

Onderzoek woningbouwbeleid

Onderzoeksopzet

December 2025

Rekenkamer Breda

Peter Oskam, voorzitter

Bianca Rook, lid

Vincent van Stipdonk, lid

Samantha Langendoen, secretaris-onderzoeker

Contact

Postbus 2009, 4800 CA Breda

www.rekenkamerbreda.nl

Samenvatting

De Rekenkamer Breda onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid en vertaalt bevindingen naar concrete aanbevelingen voor de raad. Uit gesprekken met raadsfracties bleek dat woningbouw een belangrijk aandachtspunt is. Raadsleden ervaren onduidelijkheid over woningvoorraad, plancapaciteit, sociale voorraad en beschikbare data. Er is behoefte aan beter inzicht in voortgang van collegedoelestellingen, belemmeringen voor woningbouw (zoals stikstofregels), doorstroming en alternatieve woonvormen. Ook speelt spanning tussen verdichting en leefbaarheid. De Rekenkamer heeft Companen gevraagd dit onderzoek naar het woningbouwbeleid uit te voeren.

De centrale vraag luidt:

Hoe kan de raad effectief sturen op woningbouw en welke kansen en belemmeringen spelen daarbij?

Het onderzoek richt zich op hoe de raad effectief kan sturen op woningbouw en welke kansen en belemmeringen daarbij spelen. Belangrijke vragen zijn: welke ambities bestaan en hoe zichtbaar is de realisatie, wat zijn de grootste belemmeringen en kansen, hoe vervult de raad zijn sturende en controlerende rol, en hoe kan de raad dit beter doen, met aandacht voor onder andere leefbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit.

Het onderzoek bestaat uit overleg met raad en college, analyse van beleidsdocumenten en cijfers, en interviews met wethouder, raadsleden, ambtenaren en marktpartijen. De bevindingen worden verwerkt in een definitieve rapportage. Het resultaat biedt de raad een beknopt overzicht en concreet handelingsperspectief om effectief te sturen op woningbouw binnen ruimtelijke afwegingen.

1. Inleiding

De Rekenkamer Breda onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van het gemeentebestuur. Zij vertaalt de onderzoeksresultaten in concrete aanbevelingen aan de raad. Dit onderzoek gebeurt op eigen initiatief aan de hand van vooronderzoek en/of op suggestie van de gemeenteraad.

Recent sprak de rekenkamer wederom met de raadsfracties, om onderwerpen en vraagstukken op te halen. Woningbouw was een regelmatig genoemd aandachtspunt. Sommige raadsleden ervaren moeite met het verkrijgen van een helder beeld van de woningvoorraad, de plancapaciteit en bijvoorbeeld de sociale voorraad. Zij vinden het onduidelijk hoe deze cijfers worden vastgesteld en waarom ze niet altijd overeenkomen met gegevens uit andere bronnen, zoals het CBS. Daarnaast is er behoefte aan meer inzicht in de wijze waarop de voortgang van collegedoelestellingen wordt gemeten. Verder is er gesproken over de grootste belemmeringen voor meer woningbouw (denk aan stikstofregels), over doorstroming in de woningmarkt en over alternatieve woonvormen. Een ander terugkerend onderwerp was de spanning tussen de wens om meer woningen te bouwen, met name in (binnen)stedelijk gebied, en de weerstand tegen hoogbouw, het verminderen van parkeerplekken en wegen, en het waarborgen van een goed leefklimaat met voldoende voorzieningen.

Het is duidelijk dat rond dit onderwerp diverse vragen leven. De rode draad is dat de raad moeite heeft om op de woningbouwdoelestellingen te sturen. Dit komt onder andere door een diffuus inzicht in de cijfers, onduidelijkheid over de grootste belemmeringen en kansen voor woningbouw, en de uitdaging om een evenwicht te vinden tussen verdichting enerzijds en leefbaarheid en mobiliteit anderzijds.

De rekenkamer heeft verschillende partijen gevraagd een offerte uit te brengen voor het uitvoeren van een onderzoek naar het gemeentelijke woningbouwbeleid. De rekenkamer heeft het bureau Companen gevraagd het onderzoek uit te voeren.

2. Waar gaat het over?

Woonvisie 2024-2040 - woningbouw

Op 24 juni 2024 heeft de gemeenteraad de [Woonvisie 2024-2040](#) vastgesteld. De gemeente verwacht op basis van bevolkings- en woningbehoefteprognoses dat de bevolkingssamenstelling naar 2040 toe internationaler en grijzer wordt. De totale bevolkingsontwikkeling wordt geschat op een toename van 17.000 inwoners in de komende 16 jaar (van 188.000 in 2024 naar circa 205.000 inwoners in 2040). De gemeente gaat inzetten op een hoogstedelijk en dynamisch centrum en vitale dorpen en wijken. In het centrumgebied staat de bouw van meer dan 10.000 woningen op de planning, onder andere in het stationsgebied van Crossmark/ 't Zoet. Hoogstedelijk wonen houdt volgens de woonvisie onder meer in dat er meer in (gezins)appartementen wordt gewoond in plaats van in grondgebonden woningen, en dat de openbare ruimte veel voorzieningen op loopafstand biedt, waardoor ingezet kan worden op "stedelijk(er) mobiliteitsgedrag, met meer gebruik van openbaar vervoer, fiets en te voet en minder met de (deel)auto."¹ In de omliggende wijken en de dorpen (zoals Bavel en Ulvenhout) geldt dat vooral ingezet wordt op de mogelijkheden voor een wooncarrière binnen het dorp of de wijk. Hier zet de gemeente in op de bouw van betaalbare en daarmee kleinere (gezins-)woningen. Over het geheel gaat de gemeente inzetten op zowel transformatie als nieuwbouw. Dit formuleerde de gemeente in de volgende ambitie:

"Ambitie

Een toekomstbestendige woningvoorraad. Hier werken we aan door de bestaande woningvoorraad beter te benutten én met nieuwbouw van woningen. Het beter benutten van de bestaande woningvoorraad doen we vanuit de houding "ja, mits", in plaats van "nee, tenzij". Dit vraagt creativiteit, lef en flexibiliteit van betrokkenen, zoals architecten, woningcorporaties, bouwers, bewoners en de gemeente. En om een verdere uitwerking hiervan in gemeentelijk beleid en vertaling naar het omgevingsplan."²

In de omgevingsvisie is vastgesteld dat er van 2021 t/m 2040 ruim 25.000 woningen gebouwd gaan worden, waarvan 90% binnen bestaand stedelijk gebied. In de omgevingsvisie is tevens uitgelegd dat er regionaal wordt geprogrammeerd. Dit is zo afgesproken in de Woondeal met de Stedelijke Regio Breda-Tilburg (de SRBT Woondeal). Hierin staat onder andere dat twee derde van alle woningen die tot en met 2030 worden gerealiseerd, gerealiseerd worden in betaalbare prijssegmenten. Het uitgangspunt voor het woonprogramma bij een gebiedsontwikkeling/nieuwbouwinitiatief met 20 of meer woningen is 30/40/30, dus 30% sociale huur, 40% middeldure huur en of sociale koop en 30% vrije sector. Per locatie wordt de verhouding middeldure huur en sociale koop afgewogen aan de gebiedsprofielen wonen. Wanneer het minder dan 20 woningen zijn, geeft de gemeente aan dat dit maatwerk is. "Vertrekpunt hierbij is: >40% sociale huur, dan ten minste 70% betaalbaar en minder dan 30% sociale huur realiseren, <15% sociale huur, dan meer dan 30% sociale huur realiseren."³

De gemeente geeft in de woonvisie aan dat ze zelf nagenoeg geen woningen bezit en deze ook niet bouwt. Daarom moet ze inzetten op samenwerkingen in de realisatie van de woonopgave. Ze zal onder andere moeten samenwerken met bewoners, corporaties, ontwikkelaars en beleggers.

SRBT Woondeal

In de regionale woondeal SRBT hebben de 19 aangesloten gemeenten - waaronder Breda - samen met de provincie en de woningcorporaties afspraken gemaakt met het rijk over de woningbouwopgave van ruim 39.000 woningen in het gebied. Deze opgave is gebaseerd op de

¹ P. 22

² P. 25

³ P. 31

taakstelling van het Rijk. In onderstaande afbeelding is de minimale realisatie weergegeven zoals [afgesproken in de woondeal](#).

NETTO MINIMALE OPGAVE PER GEMEENTE	2022 T/M 2026
Alphen-Chaam	195
Altena	1.270
Baarle-Nassau	95
Breda	5.251
Drimmelen	601
Etten-Leur	1.118
Geertruidenberg	400
Oosterhout	915
Zundert	310
Dongen	681
Gilze en Rijen	832
Goirle	615
Hilvarenbeek	435
Loon op Zand	659
Oisterwijk	565
Tilburg	8.055
Waalwijk	1.180

> Tabel 2 Provinciale doorberekening voorlopige, minimale gemeentelijke opgave realisatie⁹

Er zijn rondom de woningbouwopgave ook afspraken gemaakt over het uitwerken van de opgave naar een opgave per jaar en een minimale harde plancapaciteit.

Bestuursakkoord

[De ambitie voor 2022-2026 is het toevoegen van 6.000 woningen aan de bestaande voorraad: "fysiek opgeleverde woningen dan wel hard opgenomen in de planning"](#). Qua prijssegmenten stelt het college zichzelf ten doel om een verdeling 30/40/30 te hanteren: 30% sociaal, 40% midden en 30% vrije sector. De 30% sociaal zal in samenwerking met de corporaties gerealiseerd moeten worden en voor de 40% middelduur gaat het college met de markt "stevig in gesprek". Verder bestaan de ambities vooral uit minder concreet geformuleerde doelen (zoals het toevoegen van "een substantiële hoeveelheid tijdelijke woningen" en het realiseren van "voldoende koopwoningen" en het "werken aan een actief en strategisch grondbeleid") en uit het voornemen nieuw beleid en instrumentarium te ontwikkelen (zoals een opkoopverbod, een nieuwe woonvisie en een aangepaste doelgroepenverordening). Verder stelt de gemeente voor wonen en gebiedsontwikkelingen € 14 mln. beschikbaar via de Strategische Investeringsplanning (SIP) en voor het versnellen van de woningbouw een structurele impuls van € 1,5 mln. per jaar vanaf 2024

Indicatoren jaarstukken

Breda werkt met de 'Bredase set' aan (beleids)indicatoren. Deze worden jaarlijks herijkt. [In de jaarstukken van 2023 gaat het voor het programma Wonen in Breda om 12 beleidsindicatoren, waarvan zes landelijk verplicht.](#)

	Indicator	Toelichting
2205	Omgevingsvisie	Nader te bepalen
56	Prettig wonen	Rapportcijfer prettig wonen in de buurt
57	Duurzaam wonen	% woningen zonder gasaansluiting

64	Aantal zelfstandige sociale huurwoningen goedkoop	In de monitor sociale voorraad
65	Aantal zelfstandige sociale huurwoningen betaalbaar	In de monitor sociale voorraad
66	Aantal zelfstandige sociale huurwoningen bereikbaar	In de monitor sociale voorraad
58	Zoektijd woningzoekenden (BBV)	In alle reactiemodellen in jaren
59	Nieuw gebouwde woningen (BBV)	Aantal nieuw gebouwde woningen per 1.000 woningen
60	Demografische druk (BBV)	Groene en grijze druk
61	Woonlasten eenpersoonshuishoudens (BBV)	Gemeentelijke woonlasten
62	Woonlasten meerpersoonshuishoudens (BBV)	Gemeentelijke woonlasten
63	Gemiddelde WOZ-waarde (BBV)	Woningen

Verder wordt in de jaarrekening gerapporteerd over de gerealiseerde woningbouw. Hierover wordt in de jaarstukken 2023 aangegeven dat in totaal 2.209 woningen naar harde plannen zijn gebracht (37% van de totale opgave). De sociale huur is nu op 26% van de opgave, middelduur op 31% en vrije sector op 53%. In 2023 zijn er 1.167 woningen gebouwd (waarvan 122 intramurale zorg) en 90 woningen gesloopt. Er wordt ook weergegeven in welke prijsklassen deze nieuwbouwwoningen vallen. De gemeente rapporteert op haar eigen databank Breda in Cijfers een nieuwbouwproductie van 973 woningen voor 2023, gebaseerd op de cijfers van het CBS.

3. Onderzoeksvragen

De rekenkamer geeft een eerste aanzet tot een onderzoeksopzet mee. Naar aanleiding van het onderzoek kan deze opzet nog op enkele vlakken wijzigen.

Onderzoeksvragen

Hoe kan de raad effectief sturen op woningbouw en welke kansen en belemmeringen spelen daarbij?

1 *Welke ambities zijn er geformuleerd op het gebied van woningbouw en in hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie ervan?*

Daarbij als aandachtspunten onder andere:

- Zijn de cijfers over woningbouw volledig, actueel en transparant?
- Is de geboden informatie eenduidig, consistent en begrijpelijk?

2 *Wat zijn de grootste belemmeringen en kansen voor woningbouw in Breda?*

Daarbij als aandachtspunten onder andere:

- Zijn belemmeringen en kansen duidelijk in beeld?
- Kunnen we zicht krijgen op risico's op vertraging of niet reële ambities?
- Zijn de gemeentelijke ambities haalbaar gezien de belemmeringen en kansen?

3 *Hoe vult de raad zijn sturende en controlerende rol in op het gebied van woningbouw?*

Daarbij als aandachtspunten onder andere:

- Op welke manier stuurt de raad op woningbouwbeleid en in hoeverre is dat effectief?
- Heeft de raad voldoende instrumentarium om te sturen op het woningbouwbeleid, zoals een adequate informatievoorziening?

4 *Hoe kan de raad beter sturen op woningbouw?*

Daarbij als aandachtspunten onder andere:

- Op welke manier kan de raad goed sturen op woningbouw, met aandacht voor andere speerpunten zoals leefbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit?

4. Uitvoering

Het onderzoek verloopt volgens de volgende stappen:

Stap 1 - Voorbereidingsfase

- **Startoverleg** met Rekenkamer, gemeentesecretaris en ambtelijke contactpersoon: bespreken stappenplan, partijen voor interviews, planning en werkafspraken.
- **Startbijeenkomst gemeenteraad**: toelichting op doel/opzet onderzoek, ophalen van eventuele aanvullende onderzoeksvragen, bespreken huidige sturing op woningbouw en relevante indicatoren om te kunnen sturen.
- **Interviewvoorbereiding**: verzamelen contactgegevens en plannen gesprekken.

Stap 2 - Inventarisatiefase

- **Document- en gegevensanalyse**: verzamelen van beleidsstukken, cijfers (o.a. CBS, WoON 2024), vaststellen van woningbouwambities, realisatie, planvoorraad, haalbaarheid van doelen.
- **Vergelijking** tussen gemeentelijke informatie en CBS-data en een duiding van eventuele verschillen.
- **Interviews (ca. 12)**: wethouder, beleidsmedewerkers, raadsleden, woningcorporaties, zorgvastgoedaanbieders, ontwikkelaars/bouwbedrijven.
 - Halfgestructureerde vragenlijst, combinatie van fysieke en online interviews, verslag van het interview wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewde.
 - Gespreksonderwerpen: totstandkoming beleid, waargenomen effecten, neveneffecten, belemmeringen/kansen, sturingsmogelijkheden.
 - Aandacht voor onderscheid tussen feiten, meningen en interpretaties.

Stap 3 - Integrale analyse en duiding

- **Analyse**: integreren van documentstudie en interviewuitkomsten, beantwoorden van de onderzoeksvragen.
- **Terugkoppeling** aan de Rekenkamer: interactieve bespreking van bevindingen, conclusies en mogelijke aanbevelingen.

Stap 4 - Wederhoor, rapportage en presentatie

- **Conceptnota van Bevindingen**: bevindingen, conclusies en suggesties voor aanbevelingen.
- **Bespreking concept** met de begeleidingsgroep, verwerking opmerkingen.
- **Ambtelijk wederhoor**: reactie gemeente, beoordeling op- en aanmerkingen, aanpassingen verwerken.
- **Bestuurlijk wederhoor**: idem, daarna definitieve rapportage (in huisstijl, incl. infographic).
- **Presentatie aan gemeenteraad**: bespreken van conclusies en aanbevelingen, bieden van handelingsperspectief, ruimte voor vragen, naast onderzoekers inzet een ervaren beleidsadviseur.

Opbrengst

- Heldere, beknopte rapportage voor raadsleden, met een visuele samenvatting.

- Concreet handelingsperspectief voor de raad om effectief te kunnen sturen op woningbouwbeleid binnen de bredere context van ruimtelijke afwegingen.

4. Companen

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Jeroen Lijzenga, Laurens van Dongen en Vera Elferink van Companen. Companen is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op vraagstukken in de sfeer van wonen, leefomgeving en dienstverlening. Companen voert onderzoeks- en adviesopdrachten uit voor gemeenten, woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen, Provincies, het Ministerie van BZK, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, en voor instellingen als onder andere Aedes, VNG, Platform31 en de Rijksdienst voor ondernemend Nederland.

Specifiek voor deze opdracht heeft Companen de volgende relevante ervaringen:

- Rekenkameronderzoeken voor onder meer Almere, Enschede, Alkmaar, Haarlem, Ommen, Loon op Zand, Dongen, Goirle, Tilburg, Beesel, Zwartewaterland, Molenlanden.
- Woningmarktonderzoek: In tal van gemeenten en regio's voert Companen woningmarktonderzoeken uit. In opdracht van het ministerie van VRO stelden wij de kernpublicaties op van het WoON 2018 en het WoON 2024.
- Woningmarktmonitors: voor diverse regio's ontwikkelde Companen woningmarktmonitors waarin de voortgang van de woningbouw in het licht van Woondealafspraken nauwgezet wordt gevolgd.
- Procesbegeleiding versnellen woningbouw: in verschillende regio's is Companen nauw betrokken bij de processen rond het versnellen van woningbouw en levert Companen de voorzitter van de versnellingstafel.
- Beleidsevaluaties: onder meer evaluatie opkoopbescherming in opdracht van de gemeente Arnhem, evaluatie Wet doorstroming huurmarkt 2015 in opdracht van het ministerie van BZK, evaluatie ervaringen met de herziene Woningwet in opdracht van het ministerie van VRO. Evaluatie van het woonbeleid in de provincie Zuid-Holland (lopend).
- Woonbeleid: Companen is in vele gemeenten betrokken bij de ontwikkeling van woonbeleid.
- Wonen in brede zin/sociaal beleid: Companen zet zich in voor de kwaliteit van de sociale infrastructuur in wijken en kernen. Bij toekomstvisies, Wmo-beleid, wijkontwikkelingsvisies, wonen-welzijn-zorg en maatschappelijk vastgoed hebben verbindingen tussen de fysieke, sociale en economische pijler veel waarde.

Companen is ISO-gecertificeerd volgens de norm ISO 27001. Dit betekent dat Companen aan hoge standaarden voldoet ten aanzien van onderzoekskwaliteit, data-behandeling, privacy en projectorganisatie. De eisen van ISO 27001 betekenen dat de werkprocessen volledig AVG-proof zijn ingericht. Daarbij wordt voor gebruik van gemeentelijke data (of andere data) als dat nodig is de gangbare verwerkersovereenkomst ondertekend.