



Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025

Kunnen de woondeals
gerealiseerd worden?

OKTOBER 2025

ip^o

Inhoud

Samenvatting	3
Woningbouw in Nederland	7
1.1 Doelstelling rapportage	8
1.2 Woondeals in Nederland	8
Aanpak inventarisatie	11
2.1 Selectie van de randvoorwaarden	11
2.2 Informatievergaring voor de inventarisatie	11
2.3 Toelichting op impact en termijn	12
Uitkomsteninventarisatie	15
3.1 Stikstofruimte voor woningen	15
3.2 Netcongestie	20
3.3 Dekking publieke onrendabele toppen	24
3.4 Investeringscapaciteit corporaties	28
3.5 Tekort ambtelijke capaciteit	32
3.6 Overige randvoorwaarden	36
Conclusies	39
4.1 Uitkomsten inventarisatie per randvoorwaarde	39
4.2 Realisatie woondeals in het geding	41
4.3 Werken aan oplossingen	42
Bijlage: overzicht per provincie	43

Samenvatting

Woningbouw in Nederland

In Nederland is het woningtekort nu circa 4,8%, dat betreft zo'n 400.000 woningen. Heel veel mensen kunnen geen passend of betaalbaar huis vinden. Daarnaast moeten er de komende jaren ook nog zo'n 600.000 woningen gebouwd worden vanwege kleiner wordende huishoudens, bevolkingsgroei (vooral arbeidsmigratie) en vanwege de sloop van verouderde woningen. In totaal gaat het bijna om een miljoen woningen in de periode van 2022 tot en met 2030.

Om het woningtekort op te lossen zijn er in 2022 en 2023 tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten totaal 35 woondeals gesloten. In 2024 zijn er extra afspraken gemaakt, waardoor nu is vastgelegd dat er bruto bijna een miljoen woningen gebouwd moeten worden in de jaren 2022 tot en met 2030. In de eerste drie jaar zijn er totaal zo'n 260.000 woningen gebouwd, dat is te weinig.

Dit zijn de vijf belangrijkste knelpunten voor de woningbouw in Nederland:

1. Stikstofruimte voor woningen
2. Oplossingen voor netcongestie
3. Dekking publieke onrendabele toppen
4. Investeringscapaciteit van corporaties
5. Tekort aan ambtelijke capaciteit

Aanpak inventarisatie

Deze rapportage biedt inzicht in de stand van zaken rond de knelpunten, zodat we gericht kunnen werken aan oplossingen. Voor het in kaart brengen van deze knelpunten is met alle twaalf provincies een gezamenlijke aanpak afgestemd. De onderliggende provinciale rapportages zijn ook beschikbaar, en die vormen samen de inhoudelijke basis voor deze nationale rapportage. Elk knelpunt, ook wel 'randvoorwaarde' genoemd, is beoordeeld op de mate waarin deze de woningbouw belemmert en op de termijn waarop dit speelt.

Uitkomsten inventarisatie randvoorwaarden

We vatten de uitkomsten van de inventarisatie op de knelpunten samen:

Randvoorwaarde	Omvang impact	Termijn van impact
Stikstofruimte voor woningen	Raakt meer dan 50%	Binnen een jaar
Oplossingen voor netcongestie	Raakt meer dan 30%	Wisselend per provincie
Dekking publieke onrendabele toppen	Raakt meer dan 50%	Binnen een jaar
Investeringscapaciteit van corporaties	Raakt tot 10%	In een tot vier jaar
Tekort aan ambtelijke capaciteit	Raakt 20% tot 30%	Binnen een jaar

Uitkomsten per randvoorwaarde

We lichten per randvoorwaarde beknopt de uitkomsten toe:

Stikstof

is de grootste belemmering voor de woningbouw. Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. Ruim 50% van alle woningbouw ligt binnen 5 kilometer van stikstofgevoelige natuur, hier is het vaak beperkt of niet meer mogelijk om nog vergunningen te verstrekken. Dit is een zorgelijke situatie.

Netcongestie

Netcongestie is bijna overal een probleem, al blijkt het lastig om op dit probleem goed grip te krijgen. De impact verschilt per provincie. De grootste knelpunten doen zich voor in Utrecht, Flevoland en Gelderland. In die provincies is het goed mogelijk dat vanaf 2027 een flink deel van de woningen niet meer gebouwd kan worden. Meer dan 30% van de woningbouw in Nederland wordt hierdoor geraakt. Er worden innovatieve maatregelen voorbereid, zoals netbewust bouwen, maar dat lijkt niet afdoende te zijn.

Dekking publieke onrendabele toppen

Als de kosten van een woningbouwproject hoger zijn dan de opbrengsten, dan zijn er onrendabele toppen en wordt er later of niet gebouwd. Deze publieke onrendabele toppen zijn er in heel Nederland, al zijn er regionale verschillen. Het gaat veelal om € 10.000 tot € 35.000 per woning. Dit speelt bij meer dan 50% van de woningen. Voor de dekking van onrendabele toppen is jaarlijks meer dan € 1,6 miljard nodig. Vaak vangen gemeenten het tekort op, met hulp van de rijksoverheid, maar dat kunnen gemeenten financieel niet volhouden.

Investeringscapaciteit van corporaties

Circa 30% van alle woningen moet gerealiseerd worden door woningcorporaties. Hoewel de huurbevriezing niet doorgaat, is de investeringscapaciteit van corporaties onvoldoende. Naar schatting een derde van de corporatiewoningen kan niet worden gerealiseerd als er geen perspectief op een duurzaam investeringsmodel wordt geboden. Tot zo'n 10% van de totale woningbouwafspraken kan dan niet worden gerealiseerd. Voor de korte termijn kan afschaffing van de vennootschapsbelasting perspectief bieden. Als corporaties niet voldoende kunnen bouwen, zullen woningenzoekenden van sociale huurwoningen, waaronder aandachtsgroepen, minder snel woonruimte vinden; dit is niet goed voor hen en leidt tot meer kosten voor ondersteuning.

Ambtelijke capaciteit

De ambtelijke capaciteit is bij veel gemeenten ontoereikend, vooral bij kleine gemeenten. Gemeenten kampen met een tekort aan menskracht en deskundigheid. Daardoor worden er minder woningen gebouwd dan mogelijk is. Incidenteel geld is niet voldoende, er is structurele financiering nodig, minstens € 160 miljoen per jaar. Opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling kunnen helpen om de instroom en deskundigheid te vergroten. Daarnaast kunnen gemeenten efficiënter hun werk gaan doen, onder andere door regionale samenwerking.

De woningbouw heeft met méér dan deze vijf knelpunten te kampen, maar die knelpunten spelen in minder provincies of hebben op dit moment een minder grote impact. Het gaat dan onder meer om bereikbaarheidsknelpunten, herstructurering en spuitzones in het kader van gewasbescherming. Het effect van deze andere knelpunten moet niet worden onderschat. Zonder forse investeringen in bereikbaarheid, inzet op de mobiliteitstransitie (minder automobiliteit), investeringen in herstructurering en oplossingen voor de knelpunten met betrekking tot spuitzonering staan vele woningbouwplannen in verschillende provincies op losse schroeven.

Realisatie woondeals in het geding

Deze inventarisatie maakt inzichtelijk dat de vooruitzichten voor de woningbouw in Nederland niet goed zijn. De provincies maken zich daarover grote zorgen. Het wordt de komende jaren erg lastig om de afspraken uit de woondeals te realiseren, veel woningbouwprojecten kampen met knelpunten. Stikstof is het grootste knelpunt. Daarna is netcongestie een groot probleem, al blijkt het lastig om daarop goed grip te krijgen. Die onzekerheid heeft ook gevolgen: bouwers gaan niet bouwen als ze niet zeker weten of een woning stroom krijgt. Andere knelpunten hebben minder impact of spelen op langere termijn. De combinatie van knelpunten maakt de realisatie van de woondeals zeer lastig. Minstens 50% van de resterende woningbouwopgave in Nederland, zo'n half miljoen woningen, loopt flinke vertraging op of de realisatie komt in het geding. Dat is zorgelijk.

Werken aan oplossingen

Voor alle knelpunten wordt gewerkt aan oplossingen, door de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Toch zijn de oplossingen die nu in beeld zijn niet substantieel genoeg om de knelpunten op te lossen. De oplossing van veel knelpunten gaat de rol en financiële draagkracht van gemeenten en provincies te boven. Er zijn oplossingen van de rijksoverheid nodig. De afgesproken wederkerigheid moet echt meer invulling krijgen. Vooral zijn maatregelen nodig die leiden tot een oplossing voor het stikstofvraagstuk (geborgde emissiereductie, natuurherstel en wetgeving) en minder netcongestie. En er is meer geld nodig om te investeren in onrendabele toppen, in woningcorporaties, in ambtelijke capaciteit en in bereikbaarheid.

Momenteel is ruim minder dan 1% van de rijksbegroting beschikbaar voor woningbouw, ongeveer € 1 miljard. Er is echter structureel minstens € 4 tot € 5 miljard per jaar nodig voor wat veel mensen zien als het grootste probleem van Nederland. Naast dat gemeenten en provincies zelf in woningbouw investeren kunnen ze bijdragen door meer samen te werken en door bestaande instrumenten beter te benutten, bijvoorbeeld met instrumenten voor typegoedkeuringen en actief grondbeleid. Ook zetten zij zich actief in voor opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling. De provincies werken graag samen met gemeenten en de rijksoverheid om tot stevige oplossingen te komen en zo het bouwtempo te verhogen, zodat er voor iedereen in Nederland passende huisvesting komt.

Woningbouw in Nederland

1.1 Doelstelling rapportage 8

1.2 Woondeals in Nederland 8



Woningbouw in Nederland

Veel mensen in Nederland kunnen geen passend thuis vinden. Met gemeenten, de rijksoverheid, woningcorporaties en marktpartijen zetten we ons in om de woningnood te verminderen. De bouw van bijna een miljoen woningen in Nederland gaat echter niet zondermeer lukken, aan de woondeals zijn randvoorwaarden verbonden. In deze rapportage geven we een beeld van hoe het ervoor staat met de invulling van de randvoorwaarden voor woningbouw, na drie jaar woondeals.

Het woningtekort in Nederland is in 2025 zo'n 4,8%, dat betreft zo'n 400.000 woningen.¹ Daarnaast zullen er de komende jaren veel extra woningen gebouwd moeten worden vanwege kleiner wordende huishoudens, bevolkingsgroei (overwegend arbeidsmigratie), en vanwege de sloop van verouderde woningen. In de Randstedelijke provincies is het woningtekort het grootst. En ook in groeiende steden zoals Eindhoven, Nijmegen en Groningen is de nood groot.

Om de woningbouw in Nederland een forse impuls te geven, is in 2022 de Nationale Woon- en Bouwagenda gepubliceerd. De rijksoverheid oordeelde dat ze haar eigen rol met betrekking tot 'wonen' te klein had gemaakt en pakte weer meer regie. Ze vroeg ook van provincies en gemeenten om meer regie te nemen. De woondeals geven dat vorm en zijn een belangrijk instrument om tot meer woningbouw te komen. Via woondeals maken de rijksoverheid, provincies en gemeenten wederkerige afspraken over hoeveel woningen voor wie, waar en wanneer worden gebouwd.

Eind 2022 en in de eerste helft van 2023 hebben de rijksoverheid, alle provincies en bijna alle gemeenten hun handtekening gezet onder 35 woondeals. Alle ondertekenaars hebben zich gecommitteerd aan een totale bouwopgave van bijna een miljoen woningen in de periode van 2022 tot en met 2030.

De bouw van zoveel nieuwe woningen gaat niet zondermeer lukken, hiervoor is de invulling van een aantal randvoorwaarden noodzakelijk. Het gaat om vijf randvoorwaarden, ook wel 'kritische succesfactoren' of 'knelpunten' genoemd. In veel woondeals zijn deze randvoorwaarden ook benoemd. Over heel Nederland bezien zijn dit de vijf belangrijkste knelpunten:

- 1. Stikstofruimte voor woningen**
- 2. Oplossingen voor netcongestie**
- 3. Dekking van onrendabele toppen**
- 4. Investeringscapaciteit van corporaties**
- 5. Tekort aan ambtelijke capaciteit**

In de regionale woondeals hebben gemeenten, provincies en de rijksoverheid afgesproken samen de schouders eronder te zetten om deze knelpunten op te lossen. Tegelijk moeten we ook feitelijk

¹ Bron: www.abfresearch.nl/publicaties/primos-prognose-2025/

constateren dat voor veel randvoorwaarden de sleutel ligt bij de rijksoverheid, omdat oplossingen de rol en financiële draagkracht van gemeenten en provincies overstijgen. Daarbij is de inzet van meerdere ministeries nodig, daarom is in de meeste woondeals afgesproken dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) daar een coördinerende rol in neemt. Ook is er op een groot deel van de randvoorwaarden weinig overzicht en inzicht. Dat is zorgelijk, want als het probleem niet scherp in beeld is, is de kans op oplossingen klein. En als de impact van de diverse knelpunten niet helder is, kan niet goed geprioriteerd worden welke knelpunten de meeste aandacht, geld en inspanning behoeven.

1.1 Doelstelling rapportage

Deze rapportage schetst in alle openheid hoe het ervoor staat met de knelpunten voor de woningbouw in Nederland. Die openheid is nodig om tot oplossingen te kunnen komen, om te bepalen waar als eerste aandacht voor nodig is en wat wellicht minder knellend is. Het doel is te komen tot een gedeeld beeld van de aard, omvang en prioritering van de randvoorwaarden. Dat helpt om tijdens overleggen op alle niveaus tot de goede keuzes en oplossingen te komen. Kennisuitwisseling is daarbij de sleutel. Vanuit een gezamenlijk beeld van de situatie kunnen we prioriteren en gericht werken aan passende oplossingen om de woningbouw te versnellen.

1.2 Woondeals in Nederland

Voor de woningbouw is Nederland opgedeeld in 35 woondealregio's. Voor elke regio is er een woondeal afgesloten met de gemeenten in die regio, met de betreffende provincie en met de rijksoverheid. Soms hebben ook woningcorporaties de woondeal ondertekend of daar een steunverklaring voor gegeven. In deze woondeals zijn onder meer afspraken vastgelegd over het aantal te bouwen woningen, de betaalbaarheid, plancapaciteit en randvoorwaarden.

Eind 2022 en in de eerste helft van 2023 hebben de rijksoverheid, de provincies en nagenoeg alle Nederlandse gemeenten hun handtekening gezet onder 35 woondeals.² Zo hebben zij zich



Figuur 1: totaal aantal afgesproken woningen per provincie

² Doordat sommige woondeals provinciegrenzen overstijgen kan de optelling niet kloppen en zijn er in totaal 35 woondeals.

gecommitteerd aan een bouwopgave van bruto 939.620 woningen in de periode van 2022 tot en met 2030. Vanwege gestegen huishoudensprognoses en op verzoek van de minister van VRO is in de loop van 2025 met de provincies overeengekomen nog zo'n 60.000 woningen extra woningen te realiseren. Het totaal komt zo op bijna een miljoen woningen.

Provincie	Aantal woondeals	Aantal gemeenten	Woningen in woondeal	Extra afspraak	Totaal afgesproken
Zuid-Holland	5	50	247.900	-	247.900
Noord-Holland	2	44	184.000	7.000	191.000
Noord-Brabant	4	56	131.000	26.000	157.000
Gelderland	6	51	104.127	10.716	114.843
Utrecht	3	26	84.451	3.107	87.558
Overijssel	2	25	42.300	5.000	47.300
Flevoland	2	6	39.743	500	40.243
Limburg	1	31	26.550	3.000	29.550
Groningen	3	10	28.509	-	28.509
Fryslân	6	18	17.720	4.686	22.406
Zeeland	1	13	16.520	-	16.520
Drenthe	3	12	16.200	-	16.200
Totaal	35	342	939.020	60.009	999.029

Figuur 2: tabel met aantal woondeals per provincie

In de eerste drie jaar zijn er totaal zo'n 260.000 woningen gebouwd, gemiddeld zo'n 87.000 per jaar. We zien de woningbouwproductie in 2024 echter teruglopen (die was 82.000 woningen), terwijl die fors omhoog zou moeten gaan, richting minstens 100.000 woningen per jaar.³ Vanwege de reeds opgelopen achterstand, is eigenlijk nog veel meer woningbouw noodzakelijk.

³ Bron: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/05/82-duizend-woningen-erbij-in-2024-minder-dan-voorgaande-vijf-jaar

Aanpak inventarisatie

2.1	Selectie van de randvoorwaarden	11
2.2	Informatievergaring voor de inventarisatie	11
2.3	Toelichting op de impact en termijn	12



Aanpak inventarisatie

In februari 2025 is tussen de twaalf provincies de aanpak rond de randvoorwaarden afgestemd. Er zijn afspraken gemaakt over de definities, de aanpak, de periode van uitvragen en de selectie van randvoorwaarden. Daarbij was er tussen provincies enige ruimte voor differentiatie in de aanpak, gezien de verschillende situaties en mogelijkheden.

In juni en september 2025 hebben er gezamenlijke expertsessies plaatsgevonden om de stand van zaken rond de randvoorwaarden te onderzoeken en om oplossingsrichtingen te verkennen. Daarbij waren experts van de provincies, van het Ministerie van VRO, van gemeenten en externe deskundigen vanuit de relevante sectoren aanwezig. De uitkomsten van deze expertsessies zijn verwerkt in deze rapportage.

2.1 Selectie van de randvoorwaarden

In deze nationale rapportage is gekeken naar vijf randvoorwaarden die door *alle* provincies zijn bekeken. Deze vijf zijn geselecteerd op basis van analyses en overleg in de werkgroep wonen van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Deze vijf randvoorwaarden hebben de grootste impact op de woningbouw en zijn relevant in de meeste provincies. Het gaat dan om:

- Stikstofruimte voor woningbouw (paragraaf 3.1)
- Oplossingen voor netcongestie (paragraaf 3.2)
- Dekking van publieke onrendabele toppen (paragraaf 3.3)
- Investeringscapaciteit corporaties (paragraaf 3.4)
- Tekort aan ambtelijke capaciteit (paragraaf 3.5)

Naast deze vijf randvoorwaarden, zijn er meer randvoorwaarden die van belang zijn, hierover is meer te vinden in paragraaf 3.6.

2.2 Informatievergaring voor de inventarisatie

Er zijn verschillende methoden toegepast om de impact van de randvoorwaarden te inventariseren. De provincies hebben interne data gebruikt uit hun eigen informatiesystemen, er zijn onderzoeken uitgevoerd en er zijn praktijkmensen en experts gesproken om zicht te krijgen op de knelpunten. Ook voeren provincies periodieke gesprekken met woningbouwpartijen en zijn er lokale en regionale versnellingstafels, die projecten en knelpunten bespreken.

De volgende databronnen zijn gebruikt om tot deze inventarisatie te komen. Voor elke randvoorwaarde is van meerdere bronnen gebruik gemaakt. Daarbij kan het brongebruik per provincie iets verschillen, mede afhankelijk van wat er beschikbaar is. In de onderliggende provinciale rapportages is meer informatie te vinden over de wijze waarop informatie is verzameld rond de knelpunten.

Gebruikte databronnen

Onder meer de volgende bronnen zijn gebruikt voor deze inventarisatie:

- Data uit provinciale ICT-systemen voor woningbouwmonitoring;
- Gesprekken met sectorale experts op regionaal en lokaal niveau;
- Gesprekken met projectleiders van woningbouwprojecten;
- Informatie die gedeeld is via versnellingstafels;
- Onderzoeken uitgevoerd op provinciale of nationale schaal;
- Voor stikstof is voor een aantal provincies een analyse door Antea Group uitgevoerd en er zijn analyses uitgevoerd door provincies zelf;
- Voor netcongestie is vooral gebruik gemaakt van de rapportages die zijn uitgebracht in het kader van het Landelijke Actieprogramma Netcongestie en provinciale actieplannen;
- Voor de onrendabele toppen is onder meer een onderzoek van Rebel uit 2021 gebruikt, destijds gemaakt in opdracht van het Ministerie van BZK, en een onderzoek uit Gelderland;
- Voor de investeringscapaciteit van woningcorporaties is nauw samengewerkt met Aedes en is gebruik gemaakt van de doorrekening van Ortec Finance & ABF Research uit 2024;
- Voor ambtelijke capaciteit is onder meer gebruik gemaakt van onderzoeken die zijn uitgevoerd in Gelderland, Noord-Brabant en Fryslân.

Ondanks alle onderzoeken en gesprekken is niet altijd concreet te maken hoeveel woningen door een randvoorwaarde geraakt worden of hoeveel geld er daarbij nodig is. Soms ontbreekt het nog aan diepgaander, breder of actueel onderzoek. Lang niet alle onderzoeken zijn in heel Nederland uitgevoerd. Overigens is dat ook niet altijd wenselijk, omdat voor bijna elk onderzoek een beroep wordt gedaan op de ambtelijke capaciteit van gemeenten, die vaak toch al erg krap is. Het in goed overleg doorontwikkelen van de bestaande monitoringssystemen kan wel helpen.

2.3 Toelichting op impact en termijn

In deze rapportage kijken we naar vijf randvoorwaarden. Per randvoorwaarde wordt met een stoplichtkleur samengevat hoe belemmerend deze randvoorwaarde is. Daarbij staan de kleuren van het stoplicht, zoals gebruikt in hoofdstuk 3 en in de bijlage, voor het volgende:

-  Rood = dit knelpunt raakt veel (> 30%) van de woningbouw substantieel
-  Oranje = dit knelpunt raakt redelijk (> 10%) wat woningbouw substantieel
-  Groen = dit knelpunt raakt de woningbouw nauwelijks (< 10%) substantieel
-  Grijs = bij dit knelpunt is de impact (nog) niet goed bekend

Substantieel wil hierbij zeggen dat het betreffende knelpunt forse vertraging (meer dan een jaar) veroorzaakt, forse meerkosten geeft (meer dan €10.000 per woning) of ervoor zorgt dat woningen überhaupt niet gerealiseerd worden.

Elke paragraaf in het volgende hoofdstuk bevat een kaartje met de kleurcodes. De kleur op de kaart is zoveel als mogelijk bepaald op basis van objectieve criteria, zoals hoeveel woningen getroffen worden door het betreffende knelpunt, en bevat in gevallen ook elementen van een provinciaal *expert judgement*. De onderliggende verantwoording is te vinden in de 12 provinciale rapportages.

Per randvoorwaarde is ook genoemd op welke termijn dit speelt, daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Korte termijn: impact nu al of binnen een jaar
- Middellange termijn: impact vooral binnen een tot vier jaar
- Lange termijn: impact na vier jaar of langer

Uitkomsten inventarisatie

3.1	Stikstofruimte voor woningen	15
3.2	Netcongestie	20
3.3	Dekking publieke onrendabele toppen	24
3.4	Investeringscapaciteit corporaties	28
3.5	Tekort ambtelijke capaciteit	32
3.6	Overige randvoorwaarden	36



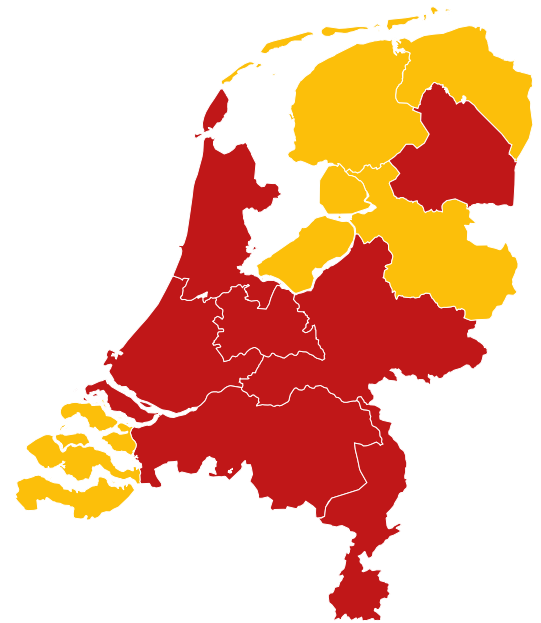
Uitkomsten inventarisatie

3.1 Stikstofruimte voor woningen

De Nederlandse stikstofregels zijn bedoeld om de natuur in ons land in stand te houden, maar ze vormen ook een belemmerende factor voor de woningbouw. Als er substantiële hoeveelheden woningen gebouwd worden binnen 25 kilometer van een Natura 2000-gebied, is bijna altijd een vergunning nodig vanwege de bescherming van de natuur. Deze regels zijn sinds begin 2024 opgenomen in de Omgevingswet en gaan terug op de Wet natuurbescherming. De provincies zijn het bevoegde gezag om de vergunningen te verlenen, maar kunnen dat nu nauwelijks of beperkt doen.

Het bouwrijp maken van grond, de bouw van woningen, het aanleggen van het wegennet rond de bouwlocatie, de bewoning van woningen en de bijbehorende verkeersbewegingen zorgen allemaal voor de uitstoot van stikstof. Hoe dicht een woningbouwproject bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe groter de kans op vertraging en extra kosten vanwege de stikstofemissie door het betreffende woningbouwproject.

De afgelopen jaren is de rode draad dat het voor provincies steeds lastiger wordt om natuurvergunningen af te geven voor woningbouw. De oorzaak is de staat van de natuur, waarbij de rechter repeterend oordeelt dat de rijksoverheid onvoldoende doet om de verslechtering van stikstofgevoelige natuur te voorkomen.⁴ Het gevolg is dat de rechter noodgedwongen steeds meer wegen voor vergunningverlening afsnijdt of beperkt. De uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024, de zogenoemde Rendac-uitspraak, maakt intern salderen vergunningplichtig.⁵ Vóór deze uitspraak kon de stikstofemissie van woningbouw worden weggestreept tegen de stikstofdepositie die er al was op een locatie. Dat kan nu niet meer zo eenvoudig. Hierdoor vervalt de schuifruimte die voor erg veel woningbouw werd gebruikt. Bovendien is ook de 'additionaliteitstoets' voor salderen aangescherpt. Alle projecten die al over een vergunning beschikten kunnen doorgaan, maar dit vertraagt of blokkeert bijzonder veel toekomstige woningbouwprojecten.



Figuur 3: impact stikstof op woningbouw

Stikstofruimte voor woningen

Raakt meer dan 50%
Korte termijn impact

Stikstof is de grootste belemmering voor de woningbouw in Nederland. Hoe dicht woningbouw bij stikstofgevoelige Natura-2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. Bijna alle

grote woningbouwprojecten liggen binnen 25 kilometer van de stikstofgevoelige natuur. En ruim 50% van de woningbouw in Nederland ligt binnen 5 kilometer hiervan. Voor veel van deze woningbouwprojecten is het nauwelijks meer mogelijk om nog vergunningen te verstrekken. Stikstof is een enorm knelpunt en zorgt voor een nijpende situatie.

4 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank van Den Haag van 22 januari 2025 met zaaknummer C/09/651046 / HA ZA 23-641.

5 Zie voor deze uitspraak: www.raadvanstate.nl/uitspraken/@147425/202201311-1-r2/

3.1.1 Impact van de randvoorwaarde

In alle provincies is de impasse rond stikstof een belemmering voor de woningbouw. In de meeste provincies is er geen of beperkt vergunningverlening mogelijk. De situatie per provincie verschilt iets. Zo heeft Flevoland geen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar hebben ze wel rekening te houden met de Veluwe. Een provincie als Limburg heeft te maken met 21 natuurgebieden met teveel stikstof. Hoe groot of klein een natuurgebied is, dat maakt nauwelijks uit voor de vergunningverlening. In Gelderland ligt bijna de helft van alle stikstofgevoelige natuur in Nederland, waardoor deze provincie bijzonder veel last heeft van dit knelpunt. En alleen al in Zuid-Holland liggen zo'n 90.000 woningen zo dichtbij stikstofgevoelige natuur dat een natuurvergunning nodig is voor stikstof.

Hoe dicht een woningbouwproject bij stikstofgevoelige natuurgebieden ligt, en om hoe meer woningen het gaat, hoe ingewikkelder het is om op een verantwoorde manier vergunningen te verlenen. Onderstaand overzicht geeft een indicatie van de situatie per provincie. De percentages geven aan welk aandeel van de woningen binnen die afstand tot een overbelast stikstofgevoelig Natura 2000-gebied ligt. Zo'n 10% van de totale woningbouwopgave ligt binnen een kilometer van stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000. En ruim 50% binnen vijf kilometer.

Provincie	Aantal woningen	Binnen 1 kilometer	Binnen 5 kilometer	Binnen 25 kilometer
Zuid-Holland	247.900	5%	41%	99%
Noord-Holland	191.000	6%	42%	99%
Noord-Brabant	157.000	10%	80%	100%
Gelderland	114.843	30%	80%	100%
Utrecht	87.558	5%	30%	100%
Overijssel	47.300	9%	80%	100%
Flevoland	40.243	0%	15%	97%
Limburg	29.550	27%	79%	100%
Groningen	28.509	Raakt 30% tot 50% van de woningbouw		
Fryslân	20.406	1%	8%	100%
Zeeland	16.520	Raakt 30%		
Drenthe	16.200	3%	54%	100%

Figuur 4: indicatie van de situatie per provincie

De verbinding tussen het stikstofprobleem en netcongestie (paragraaf 3.2) maakt het oplossen van het stikstofprobleem complexer. Zo zorgt bouwen met elektrische machines voor minder stikstofuitstoot. En de aanleg van meer laadpalen voor auto's kan de uitstoot van het verkeer verminderen. Dat verkleint het stikstofprobleem iets. Maar hiervoor zijn wel extra zware stroomaansluitingen nodig, die vanwege netcongestie lang niet altijd beschikbaar zijn. Tegelijk zorgt het stikstofprobleem ervoor dat de netcongestie minder voortvarend kan worden opgelost.

Oplopende kosten

Als stikstofproblemen rondom woningbouw niet voortvarend worden aangepakt, lopen de kosten voor ontwikkelaars en andere partijen op. Dit komt met name door vertraging, onderzoek en het onverhoopt stopzetten van woningbouw als het vergunningsprobleem niet (of niet tijdig) wordt opgelost. Als een project stilligt door stikstof kost dat gemiddeld ruim € 40 per woning per week extra, met daarbovenop nog gemiddeld 35% aan extra kosten door risico's en noodzakelijke aanpassingen.⁶ Ook met het vereiste ecologische onderzoek en de natuurvergunning zijn aanzienlijke kosten gemoeid, gemiddeld zo'n € 20.000 per onderzoek en € 2.000 per woning.

Herzien verleende vergunningen

Een specifiek probleem, waarvoor nog geen oplossing in beeld is, is dat het nodig gaat zijn om de al verleende vergunningen voor woningbouw vanaf 2020 opnieuw te beoordelen. Althans, dit is wat de eerder genoemde Rendac-uitspraak van 18 december 2024 vereist. Als dit nodig gaat zijn veroorzaakt dat een grote hoeveelheid werk voor vergunningverleningsafdelingen van provincies, die ook nu al kampen met een tekort aan ambtelijke capaciteit (zie ook paragraaf 3.5).

⁶ Zie het rapport 'Nieuwe stikstofregels: Gevolgen voor de woningbouw' van het Economisch Instituut voor de Bouw (2025).

3.1.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

We noemen hierna enkele voorbeelden van woningbouwprojecten die kampen met problemen rond de vergunningverlening vanwege de stikstofregels. In de provinciale rapportages over de randvoorwaarden zijn meer voorbeelden te vinden.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Westlandse Zoom	Westland (Zuid-Holland)	500
Zandzoom	Heiloo / Castricum (Noord-Holland)	1.800
Tussen de Leijen	Gilze Rijen (Noord-Brabant)	375
BSK-gebied	Apeldoorn (Gelderland)	5.000
Ruimtekwartier	Stichtse Vecht (Utrecht)	2.500
Horne Kwartier	Weert (Limburg)	700
Langekamp Oosterwolde	Ooststellingwerf (Fryslân)	300
Essenvelt	Middelburg (Zeeland)	405
Kloosterveen	Assen (Drenthe)	1.000

Figuur 5: tabel met voorbeelden van woningbouwprojecten die kampen met problemen rond de vergunningverlening.

3.1.3 Zicht op oplossingen

Provincies werken op verschillende manieren aan het oplossen van het stikstofprobleem, waarbij zeer beperkt vergunningen alsnog kunnen worden verleend. Een voorbeeld is dat Overijssel werkt aan gebiedsgerichte aanpakken. Met het Limburgse Offensief Stikstof wordt bekeken of er een stikstofbank kan worden opgericht voor woningbouw. Zuid-Holland onderzoekt doelsturing via ammoniakplafonds. Gelderland zorgt voor stroken van 500 meter rond stikstofgevoelige natuurgebieden, met daarbinnen strenge regels voor de stikstofuitstoot. In Zeeland wordt gekeken naar het werken met de nieuwste versie AERIUS welk een nieuw rekenmodel hanteert. Noord-Brabant en Noord-Holland werken aan onder meer aan stalmaatregelen. De inzet is groot, en tegelijk is duidelijk dat provincies niet voor de gehele oplossing kunnen zorgen. Voor het andere deel zijn provincies afhankelijk van de rijksoverheid, omdat er ook veel stikstof van buiten de provinciegrenzen komt en nationaal beleid een meer geëigend instrument is om daarop te sturen. Ook gaat de benodigde financiering voor maatregelen de draagkracht van provincies ver te boven.

Bouwstenendocument

Met de Kamerbrief van 25 april 2025 is een eerste stap gezet om Nederland 'van het slot' te halen. Het omvat een startpakket van € 2,2 miljard euro en plannen voor vernieuwing van het vergunningstelsel. Als aanvulling op het startpakket hebben LTO Nederland, de gezamenlijke provincies (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Jonge Boeren en Tuinders (NAJK) in juli 2025 een bouwstenendocument gepresenteerd om stappen te zetten.⁷ Op 16 september 2025 is er ook een vervolgpakket van 2,6 miljard van gepresenteerd.

⁷ Zie het 'Bouwstenendocument emissiereductie landbouw: Vergunningverlening in Nederland weer in beweging'.

Het kabinet geeft zelf aan dat gereserveerde middelen onvoldoende zijn om de stikstofproblematiek geheel op te lossen en de natuur te herstellen. Ook publiceerde IPO in oktober 2025 samen met verschillende natuurorganisaties een bouwsteen, gericht op natuurherstel.⁸ Toch biedt het geheel nog niet voldoende zicht op het snel weer kunnen verlenen van vergunningen, het ontbreekt onder andere aan geborgd natuurherstel en geborgde maatregelen die tot substantiële stikstofreductie leiden. De provincies roepen de rijksoverheid op om op zeer korte termijn adequate maatregelen uit te werken, juridisch te borgen en te financieren. Sinds 2023 roept het IPO het Rijk ook op om te komen tot een rekenkundige ondergrens, die samen met een geborgd maatregelenpakket (emissiereductie, natuurherstel en wetgeving) een oplossing kan bieden voor woningbouw.

Woonwijken kunnen makkelijker vergund worden als ze minder uitstoot veroorzaken. Daarbij is de uitstoot van auto's de grootste bron van emissies. Als er in een woonwijk bijna alleen elektrisch vervoer is, is vergunningverlening vaak wel mogelijk. Dit kan een optie zijn als er geen andere opties meer zijn om woningen te bouwen. Echter, de regelgeving rond verkeer vanuit de rijksoverheid biedt nu geen mogelijkheden voor verkeerszones met alleen elektrisch vervoer.⁹ Er kan afgewogen worden om de regelgeving rond verkeer op dit punt aan te passen, mits er in de uitvoering ook rekening gehouden wordt met mensen met een kleine beurs.

Het stimuleren en normeren van elektrisch bouwen draagt bij aan stikstofreductie. Tegelijk is ook de constatering op z'n plek dat – vanwege de relatief zeer bescheiden uitstoot – de oplossing voor het stikstofprobleem niet primair in het woondomein te vinden zal zijn. Het fundament voor een echte oplossing rond stikstof zal in Den Haag gelegd moeten worden; landelijk beleid, zal moeten leiden tot uitvoerbare wetgeving, geborgde stikstofreductie en geborgd natuurherstel. Dit is de belangrijkste basis waarop provincies weer tot stabiele en juridisch houdbare vergunningverlening kunnen komen.

⁸ Zie 'bouwstenendocument Natuur: met geborgd natuurherstel, vergunningverlening Nederland weer in beweging

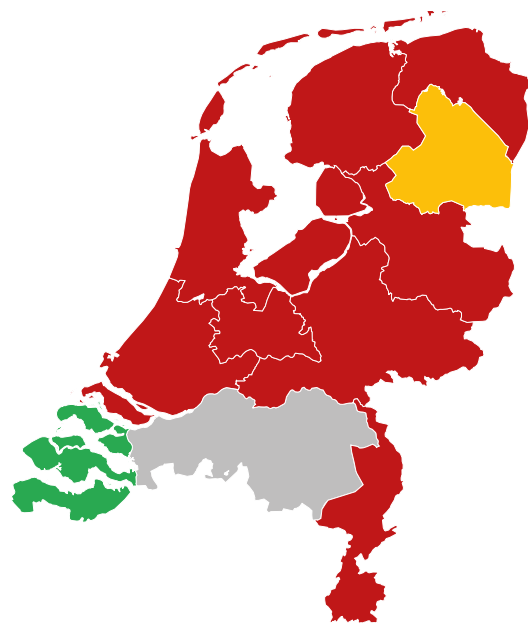
⁹ Zie de 'Vervolgverkenning emissiearme woonwijken Gelderland' van 15 april 2025.

3.2 Netcongestie

De grens van wat het stroomnet in Nederland aankan, is in grote delen van het land bereikt. Door elektrificatie van de energievoorziening is de vraag naar transportcapaciteit sneller gegroeid dan het elektriciteitsnet uitgebreid kon worden. Congestie treedt op als de volledige capaciteit van het net op piekmomenten is bereikt en het niet meer verantwoord is om meer aansluitingen op het stroomnet aan te leggen. Er zouden dan storingen en onveilige situaties kunnen ontstaan.

Door netcongestie kunnen netbeheerders niet meer altijd voorzien in de vraag naar stroomaansluitingen. Naast netcongestie als technische beperking is er ook het knelpunt van het op tijd kunnen aanleggen en aansluiten van de elektriciteit. Het ontbreekt vaak aan menskracht en soms ook aan materiaal. Ook zorgen lange procedures voor vertragingen.

Het stroomnet is een stelsel van met elkaar verbonden netwerken: congestie op het net is niet alleen op lokaal niveau een feit, maar kan ook op provinciaal niveau en provincie-overstijgend niveau van toepassing zijn.



Figuur 6: impact netcongestie op woningbouw

Netcongestie

Raakt meer dan 30%
Korte termijn impact

Netcongestie raakt meer dan 30% van de woningbouw tot en met 2030, voor zover we dat nu kunnen inschatten. Er zijn grote zorgen dat dit mogelijk veel meer is. In alle provincies zijn er al wachtlijsten voor grootverbruikaansluitingen en er is een reële kans dat er ook voor kleinverbruik een

wachtrij komt. In een aantal provincies is de op het stroomnet gereserveerde ruimte voor woningen een stuk lager dan de totale woningbouwopgave die is vastgelegd in de woondeals. Verzwaring en uitbreiding van het net is nodig om woningen aangesloten te krijgen. Daarnaast is netbewuste nieuwbouw nodig om meer woningbouw mogelijk te maken binnen de beschikbare netcapaciteit. Om dit aan te jagen zijn prikkels voor netbewust bouwen noodzakelijk, juridisch en financieel.

3.2.1 Impact van de randvoorwaarde

Tot voor kort gold dat ontwikkelende partijen de zekerheid hebben dat een woningbouwproject met alleen kleinverbruikaansluitingen kan worden aangesloten, mits er tijdige afstemming met de netbeheerder is geweest (vaak minstens twee jaar vooraf). Die garantie kan de komende jaren niet meer overal gegeven worden, zo blijkt uit de inventarisatie.

Het realiseren van nieuwe aansluitingen voor grootverbruik (zoals voor winkels, scholen en bedrijven) is nu al problematisch, daar bestaan al sinds 2023 wachtlijsten voor. In Gelderland bestaat bijvoorbeeld een wachtlijst van circa 2.000 bedrijven voor dit type aansluitingen. Ook voor woningbouwprojecten zijn regelmatig grootverbruikaansluitingen nodig. Dat kan bijvoorbeeld komen doordat de realisatie van appartementen gecombineerd is met de ontwikkeling van een supermarkt of een school; voor die scholen en supermarkten zijn grootverbruikaansluitingen nodig. Ook voor een lift en een gemeenschappelijke warmtevoorziening is een grootverbruikaansluiting nodig, wat regelmatig tot problemen leidt. Het knelpunt van netcongestie voor woningbouw beperkt zich dus niet tot kleinverbruikaansluitingen alleen.

Kleinverbruikaansluitingen

Ook kleinverbruikaansluitingen voor woningen krijgen met netcongestie te maken. In het dagelijkse werk ervaren gemeenten dit knelpunt nog maar beperkt, terwijl in sommige provincies al wel duidelijk is dat de beschikbare capaciteit bij de netbeheerder tot en met 2030 een stuk kleiner is dan de capaciteit die nodig is voor alle woningbouwplannen. Een stop op kleinverbruikaansluitingen zou desastreuze gevolgen hebben voor de realisatie van een flink deel van de woningbouwprojecten tot en met 2030.

Op dit moment heeft netcongestie de grootste impact in Utrecht, Gelderland en Flevoland. In deze en andere provincies worden acties uitgevoerd op basis van congestiemanagement, onderzoeken en actieplannen. Het belangrijkste onderdeel van deze actieplannen is de uitbreiding en verzwaring van het net. Er wordt ook ingezet op netbewust bouwen, om zo woningbouwprojecten die anders niet gerealiseerd kunnen worden toch doorgang te laten vinden.

Naarmate netcongestie vaker kleinverbruikaansluitingen gaat raken, dan heeft dit impact op nagenoeg alle nieuwbouwprojecten. Dat speelt in heel Nederland. Het maken van een exacte inschatting van het aantal woningbouwplannen dat hierdoor geen doorgang kan vinden is complex, want wanneer een stop op kleinverbruikaansluitingen ingaat, zal een deel van de nog op te leveren projecten al wel verzekerd zijn van een aansluiting. Exacte analyses hiervoor zijn er op dit moment nog niet. Als er bijvoorbeeld vanaf 2027 geen nieuwe aansluitingen meer gerealiseerd kunnen worden in Flevoland, Gelderland en Utrecht, dan kunnen er in deze provincies geen nieuwe woningen meer gebouwd worden. Dat raakt minstens 120.000 woningen in deze provincies samen.

In juli 2025 heeft Tennet laten weten dat de uitbreiding van het hoogspanningsnet in Flevoland, Gelderland en Utrecht langer op zich laat wachten dan voorzien.¹⁰ Die uitbreiding zal niet voor 2033 gerealiseerd zijn, mogelijk pas in 2035, daardoor zal netcongestie in ieder geval de komende 10 jaar blijven bestaan.

Ook buiten de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht is netcongestie een knelpunt dat de planning van veel woningbouwprojecten raakt. Door onder andere de snelle groei van de elektriciteitsvraag zal netcongestie op korte termijn niet zijn opgelost. Om woningbouwprojecten te kunnen realiseren is het zaak om slimmer en sneller in te kunnen zetten op alternatieve bouw- en aansluitmethoden. Dit soort oplossingen worden momenteel nog bemoeilijkt door Europese regelgeving.

¹⁰ Zie het bericht van Tennet op www.tennet.eu/nl/nieuws/grote-uitbreidingsprojecten-hoogspanningsnet-utrecht-gelderland-en-de-flevopolder-duren-langer-dan-gepland

Wat betreft netcongestie hebben bouwende partijen en gemeenten duidelijkheid en perspectief nodig. Nu ontbreekt het in de beleving van veel gemeenten en sommige provincies aan inzicht. Daarbij zijn er verschillen in hoeveel inzicht netbeheerders kunnen bieden: soms kan men getallen noemen over hoeveel woningen in een regio nog aangesloten kunnen worden, soms niet. Het afkondigen van netcongestie op kleinverbruik hangt daardoor als een zwaard van Damocles boven de woondealafspraken. Deze onzekerheid zorgt er nu soms al voor dat ontwikkelaars afzien van de start van woningbouw, want zonder stroomaansluiting is een woning niet te verkopen.

3.2.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Netcongestie speelt in nagenoeg alle provincies en is het meest voelbaar in Flevoland, Gelderland en Utrecht. We geven hier enkele voorbeelden van woningbouwprojecten die met netcongestie kampen. In de provinciale rapportages zijn meer voorbeelden te vinden.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Amstelkwartier 10B	Amsterdam (Noord-Holland)	123
Bloesemgaerde Noord	Medemblik (Noord-Holland)	50
Cartesiusweg	Utrecht (Utrecht)	2.530
Campus Windesheim	Almere (Flevoland)	500
Appelscha Noord	Ooststellingwerf (Fryslân)	104
Oostergast Zuidhorn	Westerkwartier (Groningen)	145
BSK	Apeldoorn (Gelderland)	5.000
Rivium	Capelle a/d IJssel (Zuid-Holland)	5.476

Figuur 7: tabel met voorbeelden van woningbouwprojecten die kampen met netcongestie

3.2.3 Zicht op oplossingen

Om netcongestie op te lossen en in de toekomst te voorkomen, moet het hoogspanningsnet worden uitgebreid. De uitbreiding van het elektriciteitsnet gaat echter niet snel genoeg, de aanleg van grote elektriciteitsinfrastructuurprojecten duurt nu 8 tot 12 jaar. Veel tijd gaat op aan de locatiekeuze, vergunningstrajecten en juridische procedures. Daar liggen dus ook kansen voor versnelling. TenneT en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei hebben recent een pakket aan maatregelen ontwikkeld om de uitbreiding van het hoogspanningsnet te versnellen.

Naast het verzwaren van het net, is het ook van groot belang dat er stappen worden gezet op lokaal niveau. Gemeenten kunnen stappen zetten met betrekking tot lokale opwek, piekverlaging en netbewuste nieuwbouw. Deze kant van het knelpunt verdient meer aandacht en ondersteuning.

Actieplannen

Eind 2022 is er een Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) opgezet.¹¹ In september 2024 heeft het kabinet in zijn regeerprogramma aangekondigd nog meer regie te gaan voeren, via het LAN, op netcongestie en de toekomstbestendigheid van het elektriciteitsnet. De focus ligt daarbij onder andere op de uitbreiding van het net en op het breder toepassen van al gevonden maatregelen tegen congestie, zoals die in Flevoland, Gelderland en Utrecht al worden uitgevoerd. Het gaat daarbij onder meer om tijdelijke extra elektriciteitsproductie, slimmer gebruik van laadpalen, netbewuste nieuwbouw en stimulering van flexibiliteit bij bedrijven. Waar relevant en mogelijk worden deze maatregelen uitgebreid naar alle regio's met netcongestie.

In Flevoland, Gelderland en Utrecht (FGU) is er een Actieplan Netcongestie. En sinds eind 2024 is er ook een regieteam FGU, waarin netbeheerders, gemeenten, de ACM en provincies elkaar vinden. Zij willen zo komen tot verdere concretisering en uitwerking van oplossingen voor netcongestie, naast de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk.

Uit inventarisaties van provincies blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan:

- Het zo spoedig mogelijk verzwaren van het elektriciteitsnetwerk, zodat er geen wachtrij komt voor kleinverbruik.
- Meer helderheid over hoeveel woningen in elke regio nog aangesloten kunnen worden, middels een dashboard. Hierover zijn in maart 2024 afspraken gemaakt tussen het Ministerie van VRO en netbeheerders, maar dit is nog niet gerealiseerd.
- Dat het door de rijksoverheid vereenvoudigd wordt om bestaande aansluitingen bij functiewijziging te blijven benutten.
- Dat er afdwingbare handvatten komen voor netbewust bouwen, bijvoorbeeld prestatienormen voor de maximale aansluitwaarde per woning.
- Meer experimenteerruimte om te sturen op netbewustheid, zowel binnen woningbouwplannen als tussen deze plannen.

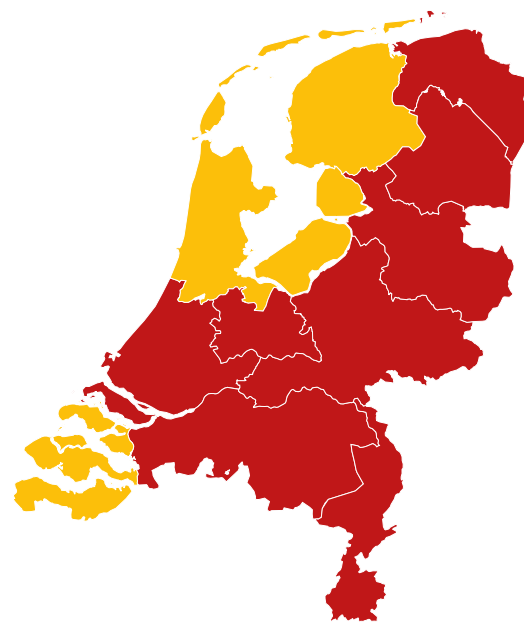
De sleutels voor het realiseren van bovenstaande oplossingen zijn voor een groot deel in handen van de rijksoverheid. Naast de elementen die direct gerelateerd zijn aan het energievraagstuk, zijn hier ook kosten aan verbonden. Netbewust bouwen zorgt voor een aanvullende onrendabele top bij woningbouw (zie ook paragraaf 3.3). Gemeenten en provincies verwachten dat de rijksoverheid duidelijkheid geeft voor de lange termijn en een bijpassend pakket met regels, kennis en financiering beschikbaar maakt. Het helpt als netbeheerders in staat worden gesteld om transportcapaciteit te reserveren voor maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen zoals woningbouw.

Deze rapportage geeft zicht op wat er speelt rond netcongestie en de bouw van nieuwe woningen. Dat laat onverlet dat er ook vanuit andere sectoren inzet nodig is om de netcongestie als geheel te beperken. Ook bij bedrijven en rond onze mobiliteit zijn maatregelen nodig, en netbewuste verduurzaming van bestaande woningen is zeer behulpzaam.

¹¹ Zie hiervoor www.actieprogrammanetcongestie.nl

3.3 Dekking publieke onrendabele toppen

Het beeld bestaat nog wel eens dat woningbouw geld oplevert. Dat verschilt per woningbouwproject, maar in de praktijk is dat vaak niet het geval, en moet er publiek geld geïnvesteerd worden om woningbouw mogelijk te maken. Het verschil tussen de kosten van een woningbouwproject en de marktwaarde van de woningen noemen we een onrendabele top. Deze onrendabele toppen zijn onder te verdelen in publieke tekorten (negatief resultaat voor overheid), private tekorten (negatief resultaat voor marktpartij) en tekorten voor woningcorporaties. Deze paragraaf beperkt zich tot de publieke tekorten, paragraaf 3.4 gaat in op wat er speelt bij woningcorporaties.



Figuur 8: de impact van publieke onrendabele toppen op de woningbouw

Onrendabele toppen worden vooral veroorzaakt door de aankoopkosten van grond, de kosten voor het verplaatsen van bedrijven en kosten voor infrastructuur/bereikbaarheid, bijvoorbeeld als een parkeergarage gerealiseerd moet worden of als er voor een nieuwe woonwijk ook een nieuwe weg moet worden aangelegd. Daarnaast dragen nationale eisen voor de betaalbaarheid van woningen bij aan het financieel tekort, evenals investeringen vanwege klimaatadaptatie. Door stijgende bouwkosten en inflatie neemt de hoogte van de onrendabele toppen de afgelopen jaren toe en komt de realisatie van woningbouwprojecten verder onder druk te staan.

Dekking van onrendabele toppen

Raakt meer dan 50% **Korte termijn impact**

Als de publieke opbrengsten van een woningbouwproject lager zijn dan de kosten, dan zijn er publieke onrendabele toppen, en wordt er in de praktijk later of niet gebouwd. Publieke onrendabele toppen zijn er in heel Nederland, al zijn er grote regionale verschillen. Het gaat om veelal om tekorten van € 10.000 tot € 35.000 per

woning, met uitschieters naar € 60.000. Ruim 50% van de nog te realiseren woningen wordt geraakt door onvoldoende financiële middelen. Er is jaarlijks ruim € 1,6 miljard nodig om dit knelpunt op te lossen. Vaak vangen gemeenten deze tekorten op, met medefinanciering van de rijksoverheid. Gezien de groeiende woningbouwopgave en de beperkte financiële ruimte van gemeenten, is het niet realistisch te verwachten dat zij deze inzet structureel kunnen blijven volhouden.

3.3.1 Impact van de randvoorwaarde

In alle provincies is sprake van onrendabele toppen bij woningbouw. Dat geldt niet voor elk woningbouwproject, maar wel voor veel projecten. Meer dan 50% van de woningbouw heeft hiermee te maken.

De optelsom van onrendabele toppen (toerekenbaar en niet toerekenbaar) per woning varieert veelal van € 10.000 tot € 35.000, met flinke verschillen per regio en per type woningbouwproject, en met uitschieters naar € 60.000. Er is een verschil tussen binnenstedelijke woningbouwprojecten (90% van de projecten heeft een onrendabele top) en buitenstedelijke locaties (55% van de projecten met een onrendabele top). Bij grootschalige stedelijke transformatie moeten er vaak bedrijven worden verplaatst en worden er drastische ingrepen gedaan in de mobiliteitsstructuren (voor fiets, openbaar vervoer en auto). Deze investeringen zorgen ook voor toekomstbestendige steden en dorpen, een deel van deze onrendabele investeringen had ook zonder woningbouw moeten plaatsvinden.

Uit een onderzoek van Rebel in 2024 blijkt dat er jaarlijks voor € 1,6 miljard aan publieke onrendabele toppen is (dat betreft de toerekenbare en de niet-toerekenbare onrendabele top).¹² We houden er rekening mee dat door kostenstijgingen en een gegroeide woondealopgave deze onrendabele toppen inmiddels fors gestegen zijn. Enkele provincies doen vervolgonderzoek om de impact concreter te maken, zowel op regionaal niveau als op projectniveau. Daarnaast stelt Rebel dat knelpunten zoals netcongestie en stikstof leiden tot extra onvoorziene kostenstijgingen. Deze kosten zijn in de onderzoeken nog niet meegenomen. Herstructurering werd buiten de scope van dat onderzoek gehouden.

In de hiervoor genoemde tekorten gaat het vooral om de tekorten in de grondexploitatie. Een groot aantal provincies spreekt in hun rapportages ook over tekorten in de vastgoedexploitatie, waardoor beleggers huiveriger worden om te investeren in betaalbare woningen.

Publieke tekorten zijn niet zondermeer te financieren door gemeenten, zij hebben onvoldoende financiële draagkracht. De achtergrond daarvan is dat de rijksoverheid gemeenten onvoldoende compenseert voor hun taken.¹³ Financiële bijdragen van de rijksoverheid voor woningbouw zijn daarom essentieel. Dit is ook niet nieuw: in het verleden zijn er door de rijksoverheid altijd forse bijdragen gedaan op momenten dat er veel woningen gebouwd moesten worden.¹⁴

¹² Zie 'Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland' van Rebel, gepubliceerd in augustus 2024.

¹³ Zie het rapport 'Afrekenen met disbalans' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (maart 2025). En zie het advies van de Raad van State bij de Miljoenennota 2025 van 17 september 2024.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het essay van Heurkens et al., Financiering van gebiedstransformatie uit 2020. Gepubliceerd via het programma Stedelijke Transformatie.

3.3.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Publieke onrendabele toppen spelen als knelpunt in heel Nederland, dit raakt grote en kleine woningbouwprojecten. Hierna noemen we enkele voorbeelden. In de provinciale rapportages over de randvoorwaarden zijn meer voorbeelden te vinden.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Spoorzone	Oss (Noord-Brabant)	2.300
Entree	Zoetermeer (Zuid-Holland)	6.738
Regiopoort	Nijkerk (Gelderland)	3.500
Poort van Hoorn	Hoorn (Noord-Holland)	6.000
Reevedelta	Kampen (Overijssel)	3.600
Bestaande stad Heerlen	Heerlen (Limburg)	1.468
Acht oan de Diken	Achtkarspelen (Fryslân)	88
Scheldekwartier	Vlissingen (Zeeland)	368

Figuur 9: tabel met voorbeelden van woningbouwprojecten die worden belemmerd door onrendabele toppen.

3.3.3 Zicht op oplossingen

Dat het dekken van onrendabele toppen noodzakelijk is, is al vele jaren in beeld. De afgelopen jaren zijn er daarom door de rijksoverheid substantiële bedragen uitgetrokken voor steun. Die steun is vooral verleend via de Woningbouwimpuls. Via zes verschillende rondes is er in de afgelopen jaren in totaal meer dan € 1,1 miljard aan uitgegeven. Hoewel dat een fors bedrag is, is het niet voldoende. Per jaar is er ruim € 1,6 miljard nodig voor het dekken van publieke onrendabele toppen.

Structurele rijksfinanciering

Gemeenten hebben tot nu toe een groot deel van de financiële lasten gedragen, maar dat is niet vol te houden als de gemeentefinanciering krap blijft en de opgave groeit. Publieke tekorten zijn niet incidenteel, daarom is er structurele rijksfinanciering nodig. Het is noodzakelijk dat de rijksoverheid langjarig en met grote volumes middelen voor de onrendabele investeringen beschikbaar stelt. Alleen dan kunnen gemeenten en woningbouwpartners langjarige plannen maken, op basis van financiële zekerheid.

We zien dat waar grootschalige gebiedsontwikkelingen plaatsvinden, men over het algemeen tevreden is over Woningbouwimpuls en de subsidie voor woningbouw en mobiliteit (WoMo). In regio's waar sprake is van kleinere projecten en waar het ontbreekt aan ambtelijke slagkracht en expertise, is de kans op toekenning van deze subsidies echter klein. Gemeenten ervaren het proces soms als een competitie waarin zij bij voorbaat weinig kans maken op toekenning.

Diverse provincies investeren zelf in de dekking van onrendabele toppen. De middelen die vanuit de rijksoverheid tot nu toe beschikbaar zijn gesteld, waren incidenteel en konden op een paar plekken een deel van de tekorten dekken. Er zijn gelukkig positieve ontwikkelingen om aan de tekortkomingen van deze rijksaanpak tegemoet te komen, met meer mogelijkheden voor kleinschaliger woningbouw, minder vereisten en een meer structurele insteek, zoals met de realisatiestimulans voor woningbouw. Op deze weg willen we graag verder. Daarbij zal er wel meer budget nodig zijn, want op dit moment hebben veel gemeenten te weinig middelen voor de cofinanciering van rijksbijdragen. Gemeenten moeten voldoende financiële armslag hebben om te kunnen investeren in woningbouw en bijbehorende voorzieningen.

Voor enkele specifieke regio's met veel kleine projecten en hogere onrendabele toppen, is de realisatiestimulans zeker niet voldoende. Een regeling die provincies in staat stelt om deze gemeenten financieel te ondersteunen zonder veel administratieve lasten is gewenst, ook omdat juist gemeenten in deze regio's minder financiële en uitvoerende slagkracht hebben. Dit zou een regeling kunnen zijn die lijkt op de voormalige ISV-regeling.

Naast dat er sowieso meer geld nodig zal zijn, zijn er wel mogelijkheden om de omvang van de kosten wat te beperken. Vergroting van de inhoudelijke en juridische deskundigheid en de onderhandelingsvaardigheden van ambtenaren en wethouders draagt bij aan beperking van de kosten. Het doen van onderzoeken rond onrendabele toppen is daarbij in diverse provincies ook een middel gebleken dat bijdraagt aan kennisdeling. Aan de hand van deze onderzoeken kan ook beter worden gestuurd en het biedt handvaten voor regionaal maatwerk.

Voorkeursrecht en actieve grondverwerving

Door het vestigen van voorkeursrecht en door actieve grondverwerving kunnen gemeenten meer regie voeren op de ontwikkelkosten en de snelheid, maar dat levert niet altijd grote financiële voordelen op. Actieve grondverwerving vereist wel dat gemeenten een gezonde financiële positie hebben. Ook is voor goed uitgevoerd actief grondbeleid expertise nodig die lang niet in alle gemeenten aanwezig is, zie ook paragraaf 3.5. Het ministerie onderzoekt ook mogelijkheden om gemeenten te steunen bij actieve grondverwerving, net als enkele provincies dat doen.

Naast het toevoegen van meer woningen in een plangebied zijn er ook andere oplossingen mogelijk, bijvoorbeeld door zogenaamde 'bouwstroomprojecten'. Door voorspelbaarheid en standaardisering kunnen bouwkosten lager worden. Niet bij elke woonwijk en in elke gemeente het wiel steeds opnieuw uitvinden, maar eisen en processen standaardiseren, optimaliseren en de schaal vergroten. Ook kritisch zijn op het programma van eisen voor de openbare ruimte kan bijdragen aan minder ontwikkelkosten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het kritisch kijken naar parkeernormen of het gebruik maken van de mogelijkheden van industriële woningbouw.

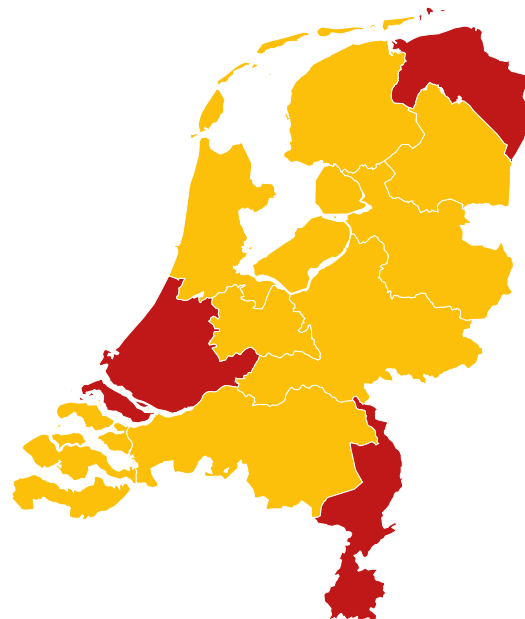
Tot slot, hoewel de term 'onrendabele top' doet vermoeden dat deze volledig zijn op te lossen met geld, vergen de onderliggende oorzaken van de onrendabele toppen vaak ook andere oplossingen. Zo kunnen stikstof en netcongestie leiden tot meer kosten en daardoor een hogere onrendabele top. Maar zelfs als er meer geld zou zijn, is de netcongestie niet per sé opgelost. In andere paragrafen binnen dit hoofdstuk belichten we daarom ook oplossingsrichtingen voor stikstof (3.1), netcongestie (3.2), ambtelijke capaciteitstekorten (3.4) en mobiliteit (3.6.1).

3.4 Investeringscapaciteit corporaties

In de woondeals zijn afspraken gemaakt over het realiseren van corporatiewoningen. Deze afspraken gaan over de realisatie van minstens 30% sociale huurwoningen en middenhuurwoningen en over de verduurzaming van woningen. Corporaties leveren daarnaast een belangrijke bijdrage aan betaalbaarheid en leefbaarheid.

Corporaties maken prestatieafspraken. Op landelijk niveau maken de rijksoverheid, Aedes, de Woonbond en de VNG samen Nationale Prestatieafspraken. Deze afspraken worden op gemeentelijk niveau vertaald in afspraken tussen gemeente, huurdersorganisaties en woningcorporaties. Deze afspraken vormen een belangrijke basis voor de realisatie van de woondeals.

In december 2024 zijn de Nationale Prestatieafspraken herijkt. Zo is afgesproken dat er tot en met 2034 in totaal ruim 300.000 woningen gerealiseerd worden. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over het verduurzamen en aardgasvrij maken van woningen. En er zijn afspraken gemaakt over het uitfasen van woningen met slechte energielabels. Voor het bouwen en verduurzamen van woningen is investeringscapaciteit nodig, er moet geld zijn om een en ander uit te voeren.



Figuur 10: impact onvoldoende investeringscapaciteit corporatie op woningbouw.

Investeringscapaciteit corporaties

Raakt tot 10%

Middellange termijn

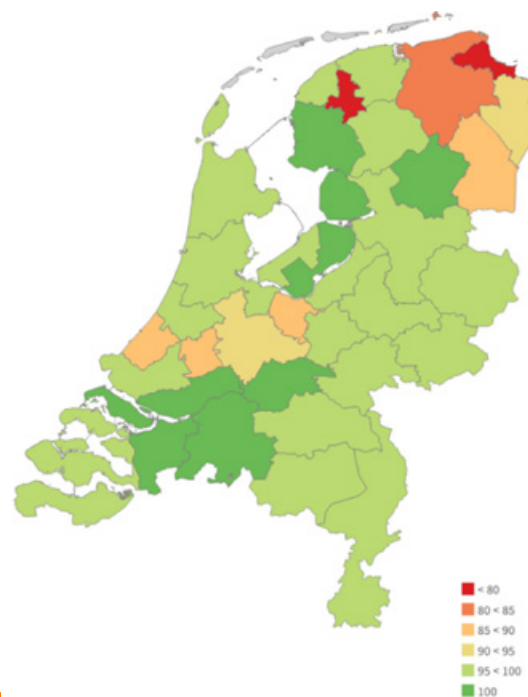
Circa 30% van alle woningbouw moet door woningcorporaties gerealiseerd worden. Hoewel de huurbevriezing niet doorgaat, is de investeringscapaciteit van corporaties in diverse regio's nog steeds onvoldoende. Dit leidt al voor 2030 tot knelpunten bij heel wat woningcorporaties. Er is zo'n € 5 miljard te weinig. Naar schatting kan daardoor een derde van de corporatieopgave niet worden gerealiseerd.

Als corporaties niet voldoende bouwen, zullen onder andere aandachtsgroepen minder snel woonruimte kunnen vinden. Dit is niet goed voor hen en dat leidt tot hogere uitgaven voor zorg en ondersteuning. Voor de korte termijn biedt het afschaffen van de Vennootschapsbelasting en de ATAD-regels meer investeringsruimte. De langere termijn vraagt om een meer fundamentele aanpassing van de corporatiefinanciering, om het draagvlak voor onderlinge solidariteit te behouden en om te voorkomen dat corporaties nu al minder gaan investeren.

3.4.1 Impact van de randvoorwaarde

De nieuwbouwproductie van corporaties is sinds de eerste Nationale Prestatieafspraken in 2022 met 40% gegroeid. Die stijgende lijn moet worden doorgezet.

Toen er in 2025 werd aangestuurd op een huurbefriezing, bleek dat een enorme impact te hebben op het realiseren van de aantallen woningen die zijn opgenomen in de woondeals. Dat raakte niet alleen de woningen die door woningcorporaties moeten worden gerealiseerd. Doordat er bij woningbouwprojecten allerlei afspraken gemaakt worden tussen de ontwikkelende partijen, raakt dat ook de grondexploitatie van woningbouwlocaties met gemengd aanbod (koop en sociale huur). Deze en andere ongewenste effecten zijn door minister Keijzer beschreven in de Dilemmanota die op 20 mei 2025 naar de Tweede Kamer is gestuurd.¹⁵ Hoewel inmiddels is afgezien van de huurbefriezing, heeft dit het vertrouwen van de sector in stabiel overheidsbeleid wel beïnvloed. Dit leidt ertoe dat sommige woningcorporaties voorzichtiger opereren en terughoudender zijn met investeringen die hun financiële ratio's onder druk zetten.



*Figuur 11: Nationale Prestatieafspraken.
Doorrekening van OrtecFinance en ABF Research*

Ortec Finance en ABF Research hebben op het niveau van de woondealregio's de haalbaarheid van de Nationale Prestatieafspraken doorerekend voor de periode tot en met 2034.¹⁶ Hieruit blijkt dat de gemaakte afspraken over nieuwbouw, betaalbaarheid en verduurzaming tot en met 2034 op nationale schaal grotendeels kunnen worden uitgevoerd. Tegelijk laat de doorrekening zien dat in een substantieel aantal regio's corporaties al voor 2030 niet meer aan het financieel beoordelingskader van Autoriteit woningcorporaties en Waarborgfonds Sociale Woningbouw zullen kunnen voldoen. Vóór 2034 zullen corporaties al stoppen met investeren, zodat ze op de lange termijn voldoende geld hebben om de bestaande woningen in stand te kunnen houden. De planvorming van één derde van de nieuwbouwwoningen komt onder druk te staan als het financieel perspectief van woningcorporaties niet binnen enkele jaren verbetert. Zonder dat financieel perspectief valt het draagvlak voor onderlinge solidariteit weg.

Omdat corporatiewoningen 30% van de nieuwbouwpoging vormen, maken we de inschatting dat circa 10% van de totale woningbouw hierdoor geraakt wordt. Als het tekort aan sociale huurwoningen verder groeit, nemen de wachttijden toe en kunnen aandachtsgroepen moeilijker een passende woning vinden. Dat is niet goed voor deze woningzoekenden. Het zal bovendien leiden tot hogere kosten voor zorg en ondersteuning.

Overigens heeft dit knelpunt ook impact op de periode na 2034. Als er door de woningcorporaties

¹⁵ Zie 'Dilemmanotie huurbefriezing' van 20 mei 2025 van de Raad Fysieke Leefomgeving (RFL) <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D22729&did=2025D22729>

¹⁶ Zie de 'Nationale Prestatieafspraken Herijking' van december 2024, uitgevoerd door Ortec Finance en ABF Research.

tot en met 2034 wel stevig geïnvesteerd wordt, drogen de investeringsmogelijkheden na 2034 op. Corporaties hebben dan niet genoeg vermogen meer om dan nog te investeren in nieuwbouw en verduurzaming, ze dreigen beheersorganisaties te worden, terwijl ook dan woningbouw heel hard nodig zal zijn.

3.4.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Dit knelpunt speelt landelijk, maar wel met grote verschillen tussen de regio's. Dit knelpunt speelt niet zozeer bij concrete woningbouwprojecten, maar vooral als naar het geheel van de opgaven van woningcorporaties wordt gekeken. Niettemin, noemen we enkele woningbouwprojecten die mogelijk niet doorgaan omdat er onvoldoende investeringskracht bij woningcorporaties is.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Beethoven (verhoogde opgave)	Regio Zuidoost Brabant (Noord-Brabant)	5.100
Spoordok	Leeuwarden (Fryslân)	2.200
Acht oan de Diken	Achtkarspelen (Fryslân)	88
Stadshavens	Groningen (Groningen)	250

Figuur 12: tabel enkele woningbouwprojecten die mogelijk niet doorgaan omdat er onvoldoende investeringskracht bij woningcorporaties is.

3.4.3 Zicht op oplossingen

Om woningcorporaties meer investeringscapaciteit te geven, biedt vrijstelling van de vennootschapsbelasting, zoals onder andere bepleit door de Woningbouwcoalitie een oplossing voor de korte termijn.¹⁷ Ook het afschaffen van ATAD-regels levert voor de korte termijn extra investeringscapaciteit op en houdt daarmee de realisatie van corporatiewoningen op stoom.

Deze twee stappen bieden tijd om parallel daaraan een duurzaam investeringsmodel voor woningcorporaties te ontwikkelen. Met de aangekondigde versoepeling van Europese staatssteunregels is al een positieve stap gezet om de bouw van woningen in het betaalbare segment beter te kunnen ondersteunen. Om de realisatie van sociale huurwoningen na 2034 niet stil te laten vallen, is het nodig om nu al te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat ook na 2034 corporaties kunnen investeren in betaalbare nieuwbouw en investeringen in bestaande woningen.

Actief grondbeleid van gemeenten kan eraan bijdragen dat ze bouw kavels voor een betaalbare prijs aan corporaties kunnen aanbieden. Dit kan eventueel worden gecombineerd met een gemeentelijk fonds voor onrendabele toppen van corporaties, waarin ontwikkelaars met een positief rendement een bijdrage storten als in hun project geen sociale huur is opgenomen.

Het helpt als woningcorporaties ook voor middenhuurwoningen door het Waarborgfonds Sociale

¹⁷ Bron: Uitvoeringsagenda Wonen 29 februari 2024 Aedes, IPO, VNG en anderen
<https://aedes.nl/media/document/uitvoeringsagenda-wonen>

Woningbouw geborgde leningen te kunnen aantrekken. Dat leidt tot een lagere rente, minder uitgaven en daarmee meer mogelijkheden om meer woningen te realiseren.

De huidige praktijk laat zien dat corporaties qua samenwerking en groei van investeringen al stappen maken. Voorkomen moet worden dat woningcorporaties te voorzichtig begroten en dat daardoor beschikbare investeringscapaciteit onbenut blijft. Door de knelpunten in kaart te brengen en transparant te maken, ontstaat draagvlak voor collegiale investeringen en wordt voorkomen dat corporaties te weinig investeren. Het op dit punt versterken van de samenwerking in de regio leidt tot oplossingen. Laat corporaties in de regio gezamenlijk in beeld brengen hoe zij invulling geven aan de opgave die vanuit de provincie en gemeenten wordt gedefinieerd, bepaal met elkaar waar de gaten vallen en zoek naar oplossingen. Als dit onvoldoende van de grond komt, kan de overheid aansturen op het minder vrijblijvend maken van het stelsel van collegiale financiering of sturen op een minimale investeringsplicht voor woningcorporaties.

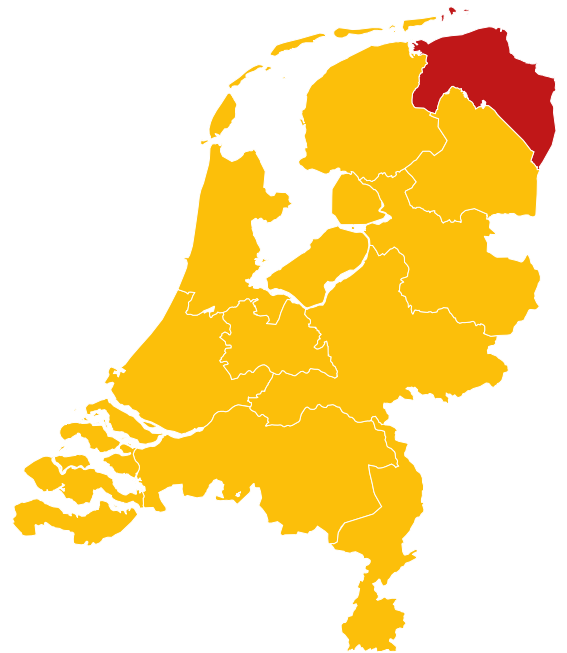
3.5 Tekort ambtelijke capaciteit

Een groeiend knelpunt bij woningbouw zit in de uitvoering: er is een tekort aan ambtelijke capaciteit om woningbouwplannen tot ontwikkeling en uitvoering te brengen en omgevingsbeleid op orde te brengen. Een belangrijke oorzaak van dit tekort is de groeiende omvang van de opgave: er moeten meer woningen worden gerealiseerd. Elk woningbouwproject vereist inspanningen van ambtenaren. Als er meer projecten gerealiseerd moeten worden, zijn er ook meer ambtenaren nodig. Gemeenten komen handen tekort voor de planvoorbereiding, vergunningverlening, projectbegeleiding en het kostenverhaal.

Ook neemt de complexiteit rond woningbouw toe, waardoor er per plan meer ambtelijke inzet nodig is. Ambtenaren moeten uitzoeken of de woningbouwplannen aansluiten op de beschikbare capaciteit op wegen en in het openbaar vervoer.

Er moet rekening gehouden worden met het veranderende klimaat, met natuurwetgeving, met netcongestie en met stikstof. Voor woningbouw is diverse specialistische kennis nodig, die niet altijd in de eigen organisatie beschikbaar is.

Om als gemeente effectief regie te kunnen voeren op woningbouw, is het essentieel te beschikken over een actuele omgevingsvisie, een volkshuisvestingsprogramma en actuele omgevingsplannen. Ook daarvoor hebben veel gemeenten onvoldoende expertise in huis.



Figuur 13: impact tekort ambtelijke capaciteit op de woningbouw.

Tekort aan ambtelijke capaciteit

Raakt 20% tot 30% Korte termijn impact

Omdat er een miljoen woningen gebouwd moeten worden, en doordat de uitvoering complexer wordt, is meer ambtelijke capaciteit nodig voor woningbouw. De ambtelijke capaciteit schiet bij veel gemeenten tekort, vooral bij kleine gemeenten. Ze kampen met een tekort aan menskracht en deskundigheid. Provincies die nader onderzoek hebben

gedaan geven aan dat 20% tot 30% van de bouwprojecten wordt vertraagd door het ambtelijk tekort. Er is structurele financiering nodig, minstens circa € 160 miljoen per jaar, zodat gemeenten minder afhankelijk zijn van dure inhuur. Opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling kunnen helpen om de instroom en de deskundigheid te vergroten. Efficiënter werken, onder meer door samenwerking en typegoedkeuringen, draagt ook bij aan de oplossing van dit knelpunt.

3.5.1 Impact van de randvoorwaarde

Een aantal provincies heeft in kaart gebracht hoeveel woningbouwprojecten geraakt worden door het tekort aan ambtelijke capaciteit. Hun inschatting is dat nu al 20% tot 30% van de projecten vertraging oploopt door het tekort. De impact is het grootst bij kleinere gemeenten en bij gemeenten die een schaa sprong moeten maken.

Krappe arbeidsmarkt

Het tekort aan ambtelijke capaciteit speelt zowel kwantitatief als kwalitatief. Beide zijn een gevolg van de krappe arbeidsmarkt. Het kwalitatieve tekort is groter geworden door onder meer de komst van de Omgevingswet, complexere binnenstedelijke bereikbaarheidsvraagstukken en doordat een grotere woningbouwambitie vraagt om actiever grondbeleid en steviger kostenverhaal. Veel gemeenten missen hierbij dezelfde expertises en concurreren om de gunsten van de mensen met deze expertise. Het gaat dan voornamelijk om planeconomen, vastgoedjuristen, projectmanagers, vergunningverleners, planjuristen en verkeerskundigen.

Het niet beschikbaar hebben van voldoende mensen, met voldoende ervaring, expertise en lokale binding, vertraagt de ontwikkeling en uitvoering van woningbouwprojecten. Daarbij is het voor met name kleinere gemeenten ondoenlijk om steeds ad hoc aanvragen te doen voor subsidieregelingen. Dit is ingewikkeld en arbeidsintensief. Op de achtergrond speelt dat de complete financiering van gemeenten niet op het noodzakelijke niveau is, zo is ook onderschreven door onder meer de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur.¹⁷ Zeker zolang de Wet versterking regie volkshuisvesting niet is vastgesteld, gaan er onvoldoende structurele middelen naar de gemeenten om alle taken rond woningbouw uit te voeren.

In voormalige krimpregio's beschikken gemeenten soms nauwelijks meer over teams die woningbouw kunnen regisseren en uitvoeren. En in kleinere gemeenten ondervindt men qua personele bezetting concurrentie van gebieden waar grootschaliger woningbouw vorm krijgt, zowel bij inhuur van externen als bij het in dienst nemen van personeel.

In Gelderland is onderzoek gedaan naar het tekort aan ambtelijke capaciteit. Hieruit blijkt dat elke gemeente daar minstens 2 tot 4 fte tekort komt om adequaat te werken aan de uitvoering van de woondeal. Op de schaal van deze provincie telt dat op tot een tekort van 100 tot 200 fte. Zuid-Holland schat het tekort op ruim 400 fte en Noord-Brabant op 340 fte. Het onderzoek van Gelderland diende als basis voor een landelijke inschatting, waaruit bleek dat voor heel Nederland het tekort zo'n 2.000 fte omvat.¹⁸ Uitgaande van € 80.000 bruto per jaar gemiddeld, gaat het om minstens € 160 miljoen per jaar. Een toets van de VNG heeft het indicatief over een bedrag van circa € 60 miljoen per jaar voor alleen de uitvoering van het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting'.¹⁹

¹⁷ Zie het rapport 'Afrekenen met disbalans' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (maart 2025).

En zie het advies van de Raad van State bij de Miljoenennota 2025 van 17 september 2024.

¹⁸ Zie het rapport 'Ambtelijk capaciteitstekort woningbouw' van Brink, gepubliceerd op 22 januari 2024.

¹⁹ Zie de 'Uitvoeringstoets Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting' van de VNG, gepubliceerd in september 2023.

Met name kleine gemeenten hebben moeite om personeel aan zich te binden, omdat ze qua arbeidsvoorwaarden minder kunnen dan grote gemeenten. Een aantal gemeenten merkt zelfs dat niet meer op openstaande vacatures wordt gereageerd. En externe inhuur heeft als nadeel dat lokale kennis ontbreekt en dat de continuïteit niet wordt gewaarborgd, terwijl er wel hoge kosten zijn. Woningbouwpartners zoals ontwikkelaars en bouwers herkennen dit probleem.

3.5.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Dit knelpunt speelt in heel Nederland. We noemen enkele voorbeelden van woningbouwprojecten die belemmerd worden door het tekort aan ambtelijke capaciteit. In de provinciale rapportages over de randvoorwaarden zijn meer voorbeelden te vinden.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Stationstuinen	Barendrecht (Zuid-Holland)	3.500
Diverse projecten	Heerlen (Limburg)	
Stad aan de Oude IJssel	Doetinchem (Gelderland)	4.000
Spuikom	Vlissingen (Zeeland)	330
Entree	Zoetermeer (Zuid-Holland)	6.738
KennisAs	Ede / Wageningen (Gelderland)	4.000

Figuur 14: tabel enkele voorbeelden van woningbouwprojecten die belemmerd worden door het tekort aan ambtelijke capaciteit.

De gemeente Heerlen heeft begin 2025 het loket voor woningbouwprojecten gesloten omdat de organisatie overbelast was. In de gemeente Simpelveld is geen woonambtenaar meer beschikbaar. In een aantal gemeenten in de provincie Groningen is geconstateerd dat een deel van de vergunde woningbouw niet in uitvoering wordt genomen door de initiatiefnemer, waarbij gemeenten onvoldoende expertise hebben om dit probleem effectief aan te pakken.

3.5.3 Zicht op oplossingen

Het oplossen van het tekort aan ambtelijke capaciteit vraagt om een gezamenlijke aanpak van de rijksoverheid, provincies en gemeenten. De oplossingen moet structureel van aard zijn, omdat incidentele subsidies weinig zoden aan de dijk zetten bij een structurele opgave. De rijksoverheid investeert momenteel totaal zo'n € 35 miljoen per jaar in ambtelijke capaciteit, maar dat is incidenteel geld (het stopt na 2026) en is helaas ruim onvoldoende.

Er is vanuit de rijksoverheid al een 'flexpoolregeling', waarmee provincies gemeenten kunnen ondersteunen. Veel gemeenten maken hier gebruik van, maar deze regeling is niet voldoende en niet structureel, hij stopt op een gegeven moment weer. Daardoor is er geen basis om een stevige organisatie op te bouwen die tot een fors hogere woningbouwproductie kan komen.

Expertnetwerken

Provincies dragen bij door diverse expertnetwerken op te zetten en te financieren, die gemeenten ondersteuning bieden. Deze netwerken opereren naast het Expertteam Woningbouw van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De inzet van de RVO is waardevol en kan worden ingezet bij specifieke problemen, maar dit team ontbeert vaak lokale kennis en de steun is kortdurend. Ook is er in Gelderland een provinciebreed traineeship opgezet om meer jonge medewerkers voor volkshuisvesting aan te trekken en om hen goed te begeleiden. Deze medewerkers zijn gedetacheerd bij gemeenten en ze ontmoeten elkaar ook regelmatig, wat stimulerend voor hen is.

Ook stimuleren provincies samenwerking tussen gemeenten, bijvoorbeeld door regionaal een pool in te richten met gedeeld personeel. Dat maakt het mogelijk om interessantere banen aan te bieden (meer specialisatie, meer schaalgrootte, omvangrijker werkingsgebied), om betere salarissen te betalen, om tot meer kennisuitwisseling te komen en om te komen tot een efficiëntere inzet van de ambtelijke capaciteit. Voor die samenwerking is wel onderling vertrouwen tussen gemeenten nodig, en dat is er nog niet altijd.

Opleidingen

Een belangrijke stap om te komen tot deskundigheidsbevordering, is dat er opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling komen. Alleen al voor een begrip van de randvoorwaarden is heel wat kennis nodig, nog los van alle regelgeving en de procedures rond woningbouw. Dit is nodig om de instroom van nieuwe jonge medewerkers te vergroten en om de deskundigheid van huidige medewerkers te vergroten. Samenwerking met hogescholen lijkt hierbij heel passend. Een voorbeeld is dat de Amsterdam School of Real Estate een opleidingsmodule integrale gebiedsontwikkeling aanbiedt. Deze module is bedoeld om de kennis van medewerkers van gemeenten en van de provincies Noord-Holland en Flevoland te versterken.

Efficiëntere werkprocessen

Ook het efficiënter inrichten van werkprocessen helpt om meer gedaan te krijgen. Zo kan de bredere inzet van typegoedkeuring bij woningbouw een flinke efficiëntieverbetering en kwaliteitsslag opleveren. Een inschatting van de provincie Gelderland laat zien dat bij grotere inzet van dit instrument voor heel Nederland honderden fulltimebanen minder nodig zijn. Dit omdat er dan niet meer per woning of wijk gekeken hoeft te worden of alles aan de regels voldoet, want dat staat bij voorbaat al vast bij typegoedkeuringen die nationaal van toepassing zijn. Ook strategischer bepalen welke woningbouwprojecten aandacht krijgen (portfoliomanagement) en parallel plannen kunnen binnen gemeenten efficiencywinst opleveren.

In paragraaf 3.1 is genoemd dat er nog veel werk verzet moet worden voor het beoordelen van al eerder verleende vergunningen rond stikstof. Dat zou veel extra ambtelijke capaciteit kosten. We vragen de rijksoverheid om te komen tot een passende oplossing voor dit specifieke vraagstuk, zodat gemeenten hun ambtelijke capaciteit effectief kunnen blijven inzetten voor de woningbouwopgave.

Voorspelbaar beleid

Tot slot, de rijksoverheid kan bijdragen aan een efficiënte inzet van de beschikbare ambtelijke capaciteit met consistent en voorspelbaar beleid. Bijvoorbeeld de ontwikkelingen op de huurbevrozing hebben veel ambtelijke inzet gevraagd, omdat het een heroriëntatie vroeg op de nieuwe financiële kaders.

Ook de discussies over het aandeel sociale huur bij nieuwbouw zijn niet helpend, het is belangrijk dat hierover knopen worden doorgehakt en dat dit wettelijk wordt vastgelegd. Consistent beleid is een belangrijke sleutel om de ambtelijke inzet te optimaliseren. Dit helpt overigens ook voor een efficiënte inzet van de beperkte capaciteit bij woningcorporaties en marktpartijen.

3.6 Overige randvoorwaarden

Er zijn meer knelpunten voor woningbouw, maar die spelen in minder regio's of hebben minder impact. Het gaat dan onder meer om investeringen in bereikbaarheid, herstructurering en knelpunten vanwege spuitzones in het kader van gewasbescherming. We zetten in deze paragraaf kort op een rij wat er nog meer speelt en in welke regio's dat vooral speelt. In de betreffende provinciale rapportages is hierover meer informatie te vinden.

3.6.1 Investerings in bereikbaarheid

Voor woningbouw zijn meestal ook investeringen in bereikbaarheid nodig. Want mensen moeten elkaar kunnen ontmoeten, mensen moeten werken en mensen willen recreëren. Daarom moeten mensen kunnen reizen van de ene plek naar de andere. Om dat mogelijk te maken, moet de bereikbaarheid van nieuwe woongebieden op orde zijn, voor fiets, openbaar vervoer en de auto.

Voor vier provincies zijn investeringen in bereikbaarheid cruciaal voor de woningbouw. Zonder forse investeringen in multimodale bereikbaarheid (fiets, openbaar vervoer en auto) en grotere inzet op de mobiliteitstransitie (minder automobiliteit) staan veel woningbouwplannen in Zuid-Holland, Gelderland, Utrecht en Flevoland op losse schroeven. Het gaat dan niet alleen om investeringen die rechtstreeks aan een specifieke woonwijk te koppelen zijn, maar ook om grote investeringen op het netwerk niveau. Denk dan aan nieuw openbaar vervoer, zoals de Merwedelijn of het faciliteren van een frequentieverhoging op het spoor bij Lelystad en Harderwijk. Ook het robuust maken van het hoofdwegennet is nodig, onder meer via de aanpak van bijvoorbeeld knooppunt Hoevelaken en de verbreding van de A6 tussen Almere en Lelystad. Deze investeringen zijn noodzakelijk om de regionale en nationale bereikbaarheid op orde te houden. Het budget dat de rijksoverheid beschikbaar stelt via het Mobiliteitsfonds is vooralsnog ontoereikend.

Naast investeren in infrastructuur is het ook nodig dat er intensiever en structureler wordt ingezet op de mobiliteitstransitie. Het gaat dan om het anders invullen van vervoer: meer wandelen, fietsen, openbaar vervoer en deelmobiliteit, en een minder grote rol van de auto. Die transitie draagt bij aan leefbaarheid, veiligheid, gezondheid en geeft meer ruimte in het stedelijk gebied voor andere functies. De provincies willen zich inzetten voor de mobiliteitstransitie, maar hebben de rijksoverheid nodig als partner voor langjarige financiering en voor samenwerking rond programma's die gericht zijn op gedragsverandering.

3.6.2 Herstructurering

Juist in gebieden met een lage woningwaarde en geringe groei vraagt woningbouw om een zorgvuldig proces. Uitbreidingsnieuwbouw gaat dan meestal hand in hand met een sloop-nieuwbouwopgave; een herstructureringsopgave. Door de herontwikkeling van verouderde woongebieden wordt de

kwaliteit van de leefomgeving verbeterd. Dit voorkomt dat er probleemwijken ontstaan en zo wordt bijgedragen aan toekomstbestendige wijken en dorpen. Herstructurering en transformatie zijn vaak ook de hefboom voor extra nieuwbouw, door verdichting en functiewijziging ontstaat ruimte voor extra nieuwbouwwoningen.

Herstructurering doet zich vooral voor in Groningen, Fryslân, Drenthe, Zeeland, Limburg en Noord-Brabant. Het speelt daar waar voorheen minder vraag was naar woningen en waar de woningwaarde lager is dan het gemiddelde in Nederland.

Herstructurering gaat gepaard met publieke onrendabele toppen (zie paragraaf 3.3), maar de bestaande rijksregelingen zijn niet geschikt voor herstructureringsprojecten, omdat er netto onvoldoende woningen worden toegevoegd. Veel provincies hebben al regelingen waarmee een deel van de publieke onrendabele tekorten kunnen worden gedekt. Zij betalen dit uit eigen middelen. De provincies vragen de rijksoverheid om een langjarige financiële bijdrage vergelijkbaar met het eerdere Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Daarnaast is het nodig om te investeren in kennisontwikkeling en –verspreiding rond herstructurering.

3.6.3 Spuitzones

In provincies met veel landbouwgebieden zorgen spuitzones voor een fors probleem voor de woningbouw. Gewasbeschermingsmiddelen kunnen schadelijk zijn voor de volksgezondheid, daarom mag er niet dichtbij woningen gespoten worden. Vooral de lelieeteelt brengt een grote sproeicirkel met zich mee. Ook fruitboomgaarden en andere teelten zorgen voor spuitzones. Woningbouw kan niet gerealiseerd worden in de nabijheid van zulke agrarische bedrijven, of bedrijven moeten tegen hoge kosten worden opgekocht of schadeloosgesteld.

Dit probleem speelt vooral in Groningen, Flevoland, Drenthe, Zeeland, Limburg en Gelderland. Het probleem beperkt zich echter niet tot enkele provincies, dit speelt in heel Nederland daar waar woningbouwprojecten (deels) binnen 50 meter van agrarisch areaal liggen waar gewassenbeschermingsmiddelen gebruikt worden of gebruikt zouden kunnen worden.

Hoewel er geen wettelijke afstandsnorm bestaat, wordt er in de praktijk vaak een afstand van 50 meter voor een spuitzone gehanteerd. De Raad van State, heeft zich uitgesproken over spuitzones en bevestigd dat een afstand van 50 meter als veilig kan worden beschouwd. Op dit moment is er geen onderbouwing dat een kortere afstand dan 50 meter veilig is. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft inmiddels een onderzoeksopdracht geformuleerd voor het RIVM en de Wageningen Universiteit, waarvan in 2026 de eerste resultaten worden verwacht.

Conclusies

4.1	Uitkomsten inventarisatie per randvoorwaarde	39
4.2	Realisatie woondeals in het geding	41
4.3	Werken aan oplossingen	42



Conclusies

In voorliggende rapportage is voor de vijf belangrijkste knelpunten voor de woningbouw in Nederland op een rij gezet wat de impact is. Vele mensen hebben eraan meegewerkt om tot dit overzicht te komen. Niet van elk knelpunt is er nu een compleet en zeker beeld, de vraag is ook of dat haalbaar is, maar deze rapportage levert wel veel meer inzicht op dan er de afgelopen jaren was. Dat helpt bij het prioriteren en bij het werken aan oplossingen.

Veel woningbouwprojecten kampen niet met één knelpunt, maar met meerdere. De praktijk laat zien dat er veel onderlinge afhankelijkheden zijn tussen de knelpunten, dat maakt oplossingen vinden niet eenvoudiger. Dan spelen bijvoorbeeld onrendabele toppen een rol, onzekerheid rond netcongestie en stikstof. Technische oplossingen voor netcongestie zijn er soms wel, maar dat brengt dan meerkosten met zich mee, met een hogere onrendabele top tot gevolg. Of stikstofverhindert dat de netcongestie wordt opgelost. Regelmatig kan een mobiliteitsknelpunt ook alleen worden opgelost als de stikstofproblemen zijn opgelost. Zo moeten projectleiders van woningbouwprojecten vaak een complexe puzzel leggen.

Bij het oplossen van de knelpunten is het van groot belang dat de oplossingen substantieel genoeg zijn, niet al te ad hoc. Want als oplossingen niet substantieel zijn, dan zorgen nieuwe ontwikkelingen (zoals gerechtelijke uitspraken of nieuwe ad hoc subsidieregelingen) ervoor dat de woningbouwpuzzel steeds opnieuw gelegd moet worden. Stabiel en juridisch houdbaar beleid is nodig zodat langjarige zekerheid ontstaat over mogelijkheden en onmogelijkheden. Stabiel beleid zorgt ook voor een efficiëntere inzet van de beperkte ambtelijke capaciteit.

Transparantie over knelpunten is essentieel om tot oplossingen te komen. Bij het maken van de rapportage bleek die openheid niet altijd vanzelfsprekend. Gemeenten vrezen dat het inzichtelijk maken van knelpunten leidt tot minder subsidies van de rijksoverheid. En ontwikkelaars vrezen bekend te komen te staan als een partij die niet op tijd tot resultaten kan komen. Toch is transparantie in ieders belang, want zonder kennis over knelpunten kan niet goed in gezamenlijkheid aan oplossingen gewerkt worden.

4.1 Uitkomsten inventarisatie per randvoorwaarde

De uitkomsten van de inventarisatie rond de knelpunten zetten we beknopt op een rij:

Randvoorwaarde	Omvang impact	Termijn van impact
Stikstofruimte voor woningen	Raakt meer dan 50%	Binnen een jaar
Oplossingen voor netcongestie	Raakt meer dan 30%	Wisselend per provincie
Dekking publieke onrendabele toppen	Raakt meer dan 50%	Binnen een jaar
Investeringscapaciteit corporaties	Raakt tot 10%	In een tot vier jaar
Tekort aan ambtelijke capaciteit	Raakt 20% tot 30%	Binnen een jaar

Conclusies per knelpunt

We lichten per randvoorwaarde beknopt de uitkomsten van deze inventarisatie toe:

Stikstof

Stikstof is de grootste belemmering voor de woningbouw. Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura-2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. Ruim 50% van alle woningbouw ligt binnen 5 kilometer van stikstofgevoelige natuur, hier is het vaak niet meer mogelijk om nog vergunningen te verstrekken. Dit is een zorgelijke situatie.

Netcongestie

Netcongestie is een grote belemmering voor de woningbouw en kan zonder maatregelen uitgroeien tot het grootste probleem voor de komende 10 jaar. Meer dan 30% van de woningbouw in Nederland tot 2030 wordt hierdoor geraakt, voor zover we dat nu kunnen inschatten. Er zijn grote zorgen dat dit mogelijk veel meer is. In alle provincies zijn er al wachtlijsten voor grootverbruikaansluitingen en er is een reële kans dat er ook voor kleinverbruik een wachtrij komt. In Flevoland, Gelderland en Utrecht zijn de effecten van dit vraagstuk inmiddels duidelijk merkbaar. En dat zal binnen enkele jaren in heel het land het geval zijn. Er worden innovatieve maatregelen voorbereid (netbewust bouwen), maar zelfs dan zal netcongestie leiden tot verminderde woningbouw, ook door de onzekerheid. Het feit dat grootschalige uitbreidingen van de netinfrastructuur pas enkele jaren na 2030 gerealiseerd worden, bemoeilijkt de voortgang extra. Dat betekent dat er nog jarenlang sprake zal zijn van netcongestie.

Publieke onrendabele toppen

Als de publieke opbrengsten van woningen lager zijn dan de kosten, dan zijn er onrendabele toppen en wordt er in de praktijk niet gebouwd. Publieke onrendabele toppen zijn er in heel Nederland en bij meer dan 50% van de woningbouwprojecten, al zijn er regionale verschillen. Het gaat veelal om tekorten van € 10.000 tot € 35.000 per woning, met uitschieters naar € 60.000. Er is jaarlijks meer dan € 1,6 miljard nodig om dit knelpunt op te lossen. Vaak vangen gemeenten deze tekorten op, met medefinanciering van de rijksoverheid. Gezien de groeiende woningbouwopgave en de beperkte financiële ruimte van gemeenten, is het niet realistisch te verwachten dat zij deze inzet structureel kunnen blijven volhouden.

Investeringscapaciteit van corporaties

Circa een derde van alle woningbouw moet door woningcorporaties gerealiseerd worden. Hoewel de huurbevriezing niet doorgaat, is investeringscapaciteit van corporaties in diverse regio's nog steeds onvoldoende. Dit leidt al voor 2030 tot knelpunten bij heel wat woningcorporaties. Er is zo'n € 5 miljard te weinig, al lijkt ruim 90% van de opgave wel haalbaar te zijn. Als corporaties niet voldoende bouwen, zullen aandachtsgroepen minder snel woonruimte kunnen vinden. Dit is niet goed voor hen en dat leidt tot hogere uitgaven voor zorg en ondersteuning. Het grootste probleem bij woningcorporaties ligt op de lange termijn, na 2034, ze dreigen dan niet veel meer

te kunnen bouwen. Het afschaffen van de Vennootschapsbelasting en de ATAD-regels geeft meer mogelijkheden, maar ook dan is er op termijn onvoldoende investeringscapaciteit om alle opgaven te realiseren. Dit vraagt om een meer fundamentele aanpassing van de wijze van corporatiefinanciering.

Ambtelijke capaciteit

De ambtelijke capaciteit is bij veel gemeenten ontoereikend, vooral bij kleine gemeenten. Gemeenten kampen met een tekort aan menskracht en deskundigheid, wat het tempo en de kwaliteit van de woningbouw onder druk zet. Provincies die nader onderzoek hebben gedaan geven aan dat 20-30% van de projecten wordt vertraagd door het ambtelijk tekort. Er is structurele financiering nodig, minstens € 160 miljoen per jaar, zodat gemeenten niet meer afhankelijk zijn van tijdelijke en dure inhuur, maar experts voor langere tijd aan zich kunnen binden. Ook moeten er opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling komen, om de instroom te vergroten en om de deskundigheid van huidige medewerkers te vergroten. Voor een goed begrip van de randvoorwaarden is al aanzienlijke inhoudelijke kennis vereist, nog afgezien van de complexiteit van de regelgeving en procedures rondom woningbouw. Efficiënter werken, onder meer door samenwerking en typegoedkeuringen, draagt ook bij aan de oplossing van dit knelpunt.

Er zijn meer knelpunten voor woningbouw, maar die spelen in minder provincies of hebben op dit moment een minder grote impact. Het gaat dan bijvoorbeeld om knelpunten vanwege bereikbaarheid, herstructurering en spuitzones; in paragraaf 3.6 zijn hierop toelichtingen te vinden.

4.2 Realisatie woondeals in het geding

In de woondeals (en via aanvullende overleggen) zijn afspraken gemaakt over de bouw van totaal bijna een miljoen woningen. De realisatie van elk van deze woningen is broodnodig, gezien de grote woningnood in Nederland. De eerste jaren verliep de realisatie nog redelijk want in 2022 en 2023 zijn iets minder dan 90.000 woningen gerealiseerd. De resultaten over 2024 laten echter een neergang zien (82.000 woningen). Ook zijn de tussentijdse resultaten van 2025 niet hoopgevend, bijvoorbeeld als we kijken naar het dalende aantal afgegeven vergunningen. De gesprekken die voor deze inventarisatie zijn gevoerd met specialisten, projectleiders en onderzoekers geven helaas niet meer hoop, integendeel: de problemen groeien. Vanwege al deze signalen maken de provincies zich grote zorgen over de haalbaarheid van de geplande woningbouw.

Minstens 50% van de woningbouwdoelstellingen in gevaar

Uit deze rapportage blijkt dat het de komende jaren erg lastig gaat worden om de afspraken uit de woondeals te realiseren. Veel woningbouwprojecten kampen met meerdere knelpunten. Daarbij is stikstof het grootste knelpunt; dat geldt eigenlijk in alle provincies. Daarna is netcongestie een groot knelpunt, al blijkt het lastig om goed grip te krijgen op dit knelpunt. Die onzekerheid heeft ook gevolgen: bouwers gaan niet bouwen als ze niet zeker weten of een woning stroom krijgt. De andere knelpunten hebben minder impact of spelen vooral op de wat langere termijn. Die andere knelpunten zijn ook eenvoudiger op te lossen met extra geld.

De combinatie van knelpunten maakt de realisatie van de woondeals zeer lastig: minstens 50% van de resterende woningbouwopgave in Nederland, zo'n half miljoen woningen, kan flinke vertraging oplopen of de realisatie komt in het geding. Dat is een zorgwekkende situatie gezien het maatschappelijk belang van de woningbouw. Het leidt tot stijgende woningprijzen, een toenemend aantal jongvolwassenen dat hun leven moeilijk kan vormgeven, ouderen die geen passende woonruimte vinden voor hun volgende levensfase, en kwetsbare groepen die onvoldoende toegang hebben tot geschikte huisvesting. Deze ontwikkelingen hebben ingrijpende maatschappelijke gevolgen.

4.3 Werken aan oplossingen

Hoewel er aan oplossingen voor de knelpunten wordt gewerkt, moet worden vastgesteld dat de huidige voorstellen onvoldoende substantieel zijn om deze knelpunten effectief weg te nemen. Dat geldt voor elk van de vijf knelpunten; in hoofdstuk 3 is dat per knelpunt toegelicht.

Extra inzet van de rijksoverheid

De oplossing van veel knelpunten gaat de rol en financiële draagkracht van gemeenten en provincies te boven. Het gaat om tientallen miljarden voor de komende vijf jaar. Daarom is extra inzet van de rijksoverheid broodnodig. De wederkerigheid en samenwerking die in de woondeals is afgesproken, heeft de afgelopen drie jaar nog onvoldoende concrete invulling gekregen. Ook zijn aanpassingen in de nationale regelgeving en andere maatregelen nodig, vooral gericht op een oplossing voor het stikstofvraagstuk (geborgde emissiereductie, natuurherstel en wetgeving) en minder netcongestie. Dat is een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Op nationaal niveau is minstens € 4 tot € 5 miljard per jaar nodig, ten opzichte van de ongeveer € 1 miljard nu.²⁰ Op dit moment is minder dan 1% van de Rijksbegroting beschikbaar voor woningbouw. Om effectief tegemoet te komen aan wat veel Nederlanders beschouwen als een van de meest urgente maatschappelijke vraagstukken, is een substantiële en structurele uitbreiding van het beschikbare budget noodzakelijk.

Wat kunnen gemeenten en provincies zelf doen?

Gemeenten en provincies kunnen zelf bijdragen door meer samen te werken en strategisch te plannen. Ook kunnen gemeenten bestaand instrumentarium beter benutten, bijvoorbeeld voor actief grondbeleid en typegoedkeuringen. De provincies zetten zich actief in voor opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling. En gemeenten en provincies dragen ook bij aan een oplossing van de knelpunten door middels deze rapportage inzichtelijk te maken wat er speelt. Alleen met goed inzicht en overzicht kan doelgericht aan oplossingen gewerkt worden.

De provincies zetten zich actief in om de woningbouw in Nederland te versnellen ondanks de grote uitdagingen die hierbij komen kijken. Ze zien samenwerking als dé sleutel tot succes; tussen overheden onderling én met woningcorporaties, marktpartijen en andere betrokkenen. Provincies staan klaar om gezamenlijk met alle partners te werken aan voldoende en passende woonruimte voor iedereen.

²⁰ Zie hiervoor ook het position paper van IPO voor de Eerste Kamer van april 2024.

Bijlage: overzicht per provincie

In deze nationale rapportage kijken we naar vijf knelpunten ofwel randvoorwaarden. Per randvoorwaarde is met een stoplichtkleur samengevat hoeveel impact dat knelpunt heeft. De betreffende kleur geeft een waarde op basis van objectieve criteria, zoals hoeveel woningen getroffen worden door het betreffende knelpunt, en bevat in gevallen ook elementen van een provinciaal expert judgement. De onderliggende verantwoording is te vinden in de 12 provinciale rapportages. Daarbij staan de kleuren van het stoplicht voor het volgende:

- **Rood** = dit knelpunt raakt veel (> 30%) van de woningbouw substantieel
- **Oranje** = dit knelpunt raakt redelijk (> 10%) wat woningbouw substantieel
- **Groen** = dit knelpunt raakt de woningbouw nauwelijks (< 10%) substantieel
- **Grijs** = bij dit knelpunt is de impact (nog) niet goed bekend

Substantieel wil hierbij zeggen dat het betreffende knelpunt forse vertraging (meer dan een jaar) veroorzaakt, forse meerkosten geeft (meer dan €10.000 per woning) of ervoor zorgt dat woningen überhaupt niet gerealiseerd worden.

Per randvoorwaarde is ook de termijn benoemd waarop de impact merkbaar gaat worden:

- Korte termijn: impact nu al of binnen een jaar
- Middellange termijn: impact vooral binnen een tot vier jaar
- Lange termijn: impact na vier jaar of langer

	Te bouwen woningen	Stikstof-ruimte	Netcongestie	Onrendabele toppen	Investeringscorporaties	Ambtelijke capaciteit
Zuid-Holland	247.900	Korte termijn	Middellang	Korte termijn	Korte termijn	Korte termijn
Noord-Holland	191.000	Korte termijn	Korte termijn	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn
Noord-Brabant	157.000	Korte termijn	Onbekend	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn
Gelderland	114.843	Korte termijn	Korte termijn	Korte termijn	Lange termijn	Korte termijn
Utrecht	87.558	Korte termijn	Korte termijn	Korte termijn	Middellang	Korte termijn
Overijssel	47.300	Middellang	Korte termijn	Korte termijn	Middellang	Middellang
Flevoland	40.243	Korte termijn	Korte termijn	Middellang	Lange termijn	Korte termijn
Limburg	29.550	Korte termijn	Korte termijn	Korte termijn	Middellang	Korte termijn
Groningen	28.509	Middellang	Middellang	Korte termijn	Korte termijn	Korte termijn
Fryslân	22.406	Korte termijn	Middellang	Middellang	Middellang	Middellang
Zeeland	16.520	Korte termijn	Lange termijn	Middellang	Middellang	Korte termijn
Drenthe	16.200	Korte termijn	Middellang	Korte termijn	Middellang	Korte termijn

Colofon

© Interprovinciaal Overleg (IPO)

Uitgave: oktober 2025

Tekst: opgesteld door de twaalf provincies.

In samenwerking met gemeenten en
woningbouwcorporaties.

Aafke Postma, Arjen van der Schee, Martijn Vellekoop,
Kimberly Buitenkamp, Merijn de Jong

Zie de website van het Interprovinciaal Overleg voor de
meest actuele informatie.

Vormgeving en layout: Kris Kras communicatie