

Randvoorwaarden woningbouw Fryslân 2025

Kunnen de woondeals gerealiseerd worden?



Samenvatting

Woondeals in Fryslân

In de provincie Fryslân is sprake van een tekort aan woningen en daarmee van een nieuwbouwpoging. Om het woningtekort op te lossen, zijn er in april 2023 tussen de rijksoverheid, de provincie Fryslân en de Friese gemeenten zes regionale woondeals gesloten. In juli 2025 zijn deze woondeals herijkt. Daarbij is vastgelegd dat er in Fryslân 22.406 woningen moeten worden gebouwd in de periode 2022–2030.

Bij het sluiten en herijken van de zes regionale woondeals in Fryslân is afgesproken dat alle partijen (Rijk, provincie en gemeenten) zich actief inspannen om de randvoorwaarden effectief op orde te brengen. De belangrijkste randvoorwaarden voor woningbouw in Fryslân zijn:

- Financiële ondersteuning bij (onrendabele) woningbouwprojecten
- Wegnemen van de stikstofproblematiek
- Oplossen van netcongestieproblemen
- Perspectief op middelen voor de aanpak van de bestaande woningvoorraad
- Structurele financiële middelen voor capaciteit en expertise
- Voldoende financiële ruimte voor Friese woningcorporaties

De realisatie van in totaal 22.406 woningen tot en met 2030 is alleen haalbaar wanneer deze randvoorwaarden op orde zijn. Dit is expliciet benoemd in de regionale woondeals. Tegelijk ontbreekt het aan overzicht en inzicht.

Aanpak inventarisatie

Met deze rapportage concretiseren we die randvoorwaarden uit de woondeals, de impact van de knelpunten en oplossingen. Daarmee creëren we een basis om samen gericht te werken aan duurzame oplossingen. Elke randvoorwaarde is beoordeeld op de mate waarin deze de woningbouw belemmert en op de termijn waarop dit speelt. Hiervoor is gebruik gemaakt van input van de beleidsafdeling, van de informatie uit de planmonitor voor de woningbouw en eerder uitgevoerde onderzoeken. Waar onvoldoende data beschikbaar was, zijn schattingen gedaan op basis van de beschikbare informatie. Daarnaast vonden in september 2025 landelijke expertsessies plaats over de stand van zaken rond de randvoorwaarden en mogelijke oplossingsrichtingen. De relevante uitkomsten van deze sessies zijn in deze rapportage verwerkt.

Samenvatting uitkomsten inventarisatie randvoorwaarden

Randvoorwaarde	Omvang impact	Termijn van impact
Dekking onrendabele toppen	Raakt >30% woningen	Korte en middellange termijn
Investeringscapaciteit woningcorporaties	Raakt >10% woningen	Middellange termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt >10% woningen	Korte en middellange termijn
Oplossingen voor netcongestie	Raakt >30% woningen	Korte en middellange termijn
Financiering herstructurering	Raakt >30% woningen	Middellange en lange termijn
Financiering ambtelijke capaciteit	Raakt >10% woningen	Korte en middellange termijn

Dekking van onrendabele toppen

Meer dan driekwart van de te bouwen woningen in Fryslân kent een publieke onrendabele top. Wanneer we met €32.000 per woning rekenen, komt dit neer op een minimaal tekort van ongeveer €358 miljoen voor Fryslân. De verwachting is dat eerst de gemakkelijkste locaties worden ontwikkeld en dat na verloop van tijd ook (financieel) moeilijkere locaties aan bod komen, wat zal leiden tot hogere kosten. Gemeenten en provincie hebben onvoldoende eigen middelen om deze tekorten op te vangen; structurele en toegankelijke rijkssteun blijft noodzakelijk voor het realiseren van de woningbouwopgave in Fryslân.

Investeringscapaciteit woningcorporaties

Woningcorporaties spelen een cruciale rol in het realiseren van de Friese woondeals. De aangekondigde (maar niet doorgevoerde) huurbevrozing in 2025 tastte het vertrouwen in overheidsbeleid aan en leidde tot terughoudendheid bij investeringen. Uit de planmonitor en de gesprekken met gemeenten blijkt dat er verschillende projecten zijn waarbij gemeenten aangeven dat de woningcorporatie in hun gemeente geen aandeel in de sociale huur op zich wil of kan nemen. Het betreft zowel projecten op kleinschalige locaties als projecten op grotere woningbouwlocaties. Om de uitvoering van de woondeal te waarborgen, is het van belang gezamenlijk inzicht te krijgen in de investeringscapaciteit van de Friese woningcorporaties in relatie tot de woondealopgave. De provincie Fryslân onderzoekt dit samen met de corporaties, zodat duidelijk wordt waar financiële knelpunten liggen. Op basis daarvan kan worden verkend of corporaties met meer investeringsruimte (deels) taken op het gebied van nieuwbouw en verduurzaming kunnen overnemen van corporaties die daar financieel minder toe in staat zijn.

Stikstofruimte voor woningen

Met betrekking tot stikstof is duidelijk dat de vergunningverlening op de Waddeneilanden in de toekomst naar verwachting problematisch zal worden. Voor de gehele provincie Fryslân ligt circa 15% van de woningbouwopgave binnen een straal van vijf kilometer van zeer kwetsbare, stikstofgevoelige habitats. Voor deze locaties wordt verwacht dat de vergunningprocedures aanzienlijk meer tijd in beslag zullen nemen, wat kan leiden tot jarenlange vertragingen. Binnen een straal van 25 kilometer bevindt zich zelfs 100% van de woningbouwopgave. Ook daar is bij substantiële aantallen woningen doorgaans een vergunning vereist. Vooralsnog kan de woningbouw in Fryslân echter worden voortgezet binnen de bestaande vergunningen. Landelijk beleid moet leiden tot uitvoerbare wetgeving, structurele stikstofreductie en duurzaam natuurherstel. Dat vormt de noodzakelijke basis voor provincies om weer te kunnen werken aan een stabiele en juridisch houdbare vergunningverlening.

Oplossingen voor netcongestie

Voor een aantal locaties is bekend dat ze momenteel niet kunnen worden aangesloten op het netwerk van Liander; het is nog onduidelijk wanneer dit wel mogelijk zal zijn. Gemeenten geven aan dat er mogelijk nog meer problemen kunnen ontstaan bij andere locaties. Het oplossen van netcongestie is de verantwoordelijkheid van vele partijen. Kortetermijnoplossingen liggen vooral bij de netbeheerders. Binnen Fryslân vindt de afstemming met netbeheerders plaats via de Friese Energietafel (FET). Met het rijk vindt de afstemming plaats via de Energyboard Fryslân (EBF). Onderdeel van de Friese aanpak is het uitvoeren van het Actieplan Netcongestie waarin elf maatregelen zijn opgenomen die netcongestie kunnen verlichten. Netbewust bouwen is één van de maatregelen.

Financiering herstructurering

De noodzaak om een deel van de woningvoorraad in Fryslân te herstructureren is groot. Een aanzienlijk deel van de Friese woningen is als kwetsbaar aan te merken. Dit gaat gepaard met een aanzienlijke financiële en maatschappelijke opgave om de woningvoorraad te transformeren tot een toekomstbestendige en duurzame voorraad die aansluit bij de behoeften van toekomstige bewoners. In 2021 werd de geschatte kostenpost voor de wijkvernieuwing in Fryslân geraamd op €1,6 miljard. Rijksregelingen zijn momenteel vooral gericht op uitbreidingsnieuwbouw, terwijl juist door herstructurering van bestaande wijken, transformatie van oude bedrijfslocaties en hergebruik van leegstaand vastgoed veel winst te behalen valt. Op deze manier kunnen niet alleen extra woningen worden toegevoegd, maar kan ook de kwaliteit en leefbaarheid van bestaande wijken aanzienlijk worden verbeterd. Daarom vraagt Fryslân nadrukkelijk aandacht van het Rijk voor voldoende structurele middelen om herstructureringsprojecten in wijken en dorpen mogelijk te maken.

Financiering ambtelijke capaciteit

Capaciteitsgebrek speelt in bijna alle Friese gemeenten. Dit leidt tot het niet of later ontwikkelen of vergunnen van projecten. Fryslân kenmerkt zich door vele kleine kernen met relatief veel, maar kleinschalige woonplannen, die elk aandacht vergen van verschillende expertises. Vanuit de SPUK Flexpoolmiddelen is voor meerdere tranches een subsidieregeling voor gemeenten opengesteld. Voor de tweede tranche hebben 16 van de 18 gemeenten een aanvraag ingediend. Daarnaast wordt vanuit de SPUK Woondeals een servicebureau Bouwe foar Fryslân ingericht. Hier wordt kennis en expertise gebundeld. Gemeenten en ook andere partijen kunnen gebruik maken van de experts die centraal vanuit het servicebureau aangeboden worden. Dit zijn echter tijdelijke oplossingen gefinancierd vanuit tijdelijke middelen, wat ook weer extra werkdruk oplevert door de aanvragen en verantwoording. Daar komt bij dat externe inhuur hogere kosten met zich meebrengt en onvoldoende structurele borging biedt. Structurele financiële ondersteuning vanuit het Rijk is nodig. Ook voor de uitvoering van taken die voortkomen uit de aankomende Wet regie versterking volkshuisvesting.

Realisatie woondeals in het geding

Tot nu toe heeft Fryslân de afspraken uit de regionale woondeals weten na te komen. Samen met gemeenten, corporaties en marktpartijen zetten we ons daar maximaal voor in. De woningbouwproductie neemt echter ieder jaar iets af. Ook het aantal gerealiseerde sociale huurwoningen loopt niet op schema. We maken ons hierover grote zorgen. De uitvoering van de resterende opgave wordt bovendien steeds onzekerder: veel projecten kampen met meerdere knelpunten. De combinatie van knelpunten maakt de realisatie van de woondeals zeer lastig.

Voor alle knelpunten wordt gewerkt aan oplossingen, door de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Toch zijn de oplossingen die nu in beeld zijn niet substantieel genoeg om de knelpunten op te lossen. De oplossing daarvan gaat vaak de bevoegdheden en draagkracht van gemeenten en provincie te boven. Er zijn fundamentele maatregelen van het Rijk nodig die

zekerheid op de lange termijn bieden en een structureel karakter hebben. In het bijzonder gaat het om maatregelen die leiden tot een forse stikstofreductie en minder netcongestie. Daarnaast is structurele financiering nodig om te kunnen investeren in onrendabele toppen, sociale woningbouw, ambtelijke capaciteit en de bestaande woningvoorraad.

De afgesproken wederkerigheid moet echt meer invulling krijgen. De provincie Fryslân 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 Fryslân passende huisvesting komt. Gemeenten en de provincie intensiveren de regionale samenwerking aan de Fryske Wentafel en via de Kleine Kernen Aanpak.

Inhoudsopgave

1.	Woningbouw in Fryslân	6
1.1	Woondeals in Fryslân	6
1.2	Belangrijkste randvoorwaarden voor woningbouw in Fryslân	7
1.3	Doelstelling rapportage	7
2.	Aanpak inventarisatie	9
2.1	Inhoud van de rapportage	9
2.2	Informatievergaring	9
2.3	Toelichting op de impact en termijn	9
3.	Uitkomsten inventarisatie	11
3.1	Dekking van onrendabele toppen	11
3.2	Investeringscapaciteit woningcorporaties	15
3.3	Stikstofruimte voor woningen	18
3.4	Oplossingen voor netcongestie	22
3.5	Financiering herstructurering	25
3.6	Financiering ambtelijke capaciteit	28
4.	Conclusies	31
4.1	Uitkomsten inventarisatie	31
4.2	Realisatie woondeals in het geding	33

Hoofdstuk 1

Woningbouw in Fryslân

1.1 Woondeals in Fryslân

Ook in de provincie Fryslân is sprake van een tekort aan woningen en daarmee van een nieuwbouwoopgave. In Fryslân is het woningtekort nu circa 3,1%, dat betreft zo'n 10.000 woningen. Om het woningtekort in te lopen tot 2% zijn er 3.500 extra woningen nodig. Daarnaast is er tussen 2025 en 2030 een groeiende vraag, waarvoor nog eens 11.500 woningen moeten worden gerealiseerd. Ook is er vervangende nieuwbouw nodig voor 2.800 te slopen woningen. Daarmee komt de totale woningbouwoopgave voor Fryslân in de periode 2025–2030 uit op 17.800 woningen. Tel je daar de 6.900 woningen bij op die in de jaren 2022, 2023 en 2024 al zijn opgeleverd¹, dan gaat het om een totale opgave van 24.700 nieuwbouwwoningen in de periode 2022–2030 (Primos, 2025).

Om het woningtekort op te lossen, zijn er in april 2023 tussen de rijksoverheid, de provincie Fryslân en de Friese gemeenten zes regionale woondeals gesloten. In juli 2025 zijn deze woondeals herijkt. In vijf regio's zijn extra aantallen opgenomen ten opzichte van de woondeals uit 2023. In totaal neemt Fryslân hiermee ongeveer 10 procent van de extra landelijke opgave op zich. Daarmee wordt de ambitie om extra woningen te bouwen nogmaals benadrukt. Afgesproken is dat Fryslân in de periode 2022–2030 in totaal 22.406 woningen realiseert.

Woondealregio	In woondeals	Verhoging 2025	Totaal
Regio Leeuwarden	5.675	1.500	7.175
Regio Noordoost Fryslân	2.660	686	3.346
Regio Noordwest Fryslân	1.090	500	1.590
Regio Friese Waddeneilanden	485	-	485
Regio Zuidoost Fryslân	4.680	1.500	6.180
Regio Zuidwest Fryslân	3.130	500	3.630
Totaal Fryslân	17.720	4.686	22.406

Binnen de woondeals zijn afspraken gemaakt over het aandeel betaalbare woningen en sociale huur. Partijen streven ernaar dat minimaal twee derde van de 22.406 woningen betaalbaar wordt gerealiseerd. Daarnaast is afgesproken, conform de Nationale Prestatieafspraken 2025-2035, te streven naar een doorgroei van 30% sociale huur binnen de nieuwbouw, zowel op regionaal als gemeentelijk niveau.

¹ Primos-definitie nieuwbouw = bruto nieuwbouw + het saldo van de overige toevoegingen en onttrekkingen. In Fryslân hanteren we een andere definitie: wij nemen de overige onttrekkingen en correcties niet mee in de berekeningen. Op basis daarvan komen wij uit op circa 8.000 nieuwbouwwoningen in de periode 2022 t/m 2024.

Diverse externe ontwikkelingen tijdens het proces van de herijking maakten de discussie over het aandeel betaalbare woningen en het aandeel sociale huur wel ingewikkeld. Vooral de voorgenomen huurbevriezing voor sociale huurwoningen drukte dusdanig op de investeringscapaciteit van de woningcorporaties dat gemeenten voor de categorie sociale huur eigenlijk geen extra aantallen op konden geven. Ook enkele recent gedane uitspraken van netbeheerders in de regio zetten de uitvoerbaarheid van enkele middelgrote projecten op de lange baan, wat voor extra moeilijkheden in het proces van herijking zorgde.

In de eerste drie jaar zijn er in Fryslân in totaal ongeveer 8.000 woningen gebouwd, gemiddeld zo'n 2.667 per jaar. De woningbouwproductie neemt echter ieder jaar iets af. Ook het aantal gerealiseerde sociale huurwoningen loopt niet op schema. We maken ons hierover grote zorgen. Het aantal verleende vergunningen neemt sinds de dip in 2023 wel weer toe. Tot en met september 2025 zijn er 1.640 vergunningen afgegeven voor nieuwbouw in Fryslân. Vorig jaar waren dat er in totaal 1.974 en in 2023 1.512.

1.2 Belangrijkste randvoorwaarden voor woningbouw in Fryslân

De realisatie van deze woningbouwopgave is complex en wordt beïnvloed door een veelheid aan direct en indirect betrokken (markt)partijen en externe factoren. Via de woondeals is afgesproken dat volledige invulling van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave alleen mogelijk is wanneer aan de randvoorwaarden van de woondeal wordt voldaan. Bij het sluiten en herijken van woondeals in Fryslân is afgesproken dat alle partijen (Rijk, provincie en gemeenten) zich daarom actief inspinnen om de randvoorwaarden effectief op orde te brengen.

De belangrijkste randvoorwaarden voor woningbouw in Fryslân zijn:

- Financiële ondersteuning bij (onrendabele) woningbouwprojecten
- Voldoende financiële ruimte voor Friese woningcorporaties
- Wegnemen van de stikstofproblematiek
- Oplossen van netcongestieproblemen
- Perspectief op middelen voor de aanpak van de bestaande woningvoorraad
- Structurele financiële middelen voor capaciteit en expertise

1.3 Doelstelling rapportage

Context en aanleiding

De realisatie van in totaal 22.406 woningen tot en met 2030 is alleen haalbaar wanneer deze randvoorwaarden op orde zijn. Dit is expliciet benoemd in de regionale woondeals. Tegelijk ontbreekt het aan overzicht en inzicht. Bij de woondeals krijgt de wederkerigheid vanuit de rijksoverheid niet voldoende aandacht en invulling. Gebrek aan overzicht en inzicht is een probleem, want als het probleem niet scherp in beeld is, wordt de kans op oplossingen kleiner. En als de impact niet helder is, kan ook niet goed geprioriteerd worden welke randvoorwaarden de meeste aandacht, geld en inspanning behoeven. Daarom is deze inventarisatie opgesteld. Vanuit een gezamenlijk beeld van de situatie kunnen we prioriteren en gericht werken aan passende oplossingen om de woningbouw te versnellen.

Doelen van deze rapportage

Het is de bedoeling om in alle openheid te bespreken wat de knelpunten zijn en wat daaraan gedaan kan worden, zodat de broodnodige woningbouw in Nederland verder komt. De doelen van de rapportage zijn:

- Coördinatie van de samenwerking rond randvoorwaarden.
- Komen tot een gedeeld beeld van de aard, omvang en prioritering van de randvoorwaarden. Kennisverzameling en -uitwisseling zijn daarbij de sleutel.
- Vanuit dit gezamenlijke beeld meer gecoördineerd werken aan oplossingsrichtingen om de woningbouw te versnellen.
- Het faciliteren van bestuurlijke overleggen, publieke communicatie en lobby met feiten, analyses en voorbeelden rond hoe de randvoorwaarden woningbouw belemmeren.

Het is belangrijk op te merken dat niet alles eenvoudig te scheiden is en dat nader onderzoek naar verschillende randvoorwaarden nog nodig kan zijn. Deze inventarisatie vormt de eerste stap naar meer samenwerking en het gezamenlijk aanpakken van de uitdagingen.

Hoofdstuk 2

Aanpak inventarisatie

2.1 Inhoud van de rapportage

In lijn met de in de woondeals benoemde randvoorwaarden richt Fryslân zich in deze rapportage op de volgende punten:

- Dekking van onrendabele toppen (paragraaf 3.1)
- Investeringscapaciteit woningcorporaties (paragraaf 3.2)
- Stikstofruimte voor woningen (paragraaf 3.3)
- Oplossingen voor netcongestie (paragraaf 3.4)
- Herstructurering (paragraaf 3.5)
- Financiering ambtelijke capaciteit (paragraaf 3.6)

Samen met de rapportages van de andere provincies vormt deze provinciale rapportage de inhoudelijke basis voor de nationale rapportage. Ter verheldering: de randvoorwaarden voor woningbouw worden ook wel 'kritische succesfactoren', 'condities' of 'knelpunten' genoemd.

2.2 Informatievergaring

Om in beeld te brengen hoe de randvoorwaarden zich manifesteren, zijn verschillende methoden toegepast. Zo zijn de beleidsafdelingen gevraagd om input te leveren over de randvoorwaarden. Daarnaast hebben de gemeenten via het invullen van de planmonitor Wonen inzicht gegeven in de knelpunten bij de woningbouwprojecten. Deze informatie is aangevuld met eerder onderzoek. Er is bijvoorbeeld eind 2023 in opdracht van de provincie Fryslân een knelpuntenanalyse door KAW uitgevoerd. Hoewel deze analyse al enige tijd geleden is opgesteld, hebben we deze wel kunnen gebruiken als input voor deze rapportage.

De hier gepresenteerde informatie is een momentopname (zomer 2025). Waar onvoldoende data beschikbaar was, zijn schattingen gedaan op basis van de beschikbare informatie. Daarnaast vonden in september 2025 landelijke expertsessies plaats over de stand van zaken rond de randvoorwaarden en mogelijke oplossingsrichtingen. Hieraan namen experts van provincies, ministeries, gemeenten en andere organisaties deel. De relevante uitkomsten van deze sessies zijn in deze rapportage verwerkt.

2.3 Toelichting op de impact en termijn

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

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

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

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

Hoofdstuk 3

Uitkomsten inventarisatie

3.1 Dekking van onrendabele toppen

Van een onrendabele top is sprake als er een financieel verlies overblijft nadat alle kosten van een woningbouwproject zijn afgetrokken van alle opbrengsten door woningverkoop. De onrendabele toppen van woningbouwprojecten zijn onder te verdelen in publieke tekorten (een negatief resultaat voor de overheid), onrendabele toppen van woningcorporaties en private tekorten (een negatief resultaat voor marktpartijen). In dit hoofdstuk beperken we ons tot de publieke tekorten.

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

Dekking van onrendabele toppen		Korte en middellange termijn
<i>Meer dan driekwart van de te bouwen woningen in Fryslân kent een publieke onrendabele top. Wanneer we met €32.000 per woning rekenen, komt dit neer op een minimaal tekort van ongeveer €358 miljoen voor Fryslân. De verwachting is dat eerst de gemakkelijkste locaties worden ontwikkeld en dat na verloop van tijd ook (financieel) moeilijkere locaties aan bod komen, wat zal leiden tot hogere kosten. Gemeenten en provincie hebben onvoldoende eigen middelen om deze tekorten op te vangen; structurele en toegankelijke rijkssteun blijft noodzakelijk voor het realiseren van de woningbouwopgave in Fryslân.</i>		

3.1.1 Impact van de randvoorwaarde

Het kwantificeren van onrendabele toppen naar een totaalbedrag of totaal aantal woningen is om te beginnen complex. Dit komt doordat de oorzaken van onrendabele toppen veelzijdig zijn. Het is bijvoorbeeld niet per definitie zo dat projecten met veel betaalbare woningen een onrendabele top hebben of dat alle woningen voor ouderen of aandachtsgroepen zonder financiële ondersteuning vanuit de overheid niet kunnen worden gebouwd. Tegelijk weten we wel dat deze projecten een verhoogd risico hebben op uitval als er niets aan deze randvoorwaarde wordt gedaan.

Uit het rapport *Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten* (Rebel, 2021) blijkt dat circa 78% van de woningbouwopgave in Fryslân te maken heeft met onrendabele toppen.³

Het Rebel-rapport uit 2021 ging uit van een woningbouwopgave van 16.900 woningen.

² Heurkens, E., et al. (2020). Financiering van gebiedstransformatie. Programma Stedelijke Transformatie.

³ Rebel Strategy & Development. (2021). Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inmiddels is dit in de herijkte woondeals bijgesteld naar minimaal 22.406 woningen. Daarvan zijn circa 8.000 woningen al gerealiseerd. Bij een aandeel van 78% van de resterende opgave gaat het om ongeveer 11.200 woningen waarbij sprake is van een onrendabele top.

Volgens het rapport *Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland* (Rebel, 2024) bedragen de landelijk geconstateerde gemiddelde publieke tekorten bij woningbouwprojecten ongeveer €32.000 per woning (binnen bestaand gebouwd gebied).⁴ Wanneer we met €32.000 per woning rekenen, komt dit neer op een minimaal tekort van ongeveer €358 miljoen voor Fryslân.

Een standaardberekening van de Friese woningcorporatie Accolade voor een nieuwbouwwoning met een huur op de eerste aftoppingsgrens laat echter zien dat er een onrendabele top ontstaat van ongeveer €67.000. Bij de gebundelde WBI-aanvraag van Fryslân van februari 2024 bedroeg de gemiddelde onrendabele top per woning circa €12.000. Dit gemiddelde geeft echter geen volledig representatief beeld, aangezien er aanzienlijke uitschieters zowel naar boven als naar beneden waren. Uit aanvullend onderzoek van andere provincies blijkt ook dat de onrendabele top per project en locatie enorm kan verschillen. Er is nog te weinig onderzoek gedaan naar het onderscheid van de onrendabele toppen bij het toevoegen van woningen in grotere of kleinere kernen. Duidelijk is dat de kosten van een ontwikkeling lager liggen, maar de opbrengstpotentie is ook lager.

De verwachting is dat eerst de gemakkelijkste locaties worden ontwikkeld en dat na verloop van tijd ook (financieel) moeilijkere locaties aan bod komen. Steeds meer woningbouwprojecten zijn complexe stedelijke (her)ontwikkelingen. Dit type projecten leidt vaak tot hogere publieke onrendabele toppen. De verwachting is dat dit knelpunt verder toeneemt, omdat een groter deel van de woningbouw binnenstedelijk plaatsvindt, met hogere kosten als gevolg. Daarbij brengen opgaven zoals klimaatadaptatie, netcongestie en stikstof aanvullende kosten met zich mee. De publieke tekorten nemen daardoor niet af, maar juist toe. Het genoemde bedrag moet om die reden meer als minimum worden gezien. De bestaande middelen van gemeenten en provincie zijn ontoereikend om dit gat zelfstandig te vullen.

3.1.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Uit de planmonitor blijkt dat het in Fryslân om 3.712 woningen (ongeveer 26% van de restopgave tot en met 2030) gaat waarbij de onrendabele top een risico vormt voor de haalbaarheid van de realisatie. Omdat veel plannen nog in voorbereiding zijn en nog niet financieel zijn doorgerekend, is het aannemelijk dat dit aantal in werkelijkheid hoger ligt. Bovendien worden de knelpunten pas sinds kort in de monitor opgenomen en heeft nog niet iedere gemeente dit goed ingevuld.

Het probleem van de onrendabele top komt in alle woondealregio's binnen Fryslân terug. Er zijn verschillende projecten die op korte termijn (deels) worden gerealiseerd en waar de onrendabele top nu al een knelpunt vormt. Het merendeel van de projecten bevindt zich echter in de middellange termijnplanning, waardoor de impact de komende jaren steeds zichtbaarder zal worden. Het is daarmee een urgent probleem, met name bij projecten waar betaalbaarheid centraal staat.

Het probleem doet zich in Fryslân zowel voor bij grootschalige woningbouwontwikkelingen als bij kleinschalige locaties (van 2 tot circa 2.200 woningen). Binnenstedelijke projecten hebben daarbij vaker te maken met een onrendabele top dan buitenstedelijke ontwikkelingen. Ruim twee derde van de projecten waarbij de onrendabele top als knelpunt is aangemerkt, betreft binnenstedelijke locaties. Opvallend is het relatief grote aantal woningen met een onrendabele

⁴ Rebel Strategy & Development. (2024). *Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

top in de gemeente Achtkarspelen (regio Noordoost-Fryslân). Daarnaast heeft een grootschalig project als Spoordok in Leeuwarden (circa 2.200 woningen) een aanzienlijk effect op het totaalbeeld. Bij dergelijke stedelijke transformaties zijn vaak ingrijpende aanpassingen in de mobiliteitsstructuur nodig, wat de financiële haalbaarheid verder onder druk zet.

Onder meer de volgende woningbouwprojecten in Fryslân hebben te maken met een onrendabele top:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Spoordok	Leeuwarden	2200
Acht Oan de Diken Lutkepost	Buitenpost	88
De Zeeuw	Leeuwarden	90
Goudsbloemstraat	Heerenveen	37
Planstudie Sud4	Hurdegaryp	29

Alleen projecten met een openbare status zijn hier weergegeven en kunnen worden gedeeld.

3.1.3 Zicht op oplossingen

Woningbouwplannen in de Friese gemeenten staan onder financiële druk. Het merendeel van de ontwikkelingen kent een publiek tekort, dat naar verwachting alleen maar groter zal worden, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Vanuit het Rijk zijn verschillende subsidieregelingen in het leven geroepen, zoals de Woningbouwimpuls (Wbi) en de regeling Woningbouw op Korte Termijn (WoKT). Deze gelden zijn echter incidenteel en kunnen slechts op enkele plekken een deel van de tekorten dekken. Veel projecten in Fryslân komen bovendien niet in aanmerking voor deze regelingen, omdat ze alleen gelden voor projecten met een ondergrens van minimaal 200 netto woningen.

Voor veel Friese gemeenten, waar woningbouwprojecten kleinschaliger van aard zijn en het ontbreekt aan voldoende ambtelijke capaciteit en specialistische expertise, is de kans op toekenning daardoor beperkt. Daarnaast vereisen deze regelingen cofinanciering en brengen ze een aanzienlijke administratieve belasting met zich mee. Gemeenten ervaren de selectieprocedures vaak als een 'beauty contest', waarbij vooral grotere gemeenten met meer capaciteit kans maken.

Daarom is het belangrijk dat gemeenten kunnen beschikken over structurele middelen, aangezien volkshuisvesting een structurele gemeentelijke taak is. De Realisatiestimulans is hierin een stap in de goede richting, omdat voor elke gerealiseerde betaalbare woning een vast bedrag van €7.000 wordt verstrekt, zonder dat daar een complexe aanvraag aan verbonden is. Toegankelijkheid van Rijksregelingen voor alle gemeenten en regio's blijft echter essentieel, evenals het structureel beschikbaar stellen van middelen.

Een mogelijke structurele oplossing is om via de provincie een specifieke uitkering te verstrekken die regionaal kan worden ingezet om een deel van de (hogere) publieke onrendabele investeringen te dekken. Hierbij kan worden gedacht aan een regeling vergelijkbaar met het vroegere Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Dit heeft de voorkeur boven gebundelde aanvragen voor rijksregelingen zoals de Wbi, die gepaard gaan met aanzienlijke administratieve lasten.

Voorspelbaarheid en consistentie van Rijksbeleid zijn bovendien van groot belang voor bouwers en ontwikkelaars, zodat zij hun projecten daarop kunnen afstemmen en vooraf voldoende zekerheid hebben over eventuele ondersteuning vanuit het Rijk.

Daarnaast zou het benutten van andere geldstromen – bijvoorbeeld via het Nationaal Programma Vitale Regio's – als cofinanciering een aanvullende mogelijkheid kunnen bieden.

In het kader van de Kleine Kernen Aanpak, in samenwerking met het Rijk, is het servicebureau Bouwe foar Fryslân opgericht. Dit servicebureau richt zich op het vereenvoudigen en standaardiseren van processen. We willen eraan bijdragen dat terugkerend werk, zoals bij procedures, maximaal wordt gestandaardiseerd. Ook wordt onderzocht hoe conceptueel bouwen (waaronder fabrieksmatige productie) breder kan worden toegepast. Dit kan de onrendabele top verkleinen. Binnen Bouwe foar Fryslân wordt bovendien samengewerkt aan het organiseren van middelen om de onrendabele top van projecten te dekken. Bundeling van vergelijkbare kleinere projecten in één aanpak kan daarbij nieuwe kansen openen.

Ook actief grondbeleid kan helpen bij het terugdringen van publieke onrendabele toppen. Zo vernieuwen onder meer de gemeenten Leeuwarden en Noardeast-Fryslân hun grondbeleid om daadkrachtiger te kunnen handelen wanneer zich mogelijkheden voordoen. Dit voorkomt dat marktpartijen een positie innemen tegen prijzen die niet meer terugverdiend kunnen worden, of zonder rekening te houden met bijvoorbeeld het aandeel betaalbare woningen of openbare voorzieningen. Veel gemeenten missen voor het opstellen van nieuw grondbeleid echter de benodigde expertise en ambtelijke capaciteit.

Tot slot: hoewel de term onrendabele top doet vermoeden dat deze volledig met financiële middelen kan worden opgelost, vragen de onderliggende oorzaken vaak om aanvullende maatregelen. De volgende hoofdstukken van deze rapportage belichten daarom enkele oplossingsrichtingen voor onder meer de randvoorwaarden netcongestie en stikstofruimte.

3.2 Investeringscapaciteit woningcorporaties

Naast de dekking van publieke onrendabele toppen waar gemeenten mee te maken hebben, staan ook woningcorporaties voor grote uitdagingen bij de uitvoering van de regionale woondeals. In Fryslân streven we naar een doorgroei van 30% sociale huur binnen de nieuwbouw, zowel op regionaal als gemeentelijk niveau. Dit is opgenomen in de herijking van de woondeal.

In december 2024 sloten Aedes, de Woonbond en de VNG samen met minister Keijzer hernieuwde Nationale Prestatieafspraken (NPA) over het volkshuisvestelijk presteren van corporaties. Tot 2034 moeten ruim 300.000 nieuwe sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Daarnaast is afgesproken dat corporaties hun woningvoorraad verder verduurzamen, aardgasvrij maken en woningen met slechte energielabels uitfaseren. Deze afspraken zijn op 11 december 2024 tijdens de Woontop bevestigd, samen met onder andere de provincies.

De resultaten zijn tot nu toe positief: sinds de eerste NPA in 2022 is de nieuwbouwproductie van corporaties met 40% gestegen. Het is nu belangrijk om deze stijgende lijn vast te houden. Tegelijkertijd blijkt uit doorrekeningen dat in meerdere woondealregio's corporaties op termijn niet meer volledig aan het financieel beoordelingskader van de Autoriteit Woningcorporaties en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw kunnen voldoen.⁵

De nationale afspraken worden lokaal vertaald in prestatieafspraken tussen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties. Deze lokale afspraken vormen de basis voor de uitvoering van de woondeals en zijn daarmee cruciaal voor het realiseren van de gezamenlijke volkshuisvestelijke doelen.

Investeringscapaciteit woningcorporaties		Middellange termijn
<p><i>Woningcorporaties spelen een cruciale rol in het realiseren van de Friese woondeals. De aangekondigde (maar niet doorgevoerde) huurbevriezing in 2025 tastte het vertrouwen in overheidsbeleid aan en leidde tot terughoudendheid bij investeringen. Uit de planmonitor en de gesprekken met gemeenten blijkt dat er verschillende projecten zijn waarbij gemeenten aangeven dat de woningcorporatie in hun gemeente geen aandeel in de sociale huur op zich wil of kan nemen. Het betreft zowel projecten op kleinschalige locaties als projecten op grotere woningbouwlocaties. Om de uitvoering van de woondeal te waarborgen, is het van belang gezamenlijk inzicht te krijgen in de investeringscapaciteit van de Friese woningcorporaties in relatie tot de woondealopgave. De provincie Fryslân onderzoekt dit samen met de corporaties, zodat duidelijk wordt waar financiële knelpunten liggen. Op basis daarvan kan worden verkend of corporaties met meer investeringsruimte (deels) taken op het gebied van nieuwbouw en verduurzaming kunnen overnemen van corporaties die daar financieel minder toe in staat zijn.</i></p>		

3.2.1 Impact van de randvoorwaarde

Toen het kabinet in het voorjaar van 2025 aanstuurde op een huurbevriezing, werd duidelijk hoe groot de impact daarvan zou zijn op het realiseren van de woningbouwopgave uit de woondeals. De herijking van de Friese woondeals raakte daardoor tijdelijk buiten beeld.

De voorgestelde maatregel trof niet alleen de sociale huursector, maar ook gemengde woningbouwprojecten waarin afspraken zijn gemaakt tussen meerdere ontwikkelende partijen. Een huurbevriezing beïnvloedt immers ook de grondexploitaties van locaties met zowel koop-

⁵ Ortec Finance & ABF Research December 2024
<https://open.overheid.nl/documenten/69ef739d-9ea9-42b5-9859-133cec56c4c8/file>

als sociale huurwoningen. Hoewel uiteindelijk van de maatregel is afgezien, heeft het voornemen het vertrouwen van de sector in stabiel overheidsbeleid merkbaar aangetast. Dat vertaalt zich in voorzichtiger financieel beleid en een lagere investeringsbereidheid bij corporaties wanneer dat tot zwakkere financiële ratio's leidt.

De aankondiging van de huurbefriezing maakte duidelijk hoe kwetsbaar de financiële positie van de corporatiesector is. Steeds meer corporaties geven aan dat de financiering van toekomstige nieuwbouw onder druk staat, mede door de hoge kosten voor verduurzaming en het onderhoud van de bestaande woningvoorraad. Uit gesprekken met de gemeenten blijkt dat de Friese woningcorporaties, vooral de grotere, het investeren in kleine kernen minder aantrekkelijk vinden. Dit hangt mogelijk samen met bevolkingsprognoses die laten zien dat in deze kleinere, landelijk gelegen dorpen op de langere termijn geen sterke groei wordt verwacht.

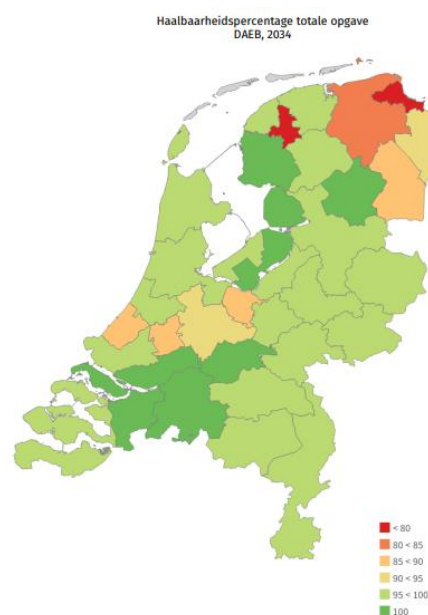
Een opvallende ontwikkeling in Fryslân is dat de investeringen van woningcorporaties in flexwoningen achterblijven bij de landelijke trend. Met enkele uitzonderingen zijn de meeste Friese corporaties niet van plan te investeren in dit type woningen. De belangrijkste reden is de hoge onrendabele top, die bij flexwoningen nog groter is vanwege de kortere afschrijvingstermijn. Toch zouden flexwoningen een tijdelijke oplossing kunnen bieden: ze voorzien nu in de hoge woningvraag en kunnen na de vergrijzingspiek weer worden verwijderd.

3.2.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Uit de doorrekeningen van de NPA blijkt dat in 27 van de 34 woondealregio's meer dan 95% van de opgave financieel haalbaar is. In enkele regio's ligt de haalbaarheid echter lager dan 80%; Leeuwarden is daar een voorbeeld van. Om dit beter te duiden, is op Friese schaal nader onderzoek nodig: welk deel van de woondealopgave is financieel haalbaar, en waar zitten de knelpunten? Provincie Fryslân zal dit onderzoek coördineren.

Uit de planmonitor en de gesprekken met gemeenten blijkt dat er verschillende projecten zijn waarbij gemeenten aangeven dat de woningcorporatie in hun gemeente geen aandeel in de sociale huur op zich wil of kan nemen. Het betreft zowel projecten op kleinschalige locaties als projecten op grotere woningbouwlocaties.

Dit knelpunt speelt niet zozeer bij concrete woningbouwprojecten, maar vooral als naar het geheel van de opgaven van woningcorporaties wordt gekeken.



3.2.3 Zicht op oplossingen

Om woningcorporaties meer investeringscapaciteit te geven, biedt vrijstelling van de vennootschapsbelasting een oplossing voor de korte termijn. Ook het afschaffen van ATAD-regels levert voor de korte termijn extra investeringscapaciteit op en houdt daarmee de realisatie van corporatiewoningen op stoom. Het feit dat organisaties die geen winstoogmerk hebben winstbelasting moeten betalen drukt erg op de mogelijkheid tot investeren. Gemiddeld kost het afdragen van belastingen de corporaties per jaar meer dan één miljard euro.

Een andere oplossingsrichting ligt in het stimuleren van collegiale samenwerking tussen woningcorporaties. Corporaties met voldoende investeringsruimte kunnen taken op het gebied van nieuwbouw of verduurzaming overnemen van corporaties die daar financieel minder toe in staat zijn. Dit vraagt om een goed inzicht in de financiële positie van corporaties ten opzichte

van hun woondealopgave. De provincie Fryslân gaat daarom samen met de woningcorporaties de investeringscapaciteit binnen de sector onderzoeken. Het doel is een helder beeld te krijgen van de positie van corporaties onderling en hun bijdrage aan de uitvoering van de woondeals. Op basis daarvan kan worden verkend of corporaties met meer investeringsruimte (deels) taken op het gebied van nieuwbouw en verduurzaming kunnen overnemen van corporaties die daar financieel minder toe in staat zijn. Het feit is dat de prestatieafspraken niet altijd één op één overeenkomen met de aantallen uit de woondeals. Het zou helpen als de corporaties beter betrokken worden bij de woondeals. Op die manier maken we ze onderdeel van en medeverantwoordelijk voor het realiseren van de woondeals.

Ook gemeenten kunnen bijdragen aan meer investeringsruimte. Een actief grondbeleid maakt het mogelijk bouwkavels tegen betaalbare prijzen aan corporaties aan te bieden. Dit kan worden gecombineerd met een gemeentelijk fonds voor onrendabele toppen, waarin ontwikkelaars met een positief rendement bijdragen als hun projecten geen sociale huurwoningen bevatten. De gemeente Leeuwarden introduceert momenteel zo'n sociaal vereveningsfonds.

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

Tot slot verwachten wij van de rijksoverheid bovendien dat deze consistent beleid voert en langjarig duidelijkheid biedt over de financiële middelen die corporaties tot hun beschikking hebben.

3.3 Stikstofruimte voor woningen

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

Het bouwrijp maken van grond, de bouw van woningen, de bewoning van woningen en de bijbehorende verkeersbewegingen zorgen allemaal voor de uitstoot van stikstof. Het gaat dan vooral om de uitstoot van brandstofmotoren en om hout- en pelletkachels. Hoe dichter een woningbouwproject bij stikstofgevoelige natuurgebieden ligt, en hoe groter het aantal woningen, hoe groter de kans op vertraging en extra kosten vanwege de stikstofemissie door het betreffende woningbouwproject.

De trend is dat het voor provincies steeds lastiger wordt om vergunningen af te geven voor woningbouw. De oorzaak hiervan is dat de rechter keer op keer oordeelt dat de rijksoverheid onvoldoende doet om de verslechtering van stikstofgevoelige natuur te voorkomen.⁶ Zo worden steeds meer wegen voor vergunningverlening afgesneden of beperkt. Daarom zijn er stevige maatregelen van de rijksoverheid nodig om tot substantiële reductie te komen. Als die maatregelen niet uitgevoerd worden, blijft de vergunningverlening voor veel woningbouw lastig of onmogelijk.

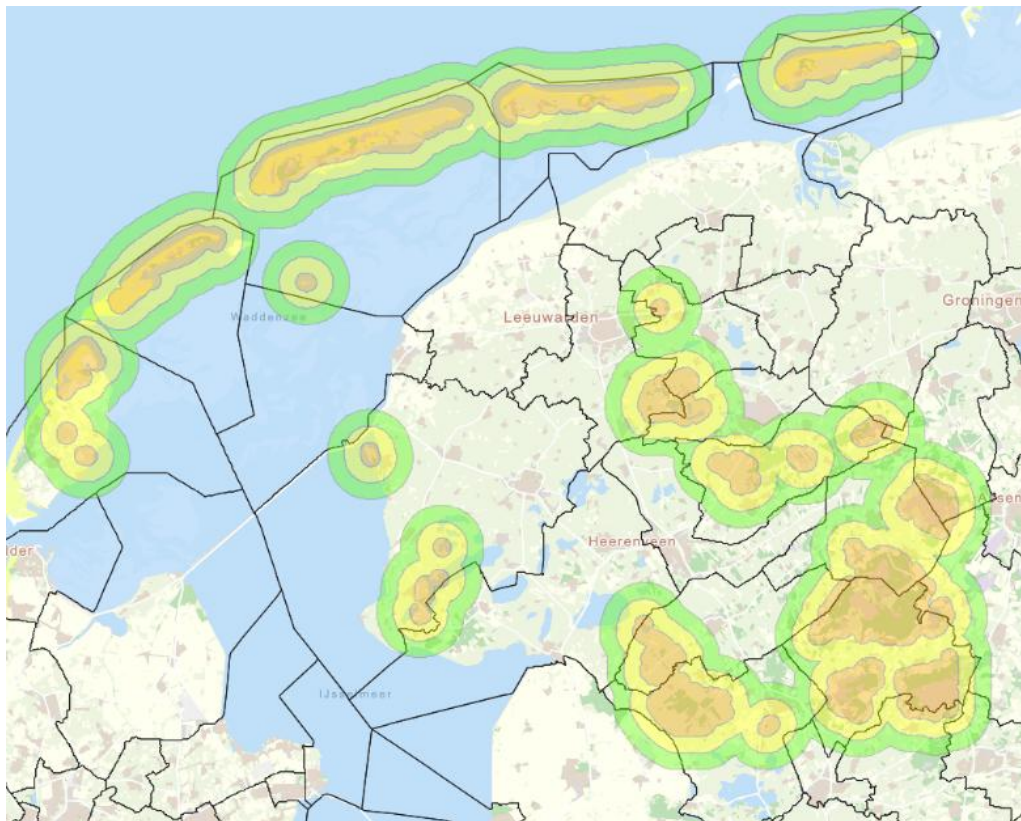
Stikstofruimte voor woningen		Korte en middellange termijn
<i>Met betrekking tot stikstof is duidelijk dat de vergunningverlening op de Waddeneilanden in de toekomst naar verwachting problematisch zal worden. Voor de gehele provincie Fryslân ligt circa 15% van de woningbouwopgave binnen een straal van vijf kilometer van zeer kwetsbare, stikstofgevoelige habitats. Voor deze locaties wordt verwacht dat de vergunningprocedures aanzienlijk meer tijd in beslag zullen nemen, wat kan leiden tot jarenlange vertragingen. Binnen een straal van 25 kilometer bevindt zich zelfs 100% van de woningbouwopgave. Ook daar is bij substantiële aantallen woningen doorgaans een vergunning vereist. Vooralsnog kan de woningbouw in Fryslân echter worden voortgezet binnen de bestaande vergunningen. Landelijk beleid moet leiden tot uitvoerbare wetgeving, structurele stikstofreductie en duurzaam natuurherstel. Dat vormt de noodzakelijke basis voor provincies om weer te kunnen werken aan een stabiele en juridisch houdbare vergunningverlening.</i>		

3.3.1 Impact van de randvoorwaarde

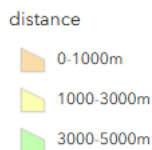
De stikstofproblematiek heeft directe invloed op woningbouwplannen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Fryslân kent in totaal twintig van deze gebieden. Om te bepalen hoeveel woningen mogelijk geraakt worden, zijn drie bufferzones rondom deze gebieden vastgesteld en zijn alle woningbouwplannen die binnen deze zones vallen geïnventariseerd. Het betreft zones van 1 kilometer, 5 kilometer en 25 kilometer.

Hoe dichter een woningbouwproject bij stikstofgevoelige natuur ligt, en om hoe meer woningen het gaat, des te ingewikkelder het is om op een verantwoorde manier vergunningen te verlenen.

⁶ 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.



Natura2000 Buffer zones 1-5Km
Zeer Stikstofgevoelig



Het is echter (nog) niet exact duidelijk in hoeverre woningbouwplannen in de omgeving van de stikstofgevoelige natuur geraakt worden.

De resultaten van de analyse zijn samengevat in onderstaande tabel:

	Binnen straal van 1 km	Binnen straal van 1-5 km	Binnen straal van 1-25 km
Aantal woningen	2%	13%	14.406 (100%) (totaal 22.406 - 8.000 gerealiseerd)

Ongeveer 15% van de resterende woningbouwopgave tot en met 2030 ligt binnen een bufferzone van 5 kilometer rondom stikstofgevoelige natuur. Deze analyse is nadrukkelijk een schatting van de omvang van het probleem. Ook projecten die verder van de natuurgebieden afliggen en dus buiten de buffers liggen kunnen door stikstof in de knel komen.

Op 18 december 2024 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State twee uitspraken in het stikstofdossier. Deze uitspraken markeren een belangrijke wijziging in de jurisprudentie; intern salderen van stikstofuitstoot is sindsdien vergunningplichtig geworden. De provincie Fryslân verwacht dat dit aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de vergunningverlening voor projecten die stikstofdepositie veroorzaken. Voor woningbouwlocaties wordt verwacht dat de vergunningprocedure langer zal duren, met mogelijk jarenlange vertragingen tot gevolg.

Als stikstofproblemen rondom woningbouw niet voortvarend worden aangepakt, lopen de kosten voor ontwikkelaars en andere partijen op. Dit komt met name door vertraging, extra onderzoek en het eventueel stilleggen van projecten als vergunningen niet (of niet tijdig) worden verkregen. Een stilgevallen project kost gemiddeld ruim €40 per woning per week extra, met daarbovenop nog gemiddeld 35% aan extra kosten door risico's en noodzakelijke aanpassingen.⁷ Ook met het vereiste ecologische onderzoek en de natuurvergunning zijn aanzienlijke kosten gemoeid, gemiddeld zo'n €20.000 per onderzoek en €2.000 per woning.

3.3.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Uit de planmonitor blijkt dat het in Fryslân om 423 woningen gaat waarbij stikstof een risico vormt voor de haalbaarheid van de realisatie. Het is aannemelijk dat dit aantal in werkelijkheid hoger ligt. De knelpunten worden pas sinds kort in de monitor opgenomen en nog niet iedere gemeente heeft dit goed ingevuld.

De grootste knelpunten doen zich voor op de Waddeneilanden en in gebieden die tussen meerdere Natura 2000-gebieden liggen, zoals Appelscha, Haulerwijk en Beetsterzwaag. Met name de positie van de Waddeneilanden springt in het oog: vrijwel elke ruimtelijke ontwikkeling bevindt zich daar midden in stikstofgevoelige zones. Voor deze locaties speelt het probleem bij alle projecten waarvoor nog geen vergunning is verleend, wat de urgentie extra groot maakt. Hoe in de toekomst nog vergunningen kunnen worden verkregen in gebieden die nu al in het rood liggen, is onzeker.

Grote stedelijke ontwikkelingen in Leeuwarden, Sneek, Heerenveen en Drachten (de zogeheten F4-gemeenten) lijken vooralsnog grotendeels buiten de directe gevarenzone te vallen. Ook in Noordwest- en Noordoost-Fryslân is de impact op dit moment, met uitzondering van enkele locaties, beperkt.

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

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Diverse projecten	Waddeneilanden	
Appelscha Noord	Ooststellingwerf	120
Bakkeveen Aylvalân	Opsterland	42

Alleen projecten met een openbare status zijn hier weergegeven en kunnen worden gedeeld.

3.3.3 Zicht op oplossingen

In Fryslân wordt actief ingezet op stikstofreductie binnen de woningbouw. Door de bouw te elektrificeren, gebruik te maken van industriële bouwmethoden en in te zetten op toekomstbestendige bouwconcepten, wordt stikstofuitstoot in zowel de bouw- als gebruiksfase van woningen zoveel mogelijk voorkomen. In Fryslân zijn verschillende woningfabrieken, zoals die van Van Wijnen en Dijkstra Draisma, waar prefab woningen worden ontwikkeld. Bij prefab bouwprocessen is de stikstofemissie veel lager dan bij traditionele bouw, wat een substantiële reductie betekent.

Ook circulair bouwen biedt belangrijke aanknopingspunten om de stikstofuitstoot op korte én lange termijn te verminderen. Fryslân loopt hierin wereldwijd voorop, met innovatieve biobased

⁷ Zie het rapport 'Nieuwe stikstofregels: Gevolgen voor de woningbouw' van het Economisch Instituut voor de Bouw (2025).

projecten, sterke lokale samenwerkingen en hergebruik van materialen. De Vereniging Circulair Friesland speelt hierin een actieve rol.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de oplossing van het stikstofprobleem niet primair in de woningbouwsector ligt. De bijdrage van woningbouw aan de totale stikstofuitstoot is relatief beperkt. Het fundament voor een structurele oplossing zal dan ook op nationaal niveau moeten worden gelegd. Landelijk beleid moet leiden tot uitvoerbare wetgeving, structurele stikstofreductie en duurzaam natuurherstel. Dat vormt de noodzakelijke basis voor provincies om weer te kunnen werken aan een stabiele en juridisch houdbare vergunningverlening.

3.4 Oplossingen voor netcongestie

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

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

Oplossingen voor netcongestie		Korte en middellange termijn
<p><i>Voor een aantal locaties is bekend dat ze momenteel niet kunnen worden aangesloten op het netwerk van Liander; het is nog onduidelijk wanneer dit wel mogelijk zal zijn. Gemeenten geven aan dat er mogelijk nog meer problemen kunnen ontstaan bij andere locaties. Het oplossen van netcongestie is de verantwoordelijkheid van vele partijen. Kortetermijnoplossingen liggen vooral bij de netbeheerders. Binnen Fryslân vindt de afstemming met netbeheerders plaats via de Friese Energietafel (FET). Met het rijk vindt de afstemming plaats via de Energyboard Fryslân (EBF). Onderdeel van de Friese aanpak is het uitvoeren van het Actieplan Netcongestie waarin elf maatregelen zijn opgenomen die netcongestie kunnen verlichten. Netbewust bouwen is één van de maatregelen.</i></p>		

3.4.1 Impact van de randvoorwaarde

In juni 2024 heeft Liander bekend gemaakt dat het uitbreidingsprogramma Netuitbreiding Lelie (NuLelie) is vertraagd. Hierdoor moeten woningbouwprojecten in Fryslân rekening houden met langere wachttijden voordat zij een aansluiting kunnen krijgen. Sindsdien voert Liander bij elke aanvraag voor een nieuw woningbouwproject een zogenoemde netcheck uit om te beoordelen of er voldoende capaciteit beschikbaar is. Wanneer uit deze eerste netcheck blijkt dat de capaciteit onvoldoende is, volgt een verdiepend onderzoek waarin wordt bekeken of het project alsnog kan worden ingepast via net-technische maatregelen.

Voor vier locaties is eerder dit jaar aangegeven dat zij op dit moment niet kunnen worden aangesloten op het netwerk van Liander. Het betreft de locaties Appelscha Noord, Nieuw Oud Oost (Cambuurstadion) en De Fjilden (Nieuwehorne), samen goed voor circa 700 woningen. Daarnaast is er een locatie in Sneek bijgekomen met 150 tijdelijke woningen die momenteel niet kunnen worden aangesloten. Inmiddels is er op 28 oktober 2025 voor de locaties Appelscha Noord en Nieuw Oud Oost goed nieuws gekomen. Liander kan deze nieuwbouwprojecten toch aansluiten. De aansluiting van de andere woningbouwprojecten kan pas plaatsvinden na de geplande netuitbreidingen, tenzij er andere oplossingen worden gevonden, buiten het domein of de huidige mogelijkheden van de netbeheerder. Deze mogelijke oplossingen hebben nader onderzoek nodig omdat er juridische, financiële en technische vraagstukken zijn.

Naar aanleiding van de vertraging van het NuLelie programma hebben alle Friese gemeenten en de provincie in 2024 een brief ontvangen van Liander over de nieuwe planning van alle projecten die onderdeel zijn van het programma. De voortgang van het NuLelie programma wordt gemonitord. Twee keer per jaar wordt het Bestuurlijk Overleg Friese Energietafel over de voortgang geïnformeerd.

De huidige casussen laten zien dat woningbouw steeds vaker stagneert door netcapaciteitsproblemen. Liander geeft aan dat er mogelijk meer problemen kunnen ontstaan bij andere locaties. Vooralsnog moet al rekening worden gehouden met langere wachttijden.

3.4.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Uit de planmonitor blijkt dat het in Fryslân om 1.490 woningen gaat waarbij netcongestie een risico vormt voor de haalbaarheid en kan leiden tot vertraging van de realisatie. Het is aannemelijk dat dit aantal in werkelijkheid hoger ligt. De knelpunten worden pas sinds kort in de monitor opgenomen en nog niet iedere gemeente heeft dit goed ingevuld.

Onder meer de volgende woningbouwprojecten in Fryslân hebben te maken (gehad) met netcongestie:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Appelscha Noord	Ooststellingwerf	120
Nieuw Oud Oost (Cambuurstadion)	Leeuwarden	527
De Fjilden Nieuwehorne	Heerenveen	50
Pim Mullierstraat (flexwonen Sneek)	Súdwest-Fryslân	150

Alleen projecten met een openbare status zijn hier weergegeven en kunnen worden gedeeld.

3.4.3 Zicht op oplossingen

Netcongestie vormt een belangrijk knelpunt voor de woningbouw in Fryslân. Daarom wordt initiatiefnemers en gemeenten geadviseerd om al in een vroeg stadium van gebiedsontwikkeling aandacht te besteden aan de energievoorziening en hier tijdig ruimte voor te reserveren, zowel bovengronds als ondergronds. Én, tijdig melding te maken van het initiatief bij Liander.

In de in 2024 vastgestelde Friese Energievisie⁸ van de Friese Energietafel zijn drie acties vastgesteld om netcongestie te verlichten.

1. het versnellen van de realisatie van energie-infrastructuurprojecten,
2. het inzetten van slimme oplossingen, denk aan individuele oplossingen achter de meter en collectieve oplossingen als energiehubs,
3. de versnelde inzet van duurzame gassen en warmte.

Zoals eerder vermeld, werkt de Friese Energietafel samen met Liander aan de uitvoering van het Actieplan Netcongestie Fryslân. Binnen dit plan is nadrukkelijk aandacht voor netbewust bouwen: het principe waarbij bij de ontwikkeling van nieuwe woningen en wijken rekening wordt gehouden met de capaciteit van het elektriciteitsnet, zodat de druk daarop vermindert. De Friese Energietafel volgt hierbij actief de initiatieven in andere provincies om te leren van succesvolle aanpakken en pilots. Binnen Fryslân bestaat de wens om te komen tot afdwingbare handvatten voor netbewust bouwen, bijvoorbeeld via prestatienormen voor de maximale aansluitwaarde per woning. Kortom: ruimtelijk sturen op energie. Inmiddels wordt hiermee

⁸ [energievisie-nov.24.pdf](#)

geëxperimenteerd, onder andere via tenders waarin een plafond voor netbelasting wordt opgenomen.

De aanpak van de Friese Energietafel biedt kansen om het energieverbruik van gebouwen te beperken, efficiënter met beschikbare stroom om te gaan en beter aan te sluiten op duurzame energiebronnen. Tegelijkertijd vraagt de energietransitie om structurele investeringen in het landelijke en regionale elektriciteitsnet. Wanneer de verzwaring van het elektriciteitsnet verder vertraagt, loopt Fryslân ondanks lokale oplossingen het risico op een bouwstop door beperkte aansluitcapaciteit. Een duidelijk standpunt van de ministeries over wat er wel en niet kan in de komende jaren is zeer gewenst. De huidige onzekerheid maakt marktpartijen terughoudend met investeringen in woningbouw. Het zou helpen als netbeheerders de mogelijkheid krijgen om transportcapaciteit te reserveren voor maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen, zoals woningbouw.

Een bijkomend knelpunt is het tekort aan vakmensen voor het realiseren van woningaansluitingen. Overheden en netbeheerders kunnen samen onderzoeken hoe dit tekort verkleind kan worden.

Deze rapportage geeft zicht op wat er speelt rond netcongestie en de bouw van nieuwe woningen. Dat laat onverlet dat er ook vanuit andere sectoren inzet nodig is om de netcongestie als geheel te beperken.

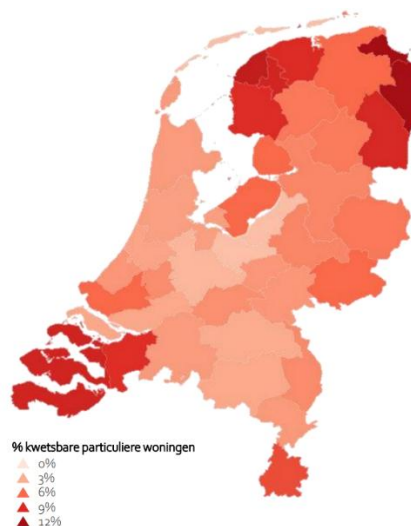
3.5 Financiering herstructurering

Uitbreidingsnieuwbouw gaat hand in hand met de sloop- en herstructureringsopgave. Herstructurering betreft de herontwikkeling van bestaande woongebieden, gericht op het vernieuwen van verouderde wijken en het verbeteren van de leefomgeving. Zo ontstaat een toekomstbestendige en aantrekkelijke woonomgeving. De kwaliteitsverbetering van woningen en openbare ruimte draagt bij aan de gezondheid, het welzijn en de sociale leefbaarheid van bewoners. Herstructurering en transformatie fungeren vaak als hefboom voor nieuwbouw: door verdichting en functiewijziging komt ruimte vrij voor extra woningen die aansluiten bij de behoeften van woningzoekenden. Omdat herstructurering een langjarig en breed proces is dat verder reikt dan woningbouw alleen, vraagt het om een integrale aanpak.

Herstructurering		Middellange en lange termijn
<p><i>De noodzaak om een deel van de woningvoorraad in Fryslân te herstructureren is groot. Een aanzienlijk deel van de Friese woningen is als kwetsbaar aan te merken. Dit gaat gepaard met een aanzienlijke financiële en maatschappelijke opgave om de woningvoorraad te transformeren tot een toekomstbestendige en duurzame voorraad die aansluit bij de behoeften van toekomstige bewoners. In 2021 werd de geschatte kostenpost voor de wijkvernieuwing in Fryslân geraamd op €1,6 miljard. Rijksregelingen zijn momenteel vooral gericht op uitbreidingsnieuwbouw, terwijl juist door herstructurering van bestaande wijken, transformatie van oude bedrijfslocaties en hergebruik van leegstaand vastgoed veel winst te behalen valt. Op deze manier kunnen niet alleen extra woningen worden toegevoegd, maar kan ook de kwaliteit en leefbaarheid van bestaande wijken aanzienlijk worden verbeterd. Daarom vraagt Fryslân nadrukkelijk aandacht van het Rijk voor voldoende structurele middelen om herstructureringsprojecten in wijken en dorpen mogelijk te maken.</i></p>		

3.5.1 Impact van de randvoorwaarde

De noodzaak om een deel van de woningvoorraad in Fryslân te herstructureren is groot. RIGO (2022) voerde het onderzoek 'Verkenning kwaliteit woningvoorraad Provincie Fryslân' uit. Op basis van dit onderzoek heeft DataFryslân, in opdracht van de provincie, een monitor ontwikkeld van de bestaande woningvoorraad: het dashboard *Takomstige Wenningfoarried*.⁹ Het dashboard laat zien dat ongeveer 170.000 van de in totaal 306.000 woningen als kwetsbaar kunnen worden beschouwd, wanneer wordt gekeken naar de combinatie van oppervlakte (kleiner dan 90 m²) en bouwjaar (ouder dan 1970). Wanneer ook de energetische kwaliteit wordt meegewogen, geldt dat één op de drie woningen in Fryslân als kwetsbaar is aan te merken.



Door Springco (2024)¹⁰ is in opdracht van het ministerie van VRO ook een methode ontwikkeld om te bepalen of een woning als kwetsbaar kan worden aangemerkt. De kaart hierboven toont het percentage particuliere woningen per woondealregio met een score van 2 of hoger. Een score van 2 of hoger betekent dat de woning óf een laag energielabel en een lage WOZ-waarde

⁹ [Takomstige Wenningfoarried | DataFryslân](#)

¹⁰ Springco (2024). Onderzoeksrapport: Kwetsbare particuliere en sociale woningvoorraad in Nederland.

heeft, óf dat een van deze fysieke kenmerken wordt gecombineerd met kwetsbare leefbaarheid (afgeleid uit de Leefbaarometer) of met een financieel kwetsbaar huishouden.

Deze methode laat heel andere cijfers zien dan die van DataFryslân, maar maakt wel duidelijk dat Fryslân in negatieve zin opvalt op de kaart.

Dit gaat gepaard met een aanzienlijke financiële en maatschappelijke opgave om de woningvoorraad te transformeren tot een toekomstbestendige en duurzame voorraad die aansluit bij de behoeften van toekomstige bewoners. In 2021 werd de geschatte kostenpost voor de wijkvernieuwing in Fryslân geraamd op € 1,6 miljard.¹¹

Rijksregelingen zijn momenteel vooral gericht op uitbreidingsnieuwbouw, terwijl juist door herstructurering van bestaande wijken, transformatie van oude bedrijfslocaties en hergebruik van leegstaand vastgoed veel winst te behalen valt. Op deze manier kunnen niet alleen extra woningen worden toegevoegd, maar kan ook de kwaliteit en leefbaarheid van bestaande wijken aanzienlijk worden verbeterd. Daarom vraagt Fryslân nadrukkelijk aandacht van het Rijk voor voldoende structurele middelen om herstructureringsprojecten in wijken en dorpen mogelijk te maken.

Een goed voorbeeld is Leeuwarden-Oost, dat deel uitmaakt van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Binnen dit programma wordt gewerkt aan de verbetering van slechte woningen en het creëren van meer gemengde wijken, waarbij projecten kunnen rekenen op substantiële financiële steun van het Rijk.

Daarnaast nemen diverse Friese gemeenten – waaronder Achtkarspelen, Dantumadiel, Tytsjerksteradiel, Harlingen, Waadhoeke, Noardeast-Fryslân, de plattelandsdelen van Leeuwarden, Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland en Weststellingwerf – deel aan het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR). Dit programma richt zich op het versterken van de leefbaarheid in de randen van Nederland. De minister van BZK heeft in een recente kamerbrief¹² aangegeven dat in deze regio's eerder sprake is van een herstructureringsopgave dan van een uitbreidingsopgave. De woningvoorraad van deze gemeenten bestaat namelijk grotendeels uit relatief goedkope particuliere koopwoningen, wat in sommige wijken leidt tot een concentratie van kwetsbare doelgroepen en toenemende druk op de leefbaarheid. Daarom is het van belang dat het Rijk bijdraagt aan de aanpak van deze opgave. In tegenstelling tot het NPLV gebeurt dat nu nog niet automatisch. De minister geeft aan dat nader onderzoek nodig is. Fryslân vraagt daarom een eerlijke kans op de middelen en voorzieningen waarvan ook andere, minder verstedelijkte gebieden gebruik kunnen maken. Onze kleinere steden en plattelandsgemeenten hebben recht op regelingen die aansluiten bij hun specifieke situatie.

3.5.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Uit de planmonitor blijkt dat 54 herstructurerings- en transformatieprojecten te maken hebben met onrendabele toppen. Het is aannemelijk dat dit aantal in werkelijkheid hoger ligt. De knelpunten worden pas sinds kort in de monitor opgenomen en nog niet iedere gemeente heeft dit goed ingevuld.

Veel grote woningbouwprojecten, zoals Leeuwarden Spoordok en Dokkum Prinslocatie, zijn gepland op binnenstedelijke transformatielocaties en hebben te maken met onrendabele toppen. Dit komt onder andere door sloopkosten en de grote infrastructurele aanpassingen die in deze gebieden nodig zijn. Ook kleinere herstructurerings- en transformatieprojecten hebben vaak te maken met financiële tekorten. Een goed voorbeeld is Zuivelfabriek Elsloo, waar de

¹¹ KAW (2021). Wijkvernieuwings- en transformatieopgave landsdeel Noord (WETLANO).

¹² Kamerbrief+over+Stand+van+zaken+Nationaal+Programma+Vitale+Regio_s+_NPVR_.pdf

hoge eisen aan het behoud van bestaande opstallen en het beperkte woonprogramma ervoor zorgen dat het project financieel uitdagend is.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Prinslocatie	Dokkum	428
Spoordok	Leeuwarden	2200
Zuivelfabriek Elsloo	Ooststellingwerf	44

Alleen projecten met een openbare status zijn hier weergegeven en kunnen worden gedeeld. Er zijn meer herstructurerings- en transformatieprojecten met een zeer negatieve exploitatie, maar deze kunnen niet openbaar worden gedeeld.

3.5.3 Zicht op oplossingen

De oplossingen voor onrendabele toppen die in hoofdstuk 3.1 zijn beschreven, zijn ook toepasbaar op herstructurerings- en transformatieprojecten.

Bij het opstellen van het provinciale volkshuisvestingsprogramma zal de aanpak van de bestaande woningvoorraad en de herstructureringsopgave nadrukkelijk worden meegenomen. Op die manier kan de provincie gericht bijdragen formuleren voor het toekomstbestendig maken van de Friese woningvoorraad. Wel kan worden geconcludeerd dat de provincie nog te weinig inzicht heeft in de herstructureringsopgave in brede zin. Denk hierbij aan de transformatie van bestemmingen anders dan wonen. Hiervoor zal tijd en capaciteit moeten worden vrijgemaakt.

Daarnaast is het essentieel om te investeren in kennisontwikkeling rond herstructurering. Alleen bij de stedelijke gemeenten is er doorgaans voldoende capaciteit en specialistische kennis beschikbaar. In kleinere gemeenten – waar de vernieuwings- en transformatiegebieden kleiner zijn, maar de relatieve opgave juist groot is – ontbreekt die expertise vaak. Via de Fryske Wentafel (Friese Woontafel) zal hier aandacht aan worden besteed.

Tot slot beschikt de provincie Fryslân over de Herbestemmingsregeling, waarbij eigenaren van bestaande gebouwen subsidie kunnen aanvragen voor projecten die leiden tot de realisatie van nieuwe zelfstandige woonruimte.¹³ Hiermee wordt bijgedragen aan het verkleinen van de onrendabele top bij herbestemming en stimuleert zo de transformatie van de bestaande bouwvoorraad.

¹³ Subsidieregeling herbestemmen bestaande gebouwen naar zelfstandige woonruimte Fryslân | Fryslân

3.6 Financiering ambtelijke capaciteit

Een groeiend knelpunt bij woningbouw ligt in de uitvoering: er is een tekort aan (ambtelijke) capaciteit om woningbouwplannen tot ontwikkeling en uitvoering te brengen. Gemeenten komen handen tekort voor de planvorming, procesbegeleiding en vergunningverlening. Dit capaciteitstekort beperkt zich niet tot de overheid. De gehele woningbouwsector kampt met een structureel tekort aan personeel, verspreid over de hele keten en in uiteenlopende functies. De situatie wordt verder versterkt door de vergrijzing: veel ervaren medewerkers gaan de komende jaren met pensioen, terwijl de instroom van nieuwe vakmensen achterblijft.

Een belangrijke oorzaak van dit tekort is de groeiende omvang van de opgave: jaar op jaar blijkt dat er meer woningen gebouwd moeten worden. Dat vraagt ook om meer mensen om plannen te ontwikkelen en te realiseren. Zoals geschetst in de Nationale Woon- en Bouwagenda uit 2022 is er bovendien meer regie van alle overheden nodig. Gemeenten moeten niet langer afwachten of projectontwikkelaars met voorstellen komen, maar moeten zelf het initiatief nemen om tot woningbouwplannen te komen.

Daarnaast neemt de complexiteit toe, waardoor er per woningbouwplan meer 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. De invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting zal ook leiden tot extra werk voor gemeenten. Ondertussen is de financiering van gemeente niet op het noodzakelijke niveau, zo is ook onderschreven door onder meer de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur.¹⁴

Financiering ambtelijke capaciteit		Korte en middellange termijn
<i>Capaciteitsgebrek speelt in bijna alle Friese gemeenten. Dit leidt tot het niet of later ontwikkelen of vergunnen van projecten. Fryslân kenmerkt zich door vele kleine kernen met relatief veel, maar kleinschalige woonplannen, die elk aandacht vergen van verschillende expertises. Vanuit de SPUK Flexpoolmiddelen is voor meerdere tranches een subsidieregeling voor gemeenten opgesteld. Voor de tweede tranche hebben 16 van de 18 gemeenten een aanvraag ingediend. Daarnaast wordt vanuit de SPUK Woondeals een servicebureau Bouwe foar Fryslân ingericht. Hier wordt kennis en expertise gebundeld. Gemeenten en ook andere partijen kunnen gebruik maken van de experts die centraal vanuit het servicebureau aangeboden worden. Dit zijn echter tijdelijke oplossingen gefinancierd vanuit tijdelijke middelen, wat ook weer extra werkdruk oplevert door de aanvragen en verantwoording. Daar komt bij dat externe inhuur hogere kosten met zich meebrengt en onvoldoende structurele borging biedt. Structurele financiële ondersteuning vanuit het Rijk is nodig. Ook voor de uitvoering van taken die voortkomen uit de aankomende Wet regie versterking volkshuisvesting.</i>		

3.6.1 Impact van de randvoorwaarde

Het tekort aan ambtelijke capaciteit raakt het merendeel van de woningbouwprojecten, maar treft vooral plattelandsgemeenten. Zij beschikken vaak over beperkte formatie en voeren relatief veel kleinschalige projecten uit, die in de praktijk nauwelijks minder inzet vragen dan grote projecten. Kleine projecten zijn namelijk niet altijd klein werk.

¹⁴ 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.

Kleinere gemeenten ervaren bovendien concurrentie van gebieden waar grootschaliger woningbouw plaatsvindt, zowel bij inhuur van externen als bij het in dienst nemen van vaste medewerkers. Externe inhuur kent daarnaast nadelen: lokale kennis ontbreekt, continuïteit is niet gegarandeerd en de kosten zijn hoog. Het gevolg is dat woningbouwprojecten vertraging oplopen in de planvorming, vergunningverlening en uitvoering. Zonder gerichte investeringen in personeel, instroom en opleiding zal dit tekort de gewenste versnelling in de woningbouw juist belemmeren.

In Fryslân hebben vooral kleinere gemeenten, die nu al moeite hebben om woningbouwplannen tot uitvoering te brengen, extra last van het telkens ad hoc aanvragen van subsidieregelingen. Deze procedures zijn complex en arbeidsintensief, zeker wanneer de capaciteit en expertise beperkt zijn. Daardoor blijven aanvragen soms achterwege. Dit is een gemiste kans. In de praktijk werken deze incidentele regelingen deels averechts: grotere gemeenten met meer ambtelijke slagkracht profiteren het meest, terwijl de steun juist bedoeld is voor kleinere, kwetsbare gemeenten die ondersteuning nodig hebben bij de woningbouwversnelling.

3.6.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Uit de planmonitor blijkt dat het in Fryslân om 23 woningbouwproject gaat waarbij ambtelijke capaciteit een risico vormt voor de haalbaarheid en kan leiden tot vertraging van de realisatie. Het is aannemelijk dat dit aantal in werkelijkheid hoger ligt. De knelpunten worden pas sinds kort in de monitor opgenomen en nog niet iedere gemeente heeft dit goed ingevuld.

De gemeenten waar het tekort aan ambtelijke capaciteit het grootst is, zijn de gemeenten Dantumadiel, Tytsjerksteradiel en Weststellingwerf. Voor deze gemeenten maakt het kortgezegd niet uit of een subsidieaanvraag voor project X of Y gedaan wordt, als het tekort maar opgelost wordt.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Diverse projecten	Dantumadiel	116
Diverse projecten	Tytsjerksteradiel	122
Diverse projecten	Weststellingwerf	270

Vanuit de SPUK Flexpoolmiddelen is voor meerdere tranches een subsidieregeling opengesteld waarmee gemeenten onder andere tijdelijke extra capaciteit kunnen inhuren. Voor de tweede tranche hebben 16 van de 18 Friese gemeenten een aanvraag ingediend. De aanvragen waren zeer divers, variërend van grote tot kleine projecten. De twee gemeenten die geen aanvraag hebben ingediend, gaven aan dat zij daar vanwege capaciteitsgebrek niet aan toe zijn gekomen. Dit onderstreept de grote behoefte aan aanvullende middelen voor ambtelijke capaciteit en maakt zichtbaar hoe nijpend het capaciteitstekort binnen gemeenten daadwerkelijk is.

3.6.3 Zicht op oplossingen

De provincie Fryslân werkt actief aan oplossingen voor het tekort aan ambtelijke capaciteit binnen de woningbouwopgave. Via de Fryske Wentafel (Friese Woontafel) wordt samenwerking en kennisdeling tussen provincie, gemeenten, woningcorporaties en andere betrokken partijen gestimuleerd. In themasessies worden ervaringen uitgewisseld en gezamenlijke knelpunten concreet gemaakt, met als doel de woningbouwopgave te versnellen.

Daarnaast stelt de provincie middelen uit de SPUK Flexpoolregeling beschikbaar. Deze middelen bieden echter slechts beperkte verlichting: de bijdrage levert doorgaans niet meer op dan circa één fte per gemeente, terwijl de omvang van de woningbouwopgave meer inzet vraagt. Veel gemeenten kampen bovendien met een tekort aan vergelijkbare expertise. De arbeidsmarkt is krap en gemeenten vissen in dezelfde vijver.

Via de SPUK Opstellen en Uitvoeren Woondeals wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van het servicebureau Bouwe foar Fryslân, binnen de Kleine Kernen Aanpak. Het servicebureau ondersteunt gemeenten, corporaties of bouwers die tegen knelpunten en capaciteitsproblemen aanlopen. Waar nodig kan het servicebureau tijdelijke personele inzet leveren. Die inzet kan gaan van projectleiding tot financiële expertise, van communicatie- tot procedurekennis, van ontwerp tot uitvoering. En het kan gaan van inzet van externe bureaus tot uitwisseling tussen overheden. Door de vraag regionaal te bundelen kunnen kosten worden gedeeld en kennis efficiënter worden ingezet. Het servicebureau is er ook voor ondersteuning bij het aanvragen van rijksregelingen en onderzoekt efficiëntere werkwijzen, zoals parallel plannen, continue bouwstromen en het toepassen van AI. Tijdens de eerste DOE-dag van Bouwe foar Fryslân in oktober is hiermee een start gemaakt.

De maatregelen vanuit de SPUKs helpen om op korte termijn vertragingen deels te voorkomen. Het betreft echter incidentele financiering die geen structurele oplossing biedt. Bovendien zijn deze middelen niet bedoeld voor de uitvoering van de werkzaamheden vooruitlopend op de Wet versterking regie volkshuisvesting en de afspraken in de woondeals die niet direct betrekking hebben op de nieuwbouwopgave. Structurele financiële ondersteuning vanuit het Rijk is nodig. Ook voor de uitvoering van taken die voortkomen uit de wet. Ook kleine gemeenten moeten hierbij voldoende worden ondersteund. Dreigende kortingen op het gemeentefonds werken averechts en vergroten het risico op vertraging of uitval van woningbouwprojecten, juist terwijl versnelling noodzakelijk is.

Het Rijk komt daarnaast vaak met ad-hoc verzoeken en of wijzigingen van koers die gemeenten en provincies veel werk kosten, terwijl de meerwaarde niet altijd evident is. De uitvragen volgen elkaar snel op. Selectiviteit en ruimere reactietermijnen zouden bijdragen aan effectievere uitvoering op decentraal niveau. Een voorbeeld hiervan zijn consultatierondes voor regelingen in de vakantieperiode, de verplichting om een Publiek-Private Monitor te hebben, en het in kaart brengen van de programmering na 2030 binnen enkele weken. Dat is niet haalbaar voor een provincie met relatief weinig ambtelijke capaciteit en voor gemeenten die soms slechts één beleidsambtenaar wonen hebben.

Naast een tekort aan ambtelijke capaciteit bij gemeenten, speelt dit probleem ook bij de Raad van State. Hierdoor lopen woningbouwprojecten vaak vertraging op door langdurige bezwaarprocedures. Het Rijk kan op korte termijn verschil maken door het capaciteitsprobleem bij de Raad van State aan te pakken.

Hoofdstuk 4

Conclusies

In deze rapportage is de impact van de zes belangrijkste knelpunten voor de woningbouw in Fryslân in kaart gebracht. Hoewel het beeld nog niet voor elk knelpunt volledig of met zekerheid geschetst kan worden, biedt deze analyse aanzienlijk meer inzicht dan de informatie die de afgelopen jaren beschikbaar was. Daarmee vormt het rapport een belangrijke basis voor het stellen van prioriteiten en het gericht werken aan oplossingen.

4.1 Uitkomsten inventarisatie

In deze paragraaf staan de uitkomsten van de inventarisatie rond randvoorwaarden beknopt op een rij. Alle zes randvoorwaarden hebben momenteel een substantiële invloed op minimaal 10% van de woningbouwplannen. Voor onrendabele toppen, netcongestie en herstructurering ligt dit aandeel zelfs boven de 30%. De effecten zijn nu al zichtbaar, of worden dat binnen vier jaar.

Randvoorwaarde	Omvang impact	Termijn van impact
Dekking onrendabele toppen	Raakt >30% woningen	Korte en middellange termijn
Investeringscapaciteit woningcorporaties	Raakt >10% woningen	Middellange termijn
Stikstofruimte voor woningen	Raakt >10% woningen	Korte en middellange termijn
Oplossingen voor netcongestie	Raakt >30% woningen	Korte en middellange termijn
Financiering herstructurering	Raakt >30% woningen	Middellange en lange termijn
Financiering ambtelijke capaciteit	Raakt >10% woningen	Korte en middellange termijn

Dekking van onrendabele toppen

Meer dan driekwart van de te bouwen woningen in Fryslân kent een publieke onrendabele top. Wanneer we met €32.000 per woning rekenen, komt dit neer op een minimaal tekort van ongeveer €358 miljoen voor Fryslân. De verwachting is dat eerst de gemakkelijkste locaties worden ontwikkeld en dat na verloop van tijd ook (financieel) moeilijkere locaties aan bod komen, wat zal leiden tot hogere kosten. Gemeenten en provincie hebben onvoldoende eigen middelen om deze tekorten op te vangen; structurele en toegankelijke rijkssteun blijft noodzakelijk voor het realiseren van de woningbouwopgave in Fryslân.

Investeringscapaciteit woningcorporaties

Woningcorporaties spelen een cruciale rol in het realiseren van de Friese woondeals. De aangekondigde (maar niet doorgevoerde) huurbevrozing in 2025 tastte het vertrouwen in overheidsbeleid aan en leidde tot terughoudendheid bij investeringen. Uit de planmonitor en de gesprekken met gemeenten blijkt dat er verschillende projecten zijn waarbij gemeenten aangeven dat de woningcorporatie in hun gemeente geen aandeel in de sociale huur op zich wil of kan nemen. Het betreft zowel projecten op kleinschalige locaties als projecten op grotere

woningbouwlocaties. Om de uitvoering van de woondeal te waarborgen, is het van belang gezamenlijk inzicht te krijgen in de investeringscapaciteit van de Friese woningcorporaties in relatie tot de woondealopgave. De provincie Fryslân onderzoekt dit samen met de corporaties, zodat duidelijk wordt waar financiële knelpunten liggen. Op basis daarvan kan worden verkend of corporaties met meer investeringsruimte (deels) taken op het gebied van nieuwbouw en verduurzaming kunnen overnemen van corporaties die daar financieel minder toe in staat zijn.

Stikstofruimte voor woningen

Met betrekking tot stikstof is duidelijk dat de vergunningverlening op de Waddeneilanden in de toekomst naar verwachting problematisch zal worden. Voor de gehele provincie Fryslân ligt circa 15% van de woningbouwopgave binnen een straal van vijf kilometer van zeer kwetsbare, stikstofgevoelige habitats. Voor deze locaties wordt verwacht dat de vergunningprocedures aanzienlijk meer tijd in beslag zullen nemen, wat kan leiden tot jarenlange vertragingen. Binnen een straal van 25 kilometer bevindt zich zelfs 100% van de woningbouwopgave. Ook daar is bij substantiële aantallen woningen doorgaans een vergunning vereist. Vooralsnog kan de woningbouw in Fryslân echter worden voortgezet binnen de bestaande vergunningen. Landelijk beleid moet leiden tot uitvoerbare wetgeving, structurele stikstofreductie en duurzaam natuurherstel. Dat vormt de noodzakelijke basis voor provincies om weer te kunnen werken aan een stabiele en juridisch houdbare vergunningverlening.

Oplossingen voor netcongestie

Voor een aantal locaties is bekend dat ze momenteel niet kunnen worden aangesloten op het netwerk van Liander; het is nog onduidelijk wanneer dit wel mogelijk zal zijn. Gemeenten geven aan dat er mogelijk nog meer problemen kunnen ontstaan bij andere locaties. Het oplossen van netcongestie is de verantwoordelijkheid van vele partijen. Kortetermijnoplossingen liggen vooral bij de netbeheerders. Binnen Fryslân vindt de afstemming met netbeheerders plaats via de Friese Energietafel (FET). Met het rijk vindt de afstemming plaats via de Energyboard Fryslân (EBF). Onderdeel van de Friese aanpak is het uitvoeren van het Actieplan Netcongestie waarin elf maatregelen zijn opgenomen die netcongestie kunnen verlichten. Netbewust bouwen is één van de maatregelen.

Financiering herstructurering

De noodzaak om een deel van de woningvoorraad in Fryslân te herstructureren is groot. Een aanzienlijk deel van de Friese woningen is als kwetsbaar aan te merken. Dit gaat gepaard met een aanzienlijke financiële en maatschappelijke opgave om de woningvoorraad te transformeren tot een toekomstbestendige en duurzame voorraad die aansluit bij de behoeften van toekomstige bewoners. In 2021 werd de geschatte kostenpost voor de wijkvernieuwing in Fryslân geraamd op €1,6 miljard. Rijksregelingen zijn momenteel vooral gericht op uitbreidingsnieuwbouw, terwijl juist door herstructurering van bestaande wijken, transformatie van oude bedrijfslocaties en hergebruik van leegstaand vastgoed veel winst te behalen valt. Op deze manier kunnen niet alleen extra woningen worden toegevoegd, maar kan ook de kwaliteit en leefbaarheid van bestaande wijken aanzienlijk worden verbeterd. Daarom vraagt Fryslân nadrukkelijk aandacht van het Rijk voor voldoende structurele middelen om herstructureringsprojecten in wijken en dorpen mogelijk te maken.

Financiering ambtelijke capaciteit

Capaciteitsgebrek speelt in bijna alle Friese gemeenten. Dit leidt tot het niet of later ontwikkelen of vergunnen van projecten. Fryslân kenmerkt zich door vele kleine kernen met relatief veel, maar kleinschalige woonplannen, die elk aandacht vergen van verschillende expertises. Vanuit de SPUK Flexpoolmiddelen is voor meerdere tranches een subsidieregeling voor gemeenten opengesteld. Voor de tweede tranche hebben 16 van de 18 gemeenten een aanvraag ingediend. Daarnaast wordt vanuit de SPUK Woondeals een servicebureau Bouwe foar Fryslân ingericht. Hier wordt kennis en expertise gebundeld. Gemeenten en ook andere partijen kunnen gebruik maken van de experts die centraal vanuit het servicebureau aangeboden worden. Dit zijn echter tijdelijke oplossingen gefinancierd vanuit tijdelijke middelen, wat ook weer extra

werkdruk oplevert door de aanvragen en verantwoording. Daar komt bij dat externe inhuur hogere kosten met zich meebrengt en onvoldoende structurele borging biedt. Structurele financiële ondersteuning vanuit het Rijk is nodig. Ook voor de uitvoering van taken die voortkomen uit de aankomende Wet regie versterking volkshuisvesting.

4.2 Realisatie woondeals in het geding

Tot nu toe heeft Fryslân de afspraken uit de regionale woondeals weten na te komen. Samen met gemeenten, corporaties en marktpartijen zetten we ons daar maximaal voor in. De woningbouwproductie neemt echter ieder jaar iets af. Ook het aantal gerealiseerde sociale huurwoningen loopt niet op schema. We maken ons hierover grote zorgen. De uitvoering van de resterende opgave wordt bovendien steeds onzekerder: veel projecten kampen met meerdere knelpunten. De combinatie van knelpunten maakt de realisatie van de woondeals zeer lastig. Onzekerheden rond netcongestie en stikstof leiden bijvoorbeeld geregeld tot onrendabele toppen, waardoor projectleiders voor een ingewikkelde puzzel komen te staan.

Voor alle knelpunten wordt gewerkt aan oplossingen, door de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Toch zijn de oplossingen die nu in beeld zijn niet substantieel genoeg om de knelpunten op te lossen. De oplossing daarvan gaat vaak de bevoegdheden en draagkracht van gemeenten en provincie te boven. Er zijn fundamentele maatregelen van het Rijk nodig die zekerheid op de lange termijn bieden en een structureel karakter hebben. In het bijzonder gaat het om maatregelen die leiden tot een forse stikstofreductie en minder netcongestie. Daarnaast is structurele financiering nodig om te kunnen investeren in onrendabele toppen, sociale woningbouw, ambtelijke capaciteit en de bestaande woningvoorraad.

De afgesproken wederkerigheid moet echt meer invulling krijgen. De provincie Fryslân 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 Fryslân passende huisvesting komt. Gemeenten en de provincie intensiveren de regionale samenwerking aan de Fryske Wentafel en via de Kleine Kernen Aanpak. Kennisdeling en kennisontwikkeling zijn daarvan een belangrijk onderdeel.



© 2025, provincie Fryslân

[fryslan.frl](https://www.fryslan.frl)

Ontwerp: provincie Fryslân

Druk: provincie Fryslân

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor het overnemen van gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

[fryslan.frl](https://www.fryslan.frl)

Notes
