

Slechts beperkte verhoging woningproductie nodig

Vanwege de woningtekorten zijn er plannen om een aantal extra grootschalige woningbouwprojecten in het groen te starten. Denk daarbij aan Rijnenburg bij Utrecht, Gnephoek bij Alphen aan den Rijn en Eemvallei Stad bij Almere. Is dat wel nodig?

IN HET KORT

- Er zijn voldoende woningbouwplannen in voorbereiding om in de komende tien jaar tegemoet te komen aan de woningvraag.
- Er worden momenteel meer appartementen gebouwd dan vroeger, maar daar is ook behoefte aan.
- Voor de langere termijn dreigt er overaanbod, en is er een nationale verstedelijkingsstrategie nodig.

LÉON GROENEMEIJER

Senior onderzoeker bij ABF Research

Alarterende berichten in de kranten over woningtekorten en Kamermoties die de regering oproepen om meer woondeals te sluiten en locaties aan te wijzen, doen vermoeden dat het nodig is om acuut grote nieuwe uitleglocaties aan te wijzen voor woningbouw. Omstreden locaties zijn onder andere Rijnenburg bij Utrecht, Gnephoek bij Alphen aan den Rijn en Eemvallei Stad bij Almere. Projectontwikkelaars en corporaties met grondposities hier dringen aan op een interventie in het provinciaal en gemeentelijk beleid door het Rijk. Onderzoeksbureau EIB (Koning et al., 2021) pleit voor meer ruim opgezette groene woonomgevingen, en vindt een omslag in het ruimtelijk beleid nodig.

In dit artikel analyseer ik de bouwopgave, de bouwplannen die nu al op tafel liggen en ook de uitdagingen voor de langere termijn om te zien of deze plannen nodig zijn om het woningtekort op te lossen.

Ontstaan woningtekort

Oorzaak van de lage woningproductie in de jaren 2008–2017 is de gebrekkige beleidsreactie op de crisis in de koopwoningmarkt (2009–2013) bij een gelijk-

tijdige sterke toename van de bevolkingsgroei. In plaats van een anticyclisch woningbouwbeleid te voeren werden de laatste woningbouwsubsidies afgeschaft, schrapten gemeenten tal van woningbouwplannen, en vond het Rijk de Schaalsprong Almere voorlopig niet nodig. De politieke uitruil bij de vorming van het kabinet-Rutte II, het beperken van de hypotheekrenteaftrek en het invoeren van de verhuurderheffing beperkt met name de bouw van sociale huurwoningen.

Naast deze contraproductieve maatregelen werden – als gevolg van het regieloos decentraliseren van het woonbeleid en de ruimtelijke ordening – de signalen dat er een tekort aan woningen aan het ontstaan was genegeerd. Niemand bij het Rijk telde de regionale plancapaciteit of woningbouwprogramma's op, om die te vergelijken met de sterk oplopende bevolkings- en huishoudensprognoses (Groenemeijer, 2021a). Terwijl het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2006 een op termijn krimpende bevolking voorspelde, na een top van 17 miljoen inwoners in 2035, telt Nederland inmiddels al ruim 17,5 miljoen inwoners (figuur 1). In de meest recente CBS-prognose wordt zelfs de 19 miljoenste inwoner in 2039 verwacht.

Woningproductie in de afgelopen jaren

Na de crisis is vanaf 2015 de woningbouw sterk aantrokken. In de jaren 2018–2020 is de voorraad met gemiddeld 75.100 woningen per jaar toegenomen (figuur 2). Vanwege de PFAS- en stikstofperikelen daalde het aantal afgegeven bouwvergunningen in 2019 met zeventien procent en wordt er voor 2021 en 2022 een lichte daling in de woningproductie verwacht. Inmiddels is de afname omgezet in een stijging, en ligt de vergunningverlening in de afgelopen twaalf maanden op het hoogste niveau sinds jaren. Naar verwachting zal de woningproductie daarom na 2022 weer aantrekken.

Uitbreiding van de woningvoorraad vindt overigens niet alleen via nieuwbouw plaats. Transformatie van gebouwen en het splitsen en verbouwen van wonin-

gen vormen een belangrijk deel van de toevoegingen aan de woningvoorraad – tezamen 21 procent in de afgelopen jaren (data: CBS). Daarnaast speelt de opkomst van tijdelijke woningen, ook wel ‘flexwoningen’ genoemd, een rol bij de snelle verhoging van de woningproductie. In bestemmingsplannen kunnen tijdelijke locaties voor woningen voor maximaal vijftien jaar worden aangewezen. Ze worden als gewone woningen in de woningvoorraadstatistiek opgenomen, waardoor de omvang van dit fenomeen onduidelijk is. Het zou inmiddels om enige duizenden flexwoningen per jaar gaan.

Benodigde productie

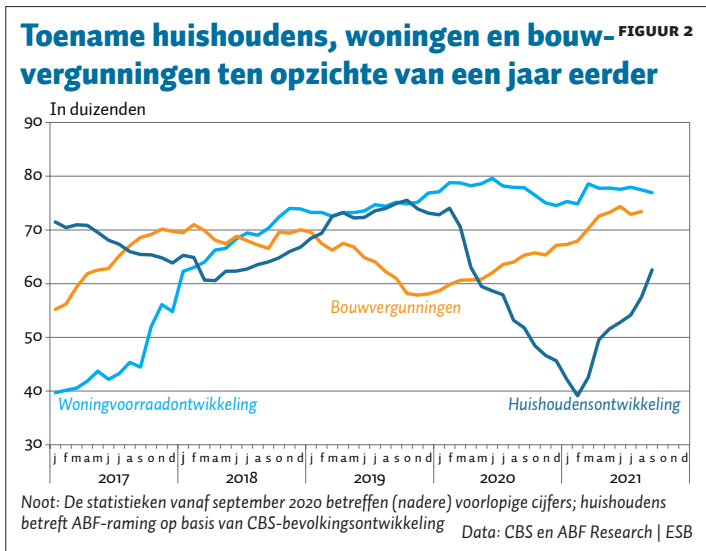
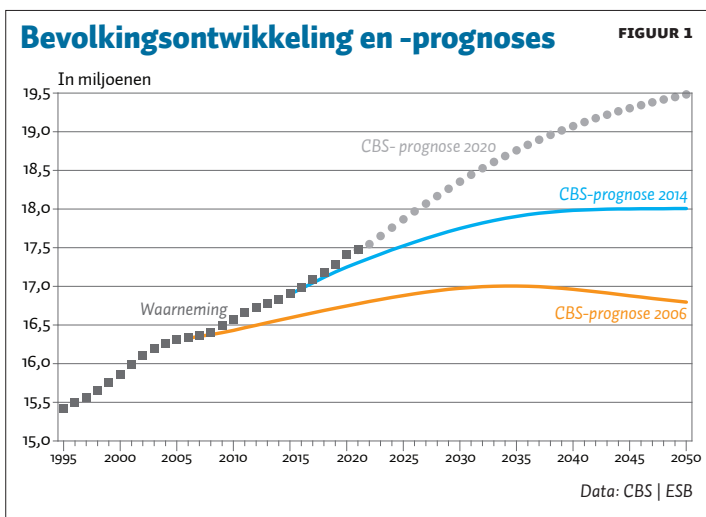
Volgens de *Primos*-prognose 2021 moeten er de komende tien jaar 936.000 woningen worden gebouwd. 118.000 vanwege sloop en onttrekkingen en 818.000 vanwege uitbreiding van de woningvoorraad. Dat betekent een beperkte stijging van de gemiddelde uitbreiding van de voorraad van 75.100 naar 81.800 woningen per jaar.

Van deze uitbreiding is 53 procent nodig om de verwachte bevolkingsgroei te accommoderen, 30 procent is nodig om de huishoudensverdunding op te vangen, en 17 procent is nodig om het woningtekort van momenteel 3,5 procent van de voorraad tot de norm van 2 procent terug te brengen (bij 2 procent zijn de zoek- en wachttijden acceptabel). Belangrijk is wel dat de uitbreiding van de voorraad vooral in de *gespannen regio's* dient plaats te vinden, anders loopt het tekort niet terug.

Plancapaciteit

Voor de periode 2021–2030 zijn er plannen voor een uitbreiding van de woningvoorraad met 1.044.500 woningen (netto plancapaciteit, dus exclusief vervangende nieuwbouw). Daarvan zijn er 372.300 woningen opgenomen in ‘harde’ bestemmingsplannen (Groenemeijer, 2021b). De verhouding tussen plancapaciteit en opgave voldoet daarmee aan de overmaat van dertig procent, die er vanwege te verwachten planuitval en vertraging wenselijk wordt geacht. Er zijn daarmee ruim voldoende woningen in voorbereiding om het woningtekort gestaag in te kunnen lopen.

Omdat de nood momenteel erg hoog is, heeft het snel bouwen van betaalbare woningen prioriteit. Het is verstandig de schaarse ambtelijke capaciteit van gemeenten daarbij te richten op de locaties die nu al in beeld zijn en niet de ontwikkeling van nieuwe locaties (Korthals Altes, 2021). Met de woningbouwimpuls en de vermindering van de verhuurderheffing ondersteunt het Rijk deze aanpak.



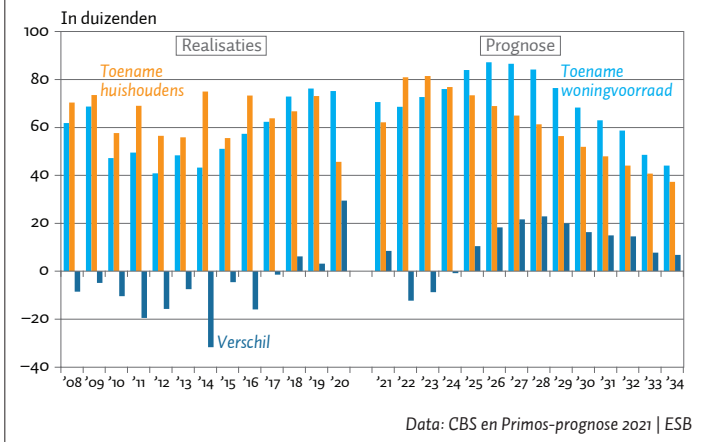
Type woningen

Door de trek naar de stad is er meer behoefte aan woningen in de stad. Die worden ook gebouwd. Het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies zet sterk in op binnenstedelijk bouwen. Omdat een aantal provincies de plannen in toekomstig stedelijk gebied als binnenstedelijk kenschetsen, is het niet exact bekend om hoeveel woningen het gaat (Groenemeijer en Van der Lelij, 2020). Corrigerend hiervoor ligt naar schatting 65 procent van de geplande woningen daadwerkelijk in bestaand stads- en dorpsgebied. In de Randstad ligt dat aandeel hoger.

Wel is een verhoging van het aandeel eengezinswoningen in de plannen te overwegen. Binnenstedelijk

Ontwikkeling aantal huishoudens en woningvoorraad, realisaties en prognose

FIGUUR 3



worden er voornamelijk appartementen toegevoegd en het EIB schat het aandeel eengezinswoningen in de plannen op in totaal 35 procent (Boon en Van Meurs, 2021). Momenteel is 64 procent van de woningvoorraad een eengezinswoning en volgens woningmarktsimulaties van ABF zou echter 51 procent van de nieuwbouw uit eengezinswoningen dienen te bestaan (Groenemeijer et al., 2021). Daarbij moet overigens opgemerkt worden dat, volgens het in de simulaties gebruikte Woononderzoek Nederland 2018, 24 procent van de vraag naar eengezinswoningen op het conto staat van alleenstaanden. Een andere strategie kan daarom zijn om meer groenstedelijke milieus met veel appartementen te creëren.

Overaanbod op lange termijn

Volgens de huidige verwachtingen zal de huishoudensgroei in de jaren dertig dalen tot gemiddeld 33.000 per jaar. Voor de periode na 2030 zijn er echter al veel plannen, en lijkt er zelfs een overaanbod te ontstaan.

De geïnventariseerde capaciteit voor de periode 2031–2035 bedraagt 158.000 woningen. Deze inventarisatie is echter verre van compleet (Groenemeijer, 2021b). Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met het doorschuiven van een deel van de overmaat aan plancapaciteit in de periode tot 2031 naar latere jaren. Het betreft al snel 100.000 tot 200.000 woningen.

Tal van regio's, – onder andere Groot-Zwolle, Groot-Alkmaar, Lelystad en het Noorden des Lands – hebben bovendien aangekondigd om fors meer woningen te willen bouwen 'ten einde de nood te lenigen'. Deze woningen zijn echter nog niet in de inventarisaties

opgenomen. Voorts wordt woningbouw als financiële redder gepresenteerd in het kader van oplossingen voor de stikstofproblematiek en de toenemende leegstand van het agrarisch vastgoed.

Beleidsimplicaties

Er is een beperkte verhoging van de woningproductie nodig, van 75.100 in de afgelopen jaren naar gemiddeld 81.800 in de komende tien jaar. Voor de korte termijn zijn er daarvoor voldoende plannen.

Met de woningbouwimpuls en de Regeling Vermindering Verhuurderheffing zet het Rijk in op een versnelling en op meer betaalbaar bouwen. Daarmee heeft het Rijk met ingang van 2020 het subsidieeloos bouwen achter zich gelaten. In feite zien we nu, na een onderbreking van zo'n tien jaar, een voortzetting van het Vinex-beleid.

Maar anders dan in de Vinex-periode is er nu een groter aandeel van plannen op de binnenstedelijke locaties, naar schatting 65 procent. Die plannen komen voort uit de veranderde woonbehoefte. Door de trek naar de stad zoals die heeft plaatsgevonden, het toegenomen aandeel van de migratie in de bevolkingsgroei, en door de vergrijzing worden er meer appartementen gevraagd.

Op lange termijn dreigt er overaanbod. Het is dus de hoogste tijd voor een nationale verstedelijkingsstrategie, waarbij locaties worden afgewogen, rekening houdend met de verwachte bevolkingsgroei in regio's, de vraag naar specifieke typen van woningen, de benodigde infrastructuur, en natuurlijk allerlei andere belangen. Rijk en regio's werken momenteel gezamenlijk in zeven regio's aan verstedelijkingsstrategieën. Het Rijk zal daarbij echter ook afwegingen tussen regio's moeten maken.

Literatuur

Boon, M. en S. van Meurs (2021) *De kwalitatieve woningvraag in 2030*. EIB Onderzoek, oktober.

Groenemeijer, L. (2021a) *Terugblik ontstaan woningtekort*. ABF Research, r2020-0087ML.

Groenemeijer, L. (2021b) *Inventarisatie plancapaciteit: oktober 2021*. ABF Research, r2020-0096LG. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Groenemeijer, L., K. Gopal, M. Stuart-Fox et al. (2021) *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt: prognose en scenario's 2031–2035*. ABF Research, r2021-0025LG. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Groenemeijer, L. en M. van der Lelij (2020) *Inventarisatie plancapaciteit: november 2020*. ABF Research, r2020-0083ML. Te vinden op www.eerstekamer.nl.

Koning, M., N. Spijker en T. Endhoven (2021) *Ruimtelijke ordening en bouwlocaties: de potentie van woningbouw in de groene omgeving*. EIB Studie, juni.

Korthals Altes, W. (2021) *Meer woningbouw? Wijs niet meer locaties aan, maar ontwikkel de bestaande sneller*. Artikel op www.gebiedsontwikkeling.nu, 14 juni.