RAPPORT

Financieel totaalbeeld woningbouwopgave tot en met 2035

Uitwerking voor de Woontop

Definitief rapport 04/12/2025
Opdrachtgever: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

REBEL

Vooraf

Voor de vorige Woontop is er door Rebel en Stadkwadraat in samenwerking met de Woontoppartners een Feitenrelaas opgesteld. Het Feitenrelaas had tot doel om de financiële haalbaarheid van de woningbouwopgave te toetsen. Op basis van het Feitenrelaas is gezamenlijk door alle Woontoppartijen de conclusie getrokken dat de beschikbare middelen voor de komende vijf jaar grotendeels toereikend zijn om de meest directe kosten te dekken. Hier hoort wel de voorwaarde bij dat gemeenten 50% cofinancieren.

In aanvulling op de Woontopafspraak uit 2024 hebben we de publieke tekorten bij woningbouw tot en met 2035 in beeld gebracht. Daarnaast gaan we in op de PM-posten, zoals die vorig jaar zijn benoemd. Samen geeft dit een completer beeld van de financiële opgave die samenhangt met de doelstelling van 100.000 woningen per jaar en de tweederde betaalbaarheidsdoelstelling.

Dit rapport is tot stand gekomen in nauw overleg met de Woontoppartners Neprom, Aedes, IVBN, Bouwend Nederland, Woningbouwers.nl, NVM, VNG, IPO en het ministerie van VRO. Zij hebben actief meegewerkt aan de inhoud van dit rapport. Wij willen de partijen hiervoor bedanken. De adviezen in dit rapport komen voor rekening van Rebel.

Inhoudsopgave

Vraag, aanpak en bevindingen	04
De publieke onrendabele top	13
Kritische randvoorwaarden nu	19
Kritische randvoorwaarden op termijn	24
Sociaal-maatschappelijke opgaven	29
Verantwoording	36
Bijlagen	39

HOOFDSTUK 1

Vraag, aanpak en bevindingen

Aanleiding en vraag

De woningbouwopgave bedraagt de komende jaren 100.000 woningen per jaar

De woningbouwopgave in ons land is groot. In het hoofdlijnenakkoord en het daaropvolgende regeerprogramma is afgesproken om de komende jaren 100.000 woningen per jaar te bouwen, waarvan twee derde betaalbaar. Het kabinet Schoof heeft middelen beschikbaar gesteld voor de woningbouwopgave tot en met 2030. Ook na 2030 is er een ambitieuze bouwopgave, waar partijen nu al mee aan de slag zijn. Dit vraagt om een stabiel, berekenbaar en toekomstbestendig investeringsklimaat waarin corporaties, gemeenten, beleggers en bouwers vertrouwen hebben om te investeren. Tegelijkertijd bestaan er onzekerheden omdat er een aantal opgaven zijn die randvoorwaardelijk zijn of relatie hebben met het realiseren van de woningbouwambities, maar nog niet gedekt zijn.

Vul het feitenrelaas voor de Woontop aan en breng de financiële opgave voor de woningbouw in Nederland in kaart

In het kader van de komende kabinetsformatie en de tweede Woontop op 8 december 2025 heeft u ons gevraagd u te ondersteunen bij het inzichtelijk maken van de publieke financiële opgave voor de periode 2030 tot en met 2035. Ook heeft u gevraagd om een aanvulling te maken op ons eerder gemaakt Feitenrelaas[1]. U vraagt om het voortbouwen op de eerder door ons berekende onrendabele top voor heel Nederland[2]. Het gaat hierbij om een check op mogelijk benodigde kosten en opbrengsten c.q. het saldo daarvan (PORT), het doortrekken van de termijn naar de periode tot en met 2035 en het aanvullen van de dekking (inclusief de via het regeerprogramma van het huidige demissionaire kabinet beschikbaar gekomen middelen). U wilt ook een beeld wat de impact is van de onzekerheden die relatie hebben of randvoorwaardelijk zijn voor de woningbouw (de PM-posten in het Feitenrelaas 2024). Het gaat hierbij niet om het maken van berekeningen van de meerkosten van deze maatregelen, maar om een inschatting wat de impact is op de woningbouwopgave in termen van aantallen (niet gebouwde) woningen. Tot slot vraagt u om een beleidsadvies hoe de diverse vraagstukken verder te brengen.

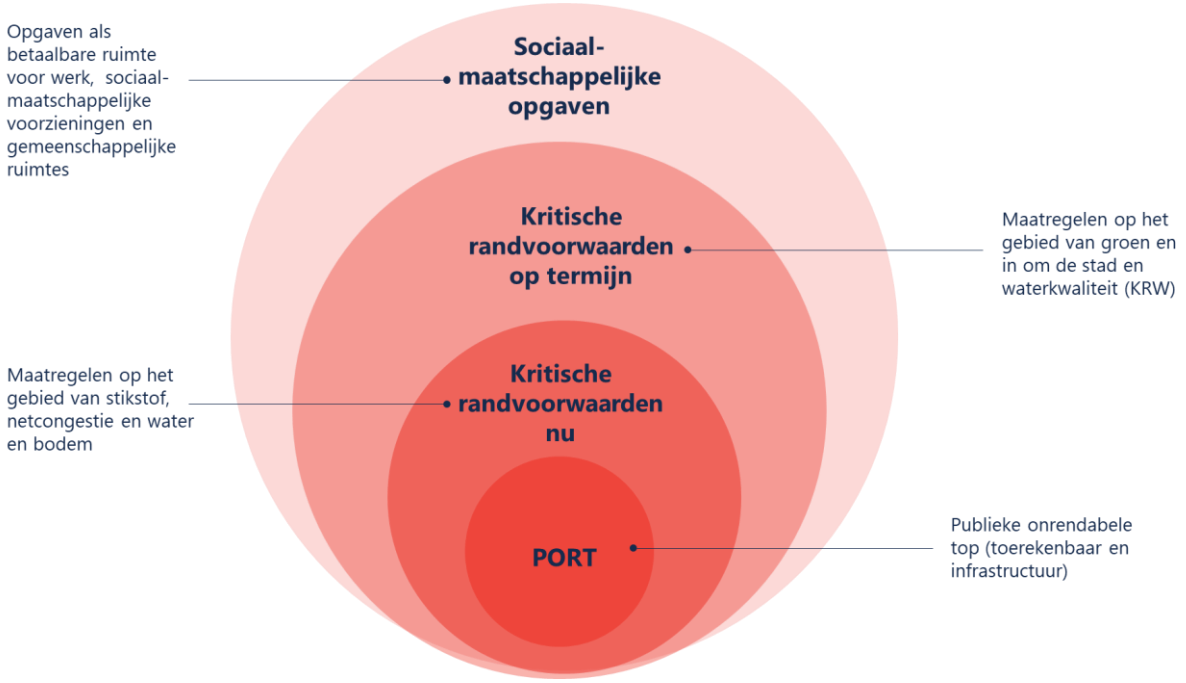
[1] Feitenrelaas investerings-opgave nieuwbouw tot 2030 t.b.v. Woontop
[2] Rapportage 'Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland' | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland

Onze aanpak

Figuur 1 hiernaast schetst de onderdelen van de financiële opgave. Het betreft de publieke onrendabele top van de gebiedsontwikkelingen nodig voor woningbouw en de bijkomende opgaven. Het gaat dan om het realiseren de kritische randvoorwaarden nu en op termijn en de sociaalmaatschappelijk opgave die onderdeel zijn van de gebiedsontwikkeling**.**

- De publieke financiële woningbouwopgave (**PORT**) passen we op een aantal punten aan (e.g. doortrekken termijn tot en met 2035, check op indexatie van de kosten en opbrengsten en het verwerken van de beschikbaar gekomen dekking). Het gaat hierbij specifiek om de toerekenbare PORT en de niet-toerekenbare infrastructuur-opgaven.
- Voor de **kritische randvoorwaarden nu en op termijn** maken we een grove inschatting van wat de impact is op het halen van de doelstelling van het bouwen van 100.000 woningen per jaar. Voor netcongestie maken we ook een financiële inschatting.
- Voor de **sociaal-maatschappelijke opgaven** maken we voor gemeenschappelijke ruimtes in sociale huurcomplexen, maatschappelijke voorzieningen en betaalbare ruimte voor werk voor heel Nederland een financiële inschatting op basis van eerder gedaan onderzoek voor de 17 grootschalige woningbouwgebieden.

Figuur 1 Analysekader



Samenvatting bevindingen: de financiële opgave gekoppeld aan woningbouw (1/5)

In aanvulling op de Woontopafspraak uit 2024 hebben we de publieke tekorten bij woningbouw tot en met 2035 in beeld gebracht. Daarnaast gaan we in op de PM-posten, zoals die vorig jaar zijn benoemd. Samen geeft dit een completer beeld van de financiële opgave die samenhangt met de doelstelling van 100.000 woningen per jaar en de tweederde betaalbaarheidsdoelstelling. We ordenen onze samenvatting van de bevindingen langs de opgave die direct aan de woningbouwopgave te koppelen is, de kritische randvoorwaarden nu en op termijn, en de sociaal-maatschappelijke opgaven.

De financiële opgave gekoppeld aan de woningbouw

Woningbouwopgave

De woningbouwopgave bedraagt in de periode 2025 tot en met 2035 de bouw van een kleine **1,1 mln. woningen**. We hebben de financiële restopgave tot en met 2035 berekend op basis van de methodiek uit onze eerdere rapport 'Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland'. De opgave tot en met 2029 is gedekt via de realisatiestimulans, de Wbi, het gebiedsbudget en de Beethovenmiddelen. De opgave voor 2030 tot en met 2035 bedraagt **ca. €3,9 mld.** Dit bedrag is de **toerekenbare Publieke Onrendabele Top (PORT).** Dat zijn kosten – zoals bodemsanering, verplaatsing van in de weg zittende activiteiten, inrichting van het openbaar gebied, groen, parkeren en infrastructuur – die verbonden zijn aan het betreffende woningbouwproject, maar die niet volledig uit de opbrengsten van het betreffende woningbouwproject gedekt kunnen worden.

Infrastructuuropgave

Er is daarnaast ook een financiële opgave voor infrastructuur gekoppeld aan woningbouw. We maken hierbij onderscheid tussen de niet-toerekenbare PORT en de schaalsprongen.

De **niet-toerekenbare PORT** betreft investeringen die nodig zijn voor de woningbouw, maar niet-toerekenbaar zijn aan het desbetreffende woningbouwproject (veelal bovenplanse infrastructuur). Ook hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de methodiek uit het bovengenoemde rapport. Op basis hiervan ramen we de financiële restopgave voor de niet-toerekenbare PORT op **ca. €7,8 mld**. voor de periode tot en met 2035. We hebben geen toets gedaan op de maakbaarheid.

Samenvatting bevindingen: randvoorwaardelijke schaalsprongen en de kritische randvoorwaarden nu (2/5)

Daarnaast hebben we ook **schaalsprongen** in beeld gebracht, die nodig zijn voor de woningbouwopgave. We hebben ons hierbij gebaseerd op de longlist structuurversterkende infrastructuur uit de Nota Ruimte, waarbij we alleen de projecten hebben genomen die gekoppeld zijn aan woningbouw. We hebben een grove raming gemaakt van de opgave, waarbij we de beschikbare dekking in mindering hebben gebracht. De aldus berekende additionele restopgave voor infrastructurele schaalsprongen bedraagt **ca. €20 - €25 mld. voor de komende 25 jaar**. We hebben geen toets gedaan op maakbaarheid.

Tot slot hebben we bepaald hoeveel woningen zonder aanvullende infrastructuurinvesteringen mogelijk niet tot stand zullen komen. We gaan er – op basis van praktijkgegevens – vanuit dat de niet-toerekenbare investeringen randvoorwaardelijk zijn voor de woningbouw. Een voorbeeld van zo'n investering is de aanleg van een ontsluitingsweg en vergroten van de capaciteit van de overige wegen, die nodig zijn voor een woningbouwlocatie. Daarnaast hebben we gekeken naar de impact van het niet realiseren van nieuwe schaalsprongen. Een voorbeeld hiervan is de Rijnenburglijn die randvoorwaardelijk is voor de realisatie van Rijnenburg. Beide effecten gezamenlijk zijn door ons geraamd op **280.000** woningen van de ruim 1,1 miljoen benodigde woningen voor de periode tot en met 2035.

Kritische randvoorwaarden nu

Er zijn een aantal kritische randvoorwaarden die nu opgelost moeten worden om de komende jaren woningen te kunnen bouwen**.** Het gaat dan om stikstof, netcongestie en water en bodem.

Stikstof

De stikstofopgave is een risico bij het realiseren van woningen nabij Natura 2000-gebieden. Hoe dichter woningbouw bij stikstofgevoelige Natura 2000 ligt en hoe groter het aantal woningen, hoe kleiner de kans op een vergunning. Volgens een studie van het EIB zorgt het **stikstof**probleem er mogelijk voor dat zo'n 10% van de projecten nu niet door kan gaan, omdat deze nu geen natuurvergunning krijgen. 20% van de plannen kan wel doorgaan, maar moet worden aangepast. Dit raakt mogelijk 90.000 tot 100.000 woningen. Deze woningen kunnen wel worden gerealiseerd, als het stikstofprobleem wordt opgelost. De financiële opgave voor stikstof is groot, maar is niet gekoppeld aan woningbouw en moet op een andere tafel worden opgelost.

Samenvatting bevindingen: de kritische randvoorwaarden nu en op termijn (3/5)

Netcongestie

Netcongestie is in toenemende mate een probleem bij woningbouwontwikkeling en leidt tot extra kosten. Deze kosten hangen samen met netbewuste nieuwbouw, een mogelijke aansluiting op het warmtenet bij grotere gebiedsontwikkelingen en het mogelijk inzetten van congestieverzachters. Op basis van projectervaringsgegevens schatten we de meerkosten voor netcongestie ca. €225 tot €525 mln. voor de periode tot 2030 en ca. €230 mln. voor de periode 2030 tot en met 2035. Dit komt neer op een totale financiële opgave van €640 mln. tot €1,2 mld. over de periode 2025 tot en met 2035. Het is lastig om een goede inschatting te maken hoeveel woningen er geraakt worden door netcongestie. Het IPO noemt een percentage van mogelijk meer dan 30% (320.000 woningen).

Water en bodemopgave

De **water- en bodemopgave** verschilt per locatie en is bij de nieuwbouwopgave in principe onderdeel van de PORT. Wel zien we in toenemende mate locaties met dure maatregelen vanuit water en bodem (bijv. Zuidplas, Lisserbroek en Gnephoek). Vanuit water en bodem bezien mag in de uiterwaarden niet gebouwd worden. Dit gaat om een verwaarloosbaar aantal woningen.

Kritische randvoorwaarden op termijn

Naast de kritische randvoorwaarden die nu moeten worden opgelost, zijn er ook twee kritische randvoorwaarden die op termijn mogelijk zorgen voor vertraging en/of kostenverhoging. Deze randvoorwaarden betreffen de Kaderrichtlijn water (KRW) en Groen in en om de stad (GIOS).

Kaderrichtlijn water (KRW)

De doelstelling van de KRW is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. In 2027 moet deze situatie gerealiseerd zijn. De gevolgen en de financiële impact voor de gebiedsontwikkeling zijn onduidelijk. Ons advies is om de mogelijke gevolgen in beeld te brengen. In het rapport van Witteveen+ Bos over de **kaderrichtlijn water** wordt een inschatting gemaakt van het aandeel van de woningbouwprojecten dat mogelijk het risico loopt niet te worden vergund. Het gaat daarbij om vergunningverlening bij het onttrekken van grondwater en het lozen van water bij bodemsanering. In antwoord op Tweede Kamervragen stelt IenW dat er in specifieke casussen een mogelijk risico is dat er geen vergunning wordt verleend. Zij zien geen generiek probleem. Om die reden nemen we de aantallen woningen die in dit rapport worden genoemd niet mee in onze raming van een mogelijke impact op de woningbouwrealisatie.

Samenvatting bevindingen: de kritische randvoorwaarden op termijn en de sociaal-maatschappelijke opgaven (4/5)

Groen in en om de stad (GIOS)

Voor **GIOS** geldt dat de Europese Natuurherstelverordening een grote financiële opgave voor gemeenten lijkt mee te brengen. De natuurherstelwet geldt niet alleen voor woningbouw, maar heeft wel direct effect op de woningbouw. De (financiële) opgave wordt pas duidelijk voor de woningbouw tot en met 2030 als Nederland haar Natuurplan heeft aangeleverd bij de EU. Voor de opgave vanaf 2031 tot en met 2035 moeten uiterlijk eind 2030 de 'bevredigende niveaus' zijn bepaald. Op die twee momenten komen ook de mogelijke financiële effecten voor gemeenten in beeld. Het advies is om voor beide opgaven een artikel 2 Fvw-onderzoek te laten verrichten.

Sociaal-maatschappelijke opgaven nodig voor toekomstbestendige veerkrachtige gemeenschappen

Om goede en leefbare gebieden te maken is er meer nodig dan alleen het bouwen van woningen. Er is ook een opgave voor gemeenschappelijke ruimtes, sociaal-maatschappelijke voorzieningen en betaalbare ruimte voor werk. Deze opgaven zijn niet randvoorwaardelijk voor het bouwen van woningen, maar wel nodig voor toekomstbestendige veerkrachtige gemeenschappen. Ontmoeting als vorm van 'collectieve' preventie om de stijgende zorgkosten in de hand te houden.

Gemeenschappelijke ruimtes

Uit cijfers van het CBS blijkt dat 10% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar of ouder zich in 2024 sterk eenzaam voelde. In de Staat van Volksgezondheid en Zorg staat dat 46,2% van de bevolking zich eenzaam voelt. Ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving signaleert toenemende eenzaamheid en pleit in haar advies 'Ruimte maken voor ontmoeting' voor meer gerichte aandacht voor collectieve voorzieningen en ruimtelijke condities die de gelegenheid kunnen scheppen voor ontmoeting. In sociale woningbouwcomplexen kunnen **gemeenschappelijke ruimtes** een laagdrempelige ontmoetingsplek zijn. Ook door het bouwen van steeds kleinere woningen neemt de behoefte toe aan gemeenschappelijke ruimtes. Deze investering in gemeenschappelijke ruimtes leidt tot besparingen in het zorgdomein en bij gemeenten op de Wmo. Mensen kunnen langer thuis blijven wonen en maken minder gebruik van Wmo-voorzieningen. De financiële opgave voor de gemeenschappelijke ruimtes komt bij de corporaties terecht en doet een beroep op hun investeringscapaciteit. We ramen de financiële opgave voor gemeenschappelijke ruimtes op ca. €2,7 mld.

Samenvatting bevindingen: de sociaal-maatschappelijke opgaven (5/5)

Sociaal-maatschappelijke voorzieningen

Naast het bouwen van woningen is het van belang ook aandacht te hebben voor het bouwen van goede gebieden en veerkrachtige gemeenschappen. We kijken hierbij specifiek naar het creëren van **sociaal-maatschappelijke voorzieningen**, waarbij het gaat om de publieke maatschappelijke voorzieningen zoals onderwijs, buurt-, jongeren- en lokale cultuurcentra. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving pleit in voornoemd advies voor meer gerichte aandacht voor collectieve voorzieningen en ruimtelijke condities die de gelegenheid kunnen scheppen voor ontmoeting. Want veerkrachtige en gezonde buurten vragen om sterke sociale relaties. Ontmoeting als vorm van 'collectieve preventie' om de stijgende zorgkosten in de hand te houden. We hebben op basis van een extrapolatie van onze studie naar de sociaal-maatschappelijke voorzieningen in de 17 grootschalige woningbouwgebieden de financiële opgave voor heel Nederland geraamd. Het gaat om een bedrag dat kan oplopen tot ca. €14,5 mld. als de behoefte op andere locaties in Nederland net zo groot is als in de 17 grootschalige woningbouwgebieden. De kosten voor de sociaal-maatschappelijke voorzieningen zouden in principe vanuit het gemeentefonds bekostigd moeten worden. Er is twijfel of gemeenten hier voldoende middelen voor hebben. Dit zou nader moeten worden uitgezocht. Voor deze opgave geldt dat het in kaart brengen van de dekking en restopgave buiten de scope van de analyse valt.

Betaalbare ruimte voor werk

Het bieden van **(betaalbare) ruimte voor werk** is van groot belang. Werken en wonen zijn cruciale pijlers in een mensenleven, wat vraagt om samenhang in planning bij gebiedsontwikkeling. Werk nabij is voor de doelgroep van betaalbaar wonen van extra belang, omdat (een deel van) die groep een relatief kleine actieradius voor werk kent. Nabijheid en bereikbaarheid zijn daarmee essentieel. Ruimte voor werk betekent enerzijds veelal een lagere grondopbrengst dan wonen, maar dat kan in principe in een normale menging van programma goedgemaakt worden. Een goede functiemix is überhaupt een hoeksteen van een goede gebiedsontwikkeling, aangezien goed functionerende samenlevingen moeten kunnen ontstaan. Een bijzondere opgave binnen ruimte voor werk is de ontwikkeling en exploitatie van werkruimte in het betaalbaar segment (bijv. € 75-125/m^2 per jaar). Dit is in de directe vastgoedpraktijk doorgaans geen rendabele activiteit. We hebben de financiële opgave voor heel Nederland bepaald op basis van extrapolatie van onze eerdere studie voor de 17 grootschalige woningbouwgebieden. Indien de opgave in de rest van Nederland even groot is als in de 17 grootschalige woningbouwgebieden, kan de eenmalige grondderving oplopen tot ca. €0,8 mld. Voor deze opgave geldt dat het in kaart brengen van de dekking en restopgave buiten de scope van de analyse valt.

Overzicht publieke opgave (inclusief cofinanciering mede-overheden)	Financiële opgave (mld.) 2025 tot en met 2035	Dekking (mld.)	Resterend tekort (mld.)	Mogelijke impact op aantallen woningen*
Direct aan de woningbouw gekoppelde opgave				
Toerekenbare PORT woningbouw	€9,9	€6,0	€3,9	*Buiten scope*
Infra** (a): niet-toerekenbare PORT	€10,2	€2,4	€7,8	280.000
Infra** (b): schaalsprongen***	€25 - €30	€5	€20 – €25	
Kritische randvoorwaarden nu				
Stikstof	PM	PM	PM	90.000 – 100.000****
Netcongestie	€0,6 – 1,2	-	€0,6 – €1,2	320.000****
Water en bodem	*Zit in PORT*	-	-	-
Kritische randvoorwaarden op termijn				
Kaderrichtlijn water	PM	PM	PM	PM
GIOS	PM	PM	PM	PM
Sociaal-maatschappelijke opgaven nodig voor toekomstbestendige veerkrachtige gemeenschappen				
Gemeenschappelijke ruimtes	€2,7	-	€2,7	*Buiten scope*
Sociaal-maatschappelijke voorzieningen	€14,5	PM	PM	*Buiten scope*
Betaalbare ruimte voor werk	€0,8	-	€0,8	*Buiten scope*

* Deze cijfers mogen niet bij elkaar opgeteld worden, omdat het deels om dezelfde woningen kan gaan.
** Opgave voor de komende 25 jaar.
*** We hebben niet getoetst op maakbaarheid bij de infrastructuuropgave.
**** Deze cijfers zijn voorbeelden van een mogelijk effect gebaseerd op onderzoeken van het EIB, Bouwend Nederland (stikstof) en het IPO (netcongestie).

HOOFDSTUK 2

De publieke onrendabele top (toerekenbaar en infrastructuur)

De toerekenbare financiële restopgave voor de periode 2025 tot en met 2035 bedraagt €3,9 mld.

De opgave
Nederland staat ook de komende jaren voor een grote woningbouwopgave. De opgave voor de periode 2025 tot en met 2035 bedraagt de bouw van een kleine 1,1 mln. nieuwe woningen. In de afgelopen jaren heeft het rijk met incidentele middelen aanzienlijk bijgedragen aan de woningbouwopgave, maar de opgave is fors en structureel.

Financiële opgave
Voor de vorige Woontop hebben we naar de financiële haalbaarheid gekeken voor het realiseren van **100.000 woningen per jaar** voor de periode 2025 tot en met 2033. We hebben gebruik gemaakt van de landelijke database van de Wbi. De bijbehorende financiële opgave voor die periode bedraagt €7,7 mld. voor de toerekenbare PORT. We hebben de financiële opgave aangevuld voor de periode 2034 tot en met 2035. De toerekenbare opgave voor deze periode betreft €2,1 mld. Zie tevens bijlage 1 voor de technische toelichting op deze berekening. De totale financiële opgave voor de totale periode bedraagt **€9,9 mld.**

Dekking en restopgave (1/2)
Daarnaast is afgelopen jaar nieuwe **rijksdekking** beschikbaar gekomen. Conform het Feitenrelaas 2024 rekenen we hierbij ook de veronderstelde **regionale cofinanciering** in. Het gaat hierbij om dekking voor de toerekenbare PORT door de Wbi 2.0, het gebiedsbudget, de realisatiestimulans en de Beethovenmiddelen (WMRE[1] en gebiedsmaatregelen). We veronderstellen hierbij dat de cofinanciering 50% bedraagt voor de Wbi, het gebiedsbudget en de realisatiestimulans. De veronderstelde cofinanciering voor de Beethovenmiddelen bedraagt 25% voor de WMRE en 50% voor de gebiedsmaatregelen. De **dekking** bedraagt daarmee in totaal **€6,0 mld.** voor de toerekenbare PORT. Ten aanzien van de veronderstelde regionale cofinanciering is de vraag of dit uitgangspunt realistisch is, gelet op de financiële positie van gemeenten die onder druk staat.

Dit resulteert in een financiële restopgave van **€3,9 mld**. toerekenbare PORT over de periode tot en met 2035.

AFSPRAAK UIT DE WOONTOP

We werken samen aan het opschalen van de realisatie van nieuwe woningen naar 100.000 per jaar om aan de vraag te kunnen voldoen.

Samen met de Rebel Group en Stadkwadraat hebben wij de financiële haalbaarheid getoetst. Uitkomst van deze toetsing is dat de beschikbare middelen voor de komende vijf jaar grotendeels toereikend zijn om de meest directe kosten te dekken, op voorwaarde dat gemeenten 50% cofinancieren.

[1] Woningbouw Middelen Regio Eindhoven.

De toerekenbare financiële restopgave voor de periode 2025 tot en met 2035 bedraagt €3,9 mld. toerekenbaar

Dekking en restopgave

Hierbij geldt dat de **opgave tot en met 2029 gedekt** is via de realisatiestimulans, de Wbi, het gebiedsbudget en de Beethovenmiddelen. Belangrijk hierbij op te merken dat is dat de middelen uit de realisatiestimulans voor de periode tot en met 2029 worden uitgekeerd bij start bouw. We gaan er vanuit dat gemeenten deze in het vooruitzicht gestelde middelen inzetten om de opgave in de projecten komende jaren (realisatiestimulansperiode) in te zetten. Daar waar door getrancheerde uitkering dat niet meteen kan, moet er met voorfinanciering gewerkt worden.

De **restopgave voor de periode 2030 tot en met 2035** bedraagt €3,9 mld. Dit komt neer op een bedrag van **€645 mln. per jaar**.

Voor de **herstructurering** in de periode 2025 tot en met 2029 zien we nog wel tekorten. Zo blijkt uit de rapportage Opgave en kansen herstructurering in de 20 stedelijke focusgebieden (Rebel 2024) dat er tot 2030 voor de herstructureringsopgave in de 20 stedelijke focusgebieden een restopgave is van ca. €520 mln. voor de corporatievoorraad en ca. €295 mln. voor de particuliere voorraad.

Tenslotte is relevant te vermelden dat er in het programma Innovatie en Opschaling Woningbouw wordt ingezet op digitalisering en vernieuwende bouwmethoden. Door deze innovatieve technieken in te zetten, kan de woningbouw sneller, efficiënter en duurzamer plaatsvinden. Dit kan op termijn leiden tot lagere bouwkosten en daarmee mogelijk een lagere PORT per woning.

Post	Toerekenbaar
Totale financiële restopgave 2025 tot en met 2033	€7,7 mld.
Financiële opgave 2034 tot en met 2035	€2,1 mld.
Nieuwe dekking (realisatiestimulans, Wbi 2.0, gebiedsbudget, Beethovenmiddelen (WMRE en gebiedsmaatregelen)	€6,0 mld.
Totale financiële restopgave 2025 tot en met 2035	**€3,9 mld.**

ADVIES

- Zet in de periode tot en met 2035 financiële ondersteuning in voor de publieke onrendabele top. Zet daarvoor de huidige instrumenten als de realisatiestimulans, de Wbi en het gebiedsbudget voort.

- Bezie of de gebruikte kentallen en uitgangspunten voor de toerekenbare PORT op termijn bijstelling behoeven. Met name de kentallen voor nieuwe grote uitleglocaties moeten nader worden bezien.

De financiële opgave voor de niet-toerekenbare PORT bedraagt tot en met 2035 € 10,2 mld. Voor schaalsprongen is de opgave €25- €30 mld. voor dezelfde periode

Opgave

Naast toerekenbare investeringen zijn ook niet-toerekenbare investeringen nodig om woningbouw te realiseren. Deze niet-toerekenbare investeringen betreffen hoofdzakelijk bovenplanse infrastructurele investeringen, die noodzakelijk om de woningbouw te realiseren, maar niet direct volledig toerekenbaar aan een woningbouwproject.

Financiële opgave

De financiële opgave voor infrastructuur bestaat uit een aantal onderdelen.

- **Niet-toerekenbare PORT:** de financiële restopgave van de niet-toerekenbare PORT bedraagt – conform de uitgangspunten van de niet-toerekenbare PORT- €7,3 mld. over de periode 2025 tot en met 2033. Bovenop deze opgave rekenen we met een financiële opgave van €2,9 mld. over de periode 2034 tot en met 2035. De financiële opgave bedraagt daarmee ca. €10,2 mld.
- **Schaalsprongen:** De investeringsraming van de niet-toerekenbare PORT is exclusief nieuwe bovenplanse inframaatregelen zoals voor schaalsprongen en grotere investeringen die de hoofdnetten raken, voor zover die aannemelijk randvoorwaardelijk zijn voor woningbouw. Een grove inschatting toont dat hier nog eens ca. €25-30 mld. voor nodig is. Deze opgave is voor de komende 25 jaar.
- We hebben geen toets gedaan op de uitvoerbaarheid.

[1] Grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties - Actualisatie businesscases | Rapport | Rijksoverheid.nl

***Extra tekorten op bestaande maatregelen** en **aanvullende maatregelen op BOL/BO MIRT-afspraken in grootschalige woningbouwgebieden:** in de actualisatie van de business cases[1] (Fakton) voor de grootschalige woningbouwgebieden (voorjaar 2024) zijn als gevolg van hogere kosten door de gemeenten extra tekorten opgevoerd op de al belegde BOL/BO MIRT-afspraken. Dit gaat in totaal om €1,8 mld. voor infrastructuur (deels toerekenbaar/deels niet-toerekenbaar). Daarnaast zijn aanvullend opgevoerde grootschalige infrastructuur-behoeften opgevoerd à €2,3 mld. Deze extra tekorten en aanvullende maatregelen maken geen onderdeel uit van de opgave en worden in dit rapport niet meegenomen. Een uitzondering is de Merwedelijn, die was opgenomen in de post aanvullende maatregelen. Deze is toegevoegd aan de opgave en de dekking van de schaalsprongen.*

De restopgave voor de niet toerekenbare PORT bedraagt €7,8 mld. Voor de schaalsprongen is de restopgave €20 - 25 mld.

Dekking en restopgave
Het kabinet heeft afgelopen jaar voor infrastructuur gekoppeld aan woningbouw €2,5 mld. vrijgemaakt voor infrastructuur in de grootschalige woningbouwgebieden en de Wokt 2.0. Ook zijn er vanuit het gebiedsbudget rijksmiddelen beschikbaar gesteld voor het verplaatsen van emplacementen (Rotterdam IJsselmonde en Arnhem). Deze middelen scharen we onder de infrastructuuropgave en hebben we daarom hier meegenomen als dekking. Bovenop deze rijksdekking is ook regionale cofinanciering beschikbaar. Tezamen komt de rijksdekking en regionale cofinanciering neer op een bedrag van €4,8 mld.

Deze dekking ziet niet alleen toe op de niet-toerekenbare PORT, maar ook op de schaalsprongen. De **financiële restopgave** van de **niet-toerekenbare PORT** komt op **€7,8 mld**. tot en met 2035. Voor de **schaalsprongen** ramen we de financiële restopgave op een bedrag tussen de **€20 – €25 mld. voor de komende 25 jaar**.

ADVIES

- Maak de komende periode extra middelen vrij voor infrastructuurinvesteringen gekoppeld aan woningbouw.
- Zet deze middelen in voor bovenplanse infrastructuurmaatregelen en schaalsprongen.
- Er zijn daarnaast ook middelen nodig voor de instandhouding van de huidige infrastructuur.

Zonder aanvullende infrastructuurinvesteringen worden mogelijk 280.000 woningen niet gerealiseerd

Mogelijke impact op woningaantallen

- We onderscheiden vier onderdelen van de infra-opgave: HWN (hoofdwegennet), HRN (hoofdrailnet), OWN (onderliggend wegennet) en BTM (bus, tram, metro).
- Voor de woningbouwopgave binnen het **HWN** bestaat het risico dat een aantal pauzeprojecten de voortgang van woningbouw op diverse grootschalige woningbouwlocaties belemmert. Ook zijn er aanvullende investeringen nodig. Investeringen zijn tevens nodig voor het **HRN**. Als deze investeringen niet gedaan worden, schatten we dat de negatieve impact op de woningbouwproductie ca. 15.000 woningen bedraagt.
- Voor de opgave op het **OWN en BTM** kan de impact op de woningbouwrealisatie worden bepaald aan de hand van de niet-toerekenbare PORT. We schatten in dat er zo'n 266.000 woningen een nog niet gedekte niet-toerekenbare PORT hebben. Uitgangspunt hierbij is dat van de 1,1 mln. woningen tussen 2025 tot en met 2035 ca. 827.000 woningen een niet-toerekenbare PORT heeft. Hiervan zijn er reeds 561.000 woningen gedekt, wat een restopgave oplevert van ca. 266.000 woningen. Deze woningen worden mogelijk niet gerealiseerd als er geen extra middelen beschikbaar komen.
- Er zijn ook situaties waarbij een gemeente geen grootschalige woningbouw wil realiseren als er geen zekerheid is dat er een nieuwe OV-verbinding komt. Deze situaties hebben we niet meegenomen in onze ramingen.
- Tezamen komt dit neer op **ca. 280.000 woningen** die mogelijk niet gerealiseerd kunnen worden zonder additionele infrastructurele investeringen.

HOOFDSTUK 3

Kritische randvoorwaarden nu

De financiële opgave voor stikstof is groot, maar hoort niet bij de woningbouw

De opgave

Door het stikstofprobleem kunnen sommige woningen dichtbij Natura 2000 gebieden op dit moment niet worden gebouwd. Bij woningbouwprojecten binnen 5 kilometer van een Natura 2000 gebied is het veelal nodig om een natuurvergunning aan te vragen. Of deze vergunning verleend wordt hangt ook af van de omvang van het woningbouwproject. Er is een structurele aanpak van de stikstofproblematiek nodig om de knelpunten voor de woningbouw op te lossen.

De financiële opgave

De financiële opgave voor de stikstof is groot, maar kan niet volledig worden gekoppeld aan de woningbouw. De Provinciale Plannen Landelijk Gebied voor het oplossen van het stikstofprobleem tellen op tot €50 mld. De gezamenlijke provincies doen een beroep van €24,3 mld. voor middelen van het rijk voor de periode 2024-2035. Dit komt neer op een bedrag van ca. €2 mld. per jaar.

Dekking en het resterend tekort

In 2025 heeft het kabinet € 4,8 mld. aan incidentele middelen ter beschikking gesteld. Daarnaast is er ook nog € 500 mln. structureel per jaar beschikbaar gesteld. Dit levert een financiële restopgave op van ca. €12 mld. over de periode 2025 tot en met 2035.

Impact op de woningbouwaantallen

Het is lastig om een beeld te geven over welke aantallen woningen nu niet gebouwd kunnen worden. Het EIB schat in haar studie[1] dat 9% van de woningen niet gebouwd kunnen worden als gevolg van stikstof en dat er voor ruim 20% van de projecten extra inspanningen nodig zijn. Het IPO[2] en Bouwend Nederland[3] schatten dat 50% tot 60% van de woningen mogelijk moeite hebben met het verkrijgen van een natuurvergunning.

ADVIES

- Zorg zo snel mogelijk dat het stikstofprobleem wordt opgelost, zodat de getroffen woningbouwprojecten een natuurvergunning kunnen krijgen en er gebouwd kan worden.

[1] Nieuwe stikstofregels gevolgen voor de woningbouw (EIB maart 2025)
[2] Stikstof zet bouw 244.000 woningen op slot en economische schade van 138 mld. (Bouwend Nederland 2025)
[3] Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw (IPO oktober 2025)

Netcongestie is in toenemende mate een probleem bij woningbouwontwikkeling en leidt tot extra kosten (1/2)

De opgave

Er ligt een grote uitdaging de netcapaciteit te vergroten. Demografische groei, economische groei, elektrificatie van o.a. industrie, transport, automobiliteit en woningbouw en een schaalsprong in stroomopwekking vanuit wind en zon, leiden samen tot deze urgentie. Dit vraagt een forse investering in het landelijk systeem, gecombineerd met meer decentrale lokaal-regionale oplossingen die de belasting van het net verlichten. Vooral integrale en grotere gebiedsontwikkelingen -met een belangrijke rol van deze functies- zijn extra kwetsbaar voor netcongestie. Of daar waar verplaatsing van dergelijke functies aan de orde is. De noodzaak tot decentrale lokaal-regionale oplossingen is in die beide situaties dan het hoogst. Het probleem van netcongestie is het grootste in de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht

Financiële opgave

De praktijk wijst uit dat netcongestie zorgt voor kosten. Het gaat hierbij zowel om tijdelijke oplossingen (bijvoorbeeld batterijopslag en gasgeneratoren) Dit betekent in die gevallen een mogelijke verhoging van de ingeschatte onrendabele top op projecten. Het is nog te bezien of dit volledig additionele bekostiging betreft, of dat dit ook via (langlopende) financiering kan worden ondervangen. In het kader van dit rapport gaan we vooralsnog uit van de aanname dat dit voor 50% een additionele bekostigingsopgave betreft.

De omvang van dit effect is als volgt gepoogd in te schatten: van de 1,1 mln. woningen tot en met 2035 betreft ca. 1/3 van het totaal de categorieën ‘grootschalige woningbouwgebieden (stedelijk en uitleg)’ en ‘grootschalige uitleg’: samen ca. 32.000 woningen per jaar. Hier is het vaakst sprake van grotere projecten met een integraal nieuw programma met werken en voorzieningen, of verplaatsing van functies. Vervolgens gaan we ervanuit dat er geen verrekening via prijsverhoging (die ook meegefinancierd wordt) mogelijk is voor in elk geval de segmenten betaalbare koop, middenhuur en sociale huur. Oftewel regulier 2/3 van het totaal: 21.000 woningen p/j. Tevens wordt voor de 1/3 vrije sector uitgegaan van het feit, dat een deel van de kosten niet verrekenbaar zijn (in de verkoopprijs). Het gaat hierbij om ca. €5.000 per woning.

Netcongestie is in toenemende mate een probleem bij woningbouwontwikkeling en leidt tot extra kosten (2/2)

Uitgangspunt is dat alle woningen op deze locaties, dus 33.000 woningen per jaar, richting 2030 directe hinder ondervinden. Voor de periode vanaf 2030 schatten we in dat het aandeel woningen dat hinder ondervindt door congestieverzachtende maatregelen minder wordt; we schatten dat in de periode na 2030 de helft van de locaties hinder ondervindt.

Een deel van de netcongestie maatregelen is door gemeenten opgevoerd als onderdeel van Wbi aanvragen. Door de toename van de problematiek stijgen de kosten en komen de kosten bij meer woningbouwprojecten voor. Op basis van projectervaringsgegevens schatten we de meerkosten voor projecten tot en met 2030 op omgerekend tussen ca. €5.000-€15.000 (incl. btw) per woning. Voor de periode na 2030 gaan we ervan uit dat de meerkosten gemiddeld afnemen; we rekenen met een bedrag van €5.000 per woning. Uitgangspunt hierbij is dat bij het vrije sector-deel € 5.000 per woning als niet verrekenbaar wordt ingeschat. Uitgaande van de aanname dat dit 50% bekostiging vraagt, betekent dit ca. €410 mln. - €960 mln. voor de periode tot 2030. Voor de periode na 2030 ramen we de opgave op ca. €230 mln. De totale opgave komt daarmee op €640 mln. – €1,2 mld. over de periode 2025 tot en met 2035.

Impact op de woningbouwaantallen

IPO stelt in de publicatie 'Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025 dat netcongestie meer d de woningbouw tot en met 2030 raakt. Er zijn zorgen dat dit mogelijk meer is.

ADVIES

- Scherp de berekeningen aan en bezie als rijk of er mogelijkheden zijn voor een subsidie om de meerkosten voor netcongestie te dekken..

Wat gebeurt er al?

- *Er zijn menukaarten[1] gemaakt met inzicht in/handvatten voor netbewust bouwen.*
- *Platform netbewustbouwen.com is het platform voor waar we innovatieve oplossingen verkennen, kennis delen en we elkaar inspireren . Van slimme, energiebesparende woningontwerpen tot nieuwe manieren van samenwerken.*
- *Er is een Community of Practice TKI Urban Energy opgericht.*

[1] Handreiking netbewuste nieuwbouw

De water en bodemopgave verschilt per locatie en is in principe onderdeel van de PORT

De opgave

In de Ontwerpnota Ruimte staat dat bij woningbouw wordt rekening gehouden met water en bodem. Dat betekent dat bij locatiekeuze voor nieuwe verstedelijking het afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving wordt gehanteerd. Bij de inrichting van nieuwe verstedelijkingsgebieden wordt de Maatlat groene en klimaatadaptieve bebouwde omgeving gebruikt. Bij nieuwe verstedelijking wordt rekening gehouden met de benodigde ruimte voor waterberging en -afvoer in het rivierengebied en met de benodigde ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Er mag geen nieuwe bebouwing plaatsvinden in de uiterwaarden van de grote rivieren die vallen onder de Beleidslijn Grote Rivieren (BGR). Er is ook een opgave voor klimaatadaptatie in de bestaande stad. Banken en verzekeraars kijken bij het verstrekken van financiering en verzekering steeds meer naar de gevolgen van deze opgave. Beide punten vallen buiten de scope van deze analyse.

Financiële opgave

De kosten voor klimaatadaptieve maatregelen zijn afhankelijke van de locatie waar de woningen worden gebouwd. Het ministerie van IenW heeft een gecombineerde sturingskaart[1] uitgebracht met een beeld of het toepassen van de maatregelen uit de maatlat voldoende is. De woningbouwlocaties zijn ingedeeld naar 'ja, maatlat toepassen is voldoende' tot 'nee niet bouwen'. De kosten van het toepassen van de maatlat voor de nieuwbouwopgave zijn in principe onderdeel van de PORT. Zo nodig kunnen middelen uit de realisatiestimulans worden gebruikt of kan er een aanvraag worden gedaan voor de Woningbouwimpuls (Wbi). Deze opgave maakt daarmee deel uit van de berekende PORT in de eerste schil. Wel zien we in toenemende mate locaties met dure maatregelen vanuit water en bodem (bijv. Zuidplas, Lisserbroek en Gnephoek). Het is een beleidskeuze om al dan niet op deze locaties te bouwen.

Wat gebeurt er al?

- *Uniforme kaders voor wateroverlast en bodemdaling.*
- *Convenant met als doel 1) waterschappen meer aan de voorkant te betrekken bij gebiedsontwikkeling en 2) eenduidige uitwerking van kaders in de regio.*
- *Onderzoek 'Waterrijk Wonen' i.s.m. het College van Rijksadviseurs met als doel concreet handelingsperspectief woningbouwlocaties met wateropgave en een toolbox.*

[1] Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving

HOOFDSTUK 4

Kritische randvoorwaarden op termijn

De (financiële) opgave van de kaderrichtlijn water voor woningbouw is niet duidelijk

De opgave

De kaderrichtlijn water (KRW) is een Europese richtlijn die eind 2000 van kracht is geworden. De doelstelling van de KRW is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. De EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 realiseren. Er is nog een optie voor beperkte uitstel. In de EU is een verordening aangenomen waarin kortdurende tijdelijke achteruitgang als extra vrijstelling is opgenomen. Dit moet nog geduid worden.

De KRW heeft betrekking op rivieren, meren, kustwateren en grondwateren. Voor woningbouw komt de KRW in beeld bij het onttrekken en lozen van water bij bodemsanering en het onttrekken van grondwater of oppervlaktewater. Ook mag het grondwater niet worden verontreinigd door infiltratie van vervuild water.

De financiële opgave

Er is geen beeld van de financiële opgave voor de woningbouw. Een rapport [1] in opdracht van Bouwend Nederland becijfert dat de hele bouwsector mogelijk jaarlijks €17,5 mld. schade zal ondervinden als de vergunningverlening wordt beperkt door het niet halen van de KRW-doelen. Welk deel verbonden is aan woningbouw is niet bekend. De dekking het resterend tekort is niet in beeld gebracht.

Impact op de woningbouwaantallen

In het bovengenoemde rapport wordt ingeschat dat 10% van de woningbouwprojecten bij het onttrekken van grondwater mogelijk een risico loopt om niet vergund te worden. 25% van de woningbouwprojecten loopt bij het lozen van water bij bodemsanering mogelijk een risico om niet vergund te worden. IenW geeft aan in antwoord op kamervragen[2] deze percentages niet in de praktijk te zien. Zij zien geen reden voor een generiek probleem. Daarom nemen we deze aantallen woningen niet mee bij het bepalen van de mogelijke impact.

Wat gebeurt er al?

- *Steun voor stresstesten die Bouwend Nederland met IenW heeft ontwikkeld om voorafgaand de impact op projecten te verkennen.*
- *IenW werkt met de waterschappen aan een impulsprogramma.*

ADVIES

- Breng de inhoudelijke en financiële gevolgen van de kaderrichtlijn water voor woningbouwprojecten in kaart.

1 KRW-risicoanalyse voor de vergunningverlening van de bouw- en infrasector Witteveen + Bos 2022

2 Beantwoording Kamervragen over de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het rapport Een KRW-risicoanalyse voor de vergunningverlening voor de bouw- en infrasector

Er is een opgave om de stedelijke omgeving groener te maken (GIOS)

De opgave

Er is urgentie om aan de slag te gaan met een groenblauwe bebouwde omgeving. Dit is belangrijk omdat in het bebouwd gebied bevolkingsgroei, biodiversiteitsverlies en klimaatadaptatie samenkomen. Investeren in groen geeft een impuls aan de leefomgeving en de leefbaarheid ervan, omdat het (1) bijdraagt aan een betere fysieke en mentale gezondheid, (2) helpt bij de bestrijding van sociaaleconomische gezondheidsverschillen, en (3) extra waarde heeft als het wordt ingericht als groen netwerk of groene schakel voor biodiversiteit en recreatie.

Er is een opgave om de stedelijke omgeving groener te maken met als doel een gezonde, groene, prettige en toekomstbestendige leefomgeving te maken voor mens, plant en dier. Het rijk zet hierop in via de programmatische aanpak Groen in en om de Stad (GIOS). Daarbij ligt de focus op zowel meer vergroening bij stedelijke ontwikkelingen als van de bestaande stad. Groen (inclusief water) is een middel om bij te dragen aan verschillende doelstellingen (zoals in de eerste alinea genoemd).

Met de handreiking GIOS biedt het rijk gemeenten en provincies een systematiek om groen integraal en op meerdere schaalniveaus goed mee te nemen in beleid en uitvoering, zoals gebiedsontwikkelingen. Het brengt nationaal beleid gerelateerd aan de groenopgave samen en maakt het concreet, zoals invulling geven aan basiskwaliteit natuur voor de bebouwde omgeving en de Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving.

AFSPRAAK UIT DE WOONTOP

'Projecten kunnen worden geconfronteerd met extra kosten voor Groen in en om de Stad, water (Kaderrichtlijn Water, Maatlat klimaatadaptatie, drinkwaterwinning) en stikstof. *De kosten hiervoor behoren voor een deel tot reguliere kosten van de grondexploitatie (bodemsanering, bouwrijp maken, woonrijp maken) en dekking zal verder in andere (rijks)programma's gevonden moeten kunnen worden'.*

Bron: Afspraken Woontop 2024

Er komt een nieuwe opgave vanuit de Europese Natuurherstelverordening om de stedelijke omgeving groener te maken

Daarnaast is de Europese Natuurherstelverordening (NHV) sinds augustus 2024 van kracht. De NHV verplicht doeltreffende maatregelen te treffen om de natuur te herstellen en niet te laten verslechteren. Brede doelstelling van de NHV is om ook bij te dragen aan klimaatmitigatie en -adaptatie, en het beschermen van de gezondheid en welzijn van burgers.

Onderdeel van de NHV is artikel 8 herstel van stedelijke ecosystemen. Doelstelling hiervan is dat er in 2030, ten opzichte van 2024, op **nationaal niveau geen nettoverlies van stedelijke groen en boomkroonbedekking mag zijn binnen stedelijke ecosystemen. Na 2030 moet dit zelfs moet verbeteren tot een nog te bepalen bevredigend niveau**. Voor stedelijke groene ruimte wordt hierbij gekeken naar de totale nationale oppervlakte in stedelijke ecosystemen. Voor boomkroonbedekking wordt gekeken per stedelijk ecosysteem. Er zijn meer artikelen uit de NHV, die de woningbouwopgave (kunnen) raken. Dit zijn in ieder geval artikel 4 Terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en artikel 10 Herstel van bestuiverpopulaties.

Nederland werkt aan een concept Natuurplan, dat uiterlijk 1 september 2026 ingediend moet worden bij de Europese Commissie (EC). Uiterlijk 1 september 2027 moet het definitieve Natuurplan worden ingediend. De bevredigende niveaus voor de periode na 2030 zijn dan nog niet bekend. Hiervoor levert de EC uiterlijk eind 2028 een richtlijn aan en dient Nederland uiterlijk eind 2030 het bevredigend niveau vast te stellen.

Wat de NHV precies betekent voor de woningbouwrealisatie in de komende jaren is nog niet duidelijk. Het hangt sterk af van de manier waarop artikel 8 geïmplementeerd wordt. Bij iedere ruimtelijke ontwikkeling, zoals woningbouw, waarbij binnen een stedelijk ecosysteem stedelijk groen en boomkroonbedekking verloren gaat, moet worden gecompenseerd. Vanuit leefbaarheid is het wenselijk de compensatie zo nabij mogelijk te realiseren. De (eventuele) resterende opgave biedt kansen voor vergroening van de aangrenzende bestaande stad.

De invoering van de NHV is een nieuwe opgave voor gemeenten en de financiële omvang is afhankelijk van de keuzes die Nederland maakt bij de implementatie

Dekking en restopgave
Het in kaart brengen van de dekking en de resterende opgave valt buiten de scope van deze analyse.

Impact op aantallen woningen
Gezien alle onzekerheden kunnen we op dit moment geen inschatting maken van wat de impact is op de woningbouwrealisatie de komende jaren.

ADVIES

- Wees bij de uitwerking praktisch en betrek gemeenten en ontwikkelaars. De financiële omvang van deze opgave is afhankelijk van de keuzes die Nederland maakt bij de implementatie.
- Doe afhankelijk van de financiële omvang voor gemeenten een artikel 2 Financiële Verhoudingswet onderzoek om de kosten voor het concept natuurplan voor gemeenten in beeld te brengen en start daarna het gesprek over de bekostiging.

HOOFDSTUK 5

Sociaal-maatschappelijke opgaven

Nieuwe gebieden vragen ook om aandacht voor sociaal-maatschappelijke opgaven

Sociaal-maatschappelijke opgaven

Ons land kent een forse woningbouwopgave. Het bouwen van woningen is belangrijk, maar het gaat op langere termijn om het bouwen van gemeenschappen. Veerkrachtige gemeenschappen, met mensen die aandacht en oog hebben voor elkaar, wonend in een passende woning en een gezonde leefomgeving, goed bereikbaar en ontsloten, met werk en de benodigde voorzieningen nabij.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat 10% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar of ouder zich in 2024 sterk eenzaam voelde. In de Staat van Volksgezondheid en Zorg 2024 staat dat 46,2% van de bevolking zich eenzaam voelt. Ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving de signaleert toenemende eenzaamheid en pleit in haar advies 'Ruimte maken voor ontmoeting' voor meer gerichte aandacht voor collectieve voorzieningen en ruimtelijke condities die de gelegenheid kunnen scheppen voor ontmoeting. Dit is niet alleen nodig voor de toenemende eenzaamheid onder brede lagen in de samenleving, maar ook voor mensen met een mentale of fysieke kwetsbaarheid die in dezelfde buurten en wijken wonen, groei van gezondheidsachterstanden en toenemende verschillen daarin. Tegelijkertijd hebben we te maken met een personeelstekort en moeizame financierbaarheid van het sociale domein en de zorg. Ook de commissie houdbaarheid Wmo signaleert in haar bevindingen uit rondetafelgesprekken uit mei 2025 dat zorgzame gemeenschappen nodig zijn en dat de inrichting van de fysieke omgeving van belang is, zodat mensen elkaar spontaan kunnen treffen. Ook stellen zin dat de fysieke omgeving dient te worden meegenomen in de visie op zorg en ondersteuning aan mensen.

In het vervolg van dit hoofdstuk werken we de sociaal-maatschappelijke opgaven nader uit. Daarbij maken we onderscheid tussen a) opgaven die direct samenhangen met de woningbouw, zoals de inrichting van gemeenschappelijke ruimten binnen wooncomplexen, en b) opgaven die indirect samenhangen met de woningbouw maar direct verbonden zijn aan de bredere gebiedsontwikkeling, zoals het creëren van betaalbare ruimte voor werk en sociaal-maatschappelijke voorzieningen.

AFSPRAAK UIT DE WOONTOP

In de Woontop is de sociaal-maatschappelijke opgave niet meegenomen. In het feitenrelaas is wel aandacht voor de sociaal-maatschappelijke opgaven. Het was vorig jaar nog niet mogelijk om een financiële opgave voor de onderdelen voor sociaal-maatschappelijk te ramen. De Woontoppartners van afspraak 1 willen graag inzicht in de financiële opgave.

Gemeenschappelijke ruimtes in wooncomplexen helpen eenzaamheid voorkomen

De opgave

Niet-medische zorgkosten die samenhangen met de woon- en leefsituatie vormen een groeiende zorg- en kostenpost. Deze treden in belangrijke mate op als gevolg van eenzaamheid, wat in de praktijk leidt tot een vergroot beroep op de 1e lijns (inclusief ggz)-zorg, maar doen zich ook voor via het lang alleen thuis blijven wonen en een verhoogd beroep op Wmo-uitgaven door gemeenten. Dit geldt in het bijzonder voor ouderen, maar manifesteert zich ook breder binnen de samenleving.

De huidige nadruk op woningen voor één- en tweepersoonshuishoudens vergroot het risico op eenzaamheid, ook in nieuw te ontwikkelen stedelijke gebieden. Eenzaamheid komt daarbij voor onder uiteenlopende groepen: studenten, jongeren, alleenstaande volwassenen en ouderen.

Het voorkomen van eenzaamheid vraagt om gerichte preventieve investeringen. Deze liggen onder andere in het creëren en behouden van gemeenschappelijke voorzieningen en ontmoetingsruimten binnen wooncomplexen, en in het actief programmeren van activiteiten die ontmoeting bevorderen.

In de praktijk blijkt echter dat deze voorzieningen – met uitzondering van studentencomplexen – vaak worden geschrapt uit de businesscases van beleggers en woningcorporaties, omdat ‘de kosten niet uit kunnen’. Dit is een gemiste kans: dergelijke investeringen leveren op de langere termijn een aantoonbare bijdrage aan het verminderen van de maatschappelijke kosten van eenzaamheid.

In deze analyse gaan we ervan uit dat de hierboven beschreven maatschappelijke opgave in het sociaal domein opgelost wordt, waarbij de oplossing gevonden wordt in het fysiek domein.

Er is een financiële restopgave voor gemeenschappelijke ruimtes in sociale huurcomplexen

De financiële opgave
Voor de 17 grootschalige woningbouwgebieden is eerder onderzoek gedaan naar de financiële opgave voor de realisatie van gemeenschappelijke ruimten. Om de landelijke opgave te bepalen, is – overeenkomstig met deze studie – aangenomen dat dergelijke ruimten specifiek worden gerealiseerd binnen wooncomplexen in het segment sociale huur.

Bij een woningbouwopgave van ca. 1,1 mln. woningen gaat het om ca. 330.000 woningen binnen wooncomplexen in het segment sociale huur. We gaan indicatief uit van 60 woningen per complex. Dit komt neer op ca. 5.500 sociale huurcomplexen. Dit uitgangspunt is gebaseerd op het inzicht dat vereenzaming geen opgave is die zich beperkt tot een specifieke doelgroep (zoals ouderen), maar een vraagstuk vormt dat de gehele samenleving raakt

Uitgaande van een gemeenschappelijke ruimte ter grootte van 160 m^2 per wooncomplex in sociale huur en all-in kosten van €3.000/m^2, komt dit neer op een eenmalige kostenpost van €2,7 mld. Verspreid over een exploitatieperiode van 50 jaar, komt dit neer een kostenpost van grofweg €50 mln. per jaar. De additionele kosten voor actieve programmering (zoals het organiseren van activiteiten) ramen we op ca. €265 mln. per jaar

Dekking en restopgave
De investeringsopgave voor gemeenschappelijke ruimten landt in de investeringscapaciteit van corporaties. Gemeenschappelijke ruimten kunnen mogelijk inkomsten genereren, bijvoorbeeld via verhuur. Deze opbrengstpotentie is naar verwachting klein en onzeker. Per saldo is het uitgangspunt dat deze kosten leiden tot een vergroting van de onrendabele top op de investeringen van corporaties. Ten aanzien van de dekking geldt dat het rijk al eerder middelen heeft vrijgemaakt voor de realisatie van ontmoetingsruimten binnen ouderenhuisvesting. Het totale budget van de stimuleringsregeling SOO bedroeg €23 mln. Dit is inmiddels uitgegeven.

Voldoende maatschappelijke voorzieningen en betaalbare ruimte voor werk zijn essentieel om tot goede leefbare wijken te komen

De opgave

Voldoende **maatschappelijke voorzieningen** zijn essentieel om tot goede leefbare wijken te komen. Binnen deze maatschappelijke voorzieningen maken we onderscheid tussen commercieel te exploiteren functies (gezondheidscentra etc.) en publieke functies (zoals onderwijs, buurt-, jongeren- en lokale cultuurcentra). De commerciële functies worden gerealiseerd door ontwikkelaars, de publieke functies worden gerealiseerd door de gemeenten.

Naast de realisatie van sociaal-maatschappelijke voorzieningen is ook het bieden van **betaalbare werkruimte** van groot belang. Werken en wonen vormen immers essentiële pijlers in het leven van mensen. Dit vraagt om afstemming in planning en programmering, zodat beide functies elkaar versterken. Voor de doelgroep van betaalbaar wonen is werkgelegenheid in de directe nabijheid extra belangrijk, omdat een deel van deze groep een beperkte actieradius heeft. Nabijheid en toegankelijkheid van werkplekken zijn daarom cruciale voorwaarden.

Ruimte voor werk levert doorgaans een lagere grondopbrengst op dan woningbouw. In een evenwichtige programmamix kan dit worden gecompenseerd. Een goede functiemix vormt bovendien een hoeksteen van succesvolle gebiedsontwikkeling, omdat hierdoor levendige en evenwichtige gemeenschappen kunnen ontstaan. In de vastgoedpraktijk is het onderdeel betaalbare ruimte voor werk vaak niet rendabel. Vanuit een integrale aanpak is de ontwikkeling en exploitatie van betaalbare werkruimte belangrijk, omdat zo lager en praktisch opgeleiden dichtbij huis werk kunnen vinden.

Aanvullende aandachtspunten ruimte voor werk

- *Zorgdragen voor voldoende regionale schuifruimte voor bedrijventerreinen in stedelijk gebied. Dit is randvoorwaardelijk voor de woningbouw.*
- *Ontzorgen bedrijven in transformatiegebieden.*
- *Organiseren investerings-/garantiefaciliteit voor exploitatie en beheer betaalbare cq. startup bedrijfshuisvesting.*

Er is een financiële opgave voor maatschappelijke voorzieningen en betaalbare ruimte voor werk (1/2)

De financiële opgave

Net als voor de gemeenschappelijke ruimten, is ook de financiële opgave voor sociaal-maatschappelijke voorzieningen en betaalbare ruimte voor werk onderzocht voor de 17 grootschalige woningbouwgebieden. Uit deze studie volgt dat bij een woningbouwopgave van 288.000 woningen in de 17 er een behoefte is aan ca. 2,9 mln. m^2 bvo aan publieke voorzieningen. Dit komt neer op een eenmalige investeringslast van ca. €3,9 mld. Ten aanzien van betaalbare ruimte voor werk in de 17 geldt dat de eenmalige derving in grondwaarde voor ca. 1 mln. m^2 bvo aan betaalbare werkruimte geschat op ca. €200 mln.

We extrapoleren de resultaten van deze studie naar de landelijke opgave tot en met 2035 op basis van de woningbouwaantallen. De 17 onderzochte gebieden omvatten ca. 288.000 woningen, terwijl de landelijke woningbouwopgave ca. 1,1 mln. woningen tussen 2025 tot en met 2035 is. Er zit dus een kleine factor 4 verschil tussen de woningbouwopgave in de 17 onderzochte gebieden tot en met 2030 en de landelijke opgave tot en met 2035.

Voor de sociaal-maatschappelijke voorzieningen resulteert hiermee een éénmalige investeringslast (stichtingskosten) van ca. €14,5 mld. voor ca. 11 mln. m^2 bvo publieke maatschappelijke voorzieningen. Gerekend over een exploitatieperiode van 30 jaar betekent dit nominaal een bedrag van ca. €480 mln. per jaar. Daarnaast gaat het om structurele bekostiging van bemensing, onderhoud en beheer (excl. gespecialiseerd personeel): voor het pakket publieke voorzieningen cf. de referentienormen komt dit op een kleine €1,5 mld. per jaar. In bijlage 3 zijn de uitgangspunten opgenomen ten aanzien van de financiële opgave voor de sociaal-maatschappelijke voorzieningen.

Voor de betaalbare ruimte voor werk schatten we dat er een eenmalige derving van circa €760 mln. aan residuele grondwaarde voor ca. 4 mln. m^2 bvo aan betaalbare werkruimte.

Er is een financiële opgave voor maatschappelijke voorzieningen en betaalbare ruimte voor werk (2/2)

Dekking en restopgave

Het in kaart brengen van de dekking en de resterende opgave voor maatschappelijke voorzieningen valt buiten de scope van deze analyse. Een belangrijk aandachtspunt is het gemeentefonds; de opgave voor voldoende publieke maatschappelijke voorzieningen is een opgave voor gemeenten, waarvan de bekostiging via het gemeentefonds loopt. Er is twijfel of gemeenten hiervoor voldoende middelen ter beschikking hebben.

ADVIES

- Voor een volledig inzicht in de restopgave van maatschappelijke voorzieningen is zowel aanvullend onderzoek nodig naar de omvang van de financiële opgave als naar de mate waarin bestaande dekkingsbronnen toereikend zijn om in deze opgave te voorzien.

BIJLAGEN

Verantwoording

Verantwoording

De berekeningen voor de publieke onrendabele top en de maatschappelijke voorzieningen (gemeenschappelijke ruimtes, sociaal-maatschappelijke voorzieningen en betaalbare ruimte voor werk) zijn gemaakt door Rebel. De berekeningen voor netcongestie zijn door Rebel en Stadkwadraat gemaakt. Voor de kritische randvoorwaarden stikstof en waterkwaliteit is gebruik gemaakt van bestaand materiaal wat ons is aangereikt door de partijen.

Op de volgende slide is per onderwerp aangegeven wie de berekeningen of de impact op het aantal woningen gemaakt heeft. Indien er een – staat betekent het dat de activiteit niet tot de scope van dit onderzoek behoort.

Overzicht uitwerking onderdelen

	Inschatting financiële opgave	Inschatting impact op aantallen
Direct aan de woningbouw gekoppelde opgave		
Toerekenbare PORT woningbouw	**V (Rebel)**	**-**
Infrastructuur: niet-toerekenbare PORT en schaalsprongen	**V (Rebel)**	**V (Rebel)**
Kritische randvoorwaarden nu		
Stikstof	**-**	**V (basis aangedragen rapporten)**
Netcongestie	**V (Rebel en Stadkwadraat)**	**V (basis aangedragen rapporten)**
Water en bodem	-	-
Kritische randvoorwaarden op termijn		
Kaderrichtlijn water	**-**	**-**
GIOS	**-**	**-**
Sociaal-maatschappelijke opgaven		
Gemeenschappelijke ruimtes	**V (Rebel)**	**-**
Sociaal-maatschappelijke voorzieningen	**V (Rebel)**	**-**
Betaalbare ruimte voor werk	**V (Rebel)**	**-**

Bijlagen

Bijlage 1: Technische toelichting berekening publieke onrendabele top

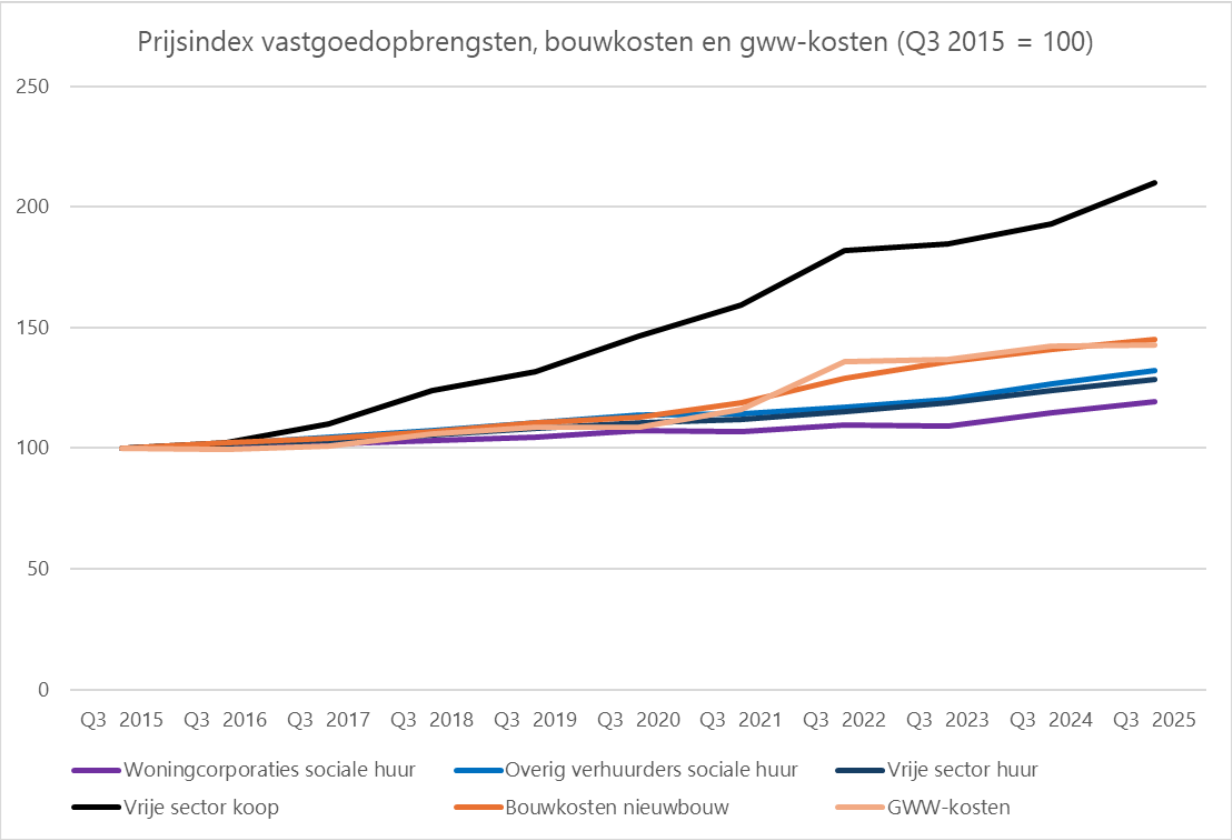
We rekenen cf. de Rebel-studie (2024) met een toerekenbare restopgave van €8,4 mld. p/j en een niet-toerekenbare restopgave van €7,9 mld. voor de periode 2024 tot en met 2033. Dit is uitgaande van een productie van ca. 1 mln. woningen. We corrigeren hierbij voor de bruto-productie in de periode 2024 van ca. 82.000 woningen in 2024. Dit levert een correctie op van ca. €700 mln. voor de toerekenbare PORT en ca. €660 mln. voor de niet-toerekenbare PORT.

Daarnaast stellen we de opgave op de volgende punten bij:

- **Opgave tot en met 2035**: op basis van de ABF-prognoses is er een woningbouwopgave van ca. 151.000 woningen tussen 2034 tot en met 2035. Ook voor deze woningen doen we een inschatting van de financiële opgave. We rekenen hierbij met eenzelfde verhouding over de type locaties als over de periode 2024 tot en met 2033. Ook rekenen we hierbij met dezelfde uitgangspunten ten aanzien van het aandeel woningen met een onrendabele top en de hoogte van de onrendabele top als in de studie van 2024. Er is gekozen om geen andere bedragen te hanteren voor het tekort per woning, omdat we op basis van de kosten- en opbrengstenstijging afgelopen jaar weinig aanleiding zien de bedragen te actualiseren. Zie tevens bijlage 2.
- **Nieuwe dekking**: In het afgelopen jaar is er aanvullende rijksdekking voor de PORT beschikbaar gekomen. Dit betreft de realisatiestimulans, Wbi 2.0, het gebiedsbudget en de Beethovenmiddelen (WMRE en gebiedsmaatregelen) voor de toerekenbare PORT. We gaan hierbij – conform het Feitenrelaas 2024 – uit van 50% regionale cofinanciering voor de realisatiestimulans, de Wbi en het gebiedsbudget. Voor de Beethovenmiddelen rekenen we voor de WMRE met 25% regionale cofinanciering, en voor de gebiedsmaatregelen met 50%. Voor de niet-toerekenbare PORT gaat het om middelen voor infrastructuur in grootschalig en de Wokt. De regionale cofinanciering hiervoor bepalen we op basis van de definitieve beschikking van deze middelen. We rekenen alle beschikbare dekking toe over de periode tot en met 2035.

Bijlage 2: Ontwikkeling vastgoedopbrengsten in verhouding tot bouw- en GWW-kosten

In onderstaande analyse hebben we gekeken naar de ontwikkeling van de vastgoedopbrengsten in verhouding tot de bouw- en GWW-kosten.



Prijsindices 2024 – 2025

Opbrengsten
- Sociale huurwoningen: gem. 4,3% - 4,4%, max. 5%
- Middenhuurwoningen: max 7,7%
- Vrije sector huur: gem. 3,7%, max. 4,1%
- Koop: 8,9% (w.v. betaalbare koopgrens 3,8% gestegen)

Kosten
- Bouwkosten nieuwbouw: 2,8%
- GWW-kosten: 0,3%

Prijsindices 2015 – 2025

Opbrengsten
- Sociale huurwoningen: gem. 19% - 32% (resp. corporaties en overige verhuurders)
- Vrije sector huur (incl. middenhuur): gem. 28%
- Koop: 110%

Kosten
- Bouwkosten nieuwbouw: 45%
- GWW-kosten: 42%

* Bron: CBS en NVM (zie bijlage 2)

** Voor huur is de gemiddelde huurstijging gebaseerd op een gemiddelde exclusief harmonisatie

Bijlage 2: Bronnen analyse prijsindices

	Q3 2024 – Q3 2025	Q3 2015 – Q3 2025	
Vastgoedopbrengsten			
Sociale huurwoningen*	Gem: 4,3% - 4,4% Max: 5,0%	Gem: 19% - 32%	Bron: CBS gemiddelde huurverhoging exclusief huurharmonisatie Bron: maximale huurverhoging 2025
Middenhuurwoningen	Gem: - Max: 7,7%	-	Bron: maximale huurverhoging 2025
Dure huurwoningen	Gem: 3,7% Max: 4,1%	Gem: 28%	Bron: CBS gemiddelde huurverhoging exclusief huurharmonisatie Bron: maximale huurverhoging 2025
Middenkoop woningen	3,8%	-	Bron: stijging betaalbaarheidsgrens 2024 - 2025
Vrije sector koopwoningen	8,9%	110%	Bron: CBS huizenprijsindex nieuwbouwwoningen Bron: NVM transactieprijzen nieuwbouw
Bouwkosten			
Bouwkostenindex	2,8%	45%	Bron: CBS bouwkostenindex
Gww-kosten			
Gww-index	0,3%	42%	Bron: CBS gww-index

* Bandbreedte in gemiddelde komt door verschil tussen sociale verhuurders en overige verhuurders

Bijlage 3: Uitgangspunten berekeningen investeringsopgave sociaal-maatschappelijke voorzieningen

- De nationale opgave voor publieke sociaal-maatschappelijke voorzieningen bedraagt in totaal grofweg 11 mln. m2 bvo. Deze inschatting is, conform de studie naar sociaal-maatschappelijke opgaven in de 17 grootschalige woningbouwgebieden, gebaseerd op **referentienormen van de G4-gemeenten**. Daarbij is **geen onderscheid gemaakt naar type gebied**.

- De berekende opgave weerspiegelt daarmee een **behoefte op basis van referentienormen**, die kan afwijken van de daadwerkelijke programmering.

- Omdat de normen zijn gebaseerd op **huidige normenkaders**, bestaat de mogelijkheid dat het realiseren van de opgave van morgen **een antwoord biedt op de vraagstukken van gisteren**. Zo is bij het bepalen van de investeringsopgave **nog geen rekening gehouden met multifunctionele oplossingen** voor het combineren van verschillende voorzieningen.

- De genoemde investeringsbedragen betreffen het **realiseren en exploiteren** van de betreffende voorzieningen. De **grondwaarden** van de m^2 maatschappelijke voorzieningen die zijn opgenomen in de business cases zijn hier **geen onderdeel van de analyse**.

- Bij het bepalen van de investeringsopgave gaan we ervan uit dat voor een deel van de voorzieningen — zoals middelbaar onderwijs — bestaande of aangrenzende wijken deels kunnen voorzien in de behoefte. Tegelijkertijd kunnen hun inwoners profiteren van nieuwe maatschappelijke voorzieningen. We nemen aan dat deze wisselwerking **ongeveer in evenwicht is**. Voor voorzieningen op buurtniveau (zoals buurtcentra) geldt dit uitgangspunt niet; hier blijven de referentienormen onverkort van toepassing.

LET'S TALK

Marianne Betten
marianne.betten@rebelgroup.com

Roos Eysbach
roos.eysbach@rebelgroup.com

Damo Holt
damo.holt@rebelgroup.com

NO CHANGE WITHOUT A REBEL

Rebels in strategy & finance

Rebel Strategy & Development

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
The Netherlands

+31 10 275 59 95
info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com