



De onderste steen boven

Over woonwensen en
bouwopgave nu en morgen

Friso de Zeeuw & Geurt Keers
In opdracht van NVB, november 2019

Inhoud

1. De onderste steen boven voor woonwensen en bouwopgave.....	2
2. Woningvraag voornamelijk appartementen?.....	5
2.1 Misverstand 1: Meer oudere alleenstaanden, dus appartementen bouwen?.....	6
2.2 Ouderen wonen naar wens, vooral eengezinswoningen gevraagd	8
2.3 Conclusie: Bouw 30% appartementen en 70% gezinswoningen met variatie daarbinnen	13
3. Verschuift woningvraag naar stedelijke woonmilieus?	14
3.1 Misverstand 2: Er is vooral woningvraag naar stedelijke woonmilieus	15
3.2 Veel vraag naar laagbouwmilieus in stad en land	16
3.3 Conclusie: Bouw gevarieerd naar woonmilieu, wel 60% groene woonmilieus	22
4. Past bouwopgave binnen bestaand stedelijk gebied?	23
4.1 Misverstand 3: De woningbouwopgave past binnen bestaand stedelijk gebied	24
4.2 Tekort aan bouwlocatiecapaciteit, ook voor kwalitatieve behoefte	25
4.3 Conclusie: 60% plannen voor groene woonmilieus buiten bestaand stedelijk gebied	34
5. Vier aanbevelingen voor wonen naar wens	36
Noten	39

01

**De onderste steen
boven voor
woonwensen en
bouwopgave**

De presentatie van het grote landelijke onderzoek naar de woningmarkt, het zogeheten 'Woononderzoek Nederland 2018 - kort afgekort het 'WoOn2018' - vond plaats in Den Haag op 4 april 2019. Na een interview met de minister van BZK kreeg de Rijksbouwmeester Floris Alkemade het woord. Hij pleitte voor de bouw van nóg meer kleine, binnenstedelijke appartementen in grote dichtheden. Dit als beste remedie voor de enorme woningvraag in Nederland.¹ Dat uit WoOn2018 blijkt, dat dit echter juist niet is wat Nederlanders willen, bleef gek genoeg onopgemerkt.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Ruimte voor wonen

De resultaten van het
WoonOnderzoek Nederland
2018



LEES VERDER ▶

Het is helaas symptomatisch, maar de meest relevante resultaten van dit belangwekkende, actuele en onafhankelijke onderzoek (naar de vraagaanbodverhoudingen wat betreft woningtype, eigendomsvorm en type woonmilieu), het WoON2018, zijn niet in het betreffende ministeriële onderzoeksrapport uit de doeken gedaan. Hierdoor is het antwoord op de vraag hoe Nederlanders écht graag willen wonen – vandaag en morgen – onderbelicht gebleven. En dat is jammer.

Spelen hier soms beleidsoverwegingen mee? Wij weten het niet, maar schadelijk is het in elk geval wel. Want op deze manier ontstaat er gemakkelijk veel ruis en allerlei hardnekkige misverstanden omtrent de woonwensen van Nederlanders.

Het is daarom hoog tijd om deze misverstanden op de woningmarkt te ontmaskeren door de onderzoeksresultaten van het 'WoOn2018' te laten spreken. Daartoe zijn we allereerst dieper in het 'WoOn2018' zelf gedoken en hebben we daarnaast en aanvullend nog ander relevant en actueel onderzoeksmateriaal geraadpleegd.² De onderste steen moet immers boven. Wat we de komende jaren aan woningen bijbouwen moet zoveel mogelijk aansluiten op de wensen van mensen: naar type woning, type woonmilieu, betaalbaarheid en beschikbaarheid.

Op basis van een berg aan onderzoeksmateriaal onthullen we in dit rapport 'De onderste steen boven' de drie grootste misverstanden over de woningvraag. Dat leidt tot nieuwe inzichten en beleidsaanpassingen.

Drie actuele hardnekkige misverstanden over de woonwensen en over de bouwopgave

1. Er komen tot 2030 vooral meer oudere alleenstaanden. Dus moeten er volop kleine appartementen worden bijgebouwd.
2. Er is vooral in de steden veel vraag naar woningen, niet alleen van ouderen en jongeren, maar ook van gezinnen. Dus moeten we vooral in de (binnen)steden bouwen
3. In de bestaande stad is voldoende plancapaciteit voor de woningvraag naar vooral appartementen aanwezig. Dus zijn er geen extra uitleglocaties voor eengezinswoningen meer nodig.

02

**Woningvraag
voornamelijk
appartementen?**

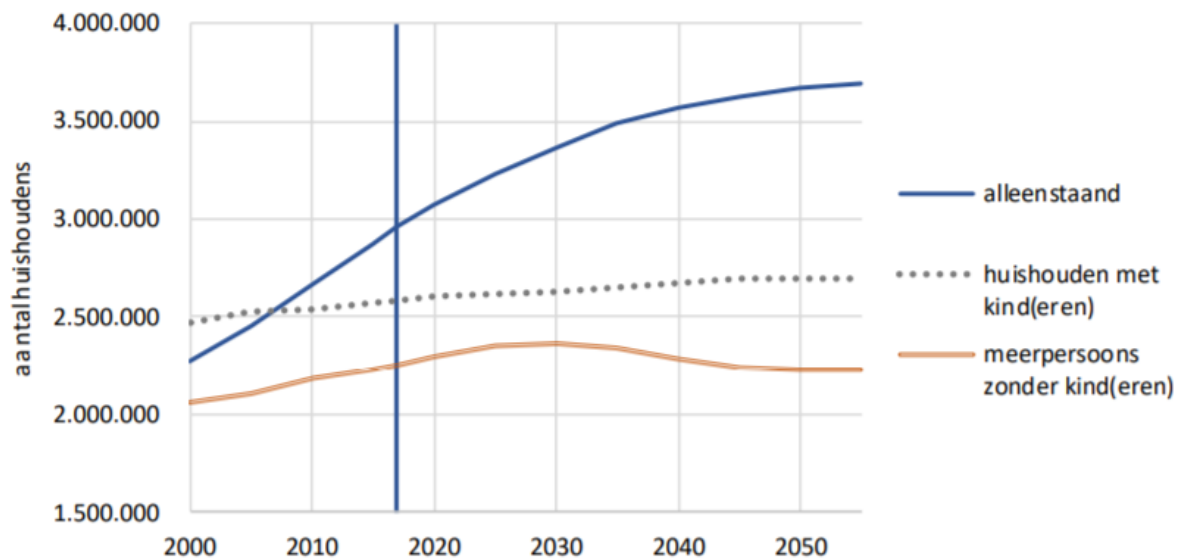
2.1 Misverstand 1: meer oudere alleenstaanden, dus appartementen bouwen?

De woningbouwopgave tot 2030 is gesteld op in totaal 1 miljoen nieuwe woningen. Met de gemiddelde bouw van 75.000 woningen per jaar verwacht de rijksoverheid in de woningbehoefte te voorzien en het opgelopen woningtekort in grote delen van ons land terug te dringen.³ Het lijkt de laatste grote bouwopgave, bij een verwachte bescheiden groei van de bevolking in de periode 2030-2060. De samenstelling van de bevolking verandert daarbij.

De prognose naar huishoudentypen van het CBS geeft aan dat tot 2060 voornamelijk het aantal eenpersoonshuishoudens zal toenemen (figuur 1a). Gezinnen nemen maar beperkt in aantal toe. Stellen ('meerpersoons zonder kinderen') eveneens, maar dat alleen tot ongeveer 2030. De in aantal toenemende groep alleenstaanden bestaat voornamelijk uit ouderen van 65-plus. En er wordt stabilisatie van het aantal alleenstaande jongeren verwacht.

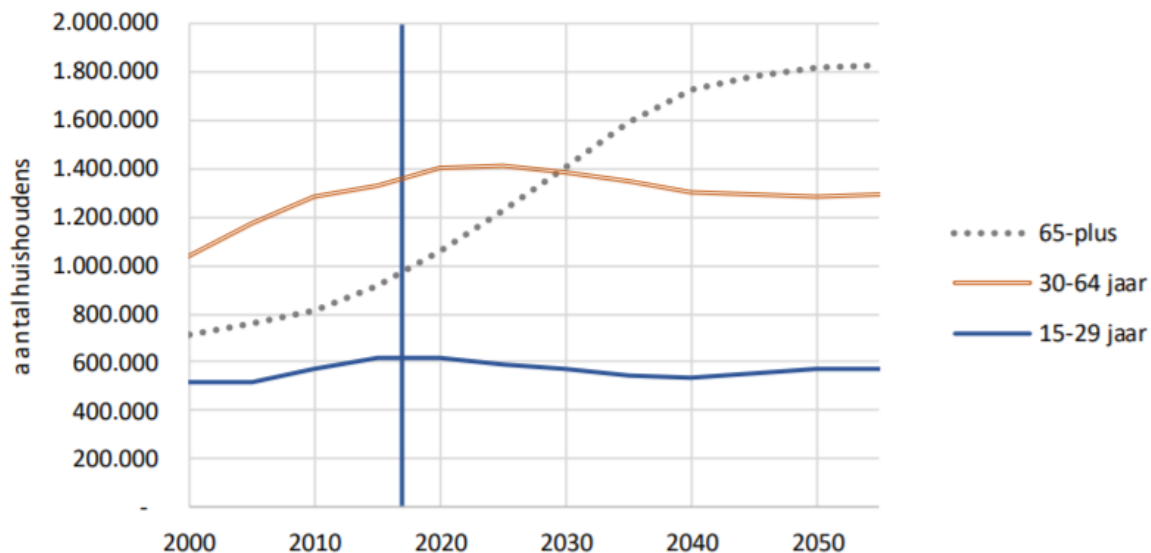
Figuur 1a - Aantal huishoudens naar type

De ontwikkeling van het aantal huishoudens in Nederland naar typen (2000-2060)



Figuur 1b - Eenpersoonshuishoudens naar leeftijd

De ontwikkeling van het aantal eenpersoonshuishoudens naar leeftijdsgroep (2000-2060)



Bron: CBS (2015)

Er komen volgens de prognoses meer oudere alleenstaanden. Dat betekent volgens sommigen: vooral behoefte aan nieuwbouw van kleine appartementen. De gevraagde appartementen moeten dan vooral in steden en dorpskernen worden gebouwd. Als ouderen op grote schaal naar de nieuwe appartementen verhuizen, komen er veel eengezinswoningen vrij voor de behoefte van gezinnen, zo wordt gesteld.

Misverstand 1: Er komen meer oudere alleenstaanden en dat betekent een groeiende behoefte aan meer appartementen

“Het wordt tijd voor een andere benadering van het woonvraagstuk”, aldus demograaf J. Latten. “Volgens de prognoses van CBS en PBL komen er de komende jaren honderdduizenden woningen bij, vooral omdat het aantal oudere alleenstaanden blijft groeien. Stel, ze gaan dan op zoek naar een andere woonvorm: kleiner, of samen met gelijkgestemden. En het zou gaan om vijf procent van de vier miljoen 65-plussers in 2027 die naar zo’n woning wil verhuizen, dan betekent dat een extra vraag van 200.000 van dergelijke woningen. Dat zijn grote getallen.”⁴

Volgens onderzoek van Springco betekent dit zelfs dat er een groot overschot aan bestaande eengezinswoningen zal ontstaan.^{5/6}

2.2 Ouderen wonen naar wens, vooral eengezinswoningen gevraagd

Oost west, thuis best

Dat de nieuwbouw zich vooral moet richten op appartementen voor de vraag van oudere alleenstaanden is een grote misvatting. Het grootschalige woonbehoeftenonderzoek WoON 2018 wijst dan ook op een andere, veel meer gedifferentieerde woningbouwopgave.

Belangrijk gegeven is dat al die toekomstige oudere alleenstaanden, in tegenstelling tot jonge starters, al in een huis wonen. Het maakt voor de kwalitatieve woningbouwopgave veel uit of oudere alleenstaanden nog wel willen verhuizen, bijvoorbeeld naar een appartement, of dat ze liever blijven zitten in bijvoorbeeld het grondgebonden huis, waar ze voorheen met de kinderen woonden. In dat laatste geval hoeft er ook niet voor hen te worden gebouwd. Toename van het aantal oudere alleenstaanden maakt deze huishoudens dus niet automatisch de doelgroep voor nieuwbouw.⁷

Slechts een beperkt deel van de ouderen wil verhuizen. Men woont meestal al lang naar wens, is gehecht aan huis en haard en de eigen buurt. Hoe ouder men wordt, hoe minder verhuisgeneigd men is. Dat zijn bekende feiten uit woningmarktonderzoek. Het recente WoON 2018 geeft aan dat 9% van alle huishoudens (doorstromers en starters) beslist binnen twee jaar wil verhuizen; bij ouderen (65 jaar en ouder) is dit maar 2%. Ouderen vormen dan ook maar een kleine groep van 7% (74.000 huishoudens) van alle beslist verhuisgeneigden (ruim 1 miljoen).⁸

Alleen appartementen bouwen voor ouderen is dus bepaald niet bouwen voor hun woonwensen. Starters, gezinnen, en jongere een- en tweepersoonshuishoudens zijn veel grotere doelgroepen voor nieuwbouw.

Deel verhuisgeneigde ouderen wil een eengezinswoning of woont al in een flat

Daarbij komt dat de verhuisgeneigde ouderen niet alleen maar een appartement zoeken. Maar liefst 31% van de verhuisgeneigde ouderen wil (weer) een eengezinshuis (tabel 1).⁹ Ouderen die beslist willen verhuizen laten ook niet allen een eengezinshuis achter als zij hun gewenste woning vinden. Van hen woont 24% al in een appartement!

Tabel 1

Huidig en gewenst woningtype naar eigendomsvorm van beslist verhuisgeneigde oudere huishoudens (65+) in Nederland in 2018

	Huidige woning	Gewenste woning	Vershil
Eengezins koop	50%	21%	-29%
Eengezins huur	26%	10%	-16%
Appartement koop	4%	23%	+19%
Appartement huur	20%	46%	+26%
Totaal = 100%	66.300	66.300	0

Bron: WoON 2018, BZK (Ruimte voor Wonen)

Verhuisgeneigde ouderen stellen hoge eisen aan nieuwe huisvesting: het woningtype moet goed passen, het moet betaalbaar zijn, in de gewenste buurt staan en een kleinschalige woonvorm bieden.

Bij de woningzoekende 'jongere' ouderen is er meer belangstelling voor eengezinswoningen, bij 70-plussers is er meer vraag naar appartementen, ouderen met (aanstaande) mobiliteitsbeperkingen kunnen hierin beter uit de voeten. De trend naar langer zelfstandig thuis wonen speelt ook mee.¹⁰ De vraag van ouderen naar een koopwoning neemt toe, ook onder 70-plussers. De verschuiving van de vraag van huur naar koop is vooral het gevolg van een generatiewisseling onder ouderen. De oude generatie ouderen die veelal in huurwoningen woonden, wordt langzaam opgevolgd door een nieuwe, meer welvarende groep die in het verleden een eigen woning heeft kunnen kopen. Voor ouderen is het de opgave appartementen en kleine (patio)laagbouwoningen te bouwen bij kleinschalige voorzieningen in bestaande wijken waar zij wonen, met mogelijkheden tot zorg. Voor toenemende aantallen 75-plussers zal er deels meer vraag zijn naar wonen met intensieve (24 uren) zorg.

Behoeftte vooral eengezinswoningen voor gezinnen

Nieuwe jonge gezinnen die zich vormen zoeken vaak een eengezinshuis, dat dan nieuw moet worden gebouwd, omdat er in de woningvoorraad te weinig vrij komen. Bestaande eengezinswoningen worden nu eenmaal weinig door ouderen verlaten.

Dit proces zorgt voor een aanhoudende nieuwbouwbehoefte van eengezinswoningen, ondanks demografische veranderingen. Natuurlijk is er ook vraag naar appartementen, maar van andere groepen, zoals jongeren, stellen en ook een deel van de ouderen. Het gaat om een traditie in wooncultuur, die aanhoudend in woningbehoefteonderzoeken naar voren komt.¹¹

Met het WoON 2018 is de woningbehoefte volgens de wensen van mensen weer actueel in beeld te krijgen (figuur 2).¹² We zien dat de actuele nieuwbouwvraag neer komt op 70% eengezinswoningen (61% koop, 9% huur) en 30% appartementen (20% koop, 10% huur).¹³ Dat is dus een andere differentiatie, en het weerlegt de stelling dat voornamelijk appartementen voor ouderen moeten worden gebouwd.

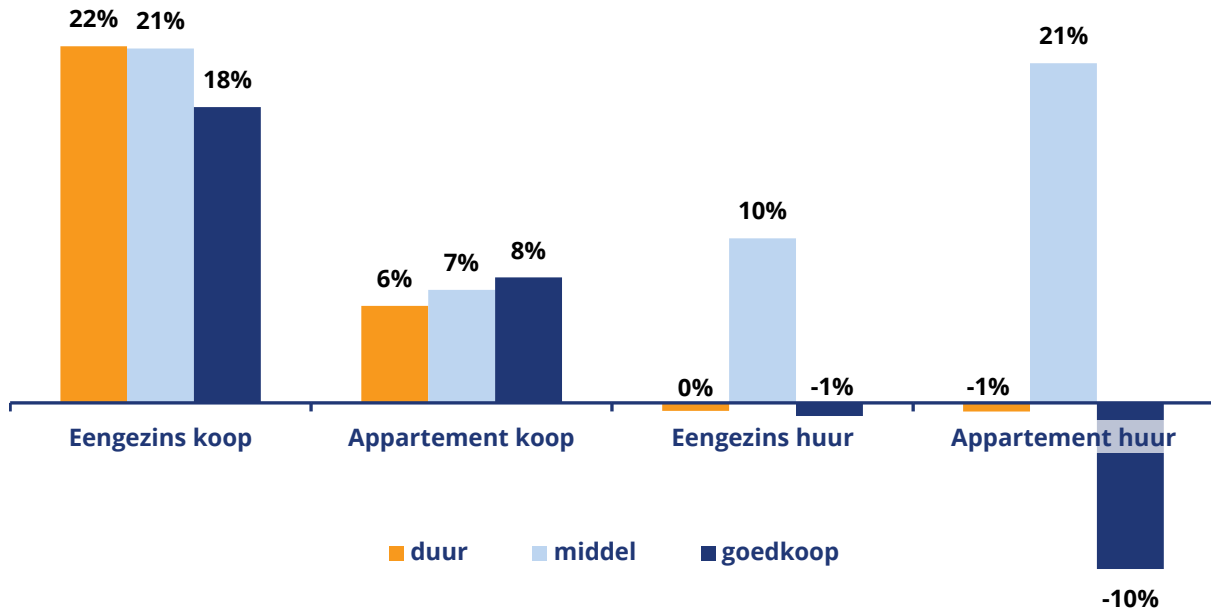
Opvallend is ook dat 81% koopwoningen worden gevraagd en maar 19% huurwoningen. Binnen de koopsector is er in elk segment vraag, bij eengezinswoningen meer dan bij appartementen.

Binnen de huursector is het landelijk beeld per segment meer divers. Er is landelijk gezien nauwelijks vraag naar vrije sector huur ('dure huur').¹⁴ De huurwoningvraag is geconcentreerd op het sociale huursegment van aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens ('middel duur'). Bij sociale huur appartementen is er ook sprake van kwaliteitsvraag: er is een potentieel overschot aan goedkope sociale huurappartementen (-10% van de totale nieuwbouwvraag, zie figuur 2) en een grote nieuwbouwbehoefte aan betere, duurdere sociale huurappartementen (middel dure huur, 21% van de totale nieuwbouwvraag).

Per saldo betreft de nieuwbouwvraag in de huursector ongeveer evenveel eengezinswoningen (9% van de totale nieuwbouwvraag) als appartementen (10% van de totale nieuwbouwvraag).

Figuur 2

Nieuwbouwvraag* naar woningtype en prijsklasse op basis van alle beslist verhuisgeneigde huishoudens in Nederland in 2018 (100%= 307.700 woningen)



Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht NVB

* Het saldo van alle gevraagde woningen (door alle 890.300 beslist verhuisgeneigde huishoudens: 307.700 startende huishoudens en 582.600 doorstromende huishoudens) en aanbod dat vrij komt als de beslist verhuisgeneigde doorstromers hun gewenste woning kunnen vinden. Goedkoop koop = <€200.000; middeldure koop = >200.000<310.000; dure koop = >310.000; goedkope huur = sociale huur tot aftoppingsgrens; middel duur = sociale huur van aftoppingsgrens naar grens met vrije sector (720 per maand), dure huur = vrije sector huur (>720 per maand).

Meer starters dan volgens het WoON2018, maar die willen ook niet allemaal een (huur)appartement

In werkelijkheid zal het aandeel sociale huur wat hoger zijn dan uit het WoON2018 naar voren komt. Het WoON omvat namelijk niet de gehele woningvraag van starters. Enkele groepen starters zijn in het WoON ondervertegenwoordigd. Het gaat om personen in instellingen (zoals asielzoekers met verblijfsstatus die nog in een asielzoekerscentrum wonen) of personen die wonen in een woonboot of woonwagen en buitenlandse migranten (expats, arbeidsmigranten) die ten tijde van WoON nog niet in Nederland wonen. Deze groepen hebben relatief vaak een voorkeur voor huurwoningen in de lagere prijsklassen (eengezins en appartement).¹⁵ Dit moet in het achterhoofd worden gehouden als vraag en aanbod per segment tegen elkaar worden afgezet, zoals in figuur 1.¹⁶

De vraag van starters (circa 308.000 beslist woningzoekenden in het WoON2018) betreft 51% huurappartement, 12% eengezins huur, 23% eengezins koop en 14% koopappartement.

Hoogbouw als remedie voor de grote nieuwbouwvraag

Een groeiend aantal steden ziet hoogbouw, net als in de jaren 1960, als oplossing voor het tekort aan woningen en nu ook als middel om het buitengebied te vrijwaren van nieuwe uitleglocaties voor gezinswoningen. Volgens de Stichting Hoogbouw stonden er in 2018 al 80 torens (80 meter en hoger) gepland. Daar komen nog steeds nieuwe hoogbouwplannen bij. Zo heeft Den Haag een plan om bij drie bestaande NS-stations 10.000 woningen in hoogbouw op te trekken. Andere wijken in de gemeente worden daarmee ontzien voor verdichting (behalve Den Haag Zuidwest met 10.000 appartementen erbij). 'Vinex-uitleg' is dan niet nodig voor de kwantitatieve woningbehoefte.¹⁷ Of er behoefte aan die grootschalige hoogbouw bestaat is niet onderzocht. Het worden hoogbouwappartementen in 'aantrekkelijke' woonomgevingen met groen en dicht bij een NS station. Dat is voor het gemeentebestuur kennelijk voldoende garantie dat die appartementen ook hun bewoners aantrekken.

Hoogbouw heeft een aantal bijkomende nadelen, zoals hoge bouwkosten per m2 oppervlak (meer fundering en stevige constructie) bij weinig netto gebruiksoppervlak per m2 bruto oppervlak.¹⁸ Servicekosten zijn ook hoger. Over een prettig woon- en leefklimaat zijn ook veel twijfels als het om hoogbouwmilieu gaat. Sociale isolatie ligt op de loer. Dat is een reden voor veel ouderen die een appartement zoeken om niet al te hoog in een appartement te wonen. Het (visueel) contact met de straat gaat dan verloren. De plint van hoogbouw biedt op de meeste locaties ook weinig kans voor invulling met voorzieningen voor hoogbouw-bewoners.

Een historische parallel kan ook worden getrokken. De flats in de Bijlmermeer waren tijdens de planning van die Amsterdamse wijk volgens woningbehoefteonderzoek niet gewenst. De meeste verhuisneigden van toen wilden een eengezinswoning. Dat onderzoek is om redenen van moderne stedenbouw en industriële 'bouwefficiëntie' en vooringenomenheid ten aanzien van woonwensen echter niet serieus genomen. Inmiddels is de wijk grotendeels gesloopt en vervangen door vooral laagbouw. Bij voorverkoop op tekening zou het oude Bijlmerplan nooit zo zijn gerealiseerd. Het waren voornamelijk (sociale) huurwoningen, een sector die toen een groot aanbod tekort kende. Het ging bij de Bijlmermeer om 'de toekomst van 100.000 Amsterdammers'.

Natuurlijk is er een zekere vraag naar hoogbouwappartementen, maar deze beperkt zich tot specifieke locaties met een meerwaarde, zoals in het stadcentrum bij voorzieningen, aan een stadsrand of rivier met mooi uitzicht, enz. De doelgroepen zijn beperkt in omvang. Hoeveel is moeilijk te zeggen, want naar hoogbouw is onvoldoende marktonderzoek gedaan. Als er veel schaarste is kan er tegen betaalbare prijzen meer worden afgezet, maar dat geldt dan voor elk woningtype. In de huidige markt zijn dat bijvoorbeeld de kleine studio-hoogbouw- appartementen die in diverse steden zijn of worden gebouwd. Maar bij meer keuze op de markt, wonen naar wens, is de behoefte hieraan kleiner.

Ook op langere termijn 70% eengezinswoningen passend voor woonwensen

Een recente prognose van ABF op basis van woonwensen van mensen laat een grote behoefte aan eengezinswoningen zien voor de periode 2018-2030: bijna 70% eengezinswoningen op basis van onderzoek naar woonwensen van mensen. Ook in stedelijke regio's van de Randstad en omgeving ligt de behoefte aan eengezinswoningen op 50% tot 70%.

Ondanks de demografische trends zal het aandeel appartementen in de nieuwbouwbehoefte weinig veranderen. Er wordt met bouwopgave tot 2030 ook niet gebouwd voor de leegstand in de jaren na 2030 (zie het onderstaande kader en hoofdstuk 4).

Uittreden baby-boom generatie na 2030 zal niet leiden tot bouwen voor de leegstand

Als in de jaren na 2030 de naoorlogse baby-boom generatie de woningmarkt verlaat, komen er jaarlijks volgens prognoses ongeveer 25.000 woningen extra vrij in de woningvoorraad. Momenteel betreft het aanbod uit de voorraad als gevolg van 'dit verlaten van de woningmarkt' (verhuizen naar een verzorgingstehuis of door overlijden, of migratie naar het buitenland) zo'n 65.000 woningen per jaar.¹⁹

Realisatie van de woningbouwopgave tot 2030 zal in jaren daarna dus niet zomaar leiden tot leegstand. Stoppen met uitbreiding van de woningvoorraad vanwege krimp in de toekomst, zoals sommigen bepleiten, is voorlopig dan ook niet nodig en niet gewenst. De bevolking van ons land zal immers naar verwachting tot 2060 in aantal blijven toenemen. Er zullen ook geen extra eengezinshuizen leeg komen te staan. Bovendien woont een deel van de baby-boomers in appartementen, misschien wel meer dan nu het geval is (zie paragraaf 2.2).

Door het mogelijke extra aanbod in de voorraad is de vraag naar uitbreiding van de woningvoorraad wel wat minder afhankelijk van nieuwbouw en kan er meer ruimte op de woningmarkt ontstaan voor starters en doorstromers, vooral in stedelijke regio's met een krappe markt, die naar verwachting ook tot 2030 nog zal blijven (zie hoofdstuk 4). De meeste mensen, ook baby-boomers, wonen immers in die gebieden. Meer ruimte op de markt maakt het ook makkelijker om structureel minder gewilde woningen, zoals de vele portiekflats van na de oorlog, te slopen of te vernieuwen (bijvoorbeeld samenvoegen van kleine flats, voor een meer gevarieerd aanbod in naoorlogse woonwijken).

Een extra opgave die kan worden genoemd is het onderhoud van leegkomende woningen van baby-boomers. Zij zijn dan op leeftijd. Oudere ouderen investeren minder in hun eigen woning, voor onderhoud en bijvoorbeeld verduurzaming.

2.3 Conclusie: Bouw 30% appartementen en 70% gezinswoningen met variatie daarbinnen

De woningbouwopgave voornamelijk richten op de bouw van appartementen omdat vooral de groep oudere alleenstaande huishoudens de komende decennia toeneemt, is een grote misvatting.

De meeste ouderen wonen al naar wens. Slechts een klein deel van de ouderen is verhuisgeneigd. Als ouderen al willen verhuizen, is dat niet alleen naar een appartement. Een deel van hen wil (weer) een eengezinswoning. Bij verhuizing laten ouderen ook niet alleen eengezinswoningen achter, maar ook appartementen.

De woningbehoefte wordt voor ruim 90% bepaald door starters (met name jongeren en buitenlandse migranten) en gezinnen die willen doorstromen van een appartement naar een eengezinswoning. De nationale nieuwbouw zal voor circa 70% uit eengezinswoningen moeten bestaan om aan te sluiten bij de woonwensen. Dat was in de afgelopen decennia al zo, en dat is ook de aannemelijke prognose voor de komende decennia. De ruim 30% appartementen in de nieuwbouw zal langzamerhand wél meer voor de doelgroep ouderen zijn (koop- en ook huurappartementen). Het aantal jongere alleenstaanden huishoudens blijft naar verwachting betrekkelijk stabiel.

Om te voorzien in de woonwensen moet het aandeel eengezinshuizen in de woningbouw dus omhoog. De afgelopen jaren 2012-2017 was het aandeel eengezinswoningen met gemiddeld 37% bijzonder laag, vergeleken met de door de mensen nu en de toekomst gewenste 70% van de woningtoevoeging, met name voor stellen en gezinnen en ook een deel van de ouderen en starters.

Appartementengolf op komst?

Het idee dat vooral appartementen moeten worden gebouwd voor de woningbehoefte van ouderen krijgt al gestalte in de gerealiseerde woningbouw van de afgelopen jaren. In 2010 was 45% van de woningtoevoeging een appartement; in de jaren 2012-2015 60% tot 65%. De toename betrof voornamelijk huurappartementen, vooral voor starters onder invloed van de crisisjaren op de woningmarkt. In 2017 is het aandeel appartementen licht gedaald naar 55%, door een grotere toename van eengezins koopwoningen en ook van eengezins huurwoningen dan die van de huurappartementen.²⁰

Voor provincies met een grote bouwopgave zijn er tot 2025 relatief veel plannen voor de bouw van appartementen, zoals in Noord-Holland 72% en in Zuid-Holland 61%. Een aanhoudende golf van appartementenbouw is te verwachten (zie verder hoofdstuk 4).²¹

De totale nieuwbouwvraag bestaat voor een groot deel uit koopwoningen: 80%, waaronder 60% eengezins koopwoningen en 20% koopappartementen, in diverse prijsklassen.

De vraag in de huursector is 20% van de totale nieuwbouwbehoefte: 10% eengezins, 10% appartementen. De huurvraag betreft vooral het middeldure sociale huur. Landelijk gezien is er per saldo weinig behoefte aan vrije sector huur. Vrije sector huur (waaronder 'midden huur' €720 tot €1.000 per maand) is een marktsegment in groot stedelijke regio's.

03

**Verschuift
woningvraag naar
stedelijke
woonmilieus?**

3.1 Misverstand 2: Er is vooral woningvraag naar stedelijke woonmilieus

'Jongeren trekken naar de steden voor opleiding, werk en huishoudensvorming. De alleenstaanden en stellen hebben een stedelijke woonvoorkeur. Ook gezinnen kiezen meer voor stedelijk wonen. En ouderen in de steden willen wonen bij voorzieningen. De woningbouwopgave concentreert zich dus in stedelijk gebied in stedelijke woonmilieus met (veel) appartementen.' Dat is een veel gehoorde analyse voor de woningbouwopgave.

Tegelijk is dit ook meer en meer de filosofie in het beleid geworden van veel provincies en stedelijke gemeenten. Triomf voor stedelijke woonmilieus! Naar andere woonmilieus met eengezinswoningen, zoals landelijk dorpse milieus, is weinig vraag meer, althans dat is de gedachte. De woningbouwopgave is dan vooral een stedelijke bouwopgave. Extra uitleglocaties zijn niet meer nodig. Echter let wel, ook deze stelling blijkt niet te kloppen.

Misverstand 2: De vraag is er vooral in de steden, voor jong en oud en ook voor gezinnen

"De stad is in trek, niet alleen onder jongeren, op zoek naar een opleiding, naar werk en naar een partner, maar ook onder gezinnen. Na decennia van vertrekoverschotten door suburbanisatie groeien de steden weer ... In de jaren 1990 kantelde dat beeld. Na een lange periode van binnenlandse vertrekoverschotten door suburbanisatie en zelfs 'stedelijke vlucht' wonnen de steden weer aan aantrekkingskracht. De stad trekt met name jongeren aan, wat mede komt doordat steeds meer jongeren zijn gaan studeren. Ook is er sprake van een toenemend aantal en een licht toenemend aandeel gezinnen in de stad. Vooral onder hoger opgeleide gezinnen met een bovenmodaal inkomen (de middenklasse gezinnen), geniet de stad een toenemende populariteit ... Boterman schrijft deze ontwikkeling deels toe aan de bouw van eengezinswoningen in de steden ... Maar volgens hem is bovenal de vraag naar stedelijke woonmilieus onder deze huishoudens veranderd, onder meer als gevolg van de toename van het aantal tweeverdieners. De samenklontering van voorzieningen en werkgelegenheid in steden maakt het gemakkelijker om – wonend in de stad – de zorg voor kinderen en twee carrières te combineren."²²

3.2 Veel vraag naar laagbouwmilieus in stad en land

‘Stedelijke’ gezinnen vooral als er ‘stadshuizen’ beschikbaar zijn

Van Dam en Groot hebben de ‘magneetwerking’ van steden voor gezinnen nader uitgezocht. De aantrekkingskracht van de grote steden op jonge huishoudens is sinds de jaren 1980 toegenomen, vanwege het volgen van hogere opleidingen en de aanwezigheid van banen en stedelijke voorzieningen. Een deel van die hoger opgeleide jongeren is na enige jaren in de stad in de gezinsvormende fase terecht gekomen en in de stad gebleven. Die jonge ‘stedelijke’ gezinnen zijn voor de stad behouden door de bouw van eengezinswoningen in de stad, de Vinex-wijken in en vooral aan de stad in de jaren 1995-2010.²³

“De mate waarin ‘potentiële’ gezinnen met stedelijke milieuvoorkeur in de steden blijven wonen, hangt af van de mogelijkheden die de stedelijke woningmarkt hen biedt, met name het aanbod van eengezinswoningen.”²⁴

Deze mogelijkheden zijn de afgelopen paar jaar afgenomen bij een oplopend woningtekort en met de bouw van vooral appartementen. Gecombineerd met sterk gestegen woningprijzen heeft dit, net als vóór de Vinex-periode, weer tot een toegenomen (aanbod ‘gedwongen’) vertrek van gezinnen uit de stad geleid. Het binnenlands migratiesaldo van drie van de vier grote steden is in 2018 weer negatief, vooral in Amsterdam. De groei van de grote steden komt vooral door buitenlandse migratie. Natuurlijke aanwas draagt er ook aan bij, maar in mindere mate. De omliggende gemeenten van de grote steden groeiden mede dankzij migratie van gezinnen uit de steden.²⁵

Doorstromers wensen vooral eengezinswoningen, zowel in en nóg meer buiten de stedelijke milieus

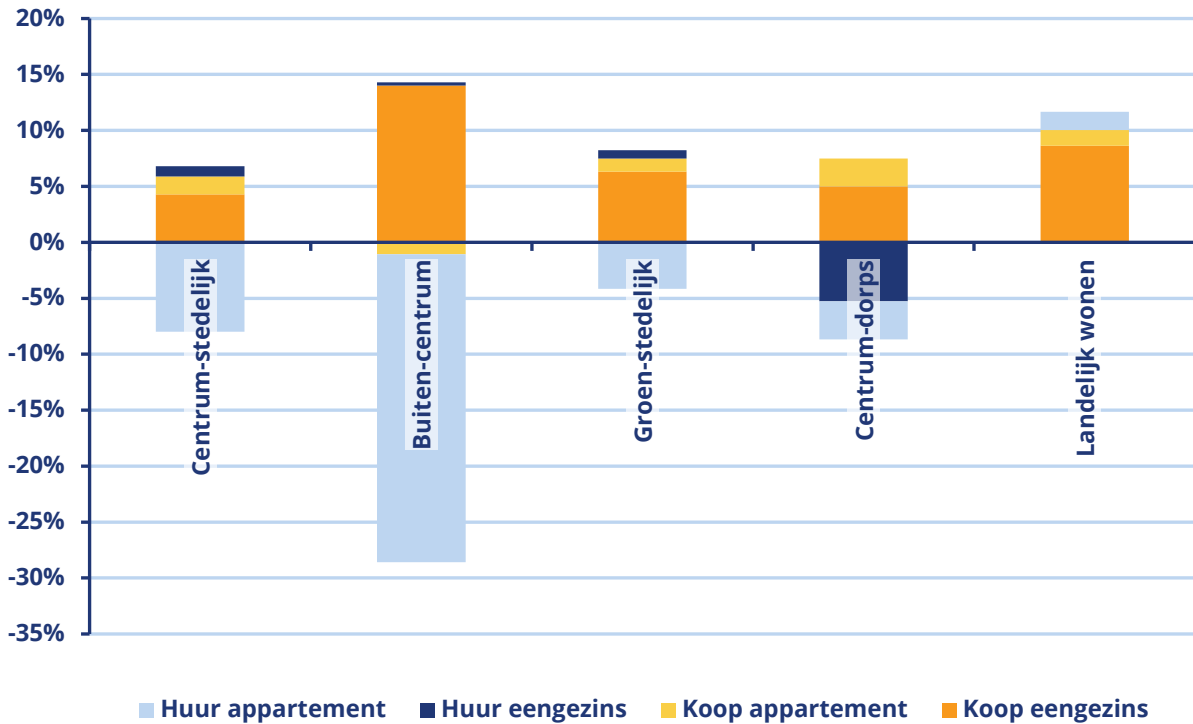
Gezinnen met een stedelijke leefstijl zijn vooral in de steden te houden als zij daar een eengezinswoning kunnen vinden. Dat komt ook uit het recente WoON 2018 naar voren. De woningvraag van doorstromers (vooral gezinnen) ook in stedelijke woonmilieus is voor een groot deel gericht op eengezinswoningen, vooral in de koopsector (figuur 3).

In centrum stedelijke milieus is daarnaast ook zeker sprake van een nieuwbouwbehoefte aan koopappartementen, bij een potentieel overschot aan huurappartementen. In de stedelijke buiten-centrummilieus (stedelijk woonwijken buiten het centrum gebouwd tot circa 1990, de grens met de groen stedelijke, Vinex-wijken aan de rand van de stad) hebben doorstromers eigenlijk alleen maar behoefte aan eengezinswoningen.

Een deel van de doorstromers wil wonen in stedelijke milieus, vooral als de gevraagde eengezinswoningen worden aangeboden. Niettemin is er bij de doorstromers per saldo een wens minder in stedelijke milieus te wonen en meer in het groen stedelijk milieu (van Vinex-wijken aan de rand van de stad) en vooral in het landelijk woonmilieu.

Figuur 3

Woningvraag van beslist verhuisgeneigde doorstromers naar woonmilieu, woningtype en eigendomsvorm in Nederland, 2018 (totaal 100%= 582.600 huishoudens)



Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht NVB. Woningbehoefte = vraag minus aanbod in de voorraad dat vrij komt als beslist verhuisgeneigden hun gewenste woning kunnen vinden.

Doorstromers laten vooral huurappartementen in stedelijke milieus achter (voor starters, zie verderop). Ze willen vooral de huurappartementen in stedelijke buiten-centrum milieus verlaten als de gewenste woning in het gewenste milieu wordt gevonden, waaronder eengezinswoningen (zoals stadswoningen in stedelijke dichtheid) in het stedelijk buiten-centrum milieu.

Ouderen onder de doorstromers wensen woningen in stedelijke en landelijk dorps woonmilieus

De meeste ouderen willen niet verhuizen. Als 65-plus huishoudens al willen doorstromen, blijven ze volgens WoON 2018 in 80% van de gevallen hun huidige type woonmilieu trouw. Vaak is dat de eigen woonbuurt. De meeste verhuisgeneigde oudere huishoudens wonen in stedelijk buiten-centrum en dorps woonmilieus (tabel 2).

Tabel 2**Huidig en gewenst woonmilieu door verhuisgeneigde 65-plus huishoudens in Nederland in 2018**

	Centrum stedelijk	Buiten centrum	Groen stedelijk	Dorps	Landelijk wonen	Totaal
Huidig	5%	35%	13%	35%	12%	100%
Gewenst	8%	31%	12%	36%	13%	100%
Vershil	+3%	-4%	-1%	+1%	+1%	-

Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht NVB

Als de groep verhuisgeneigde ouderen zijn passende woning in de gewenste woonmilieus vindt, zijn er per saldo maar beperkte verschuivingen tussen de woonmilieus van ouderen. Het stedelijke centrum milieu krijgt er dan ouderen bij; het stedelijk buiten-centrum milieu en het groen stedelijke milieu minder.

Per saldo is er (ook vergeleken met alle doorstomers, figuur 3) een kleine trek van ouderen van de stedelijke milieus naar de landelijke en dorps milieus. Waarschijnlijk zijn dit oudere stellen die in de pensioenfase kiezen voor een rustig groen woonmilieu. Sommigen spreken van een 'triomf van stedelijke woonmilieus', maar dat geldt in ieder geval niet voor ouderen. Verhuisgeneigde ouderen willen namelijk echt niet allemaal in een stedelijk appartement wonen: bijna 50% kiest voor een landelijk en dorps woonmilieu en nog eens 12% voor een groen stedelijk milieu.

Starters wensen appartementen in stedelijke milieus, maar ook landelijk dorps wonen

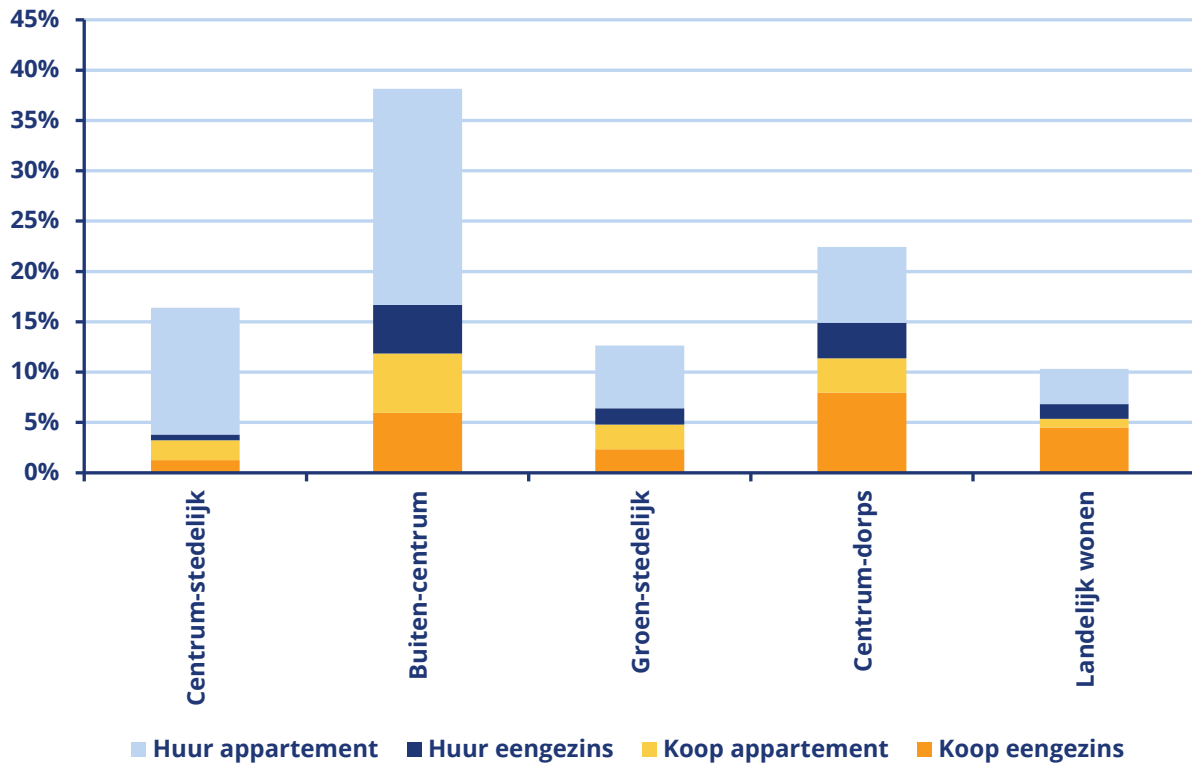
De grotere steden fungeren vooral als 'roltrap' voor jongeren en buitenlandse vestigers (waaronder expats en statushouders). De stad biedt kansen voor opleiding en werk om zo een loopbaan aan te vangen.²⁶ Starters zijn meer een uitgesproken doelgroep voor stedelijke (huur)appartementen.

De vraag van starters naar woonmilieu (figuur 4) is, volgens het WoON 2018, voor 55% gericht op stedelijke milieus: centrum stedelijke (16%) en stedelijke buitencentrum milieus (38%), waarin vooral huurappartementen worden gezocht (respectievelijk 77% en 56%). Als de doorstromers hun gewenste woningen kunnen vinden, maken zij juist veel huurappartementen voor starters in de stad vrij (zie figuur 3 hierboven). De doorstromers (582.600 huishoudens) zijn daarbij een grotere groep dan de starters (307.700 huishoudens). In de crisis rond 2013 was dat heel anders.

Opvallend is dat de vraag van starters buiten stedelijke woonmilieus toch aanzienlijk is. Ruim 30% van de starters wil dorps of landelijk wonen, met relatief veel vraag naar eengezinswoningen (dorps 51% eengezins waaronder 36% koop; landelijk 58% eengezins, waaronder 44% koop).

Figuur 4

Woningvraag van starters naar woonmilieu, woningtype en eigendomsvorm in Nederland, 2018 (totaal 100% =307.700 huishoudens)



Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht NVB

Per saldo vooral behoefte aan eengezinswoningen in stedelijke en groene woonmilieus

De nieuwbouwvraag van álle (beslist) verhuisgeneigden (doorstromers en starters) in ons land behelst als het om het woningtype gaat circa 70% grondgebonden woningen. De rij- en hoekwoningen zijn, mede gezien de hogere prijzen van (half) vrijstaande woningen, nog steeds het populairst. De voorkeur voor laagbouw komt ook tot uitdrukking in de gewenste woonmilieus (figuur 5).

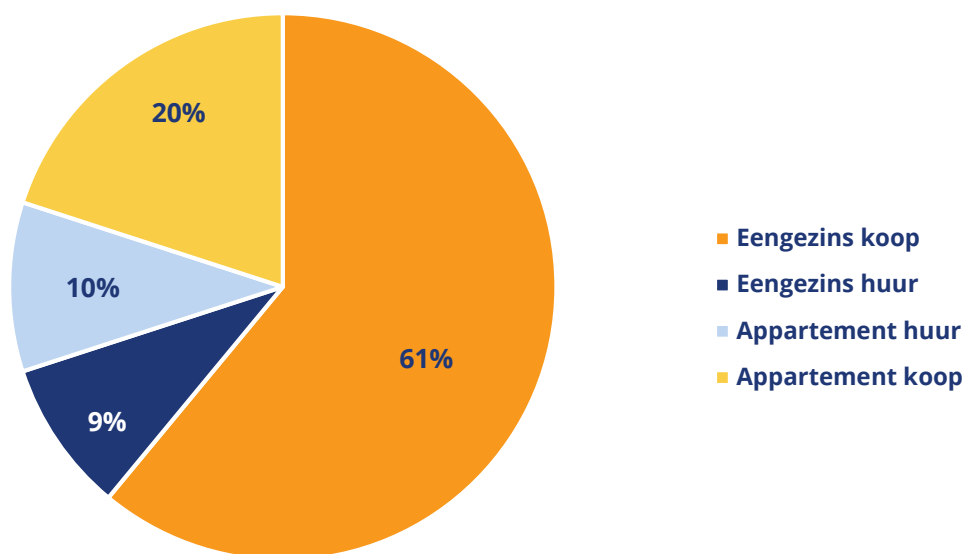
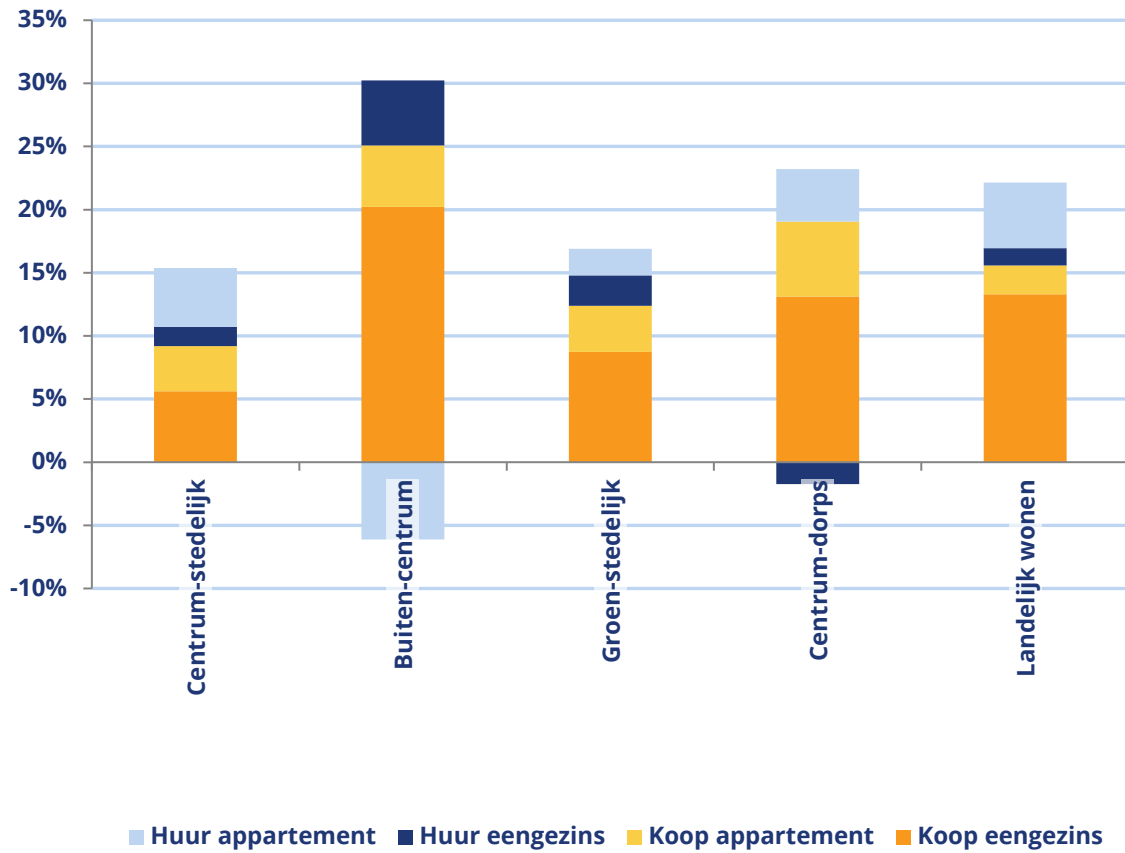
De actuele nieuwbouwvraag naar woonmilieu (saldo van vraag en aanbod in de voorraad)²⁷ bestaat voor ruim 60% uit nieuwe woningen in groene woonwijken aan de rand van de stad (groen-stedelijk, 'Vinex-uitleg'), in een dorps setting en in een landelijke omgeving. Landelijk en dorps wonen (elk 22% van de woningbehoefte) zijn populairder dan centrum stedelijk wonen (15% van de vraag). De vraag naar het groen-stedelijke milieu (17%) is iets groter dan de centrum-stedelijke woonvraag (15%).²⁸ Het beeld voor de verwachte woningbehoefte naar woonmilieu tot 2030 wijst in dezelfde richting (zie figuur 6).

De nieuwbouwvraag naar stedelijk wonen betreft naast centrum wonen (15%) vooral woningen in stedelijke buiten-centrum milieus (24%). Opvallend daarbij is dat de vraag in het centrum-stedelijk milieu voor ongeveer de helft eengezins stadshuizen betreft. In het stedelijk buitencentrum is er zelfs per saldo vrijwel alleen vraag naar eengezinshuizen (vooral koop). In buiten-centrum milieus is een potentieel overschot aan huurappartementen, dat ongeveer even groot is als de vraag naar koopappartementen. Dat geeft ruimte voor verkoop van huurappartementen in dit stedelijk milieutype.

In de drie groene woonmilieus is er een meer gedifferentieerde nieuwbouwvraag, ook naar appartementen, maar met een groot accent op eengezins (koop)woningen.

Figuur 5

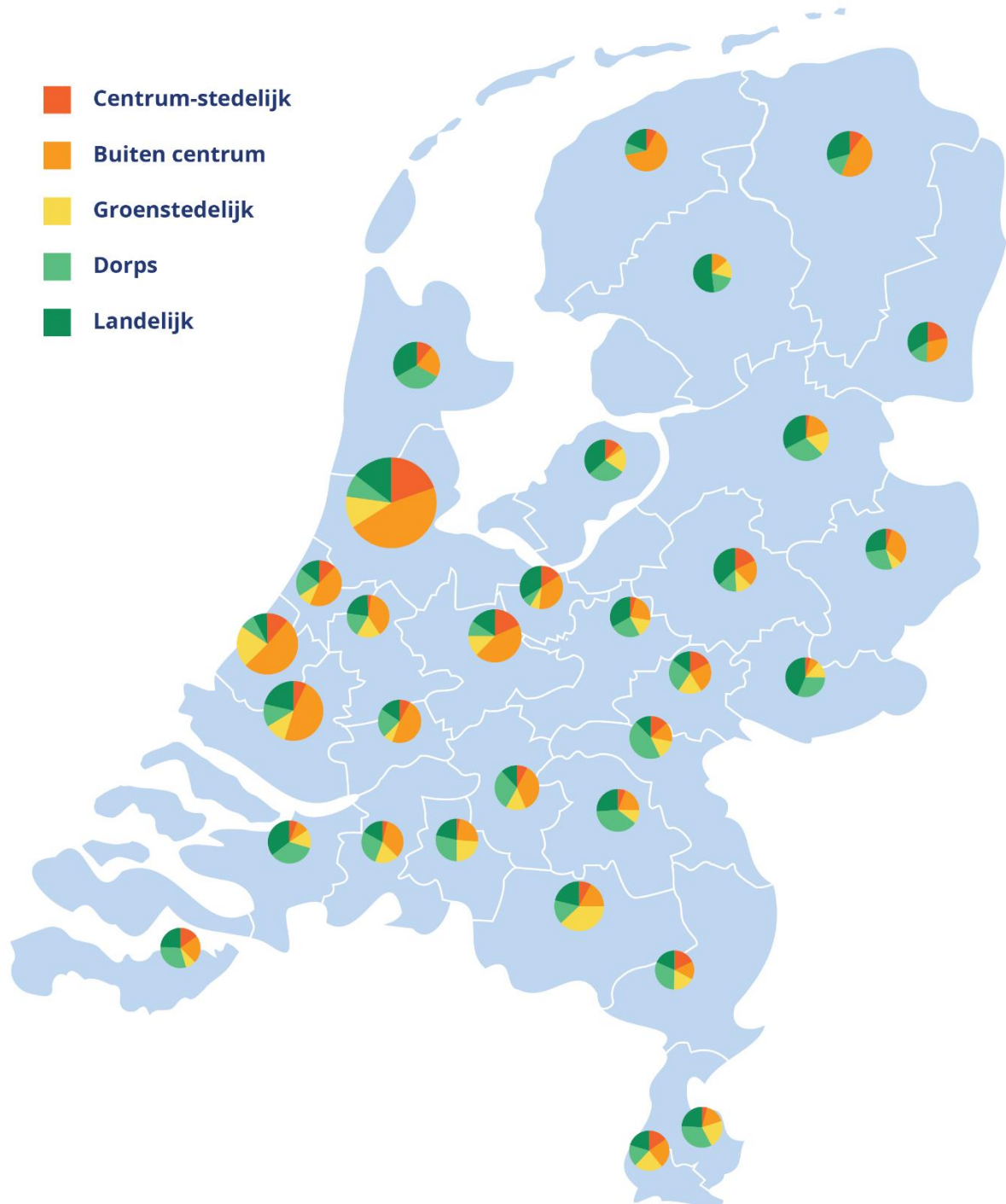
Nieuwbouwvraag naar woonmilieu, woningtype en eigendomsvorm in Nederland in 2018 op basis van de woonwensen van alle beslist verhuiscandidate huishoudens (307.700 huishoudens)



Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht NVB

Figuur 6

Prognose woningbehoefte naar woonmilieu en regio, 2018-2030



Bron: ABF, 2018

3.3 Conclusie: Bouw gevarieerd naar woonmilieu, wel 60% groene woonmilieus

De tweede misvatting is de gedachte dat alle huishoudentypen, zelfs gezinnen, in stedelijke woonmilieus willen wonen.

Concentratie van woningbouw in stedelijke milieus binnen bestaand stedelijk gebied, wat menigeen voorstaat, staat in werkelijkheid op sterk gespannen voet met de woonwensen van mensen, nu en morgen. Stedelijke woningbouw wordt zeker gevraagd, maar ruim 60% van de totale nieuwbouwvraag betreft woningen in groene woonmilieus aan en buiten de stad bij dorpen en in landelijke woongebieden! Doelgroepen daarvoor zijn vooral een groot deel van de gezinnen maar ook een deel van de ouderen en starters.

Daarbij komt dat binnen de stedelijke woningmilieus een groot deel van de vraag eengezinswoningen betreft! Stedelijk wonen met alleen appartementen staat haaks op een groot deel van de stedelijke woningbehoefte, vooral van de groep op de stad georiënteerde gezinnen. Bij bouw van stedelijke eengezins (koop) woningen, die vooral gevraagd worden door doorstromers, komen veel huurappartementen vrij, die juist door stedelijke starters worden gezocht. Doorstromers (583.000 huishoudens) zijn getalsmatig van groter gewicht dan starters (307.000).

Een deel van de starters (ruim 30%) zoekt overigens eengezinswoningen en appartementen in dorps- en landelijke woonmilieus.

Voor duurzame woningbouw tot 2030 volgens de wensen van mensen 'nu en morgen' is de bouwopgave landelijk getalsmatig samengevat: 70% eengezinswoningen, 60% in groene woonmilieus, ruim 70% tot 80% in de koopsector. Voor regio's, gemeenten en locaties is natuurlijk maatwerk in programmering nodig (met variatie en innovatie bij eengezinswoningen en appartementen), maar deze differentiatie is daarvoor een richtsnoer en een toetsingskader.

Dit profiel van de woningbehoefte volgens de woonwensen vormt belangrijk feitenmateriaal voor de weerlegging van de derde stelling dat de woningbouwopgave tot 2030 grotendeels in bestaand bebouwd gebied, binnen de stedelijke contouren kan worden opgevangen.

04

**Past bouwopgave
binnen bestaand
stedelijk gebied?**

4.1 Misverstand 3: De woningbouwopgave past binnen bestaand stedelijk gebied

De stelling van vele provincies en stedelijke gemeenten is dat de woningbouwopgave tot 2030 grotendeels in bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen.²⁹ De woningbehoefte is grotendeels afkomstig van alleenstaande ouderen, en ook jongeren, expats, buitenlandse studenten enz. en die zoeken vooral appartementen in stedelijke setting. Voor veel provincies en gemeenten is dit de beleidsfilosofie voor de huidige en toekomstige woningbouwopgave geworden.

Misverstand 3:

De woningbouwopgave past grotendeels binnen bestaand stedelijk gebied

Veel ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten geven aan dat de woningbehoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen. De vraag is daarbij vooral gericht op appartementen (zie misverstand 1). Met veel gestapelde bouw en zo nodig hoogbouw binnen bestaand stedelijk gebied is in die vraag te voorzien. Nieuwe uitleglocaties in het landelijke buitengebied, vooral voor de bouw van eengezinswoningen, zijn dan niet meer nodig. Als dat wel gebeurt, betekent dat op termijn het risico van bouwen voor de leegstand.³⁰

De woningbouwopgave volgens de wensen van de mensen nu en in de toekomst staat om verschillende redenen echter op gespannen voet met het binnenstedelijk bouwbeleid met veel appartementen. Namelijk omdat:

- a) De kwantitatieve woningbehoefte steeds groter is dan de planning van woningbouwlocaties.
- b) De locatieplanning met de Ladder voor duurzame verstedelijking (rijksbeleid voor lagere overheden) gericht is op 100% harde plannen voor de eenmaal vastgesteld behoefte, zonder dat rekening wordt gehouden met planuitval en planvertraging bij harde plannen.
- c) De kwalitatieve behoefte vraagt om meer locaties voor groene woonmilieus, en laagbouw in stedelijke milieus, terwijl de 'krappe' locatieplanning gericht is op stedelijke woonmilieus in hoge dichtheden met veel appartementen.

4.2 Tekort aan bouwlocatiecapaciteit, ook voor kwalitatieve behoefte

a. Steeds hogere bevolkings- en huishoudensprognoses bij achterblijvende plancapaciteit

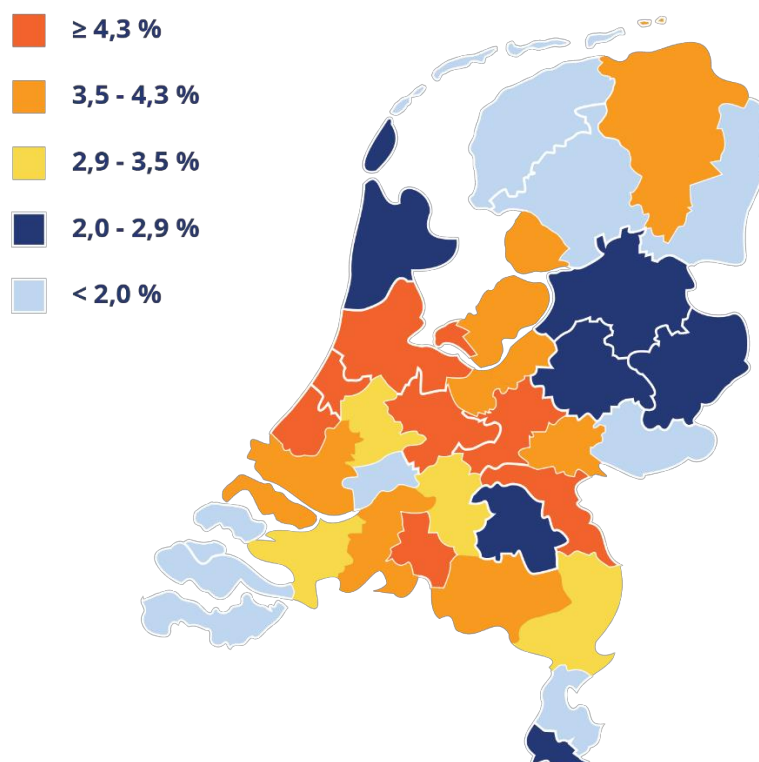
De Nederlandse woningmarkt heeft zich na de crisisperiode van 2008-2013 hersteld. Zo sterk dat het woningtekort - 'normaal' 2% - is toegenomen tot 3,8% van de woningvoorraad, een tekort van maar liefst 294.000 huizen.³¹ ABF becijferde in 2017 met dezelfde methode nog een tekort van 242.500 woningen, 3,2% van de voorraad.

De woningmarkt is dus in de meeste regio's gespannen tot zeer gespannen. In de regio's Amsterdam, Utrecht en Nijmegen, bijvoorbeeld, wordt het tekort inmiddels al op zo'n 6% van de woningvoorraad becijferd (figuur 7). Deze tekorten zorgen voor prijsstijgingen van koopwoningen en vrije sector huurwoningen. Daarbij raakt de relatie tussen prijs en kwaliteit van het woningaanbod steeds meer uit het zicht. Het fenomeen 'huisjesmelkers' is weer opgekomen en zelfs een actueel beleidsonderwerp. Binnen de grote 'schaarsteregio's is de druk op centrale steden het grootst, maar deze waaiert uit naar gemeenten in de regio of zelfs daarbuiten.³²

Echter, de woningschaarste zal alleen maar groter worden, aangezien de woningbouwplanning voortdurend achter de feiten aanloopt. De ruimtelijke visies van provincies hebben een geldigheidsduur van al gauw 10 jaar. Benodigde woningbouwaantallen worden wel periodiek aan een herijking onderworpen, maar dan moeten gemeenten vervolgens voor die hogere aantallen nog de benodigde locaties zoeken en in harde bestemmingsplannen omzetten, een en ander na regionale afstemming. Ondertussen is de behoefte dan al weer groter geworden en het actuele woningtekort verder opgelopen.

Figuur 7

Woningtekort naar woningmarktregio, in %, 2020



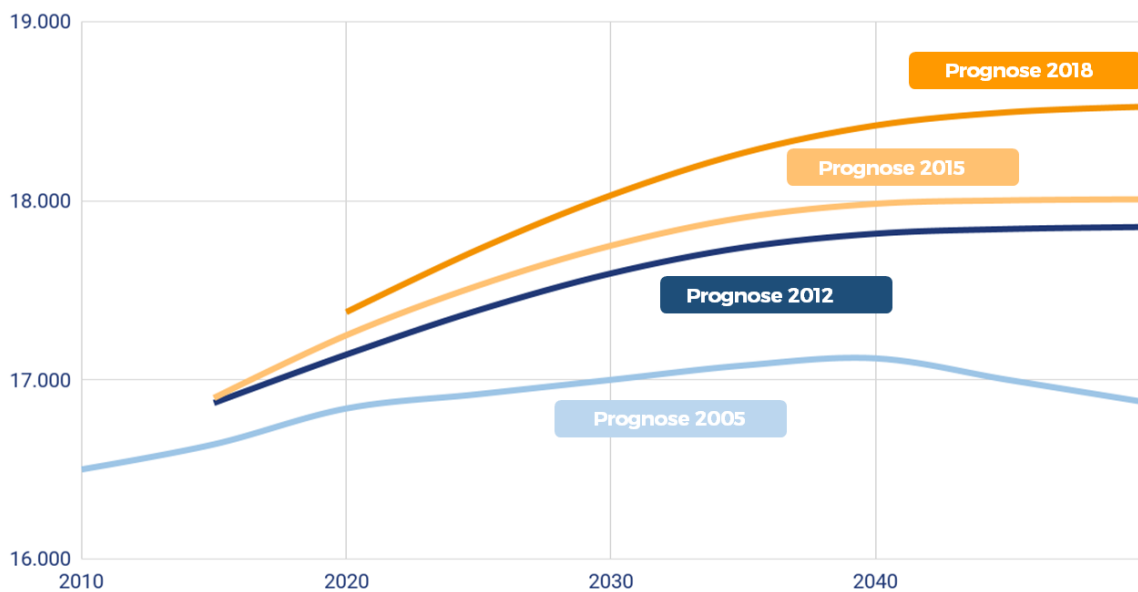
Woningmarktregio	Woningtekort	Woningmarktregio	Woningtekort
Nijmegen	6,4%	Roosendaal	3,0%
Utrecht	6,3%	Venlo	2,9%
Amsterdam	5,9%	Apeldoorn	2,8%
Den Haag	5,6%	Maastricht	2,7%
Leiden	4,5%	Alkmaar	2,6%
Ede	4,3%	Oss	2,6%
Tilburg	4,3%	Enschede	2,2%
Lelystad	4,1%	Zwolle	2,0%
Rotterdam	4,0%	Dordrecht	1,9%
Breda	3,7%	Leeuwarden	1,5%
Arnhem	3,6%	Heerenveen	1,5%
Groningen	3,5%	Doetinchem	1,5%
Eindhoven	3,5%	Emmen	1,1%
Amersfoort	3,5%	Sittard	0,5%
Gouda	3,4%	Middelburg	0,0%
's-Hertogenbosch	3,2%		

Die nieuwe demografische werkelijkheid resulteert in steeds hogere aantallen (figuur 8). Dat geldt ook voor het aantal huishoudens. Prognoses zijn mede gebaseerd op ontwikkelingen in voorgaande jaren, zoals de migratiestromen. En die migratiefeiten blijken telkens te worden ingehaald door de werkelijkheid.³³ De meest recente CBS-prognose geeft tot 2060 een aanhoudende groei van de bevolking aan, en dat bij een aanname van een terugloop van het buitenlands migratiesaldo na 2030 tot circa 26.000 per jaar. Bij realisatie van de opgave van 1 miljoen woningen tot 2030 wordt er niet gebouwd voor de leegstand.

De realisatie van de woningbouwopgave in aantallen (los van dichtheden en woningtype en woonmilieus) past ook niet allemaal in bestaand stedelijk gebied. Het PBL heeft in 2016 onderzocht dat een deel van de totale woningbehoefte binnen de bestaande stedelijke contouren kan worden opgevangen door de transformatie van on(der)benutte terreinen en bestaand ander vastgoed.³⁴ Maar zelfs in een laag groeiscenario moet al een deel van de woningbehoefte op nieuwe uitbreidingslocaties worden opgevangen. Brinkgroep komt in 2017 ook tot zo'n conclusie, maar stelt dat meer uitleglocaties nodig zijn dan het PBL berekende. Herontwikkeling binnen stedelijk gebied kent beperkingen en ook uitvoeringsproblemen die voor extra planuitval en vertraging zorgen.³⁵

Figuur 8

Vier CBS-prognoses van de verwachte bevolkingsomvang tot 2060



Bron: CBS, bewerking NVB

b. Planuitval en planvertraging

Om planuitval en vertraging voor realisatie van de bouwopgave tijdig op te vangen is een reserve aan harde bestemmingsplancapaciteit nodig. In het huidige planningsbeleid bij hogere overheden wordt daar niet of onvoldoende van uitgegaan. Volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking mogen harde plannen alleen worden ontwikkeld als die passen binnen de (regionale) woningbehoefte. Deze regulering tot 100% van de behoefte betekent haast automatisch een structureel tekort aan harde plannen. Voor de bouwopgave in de periode 2019-2024 is er nog slechts 71% harde plancapaciteit beschikbaar, vooral in stedelijke regio's met een grote behoefte (zie tabel 3).³⁶

Tabel 3

Verhouding (harde) netto plancapaciteit en toename woningbehoefte (exclusief inloop woningtekort) naar woningmarktgebieden in Nederland, 2019-2024

Functioneel woningmarktgebied	toename woningbehoefte	totale capaciteit	t.o.v. toename woningbehoefte	harde capaciteit	t.o.v. toename woningbehoefte
Groningen	12.900	18.100	140%	7.700	60%
Leeuwarden	3.700	6.200	168%	nb	
Heerenveen	3.900	4.100	105%	nb	
Emmen	1.100	1.500	136%	nb	
Zwolle	9.800	10.900	111%	8.800	90%
Enschede	5.600	7.800	139%	7.200	129%
Lelystad	7.800	11.300	145%	nb	
Apeldoorn	7.400	11.600	157%	7.300	99%
Doetichem	2.900	4.100	141%	3.400	117%
Arnhem	7.000	10.700	153%	7.000	100%
Nijmegen	10.200	11.800	116%	6.200	61%
Ede	9.500	15.100	159%	10.000	105%
Amersfoort	8.700	16.800	193%	5.300	61%
Utrecht	30.400	49.500	163%	nb	
Alkmaar	12.400	21.900	177%	11.100	90%
Amsterdam ²	75.600	115.900	153%	58.200	77%
Gouda	9.400	15.300	163%	7.000	74%
Leiden	12.400	25.300	204%	9.000	73%
Den Haag	34.200	52.700	154%	28.700	84%
Rotterdam	32.600	52.200	160%	21.200	65%
Dordrecht	6.200	12.000	194%	5.500	89%
Middelburg	3.200	6.100	191%	4.500	141%
Roosendaal	4.400	5.400	123%	3.700	84%
Breda	8.000	8.900	111%	5.700	71%
Tilburg	8.700	10.100	116%	6.400	74%
's-Hertogenbosch	7.800	12.900	165%	6.500	83%
Oss	6.800	9.200	135%	5.600	82%
Eindhoven	16.600	24.700	149%	17.400	105%
Venlo	5.900	8.400	142%	1.800	31%
Sittard	-1.100	3.100		1.200	
Maastricht	0	2.800		1.000	
Nederland	364.000	566.400	155%	257.400	

1. De provinciale inventarisaties verschillen qua definities en zijn soms niet compleet.
2. Voor het aantal harde plannen in Almere is de plancapaciteitsmonitor van de MRA gebruikt

Bron: ABF, 2019

Tijdens de uitvoering van Vinex 1995-2005 werd in de praktijk duidelijk dat om een gewenste bouwopgave te kunnen realiseren, ten minste 130% harde plancapaciteit nodig was om 100% van de opgave te kunnen realiseren. Bij de decentralisatie van het rijks planningsbeleid (Nota Ruimte) is de Ladder voor duurzame verstedelijking ingevoerd. Daarbij is de Vinex-les voor realisatie van de woningbouwopgave niet in het Ladderinstrument opgenomen. Provincies hebben regie over dit instrument en staan overcapaciteit aan harde plannen in verband met planvertraging en uitval niet toe, hoewel recent wel beleidsaanpassing plaatsvindt (Overijssel en Zuid-Holland).

Van de totale plancapaciteit in 2019 ligt circa 70% binnenstedelijk, in sommige stedelijke regio's nog wel meer.³⁷ Vooral binnenstedelijk zijn er meer risico's van planuitval en planvertraging (hoge kosten, bezwaren

van omwonenden enz.). Bij veel binnenstedelijke bouw is het de vraag of 30% extra harde plancapaciteit toereikend is om de gestelde opgave te halen. De gemeente Rotterdam hanteert recent voor realisatie van zijn bouwopgave een plancapaciteit van bijna 140%.³⁸ In Amsterdam is er in 2018 circa 50% 'planfalen' en daar zou dus in totaal 200% harde plancapaciteit nodig zijn geweest om 100% te halen. Amsterdam heeft voor komende jaren echter een zeker planoptimisme met het streven naar slechts 125% harde plancapaciteit.³⁹

Om tot de benodigde 130% harde plancapaciteit te komen, zijn er op zich genoeg zachte plannen voorhanden. Voor 2019 t/m 2024 is er voor de behoefte 155% harde en zachte plancapaciteit. Voor de periode 2025-2030 moeten er ook nieuwe zachte plannen worden gezocht. Bij een hogere bouwopgave dan nu gesteld in het beleid wordt de locatieproblematiek vanzelfsprekend groter.

Diverse organisaties, zoals Aedes, NVB en VNO-NCW geven aan dat er momenteel een tekort is aan woningbouwlocaties. Dit betreft voor sociale huurwoningen ook locaties in groene en dorpse woonmilieus. NVB constateert ook een teruglopend aanbod van nieuwbouw van eengezins koopwoningen met als gevolg een toegenomen marktspanning in dit marktsegment met grote vraag.⁴⁰

Vinex-bouwopgave gehaald door meer uitleglocaties en bouwen buiten stadsregio's

De Vinex-bouwopgave in 1995-2005 met 65.000 woningen per jaar voor uitbreiding van de woningvoorraad (iets meer dan de huidige 'netto' opgave), is na opstartproblemen wel gehaald, zelfs met 5% (30.000 woningen) meer dan de totale opgave van 650.400 woningtoevoegingen.⁴¹

De productie in stadsregio's kwam op stoom, mede door 70% bouw in de zogenaamde grote Vinex-uitleggebieden met veel eengezinswoningen in groen stedelijke woonmilieus, waar bij eenmaal harde plancapaciteit snel en veel kon worden gebouwd. De binnenstedelijke opgave was 33%. Dat bleek al een moeilijker doel: 27% werd het feitelijk (grotere stedelijke regio's 24%)¹, waarbij ook een deel uit eengezinswoningen in stedelijke milieus bestond (ook in de G4). De woningbouw taken voor stedelijke regio's zijn voor 91% gerealiseerd; de grotere stedelijke gebieden haalden 87%. De nationale opgave van Vinex werd 'gered' door gemeenten buiten de stadsregio's, die bouwden 73.000 woningen meer (+37%) dan hun indicatieve opgave van 190.000 woningtoevoegingen. Provincies voerden voor die gemeenten geen straf restrictief beleid, maar boden bouw mogelijkheden voor de hogere woningvraag. Van de grotere stadsregio's heeft Haaglanden als enige zijn opgave wel voor 101% gehaald. Voor realisatie van de opgave werd de prioriteit bij de grote Vinex-uitleglocaties gelegd. Op die locaties was sneller te bouwen dan op veelheid aan complexe binnenstedelijke locaties. Deze opgaven vergde veel inzet van alle betrokken partijen. Het rijk had regie, gemeenten in regionaal verband ondersteund door provincies, corporaties en ontwikkelaars en bouwers. Het was een integrale verstedelijkingsopgave. Het rijk zorgde ook voor tijdige ontsluiting van de grote Vinex-uitleglocaties (ook per OV) en bood financiële steun voor grondexploitaties. Belangrijk leermoment bij uitvoering van de Vinex-opgave is in de locatieplanning rekening houden met planuitval en planvertraging. Om tijdig het gewenste woningaantal 100% te realiseren is circa 130% plancapaciteit nodig. Dit is richtlijn van het rijk geweest in regionale Woningbouwafspraken 2005-2010.⁴³ Van hoge prijsstijgingen was in de beginjaren van Vinex-periode ook sprake. Met de eenmaal opgang gekomen grote productie op uitleglocaties (70% uitleg) na het jaar 2000 namen de prijsstijgingen in de meeste regio's af tot een meer gebruikelijk niveau van 4% per jaar, in plaats van 10% tot 20% per jaar.

c. Teveel plannen met appartementen in binnenstedelijke woonmilieus

Bij het maken van nieuwe harde plannen moet bovendien meer rekening worden gehouden met de woningbehoefte naar woningtype (meer eengezinswoningen) en woonmilieu (meer groene woonmilieus), dat wordt duidelijk als we deze kwaliteiten van de plancapaciteit zien.

Tabel 4

Het aandeel appartementen en het aandeel binnenstedelijk in de plannen voor 2018-2024, per provincie en Noord-Holland per regio

Provincie	% in binnen stedelijke plannen	% appartementen
Groningen: stad	55%	67%
Friesland	50%	-
Drenthe: Assen	67%	-
Overijssel	38%	24%
Almere Lelystad	21%	53%
Gelderland	57%	25%
Utrecht*	-	-
Noord-Holland	83%	72%
Zuid-Holland	85%	61%
Zeeland	63%	27%
Noord-Brabant**	64%	-
Limburg	-	15%

	% appartementen 2015-2017	% appartementen in plannen 2018-2024	% binnen stedelijk in plannen 2018-2024
Kop NH	21%	44%	48%
Alkmaar eo	41%	54%	53%
IJmond	43%	63%	86%
Haarlem eo	55%	75%	97%
Zaanstreek	26%	56%	91%
Groot Asd.	76%	80%	88%
Gooi&Vecht	32%	46%	70%
Noord-Holland	61%	72%	83%

Bron: EIB (Noord-Holland ook RIGO)

* Voor Utrecht wordt geconstateerd dat de vrijwel de hele bouwopgave binnenstedelijk wordt opgevangen, met een groot deel appartementen.

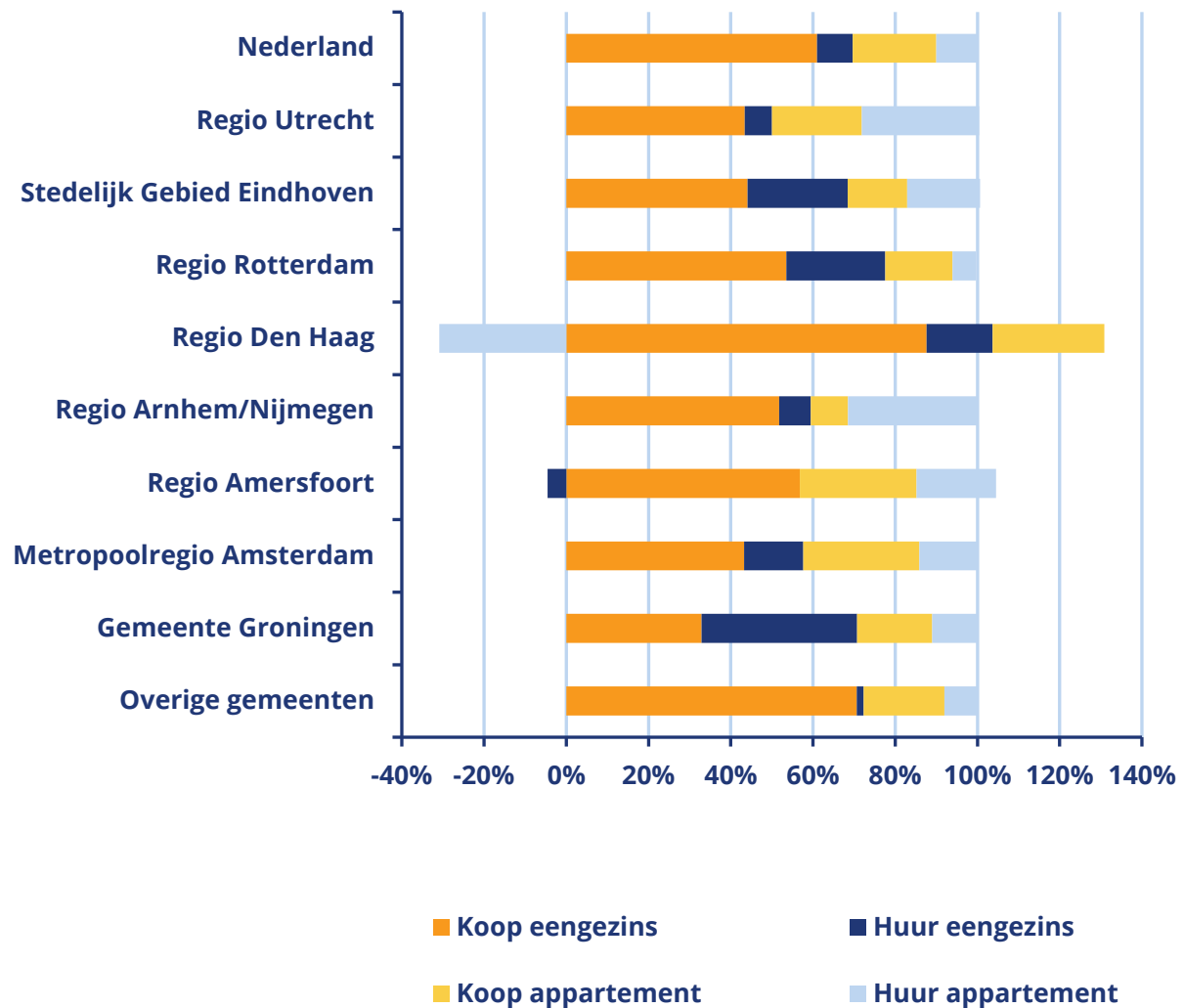
** Voor Noord-Brabant ziet men binnenstedelijke plannen vooral als het plannen van appartementen.

Geconstateerd is al dat circa 70% van de totale plancapaciteit binnenstedelijke locaties betreft. Een flink deel van de capaciteit wordt daarmee samenhangend opgevuld met appartementen. Dat wordt duidelijk uit een actuele inventarisatie van het planaanbod door het EIB.⁴⁴

In de Randstadprovincies en Noord Brabant wordt er 50% tot ruim 70% appartementen gepland voor de periode 2019-2024. Gelderland en Overijssel zijn met circa 25% meer marktconform, als we uitgaan van een landelijke woningbehoefte met circa 30% appartementen. In de meeste grootstedelijke regio's is de vraag naar appartementen relatief wel hoger, maar nog steeds veel minder dan de geplande aantallen appartementen (figuur 9).

Figuur 9

Nieuwbouwvraag naar woningtype en eigendomsvorm op basis van wensen van beslist verhuisgeniegnen in 2018 in Nederland, 'Woondeal' regio's en overig Nederland ⁴⁵

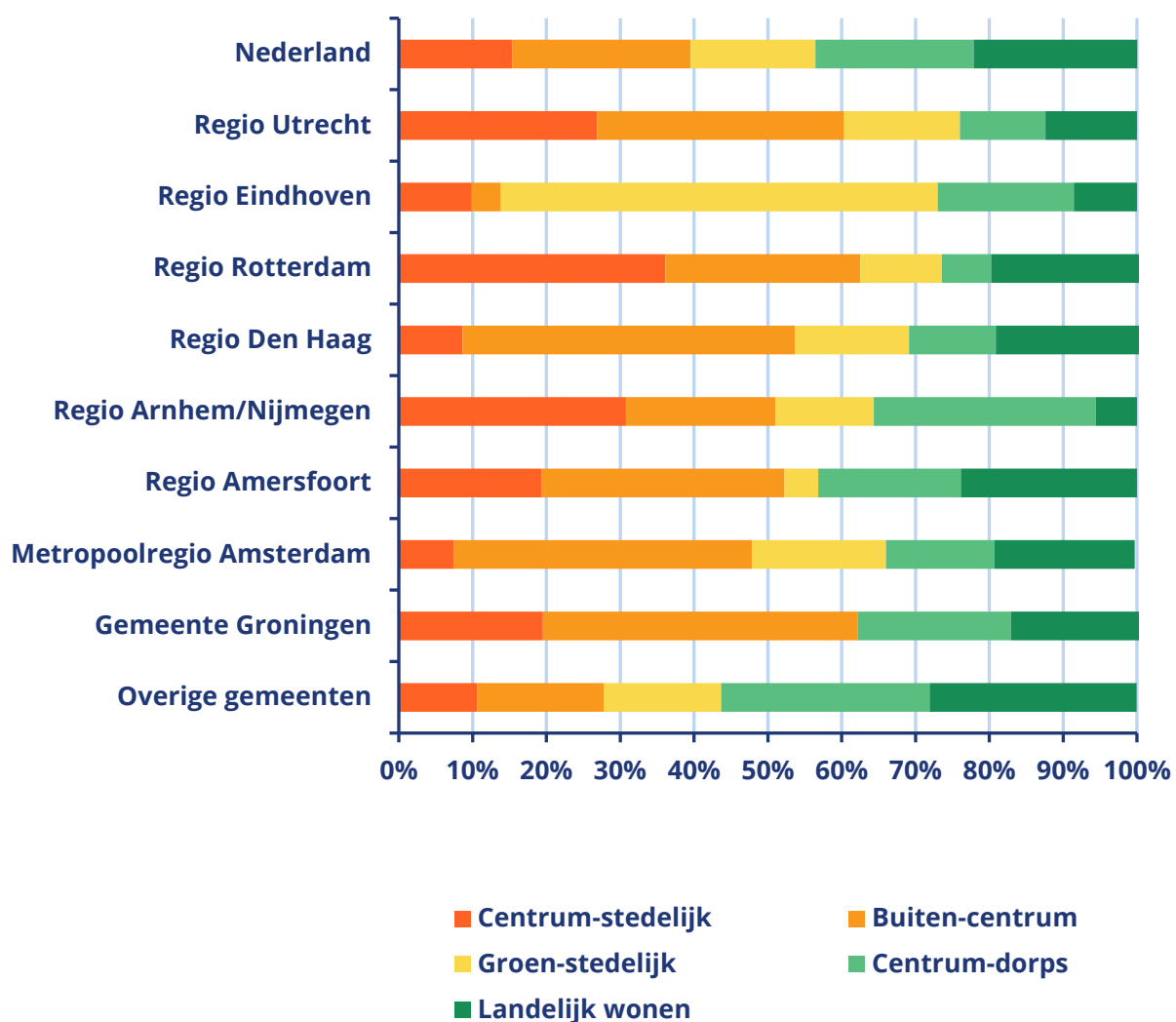


Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht van NVB

Er is in veel grote stedelijke regio's duidelijk sprake van planning van een overaanbod van appartementen, gezien de woonwensen. Daarbij wordt er ook te veel gepland aan stedelijke woonmilieus en te weinig aan groene milieus (zie de behoefte in figuur 10). In centrale steden als Amsterdam (zelfs 96% appartementen), Den Haag en Eindhoven wordt het planaanbod met appartementen nog vergroot met hoogbouw.

Figuur 10

Nieuwbouwvraag naar woonmilieu op basis van wensen van beslist verhuiscandidategen in 2018 in Nederland, 'Woondeal' regio's en overig Nederland



Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht van NVB

Woningschaarste, prijsstijgingen, verdringing, vraaguitval, stagnatie appartementenbouw

Doorgaan met de concentratie van de woningbouwopgave in bestaand stedelijk gebied met veel appartementen heeft ongewenste effecten voor de woningmarkt, ruimtelijke ordening en milieu. De markt voor appartementen met de huidige prijsniveaus is niet zo groot om jaarlijks in deze omvang appartementen af te zetten.

Daarnaast is het de vraag of de bouw in meer aantallen praktisch uit te voeren is, gelet op complexe bouwwijzen (parkeergarages, grote en hoge bouwblokken), hoge kosten verwerving, bodemsanering, moeilijke bouwplaats en constructie, stroeve planprocedures, bezwaren van omwonenden, enz. De druk op de woningmarkt blijft dan hoog, zoals nu met vergelijkbare effecten vooral in gebieden met veel vraag, zoals: hoge woningprijsstijgingen (vooral bij eengezinswoningen), verdringing van middengroepen groepen en starters, druk om kleiner te wonen, jongeren blijven langer thuis wonen, langere wachttijden sociale huur, vraaguitval en stagnerende doorstroming, goedkope- en dure scheefheid, huisjesmelkerij, huurwoningfraude, en grond- en woningspeculatie, vertrek van gezinnen naar buiten de stedelijke regio's. Bij hoge prijsstijgingen is er voor aanbieders (gemeenten en ontwikkelende partijen) weinig prikkel om snel te bouwen (wachten loont). Een groot woningtekort is ook niet aantrekkelijk voor vestiging en uitbreiding van bedrijven.⁴⁶

Andere verstedelijking in groene ruimte en gemiste kansen voor verbetering landelijk gebied

Voor de woningbouw in bestaand stedelijk gebied verdwijnt veel groen en open ruimte in de stad, met impact op leefbaarheid en luchtkwaliteit. Sportvelden, volkstuinen e.d. worden over de rode contour buiten de stad in de wei geplaatst. Bestaande bedrijven- en kantoorlocaties worden voor woningbouw gebruikt, buiten de contour komen wel nieuwe werklocaties, vooral langs snelwegen. Ook mogen er zonnecellenweiden in het buitengebied, maar meer wonen mag er niet! Voor groene recreatiebehoeften moeten stedelingen meer naar buiten de stad en verder weg met meer mobiliteit als gevolg. En er zijn in het buitengebied meer recreatiegebieden nodig, voor dagrecreatie maar ook voor meer verblijfsrecreatie (recreatiewoningen en chalets), waaraan meer behoefte zal ontstaan door compact wonen. Als vorm van betaalbare eengezinswoningen in groene milieus wordt permanent wonen in recreatiewoningen voor meer huishoudens aantrekkelijk. Door weinig woningbouw in groene milieus in landelijk gebied worden kansen gemist om verloederd agrarisch gebied met geen natuur- en milieuwaarde aan te pakken in combinatie met klimaatadaptie maatregelen. Met goede combinatie van rood en groen is een deel van het groen door rood te financieren.⁴⁷ Het overgrote deel van het landelijk gebied blijft overigens open en natuur- en recreatiegebieden worden vanzelfsprekend ontzien. De bouw van 70% van de woningbouwopgave in de wei vergt maximaal 2% van het agrarisch grondoppervlak (bij 30% binnenstedelijke bouw). In de praktijk is dit minder dan 2%, omdat een deel van de uitlegplannen al in uitvoering is.

4.3 Conclusie: 60% plannen voor groene woonmilieus buiten bestaand stedelijk gebied

Het derde mistverstand over de woningmarkt is, zoals hierboven al aangegeven, dat de woningbouwopgave grotendeels binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Er zijn oplopende woningtekorten en er is een steeds maar toenemende kwantitatieve woningbehoefte. Zelfs bij realisatie van de gestelde bouwopgave wordt er in 2030 nog een flink woningtekort verwacht. Ook voor de periode 2030-2060 wordt in recentere prognoses nog een aanzienlijke woningbehoefte geraamd. Met realisatie van de bouwopgave tot 2030 wordt er bepaald niet voor de leegstand gebouwd. Er wordt immers voor Nederland geen bevolkingskrimp meer verwacht tot 2060.

De bouwmogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied zijn voor de bouwopgave echter beperkt. Met realistische aannamen over woningdichtheid en realisatiekansen van binnenstedelijke locaties kan het bestaand stedelijk gebied dan ook maar een deel van de woningbouwopgave opvangen.

Met de almaar toenemende woningbehoefte loopt de woningbouwplanning van provincies en gemeenten bovendien voortdurend achter de feiten aan. Voor de opgave in de jaren 2019-2024 is nog maar 71% harde plancapaciteit beschikbaar. Daar komt nog bij dat in deze harde plancapaciteit geen rekening wordt gehouden met planvertraging en planuitval. De Ladder voor duurzame verstedelijking speelt daarbij eveneens een rol door maar harde plannen toe te staan tot 100% van de door het (provinciale) beleid vastgestelde (regionale) woningbehoefte, terwijl voor de introductie van Ladder 130% harde plancapaciteit voor realisatie van woningbouwopgaven het richtsnoer was. Voor de huidige bouwopgave wordt er dus 'structureel' ondergeprogrammeerd.

Bovenop deze problemen voor de kwantitatieve woningbouw voegt zich nog een kwalitatieve discrepantie van te veel nieuwbouw(plan)aanbod van appartementen binnen bestaand stedelijk gebied en te weinig planaanbod van eengezinswoningen in en buiten bestaand stedelijk gebied. Dat vraagt niet alleen om meer woningbouw, maar ook om herprogrammering van een deel van de huidige bouwplannen met appartementen in bestaand stedelijk gebied enerzijds en de aanmaak van nieuwe uitleglocaties met groene milieus met veel eengezinswoningen anderzijds.⁴⁸ Voor duurzame woningbouw is dit wenselijk, om te voorzien in de woonwensen van mensen nu en in de toekomst.

Landelijk zal aansluitend op de woonwensen het streven moeten zijn: 60% groene woonmilieus (aan de rand van de stad, bij dorpen en het landelijk gebied).

Woondeals: kwalitatieve vraag naar woningtype en woonmilieu geen issue

Het rijk heeft recent 'Woondeals' met de vijf grote stedelijke regio's gesloten, waar circa de helft van de woningbouwopgave is gesitueerd. Uit de Woondeals met de stad Groningen (9 januari 2019), het stedelijk gebied Eindhoven (7 maart 2019), de regio's Rotterdam en Den Haag (3 juni 2019), Utrecht (26 juni 2019) en de Metropoolregio Amsterdam (5 juli 2019) komt de kwalitatieve afstemming van het aanbod op de vraag naar woningtype en woonmilieu niet aan de orde.⁴⁹ Er is wel veel aandacht voor de borging van voldoende harde plancapaciteit. Daarnaast komen kwalitatieve aspecten aan de orde, zoals het aandeel sociale huur, middenhuur en de noodknop, en spoedzoekers op de woningmarkt en hun tijdelijke huisvesting. Maar de problematiek van een dreigende grote mismatch tussen vraag en aanbod van woningen naar woningtype en woonmilieu wordt nietesignaleerd.

Er wordt in de 'deals' dus geen rekening gehouden met de woonwensen naar woningtype en woonmilieu. Extra plannen en verandering in plancapaciteit voor lagere dichtheden en andere woonmilieus zijn nog uitgesloten. Er wordt in het algemeen in een paar Woondeals nog wel gesteld dat er onderzoek moet worden verricht naar de gewenste woningen op de grote (stedelijke) locaties.^{50/51}

05

**Vier aanbevelingen
voor wonen naar wens**

05

**Vier aanbevelingen
voor wonen naar wens**

Met de Nationale Woonagenda (mei 2018) heeft het Rijk na een periode van decentralisatie in 2010-2017⁵² een landelijke bouwopgave geformuleerd van 1 miljoen nieuwe huizen tot 2030, 75.000 woningen per jaar.⁵³ Het oplopende woningtekort (tot 294.000 woningen in 2019) in veel stedelijke regio's was daarvoor een belangrijke aanleiding. Het woningbouwbeleid van de provincies en stedelijke regio's was tot 2017 eerder remmend dan stimulerend, in aantallen en kwaliteit. Zo zette een straffe toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking een rem op de ontwikkeling van voldoende harde plancapaciteit en gevarieerde groene woonlocaties in de invloedssfeer van stedelijke regio's.⁵⁴

Voor de bouwopgave is het relevant wat voor soort woningen en woonmilieus waar worden bijgebouwd om aan de woonwensen van mensen tegemoet te komen. Het antwoord op deze vraag is inmiddels door veel stedelijke gemeenten en provincies gegeven met vooral veel bouwplannen voor appartementen in bestaand stedelijk gebied. Deze 'hoog stedelijke' invulling van de bouwopgave is echter gebaseerd op drie hardnekkige misvattingen over de woningmarkt.

1. Het aantal ouderen neemt vooral toe, waarvoor appartementen in de stad kunnen worden gebouwd.
2. De nieuwbouwvraag verschuift naar stedelijke woonmilieus.
3. En de bouwopgave met veel appartementen past binnen bestaand stedelijk gebied.

Deze drie misverstanden hebben we aan de kaak gesteld.

Uit onze eigen analyse van het landelijk woningbehoefteonderzoek WoON 2018 en ander recent onderzoeksmateriaal blijkt, dat dit juist niet is wat Nederlanders willen, nu niet en in de toekomst niet.

Onze drie conclusies zijn namelijk:

1. Er komen weliswaar meer oudere alleenstaanden, maar die wonen meestal al naar wens. De echte nieuwbouwvraag behelst voor Nederland als geheel 70% eengezinswoningen, vooral voor gezinnen, starters en ouderen. Daarbij is uiteraard rekening gehouden met de samenstelling van de bestaande woningvoorraad.
2. De nieuwbouwvraag betreft nog steeds ruim 60% woningen in groene woonmilieus, vooral voor gezinnen, maar ook voor starters en ouderen.
3. De bouwopgave past niet in bestaand stedelijk gebied en vraagt om 60% plannen voor groene milieus buiten bestaand stedelijk gebied, waarvoor te weinig plannen worden gemaakt.

Deze bevindingen zijn in het beleid van Rijk, provincies en stedelijke gemeenten en ook in de 'Woondeals' met stedelijke regio's⁵⁵ ten onrechte onopgemerkt gebleven.

We geven daarom tot slot de volgende vier aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

Stop bij de bouwopgave met de fixatie op appartementen en leg het accent op de bouw van eengezinswoningen, stadswoningen en andere laagbouwmilieus. En doe dat in alle segmenten, vooral in de koopsector.

Aanbeveling 2:

Ontwikkel meer groene woonmilieus in de invloedssfeer van stedelijke regio's.⁵⁶

Aanbeveling 3:

Richt de bouwopgave ook op betaalbare goedkope en middeldure eengezinswoningen in stad en land. Stuur daarmee meer op de doorstroming, waardoor (huur)appartementen voor starters in steden vrijkomen. Dat bevordert efficiënt gebruik van de bestaande woningvoorraad en komt meer tegemoet aan de woonwensen van mensen.

Aanbeveling 4:

Voor het realiseren van de bouwopgave is het programmeren van overcapaciteit aan harde ruimtelijke plannen (130%) noodzaak, evenals het tijdig actualiseren van de bouwopgave zelf. Pas daarbij de methode van Woningbouwregie Nieuwe Stijl toe.⁵⁷

Noten

Hoofdstuk 1

¹ Zie ook: ROM juni 2019, blz. 27, Interview met de rijksbouwmeester. De cijfers worden ook nog zo gepresenteerd dat het veel lijkt. Ouderen vormen echter niet meer dan 7% van alle beslist verhuisgeneigden. Zie paragraaf 2.2

² De rapportage 'Ruimte voor wonen, de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland; (Den Haag, april 2019) van het ministerie van BZK omvat geen vraag-aanbod-analyses voor woningtype, prijsklassen, en woonmilieus. Die zijn essentieel voor het bepalen van de kwalitatieve woningbouwopgave. Daarom heeft NVB voor dit essay ABF gevraagd de benodigde data-analyse met het WoON 2018 uit te voeren.

Hoofdstuk 2

³ De bouwopgave uit de Nationale Woonagenda (mei 2018) betreft bruto woningbouw: woningbouw voor uitbreiding van de woningvoorraad en bouw voor vervanging van te slopen woningen (jaarlijks 12.000 tot 13.000 huizen).

⁴ J. Latten, Het wordt tijd voor een andere benadering van het woonvraagstuk, website BPD. Zie bijvoorbeeld ook: C. Janssen en T. Daamen, Anticiperen op demografische trends in gebiedsontwikkeling, in: Gebiedsontwikkeling.nu 11 januari 2019; J. Latten, De nieuwe demografische werkelijkheid, in: Stadszaken, 19 december 2018.

⁵ Springco Urban Analytics, Nu al teveel eengezinswoningen, in: Stadszaken, 9 januari 2019. De aanname dat iedereen verhuist in een korte tijdsperiode is natuurlijk niet reëel. Het gaat om verhuisgeneigdheid en feitelijke verhuizingen. En dan gaat de vlieger dat er (te) veel eengezinswoningen vrij komen niet op. Zelfs als feitelijke verhuizingen als uitgangspunt worden genomen in relatie tot een bevolkings- en huishoudensprognose, dan blijkt dat er ook nog veel eengezinswoningen moeten worden gebouwd. Zie: RIGO, Demografie en de woningmarkt - De gevolgen van het toenemend aantal alleenstaanden voor de woningmarkt, Amsterdam, 2018.

⁶ Eenzelfde analyse wordt ook voor Zuid-Holland gegeven. Zie: Springco Urban Analytics, Samenvatting rapportage De Grote Omgevingstest in de provincie Zuid-Holland, december 2018. Springco directeur G. J. Hagen schrijft zelfs een open brief aan de minister om zijn 'appartementen' analyse kenbaar te maken. Brief aan de minister: 'Benut bestaande woningvoorraad beter', in: Stadszaken, 10 april 2019. Het doorstroomeffect als een oudere naar een middenhuur appartement trekt is volgens Springco groot. Een eengezinswoning komt leeg, daarin komt een jong gezin die een flat voor een starter achterlaat. Springco vergeet dat andere woningtypen ook zo'n verhuisketen kunnen opleveren. De bouw een vrijstaand huis kan zelfs in een langere keten resulteren. Eerst komt een half vrijstaande woning leeg, dan een eengezins rijtjeshuis en dan de flat voor een starter.

⁷ RIGO, Demografie en de woningmarkt - De gevolgen van het toenemend aantal alleenstaanden voor de woningmarkt, Amsterdam, 2018. Zie ook: P. Boelhouwer en B. Blijje, Bouwt u voor starters of doorstromers, in: Stadszaken, 16 januari 2019; J. Feijtel, Zogenaamd onderzoek over empty-nesters, in: ROM, 30 januari 2019; J. Feijtel, Rijkscommissaris voor de Inkwartiering, in: ROM 19 april 2019.

⁸ Ministerie van BZK, Ruimte voor wonen, de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland, Den Haag, april 2018. De totale groep verhuisgeneigden (inclusief wellicht verhuizen) betreft 39% van alle huishoudens, bij ouderen is dat 20% van alle oudere huishoudens. De groep ouderen betreft 14% (437.000) van alle verhuisgeneigden (3 miljoen). Zie ook Ministerie van BZK, Wonen in beweging, de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015, Den Haag, 2016.

⁹ Dat komt ook het onderzoek van Springco Urban Analytics (Samenvatting rapportage De Grote Omgevingstest in de provincie Zuid Holland, december 2018) naar voren. Van de ouderen in Zuid-Holland willen 28.000 zeker of waarschijnlijk in de komende twee jaar verhuizen. Daarvan geven 16.000 huishoudens (57%) voorkeur voor een appartement, 9.000 huishoudens zoeken een grondgebonden woning (32%) en 3.000 huishoudens (11%) zoeken een andere woonvorm, bijvoorbeeld een patiowoning (wat nota bene ook een grondgebondenwoning is!).

¹⁰ Ministerie BZK, Wonen in beweging, de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015, Den Haag, 2016.

¹¹ Volgens sommigen is het beter naar de feitelijke verhuizingen te kijken om inzicht te krijgen in wat gebouwd moet worden. Die benadering gaat voorbij aan invloeden van conjunctuur en schaarste op de woningmarkt. Zie bijvoorbeeld: RIGO, Demografie en de woningmarkt - De gevolgen van het toenemend aantal alleenstaanden voor de woningmarkt, Amsterdam, 2018. De RIGO-prognose wordt sterk beïnvloed door de relatief omvangrijke verhuizingen van starters naar nieuwe appartementen in de crisisjaren 2010-2014.

¹² De figuur wordt hieronder in aantallen en percentages weergegeven.

Nieuwbouwvraag* naar woningtype en prijsklasse op basis van beslist verhuisgeneigde huishoudens in Nederland in 2018 (100%= 307.300 woningen)

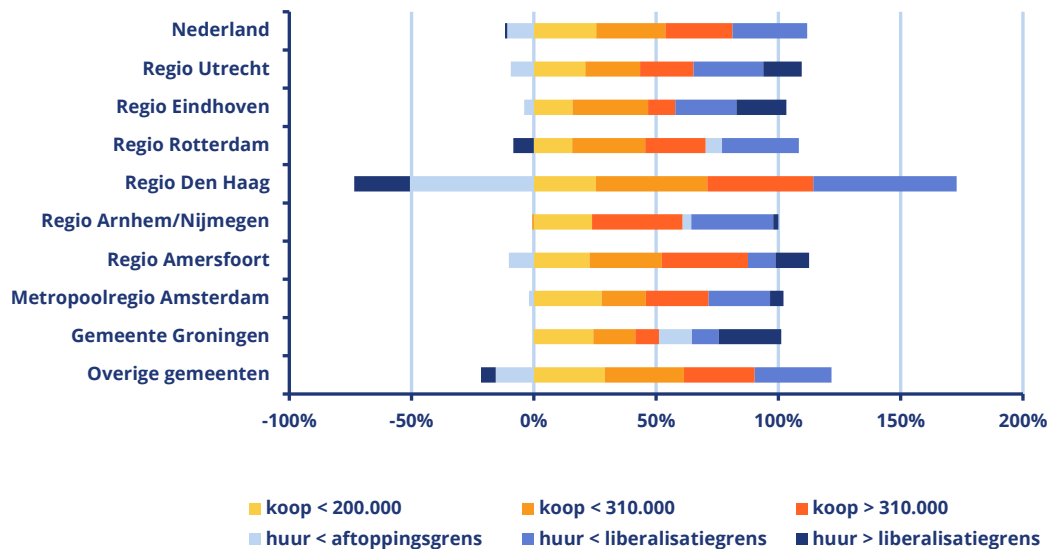
	Absoluut	Percentage		Absoluut	Percentage
Eengezins koop	185.600	61%	Eengezins huur	26.400	9%
<200.000	54.500	18%	Sociaal tot aftoppingsgrens	-2.400	-
200.000-310.000	65.300	21%	Sociaal tot vrije sector	30.300	9%
>310.000	65.700	22%	Vrije sector huur	-1.500	-
Appartement koop	61.800	20%	Appartement huur	30.500	10%
<200.000	23.100	7%	Sociaal tot aftoppingsgrens	-30.600	-10%
200.000-310.000	20.800	7%	Sociaal tot vrije sector	62.600	20%
>310.000	17.900	6%	Vrije sector huur	-1.600	-
Totaal koop	247.400	81%	Totaal huur	56.900	19%

Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht NVB * Het saldo van gevraagde woningen en aanbod dat vrij komt als de beslist verhuisgeneigden (doorstromers) hun gewenste woning kunnen vinden. Goedkoop koop = <€200.000; middelduur = >200.000<310.000; duur = >310.000; goedkope huur = sociale huur tot aftoppingsgrens; middel duur = sociale huur van aftoppingsgrens naar grens met vrije sector (720 per maand), dure huur = vrije sector huur.

¹³ Het WoON 2015 geeft een vergelijkbaar beeld, zie F. de Zeeuw en R. Drost, (Ver)Bouwen voor woonwensen, Heidewitzka geef gas!, NVB, Voorburg, november 2016.

¹⁴ In grotere steden is er wel vraag naar vrije sector huur en daarbinnen het middel-huursegment €710 -€1.000 per maand. Dat hangt samen met onder andere hoge prijzen van koopwoningen (voor koopstarters) en expats die maar tijdelijk in Nederland werken. In alle vijf Woondeal regio's is er volgens het WoON 2018 een tekort van circa 6.000 woningen in de vrije sector huur; in overig Nederland een potentieel overschot van 9.000, totaal per saldo een overschot van ruim 3.000 vrij sector huur. In onderstaande figuur is een nadere differentiatie naar prijsklassen in de koop- en huursector naar Woondeal regio en overig Nederland weergegeven.

Nieuwbouwvraag naar eigendomsvorm en prijsklasse op basis van wensen van beslist verhuiscandidate in 2018 in Nederland, 'Woondeal' regio's en overig Nederland.



Bron: WoON 2018, bewerking ABF in opdracht NVB (Bij niet alle respondenten is de gewenste woongemeente opgegeven, in plaats daarvan is de huidige woongemeente gehanteerd. Ook hierdoor kan enige vertekening ontstaan, naast ondervetegenwoordiging van bepaalde groepen starters)

¹⁵ Zie ook ABF, Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem, Delft, 2018. Het woningtekort is daardoor circa 15% meer dan volgens de oude benadering met het Woon. Begin 2019 is het woningtekort volgens de nieuwe nadering 293.000 woningen, 3,8% van de voorraad (zie ABF, Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt, Delft, 2019).

¹⁶ In de definitie van het woningtekort van ABF zijn huishoudens die permanent wonen in recreatiehuizen in groene milieus en niet willen verhuizen niet meegenomen (circa 50.000 huishoudens), evenals de circa 120.000-150.000 arbeidsmigranten die goedkope verblijfsruimten zoeken.

¹⁷ Gemeente Den Haag, Binnenstedelijk bouwen in Den Haag: 10.000 woningen rond stations, Persbericht gemeente Den Haag, 8 januari 2019.

¹⁸ F. de Zeeuw, Vooral nadelen bij hoogbouw, in: NRC, 9 november 2018.

¹⁹ C. de Groot, De huizen van de babyboomers zijn de hoop van de starters, in: Eigen huis magazine, november 2018; D. Manting, Straks zijn we net zo vitaal op ons 80ste als vroeger op ons 65ste, in: AD 12 augustus 2018; PBL, Uitstroom van ouderen uit de woningmarkt - Een landsdekkende raming op basis van de WLO Regionale ontwikkelingen en verstedelijking, Den Haag, 2018.

Hoofdstuk 3

²⁰ Ministerie van BZK, Cijfers over Wonen en Bouwen 2019, Den Haag, maart 2019.

²¹ EIB, Effectief planaanbod en nationale bouwambities - een verkenning onder twaalf provincies, Amsterdam, mei 2019.

²² F. van Dam en C. de Groot (PBL), De triomf van de stedelijke woonvoorkeur, Den Haag, juli 2017.

²³ F. van Dam en C. de Groot (PBL), De triomf van de stedelijke woonvoorkeur, Den Haag, juli 2017.

²⁴ RIGO constateerde in 2010 op basis van het landelijke woonwensenonderzoek in 'Toekomst voor stedelijke woningbouw' dat kansen voor meer stedelijke woningbouw vooral de bouw van eengezinswoningen betrof. Slechts voor het centrum stedelijk milieu was er toen veel vraag naar appartementen (60% , 40% eengezins).

²⁵ CBS, Bevolkingsgroei in 2018 vooral in de Randstad, 2 januari 2019. In Utrecht was het binnenlandsmigratiesaldo licht positief. In Utrecht worden op de grote uitleglocatie Leidsche Rijn nog eengezinswoningen gebouwd. CBS geeft in een persbericht van 26 juni 2019 onderzoeksbevindingen, waaruit blijkt de vertrekkende gezinnen uit de steden dit doen

vanwege de behoefte aan grotere woning en een eigen tuin. Zie ook F. van der Molen, Gezinswoning kind van de rekening, in: 020, september 2018.

²⁶ Zie ook: F. de Zeeuw en R. Drost, Hoger opgeleide jongeren willen grootstedelijk wonen, de rest niet - voor planning woningbouw beter kijken naar stedelijke regio als geheel dan naar centrale stad, in: Gebiedsontwikkeling Nu, 26 maart 2016; BPD, Hoe willen millennials wonen?, Hoevelaken, 2018.

²⁷ De gewenste woningen minus het aanbod op de bestaande woningvoorraad dat (beslist) verhuisgeneigden vrij maken als zij hun gewenste woning kunnen vinden.

²⁸ Het beeld van de vraag naar woonmilieu volgens het WoON 2015 is vergelijkbaar. In 2015 was er meer vraag naar stedelijk centrummilieus dan naar stedelijke buitencentrum milieus. Zie: F. de Zeeuw en R. Drost, (Ver)Bouwen voor woonwensen, Heidewitzka geef gas!, NVB, Voorburg, november 2016.

Hoofdstuk 4

²⁹ Enige nuancering is gepast. Binnen stedelijke contouren is nog restcapaciteit van Vinex -uitleglocaties is opgenomen en soms zelfs ook enkele nieuwe uitleglocaties. In de regio Amsterdam bijvoorbeeld zijn dit restdelen van IJburg in Amsterdam en Hoofddorp-Zuid en nieuwe uitleglocaties in Almere, Weesp (Bloemendalerpolder) en Muiden (de locatie Krijgsman). In regio's Den Haag en Rotterdam, bijvoorbeeld, zijn er minder uitleglocaties binnen de rode grenzen voor verstedelijking.

³⁰ "De groep van empty nesters (leeftijd 55-75 jaar) wordt steeds groter. Door nu meer in te zetten op woningbouw voor empty-nesters, ontstaat er een voorraad die beter is afgestemd op de toekomstige vraag. En die vraag is: minder woonwijken met eengezinswoningen. Een bijkomend voordeel is dat we voor appartementen ook minder ruimte nodig hebben." Dit stelt gedeputeerde Adri Bom-Lemstra van de provincie Zuid-Holland naar aanleiding van een aanbeveling uit het Springco onderzoek Woonwensen in Zuid-Holland (persbericht provincie 16 januari 2019). Appartementen hoeven overigens niet minder ruimte in te nemen dan eengezinswoningen. Dit is afhankelijk van uitgangspunten van programma, dichtheid en ruimtegebruik. Een stedelijk plan met 70 woningen per ha kan met eengezinswoningen, maar ook met appartementen of een mix.

³¹ ABF, Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt - Prognose en Scenario's 2019-2030, Delft, 2019.

³² De Primos-prognose 2019, bijvoorbeeld, bijvoorbeeld, al een meer verspreide groei van het aantal huishoudens over heel Nederland dan de eerdere prognoses met een groeiaccent op de Randstad. Zie Bureau Stedelijke Planning, Woningbehoefte neemt toe en verspreidt zich over het hele land, juli 2019 (website Bureau Stedelijke Planning). Zo wil de als krimpregio te boek staande Achterhoek meer eengezinshuizen gaan bouwen vanwege de vraag van vestigers van buiten de regio, vanuit Arnhem en Nijmegen. Sommige Utrechtse huishoudens verhuizen op hun beurt naar Arnhem omdat daar gezinswoningen goedkoper zijn dan in de stad Utrecht.

³³ J. Latten, De nieuwe demografische werkelijkheid, in: Stadszaken, 19 december 2018. Zie ook G. Keers. Bevolking en woningbouw richting 2040, RIGO/NVB, 2015.

³⁴ PBL, Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad, Den Haag, 2016.

³⁵ Brinkgroep, Wat is de reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied?, BPD, Hoevelaken, 2017. De mogelijkheden binnen stedelijk gebied zijn in Nederland geraamd op 314.000 woningen.

³⁶ ABF, Inventarisatie Plancapaciteit mei 2019, Delft, mei 2019. EIB, Effectief planaanbod en nationale bouwambities, Amsterdam, april 2019.

³⁷ ABF, Inventarisatie Plancapaciteit mei 2019, Delft, mei 2019. EIB, Effectief planaanbod en nationale bouwambities, Amsterdam, april 2019.

³⁸ Rotterdam wil komende vier jaar 18.000 huizen bouwen. Niet alle bouwplannen gaan uiteindelijk door of kunnen even snel uitgevoerd worden, daarom worden plannen gemaakt voor 25.000 huizen. (Persbericht gemeente Rotterdam, 21 december 2018). Dat is 138% plancapaciteit voor de opgave.

³⁹ Amsterdam gemeentebld, Beantwoording schriftelijke vragen van het lid Naoum Néhmé inzake het woningbouwprogramma, Amsterdam 29 mei 2019.

⁴⁰ NVB, Thermometer koopwoningen, Voorburg, maart 2019.

⁴¹ RIGO en OTB, Evaluatie verstedelijking Vinex 1995 tot 2005, Ministerie VROM, Den Haag, 2006.

⁴² G4 regio's, regio Arnhem-Nijmegen, Twente en Eindhoven.

⁴³ RIGO, Evaluatie woningbouwafspraken 2005 - 2009, Realisatie en werking van het instrument woningbouwafspraken met BLS-subsidies, Amsterdam, 2010.

⁴⁴ EIB, Effectief planaanbod en nationale bouwambities, Amsterdam, april 2019.

⁴⁵ De vraag per Woondeal regio is gebaseerd op de gewenste gemeente die beslist verhuiscandidate aangeven. Voor beslist verhuiscandidate die 'weet niet hebben opgegeven bij gewenste gemeente, is de huidige woongemeente (ten tijde van Woon-enquête) gebruikt. (idem volgende tabel). Ook hier geldt dat de groep starters in het WoON licht is ondervertegenwoordigd (zie hoofdstuk 2).

⁴⁶ G. Keers, R. de Wildt, De taart op tafel – hausse in grond- en woningprijzen, Amsterdam, 2000; Tijdelijke Commissie Huizenprijzen, Kosten Koper – een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen, Tweede Kamer, Den Haag, 2013.

⁴⁷ NVB, Groen wonen, ja natuurlijk, Voorburg, 2005; NVB Topdebat Aanpak woningtekort kán groen, 12 september 2018.

⁴⁸ Zie ook: P. Boelhouwer, Als er gebouwd wordt volgens de woonwensen dan bouwlocaties buiten de bouwde kom onmisbaar, in: Gebiedsontwikkeling.nu 11 januari 2019. Boelhouwer heeft een vergelijkbare analyse: " In het ruimtelijke orderingsdebat wordt gesteld dat er een tekort is aan bouwlocaties, maar dat de behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen. We realiseren ons niet dat slechts 7% van Nederland bebouwd oppervlakte met woningen is: maak hier 8% van, en het tekort aan bouwlocaties is opgelost. Onderzoek daarom wie in de drukte van de stad wil wonen, en wie liever een grondgebonden woning in een kwalitatieve woonwijk wil. Dit sluit aan bij de trend dat mensen, door toenemende digitalisering en mogelijkheden om thuis te werken, steeds vaker bereid zijn om verder van hun werk te wonen, in ruil voor meer ruimte en groen. Regionale verschillen worden daardoor kansen voor nieuwe bouwlocaties en investeringen in infrastructuur."

⁴⁹ Zie ook: Regioakkoord Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam, 23 januari 2019; Uitkomsten overleg Rijk-G4 over verstedelijking, 18 januari 2019; Topoverleg met G4, NOS-bericht, 16 januari 2019; Metropool Regio Amsterdam stelt sleutelprojecten woningbouwopgave vast, 1 februari 2019; Woondeal Groningen Stad, 9 januari 2019. Gebiedsagenda's gepresenteerd: Binnenstedelijk bouwen in Den Haag: 10.000 woningen rond stations, 10 januari 2019.

⁵⁰ Er bestaat bij sommigen de neiging om de suburbane woonwensen van grote groepen woningzoekenden te negeren. Het college van Rijksadviseurs vindt bouwen in de stad beter dan bouwen in het buitengebied. Bij vergelijking van een casus in de Amsterdamse regio beveelt het college de grote binnenstedelijke bouwlocatie Havenstad met 40.000 tot 70.000 woningen (grotendeels appartementen) in het Westelijk Havengebied binnen de Ringweg A10 aan boven een grote groene uitleglocatie in Haarlemmermeer-West. "Buiten de stad bouwen is weliswaar sneller en goedkoper dan binnen het bebouwde gebied...Maar een stad waarin mensen dicht bij hun werk wonen en toegang hebben tot goed openbaar vervoer heeft meer te bieden. Als je meer rijbanen bouwt krijg je meer auto's. We moeten ook geld investeren om minder te hoeven reizen." Zo vat een van de collegeleden, de Rijksbouwmeester, de afweging in het FD samen. Het verschil in woonmilieu en woningtype telt niet mee, en daarmee zeer belangrijke woonwensen niet. Zie: College van Rijksadviseurs, Panorama Nederland, Den Haag, december 2018. Voor andere kritiekpunten op de studie Panorama Nederland, zie: F. de Zeeuw, Sorry ik kom het feestje van Panorama Nederland verstoren, 10 december 2018.

⁵¹ De provincies Zuid-Holland en Utrecht hebben op hun websites gegevens over de woonwensen naar woonmilieu. Daar komt een vergelijkbaar beeld uit van woonmilieus die moeten worden bijgebouwd als de woonwensen serieus worden genomen. Beide provincies focussen echter op stedelijke woningbouw met veel appartementen. Zelfs het, door de provincie Zuid-Holland gewaardeerde Springco onderzoek met het pleidooi voor appartementenbouw voor ouderen in Zuid-Holland bevestigt de uitkomsten van WoON 2015 en WoON 2018: veel vraag naar groen-stedelijke milieus (rustige stadswijk, luxe stads- en woonwijk), en landelijk en dorps wonen. Landelijk wonen is vergeleken met huidige en gewenst milieu zelfs het meest ideale woonmilieu voor mensen met een verhuiscandidate. En de provincie en stedelijke gemeenten willen alsmaar stedelijk bouwen met vooral appartementen. (Zie: Springco, Samenvatting rapportage De Grote Omgevingstest in de provincie Zuid Holland, december 2018).

Hoofdstuk 5

⁵² Met de Nota Ruimte uit 2006 is verdere decentralisatie van het beleid ingezet. De landelijke woningbouwafspraken 2005-2009 kregen geen vervolg meer.

⁵³ De bouwopgave uit de Nationale Woonagenda (mei 2018) betreft bruto woningbouw: woningbouw voor uitbreiding van de woningvoorraad en bouw voor vervanging van te slopen woningen (jaarlijks 12.000 tot 13.000 huizen).

⁵⁴ Zie: CPB, Het bouwproces van nieuwe woningen: een kwalitatieve economische blik, Den Haag, april 2019; J. Feijtel, De alarmbellen van het Centraal Planbureau, Stadszaken, 13 april 2019; F. de Zeeuw en G. Keers, Provinciaal woningbouwbeleid geen succes, in : AD, 20 april 2019; F. de Zeeuw, Vijf tips voor beter provinciaal woningbouwbeleid, in Stadszaken, 25 april 2019.

⁵⁵ Dit geldt ook voor de WoON 2018 rapportage 'Ruimte voor wonen, de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland' (Den Haag, april 2019), zoals in hoofdstuk 1 al is geconstateerd.

⁵⁶ Bij het zoeken van nieuwe uitleglocaties moet met veel aspecten rekening worden gehouden, zoals landschappelijke en natuurwaarden, wateropgave, bereikbaarheid, kosten en baten, en bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Enkele zoekcriteria geven wij alvast mee: locaties/gebieden waar mensen graag willen wonen, maar vanzelfsprekend niet in de natuur- en recreatiegebieden; waar reële plancapaciteit is, met gemeentebesturen 'die willen'; de huidige bereikbaarheid goed is of op een eenvoudige manier valt te verbeteren. Een deel van de woningbouwopgave van in ieder geval de G4

regio's zal buiten de huidige G4-gebieden gerealiseerd worden, omdat die bestuurlijk gedefinieerde regio's in het buitengebied, gegeven behoud van waardevolle landschappen en recreatiegebieden en natuurgebieden, onvoldoende ruimte hebben voor de woningbouwopgave. Het is daarom ook nodig om concepten als de Randstad, het Groene Hart en de Noord- en Zuidvleugel, goed tegen het licht te houden. Voor grotere 'locaties/ontwikkelingsgebieden' kan tussen stedelijke regio's vooral langs bestaand weg- en spoorinfrastructuur worden gezocht: verstedelijking langs assen van infrastructuur tussen steden, met groene parels er tussen en in samenhang met nieuwe werkgebieden en voorzieningen om mobiliteit te beperken. Dit was overigens al een verstedelijkingsconcept van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1995. De toenmalige RPD had het concept Verstedelijkingsring Nederland, waarbij het concept Randstad werd verlaten voor een groter samenhangend gebied met de regio's Zwolle, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven, waarbij verstedelijking langs de assen zou kunnen plaatsvinden.

Zie: F. de Zeeuw, Woningcrisis in de Metropoolregio Amsterdam, Bijdrage uitgesproken bij Pakhuis NUL20 bijeenkomst op 24-09-2018, Pakhuis de Zwijger; C. Verdaas, NVB Topdebat Aanpak woningtekort kán groen, 12 september 2018.

⁵⁷ Zie website Gebiedsontwikkeling.nu /artikelen/met dit samenwerkingsmodel halen we de bouwplanningen(-w%3%A9!). Zie ook F. de Zeeuw, Tweede Kamer versus Laddertaliban, 13 februari 2019; Minister BZK, Staat van de Volkshuisvesting 2019, Den Haag, 29 mei 2018. Er wordt door de Minister onderzocht of spoedreparatie van de Ladder nodig is om te voorkomen dat, bij stimulering van provincies om te 'overprogrammering' bij harde plancapaciteit, die plancapaciteit bij de rechter geen stand houdt. Zie: Minister BZK, Staat van de Volkshuisvesting 2019, Den Haag, 29 mei 2018. Op basis van de 'Evaluatie van de Ladder voor duurzame verstedelijking Wonen' van Bureau Stedelijke Planning (juni 2019) concludeert de Minister in haar schrijven 'Ladder voor duurzame verstedelijking' aan de Tweede Kamer (brief 29 augustus 2019), dat aanpassing van de Ladder om overprogrammering mogelijk te maken niet nodig is.