



Leidraad voor het handelen van GS met betrekking tot wonen

Inleiding

De behoefte aan passende woningen is groot. Gezien de demografische ontwikkelingen is het aantrekken en vasthouden van werknemers in onder andere cruciale beroepen van groot belang. Daarom wil Limburg steviger sturen op een grotere woningvoorraad die aantrekkelijk en betaalbaar is voor jongeren en nieuwe Limburgers. Limburg koppelt duurzame groei van steden en dorpen aan een stevige economische agenda.

De Wet versterking regie Volkshuisvesting vraagt daarnaast, ook vanuit de landelijke opgave, van de provincie meer sturing op realisatie van nationale en Limburgse woondoelen. Daarmee beoogt de wetgever om sneller en meer woningen te realiseren vooral in het betaalbare segment, maar ook om meer duidelijkheid en zekerheid aan marktpartijen en corporaties te verschaffen waar het de woningbouwopgave betreft. Het Limburgse aandeel in de nationale doelen is vastgelegd in de Woondeal met onze partners en de concrete Limburgse woondoelen, waaronder Straatje erbij en Limburg Centraal, zijn opgenomen in het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen. Een periodieke actualisatie is noodzakelijk.

Aanpassing beleid noodzakelijk

De geformuleerde ambitie noodzaakt tot aanpassing van Provinciaal beleid.

De provincie staat aan de vooravond van de aanpassing van de visie op (de regie op) wonen in relatie tot andere ruimtelijke opgaven met de actualisatie van de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en verankeren bijbehorende instructies in de omgevingsverordening (OVL). In 2026 moeten concretere uitwerkingen van de visie landen in een verplicht provinciaal volkshuisvestingsprogramma.

De Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) heeft aan de hand van haar Rapport van bevindingen

Woningbouwopgave provincie Limburg van mei 2025 een aantal aanbevelingen gedaan aan GS en PS, die de komende tijd een plek krijgen in de aan te passen beleidsdocumenten.

Woning behoefte

Wij hebben in dit kader de behoefte aan woningen in beeld laten brengen door een onderzoeksbureau.

Daarbij is gevraagd om naast de provinciale huishoudensprognose van prognose én de landelijke huishoudensprognose van Primos, twee scenario's (trendscenario en ambitie scenario) nader te onderzoeken. Dit omdat is gebleken dat de huishoudensontwikkeling in Limburg zich de afgelopen 15 jaar anders heeft ontwikkeld dan in het verleden werd aangenomen.

Uitgangspunten wonen

Uitgangspunt 1:

"We hanteren het ambitie scenario 2040 uit het woningbehoefteonderzoek van 2025 als uitgangspunt voor de Limburgse woningbouwopgave en dus voor het opstellen van de provinciale programmering wonen en de daaruit voortvloeiende regionale netto woningbouwopgaven."

In opdracht van de provincie is zoals aangegeven door de STEC-groep een Woningbehoefteonderzoek (WBO) 2025 uitgevoerd, dat de huishoudensgroei en de behoefte aan (nieuwe) woningen in beeld brengt



op basis van twee referentieprognoses (Progneff en Primos) én daarnaast de behoefte weergeeft op basis van twee scenario's (trendscenario en ambitiescenario).

De twee prognoses zijn gebaseerd op het doortrekken van trends uit het verleden terwijl de twee scenario's zicht geven op de mogelijke huishoudens-ontwikkeling mits actief woon-, ruimtelijk- en economisch beleid wordt gevoerd. In het migratiescenario is de toegenomen positieve migratie van de afgelopen 5 jaar sterker meegewogen. In het ambitiescenario wordt in beeld gebracht hoe het aantal huishoudens groeit indien Limburg een sterke economische ontwikkeling doormaakt. Dit scenario is gebaseerd op de Toekomstverkenning voor de Welvaart en Leefomgeving (WLO-hoog) van het Planbureau voor de Leefomgeving. De prognoses van zowel Progneff als Primos hebben in het verleden een veel te lage schatting van de huishoudensontwikkeling laten zien.

Met name in de laatste jaren zien we een positieve ontwikkeling van de binnenlandse en buitenlandse migratiecijfers, die de negatieve natuurlijke aanwas (geboorten minus sterfgevallen) compenseert.

In 2025 beschikt Limburg over ca. 33.000 huishoudens (51.000 inwoners) méér dan verondersteld in 2011.

GS concludeerde bovendien op 18 februari 2025 in een sessie in het kader van de actualisatie van de POVI, dat "de demografische prognoses een onwenselijk beeld van de toekomst" van Limburg gaven en benadrukte het belangrijk te vinden "een perspectief en goede strategie te ontwikkelen voor duurzame, kwalitatieve groei om dit tijt te keren". Daarbij sprak GS uit, "geen versnippering van de opgave (confetti)" te wensen. Limburg Centraal, Straatje erbij en herstructurering zouden focus moeten hebben. In de opgave zou wel steeds de verbinding gelegd moeten worden met leefbaarheid, arbeidsmarktontwikkelingen en economische ontwikkelingen.

Op basis van het bovenstaande maar vooral ook omwille van de tijd die nodig is om woningbouwplannen te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen, wordt voorgesteld om voor de actualisatie van de woningbouwprogrammeringen uit te gaan van het ambitiescenario 2040, zoals doorgerekend in het STEC-onderzoek. Met het ambitiescenario toont Limburg ambitie en met adaptief programmeren (zie ook uitgangspunt 3) kan tijdig bijgestuurd worden.

Uitgangspunt 2:

De Provincie legt in de omgevingsverordening Limburg de volgende drie woningbouwregio's vast:

- Noord-Limburg (Mook en Middelaar, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Venray, Venlo, Peel en Maas en Beesel);
- Midden-Limburg (Nederweert, Weert, Maasgouw, Leudal, Roerdalen, Roermond, Echt-Susteren);
- Zuid-Limburg (Sittard-Geleen, Beek, Stein, Beekdaelen, Brunssum, Heerlen, Kerkrade Landgraaf, Simpelveld, Voerendaal, Maastricht, Meerssen, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Vaals, Valkenburg aan de Geul).

Conform de WvrV moet de woningbouwregio-indeling formeel vastgelegd worden door Provinciale Staten in de Provinciale omgevingsverordening, die op dit moment wordt opgesteld. Een gemeente moet daarbij altijd toebedeeld zijn aan een regio én kan slechts onderdeel uitmaken van één woningbouwregio. Daarbij wordt in de toelichting op de WvrV aangegeven dat uitgaan van de huidige samenwerkingsverbanden het meest voor de hand ligt. Aanbevolen wordt door het Rijk om uit te gaan van de huidige woondealregio's. Limburg heeft echter maar één woondeal en één woondealregio. Samenwerking daarentegen vindt plaats op het niveau van Noord-, Midden-, en Zuid Limburg in 3 subregio's. Bestuurlijke afspraken worden gemaakt op het niveau van de COROP-regio's, waarbij in Zuid-Limburg bestuurlijke afspraken dus op Zuid-Limburgs niveau gemaakt moeten worden.



Het aanwijzen van de Limburgse COROP-regio's tot woningbouwregio's sluit aan bij de huidige praktijk. Daarbij is het aan (de Zuid-Limburgse) subregio's, om zich desgewenst op een lager niveau te organiseren/samen te werken, mits zij zich op het schaalniveau van de samenwerking conformeren aan de wettelijke regionale vereisten ten aanzien van betaalbaarheid, ten aanzien van de verdeling van aandachtsgroepen uit de Wet Versterking Regie Volkshuisvesting én aan de uitgangspunten uit deze leidraad.

Uitgangspunt 3:

Provinciale, regionale en gemeentelijke programmeringen bestrijken altijd een periode van 10 jaar en worden elke drie jaar herijkt waarbij een actueel provinciaal WBO de basis is voor een te nemen besluit voor verdere uitwerking.

Het daadwerkelijk realiseren van voorgenomen woningbouw (nieuwbouw, overige toevoegingen en onttrekkingen) neemt al snel een doorlooptijd van ca. 7 jaar in beslag. Het is dus belangrijk om met een programmering tijdig vooruit te kijken naar wat er, wanneer, voor wie moet worden gerealiseerd. Maar ook is het noodzakelijk om vroegtijdig in te spelen op aankomende trends. Tenslotte zullen ook ambities die hun doorwerking hebben op de woningbehoefte, moeten kunnen worden doorvertaald in de programmeringen. Om deze tijdigheid én het adaptief vermogen van de programmeringen te kunnen borgen wordt met dit uitgangspunt voorgesteld om met een programmering steeds 10 jaar vooruit te kijken. Jaarlijks zal (op 2 momenten) gekeken worden naar de voortgang van de realisaties op het niveau van de woningbouwregio's, opdat tijdig bijgestuurd kan worden wanneer doelen buiten het zicht dreigen te raken. Elke drie jaar wordt (zo is ook het Rijksvoornemen op nationaal niveau) de programmering herijkt. Dat betekent dat op die momenten opnieuw naar de behoefte (obv een elke drie jaar uit te voeren provinciaal woningbehoefteonderzoek), actuele trends en mogelijke ambities zal worden gekeken.

Uitgangspunt 4:

Gemeenten stellen (in afstemming met de woningbouwregio-gemeenten) een lokale programmering in jaarschijven op, bestaande uit streefcijfers voor nieuwbouw, overige toevoegingen en onttrekkingen.

Naar aanleiding van de door de Provincie aangeleverde netto-woningbouwopgave per woningbouwregio, stellen de gemeenten in afstemming met elkaar (binnen de woningbouwregio) de lokale woningbouwprogrammeringen op. Deze geven inzicht in de onderliggende opgave om te komen tot het netto aantal toe te voegen woningen. De gemeentelijke programmeringen kennen dus een saldobenadering. Dit betekent dat conform de wettelijke verplichtingen gemeenten de jaarlijkse streefcijfers voor nieuwbouw, overige toevoegingen en onttrekkingen moeten opnemen, zodanig dat dit optelt in de regio tot de netto woningbouwopgave.

Uitgangspunt 5:

Op basis van de voorgaande uitgangspunten komen we tot de volgende werkwijze:

- *De provincie verdeelt de netto-woningbouwopgave voor de woningbouwregio's én geeft inzicht in een mogelijke netto-woningbouwopgave daarbinnen voor elke gemeente afzonderlijk;*
- *Binnen de woningbouwregio's maken de gemeenten samen de verdeling van aantallen, betaalbaarheid en aandachtsgroepen en maken een vertaling naar de eigen bruto-opgave (nieuwbouw, overige toevoegingen en onttrekkingen);*
- *Indien de gemeenten er onderling niet uitkomen dan bepaalt de provincie de netto opgave per gemeente.*



- *De programmeringen worden conform het gestelde in de WvrV ook opgenomen in het provinciaal volkshuisvestingsprogramma.*

Op 24 november 2024 werden 31 lokale programmeringen, geaccordeerd in de bestuurlijke overleggen wonen, met de kanttekening dat deze een verbeterslag behoeften. Een verbeterslag is nodig omdat destijds gebruik werd gemaakt van informatie uit de planvoorraad, vanwege het feit dat streefcijfers op dat moment niet voor elke gemeente beschikbaar waren. De wetgever beoogt met het voeren van regie door de bestuursorganen, duidelijkheid en zekerheid aan marktpartijen en corporaties te verschaffen.

In de toelichting op de wet is hierover het volgende opgenomen:

“In het volkshuisvestingsprogramma moet worden ingegaan op de woningbouwprogrammering van Rijk, provincie en gemeenten. Deze programmering is er op gericht dat de optelsom van de woningbouwprogrammering van gemeenten en provincies aansluit bij de landelijke bouwopgave.....” “De volkshuisvestingsprogramma’s van de provincie en gemeente gaan in op provinciale respectievelijk gemeentelijke programmering en de daarvoor benodigde plancapaciteit op provinciaal en gemeentelijk niveau: kwantitatieve en kwalitatieve programmering (dus aantallen en betaalbaarheid) in aansluiting op de woningbehoefte. De provincie is daarbij verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de (ruimtelijke) doorvertaling van de provinciale woningbouw-opgave in regionaal verband. Waar nodig sturen provinciale staten daarbij op de evenwichtige verdeling in regionaal verband, zoals ten aanzien van de sociale woningbouw. De primaire verantwoordelijkheid voor woningbouw ligt bij gemeenten. Dat houdt onder meer in dat het volkshuisvestingsprogramma van een gemeente moet ingaan op de realisatie van voldoende plancapaciteit voor de bouw van betaalbare woningen en het stellen van regels in het omgevingsplan.”

Uitgangspunt 6:

Woningbouwregio’s programmeren en realiseren 2/3 van alle toevoegingen in het betaalbare huur- en koopsegment. Voor het totaal van alle toevoegingen op provinciaal en regionaal niveau geldt: minimaal 30% sociale huur.

In de toelichting op de WvrV geeft de wetgever aan in het besluit kwaliteit leefomgeving (BKL) “te regelen dat het beleid en de maatregelen die worden opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma gericht moeten zijn op het realiseren van de bovengenoemde doelstelling (2/3 betaalbaar). Rijk, provincie en regio moeten om die reden sturen op twee derde betaalbare woningen in hun woningbouwprogrammering. Deze norm geldt niet per gemeente, om te zorgen dat er regionale afwegingsruimte blijft. Per gemeente kan dus - na interbestuurlijk overleg - in beperkte mate van dit doel worden afgeweken wanneer de regionale context dit toelaat.”

Gemeenten krijgen bovendien van Rijksweg per gemeente één instructie mee:

- Gemeenten met < 27% sociale huurwoningen in voorraad --> 30% van alle nieuwbouw betreft sociale huur;
- Gemeenten met > 27% sociale huurwoningen in voorraad --> 40% van alle nieuwbouw betreft het middensegment (koop en huur);

De instructies zijn bedoeld om te zorgen voor een evenwichtigere verdeling van sociale huurwoningen tussen gemeenten waardoor centrumgemeenten zich meer dan voorheen kunnen toelagen op het realiseren van woningen voor en daarmee het aantrekken van middeninkomens.



Uitgangspunt 7:

Gemeenten brengen de woonbehoefte van aandachtsgroepen in beeld zoals bedoeld met de Wet versterking regie Volkshuisvesting en programmeren op het niveau van de woningbouwregio de gezamenlijke woningbouwopgave en in overleg met elkaar het aandeel van elke gemeente in deze gezamenlijke opgave.

Dit uitgangspunt hangt nauw samen met de genoemde instructies van uitgangspunt 6, om daarmee ook de verantwoordelijkheid voor het huisvesten van aandachtsgroepen evenwichtiger tussen gemeenten in een regio te verdelen. Gemeenten voeren woonzorganalyses uit om zicht te krijgen op de behoefte aan woonruimte en ondersteuning van de door het Rijk aangewezen aandachtsgroepen. Deze analyses worden regionaal afgestemd en vormen onderliggend inzicht in de verdeling van de daaruit voortvloeiende woonopgave voor elke gemeente.

Speciale aandacht is nodig voor het in beeld brengen van de behoefte aan het toevoegen dan wel onttrekken van woningen voor ouderen (vanwege de omvang verband houdende met de vergrijzing), studenten (Rijksopdracht vanwege de specifieke woonbehoefte) en arbeidsmigranten (voortvloeiend uit de door GS vastgestelde Limburgse integrale aanpak arbeidsmigratie). Wij hanteren in Limburg ten aanzien van de aandachtsgroepen de definities zoals landelijk vastgesteld.

Uitgangspunt 8:

De planvoorraad op lokaal niveau voor de programmaperiode van 10 jaar moet plannen bevatten die samen voorzien in de mogelijke realisatie van 130% van het aantal woningen volgens de lokale programmering. Het aandeel harde plannen per gemeente in de eerste 5 jaar van de programmaperiode moet kunnen voorzien in de bouw van 50% van het totaal aantal te bouwen woningen in die periode (aanbeveling ZRK: noem een percentage).

Omdat er altijd sprake is van planuitval, wordt er landelijk gestuurd op een planvoorraad van minimaal 130%. Ten aanzien van de harde planvoorraad, beschikken de gemeenten in Nederland voor de komende 5 jaar gemiddeld over een planvoorraad die voor 47% hard (ruimtelijke procedure afgerond/onherroepelijk) is. Deze cijfers zijn sterk afhankelijk van hoe en op welke wijze monitoring plaatsvindt en wat afspraken zijn over registratie van plannen in monitoringssystemen.. In Limburg is sprake van een harde planvoorraad (aantal woningen met een harde status) van 41% (5 jaar). Het “opharden” van plannen is van belang om spoedige realisatie te verzekeren. In Limburg is er echter ook sprake van een zeker “planningsoptimisme” waardoor plannen vaak in de tijd schuiven (boeggolf). Een percentage van 50% is haalbaar wanneer meer realistische plannen gehanteerd worden.

Uitgangspunt 9:

Gemeenten houden het provinciale monitoringssysteem (nu Juno) actueel en compleet, bij voorkeur door middel van een continue update. Gemeenten zijn verplicht het provinciale monitorsysteem (Juno) te actualiseren en te completeren op tenminste twee vast te stellen datums per jaar.

Het tijdig en volledig registreren van gegevens met betrekking tot woningbouwplannen die uitvoering geven aan de woningbouwprogrammering en de woningrealisaties, is cruciaal voor de Provincie. Regie voeren is niet mogelijk zonder actueel inzicht in opgaven en de voortgang op die opgave. Het nieuwe monitoringssysteem zorgt bij een gedegen registratie door gemeenten, voor actueel inzicht (voor zover niet afhankelijk van externe leveringen zoals van het CBS).



Door elk jaar aan het begin van het jaar een (ambtelijk) gesprek te voeren over de voortgang (op basis van de monitoringsgegevens) gevolgd door een bestuurlijk gesprek in het najaar, kan vinger aan de pols gehouden worden. Het is dan ook niet langer nodig om elk woningbouwplan voor inhoudelijk advies aan de Provincie voor te leggen. Wanneer tijdige registratie van plannen achterwege blijft, kan de Provincie besluiten opnieuw de inhoudelijke advisering op planniveau op te pakken voor die betreffende gemeente. De provincie volgt de voortgang op het niveau van de regio. Pas als een regio achterblijft in het nakomen van regionale afspraken zal gekeken worden naar de lokale bijdragen aan deze afspraken. Jaarlijks zullen provinciale Staten op hoofdlijnen over de bevindingen en de eventuele op te pakken acties naar aanleiding van de monitoring, geïnformeerd worden.

Governance

Daar waar het nodig is om bestuurlijk afspraken te maken met externe partners (gemeenten, corporaties, waterschap, marktpartijen e.a.) die van belang zijn voor de uitvoering van de ambities van dit College op het terrein van wonen, worden deze voorbereidt en besproken in de regionale BO's Fysieke Leefomgeving Limburg welke als voorportaal dienen voor Landelijke Overlegtafels zoals BOL, BO MIRT en BO Woondeal.

Regie voeren staat gelijk met het goed voorbereiden en maken van bestuurlijke afspraken die een bijdrage leveren aan het realiseren van de opgave waarvoor Limburg staat. Met verschillende partijen werken wij samen aan deze opgave waarbij ieder een andere rol vervult. De provinciale regierol zet in op het samenbrengen en samen optrekken met deze partijen waarbij ieder zijn rol ook zo goed als mogelijk kan vervullen.