

5. INVESTEREN IN NIEUWBOUW BINNEN EN BUITEN BESTAAND URBAAN GEBIED⁴

Onze woonopgave voor de komende jaren is groot. Het is van groot belang om goed na te denken over waar die nieuwe woningen gebouwd moeten worden. Gemeenten, provincies, het Rijk en ook marktpartijen zijn daar voortdurend mee bezig. Een algemeen aanvaard principe is dat we zoveel mogelijk van onze woningen proberen te bouwen in de gebieden waar de vraag het hoogst is en zoveel mogelijk binnen gebieden die al verstedelijkt zijn. Op die manier kunnen gebieden binnen bestaand urbaan gebied die hun functie verloren hebben een nieuwe functie krijgen en weer meedoen in het stedelijk weefsel. Door te bouwen binnen bestaand urbaan gebied worden bestaande voorzieningen en infrastructuur beter benut, beperken we vervoersbewegingen en houden we ons landschap zoveel mogelijk open. In de vorige versie van de ladder voor duurzame verstedelijking is dat de tweede trede, nadat vastgesteld is dat er daadwerkelijk behoefte is aan de betreffende functie.

In het kader van het opstellen van deze Investeringsstrategie hebben we de Brink gevraagd om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor woningbouw binnen bestaand urbaan gebied in de periode tot 2030. Het ministerie van BZK heeft dit onderzoek financieel ondersteund. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van dit onderzoek.

5.1 Wat is bestaand urbaan gebied?

Er bestaat geen sluitende definitie van bestaand urbaan gebied. Provincies en gemeenten hanteren doorgaans de term ‘bestaand stedelijk gebied’. Maar de definities en rekensystematieken verschillen aanzienlijk. Cijfers zijn daardoor niet of slecht vergelijkbaar. Om verdere verwarring te voorkomen spreken wij hier van ‘bestaand urbaan gebied’. In het onderzoek is de grens gekozen op basis van de huidig aanwezige bebouwing, in termen van door CBS gedefinieerde bevolkingskernen of een bepaalde minimale adressendichtheid (voor alle soorten bebouwing) ter plaatse. Deze cijfers zijn landelijk beschikbaar. In de praktijk komt die op veel plaatsen overeen met de contouren die door veel provincies voor stedelijk gebied worden gehanteerd, maar er zijn verschillen. Er zijn bijvoorbeeld provincies die een gebied waarvoor een bestemmingsplan is vastgesteld, als stedelijk gebied bestempelen óók als er nog niet gebouwd is. In dit onderzoek hebben we de keuze gemaakt om, in lijn met wat de burger als bestaand urbaan gebied zou beschouwen, te kiezen voor gebieden met een bepaalde minimale bebouwingsdichtheid, zoals hiervoor is geschetst. Onderlinge vergelijking van de cijfers tussen dit model en cijfers die elders gepresenteerd worden is daardoor niet altijd goed mogelijk. Gebieden met de bestemming stedelijk gebied, maar die nog niet zijn gebouwd, vallen dus buiten de scope van dit onderzoek.

Nederland bestaat in totaal uit 3,4 miljoen hectare grondgebied waarvan volgens de in dit onderzoek gehanteerde methode daarvan 410 duizend hectare (13%) urbaan gebied is. Urbaan gebied bevindt zich in zowel steden als dorpen. Bebouwing met lagere dichtheden, zoals verspreide woonbebouwing in het landelijk gebied telt dus niet mee.

5.2 De potentie van bestaand urbaan gebied

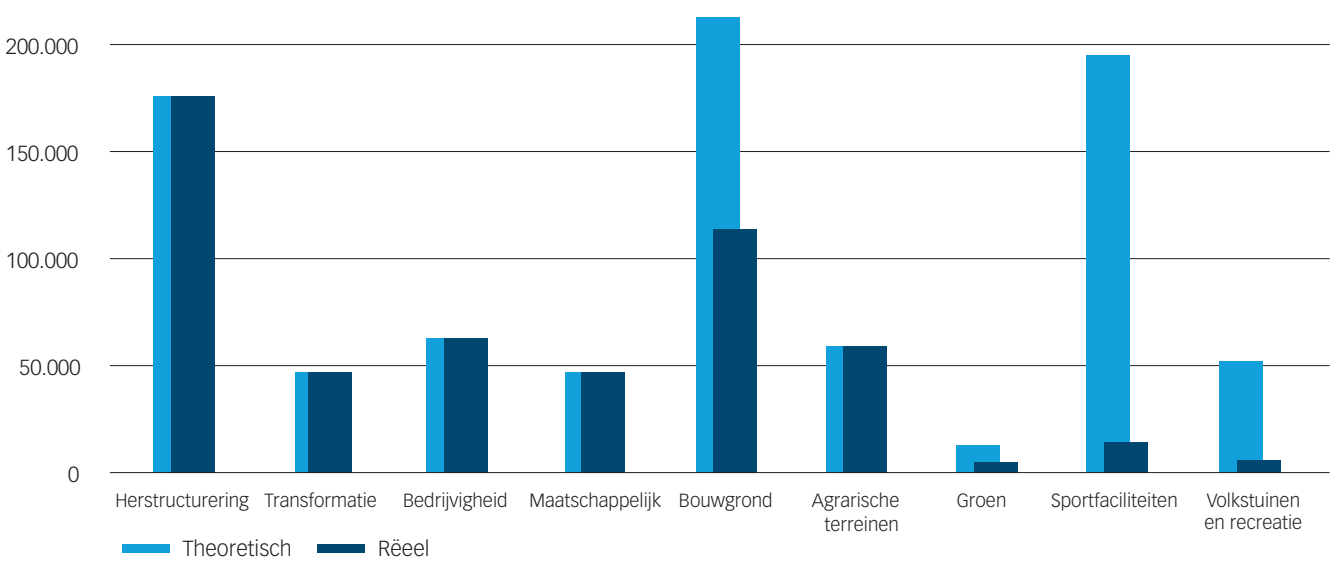
In het onderzoek is voor negen huidige bestemmingen binnen bestaand urbaan gebied onderzocht hoeveel woningen er gerealiseerd kunnen worden indien objecten of gebieden getransformeerd (bij een huidige bestemming anders dan wonen) of verdicht (bij een huidige bestemming ‘wonen’) worden. Voor het bepalen van het aantal woningen zijn de bestaande woonmilieus van omliggende woongebieden, naar type woningen en dichtheid, als uitgangspunt genomen. In het becijferen is géén rekening gehouden met de consequenties van verdringing (waar moeten de getransformeerde functies blijven), noch met de gevolgen voor mobiliteit, de extra druk op voorzieningen of andere opgaven die óók binnen bestaand stedelijk gebied moeten worden opgelost, zoals klimaatadaptatie. De gestelde vraag was: als we bij al deze oplossingsrichtingen in plaats van de huidige functie maximaal zouden inzetten op woningbouw, wat is er dan haalbaar vóór 2030 en met een sluitende grondexploitatie.

Er is gekeken naar de volgende negen oplossingsrichtingen:

- Herstructurering (verdichting) van bestaande woongebieden door sloop en nieuwbouw;
- Transformatie van leegstaande kantoor- en winkelobjecten;
- Transformatie van bedrijventerreinen;
- Transformatie van terreinen die op dit moment voor maatschappelijke functies worden gebruikt;
- Het gebruiken van bestaande bouwterreinen voor (uitsluitend) woningbouw;
- Het transformeren van (binnenstedelijke) agrarische terreinen;
- Het transformeren van (binnenstedelijk) groen (niet parken);
- Het transformeren van sportterreinen;
- Het transformeren van volkstuinen en recreatieterreinen.

Figuur 2.16: Ruimte voor woningbouw binnen bestaand urbaan gebied.

Bron: Brink Management / Advies (2018)



In figuur 16 is weergegeven hoeveel woningen per oplossingsrichting maximaal gerealiseerd kunnen worden. Deze cijfers zijn vervolgens vergeleken met wat er in de afgelopen jaren daadwerkelijk is getransformeerd of ontwikkeld op terreinen met de genoemde functies. Dat leidt voor een deel van de oplossingsrichtingen tot het (aanmerkelijk) naar beneden bij stellen van de aantallen.

Figuur 16 geeft een onderbouwde weergave van hoeveel reële ruimte er binnen bestaand urbaan gebied aanwezig is om woningen te bouwen. De stap om te toetsen aan de praktijk is complex en gebaseerd op een groot aantal aannamen: een noodzakelijke reality check. Het zo ontstane beeld van de mogelijke woningproductie kent een aanmerkelijke bandbreedte. Het gaat om een inschatting van het aantal woningen dat landelijk gerealiseerd zou kunnen worden. De productiepotentie is afhankelijk van de lokale omstandigheden en wenselijkheden en kan dus hoger of lager uitvallen binnen de bandbreedte. Lokale politici maken uiteindelijk de afwegingen en keuzes mede op basis van het draagvlak daarvoor bij de bevolking.

Als laatste stap is het aantal en type te realiseren woonmilieus gematcht met de feitelijke vraag: in hoeverre worden er woningen geleverd waaraan in woningmarkt-regio’s ook daadwerkelijk behoefte is. Hier is gematcht met de woningbehoefte zoals door ABF is becijferd. Het onderzoek laat zien dat, indien alle oplossingsrichtingen worden

ingezet, en de huidige functies worden getransformeerd naar woningbouw, ongeveer de helft van de woningbehoefte tot 2030 kan worden gerealiseerd binnen bestaand urbaan gebied. Er blijft een aanmerkelijke restvraag over die elders of op een andere wijze moet worden beantwoord. Ook zal ruimte nodig zijn voor de verdrongen functies, en andere beleidsvraagstukken zoals mobiliteit en klimaatadaptatie.

De uitkomsten van Brink moeten primair gezien worden als een instrument dat helpt bij het maken van die afwegingen. Het onderzoek brengt in beeld wat daarbij in de praktijk haalbare marges zijn, zodat we gezamenlijk gevoel krijgen bij de mogelijkheden en onmogelijkheden. De analyses zijn niet bedoeld om de tegenstellingen tussen ‘bouwen in de stad’ en ‘bouwen in het groen’ aan te wakkeren en munitie aan te leveren om dieper de schuttersputjes in te duiken. Het is een hulpmiddel om het gesprek daarover op verschillende ruimtelijke niveaus aan te gaan en bij het tijdig maken van afwegingen en keuzes.

Hieronder wordt het onderzoek nader toegelicht.

5.3 Theoretisch aanbod woningbouw in de stad

De eerste stap in het onderzoek van Brink was het in beeld brengen van het huidige, totale bodemgebruik in Nederland binnen bestaand urbaan gebied. Voor urbaan gebied is bestaand bebouwd gebied (VROM 2003), uitgebreid met buiten die contouren liggende

(nieuwe) bevolkingskernen (CBS 2011) én gebieden met een adressendichtheid van minstens 25 adressen binnen een straal van 150 meter van de locatie, op basis van de Basisadministratie Adressen en gebouwen (BAG, 1-1-2017). Vervolgens is onderzocht op welke plekken binnen bestaand urbaan gebied, transformatie naar en inbreiding van wonen mogelijk is. Zo is onderzocht hoeveel woningen er tot en met 2030 in gebieden gerealiseerd kunnen worden die nu een andere bestemming hebben dan wonen, hoeveel woningen er in leegstaande kantoren en winkels gerealiseerd kunnen worden én in welke mate inbreiding – verdichting – van bestaande woongebieden kan bijdragen aan de woningproductie. Daarbij is rekening gehouden met financiële haalbaarheid (gebouwen met een hoge waarde of die recentelijk zijn gebouwd zullen waarschijnlijk niet binnen 15 jaar getransformeerd worden naar woningen). Ook andere elementen die het realiseren van een sluitende grondexploitatie lastig maken zijn meegewogen. Daarnaast is rekening gehouden met tijdige beschikbaarheid: uit transformatie verkregen woningen die niet in redelijkheid voor 2030 opgeleverd zijn, tellen niet mee. We hebben daarvoor een inschatting gemaakt van de complexiteit van de uit te voeren transformatie. Ook is gekeken hoe aannemelijk het is dat op de betreffende plek daadwerkelijk gewoond kan gaan worden. Locaties die ver van voorzieningen en andere woonbebouwing zijn gelegen, of waarvoor omgevingsrestricties gelden die wonen onmogelijk maken, zijn niet meegeteld.

Voor wat betreft de woningdichtheid van het te transformeren gebied is de dichtheid van de in de omgeving aanwezige woonbebouwing aangehouden. Die dichtheid is gekopieerd naar de transformatielocatie. Bij de berekening is uitgegaan van de dichtheid van het woongebied zelf, niet van de dichtheid inclusief (bovenwijkse) voorzieningen en dergelijke die uitgangspunt vormen van de woonmilieudichtheden van ABF. Kleine (binnenwijkse) voorzieningen maken echter wel deel uit van het woongebied, zoals erftoegangswegen, buurtwinkels, trapveldjes en in sommige gevallen ook basisonderwijs. Enerzijds leidt dat tot een realistische inschatting van het bouwen in hogere dichtheden dan in het verleden en tot een betere uitnutting van bestaande voorzieningen. Anderzijds kunnen er natuurlijk niet straffeloos, zonder extra voorzieningen en hoofdinfrastructuur, woningen worden toegevoegd aan urbaan gebied. Met name bij grotere te transformeren gebieden leidt deze aanpak dus wellicht tot een overschatting.

Het aldus berekende **theoretische aanbod** van nieuw te bouwen woningen binnen bestaand urbaan gebied tot 2030 bedraagt volgens dit onderzoek 864 duizend woningen. In dit theoretisch aanbod is geen rekening gehouden met de politieke keuze of het maatschappelijk belang van het realiseren van de woonbebouwing. Om een voorbeeld te noemen, binnen bestaand urbaan gebied zijn veel sportfaciliteiten aanwezig, waaronder sportvelden. Theoretisch kunnen die voor een groot deel bebouwd worden met woningen, omdat dat in veel gevallen financieel haalbaar en ook snel mogelijk is. Realistisch is dat echter niet. Dat blijkt uit het geringe aantal woningen dat in de afgelopen jaren op sportvelden is

gerealiseerd. De redeneerlijn per negen oplossingsrichtingen wordt na de volgende paragraaf nader beschreven.

5.4 Resultaten uit het verleden

Onderdeel van het onderzoek dat door Brink is uitgevoerd betreft het terugkijken naar welke locaties in de afgelopen jaren (1996-2012) gebied ontwikkeld zijn naar woningbouw en welk type bodemgebruik die locaties daarvoor hadden. Op basis van reeksen van mutaties in bodemgebruik (CBS) en de BAG is geanalyseerd hoeveel woningen in die periode op bedrijventerreinen, agrarische gronden, sportvelden en dergelijke zijn ontwikkeld ('historisch ontwikkeltempo'). In figuur 2.17 is weergegeven in aantallen hectares welke type bodemgebruik oorspronkelijk aanwezig was in de woongebieden die in de periode 1996-2012 gerealiseerd zijn.

De figuur laat de oorsprong zien van gebieden die in 2012 de woonfunctie hadden, en in 1996 nog niet. De grafiek laat zien dat 60% van het woongebied dat tussen 1996 en 2012 is toegevoegd in 1996 een agrarische functie had. Ongeveer 17% van het woongebied uit 2012 had in 1996 als bodemgebruik 'bouwterrein' (en was voor het omzetten naar bouwterrein dus wellicht of waarschijnlijk ook 'agrarisch') en slechts 2% van de woongebieden die in die periode zijn gerealiseerd had in 1996 de functie bedrijventerrein.

Op basis van deze analyses hebben we voor de negen verschillende oplossingsrichtingen op landelijk niveau het historische ontwikkeltempo berekend, en dat voor vier woningmarktregio's (Amsterdam, Utrecht, Groningen en Enschede) geverifieerd.

Dit historisch ontwikkeltempo is betrokken bij het bepalen van wat we voor de toekomst voor de negen ontwikkelingsrichtingen een reëel aantal woningen vinden bij het creëren van nieuw aanbod.

5.5 Reëel aanbod woningbouw binnen bestaand urbaan gebied

Het reële woningaanbod is bepaald door het historische ontwikkeltempo te confronteren met het theoretisch berekende aanbod. Het theoretische aanbod is in de meeste gevallen hoger dan het aanbod berekend op basis van het historisch ontwikkeltempo. Door die twee te confronteren en een redeneerlijn op te zetten over wat de meest waarschijnlijke ontwikkeling in de toekomst is, is het reële binnenstedelijk te realiseren woningaanbod tot aan 2030 bepaald. We lichten die confrontatie en de redeneerlijn per oplossingsgebied nader toe. Het totale **reële aanbod** komt hiermee uit op 531 duizend nieuwe woningen binnen bestaand urbaan gebied tot 2030.

Herstructurering van bestaande woongebieden.

De vervangingsopgave van te slopen woningen tot aan 2030 bedraagt 176 duizend woningen (op basis van historisch sloopgemiddelde). Op landelijk niveau wordt bij sloop/nieuwbouw gemiddeld in dezelfde dichtheid teruggebouwd. Regionaal zijn er wel verschillen. Vooral in de krimpgebieden wordt in een lagere dichtheid teruggebouwd. In de grotere steden wordt in grotere dichtheid teruggebouwd dan de gesloopte bebouwing. Lokaal kan ervoor gekozen worden om die dichtheid verder op te voeren, maar de mogelijkheden zijn beperkt.

Transformatie van kantoren en winkels op objectniveau

In de afgelopen jaren, met hoge kantoren- en winkelleegstand is ongeveer 700 duizend m2 bvo per jaar naar woningen getransformeerd. Wanneer dit tempo geëxtrapoleerd wordt naar de toekomst, dan kunnen ongeveer 100 duizend woningen in leegstaande kantoren en winkels tot 2030 gerealiseerd worden. Echter, het laaghangend fruit is grotendeels geplukt; veel kantoren die nu nog leeg staan, staan niet op plaatsen waar wonen gewenst is. Bovendien trekt de kantorenmarkt ook weer aan, vooral in de grote steden en op de plekken die juist voor wonen het meest geschikt zijn. Daarom schatten we het reële aanbod in op 47 duizend woningen tot 2030 op landelijk niveau. Deze aanname is gebaseerd op gemeentelijke leegstandscijfers van kantoren en winkels, waarbij is gekeken naar succesfactoren uit eerdere transformaties en rekening is gehouden met economische druk.

Gebiedstransformatie van bedrijventerreinen naar wonen

Deze oplossingsrichting omvat het transformeren van bedrijventerreinen naar woongebieden. Het aanbod dat uit de theoretische analyse volgt (63 duizend woningen) ligt hoger dan wat volgt uit de extrapolatie van het historisch ontwikkeltempo; dat bedraagt 37 tot 42 duizend woningen. Echter, er is steeds meer aandacht voor binnenstedelijke herontwikkeling en er is doorgaans weinig maatschappelijke weerstand tegen de transformatie van oudere bedrijventerreinen. Het reële aanbod tot 2030 schatten we daarom op 63 duizend te realiseren woningen. Dat is ook financieel haalbaar. Volgens sommigen is deze inschatting te conservatief en loopt de druk zodanig op dat verouderde bedrijfsterreinen uiteindelijk aan meer nieuwe woningen ruimte zullen bieden. Anderen (waaronder VNO-NCW) wijzen er op dat er een groot tekort aan bedrijfsterreinen dreigt. Verdringing van het werken uit de stedelijke gebieden moet juist gestopt worden, vanwege het behoud van werkgelegenheid en het voorkomen van de verdere toename van het woon-werkverkeer.

Gebiedstransformatie van maatschappelijke terreinen naar wonen

Het gaat om gebieden met kerken, scholen, ziekenhuizen, culturele voorzieningen et cetera. In de meeste gevallen worden bij transformatie naar wonen de oude gebou-

wen niet gehandhaafd. In het model wordt daarom met sloop/nieuwbouw gerekend. Het theoretisch berekende aanbod ligt in lijn met het historisch ontwikkeltempo. Over het algemeen geldt dat er weinig maatschappelijke weerstand is tegen het transformeren van dergelijke oude gebouwen en complexen naar de woonfunctie, mits het een en ander zorgvuldig in het bestaande stedelijke weefsel wordt ingepast en voorzieningen eventueel terugkomen. We verwachten niet dat in de toekomst het tempo van omzetten van deze gebieden enorm zal veranderen. Het reële aanbod tot 2030 schatten we daarom gelijk aan het historische ontwikkeltempo en de theoretisch bepaalde capaciteit van 47 duizend woningen.

Het bebouwen van bouwterrein met woningen

Bouwterreinen zijn, volgens de definitie van CBS, terreinen waarop wordt of zal worden gebouwd of braakliggende grond op bedrijventerreinen. Volgens de theoretische analyse zouden deze terreinen ruimte bieden aan 213 duizend woningen op circa 70% van het beschikbare areaal bouwterrein binnen het urbane gebied. De rest van de bouwterreinen zijn niet geschikt voor woningbouw, of zijn reeds bebouwd met andere invullingen dan woningen.

Bouwterrein wordt normaliter natuurlijk niet alleen gebruikt voor de realisatie van woningen, maar ook voor andere functies, zoals bedrijvigheid, infrastructuur en maatschappelijk vastgoed. Historisch gezien wordt binnenstedelijk circa 53% van al het bouwterrein omgezet naar woongebied. Daarom schatten we het reële aanbod in op 114 duizend woningen (53% van 213 duizend)

Het bebouwen van agrarische terreinen

Het gaat om agrarische terreinen binnen urbaan gebied. Het theoretisch berekend aanbod op de agrarische terreinen bedraagt 59 duizend woningen. Dit ligt binnen de bandbreedte van het historisch ontwikkeltempo. De bovenkant van deze bandbreedte betreft het ontwikkeltempo in de periode 2000-2012 (Vinex). Het ontwikkeltempo in de periode 2012-2016 (crisisjaren) ligt aan de onderkant van de bandbreedte. Gezien het feit dat het vooral agrarische gronden aan de binnenranden van het urbane gebied betreft, achten wij het aannemelijk dat het te realiseren woningaanbod inderdaad 59 duizend bedraagt.

Het omzetten van groene gebieden naar woningen

Dit betreft groene gebieden binnen bestaand urbaan gebied. Het gaat om groene gebieden, zoals bos, heide, graslanden en dergelijke. Het gaat hierbij dus niet om groenstroken of trapveldjes binnen de contouren van het woongebied en ook niet om de parken en plantsoenen, noch om agrarisch gebied – dat is al elders becijferd. De theoretische potentie van die groene binnenstedelijke gebieden bedraagt 13 duizend woningen tot 2030. Het historische ontwikkeltempo bedraagt 2 tot 5 duizend woningen. Dit komt omdat bij het plannen van woningen in groengebieden binnen bestaand urbaan gebied de maatschappelijke en ecologische belangen worden meegewogen. Het omzetten van deze gebieden stuit vaak op maatschappelijke weerstand en het omzetten gaat dus vaak traag. Het theoretisch aanbod is dus te optimistisch. De grote aandacht voor binnenstedelijk bouwen zal, zo verwachten wij, tot meer bebouwing van de groene gebieden leiden. Daarom bepalen wij het reële, te realiseren aanbod tot 2030 op 5 duizend woningen. Dit is de bovenkant van de bandbreedte van het historisch ontwikkeltempo.

Het omzetten van sportfaciliteiten naar woningen

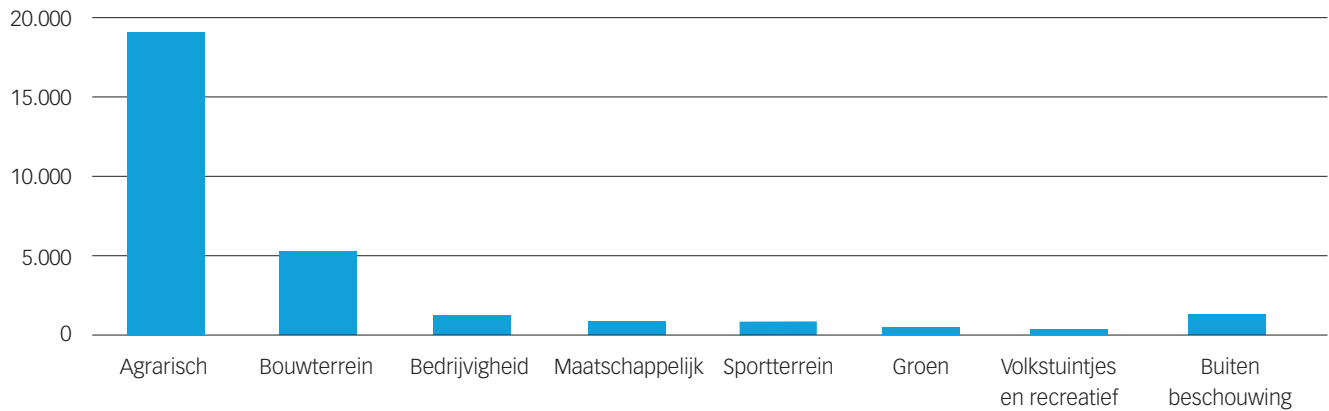
Het theoretisch aanbod van woningen door het omzetten van sportterreinen bedraagt 195 duizend woningen. Maar het aanbod tot 2030 bepaald op basis van het historisch ontwikkeltempo bedraagt slechts 9 tot 14 duizend woningen. We verwachten niet dat het maatschappelijk draagvlak om sportterreinen op grotere schaal naar woningen om te zetten erg sterk zal groeien. Daarom schatten we het reële aanbod tot 2030 op 14 duizend woningen. Dat is de bovenkant van de bandbreedte van het historisch ontwikkeltempo.

Het omzetten van volkstuinen naar woningen

Ook hier ligt het theoretisch berekende aanbod (52 duizend woningen) veel hoger dan het historisch ontwikkeltempo, dat 2 tot 6 duizend nieuwe woningen tot 2030 betreft. Ook hier zetten we het reële aanbod op de bovenkant van de bandbreedte: 6 duizend nieuwe woningen tot 2030.

Figuur 2.17: Herkomst woningbouwgrond in hectares periode 1996-2012.

Bron: Brink Management / Advies (2018)



5.6 Het totale reële aanbod

Figuur 18 geeft de theoretische en gecorrigeerde reële aantallen per oplossingsrichting en voor het totaal weer.

Het totale reële aanbod aan nieuwe woningen in de periode 2017-2030 binnen bestaand urbaan gebied bedraagt in het totaal, landelijk, 531 duizend woningen, met – natuurlijk – een zekere bandbreedte. Lokaal zullen de keuzes voor de verschillende oplossingsrichtingen ingegeven worden door de mogelijkheden en wensen ter plaatse. Naast politieke wil en lokaal draagvlak speelt ook de financiële haarbaarheid van de noodzakelijke, flankerende investeringen in hoofdinfrastructuur, milieusaneringen en dergelijke een belangrijke rol.

We hebben ook enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd met betrekking tot onze aannamen. Maar voor dat we daar dieper op ingaan, confronteren we dit reële aanbod eerst met de vraag.

5.7 Match tussen vraag en aanbod

In het voorgaande is beschreven hoeveel woningen van een woningtype en dichtheid passend bij omliggende woonmilieus er in bepaalde gebieden te realiseren zijn. Of aan die specifieke woningtypen dan ook daadwerkelijk behoefte bestaat is een volgende, zeer relevante vraag. Het aanbod moet immers passen bij de vraag. ABF (2018) heeft onderzocht aan welke kwalitatieve eisen de toevoeging aan de woningvoorraad moet voldoen (zie voor meer toelichting hoofdstuk 3). In welke woningmarktregio, in welke woonmilieus is behoefte aan welke type woning? Op basis van deze kwalitatieve woningvraag wordt een match gemaakt tussen vraag en aanbod op het niveau van een woningmarktregio.

Wanneer we het reële aanbod inhoudelijk vergelijken met de regionale, kwalitatieve vraag van 866 duizend woningen tot en met 2030 (zoals in hoofdstuk 2 beschreven op basis van onderzoek van ABF) dan is er voor 475 duizend van de mogelijke 531 duizend nieuwe woningen sprake van een ‘match’: de aan te bieden woonmilieus passen bij de lokale woonbehoefte. Het restaanbod van 56 duizend woningen voorziet niet in een vraag. Het betreft woningen in woonmilieus of woningmarktregio’s waar onvoldoende vraag naar is. Dit betekent overigens niet dat er in de betreffende regio of woningmarkt géén woningbehoefte resteert, deze woningbehoefte heeft wél betrekking op een ander type woonmilieu.

Op landelijk niveau betekent dit dat ongeveer 55% van de woningvraag tot 2030 opgelost kan worden binnen de contouren van bestaand urbaan gebied, door middel van de negen oplossingsrichtingen. De restvraag betreft ongeveer 400 duizend woningen die, binnen de gegeven randvoorwaarden van tijd, geld en woonmilieus, niet binnen bestaand urbaan gebied gerealiseerd kunnen worden.

Regionaal ligt dit percentage tussen 34% en 87% (zie figuur 2.19). In meer perifere regio’s zoals Zeeland, Limburg en Groningen ligt dat percentage wat hoger dan gemiddeld. Op de as Heerenveen, Lelystad, Amersfoort, Ede, Wageningen en Oss – maar ook in het westelijk deel van West-Brabant en in het Groene Hart – ligt dit percentage beduidend lager dan gemiddeld. Dit lagere percentage wordt veroorzaakt door bepaalde ruimtelijke en financiële aspecten (die onder andere van invloed zijn op de tijdshorizon) en doordat er een grotere mismatch bestaat tussen de vraag en aanbod naar bepaalde woonmilieus. Daar kan dus met de genoemde restricties voor een relatief groot deel van de woningvraag geen plek worden gevonden binnen bestaand urbaan gebied.

In de meer Randstedelijke provincies is er nauwelijks een mismatch tussen vraag en aanbod. Met andere woorden, het kwalitatieve aanbod van woningen dat in binnenstedelijke gebieden in deze regio’s gerealiseerd kan worden is niet de beperkende factor. Al die woningen voorzien in een behoefte. Maar er is daar in absolute zin wel een grote restvraag. Er kunnen gegeven de restricties, eenvoudigweg onvoldoende woningen worden gerealiseerd binnen de grenzen van bestaand urbaan gebied tot en met 2030.

Figuur 2.18: Theoretisch en gecorrigeerd reële aantallen woningen per oplossingsrichting en voor het totaal.

Bron: Brink Management / Advies (2018)

Oplossingsrichting	1. Herstructurering Herstructurering bestaand woongebied Regionaal gedifferentieerd	2. Transformatie kantoren / winkels Transformatie van panden Potentie o.b.v. succesfactoren, leegstand en economische ontwikkeling	3. Bedrijvigheid Transformatie van bedrijventerreinen Kantoren, industrie, glastuinbouw, etc. Omvang 1.500 ha
Woningen in theorie	176.000	47.000	63.000
Woningen reëel	176.000	47.000	63.000
Oplossingsrichting	4. Maatschappelijk Openbare voorzieningen, theater, onderwijs, zorg Omvang: 1.400 ha	5. Bouwterrein Terreinen bedoeld voor bebouwing Omvang: 9.100 ha	6. Agrarisch Agrarisch gebied in urbane contour Omvang: 2.900 ha
Woningen in theorie	47.000	213.000	59.000
Woningen reëel	47.000	114.000	59.000
Oplossingsrichting	7. Natuur Groene gebieden Omvang: 600 ha	8. Sport Sportfaciliteiten Omvang: 6.700 ha	9. Volkstuinjes Volkstuinen en recreatie Omvang: 1.900 ha
Woningen in theorie	13.000	195.000	52.000
Woningen reëel	5.000	14.000	6.000
Totaal maximaal Theoretisch			864.000
Totaal maximaal Reëel			531.000

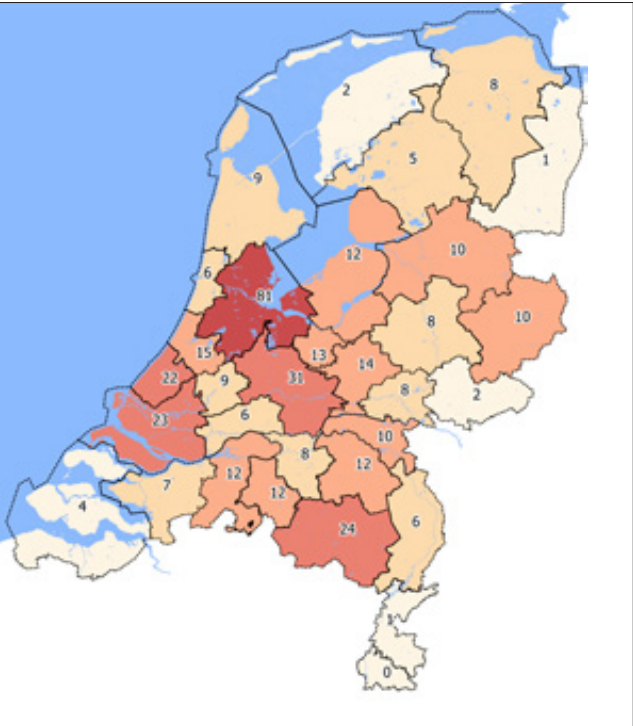
Figuur 2.19: Per woningmarktregio het % van de woningvraag dat binnen urbaan gebied gerealiseerd kan worden.

Bron: Brink Management / Advies (2018)



Figuur 2.20: Restvraag per woningmarktregio (x 1.000 woningen).

Bron: Brink Management / Advies (2018)



5.8 Duiding van de restvraag

In de gebieden met een gespannen woningmarkt is de restvraag in het hoogstedelijke en het landelijke woonmilieu in absolute zin het hoogst. Maar ook in de andere woonmilieus zijn er aanzienlijke tekorten. Frappant is dat de restvraag ook hier hoogstedelijk en landelijk is. Evident is overigens ook, dat het binnen urbaan gebied realiseren van een landelijk woonmilieu nauwelijks tot de mogelijkheden hoort. Voor méér centrumstedelijke woonmilieus zullen of andere oplossingen ten aanzien van dichtheid óf financiële en procesmatige oplossingen moeten worden gezocht.

De totale restvraag in vier regio's met een meer gespannen woningmarkt (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Eindhoven) bedraagt 158.000 woningen. De restvraag in vier regio's met een minder gespannen woningmarkt (Groningen, Leeuwarden, Enschede, Heerlen) bedraagt 22.000 woningen. In beide type regio's is echter te zien dat de restvraag zich manifesteert in verschillende woonmilieus van centrum-stedelijk tot landelijk.

5.9 Gevoeligheidsanalyses: hogere dichtheden

Brink management / Advies heeft het theoretisch te realiseren aanbod tot 2030 berekend. Daarbij is uitgegaan van woningdichtheden zoals deze in vergelijkbare woonmilieus binnen de betreffende gemeente voorkomen. Het is niet uitgesloten dat in de praktijk voor hogere dichtheden gekozen gaat worden. Dat geldt met name voor de meer stedelijke woonmilieus. Er zijn daarom twee varianten doorgerekend waarbij met een hogere dichtheid wordt gerekend dan in de betreffende stad aanwezige woonmilieus. Dat is relevant, omdat in de praktijk blijkt dat vooral in de grote steden op binnenstedelijke locaties vaak in aanzienlijk hogere dichtheden wordt gebouwd dan in het verleden.

In de **variant hoogbouw** worden alle centrum-stedelijke woonmilieus met een factor twee verdicht ten opzichte van de huidige dichtheid. Deze forse verdichting gaat gepaard met hogere bouw- en ontwikkelkosten. Dit scenario heeft betrekking op een relatief klein deel van Nederland, namelijk uitsluitend de binnensteden van de grotere steden. Het effect van het opvoeren van de dichtheid in de vorm van hoogbouw levert ongeveer 35 duizend woningen extra op binnen bestaand urbaan gebied op landelijk niveau. Het effect is het grootst in de woningmarktregio's Amsterdam en Den Haag en leidt daar tot een verhoging van het percentage van de woningvraag die binnenstedelijk in te passen is: van 57% naar 62% (Amsterdam) en van 67% naar 74% (Den Haag).

In de **variant verdichting stad** worden de woonmilieus centrum-stedelijk, buitenstedelijk en groen-stedelijk met 20% verdicht. Deze verdichting gaat gepaard met licht hogere bouw- en ontwikkelkosten. Dit scenario heeft op een veel groter deel van Nederland effect omdat deze woonmilieus bijna overal wel voorkomen. Dit scenario leidt tot 40 duizend extra woningen.

Op de schaal van Nederland is het effect van verdichting beperkt: op regionale woningmarkten is het effect wel merkbaar. Het effect is (wederom) het sterkst voor de woningmarktregio Amsterdam. Als beide varianten gecombineerd worden – dat is dus echt een sterke verdichting ten opzichte van het bestaande – dan kunnen tot 2030 uiteindelijk circa 530 duizend woningen binnen bestaand urbaan gebied gebouwd worden van de benodigde 866 duizend woningen.

5.10 Afsluitend

Samengevat achten wij het reëel dat tussen de 50% en de 65% van de benodigde woningen tot aan 2030 binnen bestaand urbaan gebied gerealiseerd kan worden en ook daadwerkelijk in een woningvraag voorziet. Dit geldt landelijk, maar ook voor de meest verstedelijkte gebieden van ons land in met name de grote steden en de Randstad. Wat daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden hangt af van de lokale keuzes, het draagvlak onder de bevolking daarvoor op de lange termijn, en de beschikbaarheid van financiële middelen. Die bovengrens is in elk geval een enorme verzwarening ten opzichte van wat gebruikelijk was in het verleden en zal niet gemakkelijk overal gerealiseerd worden.

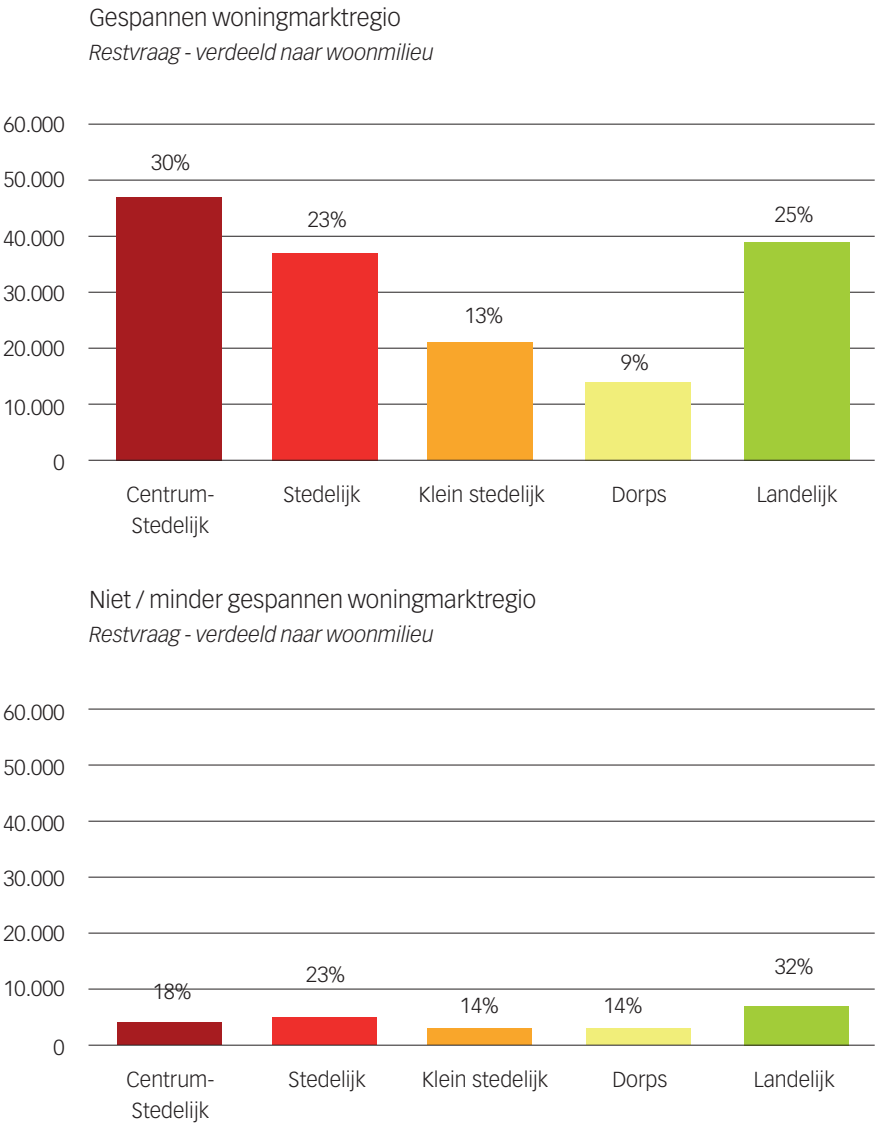
Bij dit alles is nog geen rekening gehouden met de verdringing van aanwezige functies uit het bestaande urbane gebied. Een deel van bijvoorbeeld de bedrijven en sportfaciliteiten die 'verdrongen' worden door woningbouw zullen opnieuw ruimte vragen buiten bestaand urbaan gebied en op termijn ook voor een verdere uitbreiding van het urbane gebied zorgdragen en dus aantasting van het landschap. Daarnaast is er geen rekening gehouden met de behoefte aan extra functies en uitbreiding van de bestaande infrastructuur binnen de stad door de toevoeging van substantiële hoeveelheden woningen. Zie daarvoor ook hoofdstuk 4 over economie en werkgelegenheid en hoofdstuk 6 over mobiliteit. En tenslotte brengen ook de energietransitie en de klimaatopgave vraagstukken met zich mee die ertoe leiden dat het aantal binnenstedelijk te bouwen woningen onder druk kan komen te staan.

De resultaten uit deze analyse moeten wat ons betreft aanleiding zijn om op regionaal niveau gedetailleerder te bezien wat de mogelijkheden zijn om de komende jaren binnen bestaand urbaan gebied te bouwen en waar er eventueel voorgesorteerd moet worden op het ontwikkelen van nieuwe woninglocaties aan de rand of buiten bestaand urbaan gebied. De vraag van de burger naar specifieke woningen en woonmilieus met bepaalde kwaliteiten en het draagvlak van de burger voor het bouwen in de stad zijn hierbij richtinggevende aspecten.

4 Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderzoek dat Brink Management/Advies in onze opdracht heeft verricht.

Figuur 2.21: Restvraag verdeeld naar woonmilieu en -regio.

Bron: Brink Management / Advies (2018)



Figuur 2.22: Impact van verdichting hoogbouw en regulier.

Bron: Brink Management / Advies (2018)

