

Het mag langzamerhand bekend zijn: Nederland heeft een groot tekort aan woningen, en het kabinet heeft een doelstelling voor de bouw van 981.000 woningen in de periode 2023-2030 om dit tekort te verminderen. Met het huidige niveau van de nieuwbouw van woningen ligt dit doel nog ver uit zicht. Via herbestemming en verbouw van bestaande gebouwen kunnen echter ook woningen worden toegevoegd. Denk aan:

- het splitsen van woningen in zelfstandige woningen;
- het optoppen van bestaande woongebouwen met extra woonlagen;
- transformatie vanuit leegstaande gebouwen met een andere gebruiksfunctie.

Naast versnelling kunnen deze verbouwingen mogelijk voordelen opleveren rond milieudruk, ruimtegebruik en arbeidsinzet. EIB heeft daarom het potentieel van de bouw van woningen vanuit bestaande gebouwen onderzocht, alsmede de belangrijkste belemmeringen, de voor- en nadelen ten opzichte van nieuwbouw en welke maatregelen deze vorm van bouwen kunnen stimuleren. In dit artikel richten we ons vooral op de bevindingen rondom optoppen.



BOUWTECHNISCH POTENTIEEL

Niet ieder woongebouw is geschikt om op te toppen met extra woonlagen. Het zijn vooral appartementsgebouwen met vier tot tien woonlagen die vanaf 1964 zijn gebouwd die hiervoor bouwtechnisch geschikt zijn. Het optoppen van lagere gebouwen is duur, omdat dan volgens het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) vaak een vluchtroute moet worden gemaakt. Vaak is ook de constructie niet geschikt om zonder een grote aanpassing extra woningen te kunnen dragen.

Gebouwen met meer dan tien woonlagen zijn moeilijk op te toppen. Het bouwen op grote hoogte is complex en gaat met hoge bouwkosten gepaard. Bovendien levert optoppen hier relatief weinig extra woningen op ten opzichte van het aantal bewoners dat hier last van zal ondervinden.

Woongebouwen die gebouwd zijn volgens de bouwvoorschriften van vóór 1964 zijn in de regel constructief ongeschikt om zonder ingrijpende constructieve aanpassingen extra woonlagen op aan te brengen. Vanaf 1964 zijn er voornamelijk betonnen casco's toegepast waarop zonder constructieve ingrepen in het onderliggend casco enkele lichte woonlagen (hout en staal) zijn aan te brengen.

Laten we woongebouwen met meer dan tien bouwlagen of die gebouwd zijn vóór 1964 buiten beschouwing, dan resteert een bouwtechnisch potentieel van gebouwen met in totaal bijna 1,3 miljoen woningen. Deze gebouwen bestaan gemiddeld uit vijf woonlagen. Als deze gebouwen met gemiddeld anderhalf tot twee woonlagen worden uitgebreid, levert dit volgens EIB een bouwtechnisch potentieel op van 385.000 tot 517.000 extra woningen.

Naast bouwtechnische belemmeringen zijn er ook maatschappelijke en financiële belemmeringen en belemmeringen vanuit de wet- en regelgeving.

MAATSCHAPPELIJKE BELEMMERINGEN

De belangrijkste belemmering voor optoppen ligt bij de bereidheid van eigenaren en bewoners om met het optoppen van hun woongebouw in te stemmen. Met name huurders hebben geen direct voordeel van het optoppen van het gebouw met extra woningen, maar ondervinden wel veel overlast tijdens de verbouwing. Ook na de verbouwing zorgen de extra bewoners voor een hogere druk op de aanwezige voorzieningen. Zo zal de lift vaker bezet zijn, waardoor de woningen lastiger bereikbaar zijn voor mensen die slecht ter been zijn. Ook kan tijdens de verbouwing de lift tijdelijk niet in gebruik zijn.

◀ Impressie Blokje Op van Dura Vermeer, Klapwiek Rotterdam, door EGM architecten.



De Optopper van de Van Dillen Bouwgroep is een houten dakopbouw waarmee een naoorlogs wooncomplex van een extra woonlaag kan worden voorzien.

Voor bij wooncomplexen met gedeeld bezit is het moeilijk om voldoende draagvlak van bewoners te krijgen. Voor woongebouwen met koopappartementen gaat EIB ervan uit dat het momenteel vrijwel onmogelijk is om van alle bewoners de noodzakelijke toestemming te krijgen. Bovendien is het lastig voor zittende bewoners om (tijdelijk) elders onderdak te vinden. Bij corporaties gelden de bezwaren vanuit de bewoners ook; voor een project is vaak 70 procent toestemming van bewoners vereist. Wel hebben corporaties meer mogelijkheden om het optoppen door te voeren. Ze hebben betere mogelijkheden om de bewoners binnen hun woningbezit (tijdelijk) te herhuisvesten.

Voor woongebouwen met voornamelijk corporatiewoningen is optoppen alleen goed mogelijk als het gebouw leeg komt te staan door bijvoorbeeld groot onderhoud, waarvoor de bewoners (tijdelijk) al elders moeten worden gehuisvest. Op basis van ervaringsfeiten gaat EIB ervan uit dat grofweg een derde deel van het corporatiebezit bij groot onderhoud met instemming van de bewoners leeg komt te staan. Voor particuliere verhuurders is aangenomen dat dit voor 10 procent van hun bouwtechnisch potentieel mogelijk is, omdat hun mogelijkheden om bewoners te herhuisvesten kleiner is. Het potentieel wordt hiermee beperkt tot een bandbreedte van 73.500 tot 97.000 woningen. De gebruikelijke termijn voor groot onderhoud is tussen de 30 en 40 jaar, maar gelet op de verduurzamingsopgave en aanscherping van EU-wetgeving ligt een tijdelijke versnelling van dit tempo in de rede. Daarom is aangenomen dat bij deze gebouwen eens in de 20 jaar groot onderhoud zal worden uitgevoerd. Dit levert een potentieel op van 3.750 tot 5.000 woningen

per jaar. Overigens constateerde Stec Groep eerder dat een combinatie van optoppen en verduurzaming extra kansen biedt.¹ De toekomstige extra (huur)inkomsten kunnen gebruikt worden voor verduurzaming, wat ook weer tot waardeverhoging leidt.

FINANCIËLE BELEMMERINGEN

De kosten van een appartement bij optoppen zijn volgens de ervaringen van de geïnterviewde partijen in de regel een kwart hoger dan die van een nieuwbouwwoning, ondanks dat vaak al gebruik wordt gemaakt van geprefabriceerde elementen. Zo moet het bestaande dak van het woongebouw worden vervangen, de installaties op het dak worden verplaatst en voorzieningen (onder andere trappen en liften) worden gecreëerd om de nieuwe appartementen op het bestaande gebouw te laten aansluiten. Soms moet ook de capaciteit van de elektriciteits- en/of riool aansluiting van het gehele gebouw worden verhoogd.

Tegenover deze hogere kosten staat het voordeel dat op grondkosten kan worden bespaard. De totale kosten zijn hierdoor vergelijkbaar met de gemiddelde € 2.350,- per m² van een nieuwbouwwoning. Hiernaast zijn extra kosten verbonden aan het (tijdelijk) huisvesten van de bewoners. Optoppen is voor particuliere verhuurders financieel aantrekkelijk bij wooncomplexen met een WOZ-prijs per m² vanaf € 3.000,-. Voor corporaties weegt de financiële prikkel minder zwaar en is optoppen vanaf een WOZ-prijs van € 2.000,- per m² al mogelijk.

1 De potentie van splitsen en optoppen, Stec Groep, 2033.

Deze financiële restrictie op basis van WOZ-prijs beperkt het potentieel tot een bandbreedte van 3.000 tot 4.000 woningen afhankelijk van het aantal extra woonlagen, waarvan ruim 90 procent bestaat uit corporatiewoningen.

BELEMMERINGEN VANUIT WET- EN REGELGEVING

Vanuit wet- en regelgeving ligt de belangrijkste belemmering bij de bereidheid van gemeenten om afwijkingen van het omgevingsplan toe te staan. Het gaat hier niet alleen om afwijkingen van de maximale bouwhoogte, maar ook om de parkeernormen. Hiernaast is ook medewerking van de gemeente nodig bij het aanbrengen van nieuwe voorzieningen. De eisen leiden in de praktijk vooral tot vertragingen. Ook moet, om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen, het ontwerp vaak worden aangepast en moeten er voorzieningen worden toegevoegd, wat optoppen duurder maakt.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving legt in de praktijk geen technische beperkingen op, maar zorgt wel voor hogere kosten. Met deze hoge kosten is al rekening gehouden bij het financiële potentieel. Net als bij splitsen is aangenomen dat door wet- en regelgeving het potentieel met een kwart wordt beperkt, waardoor het resterend potentieel uitkomt op jaarlijks 2.250 tot 3.000 woningen.

TOTAAL RESTEREND POTENTIEEL

Het totaal potentieel aan extra woningen door splitsen, optoppen en transformeren dat na afschalen langs de vier typen belemmeringen (bouwtechnisch, maatschappelijk, financieel en wet- en regelgeving) resteert, bedraagt 14.250 tot 18.000 per jaar. Voor de periode 2024-2030 gaat het in totaal om een bandbreedte van 100.000 tot 121.000 extra woningen die langs de drie verbouwkanaalen aan de woningvoorraad effectief kunnen worden toegevoegd (zie tabel 1).

Met een resterend potentieel van 14.250 tot 18.000 woningen per jaar kan splitsen, optoppen en woningtransformatie, gegeven de huidige belemmeringen, een betekenisvolle bijdrage leveren aan het verminderen van het woningtekort. In de afgelopen jaren werden gemiddeld jaarlijks 2.000 woningen door splitsing en 10.000 door transformatie aan de woningvoorraad toegevoegd. Het aantal opgetopte woningen was nog beperkt tot enkele honderden woningen. Het totale potentieel bij de huidige belemmeringen ligt met 1.750 tot 5.500 woningen boven deze aantallen.

Tabel 1. Totaal resterend potentieel aan extra woningen.

	PER JAAR	2024-2030
Splitsen	3.000 - 5.000	21.000 - 35.000
Optoppen	2.250 - 3.000	16.000 - 21.000
Transformatie	9.000 - 10.000	63.000 - 70.000
Totaal	14.250 - 18.000	100.000 - 121.000

Resterend potentieel optopwoningen

- *Bouwtechnisch potentieel:* 385.000 tot 517.000 woningen.
- *Resterend potentieel door maatschappelijke belemmeringen:* 73.500 tot 97.000 woningen. Bij eens in de 20 jaar groot onderhoud is dat nog 3.750 tot 5.000 optopwoningen per jaar.
- *Resterend potentieel door financiële belemmeringen:* nog 3.000 tot 4.000 optopwoningen per jaar.
- *Resterend potentieel door belemmeringen vanuit wet- en regelgeving (25% reductie):* nog 2.250 tot 3.000 optopwoningen per jaar.

VOORDELEN OPTOPPEN

Het optoppen (maar ook splitsen en transformeren) van bestaande gebouwen biedt diverse voordelen.

Kortere doorlooptijden

Een belangrijk voordeel is dat het creëren van extra woningen uit de bestaande voorraad in de regel minder doorlooptijd vergt dan nieuwbouwwoningen. Het duurt vijf tot tien jaar voordat een grootschalig nieuwbouwproject wordt gerealiseerd. Voor kleinschalige woningbouwprojecten is de doorlooptijd in de regel korter. Het toevoegen van woningen vanuit de bestaande voorraad vergt – mits toegestaan door de gemeente – doorgaans minder tijd.

Geen extra grondgebruik

Een ander voordeel van het creëren van extra woningen vanuit bestaande gebouwen is dat dit geen extra grond vergt. Een gemiddeld nieuwbouwappartement heeft 80 m² gebruiksoppervlak. Vaak stuit men op maatschappelijke weerstand als grond met een andere gebruiksfunctie (bijvoorbeeld landbouw of natuur/recreatie) wordt aangewezen als woningbouwlocatie. Bij een complex van vijf lagen is het grondgebruik per woning circa 20 m². Bij een jaarlijks potentieel van bijna 9.200 woningen gaat het om 0,2 hectare die hiermee jaarlijks kan worden uitgespaard. Verder wordt geen aanslag gepleegd op de schaarse openbare ruimte.

Minder materiaalgebruik en lagere CO₂-voetafdruk

Het materiaalgebruik is minder groot dan bij een nieuwbouwappartement. Voor optoppen geldt dat het materiaalgebruik laag is, omdat hier relatief lichte materialen als hout en staal worden toegepast. Met name het hoge gebruik van beton en mortel bij nieuwbouw levert per saldo een hoge CO₂-uitstoot op, waardoor het toevoegen van woningen aanzienlijk gunstiger uitpakt. Het materiaalgebruik van een gemiddeld nieuwbouwappartement levert een CO₂-uitstoot op van 230 kg per m², terwijl die van optoppen grofweg 50 procent lager ligt.

Stikstofdepositie

Bouwprojecten kunnen stuiten op problemen als het project tijdens de bouw en/of tijdens het gebruik tot significant meer stikstofdepositie leidt in Natura2000-gebieden. Bij optoppen is er nauwelijks grondverzet en minder aan- en afvoer van bouwmaterialen nodig, waardoor de stikstofdepositie in de regel lager is dan bij nieuwbouw.

NADELEN OPTOPPEN

Extra hinder voor bewoners en omwonenden

Aan het creëren van extra woningen vanuit bestaande gebouwen zijn ook nadelen verbonden. Een nadeel is de overlast tijdens het verbouwen van de panden. Het verbouwen geeft geluidsoverlast, bepaalde voorzieningen binnen het gebouw zijn tijdelijk niet toegankelijk en ook buiten het pand zet het bouw materiaal en bouw materieel druk op de aanwezige ruimte. Als een verbouwing enige maanden in beslag neemt, kan de ervaren overlast sterk oplopen.

Ook na de verbouwing zal de intensievere bewoning van de panden extra druk geven op de omgeving, waar zowel bewoners als omwonenden last van zullen hebben. Denk hierbij aan parke-

ren, maar ook andere overlast zoals overvolle afvalcontainers en geluid. Met een intensievere bebouwing kan ook de sociale cohesie verminderen omdat het moeilijker voor bewoners is bij te houden wie allemaal in de wijk wonen.

Minder aanbod grote woningen

Het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid richt zich sterk op het verdichten van het stedelijk gebied. Om de vraag naar woningen in dit gebied op te kunnen vangen, worden vooral appartementen gebouwd. Er is echter een tekort aan zowel appartementen als grondgebonden woningen. Een te eenzijdig aanbod van appartementen betekent dat gezinnen minder kunnen doorstromen naar grondgebonden woningen van voldoende omvang. Hierdoor komen ook minder kleinere en betaalbare woningen beschikbaar die zij anders zouden achterlaten.

Het toevoegen van extra woningen vanuit bestaande gebouwen levert relatief kleine appartementen op en biedt daarmee geen extra aanbod om de vraag naar eengezinswoningen op te kunnen vangen. Hierdoor blijft de gewenste doorstroming ook achter. Om voldoende doorstroming te realiseren, zullen in combinatie met optoppen (maar ook transformeren en splitsen) ook voldoende grondgebonden woningen in de programmering van nieuwbouwprojecten moeten worden opgenomen.

POTENTIEEL VERGROTEN

Gegeven de huidige bouwtechnische, maatschappelijke en financiële belemmeringen en belemmeringen vanuit wet- en regelgeving, is het huidige potentieel van optoppen, splitsen en transformeren geschat op 14.250 tot 18.000 woningen per jaar (tabel 1). Tot 2030 betekent dit een potentie van in totaal 100.000 tot 121.000 extra woningen welke door verbouw aan de woningvoorraad kunnen worden toegevoegd. Wanneer door aangepast beleid deze drie vormen van verbouw worden gestimuleerd kan het potentieel verder oplopen naar 18.150 tot 22.500 woningen per jaar. Voor de periode tot 2030 kunnen dan 127.000 tot 157.500 woningen extra vanuit verbouw worden gerealiseerd. Het potentieel kan door middel van aanpassingen in wet- en regelgeving, een grotere faciliterende rol vanuit gemeenten en het verstrekken van subsidies worden vergroot.

In de afgelopen jaren zijn zo'n 12.500 woningen per jaar (voornamelijk woningtransformaties) gerealiseerd. Het additionele potentieel bij het huidige beleid ligt hier 1.750 tot 5.500 boven. Met aanvullend beleid kan het jaarlijks potentieel ten opzichte van het niveau van afgelopen jaren worden verhoogd met grofweg 5.650 tot 10.000 woningen per jaar. ■

Het hele rapport is via de website van EIB (www.eib.nl) gratis te downloaden. Vul in het zoekvak in: 'Meer woningen door verbouw'.



FOTO: OPBOUWINEENWEEK