

# Investeren in de Nederlandse woningmarkt

---

Investeringsopgaven in twaalf provincies

**eib**

Economisch Instituut  
voor de Bouw



# Investeren in de Nederlandse woningmarkt

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

September 2016

# Investeren in de Nederlandse woningmarkt

---

Investeringsopgaven in twaalf provincies

---

Michiel Mulder  
Bart Meuwese  
Jorrit Bakker  
Nicole Smit



## Inhoudsopgave

<b>Conclusies op hoofdlijnen</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>2 Ruimte voor groei</b>	<b>13</b>
2.1 Demografische groei tot 2025	13
2.1.1 Ontwikkeling naar regio: sterke concentratie Randstedelijke provincies	14
2.2 Confrontatie vraag en aanbod naar woningen	14
2.2.1 Planaanbod blijft in de meeste gebieden achter bij de vraag	14
2.2.2 Onderscheid naar 'hard' en 'zacht': groot aandeel 'zachte' plannen	16
2.3 Complicaties bij lopende plannen	17
2.3.1 Concentratie van plannen	18
2.3.2 Bestuurlijke belemmeringen bij realisatie planaanbod	18
2.3.3 Timing van plannen	19
2.3.4 Aansluiting vraag en aanbod	21
2.4 Ruimte binnenstedelijk	28
2.4.1 Ruimte in lege panden	28
2.4.2 Ruimte op binnenstedelijke functieveranderingslocaties	30
<b>3 Bestaande voorraad</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding	33
3.2 Vervangende nieuwbouw: € 50 miljard	33
3.3 Woningverbetering: € 100 miljard	35
3.4 Verduurzaming van de woningvoorraad	36
3.4.1 Label A++ in 2030: € 130 miljard	36
3.4.2 Forse investering nodig voor energieneutrale woningvoorraad in 2050	38
3.5 Specifieke investeringsopgaven	38
3.5.1 Asbestopgave met name in agrarische sector	38
3.5.2 Funderingsherstel in westelijke kustprovincies: € 400 miljoen	39
3.5.3 Bescheiden investeringsopgave rond nultredenwoningen	40
3.5.4 Schadeherstel door aardbevingen in Groningen	40
3.6 Samenvattende tabel investeringen in de bestaande woningvoorraad	41
3.7 Beleid en bestaande voorraad	41
3.7.1 Verduurzaming	42
3.7.2 Kwaliteitsverbetering	44
3.7.3 Beleid rond specifieke regionale opgaven	45
<b>Bijlage A Ruimte voor groei</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage B Bestaande voorraad</b>	<b>57</b>
<b>Bijlage C Bronnen</b>	<b>63</b>
<b>EIB-publicaties</b>	<b>65</b>





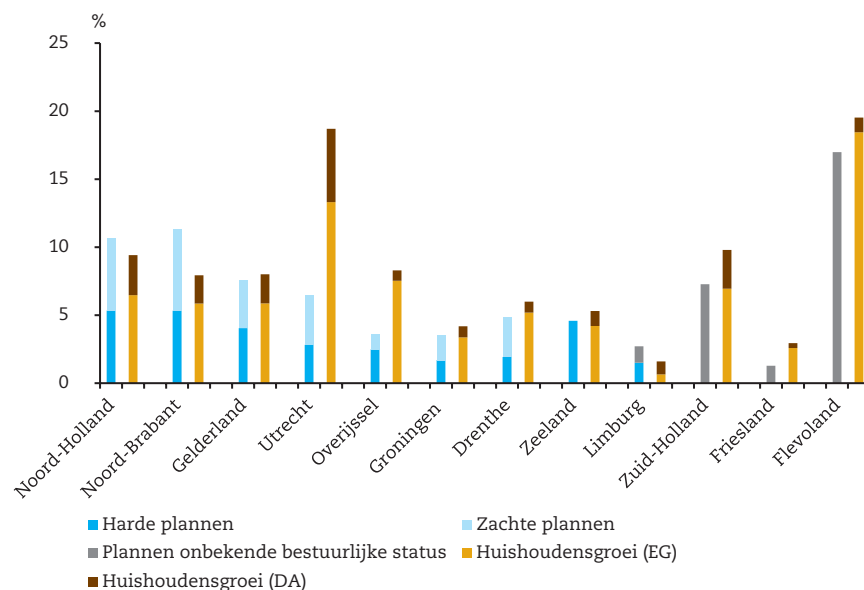
## Conclusies op hoofdlijnen

Het EIB heeft in opdracht van Bouwend Nederland een verdiepende studie verricht naar enkele thema's met betrekking tot de woningmarkt in het kader van haar scenariostudie 'Investeren in Nederland'. De studie heeft zich gericht op het in kaart brengen van de vraag en het planaanbod van nieuwe woningen tot 2025 en de investeringen in de bestaande woningvoorraad tot 2030. De woningbouwopgave en de regionale verdeling van het planaanbod staan hierin centraal. Er is zowel gekeken naar fysieke opgaven in termen van aantallen woningen als naar financiële waarden en kwalitatieve aspecten.

### Krap planaanbod in de meeste provincies

- Het woningaanbod dat is opgenomen in de tot dusver bekende plannen blijft in de meeste provincies achter bij de verwachte huishoudensgroei en daarmee bij de woningvraag.
- In een trendmatig groeiscenario blijft het netto planaanbod in de helft van de provincies achter bij de vraag. In een scenario met hoge groei is dit het geval in alle provincies, behalve in Noord-Holland, Limburg en Noord-Brabant. De grootste spanning zit in Utrecht: daar blijft het planaanbod sterk achter bij de woningvraag.
- Bovendien moet worden bedacht dat planaanbod nog geen feitelijk aanbod is. In de praktijk komt een betekenisvol deel van de plannen niet tot uitvoering binnen de beschouwde periode. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat veel plannen bestuurlijk nog niet zijn geaccordeerd. Deze zogenaamde zachte plannen vormen op dit moment zelfs de helft van het totale planaanbod. Een niet onbelangrijk deel hiervan lijkt ook niet overeen te komen met de

**Figuur 1** Netto planaanbod naar hardheid en huishoudensgroei (EG & DA scenario), 2015-2025



Drenthe en Gelderland: bruto planaanbod. Utrecht: harde en zachte plannen in de planmonitor

Bron: EIB, provinciale databronnen

provinciale beleidskaders, waarin ontwikkelingen sterk binnen bestaande, al sterk verstedelijkte contouren moeten plaatsvinden. Ook bestuurlijk harde plannen komen soms niet tijdig van de grond, omdat niet altijd aan financiële randvoorwaarden wordt voldaan.

### **Planaanbod biedt nauwelijks ruimte voor ontwikkeling groene woonomgevingen**

- De woningvraag is zowel gericht op de centrumzones van grootstedelijke agglomeraties als op de groene randgemeenten hieromheen. Een analyse van woningprijzen laat dit beeld duidelijk zien.
- Uit een steekproef van de regio's Amsterdam en Utrecht blijkt dat het planaanbod vooral achterblijft in de groene randgemeenten. Het sterk voorsorteren op bebouwd binnenstedelijk gebied, mede in samenhang met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, vormt hiervan de achtergrond.
- De spanning tussen de woningvraag en het aanbod dat gerealiseerd kan worden zal bij deze uitgangspunten verder toenemen in de tijd. Zonder nieuwe locaties in de groene ruimte rond de steden zal sprake zijn van toenemende schaarste en oplopende prijzen.
- Toenemende schaarste heeft ook kwalitatieve gevolgen doordat consumenten minder keuzevrijheid hebben in het aanbod van woningen. Hiermee kunnen substantiële welvaartsverliezen zijn gemoeid.

### **Transformaties van kantoren naar woningen toegenomen, maar potentieel neemt af**

- In de achterliggende jaren is de transformatie van kantoren naar woonruimte duidelijk toegenomen. Afgezet tegen de omvang van de woningvoorraad is de beschikbare te transformeren voorraad echter beperkt en het laaghangende fruit is bovendien inmiddels geplukt.
- Ook de leegstand in de winkelsector en in de toekomst bij vrijvallende ruimte in verzorgingshuizen is beperkt in relatie tot de woningvraag. De woningvoorraad in gebruik omvat ruim 900 miljoen vierkante meter en hiertegen afgezet bieden dergelijke kanalen geen wezenlijke bijdrage aan het opvangen van de woningvraag.
- Recent is er toenemende aandacht voor gebiedsgerichte transformatie. Een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving geeft aan dat de transformatie van bedrijventerreinen een rol van betekenis kan spelen in het voorzien in de woningvraag.
- De werkelijke betekenis van transformatie van bedrijventerreinen in relatie tot het wonen kan op grond van het rapport van het planbureau echter niet worden vastgesteld. Er is op voorhand wel een aantal overwegingen te noemen die erop wijzen dat het potentieel vanuit dit kanaal niet moet worden overschat. Zo is de ligging van bedrijventerreinen doorgaans niet goed afgestemd op de locaties waar burgers graag willen wonen. Daarnaast bestaat de leegstand op bedrijventerreinen vooral uit bezettingsgraadleegstand. Er zijn maar weinig bedrijventerreinen waar in het geheel geen bedrijven gevestigd zijn. Dit betekent dat daar waar mogelijkheden liggen er transformatie en verplaatsing van bedrijvigheid moet plaatsvinden. Hier zijn kosten mee gemoeid en ook zal elders ruimte moeten worden gevonden om de bedrijven te huisvesten. Zonder een nadere analyse van bovenstaande aspecten op concrete locaties kan geen oordeel worden gevormd in hoeverre transformaties van bedrijventerreinen haalbaar en wenselijk zijn om deze terreinen in te zetten voor toekomstige woningbouw.

### **Grote opgaven in de bestaande voorraad: ruim € 290 miljard aan investeringen tot 2030**

- De totale benodigde investeringsopgave voor de bestaande woningvoorraad bedraagt tot 2030 ruim € 290 miljard, waarvan ongeveer € 130 miljard voor duurzaamheid voor het bereiken van een gemiddeld energielabel A++ en ruim € 150 miljard voor algemene kwaliteitsverbetering in de bestaande voorraad. Daarnaast is € 3 miljard nodig voor specifieke lokale opgaven (zoals woningversteving in Groningen en funderingsherstel in de kustprovincies). Deze investeringen in de bestaande voorraad staan nog los van de investeringen die nodig zijn voor normale uitbreidingsnieuwbouw van ruim € 100 miljard.

Tabel 1 Investeringsopgave bestaande voorraad, 2015-2030

Opgave	miljard €	
<b>Kwaliteitsverbetering (excl. verduurzaming)</b>	<b>156</b>	
- Waarvan woningverbetering		102
- Waarvan sloop en nieuwbouw		54
- Waarvan woningaanpassingen naar nultreden		½
<b>Verduurzaming: gemiddeld label A++ in 2030</b>	<b>134</b>	
<b>Specifieke investeringsopgaven</b>	<b>3</b>	
- Waarvan t.b.v. aardbevingen Groningen		1½
- Waarvan asbestopgave		1
- Waarvan funderingsherstel		½
<b>Totaal</b>	<b>293</b>	

De doelstelling 'energieneutraal in 2050' kost € 215 miljard, deze is voor 2030 vertaald in label A++ (kosten € 134 miljard)

Bron: EIB

### Forse investeringsopgave rond verduurzamen woningvoorraad

- Om de woningvoorraad richting 2030 naar gemiddeld energielabel A++ te verbeteren is ruim € 130 miljard nodig, waarvan € 35 miljard voor rekening komt van corporaties.
- In het Energieakkoord is de ambitie uitgesproken om de woningvoorraad richting 2050 energieneutraal te maken. Dit vergt een investering van € 215 miljard in energiebesparende maatregelen, hiervan landt ongeveer € 50 miljard binnen de corporatiesector. Indien de woningvoorraad energieneutraal moet worden, dan zullen ruim 6,3 miljoen bestaande woningen een energetische verbetering moeten ondergaan.
- Tussen provincies zijn de verschillen in investeringsopgaven beperkt. De uitgaven per woning om tot energieneutraliteit te komen, liggen bij de huidige kosten tussen € 30.000 (Flevoland) en € 35.000 (Groningen). Deze kostenverschillen zijn beperkt omdat alle provincies de slag nog moeten maken om voor hun woningvoorraad de laatste kostbare stappen te maken richting energieneutraliteit.
- Drie kwart van de verduurzamingsopgave komt voor rekening van particulieren.
- Op grond van diverse berekeningen blijkt dat investeringen richting energieneutraliteit zeer lange terugverdientijden met zich meebrengen. Dit kan een knelpunt vormen voor de uitvoering van de verduurzamingsopgave.
- Stimulering van energiebesparende investeringen door particulieren vindt voor een belangrijk deel plaats via leningen uit het Energiebesparingsfonds en de Investeringssubsidie duurzame energie (ISDE). Van deze fondsen is respectievelijk slechts 20 tot 30% uitgeput. Daarnaast gelden er fiscaal vriendelijke regelingen via de BTW. Tevens kunnen particulieren een duurzaamheidslening krijgen vergelijkbaar met de 'starterslening', maar niet alle gemeenten doen mee met deze regeling.
- Corporaties, die een kwart van de opgave moeten dragen, kunnen gebruik maken van het 'Fonds energiebesparing huursector' (FEH) en de 'Stimuleringsregeling energieprestatie huursector' (STEP). Deze fondsen zijn sterk onderbenut.

- Als de ambities uit het Energieakkoord gerealiseerd gaan worden, dan brengt dit een forse investeringsimpuls binnen de bestaande voorraad teweeg. Naast de toenemende investeringen in de kwaliteit van bestaande woningen en het afvlakken van de nieuwbouwproductie op lange termijn, zorgt ook de verduurzamingsopgave ervoor dat de verhoudingen binnen de woningbouwproductie verschuiven. Waar voorheen de nieuwbouw het merendeel van de woningbouwproductie innam, zullen investeringen in bestaande woningen het grootste deel van de woningbouwproductie in beslag gaan nemen.

### Verbetering van de kwaliteit van de woningvoorraad vergt € 150 miljard

- In de periode 2015-2030 zullen 270.000 woningen moeten worden vervangen omdat ze verouderd zijn of niet meer op de consumentenvraag zijn toegesneden. Deze investeringsopgave bedraagt ruim € 50 miljard, waarvan 70% landt binnen de huursector (circa 60% bij corporaties). Dit is ongeveer 20% van de geraamde woningbouwproductie over de periode 2015-2030 (exclusief verduurzaming). In de provincies Groningen en Overijssel worden naar verhouding veel woningen vervangen. In Flevoland worden daarentegen weinig woningen gesloopt en vervangen.
- Naast vervanging zullen bestaande woningen een kwaliteitsimpuls moeten ondergaan (exclusief verduurzaming). De hiervoor benodigde investeringen bedragen ruim € 100 miljard. Dit is ongeveer 40% van de geraamde woningbouwproductie.
- Beleidsmatig staat vervangende nieuwbouw met name in provincies met krimpregio's op de agenda. Voor woningverbetering die geen betrekking heeft op energiebesparing bestaat er beperkt stimulering.
- De toenemende vraag naar nultredenwoningen vanwege de vergrijzing zorgt slechts voor een bescheiden opgave van bijna € 400 miljoen. Het merendeel van de vraag kan worden voorzien in bestaande woningen en doordat de nieuwbouw vrijwel uitsluitend uit dit type woningen bestaat, neemt langs dit kanaal de voorraad nultredenwoningen toe. Daarnaast zullen in totaal ongeveer 40.000 woningen een aanpassing moeten ondergaan.

### Specifieke lokale opgaven

- Urgente funderingsproblemen in de westelijke kustprovincies vereisen ongeveer € 400 miljoen aan herstelmaatregelen. De kosten voor (particuliere) woningeigenaren kunnen hierbij aanzienlijk oplopen.
- Bekostiging kan een horde zijn in de uitvoering van (een deel van) de opgave. Deze opgave wordt slechts in bescheiden mate lokaal opgepakt. Een landelijk fonds is thans in oprichting en zou op korte termijn een aanzienlijk deel van de urgente problematiek kunnen oppakken (het streven is om het fonds op 1 januari 2017 van start te laten gaan).
- Het aardbevingsbestendig maken van woningen in Groningen betekent naar verwachting een investeringsimpuls van € 1,5 miljard, ofwel ruim 20% extra woningbouwproductie in deze provincie over de periode 2015-2030.
- Het verbod op asbestdaken in 2024 vergt een investering in bestaande woningen van € 1 miljard. De grootste opgave ligt echter in de agrarische sector. In de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland ligt het merendeel van de opgave (ongeveer 60%).
- Provinciale middelen gericht op het stimuleren van asbestsanering zijn grotendeels uitgeput. Sinds 2016 bestaat er ook een landelijk fonds, onder andere gericht op particulieren. Knelpunten in de uitvoering liggen op het vlak van de bekostiging door particulieren en onvolgende spreiding van de opgave in de tijd.

---

## 1 Inleiding

---

Het EIB heeft in opdracht van Bouwend Nederland een verdiepende studie verricht naar enkele thema's met betrekking tot de woningmarkt in het kader van haar scenariostudie 'Investeren in Nederland', waarin de investeringsopgave tot 2040 in de hele gebouwde omgeving in kaart is gebracht.

In dit rapport gaan we nader in op de investeringen voor de komende tien tot vijftien jaar. Het planaanbod van nieuwe woningen en de woningvraag is in kaart gebracht tot 2025. Na deze periode is de beschikbare informatie beperkt, waar mogelijk en relevant zal hier echter bij stil worden gestaan. De investeringen in de bestaande woningvoorraad zijn in kaart gebracht tot 2030. Inzichtelijke wordt gemaakt waar de opgave zich bevindt en hoe deze regionaal is verdeeld. Tevens heeft een confrontatie met het beleid plaatsgevonden: waar helpt het beleid de investeringsopgave te realiseren en waar is bijsturing wenselijk?

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op de nieuwbouw van woningen en de wijze waarop ruimte gecreëerd kan worden voor de toename van het aantal huishoudens. In hoofdstuk 3 staan de investeringen in de bestaande woningvoorraad centraal.



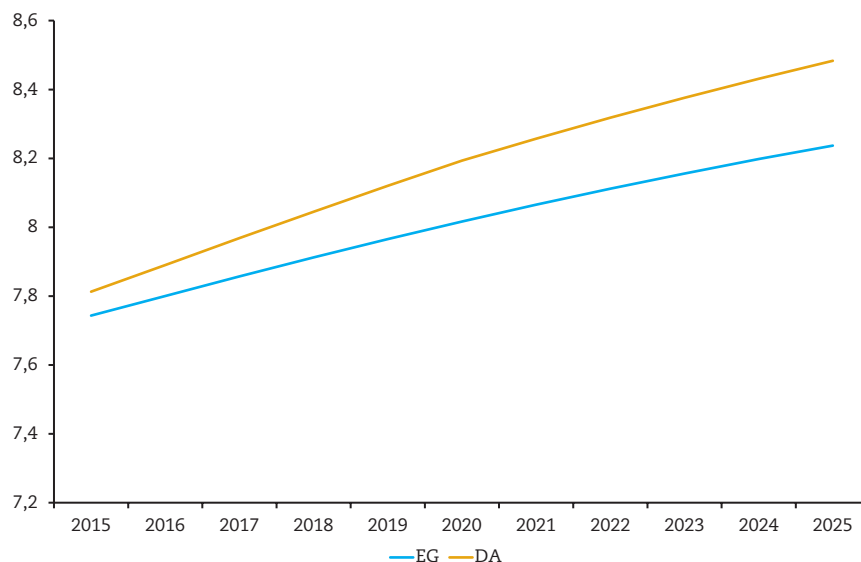
## 2 Ruimte voor groei

### 2.1 Demografische groei tot 2025

In de studie 'Investeren in Nederland' heeft het EIB de behoefte aan woningbouw geraamd op basis van de te verwachten demografische groei. Die wordt bepaald door zaken als immigratie, huishoudensomvang, geboortecijfer en levensverwachting. Voor de periode 2010-2040 wordt zo een stijging van het aantal huishoudens voorzien variërend van 700.000 in een scenario met de laagste groei ('Regionale Segregatie', 'RS') tot 1,6 miljoen huishoudens in een scenario met de hoogste groei ('Dynamische Agglomeraties', 'DA'). Hier tussen ligt de prognose van 1,1 miljoen huishoudens extra in het 'Evenwichtige Groei'-scenario ('EG').

Dit onderzoek concentreert zich op de periode 2015-2025 en de regionale verdeling van de opgave voor de woningbouw. Op korte termijn liggen er meer zaken vast dan op lange termijn, waarin bepalende factoren als levensverwachting en vruchtbaarheid meer variëren. Op basis van wat wij weten over de verwachte immigratie nu en de komende jaren, alsmede de woningvraag die in de crisis werd uitgesteld en nu manifest wordt, zijn de scenario's voor 'Evenwichtige Groei' en 'Dynamische Agglomeraties' voor de beschouwde periode het meest waarschijnlijk.

**Figuur 2.1** Demografische groei volgens het EG- en DA-scenario, huishoudens in miljoenen, 2015-2025



Bron: EIB

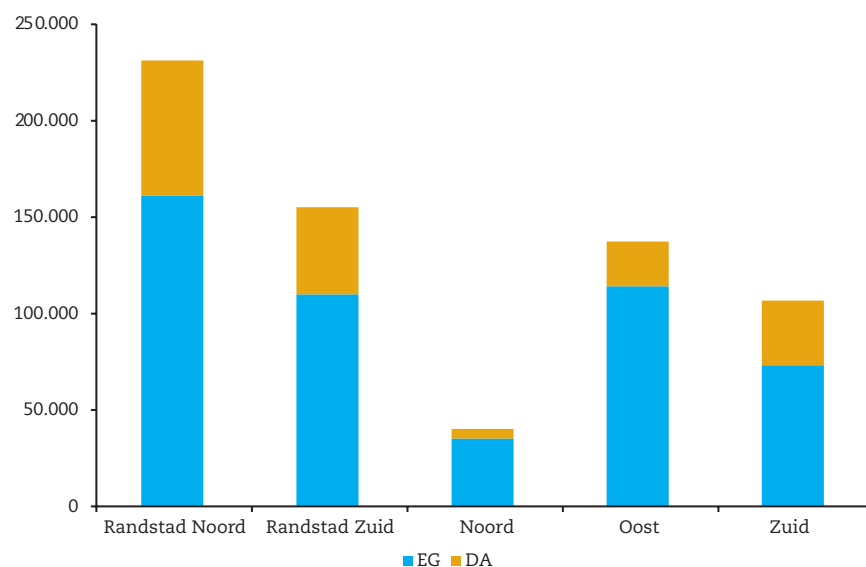
Figuur 2.1 laat zien dat in deze scenario's tot 2025 op landelijk niveau een stijging te verwachten is van 490.000 tot 670.000 huishoudens. In het trendmatige EG-scenario worden demografische ontwikkelingen met name bepaald door natuurlijke aanwas en meer structurele migratiebewegingen. Daarnaast bestaat er enige verschuiving van de woningvraag van de periferie naar de Randstad en richting de steden.

Het hoge DA-scenario daarentegen kent meer immigratie en hogere geboortecijfers waardoor de bevolking sterker toeneemt. De ruimtelijke verdeling van de bevolking is hier ook anders: in plaats van binnenstedelijke locaties zullen de groene ruimten om de stad meer huishoudens aantrekken.

### 2.1.1 Ontwikkeling naar regio: sterke concentratie Randstedelijke provincies

De ruimtelijke spreiding van de groei is niet gelijkmatig. Figuur 2.2 laat zien dat de groei zich hoofdzakelijk concentreert in Randstedelijke gebieden: Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Buiten deze gebieden komen er met name in Gelderland en Noord-Brabant meer huishoudens bij. De mate waarin de regionale verschillen zullen toenemen is afhankelijk van de hoogte van de economische groei en de ontwikkeling van woonvoorkeuren. Naast het onderscheid tussen landsdelen is binnen sommige provincies ook een sterk contrast waar te nemen. In Noord-Holland bijvoorbeeld kent het zuidelijke deel aanhoudende sterke groei, terwijl het aantal huishoudens in de Kop van Noord-Holland niet veel meer verandert. Daarnaast kent Noord-Brabant ook grote verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden. In de volgende paragrafen zal dan ook worden ingegaan op hoe door provincies wordt geanticipeerd op de verwachte vraag aan de hand van cijfers rond het planaanbod en welke implicaties dit heeft voor beleid.

Figuur 2.2 Huishoudensontwikkeling naar regio, 2015-2025



Bron: EIB

Conclusie:

→ Tot 2025 zijn er 490.000-670.000 woningen nodig, vooral in de Randstedelijke provincies

## 2.2 Confrontatie vraag en aanbod woningen

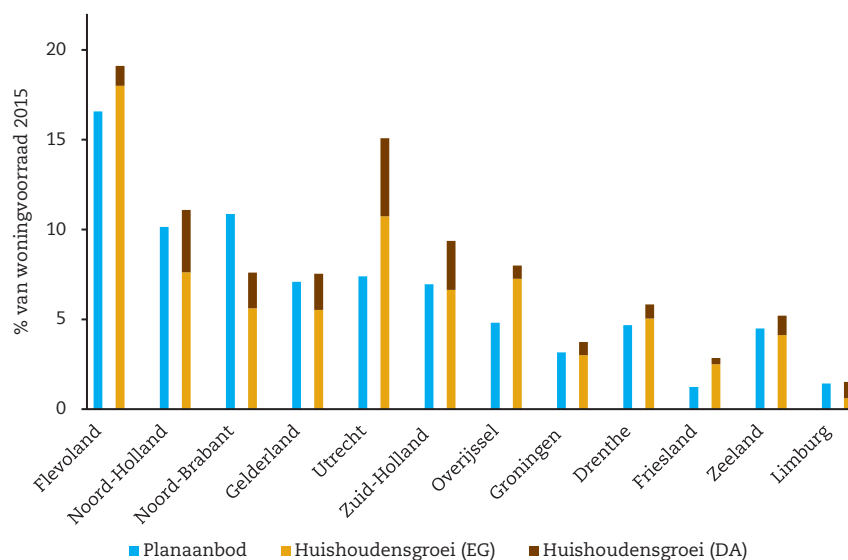
### 2.2.1 Planaanbod blijft in de meeste gebieden achter bij de vraag

Figuur 2.3 laat zien dat er in het komende decennium grote verschillen bestaan tussen regio's in de afstemming tussen het netto geplande aanbod (verrekend met onttrekkingen) en de huishoudensgroei. Hiervoor zijn de totale plancapaciteit, dus zowel zachte als harde plannen, en



uitbreidingsvraag van huishoudens uitgedrukt als percentage van de huidige woningvoorraad in 2015<sup>1</sup>. In tabel 0.8 van bijlage A van dit rapport zijn absolute aantallen van zowel de plannen als de verwachte huishoudensgroei opgenomen. Het algemene beeld is dat het planaanbod in de meeste provincies achterblijft bij de verwachte vraag naar woningen, in het bijzonder wanneer wordt uitgegaan van het hoge groeiscenario (DA).

**Figuur 2.3 Netto<sup>1</sup> planaanbod en huishoudensgroei (EG en DA) naar regio (% totale woningvoorraad), 2015-2025<sup>2</sup>**



- 1 Van de provincies Drenthe, Gelderland en Flevoland wordt het bruto planaanbod weergegeven
- 2 Van de volgende provincies is de plantermijn anders dan 2015-2025: Utrecht (2015-2028), Drenthe (voor één COROP-regio cijfers enkel tot 2020), Friesland (2015-2019), Zeeland (2015-2022), Limburg (2015-2019). Bij de provincies Friesland, Zeeland en Limburg bestrijkt de huishoudensgroei eenzelfde termijn als de planperiode

Bron: EIB

Deze relatief hoge vraag naar woningen tot 2020 is deels het gevolg van een inhaalslag van de crisisjaren, waarin jongeren langer thuis bleven wonen. De uitbreiding van de woningvoorraad blijft sinds de crisisjaren achter bij de huishoudensgroei. Zo zijn in 2015 minder dan 50.000 woningen gerealiseerd, terwijl de groei van het aantal huishoudens ruim 70.000 bedroeg. In het licht van de toenemende demografische druk stijgt daarom de urgentie omtrent afstemming tussen het geplande aanbod en de uitbreidingsvraag.

De vraag concentreert zich met name in Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant. In een trendmatig groeiscenario is het netto aanbod (verrekend met onttrekkingen) in absolute aantallen in de helft van de provincies lager dan de uitbreidingsvraag. In een scenario met hoge groei is dit het geval in alle provincies, behalve in Noord-Holland, Limburg en Noord-Brabant. De grootste spanning zit in Utrecht, waar het planaanbod sterk achterblijft bij de woningvraag.

1 Voor enkele regio's is de informatievoorziening beperkt of verschilt de termijn waarvoor de plancapaciteit bekend is, zie voetnoten bij figuur. Voor de provincies Friesland, Zeeland en Limburg bestrijkt het planaanbod een kortere periode dan die in dit rapport leidend is. Om die reden wordt het aanbod van deze provincies afgezet tegen de huishoudensgroei over dezelfde termijn. Beperkte informatie over de plannen in Friesland zorgt ervoor dat er niet eenduidig iets gezegd kan worden over de afstemming tussen vraag en aanbod. Voor Noord-Holland en Flevoland is gebruik gemaakt van de planmonitor van Rigo, het recent in Amsterdam vastgestelde 'Koers 2025' is daar niet in opgenomen. Bij de plannen in Limburg dient opgemerkt te worden dat van bijna de helft de bestuurlijk status onbekend is.

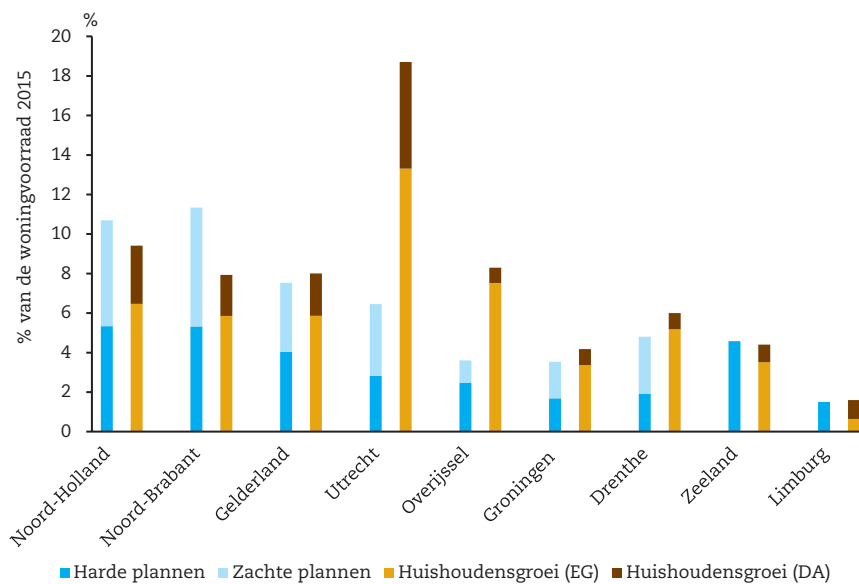
Daarbij is niet meegenomen dat een deel van de plannen uitvalt of vertraagt. In het bijzonder Utrecht en in zekere zin Zuid-Holland vallen op door relatief weinig plannen bij een hoge huishoudensgroei.

Limburg voorziet in een ruim aanbod, waarbij zowel de uitbreidingsvraag in het EG- als DA-scenario bediend kan worden. Wel zijn hier grote regionale verschillen op te merken, zo vertekent de overcapaciteit in Zuid-Limburg het provinciale beeld.

### 2.2.2 Onderscheid naar 'hard' en 'zacht': groot aandeel 'zachte' plannen

In figuur 2.4 zijn voor negen van de twaalf provincies de resultaten weergegeven van een nadere analyse van de aard van het planaanbod<sup>2</sup>.

**Figuur 2.4** Netto planaanbod naar hardheid en huishoudensgroei (EG & DA scenario), 2015-2025



Van de provincies Drenthe en Gelderland wordt het bruto planaanbod weergegeven. De plancapaciteit in Utrecht behelst de harde en zachte plannen zoals weergegeven in de woningmarktmonitor

Bron: EIB

### Een quick-scan van beleidsvoornemens van provincies

Omgaan met krimp staat vooral in de regio's Noord en Zuid op de politieke agenda. Nadruk wordt hierbij vooral gelegd op herstructurering, anticipatie in de plancapaciteit en facilitering van krimp. Zo is in Groningen en Drenthe het beleid gericht op het op peil houden van de leefbaarheid in krimpgebieden. In Friesland wordt aan de hand van een herstructureringsfonds voorzien in de sloop, herstel en verbouw van de woningvoorraad. In niet-stedelijk gebied zullen meer (zorg)voorzieningen georganiseerd worden om in de vraag van de toenemende ouderenpopulatie te voorzien (flexibele mantelzorgwoningen). Ook in Zuid-Limburg en landelijke gebieden in Noord-Brabant wordt aandacht besteed aan krimp en het terugbrengen van de plancapaciteit (Zuid-Limburg). Er wordt belang gehecht aan regionale afstemming in woonvisies en verdere concretisering van actieplannen. Zo zet

<sup>2</sup> Voor de overige provincies was het niet mogelijk dit onderscheid te maken.

Zeeland onder meer via de subsidieregeling 'Provinciale impuls wonen' in op verbetering en herstructurering van de bestaande woningvoorraad. Vernieuwing van de voorraad wordt hier mede gerealiseerd door verouderde woningen uit de markt te nemen. Ook staat gemeentelijke samenwerking op het gebied van wonen op de agenda.

Met name de provincies Utrecht en Zuid-Holland zetten sterk in op binnenstedelijke ontwikkeling en het opvangen van de woningvraag binnen bestaand bebouwd gebied. In Zuid-Holland wordt in uitbreiding voorzien over de hele linie inkomensgroepen, de nadruk ligt hier op verdichting van de bebouwde ruimte. Hiertoe is recentelijk een investeringsagenda gepresenteerd.

Het ruimtelijk beleid in Noord-Holland voorziet onder meer in ruimtelijke ontwikkeling rond OV-knooppunten, om zo bereikbaarheid en leefbaarheid te garanderen en van woningbouwafspraken per regio, om het aanbod af te stemmen op de vraag. Ook wordt aandacht besteed aan de doorstroming op de woningmarkt, door onder andere meer woningen in het middensegment te realiseren.

Voor de provincies Friesland, Flevoland en Zuid-Holland ontbreekt informatie over de bestuurlijke status van plannen, om die reden zijn deze provincies niet in figuur 2.4 weergegeven. Het onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' plannen is van groot belang. Harde plannen bevinden zich verder in het bestuurlijk proces. Daarvoor is in de meeste gevallen het bestemmingsplan vastgesteld op basis waarvan bouwtitels verstrekt kunnen worden zodat de bouw daadwerkelijk kan beginnen. Dat is niet het geval indien plannen alleen opgenomen zijn in de provinciale structuurvisie (zacht aanbod)<sup>3</sup>. De vergelijking is hier gemaakt met het hoge groei scenario (DA).

Duidelijk is dat het harde planaanbod in alle gevallen onvoldoende is om aan de uitbreidingsvraag voor de komende tien jaar tegemoet te komen. Een substantieel deel van de plannen in de hoge-groei gebieden Noord-Holland en Noord-Brabant zijn bestuurlijk zacht, waardoor schaarste op de woningmarkt is te verwachten. Daarnaast moet in het algemeen rekening gehouden worden met planuitval, doordat plannen bestuurlijk niet hard kunnen worden, niet financieel haalbaar zijn of niet aansluiten bij de vraag (zie paragraaf 2.3.4).

Conclusie:

- Het planaanbod is over het hele land lager dan de woningvraag
- De helft van het planaanbod bestaat uit 'zachte' plannen, waar realisatie van woningen nog enkele jaren vergt, of woningbouw niet tot stand komt

### 2.3 Complicaties bij lopende plannen

Voorgaande analyse laat zien dat over de hele linie een tekort aan plannen bestaat. Daar komt bij dat in bestaande plannen zich verschillende complicaties voor kunnen doen die realisatie in de weg staan. Niet alle plannen in de pijplijn leiden dan ook tot daadwerkelijk aanbod van woningen. We lopen de complicaties in deze paragraaf een voor een langs. We onderscheiden hierbij de volgende potentiële complicaties bij het omzetten van plannen naar feitelijk aanbod van woningen voor de consument:

1. Concentratie van plannen
2. Van 'zacht' naar 'hard': bestuurlijke belemmeringen
3. Timing van de plannen
4. Aansluiting vraag op aanbod

<sup>3</sup> Bij de geschetste spanning tussen het woningaanbod en de huishoudensgroei dient opgemerkt te worden dat er veel verschillen bestaan in de informatievoorziening rondom de plancapaciteit van provincies. Zo zijn er provincies die een zeer gedetailleerd beeld hebben omtrent de fasering van het aanbod en de verhouding harde en zachte plannen, zoals Noord-Holland en Noord-Brabant. Anderzijds zijn er provincies, waaronder Groningen, Friesland en Drenthe, die minder goed zicht lijken te hebben op de omvang en details van het aanbod.

### 2.3.1 Concentratie van plannen

Als er sprake is van slechts enkele plannen met heel veel woningen per plan, vormt dit een risico voor het voorzien in de woningvraag. Immers, als het plan om allerlei denkbare redenen (procedures, financiën) niet doorgaat, ontstaat acuut schaarste, met als gevolg stijgende prijzen. Om te onderzoeken in welke mate dit in de praktijk aan de orde is hebben we een case studie verricht rond de plannen en projecten in de provincies Noord-Holland en Flevoland. Voor beide provincies bestaat er inzicht in de omvang en het aantal plannen, om die reden zijn deze provincies geselecteerd voor de planinventarisatie. Een gedetailleerde cijfermatige uitwerking is opgenomen in bijlage A van dit rapport (tabel 0.2 en 0.3). Uit de inventarisatie van de plannen blijkt dat er een groot aantal plannen is met aanzienlijk veel woningen. Op regionaal niveau omvatten de grote woningbouwplannen 20-30% van het totale planaanbod. De provincies hebben met andere woorden een goede spreiding van woningen over plannen. Een risico voortkomend uit een verhoogde concentratie lijkt in de praktijk vooralsnog weinig voor te komen. Wel kan er sporadisch op lokaal niveau sprake zijn van een verhoogde concentratie. Zo is in Flevoland duidelijk sprake van een concentratie van enkele grote plannen. Drie kwart van het totale nieuwe woningaanbod moet komen van vier plannen, waarvan drie in Almere (Oosterwold, Duin en Pampus) en één in Lelystad (Warande). Hierbij moet bedacht worden dat Almere geldt als overloopgebied voor de woningbehoefte in Amsterdam en het Gooi: het totale planaanbod is groter dan de lokale woningbehoefte in Almere. In paragraaf 2.3.3 worden de complicaties die dit met zich meebrengt verder besproken.

#### Conclusie:

- Concentratie van grote plannen is in algemene zin geen groot risico
- Sporadisch is hier in specifieke regio's sprake van

### 2.3.2 Bestuurlijke belemmeringen bij realisatie planaanbod

Bij planaanbod moet worden bedacht dat dit nog geen feitelijk woningaanbod is. 'Zacht' aanbod (bijvoorbeeld opgenomen in provinciale structuurvisies) moet eerst 'hard' worden in de vorm van een bestemmingsplan. Belangrijk is dat het woningbouwplan rendabel is voor ontwikkelaars en dat de woonconsument geïnteresseerd is. De verschillende overheden en diens belangen kunnen een belemmering vormen voor het tot stand komen van bouwplannen. In dit kader onderscheiden wij een aantal situaties aan de hand van cases waar ontwikkelaars in de praktijk mee te maken krijgen.

#### **Een structuurvisie is nog geen bestemmingsplan**

Ontwikkelaars ondervinden dat planaanbod in een structuurplan van de provincie (zacht planaanbod) nog geen garantie is om te komen tot hard planaanbod in de vorm van een bestemmingsplan van de gemeente. Gemeenten talmen hiermee en faseren de locatie naar de toekomst, bijvoorbeeld omdat zij voorkeur geven aan het op korte termijn ontwikkelen van locaties waar de gemeente zelf een grondpositie heeft. De ontwikkelaar ziet in deze gevallen ruimte voor planontwikkeling en vraag van woonconsumenten op een bepaalde locatie, maar ervaart hinder bij de uitvoering. Enkele voorbeelden: in Utrecht heeft de gemeente de ontwikkeling van Rijnenburg (7.000 woningen) uitgesteld tijdens de crisis omdat zij eerst Leidse Rijn wil ontwikkelen (11.500 woningen). Inmiddels is de ambitie om zoveel mogelijk binnen-stedelijk te bouwen, waardoor deze locatie ook nu nog niet wordt gerealiseerd. Ook in Oud-Beijerland staat de locatie Stougjesdijk wel in de regionale structuurvisie, maar kan deze niet de concurrentie aangaan met locatie Poortwijk 4 waar de gemeente belangen heeft.

#### **Ontwikkelaar ziet consumentenvraag, maar gemeente wil geen bestemmingswijziging**

Volgens enkele ontwikkelaars die posities hebben in Lansingerland is er voldoende marktvrage om 'hun' locaties te ontwikkelen. Echter, de gemeente heeft zelf ook gronden in bezit die zij wil ontwikkelen. Voor ontwikkeling moet echter de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (zie pagina 26) worden doorlopen, maar de projectontwikkelaars ervaren hierbij geen steun van de betreffende gemeente. In andere gevallen hebben locaties in het bezit van ontwikkelaars een andere bestemming gekregen of kunnen juist de nodige wijzigingen van de plannen niet op bijstand rekenen. Voorbeelden van projectlocaties waar hier sprake van is, zijn: Bleiswijk Middengebied, Lansingerland; Tuindershof, Pijnacker-Nootdorp; Grote Polder; Zoeterwoude.

### Gemeente is bereidwillig, maar er is geen overeenstemming met de provincie

De gemeente Alphen aan den Rijn had ooit de locatie Gnephoek aangewezen voor woningbouw, waarop ontwikkelaars posities innamen. Echter, tijdens de crisis is de locatie uit de provinciale structuurvisie gehaald omdat woningplannen werden teruggebracht. Inmiddels is de markt verbeterd en is ook de gemeente weer bereid om verder te gaan met dit project, maar kan geen overeenstemming worden bereikt met de provincie. Hierdoor wordt de realisatie van de plannen belemmert.

### Gemeente wil geen wijziging van plan

Op andere plaatsen is in het verleden een programma opgesteld en vastgelegd in een bestemmingsplan. De ontwikkelaar ziet echter de marktvraag veranderen en wil een ander programma realiseren. De gemeente werkt hier niet aan mee, het lijkt alsof zij eigenlijk helemaal geen woningbouw meer op de betreffende locatie wil en prioriteit geeft aan het ontwikkelen van gronden waar zij zelf posities heeft. Het Belthurepark in Dordrecht is een voorbeeld van een park waar de ontwikkelaar niet wil investeren in het 'oude' plan en de gemeente niet meewerkt aan een 'nieuw' plan.

### Wat betekent dit nu voor het planaanbod?

In algemene zin geldt dat in de praktijk meerdere bestuurslagen beslissen: zowel provincie als gemeenten moeten hun fiat geven. Verschillende belangen en beleidskaders spelen hierbij een rol, zoals de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (zie verder) of eigen grondposities van gemeenten. Projectplannen gaan alleen door als alle lichten op groen staan. In de praktijk zien ontwikkelaars bij locaties waar zij consumentenvraag zien sommige lichten op groen staan, andere op rood, of het blijft oranje. Daarnaast zijn de financiële condities van de plannen die in het aanbod zijn opgenomen niet altijd goed.

Conclusie:

- Het planaanbod leidt in de praktijk onvoldoende tot feitelijk aanbod vanwege allerlei bestuurlijke belemmeringen

## 2.3.3 Timing van plannen

### Timing naar 'hard' en 'zacht'

In deze paragraaf kijken we of de timing van plannen een risico vormt voor het voorzien in de woningvraag. Voor Noord-Holland en Flevoland is hierover goede informatie beschikbaar (tabel 2.1). Hieruit blijkt dat het planaanbod voor de periode tot 2025 heel gelijkmatig gespreid is over de tijd. In de periode tot 2020 wordt per jaar de oplevering van gemiddeld 16.600 woningen voorzien. In de periode 2020-2025 gaat het om 16.000 woningen per jaar.

Tabel 2.1 Timing van plannen in relatie tot de woningvraag, Noord-Holland en Flevoland

	Woningen in plannen				Woningvraag		% vraag DA	
	Hard	Zacht	Totaal	Per jaar	EG	DA	Hard	Zacht
2016-2020	46.500	36.600	83.100	16.600	55.600	77.400	60	47
2020-2025	26.900	37.300	64.200	16.000	60.100	80.200	34	47
<b>Totaal</b>	<b>73.400</b>	<b>73.900</b>	<b>147.300</b>	<b>16.400</b>	<b>115.600</b>	<b>157.600</b>	<b>47</b>	<b>47</b>

Weergegeven is de geplande oplevering in de plannen

Bron: Rigo, bewerking EIB

Als we kijken naar de hardheid en zachtheid van het planaanbod zien we dat in de eerste periode het aandeel 'harde' plannen 60% van de woningvraag (in DA) betreft. Het merendeel van de plannen is dus al vastgelegd in bestemmingsplannen op basis waarvan daadwerkelijk gebouwd kan worden. Tegelijkertijd is nog bijna de helft van het planaanbod dat op korte termijn tot realisatie moet komen zacht planaanbod, dat voorlopig niet tot daadwerkelijk aanbod van woningen kan leiden.

### Plancapaciteit na 2025

Na 2025 leunt het planaanbod met name op een aantal grote plannen (tabel 2.2). Dit komt uiteraard ook door de structuur van totstandkoming van plannen: kleine plannen zijn op lange termijn minder zichtbaar, omdat ze vaak ook afhankelijk zijn van toevallige initiatieven of ontwikkelingen in buurten. Daarnaast geldt dat voor de heel lange termijn vaak eerst van grote plannen wordt uitgegaan, die later in deelplannen worden aangeboden, zodat hier ook sprake kan zijn van een administratieve ordening over de categorieën.

Tabel 2.2 Timing van het planaanbod Noord-Holland en Flevoland

	Woningen in plannen	% totaal plannen	Waarvan in plannen > 1.000 woningen	% totaal woningen
Tot 2020	83.150	38	19.070	9
2020-2024	64.220	29	25.630	12
>2025	70.360	32	63.760	29
<b>Totaal</b>	<b>217.730</b>			

Bron: EIB

Voorbeelden hiervan zijn eerder genoemde plannen in Almere en Lelystad, twee plannen in Haarlemmermeer en deelplannen van IJburg en Zuidas, een plan in Amsterdam-Noord en -Zuidoost en twee plannen in Heerhugowaard.

Voor de plannen in Heerhugowaard geldt dat deze bij elkaar een substantieel deel uitmaken van de lokale woningbehoefte, net als in Almere. Dit wordt als volgt nader toegelicht.

### Het 'Almere'-effect in het planaanbod

In het verleden is er een periode geweest van 'suburbanisatie': de binnensteden waren minder in trek en grote groepen, veelal gezinnen, trokken naar 'groeikernen' rond de centrumgemeente, het historisch hart van een woningmarktregio. Het ging om plaatsen als Zoetermeer voor Den Haag en Almere voor Amsterdam. Tot aan 2004 zien we dit effect terug in de realisaties van woningbouw. Almere gold als overloopgebied van de woningbehoefte uit de regio rond Amsterdam en het Gooi. Van de totale toename van de woningvoorraad in deze regio werd tot 2004 bijna 30% gerealiseerd in Almere (tabel 2.3).

Halverwege het eerste decennium van het nieuwe millennium zien we een omslag: het aandeel van Almere loopt aanmerkelijk terug en het aandeel van centrumgemeente Amsterdam neemt sterk toe. Dit komt niet door een tekort aan plancapaciteit in Almere, maar is toe te schrijven aan veranderende consumentenvoorkeuren. Uiteindelijk zakt de Almere-component in de toename van de woningvoorraad tot onder de 10%.

Wat valt nu op in het planaanbod? Voor de komende jaren tot 2025 is dit sterk in lijn met de praktijk van opleveringen die we op het moment zien. De trend zet zelfs nog wat sterker door: de komende jaren daalt het voorziene aandeel van Almere verder en wordt voor Amsterdam

**Tabel 2.3 Toename woningvoorraad (tot 2016) en planaanbod (vanaf 2016), Almere en Amsterdam in de regio (Amsterdam, Het Gooi en Almere)**

Mutatie/planaanbod	Regio <sup>1</sup>		Almere		Amsterdam	
	Gemiddeld per jaar	Woningen	Woningen	% totaal	Woningen	%
1988-1995	10.700	2.800	27		3.200	30
1995-2004	10.000	2.900	29		2.700	27
2004-2008	6.900	1.200	17		1.800	26
2008-2012	7.800	1.300	17		3.100	40
2012-2016	8.100	700	9		3.000	37
2016-2020	16.300	900	5		8.500	52
2020-2025	10.300	900	9		5.500	53
<b>Totaal planaanbod &gt; 2025</b>	<b>66.000</b>	<b>28.100</b>	<b>43</b>		<b>16.700</b>	<b>25</b>

1 Gemeenten: Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Blaricum, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Hilversum, Huizen, Landsmeer, Laren, Lelystad, Muiden, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Weesp, Wijdemeren, Wormerland, Zaanstad

Bron: EIB

nog een spectaculaire stijging verwacht. Ruim de helft van het planaanbod in de regio bevindt zich in de stad Amsterdam. Dit is duidelijk een majeure wijziging ten opzichte van het groeiker-nen tijdperk. Is de tijd van suburbanisatie nu definitief voorbij?

Uit gegevens voor de periode na 2025 blijkt dat de regio weer als vanouds sterk leunt op het planaanbod in Almere. Van de totale woningbehoefte na 2025 moet volgens het huidige beeld bijna de helft in Almere gerealiseerd worden. Dat is nog meer dan ooit gerealiseerd is in de praktijk.

Uiteraard zit hier een meeteffect in. Veel gemeenten hebben nog geen plannen voor na 2025 op stapel staan terwijl Almere hierin vooruit loopt. Echter, gezien de bestuurlijke belemmeringen en de tijd die het kost om planaanbod daadwerkelijk te realiseren, is 2025 ook weer niet zo ver weg. Het planaanbod voor na die tijd zal hoe dan ook aanmerkelijk opgeschroefd moeten worden in de overige gemeenten in de regio om in de behoefte te voorzien en om aansluiting te zoeken bij de consumentenvraag. Waar in de regio die vraag neerslaat wordt behandeld in de volgende paragraaf.

Conclusie:

- Uit een case-studie van het planaanbod in Noord-Holland en Flevoland blijkt dat de planning van de opleveringen in lijn is met de ontwikkeling van de woningvraag
- Een aanmerkelijk deel van de opleveringen de komende jaren moet komen van 'zachte' plannen, wat ambitieus is gezien de bestuurlijke belemmeringen bij het 'hard' worden van 'zacht' planaanbod
- Na 2025 is er nog een mismatch in het planaanbod. Er is een overschot in de voormalige groeikerngebieden (Almere), die niet in lijn is met de trend van de woningvraag zoals die in huidige realisaties tot uiting komt

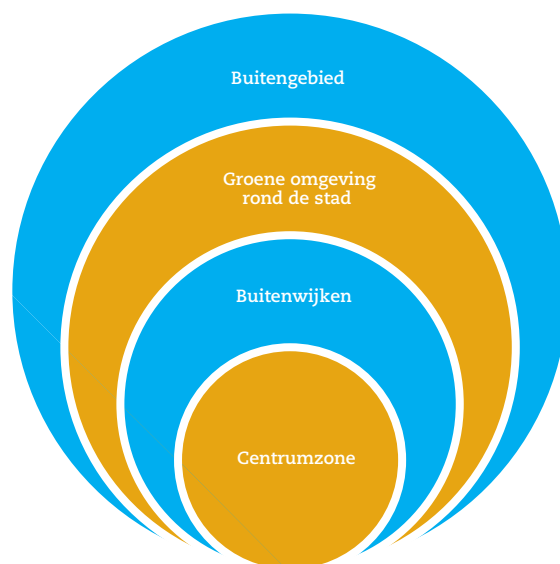
### 2.3.4 Aansluiting vraag en aanbod

#### Waar bevindt de woningvraag zich?

De woonvoorkeuren van consumenten zijn af te leiden uit de vierkante meterprijzen van woningen op verschillende locaties. In de kern zien we vaak hetzelfde patroon. Populair zijn

(historische) binnensteden en groene omgevingen rondom de populaire steden. De buitenwijken van de steden en de perifere gebieden zijn minder geliefd en kenmerken zich door beduidend lagere vierkante meterprijzen. Figuur 2.5 geeft een schematische weergave van de vier soorten gebieden die in en rond steden te onderscheiden zijn.

Figuur 2.5 Vier typen woonmilieu rond stedelijke centra, naar meer (geel) en minder aantrekkelijk (blauw)



Bron: EIB

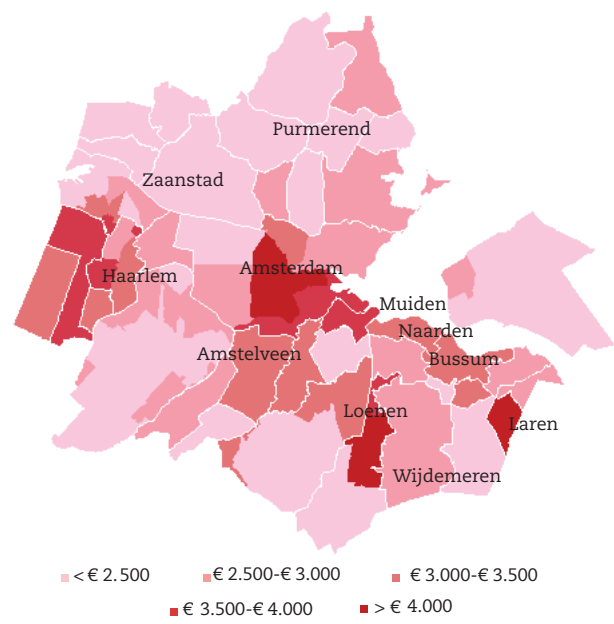
In de praktijk liggen de gebieden niet zo concentrisch als in figuur 2.5. Om deze dynamiek te illustreren is een prijzenkaart opgesteld van de regio's rondom Amsterdam en Utrecht (figuur 2.6 en figuur 2.7). Hoewel de gebieden in de praktijk niet zo concentrisch zijn gelegen, is de geschetste dynamiek toch duidelijk waarneembaar. De genoemde woonmilieus zijn duidelijk te onderscheiden.

De centrumzone van Amsterdam is duidelijk een hoog gewaardeerd gebied. Hierbij inbegrepen zijn de gebieden Centrum, Oost (inclusief IJburg), West en Zuid (inclusief de Zuidas). Een aantal buitenwijken zoals Nieuw-West, Noord en Zuid-Oost zijn ondanks hun nabije ligging laag gewaardeerd. Groene randgemeenten zoals Amstelveen, Gooise Meren (Bussum, Naarden, Muiden) en Diemen – maar ook gemeenten iets verder weg zoals Laren, Stichtse Vecht en Wijdmeren – worden weer gekenmerkt door een hoge prijs/m<sup>2</sup>. Het gebied daaromheen richting Zaanstad, Purmerend en Haarlemmermeer valt weer buiten de hoog gewaardeerde groene randgemeenten en heeft een lage prijs/m<sup>2</sup>. De regio rondom Haarlem kent eenzelfde dynamiek met hoge prijzen in het centrum en de randgemeenten en lagere prijzen in de buitenwijken en verder afgelegen meer landelijke gemeenten.

Ook voor het gebied rond Utrecht geldt dat de centrumzone van Utrecht een hoge waardering kent. Gebieden die hier direct aan grenzen zoals Overvecht en Nieuwegein zijn daarentegen laag gewaardeerd. Een aantal groene gemeenten rondom Utrecht zoals Houten, Zeist, De Bilt en Stichtse Vecht zijn weer hoger gewaardeerd. Verder afgelegen gemeenten zoals Woerden, IJsselstein en Vianen kennen juist weer lagere prijzen/m<sup>2</sup>.

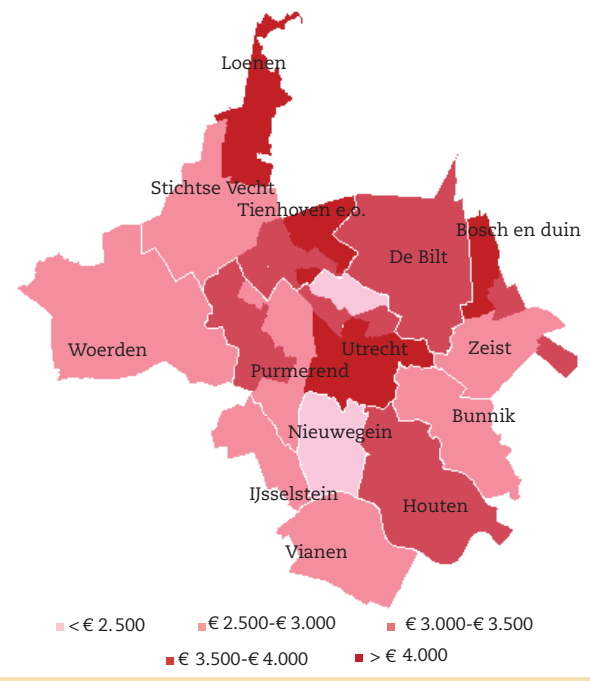


**Figuur 2.6 Woningprijs per m<sup>2</sup> rondom Amsterdam**



Bron: NVM, Huizenzoeker.nl, bewerking EIB. Kleurstelling naar postcode drie gebied

**Figuur 2.7 Prijzen per m<sup>2</sup> rondom Utrecht**



Bron: NVM, Huizenzoeker.nl, bewerking EIB. Kleurstelling naar postcode drie gebied

### Waar bevindt de plancapaciteit zich?

De plancapaciteit in de vier soorten gebieden geeft inzicht in de ontwikkeling van het aanbod van nieuwe woningen. Voor een goede afstemming van vraag en aanbod zou de plancapaciteit vooral geconcentreerd moeten zijn in de gebieden waar de vraag hoog is.

Hiertoe is een case studie verricht voor de regio's rond Amsterdam en Utrecht (tabel 2.4 en 2.5). De meeste zowel zachte als harde plannen rond Amsterdam bevinden zich in de centrumzone en het buitengebied. Dit geldt zowel in absolute aantallen als in percentage van de huishoudens in elk gebied. Het planaanbod in de centrumzone is nog behoorlijk met grote locaties als Zuidas (in Zuid), IJburg (in Oost) en ontwikkelingen aan de noordelijke IJ-oeveren. In het buitengebied gaat het om gebieden als Almere en Haarlemmermeer. Een uitputtende verdeling van de gebieden naar geografische aanduiding en vierkante meterprijs is opgenomen als bijlage (tabel 0.4).

**Tabel 2.4 Huishoudens en plancapaciteit rond Amsterdam, plannen met voorziene oplevering 2016-2025**

	Huishoudens 2016			Plancapaciteit		
	Totaal	Totaal	% totaal huis- houdens	Binnen BBG	Buiten BBG	% binnen BBG huis- houdens
Centrumzone	314.000	50.000	16	50.000	0	16
Buitenwijken	135.000	15.000	11	15.000	0	11
Groene randgemeenten	114.000	15.000	13	13.000	2.000	11
Buitengebied	401.000	38.000	9	22.000	16.000	5
<b>Totaal</b>	<b>964.000</b>	<b>118.000</b>	<b>12</b>	<b>100.000</b>	<b>18.000</b>	<b>10</b>

Op basis van de planmonitor van RIGO. Hier is conform de toelichting het onderscheid Binnen of buiten BBG zoals aangegeven door de gemeente vaak onvolledig. Tevens is de recente inventarisatie 'Koers 2025' van de gemeente Amsterdam hier niet in opgenomen

Bron: CBS, Rigo, bewerking EIB

Vooraf in de groene randgemeenten is het aanbod van plancapaciteit laag, terwijl de vraag hier hoog is. Het gaat om gemeenten als Amstelveen, Ouder-Amstel, en Gooise Meren (Naarden en Bussum). Dit geldt ook als we alleen kijken naar de bestuurlijk 'harde' plancapaciteit. In de centrumzone, de groene randgemeenten en het buitengebied bestaat namelijk ongeveer de helft van het totale planaanbod uit harde plannen. Bij de buitenwijken is dat 33% (niet opgenomen in tabel 2.4). Daarnaast valt op dat van alle plannen rond Amsterdam bijna 85% binnen bestaand bebouwd gebied wordt gerealiseerd.

Tabel 2.5 laat de verdeling van de harde en zachte plannen in en rond Utrecht zien. Ook rond Utrecht valt op dat het planaanbod in de groene randgemeenten erg laag is terwijl uit de hoge prijzen blijkt dat de vraag daar hoog is. Ruim driekwart van het planaanbod in en rond Utrecht wordt in bestaand bebouwd gebied gerealiseerd.

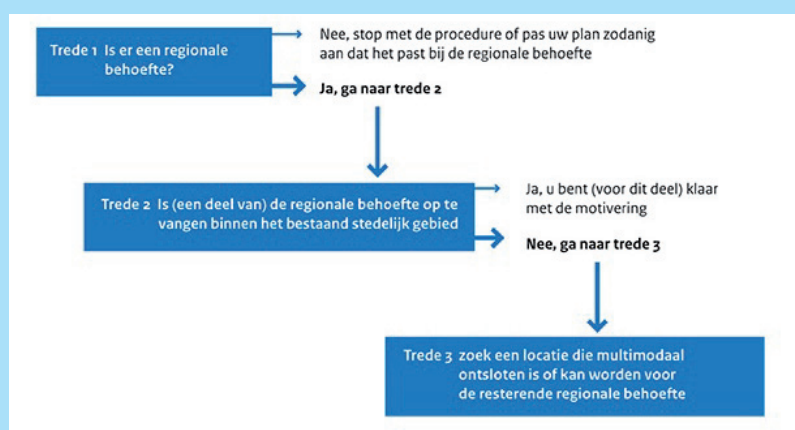
De toepassing op verschillende marktsegmenten van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking heeft verschillende uitwerkingen. De dynamiek op de woningmarkt is bijvoorbeeld anders dan op de kantorenmarkt. In tegenstelling tot op de kantorenmarkt leidt vraaguitval in de woningmarkt, zoals tijdens de crisis, over het algemeen niet tot grootschalige leegstand van woningen.

## Ladder voor Duurzame Verstedelijking

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking (LDV) is in oktober 2012 ingevoerd in de vorm van een motiveringseis, welke is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening. Het doel van de LDV is een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij besluiten rondom de ruimtelijke ordening om het stedelijk gebied zo optimaal mogelijk te benutten.

De LDV is oorspronkelijk bedacht voor het terugdringen van bedrijventerreinen in Noord-Brabant. Hierna is deze landelijk en breder toegepast op de andere deelsectoren van de gebouwde omgeving, zoals winkels, kantoren en de woningmarkt.

De LDV bestaat uit drie treden die doorlopen dienen te worden voor nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij de eerste trede dient een regionale behoefte te worden aangetoond. Als dit is aangetoond dient bij de tweede trede te worden bekeken of de regionale behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen. Als dit niet het geval is dient bij de derde trede te worden gezocht naar een locatie die multimodaal ontsloten kan worden. Deze treden zijn in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



In de praktijk zijn er een aantal problemen en onduidelijkheden ontstaan door de LDV. Zo is er veel discussie ontstaan rondom het begrip actuele 'regionale behoefte' en hoe deze aangetoond dient te worden. Ook zijn er onduidelijkheden ontstaan rondom het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Dit heeft geleid tot een aantal procedures bij de Raad van State. Aan de hand van die procedures is een vuistregel ontstaan die meer dan tien nieuwe woningen aanmerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling, maar minder niet. De grenzen van stedelijk gebied worden over het algemeen geënt op de rode contouren uit de - nooit definitief geworden - vijfde nota ruimtelijke ordening.

Naast deze definitiekwesties is er een fundamentele kritiek op de LDV en het beleid op provinciaal niveau dat hiermee samenhangt. Door de focus op zuinig ruimtegebruik wordt gesteld dat binnenstedelijke locaties te prefereren zijn boven uitleglocaties. Dit staat een goede afweging van ruimtegebruik in de weg. Zo kan het zijn dat nieuwe woningen aan de rand van de stad te verkiezen zijn boven het verdichten van bestaand stedelijk gebied, maar wordt dit door de LDV en aansluitend provinciaal beleid onmogelijk gemaakt. De woonconsument heeft dus geen plaats in dit planproces. Een evaluatie van de LDV is voorzien.

**Tabel 2.5 Huishoudens en plancapaciteit rond Utrecht, plannen met voorziene oplevering in 2016-2025**

	Huis- houdens	Plan- capaciteit	% totaal huis- houdens	Binnen BBG	Buiten BBG	% binnen BBG huis- houdens
	Totaal	Totaal				
Centrumzone	87.500	14.000	16	11.000	3.000	13
Buitenwijken	115.500	16.000	14	12.000	4.000	10
Groene randgemeenten	66.000	4.500	7	4.500	0	7
Buitengebied	77.500	8.000	11	5.500	2.500	7
<b>Totaal</b>	<b>346.500</b>	<b>42.500</b>	<b>12</b>	<b>33.000</b>	<b>9.500</b>	<b>10</b>

De plancapaciteit in gemeenten welke in twee gebieden vallen, zoals Utrecht, Stichtse Vecht of Zeist, is voor de helft toegewezen aan de twee relevante gebieden. Voor de gemeente Utrecht betekent dit dat de plancapaciteit van 28.000 (22.000 BBG/6.000 buiten BBG) voor de helft verdeeld is over de centrumzone en de buitenwijken. Stichtse Vecht en Zeist hebben een totale plancapaciteit van 4.000 (volledig BBG). Deze is verdeeld over de groene randgemeenten en het buitengebied.

Groene randgemeenten: De Bilt, Houten en de helft van Stichtse Vecht en Zeist (zie hierboven)  
Buitengebied: Vianen, IJsselstein, Woerden, Bunnik.

Bron: CBS, Rigo, bewerking EIB

Een van de verklaringen hiervoor is de eigendomsstructuur binnen beide markten. Waar op de kantorenmarkt eigenaar en gebruiker verschillende personen zijn, is dit op de woningmarkt vaak dezelfde persoon. Verhuizen zonder een nieuwe woning is voor veel mensen niet mogelijk zonder de oude woning te verkopen.

De gevolgen van de LDV en aansluitend provinciaal beleid zijn zichtbaar in de lage hoeveelheid plancapaciteit in groene randgemeenten rondom Amsterdam. Zoals uit tabel 2.4 blijkt is in deze gebieden ondanks de hoge prijs/m<sup>2</sup> een beperkt planaanbod. Door meer mogelijkheden te creëren om in deze gebieden woningen te bouwen kan beter worden beantwoord aan de vraag van de woonconsument.

Planaanbod sluit dus niet altijd goed aan bij de consumentenwens. Eerder zagen we al dat het planaanbod zelf zeer krap is en dat het planaanbod in de praktijk door allerlei bestuurlijke belemmeringen niet voldoende tot feitelijk aanbod leidt. Bij ongewijzigd beleid zal de schaarste de komende jaren naar verwachting groter worden en zullen prijzen verder stijgen. Daarnaast heeft schaarste ook kwalitatieve gevolgen, omdat de keuzevrijheid van de consument wordt beperkt. Hiermee kunnen substantiële welvaartsverliezen zijn gemoeid.

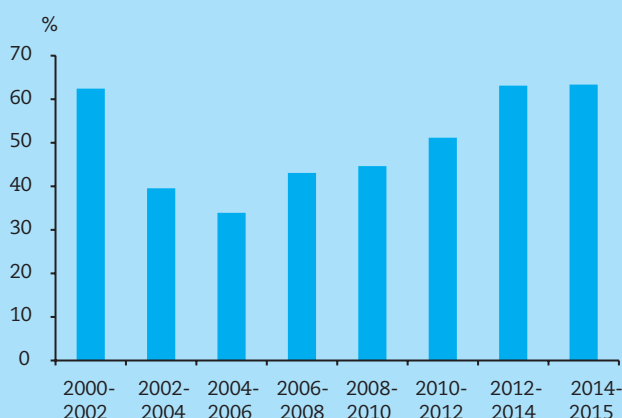
**Conclusie:**

- Naast het eerder geconstateerde kwantitatieve plantekort is er een kwalitatieve mismatch in het planaanbod. Deze sluit onvoldoende aan bij de vraag van de woonconsument
- De invloed van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking is duidelijk zichtbaar in het planaanbod. Vooral in de groene randgemeenten van de centrumgemeente in de regio is er een tekort. Dit beleidsinstrument zorgt er dus voor dat het planaanbod niet goed aansluit op de consumentenvraag
- Bij ongewijzigd beleid zal schaarste ontstaan aan woningen met prijsstijgingen en beperking van de keuzevrijheid van consumenten als gevolg

## Realisaties binnen bestaand bebouwd gebied

Hiervoor is voor de case Amsterdam uitgewerkt hoe het planaanbod zich verhoudt tot de aantrekkelijke gebieden in en rond de stad. Niet overall is de informatie over het planaanbod zo transparant dat deze vergelijking kan worden gemaakt. Op basis van realisaties van nieuwe woningen kan wel iets worden gezegd over waar woningbouw in de praktijk wordt toegestaan door gemeenten.

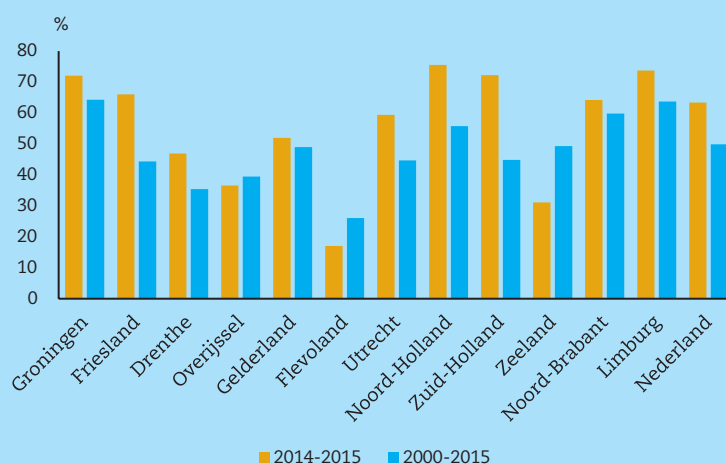
Percentage realisaties woningen BBG, landelijk, 2000-2015



Dan valt op dat het bouwen binnen bestaand bebouwd gebied (BBG) flink is toegenomen in Nederland. Als totaal van de gerealiseerde nieuwbouw is het aandeel BBG gestegen van 34% in de periode 2004-2006 tot 63% in de periode 2012-2015. Ook in absolute aantallen was dat het geval: van 18.000 woningen binnenstedelijk in de periode 2004-2006 tot 29.500 woningen in 2014-2015. De top in aantallen gerealiseerd binnen BBG was in de periode 2012-2014, toen werden jaarlijks 33.000 woningen binnen BBG opgeleverd.

Hoe is dit beeld regionaal? Dan blijkt dat in recente jaren met name de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Limburg en Groningen veel woningen binnen bestaand bebouwd gebied realiseren, namelijk meer dan 70% van het totaal. In vrijwel alle provincies is het percentage BBG in recente jaren gestegen ten opzichte van het historisch gemiddelde. Alleen Zeeland, Flevoland en Overijssel kennen hier een afwijkend patroon. De grootste verandering is zichtbaar in de Randstedelijke provincies: in Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht zijn de realisaties BBG in recente jaren aanmerkelijk toegenomen ten opzichte van het historisch gemiddelde.

Percentage realisaties woningen BBG, naar provincie, 2000-2015



Bron: PBL

## 2.4 Ruimte binnenstedelijk

Gegeven de schaarste in het planaanbod wordt hierna uiteengezet in hoeverre op binnenstedelijke locaties nog meer planaanbod ontwikkeld kan worden om in de woningvraag te voorzien. Eerst staan we stil bij de mogelijkheden van transformatie in lege panden. Daarna gaan we in op de mogelijkheden van functieverandering van gebieden.

### 2.4.1 Ruimte in lege panden

#### Ruimte in lege kantoren

In 2014 en 2015 is ruim een miljoen vierkante meter kantooruimte getransformeerd naar woningen. Ruim drie keer zoveel als in de drie jaar daarvoor. Niet alle leegstand is echter geschikt voor transformatie. Dit komt deels doordat er frictieleegstand in de markt is en deels doordat het niet altijd technisch mogelijk is. Daarnaast doen zich problemen voor met betrekking tot de financiële haalbaarheid.

In Nederland staat 17,5% van de bijna 50 miljoen m<sup>2</sup> kantooruimte leeg. De leegstand is in absolute termen sterk geconcentreerd in de randstedelijke provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Flevoland kent de hoogste relatieve leegstand met 25%.

Uit tabel 2.6 blijkt dat alleen in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht transformatie van lege kantoren kan voorzien in meer dan 5% van de woningbehoefte tot 2025 (in het scenario met gemiddelde groei, EG). Dit zijn ook de provincies waar de afgelopen jaren de meeste transformaties hebben plaatsgevonden.

Tabel 2.6 Ruimte in lege kantoren

	Voorraad 1.000 m <sup>2</sup>	Leegstand		Getrans- formeerd 2011-2015 1.000 m <sup>2</sup>	Potentieel woningen aantal	% behoefte	
		1.000 m <sup>2</sup>	%			EG	DA
Groningen	1.200	150	12	40	320	4	3
Friesland	1000	120	12	10	270	2	2
Drenthe	700	100	14	10	220	3	2
Overijssel	2.500	430	17	20	990	4	3
Gelderland	4.100	690	17	180	1.600	4	2
Flevoland	900	230	25	0	560	2	2
Utrecht	6.000	1.180	20	170	2.780	5	3
Noord-Holland	11.500	2.170	19	320	5.110	7	4
Zuid-Holland	13.700	2.510	18	530	5.890	8	4
Zeeland	500	40	8	0	80	1	1
Noord-Brabant	5.500	780	14	150	1.750	3	2
Limburg	2.100	290	14	10	650	4	2
<b>Totaal</b>	<b>49.700</b>	<b>8.670</b>	<b>17,5</b>	<b>1.450</b>	<b>20.210</b>	<b>5</b>	<b>3</b>

Bron: BAK (2016), Dynamis, bewerking EIB

In totaal is er nog potentieel voor iets meer dan 20.000 woningen in leegstaande kantoren, rekening houdend met frictieleegstand en technische geschiktheid<sup>4</sup>.

Het belang van de leegstaande panden voor de woningvraag kunnen we ook in vierkante meters uitdrukken. Om in de totale woningvraag te voorzien moet de totale woningvoorraad jaarlijks met 0,5-1% toenemen (EG- versus DA-scenario): een toevoeging van 5-9 miljoen m<sup>2</sup> per jaar<sup>5</sup>. Totaal staat in Nederland 8,7 miljoen m<sup>2</sup> kantoren leeg en 2,8 miljoen m<sup>2</sup> winkels. Indien deze voorraad volledig naar woningen omgezet wordt, zou langs deze weg de komende tien jaar dus maximaal 10-20% van de woningvraag opgevangen kunnen worden.

#### Ruimte in lege panden in andere studies

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft recent getracht een inschatting te maken van de ruimte voor woningbouw op binnenstedelijke locaties (PBL 2016) en eerder heeft Rigo dit gedaan voor Noord-Holland (Rigo 2013).

Alleen in enkele stedelijke gebieden ziet het PBL substantiële ruimte voor woningbouw in lege kantoren. Het gaat om Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Groningen (stad en omgeving) en Zuid-Limburg, waarbij circa 20% van de totale ruimte die PBL binnenstedelijk heeft gevonden geschikt is voor woningbouwlocaties. In de rest van het land gaat het om enkele procenten van de totale binnenstedelijke ruimte.

Rigo heeft gekeken naar extra ruimte in lege kantoren, dat wil zeggen bovenop de ruimte die al was opgenomen in het planaanbod. Zij kwam op ruimte voor 950 extra woningen (in 2013). In het huidige planaanbod is, voor zover de functieverandering bekend is, ruimte opgenomen voor 6.700 woningen in lege kantoren, ofwel 5% van het totale binnenstedelijke planaanbod (inclusief Flevoland, Rigo 2016).

Ruimte in lege panden met andere functies zien zowel PBL als Rigo nauwelijks. In winkels bedraagt de door PBL gevonden ruimte vrijwel nihil, volgens het Rigo konden hier in Noord-Holland nog 380 extra woningen gerealiseerd worden. In het huidige planaanbod van Noord-Holland en Flevoland is de realisatie van 130 woningen voorzien in voormalige winkels. In leegstaande scholen kunnen volgens Rigo nog 190 woningen gerealiseerd worden in Noord-Holland.

Beide studies houden echter geen rekening met de financiële haalbaarheid, maar doen een platte ruimteberekening. Een ambtelijke werkgroep van diverse overheden in de Noordvleugel van de Randstad heeft zich hier wel aan gewaagd op basis van 17 case studies (Posthouer 2015). Voor heel Nederland wordt door hen een inschatting gemaakt van 28.000 woningen die te realiseren zijn in lege kantoren, waarvan 16.000 in de Noordvleugel van de Randstad (regio Amsterdam en Utrecht). Hierbij is rekening gehouden met de financiële haalbaarheid: 25% van de potentiële ruimte valt volgens deze studie af wegens te hoge ontwikkelkosten (waaronder planschade) vergeleken met de marktvaart van woningen. Van deze ruimte valt 10-20% in deze berekening af wegens beperkingen uit hoofde van milieuwetgeving.

In bijlage A is een meer gedetailleerde analyse van deze rapporten opgenomen.

<sup>4</sup> Van de totale leegstand per provincie is een frictieleegstand van 2% van de totale voorraad afgetrokken. Aangenomen is dat 25% van de structurele leegstand geschikt is voor transformatie naar woningen.

<sup>5</sup> De totale woningvoorraad bedraagt 945 miljoen m<sup>2</sup> namelijk 7,6 miljoen woningen met een gemiddelde oppervlakte van 124 m<sup>2</sup>

### Financiële haalbaarheid

In de ruimte voor woningbouw in lege kantoren, zoals weergegeven in tabel 2.6, is nog geen rekening gehouden met financiële haalbaarheid. Hierbij is van belang of ombouwen naar woningen voor de eigenaar aantrekkelijker is dan exploiteren als kantoor. Hierbij moet bedacht worden dat de plekken waar het grootste transformatiepotentieel aanwezig is ook de regio's zijn waar de grootste groei in de vraag naar kantoorruimte voorspeld wordt. De groei van werkgelegenheid, waar de vraag naar kantoorruimte vanaf hangt, is geconcentreerd in de Randstad en in mindere mate in de stedelijke regio's in Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel.

Dit zien we ook terug als we kijken naar de gebieden waar transformatie financieel aantrekkelijk is vergeleken met exploiteren als kantoor. Uit een eerdere studie van het EIB blijkt dat voor 525.000 m<sup>2</sup> leegstaande kantoren geldt dat ombouw naar (kleine) woningen aantrekkelijker is dan doorverhuren als kantoor. Hierin kunnen ongeveer 11.500 kleine woningen (25-50 m<sup>2</sup>) gerealiseerd worden. Het gaat met name om de steden Amsterdam (300.000 m<sup>2</sup>), Den Haag (65.000 m<sup>2</sup>), Zwolle (28.000 m<sup>2</sup>), Delft en Leiden (67.000 m<sup>2</sup>). Kleine woningen zijn vanwege de relatief hoge WOZ-waarde per m<sup>2</sup> voor ombouw aantrekkelijk. Indien vrijstelling wordt verleend voor de toepassing van het woningwaarderingstelsel op deze kleine woningen, zoals minister Blok beoogt, zal het transformatiepotentieel toenemen met totaal 90.000 m<sup>2</sup>. Op basis van deze berekeningen bedraagt het aantal woningen dat in lege kantoren gerealiseerd kan worden in totaal 13.500. Hierbij moet bedacht worden dat deze kleine woningen in een specifieke vraag voorzien, zoals ten behoeve van studenten. Bovendien zijn veel van deze woningen reeds gerealiseerd, aangezien de laatste twee jaar 1,4 miljoen m<sup>2</sup> kantoorruimte is getransformeerd, waarvan 1,1 miljoen m<sup>2</sup> naar woningen. Het merendeel hiervan bevindt zich in de aantrekkelijke randstedelijke gebieden. Op veel van deze kansrijke locaties heeft dus inmiddels al transformatie plaatsgevonden.

#### Conclusie:

- Er staat 8,7 miljoen m<sup>2</sup> kantoren en 2,8 miljoen m<sup>2</sup> winkels leeg in Nederland
- Om in de woningbehoefte te voorzien moet de woningvoorraad jaarlijks met 0,5-1% toenemen, ofwel 5-9 miljoen m<sup>2</sup> per jaar
- Als alle leegstaande ruimte omgezet kan worden naar woningen kan dit dus de komende tien jaar in 10-20% van de woningbehoefte voorzien
- Dat is echter niet het geval, want er gelden ruimtelijke, technische en financiële beperkingen
- Vooral de ontwikkeling van kleine woningen in steden in de Randstad is financieel kansrijk, waarmee lege kantoren voorzien in de woningbehoefte van een specifieke nichemarkt
- Een groot deel van deze potentie is echter al benut: de afgelopen twee jaar is 1,1 miljoen m<sup>2</sup> kantoren getransformeerd naar woningen, met name in deze kansrijke gebieden
- De ruimte in leegstaande panden is dus onvoldoende om te voorzien in de woningvraag

### 2.4.2 Ruimte op binnenstedelijke functieveranderingslocaties

Recent is er toenemende aandacht voor de transformatie van gebieden naar woningbouw, ofwel het bebouwen van binnenstedelijk gelegen functieveranderingslocaties. De ruimte voor deze 'transformatie van terreinen' is recent geïnventariseerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In deze studie wordt de meeste ruimte voor woningbouw binnen bestaand bebouwd gezien op 'onderbenutte werklocaties': bedrijventerreinen waar plannen zijn voor transformatie.

#### Functieverandering in gebieden met economische functies

De werkelijke betekenis van transformatie van bedrijventerreinen in relatie tot het wonen kan op grond van het rapport echter niet worden vastgesteld. Er is op voorhand wel een aantal overwegingen te noemen die erop wijzen dat het potentieel vanuit dit kanaal niet moet worden overschat. Zo is de ligging van bedrijventerreinen doorgaans niet goed afgestemd op de locaties waar burgers graag willen wonen. Daarnaast bestaat de leegstand op bedrijventerreinen vooral uit bezettingsgraadleegstand. Er zijn maar weinig bedrijventerreinen, waar in het geheel geen bedrijven gevestigd zijn. Dit betekent dat daar waar mogelijkheden liggen er transformatie en



verplaatsing van bedrijvigheid moet plaatsvinden. Hier zijn kosten mee gemoeid en ook zal elders ruimte moeten worden gevonden om de bedrijven te huisvesten. Zonder een nadere analyse van bovenstaande aspecten op concrete locaties kan geen oordeel worden gevormd in hoeverre transformaties van bedrijventerreinen haalbaar en wenselijk zijn om deze terreinen in te zetten voor toekomstige woningbouw.

In algemene zin geldt dat voormalige bedrijven- en fabrieksterreinen van de binnenstedelijke locaties de hoogste financiële tekorten kennen vergeleken met andere type functieveranderingen. Zo resteert een tekort op de grondexploitatie van meer dan € 20.000 per woning op deze zogenaamde 'brown fields' (zie bijlage A, tabel 0.5).

### **Functieverandering in gebieden met groene functies**

De andere categorie waar ruimte wordt gevonden voor binnenstedelijke woningbouw in de studie van PBL betreft ruimte waar thans groene functies plaatsvinden, zoals agrarisch gebruik, 'secundair groen', terreinen die braak liggen of als bouwterrein zijn aangemerkt. Dit type ruimte is aanmerkelijk beperkter dan de 'onbenutte werklocaties', aldus het PBL.

Deze gebieden zijn financieel goed te ontwikkelen. Uit de grondexploitatiedatabase van het EIB blijkt dat deze gebieden een overschot hebben op de grondexploitatie of een tekort dicht bij nul (zie bijlage A, tabel 0.5). Maar veel van deze gebieden kennen negatieve overige maatschappelijke effecten, omdat bijvoorbeeld waardevol groen uit de buurt verdwijnt of de reistijd naar sportvoorzieningen toeneemt (EIB/Decisio 2015).

In absolute zin schiet de ruimte op binnenstedelijke locaties overigens tekort om in de woningvraag te voorzien, zo concludeert het PBL in haar rapport. In een scenario met hoge demografische groei geldt dat voor vrijwel het hele land (exclusief delen van Zeeland, Limburg, Groningen, Drenthe en Overijssel). In een scenario met lage economische groei geldt dat voor stedelijke agglomeraties rond Amsterdam, Den Haag en Arnhem/Nijmegen.

Daarnaast moet bedacht worden dat ook investeringen in kwaliteit van woningen in de vorm van sloop en nieuwbouw ruimte vergen binnen bestaand bebouwd gebied. Meestal worden namelijk grotere woningen teruggebouwd, zodat ook de vernieuwing om aanbod van woningen op de vraag te laten aansluiten langs deze weg een beroep doet op de binnenstedelijke ruimte.

#### **Conclusie:**

- De ruimte om binnenstedelijk de woningbehoefte op te vangen door functieverandering van gebieden is te beperkt om te voorzien in de woningvraag
- De ligging van bedrijventerreinen is doorgaans niet goed afgestemd op de locaties waar burgers graag willen wonen
- De leegstand op bedrijventerreinen bestaat vooral uit bezettingsgraadleegstand. Er zijn maar weinig bedrijventerreinen, waar in het geheel geen bedrijven gevestigd zijn
- Dit betekent dat daar waar mogelijkheden liggen er transformatie en verplaatsing van bedrijvigheid moet plaatsvinden. Hier zijn kosten mee gemoeid en ook zal elders ruimte moeten worden gevonden om de bedrijven te huisvesten
- Zonder een nadere analyse van bovenstaande aspecten op concrete locaties kan geen oordeel worden gevormd in hoeverre transformaties van bedrijventerreinen haalbaar en wenselijk zijn om deze terreinen in te zetten voor toekomstige woningbouw
- Locaties met thans groene functies zijn financieel haalbaar om te ontwikkelen, maar kennen belangrijke maatschappelijke nadelen doordat waardevol groen en sportterreinen verdwijnen.
- Ook vernieuwing van de woningvoorraad door sloop en nieuwbouw legt een claim op de ruimte binnen bestaand bebouwd gebied

## Stimuleringsregeling voor Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling provincie Utrecht

De provincie Utrecht zet in op binnenstedelijk bouwen in haar Kadernota Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling. Uit eigen berekeningen van de Noordvleugel Utrecht gaat men uit van tekorten op binnenstedelijke locaties van thans € 5.000 - € 40.000 per woning, hetgeen in de toekomst oploopt naar € 10.000 - € 65.000 per woningen, omdat naar de toekomst toe meer complexe locaties aan snee komen (Noordvleugel Utrecht, 2009). Daarom heeft de provincie Utrecht een stimuleringsregeling opgezet waar zij totaal € 11,5 miljoen voor beschikbaar heeft gesteld. De subsidie kan verstrekt worden in de vorm van een rentekorting, garantiestelling, (renteloze) lening, inzet van langdurige externe deskundigheid bij gemeenten of een storting in een op te richten fonds. Om in aanmerking te komen voor subsidie moet het project een bijdrage leveren aan één van de volgende ambities:

- a. een betere afstemming van vraag en aanbod woning en woonomgeving;
- b. efficiënt ruimtegebruik;
- c. een toekomstbestendige binnenstedelijke kwaliteit.

Daarnaast gelden de volgende criteria:

- a. op de vraag afgestemde toevoeging van woningen aan de woningvoorraad;
- b. transformatie van leegstaande (kantoor)gebouwen naar woningen;
- c. behouden of vergroten duurzame binnenstedelijke kwaliteit;
- d. optimaal gebruik van binnenstedelijke ruimte door meervoudig ruimtegebruik en/of gebruik (tijdelijk) onbenutte gebieden;
- e. vernieuwende vormen van opdrachtgeverschap;
- f. flexibiliseren van woonconcepten en ruimte voor specifieke doelgroepen;
- g. of een ander, niet expliciet beschreven thema, dat bijdraagt aan de genoemde ambities.

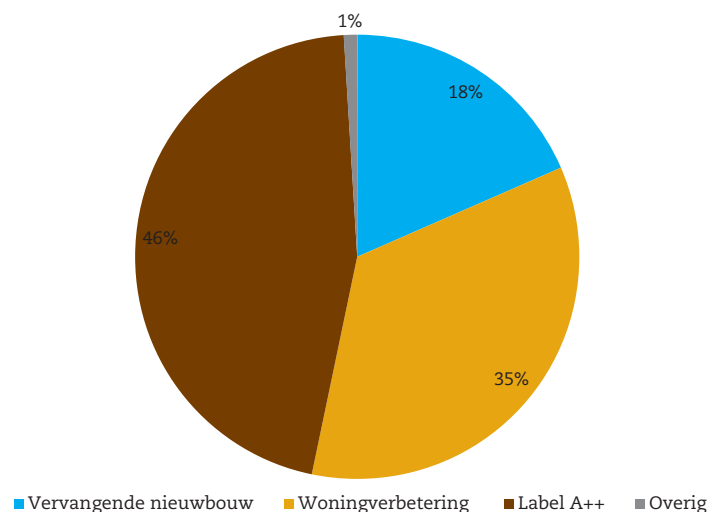
In een eerdere studie naar stimuleringsmaatregelen voor binnenstedelijk bouwen heeft het EIB onderzocht wat een effectieve wijze van inzet van middelen is voor een dergelijk stimuleringsfonds (EIB, 2015a).

## 3 Bestaande voorraad

### 3.1 Inleiding

Naast de uitbreidingsopgave zal in de periode 2015-2030 ook moeten worden geïnvesteerd in de bestaande woningvoorraad. Zo zullen er kwalitatief slechte woningen gesloopt en eventueel vervangen moeten worden, andere woningen dienen een kwaliteitsimpuls te ondergaan, en in het licht van de duurzaamheidsambities zullen forse inspanningen vereist zijn om op middellange termijn labelstappen te zetten en op lange termijn de woningvoorraad energieneutraal te maken. De verschillende investeringsopgaven in de bestaande voorraad die in dit rapport zijn doorgerekend bedragen in totaal ongeveer € 293 miljard, waaronder de kosten voor label A++ in 2030, als opmaat naar de afgesproken energieneutrale voorraad in 2050. Figuur 3.1 geeft weer dat investeringen in vervangende nieuwbouw, woningverbetering en verduurzaming aanzienlijk bijdragen in de opgave. De volgende paragrafen beschrijven de verschillende type investeringen. Als laatste wordt ingegaan op de mate waarop beleidsmatig de verschillende opgaven invulling krijgen.

Figuur 3.1 Investeringsopgaven in de bestaande voorraad tot 2030



Bron: EIB

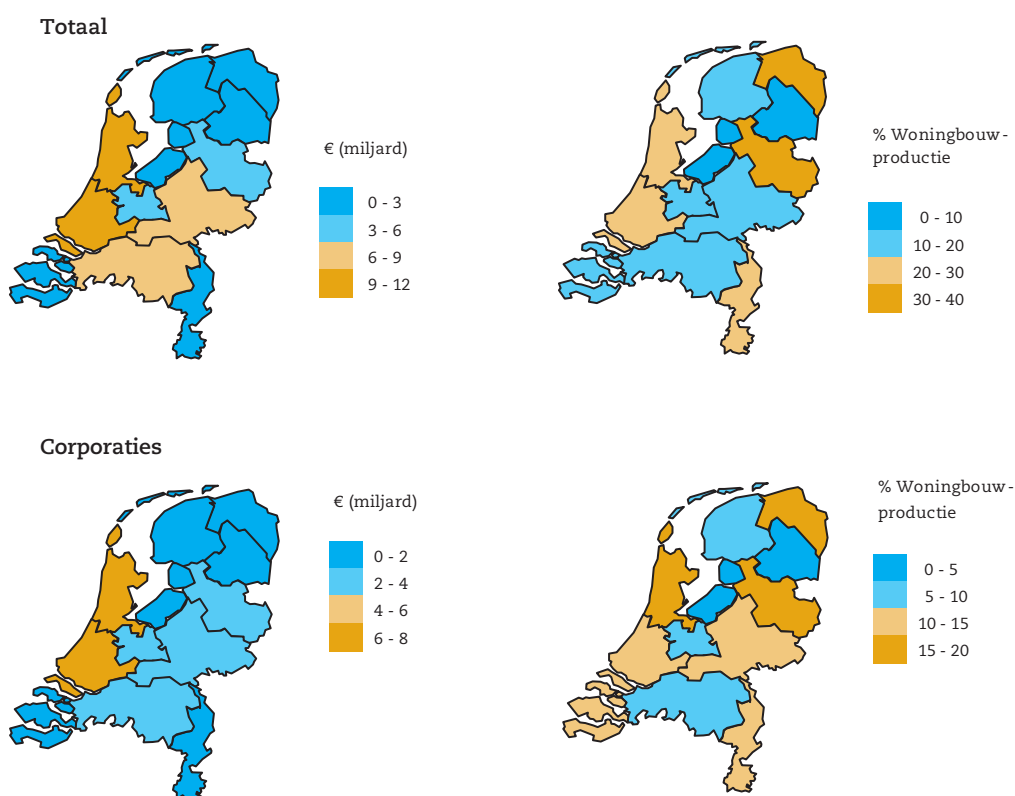
### 3.2 Vervangende nieuwbouw: € 50 miljard

Bij trendmatige groei worden in de periode tot 2030 ruim 270.000 woningen gesloopt en vervangen (4% van de bestaande woningvoorraad). Dit zijn veelal woningen die niet meer aansluiten bij de huidige kwaliteitseisen van de woonconsument. De totale investeringsopgave betreft ruim € 50 miljard, dit is ongeveer 20% van de geraamde woningbouwproductie over dezelfde periode. Doordat particuliere woningeigenaren minder geneigd zijn om hun eigen woning te slopen, landt de opgave voor het overgrote deel (70%) in de huursector. Ongeveer 60% van de totale opgave komt voor rekening van corporaties. In de berekeningen is rekening gehouden met de provinciale ontwikkeling van de woningvraag. In provincies waar de vraag bijvoorbeeld afneemt,

zullen niet alle onttrokken woningen worden teruggebouwd. Andersom, in regio's waar de vraag juist aanzet, worden onttrokken woningen juist teruggebouwd.

Opvallende regionale verschillen zijn waar te nemen in de provincies Groningen en Overijssel, waar de vervangende nieuwbouw respectievelijk 35% en 30% van de totale woningbouwproductie bedraagt. In deze provincies wordt tussen de 5% en 6% van de huidige woningvoorraad vervangen (zie bijlage over de bestaande voorraad). Door de relatief jonge en kwalitatief goede woningvoorraad in de provincie Flevoland wordt in deze provincie naar verhouding minder vervangen. Ook in Drenthe vindt aanzienlijk minder vervangende nieuwbouw plaats. Dit is voor een belangrijk deel het resultaat van het bovengemiddelde aandeel van particulier woningbezit.

**Figuur 3.2** Vervangende nieuwbouw naar provincie, totaal (boven) en corporaties (onder) en als aandeel woningbouwproductie (excl. verduurzaming)



Bron: EIB

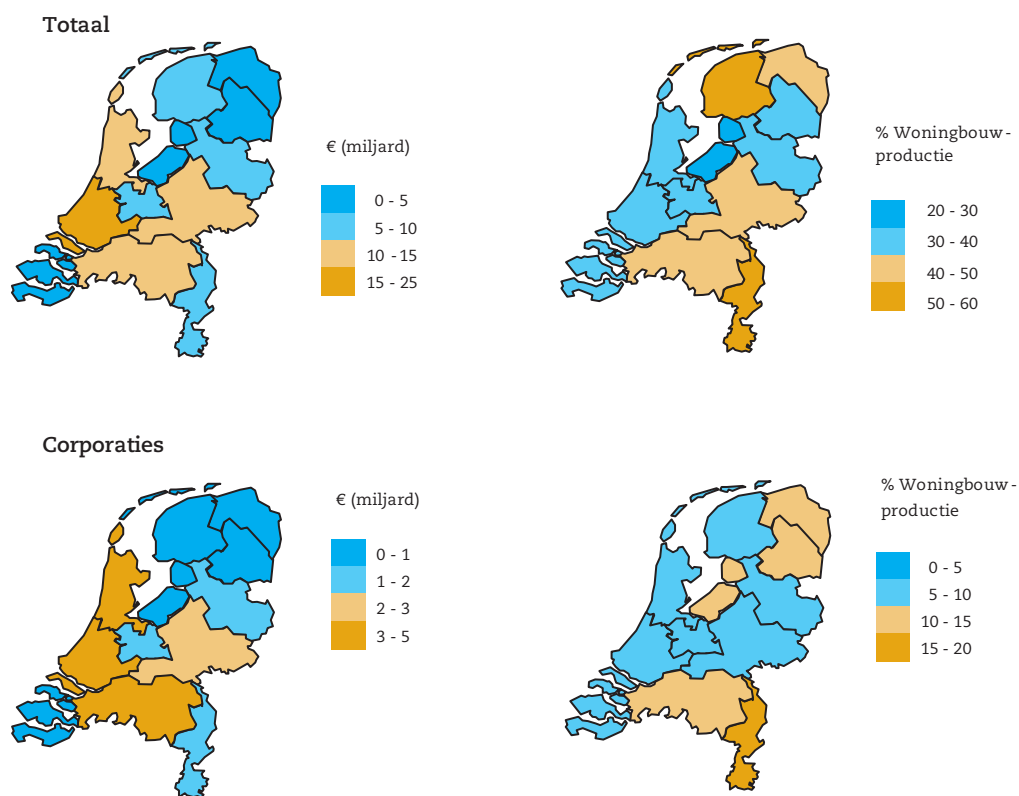
**Conclusie:**

- Tot 2030 worden ruim 270.000 woningen gesloopt en vervangen (4% van de bestaande voorraad). De investeringsopgave omvat € 50 miljard, waarvan 70% voor rekening komt van corporaties
- In de provincies Groningen en Overijssel worden naar verhouding meer woningen vervangen. In Flevoland is vervanging minder noodzakelijk

### 3.3 Woningverbetering: € 100 miljard

Naast investeringen in vervangende nieuwbouw kan de bestaande voorraad een kwaliteitsimpuls ondergaan door bestaande woningen te verbeteren. Dit zijn investeringen die een kwaliteitsverbetering teweegbrengen. Regulier onderhoud en energetische verbetering valt hier niet onder. Tot en met 2030 is hiervoor, in het Evenwichtige Groeiscenario, een investering van € 100 miljard geraamd. Gemiddeld gaat het om ongeveer 40% van de woningbouwproductie over dezelfde periode. Een kwart van de opgave komt voor rekening van corporaties: ongeveer 10% van de woningbouwproductie tot 2030. Friesland en Limburg stijgen duidelijk uit boven het landelijke beeld. In deze provincies ligt de nadruk binnen de woningbouwproductie ook meer op herstructurering dan op uitbreiding. De jonge en kwalitatief goede woningvoorraad in Flevoland vergt naar verhouding minder investeringen in woningverbetering. Daarentegen landt in deze provincie bijna de helft van de totale investeringen in woningverbetering binnen de corporatiesector.

Figuur 3.3 Woningverbetering naar provincie, totaal (boven) en corporaties (onder) en als aandeel van de woningbouwproductie (excl. verduurzaming)



Bron: EIB

**Conclusie:**

- Tot 2030 zal € 100 miljard geïnvesteerd worden in het verbeteren van bestaande woningen. Ongeveer een kwart van deze opgave landt binnen de corporatiesector
- In Flevoland wordt naar verhouding weinig geïnvesteerd in woningverbetering. In de provincies Friesland en Limburg is het aandeel in de woningbouwproductie bovengemiddeld

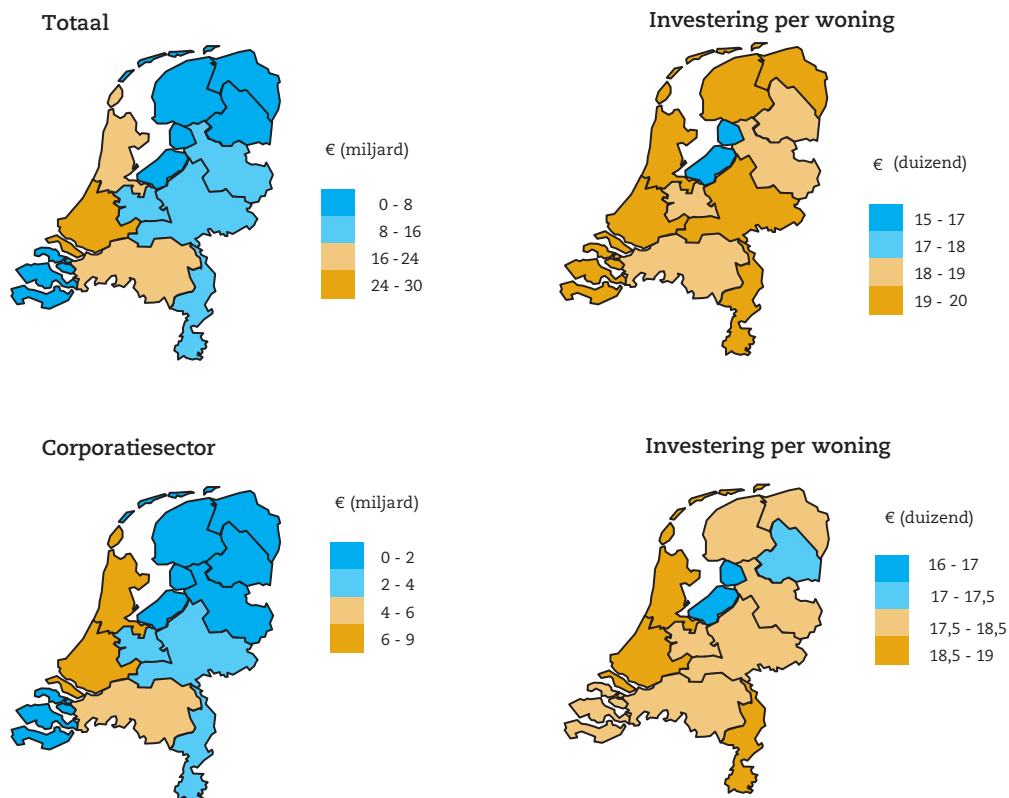
### 3.4 Verduurzaming van de woningvoorraad

De investeringsopgave rond het thema verduurzaming haakt aan bij de ambitie uit het Energieakkoord om een energieneutrale woningvoorraad in 2050 te realiseren. Aangezien deze opgave een aanzienlijk tijdspad in beslag neemt, is gekozen om ook een tussenstap in beeld te brengen. Meer specifiek gaat het om de investeringen die nodig zijn om de voorraad tussentijds (2030) naar gemiddeld energielabel A++ te verbeteren. In de berekeningen is rekening gehouden met het aantal woningen dat regionaal gesloopt en eventueel vervangen wordt, hierbij is uitgegaan van energieneutrale (vervangende) nieuwbouw. De verduurzamingsinvesteringen hebben dus betrekking op het deel van de bestaande woningvoorraad dat niet wordt onttrokken. De berekeningen zijn gebaseerd op cijfers van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) over de benodigde investeringen voor het zetten van labelstappen. Voor het energieneutraal maken van woningen sluiten we aan bij het kostenoverzicht van Urgenda, dat zich baseert op verschillende praktijkvoorbeelden van woningen die reeds energieneutraal zijn gemaakt.

#### 3.4.1 Label A++ in 2030: € 130 miljard

Om de woningvoorraad in 2030 gemiddeld naar energielabel A++ te verbeteren is een inspanning nodig van ongeveer € 130 miljard. Rekening houdend met sloop en (vervangende) nieuwbouw<sup>7</sup> betekent dit dat nagenoeg de hele bestaande woningvoorraad (95%) een energetische

Figuur 3.4 Gemiddeld energie label A++ (2030) naar provincie, totaal (boven) en corporatiesector (onder)



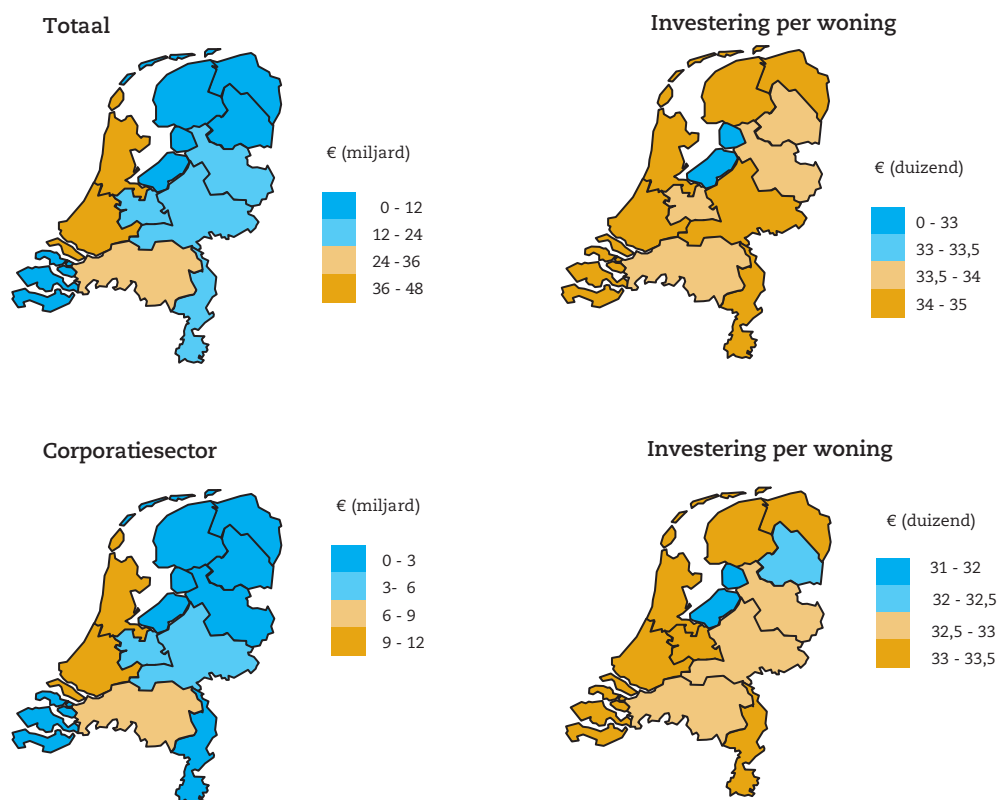
Bron: EIB

<sup>7</sup> In de berekening is uitgegaan van energieneutrale nieuwbouw

verbetering moet ondergaan. De opgave in de corporatiesector bedraagt ruim € 35 miljard: ongeveer een kwart van de totale investeringsopgave. In totaal zal ruim 90% van de bestaande corporatiewoningen moeten worden aangepakt.

Figuur 3.4 geeft weer dat de investeringen per woning variëren tussen € 15.000 en € 20.000. Investerings per woning liggen in de particuliere en corporatiesector dicht bij elkaar. Vanwege de kwalitatief goede woningvoorraad in Flevoland liggen de investeringen per woning hier aanzienlijk lager dan gemiddeld. In de laatst genoemde provincie, maar ook in Drenthe, wordt naar verhouding weinig gesloopt en vervangen, het aandeel woningen dat een verbetering moet ondergaan is hierdoor bovengemiddeld (zie bijlage bestaande voorraad).

**Figuur 3.5** Energieneutrale woningvoorraad naar provincie (2050), totaal (boven) en corporatiesector (onder)



Bron: EIB (o.b.v. WoON2015, ECN)

**Conclusie:**

- Om de woningvoorraad richting 2050 energieneutraal te maken is een inspanning vereist van € 210 miljard. Dit betekent dat ongeveer 85% van de bestaande woningvoorraad een energetische verbetering moet ondergaan
- Om de voorraad tussentijds in 2030 naar label A++ te brengen is € 130 miljard nodig
- De investeringen per woning liggen voornamelijk in Flevoland beneden het landelijk gemiddelde
- Verschillen tussen investeringen per particuliere of corporatiewoning zijn beperkt

### 3.4.2 Forse investering nodig voor energieneutrale woningvoorraad in 2050

Om de woningvoorraad in 2050 energieneutraal te maken, dienen 6,3 miljoen bestaande woningen een energetische verbetering te ondergaan. Rekening houdend met sloop en (vervangende) nieuwbouw betekent dit dat ongeveer 85% van de huidige woningvoorraad aangepakt moet worden. Om dit te realiseren is een investering van ruim € 210 miljard nodig. Afhankelijk van de energetische kwaliteit van bestaande woningen variëren de investeringen per woning gemiddeld van € 30.000 in Flevoland tot € 35.000 in Groningen. Zo goed als alle woningen dienen de stap richting energieneutraal nog te zetten. Verschillen tussen provincies in investeringen per woning worden dan ook verklaard door de energetische kwaliteit van de voorraad zoals deze nu is: de ene provincie zal meer labelstappen moeten zetten dan de andere alvorens energieneutraliteit bereikt is. De vereiste investeringen in de corporatiesector komen uit op ongeveer € 50 miljard. Uit bovenstaande analyse volgt dat een aanzienlijk deel van de opgave (drie kwart) landt bij particuliere woningeigenaren. De gemiddelde investering per woning is voor deze groep zeer omvangrijk te noemen.

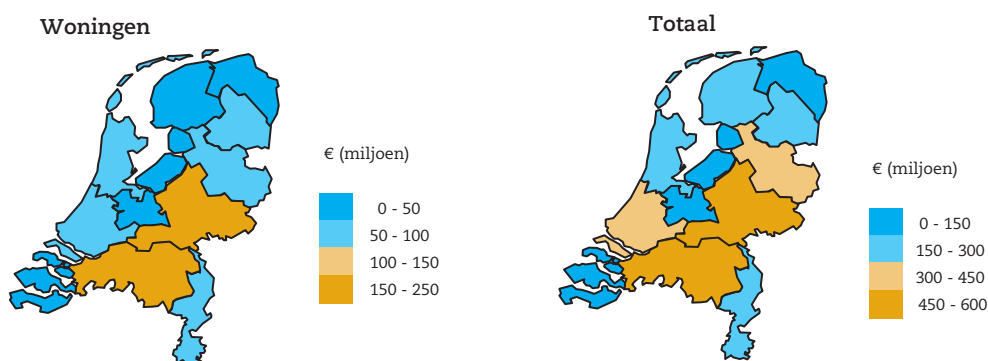
### 3.5 Specifieke investeringsopgaven

In dit rapport zijn tevens enkele specifieke investeringsopgaven binnen de bestaande voorraad doorgerekend. Deze opgaven zijn in termen van investeringsvolumes in vergelijking tot de hierboven beschreven opgaven gering te noemen. Echter, omdat de opgaven voor een belangrijk deel bij particulieren vallen, zijn de onderwerpen beleidsmatig niet onbelangrijk (zie verder). De opgaven die onderstaand zijn doorgerekend gaan in op het saneren en vervangen van asbestdaken, funderingsherstel, aardbevingsschade en de woningaanpassingen die nodig zijn om aan de nultredenvraag te voldoen.

#### 3.5.1 Asbestopgave met name in agrarische sector

Vanwege een verbod op asbestdaken per 2024 dienen alle daken voor die tijd gesaneerd en eventueel vervangen te worden. De investeringsopgave, die uitgaat van zowel saneren als vervangen, omvat maximaal ongeveer € 1 miljard voor wat betreft de woningbouw. De mate waarin deze opgave daadwerkelijk landt bij bouwbedrijven hangt af van de wijze van de uitvoering. Particulieren mogen immers het asbest zelf verwijderen indien het totale dakoppervlakte niet meer dan 35 m<sup>2</sup> omvat. Verreweg het merendeel van het oppervlakte asbestdaken op woningen ligt op schuurtjes. Omdat er andere kwaliteitseisen bestaan omtrent schuurdaken

Figuur 3.6 Saneren en vervangen van asbestdaken naar woningen (links) en totaal<sup>1</sup> (rechts) per provincie



1 Saneren en vervangen van daken van woningen, agrarisch, industrieel en overig vastgoed

Bron: EIB

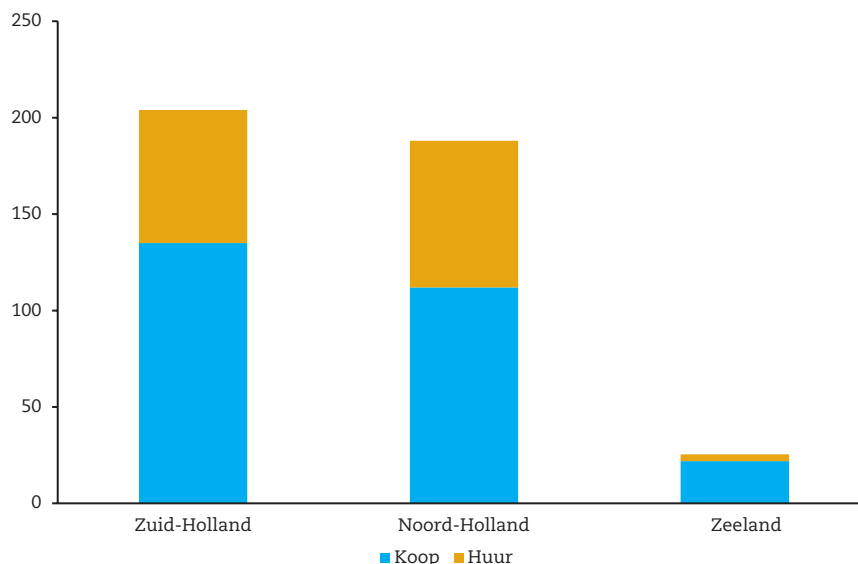


dan bij woningdaken, is het saneren en vervangen van schuurdaken naar verhouding minder kostbaar. De totale investeringsopgave rond het saneren en vervangen van asbestdaken over alle sectoren schatten we op ongeveer € 3 miljard. Drie kwart van het te saneren dakoppervlak ligt op agrarisch vastgoed. Agrarische vastgoedeigenaren vormen dan ook de belangrijkste groep onder de probleemeigenaren. Door de concentratie van agrarisch vastgoed in de provincies Noord-Brabant en Gelderland slaat bijna 40% van de totale investeringsopgave neer in deze provincies. Hoewel asbest in daken tevens in andere sectoren (industrie, overige bouw) voorkomt, zijn de investeringsopgaven naar verhouding bescheiden te noemen. In de praktijk wordt de opgave vanuit een provinciale subsidieregeling gekoppeld aan verduurzaming van daken, door bij het vervangen van daken meteen zonnecollectoren te plaatsen. Deze extra investeringen zijn niet meegerekend in de bovengenoemde bedragen.

### 3.5.2 Funderingsherstel in westelijke kustprovincies: € 400 miljoen

Houten palenfunderingen geven op termijn veelal problemen (verzakking, scheuren etc.) bij bestaande woningen. Deze problematiek speelt vooral in de westelijke kustprovincies, waar in het verleden veelal met dit type fundering werd gewerkt. In andere delen van het land komen funderingsproblemen tevens voor, echter lijkt de schaal naar verhouding hier minder omvangrijk. De berekende investeringsopgave beperkt zich om die reden in eerste instantie tot deze provincies. Figuur 3.7 geeft een indicatie van de (potentiële) investeringsopgave voor het deel van de woningvoorraad op houten funderingen, waarbij op een relatief korte termijn (tussen nu en 5 à 10 jaar) potentieel herstel moet plaatsvinden (de urgente voorraad). Het hiervoor benodigde investeringsvolume omvat naar schatting ongeveer € 400 miljoen, waarvan ruim 90% voor rekening komt van woningeigenaren in Noord- en Zuid-Holland. In deze berekening is uitgegaan van ongeveer 2.500-3.000 woningen en wooncomplexen in de provincies Noord- en Zuid-Holland, in Zeeland zijn dit er naar schatting ongeveer 400. Figuur 3.7 geeft weer dat het merendeel van de opgave in de koopsector ligt. Met andere woorden, particulieren zullen veelal zelf de kosten voor funderingsherstel moeten dragen.

Figuur 3.7 Funderingsherstel van urgente woningvoorraad naar provincie (miljoen €)

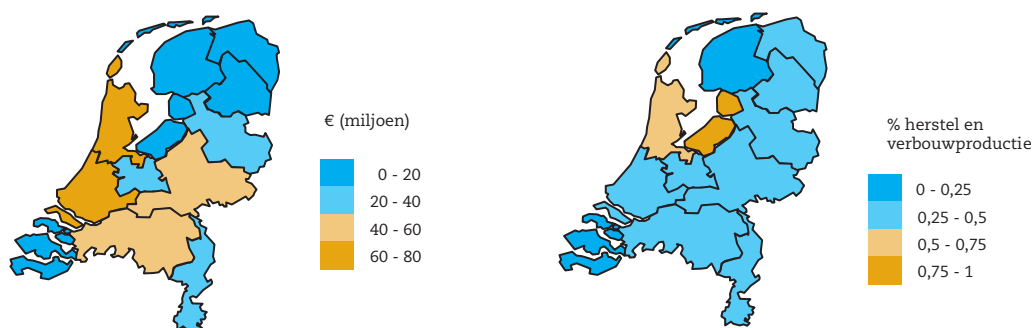


Bron: EIB

### 3.5.3 Bescheiden investeringsopgave rond nultredenwoningen

De vergrijzing en de ontwikkelingen onder ouderen rond het langer thuis wonen, zorgen ervoor dat de vraag naar nultredenwoningen in de komende decennia toeneemt. Om die reden hebben we onderzocht wat dit betekent voor het huidige woningaanbod en de mate waarin woningen al dan niet aangepast moeten worden. Het beeld hierbij is dat het merendeel van de vraag opgevangen kan worden in bestaande en nieuwe (nultreden)woningen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat nieuwe woningen op steeds grotere schaal toegankelijk zijn voor minder mobiele huishoudens. Daarnaast zal nog steeds een fractie van de bestaande woningen moeten worden aangepast. De opgave ligt dan ook niet zozeer aan de kant van de nieuwbouw, maar binnen de bestaande voorraad (woningaanpassingen). In de periode 2015-2030 zullen ongeveer 40.000 woningen een aanpassing moeten ondergaan om aan de nultredenvraag te kunnen voldoen. Het hiervoor benodigde investeringsvolume bedraagt in totaal bijna € 400 miljoen. Figuur 3.8 geeft weer dat het investeringsvolume naar provincie, ondanks enkele regionale verschillen, relatief gering is. In alle provincies omvat de opgave nog geen procent van de totale herstel en verbouwproductie over de periode 2015-2030.

Figuur 3.8 Aanpassingsopgave nultredenwoningen naar provincie en als aandeel van de herstel en verbouwproductie



Bron: EIB

### 3.5.4 Schadeherstel door aardbevingen in Groningen

De aardbevingen in Groningen, als gevolg van gaswinning, hebben in de afgelopen jaren forse schade veroorzaakt aan de bestaande woningvoorraad. Op basis van het aantal schade-meldingen bij de NAM wordt de bouwproductie die hieruit voortvloeit geschat in de orde van grootte van € 1,5 miljard. De investeringen per woning variëren van € 3.000 tot ver boven de € 25.000 (schattingen van onder meer de NAM en Aedes). In dit rapport zijn de investeringen per schadegeval geschat op gemiddeld € 25.000 voor herstel en versteviging. Door de verlaging van de gasproductie is het beeld dat de piek in het aantal schadegevallen in de voorgaande jaren ligt. Het driewekelijks aantal meldingen ligt in de maanden mei en juni van 2016 inmid-dels ruim drie maal lager dan het gemiddelde over 2015. Het uitgangspunt in de berekening betreft ongeveer 65.000 schadegevallen tot op heden, en nog eens 10.000 gevallen op de middel-lange termijn. Afgezet tegen de geraamde woningbouwproductie over 2015-2030 (€ 7 miljard) leveren de werkzaamheden ruim 20% extra bouwproductie op.

Conclusie:

- Het saneren van asbest en het vervangen van woningdaken kost ongeveer € 1 miljard. Over alle sectoren wordt € 3 miljard geraamd, waarvan de belangrijkste opgave binnen de agrarische sector ligt. De investeringsopgave is relatief gering, op individueel en particulier niveau echter aanzienlijk
- Herstel van urgente funderingsproblematiek vergt ongeveer € 400 miljoen in de komende tien jaar. De opgave ligt met name bij particuliere woningeigenaren in de kustprovincies. De investeringen per woning kunnen hier fors oplopen
- Ongeveer 40.000 woningen vergen in de komende vijftien jaar een aanpassing om aan de nulredenvraag te voldoen. Dit betreft een investering van bijna € 400 miljoen. De resterende vraag kan in de bestaande voorraad en nieuwe woningen worden voorzien
- Schadeherstel veroorzaakt door aardbevingen zorgt voor ongeveer € 1,5 miljard extra bouwproductie. Tussen 2015-2030 betreft dit 20% extra bouwproductie

### 3.6 Samenvattende tabel investeringen in de bestaande woningvoorraad

Tabel 3.1 Overzicht investeringsopgaven bestaande voorraad naar provincie, 2015-2030

Investeringsopgaven	NL	OV	FL	GL	GR	DR	FR	LB	N-B	ZL	Z-H	UT	N-H
<i>Kwaliteitsverbetering</i>													
Totaal (€ miljard)	156	11	1	21	6	4	8	8	21	4	34	12	26
% woningbouw-productie <sup>1</sup>	60	62	25	63	80	53	69	82	60	55	60	46	59
<i>Verduurzaming</i>													
Gemiddeld label A++ in 2030 (€ miljard)	134	8	2	15	5	4	5	9	20	3	29	9	24
% extra woningbouw-productie (label A++)	52	58	36	43	45	70	92	59	55	46	33	39	52
Energieneutraal in 2050 (€ miljard)	215	13	5	24	7	7	9	14	31	5	47	17	38
<i>Specifieke investeringsopgaven</i>													
Totaal (€ miljoen)	3.230	110	30	210	1.540	65	45	105	320	35	380	60	330
% extra woningbouw-productie	1	1	1	1	21	1	0	1	1	0	1	0	1

1 Exclusief verduurzaming en regulier onderhoud

Bron: EIB

### 3.7 Beleid en bestaande voorraad

#### Algemeen

Uit voorgaande analyse blijkt dat met name de verduurzamingsopgave richting het energieneutraal maken van de woningvoorraad aanzienlijk is. Deze opgave zal voor het overgrote deel landen bij particuliere huishoudens. Het omvangrijke investeringsbedrag per woning, alsmede de aanzienlijke terugverdientijden van investeringen in energiebesparing, zorgen er voor dat er forse knelpunten bestaan rond het realiseren van de ambities. Wel wordt uit de volgende paragrafen duidelijk dat de opgave voor een belangrijk deel zowel landelijk, maar ook op lokaal

niveau beleidsmatig invulling krijgt. De verschillende stimuleringsmaatregelen zijn enerzijds gericht op het zetten van labelstappen, maar ook op bijvoorbeeld energieneutraal bouwen. Naast de verduurzamingsopgave zijn aanzienlijke investeringen vereist om de woningvoorraad een kwaliteitsimpuls te geven. Rond vervanging van bestaande woningen zal een uitdaging liggen op het gebied van herstructurering door particulieren, die minder geneigd zijn tot sloop en vervanging van de eigen woning. Uit de beleidsinvulling van provincies volgt dat dit thema vooral leeft bij provincies met krimpregio's waar, in tegenstelling tot drukregio's, de nadruk binnen het woningmarktbeleid eerder ligt op de bestaande voorraad dan op uitbreiden. Ook biedt vervanging in deze regio's mogelijkheden om, zonder uitbreiding, toch nieuwbouw te realiseren. Algemeen dient bij dit thema opgemerkt te worden dat vervanging gepaard gaat met een ruimtevraag, hiermee raakt dit thema ook de vraagstukken die spelen binnen het ruimtelijk beleid rond uitbreiding. De specifieke investeringsopgaven rond de thema's asbest en de funderingsproblematiek zijn in verhouding tot de overige opgaven gering te noemen, echter spelen hier veeleer problemen rond bekostiging en financiering op particulier niveau. Deze thema's lijken op landelijk niveau steeds meer urgentie te winnen, de provinciale beleidsinvulling verschilt hier aanzienlijk.

### 3.7.1 Verduurzaming

In alle collegeakkoorden worden ambities omtrent verduurzaming geformuleerd. Een energieneutrale woningvoorraad staat in enkele provincies specifiek als doel beschreven. De provincie Flevoland beoogt deze doelstelling reeds voor 2030 te realiseren. Noord-Brabant en Gelderland hanteren hierbij de termijn uit het Energieakkoord (2050). Tussentijdse ambities rondom het energieneutraal maken van woningen staan gespecificeerd in de collegeakkoorden van de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht. Het beleid gericht op het energiezuinig maken van woningen is onder te verdelen in stimuleringsmaatregelen op landelijk en gemeenteniveau.

#### **FEH en STEP stimuleren verduurzaming in de huursector**

Maatregelen gericht op verduurzaming van de huursector bestaan voor een belangrijk deel uit het Fonds energiebesparing huursector (FEH) en de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP). Het FEH biedt verhuurders van minimaal vijf woningen de mogelijkheid om laagrentende leningen aan te gaan voor investeringen in energiebesparing. Deze landelijke regeling is zowel op corporaties als andere verhuurders gericht. Natuurlijke personen maken geen aanspraak. Sinds eind 2014 zijn in totaal zes subsidieaanvragen ingediend, waarmee ongeveer € 2,5 miljoen van de in totaal € 75 miljoen is aangesproken. De regeling lijkt momenteel dan ook weinig in trek te zijn bij de doelgroep, die nog tot en met 2019 de mogelijkheid heeft om een aanvraag in te dienen. De STEP richt zich op verhuurders van woningen met een huur onder de liberalisatiegrens. Deze regeling is in het leven geroepen om verhuurders te kunnen faciliteren in het realiseren van de gemaakte afspraken in het Energieakkoord. Voor één of meer woningen kan subsidie aangevraagd worden. De omvang van de subsidie hangt af van de Energie-Index van de woning. Door drempels in het aanvraagproces van de STEP-subsidie is het gebruik van de regeling tot op heden gering geweest. Wijzigingen die per juli jongstleden zijn doorgevoerd moeten ertoe leiden dat het gebruik in de toekomst gaat toenemen.

#### **Stimulering van particuliere duurzaamheidsinvesteringen op nationaal en lokaal niveau**

Stimulering van particuliere duurzaamheidsinvesteringen is onder te verdelen in nationale en lokale/regionale regelingen. Landelijke stimulans krijgt vooral gestalte in de vorm van het Energiebespaarfonds. Particulieren, al dan niet georganiseerd vanuit een VVE, krijgen via dit fonds de mogelijkheid om een lening af te sluiten voor investeringen in het energiezuiniger maken van hun woning. De in totaal € 300 miljoen beschikbare middelen worden voor € 75 miljoen vanuit het Rijk gefinancierd. Het overige deel betreft een cofinanciering door de Rabobank en ASN Bank. Het gebruik van dit fonds kwam, na de oprichting in 2014, moeizaam op gang. Sinds 2015 zijn de aanspraken, na enkele vereenvoudigingen rondom de indieningsvereisten, toegenomen. Tot en met het eerste kwartaal van 2016 staat er voor ongeveer € 60 miljoen aan leningen uit.

Naast bovengenoemde financieringsinstrumenten kunnen particulieren ook gebruik maken van de Investeringsubsidie duurzame energie (ISDE), welke een tegemoetkoming in de vorm van een subsidie biedt ten behoeve van investeringen in energieopwekking via zonneboilers,

warmtepompen, biomassaketels en pelletkachels. De ISDE is gericht op zowel particulieren als zakelijke gebruikers. In dit fonds zijn in totaal € 70 miljoen aan middelen voorzien, waarvan op ongeveer € 20 miljoen reeds aanspraak is gedaan. Overige stimulering op nationaal niveau vindt onder meer plaats via het btw-kanaal. Zo krijgen particulieren de mogelijkheid om de btw op de aanschaf en installatie van zonnepanelen terug te vorderen (Europese regeling). Daarnaast blijft het btw-tarief op het aanbrengen van isolatiematerialen aan woningen, ook na juli 2015, nog altijd 6%. Ook in de loan-to-value kunnen uitzonderingen gemaakt worden op de bestaande norm (102% van de waarde van het koophuis in 2016), in het geval het gaat om het nemen van energiebesparende maatregelen. Naast bovengenoemde maatregelen wordt er vanuit de markt ook op nationale schaal financiering aangeboden gericht op duurzaamheidsinvesteringen door particulieren. Voorbeelden hiervan zijn de zogenaamde GreenLoans of de Triodos Hypotheek voor duurzame woningen.

### Verduurzamingsopgave rendabel?

Het EIB heeft de rentabiliteit van labelstappen op basis van de theoretische uitstoot berekend (zie onderstaande tabel). De onderstaande figuur geeft weer dat labelstappen tot aan label D nog als rendabel te kwalificeren zijn. Investerings om richting label C of hoger te verbeteren hebben een negatieve netto contante waarde, met andere woorden is dit een onrendabele investering. In onderstaande berekeningen is uitgegaan van een energiereductie van ongeveer 20-25% per labelstap. In tegenstelling tot de 'hoge' labelstappen blijkt de rentabiliteit van 'lagere' energiebesparende investeringen niet rendabel.

Label	Labelsprongen				
	0,5	1	2	3	4
A	-2.000	-3.400			
B	-1.400	-2.400	-4.100		
C	-900	-1.400	-2.200	-2.800	
D	-200	-200	0	400	900
E	400	1.000	2.200	3.500	4.900
F	1.000	2.100	4.400	6.600	8.900
G	1.700	3.300	6.700	10.000	13.300

Recent onderzoek gaat in op de verschillen tussen het theoretische en het werkelijke energieverbruik (D. Majcen, 2016). Het theoretische energieverbruik suggereert gemiddeld genomen een aanzienlijk lager energieverbruik door huishoudens in woningen met hogere labels dan bij huishoudens in woningen met lagere energielabels het geval is. Met andere woorden zou in dit geval een investering in het energiezuinig maken van een woning de energienota aanzienlijk doen afnemen. Deze besparingen vertalen zich door in de terugverdientijd van de verrichte investering. Wanneer de verschillen in het werkelijke energieverbruik van gezinnen in woningen met lage en hoge energielabels minder groot zijn dan in het theoretische scenario, leiden investeringen om die reden niet tot een significant lagere energienota. De terugverdientijd van de investering ligt hierdoor ook hoger.

#### *Verschillen in werkelijke gasverbruik gering*

Majcen toont aan dat het gemiddelde werkelijke energieverbruik van huishoudens in woningen met hoge en lage energielabels inderdaad minder sterk verschilt dan in het theoretische uitgangspunt. Met name verschillen in het werkelijke gasverbruik liggen hieraan ten grondslag. In het theoretische uitgangspunt ligt het gasverbruik van een huishouden in een woning met een G-label meer dan vier keer hoger dan bij een huishouden in een woning met een A-label. Werkelijk ligt het verbruik ruim anderhalf keer hoger.

### Gemeentelijke regelingen

De gemeentelijke stimuleringsmaatregelen variëren aanzienlijk per gemeente. Allereerst bestaat er voor particulieren de Duurzaamheidslening, waarbij particulieren onder gunstige voorwaarden kunnen lenen. Net als het Energiebespaarfonds heeft dit fonds een revolverend karakter. Deze lening is echter niet in iedere gemeente of provincie beschikbaar. Daarnaast

bestaat er een variëteit aan andere gemeentelijke stimulansen. Voorbeelden hiervan zijn subsidies voor de aanschaf en installatie van zonneboilers, groene daken, energieneutraal bouwen, de City-zen EU subsidie voor energierenovaties van woningen in Amsterdam of de Stimuleringsregeling (SVn).

### Stroomversnelling gericht op nul op de meter

Het initiatief Stroomversnelling (2015) heeft als doel om een betaalbare en breed toegankelijke energietransitie naar nul op de meter in de gebouwde omgeving verder vorm te geven. Er wordt uitvoering gegeven aan de maatschappelijke innovatie die hiervoor nodig is. Ontwikkelen, verbinden, kennisdeling en het creëren van de randvoorwaarden zijn hierbij de uitgangspunten. Het betreft een netwerk van onder meer bouwers, leveranciers, corporaties, financiers, netbeheerders en gemeenten en is voortgekomen uit het innovatieprogramma Energiesprong. In 2016 wordt uitvoering gegeven aan enkele pilot projecten. Een voorbeeld is een project gericht op corporaties met een uitpondplan en de ambitie om nul op de meter te realiseren. Het doel is om in de praktijk te ondervinden welke waardevermeerdering optreedt wanneer een bestaande woning een nul op de meter transitie ondergaat en verkocht wordt. Het project dient daarnaast als instrument om corporaties ervaringen te bieden met nul op de meter en om huurders, particulieren en andere belanghebbenden (makelaars, taxateurs etc.) te enthousiasmeren. Vanuit het Rijk worden middelen vrijgemaakt om in totaal twintig voorbeeldwoningen te realiseren.

#### *Stroomversnelling Huur- en Koopwoningen*

Er bestaat zowel een Stroomversnelling Huur als een Stroomversnelling Koopwoningen. Binnen de Stroomversnelling Huur zijn verschillende corporaties, bouwers, maar ook brancheorganisaties een samenwerking aangegaan, met als doel 11.000 woningen energieneutraal te maken en op langere termijn nog eens 100.000 woningen. In de Stroomversnelling Koopwoningen onderschrijven verschillende marktpartijen (vraagvertegenwoordigers, provincies, aanbieders, financiers, makelaars-taxateurs etc.) de ambitie om, op basis van een pilotfase, vanaf 2016 jaarlijks meer dan duizend particuliere eigenaren een nul op de meter renovatie te laten realiseren. Hierbij wordt samengewerkt om de nodige vraag (eigenaren van woningen uit de periode 1950-1980), aantrekkelijk aanbod en condities die hiervoor nodig zijn te kunnen voorzien.

#### Conclusie:

- Stimulering van energiebesparende investeringen door particulieren vindt voor een belangrijk deel plaats via leningen uit het Energiebesparingsfonds en de Investerings-subsidie duurzame energie. Deze fondsen lijken vooralsnog onderbenut. Op gemeenteniveau bestaan er verschillende stimuleringsmaatregelen, deze variëren per gemeente
- Corporaties kunnen gebruik maken van het Fonds energiebesparing huursector en de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector. Ook deze fondsen zijn sterk onderbenut
- Investerings in het energiezuinig maken van woningen zijn volgens meerdere onderzoeken onrendabel. Dit vormt dan ook een belangrijke horde in de uitvoering van de opgave

### 3.7.2 Kwaliteitsverbetering

Het vervangen van woningen biedt mogelijkheden om de bestaande voorraad zowel kwalitatief als kwantitatief beter af te stemmen op de huidige woningvraag. De kwaliteitsimpuls wordt gerealiseerd doordat de onttrokken woning kwalitatief aanzienlijk achterloopt op de woningvraag, de woning die in de plaats wordt teruggebouwd sluit beter aan op de huidige kwaliteitseisen. Daarnaast biedt het vervangen van woningen in bijvoorbeeld krimpgebieden de mogelijkheid om, zonder uitbreiding, toch nieuwbouw te realiseren. Het enkel verbeteren van bestaande woningen behoort in dergelijke regio's niet enkel en alleen tot de mogelijkheden om de voorraad te verbeteren. In het verlengde van de regionale vraagkenmerken kan vervanging worden gezien als een instrument om te anticiperen op de kwantitatieve vraag. Zo kan bijvoorbeeld in

een krimpgebied een woning onttrokken worden en teruggebouwd worden in een regio waar de vraag juist aanzet. Algemeen dient opgemerkt te worden dat vervangende nieuwbouw gepaard gaat met een toenemende ruimtevrage. Aangezien nieuwbouwwoningen aanmerkelijk groter zijn dan onttrokken woningen, zorgt vervanging voor een ruimtevrage die elders opgevangen zal moeten worden. Daarmee haakt de vervangingsopgave tevens aan bij de vraag die ook speelt bij het uitbreiden van de voorraad: waar dient deze gerealiseerd te worden?

### **Stimuleringsmaatregelen rond vervanging vooral in provincies met krimpregio's**

In de coalitieakkoorden van de provincies worden specifieke beleidsmaatregelen en ambities geformuleerd omtrent het vervangen en verbeteren (exclusief verduurzaming) van bestaande woningen. In de akkoorden van enkele provincies staat, aan de hand van concrete maatregelen, aangegeven op welke wijze kwaliteitsverbetering gestimuleerd wordt. Zo worden in de provincie Zeeland vervangende nieuwbouw en renovatie aangejaagd aan de hand van de subsidieregeling Provinciale Impuls Wonen. Deze subsidie is gericht op woningbezitters (zowel particulieren als corporaties) die hun woning willen slopen, samenvoegen of renoveren. De provincie richt zich specifiek op woningen met een lage WOZ waarde (< €170.000) en een bouwjaar voor 1970. In totaal werd aan 26 van 52 aanvragen subsidie toegekend. Ook in de provincies Drenthe en Groningen wordt herstructurering gestimuleerd door het instellen van een sloopfonds of het voorzien van leningen voor woningverbetering. Zo is de subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden in Noordoost Groningen gericht op de uitvoering van bestaande en nieuwe innovatieve plannen rond leefbaarheid, meer specifiek de bevolkingsdaling in de verschillende krimpregio's. Een ander voorbeeld betreft het Transitiefonds Limburgse Woningmarkt, met als doel om de noodzakelijke dynamiek op de woningmarkt weer aan te wakkeren. Meer bepaald wordt hieronder verstaan: het verminderen van de (regionale) woningvoorraad, stimuleren van kwaliteit en diversiteit van het (bestaande) aanbod en de ondersteuning van nieuwe initiatieven rond doorstroming.

### **Renovatie en verbouw in mindere mate op de beleidsagenda**

Investerings in woningverbetering, anders dan investeringen in energiebesparing, ondervinden relatief weinig stimulans. Bestaande maatregelen bestaan enerzijds uit fiscale aftrek-mogelijkheden van kosten van leningen (afsluiten lening, rente, notariskosten etc.) voor woningverbetering. Anderzijds zijn de Stimuleringsregeling en de Maatwerklening van het stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) als voornaamste stimuleringsregelingen aan te merken. Aan de hand van het Stimuleringsfonds kan op provinciaal en gemeenteniveau door zowel particulieren als VVE's aanspraak gedaan worden. In de praktijk kan het echter zo zijn dat de middelen uit dit fonds enkel gericht worden op bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen, zoals in de gemeenten Amsterdam en Amersfoort het geval is. Naast de stimuleringsregeling kunnen minder kapitaalkrachtige aanvragers onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op middelen via de Maatwerklening (SVn). Ook deze stimulans ondervindt, net als de Stimuleringsregeling, inhoudelijk een provinciale, dan wel lokale invulling.

#### **Conclusie:**

- Stimulans van sloop/nieuwbouw lijkt vooral urgent in provincies met krimpregio's. Hierbij dient opgemerkt te worden dat vervanging veeleer op gemeenteniveau speelt
- Woningverbetering (anders dan energiebesparende investeringen) komt beperkt terug op de beleidsagenda

### **3.7.3 Beleid rond specifieke regionale opgaven**

De investeringsopgaven rond het saneren en vervangen van asbestdaken en funderingsherstel laten zien dat de opgave voor een belangrijk deel landt bij particulieren. Hoewel de opgave relatief gering is, zijn de investeringen per eenheid (woning, agrarisch pand) aanzienlijk te noemen. Rond de uitvoerbaarheid van beide opgaven lijken dan ook knelpunten te bestaan. De schade aan woningen in Groningen als gevolg van aardbevingen zal volledig worden afgehandeld door het Centrum Veilig Wonen. In de uitvoering van de opgave lijken dan ook op het gebied van de bekostiging weinig knelpunten te bestaan. Dit gaat ook op voor de opgave rond

woningaanpassingen naar nultreden. Vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of de Wet langdurige zorg (Wlz) kunnen huishoudens aanspraak doen indien een aanpassing vereist is.

### **Zowel landelijk als provinciaal beleid gericht op asbestsanering**

Rond het thema asbest bestaat er in alle provincies de subsidieregeling 'Asbest eraf, zonnepanelen erop', die de opgave binnen de agrarische sector verbindt aan het verduurzamen van daken (plaatsen van zonnecollectoren). In veel provincies zijn de middelen hiervoor echter inmiddels uitgeput. In de provincies Drenthe, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland is nog budget beschikbaar. Naast deze regeling zijn er verschillende provincies (Overijssel, Limburg) die extra middelen voorzien, zowel gericht op particulieren als ondernemers. Sinds 2016 wordt er ook vanuit het Rijk tevens subsidie voorzien, gericht op particulieren, (agrarische) ondernemingen, non-profit organisaties en overheden. Knelpunten rond de uitvoering van de opgave lijken vooral te liggen bij de bekostiging door particulieren en de uitvoerbaarheid van de opgave in de tijd.

### **Funderingsproblematiek lijkt landelijke urgentie te winnen**

De funderingsproblematiek kreeg tot op heden voornamelijk een gemeentelijke beleidsinvulling. Zo bestaan er enkele gemeentelijke subsidieregelingen, voornamelijk gericht op funderingsonderzoek. Daarnaast wordt op landelijk niveau momenteel het Fonds Duurzaam Funderingsherstel opgezet. Het streven is het fonds begin 2017 van start te laten gaan. De ambitie is tweeduizend funderingsleningen te verstrekken. Hiermee zou reeds een belangrijk deel van de urgente funderingsproblematiek op korte termijn gefinancierd kunnen worden.

#### Conclusie:

- Sanering en vervanging van asbestdaken krijgt zowel een landelijke als provinciale beleidsinvulling. Fondsen zijn voor een deel echter uitgeput
- Funderingsproblematiek lijkt landelijke beleidsurgentie te winnen in de vorm van een landelijk fonds in oprichting
- Woningsschade door aardbevingen wordt hersteld door het Centrum Veilig Wonen
- Woningaanpassingen naar nultreden worden onder voorwaarden bekostigd vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Wet langdurige zorg



## Bijlage A Ruimte voor groei

### Uitbreidingsvraag naar provincie

Tabel 0.1 Totale uitbreidingsvraag naar provincie, groei van aantal huishoudens, 2015-2025

	Totaal plannen	Harde plannen	Zachte plannen	Onbekend	Huishoudens-groei (EG)	Huishoudens-groei (DA)	Woning-voorraad (WoON 2015)	Opmerking mbt termijn
Groningen	9.155	4.372	4.783		8.721	10.820	258.906	
Friesland	3.531				7.155	8.131	276.586	2015-2019
Drenthe	9.898	3.957	5.940		10.679	12.347	205.850	
Overijssel	16.932	11.683	5.249		35.394	39.014	470.362	
Gelderland	62.923	33.754	29.169		48.995	66.881	835.608	
Utrecht	33.644	14.671	18.973		69.378	97.478	521.191	2015-2028
Noord-Holland	133.278	66.518	66.760		80.562	117.264	1.245.999	2016-2024
Zuid-Holland	115.151				109.947	155.158	1.583.336	
Zeeland	7.706	7.706			5.913	7.409	168.138	2015-2022
Noord-Brabant	119.840	56.316	63.524		61.912	83.832	1.057.210	
Limburg	13.359	7.419		5.940	3.164	7.882	493.226	2015-2019
Flevoland	27.420				29.782	31.515	161.400	

Bron: EIB

### Case studie: concentratie van plannen in Noord-Holland en Flevoland

Uit de inventarisatie van het planaanbod (tabel 0.2) blijkt dat er een groot aantal plannen is met aanzienlijk veel woningen: 35 plannen kennen 1.000 woningen of meer per plan. Daarnaast zijn er veel kleine plannen: 1.440 plannen met 1-100 woningen per plan. Deze kleine plannen zijn nog altijd goed voor ruim 29.000 woningen. Bijna 88.000 woningen worden gerealiseerd in 304 plannen van 100 en 1.000 woningen. Er is dus, met andere woorden, voor de provincie als geheel een goede spreiding: plannen tot 1.000 woningen bepalen met 117.000 woningen ongeveer de helft van het totale planaanbod, de andere helft komt van de hele grote plannen (meer dan 1.000 woningen). Echter, de woningvraag is vaak regionaal of zelfs lokaal georiënteerd: woonconsumenten zoeken vaak in een beperkt gebied in hun nabije omgeving naar een geschikte woning. Hoe is het beeld als we hier regionaal een blik op werpen?

**Tabel 0.2** Omvang van plannen, naar aantal plannen en aantal woningen per plan, Noord-Holland en Flevoland

Woningen per plan	Aantal plannen	Woningen
1-10	580	1.970
10-100	760	27.110
100-1.000	304	87.860
> 1.000	35	124.270
<b>Totaal</b>	<b>1.679</b>	<b>241.210</b>

Bron: EIB

Uit tabel 0.3 blijkt dat in de meeste regio's de grote woningbouwplannen 20-30% van het totale planaanbod bepalen. Dit is dus een heel redelijk aandeel dat niet kan worden gezien als een groot risico voor het vervullen van de woningbehoefte, als het gaat om de concentratie van plannen. Uitzonderingen vormen Amsterdam en Almere. In Amsterdam is bijna de helft in 'grote' plannen geconcentreerd, tegelijkertijd is daar echter sprake van een groot aantal van deze plannen. Met andere woorden, de planomvang beweegt mee met de totale woningbehoefte. Omdat het veel grote plannen betreft, kan men niet spreken van concentratie in een (klein) aantal grote plannen.

**Tabel 0.3** Concentratie van grote plannen naar regio, Noord-Holland en Flevoland

Regio	Aantal plannen > 1.000 woningen	Woningen in plannen > 1.000 woningen	Totaal Planaanbod	%
Kop van Noord-Holland	0	0	5.920	0
West-Friesland	1	2.500	11.500	22
Regio Alkmaar	1	2.430	10.900	22
Gooi & Vechtstreek	2	4.050	12.850	32
Stadsregio Amsterdam <sup>1</sup>	6	23.270	128.620	18
Amsterdam	20	36.910	78.400	47
Zaanstad	0	0	7.890	0
IJmond	0	0	4.185	0
Zuid-Kennemerland	0	0	11.660	0
Flevoland	4	51.570	66.600	77

1 Exclusief Amsterdam

Bron: EIB

Tabel 0.4 Woningmarktgebieden Amsterdam

Woningmarktgebied	Geografische aanduiding	Woningprijs per € /m <sup>2</sup>
Centrumzone	Centrum	> € 3.000
	Noord (West)	
	Oost (w.o. IJburg)	
	West	
Buitenwijken	Zuid (w.o. Zuidas)	< € 3.000
	Noord (Oost)	
	Westelijk Havengebied	
Groene randgemeente	Nieuw-West	> € 3.000
	Zuid-Oost	
	Amstelveen	
	Ouder-amstel	
	Uithoorn	
	Muiden	
	Naarden	
	Bussum	
	Wijdmeren	
	Diemen	
Buitengebied	Laren	< € 2.500
	Amsterdam landelijk Noord	
	Haarlemmermeer	
	Weesp	
	Zaanstad	
	Purmerend	
	Landsmeer	
	Waterland	
	Edam-Volendam	
	Wormerland	
	Oostzaan	
	Hilversum	
	Almere	
	Lelystad	
	Huizen	
Blaricum		
Beemster		
Aalsmeer		

Bron: EIB

### Analyse van grondexploitaties EIB-database

#### Binnenstedelijk bouwen gemiddeld duurder dan bouwen op uitleglocaties

Een complicatie bij het realiseren van binnenstedelijke plannen is dat de kosten van locatieontwikkeling hoger zijn dan de opbrengsten: de grondexploitaties kennen een tekort, zodat het plan financieel niet haalbaar is zonder overheidssubsidie. Het EIB heeft eerder grondexploitaties verzameld en geanalyseerd. Zo beschikken wij thans over een database van bijna 200 grondexploitaties die een uniek inzicht verschaffen in de verschillen in kostenopbouw en exploitatiesaldo van verschillende type grondexploitaties. Hieruit blijkt dat vooral de verschillen tussen locaties binnen bestaand bebouwd gebied (bbg) en op uitleglocaties opvallen. Bij een landelijke

steekproef met prijspeil 2007, dus nog voor de crisis, bleek dit verschil gemiddeld € 18.000 per woning. Binnenstedelijke locaties kennen een tekort van gemiddeld € 10.000 per woning, terwijl op uitleglocaties een forse winst kan worden gemaakt van ruim € 8.000. Dit komt doordat binnenstedelijk de verwervingskosten aanzienlijk hoger liggen (bijna twee keer zo hoog per woning) en doordat locaties lastiger te ontwikkelen zijn, zoals oude bedrijventerreinen waar veel gesaneerd moet worden. Bovendien zijn de faseringskosten hoger, doordat de planontwikkeling duurt vaak langer, zodat meer rente betaald moet worden gedurende de looptijd van het plan. Ook zijn plannen binnenstedelijk vaak ingewikkelder, zodat allerlei kosten voor onderzoek en ambtelijke ondersteuning hoger uitvallen. De opbrengsten die gerealiseerd worden wegen hier niet tegenop, zodat de tekorten hoger uitvallen.

**Tabel 0.5** Verschillen in grondexploitaties tussen binnenstedelijke locaties en uitleggebieden, euro per woning

	Noord-Holland Periode 2009/2010 prijspeil 2013		Landelijk Periode 2004-2007 prijspeil 2007	
	Uitleg	Binnen- stedelijk	Uitleg	Binnen- stedelijk
<b>Totaal kosten</b>	<b>59.700</b>	<b>62.600</b>	<b>50.400</b>	<b>58.100</b>
Verwervingskosten	18.800	25.100	11.900	20.500
Bouw- en woonrijp	24.600	19.300	25.700	24.100
Overige kosten	16.300	18.200	12.800	13.500
<b>Totaal opbrengsten</b>	<b>66.600</b>	<b>46.900</b>	<b>58.600</b>	<b>49.600</b>
Woningbouw	63.200	40.000	53.100	35.300
Bijdragen van derden	200	-1.900	500	700
Overige opbrengsten	1.300	3.100	700	5.100
Binnenplanse verevening	1.900	5.700	4.200	8.500
<b>Exploitatiesaldo</b>	<b>6.900</b>	<b>-15.700</b>	<b>8.400</b>	<b>-9.600</b>
Subsidies	-3.300	9.700	3.300	9.400
w.v. Rijk en provincie	200	9.100	2.100	5.400
w.v. Gemeente	-3.500	600	5.400	3.900
<b>Exploitatiesaldo incl. subsidies</b>	<b>3.600</b>	<b>-6.000</b>	<b>5.100</b>	<b>-400</b>

De database 'Noord-Holland' bevat 50 grondexploitaties; database 'Landelijk' bevat 130 grondexploitaties (waaronder in Noord-Holland)

Bron: EIB

Dezelfde conclusie kon getrokken worden bij een steekproef die tijdens de crisis is gehouden voor de provincie Noord-Holland, zoals goed blijkt uit tabel 0.2. Het betreft hier allemaal kosten en opbrengsten *per woning*. Omdat op uitleggebieden aanmerkelijk grotere woningen worden gebouwd nemen de kostenverschillen toe als we kijken naar de resultaten per vierkante meter. Zo bedragen de verwervingskosten € 250 per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond op binnenstedelijke locaties, het drievoudige van de verwervingsprijs in uitleggebieden (Noord-Holland, 2010). De grondopbrengsten voor woningen in het marktsegment die per m<sup>2</sup> op binnenstedelijke locaties in de Randstad oplopen tot gemiddeld € 1.075 per m<sup>2</sup> compenseren toch niet voor de kosten voor locatieontwikkeling van € 1.220<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Het gaat om vierkante meter uitgeefbare grond, bij een grondgebruik van 50 m<sup>2</sup> per woning, prijspeil 2007.

Bij bovenstaande steekproef gaat het om functieverandering van gebieden, niet om transformatie van panden en herstructurering van woonwijken.

### **Hoge spreiding van exploitatiesaldi**

Hiervoor ging het over gemiddelde exploitatiesaldi van grondexploitaties. De spreiding is echter hoog: er zijn binnen binnenstedelijke grondexploitaties grote verschillen en dit is ook het geval bij uitleglocaties.

In figuur 0.1 zijn deze weergegeven voor de verschillende steekproeven. Op de binnenstedelijke locaties in Noord-Holland kent ruim 85% van de woningen een negatief gezuiverd exploitatiesaldo, voor de landelijke steekproef is dat 75%<sup>9</sup>. Op uitleglocaties is dit beeld andersom: hier heeft 75% een positief saldo (zowel landelijk als Noord-Holland).

Op zogenaamde 'brownfields', voormalige fabrieks- en bedrijventerreinen met vaak een hoge saneringsopgave, bedragen de tekorten € 20.000 tot € 27.000 per woning<sup>10</sup>. De kosten bedragen hier namelijk ruim het dubbele van overige binnenstedelijke locaties, terwijl de opbrengsten niet substantieel afwijken.

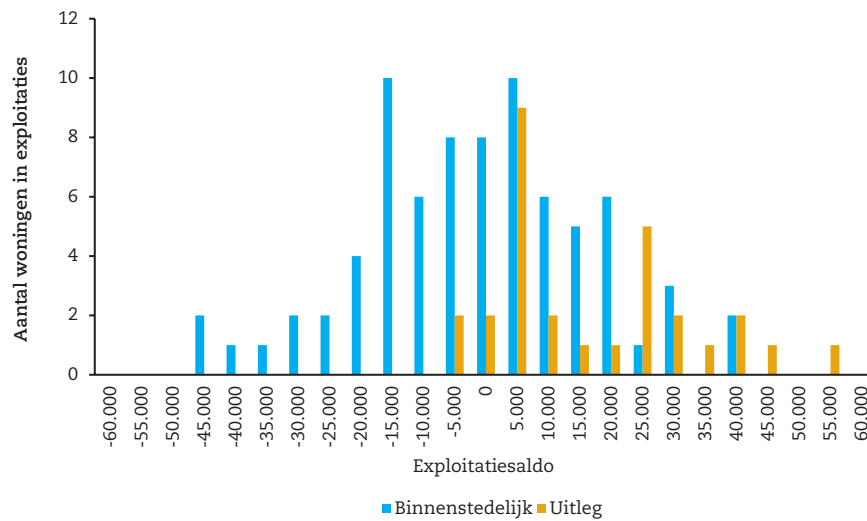
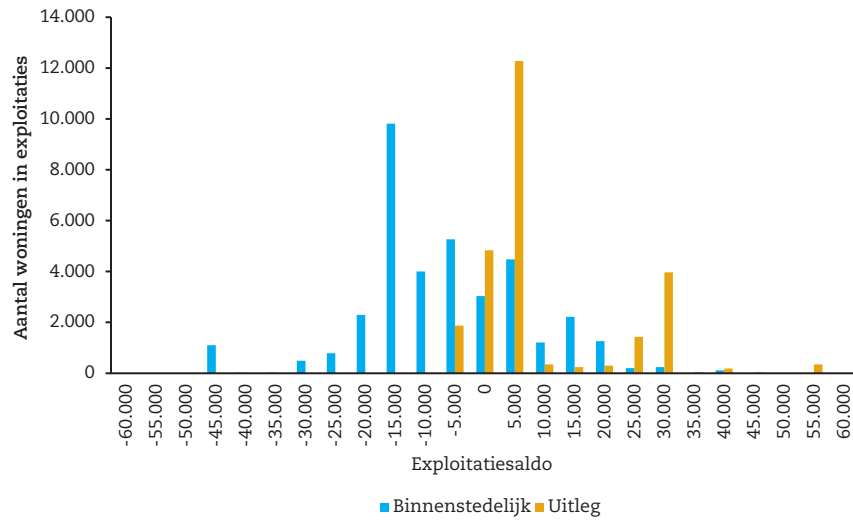
Functieverandering op andere type binnenstedelijk locaties, zoals voormalige sportvelden en volkstuincomplexen, kennen aanzienlijk lagere tekorten of zelfs overschotten. Voor de grondexploitaties in Noord-Holland is het mogelijk nog iets meer in te zoomen op de saldi naar het voormalig gebruik. Hier wordt de steekproefomvang wel klein en gezien de grote spreiding in exploitatiesaldi moet men voorzichtig zijn met de interpretatie. Evenwel valt op dat het realiseren van woningbouw op voormalige sportvelden en in leegstaande winkels, scholen en boerderijen een saldo kent dat dicht bij nul ligt (zowel positieve als negatieve saldi komen voor).

---

9 Gewogen naar aantal woningen.

10 € 20.000 landelijk (prijspeil 2007) en € 27.000 Noord-Holland (prijspeil 2010).

**Figuur 0.1 Spreiding exploitatiesaldi (in euro): aantal woningen naar exploitatiesaldo gegroepeerde exploitaties**

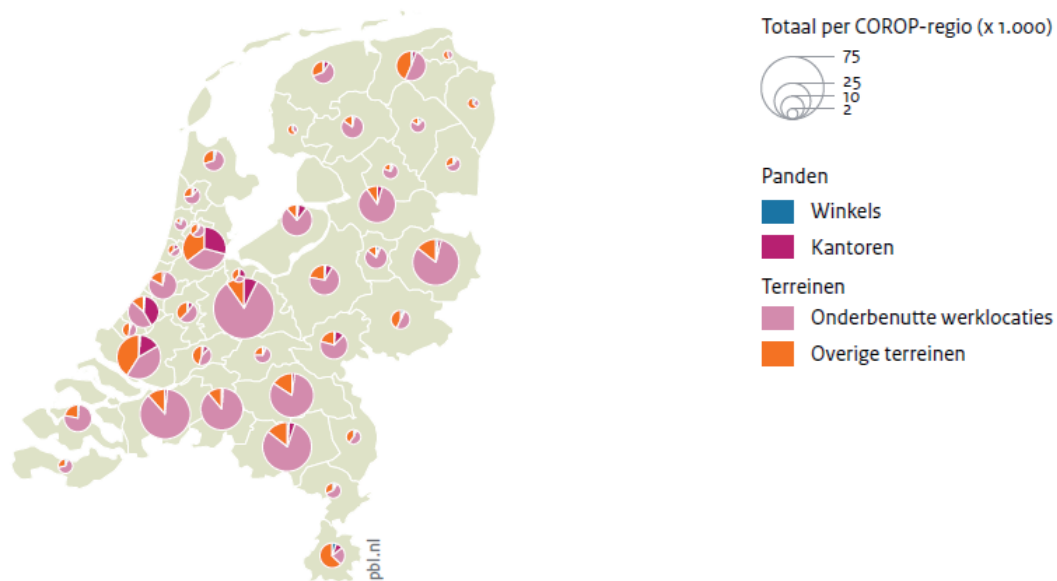


Bron: EIB, Categorie 5.000 wil zeggen: exploitatiesaldo ligt tussen € 0 en € 5.000

## Ruimte binnenstedelijk in enkele studies

De ruimte voor woningbouw binnenstedelijk is in verschillende studies onder de loep genomen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft recent een studie verricht naar de ruimte binnen Nederland. Voor vijf stedelijke regio's komt daar een wat afwijkend patroon uit vergeleken met de rest van het land<sup>11</sup>. In onderstaande figuur is de verdeling van de gevonden ruimte weergegeven.

Figuur 0.2 Door PBL gevonden ruimte voor woningbouw binnen BBG



Bron: PBL

Eerder heeft het Rigo onderzoek gedaan in Noord-Holland naar extra ruimte binnen bestaand bebouwd gebied, bovenop de bestaande plancapaciteit (2013). Voor 2016 is in dezelfde provincie de verdeling van de planruimte beschikbaar. Beide zijn weergegeven in tabel 0.6.

De inventarisatie van Rigo leverde op dat op sportterreinen en volkstuincomplexen verreweg de meeste ruimte nog gevonden kan worden om binnenstedelijk woningbouw te plegen (71% van het totaal aan gevonden ruimte). Op deze locaties is woningbouw vaak haalbaar, hoewel ook sportterreinen vaak een tekort op de grondexploitatie hebben. Zo drijven hier de drainagesystemen de kosten voor bouwrijp maken op. Overige maatschappelijke effecten zijn hier negatief: volkstuinen vormen intensief gebruikt groen en sportterreinen hebben een belangrijke functie voor bewoners. Uitplaatsing van sportvelden buiten de stad leidt bovendien tot extra reiskosten (EIB/Decisio 2015).

De gevonden ruimte voor woningbouw in lege kantoren is in alle genoemde studies erg beperkt. De ruimte voor ombouw van winkels is zeer beperkt (vrijwel nihil), zo blijkt uit de genoemde inventarisaties.

11 Het betreft de regio Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Groningen (stad en omgeving) en Zuid-Limburg.

**Tabel 0.6** Ruimte voor binnenstedelijk ontwikkeling, naar functie voormalig gebruik, in aantal woningen, in studies van Rigo

	Noord-Holland (Rigo)	
	Extra ruimte 2013 <sup>1</sup>	Planmonitor 2016 <sup>2</sup>
Bedrijventerreinen	2.900	3.020
Kantoren	950	6.710
Winkels	380	130
Sportterreinen en volkstuinen	10.860	
Scholen	190	
Funcieverandering overig		2.590
Funcieverandering onbekend		62.700
Sloop/nieuwbouw en verdichting		15.121
Onbekend		1.970

1 Noord-Holland exclusief Amsterdam en Zaanstad. Totaal gaat het om 15.300 woningen, rekening houden met harde milieurestricties bij 35 woningen per hectare

2 Inclusief Flevoland

Bron: Rigo

**Tabel 0.7** Woningvoorraad in oppervlakte klasse en totaal oppervlakte

Oppervlakteklasse (m <sup>2</sup> )	Aantal woningen	Miljoen m <sup>2</sup> totaal in klasse
2-15	11.000	0,1
15-50	399.000	13
50-75	1.125.000	70
75-100	1.817.000	159
100-150	2.892.000	362
150-250	1.121.000	224
250-500	225.000	84
500-1.000	46.000	34
Onbekend <sup>1</sup>	5.000	0,6
<b>Totaal</b>	<b>7.641.000</b>	<b>947</b>

1 Voor 'onbekend' is gemiddelde omvang overige klassen genomen

Bron: Rigo



## Realisaties binnen Bestaand Bebouwd Gebied

Tabel 0.8 Realisaties woningbouw naar percentage binnen Bestaand Bebouwd Gebied

	2000-2002	2002-2004	2004-2006	2006-2008	2008-2010	2010-2012	2000-2012
	%						
Groningen	48	30	41	61	69	83	61
Friesland	53	19	35	44	37	51	40
Drenthe	62	29	45	33	38	18	40
Overijssel	68	31	40	33	33	38	41
Gelderland	65	44	38	49	38	51	47
Flevoland	56	17	4	25	22	16	27
Utrecht	54	42	27	34	45	36	40
Noord-Holland	62	53	34	42	50	61	50
Zuid-Holland	64	28	11	28	38	49	37
Zeeland	66	38	51	50	50	46	51
Noord-Brabant	69	52	54	59	53	57	58
Limburg	68	53	55	60	59	64	60
Nederland	63	40	34	43	44	51	46

Bron: PBL

## Definities plancapaciteit

Tabel 0.9 Definities plancapaciteit hard en zacht

Provincies	Hard	Zacht
Noord-Brabant	Vastgesteld bestemmingsplan Onherroepelijk bestemmingsplan	Ontwerpplannen Capaciteit in planologische voorbereiding Potentiële capaciteit
Overijssel	Onherroepelijk bestemmingsplan Nog uit te werken (deel)plan	Overig
Noord-Holland + Flevoland	Onherroepelijk bestemmingsplan Onherroepelijk bestemmingsplan, nog uit te werken Vastgesteld bestemmingsplan	Potentieel plan In voorbereiding
Limburg	Vastgesteld bestemmingsplan Onherroepelijk bestemmingsplan	Ideefase Ontwerp bestemmingsplan
Gelderland	Door gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan Onherroepelijk bestemmingsplan Nog uit te werken (deel-)plan	Potentiële bouwlocatie Plan of besluit in voorbereiding
Groningen + Drenthe	Vastgesteld bestemmingsplan, bouwvergunning kan worden verleend of is verleend	Vastgesteld globaal bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheid Vorbereidingsbesluit is genomen, bestemmingsplan in voorbereiding
Utrecht		Potentieel plan

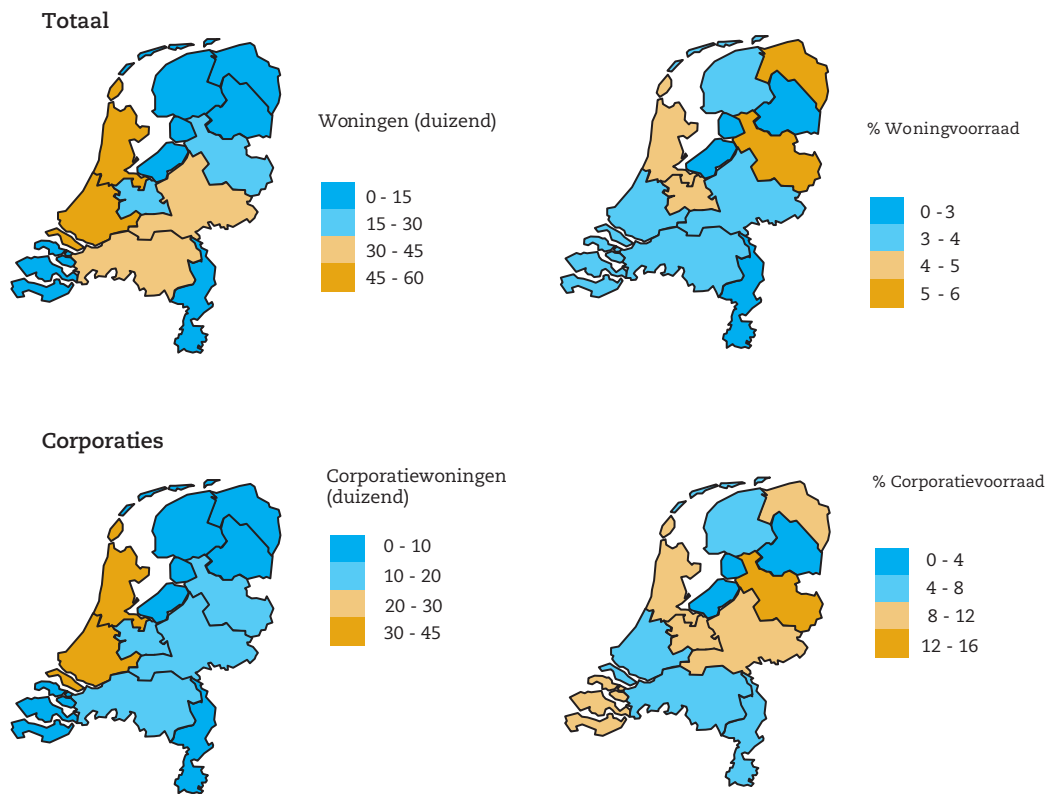
Provincies gegeven waarvoor dit onderscheid bekend is

Bron: EIB

## Bijlage B Bestaande voorraad

### Vervangende nieuwbouw

Figuur 0.3 Aantal toevoegingen vervangende nieuwbouw 2015-2030, totaal (boven) en corporaties (onder), en uitgedrukt als aandeel van huidige woningvoorraad

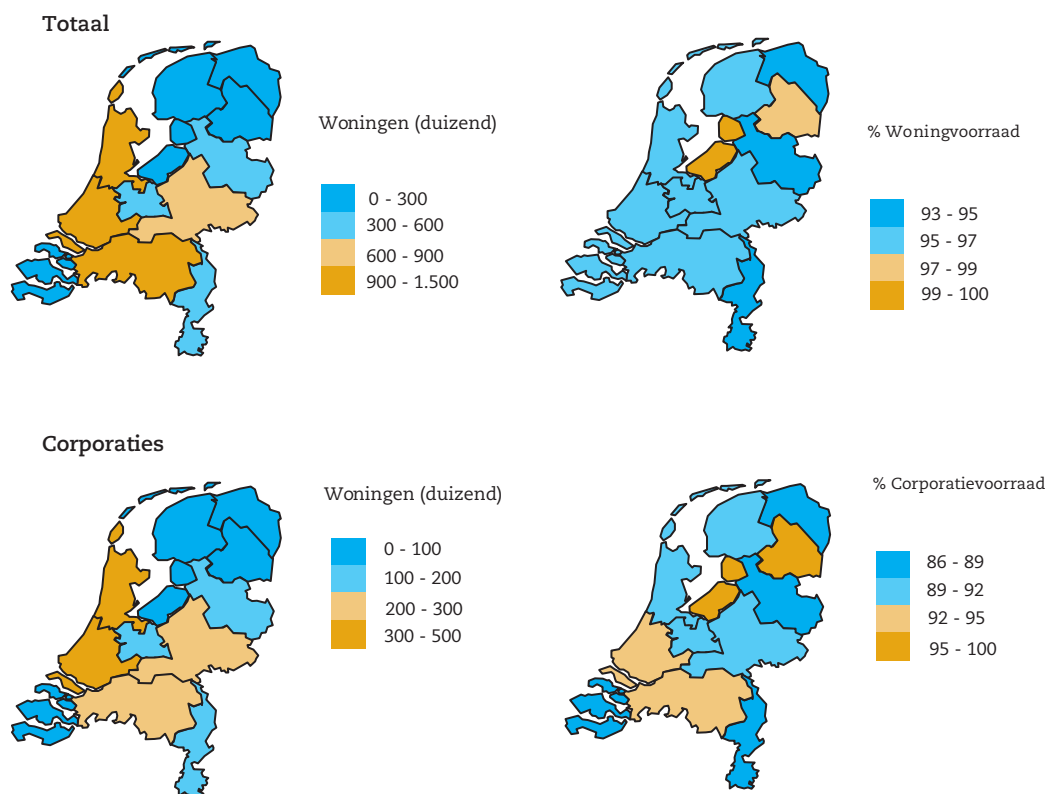


Bron: EIB

## Verduurzaming

### Label A++ in 2030

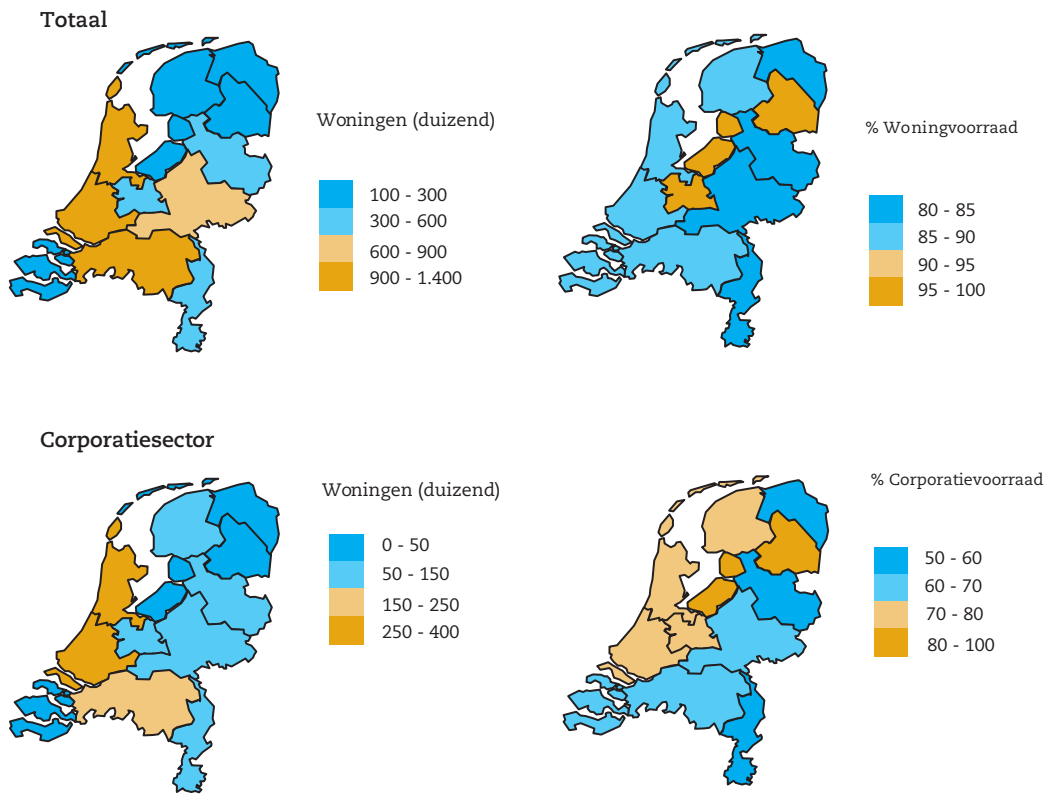
Figuur 0.4 Energieneutrale woningvoorraad in 2050, totaal aantal woning- ingrepen (boven), corporaties (onder), en uitgedrukt als aandeel van de huidige woningvoorraad



Bron: WoON2015, ECN, bewerking EIB

## Energie neutraal in 2050

Figuur 0.5 Energieneutrale woningvoorraad in 2050, totaal aantal woninggrepen (boven), corporatiesector (onder), en uitgedrukt als aandeel van totale huidige woningvoorraad

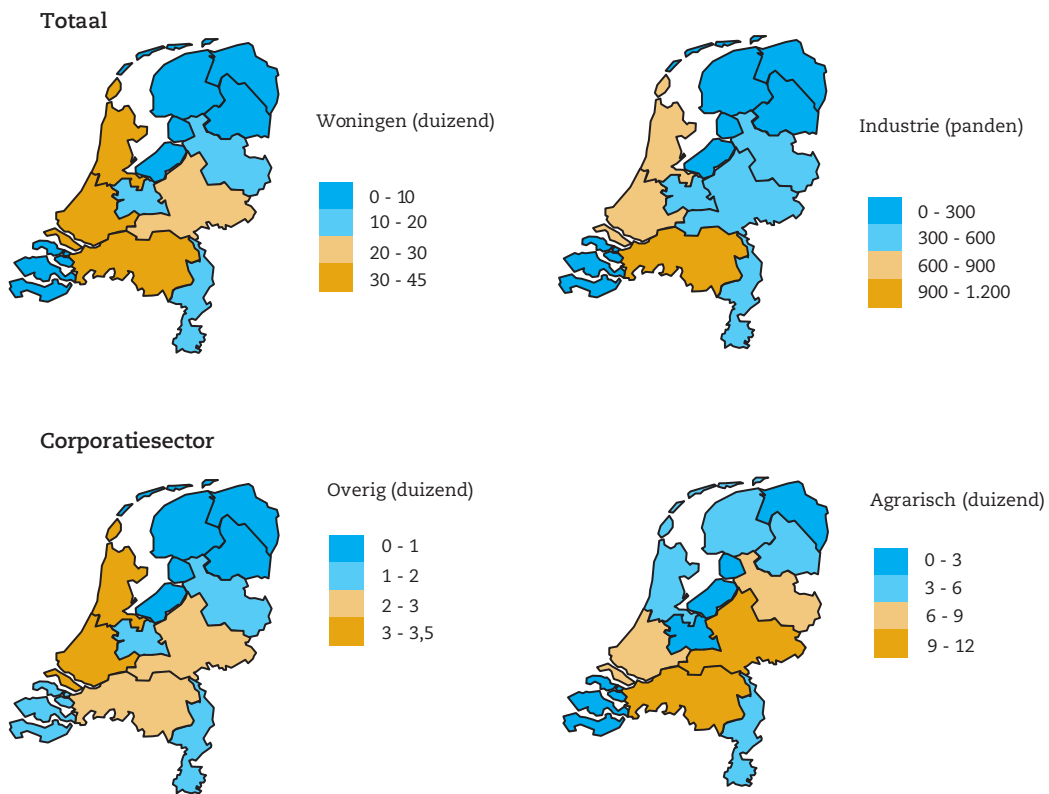


Bron: WoON2015, ECN, bewerking EIB

## Speciale investeringsopgaven

### Asbest

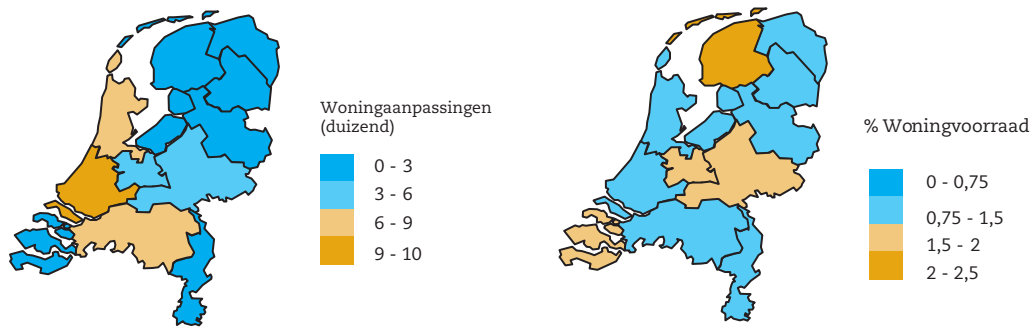
Figuur 0.6 Indicatie van aantal panden en agrarische bedrijven met asbestdaken naar provincie en sector



Bron: WoON2012, BAG, bewerking EIB

## Nultredenwoningen

Figuur 0.7 Nultredenwoningen, aantal woningaanpassingen (links) en aantal woningaanpassingen als aandeel van de huidige woningvoorraad (rechts) naar provincie



Bron: WoON2015, bewerking EIB





---

## Bijlage C Bronnen

---

EIB (2011), 'Succesvol Binnenstedelijk Bouwen'

EIB/Decisio (2013), 'Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland'

Rigo (2013), 'Ruimte binnen BBG'

EIB (2015), 'Effect vrijstelling WWS en verhuurderheffing'

EIB (2015a), 'Stimuleren binnenstedelijk bouwen. Analyse van instrumenten'

EIB/Decisio (2015), 'Maatschappelijke kosten en baten van 41 woningbouwlocaties in Noord-Holland'

Majcen, D. (2016). 'Predicting energie consumption and savings in the housing stock'

Noordvleugel Utrecht (2015), 'Ontwikkelvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030'

Planbureau voor de Leefomgeving (2016), 'Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad'

Provincie Utrecht (2012), 'Binnenstedelijk in beweging. Kadernota Wonen en binnenstedelijke ontwikkeling'

Posthouer (2015), 'Definitieve Rapportage Transformatie Noordvleugel'

Rigo (2016), 'Plan capaciteit Noord-Holland 2016'



---

## EIB-publicaties

---

### 2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwarbeidsmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastuctuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking

### 2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (RRBOUW)

Productiviteit en strategie

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties

Ziekteverzuim in de bouw 2010

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)

Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod

MKBA Herstructurering Eemsdelta

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010

Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding

Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden

Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus

Infrastructuurmonitor - MIRT 2012

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010

Kostenmodel omgevingsrecht

Bouwen voor kwaliteit

**2012**

Evaluatie stimuleringspakket woningbouw

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012

Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt

Arbeid en scholing in de restauratiesector

Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017

Bouwconcerns in beeld 2010-2011

Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur

Annuitaire beperking hypotheekrenteafrek

Vitaliteit: van feit tot beleid

Ziekteverzuim in de bouw 2011

Landelijke samenvatting kantorenmonitor

Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers

Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden

Kantorenmarkt Noord Nederland

Kantorenmarkt Oost Nederland

Kantorenmarkt provincie Utrecht

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland

Kantorenmarkt Zuid-Holland

Kantorenmarkt Zeeland

Kantorenmarkt Noord-Brabant

Kantorenmarkt Limburg

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie

Bouwen voor de zorg

De bouw in 2020

Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013

Bouwschoolverlaters

Perspectief voor de funderingsbranche

Bouw in beeld 2011-2012

Regeerakkoord en woningcorporaties

Infrastructuurmonitor - MIRT 2013

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011

Marktstudie AFNL 2012-2017

## 2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing

De Stroomversnelling

Ziekteverzuim in de bouw 2012

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

De feiten rond aanbesteden

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag

SER Energieakkoord

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Restauratie en onderhoud van monumenten

Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014

EMVI, tenzij.....

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2010-2012

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2012

## 2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouwconcerns in beeld 2012-2013

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland

Toekomstperspectieven sloopsector

Scenariostudie Overijssel

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

Startersregeling Regio Amersfoort

Succesfactoren opdrachtgeverschap

Ziekteverzuim in de bouw 2013

Gebruik en effecten van de Starterslening)

Transactiekosten aanbesteden

Bouw in beeld 2013-2014

Regionale afstemming van werklocaties in Noord-Brabant

Infrastructuurmonitor - MIRT 2015

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2013 (Arbouw)

## 2015

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2015

Grondmarkt in crisistijd

Van de grond af aan

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2011-2013

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2013

Restschulden in Nederland

Beleggen in zorgvastgoed

Effect vrijstelling WWS en verhuurderheffing

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2014 (Arbouw)

Investeren in Nederland

Werkloosheid in de bouw 2009-2011

Woningmarktgebieden in de Noordvleugel

Infrastructuurmonitor: MIRT 2016

Vitaliteit op de lange termijn

Succesvolle EMVI-aanbestedingen

Energiebesparende technieken en kwalificaties bouwpersoneel

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2014

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2012-2014

Monitor bouwketen najaar 2015

Bouw in beeld 2014-2015

MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, eerste halfjaar

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, tweede halfjaar

**2016**

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2016

Macro-economische verkenning betonakkoord

Ziekteverzuim in de bouw 2014

Instandhouding van monumenten

Monitor Zzp'ers in de bouw 2015, eerste halfjaar

Evaluatie marktvisie waterschappen

Monitor bouwketen voorjaar 2016

Sustainable Urban Delta



**Economisch Instituut voor de Bouw**

Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

[eib@eib.nl](mailto:eib@eib.nl)  
[www.eib.nl](http://www.eib.nl)

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB





The logo for the Economisch Instituut voor de Bouw (eib) features the lowercase letters 'eib' in a bold, blue, sans-serif font. The 'e' and 'i' are connected, and the 'b' is slightly larger and positioned to the right.

Economisch Instituut  
voor de Bouw

Koniginneweg 20  
1075 CX Amsterdam  
t (020) 205 16 00  
info@eib.nl  
www.eib.nl