



Woningbouwopgave provincie Limburg

Rapport van bevindingen
Mei 2025

Inhoudsopgave

1	Problemen op de woningmarkt.....	3
1.1	Aanleiding onderzoek: woningtekort als urgente uitdaging en politieke prioriteit	3
1.2	Limburg: relatief minder groot woningtekort, maar grote regionale verschillen	5
1.3	Belang van de bestaande voorraad	6
1.4	Provinciale rol bij de woningbouwopgave	6
2	Provinciale doelen, afspraken en ambities	11
2.1	Woningbouwopgave in Limburg: verschillende doelen en afspraken	11
2.2	Limburgse woningbouwopgave: zorgvuldig onderbouwd	13
2.3	Provinciale ambitie om meer te bouwen dan nodig	17
2.4	Onduidelijkheden bij zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelen	21
2.5	Betaalbaarheid belangrijk thema voor de Limburgse woningopgave	23
2.6	Weinig aandacht in beleid voor herstructurering en transformatie	27
2.7	Provincie benoemt nadrukkelijk en meermaals noodzakelijke randvoorwaarden	28
3	Stand van zaken realisatie doelen en afspraken	30
3.1	Uitgebreide (vertraagde) monitoring, zonder duidelijke beleidssturing	30
3.2	Doelrealisatie aantal woningen haalbaar	31
3.3	Betaalbaarheid nog niet op koers	33
3.4	Voldoende plannen maar geen goed zicht op 'kwaliteit' van de plannen	37
4	Belemmeringen en mogelijke oplossingen	39
4.1	Zoveel partijen, zoveel belemmeringen	39
4.2	Belemmeringen voor de woningbouw in Limburg	40
4.3	Provincie heeft inzicht in belemmeringen en kritische succesfactoren	51
5	Invulling provinciale rol in de praktijk	54
5.1	Provinciale instrumenten om de woningbouwopgave te realiseren	54
5.2	Ruimtelijke sturing op bouwen in het buitengebied en gemeentelijke plannen	55
5.3	Provincie wil coördinerende rol intensiveren, maar sturing is beperkt.....	63
5.4	Provincie richt zich meer op ondersteunen dan op stimuleren	66
	Bijlage 1 Aanpak onderzoek	73
	Bijlage 2 Geanalyseerde documenten	76
	Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners	80
	Bijlage 4 Provinciale instrumenten i.k.v. ruimtelijk beleid	82
	Bijlage 5 Lijst van afkortingen	83

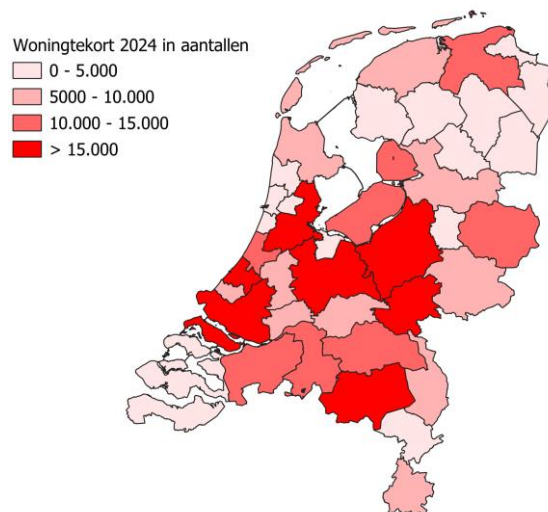
1 Problemen op de woningmarkt

1.1 Aanleiding onderzoek: woningtekort als urgente uitdaging en politieke prioriteit

Wonen staat sinds een aantal jaren maatschappelijk en politieke hoog op de agenda. Ook voor het huidige kabinet behoren wonen en huisvesting tot de hoogste prioriteiten.¹ De sector staat voor verschillende problemen en uitdagingen²; er wordt zelfs gesproken van een woning- en huisvestingscrisis.

- Er is een woningtekort, wat inhoudt dat het aanbod van woningen onvoldoende is om aan de vraag te kunnen voldoen. Hoewel er regionale verschillen zijn, geldt dit momenteel voor alle regio's in Nederland (zie figuur 1.1).
- Hoge huizenprijzen. Voor starters en mensen met een laag- of middeninkomen is het door de hoge huizenprijzen moeilijk om een woning te kopen.
- Sociale huurwoningen hebben lange wachtlijsten en private huurwoningen zijn schaars en vaak duur.

Figuur 1.1 Woningtekort Nederland 2024 per COROP-regio³



Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op gegevens van Primos Woningvoorraad - 2024 - COROP-gebieden.

Het realiseren van nieuwe woningen verloopt moeizaam. Zo vertragen of blokkeren juridische procedures regelmatig de beschikbaarheid van bouwlocaties en vergunningverlening voor transformatieprojecten,

¹ HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van Coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024.

² <https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/>, <https://nos.nl/collectie/13960/artikel/2497415-schreeuwend-tekort-aan-woningen-en-hoge-huizenprijzen-hoe-is-het-zo-gekomen> (11 november 2023) en op basis van evaluatie woningtekort door ABF Research (12 juli 2024) i.o.v. de Rijksoverheid, <https://nos.nl/artikel/2528531-woningtekort-weer-opgelopen-ruim-400-000-huishoudens-zoeken-eigen-plek> (12 juli 2024) en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuwbouw-moet-opgekrikt-tot-bijna-200000-jaar> (12 juli 2024). Uit een enquête van Vereniging Eigen Huis blijkt de top 5 woonzorgen te bestaan uit: de stijgende huizenprijzen, het tekort aan woningen, hogere belastingen voor huiseigenaren, stijgende erfbelasting en hogere energielasten (Eigen Huis Magazine, oktober/november 2024).

³ De COROP-indeling, ontwikkeld rond 1970 door de Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma, verdeelt Nederland in 40 functionele arbeidsmarktregio's voor statistisch onderzoek, met respect voor provinciegrenzen.

zoals het splitsen van woningen. Geschat wordt dat zo'n 30% van het aantal geplande woningen te maken krijgt met beroepsprocedures.⁴ In 2024 werden bruto ruim 82.000 woningen gerealiseerd in Nederland⁵, 6.000 minder dan in 2023, terwijl het Rijk streeft naar minstens 100.000 woningen per jaar.⁶

De geschetste problemen tonen aan dat de woningbouwopgave urgent en tegelijkertijd complex is. Tegen deze achtergrond acht de rekenkamer het belangrijk te onderzoeken wat de stand van zaken in Limburg is en hoe de provincie haar rol hierin invult. Centraal staan vragen als: welke doelen en afspraken heeft de provincie gemaakt? Over welke instrumenten beschikt zij om deze te realiseren? En worden deze effectief ingezet? Ook wordt gekeken naar belemmeringen in de uitvoering. In de volgende hoofdstukken beantwoorden we deze vragen om Provinciale Staten (PS) meer inzicht te geven in de effectiviteit van het provinciaal beleid. Het rekenkameronderzoek heeft plaatsgevonden tot en met medio april 2025. Een verdere toelichting op de onderzoeksaanpak staat in bijlage 1.

⁴ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/in-beeld-vertraging-woningbouw-door-juridische-procedures/>.

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/05/82-duizend-woningen-erbij-in-2024-minder-dan-voorgaande-vijf-jaar>.

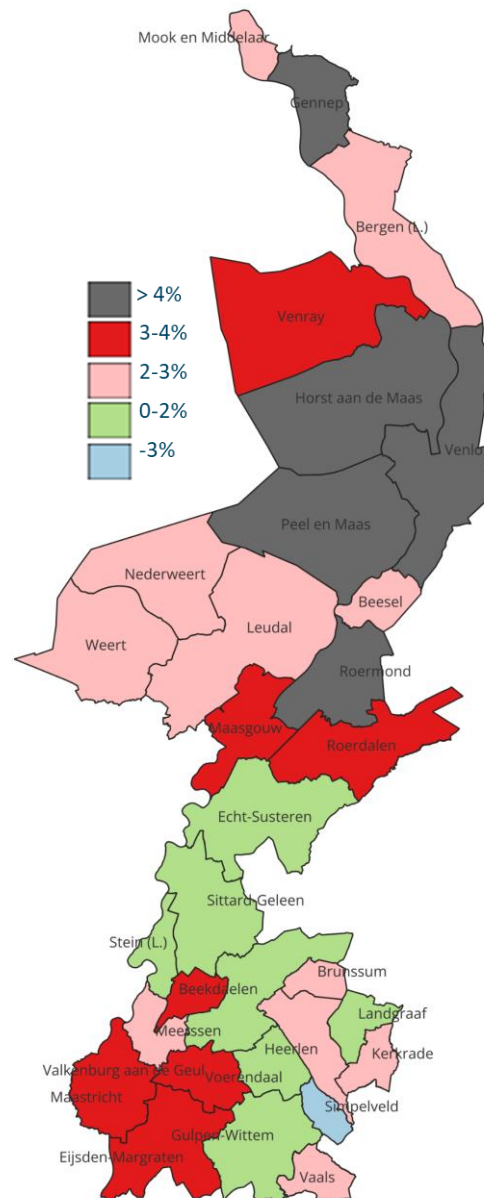
⁶ Het Rijk streeft naar een woningtekort van 2%. Het idee is dat bij dat percentage de woningmarkt niet meer overspannen is. Een woningtekort van 0% kan kwalijke gevolgen hebben (zoals regionale overschotten, leegstand, verloederings en mogelijke daling van waarden woningen). Bron: NOS, 12 juli 2024. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw, juni 2024 (rekening houdend met sloop ± 79.000 woningen).

1.2 Limburg: relatief minder groot woningtekort, maar grote regionale verschillen

Figuur 1.2 Woningtekort (%) Limburg per gemeente, 2024

Hoewel ook Limburg als geheel met een woningtekort kampt, laten prognoses en analyses zien dat het tekort in deze provincie minder groot is dan in veel andere delen van Nederland. Om aan de woningbehoefte te voldoen, is het streven om in Limburg tot en met 2030 minimaal 29.550 woningen te bouwen.⁷ Dit komt neer op 3% van de totale landelijke woningbouwopgave.

Tegelijkertijd zijn er binnen Limburg aanzienlijke regionale verschillen. Het woningtekort wordt voor 2024 op nationaal niveau geraamd op 4,9%. In Noord-Limburg ligt het tekort met 4,4% dicht bij het landelijke gemiddelde. Midden-Limburg (3,0%) en Zuid-Limburg (2,1%) kennen echter een aanzienlijk lager tekort en lijken op weg naar een situatie zonder woningtekort. Voor Midden-Limburg wordt een tekort van 0% verwacht rond 2040, terwijl Zuid-Limburg dit al in 2030 kan bereiken. Ook binnen de Limburgse regio's zijn er nog aanzienlijke verschillen, zoals blijkt uit figuur 1.2.



Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op gegevens van Primos Woningtekort 2024

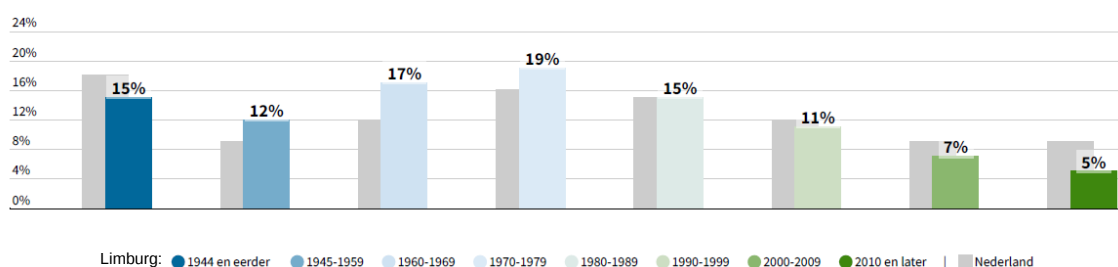
⁷ Woondeal Limburg. Wonen in Limburg, bereikbaar voor iedereen! 9 maart 2023.

1.3 Belang van de bestaande voorraad

De woonuitdagingen in Limburg gaan verder dan alleen het realiseren van voldoende nieuwbouw. Slechts 3-4% van de totale woningvoorraad in Limburg wordt direct beïnvloed door de beoogde nieuwbouw.

In een provincie met een relatief grote woningvoorraad uit de naoorlogse wederopbouw (zie figuur 1.3) is de herstructurering van bestaande woningen niet alleen een belangrijk aandachtspunt om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren, maar ook om in te spelen op demografische veranderingen zoals huishoudensverdunding, vergrijzing en (arbeids)migratie. Deze uitdagingen vragen om aanpassingen die woningen toekomstbestendig maken en aansluiten op de veranderende woonbehoeften van de Limburgse bevolking. Of zoals de provincie Limburg het verwoord: *“Passende woonruimte voor iedereen die in Limburg een woning zoekt.”*⁸ Dit motto benadrukt niet alleen het belang van voldoende woningen, maar ook de noodzaak om woningen af te stemmen op de diversiteit aan wensen en behoeften van inwoners, nu en in de toekomst.

Figuur 1.3 Woningvoorraad naar bouwjaar: Limburg en Nederland



Bron: Uitkomsten WoON 2021: Kernrapport Citavista 2021 Provincie Limburg. In: Bijlagenboek Limburgse Woonmonitor van 2022, blz. 105.

1.4 Provinciale rol bij de woningbouwopgave

In de Nederlandse Grondwet is bepaald dat het bevorderen van voldoende woongelegenheid 'voorwerp van zorg' voor de overheid is.⁹ Dit betekent dat de overheid een inspanningsverplichting heeft tot het voeren van goed beleid, maar dat burgers geen afdwingbaar recht op een woning hebben.¹⁰

Bij de zorg voor voldoende woongelegenheid zijn de verschillende overheden (Rijk, provincies en gemeenten) en andere betrokken partijen gezamenlijk aan zet, ieder met hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze gezamenlijkheid betekent dat de partijen afhankelijk zijn van elkaar bij het maken en realiseren van plannen. Goede afstemming en samenwerking zijn dan ook noodzakelijk.

Nederland heeft op dit moment een stelsel waarin het volkshuisvestingsbeleid sterk wordt bepaald door lokale keuzes. In eerste aanleg is het de taak van gemeenten om woningbouw ruimtelijk mogelijk te maken

⁸ Beleidskader 2024-2027, Leefbare steden en dorpen, blz. 16.

⁹ Artikel 22 lid 2.

¹⁰ <https://www.jsvu.nl/nl/juncto/artikelen/2021-12-23-de-zorgplicht-uit-artikel-22-van-de-grondwet>.

via omgevingsplannen.¹¹ In deze plannen wordt vastgelegd waar woningen mogen worden gebouwd en aan welke regels deze moeten voldoen. Hoewel dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, kunnen het Rijk en de provincies hierop sturen, bijvoorbeeld via regelgeving. Provincies hebben vooral een regie- en coördinerende rol op bovengemeentelijk en provinciaal niveau. Voor de daadwerkelijke bouw van woningen is de overheid echter vooral afhankelijk van andere partijen. Woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers, particulieren en zelfbouwers werken samen met bouwbedrijven om plannen te realiseren, woningen te bouwen of bestaande panden te transformeren. In de onderstaande figuur staat een overzicht van de belangrijkste partijen en hun rol in de woningbouwopgave.

Figuur 1.4 Overzicht verschillende partijen bij wonen



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van documentanalyse. * RO = ruimtelijke ordening

1.4.1 Provincie heeft vooral ruimtelijke en coördinerende rol

Provincies zijn verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening op provinciaal niveau. Hiermee kunnen zij bepalen waar wel of niet gebouwd mag worden, bijvoorbeeld door natuurgebieden, agrarische zones en stedelijke gebieden vast te leggen. Daarnaast stimuleren en ondersteunen provincies stedelijke vernieuwing. Ze hebben ook een coördinerende rol bij het afstemmen van gemeentelijke taken, vaak vanuit een gebiedsgerichte aanpak.¹² In het kader van de woningbouwopgave coördineert de provincie samen met gemeenten de ruimtelijke vertaling van de provinciale woningbouwdoelen op regionaal niveau, onder meer via de regionale woondeals. Hiermee vervult de provincie een coördinerende en sturende rol, in samenwerking met gemeenten, het Rijk en andere belanghebbenden.

¹¹ Woningwet en Omgevingswet.

¹² Omgevingswet, artikel 2.18.

De provincie beschikt over diverse 'harde' instrumenten om direct op 'wonen' te kunnen sturen, zoals het stellen van kaders en regels via ruimtelijk beleid (zie bijlage 4). Daarnaast kan zij verschillende andere instrumenten inzetten, zoals het maken van (bestuurlijke) afspraken, het inbrengen van financiële middelen, capaciteit en kennis, en het faciliteren van overleg tussen partijen.

1.4.2 Samenwerking en taken andere partijen

Naast provincies hebben ook het Rijk, gemeenten en woningcorporaties wettelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van wonen (zie figuur 1.4).¹³ In deze paragraaf worden de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van deze partijen uiteengezet. De paragraaf sluit af met een beschrijving van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van woningbouwplannen.

Rijk verantwoordelijk voor (realisatie) nationaal beleid, regelgeving en ondersteuning

Het Rijk voert de regie over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van wonen en is verantwoordelijk voor nationaal beleid en regelgeving. Daarbij zijn wetgeving/regulering (Woningwet, Huisvestingswet etc.), belasting (zoals overdrachtsbelasting en eigenwoningforfait) en stimulering (bijvoorbeeld hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag) te onderscheiden.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is verantwoordelijk voor de realisatie van de nationale opgave, waaraan sinds 2022/2023 invulling wordt gegeven door middel van de woondeals met onder andere de provincies. Het Rijk dient daarbij te zorgen voor ondersteuning van de uitvoering van de opgave via de inzet van (financiële) instrumenten en het wegnemen van verschillende knelpunten.¹⁴ Mede door de ontstane woningcrisis zien we vanuit het Rijk (steeds) meer aandacht voor wonen.

Gemeenten verantwoordelijk voor voorzien in woningbehoefte en ruimtelijke bouw mogelijkheden

Gemeenten zijn als eerste bestuursorgaan verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Ze zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering en de uitvoering van woningbouwprogramma's. De ambities en doelen voor de fysieke leefomgeving leggen gemeenten vast in hun omgevingsvisie. Daarnaast stellen ze een woonvisie vast, waarin het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid voor de komende jaren is vastgelegd.

Een belangrijke taak van gemeenten is het vaststellen van het omgevingsplan.¹⁵ Dit plan bevat de algemene regels voor de fysieke leefomgeving binnen de gemeente. Het bepaalt via bouw- en gebruiksregels of een woning op een bepaalde locatie is toegestaan en stelt eisen aan de te bouwen woningen. De ruimtelijke (bouw)regels in het omgevingsplan omvatten bijvoorbeeld bouwhoogte,

¹³ Ook waterschappen spelen een rol in de planvorming voor woningbouw. Gemeenten moeten bij het opstellen van een omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor watersystemen en daarbij het waterbelang zorgvuldig meewegen. Waterschappen dienen hierbij betrokken te worden. Daarnaast kunnen waterschappen regels stellen voor activiteiten die impact hebben op het watersysteem, zoals klimaatbestendig bouwen of een vergunningsplicht voor bebouwing nabij waterkeringen.

¹⁴ Woondeal Limburg.

¹⁵ De voormalige bestemmingsplannen (voor ingang van de Omgevingswet).

oppervlakte, type bewoning en geluidswaarden. Daarnaast biedt het omgevingsplan gemeenten een instrument om te sturen op de betaalbaarheid van woningen, bijvoorbeeld door regels op te nemen over prijssegmentering en het behoud van woningen in betaalbare categorieën.

Gemeenten kunnen ook een huisvestingsverordening opstellen om de woonruimteverdeling te reguleren. In deze verordening kunnen zij bepalen welke woonruimten een huisvestingsvergunning vereisen. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld regels vaststellen over de urgentie van woningzoekenden, de splitsing van woonruimten en (tijdelijke) verhuur.

Een andere taak van gemeenten is om jaarlijks prestatieafspraken te maken met woningcorporaties, dit komt in de volgende paragraaf aan bod.

Woningcorporaties verantwoordelijk voor sociale huur

Woningcorporaties hebben de taak om huurwoningen te realiseren voor mensen met lagere inkomens (sociale huur). Op basis van de Woningwet wordt van woningcorporaties verlangd dat zij naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Gemeenten en huurdersorganisaties maken daarvoor prestatieafspraken met de woningcorporaties.

Een onafhankelijke toezichthouder, de Autoriteit Woningcorporaties, ziet toe op het functioneren van woningcorporaties. Staatssteun aan woningcorporaties is alleen onder strikte voorwaarden toegestaan.

Planuitvoering: corporaties, ontwikkelaars, beleggers, particulieren, bouwbedrijven

De uitvoering van woningbouwplannen ligt bij woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers en particulieren/zelfbouwers, die samen met bouwbedrijven nieuwe woningen bouwen of bestaande panden transformeren.

1.4.3 Versterking rol provincie met nieuw wetsvoorstel

De rekenkamer constateert dat provincies in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting¹⁶ als belangrijke spelers worden gezien. Het wetsvoorstel beoogt het Rijk en de provincies meer regie en aanvullende instrumenten te geven. De coördinerende rol van provincies blijft behouden, met een centrale positie in de regie op de woningbouwopgave. Deze regierol is niet nieuw, aangezien provincies deze al vervullen in het kader van de regionale woondeals. Wel wordt hun toezichthoudende taak op gemeenten uitgebreid.

Het wetsvoorstel houdt de bestaande provinciale instrumenten in stand en breidt deze op enkele punten uit. Zo maken de introductie van provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's het voor

¹⁶ Dit wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting is nog niet vastgesteld door de Tweede en Eerste Kamer (stand van zaken 31 maart 2025). Het betreft de wijziging van de Omgevingswet, de Woningwet, de Huisvestingswet 2014 en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. Met name de wijzigingen van de Omgevingswet en de Huisvestingswet 2014 zijn relevant voor de provincie.

provincies eenvoudiger om te sturen op onderwerpen als betaalbare woningbouw en het bouwen voor aandachtsgroepen. De rekenkamer merkt echter op dat dit ook al mogelijk is met de huidige instrumenten die de provincie ter beschikking heeft.

De belangrijkste veranderingen voor de provincie die in het wetsvoorstel zijn opgenomen zijn:

- Volkshuisvesting wordt opgenomen in de Omgevingswet. Hierdoor moet er in de omgevingsvisie aandacht worden geschonken aan wonen. De instrumenten uit de Omgevingswet konden al door de provincie worden ingezet en dit wordt door deze toevoeging geëxpliciteerd.
- Verplichte provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Deze programma's dienen te worden opgesteld naar aanleiding van de actuele woonbehoefte en beleid om de benodigde realisering van woningen te realiseren. Daarbij dient ook te worden ingegaan op door het Rijk bepaalde aandachtsgroepen.
- Instructieregels van het Rijk voor betaalbare woningbouw. Op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau dient 2/3^e van de te realiseren woningbouw betaalbaar te zijn.
- Mogelijkheid voor provincies om instructies te geven voor gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. De provincie kan dit doen door middel van algemene instructieregels of specifieke instructies gericht op een individuele gemeente (bijvoorbeeld wanneer het gemeentelijke beleid onvoldoende maatregelen bevat in verhouding tot regionale afspraken). Deze mogelijkheid komt bovenop de bestaande mogelijkheden van de provincie zoals instructies voor het omgevingsplan.
- Provincies kunnen woningbouwregio's aanwijzen. Een woningbouwregio omvat de verzameling van gemeenten die voor de woningbouwopgave uit een oogpunt van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad als een eenheid wordt aangemerkt.

Met de regionale woondeals is al een eerste aanzet gegeven tot de (invulling van de) uitgebreidere rol van de provincie.

2 Provinciale doelen, afspraken en ambities

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen en afspraken van de provincie Limburg op het gebied van wonen. Deze doelen en afspraken vloeien voort uit nationale beleidskaders en afspraken die gericht zijn op het versnellen van de woningbouw en het verbeteren van de kwaliteit van de woningmarkt. We beschrijven allereerst op hoofdlijnen de genoemde doelen en afspraken en analyseren de interne consistentie (paragraaf 2.1) en onderbouwing hiervan (paragraaf 2.2). Daarna wordt ingegaan op de specifiekere doelen met betrekking tot de kwantiteit (paragraaf 2.3). Vervolgens staan doelen voor kwaliteit en de kwantitatieve verdeling per regio en gemeente centraal (paragraaf 2.4), waarbij speciale aandacht is voor betaalbaarheid (paragraaf 2.5) en herstructurering en transformatie (paragraaf 2.6). Als laatste wordt ingegaan op de randvoorwaarden voor doelrealisatie (paragraaf 2.7).

2.1 Woningbouwopgave in Limburg: verschillende doelen en afspraken

Uitleg bruto en netto toevoegingen

Bij woningbouw wordt onderscheid gemaakt tussen bruto en netto groei van de woningvoorraad. Bruto groei is het totaal aantal woningen dat wordt toegevoegd, zoals door nieuwbouw of transformaties (bijvoorbeeld kantoren naar woningen). Netto groei is de toename na aftrek van afnamen, zoals sloop, functieveranderingen (bijvoorbeeld woning naar winkel), of samenvoegingen (twee woningen worden een woning). Netto groei laat het echte effect op de woningvoorraad zien en kan ook negatief zijn, bijvoorbeeld bij grootschalige sloop.

2.1.1 Doelen sluiten op hoofdlijnen op elkaar aan

Op landelijk niveau zijn in Nederland in 2022 ambitieuze bouwdoelen geformuleerd, vastgelegd in het landelijk Programma Woningbouw. Deze ambities zijn overgenomen door de provincies, die elk naar rato van de bevolkings- en huishoudensgroei binnen hun grenzen een 'fair share' bijdragen aan de nationale woningbouwopgave. Om aan deze nationale woningbouwopgave bij te dragen, heeft de provincie Limburg verschillende (deels overlappende) afspraken en doelen:

- **Bestuurlijke afspraak woningbouw 2022-2030** (oktober 2022): Een afspraak tussen de provincie Limburg en het Rijk over de woningbouwopgave voor Limburg als geheel, gericht op 26.550¹⁷ bruto toevoegingen aan woningen.
- **Woondeal Limburg** (maart 2023): Regionale uitwerking van de bestuurlijke afspraak, met afspraken tussen provincie, Rijk, gemeenten, woningcorporaties en Waterschap Limburg.¹⁸ Voor de periode 2022 tot en met 2030 zijn minimaal 26.550 bruto toevoegingen afgesproken.

¹⁷ Het is de rekenkamer opgevallen dat de jaarlijkse aantallen optellen tot 26.500 woningen i.p.v. 26.550.

¹⁸ De Woondeal Limburg is tevens een doorvertaling van de Nationale Prestatieafspraken (voor woningcorporaties) die in juni 2022 door het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Woonbond en Aedes zijn ondertekend.

- **Herijking Woondeal** (februari 2024¹⁹): Eind 2023 wordt landelijk duidelijk dat de gezamenlijke woondealafspraken niet optellen tot een extra maatschappelijke opgave van 45.000 woningen voor heel Nederland. Limburg heeft daarop aangegeven het bod te verhogen met 3.000 bruto toevoegingen.
- **Beleidskader Leefbare Steden en Dorpen 2024-2027** (april 2024): Het woonbeleid is door PS van Limburg vastgesteld met het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen. Hierin is het doel gesteld dat in 2027²⁰, 17.500 woningen uit de Woondeal Limburg gerealiseerd zijn.

De (jaarlijkse) ambitie van het beleidskader is vergelijkbaar met de ambitie uit de oorspronkelijke woondeal. Bij het opstellen van het beleidskader is volgens ambtelijk betrokkenen van de provincie de benodigde realisatie van de Woondeal Limburg als uitgangspunt genomen, maar dan met betrekking tot een kortere periode (2022 tot en met 2027). Bij het opstellen van het beleidskader is dus nog geen rekening gehouden met de 3.000 extra toevoegingen aan de woondeal. Daarnaast blijkt dat – hoewel in het beleidskader wordt gesproken over een verbetering van het woningaanbod ten opzichte van 2023 – bij het formuleren van de provinciale doelstelling is uitgegaan van 2022 als beginjaar. In lijn hiermee is door de rekenkamer 2022 als uitgangspunt genomen bij de toetsing van de realisatie van de provinciale doelen (zie hoofdstuk 3).²¹

Naast de genoemde afspraken staat in de woondeal ook een ambitie om 20.000 extra woningen bovenop de aantallen van de (oorspronkelijke) woondeal te realiseren. De 3.000 bruto toevoegingen uit de herijkte woondeal maken deel uit van deze 20.000 woningen. De extra ambitie uit de woondeal wordt ook in het beleidskader benoemd. De provincie wil deze extra woningen realiseren door middel van een verstedelijkingsstrategie. Deze verstedelijkingsstrategie – met doorkijk naar 2040 – wordt door middel van de Limburgse Aanpak Bebouwde Omgeving (LABO) vormgegeven. Deze is gericht op een combinatie van:

- Grootschalige woningbouw rond 6 intercitystations (Limburg Centraal).
- Kleinschalige woningbouw aan de randen van de bebouwde kom (Straatje erbij).
- Herstructurering van de bestaande voorraad.

De rekenkamer merkt op dat deze onderscheiden vormen van woningbouw – zoals ontwikkeling rond stations, kleinschalige uitbreidingen en herstructurering – inhoudelijk ook bijdragen aan het realiseren van de doelen van de woondeal tot 2030.

2.1.2 Verschillen in bestuurlijke verantwoordelijkheid van afspraken en kaders

De rekenkamer merkt op dat de verschillende soorten afspraken en ambities onderling verschillen in status en verantwoordelijkheid. De bestuurlijke afspraak tussen de provincie en het Rijk, evenals de afspraken uit

¹⁹ De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat deze herijking in de bestuurlijke overleggen van november 2024 definitief is gemaakt.

²⁰ Vanuit de provincie is aangegeven dat hiermee eind 2027 wordt bedoeld.

²¹ De bevindingen in hoofdstuk 2 zijn vergelijkbaar wanneer 2023 als startpunt van de 17.500 te realiseren woningen wordt genomen.

de woondeal, zijn te beschouwen als inspanningsverplichtingen: de provincie en andere medeondertekenaars hoeven hier formeel minder vergaand verantwoording over af te leggen. Daarentegen is het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen vastgesteld door PS en vormt het een provinciaal beleidsmatig uitgangspunt. De mate van abstractie of concreetheid van deze kaders, in samenhang met de verschillen in status en bestuurlijke verantwoordelijkheid, is een punt van aandacht dat de rekenkamer in het verdere verloop van dit onderzoek in beschouwing neemt.

De Woondeal Limburg is door Gedeputeerde Staten (GS) ondertekend zonder formele vaststelling door PS, waardoor PS geen directe rol hadden in de formele kaderstelling. Wel zijn PS voorafgaand aan de woondeal, via mededelingen portefeuillehouder en een informatiesessie Woondeal & LABO²² goed geïnformeerd over het proces. Met de vaststelling van het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen hebben PS impliciet een deel van de woondeal bekrachtigd, door het provinciale streefcijfer van 17.500 woningen tot en met 2027 vast te leggen.

2.2 Limburgse woningbouwopgave: zorgvuldig onderbouwd

De rekenkamer constateert dat de woningbouwambitie van de provincie voortkomt uit een zorgvuldig proces waarin onderzoek, toetsing en samenwerking centraal stonden. In lijn met de afspraak met de minister van VRO heeft de provincie, samen met stakeholders, een reality-check uitgevoerd op het Limburgse bod voor de woningbouwafspraken. Hierbij is het bod gespiegeld aan de regionale woningbouwbehoefte, de realisatiecijfers van de afgelopen jaren, en getoetst op realisme en haalbaarheid van bestaande plannen, inclusief een ruimtelijke check.²³

2.2.1 Provincie maakt gebruik van meerdere prognoses²⁴

Iedere twee jaar laat de provincie Limburg een bevolkings- en huishoudensprognose opstellen: de zogenoemde Progneff-prognose, ontwikkeld door Etil Research Group. Dit model sluit in methodologie aan op de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en rekent met alle zelfstandig wonende huishoudens, waaronder studenten, arbeidsmigranten en statushouders. Dat zorgt voor een completer beeld van de toekomstige woningvraag en druk op de woningmarkt.

Progneff is een zogenoemd vraaggestuurd model: het voorspelt bevolkingsontwikkeling op basis van demografische trends, zoals geboorte, sterfte en migratie, zonder rekening te houden met beleidskeuzes of geplande woningbouw. Daardoor is het model beleidsneutraal, maar mist het de invloed van ruimtelijk beleid en woningaanbod op bevolkingsgroei. Dat kan tot vertekening leiden. In gebieden waar woningbouw gepland is, kan het model de groei onderschatten. In andere gevallen, waar fysieke ruimte of beleidsruimte ontbreekt, kan het model de verwachte groei juist overschatten. Daarom gebruikt de provincie aanvullend ook aanbodgestuurde modellen, zoals Pearl (PBL/CBS) en Primos (ABF Research).

²² Leden Statencommissie Leefomgeving (LEO) d.d. 22 maart 2024.

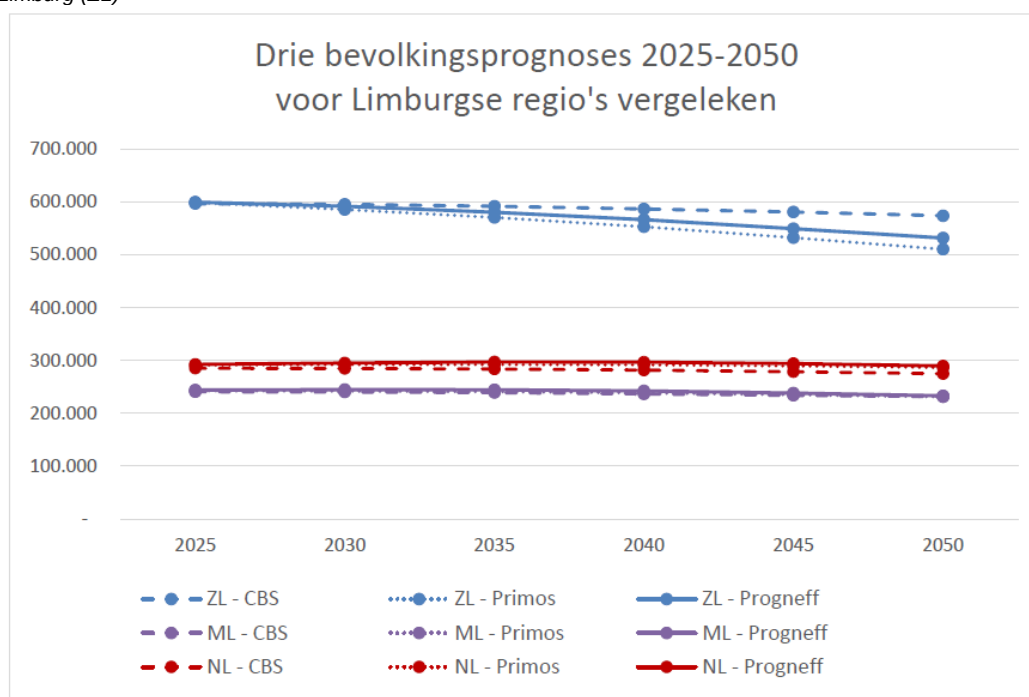
²³ Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk 2022, GS DOC-00331472, 28 september 2022.

²⁴ Deze paragraaf is samengesteld op basis van de Woonmonitor Limburg 2023, blz. 33-35.

Deze modellen houden rekening met (gepland) woningaanbod, waardoor zij beter aansluiten bij de verwachte woningproductie en daarmee een beeld geven van de bevolkingsontwikkeling binnen de ruimtelijke mogelijkheden..

Uit een interviewronde in 2019 met de gebruikers van bevolkings- en huishoudensprognoses in Limburg, kwam naar voren dat aan de Progneff-prognose de meeste waarde werd gehecht. Mede daarom is het in de jaarlijkse Woonmonitor, die met PS wordt gedeeld, de officiële referentieprognose van de provincie.

Figuur 2.1 Bevolkingsprognoses CBS 2023, Progneff 2023 en Primos 2024 voor Noord- (NL), Midden- (ML) en Zuid-Limburg (ZL)



Bron: Woonmonitor Limburg 2024, blz. 28.

Figuur 2.1 geeft een overzicht van de drie verschillende bevolkingsprognoses voor de periode 2025-2050, met een uitsplitsing naar de drie Limburgse regio's. De bevolkingsprognoses voor Midden-Limburg blijken grotendeels op één lijn te liggen. Voor Noord-Limburg is de Progneff-prognose nagenoeg gelijk aan de Primos-prognose, terwijl de CBS-prognose de laagste van de drie is. In Zuid-Limburg lopen de prognoses het meest uiteen, waarbij de door de provincie gehanteerde Progneff-prognose zich tussen de andere twee bevindt. Tot en met 2030 lopen de prognoses nauwelijks uiteen, en doordat ze regelmatig worden geactualiseerd, ontstaat steeds opnieuw inzicht in de (actuele) ontwikkelingen.

De rekenkamer merkt op dat de combinatie van Progneff, Primos en Pearl de provincie Limburg een breed en genuanceerd inzicht biedt in de bevolkingsontwikkeling. Door meerdere prognoses naast elkaar te gebruiken, ontstaat niet alleen een minder eenzijdig toekomstbeeld, maar wordt ook een kritische blik op de uitgangspunten van iedere prognose gevraagd. Het vergelijken van prognoses maakt onderliggende

aannames, trendbreuken en onzekerheden zichtbaar, en helpt zo om beter te begrijpen welke ontwikkelingen structureel van aard zijn en waar beleid mogelijk moet bijsturen.

2.2.2 Specifieke aandacht voor migratie en sloop in woningbehoefteonderzoek

In 2022 heeft de provincie een onafhankelijk woningbehoefteonderzoek²⁵ laten uitvoeren. Omdat de laatste jaren een hoger migratiesaldo²⁶ laten zien, is ervoor gekozen de woningbehoefte voor de provincie Limburg uit te werken in twee scenario's:

- Het '*basisscenario*' is een beleidsneutraal scenario, dat een directe vertaling is van de ten tijde van het onderzoek meest recente prognose (Progneff 2021). In deze prognose wordt gerekend met het migratiesaldo uit de periode 2008 tot en met 2020, waarbij de meest recente jaren een grotere invloed hebben.
- Het '*migratiescenario*' is een variatie op het basisscenario. Dit scenario gaat uit van de actuele (hogere) migratie van de afgelopen vijf jaar in alle drie de Limburgse regio's (2017-2021) en de aanname dat deze trend doorzet tot en met 2030. Door hogere migratieaannames valt de huishoudensontwikkeling hoger uit.

Bij de totstandkoming van de woondeal is de provincie Limburg uitgegaan van het migratiescenario. Dit scenario wordt in het onderzoek ook als meest waarschijnlijk beoordeeld (zie onderstaand kader).

Het migratiescenario voorziet een toename van 74% meer huishoudens dan in het basisscenario tot en met 2030. Het onderzoeksbureau acht het migratiescenario het meest waarschijnlijk, maar de provincie wordt geadviseerd om de bevolkings- en huishoudensontwikkeling goed te blijven monitoren, omdat een kantelpunt in migratiestromen grote gevolgen kan hebben.²⁷ Op korte en middellange termijn zullen de migratiecijfers naar verwachting hoog blijven, mede door een afname van huishoudens in de werkzame leeftijd. Om aan de vraag naar arbeidskrachten te voldoen, wordt daardoor steeds vaker een beroep gedaan op kenniswerkers en arbeidsmigranten.

In het onderzoek zijn niet alleen de benodigde woningen voor de groei van de bevolking en huishoudens meegerekend, maar ook de vervangingsvraag. Dit betekent dat een deel van de bruto toevoegingen nodig is voor de vervanging van verouderde woningen door sloop, omdat deze niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd. Vanwege de huidige woningtekorten in specifieke segmenten wordt het slooptempo voor de komende jaren nog getemporiseerd, waardoor op termijn mogelijk meer woningen gesloopt moeten worden.²⁸ De tabel hieronder geeft een overzicht van de totale prognose, uitgesplitst naar de Limburgse regio's, voor de periode tot en met 2030.

²⁵ Stec Groep, Woningbehoefteonderzoek provincie Limburg. Inzicht in de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte per COROP-regio, 14 oktober 2022.

²⁶ Wanneer wordt gekeken naar de verhouding binnenlandse versus buitenlandse migratie dan blijkt dat het grootste deel van de migratie al meerdere jaren grotendeels afkomstig is uit het buitenland. Het binnenlands migratiesaldo in Limburg was in 2022 circa 3.500 personen. Het buitenlands migratiesaldo in Limburg was in 2022 10.663 personen.

²⁷ Stec Groep, Woningbehoefteonderzoek provincie Limburg, blz. 5-8.

²⁸ Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk 2022, GS DOC-00331472, 28 september 2022, blz.8.

Tabel 2.1 Prognose woningbehoefte en (sloop): 2022 tot en met 2030 o.b.v. migratiescenario

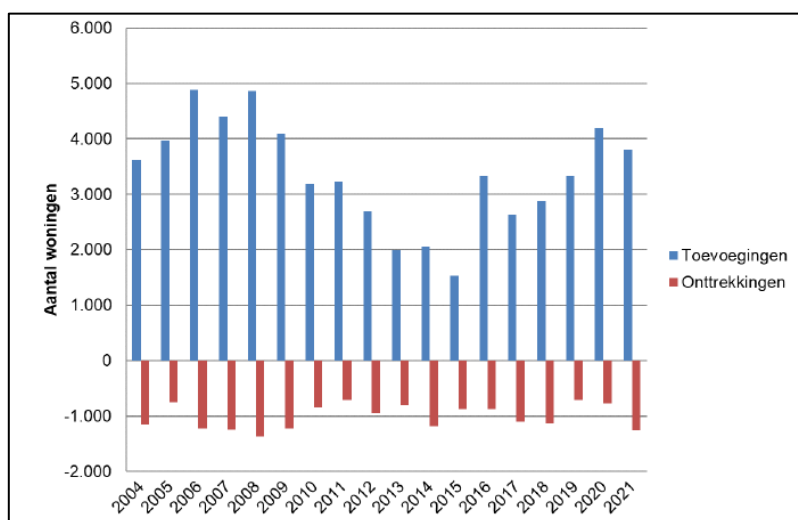
Regio	Bruto toevoegingen	Sloop	Netto toename
Noord-Limburg	9.055	450	8.605
Midden-Limburg	7.225	735	6.490
Zuid-Limburg	10.530	10.350	180
Limburg	26.810	11.535	15.275

Bron: Stec Groep, Woningbehoefteonderzoek provincie Limburg, tabellen 4, 9 en 14.

2.2.3 Woningbouwambitie getoetst op realisme en haalbaarheid

Om de woningbouwambitie tot en met 2030 te realiseren, is een bouwtempo van een kleine 3.000 woningen per jaar nodig. Historische cijfers tonen aan dat dit tempo haalbaar lijkt. In de periode 2004-2021 werden in 12 van de 18 jaren meer dan 3.000 woningen toegevoegd aan de woningvoorraad (zie onderstaande figuur). Dit suggereert dat het gewenste tempo binnen bereik ligt, mits plannen tijdig en effectief kunnen worden uitgevoerd.

Figuur 2.2 Bouwtempo en sloop voor de jaren 2004-2021



Bron: Limburgse Woonmonitor van 2022, blz. 62.

Uit de praktijk blijkt dat ongeveer een derde van alle woningbouwplannen uiteindelijk niet wordt gerealiseerd.²⁹ Om deze uitval op te vangen, is extra plancapaciteit noodzakelijk. Het Rijk hanteert hiervoor een vuistregel van 130% plancapaciteit. Volgens de Limburgse Woonmonitor van 2022 bedroeg de totale plancapaciteit in Limburg op dat moment 38.800 woningen. Deze plancapaciteit lag zowel voor de oorspronkelijke afspraak van 26.550 woningen als voor de later bijgestelde afspraak van 29.550 woningen boven de vuistregel van 130%, met afgerond respectievelijk 146% en 131%.

²⁹ Desirée Uitzetter, voorzitter van de NEPROM en directeur gebiedsontwikkeling bij projectontwikkelaar BPD in vaktijdschrift ROM 9, september 2020.

Vervolgens heeft de provincie een nadere beoordeling gedaan van de realiteitswaarde van de plancapaciteit, met behulp van twee instrumenten³⁰: de PlanAtlas en een ruimtelijke analyse:

- PlanAtlas: In samenwerking met gemeenten ontwikkelde de provincie de PlanAtlas, een instrument waarmee stakeholders via vragenlijsten de haalbaarheid van hun bouwplannen beoordeelden en knelpunten signaleerden. Tijdens werkateliers met marktpartijen en woningcorporaties zijn gesprekken gevoerd over deze knelpunten. De input is gebruikt om plannen te controleren en, waar nodig, aan te passen.
- Ruimtelijke analyse: De woningbouwplannen zijn getoetst op samenhang met ruimtelijke belangen, zoals Natura2000-gebieden, waterwingebieden en bestaand bebouwd gebied. Plannen die strijdig bleken met provinciaal beleid of ruimtelijke uitgangspunten zijn nader onderzocht. Uit de analyse bleek dat 86% van de plannen binnen de beleidskaders valt en geen ruimtelijke belemmeringen heeft.

2.3 Provinciale ambitie om meer te bouwen dan nodig

2.3.1 Extra ambitie woondeal niet concreet vastgelegd in afspraken

Uit een mededeling portefeuillehouder³¹ blijkt dat het Rijk van Limburg verwachtte dat 18.400 (van de landelijk beoogde 900.000) woningen worden gerealiseerd in de periode tot en met 2030. De uiteindelijke Limburgse afspraak ligt met minimaal 29.550 woningen dus ruim 50% hoger. Ten opzichte van de gerealiseerde aantallen in het verleden toont de afspraak van 29.550 woningen echter weinig ambitie. Uit paragraaf 2.2.3 blijkt namelijk dat er daarvoor geen versnelling van de woningbouw nodig is ten opzichte van voorgaande jaren. In lijn daarmee gaven betrokkenen van een Limburgse gemeente in een gesprek met de rekenkamer aan dat bij deze kwantitatieve afspraak uit de woondeal de uitvoering van de woningbouw grotendeels hetzelfde blijft.

Met de Limburgse Aanpak Bebouwde Omgeving (LABO) is er een ambitie vanuit de provincie om op de langere termijn nog meer woningen te bouwen (zie paragraaf 2.1). Daarnaast wordt er bij de afspraken in de woondeal gesproken over *minimaal* 29.550 woningen. Het toevoegen van *minimaal* in de Limburgse afspraak komt voort uit een wens van meerdere gemeenten. Waar eerder terughoudendheid was bij woningbouw, zorgde de oproep van de minister ervoor dat gemeenten juist méér wilden bouwen. In eerste instantie werd een aantal van 26.500 woningen vastgesteld, onderbouwd door een reality-check. Meerdere gemeenten streefden naar een ambitieuzere doelstelling, mede ingegeven door het vermoeden dat het Rijk financiering zou koppelen aan de omvang van de woondeal.³² Daarnaast blijkt uit gesprekken met gemeenten dat zij soms een (politieke) wens hebben om te groeien, waarbij dan gericht wordt op nieuwe inwoners van buiten.

³⁰ Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk 2022, GS DOC-00331472, 28 september 2022, bijlage 3.

³¹ De informatie in deze alinea is afkomstig uit: Mededeling portefeuillehouder proces indicatieve prestatieafspraken wonen Provincie-Rijk, GS DOC-00277770, 31 mei 2022, blz. 4. En het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen, blz. 11.

³² Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met ambtelijk betrokkenen van de provincie Limburg.

Om de woondeal te kunnen sluiten, moest een concreet aantal woningen worden vastgelegd. Naar aanleiding van de hogere ambities van gemeenten is er in overleg gekozen voor de formulering 'minimaal' in de afspraken van de woondeal. Ook werd in de woondeal aangegeven dat Limburg 20.000 extra woningen wil toevoegen. Daarmee werd niet alleen tegemoetgekomen aan de wens van gemeenten destijds, maar ook ingespeeld op de bredere provinciale doelen, zoals het versterken van de woningmarkt en de leefbaarheid in Limburg. Tegelijkertijd bevat de woondeal een tabel³³ waarin de totale gewenste woonrealisatie c.q. plancapaciteit van de gemeenten is opgenomen, met een optelsom van 44.617 woningen. Dit geeft weer hoeveel woningbouw gemeenten als haalbaar en wenselijk inschatten en ligt dus ruim boven de provinciale 'harde' afspraak van minimaal 29.550 woningen.

Hoewel het aantal van 29.550 woningen formeel is vastgelegd in de woondeal, leiden de toevoeging 'minimaal' en de extra ambities tot onduidelijkheid over de precieze inzet. Wordt ingezet op het realiseren van exact 29.550 woningen waarvoor geen versnelling van de woningbouw nodig is, of wordt er gestuurd op aanvullende woningbouw waarvoor wél een versnelling nodig? Deze ruimte voor interpretatie bemoeilijkt effectieve sturing, monitoring en het aanspreken van partijen op hun bijdrage aan de realisatie. In gesprek met de rekenkamer gaven betrokkenen van een gemeente ook aan dat het voor hen niet duidelijk is wat de afspraak concreet inhoudt en op welk doel concreet wordt gestuurd.

2.3.2 Niet alleen bouwen voor de lokale/regionale behoefte

De provincie heeft de ambitie om bij te dragen aan het verlichten van de druk op de woningmarkt in andere delen van Nederland: door een deel van deze opgave over te nemen en zo tegelijkertijd een evenwichtigere samenstelling van wijken te bevorderen, bijvoorbeeld door de toevoeging van middenhuur- en betaalbare koopwoningen.^{34 35} In 2021 is in de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) voor Midden-Limburg reeds de ambitie opgenomen om een gedeelte van de woningbouwopgave van Zuid-Oost Brabant in te vullen (blz. 160). In de woondeal is deze ambitie opnieuw uitgesproken: *“Daarnaast bestaat er een nadrukkelijke bestuurlijke wens om ambitieuzer te bouwen dan uitsluitend voor de lokale/regionale behoefte. Hiermee wordt ingespeeld op een ontwikkeling (overloop vanuit Zuid-Oost Brabant) die feitelijk al plaatsvindt.”*³⁶

Buitenlandse migratie faciliteren in Noord- en Midden-Limburg, stimuleren in Zuid-Limburg

De rekenkamer constateert dat de instroom van arbeidsmigranten en internationale studenten (zie later) op nationaal niveau steeds vaker ter discussie staat. In Limburg brengt deze instroom ook uitdagingen met zich mee op het gebied van huisvesting en sociale inbedding.³⁷ Tegelijkertijd wordt zij in de woondeal juist gezien als een belangrijke factor voor de economische ontwikkeling en vitaliteit van de regio. Daarom

³³ Tabel 1, Woondeal Limburg, blz. 29.

³⁴ Antwoorden provincie op schriftelijke vragen van de Zuidelijke Rekenkamer, 22 januari 2025.

³⁵ Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk 2022, GS DOC-00331472, 28 september 2022, blz. 2.

³⁶ Woondeal Limburg, blz. 62.

³⁷ Provincie Limburg. Waardig werken en wonen, integrale aanpak arbeidsmigratie 2025-2027, 2024; Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, Geen tweederangs burgers, 2020; Decisio, Actualisatie onderzoek arbeidsmigratie provincie Limburg, 2024.

wordt in de woningbehoefte geanticipeerd op deze instroom.

- In de woondeal geeft Noord-Limburg aan dat zij zich blijft richten op het versterken van haar positie als aantrekkelijke woonomgeving door regionale en internationale verbindingen te benutten. Noord-Limburg beschouwt specifieke doelgroepen, zoals arbeidsmigranten, als vanzelfsprekend onderdeel van de woningopgave.³⁸ Midden-Limburg geeft aan dat: “aan specifieke opgaven, zoals huisvesting voor internationale werknemers wordt gewerkt.”³⁹
- Zuid-Limburg geeft aan dat zij unieke uitdagingen kent vanwege een sterk verouderde woningvoorraad en een geschiedenis van mijnbouw en industriële ontwikkeling. De regio zet in op herstructurering, transformatie en vervanging van woningen die niet meer voldoen aan hedendaagse eisen. Als onderdeel van haar bredere economische agenda – gericht op het aantrekken van kenniswerkers, onder meer via de Einsteintelecoop en Chemelot – zet Zuid-Limburg actief in op migratie als middel om sociaal-economische verhoudingen te herstellen.⁴⁰

De provincie onderkent dat migratie ook spanningen met zich meebrengt, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, arbeidsmarkt en leefbaarheid.⁴¹ Daarbij wordt echter aangegeven dat ze zelf geen formele bevoegdheden heeft om te sturen op de omvang of samenstelling van migratie; die liggen bij de ministeries van Asiel en Migratie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/VRO, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken. Op het terrein van arbeidsmarktbeleid ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de arbeidsmarktregio's. Tegelijkertijd wil de provincie via haar eigen beleidskaders wel bijdragen aan het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten en het voorkomen van misstanden.

De rekenkamer merkt op dat de provincie, ondanks het ontbreken van formele bevoegdheden, wel degelijk een rol kan spelen in het voeren van een politiek-bestuurlijk debat over de implicaties van migratie voor de brede welvaart in de regio. Daarbij is het van belang om binnen het ruimtelijk beleid duidelijke kaders en voorkeuren te formuleren – bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van XXL-locaties voor logistiek of glastuinbouw – waarbij ook rekening wordt gehouden met de ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen van migratie en veranderingen op de arbeidsmarkt, zoals de behoefte aan passende huisvesting, voorzieningen en leefomgevingskwaliteit.

In het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen geeft de provincie aan dat zij, in lijn met de 2^e gewijzigde motie 3014-Berghorst, wil sturen op grootschalige huisvestingsinitiatieven en misstanden rondom arbeidsmigratie wil voorkomen.⁴² PS hebben met ruime meerderheid ingestemd met deze motie inzake Grip op arbeidsmigratie. De motie roept GS op om misstanden rond arbeidsmigratie integraal aan te pakken binnen verschillende beleidskaders, waaronder ‘Werken aan een toekomstbestendige economie’, ‘Samen leven en bestaanszekerheid’ en ‘Leefbare steden en dorpen’. GS hebben deze oproep vertaald in de ‘Integrale Aanpak Arbeidsmigratie’⁴³, die expliciet gericht is op het verbeteren van de positie van

³⁸ Woondeal Limburg, blz. 53.

³⁹ Woondeal Limburg, blz. 62.

⁴⁰ Antwoorden provincie op schriftelijke vragen van de Zuidelijke Rekenkamer, 22 januari 2025.

⁴¹ Antwoorden provincie op schriftelijke vragen Zuidelijke Rekenkamer, 19 februari 2025.

⁴² Beleidskader Leefbare Steden en Dorpen, blz. 40.

⁴³ Provincie Limburg, Waardig werken en wonen. Integrale aanpak arbeidsmigratie Limburg 2025-2027.

arbeidsmigranten en het tegengaan van misstanden.

Binnen deze integrale benadering speelt huisvesting een cruciale rol. De provincie verwacht van gemeenten inzicht te verkrijgen in de woningbehoefte van arbeidsmigranten, zowel voor tijdelijk als langdurig verblijf, om regionale tekorten beter in beeld te brengen en aan te pakken. In 2026 wordt, in het kader van de voorziene Wet versterking regie volkshuisvesting, een provinciaal Volkshuisvestingsprogramma opgesteld.⁴⁴ Dit programma richt zich op de programmering van de woningbouwopgave en vormt het provinciale kader voor de vertaling van de rijksdoelen – waaronder de huisvesting van arbeidsmigranten – naar de gemeentelijke woningbouwprogrammering. De provincie werkt daarnaast, via een integrale aanpak en op basis van de Provinciale Omgevingsvisie, aan het reguleren van uitzonderingen voor short stay-huisvesting van arbeidsmigranten. Deze worden juridisch verankerd via de Omgevingsverordening, waarbij randvoorwaarden en kwaliteitseisen worden aangescherpt. Op deze manier wil de provincie bijdragen aan voldoende en duurzame huisvesting voor arbeidsmigranten en tegelijkertijd misstanden bestrijden.⁴⁵

Internationale studenten

De subregio Maastricht-Heuvelland gaat bij haar woningbehoefte uit van een groei van de Universiteit Maastricht (circa 3% per jaar), waarbij wordt verwacht dat dit niet alleen leidt tot meer studenten, maar ook tot extra werkgelegenheid in de regio in de komende tien jaar.⁴⁶ Een belangrijk deel van deze groei komt voort uit de instroom van internationale studenten. Voor het studiejaar 2024-2025 betreft het 61% van de totale groep studenten.⁴⁷

De instroom van internationale studenten leidt in delen van Nederland tot knelpunten, zoals een tekort aan studieplekken voor Nederlandse studenten en druk op huisvesting. Het Rijk overweegt daarom om deze instroom te beperken (beoogde Wet Internationalisering in Balans). De minister wil daarbij aansturen op het zo strikt mogelijk vasthouden aan en terugkeren naar het Nederlands als onderwijstaal voor alle bacheloropleidingen. Echter, als alle bacheloropleidingen bij de Universiteit Maastricht en Zuyd Hogeschool in de Nederlandse taal moeten plaatsvinden, dan leidt dat volgens de Universiteit Maastricht tot een permanent verlies van zo'n 4.500 banen en een daling van de Limburgse economie met bijna 1 miljard euro in de periode 2024-2028.⁴⁸

De rol van internationale studenten in de regionale economie is ook breder onderwerp van zorg in Limburg. In november 2024 hebben de provincie Limburg, de gemeenten Weert en Roermond, de ziekenhuizen in die plaatsen en onderwijsinstelling Gilde Opleidingen gezamenlijk een brandbrief gestuurd

⁴⁴ In het beleidskader stond aangegeven dat het volkshuisvestingsprogramma in 2025 zou worden opgesteld, maar op schriftelijke vragen van de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat - vanwege uitstel van de behandeling van het wetsvoorstel - dit in 2026 zal plaatsvinden. Wel wordt volgens de provincie al gewerkt aan een plan van aanpak.

⁴⁵ Provincie Limburg, Waardig werken en wonen, blz. 11-13.

⁴⁶ Woondeal Limburg, blz. 70 en 77.

⁴⁷ <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/omvang-universiteit-maastricht-stabiliseert>.

⁴⁸ <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/kamerbrief-onderwijsminister-dreun-voor-onderwijs-en-regio-komt-dichterbij>.

naar de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij vrezen dat de voorgenomen beperking van internationale studenten de innovatie en economische groei in de regio ernstig zal schaden.⁴⁹

De Limburgse Werkgevers Vereniging kwam een jaar eerder met een gelijksoortige boodschap: *“Beperking van de instroom van internationale studenten raakt in Limburg niet alleen het onderwijs: het zal ook desastreuze gevolgen hebben voor de economie en samenleving van Limburg. Het gaat hier om de toekomst en vitaliteit van de grensregio.”*⁵⁰

2.4 Onduidelijkheden bij zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelen

In paragraaf 2.1 is ingegaan op verschillende doelen voor de woningbouw in Limburg. In de huidige paragraaf zal verder worden ingegaan op de doelen van zowel het beleidskader als de woondeal, waarbij aspecten zoals de kwalitatieve doelen en de verdeling per regio en gemeenten aan bod komen. De rekenkamer constateert dat er hierbij onduidelijkheden zijn en licht dat hieronder verder toe.

2.4.1 Limburgs beleid voor ‘passende woonruimte voor iedereen’ niet concreet doorvertaald

De rekenkamer constateert dat het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen logisch is opgebouwd, de benoemde punten evident zijn en het document prettig leesbaar is. Tegelijkertijd blijven de provinciale doelen deels abstract.

De provincie streeft ernaar om op termijn *“passende woonruimte te bieden aan iedereen die in Limburg een woning zoekt.”* Hiervoor zijn drie doelen vastgesteld voor het beleid tot en met 2027:⁵¹

1. In 2027 is het woningaanbod ten opzichte van 2023 verbeterd door de beschikbaarheid van meer (betaalbare) woningen; er zijn 17.500 woningen uit de woondeal gerealiseerd.
2. In 2027 past het woningaanbod bij de woningbehoefte zoals voor 2027 onderschreven in de Limburgse Woondeal.
3. In 2027 zijn minstens 3.000 woningen van de ambitie van 20.000 extra woningen (planologisch) verankerd, waaronder de woningen bij locaties rondom OV-knooppunten.

Het eerste en derde doel bevatten concrete aantallen die zich richten op het totale woningaanbod. Naast aantallen is het evenwicht tussen de woningbehoefte en woningaanbod ook een belangrijke focus van het Limburgse beleid. In het beleidskader wordt dit als volgt verwoord: *“De focus ligt deze coalitieperiode op het in evenwicht brengen van de woningbehoefte (aantal, type, betaalbaarheid, locatie) en het woningaanbod.”*⁵² Maar uit de geformuleerde beleidsdoelen wordt niet duidelijk welke woningen op welke plek moeten worden gerealiseerd. Het tweede doel spreekt wel over een woningaanbod dat past bij de woningbehoefte uit de woondeal. In de woondeal is echter geen concrete woningbehoefte voor Limburg

⁴⁹ <https://www.vmlnieuws.nl/weert/roermond-en-weert-trekken-aan-bel-vanwege-beperking-instroom-buitenlandse-studenten/>.

⁵⁰ <https://lww.nl/houd-instroom-internationale-studenten-in-limburg-overeind/>.

⁵¹ Beleidskader Leefbare Steden en Dorpen, blz. 38.

⁵² Beleidskader Leefbare Steden en Dorpen, blz. 37.

beschreven. De rekenkamer constateert daarom dat dit doel nogal abstract is. In gesprek met de rekenkamer geven ambtelijk betrokkenen aan dat bij dit doel vooral de betaalbaarheid centraal staat. De rekenkamer constateert echter dat de afspraken over betaalbaarheid in de woondeal⁵³ zijn gebaseerd op landelijke richtlijnen en niet specifiek zijn gebaseerd op de Limburgse woningbehoefte.

Met betrekking tot woningbehoefte is – naast aantallen en betaalbaarheid – zorgbehoefte een belangrijk aspect.⁵⁴ Zorgbehoefte is hierbij breder dan alleen ouderenzorg en omvat verschillende groepen die extra ondersteuning nodig hebben bij het vinden van passende huisvesting.⁵⁵ Van gemeenten wordt verwacht dat zij op 1 januari 2026 woonzorgvisies hebben opgesteld waarin de woon- en zorgbehoeften van deze aandachtsgroepen in kaart worden gebracht.

Een volledig beeld van de woon- en zorgbehoefte ontbreekt op dit moment dus nog. In gesprek met de rekenkamer is door een ambtelijk betrokkene van de provincie aangegeven dat er in 2027 nog sprake zal zijn van een mismatch tussen woningaanbod en -behoefte. Het streven is vooral om deze mismatch goed in kaart te brengen, zodat gericht kan worden bijgestuurd. Ambtelijk betrokkenen erkennen in gesprek met de rekenkamer dat de ambitie in het beleidskader —om het woningaanbod te laten aansluiten op de behoefte in 2027— stellig is geformuleerd.

De ontbrekende uitwerking van de kwalitatieve doelen biedt de provincie de mogelijkheid om strategisch te opereren en flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden, passend bij haar beperkte sturende rol op het beleidsveld 'wonen'. Een ambtelijk betrokkene van de provincie onderschrijft dit en wijst in gesprek met de rekenkamer op het belang van *adaptief programmeren*: kunnen schakelen wanneer dat nodig is, zonder alles in één keer vast te leggen. "De woningbouwopgave is voortdurend in beweging en vereist een systeem waarin stap voor stap de juiste keuzes worden gemaakt." Aan de andere kant roept deze aanpak vragen op over de verantwoordelijkheid voor het behalen van concrete resultaten. Het is namelijk niet inzichtelijk wanneer en waar beslis- en bijsturingsmomenten zich voordoen. De rekenkamer constateert dat dit een risico vormt voor effectief adaptief programmeren en ziet duidelijke beslis- en bijsturingsmomenten, evenals frequente en betrouwbare monitoring, als noodzakelijke voorwaarden. Ook maakt het voor PS moeilijk om hun controlerende en sturende rol effectief uit te oefenen.

2.4.2 Onduidelijke regionale verdeling van woningbouw in de woondeal

In de woondeal is afgesproken dat er tot en met 2030 bruto minimaal 26.550 woningen worden toegevoegd in Limburg. Dit is ook het aantal woningen (plus de 3.000 toevoegingen in de herijking) waar GS zich aan committeren. De regionale verdeling van deze woningen is echter onduidelijk. Bij de

⁵³ In paragraaf 2.5 zullen we verder ingaan op de afspraken rondom betaalbaarheid.

⁵⁴ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met ambtelijk betrokkenen van de provincie Limburg.

⁵⁵ In het programma 'Een thuis voor iedereen', gepresenteerd door de minister van VRO in mei 2022, wordt de term 'aandachtsgroepen' gebruikt om specifieke doelgroepen aan te duiden die extra ondersteuning nodig hebben bij het vinden van passende huisvesting. Deze aandachtsgroepen omvatten onder andere: Dak- en thuisloze mensen; Statushouders; Studenten; Arbeidsmigranten; Mensen die uitstromen uit zorginstellingen; Woonwagewoners; Personen met een sociale of medische urgentie.

totstandkoming van de woondeal was er volgens de provincie onvoldoende tijd om tot afspraken te komen over de regionale en gemeentelijke verdeling hiervan. Toch is in de afspraken van de woondeal een regionale verdeling opgenomen. Deze verdeling en betreffende aantallen zijn vanuit de regio's en gemeenten aangedragen.

De rekenkamer constateert dat de som van deze regionale aantallen (44.617 bruto toevoegingen, waarvan 16.561 in de periode 2022–2024) niet overeenkomt met de afspraak van 26.550 woningen. Hierdoor is er geen duidelijkheid over de verdeling van de 26.550 woningen over de provincie en het ontbreekt aan een toetsbare vertaling van dit doel naar de regionale inspanning. Monitoring, regie en sturing op de afspraken wordt hierdoor bemoeilijkt.

2.5 Betaalbaarheid belangrijk thema voor de Limburgse woningopgave

Een belangrijk thema binnen de woningbouwopgave, zowel landelijk als in Limburg, is de betaalbaarheid van woningen. Het Rijk hanteert als uitgangspunt dat 2/3^e van de nieuw te realiseren woningen betaalbaar moet zijn voor huishoudens met een laag- of middeninkomen. Dit omvat sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Minstens 30% van de nieuwbouw dient te bestaan uit sociale huurwoningen. Dit standpunt is eind 2024, tijdens de Nationale Woontop, opnieuw bevestigd.⁵⁶

In de Limburgse woondeal is opgenomen dat:

- Van alle nieuwbouw die gerealiseerd wordt in een regio, 2/3^e in het betaalbare segment gebouwd wordt. Dat geldt ook als in de bestaande voorraad al 2/3^e of meer betaalbaar aanwezig is.
- Elke gemeente die op dit moment niet beschikt over een aandeel van 30% sociale huurwoningen in de bestaande voorraad, zet zich in om toe te groeien naar 30%. Om dat te bereiken stuurt die gemeente op de bouw van (extra) sociale huurwoningen.
- Gemeenten in een woonregio mogen onderling verevenen, zolang de regionale nieuwbouwrealisatie aan het uitgangspunt van 2/3^e betaalbaar voldoet.
- Bij het streven naar 30% sociale huur wordt rekening gehouden met specifieke situaties in regio's waarbij 30% niet logisch of haalbaar is.

In paragraaf 2.4.1 constateerde de rekenkamer al dat in het beleidskader de kwalitatieve doelen voor woningbouw onduidelijk zijn. Vanuit de provincie is hierbij aangegeven dat met de doelen uit het beleidskader (een woningaanbod dat aansluit op woningbehoefte) de betaalbaarheidsdoelen uit de woondeal zijn overgenomen. Daarnaast constateert de rekenkamer dat de formulering over het aandeel sociale huur in de Limburgse woondeal afwijkt van het landelijk uitgangspunt dat minimaal 30% van de nieuwbouw bestaat uit sociale huurwoningen.⁵⁷ In de woondeal is wel aangegeven dat de provincie toeziet op het uitgangspunt van 2/3^e betaalbaarheid (bij invoering Wet Versterking regie volkshuisvesting) en dat de provincie de oorzaken onderzoekt wanneer een gemeente niet op schema ligt.

In gesprek met de rekenkamer is door een ambtelijk betrokkene aangegeven dat 'betaalbaarheid' het

⁵⁶ Hoofdafspraken Woontop, 11 december 2024.

⁵⁷ De provincie heeft in de ambtelijke reactie aangegeven dat de bewoordingen over sociale huur in de woondeal zijn opgenomen op advies van het ministerie van binnenlandse zaken.

grootste knelpunt vormt voor de haalbaarheid van de Limburgse ambities.⁵⁸ Dit knelpunt wordt ook in het beleidskader benoemd, waarin het belang van betaalbare woningen wordt benadrukt om aan de groeiende vraag te voldoen. Het beleidskader benoemt de doorzettende huishoudensverduunning als een belangrijke factor: het toenemende aantal kleinere huishoudens vergroot niet alleen de behoefte aan passende woningen op de korte termijn, maar zorgt ook voor een verschuiving in de vraag. In Limburg concentreert deze groeiende behoefte zich vooral in het goedkopere segment, terwijl juist in dit segment het aanbod de afgelopen jaren is afgenomen, met name door landelijk beleid en de verslechterde financiële positie van woningcorporaties. Het realiseren van nieuwe woningen in dit segment wordt bovendien bemoeilijkt door stijgende bouw- en materiaalkosten, gecombineerd met strengere eisen voor nieuwbouw. Hierdoor is het steeds lastiger om betaalbare woningen van voldoende kwaliteit te bouwen, bestaande woningen te verbouwen of verouderde woningen te herbouwen. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op belemmeringen voor de woningbouwopgave.

2.5.1 Twee derde betaalbaar: passend bij Limburg?

Uit het (in het kader van de reality-check uitgevoerde) woningbehoefteonderzoek blijkt dat de behoefte aan betaalbare woningen in Limburg groter is dan de rijksdoelstelling van 2/3^e betaalbare woningen; deze bedraagt namelijk 80%.⁵⁹ Op uitdrukkelijk verzoek van een aantal regio's heeft de provincie dit bij het definitieve bod aan het Rijk aangepast, waarbij de volgende overwegingen een rol speelden:⁶⁰

- Om marktpartijen aan te blijven trekken, is het van belang dat er ook ruimte blijft voor duurdere segmenten. Projectontwikkelaars hebben zicht op rendabele projecten nodig, en een te groot aandeel betaalbare woningen kan hen afschrikken. Gemeenten en regio's gaven aan dat dit zelfs de haalbaarheid van de realisatie van 2/3^e betaalbaar zou kunnen ondermijnen.
- In sommige regio's is differentiatie gewenst om te werken aan een meer evenwichtige demografische samenstelling. Een te eenzijdig aanbod aan betaalbare woningen zou dit in de weg kunnen staan.
- Daarnaast brengt een aandeel van 80% betaalbare woningen aanzienlijke financiële risico's met zich mee voor woningcorporaties. Uit onderzoek van Aedes blijkt dat de Limburgse corporaties in 2030 ook al financieel kwetsbaar zouden zijn als zij de woningbouwopgave volgens de landelijke verdeling (2/3^e betaalbaar, waarvan 30% sociaal) volledig voor hun rekening zouden nemen.

Om tot een voor alle partijen optimaal akkoord te komen, werd daarom gekozen voor de landelijke norm van 2/3^e betaalbaarheid. Dit bood een haalbare balans tussen regionale woningbehoefte en marktdynamiek. Een mix van woningtypen, inclusief een duurdere segment, sloot aan bij ambities in een aantal regio's om een bredere economische en demografische samenstelling te bevorderen.

De rekenkamer constateert dat de keuze voor 2/3^e betaalbaar op korte termijn een pragmatisch

⁵⁸ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met ambtelijk betrokkenen van de provincie.

⁵⁹ Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk 2022, GS DOC-00331472, 28 september 2022, blz.10.

⁶⁰ De onderstaande overwegingen zijn door ambtelijk betrokkenen van de provincie benoemd in gesprek met de rekenkamer.

compromis lijkt, maar plaatst kanttekeningen bij de langetermijneffecten. De woningbehoefteanalyse laat immers zien dat 80% van de huishoudens in Limburg op betaalbare woningen is aangewezen. Door vast te houden aan de rijksnorm van 2/3^e betaalbaar, ontstaat het risico dat de provincie structureel te weinig betaalbare woningen realiseert. Dit roept de vraag op of de provincie in de toekomst alsnog extra maatregelen moet nemen om in de daadwerkelijke woningbehoefte te voorzien.

2.5.2 Landelijke betaalbaarheidsgrens is niet realistisch voor alle Limburgse regio's

Een andere vraag die opdoemt bij betaalbaarheid is of de rijksdefinitie van betaalbaarheid wel goed aansluit bij de realiteit. Tot en met 2023 gold de grens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) als maatstaf voor wat landelijk als betaalbare koopwoningen werd beschouwd. In dat jaar bedroeg deze grens € 355.000. Vanwege de sterke stijging van de NHG-grens is deze vanaf 2023 losgekoppeld van de betaalbaarheidsgrens voor woningbouw. De grens voor betaalbare koopwoningen wordt voortaan jaarlijks geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex (CPI). Voor 2024 was de grens vastgesteld op € 390.000 en in 2025 wordt deze verder verhoogd naar € 405.000.⁶¹ Deze definitie van betaalbare koop is echter niet afgestemd op de inkomensrealiteit van een groot deel van de huishoudens. 'Betaalbaar' is in de praktijk vaak namelijk niet echt betaalbaar. In 2024 kon een eenverdiener met een modaal inkomen, volgens De Hypotheker een hypotheek krijgen van ongeveer € 195.000. Ook tweeverdieners met 1,5 x modaal konden in het 1^e halfjaar van 2023 nog maar 20% van alle verkochte woningen kopen zonder eigen geld, en dit deel is de afgelopen jaren flink gedaald.⁶²

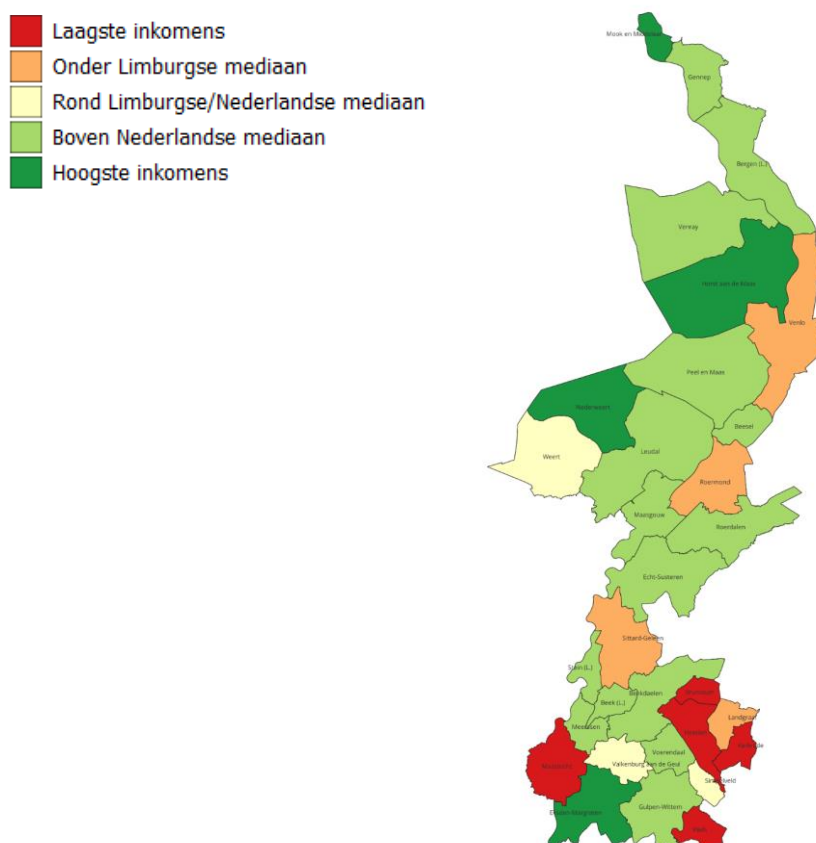
Verder constateert de rekenkamer dat beleidsmatig -in plaats van een landelijke norm- een meer regionaal gedifferentieerde benadering van het begrip 'betaalbaar' passender zou zijn. Omdat het gemiddeld inkomen in Limburg lager is dan in Nederland is de betaalbaarheidsgrens in Limburg nog minder realistisch. Het mediaan besteedbaar inkomen in Limburg is € 39.000 ten opzichte van € 41.700 in Nederland.⁶³ Met een besteedbaar inkomen van € 39.000 per jaar ligt de maximale leencapaciteit volgens gangbare hypotheeknormen (ongeveer 4 tot 4,5 keer het bruto jaarinkomen) aanzienlijk lager dan € 405.000. Verder constateert de rekenkamer dat er veel verschillen zijn in besteedbaar inkomen tussen Limburgse regio's (zie figuur 2.3).

⁶¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/10/22/bovengrens-nhg-stijgt-naar-%E2%82%AC-450.000-euro-afsluitpremie-verlaagd-naar-04>.

⁶² <https://www.kadaster.nl/-/koopwoning-voor-middeninkomens-onder-druk>.

⁶³ CBS, d.d. 18 februari 2025. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/regionale-brede-welvaart-2022/3-regionale-verschillen-in-de-brede-welvaart>.

Figuur 2.3. Verschillen tussen Limburgse gemeenten in mediaan besteedbaar inkomen



Bron: Eigen bewerking ZRK op basis van van CBS-gegevens (CBS, d.d. 18 februari 2025. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/regionale-brede-welvaart-2022/3-regionale-verschillen-in-de-brede-welvaart>).

Ook de provincie Limburg constateert dat de landelijke betaalbaarheidsgrens niet realistisch is voor veel Limburgse regio's, waar de betaalbare woningprijzen vaak aanzienlijk lager liggen. De grens van betaalbare segmenten verschillen regionaal (lokaal) significant van elkaar en is in sommige gemeenten (veel) lager dan de landelijke grens.⁶⁴ Naast de rijksnorm hanteert de provincie daarom aanvullende Limburgse categorieën van betaalbaarheid, zodat beter kan worden aangesloten op de koopkracht van woningzoekenden en op regionale verschillen in woningprijzen. Deze categorieën worden slechts gebruikt voor de monitoring van de woningmarkt⁶⁵, terwijl de landelijke norm leidend blijft voor de ambities in de woondeal.

De rekenkamer constateert dat de landelijke betaalbaarheidsgrens directe gevolgen heeft voor

⁶⁴ Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk 2022, GS DOC-00331472, 28 september 2022, blz. 14.

⁶⁵ Een belangrijke reden voor de Limburgse categorieën van betaalbaarheid is de provinciale Starterlening, waarvoor de grens op € 280.000 ligt. Het is relevant om te weten hoeveel van dit type woningen gemeenten willen bouwen. Dit creëert automatisch een tussencategorie tussen de Starterlening en de landelijke betaalbaarheidsnorm, die de provincie ook in haar beleidskader benoemt.

woningzoekenden in Limburg. Voor veel huishoudens met een lager of modaal inkomen blijven koopwoningen onbereikbaar, waardoor zij langer in de huurmarkt blijven en de doorstroming stopt. Dit vergroot de druk op de sociale en middenhuur. Tegelijkertijd kan het hanteren van de landelijke grens als maatstaf ertoe leiden dat projectontwikkelaars zich richten op hogere prijsklassen, omdat woningen tot € 400.000 nog steeds als 'betaalbaar' worden gezien. In regio's waar de gemiddelde huizenprijzen lager liggen, kan dit leiden tot een mismatch tussen het woningaanbod en de daadwerkelijke vraag.

Ook de eerdere constatering dat de provincie in de woondeal vasthoudt aan de rijksnorm van 2/3^e betaalbare woningen wordt hierdoor relevanter. Als de landelijke betaalbaarheidsgrens niet aansluit bij de inkomenssituatie in Limburg, kan het risico bestaan dat de behoefte aan betaalbare woningen verkeerd wordt ingeschat. Hierdoor zouden er te weinig woningen kunnen worden gebouwd die daadwerkelijk betaalbaar zijn voor huishoudens met een laag of middeninkomen, waardoor een deel van de doelgroep geen passende woonruimte kan vinden.

2.6 Weinig aandacht in beleid voor herstructurering en transformatie

Zoals in paragraaf 1.3 benoemd, gaan de woonuitdagingen in Limburg verder dan alleen het realiseren van nieuwbouw. Herstructurering en transformatie spelen een cruciale rol in het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad. De rekenkamer constateert echter dat deze thema's slechts beperkt aandacht krijgen in het beleidskader.⁶⁶

Deze beperkte aandacht staat in contrast met de woonuitdagingen in de praktijk. In gesprek met de rekenkamer wordt door een ambtelijk betrokkene benadrukt dat woningbouw in Limburg vaak gepaard gaat met herstructurering en transformatie.⁶⁷ Een gebiedsgerichte aanpak acht zij daarbij noodzakelijk. Dit betekent niet alleen aandacht voor aantallen en type woningen, maar ook voor investeringen in infrastructuur, groen en leefbaarheid. De provincie geeft hierbij aan dat er vooral behoefte is aan structurele financiële middelen voor integrale herstructurering en gebiedsontwikkeling en dringt hier bij het Rijk op aan. Gemeenten en woningcorporaties kunnen deels zelf investeren in sloop en herbouw, maar private partijen doen dat minder snel, omdat het financieel minder aantrekkelijk is. Tegelijkertijd ligt de focus van het Rijk vooral op het realiseren van landelijke nieuwbouwaantallen, waardoor financiering voor herstructurering slechts beperkt beschikbaar is.

Op dit moment worden de financiële middelen van het Rijk voor herstructurering grotendeels toegewezen aan specifieke programma's, zoals Heerlen-Noord binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. In andere Limburgse gemeenten, waar sloop en herontwikkeling noodzakelijk zijn om tot vernieuwing te komen, ontbreekt echter structurele financiering. Dit maakt het lastig om op bredere schaal herstructureringsopgaven aan te pakken.

⁶⁶ "Wat gaan we doen? Herstructurerings- en leefbaarheidsopgaven in de bestaande voorraad" (blz. 42-43)

⁶⁷ De in deze alinea en de twee daaropvolgende alinea's genoemde standpunten weerspiegelen de zienswijze van de provincie, zoals deze ambtelijk zijn toegelicht in een gesprek met de Zuidelijke Rekenkamer.

2.7 Provincie benoemt nadrukkelijk en meermaals noodzakelijke randvoorwaarden

In de bestuurlijke afspraken met het Rijk benadrukt de provincie dat aan enkele randvoorwaarden moet worden voldaan om de woningbouwopgave succesvol te realiseren. Zonder deze voorwaarden is het volgens de provincie onmogelijk om de gestelde doelen, waaronder het bouwen van voldoende betaalbare woningen, te halen.⁶⁸ Ook in de woondeal wordt uitgebreid ingegaan op kritische succesfactoren.⁶⁹ De rekenkamer merkt daarnaast op dat de provincie en de regio's in hun communicatie met het Rijk, zoals via brieven en overleggen, voortdurend aandacht blijven vragen voor de grootste knelpunten die de voortgang van de woningbouw bemoeilijken.⁷⁰

De meest kritische succesfactoren zijn:

- Voldoende en structurele financiële ondersteuning vanuit het Rijk
- Investeringscapaciteit woningcorporaties
- Investeringscapaciteit in infrastructuur en mobiliteit
- Beschikbaarheid bouwgrond woningcorporaties
- Voldoende personele capaciteit bij gemeenten (op het ruimtelijk domein)
- Versnellen processen en procedures
- Stikstofproblematiek

De rekenkamer constateert dat bovengenoemde kritische succesfactoren niet (allemaal) expliciet worden benoemd in het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen, terwijl deze wel van belang zijn voor het realiseren van de woningbouwopgave. In documenten als de bestuurlijke afspraken en de Woondeal worden deze randvoorwaarden wél expliciet genoemd. Aangezien het beleidskader leidend is voor de kaderstellende en controlerende rol van PS, is het van belang dat daarin ook de randvoorwaarden voor succes explicieter worden benoemd. Dat versterkt de rol van PS in het beoordelen van haalbaarheid en voortgang van de provinciale woningbouwambities.

In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de verschillende belemmeringen die de woningbouw parten (kunnen) spelen, de oplossingen die daarvoor zijn gevonden of genoemd en hoe externe partijen kijken naar de rol van de provincie daarbij.

2.7.1 Midden-Limburg wijst op ontbrekende wederkerigheid en benoemt randvoorwaarden

Een dag voor de ondertekening van de woondeal heeft de regio Midden-Limburg een brief verstuurd naar de minister van VRO, waarin zij toelicht hoe zij de woondeal beschouwen binnen het doorlopen proces en de opgaven die voor hen liggen. In deze brief benoemt de regio onder andere de onderstaande punten:

- Midden-Limburg beschouwt de woondeal als een intentieovereenkomst en startpunt voor versnelling

⁶⁸ Bijlage 2 bij Mededeling portefeuillehouder proces indicatieve prestatieafspraken wonen Provincie – Rijk GS DOC-00277770 31 mei 2022/.

⁶⁹ Woondeal Limburg, hoofdstuk 10.

⁷⁰ Bijvoorbeeld de brief en oplegnotitie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (27 februari 2024) en het Bestuurlijk Overleg Woondeal Limburg (21 augustus 2024).

van de huisvestingsopgave, maar ziet de noodzakelijke wederkerigheid nog ontbreken.

- Zonder financiële middelen van het Rijk is uitvoering niet mogelijk. Gezien de omvang van de opgave had de regio meer duidelijkheid of perspectief op financiële wederkerigheid verwacht. Midden-Limburg kan de bouwambitie niet volledig waarmaken zonder steun van het Rijk, met name voor betaalbare en sociale huurwoningen. Dit raakt de financiële haalbaarheid van plannen, een signaal dat de regio herhaaldelijk bij het Rijk en de provincie heeft afgegeven. Toch ontbreken tot op heden passende subsidieregelingen, en de huidige zijn niet toepasbaar, onder andere vanwege de minimale planomvang. Er is meer maatwerk nodig voor kleinere plattelandsgemeenten en middelgrote steden zoals Roermond en Weert, zodat geen ongelijk speelveld tussen gemeenten ontstaat.
- Gezien de financiële vooruitzichten en uitdagingen vanaf 2026 kunnen gemeenten zich geen afspraken permitteren zonder goede integrale afstemming. De woondeal kan daarom niet als bindende overeenkomst met sancties worden gezien, zolang er geen harde financiële wederkerigheid vanuit het Rijk is.
- Midden-Limburg ziet de norm van 2/3^e betaalbare woningen als een streven. Wanneer plannen zonder rijksmiddelen niet uitvoerbaar zijn, zal de regio projecten realiseren met een lager aandeel betaalbare woningen, zolang dit aansluit bij de lokale demografie.
- Midden-Limburg wil in aanloop naar 2024 met het ministerie beoordelen in hoeverre de afspraken, waaronder wederkerigheid en aansluiting bij de lokale behoefte, daadwerkelijk worden uitgewerkt. Als dit onvoldoende perspectief biedt, kan dit na overleg aanleiding zijn om deelname aan de woondeal te beëindigen. Bij voldoende perspectief heeft de regio echter het volste vertrouwen in de gezamenlijke woningambitie.

De rekenkamer constateert dat Midden-Limburg haar knelpunten helder verwoordt en een concreet beeld schetst van de randvoorwaarden die zij essentieel acht. De brief sluit aan bij de constatering van de provincie dat succesvolle woningbouw sterk afhankelijk is van financiële steun van het Rijk en investeringsruimte voor corporaties. Ook pleit Midden-Limburg voor maatwerk voor kleinere en middelgrote gemeenten, een aspect dat in (landelijke) beleidskaders minder expliciet wordt benoemd. De opmerking dat de regio de woondeal als een 'intentieovereenkomst' beschouwt, sluit aan bij de constatering van de rekenkamer dat de woondeal (slechts) een inspanningsverplichting is.

3 Stand van zaken realisatie doelen en afspraken

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de doelen en afspraken van de provincie Limburg op het gebied van de woningbouwopgave. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de realisatie van de provinciale doelen en afspraken op koers ligt. Allereerst beschrijven we de monitoring van deze doelen en afspraken (paragraaf 3.1). Daarna wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot het aantal gerealiseerde woningen (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt de stand van zaken met betrekking tot de betaalbaarheid van woningen beschreven (paragraaf 3.3). Als laatste wordt ingegaan op de hoeveelheid plannen voor de toekomstige woningbouw (paragraaf 3.4).

3.1 Uitgebreide (vertraagde) monitoring, zonder duidelijke beleidssturing

Ieder najaar, doorgaans eind oktober, publiceert de provincie de Woonmonitor. Dit rapport blikt terug op het voorgaande jaar, met 31 december als peildatum. De editie van 2024 bevat dus data tot en met eind 2023. De woonmonitor biedt een breed en gedetailleerd overzicht van beleidsmatige en juridische ontwikkelingen op het gebied van wonen, demografische trends en verhuisbewegingen. Daarnaast geeft het inzicht in de (ontwikkeling van) de woningvoorraad en de woningmarkt. Daarbij is niet alleen aandacht voor kwantitatieve ontwikkelingen, maar ook voor kwalitatieve elementen zoals betaalbaarheid en aandachtsgroepen. Ook worden potentiële risico's en belemmeringen geanalyseerd.

Hoewel de woonmonitor waardevolle informatie bevat, kent het een fundamentele beperking: de gegevens zijn bij publicatie ongeveer tien maanden oud. Dit betekent dat de monitor minder geschikt is voor tijdige beleidsbijsturing. Daarnaast roept de woonmonitor vragen op over haar functie als beleidsmonitor. Een beleidsmonitor veronderstelt actieve opvolging van beleidsdoelen en sturing op indicatoren. Het beleidskader kent echter slechts enkele (deels abstracte) doelen, waarbij twee indicatoren zijn opgenomen in de meest recente provinciale begroting: het aantal toegevoegde woningen en het aandeel betaalbare woningen. De woonmonitor – die focust op de voortgang van de woondeal – is daarentegen zeer gedetailleerd en uitgebreid. Er wordt dus uitvoerig gemonitord, maar zonder een duidelijke beleidsmatige basis blijft onduidelijk waarop wordt gestuurd en welke conclusies aan de monitoring in de woonmonitor kunnen of moeten worden verbonden.

Nieuwe woningbouwmonitor

De provincie wil voortaan twee keer per jaar monitoren en ontwikkelt een nieuwe systematiek. Daarvoor implementeert zij een woningbouwmonitor die al door drie andere provincies wordt gebruikt en aansluit bij het dataprotocol van de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw.⁷¹ In 2025 zal worden gewerkt aan de opzet van het nieuwe instrumentarium en zullen gebruikerssessies worden georganiseerd.

⁷¹ Om de voortgang van woningbouwprojecten en de oplevering van woningen eenduidig te monitoren, zijn interbestuurlijke afspraken gemaakt tussen de VNG, het IPO en het ministerie van VRO.: Brief VNG aan leden, 12 september 2024 Landelijke monitor voortgang woningbouw (Kenmerk U202400423) en Informatiebrief Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (VNG, IPO, VRO).

In gesprek met de rekenkamer stelt een ambtelijk betrokkene van de provincie dat de provincie een ondersteunende rol speelt bij de monitoring van de woningbouwopgave, de planning en de realisatie.⁷² Zij stelt hiervoor systemen en data beschikbaar en financiert deze. Het doel is om gemeenten actief te betrekken en gezamenlijk inzicht te krijgen in de voortgang van de opgave. Het nieuwe monitoringssysteem sluit volgens de provincie zo veel mogelijk aan bij bestaande gemeentelijke registraties. In het programma van eisen is vastgelegd dat gegevensuitwisseling eenvoudig moet verlopen om monitoring zo efficiënt en gebruiksvriendelijk mogelijk te maken. Gemeenten zijn betrokken geweest bij het opstellen van het programma van eisen.

De implementatie van het systeem is later gestart dan oorspronkelijk gewenst, onder meer door interne personele wisselingen. Voor veel gemeenten blijft monitoring in de praktijk een verplichting zonder intrinsieke motivatie, aldus de provincie. Wel biedt de realisatiestimulans vanuit het Rijk (€ 7.000 per woning) mogelijk een extra prikkel. De provincie zet in op overleg en overtuiging, maar sluit in de toekomst bindendere afspraken, bijvoorbeeld in het kader van de woondeal of het volkshuisvestingsprogramma, niet uit.

Risico van 'monitoring om het monitoren'

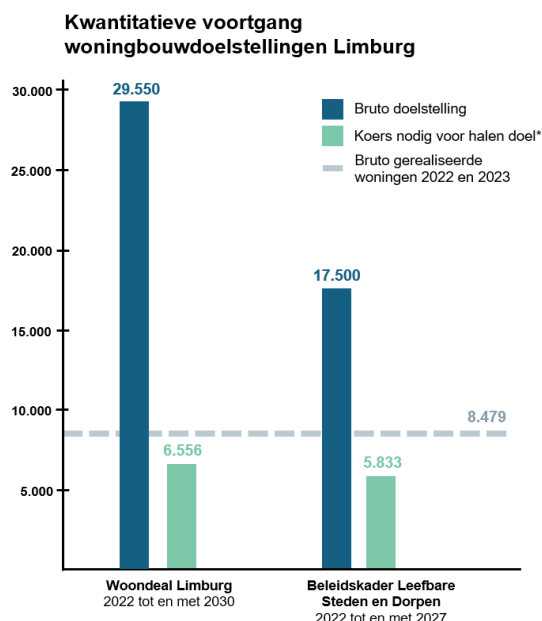
Het nieuwe monitoringssysteem, in een moderne software-omgeving, kan bijdragen aan actueler en toegankelijker inzicht. De rekenkamer wijst er echter op dat monitoring pas echt waardevol is wanneer deze gekoppeld is aan heldere beleidsdoelen en sturing daarop. Zonder deze koppeling dreigt een situatie waarin veel en gedetailleerd wordt gemeten, maar zonder duidelijke vertaling naar beleid. Dit kan leiden tot 'informatie zonder richting': een rijk gevuld dashboard, maar zonder kaders om beleidsmatige conclusies aan te verbinden of bij te sturen.

3.2 Doelrealisatie aantal woningen haalbaar

In 2022 werden 4.505 woningen gerealiseerd en in 2023 3.974 woningen. Deze gegevens uit de Woonmonitor 2024 laten zien dat de provincie op koers ligt om de bruto realisatiedoelstellingen van zowel het beleidskader als de woondeal te behalen, aangezien de bouwproductie in 2022 en 2023 het vereiste bouwtempo overstijgt (zie figuur 3.1). De rekenkamer merkt hierbij op dat de behaalde resultaten grotendeels te danken zijn aan plannen die al vóór de woondeal waren opgesteld, aangezien woningbouwrealisatie vaak meerdere jaren duurt. Verder merkt de rekenkamer op dat de hogere ambities die de gemeenten in de woondeal hebben opgenomen (44.617 woningen) voorlopig niet behaald lijken te worden, aangezien dit een gemiddelde jaarlijkse realisatie van 4.957 woningen behoeft.

⁷² Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met ambtelijk betrokkenen van de provincie. De standpunten in deze en de volgende alinea geven de zienswijze van de provincie weer, zoals toegelicht tijdens het gesprek.

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



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

* Het verschil tussen de woondeal en het beleidskader in de koers die nodig is voor doelrealisatie is voornamelijk het gevolg van de herijking van de woondeal, waardoor dit doel met 3.000 woningen is verhoogd (zie hoofdstuk 2).

Op basis van CBS-gegevens blijkt dat het bouwtempo in Limburg in 2024 met zo'n 18% te zijn afgenomen ten opzichte van de gemiddelde CBS-cijfers van 2022 en 2023.⁷³ Doordat de provincie en het CBS verschillende meetmethodes hanteren⁷⁴, zal pas met de Woonmonitor 2025 meer duidelijkheid ontstaan over de daadwerkelijke afname. Ondanks een mogelijke afname van 18% van het bouwtempo in 2024 (afname 18% = 3.477 woningen gerealiseerd) blijft de doelstelling haalbaar, aangezien jaarlijks gemiddeld 3.279 woningen nodig zijn voor de herijkte woondeal en 2.917 woningen voor het doel uit het beleidskader. De gerealiseerde bouwaantallen van 2022 en 2023 hebben bovendien al een buffer opgeleverd, omdat deze hoger lagen dan de benodigde jaarlijkse realisatie (zie figuur 3.1).

Hoewel het bouwtempo in 2024 is afgenomen, is er een positieve ontwikkeling zichtbaar in het aantal verleende bouwvergunningen. Voor het eerst in jaren is dit aantal gestegen: Nederlandse gemeenten gaven toestemming voor de bouw van ruim 67.000 nieuwe woningen, een stijging van 21% ten opzichte van 2023. In Limburg gaat het om ruim 2.800 vergunningen, een verdubbeling ten opzichte van de dip een jaar eerder, en daarmee ongeveer terug op het niveau van 2022. Het CBS ziet het aantal vergunningen als een indicator voor de woningbouw op korte termijn, maar merkt op dat één vergunning meerdere woningen kan omvatten. Bijna twee derde van de vergunningen betreft echter de bouw van een enkele woning.⁷⁵

⁷³ StatLine - Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio.

⁷⁴ Het CBS baseert zich strikt op de BAG-registraties (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), terwijl de provincie aanvullend controleert en, waar nodig, gegevens bijstelt op basis van eigen waarnemingen.

⁷⁵ De Limburger, Twee keer zoveel vergunningen voor nieuwbouwwoningen verleend in Limburg, 20 februari 2025.

3.3 Betaalbaarheid nog niet op koers

3.3.1 Minder dan twee derde betaalbaar, met regionale verschillen

In hoofdstuk 2 staat beschreven dat de kwalitatieve doelen in het beleidskader deels abstract blijven. Voor betaalbaarheid zijn in de woondeal wel concrete ambities opgenomen. Van alle nieuwbouw dient namelijk 2/3^e in het betaalbare segment te worden gerealiseerd.

In 2022 en 2023 zijn onvoldoende betaalbare woningen gerealiseerd om te voldoen aan deze afspraak. In de periode 2022-2023 zijn in totaal 4.907 betaalbare woningen toegevoegd aan de woningvoorraad. Dit komt overeen met 58% van het totaal aantal bruto toegevoegde woningen in deze periode. Hiermee blijft de provincie achter op de doelstelling om 2/3^e betaalbare woningen te realiseren. Tabel 3.1 laat de regionale verschillen hierbij zien. Het aandeel gerealiseerde woningen in het betaalbare segment was in Zuid-Limburg boven de norm van 2/3^e, terwijl Noord-Limburg en Midden-Limburg daar ver van verwijderd zijn.

Tabel 3.1. Aandeel gerealiseerde woningen in het betaalbare segment voor de drie Limburgse regio's.

Regio	Realisatie totaal aantal woningen 2022/2023	Realisatie betaalbare segment 2022/2023
Noord-Limburg	2.264	1.013 (45%)
Midden-Limburg	2.177	975 (45%)
Zuid-Limburg	4.038	2.919 (72%)
Limburg	8.479	4.907 (58%)

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

Het niet halen van 2/3^e betaalbaar is deels te verklaren doordat in de eerste termijn van de woondeal (2022-2024) voornamelijk plannen zijn uitgevoerd die al grotendeels vastlagen en niet specifiek waren afgestemd op de normen voor betaalbaarheid. Voor de tweede termijn (2025-2030) wil de provincie de programmering hierop aanpassen, waardoor het aandeel betaalbare woningen naar verwachting zal toenemen. Doordat het doel in de eerste termijn niet is gehaald zal in de tweede termijn relatief meer betaalbaar moeten worden gebouwd om de doelen te behalen.

De rekenkamer constateert dat de realisatie van het betaalbaarheidsdoel in Limburg momenteel niet op koers ligt. Naast dat er de afgelopen jaren onvoldoende betaalbare woningen zijn gebouwd, staat de bouw van betaalbare woningen onder druk vanwege onvoldoende financiële middelen om deze rendabel te kunnen realiseren (onrendabele toppen, zie paragraaf 4.2.1). Ook worden de gemeentelijke woningbouwprogrammeringen – waar betaalbaarheid een belangrijk onderdeel van is – voorlopig nog vooral als papieren werkelijkheid gezien (zie verder paragraaf 5.3.1). Ook blijkt de mate van betaalbaarheid in de toekomstige woningbouwplannen nog onduidelijk (zie verder paragraaf 3.4.2).

In tabel 3.2 is de gerealiseerde woningbouw uitgesplitst naar betaalbaarheidssegmenten. Daarbij valt op dat er voornamelijk betaalbare huur is gerealiseerd. Het aandeel goedkope koopwoningen is erg klein.

Verder blijkt uit de achterliggende gegevens dat deze gerealiseerde koopwoningen vooral aan de bovenkant van het betaalbare segment zitten. Een ander aspect dat opvalt is dat de woningcorporaties geen middenhuurwoningen hebben gerealiseerd. Ondanks dat de corporaties de meeste woningen in het sociale huursegment moeten realiseren, dienen zij ook een deel middenhuurwoningen te realiseren. In Limburg gaat het om ongeveer 1/6^e van de door de woningcorporaties te realiseren woningen.

Tabel 3.2. Gerealiseerde betaalbare woningen uitgesplitst naar de verschillende categorieën

		Gerealiseerd 2022/2023	Percentage van totaal gerealiseerd #	
Sociale huurwoningen	Corporaties	2.232	26%	41%
	Particulieren	1.311	15%	
Middenhuurwoningen	Corporaties	0	0%	10%
	Particulieren	888	10%	
Goedkope koopwoningen		476	6%	
Totaal betaalbare segment		4.907	58%	

In totaal werden in 2022 en 2023 8.479 woningen gerealiseerd.

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

3.3.2 Veel sociale huur, maar ambitie uit woondeal niet op koers

Uit tabel 3.2 blijkt dat in Limburg 41% van de gerealiseerde woningen sociale huurwoningen zijn. Dit ligt ruimschoots boven het landelijke uitgangspunt van 30% sociale huur. In hoofdstuk 2 is echter al vastgesteld dat in de Limburgse woondeal geen norm is opgenomen voor het aandeel sociale huurwoningen van het aantal gerealiseerde woningen. Wel is in de woondeal opgenomen dat gemeenten die beschikken over onvoldoende sociale huur zich inzetten om te groeien naar 30% sociale huurwoningen in de bestaande voorraad. Hoewel met een totaal van 41% van de gerealiseerde sociale huurwoningen Limburg hiermee op koers lijkt te liggen constateert de rekenkamer dat de realisatie van sociale huur voor het merendeel plaatsvindt in gemeenten die al voldoen aan de norm van 30%. Daarnaast is een deel van de sociale huur gerealiseerd door particulieren, wat risico's met zich meebrengt. Hieronder worden beide aspecten verder beschreven.

3.3.2.1 Aandeel sociale huur vooral hoog in gemeenten die al voldoen aan de norm

Het aandeel sociale huur van de gerealiseerde woningen in 2022 en 2023 verschilt in de drie Limburgse regio's (zie tabel 3.3). In Zuid-Limburg bestaat in deze periode maar liefst 60% van de gerealiseerde woningen uit sociale huur, terwijl Noord-Limburg met 21% duidelijk achterblijft.

Tabel 3.3. Aandeel sociale huur van de gerealiseerde woningen in 2022 en 2023

Regio	Realisatie totaal aantal woningen 2022/2023	Realisatie Sociale huur 2022/2023
Noord-Limburg	2.264	483 (21%)
Midden-Limburg	2.177	648 (30%)
Zuid-Limburg	4.038	2.412 (60%)
Limburg	8.479	3.543 (41%)

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

De rekenkamer constateert dat het aandeel van sociale huur over het algemeen groter is bij gemeenten die al meer dan 30% sociale huur in de bestaande voorraad hebben.⁷⁶ Bij gemeenten met voldoende sociale huur in de bestaande voorraad was gemiddeld 42% van de gerealiseerde woningen in 2022 en 2023 sociale huur, terwijl bij gemeenten met onvoldoende sociale huur in de bestaande voorraad dit 23% was. Van de 18 Limburgse gemeenten die nog niet voldoen aan de norm (van het aandeel sociale huur in de bestaande voorraad) blijken er slechts 6 te zijn met minimaal 30% sociale huur van de gerealiseerde woningen in 2022 en 2023. Van de 13 gemeenten die daarentegen al wel voldoen aan de norm blijken er 9 gemeenten te zijn met minimaal 30% sociale huur van de gerealiseerde woningen in 2022 en 2023.

Het streven om iedere gemeente die niet beschikt over een aandeel van 30% in de bestaande voorraad toe te laten groeien naar 30% ligt de afgelopen jaren dus nog niet op koers. Ook hierbij geldt dat een mogelijke verklaring is dat in de afgelopen jaren vooral bestaande plannen zijn gerealiseerd die niet waren afgestemd op de norm (zie ook paragraaf 3.3.1).

Dat er meer sociale huur wordt gebouwd in gemeenten en regio's die al meer sociale huur hebben komt mogelijk doordat de vraag naar zulke woningen in deze gemeenten groter is. Vooral gemeenten in Zuid-Oost Limburg (Parkstad en Vaals) en grote steden in andere delen van Limburg hebben een relatief groot aandeel sociale huur in de bestaande voorraad. Dit wijst op een verschil in ruimtelijke en sociaaleconomische kenmerken tussen deze stedelijke gebieden en plattelandsgemeenten, een constatering die ook al naar voren kwam bij het besteedbaar inkomen in Limburg (zie paragraaf 2.5).

Verder constateert de rekenkamer dat het streven van 30% sociale huur in de bestaande voorraad voor sommige gemeenten zou betekenen dat zij vrijwel uitsluitend sociale huur moeten bouwen. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat zij de norm in bepaalde gevallen als een generieke oplossing beschouwen voor een probleem dat lokaal niet of nauwelijks speelt.

3.3.2.2 Deel sociale huur is particulier, risico voor aandeel sociale huur

Een substantieel deel van de gerealiseerde sociale huur in Limburg wordt gerealiseerd door particulieren. In 2022 en 2023 was circa 37% van de toegevoegde sociale huurwoningen door particuliere verhuurders

⁷⁶ Op basis van gegevens uit de Woonmonitor 2024 van de provincie Limburg.

gerealiseerd. Binnen de woondeal worden sociale huurwoningen gedefinieerd als woningen die toegankelijk zijn voor de sociale doelgroep en een aanvangshuur onder de liberalisatiegrens hebben.⁷⁷

De rekenkamer wijst erop dat de verschillen in regulering tussen sociale huurwoningen van woningcorporaties en particulier gereguleerde huurwoningen gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit, beschikbaarheid en instandhouding van de sociale huurvoorraad. Particulier gereguleerde huurwoningen zijn niet gebonden aan inkomensvoorwaarden, waardoor ook huishoudens met hogere inkomens toegang hebben. In gesprek met de rekenkamer gaf een Limburgse gemeente aan dat particuliere huur vaak kwalitatief slechte huisvesting betreft. Bovendien kunnen particuliere sociale huurwoningen relatief eenvoudig worden geliberaliseerd, bijvoorbeeld door verkoop of huurprijsverhoging (na transformatie). De rekenkamer ziet dit als een potentieel risico voor de structurele instandhouding van de beoogde 30% sociale huurvoorraad.

De zorg van de rekenkamer wordt bevestigd door een analyse van Finance Ideas, waarin wordt voorspeld dat door het Nationale Woningbouwprogramma de omvang van de sociale huursector in Nederland verder zal afnemen tot 25,7% in 2030, terwijl tegelijkertijd een beleidsdoelstelling van 30% per gemeente wordt gehanteerd. Dit wijst op een inconsistentie tussen beleidsdoelstellingen en de feitelijke ontwikkelingen. De afname wordt verklaard door een combinatie van factoren, waaronder de verkoop en liberalisering van bestaande sociale huurwoningen, de relatief lage nieuwbouwproductie van woningcorporaties en de verplichte scheiding tussen DAEB- en niet-DAEB-portefeuilles bij woningcorporaties.⁷⁸ Hierdoor groeit de totale woningvoorraad in Nederland sneller dan de sociale huurvoorraad, waardoor het aandeel sociale huur in de woningmarkt structureel daalt.⁷⁹

⁷⁷ Woondeal Limburg, blz. 21.

⁷⁸ Woningcorporaties zijn sinds 2018 wettelijk verplicht hun Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) administratief te scheiden of juridisch te hebben gesplitst van hun niet-DAEB-activiteiten. DAEB omvat gereguleerde huurwoningen en maatschappelijk vastgoed, terwijl niet-DAEB commerciële verhuur en bedrijfsnonroerend goed betreft.

⁷⁹ Johan Conijn (2023). Daling omvang sociale huursector naar 25,7%. Finance Ideas. Geraadpleegd 28 februari 2025.

3.4 Voldoende plannen maar geen goed zicht op 'kwaliteit' van de plannen

Het duurt gemiddeld tien jaar om van initiatief naar realisatie van een woning te komen, waarbij vijf stappen moeten worden doorlopen (zie onderstaande figuur).

Figuur 3.2. Woningbouw in 5 stappen



Bron: Programma Woningbouw. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Programma 2022-2026, 11 maart 2022

Gemeenten moeten voldoende plannen maken voor woningbouw om aan de woningvraag te voldoen. Dit wordt plancapaciteit genoemd. Binnen plancapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen zachte en harde plannen. Zachte plannen (stap 1 en stap 2) zijn nog niet vastgesteld en bieden daardoor weinig zekerheid. Een vastgesteld en/of onherroepelijk omgevingsplan⁸⁰ (stap 3) wordt door het Rijk en de provincie Limburg beschouwd als 'hard', omdat dit juridische zekerheid biedt.

Voor bouwers en ontwikkelaars is een plan 'hard' zodra de schop daadwerkelijk de grond in kan (stap 5), omdat juridische zekerheid niet altijd betekent dat er daadwerkelijk gebouwd kan worden.⁸¹ Ook harde plancapaciteit kent een aanzienlijke mate van planuitval, vooral in binnenstedelijk gebied. Dit wordt vaak veroorzaakt door locatie-specifieke problemen, zoals bezwaarprocedures, de aanwezigheid van beschermde flora en fauna, financiële haalbaarheid of onwelwillende grondeigenaren.⁸² In de praktijk blijkt dat ongeveer een derde van alle plannen niet doorgaat.⁸³ Om dit op te vangen, is dus extra plancapaciteit nodig. Het Rijk hanteert hiervoor een vuistregel van 130% (zachte) plancapaciteit.

⁸⁰ Het omgevingsplan vervangt het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening.

⁸¹ Verslag reality check stakeholders, blz. 5. Bijlage 4 bij Statenmededeling Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie, 27 september 2022.

⁸² <https://www.ruimteenwonen.nl/artikelen/bouwen-niet-verboden>.

⁸³ Desirée Uitzetter, voorzitter van de NEPROM en directeur gebiedsontwikkeling bij projectontwikkelaar BPD in vaktijdschrift ROM 9, september 2020.

3.4.1 Plancapaciteit ruim voldoende voor woondeal, maar onvoldoende voor extra ambitie

Om aan de doelstellingen uit het beleidskader te voldoen moeten er in de periode 2024 tot en met 2027 nog circa 9.000 woningen worden gerealiseerd. Hoewel de woonmonitor van de provincie voornamelijk focust op de voortgang van de woondeal (zie paragraaf 3.1), constateert de rekenkamer op basis van deze monitor dat er voor de genoemde periode voldoende plannen zijn voor doelrealisatie.⁸⁴ Ook blijkt dat er voldoende plannen zijn om te voldoen aan de opgave van de woondeal. Voor deze opgave moeten er tot en met 2030 nog meer dan 21.000 woningen worden gerealiseerd. De totale plancapaciteit tot en met 2030 bedraagt bruto 33.230 woningen, goed voor meer dan 150% van de opgave en daarmee ruim boven de vuistregel van het Rijk. De provincie hanteert geen specifiek streefcijfer voor harde plancapaciteit. Van de geplande woningen tot en met 2030 is meer dan 14.000 'hard', wat neerkomt op ongeveer twee derde. Dit betekent dat voor deze woningen een (onherroepelijk) bestemmingsplan is vastgesteld en ze in veel gevallen al in voorbereiding zijn. De overige plannen bevinden zich nog in eerdere stadia en kennen grotere onzekerheden op het gebied van ruimtelijke inpassing, financiering of marktinteresse.

Als wordt uitgegaan van de extra ambitie die de gemeenten in de woondeal hebben opgenomen (44.617 woningen), dan moeten er tot en met 2030 nog meer dan 36.100 woningen worden gerealiseerd en bestaat daarvoor dus onvoldoende plancapaciteit (92%). Ook voor de ambitie uit de woondeal van 20.000 extra woningen –waarmee het totaal op 46.550 woningen komt – is er dus onvoldoende plancapaciteit.

3.4.2 Plancapaciteit in aantallen inzichtelijk, aandeel betaalbaarheid onduidelijk

Uit de Woonmonitor 2024 (blz. 128) blijkt dat van de plancapaciteit ongeveer een kwart bestemd is voor corporaties, 12% voor particuliere huur en 29% voor koop. Van ruim een derde is het eigendom nog niet bekend. Voor 2024 zijn concretere aantallen beschikbaar: ongeveer 7.200 woningen, waarvan 2.800 corporatiewoningen, ruim 1.600 particuliere huurwoningen en bijna 2.300 koopwoningen.

Omdat van ruim een derde van de plancapaciteit het eigendom nog niet bekend is en er wordt uitgegaan van 'eigendom' in plaats van de landelijke definities van 'betaalbaarheid', is niet goed inzichtelijk of de plancapaciteit voldoet aan de gestelde betaalbaarheidsnormen. Het is bijvoorbeeld onbekend hoeveel van de particuliere huurwoningen binnen het segment sociale huur valt, hoeveel binnen middenhuur en welk percentage van de koopwoningen als 'goedkope koop' kwalificeert. In gesprek met de rekenkamer hebben ambtelijk betrokkenen van de provincie hier ook op gewezen. Volgens de provincie gaan sommige gemeenten uit van voldoende plancapaciteit (130%), terwijl de geplande woningbouw onvoldoende aansluit bij de vereiste betaalbaarheidsverdeling. Hierdoor wordt de feitelijke bijdrage aan de provinciale doelstellingen overschat. De rekenkamer merkt daarbij op dat inzicht in het aandeel harde plancapaciteit helpt om de uitvoerbaarheid en tijdigheid van de plannen beter in beeld te brengen. Het provinciale beleid bevat hiervoor echter geen streefcijfer of vuistregel.

⁸⁴ Provincie Limburg, Woonmonitor 2024, figuur 55, blz. 125.

4 Belemmeringen en mogelijke oplossingen

Verschillende berichten wijzen erop dat het realiseren van nieuwe woningen in de praktijk niet eenvoudig blijkt.⁸⁵ Het beeld dat voor Limburg oprijst uit hoofdstuk 3 is dat de realisatie van de woningbouwopgave qua aantallen vooralsnog op koers ligt, maar dat dit niet geldt voor de doelen met betrekking tot het aandeel betaalbare woningen. Er zijn verschillende randvoorwaarden en mogelijke belemmeringen bij zowel de woningbouw in het algemeen als bij de realisatie van betaalbare woningen. Om een nog scherper beeld te krijgen van de situatie, gaan we in dit hoofdstuk dieper in op belemmeringen die de woningbouw parten (kunnen) spelen, de oplossingen die daarvoor zijn gevonden of genoemd en hoe externe partijen kijken naar de rol van de provincie daarbij. De rekenkamer heeft daarvoor informatie van verschillende bronnen verzameld, zoals position papers en onderzoeken van betrokken partijen op landelijk niveau en gesprekken met diezelfde partijen over de specifieke stand van zaken en ontwikkelingen in Limburg.

4.1 Zoveel partijen, zoveel belemmeringen

Voorafgaand aan het Eerste Kamerdebat over Wonen en Bouwen op 23 april 2024 heeft een breed scala aan betrokken partijen position papers ingediend, met hun visie op de huidige stand van zaken.⁸⁶ Deze position papers geven een kernachtige omschrijving van wat de betrokken partijen zien als belangrijkste aandachtspunten en vraagstukken en heeft de rekenkamer gebruikt om een totaalbeeld te formuleren over de belangrijkste belemmeringen voor de realisatie van de woningbouwopgave. Het totaalbeeld dat de rekenkamer daaruit heeft afgeleid, is te zien in onderstaande overzichtstabel 4.1.⁸⁷

⁸⁵ Bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/vng-hekelt-gebrek-aanpak-belemmeringen-woningbouw> (21 oktober 2024), <https://www.rtl.nl/nieuws/economie/artikel/5402121/bouw-bouwvergunningen-nieuwbouw-woningen-huizen> (14 oktober 2024), <https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2024/08/arno-visser-nog-meer-regulering-woningmarkt-is-niet-de-oplossing-1428528/> (28 augustus 2024) en Rabo & Co, RaboResearch, Waarom lukt het maar niet om genoeg huizen te bouwen? (najaar 2024).

⁸⁶ Daarvan zijn er 8 van onderzoekers, 3 van lokale overheden (IPO, VNG en Netwerk Stedelijk Nederland), 3 van bouwers en ontwikkelaars (Bouwend Nederland, NEPROM en Modulair Nederland), 3 van 'woningcorporaties' (Autoriteit woningcorporaties, Vereniging van woningcorporaties Aedes en Waarborgfonds Sociale Woningbouw), 2 van investeerders en 4 van belangengroepen (Nederlandse Vereniging van Makerlaars en Taxateurs/NVM, Vereniging Eigen Huis, Woonbond en Platform Woonopgave).

⁸⁷ De papers zijn door de rekenkamer geclusterd naar zes groepen: onderzoekers, lokale overheden, woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars, investeerders en belangengroepen. De belemmeringen die deze partijen zijn door de rekenkamer in 8 categorieën geclusterd. Onderstaande tabel geeft aan welke belemmeringen door welke partijen het meest zijn genoemd. De scores in de tabel laten zien hoeveel van 100 fictieve punten een partij zou geven aan een belemmeringscategorie, gebaseerd op hoe vaak deze wordt genoemd in de position papers, zodat elke rij in de tabel tot 100 optelt. De scores zijn gewogen voor het aantal actoren per groep en het aantal belemmeringen per categorie. De kleuren corresponderen met de verdeling van punten per partij: hoe donkerder blauw, hoe vaker genoemd door de betreffende partij; wit betekent dat deze belemmering niet door deze partij is genoemd in de position papers.

Tabel 4.1 Frequentie categorie door partijen genoemde belemmeringen (hoe donkerder blauw, hoe vaker genoemd door betreffende partij)

Partij \ Categorie	Financiële middelen	Grondbeleid en locaties	Procedures	Demografie en mismatch vraag-aanbod	Beleid	Infrastructuur en rand-voorwaarden	Samenwerking	Personeel
Totaal	17	20	16	8	13	9	6	11
Onderzoekers	10	17	14	13	14	11	4	17
Lokale overheid	10	18	18	5	9	18		24
Bouwers en ontwikkelaars	15	8	36	5	12		8	24
Woningcorporaties	40	50		10				
Investeerders	19	16	16	6	16	16	11	
Belangengroepen	9	21	11	9	27	11	14	

Bron: Zuidelijke Rekenkamer o.b.v position papers Eerste Kamerdebat Wonen en Bouwen in Nederland, 23 april 2024

De tabel laat zien dat iedere partij een andere combinatie van belemmeringen benadrukt en hieraan een verschillend gewicht toekent. Dit is begrijpelijk gezien de diverse invalshoeken en belangen van de partijen. De rekenkamer merkt op dat het voor een effectieve aanpak echter wel van belang is dat tussen de verschillende partijen eenduidigheid ontstaat over het geheel, het gewicht van die belemmeringen en welke dan het 'eerst' worden aangepakt en door wie. Daarbij geldt dat het tot stand komen van woningbouw een proces is dat in een keten plaatsvindt (zie figuur 3.2), één belemmering oplossen zorgt niet automatisch voor realisatie van woningen als verderop in de keten zich een andere belemmering voordoet. De aanpak van belemmeringen dient dan ook in samenhang te worden gezien en integraal te worden opgepakt.⁸⁸

In onderstaande paragrafen richten we ons vooral op een bespreking van de belangrijkste belemmeringen, (mogelijke) oplossingen, relevantie daarvan voor Limburg en (mogelijke) rol voor de provincie, zoals die naar voren zijn gebracht in de literatuur en in gesprekken door betrokken partijen.

4.2 Belemmeringen voor de woningbouw in Limburg

4.2.1 Onvoldoende financiële middelen voor onrendabele toppen

In een gesprek met ambtelijk betrokkenen van de provincie Limburg werd betaalbaarheid het grootste knelpunt genoemd voor de haalbaarheid van de Limburgse woningbouwdoelen. De beperkte beschikbaarheid van financiële middelen is daarmee een belangrijke belemmering voor de woningbouw in Limburg. Deze middelen zijn nodig omdat de huidige woningbouwambities en economische

⁸⁸ Rijksoverheid, IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024).

omstandigheden aan twee kanten de 'business case' voor woningbouw ongunstiger maken:

- Aan de inkomstenkant drukken de ambities om vooral betaalbare woningen te bouwen (met een belangrijk aandeel sociale woningbouw) de opbrengsten van degenen die de bouw moeten realiseren. Dit leidt voor belangrijke partijen als woningcorporaties, private ontwikkelaars en beleggers / investeerders tot lagere of zelfs negatieve directe rendementen (van verhuur) en indirecte rendementen (van verkoop). Verder heeft de provincie aangegeven dat de vele kleine projecten in Limburg het verdienmodel minder rendabel maken.
- Aan de uitgavenkant wordt de woningbouw geconfronteerd met kostenstijgingen, zoals hogere rentes, stijgende grondprijzen en fors opgelopen materiaal- en bouwkosten. Daarnaast worden kwaliteitseisen gesteld aan nieuwbouwprojecten die de bouwkosten kunnen verhogen. Denk bijvoorbeeld aan eisen rondom duurzaamheid, parkeernormen⁸⁹ en veiligheid. Verder heeft de provincie aangegeven dat de uitgaven hoger zijn bij projecten met sloop en herstructurering.

De ontwikkelingen aan de inkomsten- en uitgavenkant leiden tot 'onrendabele toppen', die doorwerken in de woningbouwketen (zie figuur 4.1). Dit belemmert de financiële haalbaarheid van projecten en verkleint de bereidheid tot investeren. Tekorten op businesscases zijn een van de belangrijkste oorzaken die zorgen voor de vertraging van sleutelprojecten in Limburg.⁹⁰

Figuur 4.1 Onrendabele toppen in de woningbouwketen

Onrendabele toppen op verschillende plekken in de keten

De opbrengsten van een partij zijn de kosten van de volgende partij in de keten



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van webinar over wonen: <https://www.youtube.com/watch?v=BkCRbb78BBo>

De beperkte financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten hangt samen met twee knelpunten:

1. De *beperkte omvang* van de beschikbare middelen. De middelen die de Rijksoverheid ter beschikking heeft zijn volgens onder andere de bouwende partijen onvoldoende om het totaal aan onrendabele toppen af te dekken. Ook de provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat de middelen ontoereikend zijn om voldoende betaalbare woningen te realiseren. Verder kampen gemeenten en

⁸⁹ Dit kwam niet alleen naar voren in de position papers, maar is ook door een gebiedsontwikkelaar in een gesprek genoemd: "het creëren van parkeerplaatsen in binnenstedelijk gebied is financieel ingewikkeld omdat er vaak geen directe opbrengst tegenover staat".

⁹⁰ Zo heeft de provincie aangegeven aan de rekenkamer.

corporaties met financiële onzekerheid en onvoldoende eigen financiële middelen om de onrendabele toppen op te vangen. Dit blijkt zowel uit de documentanalyse die de rekenkamer verrichte als uit de gesprekken die de rekenkamer voerde met deze partijen.⁹¹

2. Het uitblijven van *structurele* financiële middelen van het Rijk, in plaats van ad hoc middelen zoals de Stimuleringsregeling Flexwonen, de Woningbouwimpuls en de Stimuleringsregeling Zorggeschikte woningen, wordt gezien als een belangrijke belemmering. Woningbouw vraagt om langdurige financiële zekerheid. Structurele middelen zijn nodig om structureel beleid te voeren, aldus een Limburgse gemeente. Daarnaast is vanuit gemeenten en de provincie richting de rekenkamer aangegeven dat het voor kleinere woningbouwprojecten – die er in Limburg relatief veel zijn – moeilijker is om subsidies van het Rijk te verkrijgen. Dit wordt gezien als een extra obstakel. Bovendien zijn regelingen soms ingewikkeld en kost het relatief veel inspanningen om de juiste regeling te vinden en hiervoor in aanmerking te komen. Hierdoor bereiken subsidies niet altijd de gemeenten. Samenwerking tussen gemeenten is geopperd als mogelijke oplossing, maar dit brengt in de praktijk extra administratieve lasten met zich mee.

4.2.1.1 Financiële grenzen van woningcorporaties

Woningcorporaties lopen tegen hun financiële grenzen aan, waardoor de bouw van sociale huurwoningen onder druk staat. Woningcorporaties kunnen de gemaakte afspraken over sociale woningbouw niet meer waarmaken als de huren niet mee kunnen stijgen met de oplopende kosten, bijvoorbeeld als in het huurbeleid geen ruimte wordt geboden deze kostenstijgingen te kunnen doorberekenen in de huren.⁹²

Andere kostenopdrijvende factoren voor woningcorporaties zijn:

- Verduurzamingseisen: Corporaties zijn wettelijk verplicht hun bestaande voorraad te verduurzamen, maar kunnen de kosten hiervan niet volledig doorberekenen in de huur. Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met Limburgse woningcorporaties blijkt dat het verduurzamen van hun voorraad een grote opgave is. De kosten die hiervoor gemaakt worden beperken de financiële ruimte voor nieuwbouw.
- Onrendabele binnenstedelijke projecten: Corporaties zijn vaak aangewezen op dure binnenstedelijke locaties met hoge onrendabele toppen.
- Fiscale lasten: Vennootschapsbelasting en andere heffingen die corporaties verplicht zijn te betalen drukken extra op de financiële positie van corporaties.⁹³
- Hoge kosten voor de verwerving van gronden, stijgende bouw-, materiaal- en personeelskosten.

Uit gesprekken die de rekenkamer met Limburgse woningcorporaties heeft gevoerd blijkt dat de financiële houdbaarheid van het verdienmodel van corporaties onzeker is. Naast voornoemde punten hebben

⁹¹ Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd kwam daarentegen ook naar voren dat de regio Parkstad een uitzondering is op het gebrek aan financiële middelen. Vanuit de achtergrond van krimpregio heeft deze regio geprofiteerd van verschillende rijksmiddelen, waaronder de Regiodeal.

⁹² Dit wordt door verschillende partijen benadrukt in de position papers.

⁹³ Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van VRO voor 2025 is een door de Tweede Kamer gevraagde afschaffing van de Vpb-plicht niet overgenomen, vanwege het ontbreken van dekking voor de financiële gevolgen van deze maatregel.

corporaties aan de inkomstenkant ook te maken met huurverhogingslimieten, die recent eerder scherper zijn geworden (Wet betaalbare huur). De ene corporatie zal sneller tegen grenzen aanlopen dan de andere, afhankelijk van de financiële situatie en het woningaanbod. Alles bij elkaar zetten de ontwikkelingen aan zowel kosten- als inkomsten kant het verdienmodel van corporaties, en daarmee hun investeringscapaciteit, sterk onder druk. Per corporatie kan de financiële situatie verschillen – bijvoorbeeld vanwege de aard van de lokale opgave en de eigen historie – de rode draad die hierboven wordt geschetst geldt voor alle Limburgse corporaties die de rekenkamer heeft gesproken.

De beperkte financiële ruimte van woningcorporaties zet – in combinatie met de onrendabele toppen bij nieuwbouw – de realisatie van de gemaakte afspraken onder druk. Zo is er in een gesprek met de rekenkamer aangegeven dat veel woningcorporaties hun bouwplannen noodgedwongen moeten terugschalen. Ook uit een landelijke rapportage blijkt dat de realisatie van woningen door corporaties nog achterblijft bij de afspraken.⁹⁴ Wel wordt in Limburg 96% van de opgave van woningcorporaties tot 2034 financieel haalbaar geacht. Maar de benodigde investeringen vereisen een groot deel van de financiële mogelijkheden van corporaties en na 2034 zullen de investeringsmogelijkheden daardoor beperkter zijn.⁹⁵ De provincie heeft aangegeven dat dit met name in kleinere kernen tot terughoudendheid leidt bij het realiseren van woningbouwplannen van woningcorporaties, omdat de investeringen en het beheer tot hogere kosten leiden dan in grotere gemeenten (bijvoorbeeld vanwege kleine aantallen en niet geconcentreerde woningen).

4.2.1.2 Terughoudendheid van investeerders

Uit de documentanalyse en gesprekken van de rekenkamer blijkt dat (buitenlandse) investeerders terughoudend zijn om in Nederland te investeren in woningbouwprojecten. Dit komt door:

- De gestegen rente, grond- en bouwkosten.
- Wijzigingen in woon- en fiscaal beleid ofwel een gebrek aan langdurige stabiliteit in overheidsbeleid.
- Complexe regels.

De ambitie om 2/3^e betaalbare woningen te realiseren vergroot deze druk, zo blijkt uit reacties van de bouwsector en investeerders. Bindende afspraken over het structureel verhogen van de woningbouwproductie en vooral het financieren van meer betaalbare woningen, lijken hen te ver te gaan.⁹⁶ Ook hechten investeerders groot belang aan stabiel beleid bij het nemen van langetermijnbeslissingen (zie verder paragraaf 4.2.6). Omdat nu in veel gevallen niet wordt voldaan aan deze voorwaarden, breiden investeerders hun woningbouwprojecten niet uit of trekken zich zelfs terug. Dat geldt voor Nederland als geheel en voor Limburg.

⁹⁴ Autoriteit Woningcorporaties, Staat van de corporatiesector 2025, 2025.

⁹⁵ Ortec Finance en ABF Research, Financiële doorrekening NPA 2025-2035, 2024.

⁹⁶ <https://www.buildsight.nl/blog-bouwsector-roert-zich-in-aanloop-naar-woontop/> (4 december 2024).
<https://nos.nl/artikel/2547149-pensioenfondsen-zetten-geen-handtekening-onder-afspraken-betaalbare-woning> (5 december 2024).

4.2.1.3 Onvoldoende financiering voor herstructurering en gebiedsontwikkeling⁹⁷

Naast de financiële knelpunten bij nieuwbouw is er een structureel tekort aan middelen voor herstructurering en transformatie. In (Zuid-)Limburg bestaat de woningbouwopgave niet alleen uit nieuwbouw, maar ook zijn sloop, herontwikkeling en investeringen in leefbaarheid belangrijk (zie paragraaf 1.3). De provincie geeft aan dat de financiering voor deze opgaven beperkt is en onvoldoende aansluit bij de benodigde investeringen:

- Rijksmiddelen zijn grotendeels gericht op het realiseren van woningbouwcijfers (aantallen woningen) en minder op bredere transformatie/gebiedsontwikkeling. Alleen specifieke programma's, zoals Heerlen-Noord binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, ontvangen structurele financiering voor herontwikkeling en leefbaarheid. In de meeste Limburgse gemeenten ontbreekt het echter aan structurele financiering voor noodzakelijke sloop en herontwikkeling.
- Regelingen sluiten slecht aan op herstructurering. Zo is de regeling Woningbouwimpuls bedoeld om woningbouwprojecten financieel haalbaar te maken, maar omdat herstructureringsprojecten vaak gepaard gaan met sloop, halen gemeenten niet altijd de netto woningtoename die nodig is om voor deze regeling in aanmerking te komen.

Volgens de provincie is een integrale gebiedsontwikkeling noodzakelijk voor succesvolle herstructurering. Dit betekent niet alleen nieuwe woningen toevoegen, maar ook investeren in:

- Sloop en herontwikkeling van verouderde gebouwen en gebieden.
- Infrastructuur en mobiliteit om wijken toekomstbestendig te maken.
- Groen en openbare ruimte om de leefbaarheid te versterken.
- Economische ontwikkeling, zodat nieuwe en bestaande bewoners profiteren van investeringen.

Gemeenten en woningcorporaties kunnen deels investeren in sloop en herontwikkeling, maar private partijen zijn terughoudend vanwege de lagere rendementen ten opzichte van nieuwbouw op uitleglocaties.

Verder is vanuit een woningcorporatie aan de rekenkamer aangegeven dat er soms maatschappelijke en politieke weerstand is tegen sloop. Renovatie is echter vaak complexer en brengt hogere kosten met zich mee. Hierdoor kunnen spanningen ontstaan tussen partijen die woningen als erfgoed beschouwen en corporaties die betaalbare woningen willen realiseren conform de gemaakte woningbouwafspraken.

4.2.1.4 Mogelijke oplossingsrichtingen

Uit de landelijke rapporten die de rekenkamer heeft bestudeerd en gesprekken die zij met Limburgse betrokkenen heeft gevoerd komen de volgende mogelijke oplossingsrichtingen naar voren om de financiële haalbaarheid van woningbouw te vergroten:

- Verbeteren van het verdienmodel van corporaties, bijvoorbeeld via inkomensafhankelijke huurverhogingen, subsidies of fiscale voordelen voor verduurzaming en BTW-aftrek voor sociale

⁹⁷ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met ambtelijk betrokkenen van de provincie. De in deze paragraaf genoemde standpunten weerspiegelen de zienswijze van de provincie, zoals deze zijn toegelicht in het gesprek.

woningbouw.

- Maatregelen om onrendabele toppen te verkleinen, zoals het verlagen van grondprijzen, hogere verdichting of een aangepaste kwalitatieve samenstelling van projecten. Maar ook sterkere samenwerking binnen de bouwketen kan bijdragen. Als een project financieel niet haalbaar is, kunnen betrokken partijen gezamenlijk zoeken naar oplossingen. Denk aan grondprijsverlaging, het accepteren van lagere rendementen door ontwikkelaars, of cofinanciering vanuit andere partijen. De provincie kan hierin een ondersteunende rol spelen door onderzoek, kennisdeling en financiële steun.
- Conceptueel, modulair en industrieel bouwen: Dit kan bijdragen aan lagere bouwkosten en snellere realisatie door productie van bouwcomponenten in fabrieken in plaats van op de bouwplaats. Ook de provincie en een gemeente hebben dit richting de rekenkamer aangegeven als mogelijke oplossing voor betaalbare woningen. De realisatie hiervan in kleine gemeenten is echter lastiger en vraagt om nieuwe vormen van samenwerking.
- Continuïteit van beleid, een stabiel fiscaal klimaat, structurele middelen die niet alleen gericht zijn op aantallen, maar ook gericht op transformatie en gebiedsontwikkeling.

4.2.2 Tekort aan personele capaciteit

Om alle stappen van het woningbouwproces te kunnen doorlopen is personeel nodig, maar betrokken partijen ervaren een tekort aan (bekwaam) uitvoeringspersoneel in de verschillende stappen van het proces. In diverse documenten en gesprekken met zowel de provincie Limburg, Limburgse gemeenten en Limburgse woningcorporaties is naar voren gebracht dat vooral de ambtelijke capaciteit bij gemeenten een knelpunt is. Dit capaciteitstekort bij gemeenten wordt gezien als een groot obstakel voor de beoogde verdere woningbouwversnelling. Het tekort leidt bijvoorbeeld tot concurrentie tussen verschillende partijen, wat zorgt voor personeelwisselingen en een gebrek aan consistentie en continuïteit in projecten. Het zorgt er ook voor dat gemeenten onvoldoende gebruik kunnen maken van de verkregen subsidies van het Rijk, wat leidt tot een inefficiënte besteding van middelen. De ambtenaren die er zijn, worden ook deels in beslag genomen door (nieuwe) overlegstructuren, waardoor minder aan de uitvoering kan worden gewerkt. Daarnaast zijn er in Limburg veel kleine woningbouwplannen⁹⁸, wat relatief veel capaciteit vergt.

Ook in andere stappen van het woningbouwproces wordt, zoals reeds opgemerkt, een tekort aan (bekwaam) uitvoeringspersoneel ervaren. Zo ontbreekt het bij lokale en provinciale overheden bijvoorbeeld aan planeconomen, ecologen en vergunningverleners, maar ook de Raad van State, ontwikkelaars, corporaties en bouwers kampen met personeelstekorten.

Samenvattend kan gesteld worden dat schaarste aan personeel in alle stappen van het woningbouwproces, maar met name bij gemeenten, zorgt voor vertragingen in de realisatie van woningbouw.

Oplossingen worden gezocht in anders werken zodat capaciteit gedeeld en bespaard kan worden. Hierbij

⁹⁸ Zo'n 75% van de plannen bestaat uit maximaal 10 woningen, aldus een ambtelijk betrokkene van de provincie.

worden genoemd⁹⁹: publiek-private samenwerking, minder overleggen, focus op uitvoering bestaande plannen, stabiel beleid met meer en structurele financiële middelen (o.a. doorzetten flexpoolregeling), uitwisseling capaciteit, standaardisering van bouw, parallel plannen, samenwerking tussen organisaties en delen van kennis en best practices zoals efficiëntere procedures. De rekenkamer constateert dat de rollen die gesprekspartners daarbij zien weggelegd voor de provincies gericht zijn op het doorzetten of nog meer stimuleren en (financieel) ondersteunen van de genoemde oplossingen.

4.2.3 Randvoorwaarden voor woningbouw

Uit gesprekken met Limburgse betrokkenen en de analyse van de position papers blijkt dat verschillende randvoorwaarden een rol spelen bij het realiseren van de woningbouwprojecten. Zowel infrastructurele randvoorwaarden (zoals elektriciteitsaansluitingen) als sectorale regelgeving (zoals stikstof) kunnen namelijk belemmerend werken. In deze paragraaf gaan we op beide aspecten in.

- **Infrastructurele randvoorwaarden**

Het realiseren van de woningbouwopgave vraagt niet alleen om grond en woningen, maar ook de aanwezigheid van verschillende vormen van infrastructuur. In gesprekken met Limburgse gemeenten werd bijvoorbeeld de aansluiting op het elektriciteitsnet als knelpunt genoemd waarbij de wachttijden tot aansluiting oplopen. Ook aansluiting op het drinkwaternet en verkeersinfrastructuur zijn voorbeelden van benodigde infrastructuur. Het ontbreken of pas laat beschikbaar zijn van de genoemde infrastructuur kan tot vertragingen leiden in het realiseren van bewoonbare en goed te gebruiken woningen.

Voor een succesvolle woningbouwstrategie moet de ontwikkeling van infrastructuur voorafgaan aan de bouw. Uit de documentanalyse van de rekenkamer blijkt dat voor investeringen in de infrastructuur veelal naar het Rijk wordt verwezen. Door het Rijk is eind 2024 € 2,5 miljard beschikbaar gesteld voor investeringen in infrastructuur voor ontsluitingen van nieuwbouwprojecten in Nederland (aanpassing Woningbouwimpuls). Het grootste deel van de geplande Rijksinvesteringen in de ontsluiting van nieuwe woningen moet echter de komende jaren nog worden uitgevoerd.¹⁰⁰

Hoewel voor investeringen in infrastructuur vooral naar het Rijk wordt gekeken, is in een gesprek met de rekenkamer door een ontwikkelaar aangegeven dat de provincie een belangrijke rol kan spelen bij het voorzien in randvoorwaarden van grote projecten, zoals het zorgen voor bereikbaarheid en aansluiting op water en stroom. Hoewel dit niet direct de verantwoordelijkheid van de provincie is, zo wordt daarbij gesteld, kan hun betrokkenheid helpen bij de ruimtelijke ordening.

- **Sectorale regelgeving**

Voor de begin- en eindstappen van het woningbouwproces kan sectorale regelgeving zorgen voor extra eisen en belemmeringen bij woningbouwprojecten. In de position papers is dit regelmatig als belemmering

⁹⁹ In gesprekken met de rekenkamer en in de position papers.

¹⁰⁰ Rijksoverheid, IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024).

genoemd, waarbij het gaat om regels rondom bijvoorbeeld CO₂-budgetten, stikstofproblematiek, waterbeheer, geluidsproblematiek, geurcirkels, spoorvervoer van gevaarlijke stoffen in de buurt van nieuwbouwprojecten. Een voorbeeld van regelgeving dat in verschillende gesprekken met Limburgse betrokkenen werd benoemd zijn spuitzones. Dit zijn zones waarbinnen woningbouw niet is toegestaan vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁰¹ Daarnaast gelden er landelijke en provinciale belemmeringen voor buitenstedelijk bouwen (zie paragraaf 5.2.1). Enkele Limburgse gemeenten hebben aan de rekenkamer aangegeven dat de provincie regie zou moeten nemen op essentiële ruimtelijke vraagstukken, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van het platteland, waar -volgens hen- duidelijke keuzes ontbreken.

De rekenkamer merkt op dat veel regels fungeren als noodzakelijke randvoorwaarden die, mits ze vroegtijdig en adequaat in het proces worden meegenomen, kunnen bijdragen aan voorspelbaarheid en een betere planning van woningbouwprojecten. Tegelijkertijd geldt dat dit niet altijd mogelijk is, zeker wanneer regelgeving of de interpretatie ervan verandert. Dan kan vertraging bij woningbouwprojecten ontstaan. Een actueel voorbeeld is de stikstofproblematiek. Daar gaan we hieronder verder op in.

Stikstofproblematiek als rem op woningbouw. Nieuwe regels vergroten onzekerheid

'Stikstof' vormt in toenemende mate een belemmering voor woningbouw, ook in Limburg. In Midden-Limburg, waar veel bouwlocaties relatief dicht bij Natura 2000-gebieden liggen, zijn al eerder projecten geraakt. Zo moest het plan voor circa 900 woningen op het Melickerveld in Roermond vanwege stikstofdruk worden teruggeschroefd naar ongeveer 400 à 480 woningen, en is het nog onzeker of voor dit aantal überhaupt vergunningen kunnen worden verleend.¹⁰² In Noord- en Zuid-Limburg speelde stikstof aanvankelijk minder, mede doordat veel locaties op grotere afstand van natuurgebieden liggen. Toch is ook daar de situatie inmiddels veranderd door een recente uitspraak van de Raad van State.¹⁰³ Intern salderen is sinds december 2024 niet langer vergunningsvrij. Daardoor geldt voor meer (woningbouw)projecten een natuurvergunningplicht, wat leidt tot vertragingen en onzekerheid. Een Limburgse gemeente heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat enkele projecten hierdoor geraakt worden en in ieder geval vertraging oplopen. Ook landelijk zijn de zorgen groot. Volgens Bouwend Nederland staat een derde van de geplande nieuwbouw tot 2030 onder druk door de stikstofregels.¹⁰⁴

Het is nog onduidelijk wat de exacte gevolgen zijn van de recente gerechtelijke uitspraak en de provincie kan hier nog geen duidelijkheid over geven. De provincie onderzoekt momenteel de gevolgen van de gerechtelijke uitspraak; alleen al in Limburg zijn ruim 300 natuurvergunningsaanvragen in behandeling, waaronder ook voor woningbouwprojecten. Door het striktere toetsingskader is het lastiger om juridisch houdbare vergunningen te verlenen. De provincie heeft in een eerder stadium wel stikstofruimte gereserveerd voor woningbouw, maar het is volgens de provincie nog onduidelijk in hoeverre die ruimte

¹⁰¹ Verantwoordelijkheden en bevoegdheden hiervoor liggen met name bij het Rijk en gemeenten.

¹⁰² Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met een woningcorporatie.

¹⁰³ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@147425/202201311-1-r2>.

¹⁰⁴ <https://nos.nl/artikel/2559510-derde-deel-geplande-nieuwbouw-in-gevaar-door-stikstof>.

voldoende soelaas biedt onder de nieuwe regels.¹⁰⁵ Betrokkenen van een Limburgse gemeente hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat ze hopen snel duidelijkheid te krijgen van de provincie over de processen en mogelijke prioritering. De onduidelijkheid/onzekerheid zet een rem op woningbouwplannen, aldus een betrokkene.

4.2.4 Schaarste aan en beperkte grip op locaties

Een belangrijke stap in het woningbouwproces is het vinden van een geschikte locatie. Het eigendom en beheer van grond is daarbij een belangrijke sturingsvariabele. Wie de grond heeft, op de juiste plek en die indien nodig van bestemming kan veranderen, heeft veel invloed op het gebruik daarvan. Vrije ruimte, grond die nog van bestemming naar bouwgrond kan veranderen, wordt in Nederland echter steeds schaarser. Hierdoor is er sprake van druk op, ofwel 'een gevecht om' de ruimte. Onvoldoende bouwlocaties komen dan ook als knelpunt naar voren in position papers van veel partijen. Daar komt voor het realiseren van de huidige woningbouwopgave nog bij dat Limburgse overheden in het algemeen weinig bouwgrond in bezit hebben (gemeente hebben nog enige gronden in eigendom, Rijk, provincies en waterschappen nauwelijks).¹⁰⁶ Ook woningcorporaties hebben weinig eigen grond.¹⁰⁷ De afhankelijkheid van andere partijen in het kopen of gebruiken van gronden kan resulteren in hogere grondprijzen, wat vooral voor betaalbare woningbouw een knelpunt kan zijn.

Woningbouw en kwalitatieve eisen aan woningbouw – waaronder betaalbare woningen en verschillende typen woningen – kunnen sneller worden gerealiseerd wanneer gemeenten zelf over grondposities beschikken.¹⁰⁸ De afgelopen decennia kenmerken zich echter door steeds minder actief grondbeleid (voor woningbouw) door gemeenten.¹⁰⁹ Meerdere partijen (zowel nationaal als in Limburg) zijn van mening dat de overheid sterkere grip moet krijgen op grond en de prijs daarvan.¹¹⁰ In een gesprek met de rekenkamer gaf een Limburgse gemeente bijvoorbeeld aan dat de grondprijs in de betreffende gemeente hoger is dan het nationale benchmarkgemiddelde. Voor meer grip op de grondmarkt wordt een meer actief (gemeentelijk en provinciaal) grondbeleid voorgesteld. Met meer actief grondbeleid kan beter gestuurd worden op publieke doelen zoals betaalbare woningen en het kan in enige mate ook leiden tot meer bouwproductie.¹¹¹ Ook ambtelijk betrokkenen van de provincie Limburg stellen in gesprek met de

¹⁰⁵ Beantwoording schriftelijke vragen door de provincie, 19 februari 2025 en Mededeling portefeuillehouder inzake RvS uitspraken inzake intern salderen (d.d. 7 februari 2025).

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/van-wie-is-de-grond-in-nederland~b5ac8934/> en <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/deze-grote-eigenaren-bezitten-onze-schaarse-grond~v406063/> (november 2020) en IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024). En daarnaast ook Maatschappelijke-kansen-grondbezit-overheden, Wageningen University & Research, juni 2017.

¹⁰⁷ Eind 2014 hadden woningcorporaties nog veel eigen grond. In 2015 maakte de nieuwe Woningwet daar een einde aan. Corporaties mochten grond voor sociale woningbouw nog maar 5 jaar in bezit hebben. Daardoor kochten corporaties minder grond aan én moesten ze veel grond verplicht verkopen. Dat betekende afscheid van flexibiliteit en van snelheid voor de bouw van sociale huurwoningen. Want voor grond zijn corporaties sindsdien aangewezen op projectontwikkelaars en gemeenten.

¹⁰⁸ Position paper VNG.

¹⁰⁹ Als gevolg van verliezen na de financiële crisis van 2008 en aangescherpte regels naar aanleiding daarvan zijn gemeenten terughoudend geworden bij het verwerven van grondposities. Dit wordt ook aangegeven in Deloitte. Grond voor transitie. Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen. 10 juni 2021.

¹¹⁰ Zo blijkt uit documentanalyse en gesprekken van de rekenkamer met een woningbouwdeskundige, een woningcorporatie en investeerders.

¹¹¹ Deloitte. Actief grondbeleid en woningbouwproductie, juni 2021 (onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse

rekenkamer dat de eigenaren van de grond vaak bepalend zijn voor wat en waar wordt gebouwd. Door (voor grootschalige ontwikkelingen) proactief grondposities in te nemen, zelf gronden te verwerven en in te brengen of samen met gemeenten te investeren in grondverwerving, kan de provincie de snelheid van bepaalde plannen verhogen en meer invloed uitoefenen op de voorbereidende stappen en op de invulling van bouwlocaties door bijvoorbeeld betaalbaarheidseisen te stellen aan plannen.

De rekenkamer constateert dat in algemene zin de overheid beperkt grip heeft op grond, omdat veel grond niet (meer) in overheidshanden is. De provincie kan door richtinggevendere keuzes in het gebruik van ruimte en net als bij bijvoorbeeld natuur meer actief instappen in het verwerven van grondposities, waarbij goede afstemming met gemeenten en contact met grondeigenaren, nu veelal private partijen, van belang is. Ze kan dan vervolgens ook meer invloed uitoefenen op de invulling van de woningbouwplannen, bijvoorbeeld door betaalbaarheidseisen te stellen.

Daarnaast wordt in gesprekken met Limburgse gemeenten en position papers benoemd dat meer regie en duidelijke keuzes nodig zijn bij de ruimtelijke opgaven door overheden met daarbij voldoende ruimte voor woningbouw. Met het oog op het 'gevecht om ruimte' is in gesprekken tegenover de rekenkamer aangegeven dat de landelijke en provinciale overheid meer regie moet nemen en duidelijkheid moet geven over keuzes in de ruimtelijke opgaven. Dit wordt bevestigd in documenten die de rekenkamer heeft bestudeerd.¹¹² De provincie zou daarbij duidelijk haar prioriteiten moet aangeven richting gemeenten.

4.2.5 Gemiddeld lange procedures

Zoals eerder aangegeven duurt het doorlopen van het proces van woningbouw nu gemiddeld 10 jaar, waarvan 8 jaar aan planning en procedures en 2 jaar aan de daadwerkelijke bouw. Uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken leidt de rekenkamer af dat verschillende belemmeringen daarbij een belangrijke rol spelen (en voor vertraging kunnen zorgen). Zoals reeds in paragraaf 4.2.3 aangegeven, kunnen de nieuwe regels voor stikstof en het ontbreken of pas laat beschikbaar zijn van de infrastructuur, zoals aansluiting op het elektriciteitsnet, het drinkwaternet en de verkeersinfrastructuur tot vertragingen leiden. Verschillende betrokkenen die de rekenkamer in Limburg heeft gesproken wezen hierop. Verder zorgen de uitgebreide bezwaar- en beroepsmogelijkheden in de bestaande wet- en regelgeving regelmatig voor vertraging bij woningbouwprojecten. Het beroep van mensen en organisaties tegen woningbouwplannen van gemeenten kan in eerste instantie bij de rechtbank plaatsvinden en kan in hoger beroep bij de Raad van State worden ingediend. Het bezwaarproces tegen omgevingsplannen en bouwvergunningen kan langdurig en complex zijn, wat leidt tot vertragingen en hogere kosten.

De provincie heeft beperkte directe invloed op de hoeveelheid en de snelheid van procedures. Belangrijke uitzondering daarop is de toetsing op de gemeentelijke woningbouwplannen. Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat Limburgse gemeenten en een woningcorporatie de toetsing van de

Zaken en Koninkrijksrelaties).

¹¹² IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024) en Volkskrant, Van wie is de grond (november 2020). Zie eerdere voetnoot voor de link naar het artikel.

provincie te gedetailleerd vinden. Dit is volgens hen een belangrijk knelpunt en zorgt volgens hen voor vertraging in de processen en voor inefficiëntie. Er wordt dan ook gepleit voor een meer faciliterende houding van de provincie. In paragraaf 5.2.2 wordt verder ingegaan op de sturing van de provincie op de gemeentelijke plannen en de zorgen van gemeenten hierbij.

Een andere manier waarop de provincie kan bijdragen is het onder de aandacht brengen en stimuleren van bewezen oplossingen en bovengemeentelijke vraagstukken coördineren. Dit bevordert een efficiëntere aanpak van projecten en zorgt ervoor dat gemeenten niet telkens opnieuw het wiel hoeven uit te vinden. Daarbij valt op dat bij verschillende goede voorbeelden die de rekenkamer bij het onderzoek naar de woningbouwopgave in Noord-Brabant in beeld heeft gekregen om procedures te beperken sprake was van goede (publiek-private) samenwerking tussen de betrokken partijen.¹¹³ Ook werden parallel plannen (gelijktijdig i.p.v. volgtijdig onderdelen aanpakken) en standaardisering en vraagbundeling genoemd, die bouw- en vergunningsprocessen kunnen versnellen.

4.2.5.1 Niet alle partijen op één lijn

De snelheid van procedures en succes van de keten van het woningbouwproces hangt ook af van een goede samenwerking tussen de betrokken partijen. Zowel in verschillende position papers als in gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd wordt het gebrek aan een goede samenwerking naar voren gebracht. Op basis van de gevoerde gesprekken leidt de rekenkamer af dat vooral de samenwerking tussen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars een belangrijke factor is in het verklaren van vertraging of juist versnelling. De genoemde partijen hebben binnen het woningbouwproces 'in de uitvoering' ook de grootste rol, zo wordt daarbij opgemerkt. Enkele partijen noemden in gesprekken met de rekenkamer dat de samenwerking in Limburg groeit, maar ook zijn er signalen aan de rekenkamer gegeven dat er nog verbetering nodig is en dat de samenwerking nog niet altijd soepel verloopt. Deels is een subregionale focus van lokale partijen hiervan de oorzaak.

Voor een goede samenwerking zijn een gedeelde visie en/of duidelijke afspraken van belang. De rekenkamer constateert echter dat niet alle partijen op één lijn zitten. Het gebrek aan consensus kan zorgen voor onduidelijkheden over woningbouwplannen en processen vertragen. In hoofdstuk 2 is al aan bod gekomen dat de Limburgse gemeenten ambitieuzere doelen hebben dan de provincie. Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd komt naar voren dat gemeenten zowel bij het sluiten van de Limburgse woondeal als bij de uitvoering andere visies hebben over bijvoorbeeld bevolkingsprognoses. Dit leidt tot discussies over realistische groeimogelijkheden en woningbehoeften. Verder hebben verschillende partijen (gemeenten en woningcorporaties) onderling onvoldoende inzicht in elkaars plannen, zo komt uit gesprekken met Limburgse woningcorporaties naar voren. Daarnaast is er onduidelijkheid over de invulling van de afspraken in de woondeal, zo blijkt uit gesprekken met Limburgse gemeenten en woningcorporaties. Zo worden betaalbaarheidseisen door verschillende partijen soms anders geïnterpreteerd. Vooral over de vraag welke gemeenten welk aandeel sociale huur voor hun rekening dienen te nemen is geen onderlinge consensus. Het gebrek aan een gedeeld en concreet beeld waar de

¹¹³ Zuidelijke Rekenkamer. Wonen Provincie Noord-Brabant. 2025.

sociale huur moet worden gerealiseerd zorgt voor een moeizame uitvoering, aldus een Limburgse woningcorporatie. De rekenkamer merkt daarbij op dat er wel afspraken over gemeentelijke woningbouwprogrammeringen zijn vastgesteld, maar dat er vraagtekens worden gezet bij de waarde van deze afspraken (zie paragraaf 5.3.1).

4.2.6 Wisselend en onvoorspelbaar beleid en regelgeving

Er is grote behoefte aan meer stabiliteit in beleid (zie ook paragraaf 4.2.1). Vrijwel alle partijen geven dit aan in hun position papers en ook in gesprekken met Limburgse betrokkenen wordt onzekerheid en fluctuerend rijksbeleid benadrukt. Dit komt het investeringsklimaat van woningbouw niet ten goede. In de documenten en in een gesprek met investeerders en een ontwikkelaar wordt daarbij gesteld dat fluctuerend overheidsbeleid onzekerheid met zich meebrengt en investeringsbeslissingen (die voor de lange termijn zijn) tempert. Investeerders gaven in een gesprek met de rekenkamer de volgende voorbeelden van beleidsveranderingen: maximering van de huurprijsontwikkeling in de vrije sector, verhoging van het algemene tarief van de overdrachtsbelasting, regulering van de middenhuurwoningen, afschaffen van de fiscale beleggingsinstelling en de beperking van de renteaftrek. Effecten van beleid (swijzigingen) worden pas relatief laat zichtbaar, waardoor het voor betrokken partijen lastig is ingrepen te plannen of een eenmaal ingezette koers te wijzigen. Het zorgt daarmee voor terughoudendheid en een afwachtende houding bij investeerders, ontwikkelaars en uitvoerders. De recente veranderingen in de fiscale behandeling en de huurregulering maakt beleggers bijvoorbeeld wantrouwend ten aanzien van het overheidsbeleid.

Ook vanuit Limburgse gemeenten is richting de rekenkamer aangegeven dat marktpartijen behoefte hebben aan een duidelijke lange termijn visie. Door transparantie te bieden over bouwlocaties, woningtypen en omvang, kan de markt beter anticiperen.

Samenvattend kan gesteld worden dat wisselend en onvoorspelbaar beleid en regelgeving leiden tot terughoudendheid en een afwachtende houding bij betrokken partijen, tot minder investeringen in woningbouw en daarmee komen minder woningbouwplannen tot uitvoering. De oplossing is zorgen voor langdurig consistent en voorzienbaar beleid. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de rijksoverheid. De provincie kan het Rijk hierop aanspreken en in de doorvertaling en de afspraken voor de eigen provincie het voortouw in nemen.

4.3 Provincie heeft inzicht in belemmeringen en kritische succesfactoren

Uit de bredere analyse van de rekenkamer blijkt dat iedere partij een andere combinatie van belemmeringen benadrukt en hieraan een verschillend gewicht toekent. De Limburgse gemeenten wijzen er daarnaast op dat het provinciale beleid onvoldoende aansluit op de specifieke omstandigheden en woningmarkten in (hun) regio's. Dit alles maakt het vinden van gedeelde oplossingen complex. Tegelijkertijd blijkt dat de provincie zich bewust is van veel van deze uitdagingen. De provincie brengt belemmeringen en kritische succesfactoren systematisch in kaart. Dit inzicht heeft de provincie de afgelopen jaren verdiept.

De rekenkamer constateert op basis van gesprekken en documentanalyse dat de provincie een goed en volledig beeld heeft van de belangrijkste belemmeringen en kritische succesfactoren. De door de rekenkamer geïnventariseerde knelpunten komen overeen met de belemmeringen die de provincie zelf signaleert.

Reeds bij de bestuurlijke afspraak woningbouw 2022-2030 tussen de provincie en het Rijk (september 2022) benoemt de provincie belemmeringen en kritische succesfactoren en geeft zij daarvan een overzicht. Nadien blijft dit een terugkerend thema. In de woondeal en de Woonmonitor 2023 en 2024 worden de knelpunten verder geanalyseerd en verfijnd, en in de correspondentie met het ministerie van VRO wordt gepleit voor passende maatregelen.¹¹⁴

De rekenkamer constateert dat de lijst met belemmeringen en kritische succesfactoren alleen maar langer is geworden. Dit komt vooral doordat de provincie en gemeenten deze steeds systematischer benoemen en gedetailleerder categoriseren, waardoor het inzicht steeds scherper wordt. Nieuwe en verfijnde knelpunten zijn onder andere netcongestie, (drink)waterbeheer en hoogwaterveiligheid, huisvesting arbeidsmigranten en ruimtelijke milieuregels zoals PFAS, spuitzones en hoogspanningsmasten.¹¹⁵

In de gesprekken die de provincie met de gemeenten heeft gevoerd in het kader van Straatje erbij, zijn opnieuw verschillende knel- en aandachtspunten naar voren gekomen.¹¹⁶ Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan. Deze inzichten en aanbevelingen worden in 2025 verder onderzocht bij de actualisatie van de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en, waar mogelijk, vertaald naar concreet beleid. In 2026 volgt de actualisatie van de Omgevingsverordening. Figuur 4.2 geeft een overzicht van de gemeentelijke aanbevelingen voor de actualisatie van de POVI.

¹¹⁴ Herijking van de Limburgse woningbouwopgave, 27 februari 2024.

¹¹⁵ Woonmonitor 2024 provincie Limburg, Oplegnotitie Focus Kritische Succesfactoren (2024) en Straatje erbij (2024)

¹¹⁶ Straatje erbij, 26 november 2024.

Figuur 4.2. Gemeentelijke aanbevelingen voor actualisatie POVI.



Bron: Straatje erbij

5 Invulling provinciale rol in de praktijk

In dit hoofdstuk geven we inzicht in hoe de provincie Limburg in de praktijk invulling geeft aan haar rol op het gebied van wonen. In paragraaf 1.4 is al kort beschreven dat in de wettelijke verdeling van taken de provincie vooral een ruimtelijke en coördinerende rol heeft. In dit hoofdstuk beschrijven we de formele en overige instrumenten die de provincie kan inzetten, en hoe deze in de praktijk in Limburg worden toegepast. Daarbij wordt onder meer gereflecteerd op hoe de inzet van instrumenten past bij de belemmeringen die in hoofdstuk 4 aan bod zijn gekomen. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de vraag in hoeverre de provincie complementair is ten opzichte van de overige partijen en bijdraagt aan een goed functionerend bestuurlijk netwerk ten behoeve van de woningbouw.

5.1 Provinciale instrumenten om de woningbouwopgave te realiseren

Voor het realiseren van de provinciale doelen omtrent de woningbouw staan de provincie drie typen instrumenten ter beschikking:

1. Instrumenten in het kader van de ruimtelijke ordening.
2. Instrumenten in het kader van de coördinerende rol.
3. Overige instrumenten, zoals ondersteuning/facilitering.

Ruimtelijke ordening

De instrumenten in het kader van de ruimtelijke ordening geven de provincie de mogelijkheid om regels te stellen en in te grijpen bij omgevingsplannen, waar gemeenten in eerste instantie voor verantwoordelijk zijn. Voorbeelden daarvan zijn instructieregels in de omgevingsverordening, instructies aan gemeenten, toetsing op omgevingsvergunningen, zienswijzen, reactieve interventies en beroep bij de Raad van State. Een totaaloverzicht van de ruimtelijke instrumenten is opgenomen in bijlage 4. Bij de inzet van deze ruimtelijke instrumenten door de provincie moet er wel sprake zijn van provinciale belangen. Daarom is het cruciaal dat de provincie deze belangen vastlegt en concretiseert. Tot slot is de provincie verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht op medebewindstaken van gemeenten, waaronder ruimtelijke ordening: beschikken gemeenten over gebiedsdekkende omgevingsplannen en voldoen deze aan de wettelijke eisen en normen.¹¹⁷

Coördineren

Vanwege de betrokkenheid van verschillende partijen, zoals gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, investeerders en bouwers, is een goede afstemming en samenwerking essentieel. In het kader van haar coördinerende rol kan de provincie partners bijeenbrengen en zorgen voor een gedeelde richting. Wanneer gemeenten de woningbouwafspraken en doelstellingen niet naar behoren uitvoeren binnen hun bevoegdheden, kan de provincie interveniëren via overleg, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Leidt overleg niet tot het gewenste resultaat, dan kan de provincie als laatste optie

¹¹⁷ De provincie is ook verantwoordelijk voor interbestuurlijk toezicht op huisvesting van statushouders door gemeenten.

ingrijpen door het gesprek naar een hoger ambtelijk of naar het bestuurlijk niveau te 'escaleren' of door haar (ruimtelijke) instrumenten in te zetten.

Ondersteunen en faciliteren

Naast de instrumenten gericht op ruimtelijke ordening en de coördinerende rol, beschikt de provincie ook over instrumenten om de woningbouw direct te ondersteunen en te faciliteren. Zo kan de provincie via kennisdeling, zoals het beschikbaar stellen van data of best practices, bijdragen aan een effectieve aanpak van de woningbouwopgave. Daarnaast kan de provincie financiële middelen inzetten, zoals subsidies, leningen, fondsen en stimuleringsregelingen, of extra ambtelijke capaciteit aanbieden ter ondersteuning.

In de volgende paragrafen analyseren we hoe de provincie Limburg de genoemde instrumenten in de praktijk inzet en welke resultaten hiermee worden behaald.

5.2 Ruimtelijke sturing op bouwen in het buitengebied en gemeentelijke plannen

In tabel 5.1 wordt een overzicht gegeven van de inzet van ruimtelijke instrumenten door de provincie Limburg. Door middel van cirkels wordt aangegeven in welke mate de provincie gebruikmaakt van deze instrumenten:

- Volle cirkel (●): instrument dat actief/veel wordt ingezet door de provincie.
- Halfvolle cirkel (◐): instrument dat beperkt wordt ingezet.
- Lege cirkel (○): instrument dat niet wordt ingezet.

De rekenkamer benadrukt hierbij dat het feit dat een instrument wel of niet wordt ingezet, niet per definitie als positief of negatief wordt beoordeeld. Het kan juist een bewuste keuze zijn, passend binnen de beleidscontext en de rolverdeling met andere betrokken partijen. Bovendien kan de inzet van een instrument een indicatie zijn dat bepaalde processen goed of juist minder goed verlopen.

Tabel 5.1. Overzicht van de invulling van de ruimtelijke instrumenten door de provincie, 2021- 2024

Beleidsontwikkeling

Omgevingsvisie (bevoegdheid PS)	In 2021 hebben PS de Omgevingsvisie vastgesteld. Hierin staat dat alle woningbouw een provinciaal belang is. Daarnaast staat de ambitie beschreven van een toekomstbestendige woningmarkt met voldoende woningen van de juiste kwaliteit op de juiste plek, die waar mogelijk op het juiste moment beschikbaar én betaalbaar zijn. Als uitgangspunt geldt het principe 'meer stad, meer land', waarbij nieuwe stedelijke ontwikkelingen in principe in bestaand bebouwd gebied horen.
(Beleids)programma (bevoegdheid PS/GS)	Het beleid van de provincie is verder uitgewerkt in het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen, zie ook hoofdstuk 2.

Beleidsuitwerking en -uitvoering vooraf

Instructieregels omgevingsverordening (bevoegdheid PS)	Door instructieregels kunnen in de omgevingsverordening algemeen geldende instructies aan gemeenten worden gegeven voor omgevingsplannen. In de verordening is opgenomen dat nieuwe woningbouwplannen rekening houden met de principes uit de omgevingsvisie. Ook dient er sprake te zijn van een behoefte zoals aangetoond door behoefteonderzoek.
Instructies (bevoegdheid GS)	GS kunnen gemeenten een (eenmalige) opdracht geven over de inhoud van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld regels waardoor wel of geen woningen mogelijk zijn, of regels waaraan de te bouwen woningen moeten voldoen (bijvoorbeeld betaalbaarheid). De provincie geeft geen instructies aan gemeenten in het kader van de woningbouw.
Projectbesluit (bevoegdheid GS)	Een projectbesluit (de opvolger van het provinciaal inpassingsplan) is in de kern een door de provincie gemaakt omgevingsplan voor complexe projecten in de fysieke leefomgeving. De provincie heeft de afgelopen jaren geen projectbesluiten (of inpassingsplannen) ingezet in het kader van de woningbouw.
Vooroverleg (bevoegdheid GS)	Voorafgaand aan de Omgevingswet werd tussen de gemeente en de provincie vooroverleg gevoerd over de woningbouwplannen. Na ingang van deze wet is dit veranderd en wordt de Omgevingswet gevolgd waarin is opgenomen dat 'zo nodig' wordt afgestemd tussen provincie en gemeente.
Toetsen omgevingsvergunning (bevoegdheid GS)	Bij een omgevingsvergunning voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan kan de provincie gemeenten hierover advies geven of deze aanvragen zelf toetsen. Bij deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) hebben GS besloten dat zij advies- en instemmingsrecht hebben bij de realisatie van iedere woning.

Beleidsuitwerking en -uitvoering achteraf

Zienswijze (bevoegdheid GS)	De provincie kan een zienswijze op gemeentelijke ontwerp-omgevingsplannen uitbrengen. De provincie heeft geen inzicht gegeven in de mate waarop zienswijzen zijn ingezet bij de woningbouw ¹¹⁸
Reactieve interventie (bevoegdheid GS)	Met een reactieve interventie kan de provincie aangeven dat zij niet instemt met het gemeentelijke omgevingsplan en kan zij bepaalde delen van het plan tegenhouden of aanpassen. De provincie heeft de afgelopen jaren geen reactieve interventies ingezet in het kader van woningbouw.
Beroep (bevoegdheid GS)	De provincie heeft in de afgelopen jaren in het kader van de woningbouw geen beroep aangetekend bij de Raad van State tegen omgevingsplannen van gemeenten.
Interbestuurlijk toezicht op gemeenten	De provincie houdt toezicht op de huisvesting van statushouders door gemeenten. De provincie houdt geen toezicht op naleving van de omgevingsplannen door gemeenten.

In de onderstaande subparagrafen 5.2.1 en 5.2.2 gaan we uitgebreider in op de belangrijkste aspecten van de ruimtelijke instrumenten die de provincie inzet.

¹¹⁸ De provincie heeft op schriftelijke vragen van de rekenkamer geantwoord dat er geen lijst is met ingezette zienswijzen en dat het zeer tijdrovend is om zo'n overzicht op te stellen.

5.2.1 Limburg kiest voor ‘meer stad, meer land’, maar toekomstige invulling staat ter discussie

In de provinciale Omgevingsverordening is door middel van instructieregels opgenomen dat omgevingsplannen voor woningrealisatie rekening dienen te houden met verschillende principes die in de provinciale omgevingsvisie zijn opgenomen. De Omgevingsvisie Limburg (POVI) stelt dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten aansluiten bij de identiteit en kenmerken van het gebied, zoals historie, landschap en erfgoed. In lijn met de (landelijke) Ladder voor duurzame verstedelijking richt het beleid zich primair op stedelijke ontwikkelingen binnen het bestaand bebouwd gebied, waarbij herstructurering en herbestemming voorrang krijgen. Alleen wanneer deze opties niet volstaan en de behoefte aantoonbaar blijkt, kan woningbouw aan de randen van steden en dorpen worden overwogen. Hierbij wordt nieuwbouw geacht aan te sluiten bij bestaande bebouwing en dient zorgvuldig om te gaan met landschap, historische structuren en omgevingswaarden zoals natuur, bodem en water. Dit beleid ondersteunt het Limburgse principe ‘meer stad, meer land’, waarbij stedelijke verdichting en de ontwikkeling van het landelijk gebied elkaar aanvullen. In gesprek met een Limburgse gemeente is aangegeven dat de invulling van de provinciale regelgeving onvoldoende concreet is uitgewerkt waardoor soms onduidelijkheid is over de mogelijkheden voor woningbouw. Ook de provincie onderkent dat haar huidige beleid voor interpretatie vatbaar is en geeft aan dat momenteel een actualisatie van de POVI plaatsvindt waarin dit wordt meegenomen.¹¹⁹

Bij buitenstedelijk bouwen in Limburg staat de (landelijke) Ladder voor duurzame verstedelijking centraal. Deze ladder, sinds 2012 een wettelijk motiveringsinstrument, had tot doel zorgvuldig ruimtegebruik te borgen en ongewenste leegstand te voorkomen.¹²⁰ De systematiek vereist dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen in drie stappen worden verantwoord: (1) aantonen van de behoefte, (2) onderbouwen waarom binnenstedelijke realisatie niet mogelijk is en (3) bij externe locatiekeuze uitleggen hoe deze aansluit bij ruimtelijke kwaliteiten van de omgeving. Volgens jurisprudentie geldt een woningbouwproject als een stedelijke ontwikkeling als het gaat om ten minste 12 nieuwe woningen.¹²¹

Landelijk is er discussie over de Ladder voor duurzame verstedelijking. De voormalig minister van VRO gaf in oktober 2023 aan de ondergrens voor de toepassing van de ladder te willen verhogen naar 50 woningen.¹²² Recent heeft de huidige minister voorgesteld de ladder volledig af te schaffen voor woningbouwprojecten.¹²³ Dit houdt in dat gemeenten niet langer verplicht zouden zijn om te onderzoeken of binnenstedelijke alternatieven beschikbaar zijn voordat zij plannen maken voor buitenstedelijke woningbouw. De minister onderzoekt tevens hoe kan worden voorkomen dat decentrale overheden de ladder op eigen initiatief blijven hanteren, om zo een uniforme toepassing van de nieuwe regelgeving te waarborgen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitte kritiek op deze benadering: “De minister pakt graag de regie op de volkshuisvesting, maar regie op de ruimtelijke ordening vindt zij kennelijk niet belangrijk”.¹²⁴

¹¹⁹ Beantwoording van schriftelijke vragen van de Zuidelijke Rekenkamer door de provincie Limburg.

¹²⁰ Tot 2024 was de Ladder opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), waarna deze onder de Omgevingswet werd verankerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

¹²¹ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/ladder-voor-duurzame-verstedelijking-onder-de-omgevingswet/>

¹²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20232024-15-4.html>

¹²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/13/kamerbrief-bij-tweede-nota-van-wijziging-wet-versterking-regie-volkshuisvesting>

¹²⁴ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/vng-vindt-dat-keijzer-de-wet-regie-volkshuisvesting-heeft-verzwakt>

De rekenkamer constateert dat deze wetswijziging ingrijpende gevolgen kan hebben voor het Limburgse beleid, dat sterk leunt op woningbouw binnen bestaande stedelijke gebieden en zorgvuldig ruimtegebruik. Indien de juridische verplichting tot binnenstedelijke prioritering vervalt, krijgen gemeenten meer vrijheid om woningbouw aan de randen van steden en dorpen te realiseren zonder eerst binnenstedelijke alternatieven te hoeven aantonen. Dit kan leiden tot meer uitbreiding in het buitengebied, tenzij de provincie aanvullende beleidsmaatregelen treft om dit te reguleren.

In Limburg speelt ook de discussie in hoeverre buitenstedelijk bouwen moet worden toegestaan. De provincie Limburg werkt momenteel aan een actualisering van de POVI. Deze zal naar verwachting eind 2025 door PS worden vastgesteld. Buitenstedelijk bouwen is daarbij een van de beslispunten.¹²⁵ De landelijke ontwikkelingen rondom de Ladder voor duurzame verstedelijking – waarbij de wettelijke verplichting tot binnenstedelijke prioritering mogelijk komt te vervallen – maken deze afweging en de provinciale regelgeving hierover des te urgenter. Een aantal gemeenten hebben de wens om meer uitbreidingsmogelijkheden voor woningbouw te hebben, zoals een ‘wijkje erbij’ in plaats van een ‘straatje erbij’.

De rekenkamer merkt op dat met een eventuele keuze voor meer uitbreidingsmogelijkheden zal worden afgeweken van het Limburgse principe ‘meer stad, meer land’. Daarnaast is ook de vraag hoe deze keuze zich verhoudt tot het project Limburg Centraal, waarbij juist wordt gekozen voor grootschalige binnenstedelijke uitbreiding. De uitvoering van dit project kan door additionele uitbreidingsmogelijkheden onder druk komen te staan.

Verder constateert de rekenkamer dat meer uitbreidingsmogelijkheden niet per definitie nodig zijn om de woningbouwdoelen te realiseren, aangezien de provincie met de huidige kaders al op koers ligt (zie paragraaf 3.2). Tegelijkertijd kunnen binnenstedelijke ontwikkeling en zorgvuldig gekozen uitleglocaties elkaar aanvullen. Dit vraagt om een duidelijke afbakening van waar en onder welke voorwaarden uitbreidingslocaties wenselijk zijn, met oog voor ruimtegebruik, leefbaarheid en woningbouwproductie. Daarbij is het van belang te onderkennen dat een eenzijdige inzet op binnenstedelijk bouwen ook belemmeringen kan opleveren, vooral wanneer herstructurering en herbestemming financieel of praktisch onhaalbaar blijken. Dit kan leiden tot vertragingen in de woningbouwproductie en kan het woningtekort verergeren, met name in regio's met een hoge woningdruk. Ook kan een rem op uitbreidingen in kleinere kernen bijdragen aan bevolkingskrimp en vergrijzing, met negatieve gevolgen voor leefbaarheid en het voorzieningenniveau. Een evenwicht tussen ruimtelijke kwaliteit en voldoende woningbouw vraagt daarom om maatwerk en flexibiliteit, afgestemd op de specifieke regionale situatie.

¹²⁵ Provincie Limburg, Aanbiedingsbrief Actualisering POVI – Sonderend LEO 24 januari 2025, 16 januari 2025. Provincie Limburg, Discussieblad Wonen, 16 januari 2025.

Uit provinciale consultaties¹²⁶ blijkt dat gemeenten in Limburg in grote lijnen voorstander zijn van meer uitbreidingsmogelijkheden, maar dat ze tegelijkertijd vinden dat uitbreiding niet zomaar overal zou moeten kunnen. In mindere mate zijn er ook gemeenten die vinden dat deze afweging volledig aan hen overgelaten moet worden. Tegelijkertijd geeft de provincie aan dat er op dit moment voldoende woningbouwlocaties beschikbaar zijn of vrijkomen, en dat het aanwijzen van extra uitleglocaties niet noodzakelijk wordt geacht. Daarmee sluit de provinciale analyse aan bij de constatering van de rekenkamer dat grootschalige buitenstedelijke uitbreiding niet per se nodig is om de woningbouwdoelen te realiseren. Dit onderstreept het belang van een zorgvuldig samenspel (maatwerk) tussen provinciaal beleid en lokale woningbouwambities.

Actualisatie POVI¹²⁷

GS hebben het voornemen om op 13 mei 2025 de ontwerp-POVI vast te stellen. Daarna zal de ontwerp-POVI ter inzage worden gelegd en kunnen burgers en organisaties zienswijzen indienen. De planning is dat eind 2025 PS de definitieve POVI vaststellen.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek (uitgevoerd tot medio april 2025) was voor PS nog niet duidelijk welke inhoudelijke aanpassingen in de POVI worden doorgevoerd. Op 24 januari 2025 is in de commissie Leefomgeving (LEO) de aanscherping van de POVI sonderend met PS besproken. Bij deze bespreking hadden GS een overzicht voorgelegd van de keuzevraagstukken. GS hadden echter nog geen standpunt ingenomen bij deze vraagstukken en de sonderende bespreking richtte zich op de vraag of alle te maken keuzes in beeld waren. PS hebben daarom gevraagd om voor de vaststelling van de ontwerp-POVI nogmaals een sonderende bespreking te houden over de richting van de keuzes die GS willen maken. Deze bespreking staat voor 25 april 2025 gepland.

De rekenkamer constateert dat de richting van de keuzes voor de POVI in enkele maanden worden bepaald en uitgewerkt. De rekenkamer benadrukt dat gemaakte keuzes van cruciaal belang zijn voor het provinciale beleid. Verder is het van belang dat de gemaakte keuzes op een concrete en uitvoerbare wijze worden uitgewerkt. Onvoldoende concreet beleid en beleid dat voor interpretatie vatbaar is, kan namelijk voor onduidelijkheid zorgen over mogelijkheden voor woningbouw.

5.2.2 Uitgebreide sturing van provincie op gemeentelijke woningbouwplannen

Het provinciale beleid richt zich, in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking, primair op woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied, met voorrang voor herstructurering en herbestemming. Tegelijkertijd beschouwt de provincie álle woningbouwontwikkelingen als een provinciaal belang – dus niet alleen grootschalige of buitenstedelijke projecten.¹²⁸ Gemeenten geven aan dat dit leidt tot overleg met de provincie op twee niveaus: beleidsmatig over strategische uitgangspunten en programmering, en op projectniveau over individuele bouwplannen. Daarbij ervaren zij dat afspraken op beleidsniveau hen niet vrijstellen van nadere verantwoording bij concrete projecten. Dit hangt samen met het feit dat de provincie

¹²⁶ De informatie in deze alinea is gebaseerd op de beantwoording van schriftelijke vragen van de Zuidelijke Rekenkamer door de provincie Limburg, 19 maart 2025.

¹²⁷ In dit kader is de meest recente informatie opgenomen die beschikbaar was ten tijde van de uitvoering van het rekenkameronderzoek.

¹²⁸ Omgevingsvisie Limburg, blz. 33

heeft gekozen voor instemmingsrecht bij alle woningbouwplannen die via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) worden gerealiseerd.¹²⁹

In de praktijk wordt het merendeel van de woningbouwplannen gerealiseerd via omgevingsvergunningen voor een BOPA.¹³⁰ ¹³¹ Wanneer (woningbouw)ontwikkelingen niet binnen de vastgestelde gemeentelijke omgevingsplannen passen¹³², kunnen gemeenten hiervoor toch een omgevingsvergunning verlenen. Op deze manier kunnen gemeenten – zonder de omgevingsplannen aan te passen en vast te stellen – (woningbouw)ontwikkelingen mogelijk maken. GS moeten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA aan hen voor advies en instemming moet worden voorgelegd. Omdat in de door PS vastgestelde Omgevingsvisie alle woningbouwontwikkelingen als provinciaal belang worden bestempeld, hebben GS besloten tot instemmingsrecht bij iedere BOPA voor woningbouw. Dit geldt ook voor binnenstedelijk en vanaf één woning. Hiermee beschikt de provincie over een expliciete toetsingsbevoegdheid en oefent zij invloed uit op alle woningbouwplannen die op deze manier tot stand komen.

De provinciale beoordeling van de woningbouwplannen richt zich op onderdelen die zijn vastgelegd in de omgevingsverordening, zoals de ruimtelijke regelgeving (zie paragraaf 5.2.1), de woningbehoefte, de regionale afstemming en de uitvoerbaarheid binnen vijf jaar.¹³³

Ervaringen van gemeenten

Enkele gemeenten hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat zij deze extra toetsingslaag ervaren als 'micromanagement' en als een ernstige belemmering voor de woningbouw. Bij individuele bouwplannen wordt nu (opnieuw) om onderbouwing gevraagd, zelfs voor kleine projecten. Dit leidt tot frustratie en inefficiëntie, zo wordt aangegeven: ambtenaren op het provinciehuis beoordelen plannen die lokaal al zijn getoetst. Volgens deze gemeenten staat de uitoefening van het instemmingsrecht haaks op het oorspronkelijke doel: het voorkomen van ruimtelijke ontwrichting. De bouw van een enkele woning kan immers niet als ontwrichtend worden beschouwd.

Daarnaast vinden zij het beleid in strijd met de provinciale ambitie om woningbouw te versnellen. Waar de provincie zich voorheen vooral richtte op de inhoud van specifieke, grotere plannen – iets wat positief werd ervaren – wordt nu op elk plan sturing gegeven, ongeacht de schaal. Gemeenten ervaren deze toegenomen regie op twee niveaus. Enerzijds spreken zij van bemoeienis bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij de provincie zich ook met details van kleine bouwplannen bemoeit. Anderzijds leidt discussie over

¹²⁹ Besluit advies en instemming bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten Provincie Limburg d.d. 5 december 2023: Artikel 12.1 Instructieregels nieuwe planvoorraad wonen.

¹³⁰ Zo blijkt uit antwoorden op schriftelijke vragen van de Zuidelijke Rekenkamer aan de provincie Limburg.

¹³¹ Uit een gesprek met een ambtelijk betrokkene van de provincie is aangegeven dat dit samenhangt met de overgang naar de Omgevingswet. Gemeenten moeten uiterlijk in 2032 een nieuw omgevingsplan opstellen, maar omdat Limburgse gemeenten nog geen volledig plan met concrete wijzigingen hebben vastgesteld, maken zij in deze overgangsfase veelvuldig gebruik van het BOPA-instrument.

¹³² Dit kan bijvoorbeeld om de planologische toevoeging van woningen gaan, maar ook wanneer wordt afgeweken van bouwregels uit het omgevingsplan (zoals nok- of goothoogte).

¹³³ Zo blijkt uit een gesprek met een ambtelijk betrokkene en uit antwoorden op schriftelijke vragen van de rekenkamer aan de provincie.

een strikte toepassing van 30% sociale huur bij kleinere projecten volgens betrokkenen van meerdere gemeenten tot zorgen.¹³⁴ Gemeenten geven aan dat dit onpraktisch en onwenselijk is, omdat het niet alleen onaantrekkelijk is voor ontwikkelaars, maar ook leidt tot versnipperd bezit bij woningcorporaties. Een gemeente stelt in gesprek met de rekenkamer: "Als je ziet welke belemmeringen er al liggen voor woningbouw, dan is het niet wenselijk dat er met 'sociale huur' nog één bijkomt." De rekenkamer merkt op dat dergelijke uitspraken de vraag oproepen in hoeverre gemeenten zich in het algemeen (nog) gebonden voelen aan regionale en landelijke afspraken over sociale woningbouw, en of dit onderling voldoende expliciet wordt uitgesproken.

De bezorgdheid over de provinciale betrokkenheid bij BOPA's beperkt zich niet tot individuele gemeenten. Eind 2024 heeft de gedeputeerde alle Limburgse gemeenten opgeroepen hun ervaringen met het instemmingsrecht te delen. Daarop is breed gereageerd, zowel individueel als in regionaal verband. In deze reacties pleiten gemeenten voor meer terughoudendheid, meer ruimte voor lokaal maatwerk en het hanteren van het subsidiariteitsbeginsel: laat de gemeente doen wat zij zelf kan.¹³⁵ Zo heeft de Samenwerking Midden-Limburg (SML) een brief aan GS gestuurd, waarin aandacht wordt gevraagd voor de knelpunten die de huidige werkwijze veroorzaakt.¹³⁶ Deze regiogemeenten benadrukken dat zij veel waarde hechten aan de bestuurlijke samenwerking met de provincie, maar achten het onwenselijk dat de provincie betrokken is bij elk kleinschalig of individueel bouwplan. De zeven gemeenten binnen deze regio hebben hun belangrijkste opmerkingen verzameld en ter overweging aan de provincie meegegeven:

- Te veel plannen vallen onder het advies- en instemmingsrecht van de provincie, met name woningbouwplannen vanaf één woning en alle recreatieve ontwikkelingen.
- De provincie maakt standaard gebruik van haar instemmingsrecht, terwijl in veel gevallen een advies zou volstaan. In Noord-Brabant is bijvoorbeeld besloten om in alle gevallen af te zien van instemmingsrecht.
- De advisering is te indringend: GS treedt te veel in de rol van colleges van B&W en gemeenteraden. Beperk de advisering tot het specifieke onderdeel in de Omgevingsverordening waarop het adviesrecht gebaseerd is.
- Advisering duurt te lang: De termijn wordt vaak overschreden. Dit leidt tot problemen voor initiatiefnemers en mogelijke dwangsommen voor gemeenten, terwijl de oorzaak buiten hun invloed ligt.
- Onduidelijke adviezen: Er wordt vaak veel 'onder voorbehoud' opgemerkt zonder duidelijk standpunt.
- Geen uitzonderingen in de belangenstaat: Ook in situaties waar instructieregels helder zijn blijft advies en instemming verplicht. Dit is niet nodig als er vertrouwen is tussen provincie en gemeenten.

Als oplossing stellen zij voor om de provincie bij deze plannen niet langer een bindend advies te laten geven, maar over te gaan op een raadgevend advies. Dit zou volgens hen onnodige vertraging in

¹³⁴ In de ambtelijke reactie heeft de provincie aangegeven dat de toepassing van 30% niet per project geldt.

¹³⁵ Zo is door een ambtelijk betrokkene van de provincie aangegeven in een gesprek met de rekenkamer.

¹³⁶ SML Bestuur Overleg Ruimte, Evaluatie advies- en instemmingsrecht, 2 december 2024.

ruimtelijke procedures verminderen. Het beeld dat toetsing standaard tot vertraging leidt is volgens een ambtelijk gesprekspartner van de provincie echter niet in alle gevallen terecht. De provinciale beoordeling richt zich op onderdelen die zijn vastgelegd in de omgevingsverordening. Wanneer een plan goed is onderbouwd, kan het proces vlot verlopen. Volgens de betrokkene ontstaat vertraging in de praktijk vaak doordat de onderbouwing ontbreekt of onvoldoende is uitgewerkt, niet vanwege de inhoud van het plan.

Provinciale bewustwording en bewegend beleid¹³⁷

De signalen van gemeenten zijn bij de provincie bekend en worden ten tijde van dit rekenkameronderzoek door de provincie geevalueerd. Een ambtelijk betrokkene erkent dat de provincie zich in een beleidsmatige transitiefase bevindt. Het huidige beleid is nog gebaseerd op een periode waarin krimp en terughoudendheid centraal stonden. In dat licht werden zelfs kleinschalige plannen als provinciaal belang gezien. Inmiddels is de context echter fundamenteel veranderd: de woningbehoefte is sterk toegenomen en de urgentie om zowel te bouwen als ook de bestaande voorraad hierop aan te passen is groter geworden. Binnen de provinciale organisatie is dan ook sprake van een groeiend bewustzijn dat het bestaande kader niet meer in alle gevallen passend is. De signalen van gemeenten worden serieus genomen en betrokken in lopende evaluaties van het instrumentarium, wat zou kunnen leiden tot aanpassingen van de inzet van het instemmingsrecht.

Reflectie en vooruitblik

De rekenkamer constateert dat de mate van provinciale sturing in de praktijk leidt tot spanning met de lokale beleidsvrijheid. Hoewel het bewaken van provinciale belangen een legitieme rol is, rijst de vraag of de huidige toepassing van het instemmingsrecht bij alle woningbouwprojecten proportioneel is. Een meer gedifferentieerde inzet van dit instrument zou wellicht beter aansluiten bij de praktijk en het draagvlak kunnen vergroten, zonder dat het provinciale belang uit het oog wordt verloren.

De rekenkamer constateert dat meerdere gemeenten ervaren dat de provincie te gedetailleerd stuurt op kleinschalige projecten, terwijl zij juist vinden dat duidelijkheid ontbreekt op strategische ruimtelijke vraagstukken, zoals grensoverschrijdend waterbeheer, de ontwikkeling van het platteland en milieuregels rond landbouw en natuurgebieden. Zoals reeds in paragraaf 5.2.1 aangegeven, onderkent de provincie dat haar huidige beleid, de Provinciale Omgevingsvisie, op onderdelen te weinig concreet is en voor interpretatie vatbaar is.¹³⁸ De voorziene actualisering van de POVI biedt de mogelijkheid om provinciaal beleid scherper te formuleren en beter in te spelen op de zorgen en wensen van gemeenten. Daarbij kan ook worden gespecificeerd welke woningbouwontwikkelingen of welke aspecten daarvan – zoals omvang of ligging in het buitengebied – daadwerkelijk als provinciaal belang gelden. Zo kan het instemmingsrecht gericht worden ingezet en beter worden afgestemd op de uitvoeringspraktijk.

¹³⁷ De onderstaande alinea's zijn gebaseerd op een gesprek tussen de rekenkamer en een ambtelijke betrokkene van de provincie Limburg.

¹³⁸ Beantwoording van schriftelijke vragen van de Zuidelijke Rekenkamer door de provincie Limburg.

5.3 Provincie wil coördinerende rol intensiveren, maar sturing is beperkt

5.3.1 Sturing provincie op programmering gemeenten in praktijk beperkt

In lijn met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, wil de provincie meer regie pakken. Voor de eerste periode van de woondeal was de sturing van de provincie op de woningbouwprogrammering van gemeenten echter beperkt. Doordat de woondeal in een kort tijdsbestek tot stand kwam, koos de provincie ervoor gemeenten in de eerste jaren (2022-2024) vooral de bestaande plannen te laten uitvoeren. De rekenkamer constateert dat de provincie – door bestaande plannen niet aan te passen – koos voor een pragmatische aanpak waarmee vertraging in woningbouw werd beperkt. De provincie was zich ervan bewust dat hiermee de doelen voor betaalbaarheid in de eerste jaren waarschijnlijk niet zouden worden gerealiseerd. In hoofdstuk 3 is beschreven dat het aandeel betaalbare woningen momenteel inderdaad niet op koers ligt. Voor de programmering voor het tweede deel van de woondeal (2025-2030) is het de bedoeling om bij de planvorming rekening te houden met de doelen uit de woondeal. Daarbij merkt de rekenkamer op dat er – vanwege de opgelopen achterstand – in deze termijn relatief meer betaalbare woningen moeten worden gebouwd om de doelen te behalen.

Bij de totstandkoming van de programmering voor de woningbouw vanaf 2025 heeft de provincie zowel een ondersteunende als een meer sturende rol op zich genomen. De provincie heeft een uniform format aan gemeenten voorgelegd waarin zij hun programmering konden opstellen. Hierbij heeft de provincie verschillende uitgangspunten opgesteld om te zorgen dat de programmering overeenkomt met de doelen uit de woondeal. De provincie heeft de input van gemeenten beoordeeld en geconstateerd dat bij de meerderheid van de gemeenten (zo'n 2 op de 3) de programmering niet voldeed aan de afspraken uit de woondeal. De provincie heeft daarop zelf de programmeringen van de gemeenten aangepast en de aangepaste programmeringen aan gemeenten voorgelegd. Op basis van de gemeentelijke input zijn de aantallen door de provincie aangepast naar 2/3^e betaalbaar. Daarnaast heeft de provincie bij gemeenten met onvoldoende sociale huur in de bestaande voorraad 30% sociale huur in de programmering opgenomen. De rekenkamer constateert dat deze aangepaste programmeringen weliswaar voldoen aan de afspraken uit de woondeal, maar geen rekening houden met de opgelopen achterstand met betrekking tot betaalbaarheid. Daarnaast constateert de rekenkamer dat er geen regionale afspraken zijn over de verdeling van betaalbare woningen tussen gemeenten. Hierdoor gelden de betaalbaarheidsafspraken uit de woondeal op gemeentelijk niveau. De mogelijkheid om betaalbare woningen binnen een regio onderling te verevenen staat wel in de woondeal. Volgens de provincie hebben gemeenten en regio's die afstemming niet met elkaar gezocht. De rekenkamer merkt op dat de provincie hier ook een rol in zou kunnen spelen.

De door de provincie aangepaste programmeringen zijn in bestuurlijke overleggen met gemeenten voorgelegd en vastgesteld, maar er worden vraagtekens gezet bij de waarde van deze afspraken. In gesprekken met gemeenten constateert de rekenkamer een gebrek aan eigenaarschap om de afspraken die zijn gemaakt in de woondeal te realiseren. Zo noemde een gemeente deze afspraken een 'papieren werkelijkheid'. Een andere gemeente gaf aan dat haar focus niet op bestuurlijke afspraken of vastgelegde

doelen ligt, maar op het realiseren van woningen: "er is behoefte aan concrete actie (woningen bouwen!) in plaats van administratieve discussies". Ook de provincie is zich ervan bewust dat de gemaakte afspraken niet altijd een goed beeld geven van de werkelijkheid. Volgens betrokken ambtenaren van de provincie hebben sommige gemeenten plancapaciteitsgegevens opgegeven aan de provincie in plaats van een realistische programmering. Omdat plancapaciteit nog niets zegt over (financieel) haalbare projecten, lijkt de programmering groter dan realistisch is. Verder werd aangegeven dat de provincie de programmering ziet als een lerend proces waarbij steeds beter inzicht wordt verkregen in de opgave. De rekenkamer merkt op dat onduidelijke afspraken en/of verschillende interpretaties een belemmering kunnen vormen voor de doelrealisatie van bijvoorbeeld betaalbare woningen. Dit wordt ook onderkent door ambtelijk betrokkenen van de provincie in gesprek met de rekenkamer: "Duidelijkheid draagt bij aan de invulling en efficiënte realisatie van de woningbouwopgave."

Een voorbeeld waarbij de provincie een gemeente concreet heeft aangesproken op het woonbeleid is de gemeente Eijsden-Margraten.¹³⁹ De wethouder van de betreffende gemeente had aangegeven dat er in de gemeente weinig vraag was naar sociale huur en dat het de gemeente veel middelen kost om dit type woningen te bouwen. Naar aanleiding van deze uitspraken heeft de provincie de gemeente aangesproken en heeft de wethouder beloofd om zich in te spannen om aan de afspraken uit de woondeal te voldoen.

De rekenkamer constateert dat de rol van de provincie bij woningbouwprogrammeringen in de toekomst mogelijk nog belangrijker wordt. De minister van VRO is voornemens om in de nieuwe wet (Versterking regie volkshuisvesting) gemeenten instructies op te leggen voor sociale huur *of* woningen voor middeninkomens.¹⁴⁰ Wanneer er weinig sociale huur is in de bestaande voorraad van een gemeente zal 30% van de nieuwbouw uit sociale huur moeten bestaan. Wanneer het aandeel sociale huur in een gemeente boven het landelijk gemiddelde ligt, zal 40% van de te realiseren woningen zich moeten richten op middeninkomens (betaalbare koop en middenhuur). Echter op regionaal en provinciaal niveau zal 2/3^e van de woningbouw betaalbaar moeten zijn en 30% sociale huur. De VNG merkt op dat het lastig kan zijn om de regionale normen te halen, aangezien kleine gemeenten bijvoorbeeld het aandeel sociale huur moeten compenseren voor een grote buurgemeente.¹⁴¹ Omdat de gemeentelijke normen afwijken van de regionale en provinciale normen zullen afspraken tussen gemeenten nodig zijn. De rekenkamer ziet hierbij een duidelijke rol voor de provincie weggelegd.

5.3.2 Provincie pakt regie bij overleggen, maar uitkomsten soms te abstract

De provincie Limburg speelt een steeds actievare coördinerende rol in de woningbouwopgave. Bij bestuurlijke en ambtelijke overleggen wordt door de provincie een meer leidende rol genomen dan voorheen, zo wordt door de provincie aangegeven. Ook is er vanuit verschillende partijen waardering voor

¹³⁹ <https://www.heuvellandvandaag.nl/provincie-waarschuwt-eijsdenmargraten-over-woningbouw-2024> en https://www.limburger.nl/cnt/dmf20241115_92970807

¹⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/13/kamerbrief-bij-tweede-nota-van-wijziging-wet-versterking-regie-volkshuisvesting>

¹⁴¹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/vng-vindt-dat-keijzer-de-wet-regie-volkshuisvesting-heeft-verzwakt>

de betrokkenheid van de gedeputeerde. Tegelijkertijd geven gemeenten en corporaties in gesprek met de rekenkamer aan dat deze groeiende coördinerende rol ook uitdagingen met zich mee brengt, zoals bestuurlijke drukte, een gebrek aan concrete afspraken en regionale verschillen die onvoldoende worden erkend.

Bij de verschillende overleggen (zie kader) heeft de provincie er bewust ervoor gekozen om een andere rol te pakken. Waar de provincie eerder vooral als toevoerder participeerde, geeft ze aan nu meer regisseur te willen zijn. Een voorbeeld van de veranderende provinciale rol is de herinrichting van het Bestuurlijk Overleg Wonen op regionaal niveau. Voorheen organiseerden de wethouders deze overleggen, met de provincie als deelnemer in een ondersteunende rol. Vanaf 2025 neemt de gedeputeerde de organisatie en het voorzitterschap op zich. Ook wordt vanuit de provincie aangegeven dat provinciale ambtenaren in de overleggen minder informeler zullen optreden en meer richtinggevend zullen acteren.

Verskillende overlegvormen in het kader van de woningbouw

Versnellingsstafels. Overleg tussen gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en de provincie Limburg om belemmeringen in de woningbouwproductie te identificeren en op te lossen. De resultaten van deze sessies worden verder uitgewerkt en gepresenteerd tijdens de Woonkeuken (zie later).

Landelijke Versnellingsstafel. Bijeenkomsten op landelijk niveau waar de provincie Limburg samen met andere regio's best practices en handreikingen deelt om de woningbouw te versnellen.

Woonkeuken. Bestuurlijke netwerkbijeenkomst die twee keer per jaar door de provincie Limburg wordt georganiseerd voor partners in de woningbouwopgave waaronder bijvoorbeeld marktpartijen, het Waterschap, de Woonbond en zorginstellingen. Tijdens deze bijeenkomsten worden actuele vraagstukken besproken en kennis gedeeld.

Woonkamer. Ambtelijk overleg dat door de provincie Limburg wordt georganiseerd tussen Rijk, gemeenten en woningcorporaties. Afhankelijk van het thema sluiten ook andere partijen aan, zoals zorgorganisatie. Tijdens het overleg worden diverse actuele thema's in het woonbeleid besproken. De Woonkamer biedt een platform voor betrokken partijen om vragen te stellen, inzichten te delen en de voortgang van belangrijke initiatieven te bespreken.

Kernteam. Overleg tussen het Rijk, de provincie en regionale vertegenwoordigers van gemeenten en woningcorporaties. Het kernteam bespreekt de voortgang van de woondeal en gemaakte afspraken, en bereidt aandachtspunten voor het bestuurlijk overleg voor.

Woondealtafel / Bestuurlijk Overleg. Overleg tussen het Rijk, provincie, gemeenten en corporaties om strategische beleidskwesties en de voortgang van de woondeal te bespreken.

Woonzorgtafels. Netwerk van partners dat is samengebracht in het kader van het afsprakenkader ouderenzorg. De woonzorgtafels volgen de voortgang van woonzorgvisies en van het in beeld brengen van de huisvestingsopgaven voor aandachtsgroepen. Tijdens deze bijeenkomsten worden hulpbronnen gedeeld, kennis en ervaring uitgewisseld, en de stand van zaken en voortgang in de regio's wordt besproken.

In gesprek met de rekenkamer worden sommige overlegstructuren kritisch beoordeeld door gemeenten en corporaties. Overleggen zouden soms voornamelijk hebben geleid tot bestuurlijke drukte zonder

significante extra woningbouw. In plaats van uitgebreide overleggen met abstracte beleidsdiscussies, bestaat er behoefte aan meer efficiënte samenwerkingen waarbij marktpartijen, corporaties en gemeenten samen optrekken om concrete oplossingen te realiseren. De provincie geeft aan dat hier momenteel aan gewerkt wordt door het opzetten van versnellingstafels met ondersteuning van een kwartiermaker. Door transparantie te bevorderen en partijen uit te dagen elkaar kritisch te bevragen, kunnen betere oplossingen worden gevonden. De nadruk zou daarbij moeten liggen op het daadwerkelijk bouwen en wat er lokaal gefaciliteerd dient te worden om belemmeringen weg te nemen. Een voorbeeld is een recente versnellingstafel waar de introductie van parallel plannen en samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemende Nederland (RVO) is besproken om specifieke projecten te versnellen. Dit werd als waardevol ervaren, mede doordat kwartiermakers worden aangesteld om gemeenten actief te ondersteunen.

Verder blijkt uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd dat de beleidsmatige discussies vaak te abstract blijven zonder concrete afspraken. In hoofdstuk 4 is al beschreven dat niet alle partijen altijd op één lijn zitten, bijvoorbeeld met betrekking tot de ambities voor woningbouw en welke gemeenten welk aandeel sociale huur of aandachtsgroepen voor hun rekening nemen. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de interpretatie en afdwingbaarheid van gestelde eisen, evenals de mogelijkheden tot verevening tussen gemeenten en regio's. Dit leidt ertoe dat gemeenten en regio's naar elkaar wijzen, terwijl er juist behoefte is aan een eenduidig kader met programmatische sturing en heldere doelen. De provincie wordt gevraagd om hier een actievere rol in te spelen door knelpunten inzichtelijk te maken, meer scherp te in de discussie te brengen en concrete afspraken te maken.

Verder constateert de rekenkamer dat het van belang is dat rekening wordt gehouden met regionale verschillen. Door gesprekspartners is aan de rekenkamer aangegeven dat de provincie bij de totstandkoming van de woondeal veel vanuit de situatie in Zuid-Limburg redeneerde, terwijl de woningmarktproblematiek in Noord- en Midden-Limburg heel anders is. Bovendien spelen in Zuid-Limburg subregionale verschillen tussen Parkstad, Westelijke Mijnstreek en Maastricht-Heuvelland, die een aparte aanpak vergen, maar niet altijd door de provincie worden onderkend.

5.4 Provincie richt zich meer op ondersteunen dan op stimuleren

5.4.1 Provincie draagt bij aan kennis(deling), maar actievere rol mogelijk

De provincie Limburg draagt op verschillende manieren bij aan kennisdeling door het organiseren van uiteenlopende activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van samenwerking, kennisoverdracht en netwerken in de woningbouwsector. De provincie biedt zowel formele als informele mogelijkheden voor kennisoverdracht en stimuleert samenwerking tussen verschillende stakeholders, zoals gemeenten, woningcorporaties en andere betrokken partijen. Hoewel de provincie al diverse initiatieven heeft opgezet, zijn er ook nog verdere stappen te zetten.

De provincie organiseert verschillende bijeenkomsten zoals de Woonkamer en Woonkeuken (zie vorige paragraaf), die gericht zijn op kennisdeling en samenwerking. Deze sessies bieden zowel inhoudelijke input als netwerkmogelijkheden voor professionals en beleidsmakers in de woningbouwsector. Daarnaast is er het nieuwe initiatief WoonLab Limburg, dat in 2025 en 2026 bijeenkomsten organiseert over thema's als de Woningwet en de Omgevingswet. Ook een nieuwsbrief, website en sociale media worden gebruikt om updates, beleidsinformatie en inzichten te delen. Daarnaast voert de provincie ruimtelijke verkenningen uit voor mogelijke woningbouw, zoals de verkenningen voor 'Straatje erbij' en 'Limburg Centraal'. Verder inventariseert de provincie de behoefte aan ouderenhuisvesting en brengt ze transformatielocaties in kaart. Dit bevordert kennisdeling en samenwerking voor gerichte planning en uitvoering.

De rekenkamer constateert op basis van gesprekken die zijn gevoerd dat de provincie Limburg een actievare rol kan spelen in het stimuleren van innovatieve bouwvormen of samenwerkingsmodellen en het coördineren van bovengemeentelijke vraagstukken. Hoewel er recent stappen zijn gezet, zoals het opstarten van parallel plannen, lijken andere vernieuwende werkwijzen uit andere delen van het land grotendeels buiten beeld in Limburg. Initiatieven in bijvoorbeeld Noord-Brabant, waar de rekenkamer ook onderzoek heeft verricht, heeft de rekenkamer weinig of niet teruggezien in Limburg. Een voorbeeld is het initiatief Slimmer Samenwerken, waarbij professionals van gemeenten, de provincie en marktpartijen tijdelijk bij elkaar op kantoor werken om kennisuitwisseling te bevorderen, worden nog nauwelijks ingezet. Ook vraagbundeling en conceptueel bouwen – waarbij meerdere partijen gezamenlijk standaardisatie en schaalvoordelen benutten – krijgen binnen de provinciale aanpak van Limburg nog weinig aandacht. Door dergelijke innovatieve werkwijzen te stimuleren en te faciliteren, kan de provincie bijdragen aan snellere, efficiëntere en duurzamere woningbouwontwikkeling.

5.4.2 Provincie zet maar beperkt eigen financiële middelen in voor woningbouw

De provincie zet slechts in beperkte mate eigen financiële middelen in voor woningbouw. In het coalitieakkoord en in de uitwerking in het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen is ervoor gekozen om geen provinciale middelen meer beschikbaar te stellen voor onrendabele toppen, zo is aan de rekenkamer aangegeven. In het coalitieakkoord en het beleidskader is er voor gekozen om de financiële middelen meer te richten op het bevorderen van leefbaarheid in brede zin, dan op het direct subsidiëren van woningbouwprojecten. Voor initiatieven om leefbaarheid te bevorderen is er vanuit het Leefbaarheidsfonds € 30 miljoen beschikbaar. Voor volkshuisvesting en woningbouw is een aanzienlijk kleiner bedrag gereserveerd: € 5 miljoen. De rekenkamer constateert dat deze middelen substantieel minder zijn dan de financiële middelen die in de vorige coalitieperiode beschikbaar waren voor de woningbouw. In tabel 5.2 staat een overzicht van de verschillende subsidieregelingen. De meeste van de eerdere subsidieregelingen die (deels) gericht waren op woningbouw zijn inmiddels beëindigd.

De huidige inzet van provinciale middelen voor woningbouw richt zich vooral op de ondersteuning van gemeenten. Op dit moment is de flexpoolregeling de enige provinciale subsidie die woningbouw stimuleert. Deze regeling omvat het grootste deel van de € 5 miljoen die door de provincie wordt ingezet voor

volkshuisvesting. Het is gericht op capaciteitsondersteuning bij gemeenten en proces- en uitvoeringsmiddelen en bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste kunnen gemeenten financiële ondersteuning krijgen voor de versnelling van het verlenen van omgevingsvergunningen en om regionale woonzorgvisies op te stellen. Daarnaast is er extra budget beschikbaar om de samenwerking tussen regio's te versterken en aanvullende capaciteit in te zetten. De middelen hiervoor zijn deels afkomstig van het Rijk, met een verplichte cofinanciering van 50% door de provincie. Voor 2025-2027 (derde tranche) heeft het Rijk ruim € 1 miljoen beschikbaar gesteld voor de flexpoolregeling. De provincie Limburg voldoet ruimschoots aan de cofinancieringseis door hiervoor € 3,1 miljoen in te zetten. Dit betekent dat de provincie een grotere financiële bijdrage levert dan formeel vereist.

Het overige deel van de beschikbare middelen wordt ingezet voor proces en uitvoering (€ 1 miljoen), het provinciaal volkshuisvestingsprogramma (€ 250.000), kennisdeling en -ontwikkeling voor professionals, managers en bestuurders (€ 300.000) en de organisatie van netwerkbijeenkomsten, zoals de provinciale versnellingstafel en de Woonkeuken- en Woonkameroverleggen.

Tabel 5.2 Overzicht van de subsidieregelingen voor woningbouw in de huidige en vorige coalitieperiode

Subsidie	Periode	Subsidieplafond	Doel
Coalitieperiode 2023 – 2027: € 4,5 miljoen			
Flexibele inzet ondersteuning woningbouw (Derde tranche)	2025-2027	€ 4,5 miljoen	Versnellen van woningbouwprojecten in Limburg door subsidie voor extra gemeentelijke capaciteit en expertise.
Coalitieperiode 2019 – 2023: € 30,62 miljoen			
Flexibele inzet ondersteuning woningbouw (Tweede tranche)	2023-2024	€ 0,95 miljoen	Versnellen van woningbouwprojecten in Limburg door subsidie voor extra gemeentelijke capaciteit en expertise.
Flexibele inzet ondersteuning woningbouw (Eerste tranche)	2021-2022	€ 1,3 miljoen	
Ondersteuning analyse knelpunten en kansen woningbouwprojecten	2022-2023	€ 0,17 miljoen	Versnellen en versterken van woningbouwprojecten in Limburg door subsidie voor extern advies
Kwaliteit Limburgse Centra*	2021-2024	€ 25 miljoen	Stimuleren van voorstellen van gemeenten die bijdragen aan het structureel versterken van de kwaliteit van wonen en leven
Stimulering Wonen	2020-2023	€ 3,2 miljoen	Stimuleren van woningbouwprojecten in Limburg voor sociale en middenhuur, met aandacht voor kwaliteit en specifieke doelgroepen

* De regeling omvatte meer dan uitsluitend woningbouw. Desondanks zijn middels deze subsidie 4.630 woningen gerealiseerd. Gezien de gemiddelde jaarlijkse woningbouwproductie in Limburg van 3.000 woningen, constateert de rekenkamer dat circa één op de drie woningen in deze periode met steun uit deze regeling tot stand is gekomen.

De rekenkamer constateert dat de provincie bewust heeft gekozen om minder financiële middelen beschikbaar te stellen voor woningbouw. Daarnaast worden de beschikbare middelen alleen nog gefocust op het ondersteunen van de beperkte capaciteit bij gemeenten, dat als belangrijke belemmering geldt (zie paragraaf 4.2.2). Voor onrendabele toppen, die gezien worden als belangrijkste belemmering voor de doelen van de provincie (zie paragraaf 4.2.1) zijn geen provinciale middelen meer beschikbaar. Aangezien de rijksmiddelen door verschillende partijen als onvoldoende worden beschouwd (zie paragraaf 4.2.1), wordt hiermee het doelbereik met betrekking tot onder andere het aandeel betaalbare woningen bemoeilijkt.

5.4.3 Ruimschoots ingezet op startersleningen, maar draagt niet bij aan woningbouw

Voor de Limburgse startersleningen zijn wel veel financiële middelen beschikbaar. Dit instrument helpt starters bij het financieren van hun eerste koopwoning en vergroot hun toegang tot de woningmarkt. Hoewel dit de betaalbaarheid voor starters vergroot, draagt het niet direct bij aan de realisatie van de woningbouwopgave en heeft het ook enkele nadelen.

De starterslening is bedoeld om starters financieel te ondersteunen bij de aanschaf van een woning tot € 280.000.¹⁴² De regeling is in 2006 geïntroduceerd en sinds 2020 vastgelegd in de Verordening Startersleningen Provincie Limburg. Hoewel startersleningen in veel Nederlandse gemeenten mogelijk zijn¹⁴³, zijn de provincies Limburg en Gelderland – voor zover bekend – de enige provincies die hieraan bijdragen.¹⁴⁴

De provincie Limburg draagt maximaal 75% bij aan de lening en betreffende gemeente draagt de resterende 25% bij. Deze verdeling wijkt af van het provinciale investeringskader Sturing in Samenwerking (SIS)¹⁴⁵ van de provincie, dat een cofinancieringseis van maximaal 50% voorschrijft.^{146 147} In de evaluatie van Stec Groep in 2022 van de Limburgse startersleningen is in kaart gebracht hoe gemeenten tegenover een afbouw van de provinciale bijdrage naar 50% staan. Gemeenten geven echter aan niet in staat te zijn hun bijdrage te verhogen naar 50%. De rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat gemeenten buiten Limburg regelmatig wel 50% of meer van de financiering dragen.¹⁴⁸ De provincie is voornemens om per 2026 de bijdrage te verlagen naar 50% en de startersleningen hiermee in lijn te brengen met het eigen investeringskader. Deze aanpassing zal nog aan PS worden voorgelegd voor besluitvorming.¹⁴⁹

¹⁴² € 280.000 is de huidige prijsgrens, deze in het verleden verschillende keren geactualiseerd.

¹⁴³ <https://www.svn.nl/media/3g4j13bl/waar-is-de-starterslening-beschikbaar-17032025.png>

¹⁴⁴ Evaluatie Startersleningen Provincie Limburg 2022 | Stec Groep

¹⁴⁵ Sturing in Samenwerking 2.0 (2017) en Sturing in Samenwerking 3.0 (2021)

¹⁴⁶ Ook geldt de cofinanciering van een andere overheidspartij niet mee. Dit principe wordt gezien als een sterke voorkeur. Bron: Sturing in Samenwerking 3.0

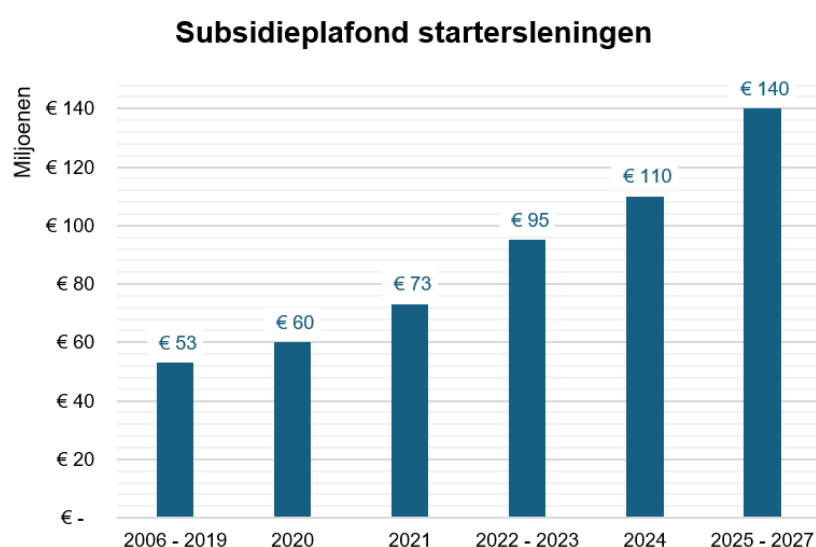
¹⁴⁷ Het cluster Financiën heeft een negatief advies uitgebracht over de handhaving van de 75%-bijdrage. Dit advies is opgenomen in Statenvoorstel G-23-008 inzake de verlenging van de startersleningen in de Provincie Limburg met vier jaar, waarmee PS hebben ingestemd.

¹⁴⁸ Voorbeelden zijn de provincie Gelderland; sinds november 2020 dragen zij voor 50% bij aan de gemeentelijke startersleningen, en gemeenten Someren en Hollands Kroon die de kosten geheel zelf dragen.

¹⁴⁹ Statenvoorstel G-24-030 inzake uitvoering Motie 3119 Depondt c.s. inzake 'continuïteit Startersleningen', 3 september 2024.

Tot en met medio juni 2024 zijn er in Limburg 5.508 startersleningen verstrekt, waarvan 799 in 2023 en 493 in de eerste helft van 2024. Over de jaren heen heeft de provincie het subsidieplafond voor de startersleningen verschillende keren verhoogd. Vooral in de laatste jaren heeft de provincie hier meer middelen voor vrijgemaakt, zie figuur 5.1. In 2024 hebben PS de meest recente kredietverhoging vastgesteld voor de periode tot en met 2027. Hiermee is het totale subsidieplafond € 140,15 miljoen.

Figuur 5.1: Verhoging van het subsidieplafond voor startersleningen 2006 - 2027



Bron: Bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van documentanalyse¹⁵⁰

Startersleningen versterken de positie van starters ten opzichte van doorstromers, waardoor zij meer kans maken op een eigen woning. Zonder flankerende regelingen zoals startersleningen blijven middeninkomens vaker vastzitten in sociale huur of dure vrije sectorhuur.¹⁵¹ Uit de evaluatie van de Limburgse startersleningen komt naar voren dat een behoorlijk deel van de geholpen starters sinds 2007 is doorgestroomd vanuit een huurwoning.¹⁵² Verder blijkt dat de lening huishoudens met een laag tot middeninkomen ondersteunt bij het overbruggen van de financieringskloof en brengt relatief weinig financiële risico's met zich mee, met slechts 2% van de leningen die betalingsproblemen kennen.¹⁵³

Tegelijkertijd zijn er ook kanttekeningen te maken bij de regeling. De regeling kan namelijk een prijsopdrijvend effect hebben, vooral in segmenten waar starters sterk vertegenwoordigd zijn.¹⁵⁴ Dit effect was in Limburg vooral zichtbaar bij woningen tot € 245.000, waar het aandeel starters met een lening aanzienlijk is gestegen.¹⁵⁵ Hierdoor profiteren niet alleen starters, maar ook bestaande woningbezitters,

¹⁵⁰ Limburgse Agenda Wonen 2020 – 2023; Stec Groep, Evaluatie Startersleningen Provincie Limburg 2022; Statenvoorstel G-23-008 inzake de verlenging van de startersleningen in de Provincie Limburg.

¹⁵¹ Stec Groep, Slimme woningbouw met gouden driehoek.

¹⁵² Stec Groep, Evaluatie Startersleningen Provincie Limburg 2022.

¹⁵³ Stec Groep, Evaluatie Startersleningen Provincie Limburg 2022.

¹⁵⁴ dnb.nl/algemeen-nieuws/achtergrond-2021/meer-subsidies-helpen-starters-niet/

¹⁵⁵ Stec Groep, Evaluatie Startersleningen Provincie Limburg 2022.

omdat de stijgende prijzen de waarde van hun woningen doen toenemen. Een andere kanttekening is dat regelingen die gericht zijn op een bepaalde doelgroep ten koste gaan van andere doelgroepen.¹⁵⁶ Door het voor starters makkelijker te maken om een woning te kopen, wordt het voor andere huishoudens dus moeilijker.

De rekenkamer constateert verder dat de startersleningen niet direct bijdragen aan de realisatie van de woningbouwopgave, aangezien het geen extra woningen toevoegt aan de markt. Het is een maatregel aan de vraagkant van de woningbouwmarkt, terwijl de knelpunten zich voordoen aan de aanbodkant. In de evaluatie van de Limburgse startersleningen¹⁵⁷ wordt vermeld dat sommige provincies geen startersleningen meer aanbieden en zich in plaats daarvan richten op het financieren van betaalbare nieuwbouw. Ook De Nederlandsche Bank geeft aan dat voor de beschikbaarheid van woningen voor starters er allereerst meer gebouwd moet worden.¹⁵⁸ Er lijkt echter binnen de PS weinig discussie te zijn geweest over de afweging tussen het ondersteunen van starters en het investeren in de bouw van nieuwe woningen.

5.4.4 Provincie zet (nog) geen grondbeleid in voor woningbouw

De provincie Limburg erkent dat haar grond- en vastgoedbeleid mogelijkheden biedt om de woningbouwopgave te ondersteunen, maar heeft in de praktijk nog geen concrete stappen gezet om deze instrumenten effectief in te zetten. Er wordt momenteel onderzocht hoe het provinciaal grond- en vastgoedbeleid kan bijdragen aan de versnelling en kwaliteit van woningbouw. De komende periode zal moeten uitwijzen of en hoe de provincie via deze weg daadwerkelijk een actievere rol gaat spelen in de aanpak van de woningbouwopgave.

De provincie Limburg hanteert een situationeel grond- en vastgoedbeleid. Dit betekent dat per casus of thema wordt bepaald welke rol en instrumenten het beste passen bij de betreffende situatie. Er wordt dus geen vaste vorm van grond- en vastgoedbeleid gehanteerd, maar een flexibele aanpak waarbij verschillende mogelijkheden worden afgewogen. In theorie biedt dit de provincie de mogelijkheid om effectief in te spelen op de uitdagingen binnen de woningbouwopgave. Ondanks het feit dat de provincie Limburg diverse grond- en vastgoedinstrumenten tot haar beschikking heeft, zijn deze in de praktijk nog niet ingezet voor de realisatie van de woningbouwafspraken.

In het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen is opgenomen dat de provincie wil verkennen of grond- en vastgoedbeleid kan bijdragen aan de woningbouw.¹⁵⁹ De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat momenteel de mogelijkheden van huidige provinciale grondposities en anticiperende aankopen worden verkend voor 'straatje erbij' en flexwonen. Daarnaast is aangegeven dat de provincie bij Limburg Centraal op basis van de businesscases zal bepalen welke grond- en vastgoedinstrumenten worden

¹⁵⁶ Centraal Planbureau. Position paper woningtekort starters en middeninkomens. 2020.

¹⁵⁷ Stec Groep, Evaluatie Startersleningen Provincie Limburg 2022.

¹⁵⁸ dnb.nl/algemeen-nieuws/achtergrond-2021/meer-subsidies-helpen-starters-niet/

¹⁵⁹ Beleidskader Leefbare Steden en Dorpen, p.45

ingezet, aan de hand van het afwegingskader uit het provinciale grond- en vastgoedbeleid. Uit de analyse van de rekenkamer komt naar voren dat voor meer grip op de grondmarkt en beter kunnen sturen op de woningbouwdoelen een meer actief gemeentelijk en provinciaal grondbeleid naar voren wordt gebracht (zie paragraaf 4.2.4).

Ook erfpacht is een mogelijk instrument dat de provincie kan inzetten. In 2014 hebben PS daarvoor een revolverend krediet van € 100 miljoen beschikbaar gesteld.¹⁶⁰ Uit de evaluatie van het Erfpachtkader¹⁶¹ blijkt dat erfpacht binnen de woningbouwopgave tot nu toe nauwelijks een rol heeft gespeeld.¹⁶² Daarnaast maken financiële factoren het lastig om erfpacht effectief in te zetten: de huidige erfpachtcanon van 5% is te hoog in vergelijking met de financieringsmogelijkheden van woningcorporaties. Toch wordt in de evaluatie aanbevolen om de inzet van erfpacht voor woningbouw te verkennen. In lijn met deze aanbeveling laat de provincie momenteel zo'n verkennend onderzoek uitvoeren.

¹⁶⁰ Provincie Limburg. Nota grond- en vastgoedbeleid. 2024.

¹⁶¹ Evaluatie Erfpachtkader 2017 in Limburg

¹⁶² Vanwege de focus op economische stimulering en het bevorderen van werkgelegenheid sluit het kader onvoldoende aan bij de behoeften van woningbouwprojecten.

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek wil de rekenkamer PS inzicht geven in de provinciale doelen en afspraken en de mogelijkheden en belemmeringen voor de provincie om de doelen en afspraken op het gebied van de woningbouwopgave te realiseren. Dit met het oog op het door PS goed kunnen invullen van hun kaderstellende en controlerende rol.

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

De onderzoeksvragen die daarvoor centraal hebben gestaan in dit onderzoek zijn:

Opgave / Doelen en afspraken provincie

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

(Beïnvloedings)mogelijkheden provincie en belemmeringen

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

Normenkader

Het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek hanteert, heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het normenkader is in onderstaande tabel opgenomen. Het sluit aan bij de hierboven beschreven doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek.

Tabel B1.1 Normenkader wonen

Thema	Vraag	Normen
Doelen en afspraken	1	- Doelen en afspraken die provincie heeft vastgesteld en afgesproken sluiten op elkaar aan (interne consistentie) - Deze doelen en afspraken zijn goed onderbouwd met oog voor demografische ontwikkelingen - Gevoeligheden in de ramingen die ten grondslag liggen aan de doelen en afspraken zijn benoemd, er is oog voor zowel kwantiteit als kwaliteit - Er is bij de vaststelling van doelen en afspraken rekening gehouden met de randvoorwaarden/grenzen die volgen uit aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen (energie, stikstof, water, veranderend klimaat)
Realisatie van doelen	2	- Doelrealisatie en lange termijn trends worden gemonitord - De provincie is op koers om de afgesproken doelen, zowel kwantitatief als kwalitatief, te realiseren
Invulling rollen en bevoegdheden	3	- De invulling van de provinciale rol is in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving, beleid en gemaakte afspraken - Er wordt goed gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten om de realisatie van de doelen t.a.v. wonen te realiseren - Bij de invulling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden houdt de provincie rekening met de complementariteit t.o.v. andere relevante partijen zoals gemeenten en waterschappen
Belemmeringen	4	- De provincie heeft een goed beeld van de belangrijkste belemmeringen voor de realisatie van de doelen t.a.v. wonen - De provincie zet de eigen harde en zachte instrumenten in om de belemmeringen zo veel mogelijk weg te nemen - De provincie toont zich bewust van de beperkingen in de eigen rollen en bevoegdheden

Afbakening en methodiek

Het onderzoek gaat uit van de geldende provinciale doelen en afspraken, zoals die respectievelijk zijn opgenomen in het vastgestelde beleid en zijn vastgelegd tot en met medio april 2025. Het sluit daarmee aan op voor wonen belangrijke beleidskaders en afspraken.

Voor de beantwoording van voornoemde vragen zijn relevante openbaar beschikbare informatie en data, en beschikbare informatie van de provincie bestudeerd. Voorbeelden hiervan zijn relevante wettelijke kaders en beleidsdocumenten van onder andere de provincie en het Rijk, de woondeal, rapportages van uitgevoerde evaluaties, provinciale begrotingen en jaarverslagen, relevante data over de woningbouwbehoefte (vraag) en aanbod van woningen en daaraan ten grondslag liggende modellen, recentelijk gepubliceerde onderzoeken en dossiers naar dit onderwerp (op landelijk niveau en in de provincie Limburg) en position papers van betrokken partijen. De analyse van data en documenten is aangevuld met gesprekken met, en schriftelijke vragen aan, betrokkenen van de provincie en andere relevante partijen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten. Bijlage 3 bevat een overzicht van de gesprekspartners, waarbij in verband met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) alleen met functienamen zijn opgenomen. Zie de startnotitie voor meer informatie over het onderzoek.

De conceptversie van het rapport van bevindingen is aan de provincie Limburg aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te toetsen en eventuele omissies aan te vullen.

Bijlage 2 Geanalyseerde documenten

Geraadpleegde documenten provincie Limburg

- Aan tafel in Limburg! Versnellingsadvies, 8 november 2023
- Aanbiedingsbrief Actualisering POVI – Sonderend LEO, 24 januari 2025
- Beleidsbrief Integratie, 30 april 2020
- Beleidskader 2024 – 2027 Leefbare Steden en Dorpen
- Beleidskader 2020 – 2023 Limburgse Agenda Wonen
- Besluit advies en instemming bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten Provincie Limburg, 5 december 2023
- Bestuurlijk Overleg Woondeal Limburg, 21 augustus 2024
- Bestuurlijke afspraken woningbouw 2022 - 2030 Rijk – provincie, 13 oktober 2022.
- Brief van Gedeputeerde aan minister van VRO; Herijking van de Limburgse woningbouwopgave, 27 februari 2024
- Commissie LEO; Dialoog over mogelijkheden voor versnelling van kleinschalige woningbouw in het buitengebied, 24 januari 2025
- Conceptlijst keuzevraagstukken POVI Limburg, 24 januari 2025
- Discussieblad wonen, 16 januari 2025
- Evaluatie Erfpachtkader 2017 in Limburg
- Infosessie Woondeal & LABO; Leden CIE LEO, 22 maart 2024
- Informatiesessie Stand van zaken provinciaal volkshuisvestingsprogramma en gemeentelijke woonzorgvisies, 6 december 2024
- Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk, 28 september 2022
- Mededeling portefeuillehouder proces indicatieve prestatieafspraken wonen Provincie-Rijk, 31 mei 2022
- Mededeling portefeuillehouder inzake brief reactie minister de Jonge op indicatieve prestatieafspraken woningbouw Limburg, 19 juli 2022
- Mededeling portefeuillehouder definitief Limburgs bod prestatieafspraken wonen Provincie Limburg-Rijk, 28 september 2022
- Mededeling portefeuillehouder inzake Limburgse Woondeal, 9 maart 2023
- Mededeling portefeuillehouder inzake grootschalige woningbouw OV-knooppunten, 21 februari 2024
- Mededeling portefeuillehouder voortgang Woondeal Limburg, 14 oktober 2024.
- Mededeling portefeuillehouder inzake RvS uitspraken inzake intern salderen, 7 februari 2025
- Omgevingsvisie Limburg
- Oplegnotitie Focus Kritische Succesfactoren, 2024
- Statenvoorstel Grond- en vastgoedbeleid, 8 mei 2024
- Statenvoorstel G-24-030 inzake uitvoering Motie 3119 Depondt c.s. inzake 'continuïteit Startersleningen' en Toezegging 9312 'onderzoeken welke alternatieve instrumenten er zijn voor de Startersleningen', 3 september 2024 en Gewijzigd voorstel, 1 november 2024
- Statenvoorstel G-23-008 inzake de verlenging van de startersleningen in de Provincie Limburg met vier jaar, 29 augustus 2023
- Sturing in Samenwerking 2.0 (2017) en Sturing in Samenwerking 3.0 (2021)
- Tweede gewijzigde motie 3014; Grip op arbeidsmigratie, 10 november 2023
- Verkenning Straatje Erbij, 26 november 2024
- Waardig werken en wonen; Integrale aanpak arbeidsmigratie Limburg 2025-2027

- Woningen bouwen? Alleen in bestaand gebied folder, 2023
- Woondeal Limburg, 9 maart 2023
- Woondeal Limburg Informatiesessie voor raads- en statenleden, 1 februari 2023
- Woonmonitor 2022 tot en met 2024

Geraadpleegde literatuur en documenten overig

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Geen tweederangs burgers, 30 oktober 2020.
- ABF Research. Evaluatie Woningtekort, 24 juni 2024.
- ABF Research. Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2024, 4 juli 2024.
- ABF Research. Primos-prognose 2024, 12 juli 2024.
- Algemene wet bestuursrecht (Nederlandse wet).
- Antea. Provinciale menukaart instrumenten, maart 2021.
- Arcadis. Limburg Centraal, 15 april 2024.
- Autoriteit Woningcorporaties, Staat van de corporatiesector 2025.
- Binnenlands Bestuur. Woningtekort vorig jaar opnieuw opgelopen, 12 juli 2024.
- Binnenlands Bestuur. VNG hekelt gebrek aanpak belemmeringen woningbouw, 21 oktober 2024.
- Binnenlands Bestuur. VNG vindt dat Keijzer de Wet regie volkshuisvesting verzwakt, 11 februari 2025.
- BuildSight. Bouwsector roert zich in aanloop naar Woontop, 4 december 2024.
- CBS. 82 duizend woningen erbij in 2024, minder dan voorgaande vijf jaar, 30 januari 2025.
- CBS. Regionale brede welvaart 2022; Regionale verschillen in de brede welvaart, 18 februari 2025
- CBS Statline. Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio, 20 maart 2025.
- CBS Statline. Nieuwbouwwoningen Woningcorporaties, 22 januari 2025.
- Centraal Planbureau. Position paper woningtekort starters en middeninkomens, 2020.
- Conijn, Johan. Daling omvang sociale huursector naar 25,7%. Finance Ideas, 2023. Geraadpleegd 28 februari 2025
- De Limburger. Provincie roept Eijssden-Margraten op matje om bouw sociale huurwoningen, maar gemeente staat met rug tegen de muur, 15 november 2024.
- Deloitte. Grond voor transitie. Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen. 10 juni 2021.
- Decisio. Herijking van de Limburgse woningbouwopgave, 27 februari 2024.
- Decisio. Actualisatie onderzoek arbeidsmigranten provincie Limburg, 14 augustus 2024.
- DNB. "Meer subsidies helpen starters niet", 17 juni 2021.
- Economisch Instituut voor de Bouw. Ruimtelijke ordening en bouwlocaties, juni 2021.
- Economisch Statistische Berichten, nummer 48095, 19 mei 2022, jaargang 107, Regie op Wonen.
- EW Magazine. Hoe komt Nederland uit de woningmarktimpasse? 'Nog meer regulering is niet de oplossing', 28 augustus 2024.
- Heuvelland Vandaag. Provincie waarschuwt Eijssden-Margraten: bouw voldoende sociale huurwoningen, 17 november 2024.
- HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024.
- Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO). Tussenrapportage Woningbouw en Grond, 9 februari 2024.
- IO Research. Verkenning rollen op de woningmarkt, 3 maart 2020.
- JSVU. De zorgplicht uit artikel 22 van de Grondwet, 23 december 2021.
- Kadaster. Koopwoning voor middeninkomens onder druk, 16 januari 2024.
- Limburgse Werkgevers Vereniging. Houd instroom internationale studenten in Limburg overeind, 20 maart 2023.
- Maastricht University. Omvang Universiteit Maastricht stabiliseert, 2 oktober 2024.
- Maastricht University. Kamerbrief onderwijsminister: dreun voor onderwijs en regio komt dichterbij, 15 oktober 2024.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verkenning actief grondbeleid. 9 juli 2021.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw, juni 2024.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Programma Woningbouw 2022-2026, 11 maart 2022.
- Neimed. Betrouwbaarheid van bevolkingsprognoses voor de regio Parkstad Limburg, 13 juli 2017.
- NOS. Pensioenfondsen zetten geen handtekening onder afspraken betaalbare woning, 5 december 2024.
- NOS. Derde deel geplande nieuwbouw in gevaar door stikstof, 14 maart 2025.
- Omgevingswet (Nederlandse wet).
- Ortec Finance en ABF Research. Financiële doorrekening NPA 2025-2035, 2024.
- Pont Omgeving. Ladder voor duurzame verstedelijking onder de Omgevingswet, 30 oktober 2025.
- Pont Omgeving. In beeld: Vertraging woningbouw door juridische procedures, 24 januari 2025.
- Position papers Rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), 25 september 2024: onderzoekers/academische auteurs (A.G. Bregman, RU Groningen, Arno van der Vlist, RU Groningen, Cody Hochstenbach, Universiteit van Amsterdam, Friso de Zeeuw, TU Delft, Marja Elsinga, TU Delft, Peter Boelhouwer, TU Delft, Vincent Gruis, TU Delft en Instituut voor de Bouw (EIB)), lokale overheid (IPO, VNG en Netwerk Stedelijk Nederland), bouwers en ontwikkelaars (Bouwend Nederland, Modulair Nederland, NEPROM), woningcorporaties (Vereniging van Woningcorporaties Aedes, Autoriteit Woningcorporaties, Waarborgfonds Sociale Woningbouw), investeerders (IVBN, Lengkeet (ERA Contour) & Cooman (Rabobank)), belangengroepen (Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM), Platform Woonopgave, Vereniging Eigen Huis, Woonbond).
- Raad van State. Uitspraak 202201311/1/R2, 18 december 2024.
- Rabo & Co. RaboResearch; Waarom lukt het maar niet om genoeg huizen te bouwen?, najaar 2024.
- Rekenkamer Oost-Nederland. Nota van bevindingen wonen Gelderland, 11 juli 2018.
- Rijksoverheid. Programma 'Een thuis voor iedereen', 11 mei 2022.
- Rijksoverheid. Kamerbrief bij tweede nota van wijziging Wet versterking regie volkshuisvesting, 13 februari 2025.
- Rijksoverheid, IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen, juni 2024.
- Rijksoverheid. Bovengrens NHG stijgt naar € 450.000, afsluitpremie verlaagd naar 0,4%, 22 oktober 2024.
- Begroting Binnenlandse Zaken 2024 - Wonen en ruimtelijke ordening
- ROM. Desirée Uitzetter, voorzitter van de NEPROM en directeur gebiedsontwikkeling bij projectontwikkelaar BPD, 9 september 2020.
- RTL Nieuws. Weer minder bouwvergunningen: woningbouw verder in het slop, 14 oktober 2024.
- Ruimte en Wonen. Bouwen niet verboden; Een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw, 22 juni 2018
- SML Bestuur Overleg Ruimte, Evaluatie advies- en instemmingsrecht, 2 december 2024.
- Stec Groep. Slimme woningbouw met gouden driehoek, 2021.
- Stec Groep. Evaluatie Startersleningen Provincie Limburg 2022.
- Stec Groep. Woonbehoefteonderzoek Parkstad Limburg 2022 – 2032, 3 februari 2022.
- Stec Groep. Woningbehoefteonderzoek provincie Limburg; Inzicht in de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte per COROP-regio, 14 oktober 2022.
- Stuurgroep Internationale Werknemers Limburg. Visie Internationale Werknemers Limburg, 2020.
- Vereniging Eigen Huis. Eigen Huis Magazine, oktober/november 2024.
- VML Nieuws. Roermond en Weert trekken aan bel vanwege beperking instroom buitenlandse studenten, 19 november 2024.
- VNG. Informatiebrief Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (VNG, IPO, VRO), 2 september 2024.

- VNG. Landelijke monitor voortgang woningbouw (Kenmerk U202400423), 12 september 2024.
- VNG. Position paper, opgesteld voor de begrotingsbehandeling van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, oktober 2024.
- Volkshuisvesting Nederland. Afspraken Woontop 2024, 11 december 2024.
- Volkskrant. Van wie is de grond in Nederland, 20 november 2020.
- Volkskrant. Deze grote eigenaren bezitten onze schaarse grond, 21 november 2020.
- Woningwet (Nederlandse wet).
- Wageningen University & Research. Maatschappelijke-kansen-grondbezit-overheden, juni 2017.
- Zuidelijke Rekenkamer. Wonen Provincie Noord-Brabant. 2025.

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Provincie Limburg

- Clustermanager Wonen en Leefomgeving
- Programmamanager Wonen
- Senior beleidsmedewerker Wonen
- Coördinerend senior Wonen
- Rayonplanoloog
- Beleidsmedewerker Wonen

BPD Gebiedsontwikkeling (Bouwfonds)

- Directeur regio Zuid

Wonen Limburg (Woningcorporatie)

- Bestuurder

Antares (Woningcorporatie)

- Directeur-bestuurder
- Accountmanager

Vincio Wonen (Woningcorporatie)

- Directeur-bestuurder
- Concern controller

Stichting De Derde Bouwstroom

- Voorzitter

IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland)

- Beleidsadviseur bij IVBN
- Directeur Vastgoed bij Stienstra Wonen
- Senior Acquisition Manager bij Catella

Gemeente Venlo

- Programmamanager
- Hoofd Wonen en Leven
- Strateeg Volkshuisvesting

Gemeente Leudal

- Wethouder
- Teamleider ontwikkeling

Gemeente Brunssum / Stadsregio Parkstad Limburg

- Wethouder gemeente Brunssum, voorzitter bestuurscommissie Stadsregio Parkstad Limburg
- Programmamanager wonen en herstructurering, Stadsregio Parkstad Limburg
- Senior adviseur wonen, Stadsregio Parkstad Limburg

Bijlage 4 Provinciale instrumenten i.k.v. ruimtelijk beleid

Tabel B5.1. Provinciale instrumenten in het kader van het ruimtelijke beleid

Beleidsontwikkeling	
Omgevingsvisie (bevoegdheid PS)	- De omgevingsvisie bevat ambities rondom de fysieke leefomgeving. Deze visie is alleen bindend voor de opsteller en is voor derden (zoals gemeenten) vooral indicatief. - De provincie kan alleen ruimtelijk sturen door in de omgevingsvisie de 'provinciale belangen' expliciet te benoemen en te concretiseren in haar beleid, zodat zij zich daar op kan beroepen en de belangen zelf kan behartigen.
Programma (bevoegdheid GS)	De provincie kan programma's opstellen als zij het langetermijnbeleid zoals dat in de Omgevingsvisie is beschreven wil concretiseren.
Beleidsuitwerking en -uitvoering vooraf	
Instructieregels omgevingsverordening (bevoegdheid PS)	Door instructieregels kunnen algemeen geldende instructies aan gemeenten worden gegeven voor omgevingsplannen. De regels kunnen procesmatig, maar ook inhoudelijk zijn. Met instructieregels kunnen provincies bijvoorbeeld concreet bepalen op welke locaties gemeenten in het omgevingsplan wel of geen woningbouw mogelijk kunnen maken.
Instructies (bevoegdheid GS)	GS kunnen gemeenten een (eenmalige) opdracht geven over de inhoud van het omgevingsplan. Dit kan regels bevatten waardoor wel of geen woningen mogelijk zijn, of aan welke regels de te bouwen woningen moeten voldoen (bijvoorbeeld betaalbaarheid).
Projectbesluit (bevoegdheid GS)	Een projectbesluit is een instrument om complexe projecten in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken en is de opvolger van het provinciaal inpassingsplan (PIP). In de kern is dit een door de provincie gemaakt omgevingsplan, met een voorkeursrecht (eerste recht tot koop) en onteigeningsbevoegdheid.
Vooroverleg (bevoegdheid GS)	In de Omgevingswet staat een algemene verplichting dat bestuursorganen zo nodig afstemmen. Voordat deze wet van kracht werd was een 'formeel overleg' tussen de gemeente en de provincie verplicht bij de voorbereiding van het bestemmingsplan.
Toetsen omgevingsvergunning (bevoegdheid GS)	Gemeenten zijn bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen bij woningbouw. Wanneer er aanvragen zijn voor een omgevingsvergunning voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan kan de provincie gemeenten hierover advies geven of deze aanvragen zelf toetsen. De provincie moet vooraf aangeven in welke gevallen aanvragen voor advies of instemming moeten worden voorgelegd.
Beleidsuitwerking en -uitvoering achteraf	
Zienswijze (bevoegdheid GS)	De provincie kan een zienswijze op gemeentelijke ontwerp-omgevingsplannen uitbrengen.
Reactieve interventie (bevoegdheid GS)	Met een reactieve interventie kan de provincie aangeven dat zij niet instemt met het gemeentelijke omgevingsplan en kan zij bepaalde delen van het plan tegenhouden of aanpassen. Voorwaarde is dat GS eerder in de procedure een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp-omgevingsplan.
Beroep (bevoegdheid GS)	De provincie kan bij de Raad van State in beroep gaan tegen vastgestelde omgevingsplannen. Voorwaarde is dat GS eerder in de procedure een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp-omgevingsplan.

Bijlage 5 Lijst van afkortingen

BOPA	Buitenplanse omgevingsplanactiviteit
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
CPI	consumentenprijsindex
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CO ₂	Koolstofdioxide
COROP	Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeks Programma
DAEB	Diensten van Algemeen Economisch Belang
GS	Gedeputeerde Staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
LABO	Limburgse Aanpak Bebouwde Omgeving
LEO	Statencommissie Leefomgeving
NHG	Nationale Hypotheek Garantie
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PFAS	Poly- en perfluoralkylstoffen
POVI	Provinciale Omgevingsvisie
PS	Provinciale Staten
RO	ruimtelijke ordening
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SIS	Sturing in Samenwerking
SML	Samenwerking Midden-Limburg
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRO	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening