provincie Drenthe

Kunnen de woondeals gerealiseerd worden?

Provinciale rapportage randvoorwaarden woningbouw 2025

Oktober 2025

Samenvatting

Woningbouw in Drenthe

Een thuis is de plek waar je je prettig voelt, waar je jezelf kunt zijn, waar je met vertrouwen aan je toekomst kunt werken, en waar buren elkaar de helpende hand toesteken. Dat gunnen wij iedereen. Helaas is goed wonen voor veel mensen niet meer vanzelfsprekend. Starters hebben moeite om een woning te kopen, terwijl ouderen vaak geen geschikte levensloopbestendige woning kunnen vinden. Daarnaast is de opgave om (oudere) bestaande wijken klaar te maken voor de toekomst een megaklus op zich. Dat maakt wonen één van de grote uitdagingen van deze tijd. Als provincie voelen wij de verantwoordelijkheid om deze uitdaging aan te gaan.
Om het woningtekort op te lossen hebben de provincie Drenthe en Drentse gemeenten in 2022 woondeals gesloten met de rijksoverheid. We streven naar een toevoeging van 16.200 (bruto) woningen tussen 2022 tot en met 2030, zoals vastgelegd in onze Regionale Woondeals. Hiervan zijn inmiddels ruim 4000 woningen gerealiseerd. Wij lopen daarmee op koers, maar de woningbouw staat in toenemende mate onder druk. De 8 belangrijkste knelpunten voor deze woningbouwopgave in Drenthe zijn:

- Stikstofruimte voor woningen;
- Oplossingen voor netcongestie;
- Dekking publieke onrendabele toppen;
- Investeringscapaciteit van corporaties;
- Tekort aan ambtelijke capaciteit;
- Herstructurering en leefbaarheid;
- Spuitzonering;
- Bezwaar- Beroepsprocedures.

Van belang is om te melden dat bovenstaande geen uitputtende lijst is en – zoals in dit rapport aangegeven – niet als losstaande knelpunten beschouwt dienen te worden. Er zijn ook andere knelpunten te benoemen, zoals de uitdagingen van de implementatie van de omgevingswet en de toekomstige implementatie van de wet regie, echter is er bewust gekozen voor bovenstaande hoofdonderwerpen.

Aanpak inventarisatie

Deze rapportage biedt inzicht in de stand van zaken rond de knelpunten, zodat we gerichter kunnen werken aan oplossingen. Voor het in kaart brengen van deze knelpunten is met alle twaalf provincies een gezamenlijke aanpak afgestemd. Elk knelpunt, ook wel ‘randvoorwaarde’ genoemd, is beoordeeld op de mate waarin deze de woningbouw belemmert en op de termijn waarop dit speelt.

Uitkomsten inventarisatie randvoorwaarden provincie Drenthe

In onderstaande paragraaf staan de uitkomsten van de inventarisatie rond randvoorwaarden beknopt op een rij, per randvoorwaarde.

Randvoorwaarde	Impact[1]	Termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Netcongestie	Raakt >10% woningen	Middellange termijn
Dekking van publiek onrendabele toppen	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Investeringscapaciteit corporaties	Raakt >10% woningen[2]	Middellange termijn
Tekort ambtelijke capaciteit	Raakt >10% woningen	Korte termijn
Herstructurering en leefbaarheid	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Spuitzonering	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Bezwaar en beroepsprocedures	Raakt >30% woningen	Korte termijn

Samenvatting Stikstof

Stikstof is de grootste belemmering voor de woningbouw in Drenthe. Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. In alle gemeenten in Drenthe zorgt stikstof nu of in de nabije toekomst voor vertraging of zelfs onmogelijkheid voor bouwen. Er is nog geen zicht op een allesomvattend pakket van maatregelen vanuit de rijksoverheid, wat essentieel is om de woningbouw van het slot te halen. Daarmee staat de woningbouwopgave in Drenthe in zijn geheel onder druk.

Samenvatting Netcongestie

Op dit moment is er in Drenthe één enkel woningbouwproject gemeld waarbij netcongestie een acuut probleem speelt. Toch vraagt netcongestie om aandacht. Het is een probleem wat op middellange termijn wel degelijk ertoe kan leiden dat woningen niet aangesloten kunnen worden en daarmee niet opgeleverd kunnen worden. De provincie Drenthe pakt netcongestie proactief aan via het Drents Actieprogramma Netcongestie (DAN). Dit programma richt zich op het versnellen van netverzwaringen en het beter benutten van bestaande netcapaciteit. De randvoorwaarde staat op dit moment op oranje. Het is wel noodzakelijk om nu al te anticiperen op toekomstige knelpunten, want in bredere zin is netcongestie een toenemende uitdaging.

Samenvatting dekking van publiek onrendabele toppen

De kosten van een woningbouwproject in Drenthe zijn gemiddeld genomen hoger dan de opbrengsten: er is sprake van een publiek onrendabele top. Deze publiek onrendabele top in Drenthe is naar schatting en op basis van landelijk onderzoek gemiddeld ~€32.000 per woning, met uitschieters tot €57.200 per woning. Niet ieder plan heeft een daadwerkelijk tekort, wat betekent dat het tekort bij andere plannen juist meer is. Vaak vangen gemeenten het tekort op, met hulp van de rijksoverheid. Gezien de groeiende woningbouwopgave en de beperkte financiële ruimte van gemeenten, is het niet realistisch te verwachten dat zij deze inzet structureel kunnen blijven volhouden. De provincie Drenthe ondersteunt op dit moment met subsidieregelingen, maar ook dit is ontoereikend voor de orde van grootte van de opgave. Structurele rijksondersteuning is en blijft

[1] Zie 2.3 voor de duiding. Rood +30%, Oranje +10%, Groen <10% van de woningbouwopgave geraakt door de randvoorwaarde.
[2] De sociale woningbouw is nu groter dan 30% van de totale opgave. Daardoor leent de randvoorwaarde zich niet goed voor de gekozen systematiek, want het knelpunt heeft wel degelijk op invloed op meer dan 30% van de woningbouw *binnen die sector.*

daarom noodzakelijk. Daarmee is een forse investering vanuit de overheid noodzakelijk voor de realisatie van woningbouw. De huidige ondersteuning vanuit het Rijk is een begin maar ontoereikend voor de gehele opgave.

Samenvatting investeringscapaciteit Drentse corporaties
De investeringscapaciteit van woningcorporaties in Drenthe staat onder druk. Ook met het niet doorgaan van de huurbevriezing blijft dat het geval. Op basis van onderzoek zien we dat het financieringsmodel voor woningcorporaties niet langdurig houdbaar is. Naar schatting een derde van de corporatiewoningen kan niet worden gerealiseerd als er geen perspectief op een duurzaam investeringsmodel wordt geboden. Met name voor de periode na 2031 bestaat die onzekerheid. Het is noodzakelijk dat het Rijk de fiscale druk van corporaties aanzienlijk verlaagt om in de toekomst aan de gezamenlijke woningbouwopgaven voor sociale huur te kunnen voldoen. Het Rijk wil 30% sociale huur in de nieuwbouw wettelijk vastleggen, om aan deze opgave in Drenthe te kunnen voldoen is het essentieel dat het Rijk meer ondersteuning levert. Voor de korte termijn kan afschaffing van de vennootschapsbelasting perspectief bieden. Als corporaties niet voldoende kunnen bouwen, zullen vooral de gemiddelde wachttijden voor de meeste woningzoekenden binnen de doelgroep sociale huur toenemen; dit is niet goed voor hen en leidt tot hogere woonkosten.

Samenvatting ambtelijke capaciteit
De ambtelijke capaciteit is bij veel gemeenten ontoereikend, vooral bij kleine gemeenten. Gemeenten kampen met een tekort aan menskracht en deskundigheid. Daardoor worden er minder woningen gebouwd dan mogelijk is. Incidenteel geld is niet voldoende, er is structurele financiering vanuit het Rijk nodig. Opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling kunnen helpen om de instroom en deskundigheid te vergroten. Daarnaast liggen er kansen, onder meer door regionale samenwerking en typegoedkeuringen[3]. De doorontwikkeling van het Impulsteam en nauwere samenwerking tussen gemeenten, corporaties, marktpartijen en de provincie Drenthe in de Bouwstroom Noord zijn daar eveneens onderdeel van. Deze elementen dragen bij aan de oplossing van dit knelpunt.

Samenvatting herstructurering en leefbaarheid
Herstructurering is een grote opgave in Drenthe. Een relatief groot aandeel van de Drentse woningvoorraad is verouderd én energetisch ondermaats. Uit de provinciale woningbouwmonitor blijkt dat er herstructureringsplannen zijn voor minimaal bruto 2008 woningen, en dit zijn er waarschijnlijk meer: bijna 50% van de woningvoorraad bestaat uit woningen gebouwd na de oorlog tot de jaren 80. In 2021 werd de kostenpost voor herstructurering al geschat op 1,2 miljard. Door huishoudensverdunning staan bovendien voorzieningen onder druk. Door in te zetten op de herstructurering en de openbare ruimte wordt de Drentse woningvoorraad kwalitatief beter en worden de wijken leefbaarder. De provincie doet meerdere inspanningen om deze opgave te bewerkstelligen, waaronder met subsidies, maar heeft daarvoor ook ondersteuning en middelen vanuit het Rijk nodig.

Samenvatting spuitzonering
Binnen 50 meter van een locatie waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan (agrarische percelen) mogen geen gevoelige functies worden toegevoegd, zoals woningen. Ten minste 2654 *te bouwen* woningen worden hierdoor geraakt, wat betekent dat maatregelen in veel gevallen nodig zijn. Omdat er momenteel geen generiek maatregelenpakket vanuit het Rijk ligt moet

Met deze goedkeuring hoeven de woningen niet meer in elk project te worden getoetst aan de wettelijke vereiste.

deze problematiek per casus afgewogen worden, wat bijdraagt aan de complexiteit van de randvoorwaarde. Daarmee staat een substantieel deel van de Drentse woningbouwopgave op korte termijn onder druk. Eventuele grondverwerving als oplossingsrichting is bovendien kostbaar en de door het Rijk aangeboden ondersteuning voor woningbouw is daarvoor ontoereikend. De Raad van State heeft zich uitgesproken over spuitzones en bevestigd dat een afstand van 50 meter als *aanvaardbaar* kan worden beschouwd. Op dit moment is er geen generieke onderbouwing dat een kortere afstand dan 50 meter *aanvaardbaar* is. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft inmiddels een onderzoeksopdracht geformuleerd voor het RIVM en de Wageningen Universiteit, waarvan in 2026 de eerste resultaten worden verwacht.

Samenvatting bezwaar- en beroepsprocedures
Grofweg 1 op de 3 woningen wordt geraakt door bezwaar- en beroepsprocedures. Ook als deze niet resulteren in een gelijk voor de bezwaarmaker, leidt de procedure al snel tot 2 jaar vertraging. Dit heeft een enorme impact op het belang van woningzoekenden en brengt onzekerheid met zich mee voor alle betrokkenen bij het woonplan. De huidige situatie zorgt voor een grotere druk op de ambtelijke capaciteit. Het is positief om te zien dat er stappen worden genomen door de Raad van State in de priortering van woonplannen. Daarnaast is de verwachting dat de Wet versterking regie volkshuisvesting meer balans met zich meebrengt voor het belang van de woningzoekende, concreet doordat er maar één bezwaar- en beroepsprocedure komt en door de mogelijkheid van hoger beroep te beperken. Dit is eveneens een toezegging van het Rijk voortvloeiend uit Woontopafspraak 13[4], waar overheden, corporaties en marktpartijen voor hebben getekend.

[4] Uiterlijk voor het zomerreces van 2025 neemt het kabinet een besluit over de voorstellen, onder andere gedaan naar aanleiding van de Woontop 2024, over de aanpassing van wet- en regelgeving waardoor bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot woningbouw aanmerkelijk worden versneld.

Realisatie regionale woondeals in Drenthe in het geding

Deze inventarisatie maakt inzichtelijk dat de vooruitzichten voor de woningbouw in Drenthe niet goed zijn. De provincie Drenthe maakt zich daarover grote zorgen. Het wordt de komende jaren behoorlijk lastig om de afspraken uit de woondeals te realiseren, veel woningbouwprojecten kampen met knelpunten. Stikstof is het grootste knelpunt, dit raakt vrijwel alle woonplannen die nog niet vergund zijn en mogelijk raakt het al gerealiseerde woningen met terugwerkende kracht. Daarnaast spelen andere randvoorwaarden ook een grote rol. We merken op dat op middellange termijn de financiële gezondheid van corporaties dermate onder druk staat, dat dit de betaalbaarheidsopgave raakt. De combinatie van knelpunten maakt de realisatie van de Drentse regionale woondeals behoorlijk lastig. Minstens de helft van de resterende woningbouw in Drenthe is in gevaar of loopt mogelijk flinke vertraging op.

Samen werken aan oplossingen

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

Momenteel is ruim minder dan 1% van de rijksbegroting beschikbaar voor woningbouw, ongeveer € 1 miljard. Er is echter structureel minstens € 4 tot € 5 miljard nodig voor wat veel mensen zien als het grootste probleem van Nederland. Een proportioneel deel daarvan is ook noodzakelijk voor de Drentse woningbouwopgave. Naast dat gemeenten en provincies zelf in woningbouw investeren, kunnen ze bijdragen door meer samen te werken en door bestaande instrumenten beter te benutten. Mogelijke oplossingsrichtingen daarbij zijn bijvoorbeeld typegoedkeuringen, actiefgrondbeleid en het inzetten van opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld instrumenten voor typegoedkeuringen en actief grondbeleid. Ook gaan zij overleggen over opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling.

De provincie Drenthe zet in op 45.000 woningen om haar aandeel te nemen in de landelijke woningbouwopgave. Maar dat redden we niet met regie alleen: aandacht voor volkshuisvesting, uitgedrukt in voldoende middelen en passende wet- en regelgeving, is daarvoor zowel nu als op lange termijn noodzakelijk. De provincie Drenthe werkt graag samen met gemeenten en de rijksoverheid om tot stevige oplossingen te komen en zo het bouwtempo te verhogen, zodat er voor iedereen in Nederland passende huisvesting komt.

Inhoudsopgave

Samenvatting **2**
Woningbouw in Drenthe 2
Aanpak inventarisatie 2
Uitkomsten inventarisatie randvoorwaarden provincie Drenthe 3
Realisatie regionale woondeals in Drenthe in het geding 6
Samen werken aan oplossingen 6

1. Woningbouw in Drenthe **8**
1.1 Doelstelling inventarisatie 9
1.2 Woondeals in Drenthe 9

2. Aanpak inventarisatie **10**
2.1 Selectie randvoorwaarden 10
2.2 Informatievergaring 10
2.3 Toelichting op de impact en termijn 11

3. Uitkomsten Drentse inventarisatie **12**
3.1 Stikstofruimte voor woningen 12
3.2 Netcongestie 16
3.3 Dekking van publiek onrendabele toppen 18
3.4 Investeringscapaciteit corporaties 21
3.5 Tekort aan ambtelijke capaciteit 24
3.6 Herstructurering en leefbaarheid 27
3.7 Spuitzonering 30
3.8 Bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw 33

4. Conclusies **35**
4.1 Uitkomsten inventarisatie 36
4.2 Realisatie woondeals in het geding 38
4.3 Werken aan oplossingen 39

1. Woningbouw in Drenthe

Een thuis is de plek waar je je prettig voelt, waar je jezelf kunt zijn, waar je met vertrouwen aan je toekomst kunt werken, en waar buren elkaar de helpende hand toesteken. Dat gunnen wij iedereen. Helaas is goed wonen voor veel mensen niet meer vanzelfsprekend. Starters hebben moeite om een woning te kopen, terwijl ouderen vaak geen geschikte levensloopbestendige woning kunnen vinden. Daarnaast is de opgave om (oudere) bestaande wijken klaar te maken voor de toekomst een megaklus op zich. Dat maakt wonen één van de grote uitdagingen van deze tijd. Als provincie voelen wij de verantwoordelijkheid om deze uitdaging aan te gaan.

Om het woningtekort op te lossen hebben de provincie Drenthe en Drentse gemeenten in 20022 woondeals gesloten met de rijksoverheid. We streven naar een toevoeging van 16.200 (bruto) woningen tussen 2022 tot en met 2030, zoals vastgelegd in onze Regionale Woondeals. Hiervan zijn inmiddels ruim 4000 woningen gerealiseerd, maar de woningbouw staat onder druk. De 8 belangrijkste knelpunten voor deze woningbouwopgave in Drenthe zijn:

- Stikstofruimte voor woningen
- Oplossingen voor netcongestie
- Dekking publieke onrendabele toppen
- Investeringscapaciteit van corporaties
- Tekort aan ambtelijke capaciteit
- Herstructurering en leefbaarheid
- Spuitvrije zones
- Bezwaar- en beroepsprocedures

Op langere termijn nemen de effecten van de vergrijzing toe. Als provincie zetten we daarom in op investeringen in infrastructuur, economie, voorzieningen en woningen om Drentse jongeren, terugkeerders en nieuwe inwoners aan ons te binden. We zetten in op gezonde groei, waardoor we op termijn 45.000 woningen nodig hebben. Deze aantallen zijn voor de provincie Drenthe geen doel op zich, maar vormen een belangrijke basis voor het op orde houden van het voorzieningenniveau en de leefbaarheid in onze steden en dorpen, doordat nieuwe aanwas een antwoord is op de huishoudensverdunning en vergrijzing.

1.1 Doelstelling inventarisatie

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

Deze provinciale inventarisatie vormt de basis voor de landelijke rapportage randvoorwaarden woondeals van alle provincies, wat in IPO-verband in gezamenlijkheid opgesteld is.

1.2 Woondeals in Drenthe

In Drenthe zijn op 21 december 2022 en op 15 februari 2023 Regionale Woondeals afgesloten met als gezamenlijke opgave het realiseren van netto 13.000 woningen van 2022 tot en met 2030. Drenthe kent 12 gemeenten onderverdeeld in drie woondealregio's, namelijk: Noord-Drenthe (als onderdeel van de RGA), Zuidoost Drenthe en Zuidwest Drenthe.

In het BO Woondeal van juni 2025 is formeel afgesproken om de opgave bij te houden in bruto aantallen in lijn met alle andere provincies. Hiervoor gaat het om een bruto opgave van 16.200 woningen. Het Rijk, de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten hebben de woondeals ondertekend. De Drentse woningbouwcorporaties hebben een ondersteuningsverklaring afgegeven. De partijen achten deze gezamenlijke opgave noodzakelijk voor de behoefte in Drenthe én haalbaar. Om deze opgave te realiseren is het echter noodzakelijk dat ondersteuning vanuit het Rijk in de vorm van middelen en regelgeving gerealiseerd wordt. Deze rapportage benadrukt per randvoorwaarde deze urgentie.

Tabel: *Kwantitatieve woningbouwafspraak per woondealregio*

Woondealregio	In woondeals (netto)
Zuidwest Drenthe	5.033
Zuidoost Drenthe	4.177
Noord-Drenthe	3.790
Totaal Drenthe netto	**13.000**
Totaal bruto	**16.200**

2. Aanpak inventarisatie

In februari 2025 is tussen de twaalf provincies de aanpak rond de randvoorwaarden afgestemd, eerst ambtelijk en vervolgens als opdracht bestuurlijk opgehaald. Daarbij was er ruimte voor enige differentiatie in de aanpak tussen de provincies. In juni en juli 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. Dit kreeg vorm door een expertsessie van een dagdeel per randvoorwaarde. Daarbij waren aanwezig experts van de provincies, van betrokken ministeries, van gemeenten en andere experts. Begin september 2025 vond een verdiepingsslag plaats op basis van de eerste inventarisatie. Gezamenlijk is verkend welke oplossingsrichtingen er zijn. Daarbij waren experts aanwezig van de provincies, van betrokken ministeries, van gemeenten en andere experts. De uitkomsten van deze expertsessies zijn, waar van toepassing, verwerkt in zowel de landelijke als provinciale rapportage.

2.1 Selectie randvoorwaarden

Alle provinciale inventarisaties benoemen minimaal vijf randvoorwaarden. Deze vijf randvoorwaarden zijn geselecteerd op basis van analyses en overleg in de werkgroep wonen van het IPO. Deze vijf randvoorwaarden hebben de grootste impact op de woningbouw en zijn relevant in de meeste provincies. Het gaat om:

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

Naast deze vijf centraal afgestemde randvoorwaarden kijken we in deze inventarisatie ook naar randvoorwaarden die specifiek voor Drenthe van groot belang zijn, omdat naast de generieke randvoorwaarden ook deze randvoorwaarden significante impact hebben op de woningbouw in Drenthe.

- Provinciale extra randvoorwaarde Herstructurering en leefbaarheid (paragraaf 3.6)
- Provinciale extra randvoorwaarde Spuitzonering (paragraaf 3.7)
- Provinciale extra randvoorwaarde Bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw (paragraaf 3.8)

2.2 Informatievergaring

De informatie voor deze inventarisatie is op verschillende manieren verzamelend, namelijk:

- Data uit provinciale ICT-systemen voor woningbouwmonitoring;
- Gesprekken met sectorale experts;
- Onderzoeken uitgevoerd op provinciale of nationale schaal;
- Voor stikstof is voor Drenthe gebruik gemaakt van een eerder uitgevoerde analyse;
- Voor netcongestie is vooral gebruik gemaakt van de rapportages die zijn uitgebracht in het kader van het Landelijke Actieprogramma Netcongestie en provinciale interne input;

- Voor de onrendabele toppen is onder meer een onderzoek van Rebel uit 2021 gebruikt, destijds gemaakt in opdracht van het Ministerie van BZK;
- Voor de investeringscapaciteit van woningcorporaties is nauw samengewerkt met Aedes en is gebruik gemaakt van de doorrekening van Ortec Finance & ABF Research uit 2024;
- Voor ambtelijke capaciteit is onder meer voor vergelijking gebruik gemaakt van vergelijkbare onderzoeken die zijn uitgevoerd in Gelderland, Noord-Brabant en Fryslân alsook input uit periodieke woningbouwgesprekken.

Het is van belang om te benadrukken dat deze informatie niet altijd uit hetzelfde jaar komt, dat knelpunten en kwantitatieve data een momentopname (kunnen) zijn. Ook na het opstellen van deze rapportage vragen de randvoorwaarden om een verdiepingsslag en actualisatie.

Ter verheldering: de randvoorwaarden voor woningbouw worden ook wel 'kritische succesfactoren', 'condities' of 'knelpunten' genoemd. In het kader van deze inventarisatie wordt voortaan over 'randvoorwaarden' gesproken. Deze inventarisatie is een belangrijk deel van de invulling van de bestuursopdracht van IPO. Deze inventarisatie is een eerste stap op weg naar meer samenwerking en samen de schouders eronder zetten. Nader onderzoek bij diverse randvoorwaarden kan van toegevoegde waarde zijn om de randvoorwaarde nog beter te specificeren. Dit is per randvoorwaarde aangegeven indien van toepassing.

2.3 Toelichting op de impact en termijn

Per randvoorwaarde is aangegeven in hoeverre deze randvoorwaarde impact heeft op het vertragen of niet door kunnen gaan van een woningbouwproject. Vaak spelen meerdere randvoorwaarden tegelijk, die bovendien onderling samenhangen. Het oplossen van één knelpunt betekent dus niet dat alle obstakels verdwijnen. Voor de berekening van de impact werken we met percentages van de totale woondealplannen. Deze methodiek is gezamenlijk door de 12 provincies besloten en ook toegepast op de landelijke rapportage randvoorwaarden woondeals.

Impact:

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

Substantieel wil zeggen: veroorzaakt forse vertraging (> een jaar) of geeft forse meerkosten (> €10.000 per woning) of zorgt ervoor dat woningen niet gerealiseerd worden.

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

Termijn:

- Korte termijn: impact nu al of binnen een jaar
- Middellange termijn: impact vooral binnen een tot vier jaar
- Lange termijn: impact vooral vanaf over vier jaar.

3. Uitkomsten Drentse inventarisatie

In dit hoofdstuk is de inventarisatie per randvoorwaarde omschreven, daar waar mogelijk is de opgave geconcretiseerd en gekwantificeerd.

3.1 Stikstofruimte voor woningen

De regels rond stikstof zijn een beperkende factor voor woningbouw. Als er substantiële hoeveelheden woningen gebouwd worden binnen 25 kilometer van een Natura2000-gebied, is veelal een vergunning nodig vanwege het beschermen van de natuur. Deze regels zijn sinds 1 januari 2024 met de inwerkingtreding van de Omgevingswet opgenomen en zijn afkomstig uit de Wet natuurbescherming. De provincies zijn het bevoegde gezag om de vergunningen te verlenen, maar kunnen dat nu nauwelijks of beperkt doen.

Het bouwrijp maken van grond, de bouw van woningen, 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 pellet kachels. Hoe dichter een woningbouwproject bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe groter de kans op vertraging en extra kosten vanwege de stikstofemissie door het betreffende woningbouwproject.

De rode draad is dat het voor provincies steeds lastiger wordt om vergunningen af te geven voor woningbouwprojecten. De oorzaak is de staat van de natuur, waarbij de rechter repeterend oordeelt dat de rijksoverheid onvoldoende doet om de verslechtering van stikstofgevoelige Natura 2000 te voorkomen.[5] Het gevolg is dat de rechter noodgedwongen steeds meer wegen voor vergunningverlening afsnijdt of beperkt. De uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024, de zogenoemde Rendac-uitspraak, maakt intern salderen vergunningsplichtig.[6] Vóór deze uitspraak kon de stikstofemissie van woningbouw worden weggestreept tegen de stikstofdepositie die er al was op een locatie. Dat kan nu niet meer zo eenvoudig. Hierdoor vervalt de schuifruimte die voor erg veel woningbouw werd gebruikt. Bovendien is ook de ‘additionaliteitstoets’ voor salderen aangescherpt. Alle projecten die al over een vergunning, een onherroepelijke natuurtoestemming, beschikken kunnen doorgaan, maar dit vertraagt of blokkeert veel toekomstige woningbouwprojecten.

De N2000-natuurgebieden in Drenthe hebben te maken met overbelasting door stikstof. Europese wetgeving (vertaald in de Omgevingswet) verplicht de overheid om passende maatregelen te treffen om de instandhoudingsdoelen te halen. In Drenthe zijn veertien N2000 gebieden waarvan er twaalf kwetsbaar zijn voor stikstof en waarin de kritische depositiewaarde (KDW) wordt overschreden. Deze gebieden liggen verspreid over Drenthe. Op dit moment kunnen geen vergunningen worden verleend voor activiteiten die stikstof uitstoten en meer dan 0,0049 mol/ha/jr extra stikstof depositie veroorzaken op een al overbelast N2000 gebied. Of dat het geval is hangt af van onder andere de hoeveelheid stikstof emissie naar de lucht, van de locatie van de activiteit, en de afstand tot een kwetsbaar N2000 gebied.

[5] Zie onder meer de uitspraak van de rechter op 22 januari 2025 in de zaak van Greenpeace tegen de Staat. De rechter heeft Greenpeace in het gelijk gesteld.
[6] Zie voor deze uitspraak: www.raadvanstate.nl/uitspraken/@147425/202201311-1-r2/

Stikstofruimte voor woningen	Raakt meer dan 30%	Korte termijn & middellange termijn
Stikstof is de grootste belemmering voor de woningbouw in Drenthe. Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. In alle gemeenten in Drenthe zorgt stikstof nu of in de nabije toekomst voor vertraging of zelfs onmogelijkheid voor bouwen. Er is nog geen zicht op een allesomvattend pakket van maatregelen vanuit de rijksoverheid, wat essentieel is om de woningbouw van het slot te halen. Daarmee staat de woningbouwopgave in Drenthe in zijn geheel onder druk.		

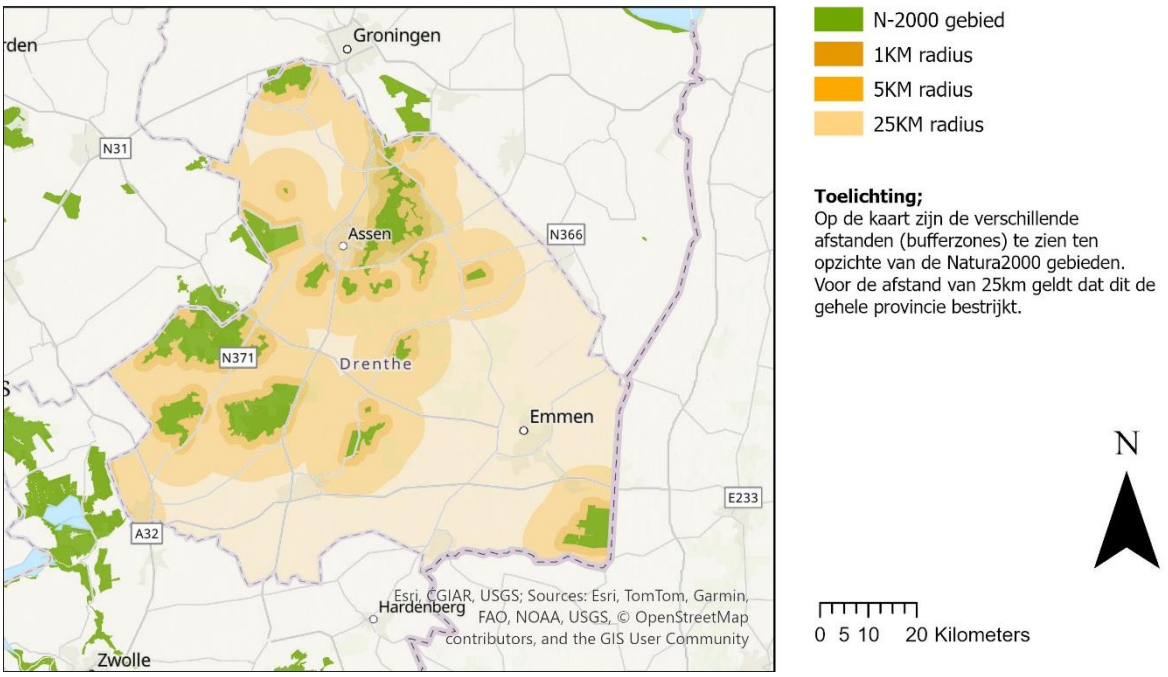
3.1.1 Impact van de randvoorwaarde

Hieronder staat puntsgewijs de impact van deze randvoorwaarde, de tekst onder deze opsomming gaat nader op de punten in.

- Er bestaat een juridisch gegeven radius van 25 kilometer rondom Natura 2000 gebieden, binnen deze radius moeten de stikstofgevolgen van een plan berekend worden. Alle toekomstige woonplannen en afgeronde woonplannen in Drenthe vallen onder die radius. Dit betekent dat alle woonplannen mogelijk een ontoelaatbaar hoog effect hebben op Natura 2000 gebieden, waaronder afgeronde plannen van de afgelopen vijf jaar;
- Bij het hanteren van een kleinere radius vallen minder plannen daaronder, echter de 25 kilometer is de juridisch gegeven radius dus onderstaande biedt geen zicht op meer mogelijkheden:
    - Bij een radius van 25 kilometer betreft dit alle plannen en woningen.
    - Bij een radius van 5 kilometer betreft dit 247 plannen en bruto 8773 woningen.
    - Bij een radius van 1 kilometer betreft dit 26 plannen en bruto 565 woningen.
- Bij ongeveer 90% van de woningbouwplannen in Drenthe is de stikstofuitstoot naar schatting hoger dan de toegestane grens (0,00491 mol/ha/jr), of dit daadwerkelijk zo is moet per individueel plan bekeken worden. Dit geldt ook voor afgeronde plannen, naar schatting ongeveer 261 plannen tussen 1 januari 2020 en 31 december 2024[7] . Hierdoor raakt het stikstofdossier vrijwel elk project binnen 25 km van een Natura 2000-gebied. Het verhogen van de rekenkundige ondergrens naar 1 mol/ha/jr zou tot gevolg hebben dat, op basis van een schatting uit 2023, ongeveer 85% van de woningen onder die nieuwe rekenkundige ondergrens zou *kunnen* vallen. Of dit werkelijk zo is, dient per plan aangetoond te worden. Dit is slechts een schatting op basis van modelberekening. Het is op dit moment nog onzeker of de rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jr wordt ingevoerd en als deze wordt ingevoerd of deze juridisch stand zal houden: Er is nog geen sprake van een allesomvattend maatregelenpakket voor natuurherstel. De besluitvorming over stikstof zal naar alle waarschijnlijkheid stil blijven liggen tot een nieuw kabinet zich daarover buigt;
- Tot die tijd blijft er voor vrijwel ieder plan onzekerheid bestaan, inclusief plannen die de afgelopen 5 jaar zijn afgerond;
- Indien woningbouwplannen, inclusief met terugwerkende kracht, vergunningsplichtig worden heeft dit impact op de personele capaciteit van zowel gemeenten als provincies, waar al een personele uitdaging bestaat.

[7] CBS op basis van het aantal opgeleverde woningen en de mediaangrootte van een Drents woonplan.

- Gemeenten hebben de afgelopen periode al gekozen om plannen in het kader van stikstof te faseren of op te knippen, maar dit brengt vertraging met zich mee. Bovendien zijn de meerkosten van elektrisch materieel lastig te compenseren in relatief kleine woonplannen.



Bijschrift: de mogelijke impact van stikstof in Drenthe; bufferzones vanaf de Natura 2000 gebieden

Uitspraken Raad van State 18 december 2024

De Raad van State heeft op 18 december 2024 (Amercentrale, Rendac) geoordeeld dat intern salderen alleen nog is toegestaan binnen een passende beoordeling, waardoor voor ontwikkelingen nu bijna in alle gevallen een natuurvergunning verplicht is: de zogenaamde “18 december-uitspraken”. Dit raakt, met terugwerkende kracht, projecten binnen de sectoren landbouw, woningbouw, industrie, energie en infrastructuur.

Het probleem speelt dus nu, maar ook met terugwerkende kracht voor plannen met een totaal aan 8890 woningen. Deze uitspraken veranderen de manier waarop stikstofvergunningen worden beoordeeld en hebben grote gevolgen voor alle woningbouwprojecten die stikstof uitstoten. Hierover is ook in de lokale media bericht[8]. Woningen die momenteel gebouwd worden, ervaren geen hinder vanwege het feit dat de bouw van deze woningen voor 18 december 2024 gestart is. Als door intern salderen in de voortoets er geen vergunningplicht was, dan kan het door de uitspraken van 18-12-2024 achteraf alsnog vergunningsplichtig geworden. Dat wil zeggen voor de eerdergenoemde “Rendac uitspraken” over stikstof. Nieuwe plannen die nu de vergunningsprocedures doorlopen, komen er mee in aanraking.

[8] https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/17184209/drenthe-zit-nu-helemaal-op-slot-door-de-jongste-stikstof-uitspraken

We constateren dan ook dat er ook sinds de laatste Raad van State uitspraak nog woningen zijn opgeleverd in Drenthe, namelijk 1043 toevoegingen tussen 31 december 2024 en 1 juli 2025. In aanvulling daarop zijn er voor 824 woningen sinds 31 december 2024 bouwvergunningen verleend in Drenthe. Er worden dus nog steeds woningen opgeleverd, in lijn met de afspraken in de regionale woondeals. Drenthe wordt bovendien gekenmerkt door een hoge plancapaciteit van 168% waardoor er veel ruimte is om uitval en vertraging van plannen te compenseren. Tegelijkertijd is er sinds 18 december 2024 wel een nieuwe realiteit: vergunningverlening is, met terugwerkende kracht, nagenoeg onmogelijk. Het is dan ook de verwachting dat het opleveren van woningbouw snel stokt als er geen stikstofmaatregelen genomen worden op landelijk niveau, omdat hetgeen wat nu opgeleverd wordt of is nog voortbouwt op de realiteit van voor december 2024.

3.1.2 Zicht op oplossingen

Met de Kamerbrief van 25 april 2025 is een eerste stap gezet om Nederland ‘van het slot’ te halen. De provincie Drenthe heeft hier, gezamenlijke met de andere provincies ook voorzichtig positief op gereageerd. 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. Op 16 september 2025 is er ook een vervolgpakket van 2,6 miljard van gepresenteerd. Het kabinet geeft zelf aan dat gereserveerde middelen onvoldoende zijn om de stikstofproblematiek en natuurherstel geheel op te lossen. Ook wordt gewerkt aan een document met bouwstenen voor natuur. Toch biedt het geheel nog niet voldoende zicht op het snel weer kunnen verlenen vergunningen, het ontbreekt onder andere aan geborgd natuurherstel, en geborgde maatregelen die tot substantiële stikstofreductie leiden. De provincies roepen de rijksoverheid op om op zeer korte termijn adequate maatregelen uit te werken, juridisch te borgen en te financieren.

De gevolgen zijn nog niet financieel te kwantificeren. Maar het uitblijven van een allesomvattend oplossingenpakket vanuit het Rijk is potentieel desastreus voor de woningbouwsector en de gezamenlijke woningbouwambities. Het stikstofdossier is echter een landelijk probleem, omdat landelijke wetgeving noodzakelijk is De provincie verkent oplossingsrichtingen met de pilot ecologisch passende beoordeling en moedigen wij gemeenten aan om problemen te signaleren onder andere via de versnellingstafels. De oplossing voor dit knelpunt ligt dan ook primair bij het Rijk.

Alhoewel er op dit moment weinig sprake is van woningbouwprojecten die vanwege stikstof daadwerkelijk stilliggen, is de verwachting dat dit snel gaat gebeuren. De eerste probleemgevallen worden inmiddels al aangekaart in onze ambtelijke en bestuurlijke gesprekken. Het stimuleren en normeren van elektrisch bouwen draagt bij aan beperking van de uitstoot stikstof in de bouwfase. Tegelijk is ook de constatering op z’n plek dat – vanwege de relatief zeer bescheiden uitstoot – de oplossing voor het stikstofprobleem niet primair in het woondomein te vinden zal zijn. Het fundament voor een echte oplossing rond stikstof zal in Den Haag gelegd moeten worden; landelijk beleid, zal moeten leiden tot een geborgde stikstofreductie en geborgd natuurherstel. Dit is de belangrijkste basis waarop provincies weer tot een stabiele en juridisch houdbare vergunningverlening kunnen komen.

3.2 Netcongestie

Een steeds urgenter probleem in de gebouwde omgeving is de netcongestie. Netcongestie vormt overal in Nederland, maar ook in Drenthe een toenemend knelpunt voor gebouwde omgeving, bedrijventerreinen en maatschappelijke voorzieningen. Een belangrijke achterliggende oorzaak is de verandering van ons energiegebruik: de omschakeling van aardgas naar (hernieuwbare) elektriciteit. Er wordt door de netbeheerders hard gewerkt aan uitbreiding van het net maar op dit moment is er nog schaarste, waardoor het voor kan komen dat nieuwe infrastructuur niet op tijd gereed is en er dus niet op tijd aangesloten kan worden. Ook bij de plannen voor grote nieuwbouwwijken geldt dit risico.

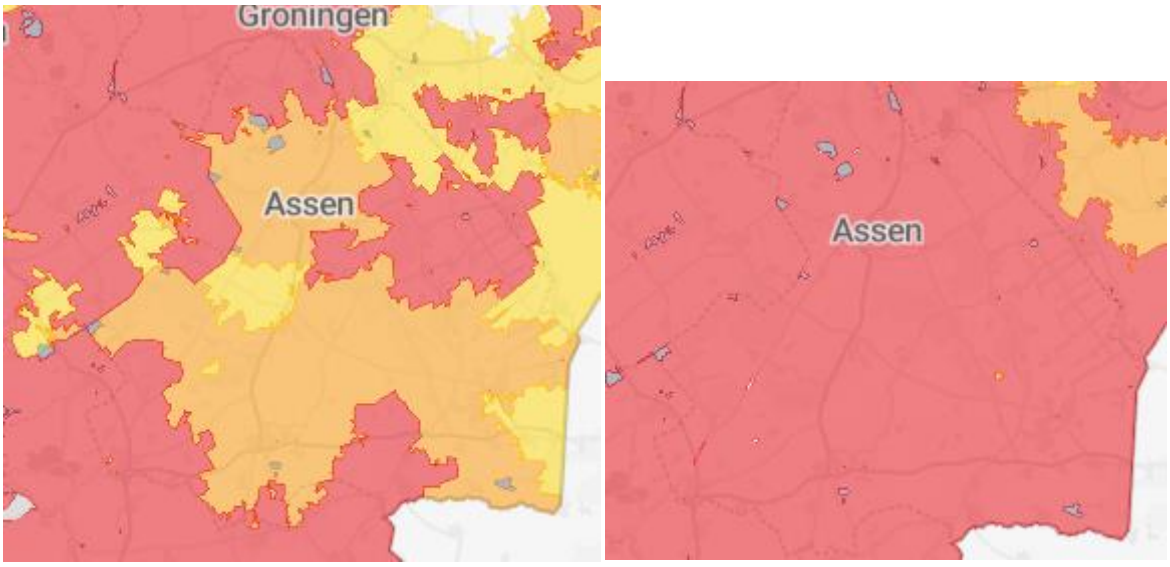
De omschakeling naar elektriciteit zorgt voor een sterke stijging van de vraag, die sneller toeneemt dan het elektriciteitsnet kan bijhouden. Daardoor komen nieuwe aansluitingen steeds vaker onder druk te staan.

De benodigde capaciteit van het elektriciteitsnet overtreft op piekmomenten de beschikbare transportcapaciteit. Nieuwe aansluitingen voor winkels, scholen en bedrijven (grootverbruikers) zijn nu al problematisch, maar ook woningen kunnen hiermee te maken krijgen. De stijgende vraag naar elektriciteit in de gebouwde omgeving komt voort uit de groeiende inzet van warmtepompen, laadpalen en zonnepanelen. Dit probleem speelt vooral bij de bestaande woningen, maar ook bij nieuwbouw kan dit een probleem zijn. Het risico dat er geen aansluitcapaciteit is, is afhankelijk van het aantal nieuwe woningen dat op 1 locatie gepland is. Hoe meer woningen, hoe groter de gezamenlijke vraag naar netcapaciteit en dus ook de benodigde energie infrastructuur groter zal zijn. Hierbij geldt dat de aanleg van grote energie-infrastructuur ook lange realisatie tijden kent. Voor kleinere aantallen woningen (‘straatje erbij’) geldt dat de uitbreiding beperkter is en ook sneller is te realiseren.[9]

Netcongestie	Raakt meer dan 10%	Middellange termijn
Op dit moment is er in Drenthe één enkel woningbouwproject gemeld waarbij netcongestie een acuut probleem speelt. Toch vraagt netcongestie om aandacht. Het is een probleem wat op middellange termijn wel degelijk ertoe kan leiden dat woningen niet aangesloten kunnen worden en daarmee niet opgeleverd kunnen worden. De provincie Drenthe pakt netcongestie proactief aan via het Drents Actieprogramma Netcongestie (DAN). Dit programma richt zich op het versnellen van netverzwaringen en het beter benutten van bestaande netcapaciteit. De randvoorwaarde staat op dit moment op oranje. Het is wel noodzakelijk om nu al te anticiperen op toekomstige knelpunten, want in bredere zin is netcongestie een toenemende uitdaging.		

[9] (Nb. Appartementsgebouwen die een lift gebruiken, hebben hiervoor een grootverbruik aansluiting nodig. Dit maakt het aansluiten van deze gebouwen extra lastig maakt omdat de netbeheerders hiervoor een andere regels hanteren dan voor woningen.)

3.2.1 Impact van de randvoorwaarde



Bijschrift: Afname en terug levering 15-07-2025

Op korte termijn leidt netcongestie nog niet tot het stilvallen van de huidige woningbouwprojecten. Er zijn hierover geen signalen van initiatiefnemers of ontwikkelaars bij ons bekend. Wel waarschuwen Tennet[10] en Enexis[11] dat dit op middellange termijn een serieus risico vormt, waardoor woningen mogelijk niet tijdig kunnen worden aangesloten.

Er bestaat een meerjarenplanning voor netverzwaring voor de komende 12 jaar gebaseerd op de bestaande plannen, samengevat in het pMIEK (provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat). Op basis hiervan zijn de knelpunten bekend waar de planning van de netbeheerders mogelijk een issue vormt. Ook geldt dat bij de aanleg van energie infrastructuur er vertraging kan optreden (vergunningen, stikstof, natuur etc.). Hierdoor kan netinfrastructuur in bepaalde regio's later gereedkomen dan gepland. Mogelijk botst dit met het tijdspad van enkele woningbouwplannen. Dit blijft een proces van onzekerheden en inschattingen, maar waarvan ons nu geen concrete situaties bekend zijn waar nieuwbouwprojecten stil komen te liggen.

3.2.2 Zicht op oplossingen

Om het knelpunt netcongestie tegen te gaan zetten we instrumenten in op netbewust bouwen en op het strategisch positioneren van flexibele oplossingen in de woondeals. Zo creëren we samen ruimte voor versnelling van de energietransitie én de bouwopgave. Ondanks dat de opgave nog niet volledig gekwantificeerd kan worden, is stilzitten geen optie, we verwachten van het Rijk:

- Het zo spoedig mogelijk verzwaren van het elektriciteitsnetwerk, zodat er geen wachtrij komt voor kleinverbruik.
- Meer helderheid over hoeveel woningen in elke regio nog aangesloten kunnen worden, met 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 te blijven benutten.
- Dat er afdwingbare handvatten komen voor netbewust bouwen, bijvoorbeeld prestatienormen voor de maximale aansluitwaarde per woning.

[10] https://www.tennet.eu/nl/projecten/provincies/drenthe
[11] https://www.enexis.nl/zakelijk/netcapaciteit/congestie/congestie-onderzoeken/drenthe/hoogeveen-blok-ms02-ea

De provincie Drenthe pakt ondertussen netcongestie proactief aan via het Drents Actieprogramma Netcongestie (DAN). Het DAN richt zich op het Sterker Sturen van netverzwaring, Sneller Bouwen van netverzwaringen en het Beter Benutten van bestaande netcapaciteit. In vier regionale energieclusters werken provincie, gemeenten en netbeheerders intensief samen. Voor de woondeal is het onderdeel 'Sterker sturen' van het grootste belang. Het pMIEK vormt hier de kern van. Door vroegtijdig de woningbouwplannen en ambities op te laten nemen in het pMIEK, kunnen de netbeheerders tijdig beginnen met het plannen en bouwen van de benodigde infrastructuur. Hierbij geldt wederom: hoe groter het aantal woningen, hoe eerder de netbeheerders dit moeten weten.

3.3 Dekking van publiek onrendabele toppen[12]

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

Onrendabele toppen worden vooral veroorzaakt door de aankoopkosten van grond, de kosten voor het verplaatsen van bedrijven en kosten voor infrastructuur/bereikbaarheid, bijvoorbeeld als een parkeergarage gerealiseerd moet worden of als er voor een nieuwe woonwijk ook een nieuwe weg moet worden aangelegd. Daarnaast dragen nationale eisen voor de betaalbaarheid van woningen bij aan het financieel tekort, evenals investeringen vanwege klimaatadaptatie. Door stijgende bouwkosten en inflatie neemt de hoogte van de onrendabele toppen de afgelopen jaren toe en komt de realisatie van woningbouwprojecten verder onder druk te staan. Historisch gezien zijn er door de rijksoverheid ook altijd forse bijdragen gedaan op momenten dat er veel woningen gebouwd moesten worden.[13]

Dekking van publiek onrendabele toppen	Raakt meer dan 30%	Korte termijn
De kosten van een woningbouwproject in Drenthe zijn gemiddeld genomen hoger dan de opbrengsten: er is sprake van een publiek onrendabele top. Deze publiek onrendabele top in Drenthe is naar schatting en op basis van landelijk onderzoek gemiddeld ~€32.000 per woning, met uitschieters tot €57.200 per woning. Niet ieder plan heeft een daadwerkelijk tekort, wat betekent dat het tekort bij andere plannen juist meer is. Vaak vangen gemeenten het tekort op, met hulp van de rijksoverheid. Gezien de groeiende woningbouwopgave en de beperkte financiële ruimte van gemeenten, is het niet realistisch te verwachten dat zij deze inzet structureel kunnen blijven volhouden. De provincie Drenthe ondersteunt op dit moment met subsidieregelingen, maar ook dit is ontoereikend voor de orde van grootte van de opgave. Structurele rijksondersteuning is en blijft daarom noodzakelijk. Daarmee is een forse investering		

[12] Inclusief mobiliteit investeringen
[13] Zie bijvoorbeeld het essay van Heurkens et al., *Financiering van gebiedstransformatie* uit 2020. Gepubliceerd via het programma Stedelijke Transformatie.

vanuit de overheid noodzakelijk voor de realisatie van woningbouw. De huidige ondersteuning vanuit het Rijk is een begin maar ontoereikend voor de gehele opgave.

3.3.1 Impact van de randvoorwaarde

[14] De publiek onrendabele top in Drenthe is naar schatting ~€32.000 per woning, waarvan €16.500 toerekenbaar en €15.500 niet-toerekenbaar is aan het plan zelf[15]. Dit onderscheid is relevant, omdat rijkssubsidies vaak van toepassing zijn op één van de twee tekorten. Dit blijkt uit een landelijk onderzoek uit 2024, "de publiek financiële opgave bij woningbouw in Nederland"[16][17] Drenthe wordt niet specifiek benoemd in dit rapport, maar valt qua omschrijving onder de categorie "regulier" of NOVEX-gebied. Daarbij is belangrijk om op te merken dat in het NOVEX RGA-gebied de publiek onrendabele top uitschieters kent tot € 45.370 per woning, mede vanwege de versterkingsopgave. We houden er rekening mee dat door kostenstijgingen en een gegroeide woondealopgave deze publiek onrendabele toppen inmiddels fors gestegen zijn. Relevant is te benoemen dat de onrendabele top met name geldt voor plannen met relatief veel woningen in het betaalbare segment, juist waar de gezamenlijke ambitie op zit.

Drenthe wordt gekenmerkt door veel maar relatief kleine woningbouwplannen – bij 259 plannen is er sprake van 15 of minder woningen per plan. De kosten voor het bouw en woonrijp[18] liggen, evenals elders in Nederland, in Drenthe hoog terwijl de verkoopopbrengst relatief laag ligt. Vooral binnenstedelijke woningbouwprojecten, sociale woningbouw en herontwikkeling van bestaande locaties kampen met deze tekorten omdat de kosten niet in verhouding staan tot de potentiële opbrengst.

Publieke tekorten zijn niet zondermeer te financieren door gemeenten, zij hebben onvoldoende financiële draagkracht. De achtergrond daarvan is dat de rijksoverheid gemeenten onvoldoende compenseert voor hun taken[19][20][21].
Financiële bijdragen van de rijksoverheid voor woningbouw zijn daarom essentieel. Dit is ook niet nieuw: in het verleden zijn er door de rijksoverheid altijd forse bijdragen gedaan op momenten dat er veel woningen gebouwd moesten worden. In het onderstaande hoofdstuk oplossingen wordt hier nader op ingegaan.

3.3.2 Zicht op oplossingen

In regio's zoals Drenthe, waar sprake is van veel kleinere woningbouwprojecten en waar er beperkt capaciteit is voor het aanvragen van complexe subsidieaanvragen, is de kans op toekenning van rijkssubsidies gering. Dit komt doordat de voorwaarden van de regelingen vaak gericht zijn op

[15] De toerekenbare publiek onrendabele top betreft kosten -zoals bodemsanering, verplaatsing van in de weg zittende activiteiten, inrichting van het openbaar gebied, groen, parkeren en infrastructuur – die verbonden zijn aan het betreffende woningbouwproject, maar die niet volledig uit de opbrengsten van het betreffende woningbouwproject gedekt kunnen worden3. De niet-toerekenbare PORT bestaat in de praktijk voor het overgrote deel uit bovenplanse kosten voor infrastructuur.
[16] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2024/07/19/publieke-financiele-opgave-woningbouw-in-nederland-aantallen-tekorten-dekkingen-en-restopgave
[17] Deze cijfers zijn gebaseerd op een analyse van Wbi aanvragen voor de regeling Woningbouw op Korte Termijn (WOKT). Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en heeft met deze opdracht beoogd om de analyses uit 2021, over de benodigde (rijks)middelen om de woningbouwproductie op gang te houden, te herijken.
[18] De uitvoering waarmee een woningbouwproject gereed gemaakt wordt voor gebruik en bewoning.
[19] 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

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

De middelen die vanuit de rijksoverheid tot nu toe beschikbaar zijn gesteld, waren incidenteel en konden op een paar plekken een deel van de tekorten dekken. Er zijn gelukkig positieve ontwikkelingen om aan de tekortkomingen van deze rijksaanpak tegemoet te komen, met meer mogelijkheden voor kleinschaliger woningbouw, minder vereisten en een meer structurele insteek, zoals met de realisatiestimulans voor woningbouw. Op die weg willen we graag verder. Daarbij zal er wel meer budget nodig zijn, want op dit moment hebben veel gemeenten te weinig middelen voor de cofinanciering van rijksbijdragen. Gemeenten moeten voldoende financiële armslag hebben om te kunnen investeren in woningbouw en bijbehorende voorzieningen. Voor Drenthe is de realisatiestimulans echter zeker niet voldoende. Een regeling die provincies in staat stelt om deze gemeenten financieel te ondersteunen, zonder veel administratieve lasten, is gewenst, ook omdat juist gemeenten in deze regio's minder financiële en uitvoerende slagkracht hebben. Dit zou een regeling kunnen zijn die lijkt op de voormalige ISV-regeling.

Door het vestigen van voorkeursrecht en door actieve grondverwerving kunnen gemeenten meer regie voeren op de ontwikkelkosten en de snelheid, maar dat levert niet altijd grote financiële voordelen op. Actieve grondverwerving vereist dat gemeenten een gezonde financiële positie hebben. Ook is voor goed uitgevoerd actief grondbeleid voldoende ambtelijke capaciteit nodig, zie ook paragraaf 3.5 over tekort aan ambtelijke capaciteit. Als deze randvoorwaarden op orde zijn, wordt de onderhandelingspositie van gemeenten bovendien verstevigt. Het ministerie onderzoekt ook mogelijkheden om gemeenten te steunen bij actieve grondverwerving.

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

Tot slot, hoewel de term 'publiek onrendabele top' doet vermoeden dat deze volledig zijn op te lossen met geld, vergen de onderliggende oorzaken van de publiek onrendabele toppen vaak ook andere oplossingen. Zo kunnen stikstof en netcongestie leiden tot meer kosten en daardoor een hogere publiek onrendabele top. Maar zelfs als er meer geld zou zijn, is de netcongestie niet per sé opgelost. In andere paragrafen binnen dit hoofdstuk belichten we daarom ook oplossingsrichtingen voor stikstof (3.1), netcongestie (3.2) en ambtelijke capaciteitstekorten (3.4). De provincie Drenthe investeert ondertussen zelf in de dekking van publiek onrendabele toppen, door het beschikbaar stellen van €3.500.000,-- met de subsidieregeling knelpuntenpot woningbouw.

3.4 Investeringscapaciteit corporaties

Naast dekking van de publieke onrendabele toppen waar gemeenten mee te maken hebben, ondervinden woningcorporaties ook uitdagingen bij de realisatie van de afspraken in de regionale woondeals.

In december 2024 maakten woningcorporaties en gemeenten Nationale Prestatieafspraken met minister Keijzer over de bouw van nieuwe sociale huurwoningen en de verduurzaming van het huidige bezit. Uit doorrekening[22] van de afspraken in de herijkte Nationale Prestatieafspraken (december 2024) blijkt dat in een substantieel aantal woondealregio's woningcorporaties na de looptijd niet meer aan het nieuwe financieel beoordelingskader van Aw (Autoriteit woningcorporaties) en WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) kunnen voldoen. Daarom pleitte de Woningbouwcoalitie in 2024 voor vrijstelling van Vpb (vennootschapsbelasting) voor woningcorporaties en extra rijksmiddelen voor nieuwbouw door woningcorporaties[23].

De Nationale Prestatieafspraken zijn op 11 december 2024 op de Woontop bevestigd samen met onder andere de provincies. Provincies en woondealregio's zetten zich maximaal in om invulling te geven aan die afspraken. We zien dat de nieuwbouwproductie van woningcorporaties sinds de eerste NPA in 2022 met 40% is toegenomen. Juist nu moeten we die stijgende lijn doorzetten en niet de rem aantrekken. Duurzame investeringscapaciteit van corporaties is bovendien essentieel om op langere termijn, ook na 2030, de bouw van voldoende sociale huurwoningen te borgen. Daarvoor is nu voldoende planvorming nodig, en daarvoor financieel perspectief.

Investeringscapaciteit woningcorporaties	Raakt meer dan 10%[24]	Middellange termijn
De investeringscapaciteit van woningcorporaties in Drenthe staat onder druk. Ook met het niet doorgaan van de huurbevriezing blijft dat het geval. Op basis van onderzoek zien we dat het financieringsmodel voor woningcorporaties niet langdurig houdbaar is. Naar schatting een derde van de corporatiewoningen kan niet worden gerealiseerd als er geen perspectief op een duurzaam investeringsmodel wordt geboden. Met name voor de periode na 2031 bestaat die onzekerheid. Het is noodzakelijk dat het Rijk de fiscale druk van corporaties aanzienlijk verlaagt om in de toekomst aan de gezamenlijke woningbouwopgaven voor sociale huur te kunnen voldoen. Het Rijk wil 30% sociale huur in de nieuwbouw wettelijk vastleggen, om aan deze opgave in Drenthe te kunnen voldoen is het essentieel dat het Rijk meer ondersteuning levert. Voor de korte termijn kan afschaffing van de vennootschapsbelasting perspectief bieden. Als corporaties niet voldoende kunnen bouwen, zullen de gemiddelde wachttijden voor de meeste woningzoekenden binnen de doelgroep sociale huur toenemen; dit is niet goed voor hen en leidt tot hogere woonkosten.		

[22] Bron Ortec Finance & ABF Research December 2024

[23] Bron: Uitvoeringsagenda Wonen 29 februari 2024 Aedes, IPO, VNG en anderen https://aedes.nl/media/document/uitvoeringsagenda-wonen

[24] De impact staat op oranje, maar gelet op het landelijk streven om naar 30% sociale huur in de nieuwbouw te gaan schuurt dit tegen "rood" aan: het raakt namelijk meer dan 30% van de bouw binnen de sociale huursector.

3.4.1 Impact van de randvoorwaarde

Het financieringsmodel van Drentse woningbouwcorporaties staat onder druk. Op korte termijn is er per regio weliswaar voldoende investeringscapaciteit, maar dit vlakt af of wordt zelfs onvoldoende vanaf 2030. Alhoewel de situatie verschilt per individuele Drentse woningbouwcorporaties is dit volgens gegevens van Aedes met name het geval in het RGA (Noord-Drenthe) gebied en zuidoost Drenthe.

Eerder dit jaar werden woningcorporaties en decentrale overheden geconfronteerd met een voorgen0men huurbevriezing. Alhoewel de huurbevriezing met de val van het kabinet van tafel is, blijven er zorgen rondom het financieringsmodel van woningcorporaties. Dat blijkt onder andere uit de ontwikkeling van de Loan to Value25 (LTV) en de ICR (Interest Coverage Ratio26). Alhoewel de financiële positie verschilt per woningcorporatie, geeft onderstaande tabel wel een algemeen beeld. Dat beeld is dat financiële situatie op den duur in onze regio onder druk komt te staan, met negatieve gevolgen voor de gezamenlijke woningbouwambities. De opgave voor de korte termijn is wellicht haalbaar, daarna is de financiële situatie onhoudbaar. Tegelijkertijd wil het Rijk met de wet versterking regie vasthouden aan 30% sociale huur in iedere regio. Voor Drenthe geldt dat deze ambitie op termijn alleen mogelijk is door landelijk de investeringscapaciteit van corporaties fors te verbeteren.

Onderstaande grafiek gaat in op de Loan to Value, waaruit blijkt dat deze in alle regio's in toenemende mate onder druk staat. Daarnaast geldt in de praktijk voor meerdere Drentse corporaties dat de ICR al op de korte termijn de knellende ratio is en daarmee ook een sterk beperkende factor is voor het aantrekken van de benodigde leencapaciteit voor investeringen, wat gevolgen heeft voor de benodigde te bouwen sociale huurwoningen in Drenthe.

[25] Loan to Value (LTV) meet in hoeverre de lange termijn verdiencapaciteit van de portefeuille in vastgoed in exploitatie in een gezonde verhouding staat tot de schuldpositie. Met andere woorden: de LTV-ratio maakt inzichtelijk hoeveel geld er is geleend ten opzichte van de totale waarde van je vastgoed.

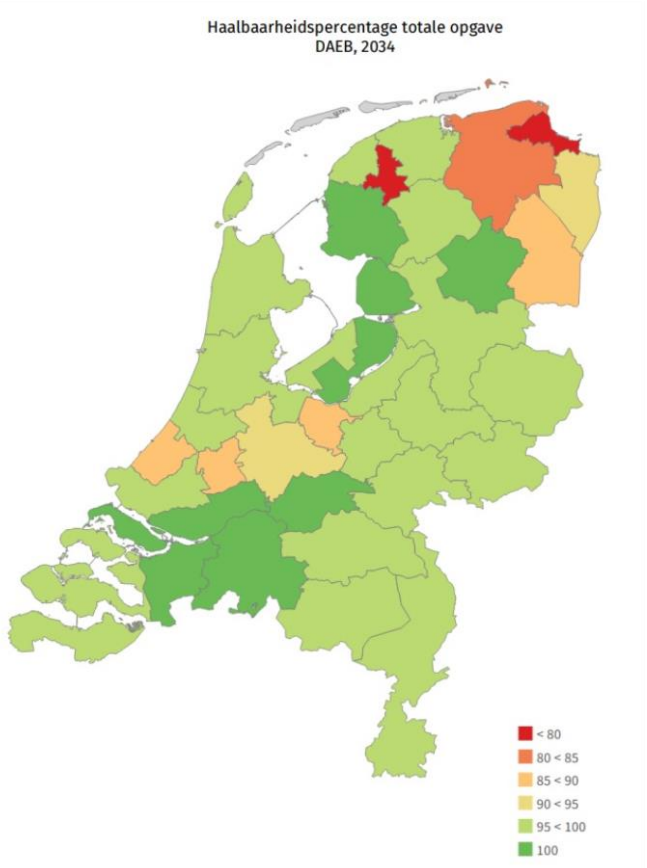
[26] Interest Coverage Ratio (ICR) gaat om de vraag in hoeverre de corporatie in staat is de rente-uitgaven op het vreemd vermogen te voldoen uit de kasstroom uit operationele activiteiten. De ICR wordt ook wel de rentedekkingsgraad of renteverdiencapaciteit genoemd.

C. Verloop financiële kengetallen – LTV bij uitvoering van de volledige opgave

Bijlagen

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Nederland	44%	42%	43%	44%	46%	49%	51%	53%	56%	58%	59%	60%	61%	61%	62%
Eemsdelta	57%	58%	62%	70%	78%	87%	96%	105%	113%	122%	126%	130%	133%	137%	140%
Leeuwarden	54%	52%	53%	56%	59%	68%	71%	74%	78%	82%	85%	87%	89%	92%	94%
Groningen-Assen	51%	50%	50%	52%	56%	59%	63%	67%	72%	75%	77%	79%	81%	82%	84%
Midden-Holland	51%	49%	51%	52%	54%	56%	60%	64%	68%	72%	73%	74%	75%	77%	78%
Haaglanden	48%	47%	48%	50%	53%	56%	59%	62%	65%	68%	70%	71%	72%	73%	74%
Zuid-Oost Drenthe	54%	51%	49%	50%	51%	52%	55%	58%	61%	64%	66%	68%	70%	72%	74%
Amersfoort	52%	51%	51%	52%	54%	57%	60%	62%	66%	68%	69%	70%	71%	72%	73%
Noordoost Friesland	36%	35%	37%	38%	40%	44%	50%	56%	60%	63%	65%	67%	68%	70%	73%
U16 / Regio Utrecht	45%	45%	47%	49%	51%	54%	58%	61%	64%	67%	69%	70%	71%	72%	73%
Zuidoost Friesland	47%	45%	46%	46%	48%	50%	53%	56%	59%	62%	64%	66%	68%	69%	71%
Zeeland	44%	43%	44%	46%	47%	50%	53%	57%	60%	63%	65%	66%	67%	68%	70%
Arnhem-Nijmegen	43%	42%	44%	45%	47%	50%	53%	56%	59%	62%	63%	64%	65%	66%	68%
Holland Rijnland	38%	38%	40%	42%	44%	47%	51%	54%	57%	61%	62%	63%	64%	65%	66%
Noord-Holland-Noord	40%	40%	42%	43%	46%	49%	51%	55%	58%	61%	62%	63%	63%	64%	65%
Stedelijke Regio Breda-Tilburg	46%	46%	46%	47%	49%	51%	53%	55%	58%	60%	61%	62%	63%	63%	64%
West-Overijssel	43%	42%	43%	44%	47%	49%	52%	55%	57%	60%	61%	62%	62%	63%	64%
Regio Rotterdam	48%	47%	47%	48%	50%	52%	54%	56%	58%	60%	61%	61%	62%	62%	63%
Limburg	46%	44%	44%	44%	46%	48%	50%	52%	54%	57%	58%	59%	60%	60%	61%
Stedelijke Regio 's-Hertogenbosch	41%	41%	41%	43%	45%	47%	50%	52%	54%	57%	57%	58%	59%	59%	60%
Zuidwest Friesland	45%	42%	41%	40%	42%	44%	46%	48%	51%	53%	55%	56%	57%	58%	60%
Foodvalley	43%	42%	42%	43%	45%	47%	49%	51%	54%	56%	57%	57%	58%	58%	59%
Zuidoost-Brabant	40%	39%	40%	40%	42%	44%	46%	49%	52%	54%	55%	56%	57%	58%	58%
Noord-Veluwe	33%	33%	34%	36%	39%	42%	45%	49%	52%	55%	55%	56%	56%	57%	57%
Oost-Groningen	43%	40%	38%	38%	40%	42%	43%	46%	48%	52%	53%	54%	55%	56%	57%
Noordwest Friesland	40%	38%	38%	38%	39%	40%	42%	45%	48%	51%	52%	53%	54%	55%	56%
Achterhoek	41%	40%	40%	41%	42%	45%	47%	49%	50%	52%	53%	54%	54%	55%	56%
Twente	44%	42%	42%	43%	44%	46%	48%	49%	51%	52%	53%	53%	54%	54%	55%
Cleantech	37%	36%	37%	38%	39%	42%	44%	46%	48%	51%	52%	53%	53%	54%	54%
Zuid-West Drenthe	43%	40%	40%	40%	41%	42%	45%	46%	48%	51%	52%	52%	53%	53%	54%
West-Brabant West	39%	38%	39%	39%	41%	43%	44%	46%	48%	51%	51%	52%	52%	53%	53%
MRA	41%	40%	40%	41%	43%	44%	46%	47%	49%	50%	51%	52%	52%	52%	53%
Flevoland	38%	37%	37%	37%	39%	40%	42%	43%	46%	48%	48%	49%	49%	49%	50%
Rivierenlanden / Fruitdelta	30%	30%	31%	32%	33%	35%	38%	41%	43%	44%	45%	45%	45%	45%	45%
Samenwerkende regio's	36%	34%	33%	33%	33%	35%	35%	35%	36%	36%	36%	36%	36%	36%	36%
Legenda	50%	60%	70%												

Bijschrift: Effecten doorrekening NPA (december 2024)



Drentse corporaties staan al jaren onder druk

Het is niet exact te definiëren hoeveel woningen op dit moment geraakt worden door het onder druk staan van het financieringsmodel. Het is positief dat de eerdergenoemde huurbevriezing van tafel is, maar daarmee is de sector zoals eerder aangegeven niet “gered”. De fiscale druk op corporaties is nog steeds groot, wat een nadelig effect heeft op de investeringscapaciteit en daarmee de

gezamenlijke woningbouwopgave. De impact staat op oranje, maar gelet op het landelijk streven om naar 30% sociale huur in de nieuwbouw te gaan schuurt dit tegen “rood” aan.

3.4.2 Zicht op oplossingen

Om Drentse woningcorporaties meer investeringscapaciteit te geven, biedt vrijstelling van de vennootschapsbelasting, zoals onder andere bepleit door de Woningbouwcoalitie een oplossing voor de korte termijn,[27]. Ook het afschaffen van ATAD-regels levert voor de korte termijn extra investeringscapaciteit op en houdt daarmee de realisatie van corporatiewoningen op stoom.

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

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

Het helpt als woningcorporaties ook voor middenhuurwoningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw geborgde leningen te kunnen aantrekken. Dat leidt tot een lagere rente, minder uitgaven en daarmee meer mogelijkheden om meer woningen te realiseren.

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

3.5 Tekort aan ambtelijke capaciteit

Een groeiend knelpunt is het tekort aan ambtelijke capaciteit. Gemeenten komen handen tekort om plannen te ontwikkelen, procedures te begeleiden en vergunningen te verlenen.

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 er ook meer mensen nodig om plannen daarvoor te maken en die tot uitvoering te brengen. En zoals

[27] Bron: Uitvoeringsagenda Wonen 29 februari 2024 Aedes, IPO, VNG en anderen https://aedes.nl/media/document/uitvoeringsagenda-wonen

geschetst in de Nationale Woon- en Bouwagenda uit 2022 is er daarbij meer regie van alle overheden nodig: gemeenten moeten niet langer afwachten of projectontwikkelaars met voorstellen komen, maar moeten zelf proactief aan de slag gaan om tot woningbouwplannen te komen. De invoering van de Wet versterking regie op de volkshuisvesting (Wvrv) zal ook leiden tot extra werk voor gemeenten. Voordat de Wvrv is vastgesteld, krijgen gemeenten hiervoor geen structureel geld. De SPUK-Flexpool is een tijdelijke regeling van het Rijk, waar in onze provincie volledig wordt voorzien in de cofinanciering. Bij de rekenmethodiek voor de toekenning van deze middelen is echter 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: ook voor een relatief kleine opgave is een veelvoud aan expertises noodzakelijk. 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 te kunnen ondervangen.

Ook neemt de complexiteit van de woningbouwopgave toe, waardoor er per woningbouwplan meer en specialistischere ambtelijke inzet nodig is. Er wordt meer integraal naar woningbouw gekeken: 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 veel gemeenten niet op het noodzakelijke niveau om aan deze opgave te kunnen voldoen, zo is ook onderschreven door onder meer de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur.[28] Dit vraagt om vergroting van de ambtelijke capaciteit bij gemeenten op het gebied van beleid, vergunningen en handhaving. Er is behoefte aan ‘handjes’ voor de uitvoering en het versnellen van de opgaven.

Het tekort aan professionals binnen het fysiek domein vraagt om slimme oplossingen en samenwerking. Drenthe kent relatief veel kleine gemeenten, met een relatief klein ambtelijk apparaat. Dat maakt het RO-domein van de gemeenten kwetsbaar bij verloop of uitval. Drenthe wordt ook gekenmerkt door veel maar relatief kleine woningbouwplannen – bij 259 plannen is er sprake van 15 of minder woningen per plan. Het realiseren van een klein(er) woningbouwplan betekent echter niet automatisch minder benodigde capaciteit: ook daar is een verscheidenheid aan benodigde experts voor nodig.

Tekort aan ambtelijke capaciteit	Raakt meer dan 10%	Korte termijn
De ambtelijke capaciteit is bij veel gemeenten ontoereikend, vooral bij kleine gemeenten. Gemeenten kampen met een tekort aan menskracht en deskundigheid. Daardoor worden er minder woningen gebouwd dan mogelijk is. Incidenteel geld is niet voldoende, er is structurele financiering vanuit het Rijk nodig. Opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling kunnen helpen om de instroom en deskundigheid te vergroten. Daarnaast liggen er kansen, onder meer door regionale samenwerking en typegoedkeuringen[29]. De doorontwikkeling van het Impulsteam en nauwere samenwerking tussen gemeenten, corporaties, marktpartijen en de provincie Drenthe *in de Bouwstroom Noord zijn daar eveneens onderdeel van. Deze elementen dragen bij aan de oplossing van dit knelpunt.*		

[28] 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 17september 2024.
Met deze goedkeuring hoeven de woningen niet meer in elk project te worden getoetst aan de wettelijke vereiste

3.5.1 Impact van de randvoorwaarde

Zoals in de introductie gesteld kenmerkt Drenthe zich door relatief veel woonplannen waarbij er sprake is van een klein aantal woningen per plan. Dit geldt voor vrijwel alle gemeenten maar in meerdere mate voor landelijke gemeenten.

Het niet beschikbaar hebben van voldoende mensen, met voldoende ervaring, expertise en lokale binding, vertraagt de ontwikkeling en uitvoering van woningbouwprojecten. Daarbij is het voor met name kleinere gemeenten – waar Drenthe er relatief veel van kent - ondoenlijk om steeds ad hoc aanvragen te doen voor subsidieregelingen. Dit is ingewikkeld en arbeidsintensief. Op de achtergrond speelt dat de complete financiering van gemeenten niet op het noodzakelijke niveau is, zo is ook onderschreven door onder meer de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur.[17] Zeker zolang de Wet versterking regie volkshuisvesting niet is vastgesteld, gaan er onvoldoende structurele middelen naar de gemeenten om alle taken rond woningbouw uit te voeren. Het behouden van personeel is bovendien belangrijk voor het behouden van expertise en praktische kennis in de stand van zaken van woonprojecten, om te voorkomen dat er eventueel een stap terug gezet moet worden bij personeelswisseling met als risico projectvertraging.

3.5.2 Zicht op oplossingen

Het oplossen van het tekort aan ambtelijke capaciteit vraagt om een gezamenlijke aanpak van de rijksoverheid, provincies, gemeenten en corporaties en marktpartijen. De oplossingen moeten structureel van aard zijn, omdat incidentele subsidies beperkt impactvol zijn bij een structurele opgave en alsnog onzekerheid bieden voor personele inzet op de lange termijn. De rijksoverheid investeert momenteel totaal zo'n € 35 miljoen per jaar in ambtelijke capaciteit, maar dat is incidenteel geld (het stopt na 2026) en is helaas ruim onvoldoende.

Een belangrijke stap om te komen tot deskundigheidsbevordering, is dat er opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling komen. Alleen al voor een begrip van de randvoorwaarden is heel wat kennis nodig, nog los van alle regelgeving en de procedures rond woningbouw. Dit is nodig om de instroom van nieuwe jonge medewerkers te vergroten en om de deskundigheid van huidige medewerkers te vergroten. Samenwerking met hogescholen lijkt hierbij heel passend.

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. Dit zou betekenen dat dezelfde processen met minder personeel gedaan kan worden, 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. Een focus op de uitvoering en heldere uitvoeringsprogramma's is daarbij noodzakelijk. Daarnaast zien wij kansen in innovatieve samenwerkingsmogelijkheden, bijvoorbeeld in gedeeld opdrachtgeverschap tussen gemeenten en corporaties.

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

Ondertussen blijft de provincie zich onverminderd inzetten voor deze randvoorwaarde, door een subsidie voor co-financiering van gemeentelijke uren toegewijd aan woningbouwplannen; een Impulsteam voor de inzet van personeel bij concrete woningbouwprojecten; adviestrajecten en kennisdeling aan gemeenten en een samenwerking met RVO voor de inzet van specifieke expertise bij gemeenten. Bovendien verkennen we de doorontwikkeling van het Impulsteam naar (regionale) uitvoeringsbureau 's, in afstemming met gemeenten voor het efficiënter inzetten van expertise en met oog voor het beperkte aanbod aan werknemers.

Tot slot, de rijksoverheid kan bijdragen aan een efficiënte inzet van de beschikbare ambtelijke capaciteit met consistent en voorspelbaar beleid. Bijvoorbeeld de ontwikkelingen rond de huurbevriezing hebben veel ambtelijke inzet gevraagd, omdat het van iedereen een heroriëntatie vraagt op de nieuwe financiële kaders. Ook de discussies over het aandeel sociale huur bij nieuwbouw zijn niet helpend, het is belangrijk dat hierover knopen worden doorgehakt en dat dit wettelijk wordt vastgelegd. Consistent beleid is een belangrijke sleutel om de ambtelijke inzet te optimaliseren. Dat helpt overigens ook voor een efficiënte inzet van de beperkte capaciteit bij woningcorporaties en marktpartijen.

3.6 Herstructurering en leefbaarheid

Bij herstructurering gaat het om de herontwikkeling van een gebied en/of om verouderde woongebieden zodanig te vernieuwen dat bijgedragen wordt aan de kwaliteit en toekomstbestendigheid van de leefomgeving. Ook kan gedacht worden aan een functieverandering of transformatie. Denk hierbij aan het uitplaatsen van bedrijven en/of het herbestemmen van bedrijventerreinen. Herstructurering gaat altijd over de lange termijn. Hiervoor is een integrale aanpak noodzakelijk omdat dit veelal niet beperkt blijft tot enkel woningbouw.

Voor Drenthe geldt een grote herstructureringsopgave. Drenthe kent veel wijken uit de jaren '60 tot '80 met grote gezinswoningen, die niet meer aansluiten bij de huidige en toekomstige bevolkingssamenstelling.
Daarnaast moeten zowel deze woningen als de omgeving energiezuiniger en toekomstbestendiger worden. Deze opgave is enorm, met een geschatte kostenpost van € 1,2 miljard voor de wijkvernieuwing in Drenthe.[30]

Tegelijkertijd is de potentie van deze wijken erg groot. Deze ligt niet alleen in het opknappen en verduurzamen van de bestaande woningen, maar ook in het realiseren van extra woningen door woningsplitsing, optoppen, verdichten en soms sloop/nieuwbouw.

Echter, in veel van deze wijken is er sprake van verdeeld eigendom. De woningen, vaak rijwoningen of tweekappers, zijn deels in het bezit van particuliere eigenaren en deels in het bezit van woningcorporaties. Dat maakt een grootschalige aanpak lastig te organiseren en uit te voeren. De woningcorporaties zijn flink op stoom met hun aanpak van verduurzaming, maar zien ook nog een zeer grote opgave voor zich liggen omdat van hen verwacht wordt zowel te bouwen áls te verduurzamen terwijl hun investeringscapaciteit onder druk staat (zie hoofdstuk 3.2). Voor particuliere woningeigenaren zijn bestaande subsidies en eigen middelen niet altijd voldoende om

[30] Bron: KAW (2021) – Onderzoek Wijkvernieuwings- en transformatieopgave landsdeel Noord (WETLANO).

hun woning te verduurzamen. De opgave is om een collectieve aanpak op te zetten, waarbij middelen efficiënt kunnen worden gebundeld.

Naast de fysieke kant van de bestaande woonomgeving is ook aandacht nodig voor de sociale kant. Bij verandering in de samenstelling van de wijk is het belangrijk aandacht te hebben voor het sociale weefsel. De leefbaarheid staat soms nu al onder druk. Naast de opgave in de woonwijken zijn er in de steden en dorpen ook locaties die hun oorspronkelijke functie verloren hebben. Zoals aanloopgebieden van winkelstraten, gesloten discotheken en verouderde bedrijfspanden. In eerste instantie zoeken gemeenten naar mogelijkheden om hier nieuwe, toekomstbestendige economische activiteiten in te ontplooien, waarbij via de economische agenda gewerkt wordt aan bijvoorbeeld (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Als dit niet haalbaar is ontstaat er een kans voor transformatie naar wonen, of een combinatie van wonen en werken.

Herstructurering en leefbaarheid	Raakt meer dan 30%	Korte termijn
Herstructurering is een grote opgave in Drenthe. Een relatief groot aandeel van de Drentse woningvoorraad is verouderd én energetisch ondermaats. Uit de provinciale woningbouwmonitor blijkt dat er herstructureringsplannen zijn voor minimaal bruto 2008 woningen, en dit zijn er waarschijnlijk meer: bijna 50% van de woningvoorraad bestaat uit woningen gebouwd na de oorlog tot de jaren 80. In 2021 werd de kostenpost voor herstructurering al geschat op 1,2 miljard. Door huishoudensverdunning staan bovendien voorzieningen onder druk. Door in te zetten op de herstructurering en de openbare ruimte *wordt de Drentse woningvoorraad kwalitatief beter en worden de wijken leefbaarder. De provincie doet meerdere inspanningen om deze opgave te bewerkstelligen, waaronder met subsidies, maar heeft daarvoor ook ondersteuning en middelen vanuit het Rijk nodig.*		

3.6.1 Impact van de randvoorwaarde

Een aanzienlijk deel van de Drentse woningvoorraad is verouderd. Onderstaande tabel toont dat aan[31].

	Aantal	Percentage (afgerond)
Bouwjaar <1945	25.304	13,7%
Bouwjaar 1945-1970	47.189	25,55%
Bouwjaar 1970-1980	38.708	21%
Bouwjaar >1980	73.500	40%
Totaal	184.701	100%

Bron: Kadaster (BAG, 2024)

In veel gevallen is de energetische kwaliteit van verouderde woningen ondermaats. Van woningen met een bouwjaar tussen 1945 en 1970 heeft 31% een label C en 38,7% een label D of slechter. Voor woningen met een bouwjaar 1970-1980 is dit 41,4% respectievelijk 22,7%. Met andere woorden de landelijke ambitie van een label C voor woningen in 2030 ligt nog ver weg voor deze woningvoorraad. Daarbij komt dat deze woningen relatief ruim zijn, terwijl het gemiddeld huishouden

[31] Op basis van BAG-gegevens 17-7-2025

kleiner is geworden[32]. Met andere woorden, in veel kernen van Drenthe staan relatief oude energetisch-slechte woningen. Door huishoudensverdunning staat het behoud van voorzieningen vervolgens onder druk. Omdat er simpelweg minder mensen een bepaalde straal rondom een voorziening leven en wonen. De huishoudensverdunning zet bovendien door de komende jaren. Herstructurering helpt om de woningvoorraad en de kwaliteit van de leefomgeving op een acceptabel peil te brengen.

De opgave is dus aanzienlijk: op dit moment is er sprake van minimaal 44 herstructureringsprojecten met in totaal bruto 2008 woningen in de periode 2025 – 2030. Dit aantal is waarschijnlijk hoger.[33] Er is sprake van een herstructureringsopgave in alle 12 gemeenten.

3.6.2 Zicht op oplossingen

Om de herstructureringsopgave te realiseren is ondersteuning vanuit het Rijk essentieel. Het sluit bovendien aan bij het Rijksbeleid van “Elke Regio telt” Er zijn weinig tot geen passende regelingen voor herstructurering. De focus ligt op nieuwbouw, terwijl wij juist kansen zien als het gaat om herstructurering zowel qua volkshuisvesting als voor leefbaarheid. Het volkshuisvestingsfonds is niet geborgd. De realisatiestimulans is een goede stap, maar ontoereikend. In het verleden was er de ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Dit bood voldoende middelen en mogelijkheden tot maatwerk. Dit is waar we naar op zoek zijn. Herstructurering is in verhouding duurder dan nieuwbouw en dus minder interessant voor projectontwikkelaars. Daarin investeren betekent ook investeren in leefbaarheid, kortom het Rijk zou hier (meer) middelen voor vrij moeten maken.

De provincie Drenthe ziet herstructurering als een grote en essentiële opgave voor de kwaliteit van wonen, leven en werken in Drenthe. De provincie zet zich daarom op meerdere manieren in voor deze opgave.

- We zetten in op een langdurige samenwerking tussen Rijk, provincie, gemeenten en maatschappelijke partners om in gezamenlijkheid een aanpak te maken voor de Drentse wijken en deze klaar te maken voor de toekomst. Speciale aandacht moet daarin uitgaan naar de complexe aanpak van gemengd bezit, dus koop én huur, waar woningen wijkverbetering niet individueel opgepakt kan worden.
- We ondersteunen gemeenten bij het aanvragen van nieuwe Regiodeals en eventuele andere rijksmiddelen om aanvullende financiering op te halen voor het maken van een kwaliteitsslag in de wijken en dorpen. Stimuleren verdichten en variëren in woonmilieus in bestaande wijken en dorpen. Bovendien ondersteunen we gemeenten direct met een subsidieregeling publiek onrendabele top, die ook ingezet kan worden voor herstructureringsprojecten.
- We stimuleren het creëren van een meer gevarieerde woningvoorraad door middel van onze provinciale herstructureringsregeling. Ook de acties onder ‘beter benutten van de bestaande voorraad’ sluiten aan op dit doel. Door meer variatie aan te brengen in de woningvoorraad van bestaande wijken zorgen we ervoor dat bewoners passend kunnen wonen.
- We sturen via de Regionale Woondeals op het toevoegen van woningen die bijdragen aan variatie van het woningaanbod.

[32] Deze trend zet jaarlijks door: in 2014 bestond 30% van de woningen uit eenpersoonshuishoudens, in 2024 35%.
[33] Niet alle plannen zijn inzichtelijk in de provinciale monitor om ze als herstructurering te duiden. Informeel weten we dat er meer plannen zijn.

3.7 Spuitzonering

In regio's met aangrenzende landbouwgebieden wordt zoneringen voor spuiten met gewasbeschermingsmiddelen een urgenter probleem voor de woningbouw.

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 spuitdrift, 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 Raad van State heeft zich uitgesproken over spuitvrije zones: In het algemeen wordt een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische activiteiten waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk geacht. Dat wil zeggen dat er minstens 50 meter moet zitten tussen een agrarisch perceel waar mogelijk gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast en een woonfunctie. In regio's met veel agrarisch grondgebruik, zoals aan de randen van dorpskernen, komen relatief 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 dat bewijst (en door de Raad van State is goedgekeurd) dat een kortere afstand dan 50 meter *aanvaardbaar* is. Het ministerie van LVNN heeft inmiddels een onderzoeksopdracht geformuleerd voor het RIVM en WUR, waarvan in 2026 de eerste resultaten worden verwacht.

Impact van spuitvrije zones	Raakt meer dan 30%	Korte termijn
Binnen 50 meter van een locatie waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan (agrarische percelen) mogen geen gevoelige functies worden toegevoegd, zoals woningen. *Ten minste 2654 te bouwen woningen worden hierdoor geraakt, wat betekent dat maatregelen in veel gevallen nodig zijn. Omdat er momenteel geen generiek maatregelenpakket vanuit het Rijk ligt moet deze problematiek per casus afgewogen worden, wat bijdraagt aan de complexiteit van de randvoorwaarde. Daarmee staat een substantieel deel van de Drentse woningbouwopgave op korte termijn onder druk. Eventuele grondverwerving als oplossingsrichting is bovendien kostbaar en de door het Rijk aangeboden ondersteuning voor woningbouw is daarvoor ontoereikend. De Raad van State heeft zich uitgesproken over spuitzones en bevestigd dat een afstand van 50 meter als aanvaardbaar kan worden beschouwd. Op dit moment is er geen generieke onderbouwing dat een kortere afstand dan 50 meter aanvaardbaar is*[34]*. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft inmiddels een onderzoeksopdracht geformuleerd voor het RIVM en de Wageningen Universiteit, waarvan in 2026 de eerste resultaten worden verwacht.*		

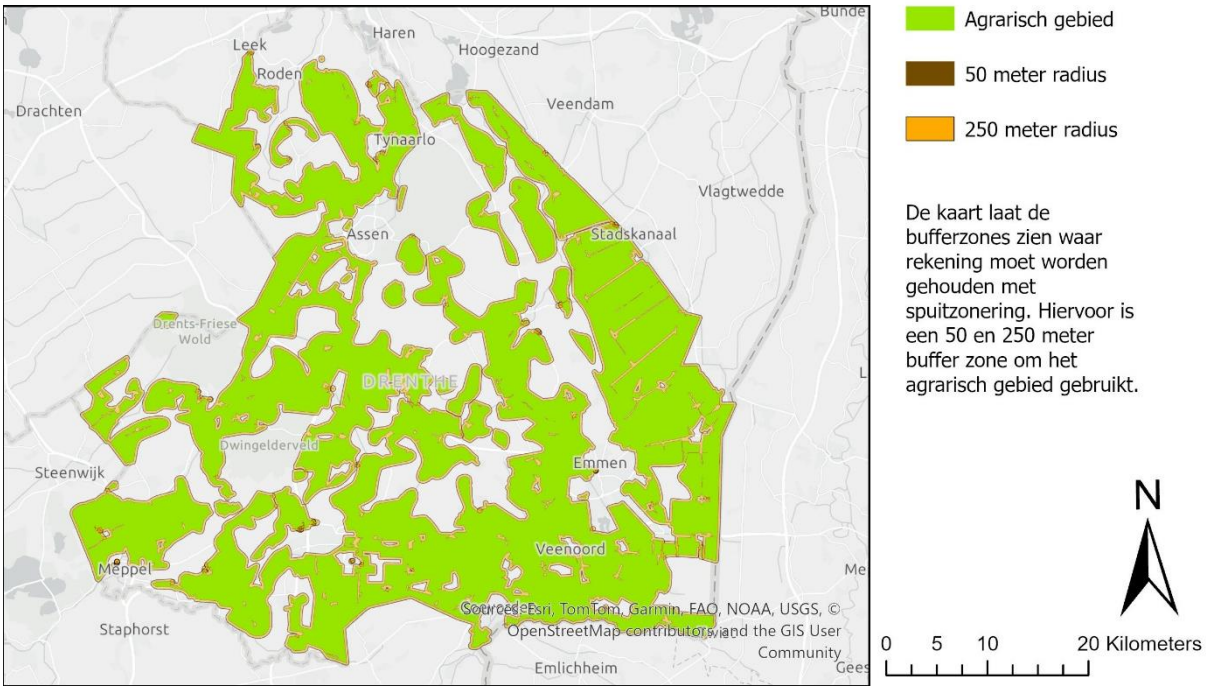
[34] RvS: In het algemeen wordt een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische activiteiten waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk geacht

3.7.1 Impact van de randvoorwaarde

Om de impact in kaart te brengen is gekeken naar de nabijheid van woningbouwplannen bij gronden met een agrarische bestemming, ervan uitgaande dat hier potentieel gewasbeschermingsmiddelen ingezet kan worden waardoor een spuitvrijezone noodzakelijk is.

- Voor een radius om agrarisch gebied van **50** meter gaat het om 109 woningbouwprojecten die in ieder geval in deze buffer (deels) terecht komen. Het gaat in totaal om bruto 2654 woningen.
- Voor een radius om agrarisch gebied van **250** meter gaat het om 197 woningbouwprojecten die in ieder geval in deze buffer (deels) terecht komen. Het gaat in totaal om bruto 6978 woningen.

Het probleem speelt niet specifiek in één gebied in de provincie of één woondealregio. Dit omdat de locaties waar deze situatie speelt of kan spelen in iedere gemeente van toepassing is.



Bijschrift: Agrarische bedrijvigheid (POV) in relatie tot buffers voor spuitzonering

Wel is het zo dat het percentage van woonplannen wat mogelijk niet doorgaat of gewijzigd moet doorgaan verschilt per gemeente. Relatief landelijke gemeenten, met veel plannen in de nabijheid van een agrarisch perceel waar gewasbeschermingsmiddelen gebruikt (mogen) worden, ondervinden relatief meer hinder. Het is echter nadrukkelijk geen probleem wat alleen van toepassing is op woningbouw in het buitengebied of grenzend aan stedelijk gebied. Voor (veelal kleine) kernen direct gelegen aan percelen met een agrarische functie geldt dit probleem ook voor binnenstedelijke ontwikkelingen. Gemeenten melden in de afgelopen 2 jaar problematiek rondom spuitvrije zones en woningbouw in toenemende mate, ook voor woonplannen die niet in het buitengebied liggen.

Een (landelijke) oplossing is dus noodzakelijk voor een groot deel van de woningbouwopgave in Drenthe. Mogelijke oplossingsrichtingen staan hieronder omschreven.

3.7.2 Zicht op oplossingen

De door het Rijk geïnitieerde adviesgroep STOER heeft adviezen opgesteld om te komen tot oplossingsrichtingen voor spuitvrije zones in relatie tot woningbouw.

1. Ontwikkel een landelijk model voor de beoordeling en toetsing van spuitcirkels, waarbij eventueel met aanvullende maatregelen bouwen dichter dan 50 meter mogelijk kan worden gemaakt.
2. Als het agrarisch gebruik waarvoor de spuitcirkel geldt gedurende twee jaar is gestaakt, kan de gemeente dit gebruik verbieden zonder recht op nadeelcompensatie voor de agrariër.
3. Start in een vroeg stadium van het woningbouwproject overleg met de agrariër over functiewijziging en nadeelcompensatie, neem spuitzones buiten het plangebied op in het Omgevingsplan en maak dit desnoods via onteigening afdwingbaar.
4. Leg de standaard spuitcirkel landelijk vast op 50 meter, tenzij onbetwistbare verkortende maatregel wordt toegepast.
5. Agendeer spuitzones en gezondheidseffecten expliciet in de Omgevingsvisie, neem normen op in het Omgevingsplan en geef, als normen niet worden gehaald, in het Omgevingsprogramma aan hoe met regelingen en nadeelcompensatie alsnog aan de normen wordt gewerkt.

Overige oplossingsrichtingen zijn:

- (Minnelijke) verwerving van extra grond door de gemeente.
- Onteigening.
- Een privaatrechtelijke overeenkomst over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Publiekrechtelijk vastleggen in het Omgevingsplan[35]
- Nadeelcompensatie bij spuitzones voor een agrarisch ondernemer.

De provincie Drenthe biedt woningbouwplannen met een financieel tekort ondersteuning aan middels een subsidieregeling waarmee de kosten voor het inrichten van een spuitvrije zone deels gedekt wordt. Het compenseren van grondverwerving of anderzijds onrendabele toppen vanwege spuitvrije zones is echter zeer kostbaar en structurele ondersteuning van het Rijk is ook daarvoor nodig.

Naast financiële ondersteuning heeft de provincie Drenthe ook experts van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gekoppeld aan gemeenten voor ondersteuning/advies bij specifieke casussen. Specifiek beleid rondom spuitzonering in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen is van toepassing in het Drentse Aa gebied omwille van drinkwaterbescherming. Momenteel gaat bestaande jurisprudentie ervan uit dat waar agrarisch gebruik is toegestaan, ook een spuitzone is. Het verkleinen van de spuitzone tot minder dan 50 meter is alleen mogelijk met een sterke onderbouwing, die bij bezwaar ter discussie kan staan.

- [35] De gemeente kan er ook toe overgaan om in het Omgevingsplan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de spuitvrije zone te verbieden.

3.8 Bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw

Een woningbouwontwikkeling, van initiatief tot realisatie, duurt nu gemiddeld tien jaar[36]. De daadwerkelijke bouwperiode neemt gemiddeld twee à drie jaar in beslag. Een van de redenen dat deze doorlooptijd 10 jaar kent hangt samen met de bezwaarprocedure. Direct betrokkenen hebben recht om bezwaar te maken tegen een woningbouwplan.

Bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw	Raakt meer dan 30%	Korte termijn
Grofweg 1 op de 3 woningen wordt geraakt door bezwaar- en beroepsprocedures. Ook als deze niet resulteren in een gelijk voor de bezwaarmaker, leidt de procedure al snel tot 2 jaar vertraging. Dit heeft een enorme impact op het belang van woningzoekenden en brengt onzekerheid met zich mee voor alle betrokkenen bij het woonplan. De huidige situatie zorgt voor een grotere druk op de ambtelijke capaciteit. Het is positief om te zien dat er stappen worden genomen door de Raad van State in de priortering van woonplannen. Daarnaast is de verwachting dat de Wet versterking regie volkshuisvesting meer balans met zich meebrengt voor het belang van de woningzoekende, concreet doordat er maar één bezwaar- en beroepsprocedure komt en door de mogelijkheid van hoger beroep te beperken. Dit is eveneens een toezegging van het Rijk voortvloeiend uit Woontopafspraak 13[37], waar overheden, corporaties en marktpartijen voor hebben getekend.		

3.8.1 Impact van de randvoorwaarde

Gemeenten en corporaties geven in toenemende mate aan dat bezwaar een belemmerende factor is bij woningbouw. Bij grofweg één op de drie woonplannen is er sprake van een bezwaarprocedure, met vertraging als gevolg[38], mogelijk ligt dit percentage inmiddels hoger[39]. Alhoewel bezwaar legitiem kan zijn, zorgt de procedure in alle gevallen voor vertraging ook als de bezwaarmaker niet in zijn of haar gelijk gesteld wordt. De vertraging loopt op tot één à twee jaar.

Los van de tijd die hiermee verloren gaat kost het vertragen van woonplannen geld voor de initiatiefnemer, waarmee het succesvol afronden van het woonplan in het geding is.[40] In de meest extreme gevallen wordt de bezwaarprocedure ingezet als verdienmodel door de bezwaarmaker, door geld te eisen in ruil voor het niet indienen van een – al dan niet potentieel legitiem – bezwaar[41], met risico's voor het (tijdig) realiseren van het woonplan en de daarbij behorende groeiende onzekerheid voor woningzoekenden. Ingeschreven kopers riskeren hierdoor financiële schade omdat zij niet zonder boete van een hypotheekofferte af kunnen komen[42].

[36] Bron: Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw SWECO.
[37] Uiterlijk voor het zomerreces van 2025 neemt het kabinet een besluit over de voorstellen, onder andere gedaan naar aanleiding van de Woontop 2024, over de aanpassing van wet- en regelgeving waardoor bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot woningbouw aanmerkelijk worden versneld.
[38] https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/wonen/raad-van-state-versnelt-afhandeling-bezwaarprocedures-woningbouw/
[39] AvroTros: https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/burgers-maken-steeds-vaker-bezwaar-bij-rechter-tegen-nieuwbouw-bijna-geen-project-waarbij-het-niet-gebeurt-161178
[40] "Start bouw is pas mogelijk na onherroepelijke vergunning" Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures 2022
[41] https://nos.nl/artikel/2532966-omwonenden-van-bouwprojecten-gebruiken-bezwaarprocedures-als-verdienmodel
[42] Gebiedsontwikkeling: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/neprom-bezwaar-en-beroepsprocedures-zorgen-voor-onnodige-vertraging-woningbouw/

De impact van dit knelpunt speelt nu al, en in toenemende mate[43]. De gevolgen hiervan raken bovendien aan andere randvoorwaarden. Bezwaarprocedures kosten, zoals eerder gesteld, tijd en daarmee meer aandacht voor het ambtelijk apparaat, wat niet elders ingezet kan worden. De toename van bezwaarprocedures zorgt voor knelpunten bij de behandeling bij de Raad van State, simpelweg omdat de Raad van State in een vrij korte periode meer plannen te behandelen heeft.

De huidige situatie heeft impact op woningzoekenden. Door de vertraging die plannen oplopen wachten zij langer op een huis. Het heeft bovendien impact op de leefbaarheid van Drentse dorpen en kernen: woningbouw is noodzakelijk om starters te behouden en een passend thuis te kunnen bieden voor iedere Drent.

3.8.2 Zicht op oplossingen

Het is positief om te zijn dat de Rijksoverheid zich bewust is van dit knelpunt en inmiddels enkele concrete acties in gang heeft gezet.

De Raad van State versnelt inmiddels, sinds juli 2024, de afhandeling van bezwaarprocedures met betrekking tot woningbouw door deze casussen met prioriteit te behandelen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft gezegd dat deze prioritering tot en met tenminste 2026 van kracht blijft[44].

Alhoewel dit een positieve ontwikkeling is, lost dit nog niet de mate van bezwaar maken op. Dit vereist een betere balans tussen de belangen van een bezwaarmaker en het algemeen belang van de woningbouw, in het bijzonder voor woningzoekenden. Het Rijk erkent dit zelf ook gelet op Woontopafspraak 13[45], gericht op het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur betrokken om te onderzoeken of zaken kunnen worden afgedaan door rechtbanken zonder mogelijkheid van hoger beroep, waaraan eventueel een verlofstelsel kan worden toegevoegd, of dat zaken direct bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moeten worden opengesteld. Het is dan ook positief om te melden dat het Wetsvoorstel versterking regie Volkshuisvesting voorziet in versnelling van de bezwaar en beroepsprocedure.

Daarnaast ligt er een verantwoordelijkheid bij alle betrokken partijen bij een woonplan om duidelijk te maken dat alleen met het bouwen van voldoende, betaalbare, toekomstbestendige en geschikte woningen, het woningtekort in Nederland aangepakt kan worden. Het belang benadrukken van een woningzoekende is daar onderdeel van.

[43] Steeds meer gemeenten melden stijging aantal bezwaarschriften: EW Magazine 03 september 2025.
[44] https://www.raadvanstate.nl/voorrang-woningbouwzaken/
[45] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/woontop/alle-afspraken

4. Conclusies

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

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

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

4.1 Uitkomsten inventarisatie

Om de knelpunten/randvoorwaarden in kaart te brengen is ingezoomd op enkele hoofdonderwerpen. Dat wil niet zeggen dat er geen andere knelpunten zijn. De meest knellende randvoorwaarde op korte termijn is stikstof: naar schatting 90% van de plannen wordt hierdoor geraakt. Hieronder is de impact van de randvoorwaarde op de woningbouw schematisch weergegeven:

Uitkomsten inventarisatie randvoorwaarden

In onderstaande paragraaf staan de uitkomsten van de inventarisatie rond randvoorwaarden beknopt op een rij, per randvoorwaarde.

Randvoorwaarde	Impact[46]	Termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Netcongestie	Raakt >10% woningen	Middellange termijn
Dekking van publiek onrendabele toppen	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Investeringscapaciteit corporaties	Raakt >10% woningen	Middellange termijn
Tekort aan ambtelijke capaciteit	Raakt >10% woningen	Korte termijn
Herstructurering en leefbaarheid	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Spuitzonering	Raakt >30% woningen	Korte termijn
Bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw	Raakt >30% woningen	Korte termijn

Samenvatting Stikstof

Stikstof is de grootste belemmering voor de woningbouw in Drenthe. Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. In alle gemeenten in Drenthe zorgt stikstof nu of in de nabije toekomst voor vertraging of zelfs onmogelijkheid voor bouwen. Er is nog geen zicht op een allesomvattend pakket van maatregelen vanuit de rijksoverheid, wat essentieel is om de woningbouw van het slot te halen. Daarmee staat de woningbouwopgave in Drenthe in zijn geheel onder druk.

Samenvatting Netcongestie

Op dit moment is er in Drenthe één enkel woningbouwproject gemeld waarbij netcongestie een acuut probleem speelt. Toch vraagt netcongestie om aandacht. Het is een probleem wat op middellange termijn wel degelijk ertoe kan leiden dat woningen niet aangesloten kunnen worden en daarmee niet opgeleverd kunnen worden. De provincie Drenthe pakt netcongestie proactief aan via het Drents Actieprogramma Netcongestie (DAN). Dit programma richt zich op het versnellen van netverzwaringen en het beter benutten van bestaande netcapaciteit. De randvoorwaarde staat op dit moment op oranje. Het is wel noodzakelijk om nu al te anticiperen op toekomstige knelpunten, want in bredere zin is netcongestie een toenemende uitdaging.

Samenvatting dekking van publiek onrendabele toppen

De kosten van een woningbouwproject in Drenthe zijn gemiddeld genomen hoger dan de opbrengsten: er is sprake van een publiek onrendabele top. Deze publiek onrendabele top in Drenthe is naar schatting en op basis van landelijk onderzoek gemiddeld ~€32.000 per woning, met uitschieters tot €57.200 per woning. Niet ieder plan heeft een daadwerkelijk tekort, wat betekent dat

[46] Zie 2.3 voor de duiding. Rood +30%, Oranje +10%, Groen <10% van de woningbouwopgave geraakt door de randvoorwaarde.

het tekort bij andere plannen juist meer is. Vaak vangen gemeenten het tekort op, met hulp van de rijksoverheid. Gezien de groeiende woningbouwopgave en de beperkte financiële ruimte van gemeenten, is het niet realistisch te verwachten dat zij deze inzet structureel kunnen blijven volhouden. De provincie Drenthe ondersteunt op dit moment met subsidieregelingen, maar ook dit is ontoereikend voor de orde van grootte van de opgave. Structurele rijksondersteuning is en blijft daarom noodzakelijk. Daarmee is een forse investering vanuit de overheid noodzakelijk voor de realisatie van woningbouw. De huidige ondersteuning vanuit het Rijk is een begin maar ontoereikend voor de gehele opgave.

Samenvatting investeringscapaciteit Drentse corporaties
De investeringscapaciteit van woningcorporaties in Drenthe staat onder druk. Ook met het niet doorgaan van de huurbevriezing blijft dat het geval. Op basis van onderzoek zien we dat het financieringsmodel voor woningcorporaties niet langdurig houdbaar is. Naar schatting een derde van de corporatiewoningen kan niet worden gerealiseerd als er geen perspectief op een duurzaam investeringsmodel wordt geboden. Met name voor de periode na 2031 bestaat die onzekerheid. Het is noodzakelijk dat het Rijk de fiscale druk van corporaties aanzienlijk verlaagt om in de toekomst aan de gezamenlijke woningbouwopgaven voor sociale huur te kunnen voldoen. Het Rijk wil 30% sociale huur in de nieuwbouw wettelijk vastleggen, om aan deze opgave in Drenthe te kunnen voldoen is het essentieel dat het Rijk meer ondersteuning levert. Voor de korte termijn kan afschaffing van de vennootschapsbelasting perspectief bieden. Als corporaties niet voldoende kunnen bouwen, zullen vooral de gemiddelde wachttijden voor de meeste woningzoekenden binnen de doelgroep sociale huur toenemen; dit is niet goed voor hen en leidt tot hogere woonkosten.

Samenvatting ambtelijke capaciteit
De ambtelijke capaciteit is bij veel gemeenten ontoereikend, vooral bij kleine gemeenten. Gemeenten kampen met een tekort aan menskracht en deskundigheid. Daardoor worden er minder woningen gebouwd dan mogelijk is. Incidenteel geld is niet voldoende, er is structurele financiering vanuit het Rijk nodig. Opleidingen voor volkshuisvesting en integrale gebiedsontwikkeling kunnen helpen om de instroom en deskundigheid te vergroten. Daarnaast liggen er kansen, onder meer door regionale samenwerking en typegoedkeuringen. De doorontwikkeling van het Impulsteam en nauwere samenwerking tussen gemeenten, corporaties, marktpartijen en de provincie Drenthe in de Bouwstroom Noord is daar eveneens onderdeel van. Deze elementen dragen bij aan de oplossing van dit knelpunt.

Samenvatting herstructurering en leefbaarheid
Herstructurering is een grote opgave in Drenthe. Een relatief groot aandeel van de Drentse woningvoorraad is verouderd én energetisch ondermaats. Uit de provinciale woningbouwmonitor blijkt dat er herstructureringsplannen zijn voor minimaal bruto 2008 woningen, en dit zijn er waarschijnlijk meer: bijna 50% van de woningvoorraad bestaat uit woningen gebouwd na de oorlog tot de jaren 80. In 2021 werd de kostenpost voor herstructurering al geschat op 1,2 miljard. Door huishoudensverdunning staan bovendien voorzieningen onder druk. Door in te zetten op de herstructurering wordt de Drentse woningvoorraad kwalitatief beter en worden de wijken leefbaarder. De provincie doet meerdere inspanningen om deze opgave te bewerkstelligen, waaronder met subsidies, maar heeft daarvoor ook ondersteuning en middelen vanuit het Rijk nodig.

Samenvatting spuitzonering

Binnen 50 meter van een locatie waar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is toegestaan (agrarische percelen) mogen geen gevoelige functies worden toegevoegd, zoals woningen. Ten minste 2654 *te bouwen* woningen worden hierdoor geraakt, wat betekent dat maatregelen in veel gevallen nodig zijn. Omdat er momenteel geen generiek maatregelenpakket vanuit het Rijk ligt moet deze problematiek per casus afgewogen worden, wat bijdraagt aan de complexiteit van de randvoorwaarde. Daarmee staat een substantieel deel van de Drentse woningbouwopgave op korte termijn onder druk. Eventuele grondverwerving, als oplossingsrichting, is bovendien kostbaar en de door het Rijk aangeboden ondersteuning voor woningbouw is daarvoor ontoereikend. De Raad van State heeft zich uitgesproken over spuitzones en bevestigd dat een afstand van 50 meter als aanvaardbaar kan worden beschouwd. Op dit moment is er geen generieke onderbouwing dat een kortere afstand dan 50 meter aanvaardbaar is. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft inmiddels een onderzoeksopdracht geformuleerd voor het RIVM en de Wageningen Universiteit, waarvan in 2026 de eerste resultaten worden verwacht.

Samenvatting bezwaar- en beroepsprocedures woningbouw
Grofweg 1 op de 3 woningen wordt geraakt door bezwaar- en beroepsprocedures. Ook als deze niet resulteren in een gelijk voor de bezwaarmaker, leidt de procedure al snel tot 2 jaar vertraging. Dit heeft een enorme impact op het belang van woningzoekenden en brengt onzekerheid met zich mee voor alle betrokkenen bij het woonplan. De huidige situatie zorgt voor een grotere druk op de ambtelijke capaciteit. Het is positief om te zien dat er stappen worden genomen door de Raad van State in de priortering van woonplannen. Daarnaast is de verwachting dat de Wet versterking regie volkshuisvesting meer balans met zich meebrengt voor het belang van de woningzoekende, concreet doordat er maar één bezwaar- en beroepsprocedure komt en door de mogelijkheid van hoger beroep te beperken. Dit is eveneens een toezegging van het Rijk voortvloeiend uit Woontopafspraak 13[47], waar overheden, corporaties en marktpartijen voor hebben getekend.

4.2 Realisatie woondeals in het geding

Deze inventarisatie maakt inzichtelijk dat de vooruitzichten voor de woningbouw in Drenthe niet goed zijn. De provincie Drenthe maakt zich daarover grote zorgen. Het wordt de komende jaren erg lastig om de afspraken uit de woondeals te realiseren, veel woningbouwprojecten kampen met knelpunten. Stikstof is het grootste knelpunt, dit raakt vrijwel alle woonplannen die nog niet vergund zijn. Daarnaast spelen andere randvoorwaarden ook een grote rol. We merken op dat op middellange termijn de financiële gezondheid van corporaties dermate onder druk staat, dat dit de betaalbaarheidsopgave raakt.

De combinatie van knelpunten maakt de realisatie van de woondeals erg ingewikkeld. Stikstof raakt bijvoorbeeld mogelijk alle plannen, terwijl oplossingen vaak extra ambtelijke inzet en hogere kosten vragen. Eén knelpunt oplossen betekent daarom niet automatisch dat een plan doorgang kan vinden. Omgekeerd is het wel zo dat een knelpunt een ander knelpunt mogelijk verergert. Het is niet ondenkbaar dat dit in de toekomst ook voor bijvoorbeeld netcongestie gaat gelden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor herstructurering en de financiering van corporaties: doordat de investeringscapaciteit van corporaties onder druk staat, wordt de herstructureringsopgave ook

[47] Uiterlijk voor het zomerreces van 2025 neemt het kabinet een besluit over de voorstellen, onder andere gedaan naar aanleiding van de Woontop 2024, over de aanpassing van wet- en regelgeving waardoor bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot woningbouw aanmerkelijk worden versneld.

moeilijker uitvoerbaar. Het is van belang dat alle partijen daarom deze randvoorwaarden in relatie tot elkaar zien.

4.3 Werken aan oplossingen

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

Drentse gemeenten en de provincie Drenthe kunnen zelf bijdragen door meer samen te werken en strategisch te plannen. Ook kunnen gemeenten bestaand instrumentarium beter benutten, bijvoorbeeld voor actief grondbeleid en typegoedkeuringen. De oplossing van veel knelpunten gaat de rol en financiële draagkracht de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe te boven. Het gaat om (landelijk) tientallen miljarden voor de komende vijf jaar Daarom is extra inzet van de rijksoverheid broodnodig. De wederkerigheid en samenwerking die in de woondeals is afgesproken, heeft de afgelopen drie jaar nog onvoldoende concrete invulling gekregen. Ook zijn aanpassingen in de nationale regelgeving en andere maatregelen nodig, vooral gericht op een oplossing voor het stikstofvraagstuk (geborgde emissiereductie, natuurherstel en wetgeving) en minder netcongestie. Dat is een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Op nationaal niveau is minstens € 4 tot € 5 miljard per jaar nodig, ten opzichte van de ongeveer € 1 miljard nu[48].

De provincie Drenthe draagt volop bij om de gezamenlijke woningbouwopgave te realiseren. Dit doet de provincie door de inzet van het Impulsteam Wonen, de doorontwikkeling van het Impulsteam wonen naar een regionaal ontwikkelbureau en door kennisuitwisseling te faciliteren over bijvoorbeeld de impact van nieuwe rechterlijke uitspraken of landelijke beleidsontwikkelingen. De provincie Drenthe ondersteunt bovendien woningbouwplannen door middel van meerdere meerjarige subsidieregelingen: een subsidie gericht op de publiek onrendabele top, een subsidie gericht op transformatie & woningsplitsing, een subsidie gericht op het ondersteunen van CPO-initiatieven én een subsidie gericht op het ondersteunen van personele capaciteit bij gemeenten. Daarnaast zet de provincie daar waar nodig incidentele maatwerksubsidies in voor bijvoorbeeld complexe projecten of circulair bouwen.

De provincie Drenthe heeft dus niet alleen een positieve grondhouding om de woningbouw in Nederland te helpen realiseren, maar investeert daar ook actief in ondanks de grote uitdagingen. Samenwerking is voor woningbouw de sleutel, zowel tussen overheden als met woningcorporaties en marktpartijen.

[48] Zie hiervoor ook het position paper van IPO voor de Eerste Kamer van april 2024: https://www.ipo.nl/media/k51faidg/position-paper-ipo-wonen-debat-eerste-kamer-23-april-2024-002.pdf

degenstransport