

Goed onderbouwd?

Onderzoek woningbouwbeleid gemeente Breda

Definitief

27 augustus 2026

Rekenkamer Breda

Steven Oostlander, voorzitter

Bianca Rook, lid

Vincent van Stipdonk, lid

Samantha Langendoen, secretaris-onderzoeker

Postbus 2009, 4800 CA Breda

www.rekenkamerbreda.nl

Onderzoek uitgevoerd door: Companen

Foto voorzijde: Breda - Daphne Geelink

Inhoud

Bestuurlijke Nota

1. Inleiding	5
1.1 Onderzoeksaanleiding en -vragen	5
1.2 Onderzoeksuitvoering	5
1.3 Leeswijzer	6
2. Conclusies.....	7
3. Aanbevelingen	10
4. Bestuurlijke reactie.....	14
5. Nawoord rekenkamer.....	18

Onderzoeksrapport

1. Inleiding	20
2. Gemeentelijk woningbouwbeleid en ambities	21
2.1 Het gemeentelijke woningbouwbeleid	21
2.2 Nationale beleidscontext.....	25
3. Sturing en controle door de gemeenteraad.....	27
3.1 Relevante wetten	27
3.2 Hoe kan de gemeenteraad sturen?.....	28
4. Het beleid in uitvoering.....	32
4.1 Intensieve samenwerking met partners (pijler 1).....	33
4.2 Lopende projecten verder brengen (pijler 2).....	34

4.3 Nieuwe projecten faciliteren (pijler 3)	36
4.4 Heldere, effectieve en eenduidige procesaanpak (pijler 4).....	39
4.5 Beleid op orde (pijler 5).....	41
4.6 Voortgang van de woningbouw	43
5. Betrokkenheid gemeenteraad bij woningbouwbeleid.....	46
5.1 Sturing door de raad	46
5.2 Informatie voortgang	47
5.3 (Zicht op) kwaliteit	47
5.4 (Zicht op) cijfers	48
6. Beantwoording onderzoeksvragen.....	50
Bijlage 1: Betrokken organisaties en personen	53
Bijlage 2: Gebruikte bronnen	53

Bestuurlijke nota

1. Inleiding

1.1 Onderzoeksaanleiding en -vragen

Het is voor gemeenteraadsleden vaak niet eenvoudig te sturen op woningbouw. Ook in Breda hebben raadsleden daar soms moeite mee, zo hoorden wij tijdens ons rondje langs de fracties. Mogelijk komt dit door het ontbreken van een goed inzicht bij de raad in de omvang en samenstelling van de woningvoorraad, de realisatie van woningen en de planvoorraad en/of door onduidelijkheid over wat de belangrijkste kansen en belemmeringen zijn voor woningbouw. Daarnaast is het in Breda zoeken naar een balans tussen het verdichten van woningbouw aan de ene kant, nodig om voldoende woningen toe te kunnen voegen binnen de bestaande stad, en leefbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit aan de andere kant. De Rekenkamer Breda ondersteunt de gemeenteraad en heeft onderzoek gedaan naar het woningbouwbeleid van Breda. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Companen.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe kan de raad effectief sturen op woningbouw en welke kansen en belemmeringen spelen daarbij.*

Dit is uitgesplitst in deze deelvragen:

1. Welke ambities zijn er geformuleerd op het gebied van woningbouw en in hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie hiervan? In het verlengde daarvan: zijn de cijfers over woningbouw voor de gemeenteraad volledig, actueel en transparant? Is de geboden informatie eenduidig, consistent en begrijpelijk?
2. Wat zijn de grootste belemmeringen en kansen voor woningbouw in Breda? Zijn deze belemmeringen en kansen duidelijk in beeld? Is het mogelijk een beter beeld te krijgen van

risico's op vertraging en van niet reële ambities? Hoe staat het met (de haalbaarheid van) de ambities?

3. Op welke manier stuurt de raad op woningbouwbeleid en in hoeverre is dat effectief? Heeft de daarvoor raad voldoende instrumentarium (waaronder een adequate informatievoorziening)?
4. Hoe kan de raad beter sturen op woningbouw? Hoe kan de raad daarbij weloverwogen keuzes maken in relatie tot andere speerpunten zoals leefbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit?

1.2 Onderzoeksuitvoering

Bij het uitvoeren van het onderzoek zijn de volgende stappen gevolgd:

- De relevante beleids- en verantwoordingsdocumenten zijn verzameld en geanalyseerd.
- De gemeentelijke ambities en het gemeentelijke woningbouwbeleid zijn in beeld gebracht.
- Vervolgens is een data- en documentanalyse van de voortgang van het woningbouwbeleid uitgevoerd.
- Daarna zijn diepte-interviews met de gemeente en stakeholders gehouden om een breed beeld te krijgen van de ervaringen en visie van de stakeholders ten aanzien van (de uitvoering van) het gemeentelijke woningbouwbeleid. Aansluitend is hierover gesproken met een vertegenwoordiging van de raad.
- Vervolgens is een integrale analyse uitgevoerd van de verzamelde inzichten, zijn bevindingen nader geduid, en is het conceptrapport opgesteld.
- Het conceptrapport is aangeboden voor feitelijk wederhoor. Nadat de opmerkingen zijn verwerkt, is het rapport aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. De reactie van het college is bijgevoegd.

1.3 Leeswijzer

Bestuurlijke nota

In de bestuurlijke nota beschrijven we welke conclusies en aanbevelingen voort zijn gekomen uit het rekenkameronderzoek

Onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport bevat de feitelijke bevindingen uit het onderzoek. Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we het gemeentelijke woningbouwbeleid en de Woondealafspraken. Ook plaatsen we het woningbouwbeleid van Breda binnen de bredere context van nationaal beleid en regelgeving.
- Hoofdstuk 3 behandelt de manieren waarop gemeenteraden kunnen sturen en controleren op (de voortgang van de) woningbouw: wat zijn de knoppen waaraan de raad kan draaien om invloed uit te oefenen op de uitvoering van het woningbouwbeleid?
- In hoofdstuk 4 behandelen we de acties die zijn benoemd in de Bredase Woon- en Bouwagenda. Met deze acties is het woningbouwbeleid geoperationaliseerd. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de voortgang van het woningbouwbeleid en de Woondealafspraken, en de reflectie van stakeholders op het beleid en de voortgang. Ook lichten we belangrijke kansen en risico's voor de voortgang van het Bredase woningbouwbeleid uit.
- In hoofdstuk 5 gaan we in op hoe de gemeenteraad, de wethouder en de organisatie kijken naar de wijze waarop de raad nu stuurt op woningbouw en naar de informatievoorziening over het woningbouwbeleid. Ook reflecteren de onderzoekers op het acteren van de gemeenteraad en op de informatievoorziening aan de raad.

- In hoofdstuk 6 staat de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Bijlage 1: Betrokken organisaties en personen

Bijlage 2: Gebruikte bronnen

2. Conclusies

1) Breda is een gewilde woonplek. Dat biedt veel kansen op het gebied van woningbouw. De gemeente heeft duidelijke woningbouwambities, uitgewerkt in beleid, maatregelen en samenwerkingsvormen. De gemeente boekt op meerdere fronten vooruitgang in haar ambities, neemt een actieve rol in samenwerking en toont lef als het gaat om woningbouwprojecten.

- De woningbouwambities van Breda zijn verwoord in de Omgevingsvisie 2040 en het Bestuursakkoord 2022 – 2026 en geoperationaliseerd in de Bredase Woon- en Bouwagenda 2023 – 2026. De doelen, maatregelen en acties die daarop zijn geformuleerd, zijn uitgebreid behandeld in de hoofdstukken 2 en 4 van dit rapport.
- Breda is een gewilde woonplek. Dit biedt kansen voor unieke projecten door inbreiding en transformatie binnen de bestaande stad.
- De gemeente heeft voortvarende stappen gezet met het voeren van een meer actief grondbeleid op de grote ontwikkellocaties zoals 't Zoet. Daardoor kan zij meer regie voeren op integrale gebiedsontwikkeling en de realisatie van sociale en betaalbare woningen stimuleren.
- Stakeholders wijzen erop dat Breda lef toont door in te zetten op het ontwikkelen van een heel grote locatie ('t Zoet).
- De bij de woningbouw betrokken stakeholders hebben elkaar de afgelopen jaren beter gevonden. Er wordt in hun beleving goed samengewerkt aan het uitvoeren van de Woon- en Bouwagenda. Stakeholders en gemeente ervaren de introductie van de Bredase Bouwtafel en de regionale versnellingstafel als zeer positief; het vergroot de transparantie en helpt knelpunten vroegtijdig te herkennen.

- Er is goede voortgang op het toevoegen van tijdelijke woningen in samenwerking met de woningcorporaties.
- Er is beleid gemaakt en er worden pilots uitgevoerd voor het ontwikkelen van nieuw (collectieve) woonvormen en het beter benutten van de bestaande woningvoorraad door woningdelen, woningsplitsen en het optoppen van bestaande gebouwen.

2) Of de woningbouwambitie wordt gehaald blijft onzeker, door structurele interne en externe knelpunten.

- Het naar harde planstatus brengen van zachte plannen voor 6.000 woningen in de bestuursperiode 2022 – 2026 gaat waarschijnlijk lukken. De verhouding 30% sociale huur, 40% middelduur en 30% vrije sector lijkt niet helemaal gehaald te gaan worden. Het middeldure segment blijft in het naar harde plannen brengen van de zachte planvoorraad nog iets achter en er ligt een zwaarder accent op de vrije sector.
- Het tempo waarin woningen aan de woningvoorraad werden toegevoegd lag in de eerste drie jaar van de Woondeal (2022 tot en met 2024) wat lager dan nodig om de afspraak van het toevoegen van 5.251 woningen in vijf jaar te realiseren. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de realisatie in 2024 flink afnam ten opzichte van de jaren daarvoor. In 2025 lag het aantal gerealiseerde woningen overigens weer hoger, maar het is nog niet zeker dat Breda de afspraak gaat halen.
- Een belangrijk knelpunt is de stapeling van gemeentelijke eisen (zoals parkeernormen, duurzaamheid en de 30-40-30-norm), waardoor de financiële haalbaarheid van projecten onder druk komt te staan en (soms) vertraging optreedt. Daarnaast vormen interne factoren zoals een hoog verloop van projectleiders en externe factoren zoals netcongestie, stikstofregels en juridische procedures van omwonenden aanzienlijke risico's voor het realiseren van de woningbouwambitie.

- De gemeente heeft nieuw beleid opgesteld om de Bredase woningmarkt toegankelijk en betaalbaar te houden voor iedereen. Het streven was om beleid zoveel mogelijk integraal op te stellen, om te voorkomen dat verschillende beleidsdoelen met elkaar concurreren. Stakeholders met wie is gesproken zijn nog kritisch over de integraliteit van het gemeentelijke beleid dat impact heeft op woningbouw. Zij ervaren geregeld dat ambtelijke afdelingen langs elkaar heen werken en dat binnen de gemeente beleidsvelden met elkaar concurreren.
- De gemeente heeft stappen gezet om de werkwijze rond ruimtelijke processen vanuit een 'ja-mits' houding te optimaliseren. In de praktijk ervaren stakeholders echter nog niet dat processen optimaal lopen. Dat hangt mede samen met verloop binnen de ambtelijke organisatie. In de beleving van ontwikkelaars en corporaties verlopen processen binnen de gemeente geregeld stroperig en inefficiënt.
- De inzet op grote woningbouwlocaties als 't Zoet brengt het risico met zich mee dat Breda mogelijk de woningbouwdoelen niet haalt als bij die grote projecten vertraging optreedt.

3) De informatievoorziening aan de gemeenteraad schiet tekort: de gemeenteraad mist een integraal, consistent inzicht in de voortgang van de woningbouw.

- De raad geeft zelf aan dat een goed zicht op de omvang en samenstelling van de planvoorraad naar planstatus ontbreekt, dat de raad wel wordt geïnformeerd over de kwantitatieve voortgang van de woningbouw, maar dat inzicht in de kwalitatieve realisatie ontbreekt en dat een helder overzicht van de voortgang op de ambities uit het bestuursakkoord ontbreekt. De raad mist daardoor momentum en stuurt minder effectief dan zou kunnen. Over grote en kleine projecten wordt de raad naar

eigen oordeel goed geïnformeerd, maar bij middelgrote projecten mist de raad een goed zicht.

- De informatievoorziening aan de raad is soms uitgebreid, soms globaal en geregeld fragmentarisch, waarbij een cumulatief totaalbeeld van de voortgang sinds het begin van de bestuursperiode ontbreekt.

4) De gemeenteraad heeft een toereikend instrumentarium, maar de effectiviteit daarvan wordt beperkt door late betrokkenheid, tekortschietende informatievoorziening en onvoldoende inzicht in de consequenties van beleidskeuzes voor de haalbaarheid en voortgang van woningbouwprojecten.

- De raad heeft diverse instrumenten om te sturen op het woningbouwbeleid, zoals uitgebreid beschreven in hoofdstukken 3 en 5. De raad stuurt via de Omgevingsvisie en de kaders die daarin worden gegeven voor het woningbouwbeleid. De raad kan erop sturen te worden meegenomen in de vertaling hiervan naar maatregelen in het volkshuisvestingprogramma en heeft via het budgetrecht invloed bij het vaststellen van de begroting voor de uitvoering van deze maatregelen, kan via het omgevingsplan sturen op bouwlocaties, betaalbaarheid en doelgroepen en heeft een bindend adviesrecht bij Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten. De raad is goed betrokken bij de totstandkoming van het omgevingsplan en wordt in de eigen beleving goed geïnformeerd over de kwantitatieve voortgang van grote woningbouwprojecten.
- De raad wordt naar zijn oordeel echter te laat betrokken bij de kwalitatieve keuzes in woningbouwprojecten en is daarmee onvoldoende in staat om te sturen en controleren of projecten aansluiten bij de kaders die in het beleid zijn gesteld. Op het moment dat de raad wordt betrokken zijn plannen in een dusdanig stadium dat bijsturen zou leiden tot vertraging. De

invloed van de raad is vroeg in het woningbouwproces groter dan later in dit proces, terwijl juist dan concreter/duidelijker wordt wat er gaat gebeuren en wat de mogelijke implicaties zijn.

- Stakeholders ervaren dat de stapeling van beleid (zoals parkeernormen, duurzaamheid en de 30-40-30-norm) geregeld leidt tot problemen met de haalbaarheid van projecten en zorgt voor vertraging in projecten. Ook dat beleid wordt door de raad vastgesteld. Mogelijk heeft de raad bij het vaststellen van specifiek (sectoraal) beleid onvoldoende zicht op de potentiële consequenties voor de voortgang van de woningbouw.

3. Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de raad

1) Gebruik sturingsinstrumenten gericht: gebruik Omgevingsvisie, Omgevingsplan en BOPA-lijst actief en strategisch om richting te geven aan locatie- en woningbouwkeuzes en niet alleen om formeel vast te stellen.

De raad heeft de volgende belangrijke sturingsmogelijkheden rond woningbouwbeleid, ‘knoppen’ om aan te draaien:

- De Omgevingsvisie vormt de basis voor het woningbouwbeleid en wordt vastgesteld door de raad. De Woonvisie bouwt voort op de Omgevingsvisie en het bestuursakkoord. De Woonvisie verdwijnt als instrument met de invoering van het Volkshuisvestingsprogramma.
Veranker bij een eventuele tussentijdse actualisatie daarom de strategische keuzes uit de Woonvisie in de Omgevingsvisie.
- Het Volkshuisvestingsprogramma (met de maatregelen voor uitvoeren van de Omgevingsvisie) is een uitvoeringsbevoegdheid van het college. De directe sturing van de raad is op dit punt beperkt. Wel is er een controlerende taak van de raad. Uiteraard kan de raad indirect sturen op de maatregelen die zijn opgenomen in het Volkshuisvestingsprogramma via de gemeentebegroting.
Zie erop toe om als raad meegenomen te worden in de inhoud van het Volkshuisvestingsprogramma, en houdt de vinger aan de pols of het Volkshuisvestingsprogramma zich wel binnen de kaders van de Omgevingsvisie begeeft, en ga zo nodig in gesprek met het college over het aanpassen van ofwel het Volkshuisvestingsplan, ofwel de Omgevingsvisie.
- Het Omgevingsplan wordt vastgesteld door de raad.
Gebruik dit sturingsinstrument om vast te leggen op welke

onbebouwde locaties wonen wordt toegestaan, welk aandeel sociale huur en middenhuur/betaalbare koop per bouwlocatie minimaal verplicht wordt, aan welke doelgroepen betaalbare woningen worden toegewezen en welke instandhoudingstermijn die daarbij geldt. Koppel toewijzingsregels aan de doelgroep mét een instandhoudingstermijn rechtstreeks aan de locatie in het Omgevingsplan, zodat deze ook na eigendomsoverdracht afdwingbaar blijven.

Overweeg een periodiek evaluatiemoment in te bouwen waarbij de raad het Omgevingsplan toetst aan actuele woningmarktdoelstellingen.

- Ook voor woningbouwplannen voor locaties waar de functie wonen (nog) niet is toegestaan, heeft de raad mogelijkheden om te sturen. De raad moet van tevoren zelf vaststellen over welke gevallen, de zogenaamde Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA), hij bindend advies wil geven om te mogen afwijken van het Omgevingsplan. In Breda wees de raad in 2023 categorieën van BOPA's aan waarbij bindend advies van de raad vereist is. Dat biedt de raad houvast om te sturen op (grote) woningbouw. *Evalueer de inzet en werking hiervan: bespreek of de raad hiermee voldoende in staat is om te sturen op belangrijke opgaven (waaronder de bouwopgave). Maak daarbij een afweging over de reikwijdte: meer (of bredere) categorieën toevoegen zorgt ervoor dat de raad meer kan sturen en controleren, maar vergt ook meer tijd en inzet van raad, college en organisatie.*
- Iedere gemeente wordt met de Wet versterking regie volkshuisvesting verplicht om een huisvestingsverordening voor het onderdeel ‘urgenties’ uit te werken. De Bredaase huisvestingsverordening maakt het splitsen van woningen in appartementsrechten vergunningplichtig. Woningomzetting is in Breda niet vergunningplichtig.

De raad kan dit verplichte 'urgentie'-onderdeel aanvullen met facultatieve onderdelen waarmee zaken als woningsplitsing en woningomzetting vergunningplichtig kunnen worden gemaakt, mits dit te onderbouwen is vanwege schaarste en/of leefbaarheidseffecten.

- Op projectniveau kan de raad op verschillende momenten sturen. De mate van invloed neemt af naarmate het project vordert. In de initiatieffase kan de raad het plan toetsen aan de gemeentelijke ambities rondom betaalbaarheid en duurzaamheid. Als de beoogde nieuwbouw niet past in het huidige omgevingsplan, is in de definitie- en planvormingsfase een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig. De raad kan een bindend advies geven voor afwijkende bouwactiviteiten als de beoogde nieuwbouw niet past in het omgevingsplan.

Bij een positief advies verleent het college een bouwvergunning, bij een negatief advies moet de vergunning in beginsel worden geweigerd. In de voorbereiding toetst de raad, als de vergunningsaanvraag formeel wordt ingediend, of het definitieve ontwerp voldoet aan de eerder gestelde kaders en participatie-eisen. Tijdens de realisatie controleert de raad of het college van B&W zich houdt aan de gemaakte afspraken en controleert zij de voortgang van de bouw.

De tabel vat de stuurmogelijkheden en -momenten beknopt samen.

Moment van invloed	Rol gemeenteraad	Mate van invloed
Strategie en beleid		
Vaststellen en actualiseren Omgevingsvisie	Sturend	+
Opstellen en uitvoeren Volkshuisvestingsprogramma	Controlerend en agenderend (indirect)	
Vaststellen en periodiek herzien Omgevingsplan	Sturend en normerend	++
Vaststellen Lijst van gevallen voor bindend advies (BOPA-categorieën)	Selectief sturend en adviserend	
Vaststellen gemeentebegroting	Sturend (indirect)	+
Vaststellen en aanpassen Huisvestingsverordening	Sturend	+
Raadsinstrumentarium: debat, moties en raadsvragen	Controlerend en agenderend	
Projectniveau		
Initiatief	Toets plan aan gemeentelijke ambities op betaalbaarheid en duurzaamheid	++
Definitie- en planvorming	Bindend advies voor afwijkende bouwactiviteiten	+
Vorbereiding	Toets definitief ontwerp aan kaders en participatie-eisen	-
Realisatie	Controlerend	

2) Stuur op flexibiliteit in de programmering: sta afwijking en verevening van 30-40-30 tussen projecten toe, zodat ruimtelijke en financiële haalbaarheid wordt vergroot zonder de stedelijke balans te verliezen.

De lijn is dat projecten volgens de 30-40-30 verdeling worden ontwikkeld; 30% sociale huur, 40% middelduur en 30% vrije sector. Ontwikkelaars pleiten voor een mogelijkheid om het aandeel sociale huur in een project soms te verlagen en dit elders in de stad te verevenen door juist wat meer sociale huur toe te voegen. Vanuit het oogpunt van een goede balans in draagkracht en veerkracht van wijken kan het wenselijk zijn in gebieden met veel sociale huur wat minder in dit segment toe te voegen en in andere gebieden juist meer.

Overweeg vast te stellen dat verevening tussen projecten – binnen een vastgestelde termijn – is toegestaan, mits dit op wijk- of stadsdeelniveau niet leidt tot andere verhoudingen leidt dan de 30-40-30 verdeling.

3) Stuur integraal (domeinoverstijgend): maak expliciete afwegingen tussen onder andere wonen, mobiliteit, leefbaarheid, duurzaamheid en zorg.

Integraliteit bij het opstellen van nieuw beleid om concurrentie tussen domeinen te voorkomen vraagt een goede afweging tussen de belangen van de verschillende domeinen. Maatschappelijke problemen zijn in de praktijk vaak domein-overstijgend. Sectorale beleidsdoelen hebben hun eigen kaders.

Vraag het college om bij voorstellen voor (nieuw) sectoraal beleid ook de mogelijke consequenties voor ander beleid, waaronder woningbouwbeleid inzichtelijk te maken.

4) Maak bewuste keuzes tussen ambities en haalbaarheid: voorkom dat stapeling van eisen projecten vertraagt door

expliciet afwegingen te maken tussen kwaliteit, betaalbaarheid en realiseerbaarheid.

De raad heeft een diverse (sectorale) kaders gesteld voor ontwikkelingen in de stad die van invloed zijn op (mogelijkheden voor) woningbouw. Die gaan naast de 30-40-30-verdeling onder over parkeernormen, groen, duurzaamheid, aantal bouwlagen, architectuur etc. Ontwikkelaars en corporaties geven aan dat het vasthouden aan alle gestelde kaders in sectoraal beleid geregeld leidt tot het stapelen van eisen die de haalbaarheid van plannen belemmert.

Maak als raad een geïnformeerde afweging tussen de gewenste kwaliteit van een project en de versoepeling van eisen om het project financieel haalbaar te maken en weeg daarbij de gewenste kwaliteitsaspecten af tegen de belangen van doelgroepen die met het project worden geholpen.

Om weloverwogen keuzes te kunnen maken is het van belang dat de raad op dat moment een totaaloverzicht heeft van de projecten die worden ontwikkeld en de knelpunten die zich daarbij voordoen (zie aanbeveling 3).

5) Stuur eerder: zorg dat de raad vroegtijdiger in het proces betrokken wordt, zodat (bij)sturing effectief kan zijn en niet pas plaatsvindt als plannen al vergevorderd zijn.

De raad ervaart dat hij laat wordt betrokken bij projecten en daardoor eigenlijk niet meer kan bijsturen als blijkt dat wordt afgeweken van kaders. De raad kan afdwingen al aan de voorkant betrokken te worden bij projecten.

Vraag als raad in de ontwerpfase om gedegen onderbouwingen van projectvoorstellen, inclusief de beoogde effecten voor doelgroepen

en afwijkingsrisico's. Daarbij kunnen instrumenten als een projectenkalender en een meldingsplicht bij afwijkingen van nut zijn.¹

Zorg dat raadsbesluiten worden genomen voordat samenwerkingsovereenkomsten of anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars en corporaties worden gesloten.

6) Stuur aan op betere informatievoorziening: vraag het college om een integraal en consistent overzicht met (onder andere) cumulatieve voortgang, onderscheid naar segmenten en eenduidige definities en cijfers

De rekenkamer is terughoudend in het adviseren van (nieuwe) monitors, maar constateert - gezien het belang van dit onderwerp - dat de gemeenteraad gebaat zou zijn bij een gestructureerde monitor met herkenbare dashboards waarin de voortgang op de acties uit de Woon- en Bouwagenda, bijvoorbeeld ingedeeld naar de pijlers uit de Woon- en Bouwagenda, in heldere visualisaties en tabellen wordt gepresenteerd. Daarnaast zou het goed zijn om de voortgang van de Woondealafspraken in de monitor op te nemen of vanuit de monitor door te linken naar de regionale monitor die deze voortgang en de beschikbare planvoorraad in beeld brengt. Vanuit de ambitie om integraal (domein overstijgend) en gebiedsgericht te werken kan worden overwogen de dashboards uit te breiden met de belangrijkste voortgang op andere beleidsterreinen als leefbaarheid, voorzieningen, bereikbaarheid, economie, financiën, etc.

Bij een monitor hoort een heldere duiding van de voortgang en de keuzes die voorliggen, inclusief een scenario-/gevoeligheidsanalyse (ook over de consequenties en risico's van de gemeentelijke grondexploitaties en de keuze om overwegend in te zetten op grote

¹ Hierbij speelt het dilemma dat de invloed van de raad vroeg in het beleids- en woningbouwproces groter - dan is er nog ruimte voor grote keuzen - maar dat pas later in het proces concreter/duidelijker wordt wat er gaat

woningbouwlocaties). Dat zou kunnen in de vorm van een jaarlijkse raadsbrief en een gesprek met het college over de voortgang, bij de update van de monitor. Het ligt voor de hand die in het eerste kwartaal van een jaar aan te bieden zodat de voortgang in het voorgaande jaar snel met de raad wordt gedeeld.

Ga in gesprek met het college over de mogelijkheid om - met inachtneming van bovenstaande adviezen - een betere informatievoorziening te ontwikkelen. Gebruik dit om gericht te sturen en controleren op het woningbouwbeleid in Breda.

Aanbeveling aan het college

1) Zorg voor meer continuïteit in de ambtelijke aansturing van woningbouwprojecten door het verloop van medewerkers te beperken en kennis, verantwoordelijkheden en besluitvorming beter te borgen.

Stakeholders ervaren stroperige ambtelijke processen en vertraging in woningbouwprojecten. Volgens betrokken partijen zorgt met name het verloop van medewerkers ervoor dat continuïteit ontbreekt en projecten vertraging oplopen. De gemeente kan allereerst kijken naar maatregelen om het personeelsverloop te verminderen. Personeelsverloop is nooit geheel te voorkomen, maar de gemeente kan de negatieve effecten ervan beperken. Het breder borgen van projectkennis, verantwoordelijkheden en besluitvorming maakt de voortgang minder afhankelijk van individuele medewerkers.

gebeuren en wat de mogelijke implicaties zijn, terwijl dan de invloedsruimte veel minder is.

www.breda.nl
www.breda.nl/contact

Postadres
Postbus 90156, 4800 RH Breda

Bezoekadres
Stadskantoor

4. Bestuurlijke reactie

Rekenkamer Breda
Postbus 2009
4800 CA Breda

Uw brief

Datum
8 juli 2026

Ons kenmerk
7197591

Onderwerp
Collegereactie Rekenkamerrapport
woningbouwbeleid

Telefoon / Behandeld door
Lex Janssen / BBI
BESTUURSADVISEURS

Bijlagen

Beste leden van de Rekenkamer Breda,

Het college dankt u voor het uitgevoerde onderzoek en het bijbehorende rapport over het realiseren van de woningbouwopgave van de gemeente Breda. Dit is één van de grootste uitdagingen waar we als samenleving voor staan. Het betreft een urgente maatschappelijke opgave, die veel inwoners direct raakt: vrijwel iedereen kent inmiddels wel iemand die op zoek is naar een passend en fijn thuis.

Wij maken graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op uw rapport. Conform uw verzoek lichten wij eerst toe in hoeverre wij de conclusies onderschrijven. Aansluitend gaan wij in op de aanbevelingen: welke wij geheel of gedeeltelijk overnemen en, indien dat niet het geval is, onze motivatie daarbij.

Conclusies

(1) Breda is een gewilde woonplek. Dat biedt veel kansen op het gebied van woningbouw. De gemeente heeft duidelijke woningbouwambities, uitgewerkt in beleid, maatregelen en samenwerkingsvormen. De gemeente boekt op meerdere fronten vooruitgang in haar ambities, neemt een actieve rol in samenwerking en toont lef als het gaat om woningbouwprojecten.

Het college is verheugd om deze conclusie als eerste te lezen en onderschrijft deze van harte. Breda is een aantrekkelijke stad en dorpen om in te wonen, verblijven en werken. Daar zijn wij trots op. Wonen gaat daarbij niet alleen over woningen, maar ook over de mensen en de kwaliteit van de leefomgeving waarin zij wonen. Tegelijkertijd staat de woningbouwopgave niet op zichzelf, maar maakt het onderdeel uit van verschillende opgaven in de fysieke leefomgeving. Bij de ontwikkeling van woningbouw maken wij steeds integrale afwegingen, waarbij ook opgaven op het gebied van mobiliteit, duurzaamheid, leefbaarheid, economie, groen, klimaatadaptatie en zorg een belangrijke rol spelen. De druk op de woningmarkt is hoog, met name voor jongeren, starters en middeninkomens. Dat onderstreept de noodzaak om de (betaalbare) woningvoorraad in Breda verder uit te breiden. Daarbij streven wij naar een evenwichtige ontwikkeling van de stad en dorpen, waarin woningbouw hand in hand gaat met andere maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Hier zetten wij op in, zowel door nieuwbouw als door het beter benutten van de bestaande woningvoorraad.

Samen met onze partners werken wij intensief aan het realiseren van de woningbouwopgaven. In de afgelopen jaren hebben we onze ambities bewust hoog gelegd. En stevig geïnvesteerd in de lokale én regionale samenwerking met onder meer ontwikkelaars, beleggers, woningcorporaties, zorgpartijen. Zo zijn we gestart met de Bredase Bouwtafel en met de regionale versnellingstafel. Wij waarderen het dat deze inzet in het rapport ook door onze partners wordt herkend. Ook zien wij de bevestiging dat de keuze voor een actiever grondbeleid de juiste is geweest. Daarnaast hebben wij de eerste stappen gezet om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. Het college beschouwt dit rapport dan ook als een bevestiging van de ingezette koers, zoals vastgelegd in de woonvisie, en zet deze lijn met overtuiging voort.

(2) Of de woningbouwambitie wordt gehaald blijft onzeker, door structurele interne en externe knelpunten.

Het college herkent de conclusie dat het behalen van de woningbouwambities gepaard gaat met onzekerheden. Tegelijkertijd benadrukt het college dat de inzet op deze opgave onverminderd groot is en dat in de afgelopen bestuursperiode substantiële stappen zijn gezet. Er is intensief gewerkt aan de bouw mogelijk maken van 6.000 woningen door deze naar harde plancapaciteit te brengen, evenals aan de realisatie van 750 tijdelijke woningen. Per 1 juni is dit voor 5.636 woningen gerealiseerd en zijn 392 tijdelijke woningen opgeleverd. Voor de resterende opgave zijn eerder vijf projecten benoemd, waarvan er naar verwachting vier vóór het zomerreces worden vastgesteld en één direct daarna. De verdeling van de 5.636 woningen komt uit op 29% sociale huur, 36% middelduur en 35% vrije sector. Daarmee is een grote stap gezet richting de bouw van meer betaalbare woningen in de komende jaren (in de vorige bestuursperiode was deze verdeling 20%-30%-50%). Op 2 juli is het nieuwe bestuursakkoord vastgesteld, met daarin de ambitie in de komende collegeperiode 7.000 woningen aan de harde planvoorraad toe te voegen, via nieuwbouw en transformatie. Bij nieuwe woningbouwontwikkelingen houden we vast aan 30% sociaal, 40% middelduur en 30% vrije sector als uitgangspunt voor elk project.

De nieuwe Wet versterking Regie op de volkshuisvesting legt de betaalbaarheidsopgave op regionaal niveau vast: twee derde betaalbaar, waarvan 30% sociale huur. Het college kiest ervoor om bij nieuwe woningbouwontwikkelingen 30% sociaal, 40% middelduur en 30% vrije sector te hanteren. Daarmee dragen projecten bij aan de SRBT-afspraken en aan de landelijke betaalbaarheidsdoelen. Deze koers kan bovendien helpen om bij toekomstige rijks- of provinciale regelingen beter aan te sluiten op subsidievoorwaarden.

In de SRBT-woondeal zijn daarnaast ook afspraken gemaakt over het aantal te realiseren woningen. In het addendum van de woondeal is aanvullend vastgelegd dat in Breda in de periode 2025 tot en met 2030 circa 6.840 woningen moeten worden gerealiseerd. In 2025 zijn ruim 1.200 woningen opgeleverd in Breda. Voor 2026 ligt de verwachting opnieuw boven de 1.000 woningen. Op basis van de huidige planlijst woningbouw voorziet het college dat het aantal opgeleverde woningen de komende jaren verder toeneemt en dat het bouwtempo vanaf 2027 kan oplopen tot (ruim) boven de 1.500 woningen per jaar. Daarmee liggen wij op koers om de kwantitatieve afspraken uit de woondeal te behalen.

Het college herkent daarnaast het in het rapport geschetste spanningsveld rondom de combinatie van gemeentelijke beleidsambities, zoals parkeernormen, duurzaamheidseisen en programmeringseisen waaronder de inzet op 30%-40%-30%. Woningbouw maakt onderdeel uit van een bredere maatschappelijke en ruimtelijke opgave, waarbij verschillende beleidsdoelen in samenhang moeten worden afgewogen. Niet één beleidsdoel staat daarbij op voorhand boven een andere. Juist de samenloop van verschillende sectorale beleidsambities vraagt om integrale en transparante afwegingen, waarbij kwaliteit, betaalbaarheid, leefbaarheid en uitvoerbaarheid in samenhang worden beoordeeld. Door de toegenomen beleidsambities staat de haalbaarheid van projecten vaker onder druk, wat de uitvoerbaarheid en voortgang kan beïnvloeden. Dit vraagt om scherpere afwegingen binnen projecten. En om meer aandacht voor de samenloop van beleidseisen bij het vaststellen en bijstellen van toekomstig beleid. Daarnaast spelen externe factoren een belangrijke rol, zoals netcongestie, stikstofproblematiek en juridische procedures. Deze factoren hebben directe invloed op de voortgang van woningbouwprojecten, terwijl oplossingen veelal op landelijk niveau moeten worden gevonden en waarbij de oplossingsruimte slechts deels binnen de invloedssfeer van de gemeente ligt. In de SRBT-woondeal zijn deze kritische succesfactoren nadrukkelijk geadresseerd.

We zien dat een steeds groter deel van de woningbouwopgave in Breda binnenstedelijk wordt gerealiseerd. Dit brengt extra complexiteit met zich mee, omdat het vaak gaat om herstructurering of transformatie. Daarbij ligt de focus niet alleen op het toevoegen van woningen, maar op hoogstedelijke gebiedsontwikkelingen, waarin verschillende stedelijke functies worden gecombineerd. Denk aan sociaal-maatschappelijke voorzieningen in samenhang met werkgelegenheid, die aansluit bij ons economisch profiel van Toegepaste Technologie en Creativiteit (TT&C). Het betreft een kwalitatieve opgave: het ontwikkelen van aantrekkelijke, hoogstedelijke wijken, waar werken, wonen en leven in balans zijn.

Bovengenoemde interne en externe factoren kunnen op projectniveau de financiële haalbaarheid en voortgang beïnvloeden. Het college erkent dat dit in individuele projecten tot dilemma's kan leiden. Juist daarom is het van belang om deze programmatische afwegingen vroegtijdig en integraal te maken. Het college verkent mogelijkheden om deze beter en eerder inzichtelijk te maken in de voorfase van de planvorming.

Het college onderschrijft het belang van een efficiënte, procesmatige en gestructureerde aanpak van woningbouwontwikkelingen. Dit rapport biedt aanleiding om de gemeentelijke werkwijze hierin verder te versterken en te optimaliseren.

Tot slot is het college zich bewust van de risico's die samenhangen met de focus op een aantal grote sleutellocaties, zoals 't Zoet. Deze locaties zijn essentieel om de woningbouwambities te realiseren, maar brengen bij vertraging ook risico's met zich mee voor het totale programma. Het college kiest hierin bewust voor focus om de voortgang zo goed mogelijk te borgen.

(3) De informatievoorziening aan de gemeenteraad schiet tekort: de gemeenteraad mist een integraal, consistent inzicht in de voortgang van de woningbouw.

Het college herkent zich niet in het beeld dat de gemeenteraad onvoldoende inzicht heeft in de voortgang van de woningbouw. Tegelijkertijd neemt het college het signaal ter harte dat de informatievoorziening op onderdelen beter kan aansluiten bij de behoeften van de raad in haar verschillende rollen. Daarbij gaat het niet alleen om méér informatie, maar vooral om informatie die de raad helpt haar rollen goed te vervullen: kaderstellend bij strategische keuzes in de omgevingsvisie, het omgevingsplan en toekomstige volkshuisvestelijke beleidskaders. En controlerend bij de voortgang van de woningbouwopgave en de uitvoering van de woonvisie, het op te stellen volkshuisvestingsprogramma en de afwegingen in concrete projecten.

Het college onderschrijft daarom het belang van een heldere, consistente en integrale informatievoorziening die de raad ondersteunt bij zowel haar kaderstellende als controlerende taak. De gemeenteraad wordt op dit moment via de reguliere planning- en control cyclus geïnformeerd over de voortgang van de woningbouwopgaven. Dit gebeurt onder meer binnen programma 3 'Duurzaam wonen in Breda', onderdeel 'Grote woonprojecten'. Hierbij wordt onder meer gerapporteerd aan de hand van indicatoren zoals 'Opleveringen woningen' en 'harde planvoorraad woningen'. Hiermee krijgt de raad inzicht in zowel gerealiseerde woningen als de ontwikkeling van het aantal woningen in harde plannen. Ook kan de raad middels de jaarlijkse raadsbrief over de uitvoering van de woonagenda, als onderdeel van de woonvisie, invulling geven aan haar controlerende rol op de voortgang. Daarnaast ontvangt de raad jaarlijks een raadsbrief met een update van de voortgang van de Bredase Woon- en Bouwagenda, waarin de stand van zaken van woningbouwambities uit het bestuursakkoord wordt toegelicht. Ook wordt de raad geïnformeerd over ieder besluit tot vrijgave van een ontwerpplan, zodat zij op de hoogte is van de formele start van de procedure tot wijziging van het omgevingsplan en haar kaderstellende rol kan vervullen bij ruimtelijke keuzes en eventuele bijstelling van beleid.

Tegelijkertijd constateren wij dat er zowel landelijk, regionaal als lokaal een groeiende behoefte is aan meer samenhangende en actuele informatie over de voortgang van de woningbouw. Voor de raad is dit relevant om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen bij de voortgang van de woningbouwopgave en de woonvisie en om haar kaderstellende rol te kunnen uitoefenen bij toekomstige keuzes in de omgevingsvisie, het omgevingsplan en beleidskaders. Om hier invulling aan te geven is in regionaal verband een nieuw monitoringssysteem ingevoerd. Dit systeem biedt betere mogelijkheden om zowel op lokaal als regionaal niveau de ontwikkeling van de woningbouwopgave integraal te monitoren. Daarnaast verwacht het college dat met het op te stellen volkshuisvestingsprogramma een realistisch, helder en uitvoerbaar inzicht ontstaat in de wijze waarop we als gemeente inzetten op nieuwbouw en het beter benutten van de bestaande voorraad.

Het college neemt het signaal van de Rekenkamer serieus dat de huidige informatievoorziening nog niet op alle onderdelen aansluit bij de behoeften van de raad. Wij willen de informatievoorziening verbeteren en beter laten aansluiten bij de momenten waarop de raad haar kaderstellende en controlerende rol vervult. Het college staat er daarom nadrukkelijk voor open om met de raad in gesprek te gaan over welke informatie, in welke vorm en op welk moment nodig is: bijvoorbeeld bij het stellen of bijstellen van ruimtelijke kaders, bij de monitoring van de uitvoering van de woonvisie en bij de beoordeling van afwegingen in projecten.

(4) De gemeenteraad heeft een toereikend instrumentarium, maar de effectiviteit daarvan wordt beperkt door late betrokkenheid, tekortschietende informatievoorziening en onvoldoende inzicht in de consequenties van beleidskeuzes voor de haalbaarheid en voortgang van woningbouwprojecten.

Het college erkent deze conclusie gedeeltelijk. De gemeenteraad beschikt over een toereikend instrumentarium om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Zoals de vaststelling van de omgevingsvisie, woonvisie en het omgevingsplan, evenals het budgetrecht. Tegelijkertijd onderschrijft het college dat de effectiviteit van dit instrumentarium kan worden versterkt.

De omgevingsvisie vormt het strategisch kader voor de fysieke leefomgeving, waarin de raad vanuit haar kaderstellende rol richting geeft aan de lange termijnontwikkeling van Breda. Daarbinnen worden woningbouwambities afgevoegd in samenhang met andere ruimtelijke en maatschappelijke opgaven, zoals mobiliteit, duurzaamheid, economie, groen en voorzieningen. De omgevingsvisie vormt het strategisch kader voor de fysieke leefomgeving, waarin de raad richting geeft aan de woningbouwambities op de langere termijn: waar, hoeveel en onder welke voorwaarden. Het woonbeleid van Breda is in 2023 verder uitgewerkt in de woonvisie, met de woonagenda als uitvoeringsparagraaf. De raad wordt over de voortgang van de uitvoering van de woonagenda periodiek geïnformeerd via de planning- en control cyclus en een jaarlijkse raadsbrief. Na inwerkingtreding van de Wet versterking Regie op de Volkshuisvesting wordt het opstellen van een lokaal volkshuisvestingsprogramma een wettelijke verplichting. In dit omgevingsprogramma worden de ambities nader uitgewerkt naar concrete keuzes: voor wie, wat, waar en hoeveel we gaan bouwen. Vaststelling hiervan is aan het college. De raad wordt bij het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma nadrukkelijk betrokken.

Het college herkent de wens van de raad om eerder betrokken te worden bij afwegingen tussen sectorale beleidskaders in woningbouwprojecten. In de praktijk vinden deze afwegingen vaak plaats op projectniveau, waarbij verschillende sectorale beleidskaders tegen elkaar worden afgewogen. Dit is noodzakelijk, omdat niet altijd alle beleidsdoelen gelijktijdig volledig realiseerbaar zijn. Het college ziet dit niet als een keuze vóór wonen en tégen andere beleidsdoelen, maar als een integrale afweging tussen kwaliteit, betaalbaarheid, leefbaarheid en uitvoerbaarheid. Tegelijkertijd erkent het college dat eerdere betrokkenheid van de raad bij dit soort afwegingen wenselijk kan zijn, juist omdat de raad kaderstellend richting geeft aan de beleidsdoelen en controlerend wil kunnen volgen hoe deze in concrete plannen worden toegepast. Het college beschouwt dit als een oproep om de raad bij het haalbaarheidsbesluit van woningbouwprojecten actief te informeren wanneer sprake is van significante afwijkingen van vastgesteld sectoraal beleid. Het college gaat hierover, indien gewenst, graag met de raad in gesprek.

Daarnaast onderkent het college dat de combinatie van beleidsambities de haalbaarheid van projecten onder druk kan zetten en kan leiden tot vertraging. Het college vindt het van belang dat de raad bij de vaststelling van nieuw of aangescherpt beleid, vanuit haar kaderstellende rol, voldoende inzicht heeft in de mogelijke consequenties voor de uitvoerbaarheid en voortgang van projecten. Dit helpt om vooraf scherper te wegen hoe verschillende beleidsdoelen zich tot elkaar verhouden en wat dit betekent voor het realiseren van opgaven in de fysieke leefomgeving, waaronder de woningbouwopgave.

Aanbevelingen

- 1) *Gebruik sturingsinstrumenten gericht: gebruik Omgevingsvisie, Omgevingsplan en BOPA-lijst actief en strategisch om richting te geven aan locatie- en woningbouwkeuzes en niet alleen om formeel vast te stellen.*

Het college neemt de aanbeveling over om sturingsinstrumenten gericht en strategischer in te zetten.

- Bij de tussentijdse actualisatie van de Omgevingsvisie zal het college bezien hoe de strategische keuzes uit de Woonvisie hierin beter kunnen worden verankerd. De Woonvisie is recent vastgesteld en nog actueel. Het college geeft daarom allereerst prioriteit aan de uitvoering hiervan en aan de wettelijke verplichting om komend jaar een volkshuisvestingsprogramma op te stellen.
- Het college onderschrijft het belang om de gemeenteraad goed mee te nemen in de totstandkoming en inhoud van het volkshuisvestingsprogramma. Het college zal na de zomer de gemeenteraad nader informeren hierop.
- De aanbeveling om het omgevingsplan actief als sturingsinstrument voor woningbouw in te zetten, wordt reeds opgevolgd. Nieuwe woningbouwontwikkelingen worden mogelijk gemaakt via wijzigingen van het Omgevingsplan, zowel bij gemeentelijke grondposities als bij faciliterende projecten van ontwikkelaars en woningcorporaties. Het vaststellen van deze wijzigingen is een bevoegdheid van de raad. In deze plannen worden onder meer het aandeel sociale huur, middenhuur en betaalbare koop en de bijbehorende instandhoudingstermijnen geborgd. Dit gebeurt publiekrechtelijk via het omgevingsplan en aanvullend privaatrechtelijk via anterieure overeenkomsten, inclusief doorlegging naar opvolgende eigenaren.
- Voor wat betreft de aanbeveling om de inzet en werking van het bindende adviesrecht te evalueren en met de raad het gesprek aan te gaan over of de raad met het bindend adviesrecht in staat is om te sturen op belangrijke opgave merken wij het volgende op. Op 22 juni 2023 heeft de raad [categorieën van gevallen voor het bindend adviesrecht aangewezen](#). Het college mag een vergunning voor die categorieën pas verlenen als de raad hierover advies heeft uitgebracht. Op die manier heeft de raad een rol bij vergunningverlening. De besluitvorming over het bindend adviesrecht bouwt voort op de eerdere besluitvorming over de versnelling in de procedures in 2019 naar aanleiding van de [bespreeknotitie "Versnelling procedures bouwagenda"](#). Raad en college zijn destijds gezamenlijk met een pakket aan maatregelen gekomen om zoveel mogelijk versnelling te realiseren zonder in te boeten op betrokkenheid en zorgvuldigheid. Eén van de voorstellen in het [bestuursvoorstel "Versnellingsagenda versnellingsvoorstellen ruimtelijke procedures"](#) was een verruiming van de algemene verklaring van geen bedenkingen (hierna: AVVGB). Een verklaring van geen bedenkingen is de instemming van de raad die het college nodig heeft voordat het college een omgevingsvergunning voor een plan dat in strijd is met het bestemmingsplan kan verlenen.

De overwegingen voor het verruimen van de AVVGB waren, kort gezegd, de volgende:

- Uit het oogpunt van efficiënte besluitvorming en het voorkomen van onnodige procedures is het niet wenselijk om extra procedures te doorlopen voor een project dat kan rekenen op instemming van uw raad.
- De tijdswinst kan worden benut voor het participatieproces en voor het afstemmen van plannen met de leefomgeving. De intentie was destijds dat de raad eerder en informeler betrokken kon zijn, bijvoorbeeld via informatieavonden, werkbezoeken en vergelijkbare bijeenkomsten.
- De raad blijft kaderstellend en het college voert zijn bevoegdheden binnen deze kaders uit.

Voor een uitvoerige toelichting en motivering van dit voorstel verwijzen wij u naar het [bestuursvoorstel BBV-2019-2387](#).

De AVVGB is de voorloper en tevens basis geweest voor het latere bindend adviesrecht. Zo is de raad op dit onderdeel van de Omgevingswet zo beleidsneutraal mogelijk overgegaan naar de nieuwe wet. Hierbij is, naast bovengenoemde overwegingen, tevens meegewogen dat het college enkel omgevingsvergunningen kan verlenen die voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Dit betekent dat ook bij aanvragen die niet vallen onder de genoemde categorieën van gevallen en waarvoor het bindend adviesrecht dus niet geldt, het college niet voorbijgaat aan de kaders die de raad in haar beleid en visies heeft gesteld. Evaluatie van het bindend adviesrecht heeft recentelijk plaatsgevonden. Op 2 maart 2026 is de raad via een raadsinformatiebrief hierover geïnformeerd (link: [raadsinformatiebrief 2 maart 2026](#)).

- De werking van de huidige onderdelen van de huisvestingsverordening worden geëvalueerd. De raad wordt hierover in Q4 2026 geïnformeerd. Daarnaast worden binnen de Baronie voorbereidingen getroffen voor een gezamenlijke basis voor de urgentieregeling. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking regie op de volkshuisvesting wordt een lokale urgentieregeling, als onderdeel van de Huisvestingsverordening, verplicht. Vaststelling hiervan is een raadsbevoegdheid.

- (2) *Stuur op flexibiliteit in de programmering: sta afwijking en verevening van 30-40-30 tussen projecten toe, zodat ruimtelijke en financiële haalbaarheid wordt vergroot zonder de stedelijke balans te verliezen.*

Het college kan zich niet vinden in deze aanbeveling en licht dit als volgt toe.

- In de SRBT-woondeal zijn door alle betrokken gemeenten afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering, met de norm van 30/40/30 als uitgangspunt per gemeente. In de woonvisie is vastgelegd dat bij gebiedsontwikkelingen en nieuwbouwinitiatieven vanaf 20 woningen het doel 30/40/30 is. Daarbij is een eengelerichte aanpak mogelijk voor het aandeel sociale huur en middelduur, dit wordt in een beperkt aantal projecten toegepast.
- In het nieuwe bestuursakkoord staat de ambitie dat bij nieuwe woningbouwontwikkelingen we vasthouden aan 30% sociaal, 40% middelduur en 30% vrije sector als uitgangspunt voor elk project.
- Het college ziet dat het verruimen van de mogelijkheid tot afwijking en verevening tussen individuele projecten de complexiteit van de programmering kan vergroten. Zeker wanneer sprake is van meerdere ontwikkelende partijen, wordt verevening in de praktijk lastiger uitvoerbaar en juridisch complexer.
- Daarnaast geldt dat hoe meer gebiedsgericht maatwerk wordt toegepast, hoe uitdagender het wordt om op gemeentelijk niveau de beoogde 30/40/30-verdeling te realiseren en te behouden.

Het college is daarmee van mening dat deze aanbeveling te smal is geformuleerd. Het is altijd goed om naar de samenhang van normen te kijken en in hoeverre dit niet projecten onmogelijk maakt. Het nieuwe bestuursakkoord doet hier op een aantal locaties zoals de twee grootste gebiedsontwikkelingen als 't Zoet en de Gasthuisvelden ook al uitspraken over.

- (3) *Stuur integraal (domeinoverstijgend): maak expliciete afwegingen tussen onder andere wonen, mobiliteit, leefbaarheid, duurzaamheid en zorg*

- (4) *Maak bewuste keuzes tussen ambities en haalbaarheid: voorkom dat stapeling van eisen projecten vertraagt door expliciet afwegingen te maken tussen kwaliteit, betaalbaarheid en realiseerbaarheid.*

- (5) *Stuur eerder: zorg dat de raad vroegtijdiger in het proces betrokken wordt, zodat (bij)sturing effectief kan zijn en niet pas plaatsvindt als plannen al vergevorderd zijn.*

Het college onderschrijft het belang van integraal en domeinoverstijgend sturen in de fysieke leefomgeving, evenals de noodzaak om expliciete keuzes te maken tussen ambities en haalbaarheid en de raad tijdig bij deze afwegingen te betrekken. Daarbij geldt dat woningbouw een urgente maatschappelijke opgave is, maar steeds onderdeel uitmaakt van een bredere afweging met andere beleidsdoelen. Tegelijkertijd plaatst het college hierbij enkele nuances en ziet het concrete aanknopingspunten voor versterking.

- Het college erkent het belang om programmatische afwegingen vroegtijdig en integraal te maken bij woningbouwprojecten. Het verkent daarom hoe deze afwegingen beter en eerder inzichtelijk kunnen worden gemaakt in de voorfase van de planvorming, zodat vertraging in latere projectfasen zoveel mogelijk wordt voorkomen en er een betere balans ontstaat tussen ambities en uitvoerbaarheid.
- Bij het vaststellen van toekomstig beleid en omgevingsprogramma's zullen het college en de raad meer oog moeten hebben voor de samenloop en afweging van beleidsambities in projecten.
- Daarnaast wordt momenteel, vanuit een brede scope, een procesaanpak 'stedelijk programmeren' ontwikkeld. Deze aanpak heeft tot doel om integraal overzicht en inzicht te bieden, en om domein overstijgende besluitvorming te faciliteren en te toetsen op realisme en uitvoerbaarheid. Dit betekent dat beleid, programma's en projecten in samenhang en vanuit een langjarig stedelijk perspectief worden bekeken. Binnen deze aanpak zijn belangrijke aspecten het sturen op samenhang, het prioriteren van opgaven en het waarborgen van onderlinge afstemming. Onderdeel van de procesaanpak 'stedelijk programmeren' is tevens de inrichting van besluitvorming.

- (6) *Stuur aan op betere informatievoorziening: vraag het college om een integraal en consistent overzicht met (onder andere) cumulatieve voortgang, onderscheid naar segmenten en eenduidige definities en cijfers*

Het college erkent het belang van het verder optimaliseren van de informatievoorziening over woningbouw aan de raad. Zoals eerder beschreven gaat het college hierover graag in gesprek met de raad. Daarbij staat centraal welke informatie de raad nodig heeft voor haar kaderstellende rol bij strategische keuzes in de fysieke leefomgeving en voor haar controlerende rol bij de voortgang van de uitvoering van de woonvisie, de Woonagenda en het realiseren van de woningbouwopgave. Hierbij worden ook de huidige beleidsindicatoren voor woningbouw binnen de planning- en control cyclus en de jaarlijkse raadsbrieven betrokken. Waar mogelijk en gewenst zal de informatievoorziening hierin verder worden verbeterd.

(7) Zorg voor meer continuïteit in de ambtelijke aansturing van woningbouwprojecten door het verloop van medewerkers te beperken en kennis, verantwoordelijkheden en besluitvorming beter te borgen.

Hoewel personeelsverloop niet volledig te voorkomen is, zet de gemeente gericht in op het vergroten van betrokkenheid, ontwikkelmogelijkheden en goed werkgeverschap, zodat medewerkers zich duurzaam aan de organisatie verbinden. Er wordt geïnvesteerd in Strategische personeelsontwikkeling (SPO), versterking van leiderschap en begeleiding en een verbeterde onboarding en introductie. Daarnaast is er aandacht voor werkdruk en organisatieontwikkeling. Waar nodig werkt de gemeente met langere projecttoewijzing en vaste aanspreekpunten om kennis en relaties op projectniveau te borgen.

Afsluiting

Het college gaat graag met de gemeenteraad in gesprek over de uitkomsten van dit rekenkamerrapport en de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de aanbevelingen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Breda,

, burgemeester,

, gemeentesecretaris.

5. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de bestuurlijke reactie en de gemeentelijke organisatie voor de constructieve samenwerking tijdens het onderzoek.

De rekenkamer doet zes aanbevelingen aan de raad. Het college adviseert uw raad daarover als volgt:

Aanbeveling	Advies college
1. Gebruik sturingsinstrumenten gericht.	Overnemen
2. Stuur op flexibiliteit in de programmering.	Niet overnemen
3. Stuur domeinoverstijgend.	Overnemen
4. Maak keuzes tussen ambities en haalbaarheid.	Overnemen
5. Stuur vroegtijdiger.	Overnemen
6. Stuur aan op betere informatievoorziening.	Overnemen

De rekenkamer doet verder één aanbeveling aan het college. Hierop reageert het college als volgt:

Aanbeveling	Reactie college
Zorg voor meer continuïteit in de ambtelijke aansturing van woningbouwprojecten.	Wordt niet expliciet overgenomen, college geeft aan dat hier aandacht voor is.

Onderzoeksrapport

1. Inleiding

De Rekenkamer Breda ondersteunt de gemeenteraad en heeft onderzoek gedaan naar het woningbouwbeleid van Breda. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Companen.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe kan de raad effectief sturen op woningbouw en welke kansen en belemmeringen spelen daarbij.*

Dit is uitgesplitst in deze deelvragen:

1. Welke ambities zijn er geformuleerd op het gebied van woningbouw en in hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie hiervan? In het verlengde daarvan: zijn de cijfers over woningbouw voor de gemeenteraad volledig, actueel en transparant? Is de geboden informatie eenduidig, consistent en begrijpelijk?
2. Wat zijn de grootste belemmeringen en kansen voor woningbouw in Breda? Zijn deze belemmeringen en kansen duidelijk in beeld? Is het mogelijk een beter beeld te krijgen van risico's op vertraging en van niet reële ambities? Hoe staat het met (de haalbaarheid van) de ambities?
3. Op welke manier stuurt de raad op woningbouwbeleid en in hoeverre is dat effectief? Heeft de daarvoor raad voldoende instrumentarium (waaronder een adequate informatievoorziening)?
4. Hoe kan de raad beter sturen op woningbouw? Hoe kan de raad daarbij weloverwogen keuzes maken in relatie tot andere speerpunten zoals leefbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit?

2. Gemeentelijk woningbouwbeleid en ambities

In dit hoofdstuk beschrijven we het gemeentelijke woningbouwbeleid en de Woondealafspraken. Vervolgens plaatsen we het woningbouwbeleid van Breda binnen de bredere beleidscontext van nationaal beleid en regelgeving.

Belangrijkste punten

- De belangrijkste gemeentelijke beleidsdocumenten voor het woningbouwbeleid zijn de Woonvisie 2024-2040, de Bredase Woon- en Bouwagenda 2023 - 2026, de regionale Woondeal SRBT (Stedelijke Regio Breda-Tilburg) en de Prestatieafspraken 2024 t/m 2028. De Woon- en Bouwagenda en de Woondeal zijn het meest relevant voor de evaluatie van het woningbouwbeleid.
- De Woon- en Bouwagenda operationaliseert het gemeentelijke woningbouwbeleid in 11 acties, verdeeld over 5 pijlers.
- Belangrijke ambities zijn het mogelijk maken van het bouwen van 6.000 woningen door het naar een *harde planstatus*² brengen van plannen voor deze woningen tijdens de bestuursperiode 2022 - 2026, het ontwikkelen van bouwplannen met een verdeling van 30-40-30 (30% sociale huur, 40% middelduur en 30% vrije sector), de bouw van 750 woningen op tijdelijke locaties, een actief grondbeleid om regie te kunnen voeren op het ontwikkelen van grote ontwikkellocaties zoals 't Zoet en het werken aan procesoptimalisatie voor een versnelling in de woningbouw.
- In de SRBT-Woondeal is afgesproken dat Breda ernaar streeft in de periode 2022 - 2026 netto tenminste 5.251 woningen toe te voegen

² Harde plannen zijn plannen in een vastgesteld bestemmingsplan of Omgevingsplan of hierin mogelijk gemaakt met een afwijkingsvergunning,

2.1 Het gemeentelijke woningbouwbeleid

Voor het Bredase woningbouwbeleid zijn met name de volgende beleidsdocumenten relevant:

Woonvisie 2024 - 2040 Thuis in Breda

De Woonvisie is een strategisch beleidsdocument waarin een gemeente haar langetermijnstrategie en ambities voor de lokale woningmarkt vastlegt. Het beschrijft onder meer hoe de gemeente de komende jaren wil bouwen, wonen, verduurzamen, etc. De Woonvisie bouwt voort op de Omgevingsvisie en het bestuursakkoord. De ruimtelijke keuzes uit de Omgevingsvisie, zoals de focus op een hoog stedelijk centrum en veerkrachtige dorpen en wijken, zijn in de Woonvisie het vertrekpunt voor het woningbouwprogramma. De gemeenteraad heeft de Woonvisie vastgesteld. Als de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) per 1 juli 2026 in werking treedt, wordt het opstellen van een realistisch, lokaal volkshuisvestingsprogramma verplicht en wordt bij actualisatie van de omgevingsvisie het onderdeel wonen een integraal onderdeel (zie hierover §2.2).

De Bredase Woon- en Bouwagenda 2023 - 2026

De Bredase Woon- en Bouwagenda 2023 - 2026 geeft handen en voeten aan de doelen die zijn gesteld in het Bestuursakkoord 2022 - 2026 en de ambities uit de Omgevingsvisie Breda 2040. In dit document worden de doelen geoperationaliseerd. Het college heeft de Woon- en Bouwagenda vastgesteld en via een raadsbrief aan de raad aangeboden.

waarvan de planologische procedures zijn doorlopen. Zachte plannen hebben deze status nog niet en daarom is minder zeker dat ze daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.

De regionale Woondeal Stedelijke Regio Breda-Tilburg (SRBT)

De SRBT-Woondeal omvat de woningbouwafspraken tussen de regiogemeenten, de provincie corporaties en het Rijk, met name over de afgesproken woningaantallen en de aandelen *sociale en betaalbare woningen*.³

Binnen de SRBT zijn er twee subregio's: Hart van Brabant en de Baronie. Binnen de Baronie vindt periodiek afstemming plaats over regionale samenwerking op wonen, zoals over de ambitie op tijdelijke woningen, en worden ook plannen afgestemd die regionale afstemming vragen op wonen.

Alliantieafspraken/Prestatieafspraken 2024 - 2028

De *prestatieafspraken*⁴ tussen de gemeente Breda, de woningcorporaties Alwel, Laurentius en WonenBredburg en de Gezamenlijke Huurderskoepels Breda dragen bij aan het realiseren van de lokale woonopgave zoals volgt uit de Woonvisie en het bestuursakkoord en de Nationale Prestatieafspraken en de SRBT-Woondeal.

Van deze beleidstukken zijn de Woon- en Bouwagenda en de Woondeal voor dit onderzoek naar het woningbouwbeleid het belangrijkste, omdat hierin de concrete acties en afspraken zijn vastgelegd. De prestatieafspraken geven hier voor de sociale huursector verdere invulling aan.

³ Sociale en betaalbare woningen zijn in de definitie van de Rijksoverheid sociale huurwoningen (woningen met een huur tot de sociale huurgrens van € 932,93; prijspeil 2026), huurwoningen met een middenhuur (€ 932,93 tot € 1.228,07; prijspeil 2026) en betaalbare koopwoningen (koopwoningen met een transactieprijs tot de landelijke betaalbaarheidsgrens van € 420.000; prijspeil 2026).

Intermezzo: hoe komt een woningbouwplan tot stand?

- In de Omgevingsvisie geeft de gemeente op hoofdlijnen aan op welke locaties zij woningbouw wil plannen. Een bouwplan begint met een eerste idee over de te ontwikkelen woningen en de locatie. Dit moet uiteraard passen in de kaders van de Omgevingsvisie. Via een marktonderzoek of een analyse van de vraag naar woningen wordt de huisvestingsbehoefte onderbouwd. Vervolgens wordt een haalbaarheidstoets gedaan en soms een intentieovereenkomst afgesloten.
- Daarna start de planologische voorbereiding. De ontwikkeling moet ruimtelijk worden ingepast. De initiatiefnemer stelt een stedenbouwkundig plan op waarin wordt aangegeven waar woningen komen, waar wegen, parkeerplaatsen, groen, etc. Als de locatie niet past binnen het geldende bestemmingsplan of omgevingsplan, moet een omgevingsvergunning of bestemmingsplanwijziging worden aangevraagd. In de praktijk zijn dit tijdrovende stappen.
- Vervolgens start de ontwerpfase. Architect, stedenbouwkundige en ontwikkelaar gaan aan de slag met het ontwerp van de woningen en de openbare ruimte. Er worden plattegronden, gevelaanzichten en doorsneden gemaakt en het ontwerp wordt getoetst aan het bestemmingsplan/omgevingsplan en de welstandseisen. Meestal volgen meerder versies voordat het ontwerp definitief is. Ook wordt in deze fase de grondexploitatie opgesteld.

⁴ Prestatieafspraken zijn jaarlijkse concrete afspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties over de volkshuisvestelijke opgave in een gemeente of regio. Ze zijn wettelijk verankerd in de Woningwet en vormen een vrijwillige, maar niet-vrijblijvende overeenkomst.

- Als het ontwerp definitief is en eventuele zienswijzen en bezwaren van bijvoorbeeld omwonenden zijn afgehandeld (indien nodig tot aan de Raad van State), wordt de omgevingsvergunning voor bouwen aangevraagd. De gemeente toetst het plan aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen het Bouwbesluit), het omgevingsplan en de welstandsnota. Na verlening van de omgevingsvergunning mag de bouw starten. Tegen het verstrekken van een omgevingsvergunning kunnen ook weer zienswijzen worden ingediend, wat weer kan leiden tot een traject tot aan de Raad van State. Als belanghebbenden naar de Raad van State gaan, kan dit een plan met minstens een jaar en soms meerdere jaren vertragen.
- Bewoners die willen bouwen, verbouwen of een locatie een andere functie willen geven, kunnen hun ideeën of uitgewerkte plannen indienen via het Omgevingsloket. De gemeente toetst dan op haalbaarheid en volledigheid.

De Bredase Woon- en Bouwagenda

De Bredase Woon- en Bouwagenda benoemt 11 acties langs 5 pijlers. We sommen de acties hieronder kort op (hoofdstuk 4 gaat in op de voortgang op de acties).

Pijler 1: Intensieve samenwerking met partners.

- Actie 1: De Bredase Woon- en Bouwagenda realiseren we samen met partners.

⁵ Actief grondbeleid is een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente zelf de regie neemt over grondontwikkeling: ze verwert de benodigde grond (minnelijk of via onteigening), maakt die bouw- en woonrijp, en geeft de grond vervolgens uit aan ontwikkelaars, corporaties of particulieren. De gemeente kan ook kiezen voor facilitair grondbeleid. In dat geval is de

Pijler 2: Lopende projecten verder brengen.

- Actie 2: Realisatie van woningen in de harde plancapaciteit.
- Actie 3: 6.000 woningen conform 30-40-30 naar harde plannen brengen met focus op projecten in de zachte plancapaciteit die substantieel bijdragen aan het realiseren hiervan.

Pijler 3: Nieuwe projecten faciliteren.

- Actie 4: Een woonprogramma van 30-40-30 is het uitgangspunt bij nieuwe projecten.
- Actie 5: 750 tijdelijke woningen realiseren samen met de corporaties.
- Actie 6: Ontwikkeling van nieuwe woonvormen stimuleren zodat voor veranderende samenlevingsvormen ook passende huisvesting is.
- Actie 7: Actief grondbeleid.⁵

Pijler 4: Heldere, effectieve en eenduidige procesaanpak.

- Actie 8: Optimaliseren werkwijze ruimtelijke procedures.
- Actie 9: Opstellen bestedingsplan Wonen (inclusief woonzorg eenheden) en gebiedsontwikkeling 2023-2026.

Pijler 5: Beleid op orde.

- Actie 10: Nieuwe prestatieafspraken maken met woningcorporaties en huurdersverenigingen voor 2024 tot en met 2028.

grond in eigendom van private partijen (ontwikkelaars, corporaties of beleggers) en voeren zij de grondexploitatie en dragen zij de ondernemersrisico's. De gemeente beperkt zich tot kaders en regie en verhaalt haar kosten voor openbare ruimte en voorzieningen publiekrechtelijk of privaatrechtelijk, maar loopt geen grondexploitatie-risico's.

- Actie 11: Nieuw op te stellen beleid stellen we zoveel mogelijk integraal op, waardoor wordt voorkomen dat beleidsdoelen elkaar concurreren.

Woondeal Stedelijke Regio Breda-Tilburg (SRBT)

In de SRBT-Woondeal 2022-2030 worden afspraken gemaakt over het realiseren van de woningbouwopgave. Daarbij wordt de beoogde netto- en bruto-woningrealisatie per jaar vastgelegd. De netto-woningrealisatie is het aantal woningen dat wordt toegevoegd als ook rekening wordt gehouden met het onttrekken van woningen aan de woningvoorraad (meestal door sloop). De bruto-woningrealisatie zijn alle woningen die aan de voorraad worden toegevoegd, ongeacht of er ook woningen worden onttrokken. Woondealafspraken hebben betrekking op de bruto realisatie van woningen. Woningbehoefte is een netto-gegeven; woningen die gesloopt worden moeten gecompenseerd worden om in de netto woningbehoefte te kunnen voorzien.

In de SRBT-Woondeal is afgesproken om in de periode 2022 tot en met 2030 in de regio bruto 42.905 woningen toe te voegen. Netto gaat het om 39.235 woningen. Dit betekent dat rekening wordt gehouden met het onttrekken van bijna 3.700 woningen in de genoemde periode.

De Woondealafspraken voor Breda bedragen het toevoegen van minimaal 5.251 woningen in de periode 2022 tot en met 2026 (netto). Dat is 24% van de regionale opgave voor die periode. De binnenstad van Breda en de locatie 't Zoet worden in de woondeal genoemd als versnellingslocaties, locaties die een substantiële bijdrage leveren aan het snel toevoegen van woningen aan de woningvoorraad.

Begin 2026 zijn de afspraken uit de SRBT-Woondeal geactualiseerd. Het gaat om de volgende afspraken:

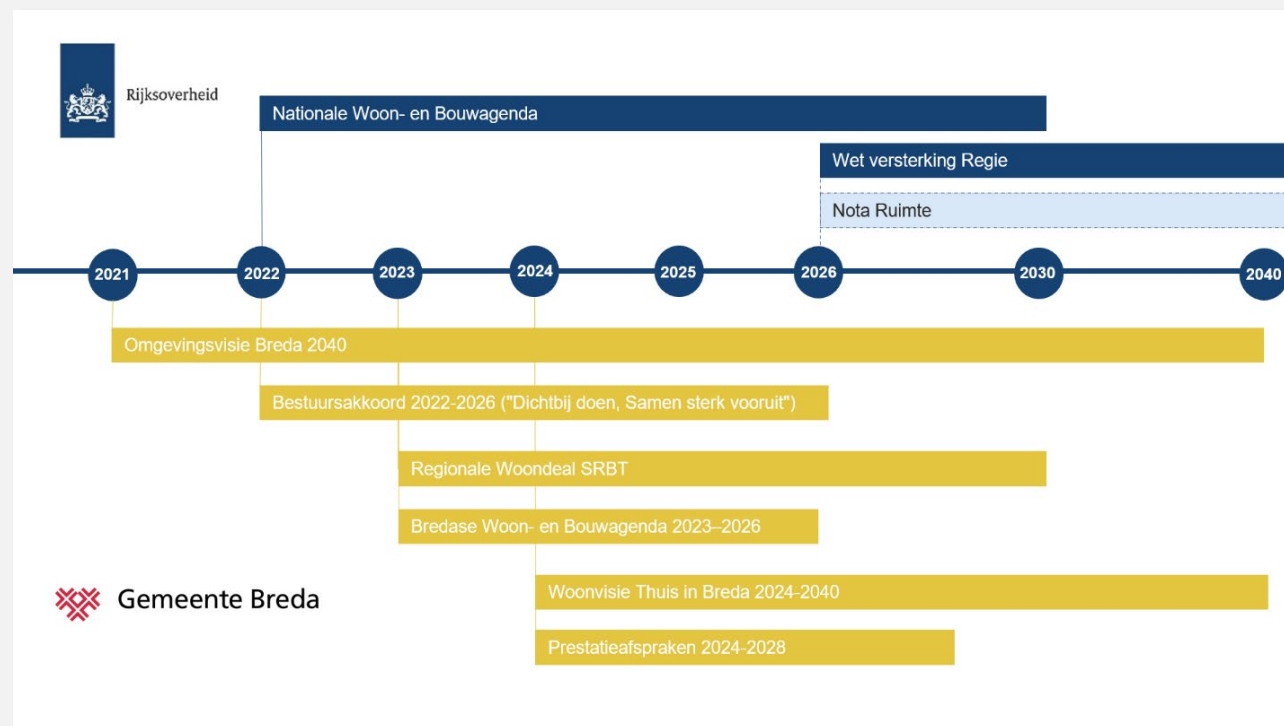
- De minimale opgave per gemeente voor de periode tot en met 2030 (conform besluitvorming SRBT Woontafel 2024). Dit bedraagt voor Breda 6.840 woningen.
- De minimale opgave voor de SRBT-Woondealregio in de periode van 2025 t/m 2034 bedraagt 46.149 woningen, waarvan ongeveer 19.900 woningen in de regio Baronie.
- De indicatieve opgave, met name in de bestaande bouw, voor ouderen (4.100 woningen voor Breda) in de vorm van nultredenwoningen (2.230 woningen voor Breda), geclusterde woningen (1.495 woningen voor Breda) en zorggeschikte woningen (375).
- Het overzicht van actuele sleutellocaties (onder andere toevoeging van de sleutellocatie Hoge Vucht voor Breda).

2.2 Nationale beleidscontext

De Rijksoverheid heeft de afgelopen jaren de regie op de volkshuisvesting naar zich toegetrokken. De *Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBa)* was in 2022 het strategische vertrekpunt voor het huidige volkshuisvestingsbeleid. Die agenda stelt als ambitie dat in Nederland jaarlijks 100.000 woningen worden toegevoegd en werkt dit uit in zes programma's, waaronder Woningbouw, Betaalbaar Wonen en Een thuis voor iedereen. De NWBa definieert de kwantitatieve en kwalitatieve opgave (twee derde betaalbaar, 250.000 sociale huurwoningen erbij), maar legt de uitvoering nadrukkelijk bij de decentrale overheden. Vanuit de NWBa zijn vervolgens de Woondeals per regio tot stand gekomen, waarmee het Rijk met provincies en gemeenten concrete bouwafspraken heeft gemaakt en de agenda heeft geoperationaliseerd op regionaal niveau.

De *Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv)* is het juridisch instrumentarium dat de NWBa-ambities wettelijk verankert. De Wvrv treedt naar verwachting in werking op 1 juli 2026. De wet heeft fundamentele gevolgen voor de wijze waarop gemeenten hun beleid inrichten:

- De Woonvisie vervalt als apart instrument. Het volkshuisvestingsbeleid wordt voortaan integraal onderdeel van de Omgevingsvisie, zodat samenhang met andere fysieke opgaven is gewaarborgd en overlap wordt voorkomen.



- Er komt een verplicht volkshuisvestingsprogramma dat de uitvoeringsgerichte onderdelen van het volkshuisvestingsbeleid bevat en aansluit op de afspraken uit de woondeals.

De Wvrv introduceert een instructiebevoegdheid voor Rijk en provincies waarmee zij gemeenten instructies kunnen geven over de inhoud van het volkshuisvestingsplan of het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan, hoewel breder van opzet).

De (Ontwerp-) *Nota Ruimte* voegt de ruimtelijke dimensie toe aan het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk. De Nota Ruimte is in essentie een

ationale Omgevingsvisie, die doorwerkt in provinciale omgevingsverordeningen en gemeentelijke omgevingsplannen.

Als de Wvrv in werking treedt, wordt de Omgevingsvisie het strategische kader voor het gemeentelijke woonbeleid op hoofdlijnen. De gemeentelijke Omgevingsvisie biedt het integrale, langetermijnperspectief op de fysieke leefomgeving, waarbinnen de volkshuisvestingsopgave een plek krijgt naast andere beleidsthema's (zoals energietransitie, bereikbaarheid, leefbaarheid).

Het Volkshuisvestingsprogramma is de uitvoeringsgerichte tegenhanger: daarin concretiseren gemeenten hun bijdrage aan de regionale woonopgave, in lijn met de Woondealafspraken. Zolang de Wvrv nog niet in werking is getreden, blijft de Woonvisie het centrale gemeentelijke beleidsdocument.

De woondeal is het bestuurlijke verbindingsstuk tussen het Rijksbeleid en de gemeentelijke uitvoering. Rijk, provincie en gemeenten leggen hierin wederzijds hun verplichtingen vast over aantallen, segmentering en locaties. De Woondealafspraken zijn leidend voor de lokale prestatieafspraken met corporaties. Na inwerkingtreding van de Wvrv worden de Woondealafspraken opgenomen in de volkshuisvestingsprogramma's, waarmee ze een formeel-juridische verankering krijgen.

3. Sturing en controle door de gemeenteraad

Dit hoofdstuk gaat over de manieren waarop een gemeenteraad de voortgang van de woningbouw kan sturen en controleren. Wat zijn de knoppen waaraan de raad kan draaien om invloed uit te oefenen op de uitvoering van het woningbouwbeleid? In dit hoofdstuk gaan we ook in op de beleving van de gemeenteraad, van de wijze waarop de raad nu stuurt en van de informatievoorziening over woningbouw.

Belangrijkste punten

- Veranderend instrumentarium door de Wet Versterking Regie Volkshuisvesting (Wvrv): de komst van de Wvrv verandert de sturing fundamenteel: de aparte Woonvisie verdwijnt en het volkshuisvestingsbeleid wordt een integraal onderdeel van de Omgevingsvisie. Hoewel het nieuwe Volkshuisvestings-programma een bevoegdheid van het college is, behoudt de raad invloed via het budgetrecht bij het vaststellen van de begroting voor de uitvoering van maatregelen.
- Sturing via het Omgevingsplan: de raad heeft een krachtig instrument in handen met het Omgevingsplan, waarin de raad per locatie functies kan toewijzen en eisen kan stellen aan het aandeel sociale huur, middenhuur of betaalbare koop. Ook kan de raad via een lijst van 'Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten' (BOPA) bepalen bij welke categorieën projecten de raad een bindend adviesrecht wil behouden.⁶

3.1 Relevante wetten

In paragraaf 2.2 kwam de Wet versterking regie Volkshuisvesting (Wvrv) ter sprake.⁷ Deze wet beoogt een sterkere rol voor de verschillende overheidslagen (zowel landelijk, provinciaal als lokaal) in het realiseren

van woningbouw. Een belangrijke opgave daarin is de bouw van voldoende betaalbare huur- en koopwoningen, zowel voor reguliere woningzoekenden als aandachtsgroepen. Om de regierol van overheden te versterken worden vier wetten aangepast; de Omgevingswet, de Woningwet, de Huisvestingswet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Hieronder behandelen we per wet wat dit betekent voor de gemeente(raad).

Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt alle regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving in Nederland. Het doel is een veiligere, gezondere en duurzamere inrichting van de ruimte, met snellere vergunningsprocedures en meer ruimte voor lokaal maatwerk. In de Omgevingsvisie legt de gemeente haar visie op al deze fysieke domeinen vast, ook als het gaat om de woningbouwopgave.

Met de Wvrv wordt daaraan toegevoegd dat gemeenten deze visie uitwerken in onderliggende programma's, waaronder een Volkshuisvestingsprogramma. In dat programma wordt aan de hand van concrete doelen inclusief uit te voeren maatregelen beschreven hoe de gemeente (samen met andere betrokken partijen) de Omgevingsvisie op het vlak van de woonopgaven gaat realiseren.

Het Rijk schrijft diverse thema's voor die in ieder Volkshuisvestingsprogramma terug moeten komen:

1. Maatregelen om de bestaande woningvoorraad beter te benutten (zoals woningsplitsing, optoppen of de aanpak van leegstand).
2. De kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. Waarbij minimaal twee derde van de opgave in het *betaalbare* huur- en/of

⁶ Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten zijn activiteiten die in strijd zijn met het Omgevingsplan en (onder de Omgevingswet) een omgevingsvergunning vereisen.

⁷ Deze wet is op moment van schrijven nog niet vastgesteld door de Tweede Kamer. Beoogde behandeling is 23 juni en beoogde inwerkingtreding is 1 juli 2026.

koopsegment gerealiseerd worden.⁸ Voor gemeenten waarbij het aandeel sociale huur boven het landelijke gemiddelde zit (25,8%), zoals Breda, geldt de verplichting om van de twee derde minimaal 40% in het middeldure huursegment en/of betaalbare koop te realiseren.

3. De huisvestingsopgave voor ouderen, inclusief benodigde zorg- en ondersteuning.
4. De huisvestingsopgave voor aandachtsgroepen, waarbij een deel van deze aandachtsgroepen verplichte urgentie voor een sociale huurwoning gaat krijgen. Gemeenten moeten dit uitwerken in een huisvestingsverordening.
5. De leefbaarheidsopgave, zoals de aanpak van kwetsbare wijken.

Uiteindelijk moeten Omgevingsvisie en Volkshuisvestingsprogramma vertaald worden in een Omgevingsplan, zodat duidelijk wordt waar welke (woningbouw-)ontwikkelingen mogelijk zijn in de gemeente.

Woningwet

De Woningwet bevat regels die woningcorporaties in acht moeten nemen bij het uitoefenen van hun kerntaak (het zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens). Op basis van de gemeentelijke Woonvisie konden gemeenten prestatieafspraken maken met woningcorporaties over onder andere de bouw van sociale huurwoningen. Met de Wvrv komt de verplichte Woonvisie te vervallen. Daarvoor in de plaats komen de Omgevingsvisie en het Volkshuisvestingsprogramma (zie hiervoor). Daarin kan de gemeente beschrijven welke opgaven zij voor de sociale huursector ziet, qua nieuwbouw, maar ook het op peil houden van de kwaliteit van de bestaande huurvoorraad en het investeren in de fysieke en sociale woonomgeving van wijken met veel sociale huur.

Huisvestingswet

De Huisvestingswet geeft aan dat de gemeente mag sturen op de toewijzing van woningen en/of het gebruik van woningen als daarvoor zwaarwegende argumenten zijn. Dit kan alleen bij woningschaarste (waarbij die schaarste ook tot verdringing van doelgroepen leidt) en/of negatieve effecten op de leefbaarheid. In dat geval kan de gemeente een huisvestingsverordening opstellen, waarbij (afhankelijk van de lokale problematiek) een of meerdere instrumenten kunnen worden uitgewerkt. Door de Wvrv wordt iedere gemeente verplicht om een regeling voor de wettelijke urgenten uit te werken. Maar voor de woningbouwopgave zijn vooral instrumenten relevant die te maken hebben met het gebruik van woningen. Zo kunnen gemeenten in de huisvestingsverordening woningsplitsing, woningomzetting (lees: verkamering), woningsamenvoeging en woningonttrekking vergunningsplichtig maken en daar meerdere voorwaarden aan koppelen.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Ook de Wet Maatschappelijk Ondersteuning (Wmo) is relevant. In het Volkshuisvestingsprogramma moeten gemeenten de huisvestingsopgave voor ouderen en andere aandachtsgroepen beschrijven, inclusief maatregelen om in die opgave te voorzien. Voor deze zorgdoelgroepen is niet alleen passende huisvesting belangrijk, maar ook een zekere mate van zorg en ondersteuning. Gemeenten zijn verplicht om deze koppeling tussen huisvesting en zorg en ondersteuning in het Volkshuisvestingsprogramma vast te leggen. De basis daarvoor ligt in het Wmo-Beleidsplan dat gemeenten periodiek vaststellen.

3.2 Hoe kan de gemeenteraad sturen?

Met de aanstaande inwerkingtreding van de Wvrv verandert de rol van de gemeenteraad ten aanzien van het woningbouwbeleid enigszins: de

⁸ Voor betaalbare huur en koop gelden landelijke prijsgrenzen. Voor huurwoningen gaat het om een huurprijs van < €1.228, voor koopwoningen

om een koopprijs van < €420.000 (peildatum: 1 januari 2026). Deze prijsgrenzen worden jaarlijks geïndexeerd.

door de raad vastgestelde gemeentelijke Woonvisie komt te vervallen. Het Volkshuisvestingsprogramma dat hiervoor (deels) in de plaats komt, is een collegebevoegdheid. Toch zijn er nog vele mogelijkheden voor de raad om te sturen op de woningbouwopgave.

Vaststellen Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie vormt de basis voor het gemeentelijke woningbouwbeleid en wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De raad kan sturen door in de Omgevingsvisie te beschrijven welke woningbouwopgave hij voor de komende jaren ziet. Hoeveel woningen zijn er nodig om in de behoefte te voorzien? In welke segmenten (qua typologie, huur/koop, prijsklasse) moet er vooral gebouwd worden (met de verplichtingen over betaalbaarheid daarbij in acht nemend)? Ook kan de raad aangeven op welke locaties woningbouw vooral moet plaatsvinden. Dit is ook de plek om te beschrijven in welke mate de gemeente wil inzetten op het beter benutten van de bestaande woningvoorraad (bijvoorbeeld door woningsplitsing) of transformatie van winkels of kantoren naar woonruimte.

Omdat de huidige Omgevingsvisie nog beperkt de strategische keuzes op volkshuisvesting omvat, dient de gemeente op termijn de strategische keuzes uit de Woonvisie te verankeren in de Omgevingsvisie. Dit kan bij actualisatie van de Omgevingsvisie.

Controle op volkshuisvestingsprogramma

Het Volkshuisvestingsprogramma (waarin de maatregelen voor uitvoeren van de Omgevingsvisie worden voorgesteld) is een uitvoeringsbevoegdheid van het college. De directe sturing van de gemeenteraad is op dit punt beperkt. Wel zit op dit punt een controlerende taak van de raad. Begeeft het Volkshuisvestingsprogramma zich wel binnen de kaders van de Omgevingsvisie? Het is daarom belangrijk om als raad meegenomen te worden in de inhoud van het programma, zodat de raad een oordeel kan vormen over de kaders waarbinnen het programma zich begeeft.

Het is aan het college van B&W om de selectie van maatregelen in het Volkshuisvestingsprogramma vast te stellen. In de praktijk is de kans zeer groot dat de inzet van maatregelen vraagt om extra inzet van financiële middelen van de gemeentebegroting. Het is aan de gemeenteraad om de gemeentebegroting jaarlijks vast te stellen en of er extra middelen beschikbaar worden gesteld voor maatregelen uit het Volkshuisvestingsprogramma. Via dit budgetrecht kan de raad alsnog invloed uitoefenen op de inzet van maatregelen. Wel geldt dat als er geen budget beschikbaar komt voor een maatregel, het college aan zet is om met alternatieve maatregelen te komen om alsnog de doelen uit het Volkshuisvestingsprogramma te halen.

Vaststellen Omgevingsplan

Net als de Omgevingsvisie wordt ook het Omgevingsplan vastgesteld door de raad. Het is een belangrijk sturingsinstrument; hierin geeft de raad aan welke functies op welke locaties wel of niet mogelijk zijn (waaronder de functie wonen). Op deze wijze kan de gemeente aangeven op welke onbebouwde gronden een woonfunctie eventueel mogelijk is (voor nieuwbouw). Daarbij kan ook worden aangegeven of er een minimaal aandeel sociale huur, middenhuur en/of betaalbare koop verplicht is bij woningbouw op die locatie. Ook kan de raad daarbij aangeven of deze betaalbare woningen moeten worden toegewezen aan de doelgroep die daar qua financiële mogelijkheden het meest behoefte aan heeft en welke instandhoudingstermijn daarbij geldt.

Ook voor bestaand vastgoed moet de functie in het Omgevingsplan vastgelegd worden. Als verwacht wordt dat de noodzaak voor een bepaalde functie in de toekomst mogelijk gaat veranderen (bijvoorbeeld voor winkels) kan dat een reden zijn om zowel de functie winkels als de functie wonen voor een bepaald gebied van toepassing te laten zijn. Dat maakt het eenvoudiger om in de toekomst woonruimte te maken van een vrijkomende winkellocatie.

Lijst van Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA)

Nieuwe woningbouwplannen die voorzien zijn op locaties waar de functie wonen is toegestaan, hoeven niet afzonderlijk te worden getoetst aan het Omgevingsplan. Deze plannen moeten dan vooral nog getoetst worden aan de bouwtechnische eisen (vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving, Bbl).

Voor woningbouwplannen die voorzien zijn op locaties waar de functie wonen (nog) niet is toegestaan, heeft de raad wel mogelijkheden om te sturen. De raad moet daarbij van tevoren zelf vaststellen over welke gevallen (*Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten*)⁹ hij bindend advies wil geven om te mogen afwijken van het omgevingsplan. Alleen die zaken belanden op de agenda van de raad. Dit komt de snelheid van behandelen ten goede, maar dit maakt het wel belangrijk om vooraf goed na te denken welke gevallen in ieder geval behandeld moeten worden door de raad. Voor woningbouw kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een kwantitatieve ondergrens (bijvoorbeeld alle woningbouwplannen van 20 woningen of meer).

Beperkte sturingsmogelijkheden op nieuwbouwkwaliteit

Gemeenten mogen in principe geen bovenwettelijke eisen stellen aan de bouwtechnische kwaliteit van woningen (bijvoorbeeld qua oppervlaktemaat, levensloopbestendigheid of duurzaamheid). Het landelijke Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is daarbij het uitgangspunt. Wel kunnen gemeenten via anterieure overeenkomsten met wederzijdse instemming een hogere kwaliteit ambiëren.¹⁰ Hiervoor is het college primair aan zet. De raad kan via de Omgevingsvisie aangeven welke kwaliteitsambities hij voor nieuwbouw belangrijk vindt.

Vaststellen Huisvestingsverordening

Iedere gemeente wordt met de Wvrv verplicht om een huisvestingsverordening voor het onderdeel 'urgenties' uit te werken. Dit

is een raadsbevoegdheid. De gemeenteraad kan ervoor kiezen dit aan te vullen met onderdelen waarmee zaken als woningsplitsing en woningomzetting vergunningsplichtig worden gemaakt, mits dit ook te onderbouwen is vanwege schaarste en/of effecten op de leefbaarheid. Na vier jaar moet opnieuw worden vastgesteld of de situatie nog steeds vraagt om sturing via de huisvestingsverordening of inmiddels is genormaliseerd.

In de basis leidt de inzet van een huisvestingsverordening op deze onderdelen tot het inperken van de mogelijkheden voor woningsplitsing en/of -omzetting. Als de gemeente streeft naar het vergroten van de mogelijkheden voor splitsen of omzetten, dan ligt het niet voor de hand om deze vergunningsplicht in de huisvestingsverordening op te nemen. Is dit onderdeel al opgenomen in de huisvestingsverordening, dan kan de raad wel besluiten om voorwaarden te versoepelen of het onderdeel als geheel te verwijderen uit de huisvestingsverordening. In Breda zijn het juridisch splitsen van appartementsrechten en opkoopbescherming onderdelen van de huidige huisvestingsverordening.

Moties, raadsvragen, monitoring

Naast de sturende taak (bijvoorbeeld via Omgevingsvisie en Omgevingsplan) heeft de gemeenteraad een belangrijke controlerende taak. De raad ziet erop toe of het dagelijks bestuur haar taken goed uitvoert, zodanig dat doelen van het woningbouwbeleid worden gehaald.

Hiervoor is het belangrijk dat de raad goed zicht heeft en houdt op de uitvoering en de realisatie van het woningbouwbeleid. Dat vereist een goede monitoring die voldoende navolgbaar is (zodat duidelijk wordt waar de gemeente staat in het nastreven van haar doelen) en ingaat op het juiste detailniveau (zodat onderscheid gemaakt kan worden in de realisatie van verschillende prijs- en eigendomssegmenten). Het gaat er

⁹ Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten zijn activiteiten die in strijd zijn met het Omgevingsplan en (onder de Omgevingswet) een omgevingsvergunning vereisen.

¹⁰ Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijk contract tussen een gemeente en een grondeigenaar/initiatiefnemer, gesloten vóór (anterieur aan) de vaststelling van een nieuw Omgevingsplan of Omgevingsvergunning.

niet alleen om of een instrument is ingezet of uitgevoerd, maar ook wat het effect daarvan is geweest op de woningbouwrealisatie. Aan de hand daarvan kunnen raadsragen worden gesteld aan het college over de uitvoering van maatregelen.

Onderdeel van de controlerende taak is ook dat de raad toeziet op nieuwe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de woningbouwopgave. Bijvoorbeeld veranderende woonwensen, nieuwe landelijke wetgeving en/of instrumentarium, verandering in de aanbodkant (bijvoorbeeld de verkoop van huurwoningen of beperkte bereidheid tot woningsplitsing). De gemeenteraad kan op dat moment een motie indienen met een verzoek tot actie of een nader onderzoek. Vaak wordt dit ook ingezet op de inzet van extra instrumentarium te onderzoeken, zoals de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten, actiever grondbeleid, efficiëntere beoordeling van plannen. Een motie is geen wettelijk bindende opdracht, maar aangenomen moties sporen het college aan actie te ondernemen.

4. Het beleid in uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de acties die zijn benoemd in de Bredase Woon- en Bouwagenda. We leggen steeds de uitwerking van het beleid in de verschillende acties uit, geven aan waar de gemeente staat met elke actie en laten stakeholders (corporaties, ontwikkelaars en zorgpartijen) reflecteren op de voortgang van de actie. Dit hoofdstuk is ingedeeld volgens de vijf pijlers van de Bredase Woon- en Bouwagenda. Aan het eind van het hoofdstuk is een paragraaf gewijd aan de voortgang van de woningbouw waarbij ook een vergelijking wordt gemaakt met de afspraken volgens de SRBT-Woondeal.

Belangrijkste punten

- Operationalisering via vijf pijlers: het beleid wordt uitgevoerd aan de hand van elf acties, onderverdeeld in vijf pijlers variërend van intensieve samenwerking en procesoptimalisatie tot het faciliteren van nieuwe projecten en actief grondbeleid.
- Voortgang van de planvoorraad: er is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het omzetten van 'zachte' plannen naar een *harde planstatus*¹¹; in maart 2026 is met 5.610 woningen bijna 95% van de doelstelling (6.000 woningen) bereikt.
- Kritiek op ambtelijke processen: ondanks positieve instrumenten zoals de *Bredase Bouwtafel*¹² en de 100-dagen-aanpak, ervaren stakeholders de gemeentelijke processen nog vaak als stroperig en sequentieel. Het hoge verloop van projectleiders wordt daarbij gezien als een grote belemmering voor de continuïteit en snelheid.
- Verbeterde samenwerking via overlegtafels: de introductie van de Bredase Bouwtafel en de *regionale versnellingstafel*¹³ wordt door

partners als zeer positief ervaren; het vergroot de transparantie en helpt bij het vroegtijdig herkennen van knelpunten.

- Strategisch grondbeleid biedt regie: door actiever grondposities in te nemen op sleutellocaties zoals 't Zoet, kan de gemeente meer regie voeren op integrale gebiedsontwikkeling en de realisatie van sociale en betaalbare woningen stimuleren.
- Risico door stapeling van ambities en eisen: stakeholders en de wethouder zien de stapeling van gemeentelijke eisen (zoals parkeernormen, duurzaamheid en de 30-40-30-norm) als een mogelijk knelpunt, waardoor de financiële haalbaarheid van projecten onder druk kan komen te staan en vertraging kan optreden.
- Organisatorische en externe belemmeringen: interne factoren zoals een hoog verloop van projectleiders en externe factoren zoals netcongestie, stikstofregels en juridische procedures van omwonenden vormen aanzienlijke risico's voor het realiseren van de bouwdoelstellingen.
- Realisatie van betaalbaarheidssegmenten (30-40-30): hoewel de norm van 30-40-30 het uitgangspunt is, laat de praktijk zien dat vooral het middensegment (40%) achterblijft in de realisatie (slechts 12% in 2024), terwijl het aandeel sociale huur in 2024 met 35% juist boven de norm lag. Aangetekend moet worden dat het enige jaren duurt voordat de effecten van een programma dat is gericht op betaalbaarheid zichtbaar worden in de planvoorraad.
- Status van de Woondeal-opgave: tot en met 2025 is 67% van de netto opgave uit de Woondeal gerealiseerd (3.495 van de 5.251 woningen).

¹¹ Harde plannen zijn plannen in een vastgesteld bestemmingsplan of Omgevingsplan waarvan de planologische procedures zijn doorlopen. Zachte plannen hebben deze status nog niet en daarom is minder zeker dat ze daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.

¹² De Bredase Bouwtafel is een overleg waarin met betrokken marktpartijen (ontwikkelaars en bouwers), corporaties en inmiddels ook zorgpartijen de voortgang van de Bredase woningbouwopgave wordt afgestemd.

¹³ De versnellingstafel is een overleg waarbij Rijk, provincie, gemeenten, marktpartijen (ontwikkelaars, bouwers en beleggers) en woningcorporaties aan tafel zitten om af te stemmen over versnelling van projecten met regionale betekenis. Versnellingstafels zijn een initiatief vanuit het Rijk. Elke regio in Nederland heeft een versnellingstafel.

- Na een flinke dip in de woningproductie in 2024, laten de cijfers van 2025 een herstel van de bouwproductie zien met circa 1.200 opgeleverde woningen.

4.1 Intensieve samenwerking met partners (pijler 1)

Actie 1: De Bredase Woon- en Bouwagenda realiseren samen met partners

Uitwerking van de actie in de Woon- en Bouwagenda

- Samen met de Bredase corporaties werkt de gemeente continu aan het verder versnellen van de sociale woningbouw. Voor behoud en versterking van de samenwerking met de marktpartijen en de woningcorporaties heeft de gemeente een brede samenwerkingstafel opgericht. De deelnemers aan de tafel moeten een afspiegeling zijn van de belangrijkste spelers op de Bredase woningbouwmarkt. Doel van de tafel is de Bredase Woon- en Bouwagenda uit te voeren, kennis te delen en project-overstijgende onderwerpen te bespreken. In maart 2024 is gestart met de Bredase Bouwtafel waarin met betrokken marktpartijen en corporaties de voortgang van de Bredase woningbouwopgave wordt afgestemd. De Bouwtafel komt meerdere malen per jaar bijeen. Voor 2025 stonden drie bijeenkomsten gepland. Ontwikkelaars ervaren de Bouwtafel als positief. Het geeft inzicht in de totale planvoorraad van ontwikkelaars die actief zijn in Breda en het maakt de samenwerking transparanter. Partijen gaan elkaar beter begrijpen en knelpunten worden besproken. Het wordt gewaardeerd dat ook de wethouder aanschuift. Ontwikkelaars geven aan dat hun input nog niet terugkomt in beleidsaanpassingen. Ook de woningcorporaties waarderen de bouwtafel. Het overleg zorgt voor het vroegtijdig herkennen van knelpunten en draagt daarmee bij aan versnelling van woningbouw. Zorgpartijen met wie gesproken is, geven aan dat zij door de gemeente beter dan in het verleden worden betrokken bij de planvorming en de nieuwbouw en dat de

samenwerking tussen de gemeente, de corporaties en de zorgpartijen beter wordt; er worden meer inzichten gedeeld en er is meer gedeeld inzicht over knelpunten die zich voordoen. Partijen leren elkaar beter kennen door deze samenwerkingsvorm. De gemeente geeft aan dat de samenwerkingstafel goed werkt voor de grote ontwikkelingen in de gemeente, waar meerdere partijen samenwerken aan woningbouw.

- Vanuit het traject van de SRBT-Woondeal is ook een regionale versnellingstafel opgericht. Dit is geen initiatief van de gemeente Breda, deze versnellingstafels zijn in alle regio's in het leven geroepen. Bij de versnellingstafel overleggen Rijk, provincie, gemeenten, marktpartijen (ontwikkelaars, bouwers en beleggers) en woningcorporaties over versnelling van projecten met regionale betekenis. De versnellingstafel startte medio 2023. De stakeholders zijn verdeeld in hun mening over de toegevoegde waarde ervan. Sommige stakeholders vinden dat de versnellingstafel, samen met de bouwtafel, de uitvoeringskracht versterkt. Anderen zijn kritischer en geven aan dat de problemen wel bekend zijn en het minder zinvol is er over te blijven praten.
- Voor de monitoring van de woningbouwprogrammering zijn gemeenten in Brabant inmiddels allemaal aangesloten op het monitoringsysteem Juno. Dit is inmiddels actief en wordt verder geïmplementeerd. Hierin zal ook de monitoring van de woondeal een plek krijgen en kunnen gegevens worden aangeleverd aan provincie en het Rijk.

Kansen om Breda op de kaart te zetten

Ontwikkelaars en woningcorporaties herkennen dat Breda ambitieus is en steeds ambitieuzer is geworden in de afgelopen jaren. Ontwikkelaars zien kansen voor markante projecten die Breda als stad 'op de kaart zetten'. De gemeente zelf ziet, bij monde van de wethouder van wonen, de nadruk op binnenstedelijk ontwikkelen ook als een grote kans. De gemeente ziet veel animo voor wonen in een hoog stedelijke woonomgeving in het centrum. Daarnaast wordt parallel ingezet op

vitale dorpen en wijken, onder andere door het beter benutten van de bestaande woningvoorraad.

4.2 Lopende projecten verder brengen (pijler 2)

Actie 2: Realisatie van woningen in de harde plancapaciteit

- De gemeente geeft in de Woon- en Bouwagenda aan te sturen op de start van de bouw door de partners van woningen in de harde planvoorraad. De gemeente wil dit doen door uiterste termijnen voor procedures daadwerkelijk te halen en door professionalisering en digitalisering van het projectmatig werken. In 2022 en 2023 werden 2.050 woningen opgeleverd, 39% van de opgave volgens de SRBT-Woondeal tot 2026. Voor het versneld in aanbouw krijgen van woningen zijn vanuit de gemeente in 2023 aanvragen ingediend voor de Start Bouw Impuls (SBI), een financiële regeling vanuit het Rijk. Daarop is een rijksbijdrage van bijna € 6,1 mln. toegekend voor zes woningbouwprojecten in Breda. In 2024 werden 513 woningen opgeleverd. Dat was minder dan in de voorgaande jaren. Deels door landelijke ontwikkelingen zoals stijgende rente, hogere bouwkosten en veranderende wetten. Daarnaast zorgen bezwaren en juridische procedures voor vertraging. In 2025 is de woningproductie overigens weer aanmerkelijk toegenomen en werden ongeveer 1.200 woningen toegevoegd. Stakeholders zijn aan de ene kant positief over initiatieven van de gemeenten om de start van de bouw van woningen te versnellen. In dat verband wordt de 100-dagen aanpak genoemd, maar ook de Bouwtafel en het voeren van actief grondbeleid. Aan de andere kant is er kritiek op stroperige ambtelijke processen, vertraging door personeelsverloop (projectleiders) en gebrek aan regie. Ontwikkelaars en woningcorporaties wijzen erop dat de gemeente in haar processen te veel sequentieel werkt en processen parallel zou moeten uitvoeren om versnelling te bewerkstelligen. Er wordt gevraagd om

gemeentelijke projectleiders die met steun vanuit de leiding knopen durven doorhakken. Zij ervaren geregeld dat ambtelijke afdelingen langs elkaar heen werken en dat binnen de gemeente beleidsvelden soms met elkaar concurreren. Sommige ontwikkelaars geven aan dat zij soms de gemeente 'achter de broek moeten zitten' om projecten vooruit te helpen.

- Om in te kunnen spelen op programmawijzigingen, die zich kunnen voordoen, heeft de gemeente zich in de Woon- en Bouwagenda voorgenomen een adviesteam in te stellen. In de praktijk is ervoor gekozen geen zelfstandig adviesteam op te richten, maar programmawijzigingen binnen de bestaande projectgroepen op te pakken omdat dit sneller en efficiënter is. Uit raadsbrieven, jaarstukken en begrotingen blijkt dat met ontwikkelaars en bouwers afspraken worden gemaakt over programmawijzigingen. De activiteiten waarvoor het adviesteam zou worden opgericht, vinden doorgang.

Risico: stapeling van ambities en eisen

Breda is ambitieus, zowel in aantallen te realiseren woningen als in de kwaliteit die voor ogen staat. Verschillende stakeholders wezen er in de interviews op dat een stapeling van ambities en eisen de haalbaarheid van projecten kwetsbaar kan maken en tot langere doorlooptijden kan leiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om eisen ten aanzien van parkeren, duurzaamheid, maar ook betaalbaarheid. De wethouder Wonen maakt zich ook enige zorgen dat de stapeling van regels ervoor kan zorgen dat de financiële haalbaarheid voor ontwikkelaars en corporaties onder druk kan komen, waardoor stagnatie kan optreden. De 30-40-30-norm die wordt gehanteerd kan schuren met beleidsdoelen ten aanzien van kwaliteit, gemeentelijke financiën, parkeren, fasering etc.

Actie 3: 6.000 woningen conform 30-40-30 naar harde plannen brengen met focus op projecten in de zachte plancapaciteit die substantieel bijdragen aan het realiseren hiervan

- 150 plannen met een zachte planstatus zijn verdeeld in 'hardlopers' en 'wandelaars'. De *hardlopers* zijn projecten van enige omvang (vanaf 20 woningen), met tenminste 70% betaalbare woningen en waarvan het realistisch is dat ze binnen de lopende bestuursperiode een harde planstatus krijgen. Hardlopers zijn de projecten waarvan de voortgang essentieel is en waar extra inzet, sturing en commitment nodig zijn om ze naar een harde planstatus te brengen. Ruim 50 projecten zijn als hardloper aangemerkt. Het onderscheid tussen hardlopers en wandelaars in de zachte planvoorraad is gemaakt. Er zijn de afgelopen jaren 80 projecten aangewezen als hardlopers. Deze hardlopers leveren 95% van de plancapaciteit (stand 2024).

Tabel 4.1: Gemeente Breda. Voortgang naar harde planstatus brengen zachte planvoorraad, 2022 tot april 2025.

	2022	2023	2024	2025/ 2026*	Totaal	%
Sociale huur	163	298	709	434	1.604	29%
Middelduur	456	283	892	399	2.030	36%
Vrije sector	528	432	714	265	1.939	35%
Onbekend	17	32	18	37	37	<1%
Totaal	1.164	1.045	2.333	1.135	5.610	100%

* 2025 en eerste 3 maanden van 2026

Bron: Raadsbrieven

In de periode 2022 tot en met maart 2026 zijn zachte plannen voor 5.610 woningen naar een harde planstatus gebracht (en kunnen dus daadwerkelijk gebouwd worden). Dat is bijna 95% van het voornemen van 6.000 woningen. Met name in 2024 zijn veel plannen naar een harde planstatus gebracht. Van de harde plannen betreft 29% sociale huurwoningen, 36% zijn middeldure woningen en 35% zijn woningen in de vrije sector. Dat betekent dat het streven van een verdeling van 30% sociale huur, 40% middelduur en 30% vrije sector

nog niet helemaal is bereikt. Wel neemt het aandeel betaalbare woningen in de plannen door de jaren toe. Het duurt enige jaren voordat de effecten van een programma dat is gericht op betaalbaarheid zichtbaar worden in de planvoorraad. Het aandeel sociale huurwoningen in de plannen die een harde planstatus kregen, liep op van 14% in 2022 naar 38% in 2025/2026. Van de plannen die in 2025/2026 een harde planstatus kregen, had 38% betrekking op sociale huurwoningen, 35% op middeldure woningen en 23% op woningen in de vrije sector. Er is door de jaren dus sprake van een inhaalslag op het naar harde planstatus brengen van sociale huurwoningen.

- Wandelaars* zijn projecten die minder directe focus krijgen en in hun eigen tempo gestaag moeten vorderen. Dit zijn zo'n 100 projecten in de stad. Stakeholders met wie is gesproken waarderen de focus die het onderscheid tussen hardlopers en wandelaars aanbrengt. Ze zien ook dat plannen sneller van een zachte naar een harde planstatus worden gebracht. Wel wordt benoemd dat de keerzijde is dat kleinere plannen minder aandacht krijgen en daardoor kunnen vertragen. De wethouder onderkent ook dat door het onderscheid tussen de hardlopers en de wandelaars kleine plannen 'tussen wal en schip' kunnen raken. Ook wordt er door stakeholders op gewezen ook na het doorlopen van de planologische procedures om een plan hard te maken, er voor ontwikkelaars nog veel risico's zijn voor de bouw daadwerkelijk start. Een harde planstatus zegt niet alles. Corporaties doen de suggestie om vooral te kijken naar de daadwerkelijke oplevering van woningen. Hier moet de kanttekening bij worden geplaatst dat een harde planstatus wel degelijk een essentiële voorwaarde is voor het daadwerkelijk realiseren van woningen. Nadat een plan een harde planstatus heeft gekregen, heeft de gemeente echter beperkt invloed op de realisatie, dit is aan de bouwende partijen. Vanuit het oogpunt van het monitoren van de voortgang van de woningbouw in de gemeente is het zowel van belang zicht te hebben op de harde planvoorraad als op de daadwerkelijk realisatie van woningen. Stakeholders doen de

suggestie meer innovatie in de processen te brengen, waarbij als voorbeeld parallel plannen wordt genoemd om het proces van zacht naar hard te versnellen.

4.3 Nieuwe projecten faciliteren (pijler 3)

Kans: Breda is een gewilde gemeente

Breda is een gewilde gemeente, een fijne plek om te wonen.

Ontwikkelaars en bouwers ervaren een sterke woningvraag uit zowel de stad zelf als uit de regio. Breda heeft daarmee ook een aantrekkelijke woningmarkt voor ontwikkelaars waar zij een aantrekkelijk rendement kunnen realiseren. Ontwikkelaars investeren graag in projecten in de stad. De gemeente Breda heeft haar ambities ten aanzien van de woningbouw flink opgeschroefd. Er is in Breda veel ruimte om in te breiden (te bouwen binnen de bestaande stad) en om te transformeren (bestaande gebieden om te vormen naar woningbouwlocaties. Dat maakt de woningbouwopgave in Breda aan de ene kant uitdagend omdat inbreiden doorgaans complexer is dan uitbreiden aan de randen van een stad, maar aan de andere kant kansen biedt voor unieke binnenstedelijke projecten.

Actie 4: Een woonprogramma van 30-40-30 is het uitgangspunt bij nieuwe projecten

- Bij nieuwe projecten wordt gestreefd naar een verdeling 30% sociale huur, 40% middensegment en 30% vrije sector. In beginsel wordt bij elk project gestuurd op deze verdeling. In uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken en is maatwerk mogelijk. Dit kan aan de orde zijn als de samenstelling van een buurt of wijk erg eenzijdig is en veel goedkope of juist duurdere woningen dit verder zou versterken. Ook bij kleine projecten (minder dan 20 woningen) is maatwerk mogelijk. Tot slot kan worden afgeweken van de 30-40-30-verhouding als de financiële, functionele of ruimtelijke haalbaarheid daar om vraagt. Dit moet

dan aangetoond worden door de ontwikkelaar en wordt getoetst door de gemeente. In de verantwoording van deze actie naar de gemeenteraad, werd deze actie tot de raadsbrief over de realisatie van de woningbouwopgave in 2026 samengenomen met het naar een harde planstatus brengen van plannen (actie 3). Een helder onderscheid tussen bestaande plannen en nieuwe plannen werd niet gemaakt. In de raadsbrief van 2026 is dit wel het geval. De focus op de 30-40-30-verhouding komt nadrukkelijk terug in de begrotingen en de jaarstukken. Corporaties en ontwikkelaars steunen de verhouding 30-40-30 in nieuwe plannen als een goed uitgangspunt voor een evenwichtige stad. Corporaties ervaren het ook als positief dat zij hierdoor een partij zijn geworden in het gesprek met ontwikkelaars. De ontwikkelaars benoemen als knelpunt het met terugwerkende kracht opleggen van de 30-40-30-verdeling op plannen die al vóór de regeling zijn opgesteld. Dat past vaak niet binnen eerder genomen investeringsbeslissingen en leidt daardoor tot vertraging in de ontwikkeling. Zowel ontwikkelaars, corporaties als de gemeente spreken de zorg uit dat de combinatie van een 30-40-30-verdeling met strenge eisen rond parkeren, duurzaamheid, architectuur en groen de financiële haalbaarheid van projecten onder druk zet en daardoor voor vertraging kan zorgen. Corporaties signaleren dat de verhouding 30-40-30 leidt tot kleiner bouwen en soms kwalitatief minder hoogwaardige woningen. Ontwikkelaars wijzen op het gevaar van 'eenheidsworst' in typologie en uitstraling en op het gevaar van het wegvallen van het middenkoopsegment omdat dit in nieuwbouw moeilijk rendabel is te realiseren. Corporaties en ontwikkelaars pleiten voor het instellen van een vereveningsfonds, waarmee een tekort aan betaalbare woningen op de ene plek kan worden gecompenseerd op een andere locatie. Dat maakt maatwerk per wijk beter mogelijk. Een belangrijk punt is dat het Rijk bij meerdere subsidieregeling betaalbaarheidseisen stelt, zo ook aan de Rijksbijdrage voor 't Zoet. Hieraan is de 30-40-30-verdeling als harde voorwaarde gekoppeld.

Actie 5: 750 tijdelijke woningen realiseren samen met de corporaties

- Inmiddels (maart 2026) zijn 392 van de beoogde 750 woningen op tijdelijke locaties gerealiseerd. In 2024 werden 55 woningen opgeleverd en in 2025 waren dit er 337. Er is vergunning verleend voor het realiseren van nog eens 92 woningen. Om de resterende opgave te kunnen realiseren, wordt gewerkt aan haalbaarheidsstudies.

De tijdelijke woningen zijn bedoeld voor een mix van doelgroepen, waaronder spoedzoekers, statushouders, studenten en mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang. Financieel worden deze projecten ondersteund vanuit het Bestedingsplan Wonen & Gebiedsontwikkeling 2023-2026, waarin een deel van de beschikbare € 19,5 miljoen specifiek is gereserveerd voor tijdelijke woningen. Corporaties zien het toevoegen van tijdelijke woningen als een manier om de krapte op de woningmarkt op de korte termijn te verlichten. Zij ervaren echter dat het realiseren van deze woningen in Breda in veel gevallen niet aanzienlijk sneller is dan permanente bouw. Daarbij is het realiseren op de gekozen locaties naar verhouding duur door de hogere eisen die de gemeente stelt. Deze eisen zouden overigens ook van toepassing zijn als het reguliere woningen zou betreffen. Ook waarschuwen zij voor de risico's van te grote concentraties kwetsbare doelgroepen in tijdelijke woningen en de complexiteit van het beheer op termijn. Ook wijzen corporaties erop dat nog onvoldoende is nagedacht over vervangende locaties als de exploitatieperiode van de tijdelijke woningen afloopt. Ontwikkelaars zijn kritisch en wijzen erop dat tijdelijk bouwen niet sneller gaat dan permanent bouwen en dat de kwaliteit van de woningen aan het eind van de exploitatieperiode niet meer aansluit bij de wensen van bewoners, terwijl de kans in hun ogen groot is dat de woningen er in de praktijk langer zullen staan dan vooraf bedacht. Ontwikkelaars zien meer in kwalitatief hoogwaardig fabrieksmatig bouwen van permanente woningen om

snel in de woningbehoefte te voorzien. Corporaties kunnen zich aansluiten bij de zogenoemde Bouwstroom, een samenwerkings- en inkoopmodel waarbij meerdere woningcorporaties en (industriële) bouwende partijen een doorlopende reeks nieuwbouwprojecten als één "stroom" organiseren, met sterk gestandaardiseerde conceptwoningen, om zo sneller én goedkoper betaalbare huurwoningen te realiseren. Corporaties zien hierin meer potentie dan in het toevoegen van tijdelijke woningen.

Actie 6: Ontwikkeling van nieuwe woonvormen stimuleren, zodat voor veranderende samenlevingsvormen ook passende huisvesting is

- Er wordt voorgenomen te onderzoeken hoe de gemeente initiatieven uit de samenleving beter kan faciliteren.
- In de Woon- en Bouwagenda wordt aangegeven dat het CPO-beleid (collectief particulier opdrachtgeverschap) zal worden geëvalueerd. Dat is in 2023 gedaan. De uitkomsten zijn meegenomen in de nieuwe Woonvisie.
- In de Woon- en Bouwagenda staat verder dat de gemeente het beleid ten aanzien van woningdelen, mantelzorgwoningen en het faciliteren van nieuwe en collectieve woonvormen actualiseert. In het kader van het opstellen van de Woonvisie zijn stadsgesprekken met inwoners gevoerd en via een open uitvraag op PlanBreda hebben bewoners concrete suggesties meegegeven voor het nieuwe woonbeleid. Hieruit bleek een duidelijke behoefte aan meer collectieve woonvormen. Ook werd de wens geuit meer mogelijk te maken in de bestaande bebouwing door onder meer transformatie en splitsing.
- De gemeente schrijft in de Woon- en Bouwagenda dat zij open staat voor het creatiever benutten van de bestaande woningvoorraad. De gemeente is in 2024 gestart met een pilot rondom woningdelen. Dit heeft geleid tot de ingebruikname van *friendswoningen* door

starters in het najaar van 2024.¹⁴ In de Woon- en Bouwagenda staat dat samen met de corporaties zal worden gewerkt aan een transformatieopgave van de woningvoorraad op wijkniveau. Daarbij wordt onderzocht of er mogelijkheden zijn voor verdichting door het toevoegen van woningen in bestaande wijken, door woningen op te toppen (een woonlaag toe te voegen), te splitsen of door sloop/nieuwbouw. Om het optoppen van woningen te stimuleren en ondersteunen is de optopbrigade opgericht. Corporaties zien veel potentie in het optoppen en splitsen van woningen en het plaatsen van mantelzorgwoningen. Vooral het parkeerbeleid van de gemeente wordt gezien als een grote belemmering. Door het splitsen en optoppen van woningen zijn volgens de parkeernorm meer parkeerplaatsen nodig maar er is geen extra ruimte voor die parkeerplaatsen. Ook de problemen en regels rond netcongestie zetten potentieel een rem op de mogelijkheden rond woningsplitsen en het optoppen van woningen.

- Zorgpartijen onderschrijven dit beeld. Met name het vasthouden aan parkeernormen wordt gezien als een grote belemmering. Het beeld bij deze organisaties is dat initiatieven voor nieuwe woonzorgconcepten slechts beperkt worden gefaciliteerd. De ontwikkelaars hebben een wisselend beeld van de inzet van de gemeente op het stimuleren van nieuwe woonvormen. Sommige ontwikkelaars zijn positief over de inzet en noemen de gemeente Breda vooruitstrevend op dit vlak. Anderen zijn kritisch en wijzen op gebrek aan definities wat nieuwe woonvormen dan zijn en vinden de gemeente juist weinig stimulerend. De gemeente wijst in de gehouden interviews op de nieuwe aanpak premantelzorgwoningen en geeft aan dat wordt gewerkt aan een optopbrigade, maar ook een handreiking voor woningsplitsen en collectief wonen ('co-living').

Actie 7: Actief grondbeleid

- De gemeente zet in de Woon- en Bouwagenda in op een actiever en strategisch Bredaas grondbeleid om bij te dragen aan het realiseren van de opgaven. Daartoe worden extra middelen vrijgemaakt voor de aankoop van nieuwe locaties. De inzet van nieuw instrumentarium wordt onderzocht. Er is een nieuwe Nota Grondbeleid in voorbereiding om het instrumentarium aan te passen aan de huidige maatschappelijke opgaven. Met de gemeenteraad wordt het gesprek gevoerd over het nieuwe grondbeleid. Het Bestedingsplan Wonen & Gebiedsontwikkeling 2023 - 2026 is vastgesteld, waarin specifiek middelen zijn gereserveerd voor het uitvoeren van een actief grondbeleid en uitbreiding van de gemeentelijke capaciteit ter ondersteuning hiervan. Er is € 10 mln. vrijgemaakt voor de aankoop van nieuwbouwlocaties. De gemeente zet actief grondbeleid in op grote ontwikkellocaties als 't Zoet, Gasthuisvelden en Breda Centrum-Oost om beter te kunnen sturen op het realiseren van de gewenste ruimtelijke en maatschappelijke doelen, waarbij eigen gronden prioritair worden ingezet voor het bouwen in betaalbare segmenten. Winstnemingen uit grondexploitaties worden teruggestort in de Reserve Versnellingsopgave Wonen om nieuwe impulsen voor de woningbouw te financieren. De Rijksoverheid herkent het belang van het ontwikkelen van 't Zoet en heeft een financiële bijdrage gedaan. Ook worden de ontwikkeling van Centrum-Oost, Gasthuisvelden-West en de Strip door het Rijk financieel ondersteund. Corporaties en zorgpartijen zien het voeren van een actief grondbeleid door de gemeente als een belangrijke kans om sociale en betaalbare woningen te realiseren en het actief sturen op het realiseren van seniorenwoningen en gemengde woonconcepten. Wel spreekt een van de corporaties de zorg uit dat

¹⁴ Een friendswoning is een huurwoning die iemand deelt met een vriend(in)/kennis, waarbij ieder een eigen slaapkamer heeft en ruimtes als keuken en woonkamer deelt.

de gemeente bij grote locaties zal werken met tenders waar corporaties gedwongen moeten samenwerken met commerciële ontwikkelaars. De voorkeur van deze corporatie gaat er naar uit direct met de gemeente afspraken te maken. Ontwikkelaars met wie is gesproken, geven aan dat het door het meer actieve grondbeleid van de gemeente mogelijk is dat grotere locaties integraal worden ontwikkeld. De gemeente Breda toont in hun woorden lef met de ontwikkeling van 't Zoet. Ontwikkelaars hebben er begrip voor dat de gemeente de rol van grondeigenaar inneemt bij grote ontwikkellocaties maar waarschuwen ook voor financiële risico's en dat te veel inzet op één locatie ('t Zoet) de gemeente kwetsbaar maakt mocht vertraging ontstaan. De gemeente geeft aan dat de risico's bij de grote projecten strak worden gemonitord.

Kansen voor het toevoegen van sociale huur en woningen voor zorgdoelgroepen

De afspraak is om bij het realiseren van projecten 30% in het sociale huursegment te ontwikkelen. Corporaties ervaren dat doordat er grote projecten worden gestart, er voor hen veel mogelijkheden zijn hun bezit uit te breiden met nieuwbouwwoningen. Dat de gemeente een actiever grondbeleid voert, heeft volgens de corporaties een positief effect op het toevoegen van sociale en betaalbare woningbouw in Breda. Zorgpartijen zien door het actieve grondbeleid van de gemeente kansen voor sturing op het toevoegen van woningen voor specifieke doelgroepen, zoals bijvoorbeeld ouderen. Zij geven aan dat met regie vanuit de gemeente institutionele beleggers meer zouden kunnen investeren in woningen voor ouderen in Breda.

Risico's door schaalgrootte van de ontwikkelingen

De schaalgrootte van de ontwikkelingen in Breda biedt kansen, maar brengt ook risico's met zich mee. Verschillende stakeholders wijzen erop dat er geen echt plan B is, als er vertraging zou optreden bij de ontwikkeling van 't Zoet. Dan is de consequentie dat Breda achteropraakt bij het realiseren van de afgesproken aantallen woningen.

Wellicht is de gemeente te optimistisch in haar inschatting van de mogelijke aantallen woningen die jaarlijks gerealiseerd kunnen worden. De gemeente Breda is erg ambitieus en er zijn enkele reële risico's die tot vertragingen kunnen leiden. Corporaties maken zich zorgen over de afhankelijkheid van ontwikkelaars in de projecten waar de ontwikkelaar de grondpositie heeft. Dat leidt voor hen bij de verwerving van de woningen waarschijnlijk tot hogere kosten dan bij projecten waar de gemeente grondeigenaar is. Een tekort aan middelen bij corporaties kan zorgen voor vertraging en het niet halen van de afgesproken aantallen toe te voegen sociale huurwoningen door woningcorporaties.

Een andere consequentie van grootschalige ontwikkelingen is dat grote investeringen nodig zijn in de infrastructuur, voorzieningen en openbare ruimte. Zonder die investeringen is het niet mogelijk voldoende woningen toe te voegen.

4.4 Heldere, effectieve en eenduidige procesaanpak (pijler 4)

Actie 8: Optimaliseren werkwijze ruimtelijke procedures

- De gemeente streeft naar een optimaal proces in de informele voorfase van een omgevingsvergunningaanvraag of wijziging van bestemmingsplan/omgevingsplan. Dit om langdurige haalbaarheidsstudies te voorkomen en de omgevingsvergunningaanvraag binnen de reguliere termijn te kunnen verlenen. In Breda is daartoe de 100-dagenaanpak geïntroduceerd. Het doel hiervan is om als gemeente sneller en effectiever met de ontwikkelaars en bouwers samen te werken om projecten sneller naar realisatie te brengen. De opzet is dat samenwerking meer gericht is op samenhang en transparantie, zowel in belangen en handelen door in een korte verkennende fase kansen, risico's en knelpunten in beeld te krijgen. De gemeente rapporteert dat zij blijft werken in de geest van de 100-dagen aanpak. Stakeholders zijn behoorlijk kritisch over de werkwijze van

de gemeente rond ruimtelijke procedures. Er wordt gesignaleerd dat binnen de gemeente disciplines geregeld langs elkaar heen werken. Door spanningen tussen beleidsvelden blijft versnelling uit. Ook wordt erop gewezen dat de gemeente nog veelal sequentieel werkt, terwijl een parallelle aanpak voor een efficiënter proces zou kunnen zorgen. Stakeholders wijzen erop dat andere gemeenten op dit vlak meer innovatie laten zien dan de gemeente Breda. Over de 100-dagen aanpak is een deel van de ontwikkelaars ook kritisch. Het is in hun beleving na een veelbelovende start vervolgens verwaterd. Er wordt niet veel effect van de aanpak ervaren. Er zijn echter ook ontwikkelaars die het een groot succes noemen.

- Om ook versnelling in het formele vervolgproces te realiseren zijn maatregelen genomen om de ruimtelijke procedures te versoepelen. Zo is de periode voor het wettelijk vooroverleg (provincie, waterschap etc.) verkort, de vrijgave van het ontwerpbestemmingsplan aan de wethouder RO gemandateerd, de coördinatieverordening vastgesteld en de algemene verklaring van geen bedenkingen (AVVGB) verruimd. Ook zijn de spelregels over participatie vastgelegd in een participatieleidraad. Er is een Intake- en Omgevingstafel ingericht, om langdurige haalbaarheidsstudies te voorkomen en door een intensievere, integrale voorbereiding de kortere voorbereidingstermijnen (en een 'ja mits' opstelling bij de behandeling van binnenkomende initiatieven) van de Omgevingswet beter te behalen. In de jaarstukken wordt geconstateerd dat in 2024 98% van de omgevingsvergunningen tijdig werd getoetst. De aanpak zorgt voor een versnelling van de planologische procedures en voor meer aandacht voor projecten in de uitvoeringsfase.
- De Omgevingswet vraagt de nodige besluitvorming door de gemeenteraad. In de Woon- en Bouwagenda is aangegeven dat voor het bindend adviesrecht van de gemeenteraad een voorstel aan de raad is aangeboden. Het delegatiebesluit is in december 2023 door de raad vastgesteld. Voor het eventueel aanwijzen van

gevallen waarbij participatie verplicht is, werd het gesprek gevoerd met de raad.

Risico: verloop binnen de gemeentelijke organisatie

Meerdere stakeholders signaleren risico's binnen de gemeentelijke organisatie. Bijvoorbeeld rond een hoog verloop bij gemeentelijke projectleiders en planjuristen, die leidt tot vertraging in projecten. Ontwikkelaars en corporaties ervaren daardoor dat soms een stap terug wordt gedaan en men opnieuw moet starten met een nieuwe projectleider. Vanuit het perspectief van ontwikkelaars is er behoefte aan projectleiders met meer mandaat die knopen kunnen doorhakken en daarbij worden gesteund door het bestuur. De wethouder herkent dit en geeft zelf ook aan dat voldoende ambtelijke capaciteit een uitdaging is en dat met het vertrek van mensen kennis verdwijnt uit de gemeentelijke organisatie.

Risico: gemeentelijke processen niet altijd effectief

Daarnaast signaleren stakeholders dat er bij de gemeente soms 'slagkracht' lijkt te ontbreken. Men heeft het beeld dat de interne organisatie bij de gemeente niet altijd efficiënt opereert en dat afdelingen langs elkaar heen lijken te werken. Dit draagt in de beleving van de stakeholders bij aan vertraging in projecten. Zorgpartijen signaleren dat de doorlooptijden van procedures bij de gemeente verschillen tussen projecten en dat voor hen niet altijd duidelijk is wat daar de achtergrond van is.

Risico: terughoudende opstelling gemeente

Stakeholders merken bij de gemeente geregeld een 'nee want' houding en geen 'ja mits' houding. De opstelling van de gemeente wordt door sommige stakeholders als rigide getypeerd. Er wordt op gewezen dat een snellere behandeling van zienswijzen door de gemeente de doorloop van projecten ten goede zou komen. Er is bij ontwikkelaars kritiek op de grote invloed van de Adviescommissie Omgevingskwaliteit (AOB), waarbij wordt aangegeven dat wordt vastgehouden aan ambities die financieel niet meer haalbaar zijn, wat de

besluitvorming vertraagt. De Adviescommissie Omgevingskwaliteit is in haar oordeelsvorming onafhankelijk van de gemeente.

Actie 9: Opstellen bestedingsplan Wonen (inclusief woonzorgeenheden) en gebiedsontwikkeling 2023 - 2026

- Tijdens de bestuursperiode 2023 - 2026 is € 19,5 mln. beschikbaar voor wonen. Voor de inzet daarvan heeft de gemeente in de Woon- en Bouwagenda aangegeven aan een nieuw bestedingsplan te werken. Het geld wordt ingezet voor het realiseren van de opgaven en het uitvoeren van de acties in deze agenda. Onder meer zijn dat de vier grote gebiedsprogramma's (Bavel, CrossMark ('t Zoet), Centrum-Oost en Gasthuisvelden), waarmee een substantiële bijdrage kan worden geleverd aan het naar harde plannen brengen van 6.000 woningen. In het tweede kwartaal van 2023 is door het college het Bestedingsplan Wonen & Gebiedsontwikkeling 2023 - 2026 vastgesteld. De gemeenteraad is in juli 2023 via een raadsbrief over de inhoud geïnformeerd. De beschikbare € 19,5 mln. wordt besteed aan de vier grote gebiedsprogramma's (€ 14 mln.) en aan de realisatie van tijdelijke woningen, het voeren van een actief grondbeleid, locatiegebonden impulsen voor sociale huur en voor het uitbreiden van de personele capaciteit bij de gemeente om de woningbouw te versnellen (€ 5,5 mln.) Stakeholders met wie is gesproken zijn overigens weinig bekend met het Bestedingsplan van de gemeente en hebben weinig inzicht in hoe de middelen worden ingezet. Mogelijk is het begrip 'Bestedingsplan' niet breed bekend en is men onder andere benamingen wel op de hoogte van de inzet van middelen. Zo is voor het onderdeel locatiegebonden impulsen sociale huur nauw samengewerkt met de woningcorporaties.

- De gemeente constateert dat er de komende jaren door de *realisatiestimulans*¹⁵ van de Rijksoverheid veel geld beschikbaar komt voor woningbouw waarvoor nog een specifieke bestemming moet worden gekozen. Ontwikkelaars doen de suggestie om daarmee een 'knelpuntenpot' in te richten om stagnerende projecten vlot te trekken.
- Voor de bouw van tijdelijke woningen, het voeren van een actiever grondbeleid en voor de invoering en uitvoering van een aantal nieuwe 'beleidsproducten', zoals de opkoopbescherming, een aangepaste doelgroepenverordening en een nieuwe Woonvisie, zijn ook middelen vrijgemaakt. Er is in Breda opkoopbescherming ingesteld en de doelgroepenverordening is geactualiseerd. In 2024 is de nieuwe Woonvisie van kracht geworden. Daarop is onder meer de Starterslening geactualiseerd en is een aanpak ter stimulering van premantelzorgwonen ontwikkeld.

4.5 Beleid op orde (pijler 5)

Actie 10: Maken nieuwe prestatieafspraken met woningcorporaties en huurdersverenigingen voor 2024 t/m 2028

- De prestatieafspraken tussen de gemeente, drie Bredase woningcorporaties (Alwel, Laurentius Wonen en WonenBredburg) en de gezamenlijke huurderskoepel waren bij het opstellen van de Woon- en Bouwagenda, vastgelegd in de Alliantie Breda 2019 tot en met 2023. Voor het jaar 2023 werden de lopende afspraken met de woningcorporaties 'opgeplust' en voor 2023/2024 werden nieuwe prestatieafspraken voor de periode t/m 2028 aangekondigd. De op te stellen nieuwe Woonvisie moest hiervoor de belangrijkste bouwsteen zijn. Er zijn nieuwe prestatieafspraken gemaakt voor de periode 2024 tot en met 2028. Deze

Gemeenten ontvangen een vaste bijdrage van € 7.000 per betaalbare woning (sociale huur, middenhuur of betaalbare koop) waarvan de bouw is gestart, uitgekeerd in het jaar ná de bouwstart.

¹⁵ De Realisatiestimulans is een rijksregeling die gemeenten financieel belooft voor het daadwerkelijk starten van de bouw van betaalbare woningen.

prestatieafspraken zijn in juli 2024 ondertekend door de gemeente, de drie woningcorporaties en de Gezamenlijke Huurderskoepels Breda (GHK).

- In de prestatieafspraken zijn ambities vastgelegd voor het toevoegen van sociale huurwoningen en middenhuurwoningen, wordt ingezet op de leefbaarheid, en op diverse woonwijken wordt ingezet op het verbeteren van de huisvesting voor specifieke aandachtsgroepen en het versterken van de samenwerking bij complexe zorgcasuïstiek, worden afspraken gemaakt over circulariteit, biodiversiteit en klimaatadaptatie en worden afspraken gemaakt over het 'positief toewijzen' van woningen aan woningzoekenden met vitale beroepsgroepen zoals zorgverleners en onderwijzers. Er zijn in de interviews in het kader van dit onderzoek enkele kanttekeningen gemaakt bij de inhoud van de prestatieafspraken. Een van de corporaties met wie is gesproken, en die de afspraken medeondertekend heeft, zou meer aandacht voor synergie en integraliteit willen zien in de afspraken tussen gemeente, corporaties en huurders. Een van de zorgorganisaties geeft aan dat er in de prestatieafspraken te veel focus is op sociale huurwoningen en er ook meer aandacht zou moeten zijn voor de rol van corporaties bij het realiseren van woningen met een middenhuur. De gemeente geeft aan verheugd te zijn over de betrokkenheid van de huurdersorganisaties bij het tot stand komen van de prestatieafspraken.

Actie 11: Nieuw op te stellen beleid stellen we zoveel mogelijk integraal op, waardoor wordt voorkomen dat beleidsdoelen elkaar concurreren

- De gemeente geeft in de Woon- en Bouwagenda aan dat de woningmarkt in Breda voor iedereen toegankelijk en betaalbaar moet blijven. Dit vroeg om nieuw beleid, ook omdat de wereld en daarmee de context waarin de gemeente en haar partners opereren voortdurend verandert. Daarom wil de gemeente met haar

beleidscyclus zorgen dat het beleid op orde is, dit bijstellen of aanvullen waar nodig. Onder meer met het actualiseren van de doelgroepenverordening, invoering van de opkoopbescherming, actiever grondbeleid, een nieuwe nota ruimtelijke kwaliteit, een generieke ontheffing wet natuurbescherming en ten aanzien van (maatschappelijke) voorzieningen met de uitwerking van integrale huisvestingsplannen (IHP) en het opstellen van referentienormen voor maatschappelijke voorzieningen bij gebiedsontwikkelingen. De doelgroepenverordening is in 2023 geactualiseerd en verruimd om beter te kunnen sturen op de sociale huur en het middensegment. De opkoopbescherming is in 2023 ingevoerd om te voorkomen dat goedkope en middeldure woningen door beleggers worden opgekocht voor de verhuur. De nieuwe Nota Ruimtelijke Kwaliteit is in december 2023 door de gemeenteraad vastgesteld. Er is in 2025 een gebiedsbrede omgevingsvergunning flora en fauna ingesteld om bouwprojecten niet per locatie te hoeven toetsen op de Wet natuurbescherming. Daartoe is een Soortenmanagementplan opgesteld. In 2024 zijn de Bredase referentienormen opgesteld om de behoefte aan voorzieningen en woningen af te stemmen op de demografische ontwikkeling en schaalgrootte van de stad. De normen dienen als toetsingskader voor nieuwe (woning)bouwprojecten. Volgens de Woon- en Bouwagenda is gewerkt aan een actiever en strategisch grondbeleid. Zie ook actie 7.

- Stakeholders zijn kritisch over de integraliteit van het gemeentelijke woningbouwbeleid. Zij ervaren zoals eerder aangegeven geregeld dat ambtelijke afdelingen langs elkaar heen werken en dat binnen de gemeente beleidsvelden soms met elkaar concurreren. Zorgorganisaties en woningcorporaties ervaren daarnaast dat de focus van de gemeente sterk op de fysieke bouwopgave ligt, ten koste van maatschappelijke problemen rond zorg en leefbaarheid. Bij grote uitbreidingslocaties ontbreekt volgens deze partijen vaak een integraal plan voor (zorg)voorzieningen (huisarts, apotheek, fysiotherapeut. De fysieke en sociale pijlers zijn nog onvoldoende

verweven. Ontwikkelaars geven aan behoefte te hebben aan integrale gebiedsvisies van de gemeente. De corporaties hebben behoefte aan een integrale wijkgerichte benadering in plaats van het 'rigide' toepassen van beleidsgrenzen op elk project.

Overige aandachtspunten en risico's

Stakeholders en de gemeente signaleren nog een aantal belangrijke andere aandachtspunten voor de woningbouw in Breda:

- Zowel ontwikkelaars als corporaties wijzen op het risico van eenzijdigheid in de huidige programmering in het centrum en 't Zoet. Een zeer groot aandeel van de geplande woningen zijn appartementen. De vraag wordt gesteld of de markt dit aankan.
- De problemen met netcongestie (te weinig capaciteit op het stroomnet) kunnen ervoor zorgen dat woningen niet of niet tijdig op het stroomnet kunnen worden aangesloten. Dat kan leiden tot vertragingen in de ontwikkeling.
- De eisen ten aanzien van het bouwen in de nabijheid van stikstofgevoelige natuur maken dat uitbreiding in Breda moeilijk is. Dat legt veel druk op inbreiding. De locaties daarvoor zijn aanwezig, maar de ontwikkeling is meer complex dan bij uitbreiding.
- Een vertragende factor bij veel woningbouwprojecten, ook in Breda, zijn bezwaren die omwonenden maken, vaak tot aan de Raad van State. De vraag wordt ook gesteld of de gemeente voldoende rekening houdt met tegenvallers die door dit soort zaken ontstaan. De gemeente herkent dit signaal zelf ook nadrukkelijk.
- Zorgpartijen wijzen erop dat de markt weinig animo laat zien om te investeren in vormen van wonen met zorg. De gemeente stuurt daar in de beleving van deze zorgpartijen ook niet voldoende op.
- Zorgpartijen wijzen er ook op dat de focus van de gemeente sterk ligt op het (nieuw)bouwen van woningen en dat er meer aandacht zou moeten zijn voor de problemen rond zorg en leefbaarheid in bestaande (kwetsbare) wijken.

4.6 Voortgang van de woningbouw

Het woningbouwbeleid is in belangrijke mate geoperationaliseerd in de Bouw- en Woonagenda 2023 - 2026. Daarnaast zijn er de Woondealafspraken tussen de regio, de provincie en het Rijk en het aandeel van Breda in die opgave. In de Woonvisie is voorts een aanpak opgenomen voor de inzet op concreet woonbeleid en de samenwerking hierop met partners.

In de SRBT-Woondeal is voor Breda afgesproken dat in de periode 2022 tot en met 2026 in de stad netto 5.251 woningen aan de voorraad worden toegevoegd. Dat is bijna een kwart van de afspraken voor de hele regio (24%).

Tabel 4.2: Gemeente Breda. Ontwikkeling van de woningvoorraad naar soorten toevoegingen en onttrekkingen, 2022 - 2025

Jaar	Nieuwbouw	Overige toevoegingen	Totale toevoegingen	Sloop	Overige onttrekkingen	Totale onttrekkingen	Ontwikkeling woningvoorraad
2022	695	230	925	40	39	79	846
2023	973	221	1.194	20	94	114	1.080
2024	300	149	449	16	35	51	398
2025	1.043	229	1.272	21	80	101	1.171
Totaal	3.011	829	3.840	97	248	345	3.495

Bron: CBS

- In de jaren 2022 tot en met 2025 zijn op basis van informatie van het CBS in Breda 3.011 woningen door nieuwbouw aan de woningvoorraad toegevoegd. Door 'overige toevoegingen' (woningsplitsing en transformatie) werden nog eens 829 woning

toegevoegd. Totaal werden daarmee in vier jaar bruto 3.840 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd.

- Er werden ook woningen aan de woningvoorraad onttrokken. Er werden 97 woningen gesloopt en 248 woningen door 'overige onttrekkingen' (samenvoeging en functieverandering) aan de voorraad onttrokken. In totaal werden daarmee 345 woningen onttrokken in de periode 2022 tot en met 2025.
- De omvang van de woningvoorraad in Breda nam in de jaren 2022 tot en met 2025 toe met 3.495 woningen ($3.840 - 345 = 3.495$).
- Dat betekent dat 67% van de opgave (3.495 woningen op een opgave van 5.251 woningen) werd gerealiseerd in 80% van de beschikbare tijd (de eerste vier jaar van de periode 2022 tot en met 2026, in totaal vijf jaar).
- Het tempo lag in die eerste vier jaar daarmee wat lager dan nodig om de afspraak van het toevoegen van 5.251 woningen in vijf jaar te realiseren. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat in 2024 de realisatie flink afnam ten opzichte van de jaren daarvoor. In 2025 namen de toevoegingen aan de woningvoorraad weer aanmerkelijk toe. Dat betekent dat de dip in de woningproductie die zich in 2024 voordeed in 2025 is gekeerd, maar dat de opgelopen achterstand nog niet helemaal is ingelopen.
- Voor de periode tot en met 2034 zijn zoals in hoofdstuk 2 beschreven in een addendum op de woondeal nieuwe afspraken gemaakt.

De realisatie naar betaalbaarheidscategorieën is niet bekend bij het CBS. De gemeente heeft hierover wel gerapporteerd.

Tabel 4.3: Gemeente Breda. Gerealiseerde woningen naar betaalbaarheidscategorie, 2023 tot en met 2025.

	2023	%	2024	%	2025	%
Sociale huur	298	26%	178	35%	459	38%
Middelduur	283	24%	61	12%	218	18%
Vrije sector	432	37%	228	44%	472	39%
Onbekend	154	13%	46	9%	60	5%
Totaal	1.167	100%	513	100%	1.209	100%

Bron: Jaarstukken 2023 en 2024

- Over het jaar 2022 is voor zover wij konden nagaan geen verdeling naar betaalbaarheidscategorie gerapporteerd.
- Van de woningen die in 2023 werden opgeleverd betrof 26% een sociale huurwoning. Bijna een kwart viel in het middeldure segment (24%). De meeste opgeleverde woningen vielen in de vrije sector (37%). Van bijna één op de zeven opgeleverde woningen was niet bekend in welk prijssegment de woning is gerealiseerd.
- In 2024 was 35% van de opgeleverde woningen een sociale huurwoning, viel 12% in het middeldure segment en viel net als in 2023 het grootste deel in de vrije sector (44%). Van 9% was de prijscategorie onbekend.
- In 2025 was 38% van de opgeleverde woningen een sociale huurwoning, viel 18% in het middeldure segment en viel net als in de jaren daarvoor een relatief groot deel in de vrije sector (39%). Van 5% was de prijscategorie onbekend.
- In 2024 werden minder betaalbare koopwoningen en middenhuurwoningen opgeleverd dan in 2023 en bleef dit segment sterk achter bij de beoogde 40% volgens de 30-40-30 verdeling. In 2025 nam het aandeel in dit segment toe, maar bleef nog steeds ver achter bij de beoogde 40%.
- Het aandeel sociale huurwoningen lag in 2024 aanmerkelijk hoger dan in 2023 en boven de beoogde 30% volgens de 30-40-30 verdeling. In 2025 lag dit aandeel met 38% nog wat hoger. Over de

hele periode 2023 - 2025 was 32% van de toegevoegde woningen een sociale huurwoning.

- Aangetekend moet worden dat met het bestuursakkoord 2022 - 2026 de betaalbaarheidseisen werden aangepast naar 30-40-30. Daarvoor lag een groter accent op het toevoegen van woningen in het dure segment. Het duurt enkele jaren voor woningbouwplannen tot ontwikkeling komen en meer woningen worden opgeleverd in de sociale en middeldure prijscategorieën. Het is daarom te plaatsen dat er naar verhouding nog veel woningen in de vrije sector worden gerealiseerd. Wel valt op dat het aandeel sociale huurwoningen in de realisatie aansluit bij de afspraken, waar dit in het middeldure segment nog niet het geval is.

5. Betrokkenheid gemeenteraad bij woningbouwbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de gemeenteraad, de wethouder en de organisatie kijken naar de wijze waarop de raad nu stuurt op woningbouw en naar de informatievoorziening over het woningbouwbeleid. Ook reflecteren de onderzoekers op de informatievoorziening.

Belangrijkste punten

- **Knelpunten in de informatievoorziening:** de raad ervaart momenteel aanzienlijke belemmeringen door een gebrek aan helder inzicht in de voortgang op de gemeentelijke ambities voor het woningbouwbeleid, met name de omvang en status van de planvoorraad (harde versus zachte plannen) en de voortgang van de kwalitatieve woningrealisatie. Hoewel in de jaarrekening een indicator is opgenomen over de harde plancapaciteit, geeft de raad aan onvoldoende zicht hierop te hebben. De huidige rapportages zijn vaak fragmentarisch. Daardoor ontbreekt een cumulatief totaalbeeld van de voortgang sinds het begin van de bestuursperiode. Daarbij zijn er inconsistenties in gerapporteerde aantallen tussen verschillende stukken die aan de raad worden aangeboden en zelfs binnen hetzelfde stuk. De P&C-cyclus en de jaarlijkse raadsbrief met de update over de Woon- en Bouwagenda geven de raad nog niet het gewenste totaaloverzicht.
- **Timing van betrokkenheid van de raad:** een punt van kritiek is dat raadsleden zich vaak te laat betrokken voelen bij nieuwe initiatieven. Zo ervaren zij dat wanneer projecten aan de raad worden voorgelegd waarbij wordt afgeweken van de kaders (bijvoorbeeld door financiële onhaalbaarheid), het proces vaak al zo ver gevorderd is dat effectieve bijsturing of het beschikbaar stellen van extra middelen niet meer praktisch haalbaar is.

5.1 Sturing door de raad

- De gemeenteraad geeft aan zeer goed te zijn betrokken bij de totstandkoming van de Woonvisie.
- De sessies waar vragen van de raad over het Omgevingsplan worden beoordeeld worden goed beoordeeld. De raad waardeert dat bij de sessies meerdere ambtenaren aanwezig zijn en vragen snel worden beantwoord.
- De timing van de betrokkenheid van de raad is een aandachtspunt. De raad geeft aan laat in het proces de gelegenheid te krijgen om bij te sturen op initiatieven. De raad constateert dat vaak wordt afgeweken van kaders die in de Omgevingsvisie of andere beleidsstukken (hoogbouwvisie, gebiedsprofielen) zijn gesteld. Initiatieven waarin wordt afgeweken van kaders zijn in de beleving van de raad op het moment dat de raad daarover wordt geïnformeerd al zo ver gevorderd, dat het niet praktisch haalbaar meer is er nog op bij te sturen. De raad zou veel eerder betrokken willen zijn in deze situaties. Ook is het de raad niet altijd duidelijk waarom wordt afgeweken van oorspronkelijke kaders en wat de effecten zijn van de afwijkingen voor het wel of niet halen van de ambities. De raad hoort soms dat van kaders wordt afgeweken vanwege de financiële haalbaarheid van initiatieven. De raad zou vroegtijdig in de positie willen zijn om daar dan in mee te gaan of juist extra financiële middelen ter beschikking te stellen. Die mogelijkheid ontbreekt nu in de beleving van de raad.
- De wethouder observeert dat de raad behoefte heeft om veel vast te leggen in regels en dat raadsleden de neiging hebben om vast te houden aan individuele beleidspunten. Daarbij worden voorbeelden genoemd als parkeernormen en bouwhoogte. Dit leidt in de optiek van de wethouder geregeld tot een stapeling van eisen door de raad, die de haalbaarheid van projecten bemoeilijkt. De wethouder zou graag meer met de raad in gesprek gaan over hoe om te gaan met de (financiële) haalbaarheid van projecten in relatie tot de gestelde beleidskaders.

5.2 Informatie voortgang

- De raad geeft aan geïnformeerd te worden via:
 - De jaarrekening, waarin informatie staat over de voortgang van de woningbouwrealisatie in de gemeente.
 - Bespreking van de voortgang van de grote ontwikkelprojecten in de stad (eens per half jaar). Vooral deze gesprekken over de voortgang van de grote projecten worden door de raad goed gewaardeerd.
 - Raadsinformatiebrieven over de voortgang van de Woon- en Bouwagenda.
 - De mogelijkheid om een debat aan te vragen naar aanleiding van een raadsinformatiebrief.
 - Sessies over het Omgevingsplan.
 - Op eigen initiatief via (lokale) media onderzoeken over de woningmarkt die uitgebracht worden.
 - Gesprekken met de woningcorporaties over nieuwe ontwikkelingen in de sociale huursector (twee keer per jaar).
- De wethouder Wonen heeft het beeld dat de gemeenteraad goed wordt geïnformeerd over het woningbouwbeleid. Hij wijst op de concrete informatie die de raad krijgt vanuit de planning & control cyclus en de halfjaarlijkse informatiesessies door de woningcorporaties.
- De raad wordt onder meer via de jaarlijkse kadernota, begroting, bestuursrapportage en de jaarstukken geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het woningbouwbeleid. De omvang en diepgang van de informatie die wordt gepresenteerd wisselt. De stukken zijn weliswaar consequent logisch gerangschikt langs de verschillende beleidsthema's, maar de informatie gaat fragmentarisch in op onderdelen van het woningbouwbeleid, waardoor een overzichtelijk totaalbeeld op enig moment ontbreekt.
- In de verantwoording van de voortgang van het woningbouwbeleid wordt informatie soms expliciet gekoppeld aan acties uit de Woon- en Bouwagenda, soms als min of meer losstaande informatie gepresenteerd. Elk jaar wordt een raadsbrief geheel gewijd aan de

voortgang van de Woon- en Bouwagenda, in maart, april, mei of juni. In deze raadsbrieven wordt de stand van zaken rond de voortgang van de acties uit de Woon- en Bouwagenda gestructureerd gepresenteerd. De diepgang en concreetheid van de beschrijving van de voortgang op de acties is wisselend. Soms wordt een gedetailleerd beeld gegeven van de voortgang en wordt deze waar mogelijk gekwantificeerd, soms is de beschrijving globaal en soms alleen een herhaling van de voornemens uit de Woon- en Bouwagenda. Daarbij moet worden aangetekend dat door de jaren heen de informatie meer concreet wordt. Daarnaast wordt de raad jaarlijks met een raadsbrief geïnformeerd over de concrete inzet op de ambities en voortgang van de acties die voortvloeien uit de Woonvisie. Hierin wordt gerapporteerd hoe het staat met de voortgang en inzet op onder meer woonbeleid.

- In een van de interviews met ambtenaren kwam de observatie naar voren dat de raad vooral per project wordt geïnformeerd, waardoor een integraal en actueel totaalbeeld van de voortgang van de uitvoering van het woningbouwbeleid en de samenhang met flankerend sectoraal beleid vaak ontbreekt. Daarbij wordt in de beleving van deze ambtenaren de raad wel geïnformeerd over aantallen, maar zou een betere duiding van de voortgang en het in de actuele context plaatsen van de informatie de raad helpen om beter te begrijpen welke conclusies relevant zijn voor hun sturende rol en het beter mogelijke maken om beleidscomponenten in samenhang af te wegen. Het ontbreekt de gemeente volgens deze ambtenaren aan systematische monitoring van de voortgang van het woonbeleid en van de effectiviteit van procesinstrumenten, waardoor ook geen systematische terugkoppeling aan de raad plaatsvindt.

5.3 (Zicht op) kwaliteit

- Er worden raadsinformatiebrieven gestuurd over de voortgang van de woningbouwopgave. Op basis daarvan krijgt de raad wel een beeld van de kwantitatieve realisatie, maar onvoldoende beeld van

de kwaliteit die wordt gerealiseerd (als voorbeeld wordt typologie genoemd).

- Kwalitatieve informatie over de voortgang van de woningbouw is veelal beperkt tot het prijssegment naar de verschillende betaalbaarheidscategorieën. Daarmee sluit de verantwoording aan op de afbakening in de Woon- en Bouwagenda, maar niet bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De voortgang van het toevoegen van tijdelijke woningen, een van de acties uit de Woon- en Bouwagenda, wordt wel apart verantwoord.

5.4 (Zicht op) cijfers

- De raad geeft aan geen goed zicht te hebben op de stand van de planvoorraad. Vragen over het aantal harde en zachte plannen in de planvoorraad leiden in de beleving van de raad tot ingewikkelde antwoorden waardoor men geen helder beeld krijgt.
- De raad ervaart geen echt concreet beeld van de voortgang op de ambities die in het bestuursakkoord zijn geformuleerd. Als voorbeeld wordt genoemd dat het voornemen was om 6.000 woningen te realiseren in de bestuursperiode, maar dat nu (op het moment van schrijven) tegen het eind van de bestuursperiode bij de raad het beeld ontbreekt waar Breda op dit punt staat 16.
- Wij constateren dat om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de woningbouw gedurende de looptijd van de bestuursperiode, het nodig is stukken van meerdere jaren naast elkaar te leggen en te combineren. Een cumulatief overzicht van de ontwikkeling sinds het begin van de bestuursperiode ontbreekt vaak. Verder zijn cijfers in de stukken meestal in de lopende tekst opgenomen en vaak niet in een overzichtelijke tabel gepresenteerd, waardoor het voor de lezer lastig is een totaaloverzicht te krijgen.
- De cijfers die het college in de jaarlijkse raadsbrief 'Update Bredase Woon- en Bouwagenda' aan de raad presenteert, wijken iets af van

de cijfers die het CBS publiceert: soms is sprake van een positief verschil tussen de opgave van de gemeente en de opgave van het CBS, soms van een negatief verschil.

- In de stukken die aan de raad worden gestuurd komen inconsistenties voor tussen cijfers.

Cijferverschillen en inconsistenties

Verschillen tussen gemeentelijke cijfers en CBS-cijfers

De cijfers die het college in de jaarlijkse raadsbrief 'Update Bredase Woon- en Bouwagenda' aan de raad presenteert, wijken iets af van de cijfers die het CBS later publiceert: soms is sprake van een positief verschil tussen de opgave van de gemeente en de opgave van het CBS, soms van een negatief verschil. Er is een afwijking van 49 woningen tussen de opgave door de gemeente en de opgave door het CBS over de periode 2022 tot en met 2024 (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1: Gemeente Breda. Vergelijking realisatiecijfers 2022 tot en met 2024 tussen de gemeente en het CBS

Jaar	Gemeente	CBS	Verschil
2022	971	943	28
2023	1.167	1.202	-35
2024	513	457	56
Totaal	2.651	2.602	49

Bron: Begroting 2026, gemeente Breda. CBS Statline.

Verschillen tussen gemeentelijke bronnen en het CBS doen zich voor bij de meeste gemeenten en zijn niet uniek voor Breda. Er is (mede door

¹⁶ Aangetekend moet worden dat tussen het gesprek met de raad en het opstellen van deze rapportage de raadsbrief over de realisatie van de woningbouwopgave 2026 is aangeboden.

het CBS) nader onderzoek gedaan naar deze verschillen. Daaruit komen enkele mogelijke verklaringen naar voren:

- *Bron en definitie:* CBS telt gerealiseerde woningen op basis van de BAG-status “in gebruik (genomen)” van verblijfsobjecten, terwijl gemeenten in hun eigen rapportages vaak uitgaan van interne projectadministraties of van vergunningen en (deel)opleveringen.
- *Tijdstip van telling:* Gemeenten rapporteren vaak op het moment van (deel)oplevering of sleuteluitgifte, CBS pas wanneer de BAG is bijgewerkt; vertraging in BAG-mutaties creëert tijdsverschillen in jaarcijfers.
- *Reikwijdte:* CBS-cijfers over woningtoevoegingen omvatten nieuwbouw én overige toevoegingen (splittingsen, transformaties) minus sloop, terwijl gemeentelijke communicatie soms alleen nieuwbouwprojecten of alleen programmatische aantallen noemt.

Inconsistenties en onduidelijkheden in stukken die de raad krijgt

In de stukken die aan de raad worden gestuurd komen inconsistenties/onduidelijkheden voor. In *Tabel 4.3: Gemeente Breda. Gerealiseerde woningen naar betaalbaarheidscategorie, 2023 en 2024*. (hoofdstuk 4) is aangegeven dat in 2024 513 woningen zijn toegevoegd, waarvan 178 sociale huurwoningen. De bron hiervoor zijn de Jaarstukken 2024, pagina 105: “In 2024 zijn 513 woningen opgeleverd: 178 sociale huur, 61 middelduur en 228 vrije sector. Van 46 woningen is de prijscategorie nog onbekend”. Op pagina 110 van hetzelfde document staat bij de behandeling van de indicatoren: Het totaal aantal sociale huurwoningen is in 2024 uitgekomen op 23.206. Dit is een toename van 101 ten opzichte van 2023 (23.105). Er wordt geen verklaring gegeven voor dit verschil. SP, D66 en LPF hebben 13 november 2025 een motie ingediend waarin dit verschil wordt geconstateerd, waarin wordt vastgesteld dat in de begrotingen van 2025 en 2026 de indicatoren over het aantal toegevoegde sociale huurwoningen en waarin de auditcommissie wordt gevraagd de juiste aantallen sociale huurwoningen in verschillende prijssegmenten te verstrekken en met het college zorg te dragen voor een adequaat

monitoringsysteem voor de raad waarmee de raad eenvoudiger en sneller kan monitoren hoeveel woningen zijn gerealiseerd, hoeveel woningen er in de harde planvoorraad zitten en hoeveel sociale huurwoningen er zijn per prijscategorie.

In de Begroting 2026 (pagina 107) staat dat in Breda in de jaren 2022 en 2023 2.138 woningen zijn toegevoegd in Breda (971 in 2022 en 1.167 in 2023, zie ook *Tabel 5.1: Gemeente Breda. Vergelijking realisatiecijfers 2022 tot en met 2024 tussen de gemeente en het CBS* hierboven). In de raadsbrief van 18 juni 2024 ‘Update Woon- en Bouwagenda’ staat op pagina 2 dat in 2022 en 2023 2.050 woningen in Breda zijn opgeleverd. Ook hier is sprake van een inconsistentie tussen verschillende stukken die aan de raad zijn aangeboden.

6. Beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder geven we een beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen en een samenvattende beschouwing van de voortgang van het gemeentelijke woningbouwbeleid.

1. Welke ambities zijn er geformuleerd op het gebied van woningbouw en in hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie hiervan? In het verlengde daarvan: zijn de cijfers over woningbouw voor de gemeenteraad volledig, actueel en transparant? Is de geboden informatie eenduidig, consistent en begrijpelijk?

- De ambities van Breda op het gebied van het woningbouwbeleid zijn verwoord in de Omgevingsvisie 2040 en het Bestuursakkoord 2022 – 2026 en geoperationaliseerd in de Bredase Woon- en Bouwagenda 2023 – 2026. De doelen en de beleidsmaatregelen en geformuleerde acties, zijn uitgebreid behandeld in de hoofdstukken 2 en 4 van dit rapport.
- De raad van Breda heeft momenteel geen volledig en helder zicht op de realisatie van de woningbouwambities, omdat een integraal en cumulatief totaalbeeld van de voortgang ontbreekt. Hoewel er kwantitatieve cijfers worden gedeeld, ervaart de raad een gebrek aan inzicht in de kwalitatieve resultaten en de exacte status van de planvoorraad. De indicator die aangeeft hoe groot de harde planvoorraad is, staat niet bij de raad op het netvlies.
- De informatievoorziening aan de raad is regelmatig fragmentarisch en projectgericht, waardoor de raad zich dikwijls te laat betrokken voelt om nog effectief op de gestelde kaders te kunnen sturen. Ook zijn er soms inconsistenties tussen de verschillende raadsstukken. Al met al ontbreekt bij de raad een scherp beeld van de voortgang op de woningbouwambities.

2. Wat zijn de grootste belemmeringen en kansen voor woningbouw in Breda? Zijn deze belemmeringen en kansen duidelijk in beeld? Is het mogelijk een beter beeld te krijgen van risico's op vertraging en van niet

reële ambities. Hoe staat het met de (haalbaarheid van) de gemeentelijke ambities?

- Het tempo waarin woningen aan de woningvoorraad werden toegevoegd lag in de eerste drie jaar van de Woondeal (2022 tot en met 2024) wat lager dan nodig om de afspraak van het toevoegen van 5.251 woningen in vijf jaar te realiseren. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat in 2024 de realisatie flink is afgenomen ten opzichte van de jaren daarvoor. In 2025 lag het aantal gerealiseerde woningen overigens weer hoger, maar het is nog niet zeker dat Breda de afspraak gaat halen.
- De uitvoering van het woningbouwbeleid langs de vijf pijlers van de Bredase Woon- en Bouwagenda verloopt op de meeste fronten goed (zie kader).
- Breda is een gewilde woonplek met een sterke woningvraag. Dit biedt kansen voor unieke projecten door inbreiding en transformatie binnen de bestaande stad. Partners van de gemeente ervaren de introductie van de Bredase Bouwtafel en de regionale versnellingstafel als zeer positief; het vergroot de transparantie en helpt knelpunten vroegtijdig te herkennen. Doordat de gemeente actiever grondposities heeft ingenomen op sleutellocaties zoals 't Zoet, kan zij meer regie voeren op integrale gebiedsontwikkeling en de realisatie van sociale en betaalbare woningen stimuleren.
- Een belangrijk knelpunt is de stapeling van gemeentelijke eisen (zoals parkeernormen, duurzaamheid en de 30-40-30-norm), waardoor de financiële haalbaarheid van projecten onder druk komt te staan en (soms) vertraging optreedt. Daarnaast vormen interne factoren zoals een hoog verloop van projectleiders en externe factoren zoals netcongestie, stikstofregels en juridische procedures van omwonenden aanzienlijke risico's voor het realiseren van de woningbouwdoelen.
- Stakeholders wijzen erop dat Breda lef toont door in te zetten op het ontwikkelen van een heel grote locatie ('t Zoet) maar dat dit het risico met zich meebrengt dat Breda mogelijk de woningbouwdoelen niet haalt als hier vertraging bij optreedt.

Samenvattend overzicht voortgang van het woningbouwbeleid

De uitvoering van het woningbouwbeleid langs de vijf pijlers van de Bredase Woon- en Bouwagenda verloopt op de meeste fronten goed.

Pijler 1: Intensieve samenwerking met partners

- De bij de woningbouw betrokken stakeholders hebben elkaar de afgelopen jaren beter gevonden en er wordt in de beleving van alle partijen goed samengewerkt aan het uitvoeren van de Woon- en Bouwagenda. De Bouwtafel speelt daarin een belangrijke rol.

Pijler 2: Lopende projecten verder brengen

- Het naar harde planstatus brengen van zachte plannen voor 6.000 woningen in de bestuursperiode 2022 - 2026 gaat waarschijnlijk lukken. De verhouding 30% sociale huur, 40% middelduur en 30% vrije sector lijkt niet helemaal gehaald te gaan worden. Het middeldure segment blijft in het naar harde plannen brengen van de zachte planvoorraad nog iets achter en er ligt een zwaarder accent op de vrije sector.
- Tot en met 2025 is 67% van de netto opgave uit de Woondeal (3.495 van de 5.251 woningen) voor de periode 2022 - 2026 gerealiseerd. Na een flinke dip in de woningproductie in 2024, tonen de cijfers van 2025 een herstel van de bouwproductie met ongeveer 1.200 opgeleverde woningen.

Pijler 3: Nieuwe projecten faciliteren

- Er is goede voortgang op het toevoegen van tijdelijke woningen in samenwerking met de woningcorporaties.
- Er is beleid gemaakt en er worden pilots uitgevoerd voor het ontwikkelen van nieuw (collectieve) woonvormen en het beter benutten van de bestaande woningvoorraad door woningdelen, woningsplitsen en het optoppen van bestaande gebouwen.
- De gemeente heeft voortvarende stappen gezet met het voeren van een meer actief grondbeleid op de grote ontwikkellocaties en heeft

daarmee meer regie over de ontwikkelingen.

Pijler 4: Heldere, effectieve en eenduidige procesaanpak

- De gemeente heeft een aantal stappen gezet om de werkwijze rond ruimtelijke processen vanuit een 'ja-mits' houding te optimaliseren. In de praktijk ervaren stakeholders echter nog niet dat processen optimaal lopen. Dat hangt mede samen met verloop binnen de ambtelijke organisatie. In de beleving van ontwikkelaars en corporaties verlopen processen binnen de gemeente geregeld stroperig en inefficiënt.
- Het Bestedingsplan Wonen en Gebiedsontwikkeling 2023 - 2026 is opgesteld en uitgevoerd.

Pijler 5: Beleid op orde

- Er zijn nieuwe prestatieafspraken gemaakt met de corporaties en de Gezamenlijke Huurderskoepels Breda (GHK) voor de periode 2024 tot en met 2028.
- De gemeente heeft nieuw beleid opgesteld om de Bredase woningmarkt toegankelijk en betaalbaar te houden voor iedereen. Daarbij was de doelstelling om beleid zoveel mogelijk integraal op te stellen om te voorkomen dat verschillende beleidsdoelen met elkaar concurreren. Stakeholders met wie is gesproken zijn nog kritisch over de integraliteit van het gemeentelijke beleid dat impact heeft op woningbouw. Zij ervaren zoals eerder aangegeven geregeld dat ambtelijke afdelingen langs elkaar heen werken en dat binnen de gemeente beleidsvelden met elkaar concurreren.

3. Op welke manier stuurt de raad op woningbouwbeleid en in hoeverre is dat effectief? Heeft de raad daarvoor voldoende instrumentarium (waaronder een adequate informatievoorziening)?

- De raad heeft diverse instrumenten om te sturen op het woningbouwbeleid. Deze zijn in hoofdstukken 3 en 5 uitgebreid beschreven. De raad stuurt via de Omgevingsvisie en de kaders die

daarin worden gegeven voor het woningbouwbeleid. De raad kan er op sturen te worden meegenomen in de vertaling hiervan naar maatregelen in het volkshuisvestingprogramma en heeft via het budgetrecht invloed bij het vaststellen van de begroting voor de uitvoering van deze maatregelen, kan via het omgevingsplan sturen op bouwlocaties, betaalbaarheid en doelgroepen en heeft een bindend adviesrecht bij Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten.

De raad van Breda is goed betrokken bij de totstandkoming van het omgevingsplan en wordt in de eigen beleving goed geïnformeerd over de kwantitatieve voortgang van grote woningbouwprojecten.

- De raad wordt naar zijn oordeel echter te laat betrokken bij de kwalitatieve keuzes in woningbouwprojecten en is daarmee onvoldoende in staat om te sturen en te controleren of projecten aansluiten bij de kaders die in het beleid zijn gesteld. Op het moment dat de raad wordt betrokken zijn plannen in een dusdanig stadium dat bijsturen zou leiden tot vertraging. De invloed van de raad is vroeg in het woningbouwproces groter dan later in dit proces, terwijl juist dan concreter/duidelijker wordt wat er gaat gebeuren en wat de mogelijke implicaties zijn.
- Stakeholders ervaren dat de stapeling van beleid (zoals parkeernormen, duurzaamheid en de 30-40-30-norm) geregeld leidt tot problemen met de haalbaarheid van projecten en zorgt voor vertraging in projecten. Ook dat beleid wordt door de raad vastgesteld. Mogelijk heeft de raad bij het vaststellen van specifiek (sectoraal) beleid onvoldoende zicht op de potentiële consequenties voor de voortgang van de woningbouw.
- Over de informatievoorziening geeft de raad zelf aan dat een goed zicht op de omvang en samenstelling van de planvoorraad naar planstatus ontbreekt, dat de raad wordt geïnformeerd over de kwantitatieve voortgang van de woningbouw, maar dat inzicht in de kwalitatieve realisatie ontbreekt en dat een helder overzicht van de voortgang op de woningbouwambities ontbreekt. De raad mist daardoor momentum en stuurt minder effectief dan zou kunnen. Over grote projecten wordt de raad naar eigen oordeel goed

geïnformeerd. Dat geldt ook voor kleine projecten. Juist bij middelgrote projecten mist de raad een goed zicht.

- De informatievoorziening aan de raad is soms uitgebreid, soms globaal en geregeld fragmentarisch, waardoor een cumulatief totaalbeeld van de voortgang sinds het begin van de bestuursperiode ontbreekt.

4. Hoe kan de raad beter sturen op woningbouw? Hoe kan de raad daarbij weloverwogen keuzes maken in relatie tot andere speerpunten zoals leefbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit.

- Deze deelvraag kwam in algemene zin in paragraaf 3.2 uitgebreid aan de orde en wordt in de aanbevelingen verder concreet gemaakt.

Bijlage 1: Betrokken organisaties en personen

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met de volgende organisaties en functionarissen:

Gemeente Breda

Raadsleden, Wethouder Wonen, Controller, Adviseur wonen en Programmamanager Woon- en Bouwagenda

Corporaties

Alwel	Manager Vastgoed en Assetmanager
Laurentius Wonen	Projectontwikkelaar en Portefeuillemanager
WonenBreburch	Manager Vastgoedprojecten en Portefeuillemanager

Ontwikkelaars

Amvest	Ontwikkelingsmanager
Maas Jacobs	Directeur/eigenaar
Winters Bouw en Ontwikkeling	Directeur/eigenaar

Zorgpartijen

Surplus	Zorgvastgoedexpert/manager vastgoed
Thebe	Manager vastgoedontwikkeling

Bijlage 2: Gebruikte bronnen

Voor dit onderzoek zijn de volgende bronnen gebruikt:

- Bredase Woon- en Bouwagenda 2023 – 2026
- Omgevingsvisie Breda 2040: Breda, sterk en veerkrachtig
- SRBT-Woondeal 2022-2030
- Woonvisie Thuis in Breda 2024 – 2040
- Alliantie Breda: prestatieafspraken 2024 tot en met 2028
- Bestuursakkoord Breda 2022 – 2026
- Begroting 2023
- Begroting 2024
- Begroting 2025
- Begroting 2026
- Bestuursrapportage 2023
- Bestuursrapportage 2024
- Bestuursrapportage 2025
- Jaarstukken 2023
- Jaarstukken 2024
- Kadernota 2023
- Kadernota 2024
- Kadernota 2025
- Raadsbrief 09-11-2022
- Raadsbrief 09-03-2023
- Raadsbrief 15-05-2023
- Raadsbrief 18-06-2024
- Raadsbrief 12-03-2025
- Raadsbrief 14-04-2025
- Raadsbrief 09-03-2026