/ Rapport / Flevoland / Juli 2026

Stimulering woningbouw

De rol van de provincie in beeld

Randstedelijke Rekenkamer

Voorwoord

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

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

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

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

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

Martin Santhagens
Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Samenvatting 4

1. Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Doel en onderzoeksvragen 9
1.3 Leeswijzer 11
1.4 Problematiek op de woningmarkt 12
1.5 Meer regie overheid bij woningbouw 13
1.6 Betrokken partijen bij beleid en uitvoering woningbouw 15
1.7 Rol provincie bij woningbouw 18
1.8 Knelpunten bij woningbouw 21

2. Conclusies 25
2.1 Doel en aanpak provincie 26
2.2 Financiële middelen en subsidie extra personele capaciteit 30
2.3 Overleg en monitoring 33
2.4 Kennisdeling 36

3. Aanbevelingen 39
3.1 Handelen provincie Flevoland 39
3.2 Handelen als één overheid 45

4. Reactie Gedeputeerde Staten 47

5. Nawoord 51

Samenvatting

Aanleiding

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

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

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

Onderzoek

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

Centrale onderzoeksvraag

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

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

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

Hoofdconclusie

De realisatie van nieuwe woningen blijft landelijk en vooral in de Randstedelijke provincies achter op de gestelde doelen. De realisatie in de provincie Flevoland is zo'n 66 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het aanzienlijk onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. In de provincie Flevoland lukt het naar verwachting niet om in 2030 de beoogde circa 40.000 nieuwe woningen te realiseren. Dit komt vooral door knelpunten die de realisatie van woningbouwplannen ernstig belemmeren, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij vooral gemeenten. Voor het oplossen van genoemde knelpunten is eerst en vooral het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met decentrale overheden en samenwerkingspartijen, zoals woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwers.

De provinciale rol in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt, maar wel van belang. Ten eerste heeft de provincie een wettelijk verankerde ruimtelijke rol waarbij ze verschillende belangen, waaronder woningbouw, moet afwegen en moet besluiten waar wel en niet gebouwd mag worden. De Rekenkamer vindt het aantal woningbouwplannen in de provincie Flevoland een belangrijk aandachtspunt. Voor de periode tot 2030 is de plancapaciteit in Flevoland ongeveer gelijk aan het woningbouwdoel (102 procent). In de praktijk zijn er echter méér plannen dan het beoogde aantal woningen nodig, omdat niet alle plannen gerealiseerd kunnen worden. Daarmee is de kans groot dat het niet zal lukken om het beoogde aantal woningen in 2030 te realiseren.

De tweede rol van de provincie betreft het stimuleren van woningbouw, waarbij ze zelf kan bepalen of en hoe ze de uitvoering van woningbouw wil stimuleren, zodat woningen sneller gerealiseerd worden. Deze rol is de laatste jaren belangrijker geworden, onder andere via afspraken in de Woondeals en de focus op de uitvoering van woningbouwprojecten. De Rekenkamer heeft deze stimulerende rol onderzocht. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Flevoland kiest voor een relatief bescheiden rol bij het stimuleren van woningbouw. Waar andere provincies actief bijdragen aan het oplossen van knelpunten zoals het tekort aan personele capaciteit bij gemeenten of financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen), draagt de provincie Flevoland niet of beperkt bij aan het oplossen van deze knelpunten. De provincie ziet het niet als haar rol om woningbouw financieel te steunen. De provincie heeft dan ook minder middelen beschikbaar gesteld voor het stimuleren van woningbouw dan de andere Randstedelijke provincies.

Binnen de bescheiden aanpak van de provincie voor het stimuleren van woningbouw pakt de provincie een aantal zaken op. De Rekenkamer constateert dat de provincie dit overwegend goed doet. Zo organiseert de provincie een versnellingstafel op provinciaal niveau, coördineert ze de Monitor Wonen en deelt ze kennis over woningbouw. Verder maakt de provincie werk van het opzetten en verbeteren van publiek-private monitoring. Flevolandse gemeenten waarderen de benaderbaarheid van de provincie. Ook brengt de provincie knelpunten waar zij niet primair of als enige

voor verantwoordelijk is, onder de aandacht van andere verantwoordelijke partijen en specifiek het Rijk.

De Rekenkamer ziet een aantal verbeterpunten. Zo kan de provincie haar rol bij woningbouw beter onderbouwen en duidelijker formuleren. Verder is woningbouw een langdurige opgave, maar is de inzet van de provincie vooral gericht op de korte termijn. De financiering van extra personele capaciteit bij gemeenten is een voorbeeld van een tijdelijke maatregel voor een structureel knelpunt. Ook kan de provinciale monitor om woningbouw te volgen worden verbeterd.

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

Aanbevelingen

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

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

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

1 Beleid voor een structurele aanpak

Expliciteer het beleid van de provincie voor het stimuleren van woningbouw.

a. Maak daarbij duidelijk welke rol de provincie neemt bij het stimuleren van woningbouw en onderbouw dit.
b. Geef aan voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig wil inzetten en hoe de provincie dit wil doen. Geef ook aan wat dit kost en oplevert.

c. Evalueer periodiek de aanpak om woningbouw te stimuleren en stuur bij als dat nodig is.
d. Rapporteer hierover aan Provinciale Staten.

2 Monitoring en overleg

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

a. Ga door met het verbeteren van de kwaliteit van de monitors om de woningbouwplannen en de woningbouwrealisatie te volgen, bijvoorbeeld door de betaalbaarheid van gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken.
b. Verbind concrete acties aan de uitkomsten van de monitors, als blijkt dat woningbouw achterblijft bij de beoogde doelen.
c. Versterk de verbinding tussen de provinciale versnellingstafel en lokale versnellingstafels.

3 Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

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

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Problematiek op de woningmarkt

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

De woningbouwopgave is een urgente, complexe én langdurige opgave. Zo lag de bouwproductie in nasleep van de krediet- en de eurocrisis een tijdlang op een zeer laag niveau. In 2014 werd met 45.000 nieuwbouwwoningen een dieptepunt bereikt.[2] Zelfs als er in de komende jaren veel gebouwd wordt, duurt het lang voordat die achterstand is ingehaald.[3] Daarnaast zal de vraag naar woningen naar verwachting verder toenemen door de verwachte bevolkingsgroei. Volgens een prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) groeit de bevolking van Nederland van 18,1 miljoen in 2026 naar 18,8 miljoen in 2035 en 19,6 miljoen in 2050.[4] Ook het aantal huishoudens groeit naar verwachting van 8,4 miljoen in 2026 naar 9 miljoen in 2035.[5] De ontwikkeling van de huishoudens naar samenstelling lijkt daarbij niet goed aan te sluiten bij de ontwikkeling van het aantal woningen naar grootte.[6] Wanneer de Nederlandse bevolking tot 2050 groeit naar 20 miljoen inwoners, zijn er vanaf heden tot 2050 in totaal circa 1,65 miljoen woningen aanvullend nodig.[7]

Meer regie overheid

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

[1] Ministerie van VRO, 900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 12 mei 2025 & Ministerie van BZK, Kritische succesfactoren voor woningbouw, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd op 19 mei 2026
[2] CBS, Demografische ontwikkelingen en de woningvoorraad, www.cbs.nl,
[3] IPO (2025), Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025, p. 9
[4] CBS, Bevolking in de toekomst, www.cbs.nl, geraadpleegd 18 mei 2026
[5] CBS, Huishoudens in de toekomst, www.cbs.nl, geraadpleegd 18 mei 2026
[6] CBS, Demografische ontwikkelingen en de woningvoorraad, www.cbs.nl, geraadpleegd 13 mei 2026 & CBS, Bevolking in de toekomst, www.cbs.nl, geraadpleegd 18 mei 2026
[7] Rijksoverheid, Ontwerp Nota Ruimte, september 2025, p. 184

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

Onderzoek naar stimulerende rol provincie

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

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doelstelling

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

Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag

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

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

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

Afbakening

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

[8] Rijksoverheid, Minister De Jonge pleit voor actieve rol provincies bij volkshuisvesting, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 mei 2023
[9] Rijksoverheid, Wet versterking regie volkshuisvesting van kracht vanaf 1 juli, www.volkshuisvestingnederland.nl, 1 juli 2026
[10] Ministerie van VRO, Wet versterking regie volkshuisvesting, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 31 maart 2025

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

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

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

Kader 1 Plancapaciteit

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

[11] Rijksoverheid, Wet versterking regie volkshuisvesting van kracht vanaf 1 juli, www.volkshuisvestingnederland.nl, 1 juli 2026
[12] Ministerie van VRO, Staat van de Volkshuisvesting 2024: bouwtempo moet verder omhoog, www.volkshuisvestingnederland.nl, 20 januari 2025 & Rijksoverheid, Seinen op groen om jaarlijks 100.000 nieuwe woningen te bouwen, www.rijksoverheid.nl, 12 juli 2024
[13] ABF Research (2026), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2025, p. 4
[14] ABF Research (2026), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2025, p. 4
[15] Zuidelijke Rekenkamer (2025), Woningbouwopgave Noord-Brabant, p. 19
[16] ABF Research (2026), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2025, p. 18

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

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

1.3 Leeswijzer

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

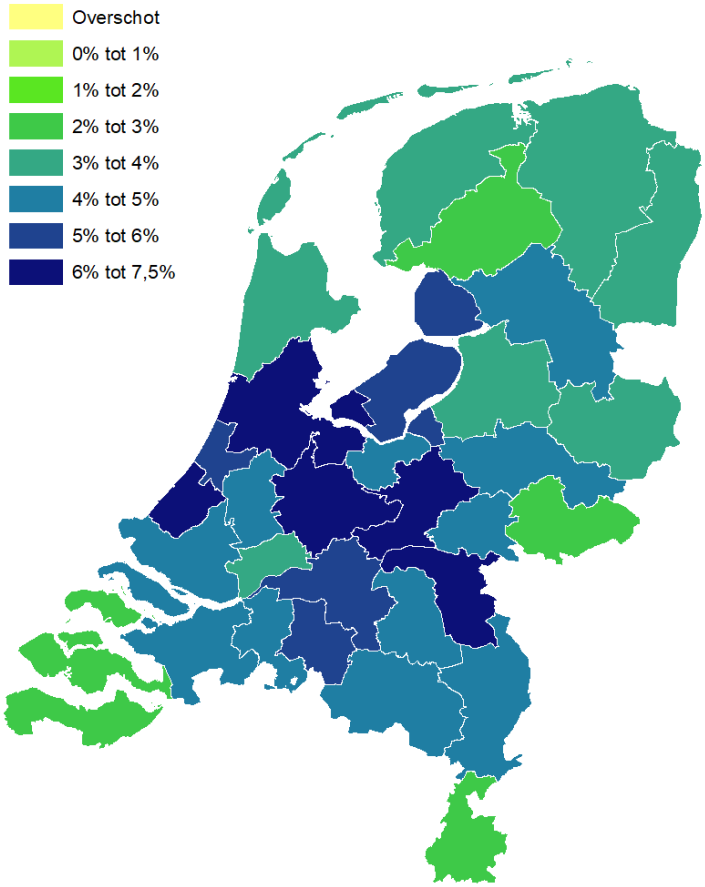
In hoofdstuk 2 volgen de conclusies van dit onderzoek. De toelichtingen op de conclusies zijn grotendeels gebaseerd op de nota van bevindingen, waarin een feitelijke onderbouwing en meer achtergrondinformatie terug te vinden is. Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer in hoofdstuk 3 aanbevelingen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

[17] Ministerie van VRO, Kamerbrief: Integrale visie op de woningmarkt, 20 mei 2025
[18] Ministerie van VRO, Kamerbrief: Aanbieding rapportage Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw najaar 2025, 18 maart 2026

1.4 Problematiek op de woningmarkt

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

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



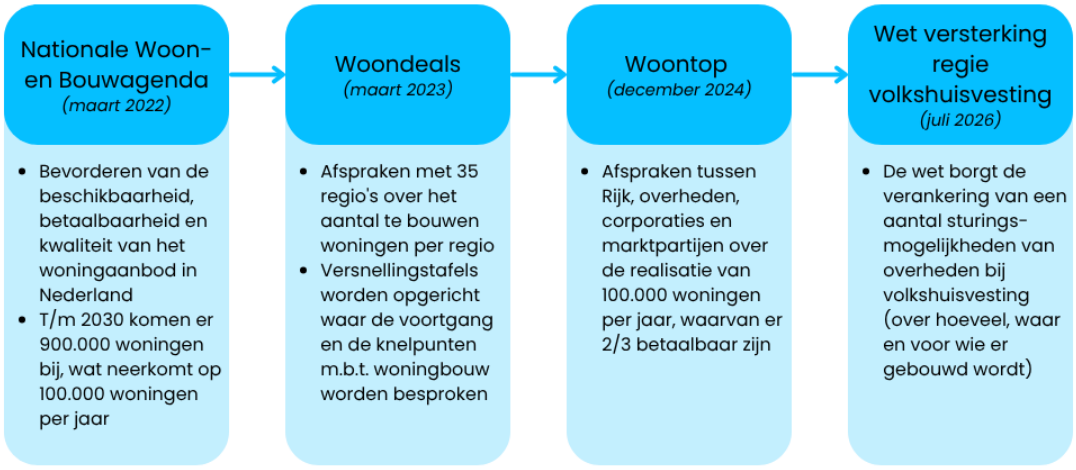
Figuur 1 Statistisch woningtekort per woningmarktgebied 2025[23]

[19] Ministerie van VRO, 900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 12 mei 2025
[20] ABF Research (2024), Evaluatie woningtekort
[21] Ministerie van VRO, Het statistisch woningtekort uitgelegd, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 26 januari 2026
[22] Ministerie van VRO, Indexering inkomensgrenzen voor woningcorporaties, maximale huurprijsgrenzen en huurtoeslagparameters per 2026, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 november 2025
[23] Het gaat hier om het woningmarktgebied zoals ABF Research dit definieert. Bron: ABF Research (2025), Primos-prognose 2025, p. 42

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

1.5 Meer regie overheid bij woningbouw

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



Figuur 2 Meer overheidsregie bij volkshuisvesting vanaf 2022

Regionale Woondeals

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

[24] Nederlands Jeugdinstituut, Wat zijn de gevolgen van de onzekere woningmarkt voor jongeren? www.nji.nl, geraadpleegd 19 mei 2026
[25] CBS, Stijgende woningprijzen, minder geboorten, www.cbs.nl, geraadpleegd 20 mei 2026
[26] Ministerie van VRO, Veelgestelde vragen – Programma Een thuis voor iedereen, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 31 maart 2025
[27] Ministerie van VRO, Eerlijke verdeling, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 31 maart 2025
[28] Rijksoverheid, Minister De Jonge pleit voor actieve rol provincies bij volkshuisvesting, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 mei 2023

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

Kader 2 Regionale Woondeals en Woontop

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

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

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

Taskforce Versnellen Woningbouw

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

[29] Ministerie van VRO, Woondeals, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 6 mei 2025
[30] Zuidelijke Rekenkamer (2025), Woningbouwopgave Noord-Brabant. Rapport van bevindingen, p. 9
[31] Ministerie van BZK (2024), Woontop 2024
[32] CDA e.a. (2026), Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, Coalitieakkoord 2026-2030

In maart 2026 heeft het kabinet de Taskforce Versnellen Woningbouw ingesteld om de woningbouw versneld aan te pakken.[33] Aanleiding hiertoe is dat er te weinig en te langzaam wordt gebouwd.[34] Sinds het maken van de bestuurlijke afspraken over woningbouw in 2022 zijn in totaal 340.000 woningen in Nederland gerealiseerd. Dat is ongeveer 78 procent van de opgave tot en met 2025. Hierdoor is een achterstand ontstaan die de komende jaren moet worden ingelopen om daadwerkelijk het beoogde aantal woningen in 2030 gerealiseerd te hebben. Het aantal gerealiseerde woningen verschilt per provincie, waarbij de Randstedelijke provincies realisatiepercentages hebben tussen de 65 en 80 procent.[35] De provincie Flevoland kent een realisatie van zo'n 66 procent[36], aanzienlijk onder het landelijk gemiddelde.[37]

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

Ook voor de nieuwe minister van VRO zijn de afspraken uit de Woondeals een belangrijke basis waarop het Rijk met provincies, gemeenten en woningcorporaties de realisatie van voldoende woningen dichterbij wil brengen.[38] Daarbij benadrukt de minister in april 2026 dat het versnellen van woningbouw alleen lukt met een gezamenlijke inzet van medeoverheden, woningcorporaties en marktpartijen.[39]

1.6 Betrokken partijen bij beleid en uitvoering woningbouw

In de Grondwet is vastgelegd dat het bevorderen van voldoende woningen een 'voorwerp van zorg' voor de overheid is.[40] Het oplossen van de problematiek op de woningmarkt is een gezamenlijke opgave van het Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Daarbij heeft elke partij een andere rol op basis van ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hieronder lichten we de rol van betrokken partijen bij woningbouw toe. Daarbij maken we onderscheid tussen betrokkenheid bij het opstellen van beleidskaders bij woningbouw en betrokkenheid bij de uitvoering van woningbouwprojecten.

Beleidskaders bij woningbouw

Het Rijk, provincies en gemeenten hebben elk bevoegdheden bij het inrichten van de fysieke leefomgeving op basis van de Omgevingswet. Vanuit deze bevoegdheden

[33] Ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw (2026), Opdrachtbrief Versnelling Woningbouw, 6 maart 2026
[34] Ministerie van BZK (2026), Eerste resultaten taskforce versnelling woningbouw, 20 april 2026
[35] Ministerie van BZK (2026), Voortgang Woondealafspraken, 15 april 2026
[36] Bij publicatie van dit rapport in juli 2026 stond hier per abuis een realisatie van 75 procent genoemd. In oktober 2026 hebben wij dit gecorrigeerd naar het juiste percentage: 66 procent.
[37] Berekening van het realisatiepercentage: totale opgave is 40.000 nieuwe woningen in de periode 2022 t/m 2030, gemiddeld 4.444 per jaar. Op basis daarvan zouden in de periode 2022 t/m 2025 in totaal 17.778 nieuwe woningen gerealiseerd moeten worden, maar er kwamen in totaal 11.736 woningen bij. De realisatie is daarmee zo'n 66% (11.736 / 17.778 x 100).
[38] Ministerie van BZK (2026), Eerste resultaten taskforce versnelling woningbouw, 20 april 2026
[39] Ministerie van BZK (2026), Eerste resultaten taskforce versnelling woningbouw, 20 april 2026
[40] Art. 22, lid 2, Grondwet

maken zij een afweging tussen verschillende belangen, waaronder het belang van woningbouw maar bijvoorbeeld ook het beschermen van natuur en de leefomgeving. Woningbouw is daarbij één van de ruimteclaims bij de inrichting van een gebied.

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

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

Kader 3 Rolverdeling bij beleidskaders woningbouw

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

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

Gemeenten stellen in de gemeentelijke omgevingsvisie en in het omgevingsplan hun eigen omgevingsbeleid vast waarin ze plannen en randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen zoals woonwijken opnemen.[41] Daarnaast zijn gemeenten verplicht tot het opstellen van een woonvisie. De woonvisie bevat het woningbouwbeleid van gemeenten voor vijf jaar, zoals beleid ten aanzien van woningbouwdoelen.[42] Met ingang van de Wet versterking regie volkshuisvesting vervalt de grondslag voor het opstellen van een aparte woonvisie. Het beleid voor de volkshuisvesting is met ingang van de wet deel geworden van de omgevingsvisie en zal door gemeenten verder worden uitgewerkt in de verplichte volkshuisvestingsprogramma's.[43]

[41] Art. 2.1 & Art. 3.1, Omgevingswet
[42] Art. 42, Woningwet
[43] IPLO, volkshuisvestingsprogramma, www.iplo.nl, geraadpleegd 29 mei 2026

Uitvoering woningbouw

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

Kader 4 Rolverdeling bij uitvoering woningbouw

Projectontwikkelaars nemen meestal het initiatief voor woningbouwprojecten. Zij kopen grond, stemmen met gemeenten af hoe het te ontwikkelen project eruit moet zien en contracteren marktpartijen die het project ontwerpen en bouwen. Ook maken zij afspraken met gemeenten over het betalen van de kosten die gemeenten moeten maken voor het aanleggen van openbare voorzieningen, zoals infrastructuur en groenvoorzieningen. Projectontwikkelaars zijn betrokken bij het project tot en met de verkoop van de woningen.[44]

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

Woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor het bouwen, verhuren en beheren van betaalbare huurwoningen.[45] Daarmee zijn zij, net als projectontwikkelaars, initiatiefnemers voor woningbouw. In dat kader treden zij soms op als projectontwikkelaar of werken zij samen met commerciële projectontwikkelaars.[46] Woningcorporaties doen dit binnen de kaders van de woonvisie van gemeenten en dragen zo bij aan de realisatie daarvan.[47]

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

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

[44] Gebiedsontwikkeling.nu, Drijfveren van woningbouwontwikkelaars: een verkenning van diversiteit in marktpartijen, www.gebiedsontwikkeling.nu, geraadpleegd op 3 maart 2026
[45] Rijksoverheid, Toezicht op woningcorporaties, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 3 maart 2026
[46] RVO (2023), Corporaties in de 'oplossingsstand': Welke routes leiden naar succes?
[47] Art. 42, Woningwet

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

Ook het **Rijk** staat meer op afstand bij de uitvoering van woningbouw. Net als de provincie verstrekt het Rijk middelen aan gemeenten. Dit zijn specifieke uitkeringen (SPUK's) zoals de Woningbouwimpuls en de Realisatiestimulans.[48] Gemeenten kunnen deze middelen aanvragen voor concrete woningbouwprojecten. Daarnaast kan het Rijk keuzes maken op andere beleidsterreinen die grote impact kunnen hebben op woningbouwprojecten. Bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur (voor de bereikbaarheid van nieuwe woonwijken) en op het gebied van fiscaliteit (om bijvoorbeeld de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties te vergroten).

1.7 Rol provincie bij woningbouw

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

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

Wettelijke rol

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

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

Figuur 3 Rollen en instrumenten van de provincie bij woningbouw[49]

Invulling provinciale rol bij uitvoering woningbouw

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

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

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

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

Kader 5 Provinciale instrumenten bij uitvoering van woningbouw

Extra personele capaciteit
De provincie kan de personele capaciteit bij gemeenten (of bij de provincie zelf) vergroten door het oprichten van een flexpool of via een subsidieregeling bijdragen aan de inhuur van capaciteit en expertise bij gemeenten.[50]

Financieren tekorten woningbouwprojecten (onrendabele toppen)
De provincie kan bijdragen aan het financieren van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten via subsidieregelingen. Een onrendabele top is het verschil tussen de totale kosten en de totale opbrengsten van een woningbouwproject.[51]

Monitoring
De provincie kan zorgen voor monitoring van het aantal woningen in woningbouwplannen (plancapaciteit) en het monitoren van het aantal gerealiseerde woningbouwprojecten. Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor het implementeren van publiek-private monitors (PPM) om inzicht te krijgen in de voortgang van woningbouwprojecten en daarbij mogelijke knelpunten te signaleren. Het gebruik van een PPM houdt in dat naast gemeenten ook marktpartijen data aanleveren over de voortgang van woningbouwprojecten waarbij deze partijen betrokken zijn. Dit moet ervoor zorgen dat de monitoring betrouwbaarder wordt en knelpunten sneller worden gesignaleerd en opgelost.[52]

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

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

Rol provincie relatief klein, maar wel van belang

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

[50] Ministerie van BZK, Flexpoolregeling: 40 miljoen beschikbaar voor medeoverheden, www.volkshuisvestingnederland.nl 20 juli 2022 & RIGO (2022), Tussenevaluatie flexpoolregeling, p. 9-10
[51] Fakton (2014), De rendabele sociale huurwoning, p. 5
[52] Ministerie van BZK (2024), Woontop 2024, p. 11

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

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

Figuur 4 Rolinvulling provincie bij woningbouw

1.8 Knelpunten bij woningbouw

Bij veel woningbouwprojecten spelen er knelpunten die de uitvoering en realisatie belemmeren. Deze knelpunten worden ook wel woningbouwvoorwaarden, randvoorwaarden of kritische succesfactoren genoemd en komen in elke provincie in meer of mindere mate voor. Het oplossen van de knelpunten is in de verschillende Woondeals als randvoorwaarde opgenomen voor het realiseren van het aantal te bouwen woningen. Kader 6 geeft een (niet-uitputtend) overzicht van de belangrijkste knelpunten weer.[53]

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

Kader 6 Veelvoorkomende knelpunten bij woningbouw

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

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

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

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

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

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

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

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

Water
Water kan op verschillende manieren een knelpunt zijn voor woningbouw. Zo hebben drinkwaterbedrijven momenteel onvoldoende ruimte en middelen om alle geplande nieuwe woningen tot en met 2030 aan te sluiten op een drinkwatervoorziening.[54] Daarnaast kan ruimte voor waterberging en -veiligheid op gespannen voet staan met het creëren van voldoende ruimte voor woningbouw.

Het IPO stelt eind 2025 dat stikstof, netcongestie, onrendabele toppen, de investeringscapaciteit van woningcorporaties en ambtelijke capaciteit de vijf belangrijkste knelpunten voor woningbouw zijn en dat door deze knelpunten de realisatie van minimaal zo'n half miljoen woningen vertraging oploopt of in het geding komt. Het IPO wijst erop dat de oplossing van veel knelpunten afhankelijk is van het Rijk, omdat de benodigde financiering voor maatregelen de verantwoordelijkheid en draagkracht van provincies en gemeenten te boven gaat.[55] Om een beeld te krijgen van de kosten die met woningbouw gemoeid zijn, verwijst de Rekenkamer naar een rapport uit 2024 waarin een financiële analyse is gemaakt van de kosten van woningbouw. In het rapport wordt geschat dat de publieke financiële opgave voor woningbouw in Nederland de komende tien jaar zo'n 16,4 miljard euro (inclusief btw) bedraagt, wat neerkomt op gemiddeld zo'n 1,64 miljard euro per jaar.[56] De minister van VRO heeft aangegeven de knelpunten aan te pakken in samenwerking met andere ministeries, provincies, gemeenten en betrokken partijen om ervoor te zorgen dat de knelpunten geen belemmering vormen voor de woningbouw.[57]

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

Kader 7 Financiële tekorten woningbouw

Woningbouw kost geld
Het realiseren van nieuwe woningen kost geld. Een gemeente moet op locaties waar woningbouw wordt gerealiseerd bijvoorbeeld nieuwe riolering aanleggen, toegangswegen uitbreiden en/of groenvoorzieningen plaatsen. Projectontwikkelaars moeten grond verwerven, architecten en bouwbedrijven inhuren en bouwmateriaal aanschaffen. Idealiter levert het exploiteren van de woningen voor de projectontwikkelaar voldoende opbrengsten op, zodat de gemeente haar kosten volledig kan verhalen op de projectontwikkelaar.

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

[54] Drinkwaterplatform, Drinkwater bij 900.000 nieuwe woningen: in gevaar zonder directe maatregelen, www.drinkwaterplatform.nl, geraadpleegd 24 februari 2026
[55] IPO (2025), Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025
[56] Rebel (2024), Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland, p. 6 en p. 31
[57] Ministerie van VRO (2025), Kritische succesfactoren, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd op 5 oktober 2025

realiseren woningbouwproject. Gemeenten stellen op hun beurt een overzicht van de verwachte kosten op die zij moeten maken. Dit wordt het kostenverhaal van de gemeente genoemd. Deze kosten moet de gemeente (zoveel mogelijk) verhalen op de projectontwikkelaar. Hierbij geldt wel dat het totaal te verhalen kosten niet groter mag zijn dan het totaal aan baten (macro-aftopping) en dat voor bepaalde kostensoorten de verhaalmogelijkheden gelimiteerd zijn.[58] De bouwwerkzaamheden mogen pas starten nadat het kostenverhaal is betaald.[59] Het is gebruikelijk om de afspraken over het woningbouwproject, waaronder de businesscase en het kostenverhaal, vast te leggen in een overeenkomst tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. Dit wordt een anterieure overeenkomst genoemd.

Publiek en privaat financieel tekort

Als de businesscase niet rondkomt of als niet alle kosten van de gemeente naar verwachting verhaald kunnen worden, dan is er sprake van een financieel tekort. (ook wel een onrendabele top genoemd). Als dit tekort voor rekening van de marktpartij komt, dan is sprake van een privaat tekort. Dit is bijvoorbeeld het geval als de (markt)waarde van de gebouwde woningen lager is dan de kosten om ze te bouwen, bijvoorbeeld omdat de huren niet (volledig) marktconform mogen zijn of omdat de bouwkosten door inflatie zijn toegenomen. Als het tekort voor rekening van de gemeente komt, dan is sprake van een publiek tekort. Bijvoorbeeld als de gemeente extra betaalbare woningen wil realiseren waardoor er verminderde opbrengsten uit het woningbouwproject zijn.[60]

[58] Platform31 (2021), Stedelijk investeren en onrendabele toppen, p. 18
[59] IPLO, www.iplo.nl, geraadpleegd 23 januari 2026
[60] Ministerie van VRO (2025), WBI-7 praktische informatie bij aanvraag

2. Conclusies

Hoofdconclusie

De realisatie van nieuwe woningen blijft landelijk en vooral in de Randstedelijke provincies achter op de gestelde doelen. De realisatie in de provincie Flevoland is zo'n 66 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het aanzienlijk onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. In de provincie Flevoland lukt het naar verwachting niet om in 2030 de beoogde circa 40.000 nieuwe woningen te realiseren. Dit komt vooral door knelpunten die de realisatie van woningbouwplannen ernstig belemmeren, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij vooral gemeenten. Voor het oplossen van genoemde knelpunten is eerst en vooral het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met decentrale overheden en samenwerkingspartijen, zoals woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwers.

De provinciale rol in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt, maar wel van belang. Ten eerste heeft de provincie een wettelijk verankerde ruimtelijke rol waarbij ze verschillende belangen, waaronder woningbouw, moet afwegen en moet besluiten waar wel en niet gebouwd mag worden. De Rekenkamer vindt het aantal woningbouwplannen in de provincie Flevoland een belangrijk aandachtspunt. Voor de periode tot 2030 is de plancapaciteit in Flevoland ongeveer gelijk aan het woningbouwdoel (102 procent). In de praktijk zijn er echter méér plannen dan het beoogde aantal woningen nodig, omdat niet alle plannen gerealiseerd kunnen worden. Daarmee is de kans groot dat het niet zal lukken om het beoogde aantal woningen in 2030 te realiseren.

De tweede rol van de provincie betreft het stimuleren van woningbouw, waarbij ze zelf kan bepalen of en hoe ze de uitvoering van woningbouw wil stimuleren, zodat woningen sneller gerealiseerd worden. Deze rol is de laatste jaren belangrijker geworden, onder andere via afspraken in de Woondeals en de focus op de uitvoering van woningbouwprojecten. De Rekenkamer heeft deze stimulerende rol onderzocht.

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Flevoland kiest voor een relatief bescheiden rol bij het stimuleren van woningbouw. Waar andere provincies actief bijdragen aan het oplossen van knelpunten zoals het tekort aan personele capaciteit bij gemeenten of financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen), draagt de provincie Flevoland niet of beperkt bij aan het oplossen van deze knelpunten. De provincie ziet het niet als haar rol om woningbouw financieel te steunen. De provincie heeft dan ook minder middelen beschikbaar gesteld voor het stimuleren van woningbouw dan de andere Randstedelijke provincies.

Binnen de bescheiden aanpak van de provincie voor het stimuleren van woningbouw pakt de provincie een aantal zaken op. De Rekenkamer constateert dat de provincie dit overwegend goed doet. Zo organiseert de provincie een versnellingstafel op provinciaal niveau, coördineert ze de Monitor Wonen en deelt ze kennis over woningbouw. Verder maakt de provincie werk van het opzetten en verbeteren van publiek-private monitoring. Flevolandse gemeenten waarderen de benaderbaarheid van de provincie. Ook brengt de provincie knelpunten waar zij niet primair of als enige voor verantwoordelijk is, onder de aandacht van andere verantwoordelijke partijen en specifiek het Rijk.

De Rekenkamer ziet een aantal verbeterpunten. Zo kan de provincie haar rol bij woningbouw beter onderbouwen en duidelijker formuleren. Verder is woningbouw een langdurige opgave, maar is de inzet van de provincie vooral gericht op de korte termijn. De financiering van extra personele capaciteit bij gemeenten is een voorbeeld van een tijdelijke maatregel voor een structureel knelpunt. Ook kan de provinciale monitor om woningbouw te volgen worden verbeterd.

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

2.1 Doel en aanpak provincie

Conclusie 1

De provincie Flevoland heeft zich gecommitteerd aan de Woondeals en wil daarom bijdragen aan het doel om circa 40.000 woningen in de provincie te realiseren in de periode 2022 tot en met 2030, waarvan twee derde betaalbaar.

Het lukt naar verwachting niet om deze doelen te halen. In de periode 2022 tot en met 2025 kwamen er 11.736 woningen bij. Dit zijn gemiddeld zo'n 2.934 woningen per jaar. Om de doelen te halen moeten er in de periode 2022 tot en met 2030 nog 28.264 woningen gebouwd worden. Dat zijn gemiddeld 5.653 woningen per jaar. De provincie houdt enerzijds vast aan deze doelstelling omdat zij een

versnelling van het bouwtempo verwacht vanaf 2026. Anderzijds erkent de provincie dat de doelen mogelijk niet gehaald worden omdat nog niet aan alle randvoorwaarden is voldaan. Een aandachtspunt is dat er in de provincie maar net voldoende woningbouwplannen zijn om het beoogde aantal woningen in 2030 te realiseren. De Rekenkamer constateert dat er in de provincie geen buffer is om woningbouw die vertraagt of niet doorgaat, op te vangen. Tegelijkertijd zijn veel woningbouwplannen nog 'zacht' en dus nog niet definitief. Daarmee is de kans groot dat het niet zal lukken om het beoogde aantal woningen in 2030 te realiseren. Een ander aandachtspunt is dat het onbekend is of het gewenste percentage betaalbare woningen wordt behaald. Dit wordt niet bijgehouden.

Dat de doelen niet worden behaald heeft onder andere te maken met knelpunten, zoals netcongestie, stikstofproblematiek, onrendabele toppen bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij gemeenten. De provincie noemt primair het Rijk als aangewezen partij om deze belangrijke knelpunten op te los. De provincie ziet voor zichzelf ten aanzien van deze knelpunten een bescheiden rol weggelegd. De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol bij woningbouw beter kan onderbouwen en duidelijker kan formuleren. Zo noemt de provincie dat zij de Woondeals mede wil uitvoeren, maar maakt zij niet duidelijk welke rol en verantwoordelijkheden zij daarbij voor zichzelf ziet. Wel heeft de provincie een plan van aanpak waarin zij de concrete instrumenten beschrijft die zij inzet om woningbouw te stimuleren.

De aanpak van de provincie is erop gericht om met beperkte middelen gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen te ondersteunen bij woningbouw. De provincie neemt een rol bij het stimuleren en organiseren van overleg met betrokken partijen, het organiseren van monitoring van woningbouw en het delen van kennis. De provincie draagt beperkt bij aan het oplossen van het knelpunt van beperkte personele capaciteit bij gemeenten. Anders dan de andere Randstedelijke provincies draagt de provincie Flevoland niet bij aan het oplossen van het knelpunt van financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen).

De provincie Flevoland werkt op constructieve wijze samen met Flevolandse gemeenten. Zo geven gemeenten aan dat de provincie benaderbaar is en dat er onderling korte lijnen zijn. De provincie past bij het stimuleren van woningbouw een vorm van lichte sturing toe, waarbij de provincie veel aan gemeenten laat en hen op bepaalde punten ondersteunt.

In haar aanpak om woningbouw te stimuleren combineert de provincie het stimuleren van woningbouw met het inzetten op brede welvaart en een vitale samenleving. De provincie benadrukt, zowel in haar eigen beleid als in haar overleg met het Rijk, het belang van het verder ontwikkelen van voorzieningen in Flevoland, in samenhang met het bouwen van woningen.

Toelichting

Beoogde doelen bij stimuleren woningbouw

De provincie Flevoland geeft aan een bijdrage te willen leveren aan de landelijke woningbouwopgave en vindt de realisatie van woningbouw daarmee van belang. Daarnaast vindt de provincie het belangrijk dat woningbouw plaatsvindt in de context van het bouwen aan een vitale samenleving en dat de woningvoorraad toekomstbestendig is. De provincie geeft aan dat dit alleen verwezenlijkt kan worden door samen te werken met haar zes gemeenten, het waterschap en het Rijk.

De provincie Flevoland heeft doelen voor het realiseren van woningbouw onderschreven in bestuurlijke afspraken (de twee Woondeals), met het Rijk, betrokken gemeenten en het waterschap Zuiderzeeland. Zo committeert de provincie zich samen met partners aan het kwantitatieve doel om in Flevoland circa 40.000 woningen tot en met 2030 te realiseren. Ook committeert de provincie zich aan het kwalitatieve doel dat hiervan twee derde betaalbaar is en 30 procent sociale huurwoningen.

Beoogde doelen afgelopen jaren niet behaald

De beoogde aantallen gerealiseerde woningen zijn de afgelopen jaren niet behaald. In de periode 2022 tot en met 2025 kwamen er 11.736 woningen bij. Dit zijn gemiddeld zo'n 2.934 woningen per jaar. Om in 2030 tot de benodigde circa 40.000 woningen te komen, moeten er vanaf 2026 5.653 woningen per jaar worden gebouwd. Enerzijds geeft de provincie aan dat de beoogde aantallen gehaald kunnen worden in 2030, omdat zij een versnelling van het bouwtempo verwacht vanaf 2026. Anderzijds geeft de provincie aan dat de doelen mogelijk niet gehaald zullen worden omdat nog niet aan alle randvoorwaarden is voldaan.

De Rekenkamer ziet als belangrijk aandachtspunt dat de plancapaciteit[61] tot en met 2030 ongeveer gelijk is aan het woningbouwdoel (102 procent). Er zijn naar inschatting van de Rekenkamer niet genoeg woningbouwplannen in de provincie om het aantal van 40.000 in 2030 te halen, mede omdat de woningbouwplannen in de provincie grotendeels zachte plannen betreffen waarvan onzeker is of ze binnen de planning gerealiseerd kunnen worden. De provincie heeft nog niet aangegeven hoe ze hiermee om wil gaan en wat dit betekent voor de Woondeals.

Een ander aandachtspunt is dat het onbekend is of de kwalitatieve doelstelling, het percentage betaalbare woningen, in de provincie wordt behaald. De provincie houdt het aantal gerealiseerde betaalbare woningen zelf niet bij. Ze is hiervoor afhankelijk van het CBS dat deze gegevens niet bijhoudt.

Knelpunten bij de realisatie van woningbouw

In de provincie Flevoland spelen, net als in de andere provincies, diverse knelpunten bij de realisatie van woningbouw. In oktober 2025 heeft de provincie in IPO-verband onderzoek gedaan naar de vijf belangrijkste knelpunten voor woningbouw in de provincie. Dit zijn netcongestie, stikstofproblematiek, onrendabele toppen bij woningbouwprojecten, beperkte personele capaciteit bij gemeenten en mobiliteit en infrastructuur.

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

De provincie noemt primair het Rijk als aangewezen partij om belangrijke knelpunten zoals netcongestie en onrendabele toppen, op te lossen. Ook benadrukt de provincie de rol van het Rijk bij de realisatie van randvoorwaarden bij woningbouw zoals infrastructuur of voorzieningen. De provincie ziet voor zichzelf ten aanzien van deze knelpunten een bescheiden rol weggelegd. De provincie geeft aan dat zij niet over de instrumenten en middelen beschikt om het verschil te maken ten aanzien van belangrijke randvoorwaarden voor woningbouw. Wel lobbyt de provincie voor actie van het Rijk op diverse knelpunten. Ook onderneemt de provincie verschillende acties om bepaalde knelpunten te verlichten zoals het stimuleren van netbewust bouwen.

Rol provincie

De provincie vervult verschillende rollen bij woningbouw. Rollen die de provincie in de Woonagenda uit 2021 voor zichzelf beschrijft zijn het organiseren van samenwerking, het zorgen voor afstemming tussen gemeenten en het lobbyen voor Flevolandse belangen richting het Rijk. Hoewel de Woonagenda inmiddels niet meer actueel is, vervult de provincie deze rollen nog steeds. Daarnaast is de provincie actiever geworden in het delen van kennis over woningbouw. De provincie heeft het team voor woningbouw ook uitgebreid in de afgelopen jaren. De provincie kiest ervoor om nauwelijks een rol te nemen in het financieel stimuleren van woningbouw.

De provincie werkt van oudsher samen met gemeenten aan de woningbouwopgave met een lichte sturing. Dit betekent dat de provincie terughoudend is met ingrijpende sturing in de ruimtelijke ordening van bovenaf. Mede door de komst van de Wet versterking regie volkshuisvesting ziet de provincie een veranderende rol voor zichzelf met een sterkere regisserende rol richting gemeenten. Deze rolverandering heeft betrekking op het pakken van een sterkere ruimtelijke regierol en het sturen op betaalbare woningen of woningen voor doelgroepen. De rolverandering heeft in mindere mate betrekking op het actiever stimuleren van woningbouw.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat de provincie haar rol bij woningbouw beter kan onderbouwen en duidelijker kan formuleren. De provincie heeft geen document opgesteld waarin zij toelicht welke rol zij voor zichzelf ziet bij woningbouw en op welke beleidsuitkomsten zij aanspreekbaar is. Wel licht zij deze rol summier toe in haar programmabegroting en in de voortgangsupdates van het Plan van Aanpak. De provincie geeft aan de Woondeals uit te voeren maar werkt niet uit op welke beleidsuitkomsten zij aanspreekbaar is.

Aanpak provincie

De aanpak van de provincie Flevoland voor woningbouw komt naar voren in het Plan van Aanpak uit 2024. In dit Plan van Aanpak noemt de provincie drie pijlers van het provinciale beleid voor woningbouw: 1) het versnellen van het bouwtempo en het bouwen van voldoende woningen voor alle aandachtsgroepen; 2) het bouwen aan een vitale samenleving; en 3) het toekomstbestendig leren bouwen (circulair, biobased) en het betrekken van de Flevolandse bouwindustrie. In het Plan van Aanpak noemt de provincie concrete acties die zij onderneemt om aan de pijlers te werken en geeft zij een financiële onderbouwing bij de inspanningen van de provincie.

De aanpak van de provincie is erop gericht om met beperkte middelen gemeenten, woningcorporaties en markpartijen te ondersteunen bij woningbouw, bijvoorbeeld via het organiseren van versnellingstafels. De provincie gaat daarbij pragmatisch te werk door een concreet Plan van Aanpak op te stellen en gebruik te maken van de

(relatieve) bestuurlijke kleinschaligheid van Flevoland. Zo waarderen gemeenten de benaderbaarheid van de provincie.

De provincie weegt haar inspanningen voor het stimuleren van woningbouw in het kader van haar doelstelling om brede welvaart in de provincie te bevorderen. De focus van de provincie ligt daarom niet alleen op het versnellen van woningbouw: dit is één van de onderdelen van de 'integrale opgave Woningbouw en Brede Welvaart'. De provincie wil dat voorzieningen op het gebied van zorg en onderwijs en ook de werkgelegenheid mee ontwikkelen met de bevolkingsgroei in de provincie.

2.2 Financiële middelen en subsidie extra personele capaciteit

Conclusie 2

Het budget van de provincie Flevoland voor het stimuleren van woningbouw is relatief beperkt. De provincie besteedt aanzienlijk minder middelen (als percentage van de begroting) aan het stimuleren van woningbouw in vergelijking met de andere Randstedelijke provincies. Een verschil is bijvoorbeeld dat zij geen middelen beschikbaar stelt aan gemeenten of woningcorporaties voor het oplossen van het knelpunt van financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen). De provincie ziet het niet als haar rol om de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten via bijvoorbeeld subsidies te vergroten, mede omdat het gaat om grote bedragen in relatie tot een relatief kleine provinciale begroting.

De Rekenkamer constateert dat de provincie een bescheiden bijdrage levert aan het oplossen van het knelpunt van beperkte personele capaciteit bij gemeenten. De middelen hiervoor komen grotendeels vanuit de flexpoolregeling van het Rijk. Deze rijksmiddelen zet de provincie door naar gemeenten via de Flexibele Schilregeling. In de periode 2022 tot en met 2024 cofinancierde de provincie deze middelen, maar de provincie is hier vanaf 2025 mee gestopt. Daarmee beperkt de bijdrage van de provincie zich nu tot het enkel doorzetten van de rijksmiddelen.

Gemeenten geven aan dat de Flexibele Schilregeling beperkt behulpzaam is. Gemeenten kunnen met de middelen die zij van het Rijk – via de provincie – krijgen extra personele capaciteit ten behoeve van woningbouw inhuren. Tegelijk geven zij aan dat de regeling beperkingen heeft omdat het tijdelijke middelen betreft die steeds opnieuw moeten worden aangevraagd. Zij zijn nu veel tijd en financiële middelen kwijt aan het vinden van het juiste personeel en geven aan dat zij meer geholpen zouden zijn met directe personele ondersteuning vanuit de provincie.

Het is nog onbekend of het Rijk de flexpoolregeling voortzet. Wel stelt het Rijk, als onderdeel van de Taskforce Versnelling Woningbouw, in 2026 een programma Uitvoeringskracht Woningbouw in, dat moet zorgen voor capaciteitsversterking bij provincies en gemeenten voor woningbouw. Mocht de flexpoolregeling van

het Rijk stoppen, dan heeft de provincie geen plannen om zelf met een vervangende regeling te komen of de regeling op een andere manier op te vangen.

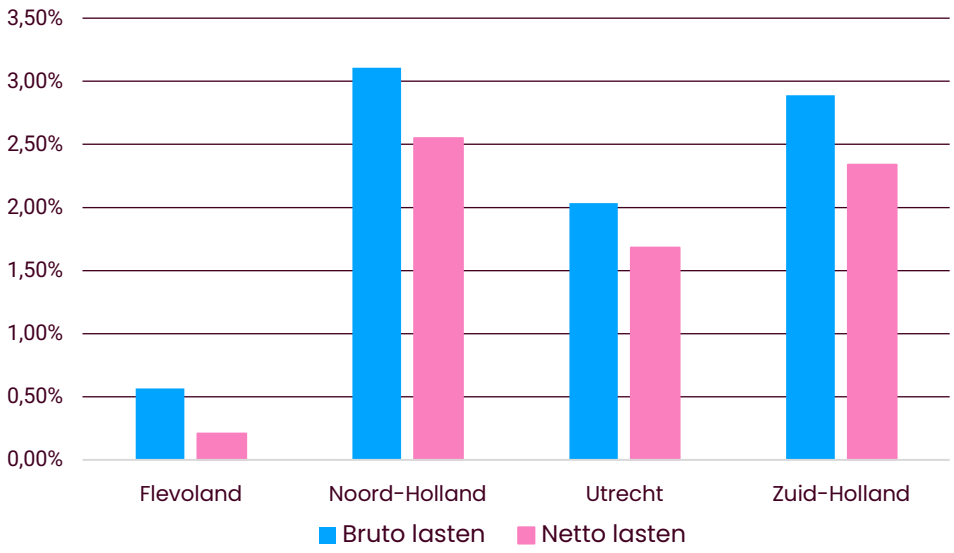
Toelichting

Budget

De provincie besteedde in de afgelopen jaren ongeveer 1 miljoen euro per jaar aan het stimuleren van woningbouw onder het programma 'Flevoland bouwt aan Nederland'. De middelen onder dit programma waren grotendeels bestemd voor (het cofinancieren van) de Flexibele Schilregeling. Inmiddels is de provincie gestopt met het cofinancieren van de Flexibele Schilregeling. De provincie werkt met een bescheiden budget voor het stimuleren van woningbouw vergeleken met de andere Randstedelijke provincies (zie kader 8).

Kader 8 Lasten provincies voor stimulering woningbouw

De Randstedelijke provincies stellen alle vier financiële middelen beschikbaar voor het stimuleren van woningbouw. Voor de vergelijking zijn in figuur 5 de bruto en netto uitgaven voor het versnellen van woningbouw van de vier Randstedelijke provincies als percentage van de totale provinciale lasten weergegeven. Het percentage netto uitgaven is gecorrigeerd voor de middelen die de provincie van het Rijk krijgt voor het bekostigen van personele capaciteitsondersteuning.



Figuur 5 Lasten provincies voor stimulering woningbouw als percentage van de totale provinciale lasten, periode 2023 tot en met 2025[62]

[62] De figuur betreft de lasten van de betreffende provincies voor het stimuleren van woningbouw gedurende de periode 2023 tot en met 2025. De bedragen zijn indicatief. Zie voor bronverwijzing figuur 4.2 in de nota van bevindingen.

Uit de figuur blijkt dat provincie Flevoland relatief gezien het minste uitgeeft voor het stimuleren van woningbouw (bruto ongeveer 0,5 procent) en provincie Noord-Holland relatief gezien het meeste (meer dan 3 procent). De bruto uitgaven van provincie Zuid-Holland liggen net iets lager (bijna 3 procent) dan van Noord-Holland. De bruto uitgaven van de provincie Utrecht liggen met zo'n 2 procent daar weer onder.

De provincie kiest ervoor om geen middelen in te zetten voor het tegengaan van financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen). De provincie ziet het niet als haar rol om onrendabele toppen te financieren en geeft ook aan hier geen budget voor te hebben. Ook geeft de provincie aan dat het Rijksvastgoedbedrijf veel gronden in de provincie in bezit heeft. Het medefinancieren van een tekort door de provincie zou – als er op rijksgronden wordt gebouwd – indirect een subsidie van de provincie aan het Rijk zijn. De provincie Flevoland vindt het ook daarom niet voor de hand liggen om een subsidie voor onrendabele toppen te hebben.

De andere Randstedelijke provincies zetten (meer) financiële middelen in om het tekort aan personele capaciteit bij gemeenten tegen te gaan of financiële tekorten bij woningbouwprojecten tegen te gaan. De provincie Flevoland geeft aan niet over middelen te beschikken om betekenisvol financieel bij te dragen aan de woningbouwopgave. De Rekenkamer benadrukt dat de provincie hier wel een keuze heeft en dat zij middelen vrij kan maken om bij te dragen aan woningbouw. Tegelijk merkt de Rekenkamer ook op dat het niet duidelijk is hoe effectief subsidies voor onrendabele toppen zijn bij het stimuleren van woningbouw.

Subsidie voor extra personele capaciteit

De provincie levert een bescheiden bijdrage aan het oplossen van het knelpunt van beperkte personele capaciteit bij gemeenten. Hiervoor heeft de provincie de Flexibele Schilregeling. Dit is een subsidieregeling waarmee gemeenten extra personele capaciteit kunnen inhuren voor woningbouw. Hiermee wil de provincie gemeenten ondersteunen bij de realisatie van woningbouw en helpen het knelpunt van beperkte personele capaciteit te verlichten.

De middelen van deze subsidieregeling ontvangt de provincie grotendeels vanuit de flexpoolregeling van het Rijk. De provincie heeft in de periode 2020-2024 in totaal 3,9 miljoen euro in drie tranches van het Rijk ontvangen voor financiering van capaciteitsondersteuning in de eigen organisatie of bij gemeenten, waterschappen of regionaal samenwerkingsverband. De flexpoolregeling verplicht provincies de middelen van het Rijk te cofinancieren. In de eerste twee tranches cofinancierde de provincie deze regeling met ongeveer 25 procent van het totale bedrag. Ook gemeenten cofinancierden het bedrag met ongeveer 25 procent. De provincie had geen middelen begroot om ook de laatste tranche te cofinancieren. Daarom zet de provincie deze plicht tot cofinanciering volledig door naar gemeenten.

De provincie benadert gemeenten actief met de vraag of zij gebruik willen maken van de Flexibele Schilregeling. Tot 2024 maakten vier van de zes gemeenten gebruik van de Flexibele Schilregeling. In 2025 stond de regeling opnieuw open (de derde tranche). De provincie geeft aan de Flexibele Schilregeling in te zetten als instrument om gemeenten te bewegen woningbouwplannen voortvarend te ontwikkelen. De provincie laat het uit te keren subsidiebedrag van de regeling afhangen van de mate waarin de

betreffende gemeente concreet kan maken hoe extra personele capaciteit kan leiden tot snellere woningbouw.

De Rekenkamer heeft interviews gehouden met een aantal gemeenten om inzicht te krijgen in gebruikerservaringen met de instrumenten en inzet van de provincie. Uit deze interviews blijkt dat beperkte personele capaciteit voor hen een knelpunt is bij woningbouw. Dit komt soms doordat zij beperkte financiële ruimte hebben. In andere gevallen lukt het gemeenten niet om geschikt personeel te vinden vanwege een krappe arbeidsmarkt.

Uit de interviews met gemeenten komt naar voren dat de Flexibele Schilregeling van de provincie voor gemeenten beperkt behulpzaam is. De regeling helpt gemeenten met extra financiële middelen voor personeel, maar niet om de krapte op de arbeidsmarkt te verlichten of daar beter mee om te gaan. Het aanvragen van de subsidie, het werven van personeel om tijdelijk in te huren en het inwerken kost de gemeente veel tijd. Het lukt sommige gemeenten vervolgens niet om snel het juiste personeel te vinden. De regeling helpt daarom beperkt met het verlichten van een krappe personele bezetting bij gemeenten. De gemeenten geven aan dat zij daarom meer geholpen zouden zijn met directe personele ondersteuning vanuit de provincie.

Het is op het moment van schrijven (juni 2026) onbekend of het Rijk de flexpoolregeling voortzet. Wel stelt het Rijk in 2026, als onderdeel van de Taskforce Versnelling Woningbouw, een programma Uitvoeringskracht Woningbouw in. Dit betreft een gezamenlijk programma met IPO en VNG, waarvoor het Rijk 156 miljoen euro reserveert. Het programma moet ervoor zorgen dat door de inzet van provinciale en landelijke capaciteitspools gemeenten en provincies toegang krijgen tot de benodigde capaciteit voor planvorming en vergunningverlening bij woningbouw. Mocht de flexpoolregeling van het Rijk stoppen, dan heeft de provincie geen plannen om zelf met een vervangende regeling te komen of de regeling op een andere manier op te vangen.

2.3 Overleg en monitoring

Conclusie 3

De provincie neemt een actieve rol bij het stimuleren van overleg tussen betrokkenen bij woningbouw. Kenmerkend voor Flevoland is dat het netwerk van versnellingstafels wordt gestructureerd door een provinciale tafel die in contact staat met lokale tafels. De provincie organiseert deze tafel en zit de tafel voor. De provincie brengt via de provinciale versnellingstafel gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en netbeheerders bij elkaar. Via deze tafel kan de provincie knelpunten bespreekbaar maken en een schakel zijn tussen partijen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van woningbouw en het Rijk.

Samenwerkingspartners van de provincie zijn gematigd positief over hoe de provincie deze rol invult. De provincie weet via de versnellingstafel relaties tussen samenwerkende partijen te verbeteren. Ook geven deelnemers aan dat de versnellingstafel werkt als platform voor kennisdeling omtrent woningbouw.

Lokale versnellingstafels kunnen bespreekpunten aandragen voor de provinciale tafel, die eventueel kan escaleren naar de landelijke versnellingstafel.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat de verbinding tussen de landelijke, provinciale en lokale versnellingstafels wisselend functioneert. Enerzijds noemt de provincie enkele voorbeelden waarbij ze problemen die lokaal in de provincie spelen heeft geadresseerd bij de landelijke versnellingstafel. Anderzijds geven gemeenten aan dat de verbinding tussen de provinciale tafel en lokale tafels verbeterd kan worden en dat het gesprek aan de provinciale tafel niet concreet genoeg is.

De provincie heeft de Monitor Wonen opgezet. Via deze monitor houdt de provincie zowel bij welke woningbouwplannen er zijn als hoeveel woningen er gerealiseerd zijn. Een aandachtspunt bij de Monitor Wonen is dat deze geen inzicht geeft in de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop) van de gerealiseerde woningen. Ook ervaren gemeenten het invoeren van data over de voortgang van woningbouw en de planregistratie als tijdsintensief. Verder loopt de kwaliteit van aangeleverde data door gemeenten voor de planregistratie uiteen. De provincie werkt actief aan het oplossen van deze aandachtspunten.

De provincie stimuleert actief dat gemeenten werken met een publiek-private monitor (PPM). De provincie wil via de PPM het gesprek tussen gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen verbeteren. De provincie biedt via een externe partij een systeem aan waar gemeenten mee kunnen werken en bekostigt dit. Hoewel het implementeren van een PPM veel tijd kost, zetten provincie en gemeenten zichtbare stappen om met een PPM te werken. Zo werken sommige Flevolandse gemeenten al met het systeem dat de provincie aanbiedt. De provincie verwacht vanaf medio 2026 ook in Lelystad en Almere met een PPM te werken. Een voorwaarde voor een goed werkende PPM is correct ingevoerde data en een gedeeld begrip van deze data bij verschillende betrokkenen bij woningbouw, hier is nog vaak niet aan voldaan.

Toelichting

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

Versnellingstafels

In de Woondeals is afgesproken om versnellingstafels op te richten. Aan deze tafels bespreken provincie, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen de voortgang van woningbouwprojecten. Kenmerkend voor Flevoland is dat het netwerk van versnellingstafels wordt gestructureerd door een provinciale tafel die in contact staat

met lokale tafels. In eerste aanleg bespreken lokale tafels knelpunten die spelen bij de woningbouwprojecten in de betreffende gemeente. Als partijen aan de lokale tafels zaken niet kunnen oplossen is escalatie naar de provinciale versnellingstafel mogelijk. Knelpunten die actie van het Rijk vergen kunnen vanuit de provinciale tafel worden geëscaleerd naar de landelijke versnellingstafel. Los van deze structuur nemen gemeenten Almere en Lelystad deel aan de versnellingstafel van de MRA.

De provinciale versnellingstafel is in 2024 opgezet met als doel het bevorderen van woningbouw. De provincie kiest ervoor de tafel bestuurlijk voor te zitten. De provincie bereidt de overleggen voor in een kernteam met daarin een vertegenwoordiger van gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Uit de enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet blijkt dat ervaringen van deelnemers aan de provinciale versnellingstafel uiteenlopen. Een meerderheid van de respondenten ziet de provinciale versnellingstafel als een nuttig instrument. Diverse deelnemers zijn positief over de provinciale tafel die volgens hen zorgt voor betere relaties tussen overheden en private partijen en tussen overheden onderling. Deelnemers noemen ook dat deelname aan de tafel voor hen leerzaam is.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat de verbinding tussen de landelijke, provinciale en lokale versnellingstafels wisselend functioneert. Gemeenten herkennen het beeld van de provinciale versnellingstafel als gremium om knelpunten die breder in de provincie spelen te bespreken en als weg om zaken op rijksniveau te kunnen agenderen. Wel zien zij dat dit in de praktijk nog niet altijd goed werkt omdat de aansluiting tussen de provinciale tafel en de lokale tafels niet optimaal is. Verschillende gemeenten geven aan dat zij niet altijd ambtelijk aansluiten bij de provinciale tafel, bijvoorbeeld vanwege beperkte personele capaciteit.

Monitor Wonen

Naast de provinciale versnellingstafel heeft de provincie een Monitor Wonen opgezet. Via deze monitor houdt de provincie zowel bij welke woningbouwplannen er zijn als hoeveel woningen er gerealiseerd zijn. Zo monitort de provincie de voortgang van woningbouw in de provincie en de uitvoering van de Woondeals richting 2030. De provincie rapporteert updates van de Monitor Wonen tweejaarlijks aan PS en geeft in deze rapportages ook schriftelijke toelichting bij de woningbouwontwikkelingen.

De gegevens voor de Monitor Wonen worden aangeleverd door gemeenten die woningbouwplannen invoeren in de planregistratie. De provincie vult deze gegevens aan met CBS-data. Gemeenten leveren twee keer per jaar gegevens aan bij de provincie over hun plancapaciteit en enkele aanvullende gegevens. Een aandachtspunt is dat de kwaliteit van aangeleverde data door gemeenten voor de planregistratie uiteenloopt. Volgens de provincie is de kwaliteit in de afgelopen jaren wel verbeterd, onder andere doordat sommige gemeenten hun woningbouwvoortgang op initiatief van de provincie samen met een externe partij monitoren, waardoor de kwaliteit van woningbouwdata verbetert.

Een aandachtspunt is dat de provincie geen inzicht heeft in de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop) van de gerealiseerde woningen. De provincie is hiervoor afhankelijk van het CBS dat deze gegevens niet bijhoudt. De provincie monitort via de planregistratie of de woningbouwplannen aan deze betaalbaarheidseisen voldoen. Of dit doel wordt behaald bij de uiteindelijke realisatie

van woningen monitort de provincie niet. De provincie stimuleert via deelname aan een landelijke werkgroep dat deze data beter beschikbaar worden.

Uit interviews van de Rekenkamer blijkt dat veel betrokkenen bij woningbouw de planregistratie een nuttig instrument vinden. Sommige gemeenten zijn echter minder positief over de planregistratie. Deze gemeenten ervaren het als een opgave dat zij data over woningbouw twee of drie keer moeten invullen in verschillende monitors zoals de planregistratie van de provincie, hun eigen registratie en de publiek-private monitor (zie hieronder). Zij geven aan dat dit voor hen een arbeidsintensief proces is en graag zouden zien dat verschillende typen van monitoring geïntegreerd kunnen worden. De provincie geeft aan bezig te zijn met een systeem van planregistratie en monitoring waarbij dit probleem ondervangen wordt.

Publiek-private monitor

Vanaf juli 2025 moeten alle versnellingstafels werken met een publiek-private monitor (PPM). Dit betekent dat overheden en marktpartijen gezamenlijk de voortgang van woningbouw monitoren en bespreken. Het doel van de PPM is dat het bijdraagt aan een breder gedragen beeld van de staat van woningbouw in de provincie of de betreffende gemeente en zo het gesprek aan de versnellingstafel verbetert. Daarnaast moet de PPM ook bijdragen aan een hogere kwaliteit van data in de Monitor Wonen zodat deze een realistisch beeld geeft van de voortgang van woningbouw.

De provincie biedt gemeenten een systeem van PPM aan. De provincie werkt daarvoor samen met een extern bureau dat het systeem van PPM implementeert bij lokale versnellingstafels. Gemeenten en andere deelnemers van deze lokale tafels dienen het systeem van publiek-private monitoring wel zelf toe te passen. In de provincie maken de ZUND-gemeenten en de gemeente Lelystad sinds 2025 gebruik van een vorm van PPM. De ZUND-gemeenten maken daarbij gebruik van het systeem van het externe bureau dat door de provincie wordt bekostigd. De gemeente Almere maakt nog geen gebruik van de PPM. De provincie geeft aan dat het de bedoeling is dat de gemeenten Almere en Lelystad medio 2026 met hetzelfde PPM-systeem gaan werken. De provincie is hier in samenwerking met provincie Noord-Holland en de betreffende gemeenten mee bezig.

Respondenten van de enquête van de Rekenkamer en geïnterviewden geven aan dat de PPM leidt of kan leiden tot een gedeeld beeld op het gebied van woningbouw en een goed gesprek over concrete knelpunten, maar dat dit wel een grote tijdsinvestering vergt. Andere respondenten geven aan dat zij beperkt meerwaarde zien in het gebruik van de PPM en dat de PPM nog niet bijdraagt aan de versnelling van woningbouw. Een voorwaarde voor een goed werkende PPM is volgens respondenten correct ingevoerde data en een gedeeld begrip van deze data bij de verschillende betrokkenen bij woningbouw. Dit is op dit moment vaak nog niet het geval.

2.4 Kennisdeling

Conclusie 4

Aan de hand van onderzoek en kennisdeling kunnen de verschillende overheden en marktpartijen die bij woningbouw betrokken zijn van elkaar leren. Mogelijke

oplossingen voor knelpunten en nieuwe inzichten kunnen met elkaar worden gedeeld met als doel om woningbouw te stimuleren. De Rekenkamer constateert dat de provincie kennisdeling inzet voor woningbouw. Deze kennisdeling betreft vooral het 'anders leren bouwen' zoals biobased bouwen, maar ook het versnellen van woningbouw. Zo zet de provincie in op kennisdeling over parallel plannen en wat het planningsproces van woningbouw zou moeten verkorten. Ook hebben provincie en gemeenten contact over oplossingen voor netcongestie om woningbouwprojecten vooruit te helpen.

De provincie doet verder aan kennisdeling via het Aanjaagteam, waarmee gemeenten een beroep kunnen doen op expertise via de provincie. Dit betreft kortdurende hulpvragen van gemeenten. Dit Aanjaagteam was in eerste instantie gericht op het anders leren bouwen, maar de scope is na een motie van PS verbreed. Gemeenten ervaren nog niet dat de inzet van het Aanjaagteam leidt tot de versnelling van woningbouw en maken er nog beperkt gebruik van. Ook geven gemeenten aan dat het aanbod aan kennis van de provincie niet altijd aansluit op hun behoeften.

Toelichting

De provincie organiseert diverse activiteiten over wonen om kennis te delen met betrokkenen bij woningbouw. Zo organiseerde de provincie in 2025 de Woonweek. Eerder organiseerde de provincie meerdere symposia. Kennisdeling vanuit de provincie richt zich vooral op het anders leren bouwen. Dit is bijvoorbeeld de focus van de Van Polder tot Pand-sessies die de provincie met enige regelmaat organiseert.

De provincie heeft een netwerk van experts opgezet dat gemeenten en andere partijen kan helpen een kortdurende vraag op het gebied van woningbouw op te lossen: het zogenoemde Aanjaagteam. Via de provincie kunnen partijen toegang krijgen tot expertise op het gebied van circulair bouwen, netcongestie en andere thema's. Dit kan, afhankelijk van de gevraagde expertise, via experts die bij de provincie werken of via experts van andere organisaties waarmee de provincie een contract heeft gesloten. Experts uit het Aanjaagteam organiseren zelf ook kennissessies, binnen de context van het platform 'Van polder tot pand'.

De provincie heeft het Aanjaagteam in 2024 opgezet en heeft dit instrument daarna verder ontwikkeld. In eerste instantie diende het Aanjaagteam alleen voor de inzet van expertise op het thema 'anders leren bouwen'. De provincie heeft dit later verbreed en biedt nu expertise aan op diverse knelpunten bij de realisatie van woningbouw. Het Aanjaagteam kan daarmee ook bijdragen aan de versnelling van woningbouw.

De provincie geeft aan dat gemeenten beperkt gebruikmaken van het Aanjaagteam. De provincie is zoekende in hoe zij relevante partijen kan informeren over de mogelijkheden van het Aanjaagteam. Ook noemt de provincie dat het tijd kost om een goed netwerk van experts op te zetten en te promoten.

Veel gemeenten geven aan het Aanjaagteam te kennen, maar hebben vaak geen compleet beeld van de mogelijkheden die het Aanjaagteam voor hen biedt. Zij geven

aan dat heldere communicatie hierover hen zou helpen. Gemeenten geven aan dat zij voornamelijk gebruikmaken van het Aanjaagteam in het kader van ‘anders leren bouwen’ zoals circulair bouwen. Gemeenten schetsen het beeld dat het Aanjaagteam woningbouw nog niet versnelt. Door personele krapte bij gemeenten kunnen initiatieven vanuit het Aanjaagteam zelfs op gespannen voet staan met het versnellen van woningbouw. Gemeenten zien kennisdeling over en hulp bij netbewust bouwen wel als mogelijkheid om vertraging bij woningbouw te voorkomen.

3. Aanbevelingen

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

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

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

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

3.1 Handelen provincie Flevoland

Aanbeveling 1 – Beleid voor een structurele aanpak

Expliciteer het beleid van de provincie voor het stimuleren van woningbouw.

a. Maak daarbij duidelijk welke rol de provincie neemt bij het stimuleren van woningbouw en onderbouw dit.

b. Geef aan voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig wil inzetten en hoe de provincie dit wil doen. Geef ook aan wat dit kost en oplevert.

c. Evalueer periodiek de aanpak om woningbouw te stimuleren en stuur bij als dat nodig is.

d. Rapporteer hierover aan Provinciale Staten.

Toelichting

De woningbouwopgave vraagt om een structurele en integrale aanpak. De urgentie van de opgave vraagt om zowel inzet op de korte als lange termijn, tot ver na 2030, aangezien de opgave niet in 2030 zal zijn opgelost. In vergelijking met de andere onderzochte provincies valt de provincie Flevoland op doordat zij een bescheiden rol pakt bij het stimuleren van woningbouw. In haar plan van aanpak maakt de provincie wel duidelijk wat zij doet in het kader van de opgave Woningbouw en Brede Welvaart. Ook rapporteert zij over de voortgang van woningbouw in de provincie Flevoland en de resterende plancapaciteit. Maar een document waarin de provincie beschrijft welke rol zij wil spelen bij de woningbouwopgave en wat zij wil bereiken heeft de provincie sinds de Woonagenda uit 2021 niet meer gepubliceerd. Een heldere koers ten aanzien van het stimuleren van woningbouw schept duidelijkheid voor PS, medeoverheden, burgers en andere partners van de provincie.

De provincie Flevoland beschrijft in de startnotie van de sociale agenda haar rol bij het bouwen aan een vitale samenleving. De provincie kan dit op een vergelijkbare manier doen voor het stimuleren van woningbouw. Mogelijk kan de provincie dit samenbrengen met haar andere rollen ten aanzien van woningbouw, zoals het anders leren bouwen en eventueel de meer coördinerende rol die de provincie onder de Wet versterking regie volkshuisvesting heeft gekregen. Ook kan de provincie, naast een rapportage over de status van woningbouw, aangeven of zij de resterende plancapaciteit voldoende vindt en of de provincie actie moet ondernemen richting gemeenten voor meer woningbouwplannen in de provincie.

De inzet van de provincie is vooral gericht op de korte termijn. De subsidie voor extra personele capaciteit bij gemeenten is een voorbeeld van een tijdelijke maatregel voor een structureel knelpunt. De provincie kan maatregelen voor het stimuleren van woningbouw meer structureel vormgeven en zo tot een aanpak voor woningbouw voor de lange(re) termijn komen. Over het knelpunt van beperkte personele capaciteit bij gemeenten merkt de Rekenkamer op dat het idealiter niet nodig is dat de provincie hiervoor moet zorgen. Het is echter een knelpunt dat niet op korte termijn wordt opgelost, waardoor hulp aan gemeenten zeer waarschijnlijk van belang blijft. Sommige provincies zijn bezig met het meer structureel ondersteunen van het knelpunt van ambtelijke capaciteit (zie inspiratiekader 1).

De provincie Flevoland zet verschillende instrumenten in, maar doet er goed aan ook in beeld te brengen welke aanvullende of alternatieve beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet voor woningbouw. Onderstaande inspiratiekaders geven enkele voorbeelden. Tot slot bevelen we aan om de aanpak van de provincie periodiek te evalueren en daarbij na te gaan of het beleid van de provincie doeltreffend is en of de provincie aanvullende acties kan ondernemen om woningbouw verder te stimuleren.

Inspiratiekader 1 Structurele oplossing voor beperkte personele capaciteit bij gemeenten

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

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

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

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

Inspiratiekader 2 Projectsubsidies en objectsubsidies

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

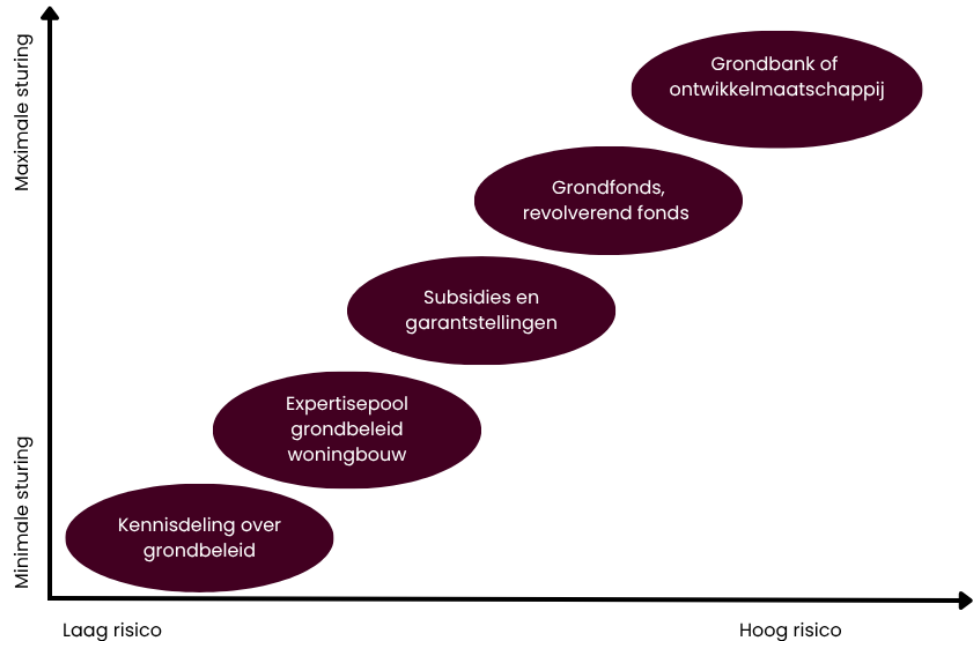
Naast projectsubsidies zijn er ook objectsubsidies om woningbouw te stimuleren. Dit is een subsidievorm waarbij de financiering direct gekoppeld is aan een bepaald type woning (bijvoorbeeld sociale huurwoningen).[63] Met een vast bedrag per te bouwen object, wordt het bouwen hiervan aantrekkelijker gemaakt. Zonder subsidie is het bouwen van deze woningen vaak financieel onaantrekkelijk, omdat deze woningen minder opleveren terwijl de bouwkosten vaak gelijk blijven.[64] Objectsubsidies bieden mogelijkheden voor meer sturing op de kwalitatieve woningbouwdoelen. Ook kan de provincie andere beleidsdoelen verbinden aan de objectsubsidie, bijvoorbeeld het subsidiëren van nultredenwoningen voor senioren of sociale huurwoningen die energieneutraal worden gebouwd. Objectsubsidies kunnen interessant zijn met het oog op de Wet versterking regie volkshuisvesting: nu deze in werking is getreden, kan de provincie onder meer hiermee invulling geven aan haar volkshuisvestingbeleid.[65] Daarnaast kan met een objectsubsidie een directer verband tussen de verstrekte middelen en het doel van de middelen getrokken worden.

[63] Prof. dr. E. van der Krabben in opdracht van de Werkgroep IBO, Regie op versnelling woningbouw: leren van de buren: analyse van de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt en grond- en woningbouwbeleid in Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Singapore, mei 2024, p. 11
[64] Prof. dr. E. van der Krabben in samenwerking met gemeente Utrecht, Inzet instrumenten grondbeleid en uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen, november 2023, p. 27
[65] Memorie van toelichting Wet versterking regie volkshuisvesting, 6 maart 2024

Inspiratiekader 3 Grondbeleid

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

Verschillende gemeenten geven in de enquête van de Rekenkamer aan dat actief grondbeleid van de provincies een structurele oplossing kan zijn voor onrendabele toppen en beperkte grondposities. De provincie kan grondbeleid op verschillende manieren vormgeven, waarbij de mate van risico voor de provincie en de mate van sturing verschillen, zie figuur 6. De provincie kan strategisch grond verwerven met een grondbank of ontwikkelfonds. Een andere optie is om grond te verwerven met woningbouw als doel via een grondfonds. Ook kan de provincie grondverwerving voor woningbouw (deels) financieren door een revolverend fonds, subsidies of garantstellingen. Daarnaast kan de provincie grondbeleid van gemeenten faciliteren in plaats van zelf grond te verwerven, bijvoorbeeld door een provinciale expertpool te starten. Experts kunnen gedetacheerd worden bij gemeenten om met kennis en capaciteit projectmatige grondverwerving voor woningbouw te ondersteunen.



Figuur 6 Sturing en risico's bij verschillende vormen van grondbeleid

Aanbeveling 2 – Monitoring en overleg

Creëer de juiste voorwaarden om te sturen op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden in de provincie Flevoland:

a. Ga door met het verbeteren van de kwaliteit van de monitors om de woningbouwplannen en de woningbouwrealisatie te volgen, bijvoorbeeld door de betaalbaarheid van gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken.
b. Verbind concrete acties aan de uitkomsten van de monitors, als blijkt dat woningbouw achterblijft bij de beoogde doelen.
c. Versterk de verbinding tussen de provinciale versnellingstafel en lokale versnellingstafels.

Toelichting

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

De provincie Flevoland monitort de voortgang van de woningbouwopgave via de Monitor Wonen. De provincie heeft samen met partners de kwaliteit van de monitoring al op een aantal punten verbeterd. Ook werkt de provincie samen met partners aan het verder verbeteren van het systeem van planregistratie. Dit is van belang om de voortgang van de woningbouwopgave te kunnen volgen en het gesprek te voeren over wat er nodig is om (sneller) te bouwen.

De kwaliteit van de monitors kan op verschillende wijzen verder verbeterd worden. Zo kan de kwaliteit van de Monitor Wonen worden verbeterd door de betaalbaarheid van de gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken. Vaak zijn provincies hierbij afhankelijk van de betaalbaarheidsgegevens van het CBS. Dit kan door de gezamenlijke provincies in IPO-verband worden geagendeerd bij de minister van VRO. Daarnaast kan een beter registratiesysteem ervoor zorgen dat de planregistratie minder arbeidsintensief wordt voor gemeenten. Nu moeten gemeenten data over woningbouw vaak in meerdere systemen invoeren. De provincie heeft al aangegeven bezig te zijn met een nieuw registratiesysteem waarbij gemeenten data in één systeem kunnen invoeren. Ook kan de provincie concrete acties aan de uitkomsten van de monitors verbinden, als blijkt dat woningbouw achterblijft bij de gewenste doelen. Bij de provincie Noord-Holland heeft een zogeheten *reality check* van de woningbouwplannen geleid tot extra maatregelen (zie inspiratiekader 4).

Een aandachtspunt op het gebied van overleg is de verbinding tussen de landelijke, provinciale en lokale versnellingstafels. Er zijn enkele voorbeelden van zaken die vanuit de lokale versnellingstafels via de Flevolandse provinciale versnellingstafel zijn besproken bij de landelijke versnellingstafel. Gemeenten geven echter aan dat de verbinding tussen lokale tafels en de provinciale tafel niet optimaal is. Het is daarom

van belang om te blijven investeren in de verbinding tussen lokale versnellingstafels en de provinciale versnellingstafel om het netwerk van versnellingstafels goed te laten functioneren.

Inspiratiekader 4 Inzicht in haalbaarheid woningbouwplannen

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

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

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

3.2 Handelen als één overheid

Aanbeveling 3 – Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

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

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

het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen.

Het kabinet wil fors inzetten op versnelling van de woningbouw. De recent ingestelde ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw wil in september 2026 een aanpak presenteren voor het versnellen van de woningbouw en vervolgens - als dat nodig is - de Woondeals actualiseren. Dit biedt de provincie Flevoland en andere provincies mogelijkheden om in de komende periode samen met het kabinet en andere partijen nadere afspraken te maken over de gezamenlijke beleidsinzet op de woningbouwopgave en over toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen die daarvoor nodig zijn.

Daarbij acht de Rekenkamer het van belang dat partijen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onderling goed afstemmen, zodat zij elkaar versterken en aanvullen en overlap en ondoelmatigheden zoveel mogelijk voorkomen. Het uitgangspunt van de Woondeals is immers dat Rijk, provincies en gemeenten als één overheid samenwerken en gezamenlijk meer regie voeren om de woningbouwopgave op te lossen. Dit is recent bevestigd door de minister van VRO die stelt dat 'de opgaven waar dit kabinet voor staat vragen om één overheid die duidelijk kiest, samenwerkt en levert. In gezamenlijkheid. Alleen door samen te werken kunnen we resultaten boeken waar mensen op rekenen. Daar is de inzet van de volledige Rijksdienst, de medeoverheden en de publieke dienstverleners keihard bij nodig. Hierbij hecht dit kabinet veel waarde aan de samenwerking met de Tweede en Eerste Kamer, medeoverheden en maatschappelijke organisaties.'[66]

Een voorbeeld waarbij afstemming tussen Rijk en provincie nodig is, is bij het programma Uitvoeringskracht Woningbouw als onderdeel van de aanpak van de Taskforce Versnelling Woningbouw. Dit programma moet zorgen voor capaciteitsversterking bij provincies en gemeenten voor woningbouw. Als de provincie Flevoland zich verder wil inzetten voor capaciteitsondersteuning van gemeenten vraagt dit om een onderling goede afstemming, zodat de inzet van de provincie en Rijk elkaar aanvullen en niet overlappen.

Bij de interbestuurlijke samenwerking vraagt de Rekenkamer aandacht voor het rapport ‘Samen bouwen aan resultaten’ van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen van november 2025.[67] Hierin staan aanbevelingen om de grote, maatschappelijke opgaven van ons land, waaronder woningbouw, via goede interbestuurlijke verhoudingen effectief aan te pakken. In de afgelopen jaren stonden die verhoudingen onder druk doordat afspraken onvoldoende werden nagekomen, er te weinig aandacht voor uitvoerbaarheid was en financiële discussies het gesprek overheersten. De Studiegroep pleit voor een nieuwe start binnen de interbestuurlijke verhoudingen gebaseerd op samenwerking, uitvoerbaarheid en respect voor ieders democratische rol en reikt vijf bouwstenen aan voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen.

[66] Ministerie van VRO, Beleidsbrief Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 26 april 2026
[67] Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen (2025), Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen, november 2025

4. Reactie Gedeputeerde Staten

PROVINCIE FLEVOLAND

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

Randstedelijke Rekenkamer
De heer M. Santhagens
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Verzenddatum	*Bijlagen*	*Uw kenmerk*	*Ons kenmerk*
0 1 JULI 2026			3517606

Onderwerp
Bestuurlijke reactie onderzoek Stimulering woningbouw

Geachte heer Santhagens,

U heeft ons op 9 juni 2026 de concept-bestuurlijke nota gestuurd over de stimulering van de woningbouw in ons gebied door de provincie Flevoland. U heeft ons gevraagd uiterlijk 30 juni 2026 een reactie te geven op uw onderzoek. In deze brief gaan we graag in op uw verzoek. Met name richten we ons op uw conclusies uit de bevindingen en de aanbevelingen die u daarop baseert.

Algemeen
De woningbouwopgave in ons land is groot. Dit heeft te maken met de bevolkingsgroei en de toename van het aantal huishoudens. Rijk, provincies en gemeenten willen gezamenlijk regie voeren omdat zij als een overheid zich verantwoordelijk voelen voor de volkshuisvesting in ons land. Er zijn woondeals afgesproken met betrokken partners en er is wetgeving onderweg. In dit onderzoek staat de stimulerende rol van de provincie centraal. Het rapport noemt dit een relatief beperkte, maar relevante rol. Het ruimtelijke instrumentarium komt zijdelings aan bod. De rekenkamer heeft de vier Randstedelijke provincies vergeleken. Er is geen onderzoek gedaan naar de bestaande woningvoorraad.

Als centrale onderzoeksvraag is gehanteerd “Hoe verloopt de provinciale inzet om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?” Enerzijds brengt deze afbakening een goede focus aan op de meer informele rol van de provincie. Anderzijds is levert dit een beperkt beeld op van een breed en samenhangend instrumentarium. Voor de informatie is gebruik gemaakt van informatie van partners waarmee de provincie samenwerkt in de woningbouwopgave.

Allereerst merken we op dat het onderzoeksproces plezierig is verlopen. Het onderzoek richtte zich op een concreet en actueel onderwerp. Dat maakt het onderzoek interessant. Het thema past in de discussie over taken en rollen van het middenbestuur. Zo heeft het Rijk verwachtingen en ook vanuit de samenleving wordt naar de provinciale overheid gekeken.

Als provincie Flevoland dragen wij bij aan de aanpak van maatschappelijke opgaven. Vanuit grote maatschappelijke vraagstukken wordt steeds meer van de provincie gevraagd, terwijl tegelijkertijd inkomsten van de provincie dalen. Daarbij moet sprake zijn van een balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht en we constateren dat deze elementen nu niet in evenwicht zijn. Zo zijn er onvoldoende middelen beschikbaar voor de versnelling van de woningbouw in samenhang met de schaalsprong op het gebied van infrastructuur, voorzieningen en uitvoeringskracht bij medeoverheden en andere partners.

Inlichtingen bij	*Doorkiesnummer*	*Bezoekadres*
[redacted]	[redacted]	Visarenddreef 1 Lelystad

Conclusies
Hierna volgen de twee belangrijkste conclusies van de Randstedelijke Rekenkamer (samengevat) en daarop onze reactie.

1. Naar verwachting wordt de afgesproken nieuwbouwopgave uit de woondeals (bijna 40.000 woningen in de periode 2022 tot en met 2030) niet bereikt binnen deze periode maar later. Dit komt vooral door knelpunten die de realisatie van woningbouwplannen ernstig belemmeren, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, ontbrekende (afgesproken) mobiliteitsmaatregelen, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit. Een belangrijk aandachtspunt is de planvoorraad (plancapaciteit). Deze is onvoldoende om te verwachten dat de doelen kunnen worden gerealiseerd. Wanneer plannen vertraagd zijn of niet kunnen worden uitgevoerd zijn er geen alternatieven.

Reactie
We onderschrijven de conclusie en maken daarbij een kanttekening. Vanwege de genoemde onderwerpen realiseren we in de afgelopen jaren inderdaad minder woningen dan gehoopt en verwacht. Dit leidt er hoogstwaarschijnlijk toe dat we de woningbouwdoelen die zijn afgesproken over de tijdsperiode 2022-2030 niet op tijd weten te realiseren. We blijven de komende jaren met man en macht werken aan het creëren van de juiste condities om de bouwproductie te verhogen. Zoals ook in de woondeals is genoemd zijn er doorbraken nodig op de generieke landelijke randvoorwaarden (netcongestie, stikstof, mobiliteit, ambtelijke capaciteit) om zekerheid te geven aan de markt. Hier blijven we over in gesprek met het Rijk en in 2026 wordt een concretere Samenwerkingsagenda opgesteld. Dit helpt de partijen om elkaar aan te spreken op afgesproken acties.

Daarnaast werken we in de provincie Flevoland nauw samen met de hele keten (overheid, corporaties en markt) om doorbraken te forceren en snel (bestuurlijk) te escaleren wanneer er specifieke knelpunten bij projecten aan de orde zijn. Hiervoor gebruiken we de versnellingstafels (lokaal, provinciaal en landelijk). In het afgelopen jaar zijn er grote stappen gezet om te programmeren op 130% (in plaats van de geconstateerde 102%) en de plannen sneller van zacht naar hard te brengen. Alle regio's hebben nu meer harde plancapaciteit dan vorig jaar. Aan de lokale en provinciale versnellingstafel blijven we met gemeenten, corporaties en marktpartijen in gesprek over hoe we deze trend kunnen blijven doortrekken.

Ter nuancering merken we op dat Regio ZUND 151% plancapaciteit heeft en Almere/Lelystad 92%. Er is in Flevoland ruimte om te bouwen en dat zie je ook terug in de bouwplannen vanaf 2031 t/m 2035 in Almere en Lelystad waarbij er in die periode 33.700 woningen in de plancapaciteit zijn opgenomen (o.a. grote uitleglocaties zoals Zuiderhage, Pampus, Oosterwold en Dronten-Zuid).

2. De provincie kiest voor een bescheiden, maar wel actieve en constructieve rolinvulling in de stimulering van de woningbouw, zeker in vergelijking met andere provincies. Budget en capaciteit zijn beperkt voorhanden. Partners geven aan dat verbeteringen in de kennisdeling, de afstemming en samenwerking wenselijk is.

Reactie
We onderschrijven de conclusie en maken daarbij een kanttekening. Mede dankzij de compacte organisatie en korte lijnen met mede-overheden en maatschappelijke organisatie in Flevoland leidt een lichtere rolinvulling niet tot een te verwaarlozen bijdrage. Door gericht te kiezen waar we impact kunnen maken, dragen we constructief bij aan de woningbouwopgave.

Vanwege onze financiële positie kan de provincie Flevoland er niet voor kiezen om onrendabele toppen af te dekken. We zorgen bij een gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld voor de ontsluiting van woongebieden door het aanleggen van een provinciale weg. Ook dragen we naar vermogen bij in de financiële regelingen om het tekort aan ambtelijke capaciteit voor woningbouw (tijdelijk) te

lenigen. Bijvoorbeeld kennen we de Regeling specifieke uitkering ondersteuning flexibele inzet woningbouw, ook wel bekend als de flexpoolregeling. De afgelopen jaren heeft provincie Flevoland een financiële co-financiering geleverd van in totaal € 1,5 miljoen op een SPUK-regeling voor de ondersteuning van mede-overheden. Juist door de goede samenwerking met het Rijk en regionale partijen is er veel maatwerk mogelijk. Onlangs hebben we voor de derde tranche van de regeling afgesproken dat de aanvragende gemeenten het volledige cofinancieringsdeel dragen. Het Rijk heeft voor de jaren 2026-2029 een nieuwe SPUK in voorbereiding die op deze lijn voortborduurt en waarbij geen provinciale cofinanciering meer vereist is.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft een drietal aanbevelingen geformuleerd. Op de aanbevelingen gaan we afzonderlijk in.

Aanbeveling 1 – Beleid voor een structurele aanpak
Expliciteer het beleid van de provincie voor het stimuleren van woningbouw.
a. *Maak daarbij duidelijk welke rol de provincie neemt bij het stimuleren van woningbouw en onderbouw dit.*
b. *Geef aan voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig wil inzetten en hoe de provincie dit wil doen. Geef ook aan wat dit kost en oplevert.*
c. *Evalueer periodiek de aanpak om woningbouw te stimuleren en stuur bij als dat nodig is.*
d. *Rapporteer hierover aan Provinciale Staten.*

Reactie
a. De provincie Flevoland vindt een verhoging van het bouwtempo belangrijk, waarbij wordt gebouwd voor alle aandachtsgroepen die de aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting noemt. Daarbij neemt Flevoland een unieke positie in, want geen enkele andere provincie heeft het voornemen de komende 25 jaar met 50% te groeien. Dat leidt er wel toe dat we woningbouw plaatsen in de context van het bouwen aan een vitale samenleving, waarin we de balans tussen woningen, bereikbaarheid, banen en voorzieningen zoals onderwijs goed in het oog houden. Vanuit deze integrale benadering is ook onze ontwerp-omgevingsvisie opgezet. We werken de omgevingsvisie het komende jaar uit in één of meer omgevingsprogramma's, waarvoor het volkshuisvestingsprogramma een belangrijke bouwsteen wordt. Hierin werken we onze regionale regierol uit. Via de publiek/private monitoring en de versnellingstafels op drie niveaus borgen we dat de gesprekken over de versnelling en optredende knelpunten goed gevoerd worden.

b, c en d.
In maart 2024 hebben wij een plan van aanpak voor de integrale opgave Bouwen & Wonen vastgesteld, waarin we voor de gehele coalitieperiode activiteiten hebben uitgewerkt en daar de op dat moment beschikbare budgetten aan hebben verbonden (totaal ruim € 7,2 mln). Er is aanleiding om de komende periode het plan van aanpak te actualiseren. We weten inmiddels meer over de ondersteuningsbehoefte van onze partners en bovendien zijn de knelpunten afgelopen periode urgenter geworden (bijv. netcongestie en drinkwatercongestie). Hierbij zullen we uw aanbevelingen onder b en c betrekken. Met name door nieuwe SPUK's vanuit het Rijk is de opgave verruimd met onder meer de Sociale Agenda.

Aanbeveling 2 – Monitoring en overleg
Creëer de juiste voorwaarden om te sturen op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden in de provincie Flevoland:
a. *Ga door met het verbeteren van de kwaliteit van de monitors om de woningbouwplannen en de woningbouwrealisatie te volgen, bijvoorbeeld door de betaalbaarheid van gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken.*

b. *Verbind concrete acties aan de uitkomsten van de monitors, als blijkt dat woningbouw achterblijft bij de beoogde doelen.*
c. *Versterk de verbinding tussen de provinciale versnellingstafel en lokale versnellingstafels.*

Reactie
We hebben deze aanbeveling al grotendeels in uitvoering. Samen met provincie Noord-Holland hebben we een Europese aanbesteding gedaan om een aanbieder van een robuuste planmonitor te selecteren. In de uitvraag is aangegeven dat publiek-private samenwerking en data die aansluit bij landelijke eisen van de Landelijke Voortgang Monitor Woningbouw van cruciaal belang zijn. Dit betekent dat we binnenkort starten met de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe monitor die beter aansluit op de praktijk en de samenwerking in de keten. De nieuwe monitor helpt bij gezamenlijk inzicht in plancapaciteit en woningbouwprogrammering en ondersteunt de samenwerking tussen gemeenten, provincies, het Rijk, marktpartijen, corporaties en Liander.

Er zijn zowel in Flevoland als in Noord-Holland diverse sessies georganiseerd om met gemeenten, marktpartijen, corporaties en nutspartijen de monitor te verfijnen en met elkaar het gesprek aan te gaan over hoe we de monitor samen in de praktijk gebruiken en hoe de monitor betere afstemming en samenwerking ondersteunt. Hierin is een Publiek-private monitorings-module (PPM) beschikbaar die voor de lokale en regionale tafels gebruikt kan worden. De verwachting is dat medio augustus 2026 een definitieve livegang van de monitor plaatsvindt.

Aanbeveling 3 – Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak
Continueer in IPO-verband het overleg met Rijk en VNG over het optimaliseren van de gezamenlijke overheidsregie op de aanpak van de woningbouwopgave.

Doe dit in goed overleg met woningcorporaties en marktpartijen. Onderken daarbij dat het oplossen van de woningbouwopgave een langdurige aanpak van de overheid vergt waarbij het cruciaal is dat wordt gestreefd naar een slagvaardige samenwerking in goede, robuuste interbestuurlijke verhoudingen. Maak daarbij gebruik van het rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de Studiegroep Interbestuurlijke verhoudingen.

Reactie
Deze aanbeveling nemen we over. Diverse onderwerpen kunnen we het beste in de gezamenlijkheid van het IPO of de MRA oppakken en afstemmen. Tegelijkertijd investeren wij primair in de samenwerking met alle relevante partners binnen onze regio. We willen gezamenlijk optrekken in onze aanpak van de grote woningbouwopgave, de afstemming en het overleg met het Rijk en daarbij benadrukken wij deze unieke positie in Flevoland. Ook onze Flevolandse partners laten weten dat de woningmarkt in onze provincie echt anders is dan 'op het oude land' en dat onze zeer forse relatieve groei (+50% in de komende 25 jaar) echt om een specifiek Flevolandse aanpak vraagt. Daarbij verwachten wij van het Rijk specifieke aandacht voor de aanpak van landelijke opgaven in Flevoland. En dit sluit aan bij de manier waarop het Rijk samen met de regio een gezamenlijke regionale uitvoering wil organiseren.

Met veel belangstelling zien we de bespreking van uw onderzoek met Provinciale Staten tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,

drs. D.J. Tijl J. Klopman

5. Nawoord

De Randstedelijke Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen. GS geven aan dat zij de conclusies van het rapport onderschrijven en dat zij de aanbevelingen overnemen. De Rekenkamer is benieuwd hoe GS de aanbevelingen 2b en 2c willen uitvoeren, aangezien dit niet is toegelicht. De reactie van GS geeft ons verder geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien wij met belangstelling tegemoet.

Colofon

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

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