

30 november 2022

‘Bouw in de buurt’: succes van gisteren geen garantie voor morgen

[Geurt Keers](#) en [Friso de Zeeuw](#)

Analyse Met het advies ‘Bouw in de buurt’ pleitte het College van Rijksadviseurs er onlangs voor vooral woningen bij te bouwen in bestaande buurten. Geurt Keers en Friso de Zeeuw lazen het advies en laten er weinig van heel. Hun oordeel: een herhaling van eerdere adviezen en het is vooral ingegeven door de recente neiging van het Rijk om ook weer uitleglocaties mee te nemen in de woningbouwprogrammering.

Het College van Rijksadviseurs komt met zijn [advies ‘Bouw in de buurt’](#) met een herhaald pleidooi voor het binnenstedelijk bouwen van appartementen. Ditmaal kijkt het Adviescollege van de regering eigenlijk alleen maar terug naar ‘het succes’ in de periode 2005-2020, *in casu* het aantal woningen dat toen in bestaand stedelijk weefsel werd gerealiseerd. Maar dat is geen garantie voor de toekomst.

De gewenste jaarlijkse woningbouw in de ‘bestaande buurten’ uit 2005-2020 is sowieso veel te laag voor de bouwopgave tot 2030. Bovendien is niet onderzocht of er ‘in de bestaande buurt’ ook nog voldoende reële bouw mogelijkheden zijn voor een vergelijkbare of benodigde hogere productie. Het advies is onvoldoende onderbouwd, gaat voorbij aan de woonwensen van mensen en aan de aantoonbare negatieve bijeffecten van binnenstedelijke appartementenbouw.

Wat is ‘de buurt’?

‘Bouwen voor de buurt’ is een bekende kreet uit de stadsvernieuwing van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Maar dat is dit niet. Het buurtbegrip is in deze studie van het College van Rijksadviseurs wat anders en tamelijk vaag. Gaat het om bouwen bij de ‘dorpspomp’, dat is één minuut lopen zou je zeggen. Of om de buurten binnen de ‘15 minuten stad’ (waarin alles zonder auto kan worden bereikt)? In deze studie moeten de woningen liggen in de ‘nabijheid’ van voorzieningen die per voet, fiets en openbaar vervoer bereikbaar zijn. Want dat willen starters en ouderen, zo meent het Adviescollege.

Voor het onderzoek naar wat er gebouwd is ‘in de buurt’ in de periode 2005-2020 is vervolgens de ‘statistische buurt’ van CBS gebruikt. Dat is een [indeling van wijken en buurten](#) waarmee heel Nederland mee is belegd. Men heeft buurten genomen die 35 procent of meer ‘stedelijk’ bebouwd zijn. Vinex-buurten en uitleggebieden zijn erbuiten gelaten. Dat geldt ook voor haventerreinen die zijn omgezet in woningbouwlocaties, want dat zijn geen bestaande (woon)buurten. Dat leverde per saldo 6.555 buurten op.

Veel gebouwd, maar te weinig

Er zijn volgens het onderzoek van de Rijksadviseurs in 2005-2020 in totaal 720.000 woningen toegevoegd aan de woningvoorraad. Daarvan zijn er 456.000 (63 procent) 'in de bestaande buurt' gerealiseerd. Gemiddeld per buurt ging het om een kleinschalige toevoeging van circa 110 woningen per buurt. De meeste bouw vond plaats in buurten van hoogstedelijke gebieden, maar ook 130.000 nieuwe woningen landden in 'dorpse' buurten. De conclusie van het College, aan de hand van deze cijfers: een groot deel van de bouwopgave kan met appartementen in de bestaande (woon) buurten worden gerealiseerd. Tel de omzetting van bedrijventerreinen erbij op (ook met appartementen natuurlijk), dan is alle nieuwe uitleg in de groene wei niet nodig. Die aannamen blijken echter weinig onderbouwd.

Wij namen de cijfers nader onder de loep. Dan blijkt dat de bouw in bestaande woonbuurten in 15 jaar tijd gemiddeld 30.400 woningen per jaar toevoegde. De landelijke bouwopgave van woningtoevoeging (netto) tot en met 2030 bedraagt momenteel circa 87.500 per jaar (12.500 sloop per jaar als aanname). Ergo, er ontbreken nog locaties voor maar liefst 57.100 woningen per jaar. Dat grote gat in de behoefte aan bouwlocaties met 'bouwen in de buurt' laten de Rijksadviseurs dus niet zien.

En de komende 10 jaar dan?

Maar er kwamen meer vragen bij ons boven. Zoals: is het bouwen in de buurt met de genoemde aantallen ook de komende 10 jaar een haalbare kaart? Die vraag wordt op basis van het materiaal niet beantwoord. Hoe is de ontwikkeling van de woningbouw in de woonbuurten geweest? Is de woningbouw er van jaar tot jaar toegenomen in 2005 -2020 of afgenomen? Hoe kwam de voorraadgroei in de buurten tot stand? Vooral via sloopnieuwbouw met verdichting, via de verbouw van panden of door bouwen op functieveranderingslocaties zoals sportvelden? Of zat er toch nog wat 'weiland' bij (het College heeft buurten gekozen met 35% of meer stedelijke bebouwing)?

Kijkend naar de toekomst: in hoeverre is er ook dan sprake van kleinschalige plannen, zoals wordt voorgesteld? De drie voorbeeldplannen in het rapport van het College van Rijksadviseurs hebben een omvang van 340, 610 en 1085 toegevoegde woningen. En zijn er verschillen in ontwikkeltempo tussen kleine, middelkleine en grotere plannen in de buurten? Zijn buurten waar veel gebouwd is vergelijkbaar met buurten met dezelfde kenmerken waar nog weinig gebouwd is? Zijn de buurten met 35% of meer stedelijke bebouwing waar veel gebouwd is nu vol? En wat is er toegevoegd aan woningtypen in die buurten (eengezins, gestapelde en hoogbouwappartementen)? Wat is dan op basis van nadere analyses dan te verwachten aan bouwen in de buurt de komende 10 jaar?

Antwoorden op deze vragen blijven de Rijksadviseurs schuldig. Ze zouden hiermee het realiteitsgehalte van hun pleidooi stevig kunnen vergroten. Zonder gedegen fundering blijft het verhaal nu echt steken, het is bouwen op drijfzand voor een groot deel van de bouwopgave. Opvallend is dat voor de financiële uitvoerbaarheid geen inzet van extra rijksmiddelen wordt bepleit. Uitzondering is het pleidooi voor extra rijkssteun aan gemeenten om meer ambtenaren aan te trekken voor planontwikkeling. Een vreemd advies, alsof de plankosten niet op de grondeigenaren mogen en kunnen worden verhaald.

De locaties ontbreken

Een niet minder belangrijke vraag is of er wel genoeg plek is voor de woningen die het CRA voor zich ziet in de bestaande buurten. Voor de benodigde locaties voor de bouwopgave wordt door het College gewezen op de gerealiseerde woningaantallen in 2005-2022 met 'bouwen in de buurt'. Verder wordt in algemene zin verwezen naar studies die laten zien dat er voldoende bouw mogelijkheden in de bestaande steden en dorpen zijn. Extra uitleglocaties zijn daarmee overbodig.

Het College geeft ook aan dat de bouwopgave mogelijk minder groot is dan waar het beleid van uitgaat. Men verwijst naar het CBS dat stelt dat het woningtekort (volgens CBS het aantal huishoudens minus woningvoorraad) momenteel 'historisch' klein is. Voorts meent het College dat Nederlanders te groot wonen (64 m² woonoppervlakte per inwoner), vergeleken andere Europese landen zoals Duitsland. Een beter gebruik van de voorraad maakt dan minder nieuwbouw nodig. Het betreffende CBS-cijfer van 64 m² per inwoner blijkt evenwel onjuist te zijn berekend; het CBS heeft dit erkend en becijfert nu 53 m² woonoppervlak per inwoner. Zo ruim wonen we dus niet. Dit argument om minder te hoeven bouwen is dus niet heel sterk.

Pure illusie

Bij de ruimte voor woningen in de nieuwere wijken gaat het advies naar ons idee over in wensdenken. Analyse laat, volgens de Rijkadviseurs, zien dat er alleen al in de naoorlogse wijken 'zonder problemen 480.000 tot 708.000 woningen passen'. Maar dat is een reken-technische [verkenning van KAW Architecten](#) waarbij enkele praktijkvoorbeelden van verdichting en transformatie zijn gekoppeld aan de omvang van de naoorlogse wijken. Of dit zo 'zonder problemen' mogelijk is, kan als een pure illusie worden gekenschetst. Gezien de doorlooptijden van planontwikkeling, participatieprocessen, duurzaamheidseisen en te verwachten bezwaren zal de betekenis ervan voor de opgave tot 2030 minimaal zijn.

De verwijzing naar een ABF-studie waaruit blijkt dat er tot 2030 voldoende locatiecapaciteit is, moet de lezer dan geruststellen. Maar het Adviescollege gaat bij deze landelijke, periodieke, inventarisatie van plancapaciteit echter niet in op het gebrek aan hardheid van al die vooral binnenstedelijke plannen. Over de hardheid van die plannen (55 tot 65% is nog 'zacht') wordt juist veel gediscussieerd, maar het College gaat daar dan niet op in. In een voetnoot heeft het college een eigen nooduitgang paraat: "Mochten weilanden toch ooit nodig zijn voor woningbouw, dan is de ruimte tegen die tijd overigens gewoon nog beschikbaar. Zo legde het coalitieakkoord van het Utrechtse college van B en W begin 2022 bijvoorbeeld vast dat er na 2035 wordt gekeken of polder Rijnenburg alsnog nodig is voor woningbouw."

Teveel gestapeld voor de woonwensen

Volgens het College is er alleen behoefte aan appartementen in ons land. Starters en ouderen nemen in aantallen toe en die willen allemaal een appartement. "Het is dan ook een misverstand dat er nog meer huizen met tuinen nodig zijn voor gezinnen. Dit misverstand wordt versterkt doordat veel ontwikkelaars, beslissers en ambtenaren zelf in de fase zitten dat ze behoefte hebben aan zo'n huis, dit verschijnsel staat bekend als de representativiteits-heuristiek." Het Adviescollege verwijst hierbij niet naar enig woningbehoefteonderzoek en toont daarmee opnieuw een duidelijk en laakbaar kennistekort.

[De woonwensen van Nederlandse woningzoekenden staan voor 70% eengezinswoningen in de nieuwbouwbehoefte](#). Dat is een stevig gegeven dat uit de landelijke woningbehoefteonderzoeken van het ministerie van BZK en CBS van 2015, 2018 en 2021

naar voren komt. Tevens is er een grote behoefte aan woningen (eengezinswoningen en appartementen) in groene woonmilieus: 70 procent van de totale nieuwbouwbehoefte. Het aanbod van binnenstedelijke woningbouw schiet in aantallen niet alleen te kort voor de bouwopgave. Daarbij komt ook nog eens onvoldoende vraag naar al die binnenstedelijke appartementen en te weinig aanbod voor grondgebonden woonwensen in stedelijke en groene woonmilieus.

Het College gaat ook voorbij aan de negatieve effecten van binnenstedelijke woningbouw. Die verdringt bedrijvigheid uit de bebouwde kom de weilanden in (zie de grote bedrijfshallen die daar verrijzen, waar andere CRA-adviezen zich dan weer druk over maken). Ook andere stedelijke functies worden het buitengebied ingedreven zoals sportvelden en volkstuincomplexen. Verdichting in steden zet ook de lokale milieukwaliteit meer onder druk.

Extra mobiliteit

Mede door het compacte wonen in steden neemt de vraag naar recreatiewoningen en stacaravans in het groen toe, evenals het permanent wonen in die 'groene' recreatieverblijven. Dat brengt ook extra mobiliteit met zich mee. Door het grotere tekort aan eengezinswoningen in de Randstad verlaten gezinnen dit gebied voor een eengezinshuis in Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel of nog verder weg. Dit werkt verdringing op de woningmarkt in die gebieden in de hand en leidt tot meer woon-werkverkeer tussen die gebieden en de Randstad.

Onze voorkeur heeft een meer evenwichtige mix van binnen- en buitenstedelijke woningbouw – in plaats van het eenzijdige binnenstedelijke bouwen dat het College bepleit. Die mix kan zorgen voor een betere balans tussen verschillende belangen van wonen (behoefte), werken, recreatie, leefbaarheid van stad en land, mobiliteit, milieu en landschap.