

VNG position paper

Ten behoeve van de hoorzitting binnen- en buitenstedelijk bouwen 29 oktober 2020

Voldoende woningbouwlocaties: steek alle energie in de realisatie

Er is een groot tekort aan woningen. Er wordt gestreefd naar een gemiddelde uitbreiding van de voorraad met 75.000 woningen per jaar de komende tien jaar. Uitbreiding van de voorraad is iets anders dan opgeleverde nieuwbouwwoningen. Mogelijk is nog meer nodig, dat hangt met name af van het migratiesaldo.¹

Het tekort wordt veroorzaakt door een snelle groei van het aantal huishoudens en doordat er jarenlang te weinig is gebouwd. En de huishoudens worden nog steeds kleiner. Begin 2020 was er sprake van een tekort van 331.000 woningen. Een klein tekort is goed voor het functioneren van de woningmarkt, met dit tekort functioneert de markt echter niet meer. Het tekort is te groot.

Plancapaciteit naar 130%

Er wordt vooral naar gemeenten gekeken als het gaat om bouwlocaties. De meeste gronden (potentiële bouwlocaties) zijn echter in particuliere handen. De gemeente is meestal nodig om een bouwplan planologisch mogelijk te maken. Daarom is de laatste jaren gewerkt aan een goede registratie van bouwlocaties. Provincies bundelen de gegevens die gemeenten aanleveren en het Rijk publiceert elk halfjaar een overzicht. Ondertussen worden stappen gezet om zachte plannen hard te maken en harde plannen te realiseren. Aangezien sommige plannen uiteindelijk niet doorgaan en andere plannen vertragen, wordt nu gestreefd naar 130% plancapaciteit. Dat wordt een uitdaging omdat de planvoorraad bij een deel van de gemeenten op is. Het lukt hen niet om nieuwe bestemmingsplannen vast te stellen vanwege de stikstofproblematiek.

Uit de laatste halfjaarlijkse rapportage van het Rijk² blijkt dat voor de periode 2020 tot en met 2029 landelijk een plancapaciteit van 120% ten opzichte van de groeiende behoefte wel wordt bereikt. Het gaat om 837.000 woningen (netto: nieuwbouw min sloop). Dus 83.700 woningen per jaar. Maar er zijn grote regionale verschillen. Met name in de regio's Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen, Ede, Den Haag en Tilburg is meer nodig. Een lichtpuntje is dat behalve nieuwbouw ook 'overige toevoegingen' (transformatie, bestemmingsverandering, woningsplitsing) meestal een positieve bijdrage leveren aan de toename van de woningvoorraad.³ Overigens zijn de cijfers, zowel over de behoefte als de productie, niet eenduidig. Het is zaak deze te verbeteren, zodat de discussie niet over de cijfers hoeft te gaan, maar over realisatie.

¹ In de berekeningen is de invloed van corona op de bevolkingsontwikkeling nog niet meegenomen. Het is ook nog niet duidelijk wat de structurele invloed zal zijn. Uit het bericht <https://www.ing.nl/zakelijk/kennis-over-de-economie/onze-economie/de-nederlandse-economie/publicaties/bevolkingskrimp-zet-neerwaartse-druk-op-Amsterdamse-woningprijzen.html> (16 oktober 2020): Door de coronacrisis valt de bevolkingsgroei in Nederland lager uit dan eerder verwacht. De bevolking groeide tussen maart en augustus van dit jaar met slechts iets minder dan 18 duizend personen. Dit is ruim 70% minder vergeleken met dezelfde periode in 2019, toen de bevolking met zo'n 60 duizend inwoners groeide. De belangrijkste oorzaak is de forse terugval van de instroom van buitenlandse migranten, zoals expats, sinds de virusuitbraak in maart. De wereldwijd ingestelde reisbeperkingen en lockdowns zijn hier debet aan.

² ABF Research Inventarisatie plancapaciteit april 2020: <https://www.abfresearch.nl/publicaties/inventarisatie-plancapaciteit-april-2020/>.

³ Dit is af te leiden uit tabel 3.1.1. van Staat van de woningmarkt 2020, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-jaarrapportage-2020>.

Geef prioriteit aan bouwen binnen bestaande kernen: de beste keuze voor de korte en lange termijn

Bij het zoeken naar potentiële woningbouwlocaties wordt regelmatig voorgesteld om uitbreidingslocaties aan de rand van of buiten bestaande steden en kernen te ontwikkelen. Vooral bouwers, ontwikkelaars en eigenaren van agrarisch gebied pleiten hiervoor. Overheden zijn terughoudend. In deze notitie onderbouwt de VNG waarom zij voorrang geeft aan bouwlocaties binnen bestaande kernen.

Overheden hebben te maken met verschillende belangen. Een van de belangen is snel veel woningen bouwen. Dat is goed voor woningzoekenden, goed voor de eigenaren van te bebouwen locaties en goed voor bouwers en ontwikkelaars. Maar er spelen meer belangen. Overheden wegen in de ruimtelijke ordening deze belangen af.

Uit de literatuur⁴ komen de volgende argumenten voor bouwen binnen bestaande kernen:

- Levert meer economische groei op
- Leidt tot minder mobiliteitsvraagstukken
- Biedt meer mogelijkheden voor het ontwikkelen van gemengde wijken
- Leidt tot een snellere duurzaamheidstransitie
- Landschappelijke kwaliteiten van het buitengebied wordt beter behouden
- Gebruik bestaand kapitaal: je moet toch wat anders met gebouwen en terreinen die hun functie verliezen

De meeste gemeenten en provincies geven aan dat zij het overgrote deel van de bouwopgave binnenstedelijk kunnen faciliteren. In de Nationale Woonagenda is afgesproken dat nieuw te bouwen woningen klimaatbestendig worden opgeleverd. Dit kan heel goed binnen bestaande kernen. Ook in de NOVI wordt er een voorkeur uitgesproken voor het bouwen binnen bestaande kernen.

Bezwaren richten zich vaak op de fysieke mogelijkheden, het soort woningen, de realisatiesnelheid en de kosten. Hierna wordt op deze vier punten verder ingegaan.

1. Is er voldoende ruimte binnen bestaande kernen?

In de Inventarisatie plancapaciteit van ABF wordt getracht een onderscheid aan te brengen tussen binnenstedelijke en buitenstedelijke plancapaciteit. Niet alle provincies kunnen dat onderscheid aanleveren en de definities variëren. Soms worden planologisch goedgekeurde uitleglocaties als binnenstedelijk getypeerd. Dus het hierna volgende cijfer is vermoedelijk te hoog. In de periode 2019-2030 ligt gemiddeld 77% van de woningbouw binnenstedelijk (634.900 woningen). Uit gegevens van individuele gemeenten blijkt dat van vrijwel alle grote steden (G4 en G40) het merendeel van de bouwlocaties ligt in bestaand stedelijk gebied.

⁴ Bijvoorbeeld <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/bijz89.pdf>; https://www.eib.nl/pdf/succesvol_binnenstedelijk_bouwen.pdf; <https://www.pbl.nl/publicaties/transformatiepotentie-woningbouwmogelijkheden-in-de-bestaande-stad>; <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/5-misverstanden-over-binnen-en-buitenstedelijk-bouwen-1/>.

Door PBL is in 2016 geprobeerd de haalbaarheid van binnenstedelijke woningbouw te kwantificeren.⁵ Gekeken wordt naar de woningbehoefte tot 2050 met een laag en hoog scenario (respectievelijk 300.000 en 1.600.000 woningen extra). Bij een hoog groeiscenario kan ongeveer 35% van de benodigde woningen door transformatie in de bestaande stad worden gerealiseerd, bij het lage scenario ongeveer 75%. Vertaald naar aantallen woningen: 560.000 woningen in het hoge scenario en 225.000 in het lage scenario.

In het lage scenario zou in de regio's Amsterdam, Den Haag en Arnhem/Nijmegen onvoldoende ruimte in huidige leegstaande panden en onderbenutte terreinen te vinden zijn.⁶ De uitkomsten zijn overigens erg afhankelijk van de woningdichtheid die als uitgangspunt wordt gehanteerd.

Feitelijk zijn de laatste jaren veel meer woningen binnen bestaande kernen gerealiseerd dan je, gegeven het Vinex-beleid, zou verwachten. Uit het artikel Steden blijven verdichten⁷ blijkt dat sinds 2000 iets meer dan 500.000 woningen zijn bijgebouwd in bestaand stedelijk gebied (sloop-nieuwbouw die niet tot verdichting leidt is in de analyse buiten beschouwing gelaten). In de periode 2000-2005 gaat het om 42% van de toegevoegde woningen. In 2006-2011 om 47% en in 2012-2017 om 69%. Er wordt een onderscheid gemaakt in verdichting, transformatie en stedelijk groen. Slechts 10% is gebouwd op groene binnenstedelijke locaties.

Recent is een studie van KAW verschenen.⁸ Deze architecten zien allerlei mogelijkheden om woonruimte toe te voegen in de stad. Zij baseren dat op een analyse van naoorlogse wijken uit de periode 1950-1980. Daar kunnen in tien jaar tijd 482.000 tot 708.000 woningen worden toegevoegd. Er worden diverse maatregelen uitgewerkt: bestaande woningen splitsen, uitbouwen of optoppen; gebruik van restruimtes; herstructurering door sloop en nieuwbouw; en benutten van de randen van de wijken. De mogelijkheden zijn vervolgens op basis van statistische gegevens gekwantificeerd.

Uit deze vier bronnen kan worden geconcludeerd dat de mogelijkheden voor woningbouw binnen bestaande kernen tot nu toe zijn onderschat en dat er meer mogelijk is dan velen denken.

2. Het soort woningen

Er is een artikel verschenen over misverstanden over binnenstedelijk bouwen⁹:

- Misverstand a: Een van de misverstanden is dat mensen niet in de stad willen wonen. De stad geniet momenteel een sterke aantrekkingskracht. Steden groeien alweer enkele jaren fors en de huizen- en grondprijzen zijn hoog.
- Misverstand b: stedelijk wonen betekent wonen in hoogbouw. Dezelfde hoge woningdichtheid kan via totaal verschillende stedenbouwkundige ontwerpen tot stand worden gebracht.
- Misverstand c (niet uit genoemd artikel): de term 'binnenstedelijk' doet geen recht aan alle locaties: het gaat om locaties binnen bestaand bebouwd gebied. Daaronder vallen ook dorpen en kleine kernen.

⁵ Rapport te vinden op <https://www.pbl.nl/publicaties/transformatiepotentie-woningbouwmogelijkheden-in-de-bestaande-stad>.

⁶ Opmerkelijk is dat uit de Inventarisatie plancapaciteit oktober 2019 blijkt dat de regio Amsterdam 89% van de plancapaciteit binnenstedelijk denkt te kunnen realiseren. Voor Den Haag is dat 93%, voor Arnhem 85% en voor Nijmegen 51%.

⁷ J. Claassens en E. Koomen (2017)

https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/40178679/TREND_Steden_blijven_verdichten_final_pre_print_.pdf).

⁸ <https://www.kaw.nl/projecten/onderzoek-ruimte-zat-corporatievastgoed/>.

⁹ <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/5--over-misverstanden-binnen-en-buitenstedelijk-bouwen-1/>

3. De realisatiesnelheid

- Misverstand d: Ook de realisatie van Vinex-wijken duurt langer dan gepland. Het klopt wel dat bouwen binnen bestaande kernen complexer is, zo blijkt uit het artikel over misverstanden. Er is geen seriematige en routinematige productie. Er zijn meer belanghebbenden en er is minder manoeuvreerruimte.

4. Kosten

- Misverstand e : binnenstedelijk bouwen is te duur. Het is zonder meer duurder. Daar tegenover staan hogere grondopbrengsten. Veelal kan worden aangesloten op bestaande voorzieningen en infrastructuur. Bij uitleglocaties moeten deze nog worden aangelegd. Kosten die niet zijn terug te zien in de grondexploitatie.¹⁰ Mobiliteitseffecten, effecten op natuur en landschap, op energieverbruik, etc. worden buiten beschouwing gelaten. Binnenstedelijke ontwikkelingen hebben een groter maatschappelijk rendement.

Hoe nu verder?

Het verleggen van het accent naar realisatie in plaats van steeds opnieuw discussiëren over locaties en het waar mogelijk geven van voorrang aan locaties binnen bestaande kernen betekent dat (extra) energie en middelen moeten worden gericht op de complexe transformatielocaties.

- Daarom houden de overheden vast aan de (vereenvoudigde) Ladder voor duurzame verstedelijking. Bouwlocaties buiten bestaande kernen moeten goed worden onderbouwd. Bijvoorbeeld omdat er in de omgeving geen alternatieven zijn, er knooppunten van openbaar vervoer buiten of aan de rand van bestaande kernen beter benut kunnen worden of omdat het gaat om kleinschalige bouw mogelijkheden bij kleine kernen zonder transformatielocaties.
- Inzet van de overheden in het Programma Stedelijke transformatie.¹¹
- Voorrang in subsidieregelingen voor locaties binnen bestaand bebouwd gebied (zoals de Woningbouwimpuls en de kortingen en ontheffingen op de Verhuurderheffing voor nieuwbouw). Van de 27 projecten die subsidie krijgen vanuit de Woningbouwimpuls liggen er 24 binnen de bestaande stad. Een voorbeeld: door de verhuizing van een asfaltcentrale in Den Haag kunnen 2.400 woningen in de wijk Binckhorst worden gebouwd.

De realisatiesnelheid is voor veel projecten een punt van zorg, binnen en buiten bestaande kernen. Daarom staat in de gemeenschappelijke verklaring Samen doorbouwen aan Nederland¹² als actiepunt voor de overheden 'dat zij wet- en regelgeving die de bouw van woningen kunnen belemmeren kritisch zullen bezien in het licht van het belang van continuïteit in de bouwproductie en om te voorkomen dat nieuwbouw en transformatie vertraagt'.

¹⁰ Dit punt wordt toegelicht in het rapport Ruimte voor wonen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-7-ruimte-voor-wonen>, 20 april 2020.

¹¹ Onder meer via het Programma Stedelijke Transformatie, zie <https://www.stedelijketransformatie.nl/>.

¹² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/04/22/getekende-verklaring-samen-doorbouwen-aan-nederland>.