Belang van de bestaande voorraad voor het oplossen van de woningnood

Analyse van de verschillende kanalen en implicaties voor woningbouwbeleid

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.

Augustus 2026

Belang van de bestaande voorraad voor het oplossen van de woningnood

Analyse van de verschillende kanalen en implicaties voor woningbouwbeleid

Marc Boon
Taco van Hoek

Economisch Instituut voor de Bouw

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen 7

1 Inleiding 11

2 Nieuwbouw en bestaande voorraad 13

3 Transformatie 15
3.1 Recente ontwikkelingen 15
3.2 Potentieel voor transformatie van leegstaand vastgoed 16
3.3 Leegstand van woningen 18

4 Woningsplitsing 21
4.1 Recente ontwikkelingen 21
4.2 Potentieel voor woningsplitsing 23

5 Optoppen 27
5.1 Recente ontwikkelingen 27
5.2 Potentieel voor optoppen 27

6 Beleidsimplicaties 31

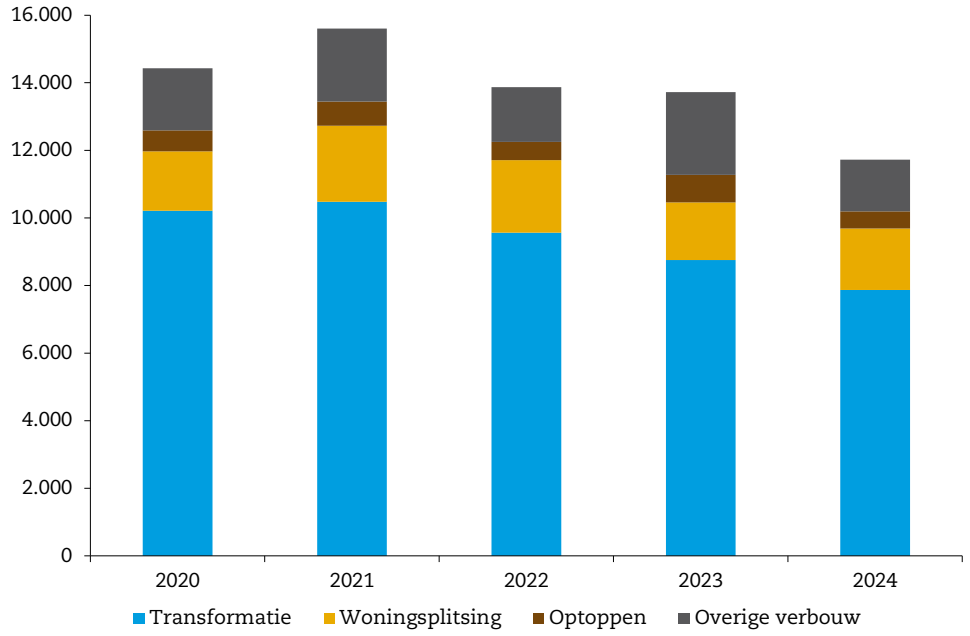
Conclusies op hoofdlijnen

De bestaande voorraad: toenemende beleidsinzet, maar teruglopende resultaten

Sinds 2019 hebben achtereenvolgende bewindspersonen ingezet op een betere benutting van woningen en andere gebouwen. Beleidsinstrumenten zijn uitgebreid, budgetten verhoogd en aan de verschillende kanalen zijn hoge verwachtingen verbonden. Voor transformatie wordt bijvoorbeeld gerekend met 15.000 woningen per jaar, voor optoppen wordt een landelijk potentieel van circa 100.000 woningen genoemd en voor splitsen circuleren aantallen van honderdduizenden extra woningtoevoegingen. Ook leegstand wordt als omvangrijk kanaal gepresenteerd; zo wordt gesproken over circa 70.000 extra woningen boven winkels.

De feitelijke ontwikkeling laat een tegengesteld beeld zien. De netto toevoegingen uit de bestaande voorraad daalden van circa 14.000 tot 16.000 woningen in 2020 en 2021 naar minder dan 12.000 woningen in 2024. Voor 2025 resteert naar schatting nog slechts ruim 10.000 woningen. De terugval wordt vrijwel geheel veroorzaakt door de afname van transformaties; splitsen en optoppen blijven op een bescheiden en vrij stabiel niveau.

Figuur 1 **Netto woningtoevoegingen uit de bestaande voorraad naar kanaal, 2020-2024**



Bron: CBS, bewerking EIB

Transformatie is het belangrijkste kanaal, maar het aantal transformatiewoningen laat al enige jaren een dalende trend zien. De meest geschikte objecten op goede woonlocaties zijn in eerdere jaren al benut; wat resteert, ligt vaker op ongeschikte locaties, zijn gedeeltelijk verhuurd of kennen hoge verbouwkosten. Bij woningsplitsing is al jaren sprake van een vrij stabiel aantal toevoegingen van bijna 2.000 per jaar. Om succesvol te kunnen splitsen moeten panden aan diverse specifieke voorwaarden voldoen. Vaak gaat het om grotere panden op aantrekkelijke binnenstedelijke locaties met mogelijkheden om kwaliteit en extra vierkante

meters toe te kunnen voegen. De opbrengsten moeten opwegen tegen de kosten van ontsluiting, keuken, sanitair, isolatie en installaties. Ook vergunningen, parkeren en belangen van omwonenden begrenzen de mogelijkheden. Bij optoppen gaat het om ongeveer 500 tot 600 woningen per jaar die worden toegevoegd. Het belangrijkste punt hier is dat de gebouwen bewoond zijn. Zittende bewoners hebben geen belang bij een extra woonlaag, maar ondervinden wel langdurige hinder. Succesvolle projecten doen zich daarom vooral voor bij corporatiegebouwen die om andere redenen al ingrijpend worden gerenoveerd en tijdelijk worden ontruimd. Dit zijn bijzondere omstandigheden die zich zelden aandienen en dit verklaart de praktijk waarmee enkele honderden woningen per jaar worden toegevoegd.

Leegstand in de woningsector

Leegstand bij gebouwen zoals kantoren, winkels en andere utiliteitsgebouwen biedt soms effectieve mogelijkheden voor transformatie. Kantoren vormen nog altijd het belangrijkste kanaal, maar de aantallen lopen zoals hierboven is beschreven terug in de tijd. Daarnaast wordt soms gewezen op leegstaande woningen die mogelijkheden zouden bieden. Een nadere analyse van het CBS laat echter zien dat er een groot verschil is tussen administratieve leegstand en leegstand die effectief zou kunnen worden benut om extra huishoudens te vestigen. Van de circa 190.000 administratief leegstaande woningen blijven na correcties voor frictieleegstand ongeveer 65.000 woningen over. Het CBS heeft echter ook gekeken naar feitelijk energiegebruik op deze adressen en dan blijkt dat meer dan de helft van deze woningen in werkelijkheid in gebruik is. Er resteren dan zo'n 30.000 woningen. Zelfs binnen deze groep spelen langdurige verbouwingen en andere bijzondere omstandigheden. Het gaat uiteindelijk om zeer bescheiden aantallen en de centrale conclusie is dan ook dat dit kanaal geen betekenisvolle bijdrage kan leveren aan het beperken van de woningnood. Opvallend is verder dat er geen onderbouwing is te geven van de gedachte dat speculatie leegstand in de hand zou werken. De leegstand in de koopsector is slechts 1,5% en ligt daarmee zelfs lager dan in de corporatiesector.

Potenties in perspectief

Waarop zijn de hooggespannen verwachtingen voor de bestaande voorraad dan gebaseerd? Bij de beschouwing van de rapporten en berichten hierover kunnen twee categorieën worden onderscheiden. De eerste categorie betreft partijen die herhaaldelijk bezwaar hebben geuit tegen nieuwbouw, in het bijzonder nieuwbouw buiten het bestaand stedelijk gebied. De enorme mogelijkheden van het beter benutten van de bestaande voorraad worden dan als argument naar voren gebracht om deze nieuwbouw – die dan overbodig zou zijn – niet te hoeven verrichten. Vaak gaat dit ook gepaard met normatieve beelden over huishoudens die verkeerd zouden wonen. De andere categorie bestaat uit beschouwingen waar verkeerde conclusies worden verbonden aan statistiek. Zodra administratieve gegevens beter worden bekeken en achtergronden worden beschouwd, verdwijnen de grote aantallen als sneeuw voor de zon, zoals in dit rapport met vele voorbeelden wordt aangetoond.

Beleidsimplicaties

Een realistisch beeld over de mogelijkheden en beperkingen van de bestaande voorraad is belangrijk om de doelstelling van het kabinet om jaarlijks 100.000 woningen te realiseren in perspectief te kunnen plaatsen. Bij een realistisch aantal van ongeveer 10.000 toevoegingen per jaar vanuit de bestaande voorraad, betekent dit dat vanuit de nieuwbouw jaarlijks netto 90.000 woningen moeten worden opgeleverd. Bij een sloop van 10.000 woningen per jaar, betekent dit dat er jaarlijks 100.000 nieuwe woningen moeten worden gebouwd. Op dit moment worden 70.000 woningen via de nieuwbouw gerealiseerd en er moet dan worden geconstateerd dat er nog een groot gat zit met de gewenste aantallen. Als de bestaande bouw niet als route beschikbaar is om het gat te dichten, dan moet er een overtuigend beleid worden ingezet om via de nieuwbouw fors op te schalen.

Dan komen wij uit bij wat wel werkt: kleinschalige oplossingen aan de randen van steden en dorpen. Het is echter precies dit wat de pleitbezorgers van de bestaande voorraad willen tegenhouden. Dit is de beleidsmatige relevantie van de discussie. Er is niets mis met het willen benutten van realistische mogelijkheden van de bestaande voorraad, maar het wordt helaas

vaak gepropageerd om de meest effectieve nieuwbouw niet op gang te hoeven brengen. En daar zijn uiteindelijk de woningzoekenden niet mee geholpen.

1 Inleiding

Woningtoevoeging binnen de bestaande gebouwenvoorraad krijgt in het nationale beleid een steeds nadrukkelijker rol. Dit hangt samen met de beleidswens om gebouwen en locaties beter te benutten. Het Rijk stuurt op 100.000 woningen per jaar en stelt dat nieuwbouw alleen onvoldoende is om de woningnood aan te pakken, waardoor ook transformatie, optoppen, splitsing en beperken van leegstand worden gestimuleerd.

Deze beleidsinzet is niet nieuw. Zo wordt al meerdere jaren in kamerbrieven van achtereenvolgende bewindspersonen gewezen op het beter benutten van bestaande gebouwen en woningen. Voormalig minister Ollengren sprak hier uitgebreid over in een Kamerbrief die dateert van 5 juli 2021. In de Kamerbrief over de voortgang van Beter Benutten en het Innovatieprogramma Opschaling Woningbouw wordt expliciet verwezen naar brieven van voormalig ministers De Jonge en Keijzer op o.a. 17 mei 2023, 30 januari 2024 en 18 oktober 2024 waarin deze lijn verder is uitgewerkt. Ook de instrumenten lopen al langer. Zo bestaat sinds 2019 de Transformatiefaciliteit. Deze is eind 2024 met € 70 miljoen verhoogd naar € 150 miljoen. Daarnaast zijn er onder meer de Versnellingsagenda Transformaties, de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen en de Realisatiestimulans. Die laatste voorziet in een bijdrage per opgeleverde betaalbare woning en geldt ook voor woningen die via transformatie, splitsing en optoppen worden toegevoegd.

Aan deze inzet zijn vaak duidelijke aantallen gekoppeld. Hierbij worden hoge potenties toegekend voor de afzonderlijke kanalen. Voor transformatie wordt ingezet op circa 15.000 woningen per jaar. Bij optoppen worden hogere aantallen genoemd: landelijk circa 100.000 woningen tot 2030. Dit zou dan neerkomen op 10.000 woningen per jaar. Voor woningsplitsing zijn geen concrete aantallen genoemd in het beleid, maar recent heeft de Rijksbouwmeester een potentie genoemd van ruim 560.000 woningzoekenden die op lange termijn langs deze weg aan een woning geholpen zouden kunnen worden. Ook wordt vaak verwezen naar leegstand in zowel de woningsector als bij overige gebouwen als belangrijke kans om extra woningen te realiseren. Regionaal zijn de ambities eveneens concreter geworden. Zo ziet Zuid-Holland bij optoppen, aanplakken en uitplinten een potentie van circa 29.000 woningen, terwijl de provincie Gelderland vooral optoppen noemt met een potentie van 12.000 woningen, en splitsen en delen met 5.000 extra woningen vóór 2030, ondersteund met subsidies voor realisatie. Voorts worden voor twintig stedelijke focusgebieden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid 36.900 tot 44.000 extra woningen genoemd uit splitsen, optoppen en transformatie.

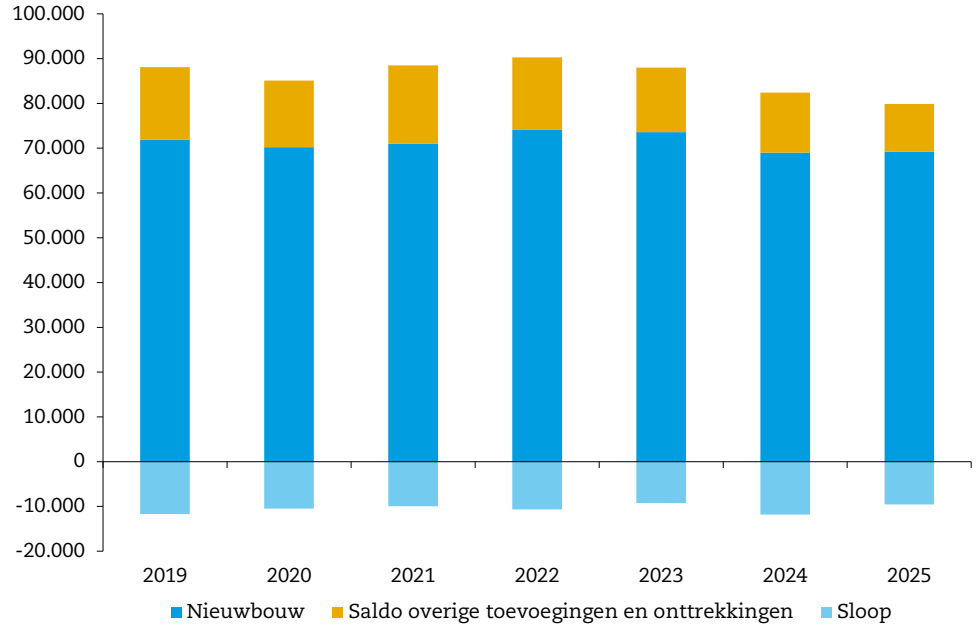
Het beter benutten van de bestaande voorraad wordt daarmee steeds nadrukkelijker onderdeel van nationaal en regionaal woningbouwbeleid. In deze studie wordt eerst gekeken wat de extra beleidsaandacht en beleidsinzet in de afgelopen jaren heeft opgeleverd. Vervolgens worden de resultaten geconfronteerd met de potenties die aan de verschillende kanalen worden toegekend. Tot slot wordt ingegaan op de mogelijkheden van de bestaande voorraad in relatie tot de mogelijkheden die nieuwbouw kan bieden.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 beschrijft de ontwikkeling en samenstelling van de woningvoorraad en vergelijkt de bijdrage van nieuwbouw met toevoegingen uit de bestaande voorraad. De daaropvolgende hoofdstukken gaan afzonderlijk in op transformatie, woningsplitsing en optoppen, inclusief de praktische mogelijkheden en beperkingen. Het laatste hoofdstuk plaatst de bevindingen in een breder perspectief en bespreekt de implicaties voor het woningbouwbeleid.

2 Nieuwbouw en bestaande voorraad

Nieuwbouw veruit het belangrijkste kanaal voor uitbreiding woningvoorraad
De nieuwbouw vormt veruit het belangrijkste kanaal voor structurele uitbreiding van de woningvoorraad (figuur 2.1). In de periode 2019-2025 werden gemiddeld ongeveer 70.000 woningen per jaar geproduceerd vanuit de nieuwbouw. In de afzonderlijke jaren schommelde de nieuwbouwproductie steeds rond dit niveau. De toevoegingen uit de bestaande voorraad zijn niet onbetekenend, maar liggen op een duidelijk lager niveau. In de periode 2019-2025 lag het gemiddelde rond 13.000 woningen per jaar. Ondanks de toegenomen beleidsinzet op het beter benutten van de bestaande voorraad is van een versnelling geen sprake. Integendeel: in recente jaren is de bijdrage uit deze kanalen duidelijk teruggelopen en deze bedroeg in het afgelopen jaar naar schatting nog maar ruim 10.000 woningen. Tot slot staat tegenover nieuwbouw en de overige toevoegingen dan nog de sloop van woningen, die rond de 10.000 woningen per jaar ligt. Per saldo groeit de woningvoorraad hierdoor met ongeveer 70.000 woningen per jaar.

Figuur 2.1 Aantal nieuwbouwwoningen, saldo overige toevoegingen en onttrekkingen en sloop, 2019-2025



1 Het saldo van overige toevoegingen en onttrekkingen is het nettoverschil in de woningvoorraad dat ontstaat door transformaties, splitsingen/samenvoegingen en functiewijzigingen, excl. reguliere nieuwbouw en sloop.

Bron: CBS

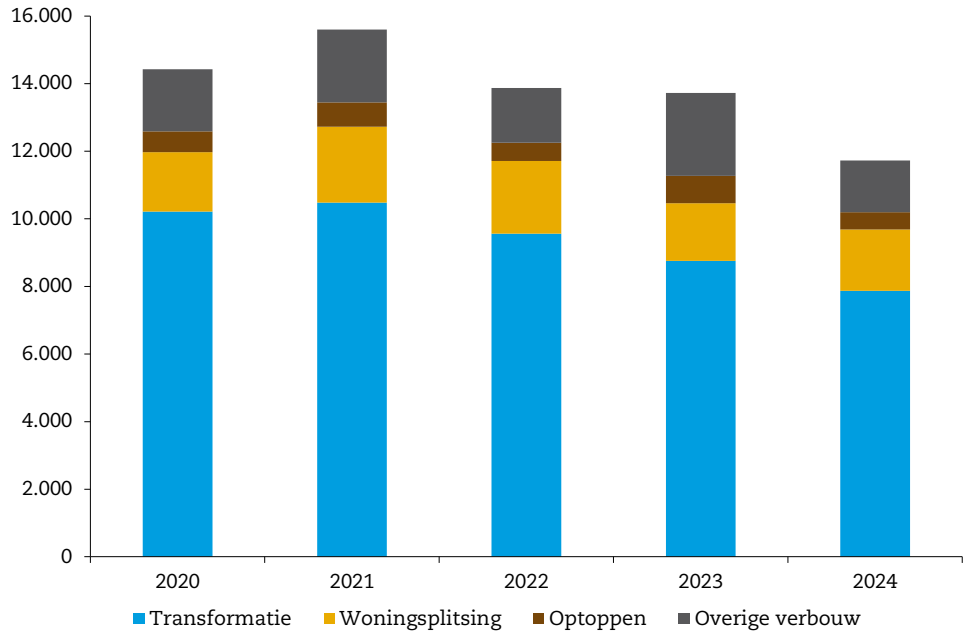
Daarmee blijft de structurele groei van de woningvoorraad hoofdzakelijk afhankelijk van de nieuwbouw. Nieuwbouw bestaat vooral uit reguliere, zelfstandige en permanente woningen. Tijdelijke nieuwbouw vormt binnen de totale nieuwbouwproductie slechts een beperkte categorie. In de vergunningverlening bleef het aandeel tijdelijke nieuwbouwwoningen in recente jaren ruim onder de 10%. In de periode 2019-2025 ging het gemiddeld om circa 3.000 tijdelijke nieuwbouwwoningen per jaar. Na een piek van ongeveer 5.400 vergunningen in 2024 halveerde het aantal in 2025 naar circa 2.600. Hoewel sommige gemeenten sterk inzetten op

tijdelijke woningbouw, blijft de bijdrage hiervan aan de uitbreiding van de woningvoorraad dus relatief beperkt.

Daarnaast kan verder onderscheid worden gemaakt tussen zelfstandige woningen en onzelfstandige woonruimten. Tijdelijke projecten bestaan relatief vaak uit kleinere of onzelfstandige woonvormen, bijvoorbeeld bij studentenhuisvesting of zorgcomplexen. Deze woonruimten zijn vaak niet een-op-een vergelijkbaar met reguliere zelfstandige woningen. Ook kan tijdelijke woningbouw op dezelfde locaties concurreren met reguliere woningbouw. De structurele groei van de woningvoorraad wordt vooral gedragen door reguliere nieuwbouw.

Bij de toevoegingen uit de bestaande voorraad is eveneens de samenstelling van belang. De toevoegingen bestaan uit verschillende kanalen die elk een eigen dynamiek en ontwikkeling kennen. Transformaties vormen de grootste categorie, maar nemen al jaren af in omvang. Woningsplitsing levert over de gehele periode een stabiel aantal van ongeveer 2.000 woningen per jaar. Optoppen wordt in de CBS-statistiek niet afzonderlijk geregistreerd, maar omvat ongeveer 25% van de categorie overige verbouw exclusief splitsing. Op basis daarvan komt optoppen uit op ongeveer enkele honderden woningen per jaar.[1]

Figuur 2.2 Netto woningtoevoegingen uit de bestaande voorraad naar kanaal, 2020-2024



Bron: CBS, bewerking EIB

In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de afzonderlijke kanalen vanuit de bestaande voorraad.

[1] De indeling betreft een EIB-bewerking en sluit niet volledig aan op het totale CBS-saldo van overige toevoegingen en onttrekkingen. In het CBS-cijfer zitten naast transformatie, splitsing, optoppen en overige verbouw ook andere administratieve en voorraadmutaties.

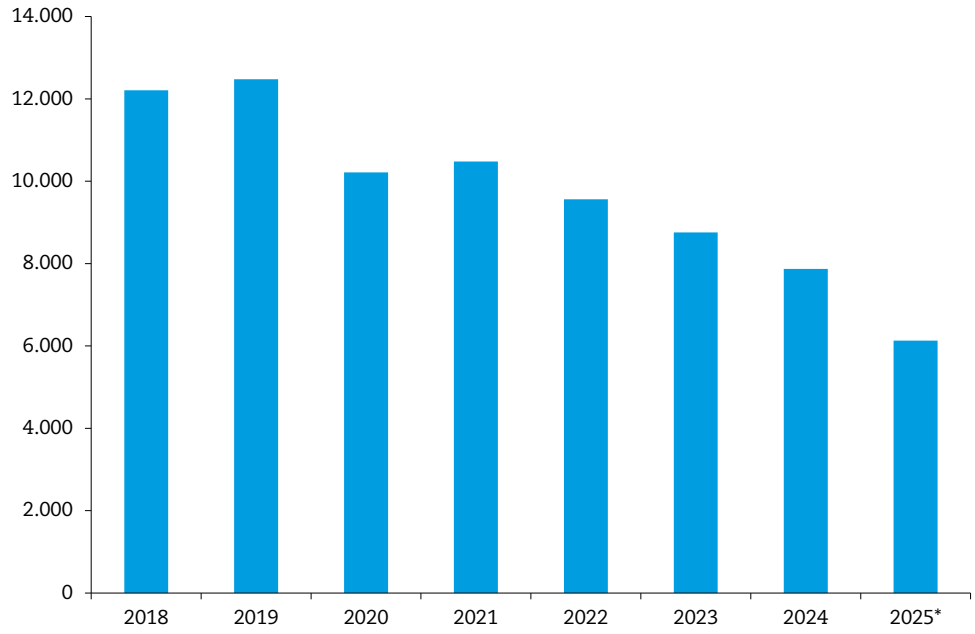
3 Transformatie

Uit het voorafgaande hoofdstuk kwam het beeld naar voren dat transformatie van bestaande gebouwen in woningen het belangrijkste kanaal vanuit de bestaande voorraad vormt voor uitbreiding van de woningvoorraad. Onder transformatiewoningen worden woningen verstaan die door transformatie van gebouwen met een andere gebruiksfunctie aan de woningvoorraad worden toegevoegd.

3.1 Recente ontwikkelingen

Recente ontwikkelingen rond woningtransformaties laten geen gunstig beeld zien (figuur 3.1). Het aantal gerealiseerde transformatiewoningen lag vóór 2018 langere tijd rond de 10.000 per jaar. In 2018 en 2019 piekte het aantal transformaties rond het niveau van ruim 12.000 woningen. Sindsdien is al enige jaren een dalende trend zichtbaar. Aan de hand van eerste realisatiecijfers van het CBS komt het aantal transformaties in 2025 naar schatting uit op ruim 6.500 woningen, wat wijst op een duidelijke terugval. Deze ontwikkeling komt niet onverwacht. In eerdere studies heeft het EIB er al op gewezen dat het aantal gebouwen dat zich goed leent voor transformatie afneemt in de tijd. Bedacht moet worden dat de objecten op locaties moeten liggen die aansluiten bij woonvoorkeuren, dat veel leegstand zich bevindt in panden die gedeeltelijk verhuurd worden en dat het financieel dan doorgaans niet lonend is om te transformeren. Na een aantal jaren met vrij veel transformatie zijn de meest geschikte objecten getransformeerd: het eenvoudig te transformeren vastgoed – het zogeheten laaghangend fruit – is grotendeels benut. Bovendien heeft de combinatie van weinig nieuw aanbod en aanvankelijk relatief veel transformatie het overaanbod in de kantorensector gereduceerd.

Figuur 3.1 Aantal woningen uit transformaties, 2018-2025

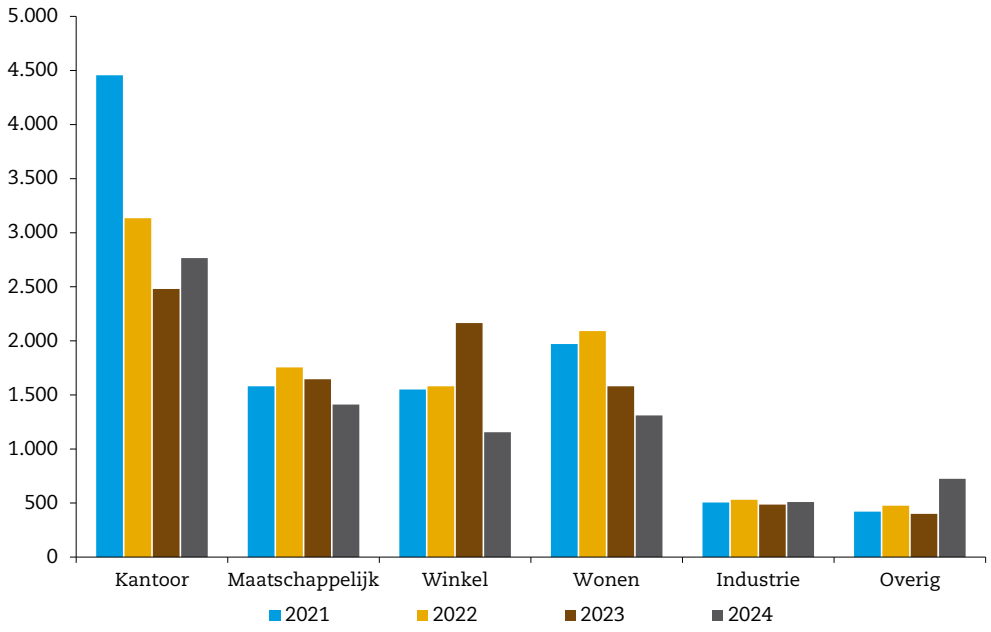


Bron: EIB

Meeste transformatiewoningen komen vanuit voormalige kantoorgebouwen
Het grootste deel van de transformatiewoningen wordt gerealiseerd in voormalige kantoren, gevolgd door winkels, andere gebruiksfuncties of niet eerder gebruikte ruimtes in woongebouwen en maatschappelijk vastgoed zoals zorggebouwen en onderwijs (figuur 3.2). Het aandeel woningen dat in voormalig industriegebouwen en overige gebouwen met een andere gebruiksfunctie wordt gerealiseerd is in alle jaren bescheiden. Bij overige gebouwen gaat het vooral om kerken, musea en theaters.

Transformatiewoningen zijn klein en worden vooral in steden gerealiseerd
Op basis van de oppervlakteklassen van het CBS had een transformatiewoning in 2024 een gemiddelde gebruiksoppervlakte van circa 75 tot 80 m² of omgerekend 87 m² bruto oppervlakte. Daaruit blijkt dat transformatiewoningen overwegend klein zijn. Circa 40% van deze woningen was kleiner dan 50 m² en bijna driekwart kleiner dan 75 m². Ter vergelijking: het gemiddelde woonoppervlak van alle woningen in Nederland ligt op ongeveer 120 m². De woningen worden vooral bewoond door alleenstaanden; 63% van de getransformeerde woningen wordt bewoond door één persoon. Bijna 60% van de woningen wordt getransformeerd in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Figuur 3.2 Jaarlijks getransformeerde woningen naar oorspronkelijke gebruiksfunctie



Bron: CBS

Al met al blijft de feitelijke bijdrage van woningtransformaties duidelijk achter bij het beleidsmatig gestelde doel van 15.000 woningen per jaar. In feite is de beleidsmatige doelstelling niet meer dan een wenselijk geachte ontwikkeling, zonder dat er aandacht is besteed aan het realiteitsgehalte van de doelstelling. Dit is een patroon dat wij ook bij andere kanalen van de bestaande voorraden nog zullen terugzien. Vaak wordt een groot potentieel toegeschreven aan de notie dat er zoveel leegstand is, maar zoals hieronder uiteen wordt gezet is administratieve leegstand een slechte voorspeller voor feitelijke transformatie.

3.2 Potentieel voor transformatie van leegstaand vastgoed

Leegstaand vastgoed, zoals kantoren, winkels en industriële gebouwen, wordt vaak gezien als belangrijk kanaal voor woningbouw. De overheid zet zoals eerder genoemd in op jaarlijks 15.000

woningen uit transformatie van leegstaande gebouwen. Ook Stec Groep en Colliers zien veel theoretisch potentieel in transformatie van leegstaand vastgoed.[2] Hierbij wordt dan nog wel gewezen op het feit dat praktische belemmeringen niet zijn onderzocht, maar zo blijft een beeld bestaan van een groot potentieel, een beeld dat ook in de media vaak is onderstreept. In werkelijkheid is de feitelijke transformatie zoals die tot nu toe is waar te nemen goed te plaatsen in het licht van realistische mogelijkheden die hier bestaan, zoals hieronder uiteen wordt gezet.

Leegstaande gebouwen vaak niet geschikt voor woningbouw
Om leegstaande ruimten om te zetten in effectieve woonruimte, moet een aantal stappen met succes worden doorlopen. Het gaat minimaal om de volgende stappen:

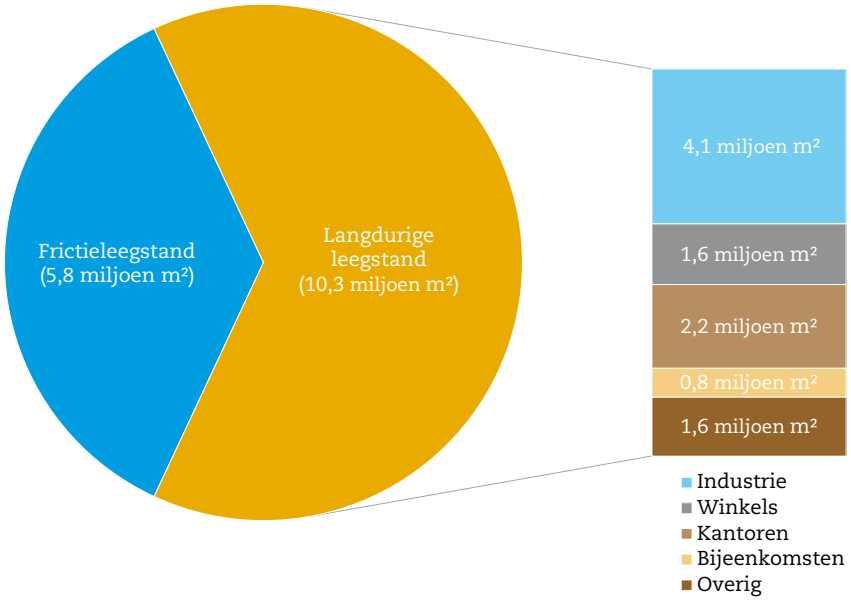
- De leegstand is structureel
- De leegstaande gebouwen staan op geschikte woonlocaties
- De transformatie is juridisch en financieel mogelijk

Het potentieel dat beschikbaar is om te transformeren hangt ten eerste af van de structurele leegstand (figuur 3.3). Bedacht moet worden dat een groot deel van de leegstand tijdelijk is, die ontstaat door verhuizingen binnen de gebouwenvoorraad en deze zogenaamde frictieleegstand is noodzakelijk om markten te laten functioneren. Zoals ook uit figuur 3.3 is op te maken is hierdoor al een stevig deel van de leegstand niet beschikbaar voor transformatie naar woonfuncties. Van de gebouwen die langduriger leeg staan staat vervolgens een relatief groot deel – eerder geschat op ongeveer 70% voor de kantorensector – op locaties die zich niet goed lenen voor wonen. Het gaat om gebouwen langs snelwegen en op bedrijven- en industrieterreinen die onaantrekkelijk zijn als woonlocatie en die vaak ook stuiten op ernstige milieu- en hinderproblemen. Dit geldt bijna per definitie voor industriële gebouwen. Dit verklaart ook dat deze categorie met de hoogste leegstand, het laagste aantal transformaties kent. Er is wel eens een bijzondere monumentale fabriek die mogelijkheden biedt, maar betekenisvolle aantallen dienen zich op dergelijke locaties niet aan.

Een ander probleem dat bijvoorbeeld bij de kantorensector speelt is dat vaak – zo blijkt ook uit cijfers van het CBS – sprake is van gedeeltelijke leegstand. Het pand is deels in gebruik bij commerciële huurders en staat deels leeg. In die situaties zijn er belangrijke juridische en financiële knelpunten om tot transformatie te komen. De bestaande contracten moeten worden gerespecteerd en zelfs als de huurders kunnen worden bewogen om te vertrekken, dan verdwijnen de huurinkomsten met de huurders, waardoor het financieel een zeer lastig verhaal wordt. Dit werpt een heel ander licht op de leegstand dan het betoog dat hier een groot potentieel ligt. De aantallen die jaarlijks worden gerealiseerd sluiten aan bij bovengenoemde realiteiten en zijn niet het gevolg van allerlei partijen die vanwege speculatieve overwegingen de leegstand maar in stand houden. Ook zijn de panden die het meest geschikt waren, met name kantoren op goede binnenstedelijke locaties en panden met publiek eigendom, in de eerste jaren met een hoge leegstand in de kantorensector benut en geleidelijk minder voorhanden. Dit verklaart ook de dalende trend die in de afgelopen jaren is waar te nemen bij de transformaties.

[2] Zo wijst Stec op een theoretisch potentieel van circa 70.000 woningen boven winkels en in totaal meer dan 100.000 woningen via transformatie, terwijl Colliers 10.000 woningen uit winkels en 25.000 uit leegstaande kantoren noemt.

Figuur 3.3 Aantal m² leegstaand vastgoed naar gebouwtype, 2024



Bron: CBS, bewerking EIB

3.3 Leegstand van woningen

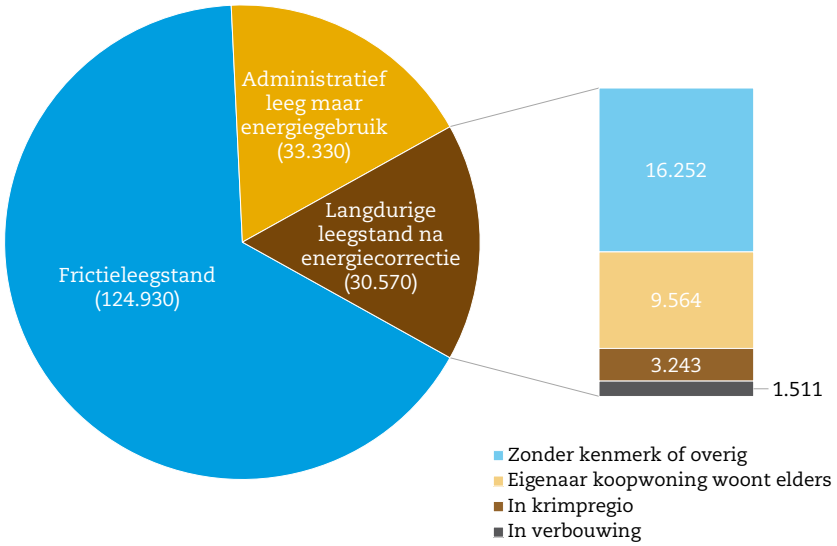
Naast transformatie van overige gebouwen naar een woning, wordt vaak ook gewezen op leegstaande woningen. Dit is geen functiewijziging en daarmee ook niet gerelateerd aan transformatie, maar het beter benutten van deze leegstand kan uiteraard net zo goed extra woningen opleveren. Een voordeel ten opzichte van transformatie is bovendien dat de locaties vaak geschikt zijn en er geen commerciële huurders aanwezig zijn in delen van het gebouw. Ook hier wordt door partijen vaak verwezen naar omvangrijke aantallen leegstaande woningen, die soms oplopen tot 100.000 of meer, waarvan een deel vanwege speculatie leeg zou staan. Analyse van het CBS werpt echter een ander licht op de zaak, zoals hieronder wordt toegelicht.

Grootste deel woningleegstand betreft tijdelijke situaties of staat administratief leeg
Volgens de leegstandsmonitor van het CBS staan momenteel 190.000 woningen leeg (figuur 3.4). In de praktijk bestaat echter twee derde van deze leegstand uit frictieleegstand, die samenhangt met verhuizingen, verkoopprocessen, verbouwingen en tijdelijke leegstand tussen twee bewoners.[3] Interessant is dat het CBS daarnaast ook een poging heeft gedaan om te toetsen of de geregistreerde leegstand in de praktijk ook ruimten betreft die echt niet in gebruik zijn. Dit is gedaan door een koppeling te leggen met energieverbruik. Van de 190.000 woningen die leeg staan, is het grootste deel frictieleegstand en een beperkter deel structureel van aard. Zo komen wij van een totale geregistreerde leegstand van 190.000 woningen naar een structurele leegstand van 65.000 woningen. Hiervan blijkt ruimt de helft feitelijk wel te worden gebruikt, zodat de echte leegstand na energiecorrectie uitkomt op 30.000 woningen, minder dan 20% van de totale geregistreerde leegstand. Uit de aanvullende informatie van het CBS over deze 30.000 woningen blijkt bovendien dat zelfs hier haken en ogen zijn waar te nemen, zoals bijvoorbeeld bij langduriger verbouwingen. Dit werpt ook een ander licht op het betoog van speculatieve leegstand. Zo blijkt uit cijfers van het CBS dat de leegstand bij de corporatiesector relatief zelfs nog iets hoger is dan die in de koopsector, terwijl het toch moeilijk is aan te nemen dat

[3] Het CBS definieert frictieleegstand bij woningen als alle woningen die korter dan één jaar leegstaan.

corporaties woningen leeg laten staan uit speculatieve overwegingen.[4] Wij registreren op ieder moment dat een klein percentage van de woningen geen bewoner kent, maar deze situatie in veruit de meeste gevallen tijdelijk is en daarmee geen bron om extra woningen te kunnen toevoegen. Ook blijken woningen die officieel geen bewoner hebben in de praktijk niet zelden toch in gebruik te zijn. De aantallen zijn na deze correcties zeer bescheiden te noemen en geconcludeerd moet dan ook worden dat terugdringen van leegstand in de woningsector geen wezenlijke bijdrage kan leveren aan het verminderen van de woningnood.

Figuur 3.4 Aantal leegstaande woningen naar type en reden leegstand, 2024



Bron: CBS, bewerking EIB

[4] Uit cijfers van het CBS blijkt dat de woningleegstand in de koopsector 1,5% bedraagt, tegen 2% in de corporatiesector en ca. 6% in de vrije huur.

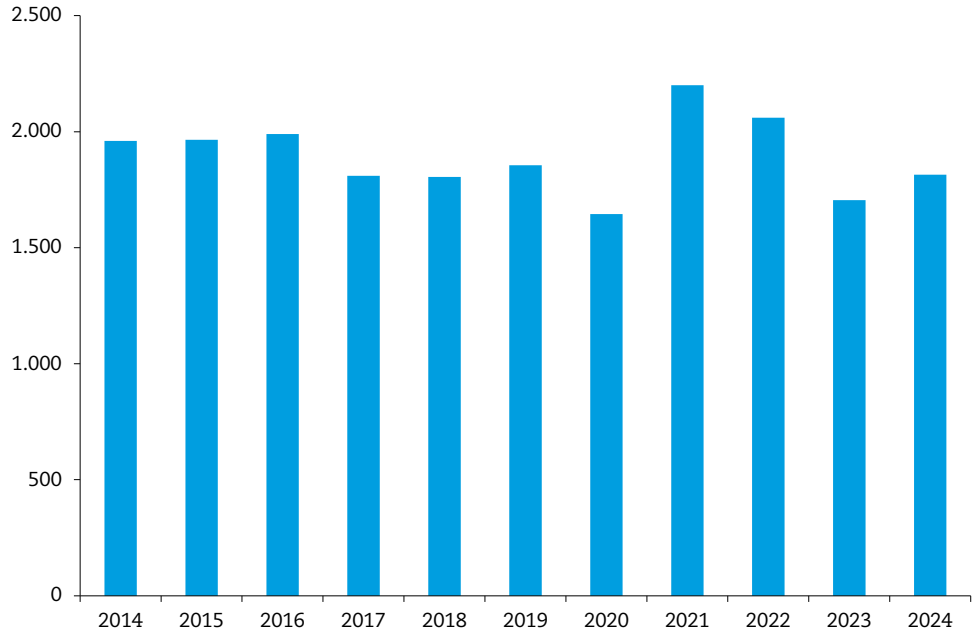
4 Woningsplitsing

Dit hoofdstuk richt zich op de mogelijkheden en belemmeringen bij het splitsen van woningen, waarbij extra woningen worden gerealiseerd door het oppervlak van een bestaande woning te verdelen in kleinere woningen.

4.1 Recente ontwikkelingen

In de periode 2014-2024 zijn gemiddeld 1.100 woningen per jaar gesplitst. Dit leverde netto ongeveer 2 extra woningen per splitsing op, een toevoeging van ruim 2.000 woningen per jaar. In de onderstaande figuur is het extra aantal woningen dat aan de woningvoorraad werd toegevoegd weergegeven. Over de hele periode bezien is het netto aantal woningsplitsingen opvallend stabiel gebleven.

Figuur 4.1 Netto toevoeging door woningsplitsing, 2014-2024



Bron: CBS

Splitsingen regionaal gespreid met sterk accent op binnensteden
Waar hebben de afgelopen jaren woningsplitsingen nu feitelijk plaatsgevonden? Zoals te zien is in tabel 4.1 is een brede spreiding over het land zichtbaar, waarbij de grootste provincies ook de meeste woningsplitsing kennen. Groningen kenmerkt zich vervolgens door relatief veel splitsingen, terwijl Flevoland juist zeer weinig splitsingen kent. De aanwezigheid van grotere panden biedt meer perspectief dan modale woningen en binnenstedelijk gebied met relatief hoge woningprijzen biedt meer perspectief dan een meer landelijke omgeving. De partijen die woningen splitsen zijn investeerders en ontwikkelaars die arbitreren op vierkante meterprijzen en in panden investeren die goede mogelijkheden bieden om kwaliteit toe te voegen.

Tabel 4.1 Netto toevoeging door woningsplitsing, per provincie, 2020-2024

Provincie	2020	2021	2022	2023	2024
Groningen	215	275	260	185	120
Friesland	30	40	25	40	30
Drenthe	30	25	25	10	30
Overijssel	110	85	65	75	65
Flevoland	15	25	10	5	10
Gelderland	200	250	265	210	225
Utrecht	85	100	115	90	105
Noord-Holland	380	625	470	405	415
Zuid-Holland	415	395	405	340	480
Zeeland	25	20	35	25	25
Noord-Brabant	165	320	320	190	225
Limburg	100	90	145	130	95
Nederland	**1.760**	**2.250**	**2.145**	**1.705**	**1.815**

Bron: CBS

Binnen de provincies zijn het vooral de sterk stedelijke regio's waar woningen worden gesplitst. Zoals uit onderstaande tabel is af te leiden is de agglomeratie Amsterdam goed voor bijna een kwart van de splitsingen. De G4 is goed voor de helft van het totaal aantal splitsingen.

Tabel 4.2 Gemiddelde netto toevoeging door woningsplitsing, per woningmarktregio, gemiddeld 2020-2024

Woningmarktregio	Netto extra woningen per jaar
Metropoolregio Amsterdam	435
Haaglanden–Midden-Holland–Rotterdam	265
Groningen–Drenthe	240
Metropoolregio Eindhoven	115
Arnhem–Nijmegen	110
Limburg	110
Holland Rijnland	105
West-Brabant en Hart van Brabant	75
Oost-Nederland	70
U16	70
Zwolle–Stedendriehoek	65
Noordoost-Brabant	50
Amersfoort–Noord-Veluwe–Zeewolde	45
Noord-Holland Noord	45
Woongaard	40
Fryslân	35
FoodValley	25
Zeeland	20
Drechtsteden–Hoeksche Waard–Goeree-Overflakkee	15

Bron: CBS

Grondgebonden woningen worden relatief vaker gesplitst
Onderstaande tabel geeft weer wat voor panden er gesplitst worden. Bijna driekwart van de gesplitste panden betreft grondgebonden woningen, terwijl twee derde deel van de totale woningvoorraad uit grondgebonden woningen bestaat. Grondgebonden woningen worden relatief dan ook vaker gesplitst dan appartementen. Verder blijkt dat van de gesplitste grondgebonden woningen 16% in 2 of meer extra woningen zijn gesplitst, terwijl dit bij appartementen voor 7% van de woningen geldt.

Tabel 4.3 Gesplitste panden naar type woning in procenten van het totaal aantal splitsingen

	Grondgebonden	Appartementen	Totaal
Gesplitste panden	**73%**	**27%**	**100%**
- 1 extra woning	57%	20%	77%
- 2 of meer extra woningen	16%	7%	23%

Bron: BAG, bewerking EIB

Vooral veel vooroorlogse woningen worden gesplitst
Van de recent gesplitste woningen is ruim 60% vooroorlogs en is slechts 5% gebouwd na 2000. Hiermee hebben vooroorlogse woningen een zeer sterke vertegenwoordiging in het aantal splitsingen. Minder dan 20% van de woningvoorraad is immers vooroorlogs. Vooroorlogse woningen staan vaak in aantrekkelijke wijken met relatief hoge WOZ-waarden per m^2.

4.2 Potentieel voor woningsplitsing

Woningsplitsing wordt in beleidsdiscussies regelmatig genoemd als een relatief snelle en efficiënte manier om extra woningen toe te voegen binnen bestaand stedelijk gebied.[5] Uit het voorafgaande komt echter naar voren dat woningsplitsing in beperkte mate voorkomt en ook vrij stabiele aantallen oplevert over de jaren heen.

Technisch-statistische benadering staat los van de realiteit
Het kernprobleem bij de beschouwingen over grote potenties is dat deze uitgaan van een normatief concept van de juiste bezetting per woning en vervolgens technisch gaan doorrekenen hoeveel mensen zouden zijn te huisvesten bij de 'juiste bezetting'. Zo komt de Rijksbouwmeester zelfs tot een potentieel van 560.000 personen die via dit kanaal zouden zijn te huisvesten (zie kader). Dit soort benaderingen gaan voorbij aan de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om tot succesvolle woningsplitsing te komen. Deze voorwaarden zijn:

- Woningen moeten via transacties op de markt komen
- Het gaat om ruime woningen in aantrekkelijke binnensteden
- De splitsing moet technisch-effectief, financieel en juridisch haalbaar zijn

Het eerste punt is dat uiteraard niet de voorraad zelf is te splitsen, maar alleen de woningen die via transacties op de markt komen. De belangrijkste conditie is vervolgens dat alleen specifieke panden zich lenen voor splitsen in kleinere eenheden. Dit ligt ook in de rede als bedacht wordt dat de woningen niet zijn ontwikkeld om te splitsen, maar juist om zo goed mogelijk te voorzien in zelfstandige bewoning. Zo worden standaard rijtjeswoningen vrijwel nooit gesplitst, omdat deze zich er niet voor lenen. De typische sub-urbane woonwijken zijn niet erg aantrekkelijk voor jonge alleenstaanden met voldoende koopkracht, terwijl de woningen zelf zich ook niet lenen voor het leveren van een goede kwaliteit tegen een aanvaardbare prijs. Als een standaard rijtjeswoning van 130 m^2 moet worden gesplitst, dan kunnen hier bij een extra opgang twee woningen van 60 m^2 uit worden gehaald. Vervolgens moeten flinke investeringen

[5] Ministerie van BZK (2025). 'Beter benutten bestaande rijtjeswoningen'.

worden gedaan. De benedenverdieping heeft geen badkamer, de bovenverdieping geen keuken. De indeling van beide woningen moet worden aangepast, er moet een aparte toegang komen van buitenaf, de verdiepingen moeten goed geïsoleerd worden. Bovendien heeft alleen de benedenverdieping nu buitenruimte. Dan zou verplicht vanuit de regelgeving een balkon moeten worden toegevoegd, maar dat zal vaak op privacy-bezwaren stuiten van buren met tuinen waarop wordt ingekeken. Zelfs als dit alles oplosbaar zou zijn, dan nog resteert een forse verbouwing met hoge kosten. Aangezien de investeerder voor het werk en het risico ook een stevige opbrengst zal willen hebben, is de vierkante meterprijs voor een dergelijke gesplitste woning niet meer marktconform en komt de splitsing niet tot stand. In feite is het alleen splitsen van ruimte in kleinere eenheden vaak niet interessant voor investeerders. De investeerder wil iets kunnen toevoegen aan het geheel. Heel belangrijk is bijvoorbeeld de mogelijkheid om geen vierkante meters te hoeven onttrekken, maar juist vierkante meters te kunnen toevoegen. De mogelijkheid om een kelder om te bouwen naar een souterrain, om een zolder met opslagruimte in woonruimte om te zetten of de mogelijkheid om een extra woonlaag te kunnen toevoegen zijn precies de omstandigheden die investeerders zoeken om het pand te kunnen opwaarderen. Eigenaren die een pand hebben dat aan een van deze criteria voldoet worden actief benaderd door investeerders die aangeven een mooie prijs te kunnen bieden als de eigenaar zou overwegen te vertrekken. Maar dit zijn bijzondere condities die zich zelden voordoen.

De cijfers over feitelijke splitsingen laten uiteraard precies dit zien. Betekenisvolle aantallen splitsingen zien wij bij grotere panden in aantrekkelijke binnensteden. Maar ook hier geldt nog altijd dat er gunstige condities aanwezig moeten zijn van het aan te kopen pand voor splitsing. Zo is een standaard dubbel bovenhuis in een aantrekkelijke buurt in Amsterdam-Zuid aantrekkelijk om direct te verkopen op de markt. Het pand van 150 m^2 is direct op de markt te verkopen voor € 1,4 miljoen. Door dit nu te gaan splitsen in twee verdiepingen van 70 m^2 en hier flink te investeren – net als hierboven geduid – ontstaat een prijs van meer dan € 12.000 per m^2 en zal het in veel gevallen weer moeilijk uit kunnen. Probleem is dan dat de grotere woningen op bepaalde locaties schaars zijn en een hoge prijs opleveren zonder dat allerlei acties en investeringen nodig zijn. In feite is het alleen splitsen van ruimte in kleinere eenheden vaak niet interessant voor investeerders. De investeerder wil iets kunnen toevoegen aan het geheel, zoals hierboven al is beschreven. Het gaat dan om bijzondere condities die zich in beperkte mate voordoen. Het probleem van de relatieve schaarste aan grotere woningen wordt nog versterkt door het overheidsbeleid bij de nieuwbouw dat sterk inzet op betaalbare en daarmee kleinere woningen, met name in de drukgebieden in Nederland.

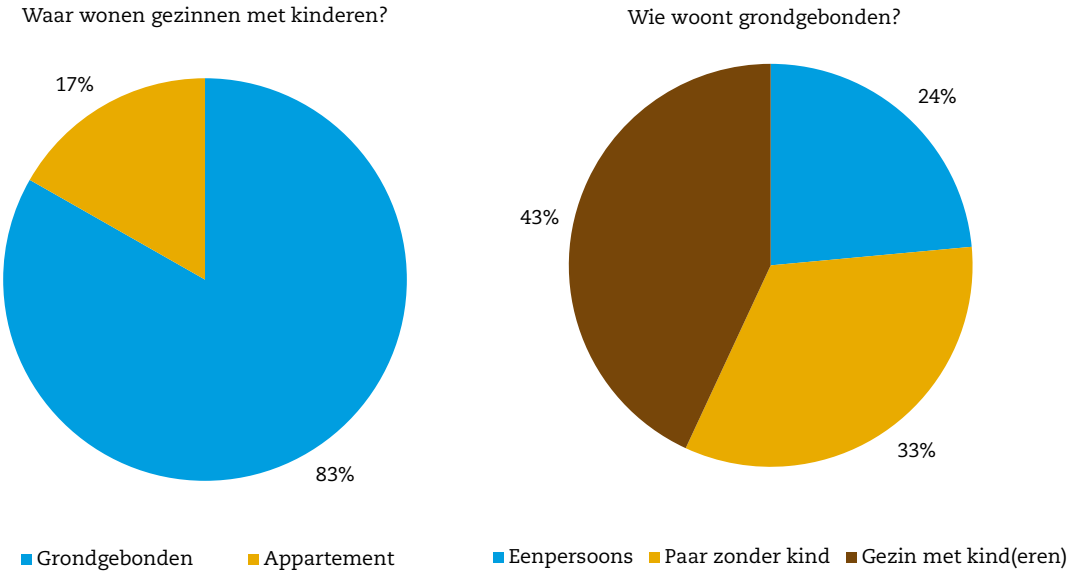
Potentie woningsplitsing uit rijtjeswoningen: vreemde normatieve rekensom

In de publicatie ‘Beter benutten bestaande rijtjeswoningen’ van de Rijksbouwmeester wordt gesteld dat door het splitsen en delen van rijtjeswoningen uit de jaren zestig, zeventig en tachtig circa 560.000 woningzoekenden kunnen worden gehuisvest. Hierbij wordt niet alleen geen aandacht besteed aan alle hierboven genoemde factoren waaraan moet zijn voldaan om tot effectieve splitsing te kunnen komen, maar wordt bovendien uitgegaan van een bezetting per woning zoals het geval was in de jaren zeventig van de vorige eeuw. De relevantie hiervan is een raadsel. Blijkbaar is de Rijksbouwmeester van mening dat wij toen genoeg vierkante meters per persoon hadden en daar weer naar terug zouden moeten. Welke zelfstandige huishoudens dan bij elkaar gaan intrekken en hoe dat in zijn werk zou gaan blijft zoals gezegd een raadsel. De aantallen worden bij elkaar gerekend door de afname van de gemiddelde huishoudensgrootte van 3,2 in de jaren zeventig van de vorige eeuw naar 2,1 personen nu – afgerond 34% – toe te passen op 1,67 miljoen rijtjeswoningen: 1,67 miljoen maal 34% resulteert in circa 560.000 woningzoekenden die kunnen worden gehuisvest. Op basis hiervan wordt dan geconcludeerd dat hiermee op korte termijn meer woningzoekenden kunnen worden geholpen dan met nieuwbouw.

Terwijl de rekensom van de Rijksbouwmeester geen enkele beleidsrelevantie heeft, wordt de achterliggende gedachte dat huishoudens verkeerd zouden wonen, dat wil zeggen te groot of in het verkeerde soort woning door meer partijen naar voren geschoven. Zo is er de stellingname van sommige partijen – zoals ABN AMRO in een recent rapport – die beweren dat er een

overschot aan gezinswoningen zou zijn. Hier is sprake van een ernstige denkfout. Grondgebonden woningen worden in populaire taal wel eens aangeduid met gezinswoningen, omdat deze populair zijn bij gezinnen. Maar het is uiteraard niet zo dat grondgebonden woningen alleen in trek zijn bij gezinnen met kinderen. Ook veel paren die nog aan gezinsvorming gaan doen en paren waarvan de kinderen inmiddels het huis uit zijn wonen vaak met veel genoegen in een grondgebonden woning. In figuur 4.2 wordt de bewonings-situatie van gezinnen met kinderen in beeld gebracht, naast die van alle huishoudens in grondgebonden woningen. Hieruit zien wij dat gezinnen met kinderen vaak wonen in grondgebonden woningen, maar dat omgekeerd grondgebonden woningen niet in overgrote mate worden bewoond door gezinnen met kinderen.

Figuur 4.2 Bewoningssituatie van gezinnen met kinderen en eengezinswoningen

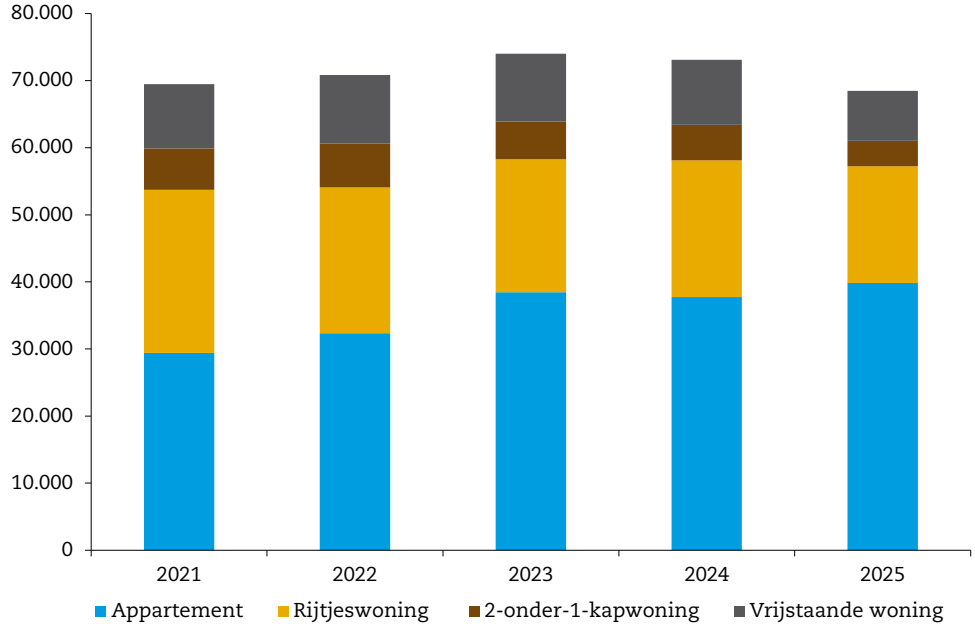


Bron: CBS, bewerking EIB

Merkwaardig bij dit soort beschouwingen over te veel grondgebonden woningen en ook te grote woningen, is dat het nieuwbouwaanbod juist sterk verschoven is in de richting van steeds meer appartementen en een afnemende grootte van de woningen.[6] Het gevolg is niet een overvloed aan royale grondgebonden woningen, maar eerder een toenemende schaarste. Dit punt wordt ook door makelaars en ontwikkelende bouwers gemaakt, die aangeven dat er vaak veel markt is voor dergelijke woningen, terwijl de markt voor kleine appartementen op sommige locaties moeilijker is. Hoezeer het aanbod ook feitelijk al is verschoven bij de nieuwbouw is te zien in figuur 4.3.

[6] Voor bijna alle woningtypen geldt dat in de laatste vijf jaar de gemiddelde oppervlakte van rijtjeswoningen en appartementen met bijna 10% is afgenomen.

Figuur 4.3 Aantal nieuwbouwwoningen naar type, 2021-2025



Bron: CBS

Praktische en juridische beperkingen drukken potentieel splitsen nog verder

Tot slot bestaan er juridische en praktische beperkingen. Gemeenten hanteren uiteenlopende regels voor woningsplitsing, bijvoorbeeld ten aanzien van minimale woninggrootte, parkeernormen en vergunningverlening. Zoals eerder genoemd kunnen ook omwonenden effectief bezwaar maken als aanvullende voorzieningen zoals balkons moeten worden toegevoegd die de privacy raken. Parkeren is uiteraard ook een serieus aandachtspunt. Voor een individueel pand betekent een extra bewoner met een auto niet veel voor de omgeving, maar als dit met een zekere schaal gebeurt dan wordt parkeren voor de bestaande bewoners een kwestie. Hierbij geldt weer dat typische buurten met rijtjeswoningen parkeerruimte bieden voor maximaal een auto per woning en niet meer. In dichtbebouwd binnenstedelijk gebied is schaarste aan parkeerruimte een toenemend probleem in samenhang met het ruimtelijke verdichtingsbeleid. Het is met andere woorden zo dat aan een reeks voorwaarden moet zijn voldaan om splitsing effectief mogelijk en wenselijk te maken. Er zijn altijd bepaalde situaties waarin aan alle voorwaarden kan worden voldaan, maar dit zijn bijzondere situaties. De locatie, de omstandigheden van het pand, de relatieve schaarste van kleine versus grotere woningen zijn hier kernaspecten. Daarnaast moeten specifieke juridische en praktische beperkingen geen beletsel zijn en ook niet te veel risico opleveren voor investeerders. De centrale conclusie is dan ook dat de aantallen woningen die via splitsingen tot stand komen voortvloeien uit rationele factoren en dat er soms misschien iets meer mogelijk is vanuit de regelgeving van gemeenten, maar dat er geen kans is op een andere orde van grootte van het aantal woningen dat jaarlijks via splitsingen tot stand zal komen. Ook is de vraag of het wenselijk zou zijn als het sterker gestimuleerd zou worden via overheidsbeleid. Zo is er ook weer beleid om ouderen te bewegen vaker te verhuizen zodat woningen voor gezinnen vrijkomen. Als die woningen dan weer vaker gesplitst moeten worden, dan is dit kanaal voor gezinnen ook weer minder toegankelijk. Hoofdconclusie is en blijft echter dat woningsplitsing jaarlijks een bescheiden aantal woningen oplevert en dat niet is in te zien hoe dit effectief naar een hoger plan zou kunnen worden gebracht.

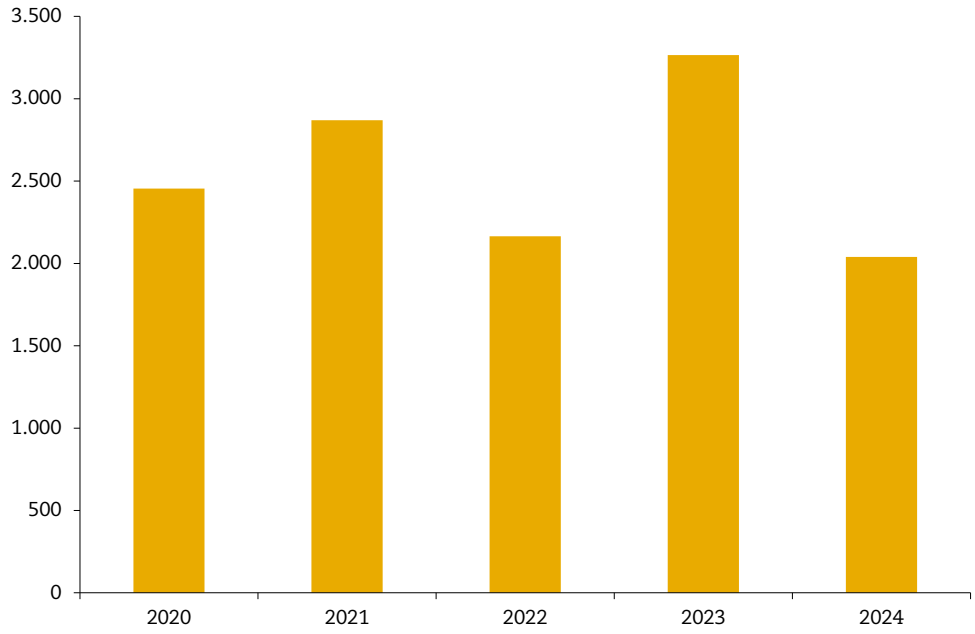
5 Optoppen

Dan zijn er nog mogelijkheden voor verbouw van bestaande woongebouwen, waaronder het optoppen van appartementsgebouwen, waarbij boven op het platte dak één of twee woonlagen worden gerealiseerd met meerdere appartementen.

5.1 Recente ontwikkelingen

Naast splitsen werden door verbouw van woningen in de periode 2020-2024 netto gemiddeld ruim 2.500 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd (figuur 5.1). Dit betreft alle overige toevoegingen, waardoor het totale gebruiksoppervlak van de bestaande panden wordt vergroot, bijvoorbeeld door het benutten van bergruimtes, maar ook door het aanbrengen van een extra woonlaag. Over het aantal woningen dat jaarlijks door optoppen wordt gerealiseerd zijn geen officiële cijfers bekend, maar volgens het CBS betreft optoppen ongeveer 25% van de overige toevoegingen door verbouw. Met onderstaande cijfers gaat het daarmee naar verwachting om ongeveer 500 tot 600 woningen per jaar.

Figuur 5.1 Aantal toevoegingen en onttrekkingen door overige verbouw exclusief woningsplitsing, 2020-2024



Bron: CBS

5.2 Potentieel voor optoppen

Optoppen van bestaande woongebouwen wordt regelmatig genoemd als kansrijke manier om snel extra woningen toe te voegen binnen bestaand stedelijk gebied. Het ministerie van VRO verwijst op basis van een landelijke verkenning van Stec Groep naar een theoretisch potentieel van circa 100.000 woningen tot 2030. Omgerekend betekent dit een productie van ongeveer 10.000 woningen per jaar. Daarmee ligt het veronderstelde potentieel 15 tot 20 keer hoger dan de huidige gerealiseerde aantallen.

Eerder EIB-onderzoek laat zien dat aan een aantal belangrijke voorwaarden moet zijn voldaan om bestaande gebouwen succesvol te kunnen optoppen. Niet ieder woongebouw is geschikt om op te toppen met extra lagen woningen. Het zijn vooral appartementsgebouwen met 4 tot 10 woonlagen die bouwtechnisch geschikt zijn hiervoor. Hogere gebouwen zijn moeilijk om op te toppen, aangezien bouwen op grote hoogte complex is en met hogere bouwkosten gepaard gaat. Bij lage appartementsbouw is toevoeging van een laag relatief omvangrijk in relatie tot de funderingen en kan toevoeging van een verplichte lift een belangrijk obstakel zijn.

De belangrijkste belemmering voor optoppen ligt echter niet bij het aantal technisch geschikte panden en zelfs nog niet bij de financiële haalbaarheid – ook al kunnen dit belangrijke obstakels zijn – maar bij het gegeven dat er mensen wonen in de bestaande gebouwen. Zittende bewoners hebben geen enkel belang bij het toevoegen van een of meer lagen bovenop hun gebouw. Omgekeerd ondervinden zij wel serieuze hinder van een dergelijke ingrijpende verbouwing. Het complex komt een tot anderhalf jaar in de steigers te staan met veel geluidsoverlast, stof, liften die buiten werking moeten worden gezet etc. Tegen deze achtergrond valt in te zien dat particuliere eigenaren met huur- of koopflats hier geen enkele belangstelling voor hebben, nog afgezien van het feit dat dit bewoners zijn en geen projectontwikkelaars. Maar ook voor gebouwen die volledig in handen zijn van woningcorporaties geldt dat er draagvlak moet zijn bij bewoners voor dergelijke ingrijpende verbouwingen. En dat draagvlak is er onder normale omstandigheden niet, omdat de bewoners er geen enkel voordeel van hebben maar wel met flinke hinder worden geconfronteerd. In de praktijk zien wij dan ook dat optoppen vooral dan wordt toegepast als de bewoners het appartementencomplex om andere redenen al moeten verlaten. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ingrijpende verbouwing na een brand of het verwijderen van asbest of een zeer ingrijpende verduurzamingsoperatie. In die situatie moeten de bewoners worden verplaatst en moet alternatieve huisvesting worden georganiseerd. Als het pand dan toch al leeg komt te staan, dan is er een goede kans om een laag toe te voegen, als er althans geen andere obstakels zijn. Dit zijn dan ook de belangrijkste praktijkvoorbeelden van succesvol optoppen, zoals in onderstaand kader wordt beschreven aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden.

Woningtoevoeging bij bestaande corporatiecomplexen

Optoppen, aanbouwen en splitsen worden in de praktijk vooral toegepast door corporaties. Hieronder wordt een aantal recente voorbeelden uit de praktijk geschetst.

1. Vlietstraat, Amsterdam-Zuid (Rochdale)
In het monumentale woningblok aan de Vlietstraat worden circa 59 woningen toegevoegd. Dit gebeurt vooral door grote appartementen te splitsen en daarnaast enkele woningen op de zolderverdieping te realiseren. De ingreep is onderdeel van een volledige renovatie, van de fundering tot het dak. Omdat de werkzaamheden niet in bewoonde staat kunnen plaatsvinden, moeten alle bewoners tijdelijk verhuizen. Zij krijgen een wisselwoning of kunnen met voorrang doorstromen naar een andere sociale huurwoning.

2. Statenjachtflat, Amsterdam-Noord (Eigen Haard)
Bij deze seniorenflat zijn 53 appartementen aangebouwd in de open ruimten op de vier hoeken. Strikt genomen gaat het hier niet om optoppen, maar om ‘aanplakken’. De uitbreiding vond plaats tijdens een bredere renovatie en verduurzaming van het complex. Ook kwam er een gemeenschappelijke ruimte voor bewoners. Het project was daarmee niet alleen gericht op extra woningen, maar ook op het verbeteren van de woonkwaliteit en het sociale contact. Voor uitvoering was draagvlak onder de zittende bewoners nodig.

3. Aquariusflat, Amstelveen (Eigen Haard)
Bij de Aquariusflat zijn 47 woningen boven op het bestaande gebouw geplaatst en vijf woningen aangebouwd. Dit is een duidelijk voorbeeld van optoppen. Ook hier werd de woningtoevoeging gecombineerd met renovatie en verduurzaming. Alle bewoners moesten daarvoor tijdelijk hun woning verlaten. Bewonersbegeleiding en overleg met de bewoners-commissie vormden een belangrijk onderdeel van het project.

De voorbeelden illustreren dat woningtoevoegingen aan bestaande complexen doorgaans worden verricht door woningcorporaties in combinatie met ingrijpende renovaties en verbouwingen, waarbij bewoners vaak tijdelijk elders worden gehuisvest. Het gaat meestal om projecten waarbij enkele tientallen woningen worden toegevoegd. Tegen deze achtergrond is het feitelijk aantal toevoegingen van 500 tot 600 per jaar goed te plaatsen.

De centrale conclusie is opnieuw dat statistieken over geschikte gebouwen al of niet aangevuld met een enkele financiële rekensom geen realistisch beeld geven over de werkelijke potenties. Als rekening wordt gehouden met de bewonerssituaties dan doet zich bij deze gebouwen slechts een enkele keer in de levensloop van het gebouw een situatie voor dat optoppen effectief in beeld brengt en ook dan nog moeten andere condities geen roet in het eten gooien. Opnieuw is zo in te zien dat de aantallen die worden gerealiseerd via optoppen in de praktijk goed zijn te plaatsen en dat een nieuw kanaal om misschien wel 10.000 woningen per jaar te gaan toevoegen, zoals sommigen betogen, los staat van de realiteit.

6 Beleidsimplicaties

Wanneer de feiten worden afgezet tegenover de grote potenties die worden geschetst over de rol van de bestaande voorraad in relatie tot de woningnood dan vallen twee zaken direct op. Ten eerste is er het gegeven dat de mogelijkheden voor alle onderdelen van toevoegingen vanuit de bestaande voorraad worden overschat. Systematisch worden grote potenties toegedicht aan het benutten van leegstand, transformatie, splitsen en optoppen. Het tweede dat opvalt is de mate waarin de geschetste potenties afwijken van de realisaties. Het gaat niet om onzekerheden of taxaties die wat meer aan de bovenkant van de marges liggen, maar om totaal andere ordes van grootte van deze potenties in relatie tot de empirische realiteit.

Een belangrijke observatie is dat deze enorme discrepanties tussen feitelijke ontwikkelingen en vermeend potentieel door de pleitbezorgers van het laatste niet of nauwelijks worden benoemd of besproken. Dit is opmerkelijk omdat deze confrontatie bij een potentieel dat bijvoorbeeld 15 tot 20 keer hoger zou liggen dan wat nu realiteit is, zich zeer nadrukkelijk aandient. Waarom wordt dit vermeende enorme potentieel in de praktijk niet of nauwelijks gerealiseerd? Welke situaties hebben wel tot succesvolle projecten geleid en waar nemen wij het niet waar en kunnen wij deze resultaten verklaren? Nogmaals, dit soort vragen dringen zich uiteraard op als de gesuggereerde potenties zo sterk afwijken van wat in de praktijk kan worden waargenomen.

Het zijn uiteraard precies de vragen die in dit rapport worden behandeld. Daarbij wordt aandacht besteed aan institutionele verhoudingen: wie heeft het eigendom van bestaande gebouwen en woningen, wie beslist over aanpassingen hiervan en wie heeft belang bij deze aanpassingen? Het belangrijkste kenmerk van de bestaande voorraden is dat er gebruikers zijn: huurders die voor een bepaalde periode hun woning zouden moeten verlaten, commerciële huurders die gebruikmaken van een deel van het kantoorpand, ontwikkelaars die panden moeten opkopen om rendabel in te investeren en te splitsen en gemeenten die ook rekening moeten houden met de belangen van de omgeving. Als men alleen technisch-statistische getallen gaat optellen en voorbijgaat aan deze realiteiten, dan leidt dit tot enorme overschattingen van de mogelijkheden. Hierbij blijken de basisdata overigens vaak ook nog flinke overschattingen te omvatten, zoals de analyse van het CBS naar administratieve leegstand en feitelijk gebruik overtuigend laat zien. Overal waar in de statistiek geen concrete gebruiker aan kan worden toegeschreven vormt administratieve leegstand, maar dat er achter de voordeur vaak wel degelijk gebruik wordt gemaakt van de ruimte blijft buiten beeld. Dit kan zijn omdat er toch sprake is van verhuur of dat de eigenaar het gebruikt als kantoor of opslagruimte. Ook kunnen er allerlei specifieke belemmeringen zijn, zoals een eigenaar die flexibiliteit wil behouden naar de toekomst, privacy van omwonenden, ontbrekende parkeermogelijkheden en vele andere praktische aspecten die in de realiteit een rol spelen.

Opvallend bij de beschouwingen over het grote potentieel van de bestaande voorraad is dat dit vaak komt uit de kring van partijen die kritisch staan tegenover nieuwbouw en in het bijzonder tegenover nieuwbouw buiten het dichtbebouwd stedelijk gebied. Hier speelt de voorgestelde grote potentie van de bestaande voorraad een argument om deze nieuwbouw te beperken. Er hoeft niet ‘alleen maar te worden ingezet op bouwen, bouwen, bouwen, want er staat nog zoveel leeg’. In dit kader passen ook de opmerkingen over te groot wonen, ‘wij kunnen nog zoveel mensen huisvesten door splitsen van bestaande woningen.’ Exemplarisch in dit verband is de opstelling van de Rijksbouwmeester, die aanvankelijk betoogde dat er helemaal geen probleem was met de woningnood. Toen de woningnood steeds breder werd onderkend werd het betoog van de Rijksbouwmeester verlegd naar (alleen) binnenstedelijke woningbouw. Er zouden nog wel een miljoen woningen binnenstedelijk kunnen worden bijgebouwd was het betoog. Inmiddels heeft de Rijksbouwmeester het vizier gericht op het splitsen van rijtjeswoningen, waarmee honderdduizenden woningzoekenden kunnen worden geholpen. Deze abstracte rekensom werd dan afgeleid van hoe mensen woonden in de jaren zestig, zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Het gaat hier om gelegenheidsargumentatie waarbij het

hoofdmotief is om een schild op te werpen tegen woningbouw buiten het dichtbebouwd stedelijk gebied.

Er zijn echter ook adviesbureaus en banken die met snelle onderzoeken en enquêtes met grote getallen op de proppen komen die veel aandacht krijgen in de media. Het lijkt er daarbij op dat deze niet op zoek gaan naar de 'counterfactuals' om de spectaculaire resultaten niet in de wielen te rijden. Zodra je vanaf administratieve leegstand gaat afpellen, blijft er van de indrukwekkende aantallen woningen die bijvoorbeeld boven winkels beschikbaar zijn naar alle verwachting niet veel indrukwekkends meer over. En dit geldt ook zoals betoogd voor optoppen en splitsen. Wij zien dit overigens ook bij beschouwingen over problemen. Zo zouden er volgens de ABN AMRO maar 3.000 woningen per jaar voor senioren beschikbaar komen, waaraan de conclusie dan wordt verbonden dat er veel meer seniorenwoningen moeten worden gebouwd. In werkelijkheid is dit aantal gebaseerd op een arbitraire definitie van seniorenwoningen, terwijl het aanbod van toegankelijke appartementen juist zeer sterk is gegroeid in de achterliggende jaren. Bovendien komen er ongeveer 100.000 toegankelijke zelfstandige woningen op de markt vrij door overlijden en vertrek naar verpleeghuizen van ouderen. Maar dit werpt uiteraard een heel ander licht op het sensationele verhaal van een schreeuwend tekort aan ouderenhuisvesting.

Belangrijk is uiteindelijk hoe dit soort rapporten worden opgepakt in de politiek. Gelet op de opstelling van achtereenvolgende bewindslieden is de gedachte van een groot potentieel van de bestaande voorraad – ook als niet alles wordt omhelsd – gemeengoed geworden. Kritische analyses over beperkingen van transformatie, splitsen, optoppen zijn niet beschikbaar en worden niet in beeld gebracht. Toch is een realistisch beeld over de mogelijkheden en beperkingen van de bestaande voorraad noodzakelijk om de doelstelling van het kabinet om jaarlijks 100.000 woningen in perspectief te kunnen plaatsen. Bij een realistisch aantal van ongeveer 10.000 toevoegingen per jaar vanuit de bestaande voorraad, betekent dit dat vanuit de nieuwbouw jaarlijks netto 90.000 woningen moeten worden opgeleverd. Bij een sloop van 10.000 woningen per jaar, betekent dit dat er jaarlijks 100.000 nieuwe woningen moeten worden gebouwd. Op dit moment worden 70.000 woningen via de nieuwbouw gerealiseerd en er moet dan worden geconstateerd dat er nog een groot gat zit met de gewenste aantallen. Als de bestaande bouw niet als route beschikbaar is om het gat te dichten, dan moet er een overtuigend beleid worden ingezet om via de nieuwbouw fors op te schalen. Het toevoegen van nieuwe vergezichten zoals in de Nota Ruimte verwoord gaat de nieuwbouw echter niet werkelijk opschalen binnen een enigszins redelijke periode.

Dan komen wij uit bij wat wel werkt: kleinschalige oplossingen aan de randen van steden en dorpen. Het is echter precies dit wat de pleitbezorgers van de bestaande voorraad willen tegenhouden. Dit is de beleidsmatige relevantie van de discussie. Er is niets mis met het willen benutten van realistische mogelijkheden van de bestaande voorraad, maar het wordt helaas vaak gepropageerd om de meest effectieve nieuwbouw niet op gang te hoeven brengen. En daar zijn uiteindelijk de woningzoekenden niet mee geholpen.

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl