



Planbureau voor de Leefomgeving

BINNEN- EN BUITENSTEDELIJK BOUWEN IN NEDERLAND: EEN REFLECTIE

David Hamers

28 oktober 2020

PBL

Colofon

Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 4309

Contact

David.Hamers@pbl.nl

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Hamers, D. (2020), *Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Aanleiding	5
2 Langetermijnontwikkeling bevolking, huishoudens en woningen onzeker	5
3 Voor- en nadelen van binnen- en buitenstedelijk bouwen	9
4 Hoe af te wegen wat te kiezen?	11
5 Is er een ruimteprobleem in de stad of zijn er on(der)benutte mogelijkheden?	12
6 Bouwen in welke dichtheden?	15
7 Aanvullende strategieën om te voorzien in de woningbehoefte (naast bouwen)	15
8 Ruimtelijke ordening is meer dan wonen	16

SAMENVATTING

- De dichotomie binnen/buitenstedelijk bouwen doet geen recht aan de complexiteit van de opgave. Uiteraard doet locatie ertoe, maar de vraag die voorafgaat aan de keuze voor bouwen binnen en/of buiten bestaand bebouwd gebied is: wat voor soort (stedelijke) regio willen de betrokken partijen?
- Op de lange termijn is de ontwikkeling van de omvang van de bevolking, het aantal huishoudens en het aantal (en de typen) benodigde woningen onzeker. De bandbreedte in de prognoses en scenario's voor de lange termijn is groot. De coronacrisis vergroot de onzekerheid.
- Over binnenstedelijk bouwen bestaan misverstanden. Zo is er binnen de grenzen van het bestaand bebouwd gebied wel degelijk on(der)benutte ruimte voor woningbouw. Een eerdere conservatieve inschatting (in 2016) laat zien dat in heel Nederland in een hoog groeiscenario ongeveer een derde van de benodigde woningen kan worden gerealiseerd in leegstaande panden en op on(der)benutte terreinen in de bestaande stad. In het lage scenario is dat ongeveer driekwart. Als hogere dichtheden worden toegepast, dan kan er nog meer binnen de bestaande stad worden gebouwd. Regionaal zijn er verschillen, nu en op langere termijn. In regio's zoals Amsterdam, Den Haag en Arnhem/Nijmegen is zelfs in een laag scenario onvoldoende ruimte in leegstaande panden en op on(der)benutte terreinen om in bestaand bebouwd gebied aan de volledige behoefte te kunnen voldoen. Andersom zijn er regio's, zoals delen van Zeeland, Limburg en Groningen, die door het ontbreken van een behoefte aan extra woningen niet tegen de grenzen van hun bestaand bebouwd gebied aanlopen.
- Ruimtelijke ordening omvat meer dan de woningbouwopgave. Naast woningbouw vraagt stedelijke ontwikkeling ruimte voor onder andere werklocaties, infrastructuur, voorzieningen, landschappen, water en hernieuwbare energie. In het beleid is hier-tussen samenhang nodig, op verschillende schaalniveaus.
- De afweging tussen de voor- en nadelen van verschillende soorten stedelijke ontwikkeling is uiteindelijk een politieke. In de onderbouwing van een afweging kunnen breed gedefinieerde maatschappelijke kosten en baten een rol spelen. Dit is breder dan enkel een financieel-economische afweging. Daarbij kan ook de verdeling van voor- en nadelen over verschillende soorten huishoudens een rol spelen.

1 Aanleiding

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft het PBL uitgenodigd voor een rondetafelgesprek over binnen- en buitenstedelijk bouwen. In deze position paper gaat het PBL in op een aantal punten dat de commissie aan de orde wil stellen. Hiervoor is gebruik gemaakt van bestaand en lopend PBL-onderzoek en aanvullende bronnen.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de onzekerheid van ramingen op het gebied van bevolking, huishoudens en woningbehoefte (paragraaf 2), de argumenten voor bouwen binnen- en buiten bestaand bebouwd gebied (paragraaf 3), de weging van voor- en nadelen van beide opties (paragraaf 4), de mogelijkheden voor bouwen binnen bestaand bebouwd gebied (paragraaf 5), dichtheden (paragraaf 6), aanvullende mogelijkheden om te voorzien in woningbehoeften (paragraaf 7) en het bredere domein van de ruimtelijke ordening waarvan de woningbouw één van de onderdelen is (paragraaf 8).

2 Langetermijnontwikkeling bevolking, huishoudens en woningen onzeker

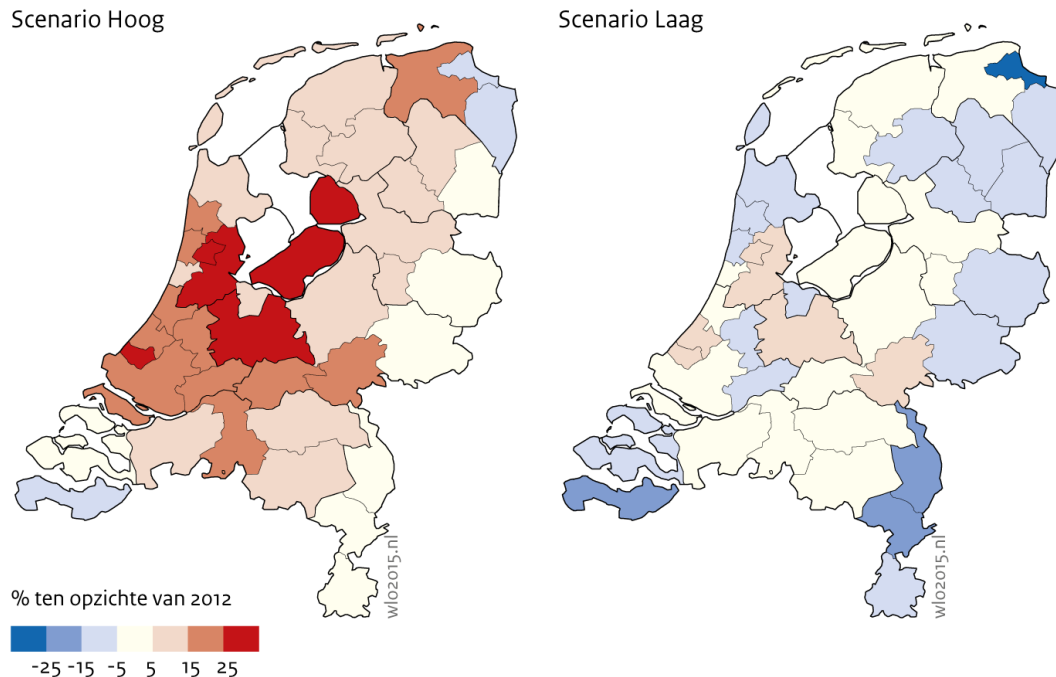
Voor de ontwikkeling van de behoefte aan woningen is de ontwikkeling van de bevolking (omvang, samenstelling) belangrijk. Dat geldt voor Nederland als geheel en voor regio's. Op dit moment zijn de verschillen tussen de regionale woningmarkten groot. In sommige stedelijke regio's is de druk op de woningmarkt in de laatste jaren sterk toegenomen, met stijgende prijzen voor koopwoningen, lange wachttijden voor sociale huurwoningen en problemen voor starters om aan een woning te komen. In andere regio's is de druk veel minder groot, zeker in regio's in de randen van Nederland met stagnatie van de bevolkingsgroei of krimp; jongeren trekken er weg, het draagvlak voor voorzieningen wordt minder groot en de woningmarkt raakt uit balans (PBL 2020a: 57-58).

De ontwikkeling van de bevolking op lange termijn is onzeker. Beleid op het gebied van wonen en ruimte zal hiermee rekening moeten houden. In de Welvaart en Leefomgevingsscenario's (WLO) hebben CPB en PBL (2015) twee referentiescenario's uitgewerkt voor Nederland tot 2050. Ook hierin komen grote verschillen tussen regio's naar voren (zie figuur 2.1).

In het Hoge scenario concentreert de bevolkingsgroei zich in de Randstad. Ongeveer 70 procent van de totale bevolkingsgroei vindt daar plaats. De belangrijkste factor hierbij is de natuurlijke aanwas, vanwege de jonge leeftijd van de bevolking; deze bepaalt ruwweg de helft van de groei van de Randstad. Binnenlandse en buitenlandse migratie bepalen samen de rest, en zijn daarmee ook belangrijk. Ondanks de aantrekkelijkheid van de Randstad en de negatieve natuurlijke aanwas noteert ook Overig Nederland een toename van de bevolking. Dit komt vooral door de buitenlandse migratie. De concentratie in de Randstad vindt het sterkst plaats voor 2030, daarna zwakt de concentratietendens af. Knellende woningbouwmogelijkheden in bepaalde gebieden in de Randstad spelen hierbij een rol (waardoor men 'uitwijkt'), evenals het afnemende aandeel jongeren (dat naar de Randstad trekt). (CPB & PBL 2015: 34)

Figuur 2.1

Verandering van bevolkingsomvang per COROP-gebied volgens WLO-scenario's, 2012 – 2050



Bron: PBL/CPB (Tigris XL)

Bron: CPB & PBL 2015

In het Lage scenario valt op dat tot 2030 sprake is van relatieve groei van de Randstad: 5 procent groei ten opzichte van 2 procent groei voor heel Nederland. Concentratie dus. Wederom is de jonge bevolking in de Randstad hiervan de oorzaak. Maar na 2030 is die concentratie nauwelijks meer zichtbaar: de bevolking in de Randstad krimpt net zo hard als in de intermediaire zone. Overig Nederland krimpt gedurende de gehele periode. Op landsdeelniveau ontstaat zo het beeld van een afzwakkende concentratietendens. Een beperkt aantal regio's kent tot 2030 groei in het Lage scenario. Hierbij gaat het om enkele regio's in de Randstad, met name enkele grootstedelijke regio's en gebieden daaromheen. Voor 2030 neemt de bevolking ook toe in een aantal stedelijke regio's buiten de Randstad, zoals Overig Groningen en Arnhem/Nijmegen. Desondanks vindt er niet per se groei plaats in stedelijke regio's: Groot Rijnmond bijvoorbeeld ligt in de Randstad maar kent geen groei. Na 2030 is in het scenario Laag in alle gebieden sprake van stabilisatie of krimp van de bevolking. In de periode 2012-2050 groeien in de Randstad alleen de COROP-gebieden rond de vier grote steden, met uitzondering van Rotterdam. Buiten de Randstad neemt alleen in de regio Arnhem/Nijmegen de bevolking zichtbaar toe. Desondanks laten de meeste gebieden in de intermediaire zone over de gehele scenarioperiode geen krimp zien. Krimp slaat vooral neer in Overig Nederland. (Ibid: 40-42)

In juni 2020 heeft het PBL enkele aspecten van de recente bevolkingsprognose van het CBS verwerkt in de cijfers van de WLO.¹ De meest recente bevolkingsprognose van het CBS is aanmerkelijk hoger dan voorgaande prognoses. Daarom is de WLO partieel geactualiseerd. Partieel, omdat de consequenties niet over de hele breedte van de leefomgeving zijn meegenomen.² De aangepaste raming van de nationale bevolkingsomvang is bepaald aan de hand van de CBS-bevolkingsprognose van december 2019 en de bandbreedte tussen de referentiescenario's Laag en Hoog uit de WLO 2015 (Ritsema van Eck et al. 2020). In de nieuwe varianten groeit de bevolking in het jaar 2050 naar 17,9 miljoen in variant Laag en 20,7 miljoen in variant Hoog (zie tabel 2.1).³ De groei is het sterkst in de Randstadprovincies (ibid: 12).

Tabel 2.1
Bevolkingsomvang, WLO 2015 en varianten 2020

X 1000 inwoners per 31 december	Hoog				Laag		
	2018	2030	2040	2050	2030	2040	2050
WLO	17.282	18.114	18.757	19.242	17.052	16.803	16.387
Varianten	17.282	19.022	20.006	20.713	17.960	18.053	17.857
Varianten/ WLO (aanpassing)		+5,0%	+6,7%	+7,6%	+5,3%	+7,4%	+9,0%

Bron: Ritsema van Eck et al. 2020

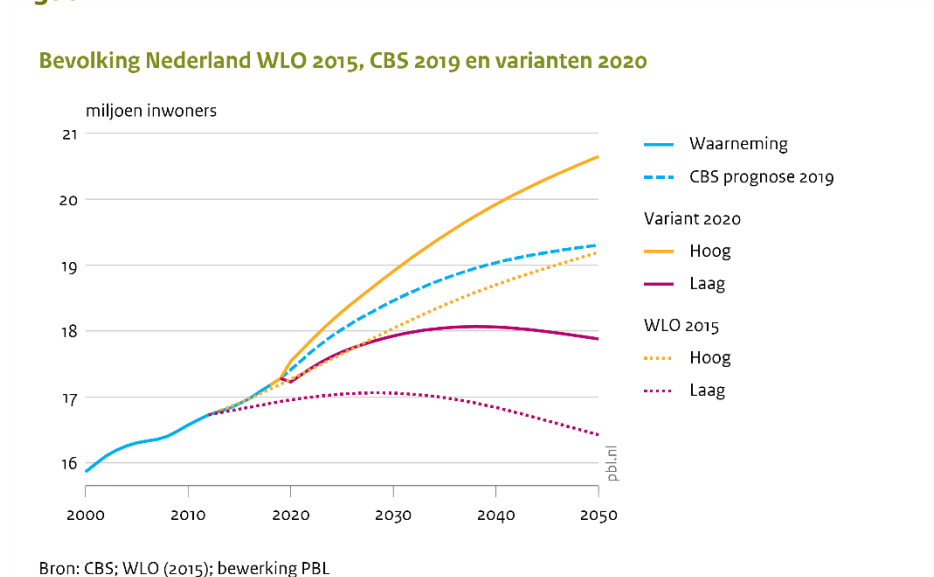
De hogere bevolkingsgroei wordt grotendeels bepaald door de structureel hogere inschattingen van de immigratie. De groei is in Hoog vooral in de periode tot 2040 groter dan voorzien in de WLO 2015, en in Laag begint de voorziene krimp later (zie figuur 2.2) (ibid: 13).

De cijfers zijn ook per provincie geactualiseerd. De verwachtingen voor de noordelijke en oostelijke provincies zijn ten opzichte van de WLO 2015 relatief weinig opgehoogd. In Friesland en op termijn ook in Groningen is zelfs sprake van een verlaging ten opzichte van de WLO 2015. Daartegenover staan de westelijke en zuidelijke provincies waar de verwachting voor de bevolking juist meer dan gemiddeld is opgehoogd. Dit is in lijn met recente ontwikkelingen en met de laatste regionale bevolkingsprognose (ibid: 16-17).

¹ Het gaat hierbij niet om nieuwe officiële WLO-cijfers, maar om varianten van de WLO 2015 die op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn gemaakt voor de nieuwe versie van mobiliteitsmodellen die worden gebruikt voor de doorrekening van beleidsanalyses en infrastructuurprojecten. Met dank aan Jan Ritsema van Eck voor zijn input en toelichting.

² De consequenties voor bijvoorbeeld energie, klimaat en landbouw zijn niet bekeken. Ook terugkopelingen met betrekking tot ruimtegebruik (denk aan beperkingen van / capaciteit om te bouwen) zijn niet meegenomen.

³ Tijdens het werken aan de update van de cijfers werd de wereld overvallen door een pandemie. De actualisering is opgesteld vóór de coronacrisis Nederland had bereikt. De gevolgen van de pandemie zijn hierin dus ook niet meegenomen. Uit de demografische raming die het CBS in september 2020 op verzoek van het CPB heeft gemaakt, blijkt dat de bevolking op termijn naar verwachting 150.000 tot 500.000 lager kan uitvallen dan in de CBS-prognose van 2019. Dit valt wel binnen de bandbreedte van de geactualiseerde WLO (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/38/bevolkingsvarianten-2020-2060>).

Figuur 2.2

Bron: Ritsema van Eck et al. 2020

Ook de ontwikkeling van het aantal huishoudens is onzeker. Net als voor de bevolkingsomvang is de bandbreedte behoorlijk groot (zie tabel 2.2). In vergelijking met de WLO 2015 zit de aanpassing van de leeftijdsopbouw vooral in een groter aantal 65+'ers (een sterkere vergrijzing) en in een groter aantal jongvolwassenen (15-34-jarigen). Dit laatste komt vooral door het grotere aantal immigranten, die voor een belangrijk deel in deze leeftijdscategorie vallen (ibid: 13).

Tabel 2.2**Aantal huishoudens, WLO 2015 en varianten 2020**

X 1000 inw per 31 de- cember	Hoog				Laag		
	2018	2030	2040	2050	2030	2040	2050
WLO	7.925	8.772	9.124	9.395	7.987	7.938	7.793
Varianten	7.925	9.115	9.585	9.973	8.326	8.404	8.336
Varianten/ WLO (aanpas- sing)		+3,9%	+5,1%	6,2%	+4,2%	+5,9%	+7,0%

Bron: Ritsema van Eck et al. 2020

Uitgesplitst naar provincie is wat betreft de huishoudens grofweg hetzelfde patroon te zien als in de aanpassingen met betrekking tot de bevolking. Het gaat om een wat beperktere op-hoging in de noordelijke en oostelijke provincies en Utrecht, en juist een wat grotere in de overige westelijke en zuidelijke provincies. In afwijking van dit patroon is het aantal huishou-dens in Groningen, vooral in 2030, relatief sterk opgehoogd (ibid: 18).

De bovengenoemde onzekerheid geldt ook voor het aantal benodigde woningen. Het PBL

werkt momenteel aan de Ruimtelijke verkenning 2022, een langetermijnverkenning voor de periode tot 2050 waarin onder andere woningbouw een rol speelt. Hoewel deze verkenning nog in voorbereiding is, kunnen we hier een eerste schets geven. Voor het aantal woningen sluiten we aan bij de verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens volgens de update van de WLO (zie hierboven). We houden daarnaast rekening met het tekort aan woningen waarover de laatste tijd veel discussie is. Het aantal woningen in Nederland bedroeg begin 2018 7,8 miljoen; dat is niet voldoende om te voorzien in de vraag. In het debat over wonen wordt gesproken over een achterstand in de woningbouw oftewel een woningtekort. Volgens de Staat van de Woningmarkt 2020 (BZK 2020a: 47) bedraagt dit tekort momenteel 331 duizend woningen (4,2% van de woningvoorraad). Regionaal zijn er grote verschillen. De Randstad en de Oostflank kennen met 5,5% respectievelijk 4,7% een tekort boven het landelijke gemiddelde. Het tekort in de Zuidflank van Nederland ligt met 4,1% nagenoeg op het landelijke gemiddelde, terwijl in de Noordflank (3,2%) en met name Overig Nederland (2,2%) sprake is van een minder gespannen respectievelijk ontspannen woningmarkt (ABF 2020: 7).

Uitgaande van het huidige tekort van 331.000 woningen en de verwachte groei van het aantal huishoudens uit de bovenstaande tabel (actualisering WLO), komen we – vooralsnog schetsmatig – tot de volgende indicatie van de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad in de periode 2030-2050 voor heel Nederland (zie tabel 2.3):

Tabel 2.3

Voorlopige indicatie behoefte uitbreiding woningvoorraad 2030-2050

	2018	Tot 2030	Tot 2040	Tot 2050
Laag	331	734	812	744
Hoog	331	1.523	1.993	2.381

Aantal x 1.000

Bron: lopend PBL-onderzoek in het kader van de Ruimtelijke verkenning 2022

Duidelijk is dat er sprake is van een forse benodigde uitbreiding van het aantal woningen, wel met opnieuw een behoorlijke bandbreedte tussen de referentiescenario's Laag en Hoog. De Kamercommissie constateert dat 'de stad' op dit moment een sterke aantrekkingskracht heeft, maar stelt daarbij de vraag of dit zo blijft 'post-corona'? Dat weten we niet. In de discussie zien we heel verschillende inschattingen. Bijvoorbeeld meer behoefte aan een grotere woning (extra werkkamer) en/of een tuin. Dit zou suburbanisatie/landelijk wonen kunnen stimuleren. Of bijvoorbeeld juist meer behoefte aan voorzieningen (winkels, zorg) in de nabijheid en wandelen en fietsen naar het werk. Dit zou stedelijk wonen kunnen stimuleren. Het betreft vooralsnog vooral speculaties; het is niet verstandig om daarop langetermijnbeleid, zoals op het gebied van wonen, te baseren.

3 Voor- en nadelen van binnen- en buitenstedelijk bouwen

Over binnen- en buitenstedelijk bouwen (binnen en buiten bestaand bebouwd gebied) wordt een levendig debat gevoerd. Graag geven we een overzicht van argumenten voor en tegen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Het debat is fel; enige nuancering is op zijn plaats. Een

quickscan⁴ van argumenten ten behoeve van de Ruimtelijke verkenning 2022 levert het volgende beeld op:

Argumenten voor bouwen binnen de grenzen van bestaand bebouwd gebied:

- Veel mensen willen in de stad wonen. Door binnen de bestaande steden te bouwen wordt ervoor gezorgd dat dit ook mogelijk blijft voor lagere en middeninkomens.
- Er is nog genoeg ruimte in de stad. Er zijn lege plekken, verouderde bedrijventerreinen en leegstaande kantoorgebieden, die juist opwaardering en herontwikkeling nodig hebben.
- Spaart open ruimte rondom de stedelijke kernen. Behoudt het contrast tussen (hoog)stedelijke gebieden en een omgeving met groen en water – een *unique selling point* van Nederland.
- Maakt het mogelijk om bestaande infrastructuur beter te benutten.
- Maakt het mogelijk om bestaande voorzieningen beter te benutten, een grotere diversiteit aan voorzieningen te kunnen 'dragen' of om voorzieningen te behouden die dreigen weg te vallen wegens voortgaande huishoudensverdunning.
- Door toevoeging van andere woningtypen in bestaande wijken kunnen huishoudens met veranderende woonbehoeften hun wooncarrière makkelijker in de eigen wijk voortzetten.
- Meer nabijheid van werk, voorzieningen en sociale contacten = meer bereikbaarheid met minder mobiliteit en meer interactie (belangrijk voor economische agglomeratie-effecten).
- Geeft de kans om kwetsbare wijken te versterken en om noodzakelijk onderhoud te koppelen aan nieuwe ontwikkelingen, denk aan energiebesparing en de transitie naar hernieuwbare energie.
- Leidt gemiddeld genomen tot meer stedelijk wonen, wat (statistisch gezien) gepaard gaat met meer actieve mobiliteit en minder automobiliteit en dus minder negatieve externe effecten als gevolg daarvan.
- Het is adaptiever; het is gemakkelijker om te schakelen met meer of minder programma en er is minder moeite nodig om een functiemix te krijgen.
- Per inwoner is minder infrastructuur nodig in grotere/dichter bebouwde steden.

Argumenten voor bouwen buiten de grenzen van bestaand bebouwd gebied:

- Uitbreiding kan helpen het tempo van het bouwen van nieuwe woningen te versnellen.
- Sommige doelgroepen willen een ruime grondgebonden woning. Deze zijn schaars in de stad en daardoor duur.
- Sommige doelgroepen willen wonen in een groene omgeving. Groen in de stad is beperkt. Uitzicht op stedelijk groen vanuit hoogbouw is niet hetzelfde als groen wonen op maaiveld.
- Mensen gaan waarschijnlijk vaker thuiswerken, dus dicht bij de stad wonen voor werk wordt minder belangrijk.

⁴ Met dank aan Daniëlle Snellen. In dit overzicht zijn korthedshalve alleen argumenten vóór beide opties opgesomd (dus niet de argumenten tegen). In dit overzicht wordt niet nader ingegaan op de onderbouwing van de genoemde voordelen; we volstaan hier met de melding dat is gekozen voor argumenten die aansluiten bij inzichten uit de literatuur.

- Het is goedkoper en gemakkelijker te ontwikkelen. Geen vervuilde grond, geen bedrijven die uitgekocht moeten worden, geen bestaande infrastructuur die omgeleid moet worden en minder complexe inspraak.
- Het laat ruimte over voor groen in de stad, waardoor het daar gemakkelijker is om te werken aan klimaatbestendigheid en gezondheid.
- Buitenstedelijk ontwikkelen levert grotere grondwaardestijgingen op en die kunnen worden gebruikt voor investeringen in klimaat, energie, natuur en mobiliteit.

4 Hoe af te wegen wat te kiezen?

De afweging tussen voor- en nadelen van binnen- en buitenstedelijk bouwen is uiteindelijk een politieke. Op basis van verschillende waardepatronen kan een verschillend gewicht worden toegekend aan de argumenten voor en tegen. Het PBL (2019) heeft in een scenariostudie over stedelijke ontwikkeling bijvoorbeeld vier verschillende waardepatronen verkend. Bij de afweging van voors en tegens speelt ook de verdeling van voor- en nadelen over verschillende soorten huishoudens een rol. Verschillende soorten huishoudens (denk aan omvang, samenstelling, opleiding, inkomen) hebben immers een andere uitgangspositie en verschillende behoeften en wensen, en niet iedereen heeft dezelfde mogelijkheden.

In de onderbouwing van een afweging kan een analyse van breed gedefinieerde maatschappelijke kosten en baten een rol spelen. Dit is breder dan enkel een financieel-economische afweging. Waar de laatste betrekking heeft op de directe kosten en opbrengsten (bijvoorbeeld voor diegene die exploiteert), betreft een economisch-maatschappelijke analyse ook de positieve en negatieve (onbeprijde) externe effecten in de beschouwing, zoals mobiliteitseffecten, effecten op natuur, landschap, energieverbruik, et cetera. Deze twee benaderingen geven een heel verschillend beeld van de vraag of binnenstedelijk dan wel buitenstedelijk bouwen de beste optie is, zoals in het verleden ook al is geconstateerd in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verstedelijking (2004).

Voorafgaand aan een politieke weging is het belangrijk dat bestuurders en beleidsmakers zich het volgende realiseren:

- De verschillen tussen regio's in Nederland zijn groot, nu en op langere termijn.
- Deze differentiatie speelt een rol in verstandig beleid. Één formule werkt niet (*geen one size fits all*).
- Per regio is een centrale vraag: wat voor soort (stedelijke) regio willen betrokken partijen ontwikkelen? Houd daarbij niet alleen rekening met behoefte en wensen, maar ook met afhankelijkheid (niet alles kan overal) en prognoses.
- Op nationale schaal én regionaal/lokaal zijn prioriteringen nodig als kaders voor beleid, planning en ontwerp.
- Naast woningbouw vraagt stedelijke ontwikkeling ook ruimte voor infrastructuur, voorzieningen en werklocaties. Nieuwe ruimte voor woningen kan effect hebben op ruimte voor werken, vooral wat betreft bedrijvigheid die moeilijk is te combineren met wonen. Zo kunnen bedrijventerreinen worden verdrongen naar locaties buiten de stad. Dit heeft vervolgens effecten op de bereikbaarheid van werk (deze verslechtert dan gemiddeld). Naast stedelijke functies is uiteraard ruimte nodig voor 'groene' functies, denk letterlijk aan groen (en blauw) in en om de stad, maar ook aan ruimte voor hernieuwbare energie.
- De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) (BZK 2020b) noemt veel relevante aspecten van verstedelijking en kiest primair voor bouwen binnen bestaand bebouwd gebied

(en vervolgens via de Ladder duurzame verstedelijking voor multimodaal ontsloten locaties en pas dan voor bouwen buiten de stad). De NOVI laat echter nog veel ruimte voor verdere uitwerking. Daarbij zullen nog veel dilemma's aan de orde komen; Rijk en regio zullen nog moeilijke keuzes moeten maken. Denk aan vragen als: waar wel/niet bouwen in overstromingsgevoelig gebied (en/of hoe dan); waar wel/niet bouwen op slappe bodems; welke effecten op bereikbaarheid zijn aanvaardbaar; voorrang geven aan snelheid van nieuwbouw of juist aan herstructurering van verouderde woonwijken gekoppeld aan energiebesparing; hoe te komen tot een circulair bouwproces?

- Uiteindelijk is een goed regionaal plan nodig waarin de samenhang in een groter gebied aan de orde komt. Het onderscheid tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen zegt lang niet alles over het soort verstedelijking. Deze kan verschillende vormen aannemen: compact, polycentrisch (denk ook aan *transit oriented development*: bouwen bij OV) en verspreid. Bovendien is een goed lokaal ontwerp is cruciaal. Planvorming en ontwerp vergen veel meer dan enkel een kwantitatieve exercitie. Dit raakt in het debat soms op de achtergrond.
- In het licht van de hierboven genoemde centrale vraag wat voor soort (stedelijke) regio betrokken partijen willen ontwikkelen, doet de dichotomie binnen/buitenstedelijk bouwen geen recht aan de complexiteit van de opgave. De locatie van woningen is uiteraard van belang, maar de leefomgeving van bewoners strekt zich uit over de grenzen tussen stad en land. De woning fungeert als een thuisbasis (biedt geborgenheid) én uitvalsbasis van waaruit mensen allerlei behoeften vervullen. Een verkenning van wat de toekomst mogelijk in petto heeft, leert bovendien dat de vertrouwde dichotomie rood/groen steeds minder vanzelfsprekend wordt. Steden zullen met het oog op klimaatadaptatie ruimte moeten zoeken voor meer groen en blauw binnen de grenzen en daarbuiten kunnen landschappen van kleur verschieten, denk aan nieuwe energie-, (grondstoffen)productie- en voedsellandschappen.

5 Is er een ruimteprobleem in de stad of zijn er on(der)benutte mogelijkheden?

In het debat over de mate waarin er al dan niet zou moeten worden gebouwd op uitleglocaties ('in het weiland') wordt soms gesuggereerd dat nieuwbouw binnen de stad problematisch is. Hoewel er zeker problemen zijn, berusten sommige beweringen op misverstanden. Omdat deze een goede gedachtewisseling in de weg staan, heeft Buitelaar (2018) vijf misverstanden over binnenstedelijk bouwen op een rijtje gezet. Deze worden hieronder samengevat.

- Misverstand 1: Mensen willen niet in de stad wonen. Zelfs jonge gezinnen willen dit in meerderheid wel. Niet niet willen wonen in de stad, maar er niet kunnen wonen is de belangrijkste kwestie.
- Misverstand 2: Stedelijk wonen betekent wonen in hoogbouw. Voor een zuivere discussie moeten de variabelen 'dichtheid' en 'woningtypen' van elkaar worden onderscheiden. Ook in hogere dichtheden zijn diverse woningtypen mogelijk, denk aan grondgebonden rijtjeshuizen, gesloten bouwblokken, hofjes en hoogbouw (zie voorbeelden in de fotoserie). Wanneer in bestaand stedelijk gebied te weinig ruimte wordt geboden aan grondgebonden woningtypen, dan zou dáár de discussie vooral over moeten gaan in plaats van de locatiekeuze van woningbouw.
- Misverstand 3: Er is niet voldoende plek in de stad. Dit is maar zeer de vraag; voor een belangrijk deel is dit een (politieke) keuze. Fysiek kan er veel. Nabielek et al.

(2012) en Van Duinen et al. (2016) hebben laten zien dat er veel on(der)benutte terreinen en structureel leegstaande kantoren en winkels zijn waar ruimte kan worden geboden aan woningbouw.

- Misverstand 4: Binnenstedelijk bouwen duurt te lang. Alhoewel het zonder veel twijfel zo is dat binnenstedelijke locaties complexer zijn en meer manuren vergen (afweging meer belangen; minder serieproductie), moeten we in dit verband geen wonderen verwachten van het alternatief: de ontwikkeling van uitleglocaties. De doorlooptijd van Vinex-uitbreidingswijken was soms meer dan 20 jaar.
- Misverstand 5: Binnenstedelijk bouwen is te duur. Binnenstedelijk bouwen is duurder dan het ontwikkelen van uitleglocaties. Dit heeft vooral met de centralere ligging te maken. Hierdoor zijn de grondexploitatiekosten gemiddeld hoger, vooral de grondverwervingskosten en de plan- en proceskosten. Daartegenover staan evenwel de hogere grondopbrengsten op binnenstedelijke locaties. Als we dit tegen elkaar wegstrepen dan liggen de winstmarges op binnenstedelijke locaties over het algemeen lager dan bij uitleglocaties. Echter, exploitatiesaldi zijn niet per se negatief. De literatuur laat zien dat positieve *business cases* zonder meer mogelijk zijn.

Het is van belang om hierbij op te merken dat binnenstedelijke ontwikkelingen in veel gevallen kunnen aansluiten bij bestaande voorzieningen en infrastructuur, terwijl die bij uitleglocaties grotendeels nog aangelegd moeten worden (denk aan nieuwe treinstations en light-railverbindingen). Dit zijn kosten die niet zijn terug te zien in de grondexploitatie, maar die uiteraard wel worden gemaakt om de ontwikkeling tot stand te brengen.

Tot slot is het van belang om onderscheid te maken tussen 'duur' in financiële en maatschappelijke zin (zie de eerdere opmerking hierover). Dan zou binnenstedelijk bouwen wel eens beter uit de bus kunnen komen. Een eerdere maatschappelijke kosten-batenanalyse laat zien dat binnenstedelijke ontwikkelingen een groter maatschappelijke rendement hebben dan de ontwikkeling van uitleglocaties (Ecorys 2005).

Aan de misverstanden over binnenstedelijk bouwen kan een misverstand over buitenstedelijk bouwen worden toegevoegd, namelijk dat alle landschappen zouden moeten worden beschermd. Niet elk landschap is van hoge kwaliteit. Afhankelijk van de aard van het gebied kan het wel degelijk een goede keuze zijn om woningen te bouwen in het buitengebied.

Is er binnen de grenzen van het bestaand bebouwd gebied on(der)benutte ruimte voor woningbouw? Jazeker. Van Duinen et al. (2016: 6-8) laten zien dat van de woningbehoefte tot 2050 – uitgaande van de bestaande dichtheden en andere relatief conservatieve aannames, zoals geen verdichting in bestaande woongebieden – in heel Nederland in een hoog groeiscenario ongeveer 35 procent van de benodigde woningen kunnen worden gerealiseerd in leegstaande panden en op on(der)benutte terreinen in de bestaande stad. In het lage scenario is dat ongeveer 75 procent.⁵ Hierbij wordt uitgegaan van de huidige fysieke en omgevingsrechtelijke mogelijkheden, niet van de financiële mogelijkheden of wenselijkheid van binnenstedelijke ontwikkelingen.

⁵ In deze studie uit 2016 is de update van de WLO-cijfers uit 2020 uiteraard niet meegenomen.

Fotoserie: verschillende vormen van stedelijke verdichting



Hoogbouw met kantoren en woningen in het centrum van Den Haag



Hoogbouw op een herstructureringslocatie in Rotterdam



Menging van verschillende bouwtypen in een autovrij binnengebied op een voormalig rangeerterrein in Amsterdam



Compacte laagbouw op de locatie van een voormalig volkstuincomplex aan de rand van Amsterdam

Bron: Nabielek et al. (2012)

Als hogere dichtheden worden toegepast, dan kan er nog veel meer binnen de bestaande stad worden gebouwd, ook in de regio's met hogere druk op de woningmarkt. Die hogere dichtheden zijn ook reëel, aangezien de PBL-berekening van relatief lage woningdichtheden uitgaat. Een aantal actuele plannen, zoals voor Havenstad in Amsterdam en de Merwedekanaalzone in Utrecht, houdt rekening met dichtheden van (ruim) meer dan 100 woningen per hectare. Ter vergelijking: de gemiddelde dichtheid van Vinex-uitbreidingswijken is 25 woningen per hectare (Buitelaar 2018).

Regionaal zijn er verschillen. Van Duinen et al. (2016: 31-32) laten zien dat er in regio's zoals Amsterdam, Den Haag en Arnhem/Nijmegen zelfs in een laag scenario onvoldoende ruimte in leegstaande panden en op on(der)benutte terreinen is om in bestaand bebouwd gebied aan de volledige behoefte te kunnen voldoen. Andersom zijn er regio's, zoals delen van Zeeland, Limburg en Groningen, die door het ontbreken van een behoefte aan extra woningen niet tegen de grenzen van hun bestaand bebouwd gebied aanlopen. Hier spelen heel andere dilemma's, zoals het op peil houden van het voorzieningenniveau.

6 Bouwen in welke dichtheden?

Afhankelijk van de keuze voor dichtheden en locaties verschilt de behoefte aan nieuwe ruimte voor verstedelijking. De vraag in welke dichtheden te bouwen in de toekomst is een vraag naar goede planvorming en goed ontwerp (zie het betreffende punt hierboven). Nederland kent verschillende stedelijke milieus (typen stedelijke omgeving), die onder andere worden gekenmerkt door verschillende bebouwingsdichtheden. Ritsema van Eck et al. (2009) vonden bijvoorbeeld circa 12 woningen/ha in het dorpse woonmilieu en 84 in het hoogstedelijke woonmilieu. Dat is inclusief straten, parken, et cetera. Het gemiddelde over het hele stedelijke woongebied was ongeveer 21 en in het hele stedelijke centrumgebied 20 woningen/ha. Ongeveer driekwart van alle woningen staan in een stedelijk woon- of centrummilieu. Momenteel werkt het PBL aan een update van de studie naar stedelijke milieus.

In het huidige debat domineren cijfers over aantallen woningen. Deze cijfers zijn uiteraard van belang, maar vertellen niet het hele verhaal. Voor stedelijke regio's is het van belang om te beschikken over een diversiteit aan milieus. De bevolking is divers (in allerlei opzichten) en verschillende burgers/bewoners verwachten iets anders van hun directe leefomgeving, inclusief de woning. Op basis van een divers palet aan milieus kunnen regio's hierop inspelen. Overigens kan de samenstelling van dat palet per regio verschillen; immers, zowel het vertrekpunt in het heden (denk aan ligging, aard van het landschap, cultuur en bevolkingssamenstelling) als de verwachte ontwikkelingen voor de toekomst verschillen tussen regio's in Nederland. Hierbij sluit de ambitie van de NOVI om aansluiting te zoeken bij de eigen identiteit van regio's goed aan. Bovendien is het belangrijk om zodanig te bouwen dat in het geval van onvoorziene ontwikkelingen stadsdelen, wijken en dorpen in staat zijn om zich aan te passen (adaptiviteit) (PBL 2010). Dit is in het algemeen verstandig, maar in een tijd als deze, waarin bestuur, beleid, planning en ontwerp niet alleen moeten inspelen op relatief vertrouwde opgaven, maar ook op de benodigde transitie (systeemveranderingen), is omgaan met onzekerheid extra belangrijk (PBL 2019).

7 Aanvullende strategieën om te voorzien in de woningbehoefte (naast bouwen)

Omdat nieuwe woningen bouwen niet alleen tijd kost, maar ook grondstoffen (relevant in het licht van de transitie naar een circulaire economie, denk bijvoorbeeld aan hout als mogelijke vervanging van beton en staal), kan ervoor worden gepleit om aanvullend alternatieve paden te bewandelen om het woningtekort terug te dringen. Een aantal mogelijkheden⁶:

- Beter benutten van leegstaande kantoren en andere utiliteitspanden door transformatie naar woningen.
- Benutten van vakantieparken als permanente woonlocaties.
- Beter benutten van bestaande woningvoorraad door splitsing. Dit kan overigens in sommige stedelijke wijken negatieve effecten hebben op de leefbaarheid (denk aan geluidsoverlast en parkeerproblemen).
- Beter benutten van de bestaande woningvoorraad door woningdelen te stimuleren. Dit vergt wellicht aanpassingen in het fiscale regime / de voorwaarden rond uitkeringen en AOW: samenwonen zou beloond moeten worden in plaats van ontmoedigd.

⁶ Met dank aan Daniëlle Snellen voor het overzicht dat zij heeft gemaakt in het kader van het lopende onderzoek voor de Ruimtelijke verkenning 2022.

Het bieden van meer mogelijkheden voor collectief wonen (eventueel inclusief het delen van voorzieningen) sluit aan bij een deel van de vraag.

- Aantrekkelijker maken voor *empty nesters* om te verhuizen, waardoor hun eengezinswoning beschikbaar komt voor jonge gezinnen. Nu betekent voor veel oudere huishoudens, vooral de huurders, verhuizen vaak dat ze naar een kleiner huis gaan voor meer geld en dat is geen aantrekkelijke propositie
- Toevoegen van flexwoningen (woningen waarbij het gebouw, de locatie of de bewoner een tijdelijk karakter heeft) aan de woningvoorraad. Groot et al. (2020) hebben hiervoor een ruimtelijk afwegingskader uitgewerkt dat de grenzen weergeeft waarbinnen de keuze voor een locatie voor flexwonen kan worden afgewogen.⁷
- Meer mogelijkheden bieden aan woningcorporaties om ook de middenhuursector te bedienen (de mogelijkheden van corporaties zijn beperkt door de verhuurdersheffing).

8 Ruimtelijke ordening is meer dan wonen

Tot slot zoomen we vanuit het debat over wonen uit naar de ruimtelijke ordening. In het beleidsdebat is terecht veel aandacht voor wonen. Het is voor bestuurders en beleidsmakers echter goed zich te realiseren dat ruimtelijke ordening veel meer omvat dan wonen, denk aan ruimte voor werken, infrastructuur, natuur, landbouw, water, recreatie en energie.

In de Monitor Nationale Omgevingsvisie 2020 geeft het PBL⁸ (2020b: 69-71) bij wijze van nulmeting een beeld van de ruimtevrage op het gebied van stedelijke ontwikkeling. De NOVI geeft aan dat de behoefte aan ruimte voor wonen, werken en voorzieningen bij voorkeur wordt geaccommodeerd binnen bestaand stedelijk gebied. In 2018 vond bijna 60 procent van de uitbreiding van de woningvoorraad en ongeveer een kwart van de toename van het aantal inwoners plaats binnen het bestaand bebouwd gebied van 2000 (zie figuur 8.1). Van de uitbreiding van bedrijfsvestigingen lag in de periode 2016-2017 (data 2018 nog niet beschikbaar) bijna 80 procent binnen bebouwd gebied (zie figuur 8.1).

Volgens de NOVI moet verstedelijking uit een oogpunt van ruimtegebruik geconcentreerd plaatsvinden. In 2015 was 493.000 hectare (15 procent) van het Nederlandse grondgebied bestemd voor wonen, werken en infrastructuur. In 1996 was dat nog 433.000 hectare (13 procent). Het areaal woongebied nam in deze periode met 10 procent toe (zie figuur 8.2). Het areaal werkgebied groeide met 44 procent veel meer (de werkgelegenheid in Nederland werd veel ruimte-intensiever) (PBL 2020b: 73-74).

⁷ In het kader worden op hoofdlijnen twee ruimtelijke voorwaarden gesteld aan locaties: ze moeten beschikbaar en geschikt zijn. In een latere studie zal het PBL een breder afwegingskader uitwerken waarmee ook andere, niet-ruimtelijke aspecten in beeld komen.

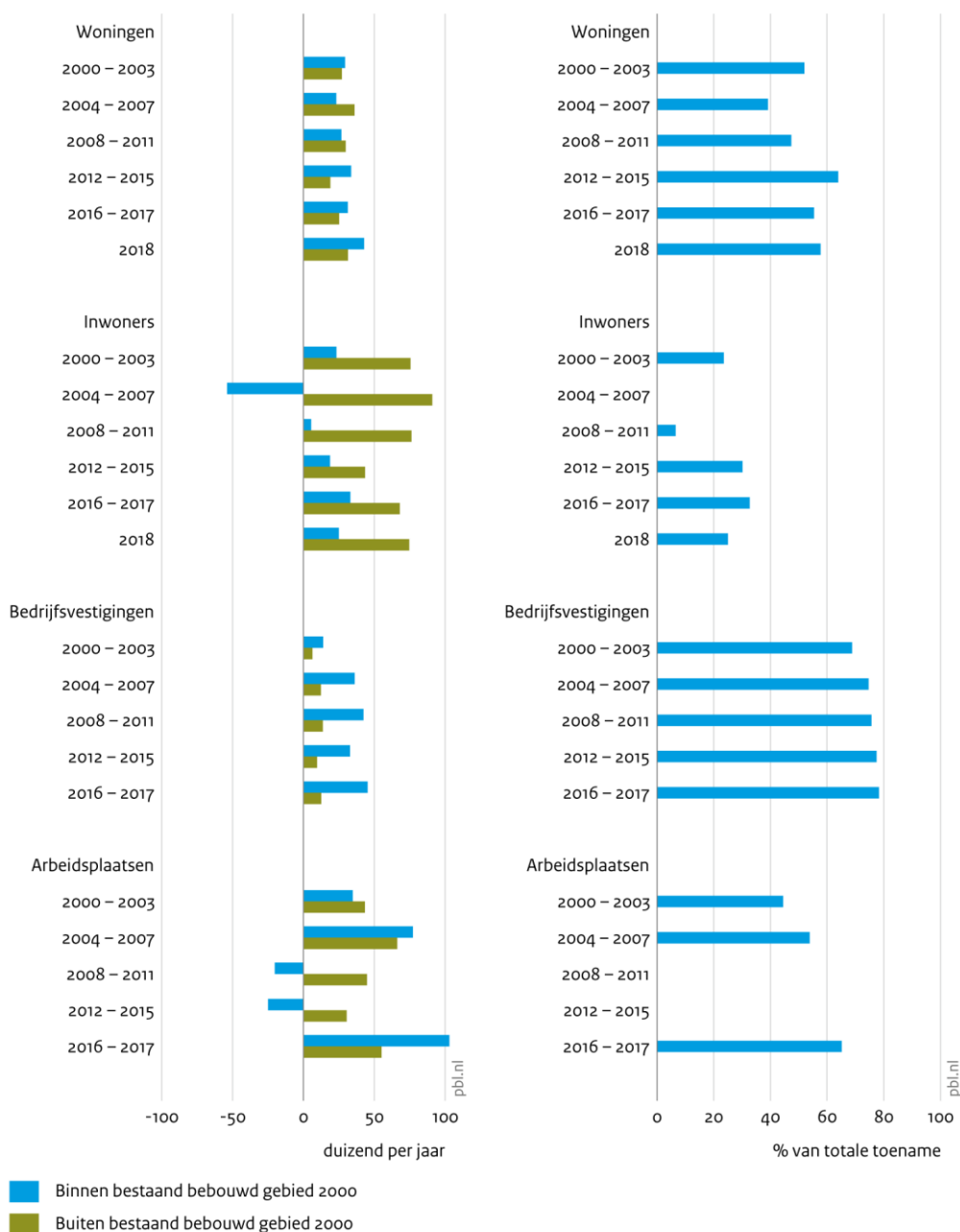
⁸ Het PBL werkt hiervoor samen met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Figuur 8.1

Verandering van wonen en werken binnen en buiten bestaand bebouwd gebied 2000

Aantal

Aandeel binnen bestaand bebouwd gebied 2000



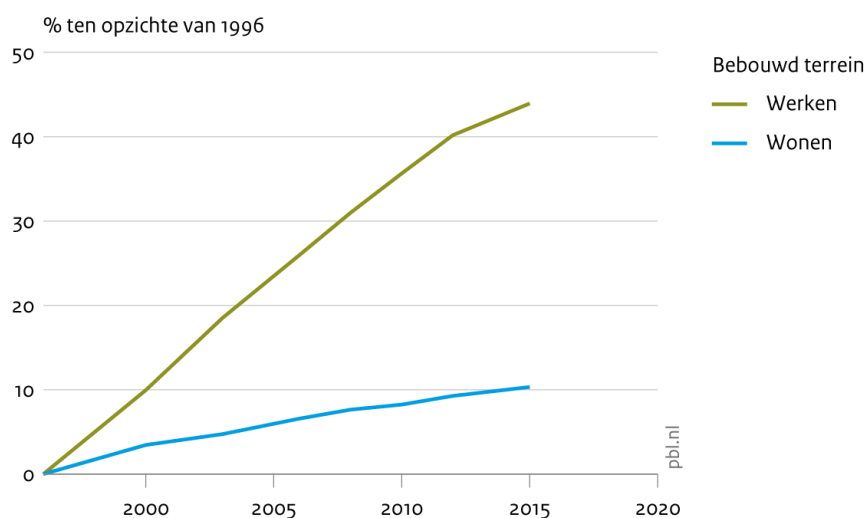
Bron: CBS, LISA

Bron: PBL 2020b

In vergelijking met andere Europese landen nam de versterking (wonen, werken, infrastructuur) in de periode 2000-2018 in Nederland met 1,7 procent het sterkst toe, gemeten als het aandeel in het totale landoppervlak. Dat is een toename van ongeveer 8,5 hectare per dag. Ook als de versterking wordt uitgedrukt als aandeel in het versteend oppervlak in 2000 is deze in Nederland relatief groot ten opzichte van de meeste andere EU-landen (zie figuur 8.3).

Figuur 8.2

Verandering van ruimtegebruik voor wonen en werken



Bron: CBS

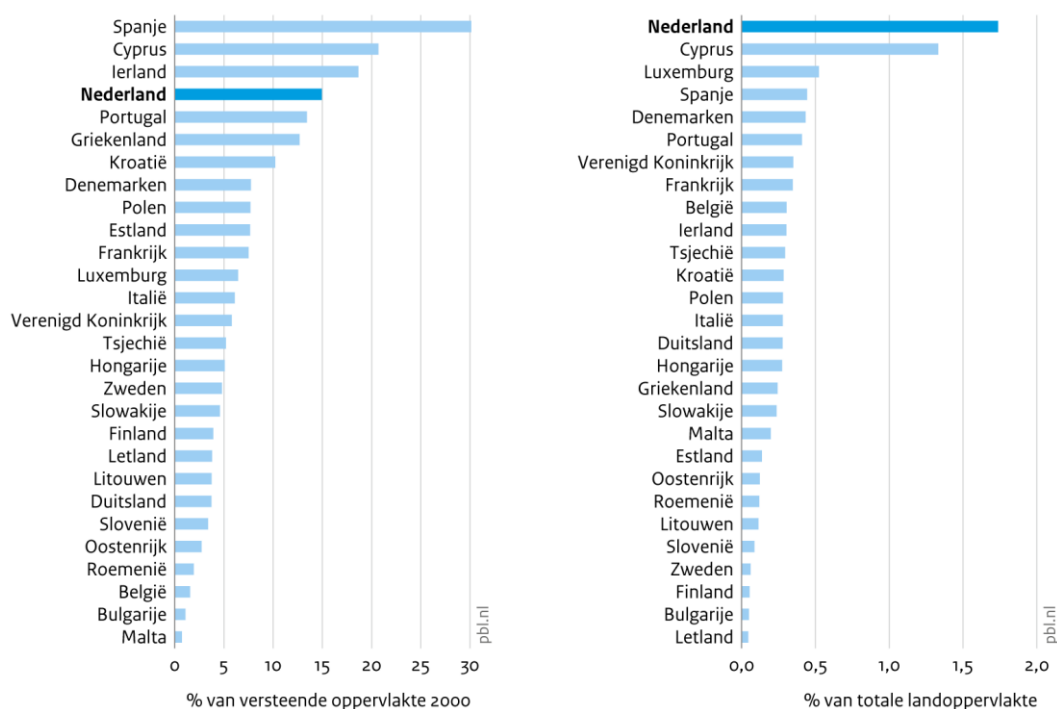
Bron: PBL 2020b

Figuur 8.3

Grootschalige toename van versterking, 2000 – 2018

Als percentage van versteende oppervlakte 2000

Als percentage van totale landoppervlakte



Corine land cover change registreert per zesjaarlijkse periode alleen ontwikkelingen van minstens 5 aaneengesloten hectares

Bron: Corine Land Cover; bewerking ESPON SUPER

Bron: PBL 2020b

GERAADPLEEGDE BRONNEN

ABF Research (2020), *Primos 2020: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte tot 2050*. Delft: ABF Research.

BZK (2020a), *Staat van de Woningmarkt: jaarrapportage 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2020b), *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Buitelaar, E. (2018), *5 Misverstanden over binnen- en buitenstedelijk bouwen*. <https://stads-zaken.nl/artikel/1504/vijf-misverstanden-over-binnen-en-buitenstedelijk-bouwen> (geraadpleegd op 22 oktober 2020).

CPB & PBL (2015), *Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's. Welvaart en Leefomgeving 2015*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

Duinen, L. van, B. Rijken & E. Buitelaar (2016), *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Ecorys (2005), *Maatschappelijke kosten en baten IBO verstedelijking*. Rotterdam: Ecorys.

Groot, J., B. Rijken, F. Daalhuizen, B. van Bommel & F. Schilder (2020), *Ruimte voor flexwoningen: Naar een afwegingskader voor het plannen van locaties voor tijdelijke woonruimte*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verstedelijking (2004), *Locatiekeuzes bij woningbouw. Eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking. Interdepartementaal beleidsonderzoek, ronde 2004, n2*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Nabielek, K., S. Boschman, A. Harbers, M. Piek & A. Vlonk (2012), *Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2010), *De staat van de ruimte 2010. De herschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2019), *Oefenen met de toekomst. Scenario's voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit in Nederland voor 2049. Ruimtelijke verkenning 2019*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2020a), *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL i.s.m. KiM, CBS, RCE & RIVM (2020b), *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2020: Nulmeting bij de start van de Nationale Omgevings-visie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Ritsema van Eck, J., H. van Amsterdam & J. van der Schuit (2009), *Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied. Dynamiek Stedelijke Milieus 2000-2006*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Ritsema van Eck, J., H. Hilbers & D. Blomjous (2020), *Actualisatie invoer mobiliteitsmodellen 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.