



Randvoorwaarden woningbouw in Utrecht

Kunnen de woondeals gerealiseerd
worden?

Samenvatting

Woningbouw in de provincie Utrecht

De vraag naar woonruimte in de provincie Utrecht is groot en het tekort aan woningen is onverminderd hoog. Ondanks grote inspanningen van zowel overheden als markt om voldoende, passende en toekomstbestendige woningen te bouwen, blijkt dat het bouwtempo achterblijft bij de opgave en dat de afgesproken woondealaantallen telkens verder uit het zicht raken. Een grote oorzaak hiervoor ligt in de invulling van diverse randvoorwaarden voor woningbouw.

Deze rapportage geeft inzicht in de randvoorwaarden waar gezamenlijke inzet op nodig is. Door een gedeeld beeld te krijgen van de aard, omvang en prioritering van randvoorwaarden, kunnen we meer en gecoördineerd samenwerken aan verschillende oplossingsrichtingen. Deze provinciale rapportage dient daarnaast als input voor de nationale rapportage over de randvoorwaarden voor woningbouw.

Aanpak inventarisatie

In het voorjaar van 2025 is met alle twaalf provincies een centrale aanpak rond de inventarisatie van randvoorwaarden afgesteld. Daarbij is afgesproken dat alle provincies op vier dezelfde randvoorwaarden rapporteren: onrendabele toppen, stikstof, netcongestie en de financiering van ambtelijke capaciteit. Aanvullend rapporteert de provincie Utrecht op het knelpunt mobiliteit. Om de provinciale rapportages bruikbaar te maken voor een nationale rapportage zijn afspraken gemaakt over de manier van inventariseren en rapporteren en zijn er diverse expertsessies georganiseerd. Voor deze rapportage is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken, aangevuld met de kennis uit zowel de provincie Utrecht zelf als uit de woondealregio's.

Randvoorwaarden: de stand van zaken

De inventarisatie heeft geleid tot het volgende (samengevatte) beeld over de randvoorwaarden voor woningbouw, gevolgd door een korte toelichting per randvoorwaarde:

Randvoorwaarde	Impact	Termijn
Dekking van onrendabele toppen	Meer dan 30% van de woningbouw	Korte en middellange termijn
Stikstofruimte voor woningen	Meer dan 30% van de woningbouw	Korte termijn
Oplossingen voor netcongestie	Meer dan 30% van de woningbouw	Korte, middellange en lange termijn
Financiering ambtelijke capaciteit	Meer dan 10% van de woningbouw	Korte termijn en middellange termijn
Mobiliteit	Meer dan 30% van de woningbouw	Korte, middellange en lange termijn

Zie voor een toelichting op impact en termijnen paragraaf 2.3

Dekking van onrendabele toppen: in de provincie Utrecht geldt een gemiddelde publieke onrendabele top van bijna € 15.000 per woning. Bij een overgrote meerderheid van de woningbouwprojecten is sprake van een onrendabele top. Met een resterende opgave van meer dan 65.000 woningen voor de periode van 2025 tot en met 2030 betekent dit dat er sprake is van een tekort van bijna 1 miljard euro. Naast de publieke onrendabele top is er ook vaak sprake van tekorten bij corporaties en marktpartijen. Tot en met 2034 hebben corporaties te maken met een tekort van zo'n 750 miljoen euro, willen zij de benodigde betaalbare woningen in de drie Utrechtse woondealregio's realiseren. Het bestaan van deze grote tekorten vormt een ernstige bedreiging voor de benodigde versnelling in de realisatie en kan in het ergste geval leiden tot het helemaal niet doorgaan van projecten.

Stikstofruimte voor woningen: binnen de provincie Utrecht liggen diverse Natura 2000-gebieden. Het is (nog) niet exact duidelijk in hoeverre woningbouwplannen in de omgeving van de stikstofgevoelige natuur geraakt worden. Wanneer alle woningbouwplannen die in- of binnen een bufferzone van 5 kilometer rondom stikstofgevoelige natuur vallen geteld worden, gaat het om ruim **23.000 woningen** die mogelijk geraakt zouden kunnen worden door de stikstofproblematiek. Dit is 30% van de totale plancapaciteit.

Oplossingen voor netcongestie: Netcongestie vormt een groot knelpunt in de woningbouwopgave van de provincie Utrecht. Het probleem speelt op alle ruimtelijke schaalniveau's en zowel op korte als middellange en lange termijn. Momenteel zijn al diverse projecten vertraagd. Een gevreesde afkondiging van een stop op kleinverbruik in de toekomst zou desastreuze gevolgen hebben voor de realisatie van woningen: er kunnen dan géén nieuwe woningen gebouwd worden. Investerings in het elektriciteitsnet zijn daarom van groot belang.

Financiering ambtelijke capaciteit: Het tekort aan ambtelijke capaciteit in de provincie Utrecht is groot: tekorten doen zich voor bij zowel kleine als grote gemeenten en werken door in alle verschillende woningbouwprojecten. Met de flexpool is in de provincie Utrecht in de afgelopen jaren ambtelijke capaciteit ingehuurd ten behoeve van de bouw van meer dan 55.000 woningen en wordt via kennis- en adviespools gewerkt aan de kwalitatieve tekorten. Door een verder groeiende woningbouwopgave en een blijvend krappe arbeidsmarkt is dit knelpunt nog niet opgelost. Er is behoefte aan een structurele aanpak.

Mobiliteit: Mobiliteit vormt een grote uitdaging in de woningbouwopgave van de provincie Utrecht. Het probleem speelt op alle ruimtelijke schaalniveaus en zowel op korte als middellange en lange termijn. Het toevoegen van tienduizenden woningen in de komende jaren leidt tot meer drukte op het wegennet, in het openbaar vervoer en op de fietspaden. Omdat Utrecht in het hart van Nederland ligt, is het functioneren van het Utrechtse wegen- en spoor netwerk van nationaal belang. De groei van het aantal inwoners moet daarom gecombineerd worden met maatregelen om de groei van automobilititeit te beperken én investeringen in de capaciteit van alle netwerken. Wanneer deze investeringen uitblijven, ontstaan grote bereikbaarheidsknelpunten, met een nationale impact.

Een meerderheid van de Utrechtse woningbouwprojecten heeft te maken met één of meerdere randvoorwaarden. Door de woondealpartners wordt op vele fronten hard gewerkt en meegedacht om tot uitvoering van de woningbouwplannen te komen. Zo laat het Rijk op een aantal dossiers zien hard te werken ten behoeve van de grote woningbouwopgave, maar de vervolgstap is om met structurele financiering, beleid en wet- en regelgeving een meer betrouwbare partner te worden waar de woningbouw bij gebaat is. Dit rapport geeft, op hoofdlijnen, inzicht in de stand van zaken en mogelijke oplossingsrichtingen van deze randvoorwaarden. We hopen dat met dit rapport de discussie over deze belangrijke randvoorwaarden meer belang krijgt.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1. Woningbouw in Utrecht	5
1.1 Doelstelling inventarisatie	5
1.2 Woondeals in Utrecht.....	5
2. Aanpak inventarisatie	8
2.1 Selectie randvoorwaarden.....	8
2.2 Informatievergaring	8
2.3 Toelichting op de impact en termijn	9
3. Uitkomsten inventarisatie	10
3.1 Dekking van onrendabele toppen	10
3.2 Stikstofruimte voor woningen	13
3.3 Oplossingen voor netcongestie	16
3.4 Financiering ambtelijke capaciteit	18
3.5 Mobiliteit.....	20
4. Conclusies	23
4.1 Uitkomsten inventarisatie	23
4.2 Samenhang en raakvlakken	23
4.3 Zicht op oplossingen	23
4.4 Realisatie woondeals	24

1. Woningbouw in Utrecht

Utrecht is een aantrekkelijke provincie. De centrale ligging en de natuurrijke omgeving maken dat het een aantrekkelijke en populaire plek is om te wonen en te werken. Dit biedt kansen voor investeringen in woningbouw, maar brengt ook uitdagingen met zich mee:

- De hoge grondprijzen in de provincie zorgen voor hoge investeringskosten aan de voorkant van woningbouwprojecten;
- Bij het inrichten van de beperkte ruimte moeten complexe afwegingen gemaakt worden. De diverse ruimteclaims vragen om slimme oplossingen. Deze complexiteit leidt er regelmatig toe dat woningbouwplannen lang in voorbereiding zijn.

Vanuit onze Omgevingsvisie streven we naar zoveel mogelijk woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied en bij bestaande OV-knooppunten. Van de woningbouwprogrammering wordt ongeveer 90% binnenstedelijk gerealiseerd; 10% is geprogrammeerd op passende locaties in het buitengebied, veelal aan de randen van dorpen en steden. Daarnaast zien we grote kansen liggen bij de ontwikkeling van de Utrechtse regiopoorten: gebiedsontwikkelingen rondom OV-knooppunten.

Om efficiënt gebruik te maken van de beschikbare ruimte hebben we de afgelopen jaren ook ingezet op woningbouw op locaties die tijdelijk beschikbaar zijn, in aanvulling op permanente woningbouw. Ook hebben we sinds 2024 nadrukkelijk meer aandacht voor de mogelijkheden voor het creëren van meer woonruimte in, op of aan bestaande gebouwen, onder de noemer 'Beter Benutten van de Bestaande Voorraad'.

1.1 Woondeals in Utrecht

Om de huidige vraag naar woonruimte te beantwoorden en het tekort dat in de afgelopen jaren is ontstaan in te lopen, moeten we 10.000 woningen per jaar bouwen in de provincie. In Provincie Utrecht zijn er op 13 maart 2023 woondeals afgesloten voor de regio U10¹ en de regio Amersfoort². Een paar dagen daarvoor, op 8 maart 2023, is in Zutphen de woondeal voor de regio Foodvalley³ gesloten. Met het sluiten van de woondeals hebben partijen zich gecommitteerd aan de realisatie van ruim 84.500 woningen in de provincie Utrecht in de periode 2022 tot en met 2030. Op basis van actuele woningbouwplannen zijn deze aantallen eind 2024 verhoogd met ongeveer 3.000 woningen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het overeengekomen aantal woningen:

Woondealregio	In woondeals	Verhoging 2024	Totaal
U10	61.169	2.022	63.191
Amersfoort	17.727	135	17.862
Foodvalley	5.555	950	6.505
Totaal Utrecht	84.451	3.107	87.558

¹ Gemeente Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, Lopik, Monfoort, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Oudewater, Woerden, Utrechtse Heuvelrug en Zeist

² Gemeente Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg en de Gelderse gemeenten Barneveld en Nijkerk

³ Gemeente Renswoude, Rhenen en Veenendaal en de Gelderse gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen

Ondanks grote inspanningen van zowel overheden als markt blijkt dat het bouwtempo achterblijft bij de opgave in Utrecht. In de afgelopen drie jaar zijn 8.187 (2022), 7.360 (2023) en 6.412 (2024) woningen (bruto) toegevoegd. Dit zijn grote aantallen, maar is onvoldoende. Het huidige bouwtempo zorgt ervoor dat we achterblijven op de woondealafspraken. Om de doelstellingen in 2030 te halen, moeten we het bouwtempo in onze provincie met bijna 30% verhogen.

Naast de kwantitatieve opgave hebben we ook een kwalitatieve opgave. De plannen die we nu maken, vormen de woningvoorraad van de toekomst. Daarom streven we niet alleen naar aantallen, maar ook naar woningen die passend zijn voor de woningzoekenden en woningen die toekomstbestendig zijn op het gebied van duurzaamheid, biodiversiteit en klimaat.

1.2 Randvoorwaarden voor de woningbouwopgave

Bij het maken van afspraken is het uitgangspunt van de provincie Utrecht altijd geweest om realistisch te zijn: de afgesproken aantallen in de woondeals zijn daarom gebaseerd op concrete woningbouwplannen in de provincie. Bij het sluiten van de woondeals is wel geconstateerd dat het realiseren van deze plannen in sterke mate afhankelijk is van diverse randvoorwaarden en omstandigheden (onrendabele toppen, mobiliteit, stikstof, (ambtelijke) capaciteit, etc.).

De woningbouwsector heeft namelijk te maken met verschillende randvoorwaarden (ook wel 'kritische succesfactoren', 'condities' of 'knelpunten' genoemd) die ingevuld dienen te worden om tot realisatie van woningbouwprojecten te komen. Daar tegenover staat dat deze randvoorwaarden ook tot uitstel of afstel van projecten kunnen leiden. Sommige problemen, zoals inflatie en stijgende rentes, zijn lastig te beïnvloeden. Maar er zijn ook een aantal randvoorwaarden waar we wél invloed op hebben, zoals netcongestie en het gebrek aan ambtelijke capaciteit.

Met de ondertekening van de woondeals hebben ondertekenende partijen beloofd zich in te spannen om gezamenlijk deze randvoorwaarden in te vullen. De belangrijkste randvoorwaarden voor woningbouw staan in de individuele Utrechtse woondeals benoemd. Veel van deze randvoorwaarden zijn niet uniek, maar zien we terug in de hele provincie (en door heel het land). Er is echter (te) weinig overzicht en inzicht op provinciaal en nationaal niveau rond de impact en de stand van zaken van deze randvoorwaarden. Dit bemoeilijkt de wederkerigheid van de woondealafspraken. Met deze rapportage laten we het belang van deze gezamenlijke inspanning zien en de impact als er niet of onvoldoende wordt geleverd op de randvoorwaarden.

1.3 Doelstelling inventarisatie

Met deze inventarisatie hoopt de provincie Utrecht inzicht te bieden in de knelpunten voor woningbouw en wat daaraan gedaan kan worden, zodat de broodnodige woningbouw in Nederland verder komt.

De doelen van dit project zijn als volgt:

- Coördinatie van de samenwerking rond randvoorwaarden.
- Komen tot een gedeeld beeld (in ieder geval van provincies) 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.
- Het faciliteren van bestuurlijke overleggen, publieke communicatie en lobby met feiten, analyses en voorbeelden rond hoe de randvoorwaarden woningbouw belemmeren.
- Input bieden voor de nationale rapportage over randvoorwaarden.

Belangrijk om te vermelden is dat de randvoorwaarden soms nauw met elkaar samenhangen en niet 'met een schaarstje te knippen zijn'. Bovendien vergen enkele randvoorwaarden wellicht nader onderzoek. Deze inventarisatie is daarom vooral signalerend en dient als eerste stap. Middels deze gezamenlijke aanpak koersen we af op meer samenwerking tussen de provincies en met het Rijk om zo gezamenlijk de knelpunten aan te pakken en de schouders onder de woningbouwopgave te zetten.

2. Aanpak inventarisatie

In februari 2025 is tussen de twaalf provincies de aanpak rond de randvoorwaarden afgesteld.

2.1 Selectie randvoorwaarden

In deze provinciale inventarisatie is gekeken naar vier randvoorwaarden die door *alle* provincies zijn bekeken. Deze vier zijn geselecteerd op basis van analyses en overleg in de werkgroep wonen van IPO, hebben de grootste impact op de woningbouw en zijn relevant in de meeste provincies. Het gaat dan om:

- Dekking van onrendabele toppen⁴ (paragraaf 3.1)
- Stikstofruimte voor woningen (paragraaf 3.2)
- Oplossingen voor netcongestie (paragraaf 3.3)
- Financiering ambtelijke capaciteit (paragraaf 3.4)

Binnen de rapportage is ruimte voor differentiatie ingebouwd door naast de vier geselecteerde randvoorwaarden ruimte te bieden voor inventarisatie van enkele randvoorwaarden die specifiek van belang zijn voor de provincie Utrecht. Voor de provincie Utrecht is (naast diverse andere randvoorwaarden) mobiliteit een belangrijke randvoorwaarde om de woningbouwopgave in onze drukke provincie te kunnen laten landen. Deze is daarom toegevoegd aan de rapportage (paragraaf 3.5).

2.2 Informatievergaring

Het doel van dit rapport is om te laten zien wat de grootste knelpunten voor de woningbouw in provincie Utrecht zijn. Vanuit deze doelstelling is gekozen om niet een inventarisatie van individuele projecten te maken, maar een analyse op hoofdlijnen. Zodoende is de benodigde informatie voor deze inventarisatie op verschillende manieren opgehaald en is een bundeling gemaakt van bestaande inzichten. Deze inzichten zijn in een gesprek met de regiobureaus getoetst en in de zomerperiode ter inzage gelegd bij de regio's.

In diezelfde periode zijn er gezamenlijke 'expertsessies' geweest om de stand van zaken rond de randvoorwaarden door te spreken en om te verkennen welke oplossingsrichtingen er zijn. Daarbij waren experts van de provincies, van betrokken ministeries, van gemeenten en/of andere experts aanwezig. De uitkomsten van deze expertsessies zijn verwerkt in deze rapportage.

Aanvullend op bovenstaande hebben we voor iedere randvoorwaarde gebruik gemaakt van diverse bronnen. Voor de randvoorwaarde onrendabele toppen is gebruik gemaakt van landelijke rapportages, zoals de rapportage vanuit Rebel group en de recente Kamerbrief namens minister Keijzer. Tegelijk is er met Aedes en de regionale koepels van corporaties samengewerkt en is met eigen data vanuit financiële regelingen zoals de Wbi verder invulling aan deze randvoorwaarde gegeven.

⁴Deze paragraaf behandelt ook de investeringscapaciteit van corporaties. In sommige provinciale rapportages en in de nationale rapportage is hier een separaat paragraaf aan gewijd.

Voor de randvoorwaarde stikstof is gebruik gemaakt van een geografische analyse op basis van in IPO-verband afgesproken zoneringen. Voor netcongestie hebben we ons gebaseerd op onze eigen onderzoeken en inspanningen die we als provincie Utrecht in de afgelopen jaren hebben gedaan met netbeheerders, gemeenten en marktpartijen. Voor ambtelijke capaciteit is gekeken naar de verstrekte subsidies vanuit de Uitvoeringsverordening Versnelling Woningbouw. Tot slot is de randvoorwaarde mobiliteit met onze collega's van mobiliteit opgesteld.

2.3 Toelichting op de impact en termijn

Om inzicht te geven in de impact van een randvoorwaarde op de woningbouw en de termijn waarop deze speelt, hebben we onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën. In het stoplichtmodel dat in de samenvatting van de rapportage is weergegeven zijn verschillende kleuren gebruikt voor de impact van een randvoorwaarde. Deze zijn als volgt bepaald:

- 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

Daarbij wil substantieel hier zeggen dat bij de betreffende randvoorwaarde sprake is van één of meer van de onderstaande condities:

- Het knelpunt veroorzaakt forse vertraging (> een jaar);
- Geeft forse meerkosten (> €10.000 per woning) of;
- Zorgt ervoor dat woningen überhaupt niet gerealiseerd worden.

Naast het stoplichtmodel is aangegeven op welke termijn de randvoorwaarde speelt. Hierbij houden we de volgende definities aan:

- 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 inventarisatie


Dit hoofdstuk behandelt vijf randvoorwaarden voor woningbouw in de provincie Utrecht.

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. Met een onrendabele top gaat een woningbouwproject in de praktijk niet van start.

Deze onrendabele toppen worden veroorzaakt door onder meer de hoge kosten 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. Zonder financiële bijdragen van de Rijksoverheid zijn deze tekorten niet op te brengen door gemeenten en provincies. Historisch gezien zijn er door de Rijksoverheid ook altijd forse bijdragen gedaan op momenten dat er veel woningen gebouwd moesten worden⁵.

De onrendabele toppen van woningbouwprojecten zijn onder te verdelen in publieke tekorten (een negatief resultaat voor de overheid) en onrendabele toppen van woningcorporaties en private tekorten (een negatief resultaat voor marktpartijen). Bij deze randvoorwaarde focussen we op de publieke tekorten van gemeenten en de onrendabele toppen van woningcorporaties.

Dekking van onrendabele toppen		Knelpunt raakt veel van de woningbouw substantieel, zowel op korte- als middellange- en lange termijn.
---------------------------------------	---	--

In de provincie Utrecht geldt een gemiddelde publieke onrendabele top van bijna € 15.000 per woning. Bij een overgrote meerderheid van de woningbouwprojecten is sprake van een onrendabele top. Met een resterende opgave van meer dan 60.000 woningen voor de periode van 2025 tot en met 2030 betekent dit dat er sprake is van een tekort van bijna 1 miljard euro. Naast de publieke onrendabele top is er ook vaak sprake van tekorten bij corporaties en marktpartijen. Tot en met 2034 hebben corporaties te maken met een tekort van zo'n 750 miljoen euro, willen zij de benodigde betaalbare woningen in de drie Utrechtse woondealregio's realiseren. Het bestaan van deze grote tekorten vormt een ernstige bedreiging voor de benodigde versnelling in de realisatie en kan in het ergste geval leiden tot het helemaal niet doorgaan van projecten.

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.

⁵ Zie bijvoorbeeld het essay van Heurkens et al., *Financiering van gebiedstransformatie* uit 2020. Gepubliceerd via het programma Stedelijke Transformatie.

Landelijk onderzoek uit 2024 ([Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland](#), Rebel Group, 30 augustus 2024) laat zien dat bij binnenstedelijke ontwikkelingen in 90% van de projecten sprake is van een (toerekenbare) publieke onrendabele top en dat voor de grootschalige woningbouwlocaties eigenlijk altijd zowel een toerekenbare als niet-toerekenbare onrendabele top geldt. Nagenoeg alle woningen die binnen de provincie Utrecht gebouwd worden zullen dus te maken hebben met een onrendabele top. De gemiddelde onrendabele top per woning in onze provincie is door Rebel Group berekend op €14.935,-. In totaal is de resterende woningbouwopgave in de woondealperiode nog 62.585 (2025 t/m 2030), wat neerkomt op een onrendabele top van bijna 1 miljard euro.

Deze woningen zullen in de periode tot en met 2030 gerealiseerd moeten worden om het woningtekort in te lopen en met elkaar te voldoen aan de woondealafspraken. Deze randvoorwaarde vraagt dus om oplossingen op de korte termijn, omdat anders de ambitie om het woningtekort in te lopen verder uit zicht verdwijnt.

Onrendabele toppen bij corporaties

Naast dekking van de publieke onrendabele toppen waar gemeenten mee te maken hebben, hebben ook corporaties uitdagingen bij de realisatie van de afspraken in de regionale woondeals. In december 2024 maakten woningcorporaties en gemeenten Nationale Prestatieafspraken met minister Keijzer over hun volkshuisvestelijk presteren. Vanuit de NPA is doorgerekend wat de financiële haalbaarheid is van de woningbouwopgave tot 2034 per regio⁶. Voor de provincie Utrecht geldt dat het grootste gedeelte van de opgave financieel haalbaar is. Voor onze regio's geldt hierbij het volgende: voor de regio's U10, Amersfoort en Foodvalley is voor de DAEB-opgave een investering van respectievelijk ongeveer € 7.5 miljard, € 2 miljard en € 1.9 miljard nodig en daarbij is er een tekort van respectievelijk ongeveer € 450 miljoen, € 275 miljoen en € 20 miljoen.

Daar bovenop werd bij de Voorjaarsnota van 2025 door het kabinet besloten om de huren te bevriezen. Hiermee ging 4 miljard aan investeringsruimte van de Utrechtse corporaties verloren, wat zou leiden tot 16.000 minder gebouwde woningen of 140.000 minder verduurzaamde woningen. De beslissing van de minister om de aangekondigde huurbevriezing ongedaan te maken werd door de provincie Utrecht zeer gewaardeerd. Ondanks het terugdraaien van de huurbevriezing blijft de financiële haalbaarheid van de NPA en de woondeals door corporaties onder druk staan.

3.1.1 Voorbeelden van projecten met het knelpunt onrendabele top

Zoals gezegd hebben vrijwel alle Utrechtse woningbouwprojecten te maken met onrendabele toppen. Soms zijn deze terug te voeren op enkele, duidelijk aanwijsbare oorzaken. Maar ook dikwijls zijn de tekorten in deze projecten terug te voeren op een complexe samenloop van onderliggende oorzaken als uitdagingen met betrekking tot mobiliteit, de woningbouwprogrammering of netcongestie. De **Utrechtse Regiopoorten** (woningbouwlocaties waar gewerkt wordt aan de integrale ontwikkeling rond OV-knooppunten) illustreren dit. Enerzijds bieden deze stationslocaties een unieke kans voor woningbouw op goed bereikbare locaties, wat de regionale kernen versterkt, de grote steden ontlast en bestaande infrastructuur beter benut. Anderzijds vragen deze Regiopoorten verschillende bovenplanse investeringen om deze stationslocaties te ontwikkelen, te verdichten en zorg te dragen voor een goede doorstroom van mobiliteit. Daar komt bij dat ook de binnenplanse tekorten leiden tot lastiger rond te rekenen businesscases.

⁶ Bron: Ortec Finance & ABF Research December 2024 <https://open.overheid.nl/documenten/69ef739d-9eag-42b5-9859-133cec56c4c8/file>

3.1.2 Zicht op oplossingen

Een deel van de publieke onrendabele toppen bij woningbouwprojecten kunnen weggenomen worden door financiële ondersteuning vanuit het Rijk. In de afgelopen jaren is dit reeds succesvol gedaan met de Woningbouwimpuls waarmee met een financiële bijdrage aan de voorkant diverse projecten mogelijk zijn gemaakt: in de afgelopen zes tranches is ongeveer 103 miljoen euro naar Utrechtse projecten gegaan waarmee ruim 25.000 woningen mogelijk zijn/worden gemaakt.

Ook het huidige kabinet zet financieel instrumentarium in om de woningbouwopgave te ondersteunen (zie [Kamerbrief](#) mei 2025). De Realisatiestimulans, Woningbouwimpuls, Woningbouw op Korte Termijn en Gebiedsbudget vormen een belangrijke sleutel in het versnellen van de woningbouwopgave in Nederland. Om deze middelen ten volste te kunnen benutten is het nodig aandacht te hebben voor de volgende zaken:

- Middelen ten behoeve van het oplossen van binnenplanse tekorten kunnen in de huidige regelingen niet gebruikt worden om bovenplanse investeringen te dekken die wel nodig zijn voor de ontwikkeling. Het is daarom aan te bevelen om stapeling van **regelingen voor binnenplanse en bovenplanse investeringen** mogelijk te maken. Op die manier kunnen de verschillende instrumenten elkaar versterken. We zijn dan ook blij om in de voorgenomen uitwerking van de Realisatiestimulans terug te lezen dat aan deze stapeling wordt gewerkt;
- Decentrale overheden houden steeds minder financiële ruimte over voor **cofinanciering**. Dit zou ertoe kunnen leiden dat afgezien wordt van het aanvragen van middelen, met als risico de verdere vertraging van de woningbouw.
- **Consistent beleid** waardoor stakeholders aan de voorkant voldoende zekerheid hebben over eventuele ondersteuning van het Rijk.

Om twee derde betaalbare woningbouw te kunnen realiseren, waarbinnen 30% sociale huur, is het essentieel om naast de publieke onrendabele toppen ook expliciet aandacht te hebben voor oplossingen voor onrendabele toppen bij woningcorporaties. De betaalbare woningbouwopgave is gebaat bij het **afschaffen van de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties**⁷. Dit zou een grote impuls kunnen betekenen voor de opgave. Met de aangekondigde versoepeling van Europese staatssteunregels is overigens al een positieve stap gezet om woningen in het betaalbare segment beter te kunnen ondersteunen.

Tot slot: hoewel de term onrendabele top doet vermoeden dat deze volledig op te lossen zijn met financiële middelen, vergen de onderliggende oorzaken van de onrendabele toppen daarnaast vaak andere oplossingen. Deze rapportage belicht in de volgende hoofdstukken enkele oplossingsrichtingen voor de randvoorwaarden netcongestie, stikstof, ambtelijke capaciteitstekorten en mobiliteit.

⁷ Bron: Uitvoeringsagenda Wonen 29 februari 2024 Aedes, IPO, VNG en anderen
<https://aedes.nl/media/document/uitvoeringsagenda-wonen>

3.2 Stikstofruimte voor woningen

De Nederlandse stikstofregels zijn bedoeld om de natuur in ons land in stand te houden maar vormen ook een beperkende factor voor de woningbouw. Als er woningen gebouwd gaan worden binnen 25 kilometer van een Natura2000-gebied, is veelal een stikstofvergunning nodig. Deze regels zijn sinds begin 2024 opgenomen in de Omgevingswet en gaan terug op de Wet natuurbescherming, waaronder provincies bevoegd gezag zijn.

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

Het wordt voor provincies steeds lastiger 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 voorkomen⁸. Het gevolg is dat de rechter noodgedwongen steeds meer wegen voor vergunningverlening afsnijdt 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		Knelpunt raakt veel van de woningbouw substantieel op korte termijn.
-------------------------------------	--	--

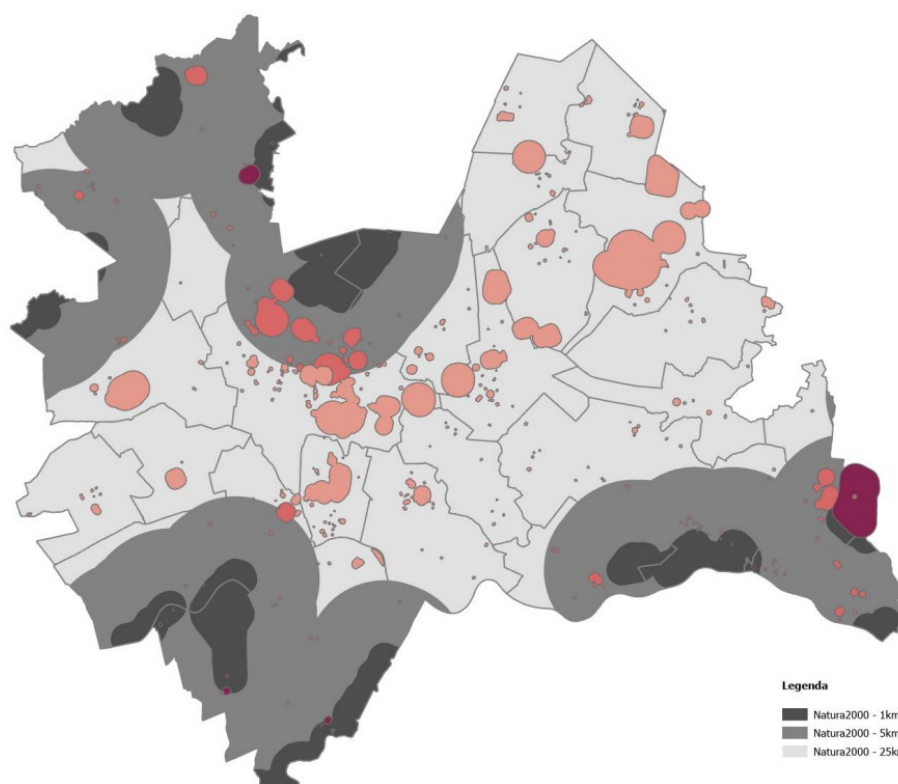
Binnen de provincie Utrecht liggen diverse Natura 2000-gebieden. Het is (nog) niet exact duidelijk in hoeverre woningbouwplannen in de omgeving van de stikstofgevoelige natuur geraakt worden. Wanneer alle woningbouwplannen die in- of binnen een bufferzone van 5 kilometer rondom stikstofgevoelige natuur vallen geteld worden, gaat het om ruim 23.000 woningen die mogelijk geraakt worden door de stikstofproblematiek. Dit is 30% van de totale plancapaciteit.

3.2.1 Impact van de randvoorwaarde

Stikstofproblematiek raakt woningbouwplannen rond Natura 2000-gebieden die zowel in de provincie zelf als daarbuiten liggen (bijvoorbeeld de Veluwe in Gelderland). De meeste stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden bevinden zich aan de randen van de provinciegrenzen. Om te bepalen hoeveel woningen mogelijk geraakt worden door stikstofproblematiek hebben we drie bufferzones rondom deze gebieden getekend en alle woningbouwplannen die hiermee overlappen opgeteld. Het gaat om zones van 1 kilometer, 5 kilometer en 25 kilometer. Van de 76.000 woningen die in de planning staan tot en met 2030 in de planregistratie van de provincie Utrecht vallen alle plannen in de 25 kilometer bufferzone, ruim 23.000 woningen vallen in de 5 kilometer bufferzone en ruim 4.000 woningen vallen in de 1 kilometer bufferzone.

⁸ 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.

Figuur 1: Bufferszones van 1, 5 en 25 kilometer rondom stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de provincie Utrecht



De kaart in figuur 1 is gebruikt om een schatting te maken van hoeveel woningbouwplannen (rood op de kaart) mogelijk geraakt worden door stikstofbeperkingen omdat zij in (de buurt van) stikstofgevoelige Natura2000-gebieden (binnen de donkergrijze gebieden op de kaart) liggen. De uitgevoerde exercitie is nadrukkelijk een schatting van de omvang van het probleem: een uitdaging van het in beeld brengen van deze randvoorwaarde is dat deze randvoorwaarde zich op projectniveau voordoet. Ook projecten die verder van de natuurgebieden afliggen en dus buiten de getekende buffers liggen kunnen door stikstof in de knel komen.

3.2.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Ruimtekwartier	Stichtse Vecht	2.500
Het Ambacht	Veenendaal	1e deelgebied (de Nijverheid): 250 woningen. Totaal: 2000 - 2400 woningen.


3.2.3 Zicht op oplossingen

Hoewel het stikstofprobleem complex is, zijn er oplossingen denkbaar om te voorkomen dat de woningbouw stil komt te liggen. Wij dragen er drie aan, elk gericht op een andere oplossingsrichting:

- **Integrale aanpak van Rijk en provincies voor het terugdringen van de stikstofuitstoot:** het grondig aanpakken van het stikstofprobleem door uitstoot door landbouw, verkeer en industrie terug te dringen is noodzakelijk voor de instandhouding van de Nederlandse natuur én de meest effectieve manier om woningbouwprojecten door te kunnen laten gaan. Provincie Utrecht zet zich in om stikstofuitstoot te reduceren via het UPLG. Het Rijk heeft in het verleden via het NPLG eenzelfde werkwijze nagestreefd. Om de internationale doelen voor natuur, water en klimaat en de provinciale woningbouwdoelen mogelijk te maken, is een integrale aanpak vanuit het Rijk essentieel.
- **Stikstofreductie binnen het woningbouwproject:** door de bouw te elektrificeren, gebruik te maken van industriële bouw en in het algemeen in te zetten op toekomstbestendige bouw voorkomen we stikstofuitstoot in zowel de bouw- als gebruiksfase van woningen.
- **Aanpassen stikstofregels:** voor woningbouwprojecten zou het helpend zijn als het Rijk de ondergrens voor woningbouwprojecten naar 1 mol zou kunnen brengen, op voorwaarde van een *tijdelijke* uitstoot. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een termijn van maximaal 3 jaar (grondgebonden woningen kennen een periode van start bouw tot oplevering van ongeveer een jaar, meergezinswoningen van ongeveer 2 jaar).

3.3 Oplossingen voor netcongestie

De vraag naar elektriciteit en de opwek van duurzame energie/elektriciteit is in de provincie Utrecht enorm gegroeid in de afgelopen jaren. Het huidige stroomnetwerk loopt daardoor tegen zijn grenzen aan en het uitbreiden van de netcapaciteit kost tijd en raakt de woningbouw in de gehele provincie. Als er niet tijdig oplossingen komen, bestaat het risico dat nieuwe woningen in de toekomst niet meer aangesloten kunnen worden op het elektriciteitsnetwerk zoals op dit moment al het geval is met bedrijven. Hoewel er nog geen stop op zogenoemd kleinverbruik (huishoudens) is afgekondigd voor de provincie, raakt ook de stop op grootverbruikers nu al woningbouwprojecten: wanneer noodzakelijke voorzieningen als scholen, supermarkten en gemeenschappelijke warmtevoorzieningen niet aangesloten kunnen worden heeft dit impact op de gehele gebiedsontwikkeling.

Netcongestie		Knelpunt raakt veel van de woningbouw substantieel, zowel op korte-, middellange- als lange termijn.
---------------------	--	--

Netcongestie vormt een groot knelpunt in de woningbouwopgave van de provincie Utrecht. Het probleem speelt op alle ruimtelijke schaalniveaus en zowel op korte als middellange en lange termijn. Momenteel zijn al diverse projecten vertraagd. Een geveesde afkondiging van een stop op kleinverbruik in de toekomst zou desastreuze gevolgen hebben voor de realisatie van woningen: er kunnen dan géén nieuwe woningen gebouwd worden. Investerings in het elektriciteitsnet zijn daarom van groot belang. In de tussentijd zet de provincie Utrecht in op netbewust bouwen om woningbouwprojecten die anders niet gerealiseerd zouden worden, toch doorgang te kunnen laten vinden.

3.3.1 Impact van de randvoorwaarde

De impact van netcongestie op de woningbouwopgave van de provincie is op dit moment al voelbaar: projecten moeten alles uit de kast trekken om hun grootverbruikaansluitingen nog te krijgen en zo het project te kunnen laten starten. In het geval er ook netcongestie wordt afgekondigd op kleinverbruik zijn de gevolgen enorm. Het stroomnet is een stelsel van met elkaar verbonden vaten: congestie op het net is daarom niet alleen op lokaal niveau, maar op provinciaal (en provincie-overstijgend) niveau van toepassing. Netcongestie is dus een onderwerp dat op alle ruimtelijke schaalniveaus speelt. Daarnaast speelt het onderwerp zowel op korte-, als middellange- en lange termijn.

Wanneer congestie voor kleinverbruik wordt afgekondigd **raakt dit (nagenoeg) alle nieuwbouwprojecten** in de provincie. Het maken van een exacte inschatting van het aantal woningbouwplannen dat hierdoor geen doorgang kan vinden is complex: wanneer een stop op kleinverbruikaansluitingen ingaat, zal een deel van de nog op te leveren projecten reeds verzekerd zijn van een aansluiting. Wanneer vanaf 2026 of 2027 geen nieuwe aansluitingen meer worden gedaan, kunnen er **geen nieuwe woningen** in de provincie Utrecht gebouwd worden. Dit betekent een **rem op zo'n 42.500-52.500 woningen**⁹.

⁹ Uitgaande van een plancapaciteit tussen de 55.432 (2027 t/m 2030) en 68.175 (2026 t/m 2030) woningen), min 30% planuitval door andere redenen.

3.3.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Samen met netbeheerder Stedin, gemeenten en marktpartijen onderzoekt de provincie Utrecht slimme oplossingen binnen nieuwbouwprojecten die tegen netcongestie aan lopen. In de tabel hieronder zijn een aantal van deze woningbouwprojecten uitgelicht. Deze zogenaemde 'koploperprojecten' zetten allemaal innovatieve oplossingen in om de netbelasting zo laag mogelijk te houden. Zij testen daarbij welke vraagstukken er spelen, wat wel en niet werkt en wat de randvoorwaarden zijn voor een succesvolle uitvoering van de oplossingsrichtingen.

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Cartesiusweg (Korte termijn)	Utrecht	Fase 2 (eind 2025/begin 2026): 653 woningen. Totaal: 2.530 woningen
De Nieuwe Stad (Korte termijn)	Amersfoort	133 woningen
Het Ambacht (Middellange termijn)	Veenendaal	1e deelgebied (de Nijverheid): 250 woningen. Totaal: 2.000 – 2.400 woningen.
Dalweg (Middellange termijn)	Soest	200 woningen
Spoorzone (Lange termijn)	Bilthoven	500 – 1.000 woningen

Eén van de koploperprojecten is het woningbouwproject Cartesiusweg. De onzekerheid rondom netcongestie heeft voor veel vertraging gezorgd: het was lange tijd onzeker of er een WKO-systeem voor het hele gebied kon worden aangesloten op het net (hier is inmiddels een uitzondering voor gemaakt) en het is nog onzeker op welke manier voorzieningen binnen de wijk kunnen worden aangesloten op het net. Deze voorzieningen zijn nodig om de businesscase rond te krijgen. Daarbij is het voor Cartesiusweg momenteel nog onzeker of de opgeleverde woningen daadwerkelijk een aansluiting krijgen als er ook een wachtrij voor kleinverbruikaansluitingen komt.

3.3.3 Zicht op oplossingen

De provincie Utrecht zet zich volop in om voorsortierend op congestie oplossingen uit te werken. Zo werken we op dit moment aan handreikingen om gemeenten en ontwikkelaars te stimuleren om anders om te gaan met het stroomnet in de woningbouw. De zogenaamde *netbewuste nieuwbouw* wordt via de hierboven genoemde koploperprojecten getest om te zien wat werkt en wat niet werkt. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt in de Woontop van december 2024 en deze worden samen met de verschillende koepels uitgewerkt. Hieronder valt ook een *experimenteerstatus* om netbewust bouwen mogelijk te maken.

Structurele oplossingen nodig van het Rijk

Terwijl het stroomnet versterkt wordt kunnen we met netbewust bouwen ervoor zorgen dat gebouwen minder energie verbruiken, slimmer omgaan met beschikbare stroom en beter aansluiten op duurzame energiebronnen. Deze randvoorwaarde vraagt daarnaast vooral om grote, structurele investeringen in het elektriciteitsnet. Wanneer deze investeringen door Tennet en de lokale netbeheerders vertragen, zullen we ondanks alle oplossingen in het stroomverbruik tegen congestie en dus een bouwstop aanlopen. De huidige onzekerheid of kleinverbruikaansluitingen in de komende jaren op een wachtlijst komen, is nu dermate groot dat partijen twijfelen over het wel of niet investeren in projecten. Een duidelijk standpunt van zowel het ministerie van VRO als KGG over wat er wel en niet kan in de komende vijf tot zes jaar is daarom zeer gewenst.

3.4 Financiering ambtelijke capaciteit

Een groeiend knelpunt bij woningbouw zit in de uitvoering: er is een kwantitatief en kwalitatief tekort aan ambtelijke capaciteit om woningbouwplannen tot ontwikkeling en uitvoering te brengen. Gemeenten komen handen tekort voor de planvorming, procesbegeleiding en vergunningverlening.

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

Ook 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. 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 Bestuur¹⁰.

Financiering ambtelijke capaciteit		Knelpunt raakt veel van de woningbouw substantieel, zowel op korte-, middellange- als lange termijn.
---	--	--

Het tekort aan ambtelijke capaciteit in de provincie Utrecht is groot: tekorten doen zich voor bij zowel kleine als grote gemeenten en werken door in alle verschillende woningbouwprojecten. Met de flexpool is in de provincie Utrecht in de afgelopen jaren ambtelijke capaciteit ingehuurd ten behoeve van de bouw van meer dan 55.000 woningen en wordt via kennis- en adviespools gewerkt aan de kwalitatieve tekorten. Door een verder groeiende woningbouwopgave en een blijvend krappe arbeidsmarkt is dit knelpunt nog niet opgelost.

3.4.1 Impact van de randvoorwaarde

Deze randvoorwaarde is lastig toe te spitsen op een specifiek ruimtelijk schaalniveau. Gemeenten zullen namelijk een afweging moeten maken tussen projecten op het moment dat zij een capaciteitstekort hebben. Om een indruk te krijgen van hoe gemeenten doorgaans deze afweging maken, hebben we de flexpoolaanvragen van de afgelopen jaren onderzocht. Hier kwam geen duidelijk patroon in naar voren. We zien aanvragen door bijna alle Utrechtse gemeenten, zowel groot als klein, en van projecten voor 25 tot honderden woningen. Ambtelijke capaciteitstekorten zijn dus niet te koppelen aan een specifiek soort projecten.

Om daarnaast een inschatting te maken van hoeveel projecten hinder ondervinden van ambtelijke capaciteitstekorten hebben we een blik geworpen op de in de afgelopen jaren verleende subsidies voor het inhuren van ambtelijke capaciteit. In totaal is vanaf 2023 ruim 5 miljoen euro aan subsidie verleend (of gaat nog verleend worden) om bij te dragen aan het versnellen van de realisatie van bijna

¹⁰ 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.

55.000 woningen in de provincie Utrecht. De randvoorwaarde is dus te koppelen aan een meerderheid van de woningbouw in de provincie Utrecht.

3.4.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Zoals hierboven geïllustreerd, werkt het tekort aan ambtelijke capaciteit door in de hele ambtelijke organisatie en worden op basis van de beschikbare capaciteit afwegingen gemaakt voor de inzet op projecten. Hoewel flexpoolaanvragen gekoppeld worden aan woningbouwprojecten, zijn ze niet inherent aan een bepaald project: voor een gemeente met een capaciteitstekort maakt het kortgezegd niet uit of een subsidieaanvraag voor project X of Y gedaan wordt, als het tekort maar opgelost wordt.

3.4.3 Zicht op oplossingen

De conclusie van deze randvoorwaarde is kortgezegd: alle gemeenten hebben structurele tekorten. Dit vraagt dan ook om een **structurele aanpak** van het tekort ten behoeve van de woningbouwopgave. Waar dat lastig blijkt, kunnen tijdelijke maatregelen de druk op de korte termijn verlichten.

Eén van die manieren om tekorten bij gemeenten op korte termijn aan te pakken was (en is, voor de projecten waar inzet nu nog plaatsvindt) de **flexpool** van het Rijk die gemeenten bij de provincie konden aanvragen. De flexpool zoals we die kennen verdwijnt echter en keert in aangepaste vorm terug in de realisatiestimulans. In de voorlopige uitwerking van de realisatiestimulans blijkt dat de opslag voor ambtelijke capaciteit enkel beschikbaar is voor capaciteit die ingezet wordt in NPLV-gebieden. Dit betreuren wij, omdat het probleem rond ambtelijke capaciteit door de hele woningbouwopgave loopt. Met name kleine gemeenten (doorgaans geen NPLV) dreigen hier de dupe van te worden.

De provincie Utrecht zet zich, om dit gat op te vangen, in om de flexpoolregeling zonder het Rijk voort te zetten voor haar gemeenten. Daarnaast werkt de provincie op dit moment aan een **adviespool** van externe experts en projectleiders die gemeenten kunnen ondersteunen bij woningbouwprojecten. Met oog op het naderende ravijnjaar bij gemeenten is de intentie dat deze adviespool voor 100% door de provincie Utrecht wordt bekostigd.

Een wenselijke ontwikkeling vanuit het Rijk zou zijn om gemeenten en provincies structureel te ondersteunen bij dit knelpunt. Afgelopen jaren heeft provincie Utrecht (net als veel andere provincies) stappen gezet, zoals hierboven aangeven, maar dit zijn geen structurele oplossingen voor het capaciteitstekort. Het Rijk zou op korte termijn de ondersteuningsstructuren van de provincies verder kunnen ondersteunen met extra financiering of eigen adviespools. Ook zou het Rijk voor de kwalitatieve capaciteitstekorten kunnen investeren in laagdrempelige trainingen, cursussen en opleidingen. Op de lange termijn zullen we als overheden met elkaar moeten onderzoeken hoe we kunnen inzetten op overheidslagen die weer zelfstandig kunnen functioneren zonder bijzondere steunmaatregelen. De provincie Utrecht is zeer bereid om hier ook een rol in te pakken.

3.5 Mobiliteit

De provincie Utrecht is een aantrekkelijke regio waar veel mensen willen wonen en werken. Deze groei heeft gevolgen voor de mobiliteit. Dagelijks wordt in Utrecht zeer intensief gebruik gemaakt van de weg en het spoor. En het wordt nog drukker op fietspaden, wegen en in het openbaar vervoer. Momenteel gebruiken jaarlijks ongeveer 88 miljoen reizigers het station Utrecht CS en naar verwachting neemt dit toe tot ongeveer 100 miljoen reizigers in 2030. Ook op de rijks- en provinciale wegen in de provincie Utrecht is het druk en is geen resterende capaciteit beschikbaar voor groei van automobilititeit.

De voorziene groei van het aantal inwoners en arbeidsplaatsen vraagt om forse investeringen in mobiliteit. Het gaat daarbij om zowel lokale mobiliteit als om regionale en bovenregionale mobiliteitsoplossingen: om tot realisatie van woningen te komen is aansluiting van een woongebied op de bestaande infrastructuur en openbaar vervoerssystemen essentieel. Om de bereikbaarheid en leefbaarheid van de regio op orde te houden zullen alleen al door de autonome groei van de mobiliteit passende bovenregionale mobiliteitsmaatregelen nodig zijn. Het toevoegen van tienduizenden woningen in de komende jaren in de regio vergroot deze vraag. Dit vraagt forse inzet van gemeenten, provincie en het Rijk.

Mobiliteit		Knelpunt raakt veel van de woningbouw substantieel, zowel op korte-, middellange- als lange termijn.
-------------------	--	--

Mobiliteit vormt een grote uitdaging in de woningbouwopgave van de provincie Utrecht. Het knelpunt speelt op alle ruimtelijke schaalniveaus en zowel op korte als middellange en lange termijn. Het toevoegen van tienduizenden woningen in de komende jaren leidt tot meer drukte op het wegennet, in het openbaar vervoer en op de fietspaden. Omdat Utrecht in het hart van Nederland ligt, is het functioneren van het Utrechtse wegen- en spoornetwerk van nationaal belang. De groei van het aantal inwoners moet daarom gecombineerd worden met maatregelen om de groei van automobilititeit te beperken én investeringen in de capaciteit van alle netwerken. Wanneer deze investeringen uitblijven ontstaan grote bereikbaarheidsknelpunten, met een nationale impact.

3.5.1 Impact van de randvoorwaarde

De impact van mobiliteit op de woningbouwopgave in Utrecht is groot. Wonen en mobiliteit gaan namelijk hand in hand. De bouw van tienduizenden woningen in de provincie Utrecht in de komende jaren vraagt daarom om serieuze investeringen in mobiliteitsoplossingen en een stevige inzet op de mobiliteitstransitie. Tegelijkertijd is het ingewikkeld om de exacte impact van mobiliteit op de woningbouw in de provincie te kwantificeren: ingrepen zijn benodigd op verschillende ruimtelijke schaalniveaus en de urgentie hiervoor doet zich voor op zowel korte als middellange en lange termijn. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat de randvoorwaarde op dit moment al een vertragende factor is of dreigt te worden bij diverse woningbouwprojecten in de provincie die essentieel zijn om aan onze woningbouwopgave te voldoen.

De afgelopen jaren zijn diverse afspraken gemaakt tussen Rijk en regio over mobiliteitsmaatregelen in het kader van de versnelling van woningbouw en de realisatie van grootschalige woningbouwlocaties in Utrecht en Amersfoort in het kader van NOVEX. De pauzering van MIRT-projecten als knooppunt Hoevelaken en de NRU vormt een risico bij het realiseren van grootschalige woningbouwontwikkelingen. Deze projecten zijn altijd uitgangspunt geweest bij het onderbouwen van de woningbouwlocaties tot 2030.

In de afgelopen jaren heeft het Rijk onder de titel Versnellingsafspraken voor € 163 miljoen aan Rijksbedragen richting een aantal Utrechtse gemeenten toegekend waarmee 30.500 woningen tot en met 2030 versneld kunnen worden. Bij deze projecten is sprake geweest van cofinanciering waarbij de Provincie Utrecht voor € 10.4 miljoen heeft geïnvesteerd ten behoeve van de snellere realisatie van 15.311 woningen. Dit soort mobiliteitsinvesteringen zijn van essentieel belang voor grote delen van de woningbouwopgave.

3.5.2 Voorbeelden van projecten met dit knelpunt

Projecten die op dit moment tegen dit knelpunt aanlopen zijn projecten die zowel op korte termijn als lange termijn tot realisatie komen, denk hierbij aan onderstaande projecten:

Woningbouwproject	Gemeente	Aantal woningen
Kersenweide	Bunnik	1.200
Vathorst Bovenduist	Amersfoort	3.300
Groot Merwede	Utrecht	75.000

Vathorst Bovenduist is een ontwikkeling waarbij investeringen in alle modaliteiten harde randvoorwaarden zijn. Bij de ontwikkeling van Vathorst Bovenduist is gekozen voor een (hoog)stedelijk mobiliteitsprofiel met relatief weinig ruimte voor de auto. Investerings in bereikbaarheid per fiets en HOV zijn harde randvoorwaarden waar afspraken over zijn gemaakt. De ontsluiting op het wegennet is ook een harde randvoorwaarde bij de ontwikkeling van Vathorst Bovenduist. De ontsluitingsweg Vathorst Bovenduist richting de N199 ter hoogte van de aansluiting Bunschoten is noodzakelijk om de bereikbaarheid van de wijk te borgen. Op bovenregionaal niveau is de realisatie van project Knooppunt Hoevelaken een vereiste voor het borgen van de werking van het verkeerssysteem rondom de A1 gegeven de woningbouwontwikkeling in Amersfoort Noord.

De realisatie van de Merwedelijn en de doortrekking daarvan naar Rijnenburg is een harde randvoorwaarde voor de realisatie van Groot Merwede. Dit gebied omslaat een deel van de Merwede Kanaalzone, de A12-zone, een deel van Nieuwegein en de ontwikkeling van Rijnenburg. Het beoogde hoogstedelijke mobiliteitsprofiel met beperkt autogebruik in dit gebied is noodzakelijk omdat het wegennet rondom Rijnenburg (A12 en A2) inclusief de aansluitingen met provinciale wegen, verzadigd zijn. Ondanks het sturen op beperkt autogebruik blijven ook in dit gebied investeringen in de ontsluiting op het onderliggende hoofdwegennet randvoorwaardelijk.

3.5.3 Zicht op oplossingen

Oplossingen om invulling te geven aan de randvoorwaarde mobiliteit zijn tweeledig: enerzijds liggen oplossingen in blijvende en intensieve inzet op de **mobiliteitstransitie**, anderzijds in het doen van de benodigde **investeringen in bestaande en nieuwe infrastructuur** en de exploitatie van het openbaar vervoer.

Binnen de provincie Utrecht wordt al veel gedaan als het gaat om de mobiliteitstransitie. De provincie hanteert bijvoorbeeld als verstedelijkingsprincipe om zo veel mogelijk binnenstedelijk en bij bestaande OV-knooppunten te bouwen. Door woningbouwontwikkelingen zo veel mogelijk in nabijheid van bestaande stedelijke voorzieningen te realiseren en aan te sluiten op bestaande mobiliteitsnetwerken, maken we gebruik van de mogelijkheden die er zijn om bestaande voorzieningen, wegen, sporen en fietspaden intensiever te gebruiken. De stedelijke verdichting die hiervoor nodig is vraagt om een mobiliteitstransitie waarbij de prioriteit uitgaat naar lopen, fietsen, OV en deelmobiliteit. Dit is noodzakelijk om de parkeerbehoefte in openbare ruimte te kunnen

beperken en het bestaande wegennet optimaal te benutten. Gemeenten spelen een grote rol in het faciliteren hiervan.

Maar slim gebruik maken van de bestaande infrastructuur alleen is niet voldoende. Bereikbaarheid zal altijd multimodaal op orde moeten zijn. Juist bij ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied, met name rondom knopen, zijn eenvoudige infrastructurele oplossingen vaak niet beschikbaar. Investerings in het stedelijk gebied zijn complex en daarmee ook kostbaar, maar essentieel voor de Utrechtse en nationale bereikbaarheid. De beschikbaarheid van voldoende middelen voor passende oplossingen in het stedelijk gebied is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor de realisatie van woningbouw. De middelen die hiervoor vrij zijn gemaakt door het ministerie van IenW zijn daarbij hard nodig, juist voor de provincie in het hart van het land.

4. Conclusies

4.1 Uitkomsten inventarisatie

Een meerderheid van de Utrechtse woningbouwprojecten heeft te maken met één of meerdere randvoorwaarden. We zien daarbij dat de randvoorwaarden onrendabele toppen, netcongestie en mobiliteit op 'rood' staan. Ze spelen bij een groot deel van de projecten en niet alleen op de korte termijn maar ook op de middellange en lange termijn. Stikstof en ambtelijke capaciteit zijn op dit moment nog problemen waar vooral op de korte termijn tegenaan gelopen wordt en waarvan minder eenduidig nu te zeggen valt welke projecten daar tegenaan lopen. Al deze randvoorwaarden vormen een acute bedreiging voor de woningbouwopgave. Deze randvoorwaarden zijn dan ook niet voor niets uitgekozen; dit zijn de meest knellende randvoorwaarden. Tegelijk zijn er veel meer randvoorwaarden, zoals drinkwater, bodem en water sturend en leefbaarheid die (in mindere mate) knellend zijn op de woningbouwopgave.

4.2 Samenhang en raakvlakken

We zien dat veel projecten te maken hebben met meer dan één randvoorwaarde: projecten lopen tegen meervoudige uitdagingen aan die in een complex samenspel de voortgang van de realisatie bedreigen. Randvoorwaarden raken elkaar en maken met elkaar een ingewikkelde puzzel. Zo zorgt de toenemende complexiteit van projecten door randvoorwaarden voor een groeiende behoefte aan ambtelijke capaciteit. En een randvoorwaarde als onrendabele toppen is vaak terug te voeren op onderliggende, andere randvoorwaarden. Concreet zien we deze samenhang van randvoorwaarden terug bij de Utrechtse regiopoorten. Dit zijn strategische locaties voor verstedelijking, omdat het zoveel mogelijk gebruik maakt van de bestaande (OV-) infrastructuur. Tegelijkertijd zijn dit complexe gebieden waardoor er weer onrendabele toppen ontstaan.

4.3 Zicht op oplossingen

Door de woondeal-partners wordt op vele fronten hard gewerkt en meegedacht om tot uitvoering van de woningbouwplannen te komen. Zo zijn we blij dat de huurbevrozing door de minister ongedaan is gemaakt, dat de Raad van State procedures rond woningbouwprojecten versneld behandelt, maar ook dat er al investeringen via Wbi's, flexpools en Versnellingsafspraken worden gedaan. Ook de inzet van het Expertteam Woningbouw van de RVO wordt zeer gewaardeerd. Tegelijk zijn dit vaak tijdelijke maatregelen en is het lastig om hier structureel beleid op te voeren of structurele ondersteuning mee te regelen. Los van dat de financiële ondersteuning lang niet altijd voldoende en/of structureel is om significante stappen te zetten met elkaar, vragen een aantal randvoorwaarden ook om (consistent) beleid en regels. Stikstof en netcongestie vragen om duidelijke wet- en regelgeving en structureel beleid, zodat woondealpartners hiermee aan de slag kunnen voor de woningbouwopgave. Het Rijk laat op een aantal dossiers zien hard te werken ten behoeve van de grote woningbouwopgave, maar de vervolgstap is om met structurele financiering, beleid en wet- en regelgeving een meer betrouwbare partner te worden waar de woningbouw bij gebaat is.

4.4 Realisatie woondeals

Bij het sluiten van de woondeals is in de provincie Utrecht altijd uitgegaan van realistische plannen. De afgesproken aantallen zijn dan ook een optelsom van alle gemeentelijke plannen die er zijn, getoetst op realiteit en provinciaal beleid. Tegelijk is het voor het daadwerkelijk realiseren van deze plannen van belang dat er voldoende invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden. Hier is vanaf het begin van de woondeals aandacht voor geweest, met als uitgangspunt dat voldoende invulling ertoe zou leiden dat de afgesproken aantallen worden gerealiseerd.

In de afgelopen jaren zijn de ambities steeds verder af komen te staan van de realisatiecijfers. Zo worden de ambities steeds meer tot een papieren werkelijkheid. Tegelijk is het antwoord niet om de ambities naar beneden bij te stellen: er ligt nu eenmaal een grote opgave. We zullen met elkaar moeten kijken naar de vraag 'hoe dan wel?' Daar hebben we alle woondealpartners voor nodig.

Als Provincie Utrecht hebben we, zoals gezegd, altijd ingezet op realistische woondeals die zijn gebaseerd op concrete plannen. Deze plannen blijven door diverse, vaak oplosbare knelpunten nu op de plank liggen. Met dit rapport hebben we een poging gedaan om, op hoofdlijnen, inzicht te geven in de stand van zaken en mogelijke oplossingsrichtingen. We hopen dat met dit rapport de (landelijke) discussie over deze belangrijke randvoorwaarden meer belang krijgt.