

Woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad

Het debat over woningbouw in de bestaande stad versus 'de weilanden' is weer helemaal terug. Nuttig, vooral waar het gaat om de belangen die hierbij in het geding zijn. Want hoewel leefomgeving en economie gebaat zijn bij stedelijke concentratie, kan deze op korte termijn ten koste gaan van de beschikbaarheid van betaalbare woonruimte.

De discussie spitst zich vooral toe op de mogelijkheden van binnenstedelijk bouwen. Opmerkelijk, omdat die zich prima laten objectiveren en - letterlijk - in kaart brengen. Wij doen hiertoe een eerste aanzet en berekenen dat, opgeteld voor heel Nederland, 35% (hoog groeiscenario) tot 75% (laag groeiscenario) van de woningbouwopgave in de bestaande stad kan worden gerealiseerd. De verschillen tussen regio's blijken echter groot. Veel hangt bovendien af van de dichtheden waarin de woningen worden gerealiseerd.

door drs. Bart Rijken, dr. Lianne van Duinen en prof. dr. Edwin Buitelaar

De koek is op', aldus Jos Feijtel (2017) van burgerinitiatiefgroep 'dreigend woningtekort' over de mogelijkheden voor binnenstedelijke woningbouw in Amsterdam. 'De beschikbaarheid van betaalbare woningen komt in de knel', vervolgt hij. Cees Jan Pen (2016) stelt daarentegen dat 'de regio aangeeft dat veel intensiever, hoogstedelijker en duurzamer in de stad kan worden gebouwd', dat er bovendien 'meer is dan Amsterdam', en er 'nog ruimte zat' is. Het debat over woningbouw in de bestaande stad versus 'de weilanden' is weer volledig opgelaaid in Nederland. Nuttig, want hoewel de baten van stedelijke concentratie voor leefomgeving en economie substantieel zijn - zie bijvoorbeeld Glaeser (2011) - kan deze concentratie

ook ten koste gaan van ondermeer de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen. En over de prijs die we voor de baten van stedelijke concentratie willen betalen valt natuurlijk te twisten.

Het debat gaat tot nu vooral over de mogelijkheden van binnenstedelijk bouwen. Het heeft, zoals hierboven wordt geïllustreerd, veel weg van een 'glas half vol, glas half leeg' discussie. Terwijl deze mogelijkheden juist heel aardig te objectiveren zijn. De vraag is of we ons niet te veel blindstaren op slechts dat ene glas: 'de' binnenstedelijke woningbouwmogelijkheden. De vraag stellen is hem beantwoorden. Uit voorliggend artikel blijkt dat 'de koek' in regio's als Amsterdam en Den Haag inderdaad bijna op is, maar dat het bestaand bebouwd gebied in andere

regio's voorlopig nog meer dan voldoende ruimte biedt. Meerdere glazen dus; sommige bijna vol en andere bijna leeg. Maatwerk is geboden, maar eerst de cijfers.

De opgave: bandbreedte woningbehoefte tot 2050

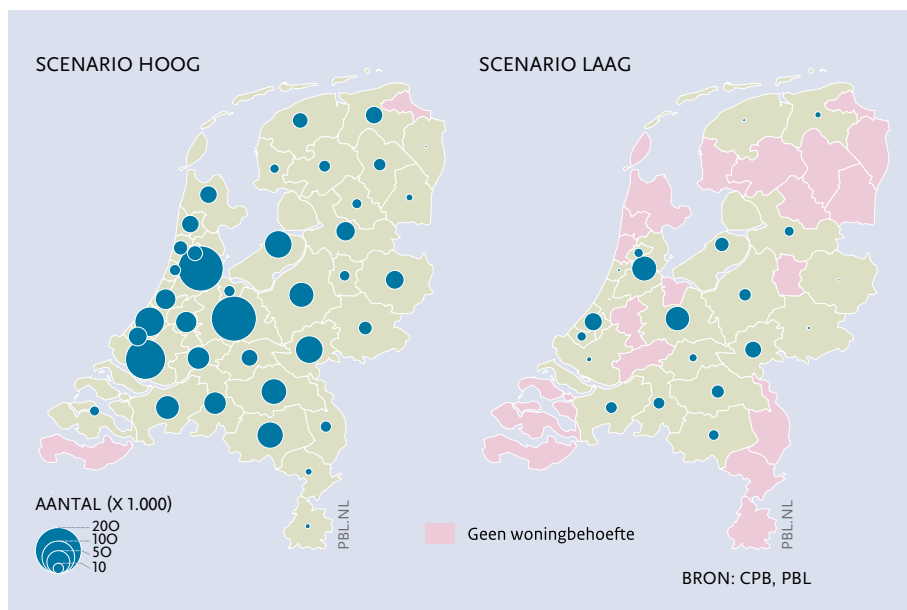
De woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad kunnen niet los worden gezien van de toekomstige vraag naar extra woningen. Hoe hoger deze woningbehoefte zal zijn, hoe hoger, gegeven de mogelijkheden, de uiteindelijke opgave. Maar deze behoefte is uiteraard niet in beton gegoten. Voor de regionale inschatting hiervan is dan ook gebruik gemaakt van verschillende scenario's.

In de recente scenariostudie Welvaart en Leefomgeving (CPB & PBL, 2015a) wordt met behulp van een hoog en een laag groeiscenario een plausibele bandbreedte geschetst ten aanzien van de ontwikkeling van

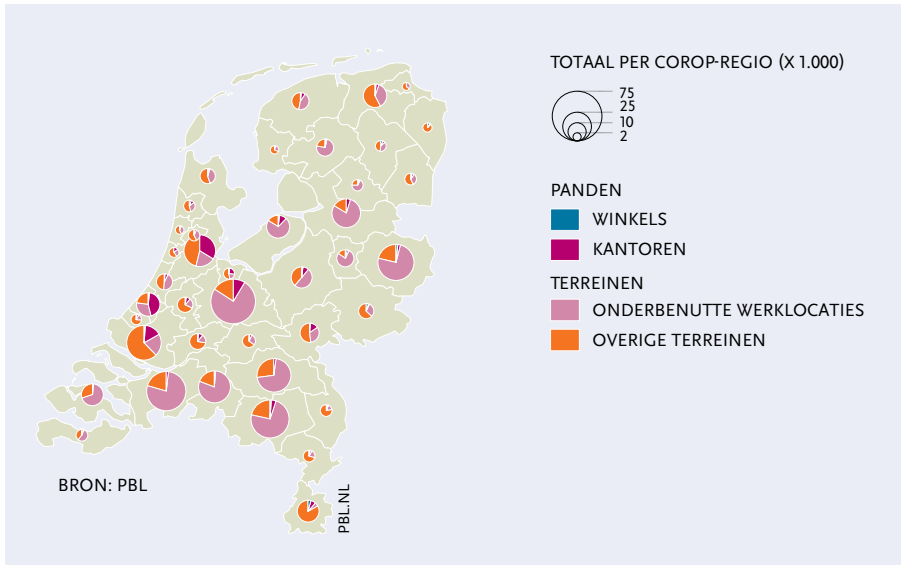
huishoudens in Nederland voor de periode tot 2050. Dit gebeurt per COROP-regio, een veelgebruikte benadering voor een woningmarktregio. De COROP-gebieden zijn in 1970 ontwikkeld op basis van het nodale principe (een 'kern' met verzorgingsgebied of regiofunctie), waarbij de forensenstromen als basis hebben gediend.

Via een omrekenfactor (woningen per huishouden) hebben we uit deze scenariostudie de regionale woningbehoefte afgeleid. Opgeteld voor heel Nederland komen we hiermee uit op een behoefte in deze periode tot 2050 van 300.000 (Laag scenario) tot 1.600.000 (Hoog scenario) extra woningen. De behoefte is het grootste in de regio's Amsterdam en Utrecht. Maar ook in de regio's Den Haag, Flevoland, Arnhem-Nijmegen, Brabant en de Veluwe is de opgave in beide scenario's relatief groot. Groot Rijnmond laat vooral in het hoge scenario een forse groei zien (zie figuur 1 hieronder).

FIGUUR 1 ► WONINGBEHOEFTE PER COROP-REGIO, 2012 - 2050



FIGUUR 2 ► POTENTIEEL AANTAL IN BESTAAND BEBOUWD GEBIED REALISEERBARE WONINGEN PER TYPE GEBOUW EN TERREIN, 2012



Werkwijze

Vervolgens is er een analyse uitgevoerd in GIS (Geografisch Informatie Systeem) om de mogelijkheden voor woningbouw in de bestaande stad in kaart te brengen. Hierbij is Nederland eerst opgeknipt in een 'grid' met cellen van één hectare. Daarna zij op grond van een zeef- en potentieanalyse de ongeschikte en geschikte nieuwe woninglocaties weggezeefd respectievelijk geselecteerd (Voogd, 1995). Het resultaat: een zeer gedetailleerd beeld van de huidige 'on(der) benutte ruimte' in de bestaande stad. Ruimte, zo veronderstellen wij, die hiermee in de toekomst geschikt zou kunnen zijn voor woningbouw. De toekomstige woningdichtheden op deze locaties leiden we in eerste instantie af van de huidige woningdichtheden in de omgeving van deze plekken.

De zeefanalyse: welke locaties vallen af?

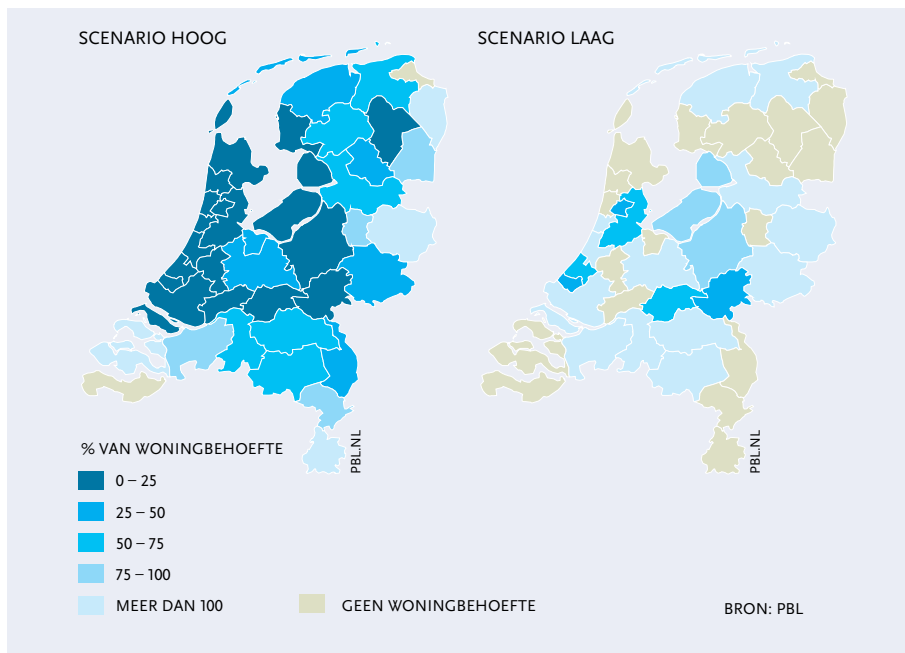
De focus van de studie ligt op de woningbouw mogelijkheden in de stad. Allereerst zijn daarom alle locaties weggezeefd die

buiten bestaand bebouwd gebied (BBG) liggen. Vervolgens zijn, binnen BBG, de plekken met omgevingsrechtelijke beperkingen, zoals de geluidscontouren rondom luchthaven Schiphol, uit de analyse gefilterd. Tot slot zijn de gebieden eruit gehaald waarvoor harde, concreet afgebakende plannen bestaan voor uitbreiding van werklocaties.

De potentieanalyse: welke plekken zijn vervolgens geschikt voor woningbouw?

Een transformatie is haalbaar wanneer de nieuwe waarde minus de transformatiekosten groter is dan de huidige gebruikswaarde (Buitelaar et al. 2008). Bij het selecteren van de plekken waarvoor deze condities gelden, is zowel gekeken naar panden (winkels en kantoren) als terreinen. Wat betreft de panden veronderstellen we in eerste instantie dat alleen structureel (meer dan drie jaar) leegstaande objecten geschikt zijn voor transformatie naar woningen – en dan alleen voor zover deze zijn gelegen binnen 300 meter van (de voorzieningen van) bestaand woongebied.

FIGUUR 3 ► REALISEERBARE WONINGBOUWOPGAVE IN BESTAAND BEBOUWD GEBIED, 2012 – 2050



Deze grens is ook gekozen bij de selectie van geschikte terreinen. Als proxy voor de huidige on(der)benutting van deze terreinen kijken we vervolgens naar de functie die ze nu hebben. Onbebouwde plekken zoals bouwterreinen, braakliggende terreinen en onbebouwde landbouwgronden worden in ieder geval als onderbenut en daarmee als geschikt voor woningbouw bestempeld. Huidige werklocaties zoals bedrijventerreinen en haventerreinen worden alleen geselecteerd in het geval daar (harde) plannen bekend zijn voor transformatie naar woningbouw.

Resultaten: woningbouwmogelijkheden in de stad

Wanneer we nu de geschikte locaties voor woningbouw in de stad vermenigvuldigen met de vooronderstelde woningdichtheden op deze plekken, ontstaat een beeld van het

potentiële woningaanbod in de bestaande stad. Figuur 2 laat de optelsom hiervan zien per COROP-regio, uitgesplitst naar locatietype. De figuur laat zien dat het potentiële aanbod vooral groot is in Utrecht, de regio Amsterdam, Groot Rijnmond en Noord-Brabant. In de kleine Randstedelijke regio's rondom Zaandam en Haarlem in de Noordvleugel en vooral Delft en Westland in de Zuidvleugel, is het potentiële aanbod beperkt. Verreweg het grootste aandeel van de ruimte ligt op onderbenutte werklocaties. De transformatiemogelijkheden in leegstaande winkels zijn bijna overal nihil.

Potentieel aanbod afgezet tegen de woningbehoefte per scenario

Als we vervolgens de ruimte in de stad afzetten tegen de regionale woningbehoefte per scenario ontstaat een divers beeld. Er zijn zowel grote verschillen tussen de sce-

nario's als binnen deze scenario's evenals verschillen tussen de regio's (zie figuur 3.) In sommige regio's bieden de huidige on(der)benutte panden en terreinen zelfs in het hoge groeiscenario ruim voldoende mogelijkheden om de volledige woningbehoefte tot 2050 in bestaand stedelijk gebied te vangen. Dit is het geval in perifere en krimpregio's zoals in delen van Zeeland, Groningen en Limburg. In een beperkt aantal andere regio's is echter zowel in het hoge als het lage groeiscenario, onvoldoende ruimte om de volledige vraag in bestaand stedelijk gebied te accommoderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regio's Amsterdam en Den Haag – twee regio's met een hoog aandeel in de nationale woningbehoefte – maar ook voor de regio's Zaanstreek, Delft/Westland en Arnhem/Nijmegen. In de meeste regio's ontstaat een gemengd beeld. Daar is in het lage groeiscenario wel voldoende ruimte om de woningbehoefte tot 2050 binnenstedelijk op te vangen, maar in het hoge groeiscenario niet. Dit is bijvoorbeeld waar te nemen voor regio's als Midden- en Oost-Brabant, de Veluwe, Utrecht en Rijnmond.

Opgeteld voor heel Nederland kan tussen de 35 (Hoog scenario) en 75 procent (Laag scenario) van de regionale woningbehoefte in bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd. Het deel van de woningbehoefte dat daarbij in leegstaande panden kan worden geaccomodeerd is beperkt: 12 procent in het lage scenario en 3 procent in het hoge scenario.

Gevoeligheidsanalyse: het belang van dichtheid
Zoals de paragraaf over de werkwijze laat zien, zijn de berekende percentages gebaseerd op een groot aantal criteria en aannames. De resultaten blijken vooral gevoelig voor vooronderstellingen rond de onzekere factor woningdichtheid. Bij een woningdichtheid die bijvoorbeeld een derde lager ligt, dalen de percentages voor heel Nederland van 35% naar 23% (Hoog scenario) en

van 75% naar 58% (Laag scenario). Bij een woningdichtheid die een derde hoger ligt stijgen de percentages naar respectievelijk van 35% naar 43% (Hoog scenario) en van 75% naar 84% (Laag scenario).

In regio's waar de druk op de bestaande stad hoog is, zien we doorgaans substitutie optreden van schaarse en dus dure grond naar kapitaal (DiPasquale & Wheaton, 1996). Kleinere bruto woonoppervlakten dus en, daarmee, hogere woningdichtheden. Deze omstandigheden zullen zich, zo blijkt ook uit deze paragraaf, vooral voordoen in de knellende regio's zoals Amsterdam, Zaan-dam, Den Haag en Delft-Westland. Vooral in deze gevallen is ons basisuitgangspunt van woningbouw in huidige dichtheden daarmee wellicht conservatief, en liggen hogere dichtheden meer voor de hand. Zeker ook gezien de trend van kleiner wordende huishoudens, die zich naar verwachting in heel Nederland verder voort zal zetten CPB & PBL (2015b).

Conclusies en discussie

In deze studie is een landsdekkend beeld geschetst over de orde van grootte van woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad. Uit de analyse blijkt dat de bestaande stad bij een laag groeiscenario bijna overall voldoende ruimte biedt voor de woningbouwopgave. Uitzonderingen hierop zijn vooral de regio's Den Haag en Amsterdam. In het hoge groeiscenario is de opgave in de meeste regio's aanzienlijk groter. De mogelijkheden voor binnenstedelijk bouwen zijn al met al divers en afhankelijk van een aantal belangrijke onzekerheden. De opgave verschilt dus per regio. Verder discussiëren over 'de' woningbouwmogelijkheden in 'de stad' is daarmee inefficiënt, maatwerk is geboden.

Veel blijkt ook af te hangen van de woningdichtheden die bij binnenstedelijk bouwen worden gehanteerd. De grote vraag is welke

dichtheden uiteindelijk gerealiseerd kunnen worden. We gaven aan dat dit onder andere afhankelijk is van de druk op regionale grond- en vastgoedmarkten en de omvang van de huishoudens van de eventuele nieuwe stadsbewoners.

Vervolgonderzoek moet uitwijzen wat dit regionaal precies betekent voor de vierkantemeterprijzen van nieuwe, in de bestaande stad, te ontwikkelen woningen, en de bereidwilligheid van huishoudens hiervoor te betalen. Onze gevoeligheidsanalyse gaf slechts een eerste, conservatieve indruk van de bandbreedte aan woningdichtheden die, afhankelijk van deze factoren, mogelijk zou kunnen zijn.

Daarnaast is vervolgonderzoek nodig naar de kosten van binnenstedelijk bouwen, zoals verwervingskosten en kosten voor het bouw- en woonrijp maken. Ook deze bleven in voorliggende studie impliciet, en ook in dit geval zijn we daarom conservatief geweest bij de inschatting van de gevolgen hiervan voor de ruimte voor woningbouw in de stad. Want vooral op de lange termijn is waarschijnlijk meer mogelijk dan de transformatie van 'thans on(der) benutte' plekken. Dit vooral in hoge groeiscenario's, waarbij de druk op grondmarkten verder oploopt. Denk daarbij vooral aan oude industrieterreinen die nu nog in gebruik zijn, maar later als gevolg van regionale terugloop in de (ruimtevrage van) industriële activiteiten, alsnog 'vrijkomen'. Denk ook aan de verdichting van bestaand woongebied. Ook deze opties zijn in deze studie buiten beschouwing gebleven.

Wat nu nodig is, is een verdere, regio-specifieke duiding van de financiële haalbaarheid van binnenstedelijk bouwen. Op deze manier kunnen de werkelijke kosten van stedelijke concentratie via woningbouw in de bestaande stad in beeld worden gebracht. Ook de mogelijke effecten ervan op (korte-

termijn) beschikbaarheid en de betaalbaarheid van (ruime) woningen zou hierin meegenomen moeten worden. Wanneer deze kosten afgezet worden tegen de specifieke maatschappelijke baten van binnenstedelijk bouwen in de regio's, ontstaat een heldere basis voor regio-specifieke afwegingen, met volop aanknopingspunten voor een constructief maatschappelijk debat.

Noot: Dit artikel is gebaseerd op de publicatie 'Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad' van het Planbureau voor de Leefomgeving (Duinen et al., 2016).

OVER DE AUTEURS

Drs. Bart Rijken is als onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.

Dr. Lianne van Duinen werkt als adviseur bij de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Prof. Dr. Edwin Buitelaar is programmaleider Ruimtelijke Ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving, research fellow aan de Amsterdam School of Real Estate en bijzonder hoogleraar *Land and Real Estate Development* aan de Universiteit Utrecht.

LITERATUUR

- Buitelaar, E. et al. (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- CPB/PBL (2015a), *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.
- CPB/PBL (2015b), *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Cahier Demografie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.
- DiPasquale, D., Wheaton, W.C. (1996), *Urban Economics and Real Estate Markets*. Prentice Hall.
- Feijtel, J. (2017), *Woningtekort: vooruitschuiven maakt het probleem alleen erger*, ROMagazine, 21 februari 2017, <http://romagazine.nl/woningtekort-vooruitschuiven-maakt-het-probleem-alleen-erger/16650>.
- Glaeser, E.L. (2011), *The triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, New York: Penguin.
- Pen, C.-J. (2016), *'Weilanden volbouwen is te makkelijk'*, COBOUW, 11 oktober 2016, <http://www.cobouw.nl/column/1645771-weilanden-volbouwen-te-makkelijk>.
- Voogd, H. (1995), *Methodologie van ruimtelijke planning*. Bussum: Coutinho