

# Nationale Woon- en Bouwagenda

---

Onderzoek naar de haalbaarheid van  
100.000 nieuwe woningen per jaar

**eib**

Economisch Instituut  
voor de Bouw

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

Oktober 2022

# Nationale Woon- en Bouwagenda

---

Onderzoek naar de haalbaarheid van  
100.000 nieuwe woningen per jaar

---

Thomas Endhoven  
Martin Koning  
Sem van Meurs  
Max de Lange



## Inhoudsopgave

<b>Conclusies op hoofdlijnen</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2 Het Programma Woningbouw</b>	<b>11</b>
<b>3 Plancapaciteit en vergunningen</b>	<b>13</b>
3.1 Het planaanbod	13
3.2 Ontwikkeling vergunningverlening	15
<b>4 Grootschalige woningbouwlocaties</b>	<b>17</b>
4.1 Aangewezen locaties en benodigde maatregelen	17
4.2 Potentie, fasering en planstatus NOVEX-woningbouwlocaties	20
<b>5 Flexwoningen</b>	<b>25</b>
5.1 Definitie van tijdelijke woningen	25
5.2 Historische ontwikkeling tijdelijke woningen	26
5.3 Snellere doorlooptijd vanwege lagere eisen bouwbesluit en ruimtelijke procedures	27
5.4 Ervaringen uit de praktijk	27
5.5 Inzicht uit database van projecten met tijdelijke woningen	29
5.6 Conclusies	31
<b>6 Transformatiewoningen</b>	<b>33</b>
6.1 Definitie van transformatiewoningen	33
6.2 Historische ontwikkeling transformaties	34
6.3 Ontwikkeling leegstand bij kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed	36
6.4 Aanscherping beleid rond woningsplitsingen	37
6.5 Conclusies	38



---

## Conclusies op hoofdlijnen

---

Het kabinet zet in op het bouwen en transformeren van 100.000 woningen per jaar vanaf 2024. Na aftrek van vervangende nieuwbouw zou het aantal woningen in Nederland vanaf dat jaar met 87.000 per jaar moeten toenemen. Met het huidige beleid is deze doelstelling echter niet te realiseren. Dit hangt samen met onvoldoende geschikt planaanbod om tijdig woningbouw te realiseren en een overschatting in het beleid van het potentieel van tijdelijke woningen en transformatie. Om op middellange termijn de woningbouw in de lift te brengen zijn veel meer geschikte en relatief snel te ontwikkelen locaties nodig. Kleine groene woonlocaties dicht aansluitend bij de bestaande bebouwing bieden hier een groot potentieel, zoals in een gelijktijdig met deze studie verschenen rapport in beeld is gebracht.

### **Planaanbod aan steeds meer inflatie onderhevig**

Het planaanbod zou vanaf 2018 spectaculair zijn gestegen van 690.000 naar ruim 1.000.000 woningen. Een nadere beschouwing van het planaanbod leert echter dat de groei volledig zit in zachte plannen, die vaak zelfs nog niet in een voorbereidingsfase zitten. In de afgelopen jaren is de harde plancapaciteit gestagneerd, waarbij het aandeel van deze harde plancapaciteit is gedaald van 60% naar 34%. De ontwikkeling van de plancapaciteit vertaalt zich ook niet in extra woningbouwvergunningen, die dit jaar tot nu toe zelfs zijn gedaald ten opzichte van vorig jaar.

### **17 grootstedelijke projecten leveren voor 2030 nauwelijks woningen op**

Het ruimtelijk beleid vanuit de Rijksoverheid zet in op 17 grootschalige projecten voor de woningbouw. Wat opvalt aan deze projecten is de grote mate van complexiteit die aan de orde is. Zo vereisen vrijwel alle projecten omvangrijke investeringen in infrastructuur voor openbaar vervoer. Daarnaast is vaak sprake van herstructurering en herinrichting van de betrokken gebieden. Volgens een vorig jaar opgesteld rapport zou al meer dan de helft van de woningbouw pas na 2030 kunnen worden opgeleverd, maar op basis van recente ontwikkelingen en gesprekken die wij gevoerd hebben met projectleiders van deze projecten is deze inschatting nog duidelijk te optimistisch. Geconcludeerd moet worden dat via de 17 grootstedelijke projecten naar verwachting pas na 2030 belangrijke aantallen woningen kunnen worden opgeleverd.

### **Tijdelijke woningen: netto-effect op de woningbouw gering door verdringing**

Het huidige volkshuisvestingsbeleid zet sterk in op de bouw van meer tijdelijke woningen. De huidige productie van ongeveer 2.500 woningen per jaar zou dan in 2024 al vervijfvoudigd moeten worden naar 12.500 woningen per jaar. Ervaringsfeiten met tijdelijke woningen geven echter duidelijk aan dat er (ook) veel complicaties zijn met de bouw van deze woningen. Het eerste probleem is het vinden van juiste locaties. Het inpassen van zeer eenvoudige, modulaire woningen voor bijvoorbeeld statushouders in bestaande buurten stuit vaak op verzet van de lokale bewoners. Ook geldt dat de gemeenten en corporaties die bij dergelijke projecten betrokken zijn, niet zelden stevige kwaliteitseisen stellen aan de woningbouw. Zo wil men voorkomen dat er tweederangs woningen komen voor de doelgroepen. Het gevolg is dat de eisen in de praktijk voor de tijdelijke woningen soms maar weinig verschillen van die voor reguliere woningbouw. Ten slotte wordt de effectiviteit van de tijdelijke woningbouw belangrijk beperkt doordat de locaties in de meeste gevallen geschikt zijn voor reguliere woningbouw waartoe soms zelfs al eerder was besloten. Er komen dan wel meer tijdelijke woningen, maar dit gaat voor een groot deel ten koste van reguliere woningen, waardoor het netto-effect voor de woningbouw gering is.

### **Transformatie: hoe de dalende trend om te buigen?**

Een andere belangrijke pilaar onder de woningdoelstellingen is transformatie van utiliteitsgebouwen naar woningen. Kantoren zijn de belangrijkste bron voor transformatie naar woningen gevolgd door maatschappelijke gebouwen. De transformatie-activiteit is toegenomen in de periode 2015-2019, maar vertoont sindsdien een dalende tendens. Hier spelen twee factoren een rol. De eerste is dat de leegstand bij utiliteitsgebouwen daalt. Zo is de kantoor-

oppervlakte afgenomen, terwijl de werkgelegenheid sterk is gegroeid. Daarnaast geldt dat met de transformatie-activiteit in de achterliggende jaren de meest geschikte objecten zijn getransformeerd. Het laaghangend fruit is geplukt en dat maakt het moeilijker om in de tijd de transformatie-activiteit te kunnen bestendigen laat staan verhogen.



---

## 1 Inleiding

---

In maart 2022 presenteerde het kabinet de Nationale Woon- en Bouwagenda<sup>1</sup>. Hierin worden de oorzaken van de wooncrisis en de doelstellingen van het woon- en bouwbeleid met de programmatische aanpak voor de komende jaren geschetst. Het doel van de Nationale Woon- en Bouwagenda is het bevorderen van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van het woningaanbod in Nederland. Hiervoor neemt het Rijk meer regie op de volkshuisvesting en worden er aanvullende middelen beschikbaar gesteld. Aan het eerste doel, beschikbaarheid van voldoende woningen, wordt invulling gegeven door het Programma Woningbouw<sup>2</sup>. Het Programma Woningbouw zet in op de bouw van 900.000 woningen tot en met 2030 en een groei van de bouwproductie naar 100.000 woningen per jaar in deze kabinets-periode. Naast het versnellen van de reguliere woningbouw doormiddel van een focus op grootschalige binnenstedelijke woningbouwlocaties (NOVEX), ziet het kabinet hier ook een belangrijke rol voor transformatie en flexwoningen.

Dit onderzoek richt zich op de vraag of een jaarlijkse woningbouwproductie van 100.000 woningen per jaar haalbaar is. Hiervoor zal worden ingegaan op vier aspecten:

1. Planaanbod en vergunningen
2. Grootschalige binnenstedelijke woningbouwlocaties
3. Flexwoningen
4. Transformatiewoningen

Dit rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk twee schetst de ambities uit het Programma Woningbouw voor de woningbouwopgave tot 2030. In hoofdstuk drie zal op basis van de meest recente data worden ingegaan op de omvang en samenstelling van het huidige aanbod van woningbouwplannen en de recente ontwikkeling van de vergunningverlening. In hoofdstuk vier wordt ingezoomd op de 17 grootschalige binnenstedelijke woningbouwlocaties (NOVEX) die zijn aangewezen door het Rijk. Op basis van beschikbare informatie en gesprekken die het EIB heeft gevoerd met projectleiders van deze projecten worden de voortgang en belemmeringen in kaart gebracht die gepaard gaan met dit type projecten. In het vijfde hoofdstuk wordt stilgestaan bij de rol van flexwoningen in de woningbouwopgave. De vraag is of boogde aantallen kunnen worden gerealiseerd, welke belemmeringen er hierbij zijn en in welke mate deze aantallen woningen additioneel zijn. Aanvullend wordt er met behulp van een uitgebreide database met informatie over ruim 400 praktijkvoorbeelden een analyse gemaakt van de doorlooptijden en doelgroepen voor flexwoningen, waaronder ook tijdelijke woningen. In het laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of transformatie in de komende jaren kan toenemen en zo een substantiële bijdrage kan leveren aan de woningbouwproductie.

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/11/nationale-woon-en-bouwagenda>

<sup>2</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/programma-woningbouw>



---

## 2 Het Programma Woningbouw

---

Om meer regie te nemen in de volkshuisvestelijke opgave en de inrichting van Nederland, heeft minister Hugo de Jonge de Nationale Woon- en Bouwagenda<sup>3</sup> opgesteld met zes onderliggende programma's. Eén van de programma's betreft woningbouw.<sup>4</sup> Het doel van dit programma is het realiseren van de groei naar het bouwen van 100.000 woningen (inclusief flexwoningen, transformatiewoningen en splitsingen per jaar in deze kabinetsperiode. Het programma kent vier actielijnen:

- 1 Het versterken van de regie via prestatieafspraken met alle gemeenten, provincies, corporaties en Rijk.
- 2 Het versnellen van het proces van initiatief naar realisatie door het proces in te korten en efficiënter te maken.
- 3 Het stimuleren van snelle woningbouw door gemeenten hierbij (financieel) te ondersteunen.
- 4 Het bouwen op grootschalige locaties omdat kleine en middelgrote locaties onvoldoende woningen opleveren om de gewenste aantallen woningen te halen en langjarig zekerheid en continuïteit te bieden voor de bouwproductie op middellange en lange termijn.

Het doel van de minister is om tot en met 2030 900.000 nieuwbouwwoningen te realiseren. Van de nieuwe huur- en koopwoningen moet twee derde (600.000) betaalbaar zijn, waarvan de helft (300.000) door corporaties worden gebouwd. In totaal is het streven om 250.000 sociale huur<sup>5</sup> en 50.000 middenhuur<sup>6</sup> door corporaties te realiseren. Marktpartijen moeten het resterende deel realiseren met 300.000 woningen middenhuur en betaalbare koop<sup>7</sup> en 300.000 duurdere woningen. Het aandeel duurdere woningen ligt hiermee beduidend lager dan voorheen.

Naast de nieuwbouw van ruim 700.000 reguliere woningen zet de minister in op de realisatie van flexwoningen, transformatiewoningen en woningsplitsingen. In figuur 2.1 zijn de streefwaarden voor de woningbouwproductie voor de periode 2022-2030 weergegeven. Het gaat om ruim 700.000 reguliere nieuwbouwwoningen die in deze periode gerealiseerd moeten worden. Hiernaast is het streven om ongeveer 100.000 transformatiewoningen (inclusief woning-splitsing) en 85.000 flexwoningen in deze gehele periode op te leveren. Het hoogtepunt van deze productie ligt rond 2025 en loopt hierna geleidelijk af. De definitie van de transformatiewoningen is breed en omvat zowel woningen door ombouw van bestaande gebouwen als woningen die door sloop en nieuwbouw worden gerealiseerd. Deze laatste categorie wordt in de statistieken standaard als reguliere nieuwbouwwoningen geregistreerd. Bij flexwoningen gaat het om zowel verplaatsbare (tijdelijke) woningen als om permanente woningen voor huurders met contracten van korte duur (bijvoorbeeld studenten, arbeidsmigranten en spoedzoekers). Ook hiervoor geldt dat de permanente woningen in de statistieken als reguliere woningen worden geregistreerd. Om dubbeltellingen van woningen te voorkomen tellen wij in deze studie voor tijdelijke woningen alleen de woningen die verplaatsbaar zijn en voor transformatiewoningen alleen de woningen die door ombouw van bestaande gebouwen worden gerealiseerd. Dit zijn ook de type woningen waar de beoogde versnelling op aangrijpt.

---

<sup>3</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Nationale Woon- en Bouwagenda, 11 maart 2022.

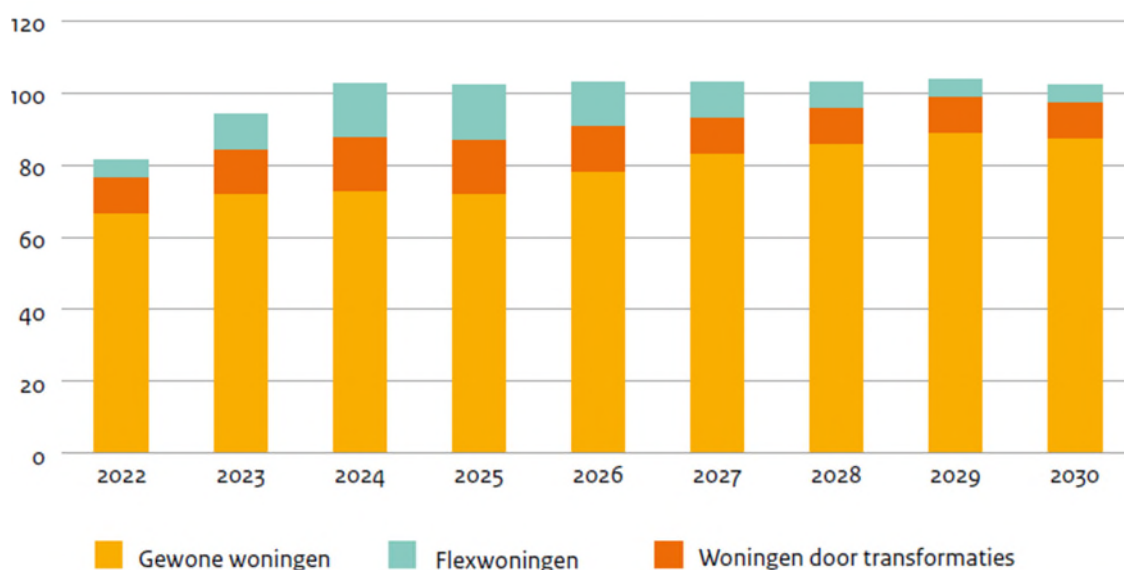
<sup>4</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Programma Woningbouw, 11 maart 2022.

<sup>5</sup> Huren tot aan de liberalisatiegrens van ongeveer € 750 per maand.

<sup>6</sup> Huren tussen € 750 en € 1.000 per maand.

<sup>7</sup> Koopwoningen met een waarde tot aan de NHG-grens (€ 350.000 in 2022).

**Figuur 2.1** Geplande (bruto) woningproductie uit Programma Woningbouw, in duizendtallen.



Bron: BZK

Het beoogde programma met 100.000 woningen per jaar betreft de bruto productie, waar vervangende nieuwbouw deel van uitmaakt. Het ministerie houdt rekening met sloop en nieuwbouw van gemiddeld ruim 13.000 woningen per jaar. Hierdoor vertaalt het totale programma zich in een netto toevoeging van gemiddeld ongeveer 87.000 woningen per jaar. Over de periode 2022-2030 zou dit leiden tot ruim 780.000 extra woningen.

---

## 3 Plancapaciteit en vergunningen

---

### Woningbouwproductie afhankelijk van het planaanbod

De productie van nieuwbouwwoningen op korte termijn is afhankelijk van de plannen die al in de pijplijn zitten. Het proces dat resulteert in de realisatie van woningen duurt in de regel vele jaren; van het aanwijzen van een locatie, planvorming, besluitvorming, tot de ontwikkeling en bouw van de woningen. Dit betekent dat de woningen die zullen worden gebouwd in de periode tot 2030 zullen moeten komen uit plannen die momenteel al worden gevormd. De verzameling van alle bestaande woningbouwplannen wordt ook wel het planaanbod of plancapaciteit genoemd. Sinds april 2018 wordt elk half jaar de plancapaciteit aan woningen geïnventariseerd door ABF op basis van beschikbare informatie van provincies.

#### 3.1 Het planaanbod

##### Totale planaanbod sterk toegenomen afgelopen jaren

Sinds de eerste meting in 2018 is het totale planaanbod sterk toegenomen (figuur 3.1). In 2018 waren er plannen voor in totaal bijna 690.000 woningen. In de laatste inventarisatie in het voorjaar van 2022 werd geschat dat er op dat moment voor ruim 1 miljoen woningen aan plannen waren, een toename van bijna 50% ten opzichte van 2018. Bedacht moet worden dat deze toename van het planaanbod niet alleen het resultaat is van het daadwerkelijk toevoegen van nieuwe plannen. Een groot deel van de toename komt door actualisatie van inventarisaties op provincieniveau en nieuwe criteria voor wat als plannen worden beschouwd. Het is niettemin een grote toename van het aantal plannen.

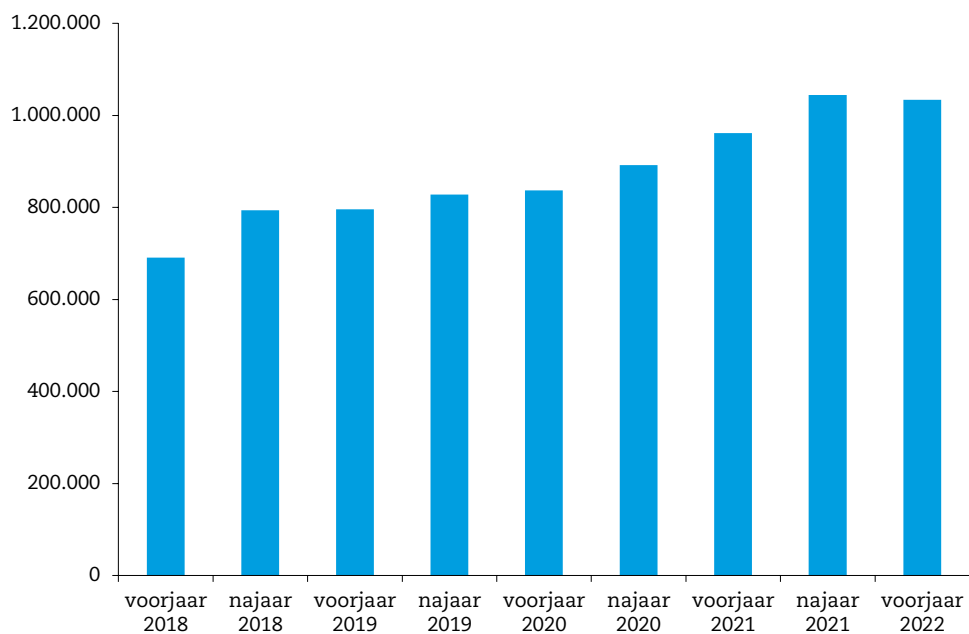
##### Potentie planaanbod bepaald door de status van plannen

Op welke termijn er daadwerkelijk woningen kunnen worden gerealiseerd vanuit het planaanbod hangt af van de concreetheid en fase waarin de plannen verkeren. Het planaanbod wordt daarom in de regel opgedeeld in harde en zachte plannen op basis van de juridische status. Harde plannen zijn plannen die al verankerd zijn in een bestemmingsplan of waarvoor al een collegebesluit tot wijziging van het bestemmingsplan is genomen. In de gevallen waarvoor nog een collegebesluit tot wijziging van het bestemmingsplan nodig is, wordt gesproken over zachte plannen.<sup>8</sup> Deze plannen vergen een besluitvormingsproces en zijn vatbaar voor bezwaren van burgers. Om deze reden kennen deze plannen een grotere mate van onzekerheid rond de uiteindelijke realisatie. Harde plannen zijn concreter en zijn minder afhankelijk van het besluitvormingsproces. Echter, ook bij harde plannen geldt dat de realisatie niet gegarandeerd is en in de praktijk is ook hier sprake van betekenisvolle uitval en vertraging.

---

<sup>8</sup> Hiertoe behoren ook de plannen waarvoor in het bestemmingsbesluit een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen. Een wijzigingsbevoegdheid geeft burgemeester en wethouders de mogelijkheid om bij nieuwe ontwikkelingen wijzigingen aan te brengen aan het bestemmingsplan, wat consequenties kan hebben voor de realisatie van de plannen.

**Figuur 3.1**      **Ontwikkeling netto<sup>9</sup> planaanbod tot 2030, voorjaar 2018 tot voorjaar 2022, aantallen woningen**



Bron: ABF

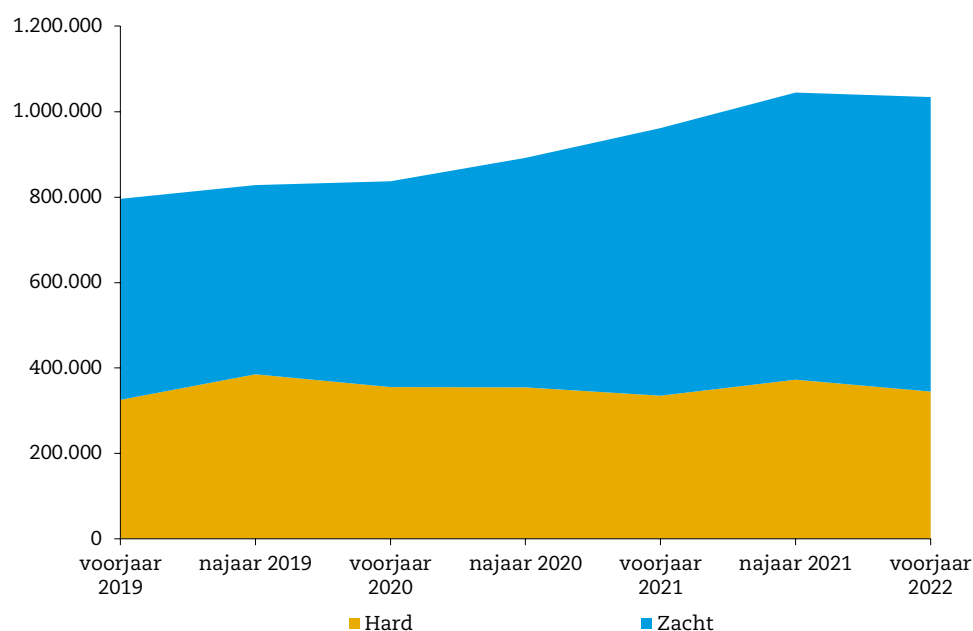
**Toename planaanbod bestaat uitsluitend uit zachte plannen**

Wanneer de samenstelling van het planaanbod wordt geanalyseerd (figuur 3.2) valt op dat een zeer groot deel van het planaanbod bestaat uit zachte plannen. Nog opmerkelijker is dat de sterke stijging van het planaanbod, zoals weergegeven in figuur 3.1, vrijwel uitsluitend bestaat uit zachte plannen. Waar in voorjaar van 2019 het zachte planaanbod goed is voor 39% van het totale aanbod is dit in het voorjaar van 2022 gestegen naar 66%. Het harde planaanbod is vrijwel gestagneerd, terwijl het zachte planaanbod explosief is gestegen.

Eén van de belangrijke redenen voor de sterke vertegenwoordiging van het zachte planaanbod zijn nieuwe criteria die worden aangehouden voor wat kan worden gezien als plancapaciteit. Zo is de sterke stijging tussen najaar 2020 en voorjaar 2021 in ieder geval deels veroorzaakt doordat de provincie Zuid-Holland in tegenstelling tot voorheen vanaf dat moment ook zogeheten ‘(nog) niet-aanvaarde’ plannen telt (een onderscheid dat andere provincies niet maken).

<sup>9</sup> Netto aanbod bestaat uit het aantal woningen in nieuwbouwplannen minus het aantal woningen in bestaande slooppunten.

**Figuur 3.2** Ontwikkeling hard en zacht planaanbod<sup>10</sup> tot 2030, voorjaar 2018 tot voorjaar 2022, aantallen woningen



Bron: ABF

### **Sterke twijfels over de kwaliteit van het geregistreerde planaanbod**

Door het zeer grote aandeel van zachte plannen in het totale planaanbod bestaan er relatief veel risico's voor het uiteindelijke aantal woningen dat kan worden gerealiseerd. Daarnaast is de doorlooptijd van dergelijke projecten relatief lang. De versnelling in het planaanbod zou zich moeten vertalen in meer woningbouwvergunningen en vervolgens in meer productie en opleveringen. De ontwikkeling van de vergunningverlening bevestigt dit beeld niet, zoals hieronder wordt toegelicht.

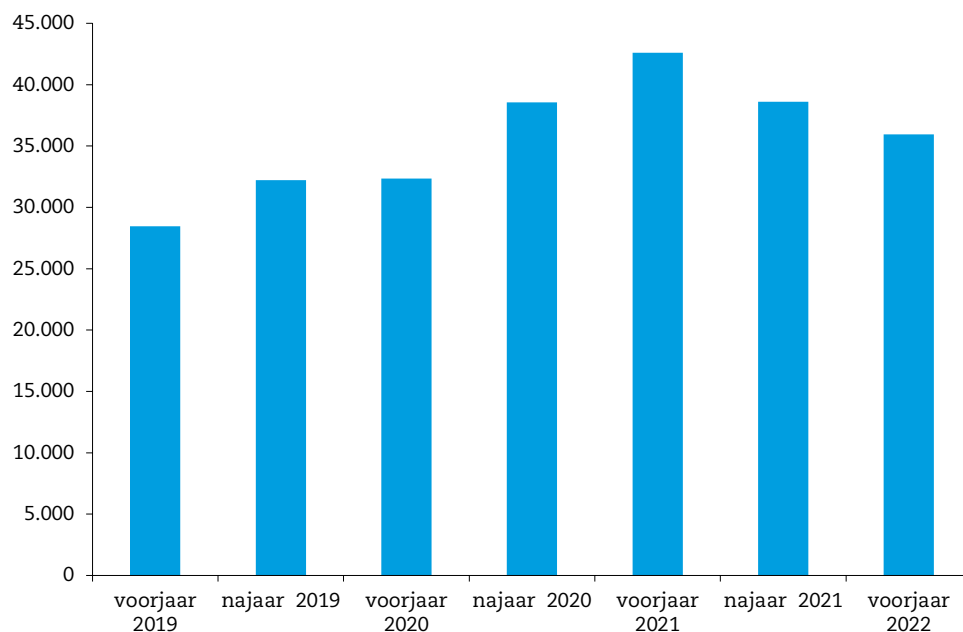
### **3.2 Ontwikkeling vergunningverlening**

#### **Stijging planaanbod niet terug te zien in vergunningen**

Hoewel de afgelopen 4 jaar het planaanbod spectaculair is toegenomen, heeft dit niet geleid tot een duidelijke stijging in de uitgifte van vergunningen (figuur 3.3). Vergunningen voor woningen zijn een goede indicator voor het aantal woningen dat in de komende jaren zal worden gebouwd. Hoewel het aantal vergunningen in de periode tot voorjaar 2021 is toegenomen, zijn deze in het afgelopen jaar weer teruggelopen. Belangrijke verklaring hiervoor is de over-vertegenwoordiging van zachte plannen in de toename van het planaanbod. Hierdoor kunnen er vraagtekens worden gezet bij de registratie en het feitelijke aanbod. Het betekent ook dat er weinig connectie zitten tussen het geregistreerde planaanbod en de uitgifte van vergunningen.

<sup>10</sup> Niet alle provincies beschikken voor de gehele periode over een uitsplitsing van de plancapaciteit naar harde en zachte plannen. De weergegeven totalen voor Nederland zijn ontleend uit de inventarisaties van ABF. De definitie van een hard plan loopt tussen provincies overigens beperkt uiteen. In sommige provincies worden bestemmingsplannen met een uitwerkingsplicht niet als hard meegeteld, in andere provincies wel. Zie inventarisaties van ABF voor uitgebreide beschrijving van de tekortkomingen van de data.

**Figuur 3.3**    **Ontwikkeling vergunningen, 2018 tot eerste half jaar 2022, aantallen woningen**



Bron: EIB

#### **Sterke stijging woningbouw op korte termijn niet aannemelijk**

Afgaande op de samenstelling van het planaanbod en ontwikkeling van de vergunningverlening in de afgelopen jaren is een opschaling van de woningbouwproductie op korte termijn niet aannemelijk. Dit hangt samen met het harde planaanbod dan in de afgelopen jaren niet is toegenomen, waardoor er op korte termijn geen sterke stijging van de vergunningverlening kan worden verwacht. Bovendien moet worden bedacht dat vergunningverlening vanwege de doorlooptijd pas na enkele jaren volledig kan worden teruggezien in het aantal woningopleveringen.



---

## 4 Grootchalige woningbouwlocaties

---

### Het kabinet zet in op grootchalige woningbouwlocaties voor versnelling woningbouw

Als onderdeel van het Programma Woningbouw zet het kabinet in op woningbouw op grootchalige locaties (actielijn 4). Grootchalige woningbouw is volgens het kabinet nodig omdat in sommige gebieden het woningtekort zo groot is, dat alleen ontwikkelen op kleine en middelgrote locaties onvoldoende is om de ambitie van 900.000 woningen tot en met 2030 te behalen.

Tegelijkertijd signaleren het kabinet en gemeenten dat stedelijke woonomgevingen onder druk staan, op gebied van leefbaarheid en bereikbaarheid. Daarom worden de woningbouwprojecten gekoppeld aan investeringen in duurzame stedelijkheid en goede OV-systemen. Het doel is realisatie van aantrekkelijke gebieden voor wonen, leven en werken, met een duurzame energie- en warmtevoorziening en een klimaatbestendige inrichting.

### 4.1 Aangewezen locaties en benodigde maatregelen

#### 17 grootchalige binnenstedelijke NOVEX-woningbouwlocaties

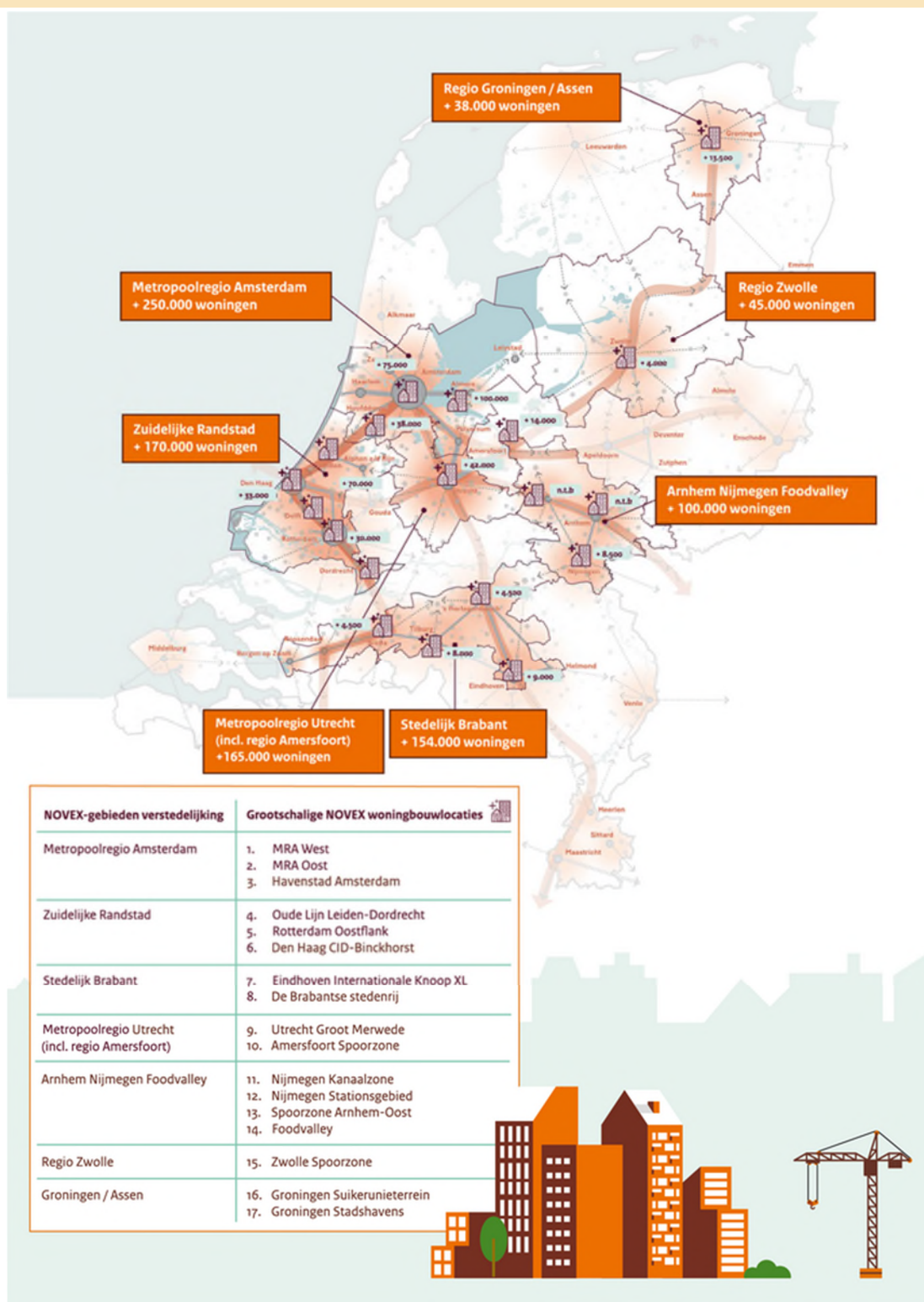
Al in juni 2021 presenteerde het (aanstaande) kabinet tijdens de formatie een plan met daarin 14 grootchalige woningbouwlocaties binnen de 7 verstedelijkingsregio's. Op deze woningbouwlocaties zouden veel woningen kunnen worden ontwikkeld en daarmee bijdragen aan het verhogen van de woningbouwproductie om het woningtekort terug te dringen. Inmiddels zijn de grootchalige woningbouwlocaties omgedoopt tot NOVEX-woningbouwlocaties in het kader van de Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX, afleiding van de voormalige VINEX). Ook zijn er 3 locaties bij gekomen waardoor de definitieve lijst bestaat uit 17 grote woningbouwlocaties. Deze 17 locaties bevinden zich in zeven NOVEX-verstedelijkingsgebieden: Metropoolregio Amsterdam, Zuidelijke Randstad, Stedelijk Brabant, Metropoolregio Utrecht, Regio Arnhem-Nijmegen-Foodvalley, Regio Zwolle en Regio Groningen-Assen (zie figuur 4.1).

#### Grote schaal vragen herstructurering, aanvullende voorzieningen en ontsluiting

In de 17 NOVEX-woningbouwlocaties is sprake van een grote schaal van ontwikkeling, waar als het ware nieuwe delen van steden worden gecreëerd. De ontwikkeling is hoofdzakelijk binnenstedelijk en/of rondom bestaande of nieuwe stationslocaties en zijn exemplarisch voor verschillende fasen van verstedelijking. Enkele voorbeelden:

- Doorontwikkelen van stationsgebieden waar al eerder in is geïnvesteerd (zoals Breda, Den Bosch, Zwolle, ook Den Haag CID) of nog verder in geïnvesteerd moet worden (zoals Eindhoven KnoopXL en Nijmegen);
- Stedelijke verdichting van nog onderbenutte stadsdelen (zoals Utrecht Groot Merwede, Rotterdam Oostflank, Tilburg Kenniskwartier) bestaande uit een brede mix aan specifieke deelopgaven;
- Transformatie van bedrijventerreinen (met name Amsterdam Haven-Stad, Groningen Suikerzijde en Stadshavens, Nijmegen Kanaalzone);
- Grootchalige binnenstedelijke verdichting rond vernieuwde OV-systemen (Oude Lijn Zuidelijke Randstad);
- Het realiseren van woningbouw gekoppeld aan en rondom nieuwe grootchalige OV-verbindingen (zoals in de MRA de IJmeer-verbinding met Almere, doorgetrokken Noord-Zuidlijn naar Hoofddorp).

Figuur 4.1    Overzicht definitieve NOVEX-woningbouwlocaties



Bron: BZK

### **Woningbouwplannen afhankelijk van omvangrijke infrastructurele maatregelen**

Een belangrijk aspect van de NOVEX-locaties is dat zij in de meeste gevallen vragen om omvangrijke infrastructurele maatregelen. Voor ontsluiting van de binnenstedelijke woningbouw gebieden worden er zowel lokale als boven lokale ingrepen in voornamelijk OV-systemen genomen. Enkele voorbeelden van deze ingrepen zijn:

- *Nieuwe OV-systemen en -verbindingen* zoals verlightrailing Oude Lijn, IJmeer-verbinding, doortrekking NZ-lijn, metro Haven-Stad, oeververbinding met metrokwaliteit Rotterdam
- *Overkluizing van sporen en wegen* zoals het spoor bij FeyenoordXL, rondweg Breda-Noord, of het ondergronds brengen zoals het Schenkviaduct in Den Haag .
- *Uitbreiden van bestaande stads- en regiobrede OV-verbindingen* zoals een vernieuwd trein- en/of busstation bij Eindhoven KnoopXL en Nijmegen Kanaalzone & Stationsgebied of een nieuw treinstation bij de gebiedsontwikkeling bij Groningen Suikerzijde .

De hierboven genoemde voorbeelden laten zien dat het gaat om omvangrijke en complexe infrastructurele maatregelen die niet alleen kostbaar zijn maar ook een lange voorbereiding vergen en risicovol zijn. De woningbouwplannen op de NOVEX-locaties zijn sterk afhankelijk van deze infrastructurele maatregelen, waardoor ook de haalbaarheid en planvorming onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

### **Kabinet maakt extra middelen vrij voor versnelling infrastructuur**

Recent heeft het kabinet in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (het MIRT) middelen beschikbaar gesteld voor de versnelling van het realiseren van grootschalige woningbouwlocaties door middel van financiële ondersteuning op het gebied van bovenplanse<sup>11</sup> of bovenlokale bereikbaarheidsmaatregelen. Er zijn 70 voorstellen geïdentificeerd die in aanmerking komen voor mede-bekostiging. Van deze voorstellen zijn er 32 dusdanig uitgewerkt dat hierover concrete bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Over de andere plannen is het streven in het najaar afspraken te kunnen maken. De 70 voorstellen moeten samen leiden tot realisatie en bereikbaarheid van 135.000 woningen binnen de komende vijf jaar.

De middelen zullen hard nodig zijn om de plannen te kunnen bekostigen. Daarnaast is het de vraag of de financiële middelen voldoende zijn om belemmeringen weg te nemen. De ervaringen in de projecten laten zien dat er complexiteiten zijn die niet in alle gevallen op te lossen zijn met financiële middelen. De huidige bouwkostenstijgingen, die later in dit stuk worden toegelicht, vragen om meer financiële middelen.

### **Grootschalige stedelijke woningbouw ook gepaard met andere complexe opgave**

Naast infrastructuur gaat deze grootschalige woningbouw ook gepaard met andere complexe uitdagingen, zoals het vrijmaken van een locatie (zoals de herstructurering van bedrijven-terreinen en/of het verplaatsen van bedrijven naar andere werklocaties) of het realiseren van voldoende groen en ruimte voor waterberging. Op de locaties is dan ook sprake van een grootschalige integrale woningbouwopgave in combinatie met andere grote ruimtelijke vraagstukken zoals bijvoorbeeld geluid, stikstof, natuur, landbouw, ruimtelijke kwaliteit, waterrobuustheid en klimaatbestendigheid en de energietransitie.

### **Het rijk ondersteunt ontwikkeling op NOVEX-woningbouwlocaties**

Gezien de omvang van de NOVEX-locaties en de complexe opgaves die erbij komen kijken biedt het Rijk ondersteuning bij de ontwikkeling van de projecten. Op deze manier hoopt het Rijk knelpunten weg te nemen om zo de potentie van de projecten te vergroten en de vordering te versnellen. De volgende procesmaatregelen zijn/zullen daarvoor worden genomen:

- Inrichten van doorbraakteams, met experts financiële haalbaarheid.
- Aanwijzen van regisseurs die het aanspreekpunt vormen per regio.

---

<sup>11</sup> Bovenplanse infrastructuur is infrastructuur die nodig is voor een gebiedsontwikkeling, maar die niet 100% toerekenbaar is aan die gebiedsontwikkeling zelf. Dit is het geval als een ingreep niet alleen (of slechts voor een deel) ten dienste staat van de gebiedsontwikkeling, maar daarnaast ook effect en invloed heeft op bestaande gebieden.

- Inrichten van interdepartementale governance met IenW, OCW, EZK, LNV en financiers interbestuurlijke governance met provincies, waterschappen en gemeenten.
- Ontwikkelen van een afweegkader voor zowel gebieds- als bereikbaarheidsinvesteringen.
- Definitieve NOVEX-locaties worden opgenomen in de geactualiseerde NOVI om voor voldoende zekerheid en vertrouwen te zorgen bij overheden, marktpartijen en corporaties voor de locaties op lange termijn.
- Voor de periode tot 2030 maken VRO en IenW afspraken samen met gemeenten voor de benodigde infrastructuur en andere gebiedsinvesteringen.
- De afspraken worden opgenomen in het MIRT. De voortgang en de bereikbaarheid van de woongebieden worden daarmee onderwerp van de besluitvorming in de bestuurlijke overleggen van het MIRT

#### 4.2 Potentie, fasering en planstatus NOVEX-woningbouwlocaties

Op welke manier de grootschalige NOVEX-locaties kunnen bijdragen aan het op korte termijn verhogen van de woningbouwproductie hangt samen met de potentie, fasering en haalbaarheid van de plannen. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de NOVEX-locaties op hun beurt weer bestaan uit verschillende deelprojecten die samenhangen op hoger niveau maar in veel gevallen een afzonderlijk ontwikkeltraject kennen. De potentie, planstatus en haalbaarheid van de NOVEX-woningbouwlocaties is daarom afhankelijk van ontwikkelingen in de verschillende deelprojecten.

##### Oorspronkelijke planning: 210.000 woningen tot 2030

Het originele programma met de 14 grootschalige woningbouwlocaties levert naar verwachting tot 2040<sup>12</sup> ongeveer 440.000 woningen op. Het betreft ongeveer 75% appartementen en 25% eengezinswoningen. In de periode tot 2030 worden naar verwachting bijna 210.000 woningen worden opgeleverd.<sup>13</sup> Tussen 2030 en 2040 zullen volgens de plannen naar verwachting nog eens ruim 230.000 woningen worden gerealiseerd. De fasering van de originele 14 grootstedelijke projecten zou naar verwachting redelijk gespreid over de periode tot 2040 lopen. Uit de plannen van de 17 NOVEX-woningbouwlocaties blijkt dat er naar verwachting ongeveer 922.000 woningen<sup>14</sup> worden gebouwd in de periode tot 2040. De forse toename in het aantal verwachte op te leveren woningen kan deels verklaard worden door het toevoegen van drie extra woningbouwlocaties en anderzijds kan het zijn dat de originele gebieden zijn uitgebreid. De NOVEX-locaties bestaan namelijk uit verschillende deelgebieden. Woningbouwlocatie Havenstad Amsterdam bestaat bijvoorbeeld uit 12 verschillende deelgebieden.

##### Groot deel van de projecten nog in planvorming en haalbaarheidsverkenning

Zoals eerder genoemd kennen de verschillende grootschalige woningbouwprojecten allemaal deelgebieden. De concreetheid en stadia waarin deze deelgebieden zich bevinden lopen sterk uiteen. Voor de oorspronkelijke 14 woningbouwgebieden is in de zomer van 2021 een inventarisatie gemaakt van de planstatus (figuur 4.2). Uit deze inschatting bleek dat enkele gebieden nog relatief kort in beeld waren voor herontwikkeling, zoals het Kenniskwartier in Tilburg. Deze gebieden bevonden zich op dat moment nog in de initiatief fase of waren pas net begonnen met de planvorming. Anderen projecten bevonden zich in verschillende stadia van planvorming en uitwerking van de haalbaarheid. Slechts in een beperkt aantal van de grootschalige gebieden was er op dat moment sprake van daadwerkelijke ontwikkeling of realisatie. En waar sprake was van ontwikkeling of realisatie ging het om individuele deelprojecten.

##### Woningbouwplannen op NOVEX-locaties in veel gevallen nog niet 'hard' gemaakt

Een jaar na de inventarisatie uit de zomer van 2021 lijken de meeste plannen nog steeds in de fase planvorming en haalbaarheid te zitten. Het is niet bekend of de 14 originele plannen nog op schema lopen en of de verwachte fasering nog realistisch wordt geacht. Uit de digitale kaart van de planmonitor<sup>15</sup> van de provincie Noord-Holland blijkt dat de meeste deelprojecten van

<sup>12</sup> In een enkel geval loopt de verwachte realisatieperiode door tot ongeveer 2045/2050.

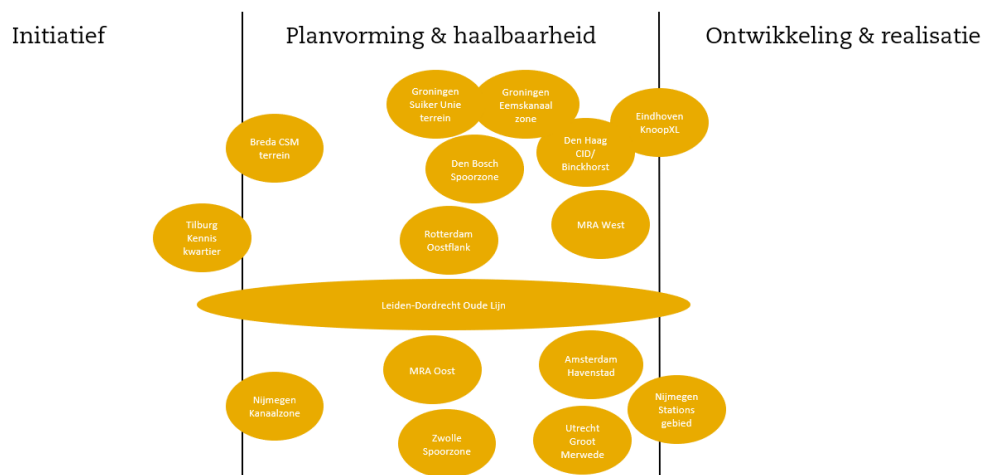
<sup>13</sup> Rebel (2021). Business case aanpak 14 grootschalige gebieden.

<sup>14</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/grootschalige-woningbouwgebieden>

<sup>15</sup> <https://plancapaciteit.nl/>

zowel de NOVEX-locaties Havenstad Amsterdam, MRA Oost als MRA West nog niet zijn vastgelegd in besluitvorming. Voor het grootste deel van de deellocaties geldt dat het nog zo geheten locaties in visie zijn. In minder gevallen is het plan/besluit nog in vorming. In slechts een aantal gevallen zijn de plannen voor de deellocaties al vastgesteld. Hiermee kan worden geconcludeerd dat de plannen op de NOVEX-locaties voor het grootste deel zacht zijn. Zoals eerder toegelicht geldt voor deze plannen dat ze nog het besluitvormingsproces moeten doorlopen. Dit betekent dat de plannen nog ver zijn verwijderd van realisatie en er ook een hoog risico bestaat op uitval of vertraging. Gezien de huidige status van veel plannen is het niet aannemelijk dat er voor 2030 al veel woningen zullen worden opgeleverd, laat staan in de periode tot 2025.

**Figuur 4.2 Stadium van concreetheid plannen gebiedsontwikkelingen, 14 oorspronkelijke grootschalige locaties**



Bron: Rebel

### Complexiteit zorgt voor langdurige aanlooptijd

Dat de woningbouwplannen op de NOVEX-locaties in veel gevallen nog niet toe zijn aan realisatie is niet verrassend. Door Rebel<sup>16</sup> werd in de zomer van 2021 al gesignaleerd dat de oorspronkelijke 14 gebieden zonder uitzondering model staan voor complexe gebiedsontwikkelingen. Belangrijke risico's en onzekerheden die ontwikkeling en realisatie belemmeren zijn:

- De afhankelijkheid van grootschalige infrastructurele ingrepen (inclusief lange plan-, afwegings- en besluitvormingsprocessen).
- Financiële haalbaarheid voor marktpartijen als gevolg van beleid gericht op voldoende betaalbare woningen en de noodzaak om te investeren in een leefbaarheid en duurzaamheid.
- Onzekerheid over invoering en gevolgen van de Omgevingswet. Bij deze projecten speelt dit een belangrijke rol aangezien er sprake is van meerdere opgaven (zoals externe veiligheid, hindersituaties, nabijheid bij spoor, etc.) die samenkomen in deze gebiedsontwikkelingen.
- Kans op maatschappelijke weerstand vanuit de omgeving vanwege grootschalige ingrepen.

<sup>16</sup> Rebel (2021). Business case aanpak 14 grootschalige gebieden.

Per saldo wordt haalbaarheid door deze factoren flink onder druk gezet, leidend tot publieke onrendabele toppen. Veelal komt het geheel ook nog eens neer op lange looptijden, met veel onzekerheden, ook in de markt.

#### **Herstructurering vergroot de complexiteit en doorlooptijd**

Zoals eerder beschreven vragen een groot deel van de NOVEX-locaties om grootschalige herstructurering van binnenstedelijke gebieden. De ervaring leert dat herstructurering een proces van zeer lange adem is. In aanvulling op de hierboven beschreven risico's en onzekerheden kent herstructurering specifieke complexiteit. Verspreid grondbezit en het uitplaatsen/opkopen van bestaande woningen of utiliteitsgebouwen (kantoren, fabrieken etc.) of andere in de weg zittende c.q. hindergevendende activiteiten gaan gepaard met grote onzekerheid over mogelijkheid tot verwerving, kosten, rolneming/draagkracht en realisatie/planning. Naast een goede voorbereiding vergen deze processen veel tijd en zijn gevoelig voor bezwaren van burgers, waardoor de doorlooptijd van dit type projecten relatief lang is.

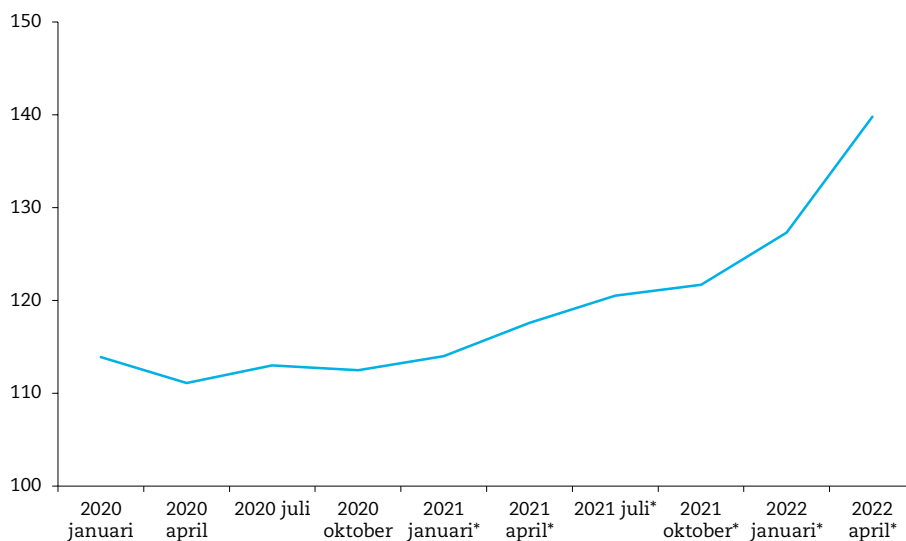
#### **Ervaringen in projecten bevestigen complexiteit en vertraging**

In de zomer van 2022 heeft het EIB enkele gesprekken gevoerd met projectleiders van de NOVEX-woningbouwlocaties. In deze gesprekken werden de beschreven complexiteit en de bovengenoemde belemmeringen bevestigd. Zo lopen de projectleiders aan tegen problemen die samenhangen met het transformeren van bedrijventerreinen, zoals het proces en de kosten rond het uitkopen/verplaatsen van bedrijven, vervuilde ondergrond en andere milieukwesties. Ook heeft men te maken met de infrastructurele vraagstukken. Benodigde ingrepen in het spoor, stations, bruggen/viaducten, wegen en zelfs waterbescherming vergen een lange voorbereiding en zijn kostbaar. Ook blijkt hier dat niet alleen de woningbouw afhankelijk is van de OV-ingrepen, maar dat andersom de OV-investeringen alleen uitkomen als er genoeg toekomstige reizigers zijn. Projectleiders noemden ook duurzaamheidseisen (denk aan de aanleg warmtenetten) en onzekerheden rondom de nieuwe omgevingswet (geluid en veiligheid voor woningen langs het spoor) als bronnen van complexiteit en risico's voor de haalbaarheid. Tot slot maken ook eisen rondom de betaalbaarheid van de woningen de ontwikkeling ingewikkelder. Hierdoor moet er naar aanvullende financiële middelen worden gezocht of worden de woningen kleiner gebouwd om de businesscase sluitend te maken. Uit de gesprekken is ook gebleken dat deze complexiteit al heeft gezorgd voor vertragingen waardoor oorspronkelijke plannings nu te optimistisch zijn.

#### **Recente kostenstijgingen in de bouw aanvullende complicatie**

Een belangrijke externe factor betreft de sterke kostenstijgingen, onder meer als gevolg van de Oekraïne-crisis. In de afgelopen anderhalf jaar is het prijsindexcijfer van de gww-sector met 25% toegenomen (figuur 4.3). Zoals eerder vermeld zijn de woningbouwplannen op de NOVEX-locaties afhankelijk van ingrijpende infrastructurele maatregelen. Uit de businesscase voor de oorspronkelijk 14 gebieden ontwikkeld door Rebel blijkt dat infrastructuur goed is voor 60% van de totale publieke kosten van de projecten. Een stijging van 25% op deze kostenpost zou een forse verhoging van de totale kosten betekenen en daarmee de beschikbare budgetten flink onder druk zetten. Als gevolg zullen er aanvullende uitdagingen zijn voor de haalbaarheid van de projecten wat voor vertraging en uitval kan zorgen.

**Figuur 4.3**      **Ontwikkeling prijsindexcijfer gww, 2020-2022 (2015=100)**



\* Voorlopig cijfers

Bron: EIB

#### **Huidig ruimtelijk beleid geen oplossing voor woningnood op korte termijn**

Gezien het vroege stadium waarin de meeste projecten verkeren, de complexiteit en de daarmee samenhangende lange looptijden en groot risico op vertraging en uitval, is het niet aannemelijk de NOVEX-locaties een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de woningbouwambities tot 2030. Hoewel er in de komende jaren in een aantal deelprojecten woningen zullen worden opgeleverd zal dit nog niet leiden tot een significante verhoging van de woningbouwproductie. Hierbij moet ook worden bedacht dat het hier gaat om deelprojecten die al langer in de pijplijn zitten en al in het verleden over is besloten. De vraag rijst of deze woningen additioneel zijn als onderdeel van een extra impuls of behoren tot reguliere woningbouw. Het grootste deel van de potentie van de NOVEX-locaties zal naar inschatting pas tegen 2030 of in de periode erna worden gerealiseerd. Dit is geen waardeoordeel over de kwaliteit van de projecten. Het zijn echter wel projecten van lange adem. Daarmee vormen de NOVEX-locaties geen oplossing voor de woningnood in de komende jaren.





---

## 5 Flexwoningen

---

In het Programma Woningbouw (BZK, 2022) beschrijft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het streven om tot 2030 85.000 flexwoningen te bouwen. Het aantal nieuw te bouwen flexwoningen moet vanaf dit jaar sterk oplopen om in 2023 en 2024 jaarlijks 15.000 nieuwe flexwoningen te kunnen realiseren. Vanaf 2025 loopt dit aantal geleidelijk af tot 5.000 in 2030. De vraag is of er in korte tijd dergelijke aantallen kunnen worden gerealiseerd, welke belemmeringen er hierbij zijn en of deze aantallen woningen geheel als additioneel kunnen worden gezien. In dit hoofdstuk wordt op deze vragen ingegaan.

### 5.1 Definitie van tijdelijke woningen

#### **Flexwoningen: tijdelijke of reguliere woningen?**

In het Programma Woningbouw wordt een flexwoning gezien als een woning van tijdelijke aard (levensduur of locatie) of als een permanente woning bestemd voor tijdelijke huur-contracten. De laatste categorie valt bij de statistieken voor de vergunningverlening en gereedmeldingen onder de categorie reguliere woningen; alleen de huurcontracten zijn tijdelijk. De woningen van tijdelijke aard worden in de statistieken wel apart onderscheiden. De tijdelijke aard van de woning wordt getoetst via het bouwbesluit. Om dubbeltellingen te voorkomen, richten wij ons in dit hoofdstuk specifiek op deze tijdelijke (nieuwbouw)-woningen.<sup>17</sup>

#### **Tijdelijke woningen zijn klein en bedoeld voor spoedzoekers**

Een tijdelijke woning is doorgaans klein; de gemiddelde oppervlakte van een eengezinswoning is 40 m<sup>2</sup> en die van een appartement 31 m<sup>2</sup>.<sup>18</sup> Door deze kleine oppervlakte worden ze voornamelijk bewoond door alleenstaanden. De beoogde doelgroep van deze woningen zijn in de regel alleenstaande spoedzoekers. Dit zijn recent gescheiden personen, starters, studenten, mantelzorgers, statushouders, arbeidsmigranten en expats. In een studie van Platform 31 uit 2016 wordt geschat dat een tiende deel van de Nederlandse bevolking een spoedzoeker is.<sup>19</sup> De huurcontracten zijn van korte duur (vaak tweejarig). Door het korte verblijf is het verloop hoog en stromen huishoudens vervolgens door naar reguliere woningen. Gelet op de eisen rond het bouwbesluit en de ruimtelijke procedures gaat het bij tijdelijke woningen om woningen die maximaal 15 jaar op een locatie staan. Als de woning langer op eenzelfde locatie staat, dan gelden zwaardere eisen en biedt de plaatsing van tijdelijke woning geen substantieel voordeel meer op ten opzichte van een reguliere woning.

#### **Overheid stelt financiële middelen beschikbaar voor tijdelijke woningen**

De overheid stelt financiële middelen beschikbaar om de bouw van tijdelijke woningen te stimuleren. Zo bestaat er de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen (RHA) die moet helpen bij de huisvesting van o. a. daklozen, statushouders, personen uit instellingen, arbeidsmigranten, studenten en mensen met een sociale of medische urgentie. Deze regeling stelt vanaf 2020 € 100 miljoen aan gemeenten beschikbaar die ieder jaar in tranches van enkele tientallen miljoenen euro's beschikbaar wordt gesteld. Ook een deel van de Woningbouwimpuls is bestemd voor de bouw van tijdelijke woningen. Er was een vrijstelling van de verhuurderheffing voor de bouw van tijdelijke woningen, maar door het beëindigen van de verhuurderheffing vervalt ook deze vrijstelling.

---

<sup>17</sup> BZK rekent ook woningen die tijdelijk in getransformeerde gebouwen worden gerealiseerd tot flexwoningen. Ook hier is sprake van dubbeltellingen omdat deze woningen in de statistieken als een woning wordt gezien die door transformatie wordt gerealiseerd. Op transformatie wordt in het volgend hoofdstuk ingegaan.

<sup>18</sup> Aedes (2021), Verplaatsbare woningen bouwen.

<sup>19</sup> Platform 31 (2016), De Magic mix.

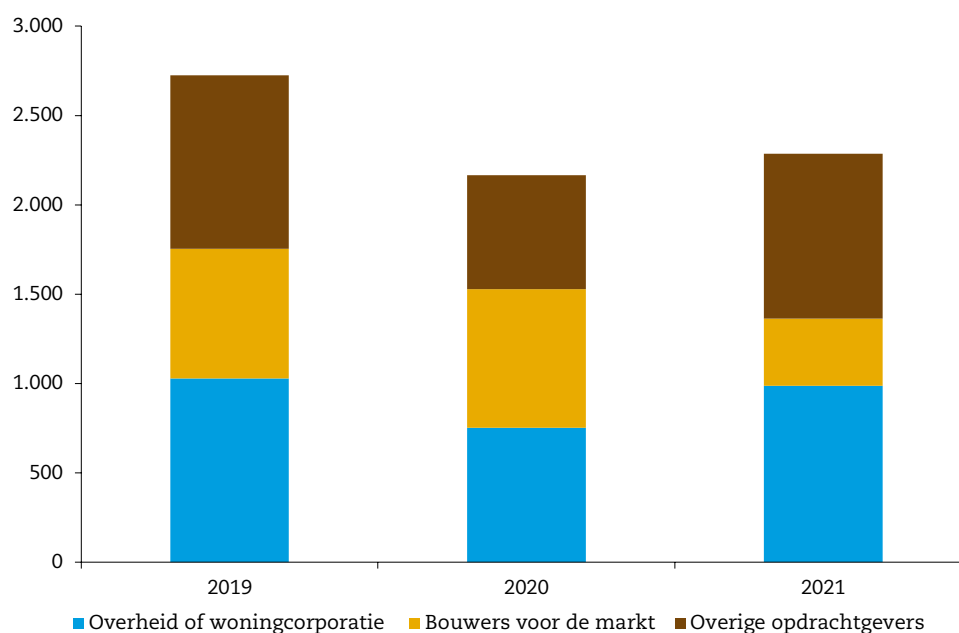
## 5.2 Historische ontwikkeling tijdelijke woningen

Om het streefgetal van jaarlijks 15.000 extra flexwoningen vanaf 2023 in perspectief te plaatsen is het nuttig om eerst vast te stellen wat het niveau van tijdelijke woningen in recente jaren is geweest. Het Expertisecentrum Flexwonen schat het huidig aantal in op 5.000, waarvan nieuwe reguliere woningen voor tijdelijke bewoners op 1.000 en voor tijdelijke woningen uit transformatie op 1.500. Het aantal tijdelijke woningen dat nu door nieuwbouw wordt gerealiseerd ligt rond de 2.500. De beoogde groei van 10.000 flexwoningen richt zich vrijwel geheel op tijdelijke woningen om snel de woningschaarste te verminderen.

### Vergunningen wijzen niet op een recente toename van tijdelijke woningen

Volgens het Expertisecentrum Flexwonen en Watkostdebouwwaaneenhuurwoning is tussen 2017 en 2019 het aantal gebouwde tijdelijke woningen opgelopen van 2.100 naar 3.200.<sup>20</sup> Het CBS heeft op basis van enquêtes onder gemeenten een inschatting gemaakt van het aantal vergunde tijdelijke woningen in de periode 2019 tot en met 2021.<sup>21</sup> Het gaat over de gehele periode om 7.200 verleende vergunningen, ofwel gemiddeld 2.400 vergunningen per jaar.<sup>22</sup> Het aantal verleende vergunningen is in 2020 gedaald en vervolgens in 2021 nauwelijks toegenomen (figuur 5.1). Om het doel van 12.500 tijdelijke woningen in 2023 te kunnen halen, zal de vergunningverlening in een jaar tijd moeten verviervoudigen. De vraag is of een dergelijke schaa sprong mogelijk is en tegen welke belemmeringen in de praktijk wordt opgelopen.

Figuur 5.1 Vergunningen tijdelijke woningen 2019-2021



Bron: CBS, bewerking EIB<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Expertisecentrum Flexwonen en Watkostdebouwwaaneenhuurwoning (2019), De bouw van tijdelijke woningen.

<sup>21</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/27/aantal-vergunde-tijdelijke-woningen-2019-2021>

<sup>22</sup> Het verschil met de cijfers van BZK komt vermoedelijk voort uit het feit dat zij een ruimere definitie van flexwoningen hanteren dan CBS.

<sup>23</sup> Bij een deel van de vergunningen van bouwers voor de markt zullen woningcorporaties betrokken zijn of op een later moment het project overnemen. De omvang van dat aandeel is onbekend. Overige opdrachtgevers zijn private personen, bedrijven of stichtingen (behalve sociale woningbouwstichtingen).

### 5.3 Snellere doorlooptijd vanwege lagere eisen bouwbesluit en ruimtelijke procedures

**Wettelijke eisen voor tijdelijke woningen bieden kansen om sneller en goedkoper te bouwen**  
In de publicatie 'Verplaatsbare woningen bouwen' geeft Aedes aan wat verplaatsbare woningen zijn, hoe (snel) die worden opgeleverd, wat voor eisen vanuit de ruimtelijke ordening of het bouwbesluit gelden voor deze woningen en toont ze een aantal gerealiseerde projecten. Er gelden minder eisen vanuit het bouwbesluit voor tijdelijke woningen dan voor reguliere nieuwbouw als deze maximaal 15 jaar op een locatie geplaatst worden. Hierdoor kan op de bouwkosten worden bespaard. Zo gelden de dure BENG-eisen niet voor deze tijdelijke woningen. Bovendien maakt de modulaire bouw van deze woningen in een fabriek een veel snellere bouwtijd op de bouwplaats mogelijk. Een ander voordeel van tijdelijke woningen is de mogelijkheid om te bouwen op locaties waar het huidige bestemmingsplan geen ruimte biedt voor reguliere woningen. Via een zogeheten 'kruimelprocedure' kan voor woningen die maximaal 15 jaar geplaatst worden, afgeweken worden van het bestemmingsplan.<sup>24</sup> Deze procedure duurt in principe 8 weken en kan met 6 weken verlengd worden. Andere juridische mogelijkheden om van een bestemmingsplan af te wijken bieden veel minder soelaas (figuur 5.2). In paragraaf 5.4 wordt nader ingegaan op de in de praktijk ervaren doorlooptijden van tijdelijke woningen.

**Figuur 5.2 Juridische mogelijkheden om af te wijken van een bestemmingsplan om tijdelijke woningen te plaatsen**



Bron: Ministerie van I&W & PBL.<sup>25</sup>

### 5.4 Ervaringen uit de praktijk

Er is al jarenlang ervaring met de bouw van tijdelijke woningen, waardoor goed zicht bestaat op de doorlooptijden en de belemmeringen die in de praktijk spelen. Deze belemmeringen spelen rond de beschikbaarheid van locaties, het effect van de korte exploitatieduur op het rendement en de hoge eisen die gemeenten of corporaties stellen aan de kwaliteit van de woning en de locatie.

<sup>24</sup> Deze procedure is ook toepasbaar voor woonruimtes die worden gebouwd voor de opvang van asielzoekers.

<sup>25</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/tijdelijk-afwijken/> & PBL (2022), Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod.

### **Vele belemmeringen rond de bouw van tijdelijke woningen**

De KWINK-groep heeft onderzoek gedaan naar de potentie en hindernissen bij projecten met tijdelijke woningen. Het rapport 'Eindevaluatie pilots flexibele huisvesting' geeft inzicht in de ervaringen van zeven pilots met de bouw van tijdelijke woningen tussen 2019 en 2021. De planfase van al deze projecten startte in 2019. Eind 2021 was slechts één project gerealiseerd. Een ander project werd vroegtijdig gestopt. Uit de evaluatie kwamen de volgende knelpunten naar voren:

- Het vinden van een geschikte locatie wordt lastiger gemaakt doordat gemeenten stevige eisen stellen aan het project, het bestaan van beperkende regelgeving en weerstand bij de lokale bewoners.
- De aansluiting op nutsvoorzieningen veroorzaakt vaak vertraging. De beheerders werken vaak met langetermijnagenda's en zijn dus niet ingesteld op het korte bouwproces van flexwoningen.
- De meeste woningprojecten bleken niet goed geschikt voor zeer tijdelijke plaatsing; grondwerk bleek langer in beslag te nemen dan verwacht en de constructie stuitte op veel van dezelfde problemen waar in de reguliere nieuwbouw tegenaan wordt gelopen. Vanwege die situatie zijn veel projecten voor een relatief lange periode (bijvoorbeeld tien jaar) geplaatst. Daardoor concurreren deze projecten mogelijk met reguliere nieuwbouw.
- Opdrachtgevers geven aan dat tijdelijke woningen vaak onrendabel zijn en/of minder rendabel dan reguliere nieuwbouw. Dat lijkt samen te hangen met de korte exploitatietermijn. Een langere exploitatietermijn zou de markt dus stimuleren om tijdelijke woningen te bouwen.

Aedes heeft een verkenning uitgevoerd naar verplaatsbare tijdelijke woningen, die bovenstaand beeld bevestigt.<sup>26</sup> Ook een studie van PBL<sup>27</sup> uit 2022 gaat in op de belemmeringen rond de bouw van tijdelijke woningen. Hierin komen bovenstaande elementen opnieuw naar voren.

### **Gebrek aan locaties en onvoldoende rendement vormen belangrijkste belemmeringen**

Dezelfde belemmeringen komen naar voren in een enquête onder partijen die tussen 2017 en 2019 betrokken waren bij de bouw van tijdelijke woningen.<sup>28</sup> Hieruit kwamen de beschikbaarheid van locaties en de weerstand hierbij van omwonenden als de belangrijkste struikelblokken naar voren. Verder gaf de helft van de respondenten aan dat de woningen niet rendabel zijn te exploiteren.

### **Kortere doorlooptijden**

Dezelfde enquête geeft zicht op de doorlooptijden van tijdelijke projecten. De projecten die via de kruimelprocedure werden gerealiseerd hadden een significant kortere doorlooptijd tussen initiatief en realisatie dan projecten met reguliere woningen. Bijna de helft van de projecten maakte gebruik van de kruimelprocedure en had een gemiddelde doorlooptijd van 17 maanden. Grofweg een kwart van de projecten maakte gebruik van de buitenplanse procedure met een gemiddelde doorlooptijd van ongeveer 23 maanden en voor de overige kwart was vaak een bestemmingswijziging nodig met een gemiddelde doorlooptijd van ongeveer 27 maanden. Het belangrijkste deel hiervan bestond uit planontwikkeling. De bouwtijd nam gemiddeld 5 tot 7 maanden in beslag, terwijl die van een reguliere woning afhankelijk van de projectgrootte tussen anderhalf en twee jaar ligt.

---

<sup>26</sup> AEDS (2020), Corporatiemonitor Tijdelijke Woningen'.

<sup>27</sup> PBL (2022), Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod, Den Haag.

<sup>28</sup> Expertisecentrum Flewonen en Watkostdebouwvaneenhuurwoning (2020). De productie van verplaatsbare- en andere flexwoningen in Nederland.

## Tijdelijke woningen vaak van vergelijkbare kwaliteit als reguliere woningen

Er is een aantal studies gedaan naar tijdelijke woningprojecten in de afgelopen jaren. Deze studies laten zien dat de woningen vaak niet de containerwoningen zijn waar veel mensen aan denken. Zo zijn alle vier de projecten die Aedes in haar studie uitlicht zeer duurzaam, en zijn bij twee van de projecten de woningen gasloos.<sup>29</sup> Een project wat in het oog springt zijn tijdelijke woningen die op Texel zijn gebouwd. Deze woningen zijn aangrenzend op een bestaande woonwijk in Den Burg geplaatst. Bij dit project werden 77 woningen gebouwd (als onderdeel van een groter woningbouwproject), die alle gasloos zijn, zonnepanelen en een luchtwarmtepomp hebben. Verder zijn de woningen verplaatsbaar en moeten ten minste 50 jaar meegaan. Het gaat in dit project om hoogwaardige woningen binnen een al bestaande woonwijk, die ook uiterlijk weinig verschillen van reguliere woningen. Het project is een praktijkvoorbeeld, waarbij ondanks de lagere kwaliteitseisen in het bouwbesluit gemeenten en corporaties vergelijkbare kwaliteitseisen stellen als bij reguliere woningen.

### 5.5 Inzicht uit database van projecten met tijdelijke woningen

#### Nadere analyse van flexwoningprojecten

Om een goed beeld te kunnen vormen over de doelgroep, de type locaties en de doorlooptijden van projecten met tijdelijke woningen is een analyse gemaakt van flexwoning- en transformatieprojecten uit een database van het Expertisecentrum Flexwonen.<sup>30</sup> De database bevat een selectie van ongeveer 450 projecten van flexwoningen en transformaties. Gelet op de omvang is voor de analyse informatie van 175 projecten gebruikt, waarvan 59 projecten met tijdelijke woningen (tabel 5.1). De selectie van projecten richtte zich vooral op de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Dit zijn de provincies met de meeste projecten en woningen. Bij de selectie zijn ook vooral de grotere projecten met meer dan 50 woningen meegenomen. De eerste projecten zijn al voor het jaar 2000 gerealiseerd. In totaal gaat het om 7.500 tijdelijke woningen waarvan ruim de helft vanaf 2017 is gerealiseerd.<sup>31</sup> Het gaat gemiddeld om bijna 1.000 tijdelijke woningen per jaar, waarmee een derde deel van het totaal aantal tijdelijke woningen wordt gedekt. Hiermee is op basis van de verkregen inzichten een representatief beeld voor tijdelijke woningen te schetsen.

Tabel 5.1 Aantal projecten en woningen van geanalyseerde flexprojecten

	Tijdelijk	Transformatie	Nieuwbouw <sup>1</sup>	Totaal
Aantal projecten	59	85	30	174
Aantal woningen	7.506	6.917	6.326	20.749

<sup>1</sup> Vaste woningen voor bewoners met een tijdelijk huurcontract

Bron: EIB

Naast tijdelijke woningen zijn in de analyse ook ruim 6.900 transformatiewoningen en ruim 6.300 reguliere nieuwbouwwoningen met een tijdelijk huurcontract meegenomen, waarvan in totaal circa 9.000 woningen vanaf 2017 zijn gebouwd ofwel driekwart dat van dit type jaarlijks is gebouwd.

<sup>29</sup> Aedes (2021), Verplaatsbare woningen bouwen.

<sup>30</sup> <https://flexwonen.nl/praktijkvoorbeelden/>

<sup>31</sup> In al deze gevallen wordt een ruimere definitie van flexwoningen gehanteerd dan in deze studie. Zo vallen er tijdelijke transformatiewoningen onder en ook nieuwbouw die bedoeld is voor kortdurend verblijf zoals studentenwoningen en woningen voor shortstay arbeidsmigranten.

### Tijdelijke woningen voor bijna 80% gerealiseerd op voor woningbouw geschikte locaties

Ruim driekwart van de tijdelijke woningen is gerealiseerd op locaties die geschikt zijn voor reguliere woningbouw. Dit zijn locaties die vaak in of vlak naast binnenstedelijke gebieden liggen, zoals bijvoorbeeld parkeerterreinen, groene stroken, grasvelden of braakliggende gronden. Het overig deel van de tijdelijke woningen wordt gebouwd op locaties die zich minder goed voor reguliere woningbouw lenen, zoals op het erf van boerenbedrijven, naast een snelweg of vlak naast of midden in een bedrijventerrein. Er is een groot verschil in type locatie tussen tijdelijke woningen voor arbeidsmigranten en die voor de andere doelgroepen. De totale doelgroep van de tijdelijke woningen bestaat voor ruim 20% uit arbeidsmigranten die voor het grootste deel (bijna 90%) op minder voor reguliere woningbouw geschikte locaties worden gerealiseerd, maar die wel aansluiten op de preferenties van de arbeidsmigranten. Het overige en verreweg grootste deel van de doelgroep (80%) komt bijna volledig terecht op voor reguliere woningbouw geschikte locaties (tabel 5.2).

**Tabel 5.2 Aantal tijdelijke woningen naar doelgroep en potentiële verdringing van reguliere woningen op de locatie, in procenten**

	Arbeidsmigranten	Overige spoedzoekers	Totaal
Aantal woningen	22	78	100
Potentiële verdringing op locatie	11	97	78

Bron: EIB

Implicatie hiervan is dat de bouw van de tijdelijke woningen op de woningbouwlocaties gedurende de exploitatieduur de bouw van reguliere woningen verdringt. Het ligt in de rede dat op deze locaties vaak reguliere woningen zouden kunnen worden gebouwd. Dit betekent dat een groot deel van de tijdelijke woningen de nieuwbouw van reguliere woningen verdringt. Het grootste deel van de beoogde bouw van 62.500 tijdelijke woningen tot 2030 zal naar verwachting ten koste gaan van de bouw van reguliere woningen.

### Tijdelijke woningen kunnen wel sneller worden gerealiseerd dan reguliere woningen

In de nadere analyse is ook gekeken naar de doorlooptijd van de tijdelijke woningen tussen de vergunningverlening en gereedmelding in de BAG (tabel 5.3). De gemiddelde doorlooptijd bedroeg 9 maanden voor een tijdelijke woning, terwijl dit voor reguliere woningen ongeveer 18 maanden is. De tijdswinst is vooral het gevolg van de modulaire bouw van de woningen in een fabriek, waarmee de bouwtijd op de locatie met maximaal driekwart jaar kan worden verminderd.

Over de doorlooptijd van de tijdelijke woningen tussen het initiatief en de realisatie is minder bekend. Als uitgegaan wordt van de doorlooptijden van de verschillende ruimtelijke procedures uit paragraaf 5.3, dan kan door gebruik van de kruimelprocedure de tijd van het ruimtelijke ordeningsproces met 9 maanden worden vervroegd ten opzichte van de standaardprocedure die bij de bouw van een reguliere woning aan de orde is

**Tabel 5.3 Doorlooptijden van tijdelijke en reguliere woningen bij verschillende procedures**

	Tijdelijke woning		Reguliere woning
	Kruimelprocedure	Overige procedures	Standaard procedures
Procestijd	9	18	18
Bouwtijd <sup>1</sup>	9	9	18
<b>Totale doorlooptijd</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>36</b>

<sup>1</sup> Tijd tussen vergunningverlening en gereedmelding

Bron: EIB

## 5.6 Conclusies

### Versnelling stuit op problemen rond beschikbaarheid goede locaties en financiële haalbaarheid

Er is veel praktijkervaring rond de bouw van tijdelijke woningen. De bouw van tijdelijke woningen stuit op twee belangrijke belemmeringen: de beschikbaarheid van goede locaties en de financiële haalbaarheid als gevolg van de korte exploitatieperiode.

Om tijdelijke woningen te kunnen bouwen, moeten door gemeenten locaties worden aangewezen. Het is voor gemeenten moeilijk om hiervoor geschikte locaties te vinden. Enerzijds moeten locaties van voldoende kwaliteit zijn om mensen er te laten wonen. Met uitzondering van arbeidsmigranten worden de tijdelijke woningen voor spoedzoekers in de praktijk vooral op locaties gebouwd die ook geschikt zijn voor reguliere woningen. Anderzijds stuiten gemeenten hier vaak op bezwaren van omwonenden, die vaak weerstand hebben tegen de tijdelijke opvang van spoedzoekers in hun directe omgeving. Dit alles zorgt ervoor dat het aanbod van geschikte locaties sterk achterblijft bij de doelstellingen rond de huisvesting van spoedzoekers.

Verder moet door de korte exploitatieduur de totale projectkosten van een tijdelijke woning over een veel kortere termijn worden terugverdiend. De modulaire bouw van tijdelijke woningen levert geen grote kostenvoordelen, maar wel tijdwinst op tijdens de bouw. Een exploitatieduur van 15 jaar is veelal te kort om het project rendabel uit te voeren. Het verlengen van de exploitatieduur door verplaatsing van de tijdelijke woning is een optie om het rendement te verbeteren, maar hiervoor zullen vooraf al afspraken moeten worden gemaakt tussen de exploitant (vaak corporaties) en gemeenten over de beschikbaarheid van toekomstige locaties.<sup>32</sup> Zonder extra middelen en toezeggingen komen de projecten met tijdelijke woningen niet of moeizaam tot stand.

### Door hoge eisen van corporaties en gemeenten weinig kwaliteitsverschil met vaste woningen

Net als voor de locaties stellen de corporaties en gemeenten in de regel eisen aan de kwaliteit van tijdelijke woningen als die voor reguliere woningen. Het bouwbesluit maakt het voor tijdelijke woningen mogelijk om deze tegen lagere kosten te bouwen omdat deze niet aan de BENG-eisen hoeven te voldoen. Toch wordt er in de praktijk vaak voor gekozen om dezelfde duurzaamheidseisen toe te passen als bij reguliere woningen. Hetzelfde geldt vaak ook voor de kwaliteit van de woning zelf. Men wil de spoedzoeker op een manier huisvesten die weinig verschilt van een reguliere woning. Ook dit zorgt ervoor dat de bouwkosten van een tijdelijke woning niet sterk afwijken van die van een vergelijkbare reguliere woning.

<sup>32</sup> Aedes (2021), verplaatsbare woningen bouwen.

### **Modulaire bouw en gebruik kruimelprocedure levert wel tijdswinst op**

De tijdelijke woningen worden op de locaties opgebouwd met modules die in een fabriek volledig zijn afgemonteerd. Alleen de fundering moet ter plaatse handmatig worden gebouwd. De bouwtijd op de locatie kan hiermee aanzienlijk worden verkort. De voorbereiding en prefabricage neemt ook de nodige tijd in beslag, maar de totale bouwtijd kan hiermee in de regel met een half tot driekwart jaar worden verkort. Hiernaast kan ook tijdswinst worden gerealiseerd door gebruik van de kruimelprocedure in plaats van een bestemmingsplanwijziging. Bij gebruik van de kruimelprocedure kan een tijdelijke woning in anderhalf jaar worden gerealiseerd of anders bij gebruik van een bestemmingsplanwijziging in 2¼ jaar. Voor een reguliere woning ligt de gemiddelde doorlooptijd afhankelijk van de projectgrootte tussen de 3 en 3½ jaar.

### **Flexibele woningen verdringen voor een groot deel de bouw van reguliere woningen**

Het merendeel van de tijdelijke woningen (80%) wordt gebouwd op locaties die ook geschikt zijn voor de bouw van reguliere woningen. Het zijn vaak locaties waarop toekomstige woningbouw wordt voorzien en waar nu tijdelijk eerst voor 15 jaar tijdelijke woningen op worden geplaatst. Het ligt in de rede dat op deze locaties vervolgens reguliere woningen worden gebouwd. Dit betekent dat een groot deel van de tijdelijke woningen de nieuwbouw van reguliere woningen verdringt en dat na afloop alsnog woningen nodig zijn om de tijdelijke woningen te vervangen. Het additionele effect van de versnelling van tijdelijke woningen in de periode tot 2030 op de woningbouwopgave is naar schatting beperkt. Het additionele effect van de bouw van tijdelijke woningen op minder geschikte woonlocaties (vooral voor arbeids-migranten) levert veel minder verdringing op.

### **Tijdelijke woningen bieden beperkt perspectief voor woningbouwambitie**

Ondanks het gevoerde beleid in de afgelopen jaren is in de vergunningverlening nog geen opmars te zien van het aantal tijdelijke woningen. Het zal veel inspanning vergen om het jaarlijks aantal op te leveren tijdelijke woningen sterk te laten toenemen. De beoogde verviervoudiging van het aantal jaarlijks te bouwen tijdelijke woningen is in dit perspectief niet realistisch. In de praktijk stuit de bouw van tijdelijke woningen op belangrijke belemmeringen. Het eerste probleem is het vinden van juiste locaties. Het inpassen van tijdelijke woningen voor doelgroepen in bestaande buurten stuit vaak op verzet van bewoners en worden in de regel door corporaties en gemeenten stevige kwaliteitseisen gesteld aan de woningbouw om tweederangswoningen voor de nieuwe bewoners te voorkomen. Praktijk is dat tijdelijke woningen in de regel weinig verschillen in kwaliteit en locatie van reguliere woningen en daarmee ook in de totale bouwkosten. Het tweede probleem is de beperkte exploitatieduur waardoor projecten niet uitkomen en extra middelen nodig zijn om het project te realiseren. Ten slotte wordt de effectiviteit van de tijdelijke woningbouw in belangrijke mate beperkt doordat de locaties in de meeste gevallen geschikt lijken te zijn voor reguliere woningbouw waartoe soms zelfs al eerder was besloten. Er komen dan wel meer tijdelijke woningen beschikbaar die voordeel bieden aan de doelgroep, maar dit gaat voor een belangrijk deel ten koste van reguliere woningen, waardoor het netto-effect voor de woningbouw gering is.



---

## 6 Transformatiewoningen

---

Naast de plannen voor grootschalige woningbouwlocaties en tijdelijke woningen wordt in het Programma Woningbouw het doel beschreven om in deze kabinetsperiode het jaarlijks aantal woningen door transformatie van bestaande gebouwen te versnellen van 9.000 in 2022 tot ruim 14.000 woningen in 2024 en 2025. Hierna neemt het voorziene aantal woningen uit transformatie af en ligt deze vanaf 2027 weer op het niveau van 2022. Het gaat hierbij om verbouw van bestaande woningen (woningssplitsingen) en overige (utiliteits)gebouwen. De beoogde groei moet vooral komen uit transformatie van overige gebouwen. Naast een versnelling van de woningproductie moet transformatie door vermindering van de leegstand kansen bieden voor verbetering van de leefomgeving in deze gebieden.

### 6.1 Definitie van transformatiewoningen

#### **Transformatiewoningen: wel verbouw maar geen vervangende nieuwbouw**

Onder transformatiewoningen worden alle woningen verstaan die door transformatie van bestaande gebouwen extra aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Het gaat hierbij om zowel om tijdelijke woningen als reguliere woningen omdat in de statistieken van het CBS hier geen nader onderscheid in wordt gemaakt. Gebiedstransformatie valt om dubbeltellingen te voorkomen niet onder de definitie: het gaat hier in de regel om herstructureringsprojecten, waarbij gebouwen worden gesloopt en vervolgens in het vrijkomende gebied nieuwbouwwoningen worden gerealiseerd. In de CBS-statistieken (vergunningen en gereedmeldingen) worden deze geregistreerd als nieuwbouw van (reguliere) woningen.

#### **Transformatiewoningen zijn klein en worden vooral in steden gerealiseerd**

Volgens een studie van het CBS had een transformatiewoning in 2020 een gemiddelde gebruiksoppervlakte van 76 m<sup>2</sup>, ofwel naar schatting ongeveer 87 m<sup>2</sup> bruto oppervlakte.<sup>33</sup> Bijna 45% van de woningen was kleiner dan 50 m<sup>2</sup>. De woningen worden vooral bewoond door alleenstaanden; 63% van de in 2020 getransformeerde woningen werd in 2021 bewoond door één persoon. Ongeveer 60% van de woningen werd getransformeerd in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

#### **Niet alle leegstaande gebouwen of ruimtes zijn geschikt voor transformaties**

Het zijn vooral leegstaande gebouwen die zich goed lenen voor transformatie. Bij gebouwen met zittende commerciële huurders betekent transformatie een derving van de huuropbrengst, waardoor transformatie in de regel niet rendabel is te realiseren. Overigens zijn leegstaande gebouwen ook niet altijd geschikt om te transformeren. Zo kan de locatie van het gebouw ongeschikt zijn als woongebied vanwege de ligging op afstand van voorzieningen of de nabijheid van bedrijfsgebouwen of industrie. Ook onbenutte ruimtes binnen gebouwen lenen zich niet altijd goed voor transformatie. In het RVO rapport 'Transformatie in cijfers: heden, verleden en perspectief' wordt gesteld dat er veel extra kansen liggen voor woningtransformaties in zogenaamde onderbenutte gebouwen. Zo zouden leegstaande gebouwen op bedrijventerreinen, ruimtes boven winkels en zogenaamde verborgen leegstand meer aandacht moeten krijgen. In dit laatste geval gaat het om kantoren die wel verhuurd maar niet gebruikt worden of opslagruimtes van winkels die verbouwd kunnen worden naar woningen. Hier staat tegenover dat ruimtes boven winkels die formeel als opslagplek dienen, in feite soms worden bewoond. Zeker in gebieden waar de vraag naar woningen hoog is en het veel rendabeler is om ruimtes als woning te verhuren dan als opslagruimte in te zetten, zal dit voorkomen.

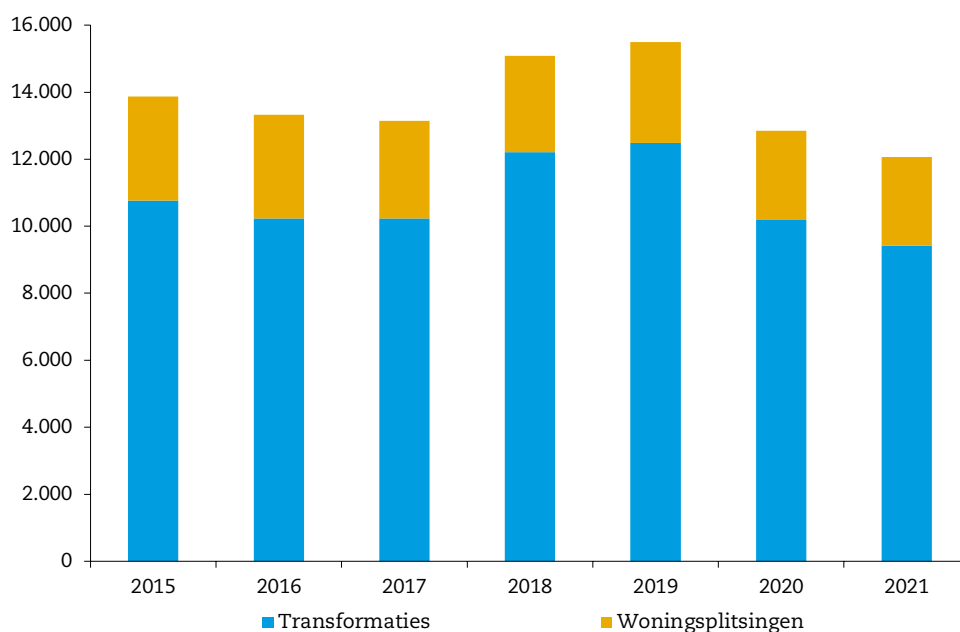
---

<sup>33</sup> [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/45/minder-kantoren-getransformeerd-tot-woningen-in-2020](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/45/minder-kantoren-getransformeerd-tot-woningen-in-2020)

## 6.2 Historische ontwikkeling transformaties

Het aantal getransformeerde woningen bedroeg tussen 2015 en 2021 jaarlijks tussen de 9.500 en 12.500 woningen volgens het CBS (figuur 6.1). Voor 2018 lag dit aantal rond de 10.000. In 2018 en 2019 nam dit toe tot boven de 12.000. Na 2019 nam het aantal transformatiewoningen af. Het CBS verwacht op basis van een voorlopige inschatting dat het aantal getransformeerde woningen in 2021 op bijna 9.500 is uitgekomen. Daarbij is voor het tweede jaar op rij een daling in het aantal woningtransformaties opgetreden. Het aantal woningen dat is ontstaan uit woningsplitsingen ligt al jaren rond de 3.000 per jaar.

Figuur 6.1 Aantal woningen uit transformaties en woningsplitsingen, 2015-2021.



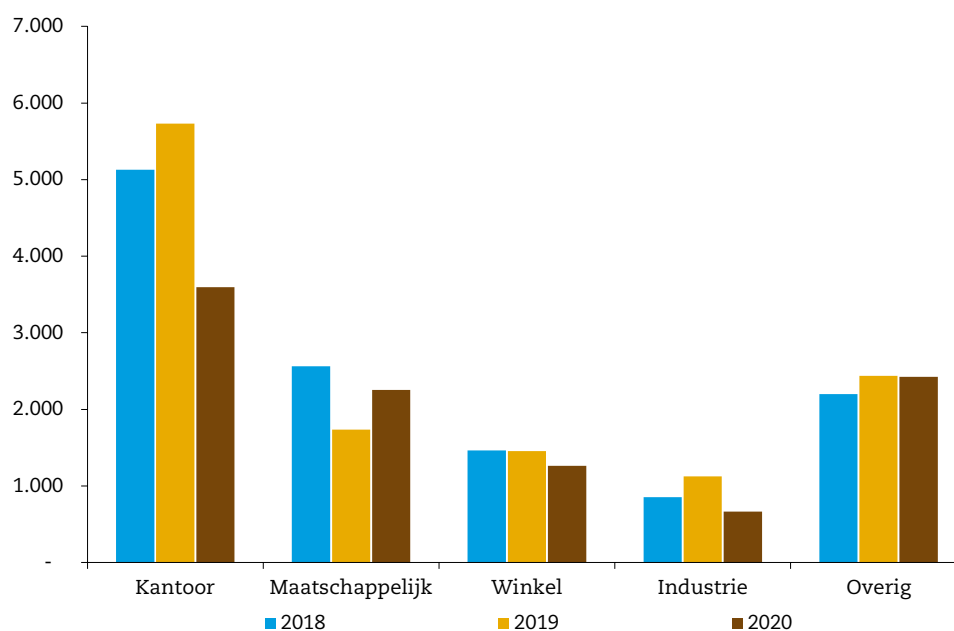
Bron: CBS

Terwijl in het Programma Woningbouw tussen 2021 en 2024 een versnelling wordt voorzien met 5.000 woningen, laten de realisaties in recente jaren juist een daling zien. Overigens ligt het aantal realisaties van transformatiewoningen (inclusief woningsplitsing) in 2021 op 12.000 woningen, terwijl het Programma Woningbouw uitgaat van 9.000 woningen.

### Meeste transformatiewoningen komen in voormalige kantoorgebouwen

Het grootste deel van de transformatiewoningen wordt gerealiseerd in voormalige kantoren, gevolgd door maatschappelijk vastgoed en winkels (figuur 6.2). Het aandeel woningen dat in gebouwen met een overige gebruiksfunctie wordt gerealiseerd is in alle jaren ongeveer een kwart van de totale productie. Hierbij gaat het vooral om kerken, musea, theaters en eerder niet gebruikte ruimtes in woongebouwen.

**Figuur 6.2** Jaarlijks getransformeerde woningen naar oorspronkelijke gebruiksfunctie



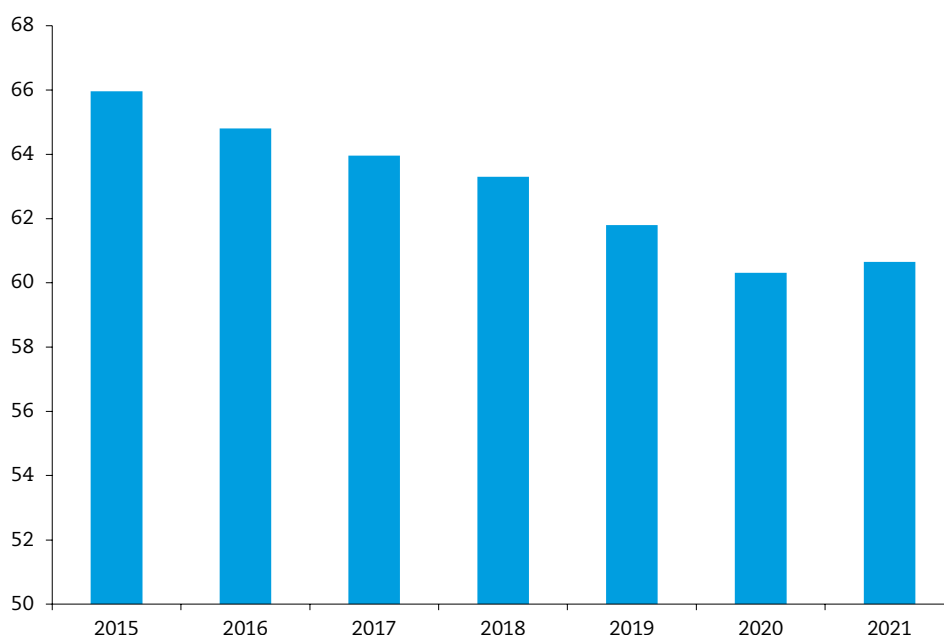
Bron: CBS-leegstandmonitor, bewerking EIB.

### **Sterke krimp kantooroppervlak**

Tussen 2017 en 2020 is het percentage van de voorraad kantooroppervlakte dat leeg staat afgenomen van 5,8% naar 4,8%. In 2021 lag dat mede door corona op 6,2%. Hoewel deze leegstandcijfers vrij constant zijn over de periode, is de totale voorraad aan kantooroppervlakte in deze periode wel sterk gedaald van bijna 66 miljoen m<sup>2</sup> in 2015 tot bijna 61 miljoen m<sup>2</sup> in 2021 (8%). Per jaar is gemiddeld bijna 900.000 m<sup>2</sup> aan kantooroppervlakte verdwenen.

De mogelijkheden voor transformatie zijn het gunstigst in lege gebouwen in of nabij de stedelijke centra. Ook het type gebouw speelt een rol: een kantoor leent zich beter voor transformatie dan een fabriek. Gelet op de toename van transformaties in de periode 2015-2019 en de hoge leegstand kan de sterke daling van het kantooroppervlak worden verklaard. Daarmee is het meest laaghangende fruit voor transformaties geplukt. Zo is het kantooroppervlak afgenomen, terwijl gelijktijdig de werkgelegenheid in recente jaren sterk toegenomen. Gezien deze groeiende vraag, het grote aantal transformaties in de afgelopen jaren en de sterke krimp in de totale oppervlakte van de kantorenvoorraad ligt het potentieel aan te transformeren kantoren lager dan in eerdere jaren.

Figuur 6.3 Voorraad kantooroppervlakte, 2015-2021



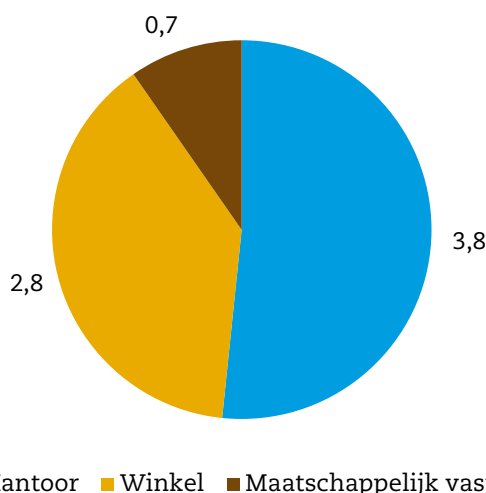
Bron: CBS

### 6.3 Ontwikkeling leegstand bij kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed

#### Groot deel leegstand ongeschikt voor transformatie

De administratieve leegstand van gebouwen zonder woonfunctie bedroeg in 2021 ongeveer 18,9 miljoen m<sup>2</sup> volgens het CBS (figuur 6.4). Deze cijfers komen uit de jaarlijkse leegstandsmonitor die het CBS op basis van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) opstelt. Een groot deel van deze leegstaande voorraad is echter niet geschikt voor transformatie. Dit geldt vooral voor industriële gebouwen, waarvan in 2021 7,9 miljoen m<sup>2</sup> leegstond. De totale leegstaande oppervlakte in kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed bedroeg 7,3 miljoen m<sup>2</sup>. Op basis van de gemiddelde grootte van in 2020 gerealiseerde transformatiewoningen (87 m<sup>2</sup> bruto oppervlak) biedt dit een potentieel van bijna 85.000 transformatiewoningen.

**Figuur 6.4** Absolute leegstand in kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed, in miljoenen vierkante meters, 2021.



Bron: CBS-leegstandmonitor, bewerking EIB.

#### **Grootste aandeel leegstaand oppervlakte is in gebouwen met weinig transformatiepotentieel**

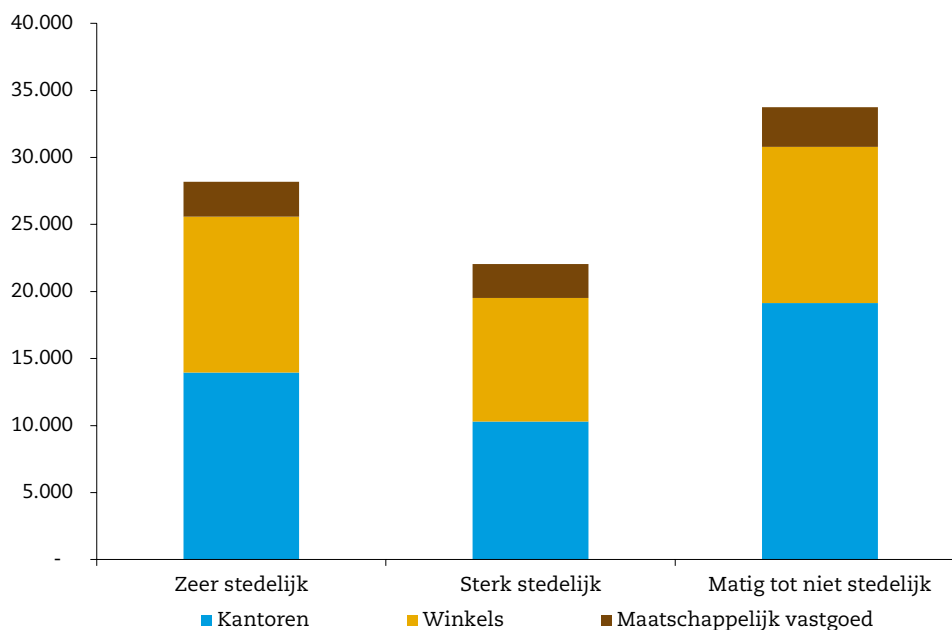
Echter, niet iedere locatie of pand is geschikt voor transformatie naar woningen. Een kantoorgebouw in een gebied met weinig voorzieningen (toegang tot OV, winkels, scholen, etc.) biedt veel minder transformatiepotentieel dan een kantoorgebouw in een stedelijk centrum. De oppervlakte van leegstaande kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed in (zeer) sterk stedelijke gebieden bedroeg in 2021 in totaal ruim 4 miljoen m<sup>2</sup>, wat in theorie ruimte biedt voor ruim 50.000 transformatiewoningen. In figuur 6.5 wordt deze ruimte voor drie type omgevingen uit de leegstaande oppervlakte in kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed op 1 januari 2021 weergegeven. Slechts een deel van deze ruimte is geschikt voor transformatie. Een deel van de leegstand betreft gedeeltelijke leegstand waarbij het moeilijk is om vanwege de bestaande gebruikers ruimtes tot woningen te transformeren. Ook betreft een deel van de leegstand frictieleegstand, die noodzakelijk is om verhuizingen binnen de gebouwenvoorraad mogelijk te maken.

## **6.4 Aanscherping beleid rond woningsplitsingen**

### **Beleid zet rem op woningsplitsingen**

Woningsplitsing leverde in de afgelopen jaren een vrij constante stroom aan extra woningen op van rond 3.000 extra woningen per jaar. Van woningsplitsingen kan geen bijdrage worden verwacht aan de versnelling van het aantal transformatiewoningen. Er is recent een aantal beleidsmaatregelen genomen die het aantal woningsplitsingen naar verwachting zal afremmen. Ontwikkelaars hebben een groot aandeel in het aantal woningsplitsingen; zij kopen een woning op om deze eerst te verbouwen en te splitsen in kleinere woningen en vervolgens deze weer door te verkopen of te verhuren aan nieuwe bewoners. De verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers en het beleid dat gemeenten voeren om beleggers in bepaalde buurten te weren, beperken de mogelijkheden van beleggers om woningen te splitsen.

**Figuur 6.5 Absolute leegstand uitgedrukt in aantallen transformatiewoningen naar woonomgeving, in duizendtallen, 1 januari 2021**



Bron: CBS-leegstandmonitor, bewerking EIB.

#### **Transformatiewoningen hebben deels een administratief karakter**

Op basis van de teruggelopen leegstand en ook het teruglopend aantal onttrokken kantoren is de sterke toename van het aantal getransformeerde woningen uit kantoren in 2018 en 2019 niet te goed te plaatsen. Volgens het CBS is in 2020 drie kwart van de woningen gerealiseerd vanuit gebouwen die slechts gedeeltelijk leeg staan. Dit resultaat is niet plausibel. Zowel vanuit bestaande huurcontracten die niet zomaar kunnen worden stopgezet, als vanuit financieel gezichtspunt zijn (vol)bezette kantoren veel lastiger te transformeren dan leegstaande kantoorruimten.

De implicatie is dat de werkelijke extra woonruimte vanuit transformatie wordt overschat, omdat een deel voorkomt uit een andere administratieve en niet een andere materiële situatie. Ook de gebruikelijke administratieve correcties in de BAG kunnen het beeld vertekenen.

## 6.5 Conclusies

### **Beoogde versnelling woningen uit transformatie niet realistisch**

De in het Programma Woningbouw beoogde versnelling van het jaarlijks aantal woningtransformaties in de komende jaren met 5.000 lijkt niet realistisch. Zo zijn er sinds 2015 in totaal 75.000 woningen door transformatie van andere gebouwen gerealiseerd, waardoor de voorraad (leegstaande) gebouwen ook is afgenomen. Aangenomen mag worden dat hierbij het meest laaghangend fruit is geplukt en dat het steeds moeilijker wordt om de resterende leegstaande voorraad in woningen te transformeren. De daling van het aantal transformaties tussen 2019 en 2021 bevestigt dit beeld. Kantoren zijn de belangrijkste bron voor transformatie naar woningen gevolgd door maatschappelijke gebouwen. De leegstand bij deze utiliteitsgebouwen is de afgelopen jaren al teruggelopen. Zo is de kantooroppervlakte afgenomen, terwijl de vraag naar kantoorruimte door werkgelegenheids groei is toegenomen. Het zijn vooral de woningen op geschikte locaties in stedelijk gebied die potentieel bieden voor transformatie

en waar in de afgelopen jaar al veel is getransformeerd. Ook vanuit de woning-splitsingen is geen versnelling te verwachten; door beleid gericht tegen beleggers zal hun belangrijke rol bij woningsplitsingen verminderen. Het zal dan ook al een grote inspanning vergen om het aantal transformatiewoningen te handhaven op het huidige niveau. Dit niveau ligt overigens volgens het CBS met 3.000 extra woningen door woningsplitsing en 9.500 woningen uit transformatie van overige gebouwen in 2021 boven het niveau van 9.000 transformatiewoningen waarvan het Programma Woningbouw als startniveau van uitgaat.









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