

Onderzoek transformatiepotentie: nuttig maar onvolledig

'Professionele organisatiekracht nodig voor grootschalige binnenstedelijke plannen'

Het PBL-onderzoek waaruit blijkt dat we 35 tot 80 procent van de woningopgave in de bestaande stad kwijt kunnen, gaat voorbij aan de vraag hoe we dit financieren, stelt Friso de Zeeuw. 'We moeten beseffen dat het ISV tot het verleden behoort en de meeste grondbedrijven geen vlees meer op de botten hebben.'

Een nuttige (maar onvolledige) bijdrage om de discussie over de mogelijkheden van woningbouw in de bestaande stad te verzakelijken. Zo wil ik het onlangs verschenen rapport 'Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad' van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) kenschetsen.

Het onderzoek laat zien dat zich in de steden een theoretische locatiedcapaciteit bevindt om daar 35 tot 80 procent van de woningvraag tot 2040 te realiseren. Hoe groter de effectieve woningvraag, des te groter is de noodzaak om ook buiten bestaand stedelijk gebied woningen te bouwen.

In het onderzoek neemt het PBL zowel afzonderlijke leegstaande gebouwen in ogenschouw als terreinen en bebouwde gebieden die voor transformatie in aanmerking komen, zoals verlopen bedrijventerreinen. Over de potentie van leegstaande gebouwen, voornamelijk kantoren en winkelpanden, tekent zich inmiddels consensus af: circa 5 procent van de woningbehoefte kan daarmee worden gedekt. In bepaalde grote steden, zoals Amsterdam en Den Haag, kan dat percentage over een reeks van jaren hoger liggen en elders lager. Alleen de 'herbestemmingstaliban' denkt hier nog anders over.

Binnenstedelijke transformatiegebieden

De theoretische potentie van binnenstedelijke transformatiegebieden is aanzienlijk groter. Ik zeg 'theoretisch', want het rapport geeft zelf aan dat – bijvoorbeeld – geen rekening is gehouden met de financiële haalbaarheid van de locaties. Je kunt in de inventarisatie van het PBL de maximale potentie zien die nooit volledig realiseerbaar zal blijken. Daar staat tegenover dat zich in de loop der tijd hier en daar onverwachte ontwikkelkansen zullen voordoen die nog niemand vermoedt. Maar dat compenseert niet de 'korting' die we op de PBL-analyse moeten toepassen, na een 'realisatiecheck'.

Het dichtheden-debat kent vele aspecten die met elkaar op gespannen voet kunnen staan

De weg van potentiële binnenstedelijke woningbouwlocatie naar planrealisatie is doorgaans lang en weerbarstig. Een verkenning van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling (2011) indiceerde een doorlooptijd van de eerste planfase tot bouwvergunning van 7 tot 15 jaar. Dan hebben we het over plannen met een omvang van meer dan honderd eenheden. Het is dus van belang de factor 'tijd' volwaardig mee te nemen bij het uitlijnen van de binnenstedelijke woningbouwprogrammering.

Marktvraag cruciaal

De beginvraag bij elke gebiedsontwikkeling luidt aan welke (private en maatschappelijke functies) behoefte bestaat. En wat die aan opbrengsten kunnen genereren. De marktvraag is cruciaal. Niet op elk bedrijventerrein dat 'technisch' gezien voor transformatie in aanmerking komt, bestaat automatisch een koopkrachtige woningvraag.

Dit hangt nauw samen het aspect dat ik al even aanstipte: is de transformatie naar 'wonen' – of een functiemix waar wonen deel van uitmaakt – financieel-economisch haalbaar? Kosten, opbrengsten en risico's moeten een evenwichtig beeld opleveren. Die kosten kunnen aanzienlijk oplopen: uitkopen van bedrijven, bodemsanering, verleggen van infrastructuur zijn aansprekende voorbeelden. Daartegenover staan de verwachte opbrengsten: zijn die per woning 5.000 2.000 euro per m²? Dat scheelt een slok op een borrel. Een identiek plan, met gelijke kosten, is in Amsterdam en Leiden wel haalbaar en in Dordrecht en Almelo niet.

Apart benoem ik de vraag naar de bereidheid om miljoenenbedragen langere tijd risicodragend voor te investeren en te financieren. In jargon: wie vult de badkuip?

Dure locaties krijgen overhand

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft enkele onderzoeken uitgevoerd naar de tekorten op binnenstedelijke woningbouwplannen. Het meest recente onderzoek (2013, voor de provincie Noord-Holland) laat een gemiddeld tekort van 16.000 euro per woning zien. De bandbreedte is groot: die varieert van een positieve opbrengst per woning tot een tekort van 40.000 euro op complexe locaties. Naarmate het laaghangend binnenstedelijk fruit is geplukt, gaan de complexe 'dure' locaties de overhand krijgen. Uitzonderingen op toplocaties daargelaten, stijgen opbrengsten niet evenredig mee met de toenemende kosten. Wel is de kennis en kunde in ere hersteld om minder kostbare, flexibelere en marktgerichtere ontwerpen te maken en die Spaanse architect met zijn in beton gegoten masterplan thuis te laten.

Een plan zonder sluitende businesscase komt niet tot stand, tenzij de overheid een bijdrage levert. Voor de crisis stonden het ISV en de reserves van gemeentelijke grondbedrijven hiervoor aan de lat. De meeste grote binnenstedelijke plannen die nu woningproductie opleveren, dateren van voor de crisis en konden bogen op een miljoenensubsidie. Waalfront in Nijmegen is daarvan een sprekend voorbeeld. We moeten beseffen dat het ISV tot het verleden behoort en de meeste grondbedrijven geen vlees meer op de botten hebben. Daar staat slechts tegenover dat enkele rijke provincies nog financieel bijspringen bij gebiedsontwikkelingen van bovenlokale betekenis.

Het is cruciaal of het plan op draagvlak bij omwonenden en andere belanghebbenden kan bogen

Naast een sluitende businesscase (plus eventueel subsidie) is het cruciaal of het plan op draagvlak bij omwonenden en andere belanghebbenden kan bogen. Een goede dialoog en een uitgekiend ontwerp kan een mooi, breed gedragen resultaat opleveren. Maar omwonenden die hun uitzicht dreigen te verliezen, bevreesd zijn voor parkeeroverlast, volkstuinders die niet willen wijken en bedrijven die zich verzetten tegen 'oprukkende woningbouw' kunnen (tijdelijk of definitief) roet in het eten van het woningbouwplan gooien.

Lang niet elk transformatie-initiatief op de door het PBL geïnventariseerde locaties gaat dus (in één keer) de eindstreep halen. In de ruimtelijke planning en programmering houdt men veelal rekening met 30 procent planuitval. Dat geldt voor een mix van binnenstedelijke en uitlegplannen. Voor binnenstedelijke plannen ligt het uitvalpercentage hoger, met als hoofdoorzaken dat ze financieel niet rond te krijgen zijn of op verzet stuiten.

Hoe willen mensen wonen?

Het PBL oppert dat het aandeel 'binnenstedelijk' in de woningbouwproductie omhoog kan door de dichtheid op te voeren. 'Zoveel mogelijk binnenstedelijk bouwen is gewenst vanuit een perspectief van duurzame verstedelijking.' Hier vliegen de onderzoekers toch even uit bocht. Verdichting kan voordelen hebben, zoals draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer. Daar staat tegenover dat de 'klimaatbestendige stad' vraag om meer groen, evenals de 'gezonde stad'. Het dichtheden-debat kent vele aspecten die met elkaar op gespannen voet kunnen staan. En dan hebben we het nog niet over een cruciale vraag waaraan het PBL voorbij gaat: hoe willen de mensen morgen (binnenstedelijk) wonen? En is die woning ook betaalbaar, bijvoorbeeld voor middeninkomens?

Dit laatste deel van het rapport mag dan een misser zijn, de onderzoekers hebben wel een punt waar zij wijzen op de onzekerheden in de toekomstige koop- en huurkrachtige woningvraag. We gaan vaak uit van een gewenste toename van woningvoorraad met – ruwweg – een miljoen tot 2040. Het PBL wijst op de onzekerheden; het zou aanzienlijk minder kunnen zijn. Toch zouden we mijns inziens rekening moeten houden met het hoge scenario. Al was het maar om een tegenwicht te bieden tegen het gebrek aan urgentie om de huidige lage woningproductie op te voeren.

Het wordt echter de kunst om ‘adaptief’ te plannen; gas geven dan wel remmen wanneer dat nodig blijkt, in het licht van de demografie en de marktbevingen. Dat heeft gevolgen voor de manier van plannen: flexibeler, met meer faseringsmogelijkheden. Ruimtelijke planning en binnenstedelijke planvorming zijn echter een kwestie van lange adem; zie hier het spanningsveld.

Organische herontwikkeling

Met het PBL bekijk ik de potenties van binnenstedelijke transformatie in dit artikel als bijdrage aan de vraag naar woonruimte. Een andere benadering is ook mogelijk en legitiem: kleinschalige ingrepen van onderop met tijdelijke functies: organische herontwikkeling binnen het kader van uitnodigingsplanologie. Gebieden verschieten dan heel geleidelijk van kleur. Havenkwartier Deventer, Binckhorst (gedeeltelijk) Den Haag en Rijnhaven Alphen a/d Rijn zijn enkele voorbeelden. Deze manier van werken zet in kwantitatieve zin weinig zoden aan de dijk in het oplossen van de woningvraag. Maar dat is ook niet het oogmerk; de aanpak heeft zijn legitimiteit om aantrekkelijke gebieden te creëren, met een passende functiemix. Het kan wel in gedrang komen als de druk toeneemt om geschikte locaties aan te wijzen ten behoeve van binnenstedelijke ten behoeve van binnenstedelijke woningproductie.

Binnenstedelijk en uitleg 50/50

Het aandeel binnenstedelijke woningbouw is de afgelopen (crisis)jaren waarschijnlijk opgelopen. In 2008 bedroeg het 40 procent. Over actuele landelijke cijfers beschik ik niet; blijkens de woningbouwreportage van de provincie Noord-Holland is het gestegen van 50 naar 70 procent in 2014 (waarin Amsterdam uiteraard domineert). Nu de woningmarkt zich herstelt, ligt het voor de hand dat het aandeel ‘uitleg’ weer toeneemt. Ik veronderstel dat ik er niet veel naast zit met een schatting dat het aandeel binnenstedelijk en uitleg nu landelijk ongeveer op 50/50 ligt. Voor de toekomst zou – afhankelijk van een variëteit aan factoren – de bandbreedte kunnen variëren tussen 60 procent binnenstedelijk en 40 procent uitleg of het omgekeerde: 40 procent binnenstedelijk en 60 procent uitleg.

We kunnen het PBL-onderzoek gaan verfijnen met de ingrediënten die ik in dit artikel de revue heb laten passeren. Het lijkt mij effectiever om op het niveau van de stadsregio's die oefening grofstoffelijk te doen. Dat kan als basis dienen voor een regionale omgevingsvisie met toereikende locatiecapaciteit (binnenstedelijk en in de uitleg). Zonder stupide kassabonplanologie waarin de toepassing van de Ladder van duurzame verstedelijking nu vaak ontaardt.

Verder moeten we de professionele organisatiekracht opvoeren om grootschaligere binnenstedelijke plannen van de grond te krijgen die wezenlijk bijdragen aan de woningbouwopgave. Dat kan alleen in samenwerking tussen de publieke en (investerende) private sector.