

**Stedelijke bouwcapaciteit nog niet inzichtelijk
Woningbouwlocaties geïnteriseerd tot 2050**

Dubbeling, Dirk

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Bouwmarkt

Citation (APA)

Dubbeling, D. (2016). Stedelijke bouwcapaciteit nog niet inzichtelijk: Woningbouwlocaties geïnteriseerd tot 2050. *Bouwmarkt*, 56(8), 5-7.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Woningbouwlocaties geïnventariseerd tot 2050

Stedelijke bouwcapaciteit nog niet inzichtelijk

De bouwproductie moet na jaren van zeer schaarse woningopleveringen weer flink omhoog. Ondanks een uitgebreide toelichting op de zoektocht naar locaties, is niet geheel duidelijk voor hoeveel woningen er nog plaats is in stedelijke gebieden.

Dirk Dubbeling

Tot 2040 zijn naar verwachting één miljoen nieuwe woningen nodig. De afgelopen jaren is er weinig gebouwd en inmiddels trekt de markt weer aan. De opgelopen achterstand in productie moet snel worden ingelopen. Veel jongeren zoeken een woning en voor statushouders moeten nieuwe woningen beschikbaar komen. Volgens TU-

hoogleraar Housing Systems Peter Boelhouwer zijn één miljoen woningen zeker nodig, maar hij heeft grote twijfels over de haalbaarheid ervan, zo bleek op het jaarlijkse Wooncongres van Platform31 en OTB (TU Delft). "Er is veel vraag naar koopwoningen en starterswoningen maar de bouwproductie is nog steeds erg laag. De afgelopen paar jaar zijn er jaarlijks ongeveer 50.000 woningen opgeleverd, maar dat moet structureel naar 80.000 of meer. Het aantal afgegeven bouwvergunningen stemt eveneens somber: het zijn er al een tijdje niet meer dan ongeveer 40.000 per jaar."

De krapte op de woningmarkt in het westen van het land beheerst het debat over woningtekorten. Daar is de vraag ook het grootst. De behoefte aan huurwoningen blijft ook in de 'krimpprovincies' onverminderd groot terwijl veel particuliere woningen onverkoopbaar blijken. De problemen zijn zo groot, dat wordt getracht om koopwoningen al dan niet tijdelijk als huurwoningen in te zetten.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De vraag is waar de woningbouwopgave kan worden gerealiseerd. Daarop heeft het Planbureau voor de Leefomgeving getracht een antwoord te geven in het rapport 'Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad'. Vertrekpunt voor de inventarisatie van locaties is de Ladder voor duurzame verstedelijking



Gebouwtransformatie: verpleeggebouw werd woonresidentie in Scheveningen.

uit het Besluit ruimtelijke ordening, waarbij binnenstedelijk bouwen de voorkeur heeft boven nieuwbouw op uitbreidingslocaties. De toekomstige woningbehoefte moet eerst en vooral in leegstaand of leegkomend vastgoed en onbenutte of slecht benutte plekken worden opgevangen. Pas als er daarna nog ruimte nodig is, kan er gebouwd worden op uitleglocaties buiten bestaand stedelijk gebied. Transformatiepotentie is er zeker, wordt vaak gedacht. Er staan immers veel kantoorpanden, winkels en kerken leeg en tal van andere gebouwen, waarin appartementen gerealiseerd kunnen worden. Herschikking van verhuurde ruimte in kantoorpanden met verborgen leegstand zou ook capaciteit kunnen opleveren. Maar leegstaande kantoorpanden bieden in de praktijk veel minder verbouwmogelijkheden en eigenlijk is deze optie beperkt tot Den Haag, Amsterdam en Rotterdam en omstreken. Recente onderzoeken laten relatief bescheiden transformatiemogelijkheden zien: gemiddeld zou zo'n 5 procent van de toekomstige woningbehoefte op te vangen zijn in leegstaande kantoorgebouwen.

Grote marge in benodigde nieuwbouw

Als ook bedrijfsruimte, onderwijsgebouwen, verzorgingshuizen en een restcategorie van gebouwen voor andere functies worden meegerekend, kunnen er meer woningen door transformatie worden gerealiseerd. Het aandeel bruikbare leegstaande winkels is bijna nihil. Gebouwen die specifiek voor een bepaalde functie zijn ontworpen, bijvoorbeeld ziekenhuizen, blijken eveneens lastiger te transformeren naar een woonfunctie.

Werkwijze gebiedsinventarisaties

De focus van de inventarisatie is behalve op transformatie van gebouwen ook gericht op transformatie van gebieden. In verreweg de meeste regio's is die ruimte vooral te vinden op onderbenutte bedrijventerreinen, rangeerterreinen en locaties van nutsvoorzieningen.

Hoe is de capaciteit berekend? Als eerste zijn alle gebieden buiten bestaand bebouwd stedelijk gebied geschrapt. Ook gebieden met restricties voor woningbouw en gebieden die al zijn gereserveerd voor uitbreidingen van werklocaties, zijn niet meegenomen. De wo-

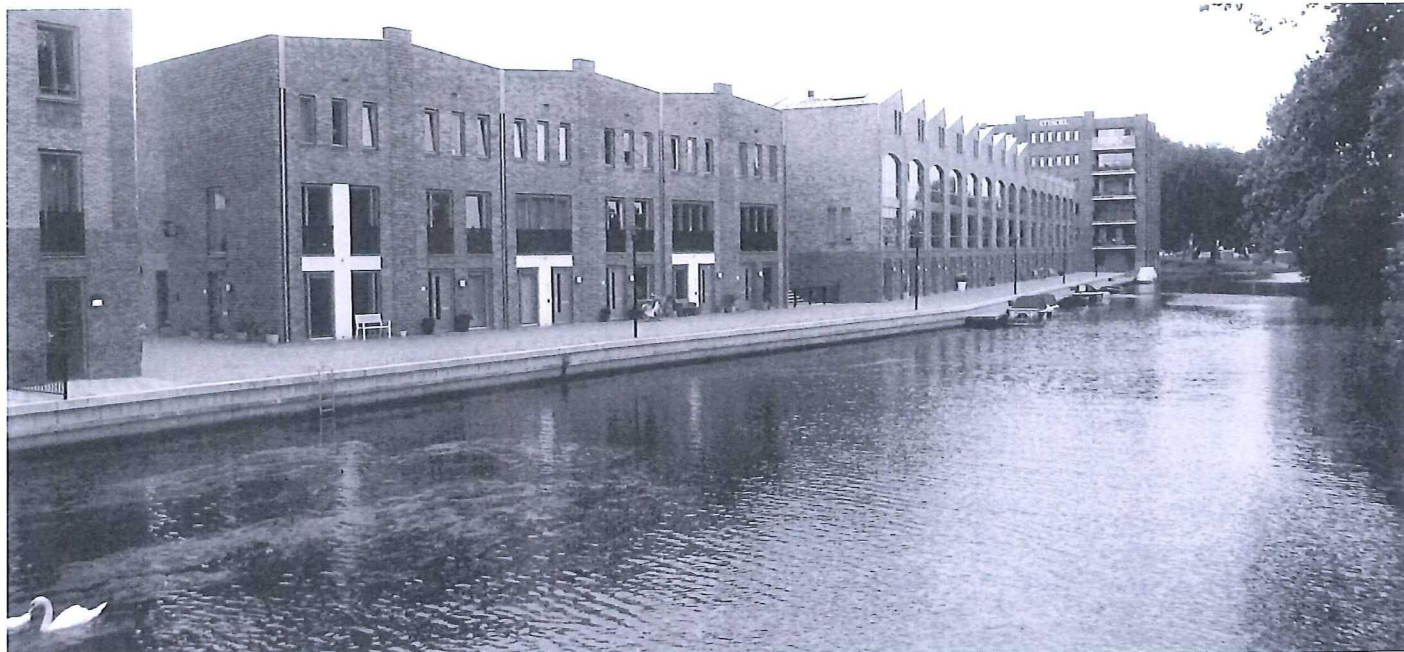
ningbouw mogelijkheden worden vooral groter als ook deze werklocaties als onderbenut worden beschouwd. Vervolgens is er een optelling gemaakt van panden en onbenutte terreinen met transformatiepotentie: structureel leegstaande winkels en kantoren binnen 300 meter van bestaand woongebied en voorzieningen, én onbebouwde landbouwgebieden, braakliggende terreinen of bouwterreinen, eveneens binnen 300 meter van bestaand woongebied. Daarnaast komen plekken in aanmerking die momenteel weliswaar in gebruik zijn, maar die desondanks als onderbenut kunnen worden bestempeld.

Het aantal woningen waarvoor binnenstedelijk een plek moet worden gevonden, is in het rapport gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Bebouwingsdichtheden in de omliggende woongebieden worden in de berekeningen geprojecteerd op de nieuw te bebouwen locaties.

Hoeveel woningen de inventarisatie in het totaal heeft opgeleverd wordt in het rapport niet vermeld. In plaats daarvan wordt een enorme bandbreedte genoemd van 300.000 (laag-scenario) tot 1.600.000 woningen (hoog-scenario) waarvoor ruimte is gezocht. Eén miljoen woningen is blijkbaar een rekbaar begrip. Vooral in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, Utrecht en Noord-Brabant blijkt volgens de inventarisatie van het Planbureau ruimte voor veel nieuwbouwwoningen, behalve in kleine regio's rondom Zaandam en Haarlem in de Noordvleugel en Delft en Westland in de Zuidvleugel.

Kosten en opbrengsten niet meegewogen

De kosten en opbrengsten van woningbouw hebben geen rol gespeeld bij de inventarisatie van potentiële bouwlocaties. Door hoge ontwikkelkosten worden gebouwen en gebieden mogelijk niet overal in exploitatie genomen. Op binnenstedelijke locaties zijn de kosten voor het bouw- en woonrijp maken, waaronder bovenwijkse infrastructuur, doorgaans lager dan op uitleglocaties, maar daar staan hogere kosten voor verwerving en sanering tegenover. Een transformatie is haalbaar wanneer de nieuwe waarde minus de transformatiekosten hoger is dan de huidige gebruikswaarde. Binnenstedelijk bouwen drijft de grondprijzen op, wat zich vertaalt in hogere verkoopprijzen. Het voordeel van transformatie van gebouwen en herontwikkeling van binnenstedelijke gebieden is dat er meer agglomeratievoordelen ontstaan, reeds gedane investeringen beter renderen en kapitaalvernietiging wordt vermeden. Op nieuwe ontwikkellocaties zijn de kosten van infrastructuur en voorzieningen weliswaar hoger dan op binnenstedelijke locaties, maar de kosten



Gebiedstransformatie: voormalige kazerneterrein in het centrum van Woerden.

Tabel 1.

	'Laag'-scenario (ge- ringe bevolkings- groei, 300.000 nieuwe woningen nodig)	Aantal woningen	Scenario 1.000.000 woningen	Aantal woningen	'Hoog'-scenario (om- vangrijke bevolkings- groei, 1.600.000 nieuwe woningen nodig)	Aantal woningen	Scenario 1.000.00 woningen	Aantal woningen
Royaal ingeschatte bouwlocaties	100% in bestaand stedelijk gebied	300.000	100% in bestaand stedelijk gebied	1.000.000	70% in bestaand stedelijk gebied	1.120.000	70% in bestaand stedelijk gebied	700.000
Krap ingeschatte bouwlocaties	60% in bestaand stedelijk gebied	180.000	60% in bestaand stedelijk gebied	600.000	20% in bestaand stedelijk gebied	320.000	20% in bestaand stedelijk gebied	200.000
Gemiddeld	80% in bestaand stedelijk gebied	240.000	80% in bestaand stedelijk gebied	800.000	35% in bestaand stedelijk gebied*	560.000	35% in bestaand stedelijk gebied*	350.000

* Zou 45% moeten zijn.

Het percentage woningen dat in te transformeren gebouwen past wordt geschat op 12% in het 'laag'-scenario (36.000 woningen) en 3% in het 'hoog'- scenario (48.000 woningen). Deze aantallen worden niet verder genuanceerd in de royale en krappe berekening.

van grondverwerving en van de bouw per woning zijn lager. Nieuwbouw op uitleglocaties is goedkoper dan transformatie, vanwege lagere plankosten van uitleglocaties (ambtelijke voorbereidingskosten) en hogere opbrengsten en omdat er op uitleglocaties doorgaans grotere woningen worden gebouwd.

Berekening bouwcapaciteit

In het rapport worden de één miljoen woningen tot 2040 en de 80.000 woningen per jaar (ongeveer de jaarproductie in de jaren voor de economische crisis) als te starre aantallen beschouwd. Het jaar 2040 is als eindtijdstip eveneens te concreet: de horizon wordt opgerekt tot 2050. De hoog- en laag-scenario's worden uitgesmeerd over een respectievelijk royaal en krap ingeschatte beschikbaarheid van stedelijke locaties. Dat levert grote verschillen op in maximaal op stedelijk ontwikkelings- en herontwikkelingslocaties te realiseren woningen.

Als alles meezit kunnen volgens het rapport 1.120.000 van de 1.600.000 woningen (70 procent van de bovengrens van de bandbreedte) worden gebouwd in bestaand stedelijk gebied. Als het tegenzit zijn dat er slechts 320.000 (20 procent): een fors verschil. Waarom dit verschil zo groot is, wordt niet verklaard. Gemiddeld komt het rapport uit op 560.000 woningen (35 procent). *[Dit zou 45 procent, dus 720.000 woningen moeten zijn – red.]* Wanneer alle gemeentelijke locaties beschikbaar zijn en alles en iedereen meewerkt, dan kunnen in het laag-scenario alle 300.000 woningen op onderbenutte plekken in de stad worden gebouwd. Logisch, want er is minimaal plek voor 320.000 woningen. Je zou verwachten dat ook alle 300.000 woningen van het laag-scenario in bestaand stedelijk gebied gebouwd kunnen worden. Toch zou er dan slechts plaats zijn voor 180.000 woningen.

Zelfs voor de 'starre' één miljoen woningen zou voldoende plaats zijn als alles meezit, maar gemiddeld moeten we er volgens het Planbureau voor de Leefomgeving rekening mee houden dat voor ongeveer de helft van dit miljoen plek in bestaand stedelijk gebied zal zijn. Dat is nog altijd ruim meer dan in het laag-scenario. Over dat laatste scenario hoeven we ons dus geen zorgen te maken. Voor heel Nederland bezien is, nog zonder transformatie, de capaciteit van de stad aanzienlijk. Zelfs in het hoog-scenario kan bijna de helft van de woningbouwopgave tot 2050 in stedelijk gebied worden gerealiseerd. De transformatiepotentie van de bestaande stad lijkt vooral te bestaan uit woningbouw mogelijkheden op onderbenutte terreinen. Het aandeel van de opgave dat in leegstaande panden kan worden gerealiseerd is beperkt: 12 procent van het laag-scenario (36.000 woningen) en 3 procent van het hoog-scenario (48.000 woningen). Waarom in het laag-scenario niet ook voor 48.000 woningen ruimte is in leegstaande gebouwen, is niet duidelijk.

Regionaal zijn er verschillen. In de regio's Amsterdam, Den Haag en Arnhem/Nijmegen, Zaanstreek en Delft/Westland is er zelfs in een laag-scenario onvoldoende ruimte in leegstaande panden op onbenutte en slecht benutte terreinen om in bestaand bebouwd gebied aan de volledige behoefte te kunnen voldoen. Delen van de regio's Zeeland, Limburg en Groningen lopen door het ontbreken van een behoefte aan extra woningen niet tegen de grenzen aan van hun bestaand bebouwd gebied.

Productie moet sneller omhoog

Een van de kritiekpunten op de zoektocht naar bouwlocaties is de Ladder voor duurzame verstedelijking, die als te rigide wordt beschouwd. Dat eerst alle nog resterende locaties in de steden worden bebouwd, inclusief leegstaande gebouwen en pas daarna ook aan de randen van de steden zou mogen worden gebouwd, schiet volgens Friso de Zeeuw, TU-hoogleraar Gebiedsontwikkeling niet op. "Herbestemming van gebouwen en gebieden dekt hooguit de helft van de woningproductie. Vergroot dus de planologische capaciteit", zei hij op het Wooncongres. Lector Vastgoed bij Fontys Hogescholen Cees-Jan Pen vindt juist dat de transformatiecapaciteit vaak wordt gebagatelliseerd. "Niet alleen kantoorgebouwen, maar ook

Eerst in de steden bouwen, dan pas daarbuiten

bijvoorbeeld schoolgebouwen en verzorgingsflats kunnen tot woningen worden verbouwd. Het moet bovendien veel duurzamer, conform de klimaatafspraken op nationaal en Europees niveau. De woningen hoeven niet groot te zijn. Het zijn immers veelal een- en tweepersoonshuishoudens die in de stad willen wonen. De overheid zou een ISV-achtige subsidie beschikbaar kunnen stellen." *[Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, dat in 2014 afliep – red.]* Wie moeten het voortouw nemen? De Zeeuw: "Er is een nationale Omgevingsvisie in de maak, maar de uitvoering daarvan moet door de praktijk worden opgepakt." Pen: "Provincies en ontwikkelaars zijn de belangrijkste partijen om dit te realiseren. Iedereen moet water bij de wijn doen."

Dit artikel is gebaseerd op het rapport 'Transformatiepotentie: woningbouw mogelijkheden in de bestaande stad', Lianne van Duinen, Bart Rijken & Edwin Buitelaar (2016) van het Planbureau voor de Leefomgeving, publicatienummer 2420 en op discussies tijdens het Wooncongres 2016: 'De nieuwe woningnood?'