



provincie
groningen



provincie Groningen

Groninger Randvoorwaarden Woningbouw 2025

Kunnen de woondeals gerealiseerd worden?





Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Groningen

Tekst

Provincie Groningen

Beeld

Provincie Groningen

Opmaak

Team Communicatie

Uitgave

Oktober 2025

Inhoudopgave

Samenvatting	4
1. De volkshuisvestelijke opgave in Groningen	7
1.1 Doelstelling inventarisatie	8
1.2 Woondeals in Groningen	9
2. Aanpak inventarisatie	10
2.1 Selectie randvoorwaarden	10
2.2 Informatievergaring	11
2.3 Toelichting op de impact en termijn	11
3. Uitkomsten inventarisatie	12
3.1 Dekking van onrendabele toppen	12
3.2 Duurzame investeringscapaciteit van woningcorporaties	16
3.3 Stikstofruimte voor woningen	19
3.4 Oplossingen voor netcongestie	22
3.5 Herstructurering en leefbaarheid	24
3.6 Financiering ambtelijke capaciteit	26
3.7 Provinciale extra randvoorwaarden	28
4. Conclusies	31
4.1 Uitkomsten inventarisatie	31
4.2 Samenhang en raakvlakken	32
4.3 Werken aan oplossingen	33



Samenvatting

Woningbouw in Groningen

In Groningen kennen we volkshuisvestelijke opgaven langs drie pijlers: een toekomstbestendige woningvoorraad, de aanpak van het bestaande woningtekort en de versterkingsopgave.

In 2023 hebben gemeenten, provincie en rijk wederkerige afspraken gemaakt in de regionale woondeals over deze opgaven en over de randvoorwaarden. Met deze rapportage concretiseren we die randvoorwaarden uit de woondeals, de impact van de knelpunten en oplossingen. Doel is dat rijk, gemeenten en provincie concrete afspraken maken over de invulling van de randvoorwaarden.

Aanpak inventarisatie

Samen met de Groninger gemeenten is geïnventariseerd wat de knelpunten zijn. Gezamenlijk zijn de Groninger randvoorwaarden geprioriteerd.

Dit zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor Groningen:

1. Herstructurering
2. Dekking van onrendabele toppen
3. Ambtelijke capaciteit
4. Spuitzonering
5. Investeringscapaciteit voor woningcorporaties

Aanvullend zijn ook de landelijke knelpunten netcongestie en stikstofruimte voor woningen geïnventariseerd.

Voor de concretisering is gebruik gemaakt van de planlijsten voor de woningbouw, onderzoeken die in opdracht van provincie, regio's of gemeenten zijn uitgevoerd en aanvullend onderzoek. De hier gepresenteerde informatie is een momentopname (voorjaar 2025). Waar onvoldoende data beschikbaar was, zijn schattingen gedaan op basis van de beschikbare informatie. De rapportage is aangescherpt met informatie uit de expertsessies die op landelijk niveau door IPO zijn georganiseerd (september 2025).

Samenvatting uitkomsten inventarisatie randvoorwaarden

Randvoorwaarde	Impact	Termijn
Herstructurering en leefbaarheid	Raakt > 30% woningen	Middellange termijn
Dekking van onrendabele toppen	Raakt > 30% woningen	Korte termijn
Ambtelijke capaciteit	Raakt > 30% woningen	Korte termijn
Spuitzones	Raakt > 10% woningen	Middellange termijn
Investeringscapaciteit corporaties	Raakt > 30% woningen	Korte termijn
Oplossingen voor netcongestie	Raakt > 30% woningen	Middellange termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt > 10% woningen	Middellange termijn

Herstructurering is de hefboom voor nieuwbouw en leefbaarheid. Door de herontwikkeling van verouderde woongebieden worden de kwaliteit van de leefomgeving en de leefbaarheid sterk verbeterd en worden extra woningen toegevoegd. Er is ruimte voor zo'n 29.000 nieuwe woningen die aansluiten bij de huidige en toekomstige woningbehoefte. Zeker in Groningen, waar sprake is van een lage woningwaarde, is langjarig voldoende financiële bijdrage van de rijksoverheid nodig. Hier sluiten de rijksregelingen niet op aan. Daarnaast moet de kennis op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling worden versterkt. Volkshuisvestingspartners kunnen hierin optrekken met regionale experts en regionale hogescholen.

Publiek onrendabele investeringen zijn in de provincie Groningen gemiddeld hoger dan het landelijke gemiddelde. Dit komt door lage woningwaarden en hoge bouwkosten. Binnen de provincie zijn er regionale verschillen tussen de regio's waarbij de publiek onrendabele toppen op kunnen lopen tot bijna € 60.000 per woning. We schatten in dat ruim 30% van de woningen niet of later worden gerealiseerd door de onrendabele investeringen. Rijksregelingen sluiten niet aan op de opgave in Groningen.

Voldoende ambtelijke capaciteit en expertise is in met name de kleinere gemeenten een probleem. Dat leidt tot het niet of later ontwikkelen of vergunnen van projecten. Het heeft ook impact op het ontwikkelen van complexere projecten. Omdat 75% van de projecten kleiner is dan 26 woningen is gemiddeld meer inzet per woning nodig. Voor deze inzet zijn voldoende structurele middelen in het gemeentefonds nodig evenals het opleiden en behouden van experts met regionale kennis.

Over spuitzonering is nog onvoldoende bekend. De voorbeelden die er wel zijn laten zien dat het rekening houden met spuitzonering leidt tot vertraging, hogere kosten in de ontwikkeling van het project en hogere kosten voor grondaankoop. Om dit te voorkomen is meer expertise en vroegtijdige onderkenning van dit probleem in de voorfase van een project noodzakelijk.

De investeringscapaciteit van woningcorporaties in Groningen geeft een zorgelijk beeld. Groninger woningcorporaties kunnen op korte termijn al niet meer aan het financieel beoordelingskader voldoen. Daardoor hebben zij onvoldoende financiële middelen om te investeren in nieuwbouw, verduurzaming en betaalbaarheid. We vragen van de rijksoverheid langjarig

consistent beleid, vrijstelling van de VPB en afschaffing van ATAD. Bij stelselaanpassingen moet rekening worden gehouden met de specifieke opgaven in Groningen, waaronder de versterkingsopgave.

Netcongestie leek tot voor kort in Groningen geen groot probleem, in tegenstelling tot andere delen van het land. Inmiddels zien we toenemende problemen met de aansluitingen op het net. Dat komt doordat het net steeds voller wordt én omdat er te weinig mensen zijn om de aansluitingen uit te voeren. Ruim 2.800 aansluitingen lopen nu al vertraging op. Hiermee zijn hoge kosten gemoeid en woningen komen later dan gepland beschikbaar. Netbewust bouwen kan in de nabije toekomst een deel van het probleem oplossen. Voor de korte termijn is ingrijpen van het Rijk nodig.

Stikstof leek eveneens tot voor kort in Groningen geen probleem voor de woningbouw. Door gerechtelijke uitspraken is het nodig om een provinciebrede inventarisatie te maken van de impact op de woningbouwprojecten, de aanleg van de infrastructuur en mogelijke oplossingen. Op basis van nu bekende informatie schatten we in dat 30-50% van de woningbouwproductie geraakt gaat worden door dit knelpunt. Dit leidt tot vertraging van projecten en hogere kosten.

Realisatie van woondeals vraagt meer regie en slimme samenwerking

Tot nu toe heeft Groningen de afspraken uit de regionale woondeals weten te realiseren. De realisatie van de resterende opgave wordt steeds onzekerder door meerdere knelpunten. Dit zien we ook doordat de plancapaciteit in planlijsten terugloopt.

Veel projecten blijken te kampen met meerdere knelpunten. Voor de meeste knelpunten vraagt dat intensieve en integrale samenwerking van gemeenten, provincie en Rijk en voldoende investeringen van de gezamenlijke overheden. De knelpunten netcongestie en stikstof vragen om scherpe keuzes van de rijksoverheid: het prioriteren van maatschappelijke opgaven en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen.

Provincie en gemeenten vragen om langjarige financieringsregelingen passend bij de aard en schaal van de opgave in Groningen. De provincie Groningen en de Groninger gemeenten hebben het Rijk uitgedaagd om samen een passende doorbraakaanpak uit te werken en hier concrete afspraken over te maken. Provincie en gemeenten intensiveren het overleg aan de Groninger versnellingstafels op provinciaal en regionaal niveau. In het voorziene Programma Volkshuisvesting worden de knelpunten verder geconcretiseerd en vertaalde in wederkerige afspraken in de herijkte woondeals.



1. De volkshuisvestelijke opgave in Groningen

Wonen is veel meer dan een dak boven je hoofd. Woontevredenheid is een belangrijke component van Brede Welvaart. Daarom willen wij iedereen die in Groningen wil wonen de kans geven om hier een passende en betaalbare woning te vinden. Twee volkshuisvestelijke opgaven springen in het bijzonder in het oog:

1. Het toekomstbestendig maken van dat deel van de woningvoorraad dat niet toekomstbestendig is.
2. De aanpak van het bestaande woningtekort.

Deze twee opgaven kunnen niet los van elkaar worden gezien. Daar komt door de gevolgen van de gaswinning in Groningen nog een bijzondere opgave bij: de versterkingsopgave.

Mit mekoar pakken we deze opgaven op: gemeenten, provincie, woningcorporaties, marktpartijen en zorgpartijen werken samen aan de volkshuisvestelijke opgaven.

Een kwaliteitsslag is nodig

De bestaande woningvoorraad in onze provincie vraagt om een kwaliteitssprong. Herstructurering van de bestaande woningvoorraad draagt bij aan toekomstbestendige woonwijken met woningen die beter aansluiten bij de behoefte van huidige en toekomstige bewoners. Het draagt ook bij aan de kwaliteitsverbetering van de leefomgeving en de leefbaarheid én biedt kansen voor het toevoegen van extra woningen zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast kan herstructurering een bijdrage leveren aan andere opgaven, waaronder een gezonde, inclusieve woonomgeving, vernieuwing van verouderde wijken, klimaatadaptatie en transformatie van oude bedrijventerreinen en winkelgebieden.

Passende en betaalbare woningen voor iedereen

Ook in de provincie Groningen is sprake van een tekort aan woningen en daarmee een nieuwbouwopgave. In het najaar van 2024 was er in de provincie Groningen sprake van een gemiddeld tekort van 4,7 %¹. Binnen de provincie is er sprake van regionale verschillen, in de regio Groningen-Assen is het tekort hoger dan elders in de provincie en vergelijkbaar met regio's direct in en om de Randstad². Huishoudensinkomens zijn in Groningen lager dan elders in Nederland. Daarom is het realiseren van betaalbare woningen een grote uitdaging – immers, de bouwkosten zijn net zo hoog als in de rest van het land.

Omdat het aantal huishoudens in de provincie in de periode tot en met 2030 én daarna nog zal toenemen, is er sprake van een stevige en langjarige nieuwbouwopgave. Daarom hebben we met het Rijk in de drie regionale woondeals wederkerige afspraken gemaakt om tot en met 2030 28.500 betaalbare en passende woningen te realiseren.

Mit mekoar

In Groningen werken we samen om invulling te geven aan de volkshuisvestelijke opgaven. De insteek is om als gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid als één overheid de regie op de volkshuisvestelijke opgaven te realiseren en te werken aan een toekomstbestendige woningvoorraad. In de regionale woondeals hebben we afspraken gemaakt over een gezamenlijke aanpak door Rijk, provincie en gemeenten.

Zonder extra inzet op de randvoorwaarden, zoals benoemd in de regionale woondeals, gaat dat niet lukken. Daarom is het zaak gezamenlijk knelpunten op te lossen. We constateren ook dat diverse randvoorwaarden een systeemverandering vergen en dat daarvoor de sleutel bij het Rijk ligt. Daarbij verwachten we van de minister van VRO dat deze optreedt als coördinerend bewindspersoon³.

Tegelijk is er weinig overzicht en er is weinig inzicht in de voortgang van de randvoorwaarden. Dat is een probleem. Als het probleem niet scherp in beeld is, wordt de kans op oplossingen kleiner. Daarom deze inventarisatie.

1.1 Doelstelling inventarisatie

Deze rapportage schetst hoe het ervoor staat met de knelpunten voor de woningbouw in Groningen. Dit 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. Vanuit een gezamenlijk beeld van de situatie kunnen we prioriteren en gericht werken aan passende oplossingen

- 1) Bron: Inventarisatie Plancapaciteit Najaar 2024, ABF in opdracht van Ministerie van VRO, 2 januari 2025 kenmerk r2024-0069LGR
- 2) Bron: Woningbehoefteonderzoek 2024 tot en met 2040 Regio Groningen-Assen, Companen in opdracht van Regio Groningen-Assen, 11 november 2024, kenmerk 3500-111/G
- 3) De randvoorwaarden voor woningbouw worden ook wel 'kritische succesfactoren', 'condities' of 'knelpunten' genoemd. In het kader van deze rapportage wordt voortaan over 'randvoorwaarden' gesproken.

om de woningbouw te versnellen. Hierover willen gemeenten en provincie afspraken maken met het Rijk. Maatregelen kunnen worden opgenomen in de provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's.

Disclaimer: Deze inventarisatie is de eerste stap op weg naar meer samenwerking op

de randvoorwaarden. De stand van zaken is een momentopname. Het monitoren van de randvoorwaarden zal een meerjarig proces zijn, waarover in samenhang met de voortgang van de regionale woondeals moet worden gerapporteerd. Nader (verdiepend) onderzoek bij diverse randvoorwaarden zal leiden tot verdere aanscherping van de randvoorwaarden.

1.2 Woondeals in Groningen

In Groningen zijn er op 15 februari 2023 tussen Rijk, provincie en gemeenten 3 regionale woondeals afgesloten. De woningcorporaties hebben vanuit het samenwerkingsverband G13 een ondersteuningsverklaring afgegeven.

Binnen de woondeals zijn afspraken gemaakt over het aandeel sociale huur (30%) en betaalbare woningen (2/3 inclusief sociale huur). Daarnaast zijn procesafspraken gemaakt over het onderzoek naar het toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad, het aandeel woningen voor aandachtsgroepen en ouderen en onderzoek naar betaalbaarheid.

De afgesproken (bruto) aantallen voor de nieuwbouw zijn gebaseerd op de opgave voor Groningen in de periode 2022-2030. Deze opgave bestaat uit het inlopen van het woningtekort, de toename van het aantal huishoudens en vervanging van sloop inclusief de sloop als



gevolg van de versterkingsopgave. Met een provinciaal woningmarktonderzoek zal in 2026 deze opgave worden herijkt en verrijkt met informatie over betaalbaarheid, woningen voor starters en ouderen en de beschikbaarheid van woningen.

Woondealregio	In woondeals 2022-2030
Eemsdelta	3.293
Oost-Groningen	3.846
Groningen-Assen (deel Groningen)	21.370
Totaal provincie Groningen	28.509



2. Aanpak inventarisatie

In februari 2025 is tussen de twaalf provincies in IPO-verband de aanpak rond de randvoorwaarden afgestemd. Om recht te doen aan de regionale verschillen is er ruimte voor differentiatie in de aanpak tussen de provincies. In het Groninger provinciaal bestuurlijk overleg wonen tussen gemeenten en provincie is deze aanpak besproken en is een prioritering in de provinciale randvoorwaarden aangebracht.

In september 2025 zijn er landelijk gezamenlijke expertsessies geweest om de stand van zaken rond de randvoorwaarden door te spreken en om te verkennen welke oplossingsrichtingen er zijn. Daarbij waren aanwezig experts van de provincies, van betrokken ministeries, van gemeenten en andere experts. De uitkomsten van deze expertsessies zijn, waar van toepassing, verwerkt in deze rapportage.

2.1 Selectie randvoorwaarden

Vanuit de provincie Groningen zijn de randvoorwaarden herstructurering en spuitzones toegevoegd aan de landelijke top 5 en zijn 3 randvoorwaarden topprioriteit. Dat zijn herstructurering, dekking van onrendabele toppen en het versterken van de ambtelijke capaciteit. Het oplossen van knelpunten door spuitzonering en voldoende investeringscapaciteit voor woningcorporaties krijgen in Groningen extra aandacht. De volgende

7 randvoorwaarden hebben de grootste impact op de woningbouw in (delen van) de provincie Groningen⁴:

1. Herstructurering en leefbaarheid (3.5) #
2. Dekking van onrendabele toppen (3.1)*
3. Financiering ambtelijke capaciteit (3.6) *
4. Spuitzonering (3.7.1) #
5. Investeringscapaciteit voor woningcorporaties (3.2) *

4) De met een * gemarkeerde randvoorwaarden komen terug in alle provinciale rapportages. De met een # gemarkeerde randvoorwaarden zijn de randvoorwaarden die specifiek voor Groningen van belang zijn.

- 6. Stikstofruimte voor woningen (3.3) *
- 7. Oplossingen voor netcongestie (3.4) *

Daarnaast zien we dat noodzakelijke aanpassingen in de infrastructuur, de beschikbaarheid van drinkwater en de impact

van het werken met de omgevingswet ook van invloed zijn op de voortgang van planontwikkeling en realisatie van de woningbouw.

2.2 Informatievergaring

De gemeenten hebben aan de hand van hun planlijsten inzage gegeven in de randvoorwaarden die bijdragen aan uitvoering en versnelling van de woningbouw in hun gemeente. Bij een aantal randvoorwaarden is aanvullend onderzoek gedaan of gebruik gemaakt van externe bronnen.

De aangeleverde data en toelichting daarop leveren kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Met name de kwantitatieve informatie is een momentopname. Projecten vallen af, er komen

nieuwe projecten bij en projecten worden naar voren getrokken. Ook de omstandigheden waaronder de projecten worden ontwikkeld en gerealiseerd veranderen voortdurend. Daarom is het moeilijk om exacte getallen of percentage te noemen. De genoemde aantallen geven wel een beeld van de impact van de randvoorwaarden in relatie tot de totale opgave.

Expertsessies, georganiseerd door IPO, hebben geleid tot aanscherping van de randvoorwaarden en mogelijke oplossingen.

2.3 Toelichting op de impact en termijn

In deze Groninger rapportage kijken we naar 7 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
- **Blauw** = 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 genoemd op welke termijn dit speelt, daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Korte termijn: impact nu al of binnen 1 jaar
- Middellange termijn: impact vooral binnen 1 tot 4 jaar
- Lange termijn: impact na 4 jaar of langer



3. Uitkomsten inventarisatie

3.1 Dekking van onrendabele toppen

Er bestaat nog wel eens het beeld dat woningbouw geld oplevert. Dat verschilt per woningbouwproject, maar in de praktijk is dat vaak niet het geval en moet er geld van de overheid 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. In deze paragraaf beperken we ons tot de publieke tekorten: een negatief resultaat voor de overheid.

Onrendabele toppen worden vooral veroorzaakt door de aankoopkosten van grond, de kosten voor het verplaatsen van bedrijven en kosten voor bereikbaarheid. Daarnaast dragen nationale eisen voor de betaalbaarheid van woningen bij aan het financieel tekort, evenals investeringen vanwege klimaatadaptatie. Door stijgende bouwkosten neemt de hoogte van de

onrendabele toppen de afgelopen jaren toe en komt de realisatie van woningbouwprojecten verder onder druk te staan.

Dat geldt zeker in Groningen, waar de bouwkosten even hoog zijn als in de rest van Nederland. Het tekort is hier hoger omdat de marktwaarde van woningen lager is. Dat komt door een lagere verkoop- of huurprijs. Dit hangt samen met de gemiddeld lagere inkomens van huishoudens in Groningen.

Zonder financiële bijdragen van de rijksoverheid zijn deze tekorten niet op te brengen door gemeenten en provincie. Rijksbijdragen zijn ook niet nieuw: historisch gezien zijn er door de rijksoverheid ook altijd forse bijdragen gedaan op momenten dat er veel woningen gebouwd moesten worden⁵.

5) 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
Publiek onrendabele investeringen zijn in de provincie Groningen gemiddeld hoger dan het landelijke gemiddelde. Dit komt door lage woningwaarden en hoge bouwkosten. Binnen de provincie zijn er regionale verschillen tussen de regio's waarbij de publiek onrendabele toppen in Oost-Groningen en Eemsdelta het hoogst liggen (gemiddeld bijna 60.000 per woning). Op basis van deze eerste verkenning wordt ingeschat dat ruim 30% van de woningen niet of later worden gerealiseerd door de onrendabele investeringen	

3.1.1 Impact van de randvoorwaarde

Het publieke tekort voor gemeenten bedraagt in de provincie Groningen gemiddeld tussen de € 45.000 en € 56.000 per woning. Dit blijkt uit onderzoek naar de publiek onrendabele investeringen dat door Estheticon is gedaan in opdracht van respectievelijk de provincie Groningen (2025) en Ministerie van BZK/Regio Groningen-Assen (2021) en waar door Rebel een review op is uitgevoerd.^{6, 7, 8}

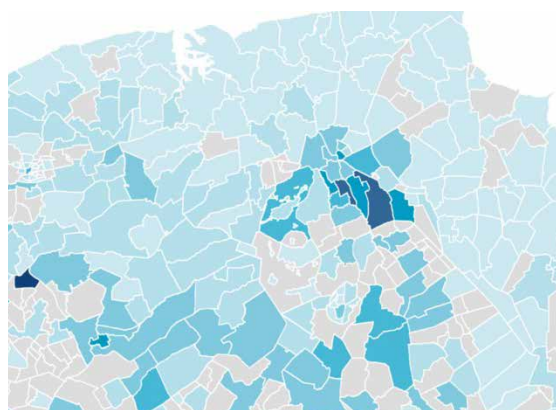
Van minstens 10.000 woningen is bekend dat dit knelpunt een belemmering is bij de realisatie. Dat betekent dat minstens 30% van de te realiseren woningen kampt met een tekort op de investering en mogelijk zelfs ruim 50%.

Uit de rapportages blijkt dat binnen de provincie Groningen er sprake is van regionale verschillen tussen de publiek onrendabele investeringen. Door Estheticon genoemde oorzaken voor de verschillen zijn onder andere:

- de ontwikkeling van de waarde in meer stedelijk gebied
- relatief veel woningen met een lage waarde buiten het NOVEX-gebied
- kleine projecten (gemiddeld minder dan 10 woningen)

Voor bovenwijkse maatregelen is er geen of weinig financieel draagvlak bij gemeenten. Estheticon constateert dat deze maatregelen dan niet of later worden uitgevoerd.

Opvallend is dat een aantal gemeenten aangeeft projecten met een negatieve grondexploitatie uit de planlijst te hebben gehaald. Dat kan een verklaring zijn voor het feit dat gemeenten er niet in slagen om voor de periode van de woondeals voldoende plancapaciteit op te nemen in de planlijsten. Er is aanvullend onderzoek nodig om te kijken onder welke voorwaarden deze plannen weer kunnen worden opgevoerd, al dan niet voor de periode na 2030.



Figuur VON-waarde per m² in Groningen

- 6) Rapportage Verkenning publieke investeringen voor woningbouwontwikkeling in de Provincie Groningen van 2025-2042 exclusief het deel Regio Groningen Assen door Estheticon in opdracht van provincie Groningen 24 april 2025
- 7) Notitie Financiële verkenning voorkeursmodel verstedelijkingsstrategie woningbouw 2040 Regio Groningen Assen door Estheticon in opdracht van Regio Groningen Assen, 16 juni 2021
- 8) Review business case Verstedelijkingsstrategie Groningen-Assen 2040 Analyse onrendabele top door Rebel in opdracht van Regio Groningen-Assen en Ministerie van BZK, 22 september 2021

3.1.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Onder meer de volgende woningbouwprojecten in de provincie Groningen hebben te kampen met het gebrek aan financiering van onrendabele toppen:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Winkelhoek, Hoogezand	Midden-Groningen	33
Vosholen fase 2, Hoogezand	Midden-Groningen	123
Frankrijklaan, Stadskanaal	Stadskanaal	36
LTS-park, Musselkanaal	Stadskanaal	13
Zandplatenbuurt, Delfzijl	Eemsdelta	600
Healthy Ageing Campus, Groningen	Groningen	360

- Naast de versterkingsopgave is er in Eemsdelta ook een uitbreidingsopgave. In deze buurt zijn 400 woningen gesloopt en worden 600 teruggebouwd. Deze schaalsprong vraagt ook een investering in de infrastructuur, waaronder fietspaden en revitalisering van het station Delfzijl West. Daarmee kan tegelijk de leefbaarheid op een rondom de OV-hub worden versterkt.
- Op de Healthy Ageing Campus worden binnen de stad werken, wonen en gezondheid samengebracht. Er wordt een divers woningbouwprogramma gerealiseerd met onder andere woningen voor ouderen en sociale huur. Er wordt een verbinding gemaakt met de wijk Stadshavens.
- In Stadskanaal worden sociale huurwoningen gerealiseerd. Met de woningcorporatie is een passende kavelprijs overeengekomen. Daarnaast moeten aanpassingen in de infrastructuur worden gedaan. De gemeente kan geen WBI aanvragen, omdat daarvoor een minimumaantal van 200 woningen moet worden gerealiseerd.

3.1.3 Zicht op oplossingen

De provincie Groningen heeft door het laten uitvoeren van een onderzoek de hoogte van de onrendabele investeringen in kaart gebracht en ook de mogelijk bijkomende effecten voor aanvullende voorzieningen.

De rijksregeling Realisatiestimulans zal een deel van het tekort wegnemen. Dit voorziet in een rijksbijdrage van € 7.000 per betaalbare woning. Echter, voor veel gemeenten geldt dat zij onvoldoende middelen hebben om het overige deel van het tekort te dekken.

Tegelijk komen veel projecten niet in aanmerking voor de Woningbouwimpuls (Wbi) of de regeling Woningbouw op Korte Termijn (WoKT) omdat dat daarvoor een ondergrens van netto 200 woningen geldt. Bovendien hebben gemeenten vaak onvoldoende financiële armslag voor de cofinanciering van dergelijke regelingen.

Een oplossing kan zijn om via de provincie een specifieke uitkering te verstrekken die regionaal kan worden ingezet om een deel van de (hogere) publiek onrendabele investeringen te dekken. We denken hierbij aan regeling zoals het vroegere Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Dit heeft de voorkeur boven een gebundelde aanvraag voor rijksregelingen zoals WBI omdat die met veel administratieve druk gepaard gaat.

Het voorstel dat Groningen doet aan het Rijk is om te komen met financiële ondersteuning om de onrendabele investeringen te dekken, met regelingen die passen bij de aard en schaal van de projecten in onze provincie.

- De mogelijkheid om gezamenlijk eenmalig een specifieke uitkering te ontvangen voor de financiering van onrendabele publieke investeringen in de woondealperiode. Dit heeft de voorkeur boven een gebundelde WBI-aanvraag te doen omdat hier veel administratieve druk voor gemeenten wordt georganiseerd.
- Gebruik kunnen maken van andere geldstromen (bijvoorbeeld Nationaal programma vitale regio's) als cofinanciering, bij voorkeur via de afspraken die in de woondeals of in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL) worden gemaakt.
- Bij de uitkering van Rijksmiddelen hanteren van vertrouwen richting gemeenten, middelen via het gemeentefonds uitkeren met verantwoording achteraf.
- Bij een nieuwe kabinetsformatie voldoende financiële middelen reserveren om de woningbouw op gang te brengen, zoals de Rijksoverheid in het verleden heeft gedaan



3.1.4 Verantwoording over aanpak inventarisatie

Bij de actualisatie van de planlijsten is de gemeenten gevraagd voor welke projecten dit een knelpunt is. Omdat vooraf geen duidelijke definities en methodieken vastgesteld waren, kunnen de cijfers niet altijd vergeleken worden. Op basis van de inventarisatie is een inschatting gemaakt voor hoeveel woningen de bouw geraakt gaat worden door een tekort op de investering.

Er is daarnaast gebruik gemaakt van de volgende rapportages:

- Notitie Financiële verkenning voorkeursmodel verstedelijkingsstrategie

woningbouw 2040 Regio Groningen Assen door Estheticon in opdracht van Regio Groningen Assen, 16 juni 2021

- Review business case Verstedelijkingsstrategie Groningen-Assen 2040 Analyse onrendabele top door Rebel in opdracht van Regio Groningen-Assen en Ministerie van BZK, 22 september 2021
- Rapportage Verkenning publieke investeringen voor woningbouwontwikkeling in de Provincie Groningen van 2025-2042 exclusief het deel Regio Groningen Assen door Estheticon in opdracht van provincie Groningen 24 april 2025

3.2 Duurzame investeringscapaciteit van woningcorporaties

In de woondeals zijn afspraken gemaakt over de realisatie van corporatiewoningen. Deze afspraken gaan over minimaal 30% sociale huur, middenhuurwoningen en de verduurzaming van woningen. Woningcorporaties 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. De provincie heeft geen formele rol in de prestatieafspraken maar wel een coördinerende rol bij het realiseren van de afspraken uit de woondeals. In Groningen sluiten corporaties daarom als agendalid aan bij het provinciaal woondealoverleg en zijn ze lid van de versnellingstafel.

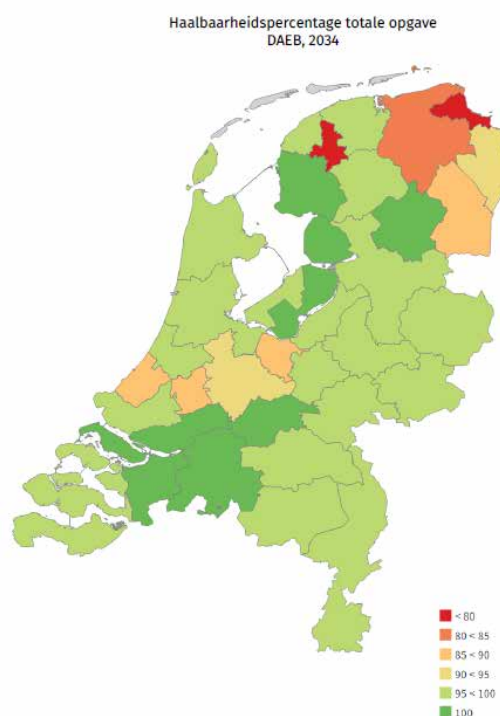
In december 2024 zijn de Nationale Prestatieafspraken herijkt voor de periode tot en met 2034. Er zijn afspraken gemaakt over nieuwbouwwoningen, het verduurzamen en aardgasvrij maken van woningen waaronder het uitfaseren van woningen met slechte energielabels. Voor het bouwen en verduurzamen van woningen is investeringscapaciteit nodig.

Investeringscapaciteit corporaties	Korte termijn
De investeringscapaciteit van woningcorporaties in Groningen geeft een zorgelijk beeld. Uit doorrekening van de afspraken in de herijkte Nationale Prestatie Afspraken (NPA) blijkt dat de Groninger woningcorporaties op korte termijn niet meer aan het financieel beoordelingskader kunnen voldoen. Daardoor hebben zij onvoldoende financiële middelen om te investeren in nieuwbouw, verduurzaming en betaalbaarheid. Nader onderzoek moet uitwijzen of er voor de corporaties binnen Groningen voldoende investeringscapaciteit ontstaat door inzet van collegiale financiering of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. We vragen van de rijksoverheid langjarig consistent beleid, vrijstelling van de VPB en afschaffing van ATAD. Bij stelselaanpassingen moet rekening worden gehouden met de specifieke opgaven in Groningen, waaronder de versterkingsopgave.	

3.2.1 Impact van de randvoorwaarde

Uit de doorrekening van de herijkte Nationale Prestatieafspraken blijkt dat de meeste corporaties in Groningen onvoldoende middelen hebben om de gemaakte afspraken te realiseren⁹. Dat leidt ertoe dat veel corporaties al voor 2034 zullen stoppen met investeren omdat er onvoldoende financieel perspectief is voor een duurzame bedrijfsvoering.

Toen het kabinet in 2025 even aanstuurde op een huurbevriezing, bleek de enorme impact op het realiseren van de aantallen woningen die zijn opgenomen in de woondeals. 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 grondexploitaties 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. 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.



Figuur effecten doorrekening NPA (december 2024)

9) Bron Ortec Finance & ABF Research December 2024 <https://open.overheid.nl/documenten/69ef739d-9ea9-42b5-9859-133cec56c4c8/file>

Op landelijk niveau wordt ingeschat dat dit impact heeft op minstens 1/3 deel van de te realiseren corporatiewoningen. Omdat het aandeel corporatiewoningen in Groningen groter is door de sloop-nieuwbouwopgave en óók de realisatie van andere woningen binnen een gebiedsontwikkeling hierdoor wordt geraakt schatten we in dat de realisatie van meer dan 30% van de opgave wordt vertraagd.

Het betreft zowel projecten op kleinschalige locaties als projecten op grotere woningbouwlocaties.

Het financiële perspectief van woningcorporaties moet worden verbeterd om de afspraken uit de woondeals te kunnen realiseren. Voor de korte termijn kan vrijstelling¹⁰ van VPB en ATAD voor woningcorporaties een oplossing zijn. Voor de middellange termijn zijn andere ingrepen, waarvoor de landelijke overheid aan zet is, nodig.

3.2.2 Zicht op oplossingen

Om woningcorporaties meer investeringscapaciteit te geven, biedt vrijstelling van de vennootschapsbelasting (VPB), zoals onder andere bepleit door de Woningbouwcoalitie,¹⁴ een oplossing voor de korte termijn. 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 om de realisatie van sociale huurwoningen na 2034 niet stil te laten vallen. Van de rijksoverheid verwachten wij bovendien dat deze consistent beleid voert en langjarig duidelijkheid biedt over de financiële middelen die corporaties tot hun beschikking hebben.

- In tegenstelling tot andere provincies staat de haalbaarheid van de opgaven in Groningen in alle woondealregio's al onder druk waardoor collegiale financiering onzeker lijkt en een beroep moet worden gedaan op corporaties buiten de provincie Groningen. Tegelijk is onduidelijk wat de

impact van de versterkingsopgave is op de uitbreidingsopgave. Dit vraagt nader onderzoek naar passende maatregelen. Dit wordt uitgewerkt in het Programma Volkshuisvesting.

- Gemeenten en provincie kunnen overwegen om meer actief grondbeleid te voeren om zelf meer grip te hebben op kavelprijzen. Het advies is om dit in het volkshuisvestingsprogramma uit te werken. Daarbij moet ook worden gekeken naar knellende regels vanuit de rijksoverheid.

Wat verwachten we van de rijksoverheid:

- Bij de nieuwe kabinetsformatie voldoende financiële middelen reserveren om de woningbouw op gang te brengen waarbij ook aandacht is voor regionale verschillen.
- De betaalbare woningbouwopgave is gebaat bij het afschaffen van de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties en het uitzonderen van woningcorporaties van de ATAD¹⁶. Dit moet worden gezien als eerste stap om de woningbouw tot 2034 op stoom te houden. Daarnaast zijn aanvullende maatregelen

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

nodig, waarbij opnieuw aandacht is voor de specifieke situatie in Groningen.

- Corporaties ook voor het realiseren van middenhuurwoningen (tot en met 186 punten; maximale huur circa € 1.100

(prijsspeil juli 2023) door het WSW geborgde leningen kunnen aantrekken. Ook dit prijssegment hoort tot de maatschappelijke opgave.

3.3 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. Afhankelijk van de omvang van een woningbouwproject en de afstand tot een stikstofoverbelast Natura 2000-gebied is al dan niet een vergunning nodig vanwege het beschermen van de natuur. Deze regels zijn sinds begin 2024 opgenomen in de Omgevingswet en gaan terug op de Wet natuurbescherming

Het bouwrijp maken van grond, de bouw van woningen, de bewoning van woningen en de bijbehorende verkeersbewegingen zorgen allemaal voor de uitstoot van stikstof. Het gaat dan vooral om de uitstoot van brandstofmotoren

en om hout- en pelletkachels. Hoe dicht er een woningbouwproject bij stikstofgevoelige natuurgebieden ligt, hoe ingewikkelder de vergunningverlening wordt.

De trend is dat het voor provincies steeds lastiger wordt om vergunningen af te geven voor woningbouw. De oorzaak hiervan is dat de rechter keer op keer oordeelt dat er te weinig gedaan wordt om de verslechtering van stikstofgevoelige natuur te voorkomen.¹⁶ Daarom zijn er stevige maatregelen nodig om tot substantiële reductie te komen. Als die maatregelen niet uitgevoerd worden, wordt de vergunningverlening voor veel woningbouw lastig of onmogelijk.

Tot voor kort leek de impact van de regels voor het beschermen van de natuur niet of nauwelijks van invloed te zijn op de woningbouw in Groningen. Veel van de woningbouwlocaties liggen op grote afstand van stikstofoverbelaste Natura 2000-gebieden. Daarnaast was het over het algemeen mogelijk om via saldering woningbouw te realiseren op de locaties dicht bij Natura 2000-gebieden. Door gerechtelijke uitspraken is de salderingsmogelijkheid vervallen, wat impact kan hebben op in Groningen te verstrekken vergunningen.

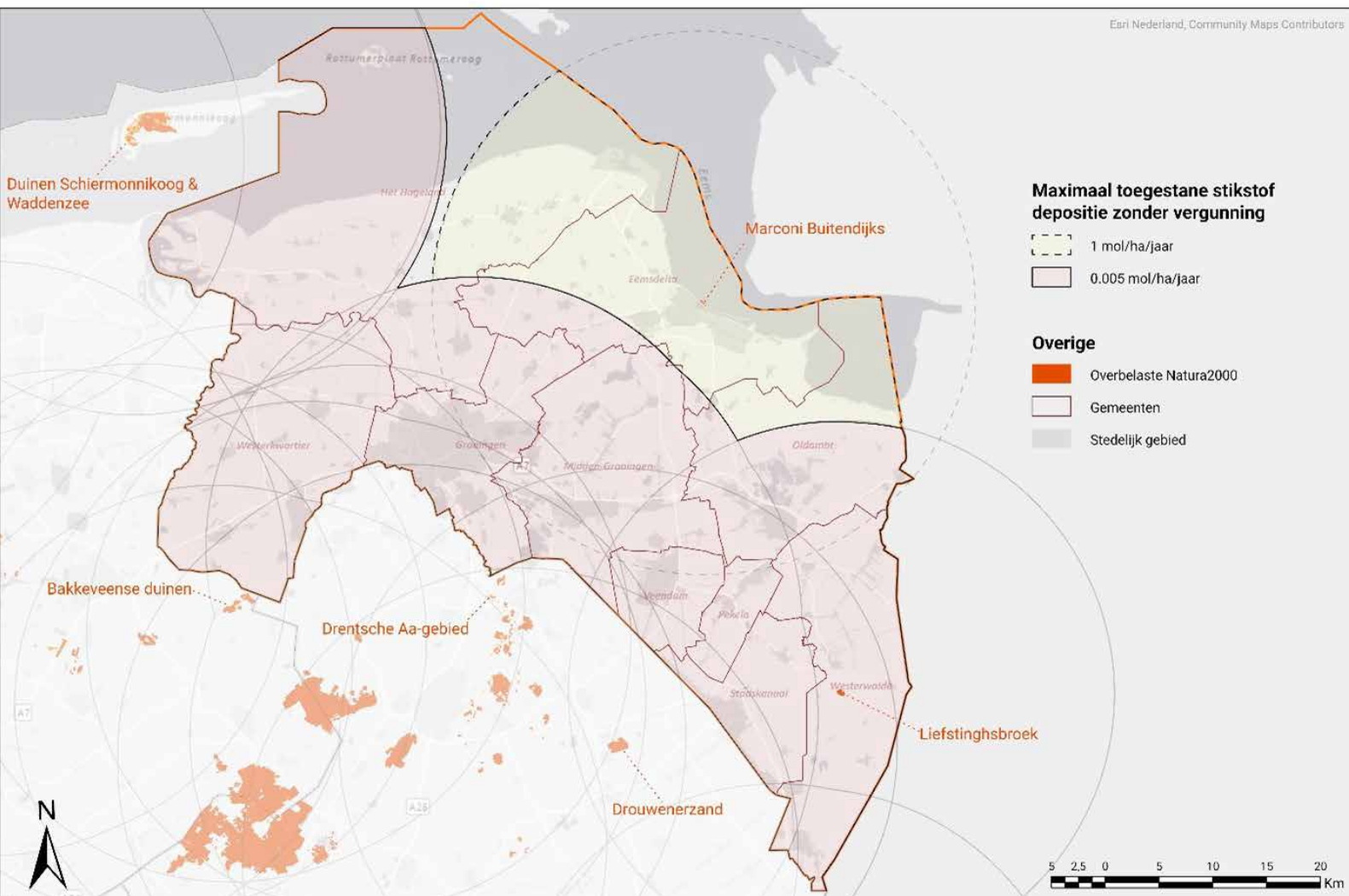
Stikstofruimte voor woningen	Middellange termijn
Stikstof leek tot voor kort in Groningen geen probleem voor de woningbouw. Slechts een enkele gemeente heeft in de inventarisatie dit probleem al concreet kunnen maken. Door gerechtelijke uitspraken is het nodig om een provinciebrede inventarisatie te maken van de impact op de woningbouwprojecten en de aanleg van de infrastructuur. Op basis van nu bekende informatie schatten we in dat 30-50% van de woningbouwproductie geraakt gaat worden door dit knelpunt. Dit leidt tot vertraging van projecten en hogere kosten.	

3.3.1 Impact van de randvoorwaarde

De impact lijkt in Groningen iets kleiner dan elders in Nederland. Het stikstofgevoelige natuurgebied Liefstingsbroek ligt in de provincie Groningen. Maar het natuurgebied Drentse Aa, de Bakkeveense Duinen en Drouwenerzand liggen ook binnen 25 km van woningbouwlocaties in de provincie Groningen. In de knelpunteninventarisatie geeft een aantal gemeenten aan hiervan impact te verwachten. Uit de quick scan blijkt dat een groot deel van

de provincie Groningen binnen een straal van 25 km van stikstofgevoelige natuur ligt. Op basis van die beperkte inventarisatie schatten we in dat ca 30% tot 50% van de nieuwbouwproductie hierdoor kan worden geraakt, zowel in de bouwfase, in de aanlegfase van ontsluiting en voorzieningen en in de gebruiksfase. Nader onderzoek op projectlocatieniveau moet meer inzicht bieden.

25 km zones rondom stikstof overbelaste Natura2000



Figuur activiteiten die leiden tot meer dan 0,05 mol/ha/jaar (roze) of 1 mol/ha/jaar (geel) en die binnen 25 km van stikstofoverbelaste Natura 2000 gebieden liggen zijn vergunningplichtig.

Daarnaast zien we andere effecten:

- Bouwen met elektrisch materieel zorgt voor hogere kosten. Bovendien zijn vaak zwaardere elektriciteitsaansluitingen nodig, die door netcongestie niet geleverd kunnen worden.
- Door de onzekerheid over vergunning kiezen ontwikkelaars vaker voor locaties waar ze minder risico verwachten.
- Vertraging van projecten door langere procedures zorgt voor verhoging van de kosten van de ontwikkelaars. Een project dat stilligt kost gemiddeld € 40 per woning per week.
- De kosten voor onderzoek bedragen gemiddeld € 20.000 per onderzoek en € 2.000 per woning.

3.3.2 Zicht op oplossingen

- Door het rijk is aangegeven dat voorrang kan worden gegeven aan projecten en/of gebieden waar de stikstofproblematiek geen impact heeft op de vergunningverlening. Op dit moment is onvoldoende in kaart gebracht waar dit dan wel zou kunnen en of op deze locaties ook de woningen kunnen worden gerealiseerd waar behoefte aan is.
- Een vervolgstap zou kunnen zijn om voor de provincie Groningen scherper in beeld te brengen waar bouwen nog mogelijk is en of daar voldoende woningen kunnen worden gerealiseerd en welke kosten dat met zich meebrengt.
- Vooralsnog vinden gemeenten en provincie Groningen dat dit probleem 'in Den Haag' moet worden opgelost. Gemeenten en provincie hebben ook onvoldoende eigen financiële middelen voor woningbouw om tot structurele of impactvolle oplossingen te komen zoals in andere provincies nu wel wordt geprobeerd. Ook ontbreekt hiervoor de ambtelijke capaciteit en expertise.

3.3.3 Werkwijze

Op basis van aangeleverde, niet vertrouwelijke woningbouwplannen waarvan de ligging bekend was, is een inschatting gemaakt de impact op de woningbouw in Groningen. Deze projecten ondervinden invloed van de stikstofgevoelige natuur in het Drentsche Aa-gebied, Lieftingsbroek, Drouwenerzand

en de Bakkeveense Duinen. Daarnaast is een inventarisatie gedaan onder de gemeenten waarin hen is gevraagd om aan te geven waar zij impact verwachten. Om een betrouwbaar beeld te geven van de impact van deze randvoorwaarde moet nader worden ingezoomd op de locaties.

3.4 Oplossingen voor netcongestie

Een steeds urgenter probleem in de woningbouw is de netcongestie. Het elektriciteitsnet zit op veel plekken vol, waardoor nieuwe woningen in de toekomst mogelijk niet aangesloten kunnen worden. Een belangrijke achterliggende oorzaak is de verduurzaming van ons energieverbruik: van gas naar elektriciteit. De groeiende vraag naar elektriciteit komt voort uit de groeiende inzet van

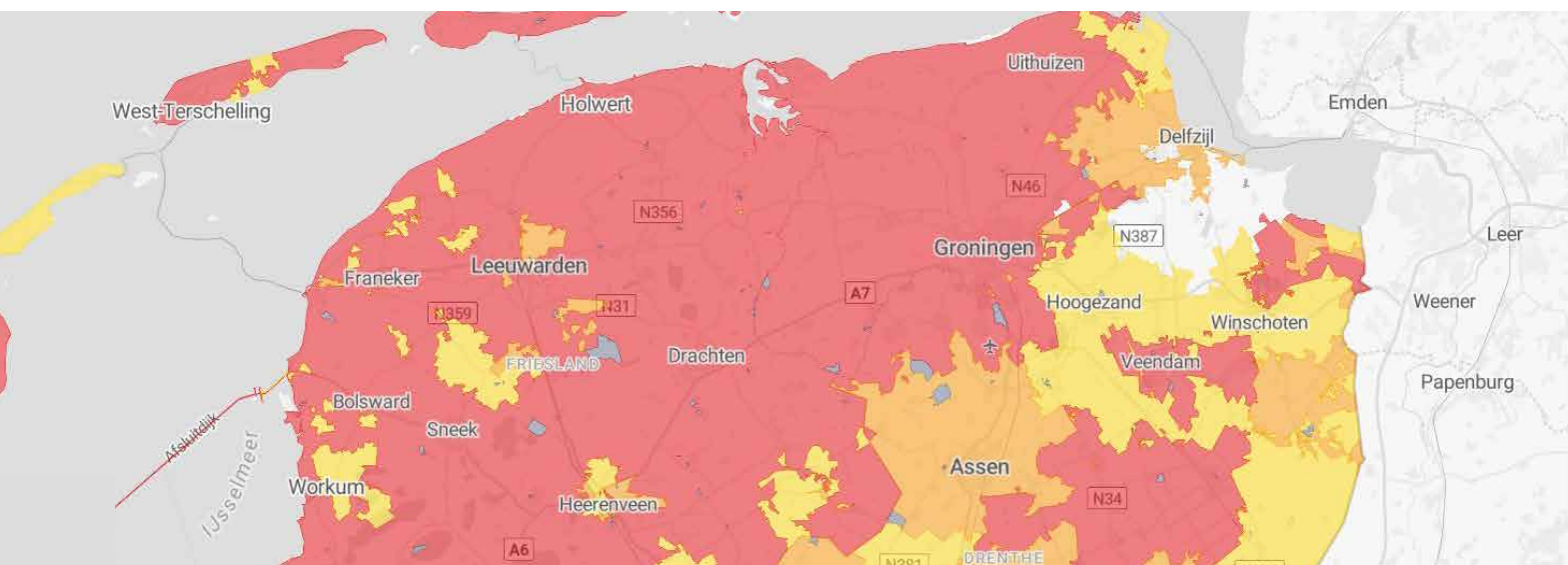
warmtepompen, laadpalen en zonnepanelen. De benodigde capaciteit van het elektriciteitsnet overtreft op piekmomenten de beschikbare transportcapaciteit. Nieuwe aansluitingen voor winkels, scholen en bedrijven zijn nu al problematisch, maar ook woningen krijgen hiermee te maken.

Oplossingen voor netcongestie	Middellange termijn
Netcongestie leek tot voor kort in Groningen geen groot probleem, in tegenstelling tot andere delen van het land. Inmiddels zien we toenemende problemen met de aansluitingen op het net. Dat komt doordat het net steeds voller wordt én omdat er te weinig mensen zijn om de aansluitingen uit te voeren. Dat zien we ook in een rapportage van Enexis. Ruim 2.800 aansluitingen lopen nu al vertraging op. Hiermee zijn hoge kosten gemoeid en woningen komen later dan gepland beschikbaar. Woningbouwpartners en netbeheerders moeten intensiever samenwerken om de huidige knelpunten op te lossen. Netbewust bouwen kan in de nabije toekomst een deel van het probleem oplossen.	

3.4.1 Impact van de randvoorwaarde

Uit de geïnvesteerde knelpunten op projectniveau blijkt dat de gemeenten inschatten dat een, meerdere of alle projecten het risico lopen om niet aangesloten te kunnen worden omdat Enexis geen zekerheid kan bieden over de aansluiting. Daarmee lopen we ook het risico dat projecten

niet of later starten of dat er extra kosten moeten worden gemaakt om de bouw te kunnen voorzien van bouwstroom of de woningen tijdig op te kunnen leveren. In een geval heeft het stilleggen van de bouw één woningcorporatie al ruim € 20.000 per woning gekost.



Capaciteitskaart elektriciteitsnet (15 oktober 2025, bron <https://data.partnersinenergie.nl/capaciteitskaart/totaal/afname>)

Uit een eerste inventarisatie onder de gemeenten is voor in ieder geval ongeveer 10.000 nieuwbouwwoningen de inschatting gemaakt dat er problemen worden verwacht bij de aansluiting. Dat is 50% voor de resterende opgave tot en met 2030. Deze randvoorwaarde heeft provinciebreed impact waarbij in deze inventarisatie met name de gemeenten in het westen van de

provincie het risico het grootst inschatten. Kanttekening daarbij is dat we nog onvoldoende grip hebben op het daadwerkelijke aantal en op projectniveau. Daar moet nader onderzoek naar worden gedaan door gemeenten, provincie en netbeheerder. Inzicht in de capaciteit voor woningbouwaansluitingen is daarbij essentieel.

3.4.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Oostergast, Zuidhorn	Westerkwartier	145
Centrumplan, Muntendam	Midden-Groningen	49

- Enexis loopt in Zuidhorn tegen de grenzen van de capaciteit van het netwerk aan. Gemeente en Enexis zijn in gesprek over mogelijke oplossingen. Vooralsnog worden wettelijke termijnen voor het verkrijgen van een nieuwe stroomaansluiting niet gehaald en geeft Enexis geen garanties over het aantal aansluitingen dat nog mogelijk is.

De gemeente houdt er rekening mee dat de realisatie van een nog onbekend deel van de woningen vertraging oploopt.

- In Muntendam moet naast woningbouw ook een dorps huis worden gerealiseerd. De gemeente houdt rekening met 100 weken wachttijd voor het verwijderen van kabels en leidingen en het verplaatsen van de trafo.

3.4.3 Zicht op oplossingen

- In het in 2024 vastgestelde Uitvoeringsprogramma Energie van de provincie Groningen staan 3 oplossingsrichtingen om netcongestie structureel op te lossen, namelijk integraal programmeren, meer- en sneller bijbouwen van energie infrastructuur en efficiënter gebruik van het net, inclusief flexibiliteit. Er wordt al gewerkt aan een aanpak om energie hubs aan te jagen en te faciliteren. Hierin wordt samengewerkt met gemeenten, netbeheerders en andere belanghebbenden.
- Omdat een van de knelpunten wordt veroorzaakt door te weinig mensen die de woningaansluitingen kunnen verzorgen, kunnen ook daarvoor oplossingen worden gezocht. Overheden kunnen samen met het netwerkbedrijf kijken op welke wijze in het arbeidsmarktbeleid extra activiteiten kunnen worden opgenomen om mensen met voldoende expertise op te leiden of op andere wijze vacatures versneld in te vullen.
- Daarnaast vragen wij aan het Rijk om

de mogelijkheid te verkennen op welke wijze voorrang kan worden verleend aan woningbouw, waaronder nieuwbouw als vervanging van gesloopte woningen.

- Initiatiefnemers en gemeenten zullen bij gebiedsontwikkeling in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht moeten besteden aan de energievoorziening en hier (fysiek) ruimte voor moeten reserveren, ondergronds en bovengronds. Daarnaast zal ook in een zo vroeg mogelijk stadium overleg moeten plaatsvinden over de ruimtelijke inpassing van fysieke aanpassingen. Dit gaat ook over de ruimtelijke kwaliteit van een voorziening, passend bij de nieuwe of bestaande wijk.

- Gemeenten kunnen planlijsten delen met Enexis om inzicht te bieden in de voorgenomen woningbouwprojecten. Enexis maakt nu nog inschatting van de benodigde capaciteit op basis van Primos-prognoses. Deze schatten de

nieuwbouwopgave in Groningen te laag in. Het advies is om landelijk in gesprek te gaan met Enexis en de andere netwerkbeheerders om op basis van de woondealafspraken de benodigde capaciteit te bepalen.

3.4.4 Werkwijze

Voor de inventarisatie hebben we de volgende bronnen gebruikt:

- knelpunt inventarisatie in de planlijsten van de gemeenten (voorjaar 2025)

- gesprekken met corporaties en marktpartijen
- informatie van Enexis (februari 2025)
- Uitvoeringsprogramma Energie 2024 van de provincie Groningen

3.5 Herstructurering en leefbaarheid

Juist in gebieden met lage woningwaarde en geringe groei vraagt woningbouw om een zorgvuldig proces. Uitbreidingsnieuwbouw gaat hand in hand met de sloop-nieuwbouwopgave en de herstructureringsopgave.

Bij herstructurering gaat het om de herontwikkeling van een bestaand bebouwd gebied en om het vernieuwen van verouderde woongebieden. Zo wordt bijgedragen aan toekomstbestendige dorpen en wijken en kwaliteitsverbetering van de leefomgeving. Herstructurering en transformatie zijn vaak de hefboom voor nieuwbouw en bieden door

verdichting en functiewijziging ruimte voor extra toekomstbestendige nieuwbouwwoningen die aansluiten bij de behoefte van huidige en toekomstige woningzoekenden.

Herstructurering gaat altijd over een lange termijn. Hiervoor is een integrale aanpak noodzakelijk omdat dit meestal niet beperkt blijft tot woningbouw. Herstructurering van de bestaande woningvoorraad biedt mogelijkheden voor het toevoegen van extra woningen met daarbij oog voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en deze toekomstbestendig te maken.

Herstructurering en leefbaarheid	Middellange termijn
Herstructurering is de hefboom voor nieuwbouw en leefbaarheid. Door de herontwikkeling van verouderde woongebieden wordt de kwaliteit van de leefomgeving verbeterd en worden extra woningen toegevoegd. Er is ruimte voor zo'n 29.000 nieuwe woningen die aansluiten bij de huidige en toekomstige woningbehoefte. Zeker in Groningen, waar sprake is van een lage woningwaarde, is langjarig voldoende financiële bijdrage van de rijksoverheid nodig. Hier sluiten de rijksregelingen niet op aan. Daarnaast moet de kennis op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling worden versterkt. Volkshuisvestingspartners kunnen hierin optrekken met regionale experts en regionale hogescholen.	

3.5.1 Impact van de randvoorwaarde

Rijkregelingen richten zich vaak alleen op uitbreidingsnieuwbouw maar juist ook door herstructurering van naoorlogse wijken, op oude bedrijfslocaties en transformatie van leegstaand vastgoed kun je woningen toevoegen. Sterker nog, uit onderzoek blijkt dat in Groningen zo'n 29.000 woningen via binnenstedelijke transformatie en herstructurering kunnen worden gerealiseerd. Zo kan een enorme verbeterslag binnen de bestaande woningvoorraad gerealiseerd worden en kan de leefbaarheid (sociaal en fysiek) worden verbeterd. Veel woningbouwprojecten in Groningen worden ook gepland op binnenstedelijke locaties. Herstructurering gaat daarnaast gepaard met ingrepen in het fysieke domein, denk aan inrichting van de wijk, verkeersmaatregelen en klimaatadaptatie.

In de stad Groningen maken noordelijke wijken deel uit van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Maar ook op andere plekken, zowel in de stad als op het platteland, ligt een opgave en zijn er kansen. Door transformatie, waaronder de sloop/ nieuwbouw van woningen, is het mogelijk om extra woningen toe te voegen. Een deel van de voorraad kan worden getransformeerd naar een woningtype waar in de toekomst meer vraag naar is, zoals woningen voor senioren of voor kleinere huishoudens.

Deze opgave raakt in de provincie Groningen naar schatting de helft van de nieuwbouwopgave. Er zijn echter onvoldoende structurele middelen om in te zetten op integrale gebiedsontwikkeling in wijken en buurten.

3.5.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Postzegellocaties Zuidwolde	Het Hogeland	30 tot 40 woningen
Hoogezand, vrijkomende locaties	Midden-Groningen	Ongeveer 200 woningen
De Eendracht, Appingedam	Eemsdelta	150 woningen en 1 zorglocatie

- In het dorp Zuidwolde (ca 460 huishoudens) is het mogelijk om door de herbestemming van meerdere bedrijfslocaties 30 tot 40 extra woningen te realiseren. De ontwikkeling is mogelijk gemaakt door inzet van flexpoolmiddelen en breed draagvlak in het dorp. Graag zou de gemeenten voor meer dorpen zo'n ontwikkeling mogelijk maken.
- De Eendracht in Appingedam is een voormalige industriële locatie die is herbestemd voor wonen. Er komen er ook zorgwoningen, waaronder intramurale zorg en zorgvoorzieningen.
- In Hoogezand is het nodig om de lintbebouwing in het centrum aan te pakken om meerdere volkshuisvestelijke doelen te realiseren. Door herbestemming van bedrijfspanden, of het op nieuw in gebruik nemen van woningen, kunnen woningen in een gedifferentieerd programma worden toegevoegd, waaronder woningen geschikt voor ouderen. Bepaalde ingrepen hebben ook tot doel om de leefbaarheid en het goed verhuurderschap te versterken.

3.5.3 Zicht op oplossingen

Een gezamenlijk onderzoek naar de herstructurering in Groningen wordt in de zomer van 2025 afgerond. Dit onderzoek geeft inzicht in urgentie, opgaven en kansen van de opgave.

Oplossingsrichtingen die helpen om tot een langjarige aanpak te komen zijn onder andere:

1. Het inrichten van een financiële regeling die breed inzetbaar is zoals ISV
2. Ondersteuning van Rijk bij inzet expert/projectleider t.b.v. verkenning mogelijkheden bedrijfsverplaatsing/woningbouw
3. Kleinere herstructureringsprojecten, al dan niet gebundeld, in aanmerking laten komen voor bestaande financiële regelingen zoals WBI
4. Regelingen als WoKT niet uit laten gaan van netto toevoeging, maar van de totale opgave.
5. Verankeren van de herstructureringsopgave in het Ruimtelijk Arrangement (Nota ruimte)
6. Versterken van kennis door samenwerking door volkshuisvestingspartners (overheid, markt, corporaties) met adviesbureaus en regionale opleidingen.

3.6 Financiering ambtelijke capaciteit

Er komt meer werk naar de gemeenten, zowel extra volkshuisvestingstaken als meer RO-procedures. Voordat de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) is vastgesteld, krijgen gemeenten hiervoor geen structureel geld. De SPUK-flexpool is een tijdelijke regeling van het Rijk bedoeld voor de versnelling van woningbouwprojecten in de voorfase. In Groningen zorgt de provincie voor 100% cofinanciering. Bij de rekenmethodiek voor de toekenning van deze middelen is onvoldoende rekening gehouden met de schaalgrootte van de gemeenten en het feit dat het aantal te bouwen woningen niet altijd evenredig is met de benodigde inzet van de gemeente. Deze middelen zijn niet bedoeld voor de uitvoering van de werkzaamheden vooruitlopend op de Wvrv en de afspraken in de woondeals die niet direct betrekking hebben op de nieuwbouwopgave.

Ook na de vaststelling van de Wvrv is het de vraag of gemeenten voldoende middelen krijgen om naast de nieuwe wettelijke taken ook de al bestaande tekorten in ambtelijke capaciteit kunnen ondervangen.

Daarnaast speelt mee dat er mogelijk onvoldoende expertise in onze provincie beschikbaar is om alle vacatures in te vullen. Er is een tekort aan professionals binnen het fysiek domein. Dit vraagt om slimme oplossingen en samenwerking.

Om alle taken uit de nieuwe wet te kunnen uitvoeren is structureel voldoende geld en menskracht nodig, waarbij ook kleine gemeenten op basis van hun taken middelen krijgen. Daarnaast constateren we dat 75% van de projecten kleiner zijn dan 26 nieuwbouwwoningen maar wel grotendeels dezelfde personele inzet vergen.

Financiering ambtelijke capaciteit	Korte termijn
Voldoende ambtelijke capaciteit en expertise is in met name de kleinere gemeenten een probleem. Dat leidt tot het niet of later ontwikkelen of vergunnen van projecten. Het heeft ook impact op het ontwikkelen van complexere projecten. Omdat 75% van de projecten kleiner is dan 26 woningen is gemiddeld meer inzet per woning nodig. Voor deze inzet zijn voldoende structurele middelen in het gemeentefonds nodig en het versterken en behoud van experts met regionale kennis.	

3.6.1 Impact van de randvoorwaarde

Deze randvoorwaarde raakt alle projecten - en het meest in de kleine gemeenten die moeite hebben om personeel vast te houden en relatief veel kleine projecten kennen.

3.6.2 Voorbeelden van dit knelpunt

- Uit de inventarisatie blijkt dat initiatieven van niet ter zake kundige investeerder en anderen veel tijd van de gemeente kosten. Kleine projecten zijn niet altijd klein werk! Dit geldt specifiek voor plattelandsgebieden. Een oplossing zou kunnen zijn om daarvoor een apart proces in te richten, met ondersteuning van externe partijen die dit soort initiatieven op weg helpen totdat ze rijp zijn voor de planologische toetsing.
- Bij financiële regelingen van het rijk blijkt dat gemeenten deze niet kunnen aanvragen. Er is onvoldoende tijd en expertise om de aanvraag en de bijbehorende documenten te maken. Evenmin is er bij de gemeenten tijd om vooruitlopend op de openstelling van dergelijke regelingen al voorbereidende werkzaamheden uit te voeren. Bij enkele gemeenten hebben we gezien dat projecten van de planlijsten zijn afgevoerd omdat het niet mogelijk was om de grondexploitatie (GREX) sluitend te maken. Vaak gaat dit bij relatief grote aantallen (50 en meer) waardoor bij een schaa sprong in een wijk infrastructuur en wijkvoorzieningen moeten worden aangepast. Gemeenten hebben daar onvoldoende middelen voor.
- Er zijn relatief veel projecten waarvan de vergunningverlening rond is maar waar de opdrachtgever niet start met bouw. Gemeenten hebben onvoldoende capaciteit of expertise om deze initiatiefnemers tot bouw aan te zetten. Mogelijk kan de regionale Versnellingstafel hier een rol in spelen, maar ook dan moeten gemeenten hier expertise op kunnen inzetten.

3.6.3 Zicht op oplossingen

Om alle taken uit de nieuwe wet te kunnen uitvoeren is structureel voldoende geld en menskracht nodig, waarbij ook kleine gemeenten op basis van hun taken middelen krijgen.

In de provinciale versnellingstafel is gesproken over het inrichten van een gezamenlijk expertpool. Hiervoor is draagvlak bij de woningmarktpartners. In andere provincies zijn hier voorbeelden van.

Wat vragen we aan de rijksoverheid:

- We stellen voor om een provinciale expertpool in te richten voor de periode tot en met 2030 om woningbouwplan (versneld) in uitvoering te brengen. Een voorstel wordt uitgewerkt en besproken met VRO.

- Daarnaast zal bij inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting structureel geld beschikbaar komen voor gemeenten. Deze middelen zullen voldoende moeten zijn om de structurele en incidentele taken die voortkomen uit de wet uit te voeren. Ook voor de kleine gemeenten. Als invoering van de Wvrv langer op zich laat wachten, dan zouden de gemeenten voor de uitvoering van taken vooruitlopend op de wet en voortvloeiend uit de woondeals al extra middelen moeten krijgen. Als deze structureel van aard zijn, kan voor langere tijd personeel worden aangetrokken.

3.7 Provinciale extra randvoorwaarden

Uit inventarisatie onder de Groninger gemeenten zijn een aantal extra randvoorwaarden naar voren gekomen. In het bestuurlijk woondealoverleg is door de gemeenten gevraagd om knelpunten, veroorzaakt door spuitzones, expliciet te benoemen. Uit de inventarisatie van de planlijsten kwam(en) (onrendabele investeringen in) de mobiliteit naar voren. Bij de uitwerking van het ruimtelijk arrangement hebben we geconstateerd dat ook de beschikbaarheid

van voldoende drinkwater onder druk komt te staan. Omdat we onvoldoende concrete informatie hebben, beperken we het beschrijven van deze randvoorwaarden met een algemene beschrijving. Bij het uitwerken van de volkshuisvestingsprogramma's en de herijking van de woondeals kunnen gemeenten en provincie deze thema's samen met het Rijk verder uitwerken.

3.7.1 Spuitzonering

In regio's met aangrenzende landbouwgebieden wordt zoneringen voor spuiten een urgenter probleem voor de woningbouw. Met name de lelieteelt vergt een grote sproeicirkel van zowel water als pesticiden, waarbij woningbouw niet gepland kan worden in de nabijheid van zulke percelen.

Bij het realiseren van (nieuwe) gevoelige functies, zoals woningen, in de nabijheid van agrarische gronden waar gewasbeschermingsmiddelen (kunnen) worden gebruikt, moet rekening worden gehouden met blootstelling aan spuitdift, verdamping en de gevolgen voor de volksgezondheid. Hoewel er geen wettelijke

afstandsnorm bestaat, wordt er in de praktijk een afstand van 50 meter voor een spuitzone gehanteerd. De hoogste rechter in Nederland, de Raad van State, heeft zich uitgesproken over spuitzones en bevestigd dat een afstand van 50 meter als veilig wordt beschouwd. Dat wil zeggen dat er minstens 50 meter moet zitten tussen een agrarisch perceel waar mogelijk gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast en een nieuwe woonbestemming. In regio's met veel agrarisch grondgebruik, zoals aan de randen van dorpskernen, komen veel woningbouwplannen in aanraking met de 50 meter-norm die door de Raad van State is uitgesproken. Op dit moment is er geen methode of model die bewijst (en door de Raad van State is goedgekeurd) dat een kortere afstand dan 50 meter veilig is. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft inmiddels een onderzoeksopdracht geformuleerd aan het RIVM en WUR, waarvan in 2026 de eerste resultaten worden verwacht.

Bij woningbouwprojecten aansluitend aan landbouwgebied, moet een bufferzone worden aangehouden. Dat betekent dat een deel van het perceel niet kan worden gebruikt voor woningbouw, er extra grond moet worden aangekocht en dat daarmee de kosten hoger

worden en er in de voorfase van het project vertraging wordt opgelopen. Vooralsnog zien we dat in twee gemeenten als een knelpunt wordt genoemd, waarbij in één gemeente dat behoorlijke impact heeft op het aantal te realiseren woningen, de voortgang van het project en extra kosten omdat extra grond moet worden aangekocht. Andere gemeenten verwachten binnen de woondealperiode bij het ontwikkelen van locaties aansluitend aan bestaand bebouwd gebied ook voor meerdere projecten aan te lopen tegen de beperking die de spuitzones met zich meebrengen.

Mogelijke oplossingen:

- De provincie en de gemeenten in regionaal verband vragen de minister om met maatregelen te komen waarbij de volksgezondheid niet in het gedrang komt en de gemeenten in staat worden gesteld om het beoogde aantal woningen te realiseren.
- Als gemeenten moeten in een vroeg stadium inventariseren of er bij de ontwikkeling van een nieuwbouwlocatie rekening moet worden gehouden met spuitzones kan vertraging in de voorfase worden voorkomen.

3.7.2 Mobiliteit

Een steeds urgenter probleem in de woningbouw is de mobiliteit, want een goede mobiliteitsoplossing is zonder meer randvoorwaardelijk voor woningbouw- en gebiedsontwikkeling. Ook als er sprake is van een schaa sprong of een veranderende doelgroep binnen bestaand gebouwd gebied. De bereikbaarheid en leefbaarheid komt nog verder onder druk te staan als er niet aansluitend op de groei van inwoners en arbeidsplaatsen voldoende mobiliteitsmaatregelen worden genomen. Andersom: een verdere

mobiliteitstransitie maakt verdichting van 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.

Vanuit het Rijk wordt vooral gericht op het aansluiten op bestaande netwerken, waarbij mogelijk bestaande knelpunten of verzwaring van o.a. het wegennetwerk, fietsinfrastructuur

of ov een kritische succesfactor zijn voor het plannen en realiseren van woningbouw. Een belangrijke achterliggende oorzaak is het uitblijven van onderhoud en middelen voor de infrastructuur.

Andersom is een schaalsprong in de woningbouw mogelijk door betere bereikbaarheid: verbetering van bestaand spoor en OV-hubs, het aanleggen van de Lelylijn en de Nedersaksenlijn zorgen voor betere bereikbaarheid van steden en dorpen. Hierdoor kunnen extra woningen extra worden gerealiseerd.

We zien wel dat de regelingen voor woningbouw en mobiliteit vaak niet bereikbaar zijn voor kleinere gemeenten. Immers, er moeten minimaal 200 woningen netto worden toegevoegd. Deze middelen zijn dus niet beschikbaar voor kleinere projecten waar wel sprake is van een schaalsprong of een veranderende doelgroep.

Tot slot, ook voor de doelen op het gebied van klimaat en stikstof is een op mobiliteitstransitie gerichte gebiedsontwikkeling noodzakelijk.

Voorbeelden:

- Een gemeente schaaft een nieuwbouwproject af, omdat dan niet hoeft te worden geïnvesteerd in bovenwijkse infrastructuur. De extra woningen die ruimtelijk mogelijk zijn, worden op de lange baan geschoven omdat de gemeente geen financiële middelen heeft voor de niet-toerekenbare kosten.
- Een gemeente wil een buurt met studentenwoningen transformeren naar een wijk met meer gemengd bezit, waaronder woningen voor ouderen en gezinnen, en verdichten. Daardoor neemt de verkeersintensiteit toe, waaronder autoverkeer. Daarom wil men fietsverkeer losmaken van autoverkeer. Echter, omdat de netto toevoeging minder is dan 200 woningen, komt de gemeente niet in aanmerking voor bijdrage uit rijksmiddelen.

Mogelijke oplossingen:

- Gemeenten maken inzichtelijk waar mobiliteitsmaatregelen een knelpunt vormen. In overleg met provincie en rijk wordt gekeken waar maatwerkoplossingen mogelijk zijn.
- Rijksregelingen komen ook beschikbaar worden voor kleinere projecten en herstructureringsprojecten.

3.7.3 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'.¹ Uit deze studie blijkt dat alle drinkwaterbedrijven in 2030 al meer productiecapaciteit nodig hebben dan in 2021 maximaal werd verwacht. Bij drie van de tien bedrijven is zelfs per direct meer

productiecapaciteit noodzakelijk. Bij de andere zeven in aanloop naar 2030.

In sommige regio's betekent dit dat een van de aansluiting op een van benodigde nutsvoorzieningen oplevering en realisatie van woningbouw zal vertragen. In andere delen wordt al gesproken over een knelpunt in de programmering van woningbouw. Een belangrijke achterliggende oorzaak is de verminderde reserves, en het toenemend waterverbruik per huishouden.



4. Conclusies

4.1 Uitkomsten inventarisatie

Deze inventarisatie biedt globaal inzicht welke knelpunten op welke termijn impact hebben op de realisatie van de Groninger woondeals. Er is een sterke samenhang tussen de knelpunten en de mogelijke oplossingen. In algemene zin kan worden gesteld dat meer

dan 30% van de woningen wordt geraakt door de knelpunten en daardoor later of niet wordt gerealiseerd. Daarnaast is er risico dat door hogere kosten niet kan worden voldaan aan de betaalbaarheidsambities, zoals opgenomen in de regionale woondeals.

Randvoorwaarde	Impact	Termijn
Herstructurering en leefbaarheid	Raakt > 30% woningen	Middellange termijn
Dekking van onrendabele toppen	Raakt > 30% woningen	Korte termijn
Ambtelijke capaciteit	Raakt > 30% woningen	Korte termijn
Spuitzones	Raakt > 10% woningen	Middellange termijn
Investeringscapaciteit corporaties	Raakt > 30% woningen	Korte termijn
Oplossingen voor netcongestie	Raakt > 30% woningen	Middellange termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt > 10% woningen	Middellange termijn

Investerings in herstructurering en transformatie van bestaand bebouwd gebied is randvoorwaardelijk om toekomstbestendige wijken en dorpen te realiseren, zeker in die gebieden waar de woningwaarde laag is. Dit vraagt om een integrale gebiedsaanpak die kansen biedt op ruimte voor ca 29.000 nieuwbouwwoningen binnen bestaande bebouwd gebied.

Zowel voor de nieuwbouw als de herstructurering zijn de publiek onrendabele investeringen een knelpunt. Dit leidt tot vertraging of het niet uitvoeren van woningbouwprojecten. Ambtelijke capaciteit en kennis van gebiedsontwikkeling, vergunningverlening en complexe nieuwbouwprojecten is onvoldoende beschikbaar om kleine en projecten tot ontwikkeling en realisatie te brengen. Deze drie knelpunten kennen ook een sterke samenhang. Dit geldt ook voor de investeringscapaciteit

van corporaties. Deze is noodzakelijk om de sociale nieuwbouwpoging te realiseren én om de bestaande voorraad toekomstbestendig te maken. Vaak zijn corporaties belangrijke partners in complexe gebiedsontwikkelingen.

De impact van netcongestie en stikstofregulering wordt groter in Groningen. Provincie en gemeenten kunnen op lokale schaal hier en daar doorbraken forceren. Dit zal niet voldoende zijn. Hiervoor zijn scherpe keuzes en oplossingen van de rijksoverheid nodig.

Wordt niet voorzien in deze randvoorwaarden dan zal een substantieel deel van de woningbouw vertragen waardoor de gemaakte woondealafspraken niet kunnen worden gerealiseerd. We schatten in dat 30% tot 50% van de woningen later dan gepland zullen worden gerealiseerd.

4.2 Samenhang en raakvlakken

Veel projecten kampen met meerdere knelpunten die ook met elkaar samenhangen. Om complexe problemen als netcongestie op te lossen, is ook (meer) ambtelijke capaciteit en expertise nodig. Ook het aanvragen van rijkssubsidies en andere vormen van ondersteuning vraagt voldoende capaciteit en expertise bij gemeenten. Bij de

meeste gemeenten is die niet beschikbaar. Bovendien worden vacatures voor specialisten steeds vaker niet vervuld. Dit vraagt om een integrale aanpak waarbij overheden en woningbouwpartners slim samenwerken. Als hierin niet wordt voorzien, komen de woondeals in gevaar.



4.3 Werken aan oplossingen

Voor de oplossing van alle knelpunten is meer dan alleen geld nodig. Het vraagt om scherpe keuzes van alle overheden. Van het Rijk worden doorbraken verwacht op het stikstofdossier en het aanpakken van de netcongestie. Maar ook provincie en gemeenten kunnen door slim samenwerken oplossingen vinden. We doen dat via verschillende sporen:

- Intensivering van de Groninger versnellingstafel. Naast de provinciale tafel worden ook versnellingstafels op lokaal niveau ingericht. Deze moeten daadwerkelijk tot doorbraken leiden.
- Het ontwikkelen van een Groninger doorbraakaanpak die leidt tot meer kennis en capaciteit bij de gemeenten, een integrale aanpak van de herstructurering en financiering van de Groninger volkshuisvestelijke opgave. Hierin werken Rijk, provincie en gemeenten samen en worden afspraken gemaakt voor een langjarige periode.
- In de volkshuisvestingsprogramma's worden de knelpunten en de oplossingen verder geconcretiseerd en scherpe keuze gemaakt ten aanzien van de te realiseren projecten. Dit maakt het mogelijk om voor de Groninger knelpunten adequate oplossingen te formuleren en hierover wederkerige afspraken te maken in de te herijken woondeals.



provincie
 groningen