

Randvoorwaarden woningbouw Gelderland 2025

Kunnen de woondeals gerealiseerd worden?



Samenvatting

Woningbouw in Gelderland

In Gelderland is het woningtekort met 5,1% wat hoger dan het landelijk gemiddelde van 4,8%. Om het woningtekort op te lossen zijn er in maart 2023 zes woondeals gesloten tussen de rijksoverheid, de provincie en de 51 gemeenten in de zes regio's. Toen is afgesproken om tussen 2022 en 2030 in totaal ruim 104.000 woningen te bouwen.

De woningbouw in Gelderland is afhankelijk van de invulling van zes randvoorwaarden, die ook zijn opgenomen in de woondeals:

- 1 Dekking publieke onrendabele toppen
- 2 Investeringscapaciteit corporaties
- 3 Stikstofruimte voor woningen
- 4 Oplossingen voor netcongestie
- 5 Financiering van ambtelijke capaciteit
- 6 Investeringscapaciteit bereikbaarheid

In deze rapportage bieden we overzicht en inzicht in de stand van zaken rond deze randvoorwaarden, zodat er gericht kan worden gewerkt aan oplossingen.

Aanpak inventarisatie

Voor het in kaart brengen van de randvoorwaarden bij woningbouw is met de andere provincies een gezamenlijke aanpak ontwikkeld. In Gelderland zijn zes randvoorwaarden onderzocht. Vijf van de genoemde zes zijn in alle provincies in kaart gebracht. De investeringen in mobiliteit zijn specifiek voor Gelderland toegevoegd, al speelt deze randvoorwaarde in meer provincies. De twaalf provinciale rapportages monden uit in een nationale rapportage over de randvoorwaarden.

Voor deze inventarisatie is in de eerste helft van 2025 gesproken met de projectleiders van 39 grote woningbouwprojecten in de Gelderse regio's (zie bijlage 1). Ook is gesproken met regionale specialisten en er is gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken. Elke randvoorwaarde is beoordeeld op de mate waarin deze de woningbouw belemmert en op de termijn waarop dit speelt. Dit heeft per woonregio een rapportage opgeleverd, waarvan deze provinciale rapportage een overzicht geeft.

Uitkomsten inventarisatie randvoorwaarden

We vatten allereerst kort de uitkomsten van de inventarisatie samen:

Randvoorwaarde	Omvang impact	Termijn van impact
Dekking publieke onrendabele toppen	Raakt > 30% woningen	Op korte termijn al
Investeringscapaciteit corporaties	Raakt >10% woningen	Lange termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt >30% woningen	Op korte termijn al
Oplossingen voor netcongestie	Raakt >30% woningen	Op korte termijn al
Financiering van ambtelijke capaciteit	Raakt >10% woningen	Op korte termijn al
Investeringscapaciteit bereikbaarheid	Raakt >30% woningen	Middellange termijn

- Dekking van 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. Gemiddeld heeft nieuwbouw in onze provincie een onrendabele top van meer dan € 14.000 per woning. Onrendabele toppen spelen bij een meerderheid van de woningbouwplannen. Er zal daarmee zo'n € 1 miljard nodig zijn om de publieke onrendabele toppen in Gelderland te kunnen dekken. De inschatting is dat tekorten zullen groeien en structureel zijn. 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. Rond 2030 gaat het knellen voor corporaties, ze zullen dan niet meer in staat zijn om alle ambities te realiseren, ook omdat de uitbreiding van de woondeals nog niet vertaald is in de doorrekeningen. Een sterke positie van woningcorporaties vormt een belangrijke voorwaarde voor de woondeals in het algemeen en is onmisbaar voor betaalbare woningen. Zonder verruiming van mogelijkheden zijn de Gelderse corporaties op langere termijn niet meer in staat om bij te dragen aan de woningbouw in Gelderland, ze dreigen na 2034 tot beheerorganisaties te worden. Er is perspectief nodig op een duurzaam investeringsmodel, de gesprekken daarover zouden nu moeten starten.
- Stikstof: Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. Stikstof is het grootste knelpunt voor de woningbouw, vooral sinds de uitspraak van de Raad van State eind 2024. Gelderland heeft bijzonder veel stikstofgevoelige natuur en daardoor raakt dit knelpunt nagenoeg alle grotere woningbouwprojecten in Gelderland. Zo'n 80% van alle woningbouw ligt binnen 5 kilometer van stikstofgevoelige natuur. De verlening van alarmerende situatie.
- Netcongestie: Het gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnet zorgt nog niet voor het stopzetten van projecten, maar is al wel een vertragende factor. Het vormt een knelpunt in de planfase omdat er geen garanties zijn of woningbouwprojecten van stroom voorzien kunnen worden. Ook lopen nu al woningbouwprojecten vast waar grootverbruikers deel van zijn, bijvoorbeeld gemengde binnenstedelijke ontwikkelingen. De totaal nog beschikbare capaciteit op het net voor woningbouw is een stuk kleiner dan de complete woningbouwopgave. Er worden innovatieve maatregelen voorbereid, zoals netbewust bouwen, maar dat lijkt niet afdoende te zijn.
- Bij alle gemeenten is de ambtelijke capaciteit ontoereikend, kleinere gemeenten merken daar het meest van. Gemeenten kampen met een structureel tekort aan deskundigheid én menskracht, dat zet het tempo en de kwaliteit onder druk. Ook zorgt dit voor extra kosten. Gemiddeld komen gemeenten 2 tot 4 FTE tekort om de woningbouwopgave te realiseren, voor de provincie als geheel hebben we het dan over 100 tot 200 FTE. Het knelpunt is niet alleen financieel, ook een krappe arbeidsmarkt speelt sterk mee.
- Bereikbaarheid: Bij bijna alle grotere woningbouwprojecten is bereikbaarheid een belangrijke randvoorwaarde voor succes. Met een beweging naar meer binnenstedelijk bouwen en meer complexe transformaties en herontwikkelingen, zien we dat er investeringen in grote infrastructurele maatregelen nodig zijn. Naast de direct te relateren investeringen voor bereikbaarheid, zijn er ook investeringen nodig op netwerkniveau: in het hoofdwegennet, het spoorwegennet, het provinciale wegennet en een hoogwaardig fietsnetwerk. Voor de komende jaren is voor de benodigde en direct aan woningbouw gerelateerde investeringen tezamen zo'n € 750 miljoen nodig.

Er zijn meer knelpunten voor woningbouw, maar die spelen in minder regio's of hebben minder impact. Het gaat dan bijvoorbeeld om knelpunten vanwege spuitzonering, een dreigend tekort aan drinkwater en regels rond geluidscontouren die woningbouw hinderen en wettelijk vereiste natuurcompensatie.

Realisatie woondeals in gevaar

In de woondeals zijn afspraken gemaakt over de bouw van totaal ruim 104.000 woningen. Daarmee is Gelderland qua woningbouw de vierde provincie van Nederland, na Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant. De realisatie van woningen is broodnodig, gezien de grote woningnood. De eerste jaren ging de realisatie best goed: over 2022 en 2023 samen is 98% van de afspraken gerealiseerd. Tegelijk zien we al een daling in 2024 en de eerste helft van 2025.

Deze inventarisatie laat zien dat het de komende jaren erg lastig gaat worden om de afspraken te realiseren. Daarbij heeft stikstof op de korte termijn de grootste negatieve impact. Daarna volgt netcongestie als grootste knelpunt. Deze twee knelpunten zijn of worden echte showstoppers. De andere randvoorwaarden zijn waarschijnlijk beter oplosbaar.

Bij randvoorwaarden wordt gewerkt aan oplossingen, maar de oplossingen zijn niet substantieel genoeg om de knelpunten op te lossen. De combinatie van knelpunten, en de onzekerheid die ze teweegbrengen, maken de realisatie van het restant van de woondeals zeer lastig. Minstens 30% tot 50% van de resterende woningbouw in Gelderland is in gevaar, mogelijk meer.

Oplossing van de knelpunten gaat de bevoegdheden en draagkracht van gemeenten en provincie veelal te boven. Vooral zijn maatregelen nodig die gaan leiden tot een forse stikstofreductie en minder netcongestie. En er is geld nodig om te investeren in onrendabele toppen, in sociale woningbouw, in ambtelijke capaciteit, een robuust energiesysteem.¹ Daarbij kunnen Gemeenten en de provincie zelf bijdragen door tot meer regionale samenwerking te komen. En gemeenten kunnen bestaand instrumentarium beter benutten, bijvoorbeeld op het vlak van actief grondbeleid, met steun van de provincie.

¹ Zie hiervoor ook het position paper van IPO voor de Eerste Kamer van april 2024.

Inhoud

Samenvatting	2
1 Woningbouw in Gelderland	6
1.1 Doelstelling rapportage	7
1.2 Woondeals in Gelderland	7
2 Aanpak inventarisatie	9
2.1 Selectie van de randvoorwaarden	9
2.2 Informatievergaring voor de inventarisatie	9
2.3 Toelichting op de impact en termijn	10
3 Uitkomsten inventarisatie	11
3.1 Dekking publieke onrendabele toppen	11
3.2 Investeringscapaciteit corporaties	13
3.3 Stikstofruimte voor woningen	17
3.4 Oplossingen voor netcongestie	20
3.5 Financiering ambtelijke capaciteit	24
3.6 Investeringsruimte in bereikbaarheid	27
3.7 Overige randvoorwaarden	29
4 Conclusies	31
4.1 Uitkomsten inventarisatie per randvoorwaarde	31
4.2 Realisatie woondeals in gevaar	33
Bijlage 1: Woningbouwprojecten	35

1 Woningbouw in Gelderland

Veel mensen in Gelderland kunnen geen passend thuis vinden. De vraag is groter dan het aanbod. Met gemeenten, de rijksoverheid, woningcorporaties en marktpartijen zetten we ons in om de woningnood te verminderen. De bouw van ruim 104.000 woningen in Gelderland 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 randvoorwaarden voor woningbouw.

Het woningtekort in Gelderland ligt met 5,1% iets hoger dan het landelijk gemiddelde van 4,8%. De behoefte aan woningen groeit vooral doordat er gemiddeld steeds minder mensen in een woning wonen en door bevolkingsgroei, overwegend arbeidsmigratie. We zien in de Gelderse regio's ook steeds meer verhuizingen vanuit andere delen van het land naar Gelderland, vooral vanuit de Randstad. De regio's die het dichtst bij de Randstad liggen, Foodvalley en Rivierenland, kennen ook het hoogste woningtekort, namelijk 6,9% en 6,3%.

Om de woningbouw in Nederland een forse impuls te geven is in 2022 de Nationale Woon- en Bouwagenda gepubliceerd. Het Rijk 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, provincie en gemeenten wederkerige afspraken over hoeveel woningen ervoor wie, waar en wanneer worden gebouwd.

In maart 2023 hebben de rijksoverheid, de provincie en alle Gelderse gemeenten in Zutphen hun handtekening gezet onder zes woondeals. Het gaat dan om de woondeals van de regio's Foodvalley, Achterhoek, Stedendriehoek, Groene Metropool, Noord-Veluwe en Rivierenland. Deze regio's hebben zich gecommitteerd aan een totale bouwopgave van 104.000 woningen in de periode van 2022 tot en met 2030. Het grootste deel daarvan wordt gebouwd in de Groene Metropoolregio, waar 16 van de 51 Gelderse gemeenten onderdeel van zijn.

De bouw van ruim 104.000 woningen in Gelderland gaat niet zondermeer lukken, er zijn belangrijke randvoorwaarden verbonden aan de woondeals. Het gaat om randvoorwaarden, ook wel 'kritische succesfactoren' genoemd, die in alle woondeals van Gelderland zijn vastgelegd.

Samen met gemeenten en de rijksoverheid zet de provincie de schouders hieronder. Tegelijk moeten we ook constateren dat bij diverse randvoorwaarden de sleutel ligt bij het rijk, omdat oplossingen de draagkracht en bevoegdheden van gemeenten en de provincie te boven gaan. We moeten constateren dat er rond sommige randvoorwaarden weinig overzicht en inzicht is. Dat is een probleem, want als het probleem niet scherp in beeld is, is de kans op oplossingen klein. En als de impact van randvoorwaarden niet helder is, kan niet goed geprioriteerd welke randvoorwaarden de meeste aandacht, geld en inspanning behoeven.

1.1 Doelstelling rapportage

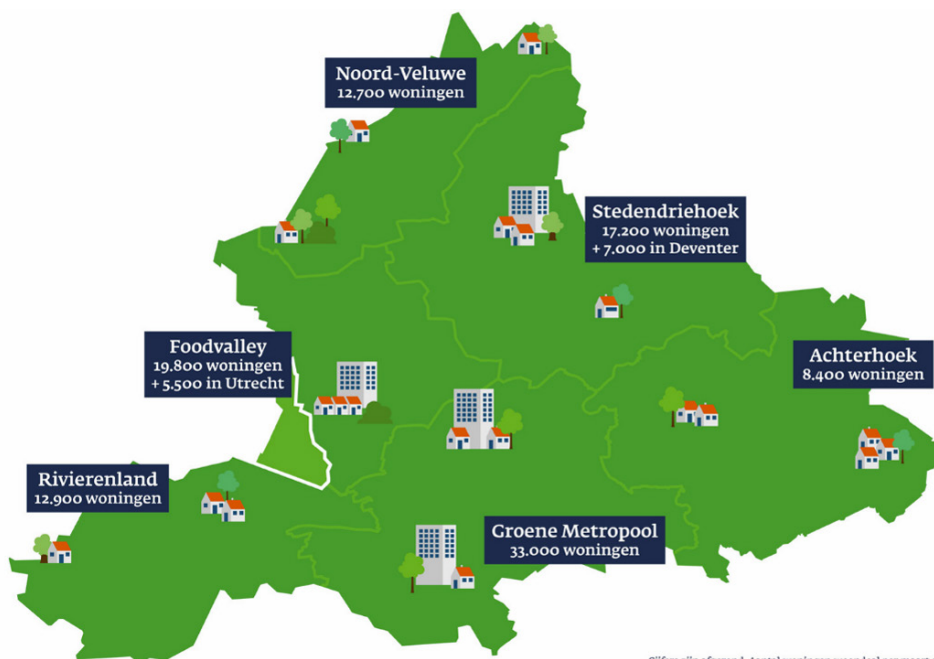
Deze rapportage schetst hoe het ervoor staat met de randvoorwaarden voor woningbouw in Gelderland. Die openheid is nodig om tot oplossingen te kunnen komen, om te bepalen waar als eerste aandacht voor nodig is en wat wellicht minder knellend is. Het doel is te komen tot een gedeeld beeld van de aard,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

Deze rapportage betreft de provincie Gelderland. Alle provincies maken een soortgelijke rapportage. Alle provinciale rapportages worden samengevat in een nationale rapportage over de randvoorwaarden voor woningbouw, die in oktober 2025 verschijnt.

1.2 Woondeals in Gelderland

Voor de woningbouw is Gelderland ingedeeld in zes woonregio's. Voor elke woonregio is er een woondeal afgesloten met de gemeenten in die regio, met de provincie en met de rijksoverheid. In de woondeals zijn afspraken vastgelegd over het aantal te bouwen woningen, de betaalbaarheid, plancapaciteit en randvoorwaarden voor de realisatie.

Op 8 maart 2023 hebben de rijksoverheid, de provincie en alle Gelderse gemeenten hun handtekening gezet onder zes woondeals. De Gelderse regio's hebben zich gecommitteerd aan een bouwopgave van 104.000 woningen in de periode van 2022 tot en met 2030. Vanwege gestegen bevolkingsprognoses en mede op verzoek van de minister is op 16 juni 2025 toegezegd nog ruim 10.000 woningen extra woningen te realiseren.



Cijfers zijn afgerond. Aantal woningen woondeal per maart 2023.

Regio	Woondeal	Extra afspraak	Totaal afgesproken
Achterhoek	8.390	3.625	12.015
Foodvalley	19.828	789	20.617
Groene Metropool	33.000	860	33.860
Noord-Veluwe	12.740	1.474	14.214
Rivierenland	12.940	2.367	15.307
Stedendriehoek	17.229	1.771	19.000
Totaal	104.127	10.716	114.843

2 Aanpak inventarisatie

In februari 2025 is tussen de twaalf provincies de aanpak rond de randvoorwaarden afgestemd. Doel was om voor elke provincie scherper te krijgen wat de stand van zaken (aard, omvang, urgentie) was rondom het invullen van de randvoorwaarden voor woningbouw. Daarbij was er ruimte voor enige differentiatie in de aanpak tussen de provincies. In juni en september 2025 zijn er gezamenlijke expertsessies geweest om de stand van zaken rond de randvoorwaarden door te spreken en om te verkennen welke oplossingsrichtingen er zijn. Daarbij waren experts van de provincies, betrokken ministeries, gemeenten en externe partijen aanwezig. De uitkomsten van deze expertsessies zijn verwerkt in deze rapportage.

2.1 Selectie van de randvoorwaarden

In deze provinciale inventarisatie 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:

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

Naast deze vijf gezamenlijke randvoorwaarden op nationaal niveau, rapporteren we ook over een aanvullende randvoorwaarde die voor Gelderland ook van groot belang is en ook is opgenomen in de zes Gelderse woondeals:

- Investeren in bereikbaarheid (paragraaf 3.6)

2.2 Informatievergaring voor de inventarisatie

Eind 2024 is de provincie Gelderland gestart met het in kaart brengen van de stand van zaken rond de randvoorwaarden. Om informatie te verzamelen is er onder meer voor gekozen om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen bij mensen die echt in de praktijk tegen problemen aanlopen, bij projectleiders van woningbouwprojecten binnen gemeenten. Binnen de provincie Gelderland is een selectie gemaakt van de meest impactvolle projecten per regio. Dat zijn projecten die belangrijk zijn voor de regio en voor de provincie als geheel en op de korte termijn fors aan de woningbouwrealisatie bijdragen. Totaal is gesproken met projectleiders van 39 woningbouwprojecten, met een omvang van 250 tot 10.000 woningen per project. Binnen deze projecten worden in totaal ruim 75.000 woningen gerealiseerd, dat is de ruime meerderheid (65% á 75%) van alle voorgenomen woningbouw in Gelderland tot en met 2030.

De informatie over de impact van de genoemde randvoorwaarden is primair opgehaald op het niveau van concrete woningbouwprojecten. Daarnaast is ook gesproken met specialisten op regionaal en provinciaal niveau (programmamanagers mobiliteit, energie/netcongestie, landelijk gebied, enzovoort) en zijn diverse woningcorporaties geconsulteerd. Ook is gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken rond de randvoorwaarden.

2.3 Toelichting op de impact en termijn

In deze rapportage kijken we naar zes randvoorwaarden. Per randvoorwaarde wordt met een stoplichtkleur samengevat hoe belemmerend deze randvoorwaarde is. 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 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 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

3 Uitkomsten inventarisatie

3.1 Dekking publieke onrendabele toppen

Het verschil tussen de kosten om een woning te bouwen en de marktwaarde van de betreffende woning noemen we een onrendabele top. Deze onrendabele toppen zijn onder te verdelen in publieke tekorten (een negatief resultaat voor overheid), onrendabele toppen van corporaties en private tekorten (negatief resultaat voor marktpartij). In dit hoofdstuk beperken we ons tot de publieke tekorten.

Onrendabele toppen worden vooral veroorzaakt door de aankoopkosten van grond, de kosten voor het verplaatsen van bedrijven en kosten voor infrastructuur/bereikbaarheid. Daarnaast dragen nationale eisen rond de betaalbaarheid van woningen bij aan het financieel tekort, evenals investeringen vanwege klimaatadaptatie. Publieke tekorten zijn niet zondermeer te financieren door gemeenten, ze overstijgen veelal hun financiële draagkracht. Financiële bijdragen van de rijksoverheid zijn daarom essentieel. Historisch gezien zijn er door de rijksoverheid ook altijd forse bijdragen gedaan op momenten dat er veel woningen gebouwd moesten worden.²

² Zie bijvoorbeeld het essay van Heurkens et al., *Financiering van gebiedstransformatie* uit 2020. Gepubliceerd via het programma Stedelijke Transformatie.

Dekking van onrendabele toppen	Korte termijn
Meer dan de helft van alle te bouwen woningen kent een publieke onrendabele top. Gemiddeld gaat het om minstens € 14.000 per woning. Voor de woningbouw in Gelderland is tot en met 2030 ruim € 1 miljard van het rijk nodig om dit tekort te dekken. Het raakt een groot deel van de woningbouwopgave in Gelderland en dat zorgt er nu al voor dat woningbouwprojecten vertragen of niet van de grond komen. Er zijn rijksregelingen om onrendabele toppen te dekken (zoals de Woningbouwimpuls) en dat helpt deels maar niet voldoende. Ook gemeenten investeren veel, maar zij hebben niet de financiële draagkracht om alles wat nodig is te financieren.	

3.1.1 Impact van de randvoorwaarde

Tweederde van alle Gelderse woningbouwprojecten heeft te kampen met een publiek tekort. Dat bleek uit onderzoek dat de provincie samen met de gemeenten gedaan heeft naar de publieke onrendabele toppen.³ Meer dan de helft van alle te realiseren woningen in onze provincie kan alleen gerealiseerd worden als die publieke tekorten gedekt worden. Een woning heeft gemiddeld een onrendabele top van € 14.000, wat in lijn ligt met het nationale gemiddelde. Totaal ging het in 2023 om meer dan € 1 miljard. Door inflatie en kostenstijgingen zal het bedrag nu, twee jaar later, hoger liggen.

³ Vanuit het rapport 'Publieke onrendabele toppen bij woningbouw in Gelderland' opgesteld door Stadskwadraat i.o.v. de provincie Gelderland. Publicatie van december 2023.

Vanuit de gesprekken met gemeenten volgt dat de grondcomponent het grootste deel van het tekort veroorzaakt. Het kan daarbij gaan om verwerving voor ontwikkeling, verwerving voor compensatie (natuur of bedrijfsverplaatsingen) maar ook om sanering en hoge kosten voor bouwrijp maken. Betaalbaarheidseisen worden ook vaak genoemd als oorzaak van onrendabele business cases, evenals te nemen maatregelen t.b.v. bereikbaarheid, parkeren en openbare ruimte.

We zien de afgelopen jaren meer complexe stedelijke (her)ontwikkelingen in de programmering van woningbouw komen, denk aan de spoorzone Arnhem-Oost, de KennisAs Ede-Wageningen, BSK in Apeldoorn, et cetera. Veelal leidt dit type woningbouw tot hogere publieke onrendabele toppen. Ook opgaven als klimaatadaptatie en het rekening houden met netcongestie brengen kosten met zich mee. De publieke tekorten zullen daarom de komende jaren naar verwachting niet verminderen, maar gaan toenemen.

3.1.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

De meerderheid van de woningbouwprojecten in de provincie kampt met publieke tekorten. We noemen als voorbeeld vijf woningbouwprojecten die met publieke onrendabele toppen kampen:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Rijnpark	Arnhem	7.000
Stationskwartier	Culemborg	2.000
Regiopoort	Nijkerk	3.500
Doesburgerbroek	Ede	2.700

Veel van deze projecten zijn grootschalige stedelijke herontwikkelingen. Voor de meeste ontwikkelingen geldt dat er bedrijven moeten worden verplaatst en dat er stevige ingrepen nodig zijn in de mobiliteitsstructuren (fiets, OV en auto). Voor Rijnpark is het essentieel dat spooremlacements van NS en ProRail worden verplaatst, zonder kan deze ontwikkeling niet van de grond komen.

Het woningbouwproject Doesburgerbroek in Ede is een project waarbij het tekort voor een groot deel wordt veroorzaakt door wettelijke eisen met betrekking tot natuurcompensatie. Voor dit specifieke project geldt dat er meer hectaren aan grond moeten worden gecompenseerd met natuur dan er ontwikkeld worden voor woningbouw. Dat kost veel tijd en geld. In de projecten Stationskwartier en Regiopoort zijn structurerende maatregelen noodzakelijk in onder andere provinciale wegen en op het spoor (van gelijkvloerse naar ongelijkvloerse spoorwegovergangen).

3.1.3 Zicht op oplossingen

Veel woningbouwprojecten in Gelderland hebben te maken met publiek onrendabele toppen. Zijn er oplossingen in zicht? In veel gevallen worden tekorten gedekt door subsidies van de rijksoverheid en doordat gemeenten een verlies nemen op een woningbouwproject. In andere gevallen worden tekorten verkleind door planoptimalisatie, dat wil bijvoorbeeld zeggen: meer woningen op dezelfde grond, minder geld voor het inrichten van de publieke ruimte en het verlagen van kosten.

Gemeenten zijn erbij gebaat dat de woningmarkt structureler wordt gefinancierd met grotere volumes aan geld. De woningbouwimpuls, gebiedsbudgetten en WoMo gelden zijn incidenteel en kunnen op een paar plekken een deel van de tekorten dekken. Maar omdat publieke tekorten meer regel dan uitzondering zijn, vragen ze ook om méér dan incidentele ondersteuning. 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.

Gemeenten en regio's kunnen zelf maatregelen nemen om in de toekomst de publieke tekorten te verkleinen. Door een actiever grondbeleid kunnen gemeenten voorkomen dat de grondcomponent een te hoge waarde vertegenwoordigt en daardoor negatief doorwerkt op de business case. Het vestigen van voorkeursrecht en actieve verwerving kan processen op zijn minst versnellen en daarnaast een positief effect hebben op de haalbaarheid van plannen. Wel vraagt actief grondbeleid om expertise die in lang niet alle gemeenten aanwezig is. Zie ook paragraaf 3.5.

Het ruimer faciliteren van financiële arrangementen en instrumentarium van rijkswege (bijvoorbeeld het maatschappelijk kunnen aanwenden van waardestijging van grond) kan ook een positieve impact hebben. De minister van VRO wil het systeem van het bestaande kostenverhaal intensiveren om gemeenten beter in staat te stellen maatschappelijke kosten te verhalen op ontwikkelende partijen. Via exploitatieplannen en anterieure overeenkomsten is nog winst te halen voor gemeenten. Vergroting van de inhoudelijke en juridische deskundigheid en de onderhandelingsvaardigheden binnen ambtelijke organisaties is daarbij nog wel een aandachtspunt.

Kleinere gemeenten zijn momenteel vaak niet in staat om gebruik te maken van de middelen die het Rijk beschikbaar heeft voor woningbouw en aan woningbouw gerelateerde bereikbaarheid. Gemeenten moeten scherpe proposities neerleggen om in aanmerking te komen voor subsidie en hebben daar vaak de capaciteit en kunde niet voor in huis. Provincie en regio's zouden een proces kunnen optuigen waarin tot een regionale samenhangende propositie wordt gekomen. Gemeenten moeten vanuit dat proces actief ondersteund worden, ook door goede afstemming met en input van het Rijk. Zo ontstaat er voor gemeenten een meer gelijk speelveld, terwijl regio en provincie kunnen sturen op een propositie die bijdraagt aan de belangrijkste doelen.

Procesfacilitering zorgt voor toegankelijkheid voor individuele gemeenten en anderzijds voor een sterkere regionale positionering. Een regionale propositie kan zich richten op alle relevante regelingen zoals gebiedsbudget, woningbouwimpuls en WoKT. Maar zou ook zelfs breder kunnen worden benut met betrekking tot bijvoorbeeld middelen voor landschap, groen, recreatie, en voorzieningen.

3.2 Investeringscapaciteit corporaties

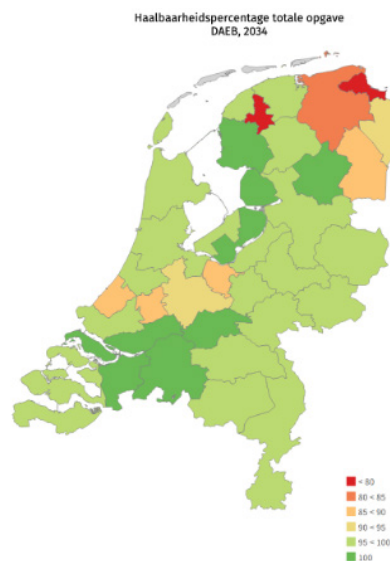
In de woondeals zijn afspraken gemaakt over het realiseren van minstens 30% sociale huurwoningen. Nagenoeg geheel deze opgave wordt ingevuld door de woningcorporaties. Om dit langjarig te kunnen blijven doen moet de investeringscapaciteit van de woningcorporaties op orde zijn.

In december 2024 zijn de Nationale Prestatieafspraken herijkt. Zo is afgesproken dat er tot en met 2034 in totaal (landelijk) ruim 300.000 woningen gerealiseerd worden. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over het verduurzamen en aardgasvrij maken van woningen, waaronder het uitfaseren 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.

De investeringscapaciteit van corporaties staat onder druk. De financiële ratio's van corporaties, die bepalen hoeveel woningen ze kunnen bouwen, laten een dalende lijn zien. Zonder ingrijpen om die lijn weer te laten stijgen, zullen corporaties niet in staat zijn om langdurig bij te dragen aan de realisatie van betaalbare woningen. Daarmee dreigt de woondeal slechts een eenmalige volkshuisvestelijke impuls te zijn. Gelderse corporaties zien vanaf 2031 tekorten ontstaan om de opgaven te realiseren. De grote zorgen zijn er met betrekking tot de periode na de huidige woondeal. 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.

3.2.1 Impact van de randvoorwaarde

Toen het kabinet in 2025 even aanstuurde op een huurbevriezing, bleek dat een enorme impact te hebben op het realiseren van de aantallen woningen die zijn opgenomen in de woondeals. Corporaties dreigden minder inkomsten te krijgen en konden daardoor veel minder woningen bouwen. Dat raakte niet alleen het deel dat door de woningcorporaties moet 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.⁴ Hoewel inmiddels is afgezien van de huurbevriezing, heeft dit het vertrouwen van de sector in stabiel overheidsbeleid wel geschaad. Dat leidt tot een voorzichtiger financieel beleid en minder bereidheid van woningcorporaties om te investeren als dat leidt tot lage financiële ratio's.

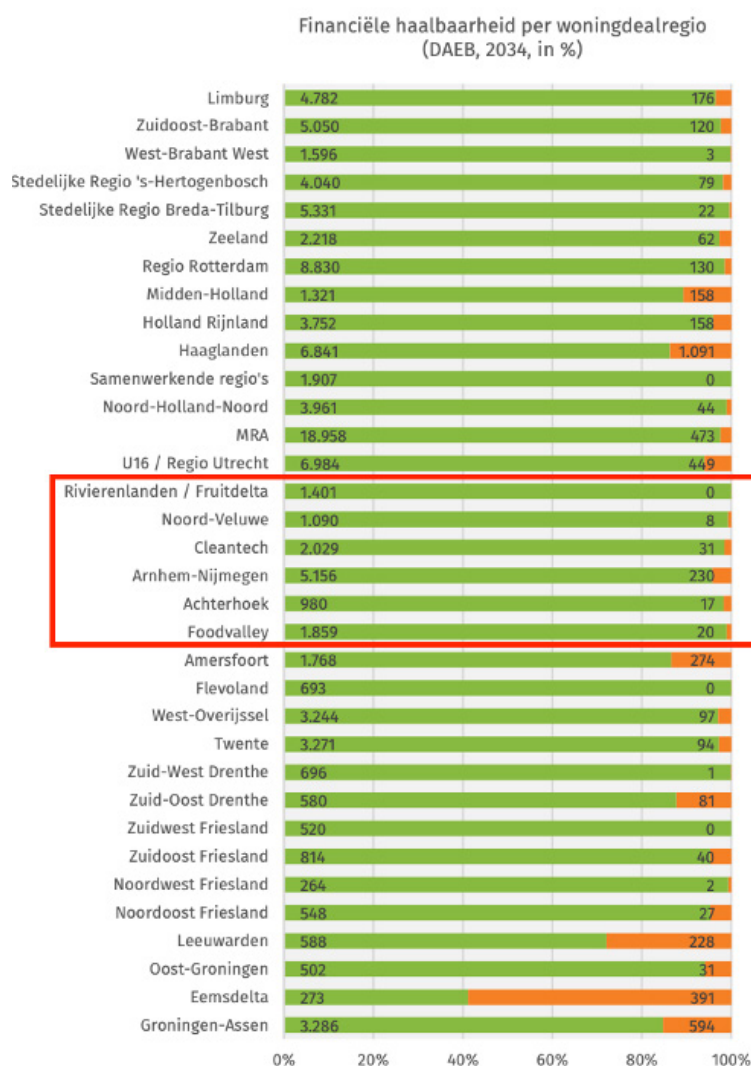


⁴ Zie 'Dilemmanotitie huurbevriezing' van 20 mei 2025 van de Raad Fysieke Leefomgeving (RFL) <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D22729&did=2025D22729>

Los van de huurbevriezing stonden de ambities van de Gelderse regio's en de investeringscapaciteit van de Gelderse woningcorporaties al op gespannen voet met elkaar. Uit onderzoek van Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, volgde dat de corporaties in Gelderland hun verduurzamings- en nieuwbouwopgave financieel niet aan kunnen. Tot en met 2034 zou 95% tot 100% van de investeringen haalbaar zijn.⁵ Een deel van de afspraken kan dan dus niet gerealiseerd worden. Inmiddels lopen de stichtingskosten voor een woning op en neemt de rente toe, waardoor onrendabele toppen dermate groot worden dat corporaties 'leeglopen'. De haalbaarheid van investeringen is dalende en zal nu rond de 90% uitkomen. Dat betekent dat er knelpunten gaan ontstaan in de tweede helft van deze woondealperiode.

⁵ Nationale Prestatieafspraken, herijking (december 2024) door ABF en Ortec Finance i.o.v. Aedes

De dreiging van nationale verevening is daarbij een aanvullend risico zijn; als er de rijksoverheid invoert dat corporaties in den lande (bijvoorbeeld in Gelderland) moeten bijdragen aan opgaven in regio's met een grotere druk op de woningmarkt, dan heeft dat een flinke negatieve impact op het investeringsvermogen van de Gelderse corporaties.



Voor de periode na 2034 is er momenteel geen perspectief; dat zet de continuïteit van de inzet van corporaties onder druk. Zij kunnen dan immers niet langer meer investeren in nieuwbouw en kunnen enkel nog een beheerrol invullen. In directe zin is er impact op de realisatie op middellange termijn van sociale huurwoningen. In indirecte zin is er ook impact op de opgave als geheel; de activiteiten van corporaties kunnen namelijk aanjager zijn van ontwikkelingen of juist het sluitstuk om tot start bouw te komen. Als dit wegvalt, zullen de gevolgen ervan merkbaar zijn. Ook investeringen in herstructurering, verduurzaming en leefbaarheid komen daarmee onder druk te staan. Daarnaast zal er ook een effect zijn op de huisvesting van urgenten en aandachtsgroepen. Dit is niet goed voor hun situatie, maar leidt ook tot onnodige en hogere maatschappelijke uitgaven op het terrein van zorg en ondersteuning.

3.2.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Met betrekking tot deze randvoorwaarde is er sprake van een generieke impact op portefeuilleniveau van de corporaties. Dit is op dit moment niet te vertalen naar concrete projecten.

3.2.3 Zicht op oplossingen

Met betrekking tot de slagkracht van woningcorporaties is het van het grootste belang dat de investeringscapaciteit duurzaam op orde is. Zoals gezegd is dat zonder ingrepen niet vanzelfsprekend en dreigen de woondeals een eenmalige volkshuisvestelijke impuls te zijn. Zonder ingrijpen verwordt een aanzienlijk deel van de woningcorporatie op termijn tot beheerorganisaties.

Het Rijk kan aan knoppen draaien om dat te voorkomen, bijvoorbeeld door de vennootschapsbelasting te verlagen of af te schaffen of met de sector na te denken over andere financierings- en exploitatiemodellen. Het Rijk zou in ieder geval woningcorporaties kunnen uitzonderen van de Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD). Deze regeling moet belastingontduiking voorkomen en richt zich vooral op multinationals. Woningcorporaties zijn dat niet, ze maken geen winst.

Actief grondbeleid van gemeenten kan eraan bijdragen dat ze bouwkvavels 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 zou corporaties ook aanzienlijk helpen wanneer ze voor de realisatie van huurwoningen in het middensegment door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw geborgde leningen kunnen aantrekken. Ook dit prijssegment behoort tot de maatschappelijke opgave en momenteel zijn er onvoldoende initiatieven vanuit de markt om dit segment te bedienen. Dit sluit ook aan bij de aangekondigde versoepeling van Europese staatsteunregels (in het kader van het *European Affordable Housing Plan*) die erop gericht zijn om woningbouw in het betaalbare segment beter te faciliteren.

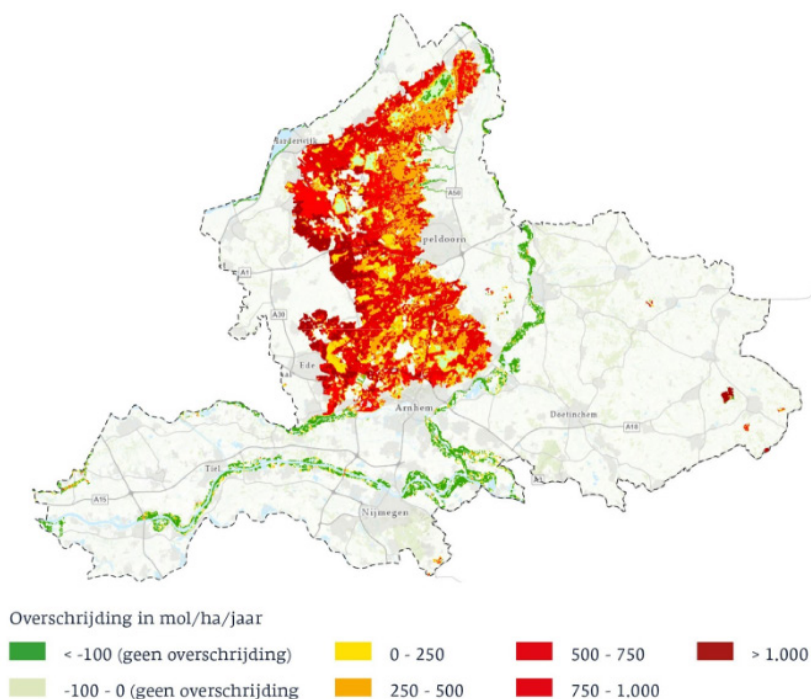
Tenslotte helpt het de woningcorporaties –en de gehele bouwketen– als er consistent overheidsbeleid is. Voor de investeringsruimte van corporaties is perspectief op inkomsten noodzakelijk. Vanuit het Rijk zou langjarig vastgelegd moeten worden dat de huren de inflatie kunnen volgen. Alleen dan kunnen corporaties blijvend investeren. Wanneer dit perspectief er niet is, zullen investeringen worden teruggeschroefd.

3.3 Stikstofruimte voor woningen

Voordat woningen gebouwd kunnen worden, zijn diverse vergunningen nodig. Eén van die vergunningen moet door de provincie gegeven worden en gaat ook over stikstof. Die vergunning werd eerder gegeven in het kader van de Wet natuurbescherming, die nu is opgegaan in de Omgevingswet. De mogelijkheden voor het verlenen van zo'n vergunning worden steeds kleiner.

Een belangrijk kantelpunt was dat in 2019 bleek dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) geen juridisch houdbare basis meer bood voor het verlenen van vergunningen. Projecten die stikstof uitstoten, moeten sindsdien individueel aantonen dat ze geen significante negatieve effecten hebben op beschermde natuurgebieden. Daarna zijn steeds meer mogelijkheden voor vergunningverlening vervallen: zo bleek dat de vulling van de nationale stikstofbank deels niet houdbaar was (de snelheidsverlaging mocht daarin niet meegenomen worden) en ook de bouwvrijstelling is vervallen.

In december 2024 heeft de Raad van State impactvolle uitspraak gedaan, waardoor intern salderen (het verrekenen van stikstofruimte binnen een project) ook vergunningsplichtig is geworden. En de provincie is verplicht om bij intern salderen een zogenoemde additionaliteitstoets uit te voeren. Dit is juridisch allemaal vrij gecompliceerd, maar de uitkomst is eenvoudig: het is zeer ingewikkeld geworden om nog vergunningen voor woningbouw te verlenen. Alle projecten die al over een vergunning beschikten, kunnen doorgaan, maar deze nieuwe uitspraak vertraagt of blokkeert bijzonder veel toekomstige woningbouwprojecten..



De problemen met de vergunningverlening rond stikstof raken Gelderland bijzonder hard. Dit komt doordat Gelderland bijna de helft van alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden binnen haar grenzen heeft, waaronder de Veluwe. Hoe dichter een woningbouwproject nabij zo'n natuurgebied ligt, hoe groter de kans dat geen vergunning verleend kan worden.

Stikstof is in de provincie Gelderland het grootste knelpunt voor woningbouw. Dit komt doordat Gelderland bijzonder veel stikstofgevoelige natuur binnen haar grenzen heeft. Zo'n 80% van de woningbouw is nu binnen 5 kilometer van stikstofgevoelige Natura 2000 gepland. Projecten die nog niet over een vergunning beschikken, kunnen nauwelijks meer aan zo'n vergunning komen, of alleen met grote meerkosten (voor extern salderen) en veel vertraging. De provincie is afhankelijk van nationaal beleid voor fundamentele oplossingen en werkt ondertussen zelf aan 'noodmaatregelen' zoals een stikstofarme stroken en nieuwe regels voor salderen.

3.2.1 Impact van de randvoorwaarde

Als een woningbouwproject op meer dan 25 kilometer van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied ligt, dan is de vergunningverlening geen probleem, omdat er bij stikstofberekeningen niet voorbij die 25 kilometer wordt gekeken. Uit een analyse is gebleken dat er in Gelderland géén gebieden zijn op meer dan 25 kilometer afstand van stikstofgevoelig Natura 2000.

Veel woningbouw was tot december 2024 in Gelderland nog wel mogelijk, doordat gebruik gemaakt kon worden van intern salderen. Navraag bij gemeenten heeft opgeleverd dat bij meer dan 80% van de woningbouwprojecten hierop werd gesteund. De gevolgen verschillen per situatie, maar in grote lijnen kunnen de meeste grotere woningbouwprojecten die nog geen vergunning hadden momenteel nergens in de provincie meer doorgaan. Dat is een alarmerende situatie.

Hoe groter het project en hoe dichter dit project bij stikstofgevoelige natuur ligt, hoe lastiger het is om tot vergunningverlening te komen. Meer dan 30% van de woningbouw ligt binnen 1 kilometer van stikstofgevoelige natuur. En bijna 80% van de woningbouw in Gelderland is gepland binnen 5 kilometer daarvan.

Enkele gemeenten in de Achterhoek kunnen nog wel doorgaan met kleinere woningbouwprojecten (minder dan 50 woningen), maar daar bevindt zich maar een klein deel van de totale woningbouwopgave voor Gelderland. Een groot deel van de woningbouw is gepland in en bij steden rond de Veluwe, zoals Arnhem, Apeldoorn, Ede en Harderwijk. De realisatie van nieuwe woningbouwplannen is hier problematisch.

Het gebrek aan mogelijkheden om tot vergunningverlening te komen rond stikstof, is op dit moment het grootste knelpunt voor de woningbouw in Gelderland. De meeste gemeenten denken – wanneer de vergunningverlening weer op gang is gekomen – dat plannen voortgang kunnen vinden via (interne) saldering. Vooral projecten waar sprake is van verplaatsing van landbouw-activiteiten, zwaar verkeer of zware industrie denken snel stappen te kunnen zetten zodra procedures weer opgestart zijn. Gemeenten met projecten in of nabij de stroken van 500 meter rondom stikstofgevoelige Natura2000, zoeken nadrukkelijk naar duidelijkheid om keuzes te kunnen maken over het wel of niet annuleren van projecten.

3.2.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Onder meer de volgende woningbouwprojecten in Gelderland hebben te kampen met het gebrek aan stikstofruimte, wat voor vertraging en/of extra kosten zorgt:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Spoorzone	Harderwijk	1.600
Elburg-Zuid	Elburg	750
Doesburgerbroek	Ede	2.700
Halvinkhuizen	Putten	1.300

Voor de projecten Elburg-Zuid en Halvinkhuizen geldt dat agrarische bedrijven die stoppen of opgekocht zijn voldoende stikstofrechten bezitten om een positieve saldering te hebben. Daarvoor is het echter wel nodig dat de vrijkomende ruimte ‘vastgehouden’ kan worden en ingezet kan worden ten behoeve van de woningbouwontwikkeling, bijvoorbeeld in een stikstofbank.

Voor de projecten in de spoorzone van Harderwijk geldt dat deze in de ontwikkelfase al te kampen hebben met een stikstofknelpunt. De spoorzone ligt op minder dan een kilometer van de Veluwe en mogelijkheden om intern te salderen zijn klein tot afwezig. Berekeningen laten zien dat maar een heel klein deel van de woningen gerealiseerd kan worden binnen de huidige stikstofruimte.

3.2.3 Zicht op oplossingen

Het fundament voor een echte oplossing rond stikstof zal in Den Haag gelegd moeten worden; landelijk beleid zal moeten leiden tot een brede en forse stikstofreductie ten bate van de natuur. Vooralsnog is daar geen uitzicht op, de minister heeft het Nationaal Programma Landelijk Gebied geschrapt en er zijn nog geen afdoende nieuwe plannen gepresenteerd. De provincie roept de rijksoverheid op om op zeer korte termijn een maatregelenpakket met adequate maatregelen uit te werken, juridisch te borgen én te financieren. Sinds 2023 roept het IPO ook op om te komen tot een rekenkundige ondergrens, die mede een oplossing kan bieden voor woningbouw. 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 vergunningenstelsel. 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.⁶ Op 16 september 2025 is er ook een vervolgpakket van 2,6 miljard van gepresenteerd. Het kabinet geeft zelf aan dat de gereserveerde middelen onvoldoende zijn om de stikstofproblematiek en natuurherstel geheel op te lossen. Het geheel biedt 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.

⁶ Zie het ‘Bouwstenendocument emissiereductie landbouw: Vergunningverlening in Nederland weer in beweging’.

In afwachting van doeltreffend landelijk beleid, werkt de provincie zelf aan diverse noodoplossingen:

- Zo is van 2023 t/m 2025 met een onderzoeksbureau gewerkt aan een verkenning rond beleidsopties die een forse stikstofreductie teweeg kunnen brengen in de gebruiksfase van woningen. Diverse gemeenten rond de Veluwe waren hierbij betrokken. Daarbij bleek een stikstofreductie van 97% haalbaar mits stringente maatregelen getroffen worden op het vlak van verkeer en houtkachels. De rapportages zijn in april 2025 afgerond, maar tot uitvoering komt het vooralsnog niet, ook omdat de vereiste regels (bijna alleen nog elektrisch verkeer en een verbod op houtkachels) erg ingrijpend zijn.
- Om tot stikstofreductie te komen stelt de provincie stroken van 500 meter in rond diverse natuurgebieden in Gelderland, waaronder de Veluwe en de Landgoederen Brummen. Binnen die stroken komt er regelgeving die de stikstofuitstoot sterk moet terugdringen. Dit is een belangrijke stap in de goede richting, maar heeft lang niet voldoende effect om vergunningverlening weer volledig mogelijk te maken.

Gemeenten kunnen ook bijdragen aan het terugdringen van het knelpunt. Plannen kunnen makkelijker vergund worden als ze minder uitstoot veroorzaken in de gebruiksfase (of zelf emissieloos zijn). Daarbij is de uitstoot van auto's de grootste bron van stikstofuitstoot. Vergunningverlening zal in gevallen wel mogelijk zijn wanneer er geen automobiliteit is of enkel elektrische (deel)auto's. Het afdwingen c.q. normeren hiervan is echter nog een aandachtspunt. Ook houtstook (inclusief pelletkachels) kan in emissieloze wijken niet langer.

Het stimuleren en normeren van elektrische oplossingen in de aanleg- en gebruiksfase draagt bij aan stikstofreductie, maar het is goed om te beseffen 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, vooral door het Ministerie van LVVN, zal moeten leiden tot een forse stikstofreductie en natuurherstel. Dit is de basis waarop provincies weer tot een stabiele en juridisch houdbare vergunningverlening kunnen komen.

3.4 Oplossingen voor netcongestie

Een steeds urgenter probleem voor de woningbouw is netcongestie. De grens van wat het stroomnet in Nederland aan kan, is in grote delen van Nederland bereikt, zo blijkt uit onder meer uit de overzichten van Netbeheer Nederland. Dit probleem is extra knellend in de provincies Gelderland, Utrecht en Flevoland.

Waar filevorming op de wegen al lang een bekend fenomeen is, is filevorming op het stroomnet relatief nieuw. Congestie treedt op als de volledige capaciteit van het net is bereikt. Netbeheerders kunnen hierdoor niet meer altijd voorzien in de groeiende vraag. Er zouden dan storingen en onveilige situaties kunnen ontstaan.

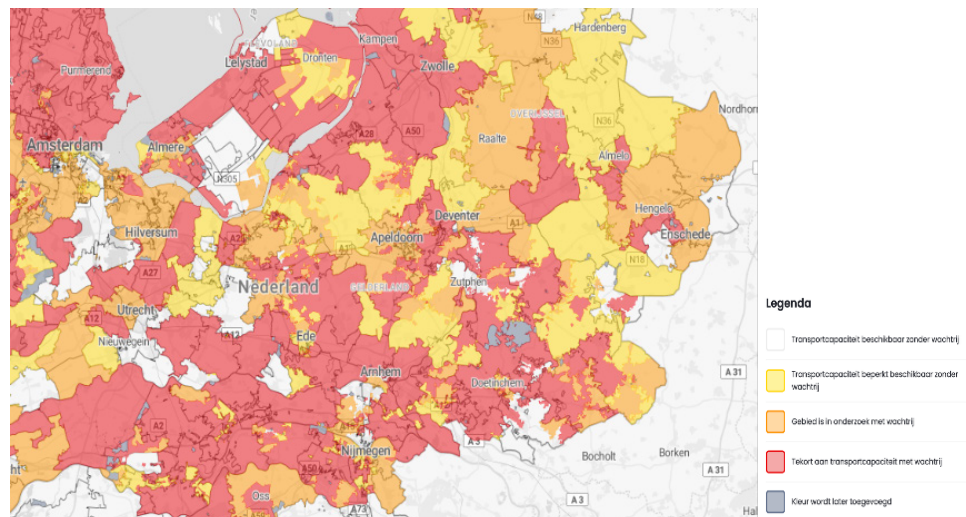
Nieuwe aansluitingen voor grootverbruik (zoals voor winkels, scholen en bedrijven) zijn nu al problematisch; er is reeds een wachtlijst in Gelderland van circa 2.000 organisaties die een dergelijke aansluiting willen. Ook woningen krijgen binnen enkele jaren met netcongestie te maken, mogelijk zelfs al in 2027. Een harde kwantificering van het vraagstuk blijkt wel lastig te zijn, omdat er veel onzekerheid is met betrekking tot de ruimte die er is bij netbeheerders.

Net als stikstof dreigt netcongestie een groot knelpunt te worden voor de woningbouw. Er zijn al wachtlijsten voor grootverbruikaansluitingen en er is een reële kans dat er ook voor kleinverbruik een wachtrij komt. In het dagelijks werk ervaren gemeenten dit knelpunt nog maar beperkt, terwijl al wel duidelijk is dat de beschikbare capaciteit bij de netbeheerder de komende jaren een stuk kleiner is dan de capaciteit die nodig is voor alle woningbouwplannen in Gelderland. Verzwaring en uitbreiding van het net is nodig om woningen ook in de toekomst aangesloten te krijgen. Ook is netbewuste nieuwbouw nodig om meer woningbouw mogelijk te maken binnen de beschikbare netcapaciteit.

3.4.1 Impact van de randvoorwaarde

De impact van netcongestie is op het schaalniveau van woningbouwprojecten nu nog niet altijd merkbaar, zo blijkt uit onze gesprekken met de projectleiders. Uit de gesprekken met specialisten blijkt tegelijk dat de optelsom van alle woningbouwprojecten wel degelijk tot grote problemen gaat leiden. De capaciteit op het elektriciteitsnet is - uitgedrukt in aantallen woningen - substantieel kleiner dan de opgave zoals die in de woondeals is afgesproken. In de praktijk zal dat betekenen dat niet alle voorgenomen woningbouw realiseerbaar is. Op het moment dat netcongestie op kleinverbruik wordt afgekondigd, raakt dit (nagenoeg) alle woningbouwprojecten in de provincie Gelderland.

Op dit moment hebben woningbouwprojecten waarbij ook grootverbruikers een rol spelen al te kampen met de effecten van netcongestie. Want voor grootverbruikers zijn vaak geen aansluitingen op het net meer mogelijk. We zien woningbouwprojecten stokken als er bedrijven verplaatst moeten worden, als er winkels of sociaal-maatschappelijke organisaties onderdeel van zijn of als er ook parkeervoorzieningen gebouwd moeten worden. Dan zitten stukjes binnen de schuifpuzzel voor woningbouw vast, waardoor de puzzel als geheel ook vastloopt.



Op de kaart (d.d. 1 oktober 2025) zijn de verzorgingsgebieden van onderstations zichtbaar. Als een gebied rood kleurt, betekent dat dat er meer vermogen gevraagd wordt dan de beschikbare transportcapaciteit. Deze wachtrij geldt nu al voor grootverbruikers, waarbij er al zo'n 2.000 Gelderse bedrijven op de wachtlijst staan. Als ook kleinverbruikers te maken krijgen met netcongestie, is dat funest voor woningbouw, want zonder stroom kan een huis niet functioneren.

Tot voor kort gold dat ontwikkelende partijen de zekerheid hadden dat een woningbouwproject met alleen kleinverbruikaansluitingen kan worden aangesloten, mits er tijdige afstemming met de netbeheerder is geweest. Die garantie kan niet meer overal gegeven worden, zo blijkt uit de inventarisatie. Netbeheerders kunnen niet aangeven wanneer de capaciteit van onderstations de grenzen hebben bereikt voor kleinverbruik. Exact duiden wanneer regio's tegen

die grens aanlopen, is niet mogelijk vanwege alle variabelen en onzekerheden. Globaal zien we echter dat de capaciteit op het net - in de jaren tot verzwaring van het net - aanzienlijk kleiner is dan de woningbouwopgave.

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.⁷ Die uitbreiding zal niet voor 2033 gerealiseerd zijn, mogelijk pas in 2035, daardoor zal netcongestie in ieder geval de komende 10 jaar blijven bestaan.

⁷ 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 gemeenten – net als bij stikstof – duidelijkheid en perspectief nodig. Nu is er in de ogen van veel gemeenten sprake van onduidelijkheid en onzekerheid en hangt het afkondigen van netcongestie op kleinverbruik als een zwaard van Damocles boven de ambities en de woondealafspraken.

3.4.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Onder meer de volgende woningbouwprojecten in Gelderland hebben te kampen met netcongestie, wat voor vertraging en/of extra kosten zorgt:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Spoorzone	Harderwijk	1.600
BSK	Apeldoorn	5.000
Regiopoort	Nijkerk	3.500
Stationskwartier	Culemborg	2.500

Gemengde ontwikkelingen waar grootverbruikers ook een plek moeten hebben – zoals alle hierboven genoemde – zijn problematisch vanwege de eerdergenoemde wachtrijen. Immers zullen bedrijven niet verhuizen zolang er geen concreet zicht is op een aansluiting op een nieuwe locatie. Voor gemeenten en bedrijven is het vaak frustrerend dat bestaande aansluitingen in een transformatiegebied niet altijd benut kunnen worden en er achteraan moet worden gesloten.

3.4.3 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.

Naast het verzwaren van het net (aanbod), is het ook van groot belang dat er stappen worden gezet op lokaal niveau. Gemeenten kunnen stappen zetten met betrekking tot lokale opwek, gebiedsbudgetten, piekverlaging en netbewuste nieuwbouw.

Gelderland is vooruitlopend op de afkondiging van netcongestie voor kleinverbruikers bezig met het uitwerken van oplossingen. Zo werken we op dit moment aan handreikingen om gemeenten en ontwikkelaars te stimuleren om anders om te gaan met het stroomnet in de woningbouw, via een beweging naar netbewuste nieuwbouw. Ook verkent de provincie welke mogelijkheden er zijn om netbewuste nieuwbouw juridisch af te dwingen c.q. te normeren.

In IPO-verband hebben de provincies afspraken gemaakt, die zijn vastgesteld tijdens de Woontop van december 2024. Deze afspraken worden samen met de verschillende koepels uitgewerkt. Hieronder valt ook een *experimenteerstatus* om netbewust bouwen mogelijk te maken en het treffen van maatregelen (op verschillende niveaus) om netcongestie tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan zien we in Rijnpark in Arnhem. Dankzij een zogenaamd buurtbudget kunnen partijen binnen een afgesproken energielimiet bouwen worden zonder telkens opnieuw te moeten wachten op netcapaciteit. Dit versnelt het proces en geeft ontwikkelaars, gemeente en bewoners meer duidelijkheid en handelingsruimte. Het buurtbudget is een **pilot** voor de 1e fase van Rijnpark en expliciet bedoeld als leermoment. De ervaringen in Rijnpark worden actief gedeeld met andere gemeenten en ontwikkelgebieden, om **landelijke opschaling** mogelijk te maken.” De gemeente en haar partners borgen op deze manier dat duurzame groei niet strandt op volle kabels en dat het energiesysteem van de toekomst al gereed is.

Terwijl het stroomnet versterkt wordt, kunnen we met netbewuste nieuwbouw zorgen dat gebouwen minder energie verbruiken, slimmer omgaan met beschikbare stroom en beter aansluiten op duurzame energiebronnen. Maar uiteindelijk hebben we een grote, toekomstbestendige verzwarende van het elektriciteitsnet nodig die ongekeerd grote investeringen vraagt. Als de voortgang bij Tennet en de lokale netbeheerders vertraagt (waar het op lijkt), lopen we ondanks alle oplossingen in het stroomverbruik aan tegen netcongestie, en dus een bouwstop. De onzekerheid of kleinverbruik aansluitingen in de komende jaren op een wachtlijst komen is nu dermate groot dat partijen twijfelen over het wel of niet investeren in projecten. Duidelijkheid over wat er wel en niet kan in de komende vijf tot zes jaar is daarom zeer gewenst.

Naast die duidelijkheid kan het Rijk ook een aantal concrete maatregelen nemen, zoals uitbreiding van het ruimtelijk instrumentarium. Dan kan er bijvoorbeeld met energetische argumenten gestuurd worden op ruimtelijke ontwikkelingen (denk aan voorrang in programmering voor netbewuste nieuwbouw, maar ook aan energie-opwek als sturend element bij locatiekeuze). Ook helpt het als er specifiek stikstofbeleid komt met betrekking tot netinfrastructuur, zodat de doorlooptijden voor vergunningen korter worden. In Gelderland wordt hier al aan gewerkt.

Provincies hebben ook voldoende financiële middelen nodig om hun sleutelrol in het aanpakken van netcongestie in te kunnen blijven vullen. In de hele keten zullen middelen nodig zijn om noodmaatregelen te treffen, zoals tijdelijke lokale opwek, om plannen toch los te trekken en geld om al die extra techniek voor netbewuste woningbouw te financieren. Het helpt tenslotte als netbeheerders in staat worden gesteld om –in samenspraak met overheden– transportcapaciteit te reserveren voor maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen zoals woningbouw.

Gemeenten geven aanvullend aan dat ze ook behoefte hebben aan:

- 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 waardoor er ook een eerlijk en gelijk speelveld ontstaat.
- Meer experimenteerterruimte om te sturen op netbewustheid, zowel binnen woningbouwplannen als tussen deze plannen.

3.5 Financiering 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. Capaciteitstekorten zitten in de hele keten; gemeenten komen handen tekort voor de planvorming, procesbegeleiding, kostenverhaal en vergunningverlening.

Een belangrijke oorzaak van dit tekort is de groeiende omvang van de opgave: jaar op jaar blijkt dat er meer woningen gebouwd moeten worden. Als er meer woningen gebouwd moeten worden, zijn ook meer mensen nodig om plannen te maken en om tot uitvoering te komen. En zoals geschetst in de Nationale Woon- en Bouwagenda uit 2022 is er daarbij meer regie nodig van alle overheden: gemeenten moeten niet langer afwachten of projectontwikkelaars met voorstellen komen, maar zelf aan de slag gaan om tot woningbouwplannen te komen.

Ook neemt de complexiteit rond woningbouw toe, waardoor er per plan meer ambtelijke inzet nodig is. Men moet 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. Ondertussen is de financiering van gemeente niet op het noodzakelijke niveau, zo is ook onderschreven door onder meer de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur.⁸

⁸ 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.

Financiering ambtelijke capaciteit	Korte termijn
Een gebrek aan ambtelijke capaciteit speelt in alle Gelderse gemeenten, en is het meest nijpend bij kleinere gemeenten. Voor woningbouwprojecten kan dit vaak nog opgelost worden met inhuur (met nadelen als hoge kosten en gebrek aan borging van kennis), maar er zit een structureel probleem onder. Veel gemeenten in de provincie Gelderland maken een schaa sprong qua verstedelijking en hebben in de organisatie ook zo'n schaa sprong nodig, bijvoorbeeld in Apeldoorn, Nijkerk, Doetinchem, Harderwijk en Tiel). Opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkelingen 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

Voor de provincie Gelderland is in 2023 in beeld gebracht welk ambtelijk capaciteitstekort er bij gemeenten is en wat er nodig is om de woningbouwopgave goed het hoofd te kunnen bieden.⁹ Uit het onderzoek van Arena Consulting volgde dat Gelderse gemeenten gemiddeld 2 tot 4 fte tekortkwam, om adequaat te werken aan de woondeal en de uitvoering ervan. Omdat destijds de intensivering als gevolg van de woondeal nog niet in de volle breedte zichtbaar was én omdat gemeenten aan hebben gegeven dat het tekort op middellange termijn zal groeien met circa 40% gaan we ervan uit dat het tekort per gemeente rond de 4 fte uitvalt. Op de schaal van de provincie telt dat op tot 200 fte wat zich vertaalt zich naar minimaal € 15 miljoen per jaar.

⁹ Onderzoek naar gemeentelijk capaciteit(stekort) Gelderse woningbouw, Arena Consulting (2023)

In alle Gelderse gemeenten is er een tekort aan ambtelijke capaciteit. Het niet beschikbaar hebben van voldoende mensen, met voldoende ervaring, expertise en lokale binding, dat vertraagt de ontwikkeling en uitvoering van woningbouwprojecten. Dit probleem speelt bij kleine, middelgrote en grote gemeenten.

Bij kleinere gemeenten wordt een tekort van 2 à 3 fte in het ruimtelijk domein al snel zichtbaar en vaak ook een knelpunt. In de praktijk leidt de afwezigheid van een planjurist, een stedenbouwer of een verkeerskundige al snel tot vertraging van een project. Juist omdat kleinere gemeenten vaak werken met één ambtenaar die eigenlijk alles rond woningbouw moet doen. Kleinere gemeenten hebben het vaak ook moeilijk om talent aan te trekken én vast te houden. Voor het aantrekken van talent moet ook een aantal randvoorwaarden op orde zijn; aantrekkelijke vacatures met uitdaging en een goed startsalaris, maar ook zeker betaalbare woningen en goede bereikbaarheid. Talentvolle mensen vertrekken bij kleinere gemeenten vanwege te weinig carrièreontwikkeling, onderbenutting van hun potentie en gebrekkige financiële groei.

Maar ook bij grotere gemeenten die een schaa sprong qua groei ambiëren, is zichtbaar dat capaciteit in de breedte een knelpunt is. Gemeenten die soms wel een verdubbeling van de opgave voorstaan, hebben vaak ook een verdubbeling van de capaciteit nodig om alles in goede banen te leiden.

Het tekort aan ambtelijke capaciteit speelt zowel kwantitatief als kwalitatief. Beide zijn een gevolg van de zeer 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, projectmanagers, planjuristen en verkeerskundigen.

Gemeenten erkennen dat het capaciteitstekort niet zomaar weg is. De arbeidsmarkt blijft krap, vergrijzing in ambtelijke organisaties (en uitstroom) is een factor van belang en de opgaven blijven heel groot. In veel gevallen wordt ingezien dat het een kwestie is van 'roeien met de riemen die je hebt'. Dat betekent in de praktijk dat er in het werk keuzes gemaakt moeten worden. Gemeentelijke organisaties moeten scherp aan de wind zeilen en de beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk inzetten. Dat betekent dus ook bepaalde dingen niet doen, bijvoorbeeld de projecten waar randvoorwaarden niet goed op orde zijn.

3.5.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Onder meer de volgende woningbouwprojecten hebben te kampen met het gebrek aan ambtelijke capaciteit:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Stad aan de Oude IJssel	Doetinchem	4.000
Rijnpark	Arnhem	7.000
BSK	Apeldoorn	5.000
KennisAs	Wageningen-Ede	4.000

De genoemde projecten zijn voor de betreffende gemeenten bijzonder groot in omvang. Niet eerder hebben de gemeenten zulke grote en veelzijdige projecten bij de hand gehad. Die veelzijdigheid en complexiteit zijn hierbij belang, deze projecten behelzen andere vraagstukken dan waar de betreffende gemeenten in het verleden al aan gewerkt hebben. Het gaat in alle gevallen om grootschalige stedelijke transformatie.

Ook een gemeente zoals Tiel benoemt capaciteit als een groot vraagstuk, al is dat niet gekoppeld aan één specifiek project. Niet zozeer in relatie tot het woningbouwproject dat onderdeel was van deze inventarisatie, maar wel in relatie tot de groeiopgave op langere termijn. De verandering zit hem zowel in het volume, als in de aard en complexiteit van de opgaven.

3.5.3 Zicht op oplossingen

Gemeenten zijn op zoek naar mensen die woningbouw kunnen realiseren, veelal missen gemeenten dezelfde disciplines. De vijver zit niet heel vol, terwijl alle gemeenten solo aan het vissen zijn. Een mogelijke oplossing is het regionaliseren van de vraag, en het vasthouden van één hengel (of dat door één gemeente laten doen). Door de krachten te bundelen kunnen regio's in staat zijn om aantrekkelijker functies te creëren - die expertise en senioriteit vragen - waartoe gemeenten afzonderlijk minder in staat zijn. Daarnaast slaan gemeenten een efficiëntieslag door het regionale schaalniveau te benutten; schaarse specialisten en generalisten kunnen voordeliger en gericht ingezet worden. De Groene Metropoolregio zet woondealmiddelen bijvoorbeeld in om schaarse functies gevuld te krijgen. Het gaat dan om projectleiders, maar ook om specialisten op het vlak van stedenbouw, verkeer en planeconomie. Deze regionale pool wordt vervolgens lokaal ingezet om woningbouwprojecten op te starten of vlot te trekken.

Met het oog op de randvoorwaarden die op het regionale schaalniveau spelen, en de bovenliggende doelen vanuit woondeals en verstedelijkingsstrategie, zou ook gedacht kunnen worden aan een vorm van sturing of prioritering op regionaal niveau. Inzet op bepaalde randvoorwaarden is op de ene plek meer nodig dan op de andere plek. Daarom kan slim regionaal programmeren (op adaptieve wijze) bijdragen aan continuïteit in de ontwikkel- en bouwstroom. Denk dan bijvoorbeeld aan het voorrang geven aan ontwikkelingen die netbewust zijn of projecten die qua stikstofruimte doorgang kunnen vinden. Een voorwaarde voor het succesvol neerzetten van iets dergelijks is de aanwezigheid van een stevige regionale samenwerking en governance.

Er kan ook meer ruimte worden gegeven aan zogenaamde uitnodigingsplanologie, zeker bij gestandaardiseerde ontwikkelingen. Zo wil de provincie Gelderland in samenwerking met gemeenten, corporaties en marktpartijen komen tot heldere kaders voor zogenaamde 'straatjes erbij'. Op basis van die kaders kan uitnodigingsplanologie vorm krijgen, waarbij de markt vooraf helderheid krijgt en zodoende sneller tot uitvoering kan komen. Het voordeel voor gemeenten is dat ze niet elke keer het wiel opnieuw hoeven uit te vinden.

Wonen als beleidsveld is de laatste jaren groter en complexer geworden. Dit terwijl het aantal mensen met diepe kennis in de laatste decennia juist is gedaald. Bevordering van deskundigheid is daarom erg belangrijk, onder meer via opleidingen voor volkshuisvesting. 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 zowel nodig om de instroom van nieuwe jonge medewerkers te vergroten als om de deskundigheid van huidige medewerkers te vergroten. De provincie Gelderland draagt bij aan lange termijn oplossingen door middel van drie instroomprogramma's. De programma's zijn gericht op starters, zij-instromers en doorstromers. De provincie werkt hiervoor samen met Werken in Gelderland, een samenwerkingsverband tussen ruim 100 Gelderse overheidsorganisaties, waaronder gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen.

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 laat zien dat bij grotere inzet van dit instrument voor heel Nederland honderden fulltimebanen minder nodig zijn, 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 de regio's kunnen veel ballen worden opgepakt om zelf beter om te gaan met het capaciteitstekort. Van het Rijk wordt verwacht dat zij langjarig de gemeenten ondersteunt bij haar opgaven. Dreigende kortingen op het gemeentefonds zijn dan contraproductief en zullen eerder voor vertraging of uitval van woningbouw zorgen dan de gewenste opschaling en versnelling.

3.6 Investerings in bereikbaarheid

Met alleen het bouwen van woningen maak je geen dorpen en steden. Mensen moeten elkaar kunnen ontmoeten, mensen moeten werken en mensen willen recreëren. Mensen moeten daarom kunnen reizen van de ene plek naar de andere. Om dat mogelijk te maken, dient de bereikbaarheid van nieuwe woongebieden op orde te zijn voor zowel fiets, OV als de auto.

Bereikbaarheid is niet alleen een vraagstuk op het niveau van een nieuwbouwlocatie. De optelsom van alle nieuwbouw in een gemeente en een regio vraagt ook om maatregelen op het netwerk. Meer woningen (en bedrijven) brengen meer mobiliteit met zich mee. Zonder ingrepen staan we met zijn allen vast. Het oplossen van knelpunten op netwerkniveau is niet per definitie noodzakelijk voor een afzonderlijk woningbouwproject, maar kan wel randvoorwaardelijk zijn voor het totaal aan ontwikkelingen en de daarbij benodigde schaa sprong.

Bereikbaarheid op orde	Middellange termijn
Veel gemeenten hebben bovenplanse bereikbaarheid als harde conditie staan voor projecten. Deels lukt het om dergelijke investeringen vanuit de woningbouw te financieren of is er gemeentelijk geld gereserveerd, maar veel investeringen zijn te groot om te dragen voor gemeenten. Dat geldt sowieso voor de netwerkopgaven (hoofdwegennet en spoor) die noodzakelijk zijn om de optelsom aan plannen op een goede en duurzame manier te faciliteren. Woningbouw kan vaak wel doorgaan als de bereikbaarheid niet helemaal op orde is, maar de doorstroming, leefbaarheid en veiligheid komen dan lokaal en/of regionaal flink onder druk te staan. Uitblijven van invulling van deze randvoorwaarde kan een reden zijn om woningbouwplannen uit te stellen of bevriezen.	

3.6.1 Impact van de randvoorwaarde

Uit de gesprekken met projectleiders in Gelderland blijkt dat een heel groot deel van projecten binnen Gelderland te maken heeft met bereikbaarheidsopgaven op de schaalniveaus die hierboven werden genoemd: bovenplannen en het netwerk. Bovenplanse opgaven zijn in veel gevallen nodig voor het betreffende project, maar zijn niet geheel toerekenbaar aan het project. Dat betekent dat er geen sprake is van een mogelijk kostenverhaal, en er dus publiek geld naartoe moet. Waar mogelijk dekken gemeenten dit vanuit reserveringen voor bereikbaarheid, maar vaker zal er een verlies moeten worden genomen of dekking worden gevonden via subsidie vanuit Rijk en/of provincie. De beschikbare Rijksmiddelen staan niet in verhouding tot de mobiliteitsopgaven waar gemeenten mee te maken hebben.

De bovenplanse maatregelen vormen vaak een keiharde conditie voor het daadwerkelijk realiseren van woningbouwplannen. Soms omdat het juridisch-planologisch nodig is, maar vaker omdat er anders onacceptabele effecten zijn op lokale doorstroming, veiligheid en leefbaarheid. Denk dan aan vollopende N-wegen en stedelijke ringen, een toename van automobiliteit omdat de alternatieven (fiets en OV) niet op orde zijn, et cetera. Grote projecten in onder andere Nijkerk, Doetinchem, Apeldoorn, Ede en Harderwijk zijn direct afhankelijk van bovenplanse maatregelen. Daarmee staan vele duizenden woningen uit de woondeals op losse schroeven.

Met het oog op de actualisatie van de woondeal en het verruimen van de scope naar 2035 worden ook de netwerkopgaven steeds pregnanter. Grote structurerende maatregelen op het hoofdwegennet (A1, A2, A12, A15, A28, A30 en A50) zijn al langere tijd nodig. Met het door de rijksoverheid pauzeren van enkele MIRT projecten (zoals Knooppunt Hoevelaken, Knooppunt Deil en de verbreding van de A50 tussen Ewijk en Oss) lijken deze maatregelen verder weg dan ooit. Datzelfde geldt voor investeringen in spoor en fiets. Voor een duurzame bereikbaarheid van de regio's en een transitie naar gezonde mobiliteit is het nodig dat we de alternatieven voor de auto goed op orde hebben.

Alleen al voor de woondealperiode moet er in totaal minstens € 750 miljoen worden geïnvesteerd in de bereikbaarheid in Gelderse regio's en gemeenten. Dit is gerekend buiten de investeringen op bijvoorbeeld het hoofdwegennetwerk en de gepauzeerde MIRT projecten.

3.6.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Onder meer de volgende woningbouwprojecten in Gelderland hebben te kampen met het gebrek aan investeringsruimte voor bereikbaarheid, wat voor vertraging zorgt:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Zuidrand	Apeldoorn	3.500 - 5.000
Regiopoort	Nijkerk	3.500
Stad a/d Oude IJssel	Doetinchem	4.000
Spoorzone	Harderwijk	1.600

De ontwikkelingen in de regiopoort Nijkerk en de spoorzone van Harderwijk liggen vanzelfsprekend nabij de stations en de stedelijke voorzieningen. Automobilititeit en bijbehorende parkeerfaciliteiten zijn bij stations minder vanzelfsprekend. Om de bereikbaarheid op orde te hebben is het nodig dat de frequentie op het spoor omhooggaat van twee keer per uur een trein naar vier keer per uur. Om dit te bewerkstelligen is een keerspoorvoorziening nodig. Een verkenning naar die keervoorziening loopt momenteel. Het uitgangspunt van deze verkenning is naast de huidige 2 sprinters per uur, twee extra intercity's die stoppen in Harderwijk en Nijkerk. Zeker 2.000 woningen zijn in Nijkerk in het geding als de netwerkinvesteringen achterwege blijven.

Met de huidige stedelijke infrastructuur zit de gemeente Doetinchem al aan haar grenzen. De groei die nu voorzien is - voor de middellange en lange termijn - past niet. De belangrijkste toegangsweg moet een ongelijkvloerse kruising met het spoor krijgen en de ringstructuur heeft een grootschalige aanpassing nodig; deze verwerkt nu nog doorgaand verkeer op de provinciale weg. Via slimme knippen moet doorgaand verkeer naar de randen worden gedrukt. Beide zijn harde condities voor een groot deel van de voorziene woningbouw.

3.6.3 Zicht op oplossingen

Om bereikbaarheid duurzaam op orde te brengen zijn verschillende zaken nodig. De ruggengraat van het mobiliteitsnetwerk wordt gevormd door het hoofdwegennet en het hoofdspoornet. Voor nieuwe infrastructuur, optimalisatie van bestaande infrastructuur, en de exploitatie van openbaar vervoer, is het evident dat er op Rijksniveau middelen beschikbaar moeten komen om o.m. gepauzeerde MIRT projecten weer vlot te trekken. Het Mobiliteitsfonds is ontoereikend en er moet jaarlijks €2 miljard structureel meer middelen bij voor de grote vervanging- en renovatieopgave en noodzakelijke investeringen in het hoofdspoor- en -wegennet, om de benodigde schaa sprong van het mobiliteitssysteem mogelijk te maken.

Vanuit het vertrekpunt van zorgvuldig ruimtegebruik zien we in Gelderse gemeenten steeds meer ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied, vaak dichtbij ov-knooppunten. Eenvoudige infrastructurele oplossingen zijn op die plekken vaak niet beschikbaar. Investerings in het stedelijk gebied zijn complex en vaak ook kostbaar. De beschikbaarheid van voldoende middelen voor passende oplossingen in het stedelijk gebied is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor de realisatie van woningbouw.

Investerings in bereikbaarheid richten zich niet alleen op het faciliteren van mobiliteit, maar ook op het terugdringen van de groei van automobilit eit (via mobiliteitstransitie). Een verdere mobiliteitstransitie maakt verdichting van het stedelijk gebied mogelijk. Sturen op ruimtelijke nabijheid (15 minutenstad) en prioriteit voor lopen, fietsen, OV en deelmobiliteit zijn noodzakelijk om de parkeerbehoefte in openbare ruimte te kunnen beperken en het bestaande wegennet optimaal te benutten. Het Rijk moet voor provincies en regio's partner zijn bij het handen en voeten geven aan de noodzakelijke transitie. Dat betekent ook langjarige financiering van Rijksweg e van programma's die gericht zijn op gedragsverandering.

3.7 Overige randvoorwaarden

Naast de zes al genoemde randvoorwaarden zijn er méér knelpunten voor woningbouw, maar deze knelpunten spelen in minder regio's of hebben minder impact. We zetten in deze paragraaf kort op een rij wat er nog meer speelt.

3.7.1 Spuitzonering

In gebieden waar woningbouw en landbouw nabij elkaar liggen, wordt spuitzonering een urgenter probleem. Bij het realiseren van woningen naast agrarische gronden waar gewasbeschermings-middelen (mogen) worden gebruikt, moet rekening worden gehouden met blootstelling, met gevolgen voor de volksgezondheid. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) laat momenteel een onderzoek uitvoeren door het RIVM en WUR. In 2026 worden de eerste resultaten verwacht. Op dit moment is het uitkopen van telers en landbouwbedrijven de enige oplossing. Dit vraagstuk speelt sterk in de regio Rivierenland, waar veel fruitteelt en landbouw is. Deze percelen liggen vaak tegen de grenzen van het bebouwde gebied aan. Bij nieuwe ontwikkelings aan de randen van kernen en steden zijn daarom maatregelen nodig om de spuitzonering op orde te hebben. Deze maatregelen hebben uiteraard een financiële impact op de business case van ontwikkelings. Bij enkele woningbouwprojecten is spuitzonering ook een aanleiding geweest om woningbouwplannen niet door te laten gaan.

3.7.2 Geluidscontouren

Provincie en gemeenten moeten in gesprek over oplossingen om de impact van nieuwe geluidscontouren op woningbouw te minimaliseren. Het wijzigen van normen voor verkeersgeluid grijpt nu concreet in op meerdere woningbouwprojecten, waardoor geplande aantallen woningen niet gehaald zouden kunnen worden.

3.7.3 Defensie

Defensie gaat uitbreiden om de verdediging van ons land en de NAVO te versterken. De ambities van defensie, zoals vastgelegd in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, hebben invloed op de woningbouw. Zo heeft defensie aangegeven een nieuwe nationale kazerne in de gemeente Zeewolde (Flevoland) te willen realiseren. Bij realisatie gaat dat een extra vraag naar woningen opleveren in onder meer Nijkerk, in Gelderland. Naast deze nieuwe kazerne zal er ook sprake zijn van uitbreiding en versterking van de bestaande kazernes in onder meer Stroe, Ermelo en Nieuw-Milligen. Ook voor de militaire luchthaven Deelen, ten noorden van Arnhem, liggen er plannen. Al met al zal dit zorgen voor een toename van de druk op de reeds overbelaste woningmarkt. En dit zal leiden tot een toename van het verkeer op toch al volle wegen, wat de noodzaak van investeringen in mobiliteit weer vergroot (zie paragraaf 3.6).

De door defensie gewenste ontwikkelingen zullen concurreren met andere functies om schaarse stikstofruimte en om capaciteit op het elektriciteitsnetwerk. Waar de woningbouwopgave, de randvoorwaarden en de door defensie gewenste ontwikkelingen elkaar raken, is een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk om tot een goede inpassing van de nieuwe activiteiten van defensie te komen.

3.7.4 Beschikbaarheid drinkwater

Een steeds urgenter probleem in de woningbouw is drinkwater. De aansluitingen voor huishoudelijk gebruik beginnen in het nauw te komen, waardoor nieuwe woningen in de toekomst mogelijk niet aangesloten kunnen worden. Het RIVM heeft in 2023 een rapport opgesteld: 'Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030: Knelpunten en oplossingsrichtingen'. Uit deze studie volgde dat Vitens onder meer in de provincie Gelderland een direct tekort heeft aan operationele en strategische reserves. Naar aanleiding van de studie van het RIVM is het 'Actieplan beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2023 tot 2030 Vitens en provincie Gelderland' opgesteld (wat is verwerkt in het landelijk actieprogramma drinkwaterbronnen 2023-2030). Gesteld kan worden dat de beschikbaarheid van drinkwater in Gelderland niet zal leiden tot vertragingen in de realisatie van woningbouw, als de maatregelen in het actieplan gericht op uitbreiding van de operationele capaciteit met 3,4 Mm³ per jaar worden uitgevoerd. Het zwaartepunt van de Gelderse opgave ligt volgens de rapportage op de Veluwe en in Rivierenland.

4 Conclusies

4.1 Uitkomsten inventarisatie per randvoorwaarde

We vatten kort de uitkomsten van de inventarisatie samen:

Randvoorwaarde	Omvang impact	Termijn van impact
Dekking publieke onrendabele toppen	Raakt >30% woningen	Op korte termijn al
Investeringscapaciteit corporaties	Raakt >10% woningen	Lange termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt >30% woningen	Op korte termijn al
Oplossingen voor netcongestie	Raakt >30% woningen	Op korte termijn al
Financiering van ambtelijke capaciteit	Raakt >10% woningen	Op korte termijn al
Investeringscapaciteit bereikbaarheid	Raakt >30% woningen	Middellange termijn

De zes randvoorwaarden hebben momenteel allemaal een substantiële impact op de woningbouwplannen om Gelderland. Dit houdt in dat minstens 10% van de woningbouwplannen door elke randvoorwaarde wordt geraakt. Voor stikstof, netcongestie en bereikbaarheid is de impact nog groter: deze randvoorwaarden raken meer dan 30% van de plannen. De impact van deze randvoorwaarden is al op korte tot middellange termijn zichtbaar, de effecten zijn dus al zichtbaar, of worden dat binnen nu en 4 jaar. We schetsen kort de stand van zaken per randvoorwaarde.

4.1.1 Dekking van onrendabele toppen

Minimaal 50% van alle woningbouwplannen kent een onrendabel top. De komende jaren zal het aantal projecten met een publiek tekort naar verwachting toenemen, enerzijds omdat de aard van verstedelijking complexer wordt (meer binnenstedelijk en inbreiding) en anderzijds omdat opgaven zoals klimaatadaptatie en energieopwekking financieel hun doorwerking zullen hebben op plannen. Uit provinciaal onderzoek in 2023 bleek dat het gemiddelde tekort op € 14.000 per woning zat, wat optelt tot een provinciaal tekort van zo'n € 1 miljard. Vaak vangen gemeenten het tekort op, met hulp van de rijksoverheid, maar dat kunnen gemeenten financieel niet volhouden. Gemeenten (en alle andere partijen in de keten) zijn er daarom bij gebaat dat de woningmarkt structureler wordt gefinancierd met grotere volumes aan geld. De Woningbouwimpuls, de gebiedsbudgetten en WoMo-gelden zijn allemaal incidenteel en kunnen op een paar plekken een deel van de tekorten dekken. Omdat publieke tekorten meer regel dan uitzondering zijn, vragen ze ook om meer dan incidentele ondersteuning.

4.1.2 Investeringscapaciteit van corporaties

De investeringscapaciteit van de corporaties lijkt in Gelderland relatief aardig op orde, op basis van de doorrekening van de Nationale Prestatieafspraken uit december 2024. Echter, er is sprake van oplopende rentes en stijgende stichtingskosten, dat maakt dat de onrendabele toppen voor corporaties groeien. In de periode vanaf 2031 kunnen de eerste barsten zich vertonen en zal er sprake zijn van een provinciebreed tekort van 5 tot 10% van de benodigde investeringscapaciteit, dat is zo'n € 300 tot € 600 miljoen. Daarbij is de uitbreiding van de woondeals – er moeten nog méér woningen gebouwd worden – nog niet meegerekend. In de praktijk betekent het dat de ambities met betrekking tot de sociale woningbouw niet volledig gerealiseerd kunnen worden.

En corporaties dreigen na 2034 beheerorganisaties te worden, ze hebben dan niet meer de financiën om te bouwen. Er is perspectief nodig op een duurzaam investeringsmodel, de gesprekken daarover zouden nu moeten starten.

4.1.3 Stikstofruimte voor woningen

Stikstof is in de provincie Gelderland het grootste knelpunt voor woningbouw. Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. Daarbij heeft Gelderland bijzonder veel stikstofgevoelige natuur binnen haar grenzen. Meer dan 80% van de woningbouw is gepland binnen 5 kilometer van stikstofgevoelige Natura 2000. Projecten die nog niet over een vergunning beschikken, kunnen nauwelijks meer aan zo'n vergunning komen, of alleen met grote meerkosten (voor extern salderen) en veel vertraging. Dit is een alarmerende situatie. De provincie is afhankelijk van nationaal beleid voor fundamentele oplossingen rond stikstof en werkt ondertussen zelf aan 'noodmaatregelen' zoals stikstofarme stroken en nieuwe regels voor salderen.

4.1.4 Oplossingen voor netcongestie

Het gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnet zorgt nog niet voor het stopzetten van projecten, maar is al wel een vertragende factor. Het vormt een knelpunt in de planfase, omdat er geen garanties zijn dat woningbouwprojecten van stroom voorzien kunnen worden. Nu is er in de beleving van veel gemeenten sprake van een black box bij het Rijk en netbeheerders. Het afkondigen van netcongestie op kleinverbruik hangt als een zwaard van Damocles boven de woondealafspraken. Op het niveau van afzonderlijke projecten wordt niet in alle gevallen een probleem gezien, maar duidelijk is dat de optelsom van projecten onmiskenbaar gaat knellen. Omdat netcongestie op grootverbruik al even geldt, zien veel gemeenten bij herontwikkelingen en gemengde ontwikkelingen de boel al stilvallen. Het één kan niet zonder het ander, soms omdat bedrijven niet verplaatst kunnen worden en in andere gevallen omdat benodigde voorzieningen niet gerealiseerd kunnen worden. Wat betreft netcongestie hebben gemeenten duidelijkheid en perspectief nodig.

Gemeenten hebben behoefte aan:

- Bestaande aansluitingen bij functiewijziging kunnen blijven benutten.
- Scherper inzicht hoe capaciteit op het net zich verhoudt tot de woningbouwopgave.
- Handvatten, experimenteerruimte en normering voor netbewust bouwen.

4.1.5 Financiering van ambtelijke capaciteit

Een tekort aan ambtelijke capaciteit is in alle gemeenten aan de orde. Gemeenten kampen met een structureel tekort aan deskundigheid én menskracht. Alle gemeenten die deel uitmaakten van de inventarisatie kennen een kwantitatief en kwalitatief probleem. Een aantal gemeenten in de regio maakt een flinke schaa sprong qua verstedelijking en hebben intern die sprong ook nodig. Binnen woningbouwprojecten kan dit vaak nog opgelost worden met inhuur (met nadelen als hoge kosten, afhankelijkheid en gebrek aan borging van kennis). Deze structurele tekorten kunnen alleen opgelost worden door structurele en algemene middelen voor gemeenten.

Gemiddeld komen gemeenten 2 tot 4 FTE tekort om de woningbouwopgave te realiseren, voor de provincie als geheel hebben we het dan over 100 tot 200 FTE. Het knelpunt is niet alleen financieel, ook een krappe arbeidsmarkt speelt sterk mee.

4.1.6 Bereikbaarheid

Bereikbaarheid speelt op alle ruimtelijke schaalniveaus en zowel op korte als de (middel)lange termijn. Het toevoegen van meer dan 100.000 woningen in de komende jaren leidt tot meer drukte op het wegennet, in het openbaar vervoer en op de fietspaden. Met belangrijke hoofdwegen zoals de A1, A12, A28 en A50 én (internationale) spoorcorridors is het functioneren van het Gelderse wegen- en spoornetwerk niet alleen van regionaal of provinciaal belang, het is ook van nationaal belang. Het is daarom nodig dat er forse en structurele investeringen in de capaciteit van alle netwerken komen én dat er wordt gewerkt aan de mobiliteitstransitie, om het autoverkeer te verminderen. Wanneer deze investeringen en maatregelen uitblijven, dan ontstaan grote bereikbaarheidsknelpunten met directe impact op de aantallen woningen die gebouwd kunnen worden. Om op korte termijn grote stappen te zetten in de (versnelling van) woningbouw vraagt de provincie Gelderland het Rijk om samen de schouders te zetten onder een samenhangend, multimodaal pakket met een investeringsgrootte van € 750 miljoen.

4.2 Realisatie woondeals in gevaar

In zes regionale woondeals zijn afspraken gemaakt over de woningbouw in Gelderland van 2022 t/m 2030, het gaat om totaal ruim 104.000 woningen (zie paragraaf 1.2). Daarmee is Gelderland qua woningbouw de vierde provincie van Nederland, na Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant. De realisatie van deze woningen is broodnodig, gezien de grote woningnood. De eerste jaren ging de realisatie best goed gezien de omstandigheden: over 2022 en 2023 samen is 98% van de afspraken gerealiseerd.¹⁰

¹⁰ Zie de Staat van de [Volkshuisvesting Gelderland](#) 2024 uit november 2024.

De komende jaren gaat het veel lastiger worden om de afspraken te realiseren. Dat is ook al zichtbaar in de cijfers over 2024 (slechts 76% van de afspraak gerealiseerd) en 2025. Daarbij heeft stikstof op de korte termijn de grootste negatieve impact. De andere knelpunten spelen veelal op wat langere termijn of raken wat minder woningen. Bij diverse randvoorwaarden wordt gewerkt aan oplossingen, maar de oplossingen waar nu aan gewerkt wordt zijn niet groot genoeg om de knelpunten geheel op te lossen. De combinatie van knelpunten, en de onzekerheid die ze teweeg brengen, maken de realisatie van het restant van de woondeal zeer lastig.

De oplossingen gaan de bevoegdheden en draagkracht van gemeenten en provincie veelal te boven. Daarom zijn deze ook als randvoorwaarden richting de rijksoverheid opgenomen in de woondeals. En de randvoorwaarden zijn de afgelopen jaren herhaaldelijk onder de aandacht gebracht van het kabinet. Zonder fundamentele oplossingen van de rijksoverheid is minstens 30% tot 50% van de resterende woningbouw in Gelderland in gevaar.

- Er zijn maatregelen en wetgeving nodig die gaan leiden tot een forse stikstofreductie en beperking van de netcongestie.
- Er is ook geld nodig, om te investeren in onrendabele toppen, in woningcorporaties, in ambtelijke capaciteit en bereikbaarheid. Het gaat op nationaal niveau minstens om € 4 tot € 5 miljard per jaar, ten opzichte van minder dan € 1 miljard nu.¹¹

¹¹ Zie hiervoor ook het [position paper van IPO](#) voor de Eerste Kamer van april 2024.

Gemeenten en de provincie kunnen zelf bijdragen door tot meer regionale samenwerking te komen. De provincie geeft dit onder andere vorm via het Vernieuwd Actieplan Wonen van april 2025.¹² En gemeenten kunnen het bestaande wettelijk instrumentarium beter benutten, bijvoorbeeld op het vlak van typegoedkeuring en actief grondbeleid door gemeenten, met steun van de provincie.

¹² Zie het [Vernieuwd Actieplan Wonen 2025-2027](#) van de Provincie Gelderland.

Bijlage 1: Woningbouwprojecten

In deze bijlage een overzicht van alle woningbouwprojecten waarmee in het kader van deze rapportage gesproken is over de randvoorwaarden.

Achterhoek	Stad aan de Oude IJssel	Doetinchem	4.000
	De Tuit	Oude IJsselstreek	560
	Biezenakker	Oude IJsselstreek	400
Foodvalley	KennisAs	Ede/Wageningen	4.000
	Regiopoort	Nijkerk	3.500
	Doesburgerbroek	Ede	2.700
	Bloemendal	Barneveld	1.550
	Klaarwater	Nijkerk (Hoevelaken)	1.500
Groene Metropool	Spoorzone Arnhem-Oost	Arnhem	9.800
	Winkelsteeg	Nijmegen	6.500
	Spoorzone Liemers	Duiven, Westervoort, Zevenaar	4.000
	Wijchen west	Wijchen	1.300
	IJsseldistrict	Rheden	800
	Kanaalzone	Heumen	735
	Spoorzone	Harderwijk	1.600
Noord-Veluwe	Halvinkhuizen	Putten	1.300
	Waterfront	Harderwijk	1.250
	t Hul-Noord	Nunspeet	750
	Elburg-Zuid	Elburg	700
	Spoorkwartier	Culemborg	2.500
Rivierenland	De Plantage	West-Betuwe	1.500
	Passewaaij	Tiel	1.200
	BSK	Apeldoorn	6.000-7.000
Stedendriehoek	Zuidrand	Apeldoorn	3.500-5.000
	IJssel- en Spoorzone	Zutphen	2.000

Provincie Gelderland

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 CX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl