

Meer woningen door verbouw

Potentie en belemmeringen bij
optoppen, splitsen en transformeren

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.

Juli 2024

Meer woningen door verbouw

Potentie en belemmeringen bij
optoppen, splitsen en transformeren

Mirthe Greve
Martin Koning

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	17
2 Welke belemmeringen beperken het huidige potentieel	19
2.1 Bouwtechnische belemmeringen	19
2.2 Maatschappelijke belemmeringen door bewoners en omwonenden	19
2.3 Financiële belemmeringen	20
2.4 Belemmeringen door wet- en regelgeving	22
3 Splitsen van woningen	25
3.1 Informatie over feitelijke splitsingen	25
3.2 Potentieel op basis van bouwtechnische eigenschappen	28
3.3 Potentieel op basis van maatschappelijke belemmeringen	30
3.4 Potentieel op basis van financiële belemmeringen	31
3.5 Beperkingen door wet- en regelgeving	31
3.6 Resterend potentieel	33
4 Optoppen van woningen	35
4.1 Potentieel op basis van bouwtechnische eigenschappen	35
4.2 Potentieel op basis van maatschappelijke belemmeringen	37
4.3 Potentieel op basis van financiële belemmeringen	38
4.4 Beperkingen door wet- en regelgeving	38
4.5 Resterend potentieel	40
5 Transformatie van overige gebouwen	43
5.1 Historische ontwikkeling transformaties	43
5.2 Potentieel op basis van (toekomstige) leegstand	44
5.3 Resterend potentieel	47
6 Voor- en nadelen	51
6.1 Voordelen	51
6.2 Nadelen	54
7 Mogelijkheden om potentieel te vergroten	57
7.1 Totaal potentieel van de drie verbouwkanalen	57
7.2 Mogelijkheden voor beleid om belemmeringen te verminderen	57
7.3 Conclusie	60

Samenvatting

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 verbouw van bestaande gebouwen kunnen ook woningen worden toegevoegd. Naast versnelling kan dit mogelijk voordelen rond milieudruk, ruimtegebruik en arbeidsinzet met zich mee brengen. Daarom analyseert dit onderzoek het potentieel van de bouw van woningen vanuit bestaande gebouwen, de belangrijkste belemmeringen, de voor- en nadelen ten opzichte van nieuwbouw en welke maatregelen deze vorm van bouwen kunnen stimuleren.

Woningen creëren uit bestaande bouwvoorraad: drie kanalen

Naast nieuwbouw van woningen biedt ook de bestaande bouwvoorraad langs de volgende drie kanalen mogelijkheden om woningen aan de woningvoorraad toe te voegen:

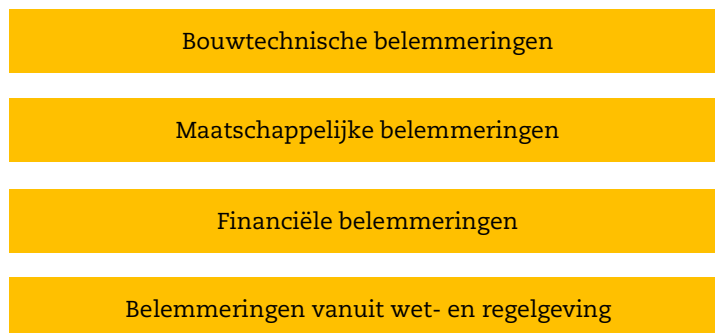
- Splitsen van woningen in zelfstandige woningen
- Optoppen van bestaande woongebouwen met extra woonlagen
- Transformatie vanuit leegstaande gebouwen met een andere gebruiksfunctie

Doel van dit onderzoek is om van deze drie kanalen het potentieel, inclusief de voor- en nadelen, in kaart te brengen. Hiernaast richt de studie zich op mogelijkheden om belemmeringen in de huidige praktijk te verminderen en het potentieel van de drie kanalen te vergroten.

Potentieel extra woningen wordt begrensd door vier factoren

Er zijn vier factoren die het potentieel van het realiseren van woningen langs de drie kanalen kunnen beperken (figuur 1).

Figuur 1 Vier type belemmeringen die het potentieel van woningen vanuit bestaande gebouwen bepalen



Bron: EIB

Hieronder wordt per verbouwkanaal het potentieel beschreven door achtereenvolgens de woning- en bouwvoorraad af te pellen langs deze vier type belemmeringen. Dit levert uiteindelijk het resterend potentieel aan woningen op dat is te verwachten vanuit de drie verbouwkanaal zonder dat gericht aanvullend beleid wordt gevoerd om de huidige

belemmeringen te verminderen. Daarnaast worden de belangrijkste voor- en nadelen van verbouw behandeld. Tot slot worden concrete beleidsaanbevelingen gedaan om meer woningen te realiseren door middel van verbouw.

Splitsen van woningen

Bouwtechnisch potentieel groot: totaal 2,1 miljoen woningen

Om een woning bouwtechnisch te kunnen splitsen moet deze voldoende woonoppervlak bevatten en ook de indeling (positionering van de entree, trap, overloop, keuken en badkamer) moet een splitsing mogelijk maken. Van de 7,7 miljoen woningen heeft ruim de helft voldoende oppervlak om te kunnen splitsen. Over de indeling van deze woningen is geen informatie beschikbaar. Aangenomen wordt dat de helft van deze woningen zonder ingrijpende en dure aanpassing van de indeling kan worden gesplitst in volwaardige zelfstandige woningen. Aangezien de andere typen belemmeringen een veel groter invloed hebben op het potentieel is de invloed van deze aanname beperkt. In totaal gaat het om 2,1 miljoen woningen die bouwtechnisch goed kunnen worden gesplitst, waarvan het merendeel uit grondgebonden koopwoningen bestaat.

Maatschappelijke belemmeringen: jaarlijks 140.000 te splitsen woningen

Een verbouwing is ingrijpend en alleen goed uit te voeren als de te splitsen woning leegstaat. Het splitsen van woningen vindt in de praktijk voornamelijk plaats als de woning door verkoop of vertrek van de huurder leeg komt te staan. Een veelgehoorde misvatting is dat er bij ouderen veel potentie ligt voor het splitsen van hun huidige woning. Zij zullen echter eerder van een te grote woning verhuizen naar voor hun beschikbare ouderenhuisvesting waarmee de woning vrijkomt voor gezinnen voor wie de ruimte wel past. De praktijk is dat ouderen naar een voor hun geschikte woning verhuizen en de woning leeg achterlaten. Het zijn vooral ontwikkelaars die een koopwoning opkopen om deze vervolgens te splitsen. Ook voor corporaties en particuliere verhuurders is het vertrek van een huurder een goed moment om een woning te splitsen. Gemiddeld komt een woning eens in de 15 jaar vrij door verkoop of door vertrek van de huurder. Van de 2,1 miljoen woningen die bouwtechnisch geschikt zijn, gaat het om 140.000 woningen die jaarlijks kunnen worden gesplitst. Slechts een klein deel van deze huizen zal worden gesplitst. De omvang hiervan wordt bepaald door de financiële belemmeringen en de belemmeringen vanuit wet- en regelgeving.

Financiële belemmeringen: jaarlijks 4.100 te splitsen woningen

Het splitsen van een woning kost volgens de praktijkervaringen gemiddeld € 1.200 per m². Omdat bij het splitsen van woningen de totale oppervlakte van het pand niet toeneemt, moeten de kosten worden terugverdiend door hogere opbrengsten per m² van kleinere woningen. De WOZ-waarde van woningen van 50 m² liggen landelijk gemiddeld 25% per m² hoger dan die van woningen van 100 m² of meer. Hiernaast is er inkomstenderving tot het moment dat de nieuwe woningen worden verkocht of verhuurd en neemt het totale netto vloeroppervlak door de splitsing af. Na doorrekening hiervan blijkt dat het alleen voor woningen met een WOZ-waarde vanaf € 6.000 per m² financieel rendabel is om te splitsen. Dit geldt niet alleen voor particuliere eigenaren, ook voor woningcorporaties speelt doelmatigheid een rol vanwege de financiële afweging die zij moeten maken tussen de vele projecten waarin zij kunnen investeren. Deze financiële beperking verkleint het potentieel tot jaarlijks 4.100 woningen die kunnen worden gesplitst. De financiële belemmeringen werken van de vier type belemmeringen het meest beperkend uit op het potentieel.

Belemmeringen vanuit wet- en regelgeving: jaarlijks 3.000 te splitsen woningen

Vanuit wet- en regelgeving leggen vooral de gemeentelijke eisen belangrijke beperkingen op bij het splitsen van woningen. De eisen lopen sterk tussen gemeenten uiteen. Een belangrijk onderdeel van de eisen betreft de minimale oppervlakte van de woningen. Aanvullend sluit een deel van de gemeenten bepaalde gebieden of goedkope woningen uit of leggen de lokale parkeernormen een beperking op aan een verdere verdichting van een buurt. Hiermee worden de bestaande bewoners beschermd tegen de druk van meer woningen. In bepaalde gemeenten is sinds kort de Wet opkoopbescherming van kracht om te voorkomen dat betaalbare

koopwoningen worden opgekocht door verhuurders of ontwikkelaars. Aangezien splitsen¹ alleen rendabel is voor het duurdere segment is de invloed van deze wet op splitsen gering. De exacte invloed vanuit wet- en regelgeving is moeilijk vast te stellen, omdat niet bekend is hoeveel initiatieven vanwege deze eisen al voordat een vergunning wordt aangevraagd sneuvelen. De ervaring van een grote stad is dat een op de vijf splitsingsaanvragen niet is gehonoreerd of is ingetrokken. In combinatie met eerder gesneuvelde initiatieven is daarom aangenomen is dat wet- en regelgeving het potentieel van te splitsen woningen met een kwart verder beperkt tot ruim 3.000 woningen per jaar.

Resterend potentieel: jaarlijks 3.000 tot 5.000 woningen per jaar

Na het afschalen van het potentieel op basis van de vier type belemmeringen resteert op jaarbasis een potentieel van ruim 3.000 te splitsen woningen als er geen aanvullend beleid wordt gevoerd om de huidige belemmeringen te verminderen. Het maximaal aantal woningen dat hiermee aan de woningvoorraad kan worden toegevoegd hangt af van de grootte van de te splitsen woningen. Afhankelijk of de woningen in minimaal één of maximaal gemiddeld 1,6 woningen worden gesplitst, kan dit jaarlijks 3.000 tot 5.000 aan woningen opleveren. Dit is meer dan in de afgelopen jaren jaarlijks door splitsing werd gerealiseerd. In de periode 2012-2023 schommelde het aantal netto toevoegingen door splitsingen rond de 2.000 woningen per jaar.

Optoppen van woongebouwen

Bouwtechnisch potentieel: 385.000 tot 517.000 extra woningen

Niet ieder woongebouw is geschikt om op te toppen met extra lagen woningen. Het zijn vooral appartementsgebouwen met 4 tot 10 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 een lift moet worden aangebracht. Vaak is ook de constructie niet geschikt om zonder een grote aanpassing extra woningen te kunnen dragen. Gebouwen met meer dan 10 woonlagen zijn moeilijk om op te toppen. Het bouwen op grote hoogte is complexer en gaat met hogere bouwkosten gepaard. Bovendien levert optoppen hier relatief weinig extra woningen op ten opzichte van het aantal bewoners wat hier last van zal ondervinden. Woongebouwen die gebouwd zijn volgens de bouwvoorschriften van vóór 1964 zijn in de regel niet constructief geschikt 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) op kunnen worden aangebracht. Toepassing van beide voorwaarden beperkt het bouwtechnisch potentieel tot gebouwen met in totaal bijna 1,3 miljoen woningen. Deze gebouwen bestaan gemiddeld uit 5 woonlagen. Als deze gebouwen met gemiddeld anderhalf tot twee woonlagen worden uitgebreid, levert dit een bouwtechnisch potentieel op van 385.000 tot 517.000 extra woningen.²

Maatschappelijke belemmeringen: 3.750 tot 5.000 woningen per jaar

De belangrijkste belemmering voor optoppen ligt bij de bereidheid van bewoners om met het optoppen van hun woongebouw in te stemmen. De bestaande bewoners hebben geen direct voordeel van het optoppen van het gebouw met extra woningen, maar ondervinden wel veel overlast tijdens de verbouwing en ook na de verbouwing zorgen de extra bewoners voor een hogere druk op de aanwezige voorzieningen. Zo zal bijvoorbeeld de lift lange tijd niet gebruik kunnen worden waardoor de woningen niet langer bereikbaar zijn voor mensen die slecht ter been zijn. Vooral bij wooncomplexen met gedeeld bezit is het moeilijk om voldoende draagvlak van bewoners te krijgen. Voor woongebouwen met koopappartementen gaan wij ervan uit dat het momenteel vrijwel onmogelijk is om van alle bewoners de noodzakelijke toestemming te verkrijgen. 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% toestemming van bewoners vereist. Wel hebben corporaties meer mogelijkheden om het

¹ Wij beperken ons in dit onderzoek tot het splitsen in zelfstandige woningen. Bij woningdelen worden voorzieningen gedeeld en zijn de kosten hierdoor lager.

² Uitgaande dat deze appartementen zich in gebouwen van gemiddeld vijf woonlagen bevinden waarop een of twee lagen met woningen kan worden gezet. Omdat de kosten bij een woonlaag relatief duur is, gaan wij uit van een breedte van gemiddeld 1½ tot 2 woonlagen.

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 gaan wij 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 voor 10% van hun bouwtechnisch potentieel dit kan worden behaald 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.

Financiële belemmeringen: 3.000 tot 4.000 woningen per jaar

De kosten van een appartement bij optoppen zijn volgens de ervaringen van de geïnterviewde partijen in de regel een kwart duurder 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 (o.a. 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 gemiddeld € 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. 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% bestaat uit corporatiewoningen

Belemmeringen vanuit wet- en regelgeving: resterend potentieel 2.250 tot 3.000 per jaar

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 voorzieningen worden toegevoegd, wat optoppen ook duurder maakt. Ook 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.

Transformeren van leegstaande gebouwen in woningen

Alleen bij leegstand zijn gebouwen met een andere gebruiksfunctie goed te transformeren
Anders dan bij splitsen en optoppen beperken wij ons direct op leegstaande gebouwen met andere gebruiksfuncties. Zolang het gebouw niet volledig leegstaat, is het lastig om deze te transformeren. De bestaande gebruikers zullen eerst naar een ander gebouw moeten uitwijken. Bovendien geldt dat zolang het gebouw nog voldoende opbrengsten oplevert, het vaak niet mogelijk is om de kosten met hogere opbrengsten terug te kunnen verdienen. Een structureel leegstaand gebouw levert geen opbrengsten meer op. Door transformatie kan het gebouw weer opbrengsten genereren.

Niet ieder leegstaand gebouw laat zich goed in woningen transformeren. Zowel het gebouw zelf als de locatie moeten zich hier goed voor lenen. Een gebouw in een centrum van een stad is vanwege de voorzieningen en de uitstraling veel aantrekkelijker dan een locatie met bijvoorbeeld alleen kantoorgebouwen. Het zijn vooral leegstaande kantoren, winkels,

maatschappelijk vastgoed (zorg en onderwijs) en gecombineerde woongebouwen die worden getransformeerd. Bij industriële en andersoortige gebouwen is dit veel minder. Hoewel de leegstand in m² hier veel groter is, is het aandeel in het totaal aantal transformaties beperkt. Blijkbaar lenen deze typen leegstaande gebouwen zich door hun indeling of locaties minder goed om te transformeren dan bijvoorbeeld kantoren.

Potentieel van leegstaand oppervlak: jaarlijks maximaal 14.000 woningen

Het potentieel aan leegstaande gebouwen dat in de periode 2024-2030 beschikbaar is om te transformeren wordt enerzijds bepaald door de huidige structurele leegstand en anderzijds de afname van de ruimtevraag in de komende jaren. De structurele leegstand van kantoren, winkels, maatschappelijk vastgoed en gecombineerde woongebouwen bedraagt nu naar schatting 3,9 miljoen m², wat ruimte biedt voor 45.000 woningen. In de afgelopen jaren is de ruimtevraag naar deze gebouwen afgenomen en hebben de vrijkomende gebouwen een belangrijke bijdrage geleverd aan de woningtransformatie. Onzeker is hoe de ruimtevraag zich in de komende jaren zal ontwikkelen, maar als deze trend doorzet, kan in de periode 2024-2030 aanvullend 4,9 miljoen m² ofwel 55.000 woningen potentieel beschikbaar komen om te transformeren. In totaal levert de huidige leegstand en de lagere ruimtevraag ruimte voor 100.000 woningen die door transformatie van kantoren, maatschappelijk vastgoed en gecombineerde woongebouwen in de periode 2024-2030 kunnen worden gerealiseerd, ofwel maximaal zo'n 14.000 woningen per jaar.

Potentieel beschikbaar voor transformatie: maximaal 10.000 woningen per jaar

Niet het gehele potentieel van het leegstaande oppervlak is beschikbaar voor transformatie naar woningen. De gebouwen kunnen ook worden gebruikt voor andere functies (o.a. horeca, ontmoetingscentra, gezondheidscentra, e.d.). Voor een functiewijziging zal de gemeente toestemming moeten verlenen, waarbij de afweging wordt gemaakt tussen de verschillende mogelijke gebruiksfuncties. Ook kan voor een deel van de leegstaande voorraad gekozen worden voor sloop met vervangende nieuwbouw van woningen of andersoortige gebouwen. In de afgelopen jaren is bij kantoren en maatschappelijk vastgoed 45% van de onttrokken m² in woningen getransformeerd. Bij winkels - die zich vaak in woongebieden bevinden - en andere gebruiksfuncties in woongebouwen wordt wel het belangrijkste deel (75%) in woningen getransformeerd. Als dit ook voor de komende jaren wordt doorgetrokken, komt het potentieel dat voor transformatie van woningen vanuit kantoren, winkels, maatschappelijk vastgoed en gecombineerde woongebouwen beschikbaar is uit op ruim 50.000 woningen, ofwel gemiddeld ruim 7.000 woningen per jaar. Voor de transformatie vanuit overige gebouwen is een koppeling met de ontwikkeling van de leegstand niet goed te leggen. Aangenomen wordt dat het aantal transformaties hier op hetzelfde niveau zal liggen als in recente jaren (circa 2.400 per jaar). Het resterend potentieel bij de huidige belemmeringen komt hiermee uit op iets minder dan de 10.000 transformatiewoningen die gemiddeld jaarlijks in de afgelopen drie jaar vanuit deze functies werden gerealiseerd. Het zal wel extra inspanning vergen om dit aantal te halen, omdat de eenvoudiger te transformeren gebouwen al zijn aangepakt en nu meer complexe projecten aan de beurt zijn.

Totaal resterend potentieel: 100.000 tot 121.000 woningen in de periode 2024-2030

Het totaal potentieel aan extra woningen door splitsen, optoppen en transformeren dat na afschalen langs de vier typen belemmeringen 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 verbouwkanalen aan de woningvoorraad effectief kunnen worden toegevoegd (tabel 1).

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

Bron: EIB

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 1.750 tot 5.500 woningen boven deze aantallen.

Voordelen van extra woningen vanuit bestaande gebouwen

Kortere doorlooptijden ten opzichte van nieuwbouw

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. Net als bij nieuwbouw kunnen bezwaren van omwonende ook tot grote vertragingen leiden als tot aan de Raad van State wordt geprocedeerd.

Vooraf minder inzet van arbeid bij het splitsen van een woning

Het splitsen van een woning vergt minder bouwkosten en daarmee ook minder arbeidsinzet dan het bouwen van een gemiddelde nieuwbouwwoning. Met de bouw van een nieuwbouwwoning is gemiddeld een inzet van 1½ arbeidsjaar (voltijd baan) gemoeid. De kosten en de daaraan gebonden arbeidsinzet van een te splitsen woning is grofweg de helft van die van een nieuwbouwwoning. Hierbij moet wel worden bedacht dat de kwaliteit (o.a. vloeroppervlak en energieprestatie) van de extra woningen minder hoog is dan die van een gemiddelde nieuwbouwwoning. De verschillen in arbeidsinzet tussen transformatie- en nieuwbouwwoningen kunnen afhankelijk van het gebouw sterk uiteenlopen, maar de verschillen zijn veel minder groot dan die bij splitsingen. De aanpassingen aan het gebouw zijn groter dan bij een te splitsen woning. Bij optoppen zijn de bouwkosten en ook de arbeidsinzet gemiddeld hoger dan bij nieuwbouwwoningen. Bij optoppen gaat dit vaak gepaard met de verduurzaming van het gebouw. Het zijn met name de hieraan verbonden beroepen, waar de schaarste aan personeel groot is.³

Geen extra grondgebruik, terwijl voor nieuwbouwwoningen wel extra grond nodig is

Een ander voordeel van het creëren van extra woningen vanuit bestaande gebouwen is dat dit geen extra grond vergt. Voor een nieuwbouwwoning is dat wel het geval. Een gemiddeld nieuwbouwwoning heeft 80 m² gebruiksoppervlak. Vaak stuit men op maatschappelijk weerstand als grond met een andere gebruiksfunctie (bijvoorbeeld landbouw of natuur-/recreatiegebied) moet worden aangewezen als woningbouwlocatie. Bij een complex van 5 lagen is het grondgebruik per woning circa 20 m². Bij een jaarlijks potentieel van bijna 9.200 woningen

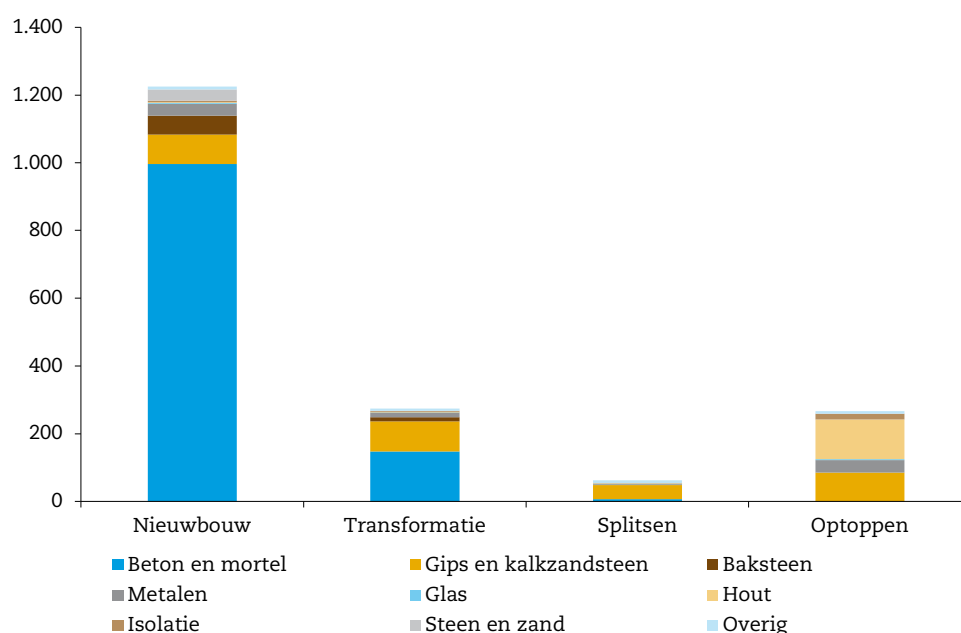
³ EIB (2023), 'Bouwcapaciteit; Onderzoek naar het potentieel van bouwcapaciteit in relatie tot de woningbouwopgave'.

gaat het om 0,2 hectare die hiermee jaarlijks kan worden uitgespaard. Belangrijker dan alleen het kwantitatief effect is het kwalitatief effect op de omgeving. Bij nieuwbouw in binnenstedelijke gebieden zal het extra ruimtegebruik vaak ten koste gaan van de schaarse openbare ruimte, terwijl nieuwbouw op buitenstedelijke woonlocaties niet altijd ten koste hoeft te gaan van de ruimtelijke kwaliteit. Door natuurinclusief en in lage dichtheden te bouwen, kan zelfs ruimtelijke kwaliteit aan de omgeving worden toegevoegd. Overigens geldt dat ook verdichting van de bestaande bebouwing langs de drie verbouwkanalen extra druk zet op de kwaliteit van de openbare ruimte.

Veel minder materiaalgebruik en lagere CO₂-voetafdruk dan bij nieuwbouw

Voor ieder van de drie kanalen is het materiaalgebruik minder groot dan bij een nieuwbouw-appartement (figuur 2).

Figuur 2 Materiaalgebruik per type woning in kg per m² gebruiksoppervlak



Bron: Metabolic, bewerking EIB

Dit komt omdat voor een belangrijk deel gebruik wordt gemaakt van het bestaande casco, waardoor minder nieuw beton nodig is. Bij transformatie is het gebruik van beton en mortel hoger dan bij de andere kanalen vanwege het gebruik hiervan voor de dekvloeren. Het splitsen van een woning vergt van de drie kanalen het minste materiaalgebruik, terwijl optoppen relatief het grootste materiaalgebruik kent. 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 levert per saldo een hoge CO₂-uitstoot op, waardoor het toevoegen van woningen langs de drie kanalen voor de CO₂-uitstoot aanzienlijk gunstiger uitpakt. Het materiaalgebruik van een gemiddeld nieuwbouwappartement levert een CO₂-uitstoot op van 230 kg per m², terwijl die van splitsen, optoppen en woningtransformaties respectievelijk grofweg 85%, 50% en 66% lager liggen.

Stikstofdepositie heeft beperkte invloed op woningbouw

Bouwprojecten kunnen stuiten op problemen als het project tijdens de bouw en/of tijdens het gebruik tot significant meer stikstofdepositie leidt in Natura2000-gebieden. De stikstofdepositie is vooral afhankelijk van de omvang van het project, de afstand tot een dichtbijgelegen

Natura200-gebied, de mate van grondverzet en transport tijdens de bouw en de fossiele uitstoot door verwarming en verkeer tijdens het gebruik. Slechts een klein deel van de nieuwbouw (3%) wordt getroffen door een te hoge stikstofdepositie, waardoor een project niet kan doorgaan.⁴ Het zijn met name de grootschalige projecten in de buurt van Natura2000-gebieden die hiervan last van ondervinden. Er zijn voldoende andere mogelijkheden om nieuwbouw binnen de bestaande stikstofruimte te realiseren. Bij splitsen, optoppen en transformeren is nauwelijks grondverzet en minder aan- en afvoer van bouwmaterialen nodig waardoor de stikstofdepositie in de regel lager is dan bij nieuwbouw.

Nadelen van extra woningen vanuit bestaande woningen

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 parkeren, 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. Het is mede door de extra druk voor bewoners en omwonenden waarom veel gemeenten beperkingen aan het splitsen van woningen stellen.

Minder aanbod van grote woningen en daarmee ook minder doorstroming

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 langs de drie kanalen levert in alle gevallen 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. Sterker nog: het splitsen van woningen verkleint het aanbod van grote grondgebonden woningen en appartementen, waardoor de doorstroming zelfs zal verminderen. Om voldoende doorstroming te realiseren, zullen in combinatie met deze drie kanalen ook voldoende grondgebonden woningen in de programmering van nieuwbouwprojecten moeten worden opgenomen.

Mogelijkheden om het potentieel te vergroten

Op basis van de in beeld gebrachte belemmeringen is gekeken naar de mogelijkheden om deze belemmeringen te verminderen.

Van de vier typen belemmeringen is aan de bouwtechnische belemmeringen weinig te veranderen omdat deze worden bepaald door de karakteristieken van het gebouw.

Ook aan de maatschappelijke belemmeringen is met beleid weinig te veranderen. Weliswaar kan door aanpassing van de wetgeving, waardoor het voor verenigingen van eigenaren niet langer alle bewoners maar 70% van de bewoners moet instemmen, de mogelijkheden vergroten, maar dit verandert niet dat bewoners vooral de lasten en geen baten van de verbouwing ervaren. De mogelijkheden blijven vooral beperkt tot het deel van het potentieel dat leeg komt te staan. Mogelijk dat de aanpassing van de wetgeving het potentieel met enkele honderden woningen per jaar vergroot.

⁴ EIB (2023), 'Effecten wegvallen bouwvrijstelling; Onderzoek naar de effecten van het wegvallen van de bouwvrijstelling voor de nieuwbouw van woningen'.

Bij de financiële belemmeringen liggen betere mogelijkheden om het potentieel met aanvullend beleid te vergroten. Vooral bij splitsen en in mindere mate bij optoppen beperken de financiële belemmeringen het potentieel. Met subsidies, verlaging van de leges en/of de overdrachtsbelasting kunnen de kosten voor de initiatiefnemer worden verlaagd en daarmee het potentieel worden vergroot. Ook met de nieuwbouw van woningen zijn subsidies gemoeid. Zo wordt in de verschillende tranches van de woningbouwimpuls een subsidie van gemiddeld € 6.000 per woning verstrekt. Door eenzelfde bedrag per gesplitste woning te verstrekken kunnen jaarlijks 1.000 extra woningen worden gesplitst. Bij optoppen levert een subsidie van € 6.000 per woning jaarlijks 85 tot 115 woningen. Het effect is hier beduidend lager omdat de financiële restrictie hier ook kleiner is.

Bij de belemmeringen vanuit wet- en regelgeving zijn het vooral de gemeenten die de eisen rond splitsing, het omgevingsplan en de parkeernormen bepalen. De eisen zijn bedoeld om omwonenden tegen nadelige gevolgen te beschermen, maar hier ligt wel een afweging tussen deze nadelen en de voordelen van extra woningen, die per wijk kan verschillen. Gemeenten kunnen deze afweging op wijkniveau maken om vervolgens kansrijke wijken aan te wijzen waarvoor de restricties kunnen worden verkleind. Hiernaast kan het potentieel worden vergroot met het beter faciliteren van de initiatieven door de overheden.⁵ Wij zien hierbij vooral kansen bij het gebiedsgericht aanpassen van het omgevingsplan om splitsen, optoppen en transformeren in kansrijke wijken beter mogelijk te maken en zien ook mogelijkheden voor een grotere faciliterende rol van gemeenten bij de vergunningaanvragen. Als de restricties vanuit wet- en regelgeving voor splitsen en optoppen door aanpassing van het beleid met de helft kunnen worden beperkt, dan levert dit per jaar een extra potentieel op van 500 tot 1.000 extra woningen uit splitsingen en 400 tot 500 extra woningen uit optoppen van woongebouwen. Bij woningtransformatie hebben gemeenten een sturende rol bij het bepalen van de functiewijziging van een gebouw. Als gemeenten bij transformatie de functieverandering in woningen meer stimuleren dan kan hiermee ook extra potentieel worden verkregen. Nu wordt bij transformatie gemiddeld 45% van de ruimte van leegstaande gebouwen getransformeerd in woningen en 55% in overige gebruiksfuncties. Als dit wordt vergroot tot 55%, dan levert dit jaarlijks 1.600 aan extra transformatiewoningen op.

Aanvullend beleid kan potentieel vergroten

Bij de toepassing van de voorgestelde beleidsveranderingen kan de potentie toenemen met in totaal 3.900 tot 4.500 woningen per jaar (tabel 2), boven op de potentie van 14.250 tot 18.000 woningen per jaar bij het huidig beleid. De voorgestelde veranderingen in wet- en regelgeving hebben in het vergroten van de potentie hierin het grootste aandeel.

Tabel 2 Totaal additioneel potentieel aan woningen bij aanvullend beleid naar type belemmering				
	Maatschappelijk	Financieel	Wet- en regelgeving	Totaal
Splitsen		1000	500-1.000	1.500-2.000
Optoppen	300	100	400-500	800-900
Transformatie			1.600	1.600
Totaal	300	1.100	2.500-3.100	3.900-4.500
Bron: EIB				

⁵ In de 'Landelijke aanpak optoppen' (BZK, 2024) zijn hiervoor drie actielijnen geformuleerd: faciliteren, opschalen en standaardiseren.

Gegeven de huidige bouwtechnische, maatschappelijke en financiële belemmeringen en belemmeringen vanuit wet- en regelgeving, is het huidige potentieel geschat op 14.250 tot 18.000 woningen per jaar (tabel 3). 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 tot 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.

Tabel 3 Aantal woningen per jaar vanuit verbouw in het verleden, het verwachte potentieel en potentieel na aanvullend beleid

	Afgelopen jaren	Verwacht potentieel	Na aanvullend beleid
Splitsen	2.000	3.000-5.000	4.500-7.000
Optoppen	300 ¹	2.250-3.000	3.050-3.900
Transformatie	10.200	9.000-10.000	10.600-11.600
Totaal	12.500	14.250-18.000	18.150-22.500

1: Globale inschatting, exacte informatie ontbreekt

Bron: EIB

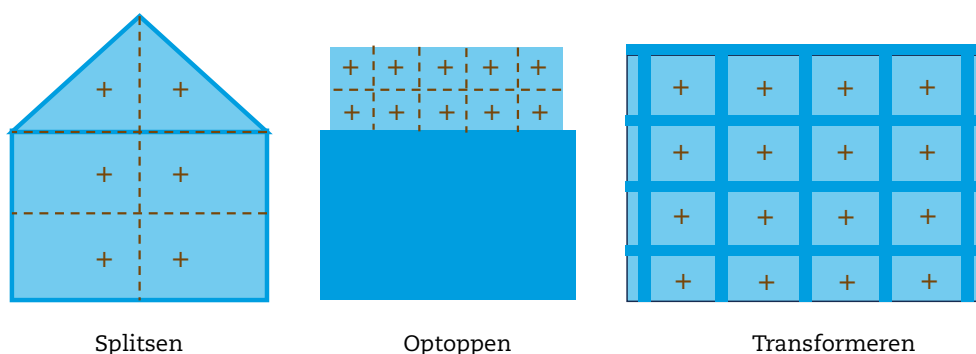
Geconcludeerd kan worden dat gezien het verschil tussen het potentieel en de woningopgave nieuwbouw de grootste bijdrage zal moeten leveren aan het beperken van het woningtekort. Tegelijkertijd biedt verbouw ook voordelen en liggen er mogelijkheden om met aanvullend beleid het potentieel van de drie verbouwkanalen te vergroten en kan verbouw een grotere bijdrage gaan leveren aan het realiseren van de woningopgave tot 2030.

1 Inleiding

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 het tekort te verminderen. Met het huidige niveau van de nieuwbouw van woningen ligt dit doel nog ver uit zicht. Om het gat tussen de nieuwbouwdoelstellingen en de praktijk het hoofd te bieden, ziet Natuur & Milieu een belangrijke rol voor het verbouwen van bestaande gebouwen om naast nieuwbouw extra woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Naast versnelling kan dit mogelijk ook voordelen rond milieudruk (grondstoffen, CO₂- en stikstofuitstoot), ruimtegebruik en leefbaarheid met zich mee brengen. Het EIB heeft in opdracht van Natuur & Milieu onderzoek uitgevoerd naar het potentieel van de bouw van woningen vanuit bestaande gebouwen, wat hierbij de belangrijkste belemmeringen zijn, wat hiervan de voor- en nadelen zijn ten opzichte van nieuwbouw en welke maatregelen deze vorm van bouwen kunnen stimuleren.

Dit onderzoek richt zich op de drie kanalen waarlangs extra woningen vanuit bestaande gebouwen kunnen worden gerealiseerd (figuur 1.1):⁶

Figuur 1.1 De drie onderzochte kanalen om extra woningen vanuit bestaande gebouwen te realiseren



Bron: EIB

- **Splitsen van woningen in zelfstandige woningen**
Hierbij worden bestaande woningen verdeeld in meerdere kleinere zelfstandige woningen met eigen sanitair, keuken, voordeur en huisnummer. Woning delen met gemeenschappelijk gebruik van deze voorzieningen evenals het bewonen van bijgebouwen (bijvoorbeeld tuinhuisjes) vallen niet onder de scope van dit onderzoek.
- **Optoppen van bestaande woongebouwen**
Het gaat hier om het aanbrengen van één of meer extra woonlagen bovenop bestaande appartementsgebouwen. Grondgebonden woningen worden vooral opgetopt om het vloeroppervlak van de woning te vergroten en blijven daarom buiten beschouwing, evenals het optoppen van gebouwen met een niet-woonfunctie.

⁶ Het aanplakken (benutten van nog onbebouwde grond in aansluiting op de bestaande fundering van het gebouw) bij (woon)gebouwen zien wij als een bijzondere vorm van nieuwbouw van woningen binnen gebiedstransformaties. Gebiedstransformaties vereisen vanwege de locatiekeuze een ander beoordelingskader dan die bij het aanpassen van bestaande woongebouwen.

- Transformatie vanuit (leegstaande) gebouwen (gehele gebouwen of plinten)

Bij transformatie worden leegstaande gebouwen of plinten van woongebouwen met een andere gebruiksfunctie (kantoren, winkels, maatschappelijk vastgoed, etc.) omgebouwd naar meerdere woningen.

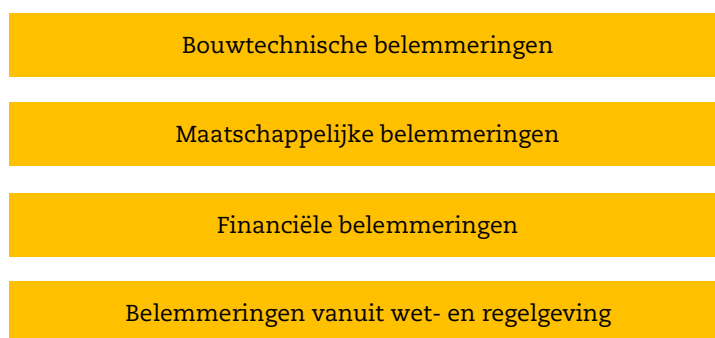
Op basis van bestaande (data)bronnen en gesprekken met verschillende partijen wordt het potentieel op basis van de bestaande belemmeringen van de drie verbouwkanalen in beeld gebracht. Zo is er voor de kwantitatieve analyses gebruik gemaakt van onder andere data van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en het Woon Onderzoek Nederland (WoON) 2021 welke karakteristieken van de bestaande woningvoorraad bevatten. Hiernaast zijn gesprekken met meerdere partijen met ervaring in het bouwen vanuit de bestaande voorraad gevoerd namelijk met twee woningcorporaties, twee gemeenten, twee bouwers en twee projectontwikkelaars.

Om inzicht te krijgen in de bijdrage die de drie kanalen kunnen leveren, zal allereerst worden ingegaan op welke belemmeringen zich bij deze vormen van het creëren van woningen voordoen en hoe die het potentieel momenteel beperken (hoofdstuk 2). Hier worden achtereenvolgens de bouwtechnische mogelijkheden, financiële belemmeringen, beperkingen door wet- en regelgeving en het benodigde draagvlak vanuit bewoners en omwonenden doorlopen. In de daaropvolgende hoofdstukken worden deze factoren voor elk van de drie verbouwkanalen uitgewerkt. Allereerst zal in hoofdstuk 3 het potentieel van het splitsen van woningen kwantitatief worden bepaald op basis van de eerder geïdentificeerde belemmeringen. De potentie van het optoppen van woningen komt in hoofdstuk 4 aan bod en in hoofdstuk 5 wordt de potentie van het creëren van woningen vanuit transformatie op dezelfde wijze bepaald. Vervolgens wordt in het daaropvolgende hoofdstuk ingegaan op de voor- en nadelen van elke afzonderlijke manier van het toevoegen van extra woningen ten opzichte van nieuwbouw. Tot slot richt het laatste hoofdstuk zich op de mogelijkheden om de eerder onderscheiden belemmeringen te beperken om het potentieel te vergroten. Hierbij wordt per type belemmering verkend of en hoe de invloed van deze belemmering kan worden beperkt, welke nadelen hier tegenover staan en bij wie het initiatief hiervoor ligt.

2 Welke belemmeringen beperken het huidige potentieel

Om het potentieel van splitsen, optoppen en woningtransformatie in kaart te kunnen brengen, is het eerst van belang om te inventariseren welke factoren hierop van invloed zijn (figuur 2.1).

Figuur 2.1 Vier type belemmeringen die het potentieel van extra woningen vanuit bestaande gebouwen bepalen



Bron: EIB

Ieder van de vier hierboven beschreven factoren is van invloed op het potentieel aan woningen vanuit de bestaande woningvoorraad. Zo is er een groot verschil tussen wat bouwtechnisch absoluut mogelijk is en wat jaarlijks door de andersoortige belemmeringen kan worden gerealiseerd. Al de vier belemmeringen bepalen simultaan het potentieel. Als een specifieke belemmering door een bepaalde actie wordt verminderd, kan het potentieel door andere belemmeringen nog steeds beperkt blijven. Hieronder worden de vier typen belemmeringen ieder apart toegelicht.

2.1 Bouwtechnische belemmeringen

De mogelijkheden om te splitsen, op te toppen of te transformeren worden in eerste instantie begrensd door de fysieke eigenschappen van een gebouw. Een gebouw moet bouwtechnisch geschikt zijn om deze aan te passen. Zo geldt bijvoorbeeld dat een woning pas geschikt is om te splitsen als de gebruiksoppervlakte ook woningen met voldoende ruimte oplevert. Hiernaast moet de indeling van een woning ook geschikt zijn om twee of meer appartementen met ieder een eigen deur, keuken en natte ruimte te realiseren. Voor het optoppen van woongebouwen moeten deze een plat dak met voldoende oppervlakte hebben met een ontwerp die een goede aansluiting van de extra woonlagen op de bestaande voorzieningen mogelijk moet maken. Ook moet de constructie van het gebouw geschikt zijn om het gewicht van extra bouwlagen te kunnen opvangen waardoor er geen ingrijpende en dure aanpassingen nodig zijn aan de bestaande constructie. In de praktijk wordt om deze reden vooral gebruik gemaakt van lichte constructies (zoals hout) bij het optoppen van woningen. Voor transformatie moet de omvang en de indeling van het casco van het gebouw geschikt zijn om hiervan woningen te maken.

2.2 Maatschappelijke belemmeringen door bewoners en omwonenden

Bewoners

Om woningen te splitsen of op te toppen is toestemming van de bewoners van het gebouw nodig. Bij woningen in particulier bezit moet vanuit het appartementsrecht voor een

verbouwing (dus ook optoppen) unaniem toestemming worden verkregen van alle eigenaren in de Vereniging van Eigenaren (VvE). Het verkrijgen van deze toestemming vergt veel tijd en inspanning en het is maar de vraag of uiteindelijk toestemming van alle bewoners kan worden verkregen. Bewoners hebben er vaak niet zelf direct voordeel van, maar ondervinden wel hinder van de bouwactiviteiten en later ook de extra druk op de voorzieningen. Bovendien moeten bewoners of de VvE over voldoende financiële middelen beschikken om de kosten en risico's van het project te kunnen dragen. Ook zijn deze projecten gezien de complexiteit niet eenvoudig door particulieren uit te voeren en zullen er ook VvE's zijn die deze activiteiten los van de technische of financiële uitvoerbaarheid niet willen ondernemen. Een woningcorporatie heeft van minimaal 70% van de bewoners toestemming nodig om een gebouw te renoveren wanneer dit tot een wijziging van het verhuurde object leidt. Vaak gebeurt optoppen in combinatie met het renoveren van een gebouw, waarbij bewoners (tijdelijk) elders worden gehuisvest.

Bewoners zijn eerder bereid om toe te stemmen met een plan wanneer zij er na uitvoering zelf ook op vooruit gaan. Hierbij kan worden gedacht aan een grootschalige renovatie in combinatie met verduurzaming of aanzienlijke verbetering van de leefbaarheid van een wijk.

De eigendomsverhouding is dus van groot belang. Eigenaren van koopwoningen zullen in de regel bij het ontbreken van een direct voordeel niet instemmen. Voor corporaties en in mindere mate ook particuliere verhuurders zijn de mogelijkheden groter omdat bewoners (tijdelijk) ook elders binnen het woningbezit kunnen worden gehuisvest.

Omwonenden

Naast bewoners kunnen ook omwonenden bezwaar maken tegen het project. Bij toevoeging van extra woningen vanuit de drie verbouwkanalen kan worden gedacht aan bezwaar door verhoogde parkeerdruk of overlast door verdichtte bewoning in de buurt. Bij optoppen kan hiernaast verlies van privacy, minder zonuren in de tuin of uitzicht een rol spelen. Deze bezwaarprocedures kunnen veel tijd kosten en in bepaalde gevallen ervoor zorgen dat geen vergunning kan worden verleend. Ook voor omwonenden geldt dat zij minder snel bezwaar zullen aantekenen wanneer zij ook voordelen van de uit te voeren activiteiten ervaren, bijvoorbeeld door een verbetering van de leefbaarheid in de wijk.

2.3 Financiële belemmeringen

De financiële mogelijkheden om gebouwen te splitsen, op te toppen of te transformeren wordt bepaald door de kosten om het gebouw aan te passen en de extra opbrengsten die hier tegenover staan.

Bouwkosten

Om nieuwe woningen te creëren moeten aanpassingen aan het gebouw worden gedaan. Bij het splitsen van een woning gaat het in de regel om aanpassing van de indeling, waarbij ook iedere woning een eigen voordeur krijgt en het plaatsen van een extra keuken, toilet en badkamer. Bij het optoppen betreft dit het aanpassen van het bestaande dak, het verplaatsen van de op het dak aanwezige installaties, het plaatsen van de nieuwe woningen en het aansluiten van de extra woonlagen op de bestaande voorzieningen (o.a. liften). Bij het transformeren van een leegstaand gebouw met een andere gebruiksfunctie gaat het om sloopwerk met behoud van het bestaande casco en het opnieuw inrichten van het gebouw en eventueel de plaatsing van nieuwerevelementen. Met deze aanpassingen zijn bouwkosten gemoeid.

Extra kosten

Naast bouwkosten, leges en notariskosten moeten vaak nog extra kosten worden gemaakt die van invloed zijn op het rendement van een project. Om de aantallen extra woningen bij optoppen of woningtransformatie te realiseren zullen deze op het elektriciteitsnet en de riolering moeten worden aangesloten en moeten additionele parkeerplaatsen voor de extra bewoners worden gecreëerd. De kosten van deze aanpassingen komen vaak voor rekening van de initiatiefnemers van het project. In gebieden met erfpacht kan de wijziging van de bestaande situatie reden voor een gemeente zijn om een langlopende erfpacht opnieuw vast te stellen. Door een hogere grondwaarde en de huidige hoge rentes betekent dit in de regel dat vanaf dat

moment jaarlijks een hogere erfpacht zal moeten worden afgedragen wat het rendement verder drukt. Ook de te betalen overdrachtsbelasting drukt op het financieel resultaat. Bij iedere overdracht van een woning moet door de koper belasting over de WOZ-waarde worden betaald. Voor een koper die in het huis zelf gaat wonen is dit 2%, waarvoor starters zelfs een vrijstelling kunnen krijgen. Echter, voor ontwikkelaars die een pand kopen om hier vervolgens meer woningen uit te realiseren geldt een tarief van 10,4% die volledig ten laste komt van het resultaat van het project. Voor woningen die al in het bezit zijn van een woningcorporatie of een particuliere verhuurder kan een tussentijdse overdracht en daarmee het hoge tarief worden vermeden. Voordeel bij optoppen is wel dat geen grond hoeft te worden verworven wat bij nieuwbouw wel het geval is.

Opbrengsten

Om de aanpassing financieel aantrekkelijk te maken, moeten hier - voor particuliere eigenaren of verhuurders - voldoende extra opbrengsten tegenover staan. Alleen bij voldoende extra opbrengsten hebben deze partijen een financiële prikkel om tot aanpassing van het gebouw over te gaan. Bij woningcorporaties is deze prikkel weliswaar minder, maar ook deze sociale verhuurders moeten de financiële afweging maken tussen dit project en veel andere projecten waarin zij kunnen investeren.

Wanneer de totale kosten per m² gelijk zijn aan de opbrengsten (huur of koop) levert splitsing geen financieel voordeel op. De extra opbrengsten moeten worden bereikt omdat kleinere woningen een hogere opbrengst per m² hebben dan grotere woningen. Gemiddeld ligt in Nederland de WOZ-waarde per m² bijvoorbeeld bij woningen van 50 m² ongeveer een kwart hoger dan woningen van meer dan 100 m². Woningen met een relatief hoge WOZ-waarde per m² bieden betere financiële condities voor splitsing dan woningen met een lage WOZ-waarde. Ook bij het optoppen van woningen geldt dat om een project rendabel te maken de opbrengsten van de extra woningen de bouwkosten moeten compenseren. De opbrengst per m² die met de extra woningen kan worden behaald, zal zich moeten verhouden tot de lokaal gangbare huren of verkoopprijzen.

Vaak worden de drie activiteiten als het gebouw toch leegstaat gelijktijdig uitgevoerd met de verduurzaming van het gebouw. Weliswaar leidt een hoger energielabel tot hogere opbrengsten, maar hier staan ook de kosten van de verduurzamingsmaatregelen tegenover. Per saldo gaan hogere labelstappen vaak gepaard met een onrendabele top, wat extra geld kost.

Subsidies

Er zijn geen reguliere landelijke subsidieregelingen die het splitsen of optoppen van woningen stimuleren. Ook voor transformatie van woningen zijn er geen landelijke subsidieregelingen. Wel kunnen projecten een beroep doen op de expertise van het expertteam Woningbouw. Individuele gemeenten kunnen eigen regelingen hebben om de woningbouw vanuit de bestaande gebouwen te realiseren. Zo biedt Amsterdam een korting op de grondwaarde van transformatieprojecten en rekent de gemeente Bergen (NH) vanaf 2021 geen leges meer voor hun kosten bij een aanvraag van een splitsingsvergunning. In de provincie Drenthe denkt men aan een subsidie van € 5.000 tot € 10.000 per woning om splitsing ervan te bevorderen. Volgens onderzoek van Platform31 en BLG Wonen op basis van de 333 beschikbare coalitie-akkoorden van Nederlandse gemeenten in 2022 blijkt een kwart van de gemeenten expliciet maatregelen te hebben opgenomen om woningsplitsen te stimuleren, door bijvoorbeeld het promoten van splitsen, het aanvragen van vergunningen te vergemakkelijken en de hoge leges kwijt te schelden.⁷ In driekwart van de gemeenten wordt geen stimulerend beleid gevoerd, waarvan een deel splitsen zelfs ontmoedigt. In een door Radar in 2024 uitgezette vragenlijst onder ruim 200 gemeenten gaf drie op de tien gemeenten aan een verbod op het splitsen van woningen te hebben op bepaalde plekken in de gemeente.⁸

⁷ Platform31 en BLG Wonen (2023). Woningssplitsen als antwoord op het tekort aan woonruimte.

⁸ <https://radar.avrotros.nl/artikel/onderzoek-radar-overgroot-deel-van-gemeenten-stimuleert-woningssplitsing-niet-60172>

2.4 Belemmeringen door wet- en regelgeving

Voor het toevoegen van extra woningen gelden vanuit wet- en regelgeving eisen waaraan moet worden voldaan. Als niet aan de gestelde eisen wordt voldaan, kan de activiteit niet worden uitgevoerd. De eisen vanuit wet- en regelgeving zijn als volgt te typeren:

- Eisen vanuit Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)⁹ bevat eisen rond veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van gebouwen. Bij veiligheid gaat het om het garanderen van de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de gebruiksveiligheid. Hiernaast stelt het Bbl eisen aan de geluidsisolatie, energiestaat, voldoende daglicht, de toegankelijkheid van een woning en moet de nieuwe woning een eigen voordeur, keuken, toilet badkamer en huisnummer krijgen. Het Bbl hanteert verschillende kwaliteitsniveaus, waarbij bij de vergunningaanvraag voor een verbouwing moet worden aangetoond dat deze voldoen aan het "rechtens verkregen niveau". Dit houdt in dat de kwaliteitseisen welke gelden voor bestaande bouw als minimum geldt, maar daar bovenop geldt dat het kwaliteitsniveau nooit lager mag zijn na de verbouwing. Zowel splitsen als woningtransformaties en optoppen worden in dit kader gezien als verbouw. Voor transformatie gelden de eisen welke het bouwbesluit verbindt aan de nieuwe gebruiksfunctie, in dit geval wonen.

- Eisen vanuit het omgevingsplan

Wanneer woningen in een gebied worden toegevoegd of worden aangepast, geldt dat dit moet passen in het omgevingsplan. Een omgevingsplan bevat de gebruiks- en de bouw mogelijkheden voor een gebied. Naast de toegestane gebruiksfuncties in een gebied beschrijft het omgevingsplan ook de contouren waarbinnen gebouwd mag worden. Zo beschrijft een omgevingsplan de zogeheten bouwlijn die bij het (ver)bouwen niet mag worden overschreden en de toegestane maximale hoogte van een gebouw. Als de activiteit in strijd is met het omgevingsplan, is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) en zal via de aanvraag van een omgevingsvergunning toestemming moeten worden verleend door de gemeente. Bij het splitsen van de woning verandert er in principe niets aan het gebruik en ook niet aan de afmetingen van het gebouw en levert het omgevingsplan in de regel geen belemmeringen op. Bij transformatie wordt de gebruiksfunctie verandert in wonen, wat vaak in afwijking is met het omgevingsplan. Bij het optoppen speelt vooral de maximale toegestane bouwhoogte. Als met het optoppen deze bouwhoogte wordt overschreden, is toestemming van de gemeente vereist. Het is aan de gemeente of zij bij afwijkingen met het omgevingsplan de activiteit willen toestaan.

- Redelijke eisen vanuit welstand

De redelijke eisen van welstand zijn een verzameling van regels waaraan gebouwen in een gemeente moeten voldoen. De eisen kunnen betrekking hebben op de bouwmaterialen die gebruikt worden, maar kunnen ook bepalen welke bouwstijl wel of niet gewenst is. Op deze manier probeert de gemeente het uiterlijk en de uitstraling van een bepaalde wijk te beïnvloeden. De beoordeling van een project gebeurt in eerste instantie door de welstandscommissie van een gemeente die advies uitbrengt aan de betrokken wethouder, die uiteindelijk het besluit of de bouw aanvraag goedkeurt. In de praktijk geldt dat door aanpassing van het ontwerp vaak alsnog toestemming verleend kan worden.

- Parkeernormen

Het omgevingsplan hanteert ook parkeernormen voor bepaalde gebruiksfuncties. Het toevoegen van woningen mag geen parkeerproblemen in de openbare ruimte veroorzaken of vergroten. In elke gemeente gelden parkeernormen waaraan voldaan moet worden. De parkeernorm is uitgedrukt in het minimale aantal beschikbare parkeerplaatsen per gebouw afhankelijk van de gebruiksfunctie (bijvoorbeeld woningen, kantoor of winkel). Ook wordt onderscheid gemaakt in het type woning. Zo liggen de parkeernormen voor grote woningen hoger (bijna altijd meer dan 1) dan voor appartementen. Ook verschilt de parkeernorm per gebied in de gemeente, in het centrum van steden is deze aanzienlijk lager dan in het overige deel van de bebouwde kom. Er

⁹ In januari 2024 is het huidige Besluit bouwwerken leefomgeving in werking getreden en verving hiermee het zogeheten Bouwbesluit uit 2012.

gelden kortom veel verschillende parkeernormen, zowel tussen gemeenten als binnen de gemeenten zelf. Wanneer bij het uitbreiden van het aantal woningen in een project de parkeernorm niet kan worden behaald kan het project niet doorgaan of moeten er alternatieve maatregelen worden genomen. Bij grootschalige verdichtingsprojecten zoals optoppen of woningtransformatie zullen binnen het project extra parkeerplaatsen moeten worden gerealiseerd of in samenwerking met de gemeente door herinrichting van de openbare ruimte. Ook kan een gemeente besluiten om lagere parkeernormen te hanteren, maar dit kan tot bezwaren van omwonenden leiden aangezien de parkeerdruk in de wijk hiermee zal toenemen.

- **Splitsings- en woningvormingsvergunning**

Om een woning (kadastraal) te splitsen moet in veel gemeenten een vergunning worden aangevraagd. Voor het bouwkundig splitsen moet een zogeheten woningvormingsvergunning worden aangevraagd en voor de splitsing in verschillende appartementsrechten een splitsingsvergunning. Iedere gemeente kan zelf gronden opstellen om een splitsing te weigeren. Dit kan door eisen te stellen aan de minimale oppervlakte van de te splitsen woning en de nieuwe gesplitste woningen of de gemeente kan gebieden aanwijzen waar splitsen niet is toegestaan. Dit kan gelden wanneer het belang van het behoud van de huidige samenstelling van de woningvoorraad groter is dan het belang van de splitsing of dat splitsing tot een onaanvaardbare inbreuk zal leiden op het woon- en leefmilieu in de omgeving van het gebouw. Hiernaast zal bij de vergunningverlening worden getoetst of met de splitsing wordt voldaan aan de eisen vanuit het Bbl en het omgevingsplan.

- **Opkoopbescherming**

Per 1 januari 2022 is de zogeheten opkoopbescherming inwerking getreden. Een gemeente kan er voor kiezen een opkoopbescherming in te voeren, zodat goedkope of middeldure koopwoningen¹⁰ niet meer kunnen worden opgekocht voor de verhuur en zodoende starters en middeninkomens meer kans te bieden voor een betaalbare koopwoning. De gemeente moet vooraf bepalen welke woningen in het goedkope en middeldure segment vallen. De maximale prijs voor woningen waar de regeling voor geldt, wordt in veel gemeenten gesteld op de maximale WOZ-grens voor de Nationale Hypotheekgarantie (€ 355.000). Gemeenten kunnen hiervan afwijken en doen dat ook wanneer de gemiddelde woningprijs hoger ligt dan de NHG-grens. In Amsterdam geldt € 641.000 als WOZ-waardegrens bij aankoop voor de opkoopbescherming, in Utrecht € 587.000 en in Nijmegen ligt deze grens op € 396.000. Met deze opkoopbescherming worden ontwikkelaars in steeds meer gemeenten geweerd om huizen in het goedkope en betaalbare segment op te kopen en deze vervolgens te splitsen in kleinere en meer betaalbare woningen.

De eisen vanuit het Bbl zijn generiek en zijn in principe gelijk voor alle gemeenten. Bij de andere onderdelen kunnen de eisen tussen gemeenten uiteenlopen.

Invloed wet- en regelgeving op doorlooptijd van vergunningen

Naast dat de eisen vanuit wet- en regelgeving beperkingen opleggen aan de mogelijkheden om via splitsen, optoppen of transformatie meer woningen aan de bestaande woningvoorraad toe te voegen, heeft ook de hiervoor vereiste vergunningverlening effect op de doorlooptijd van de projecten. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning zijn er twee procedures: de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure duurt maximaal acht weken, met een mogelijke verlenging van zes weken. Deze wordt vaak gebruikt voor eenvoudige projecten zoals het splitsen van een woning of bij transformatie. Wanneer een BOPA moet worden aangevraagd geldt meestal ook de reguliere procedure van acht weken, met de mogelijkheid tot verlenging. Voor de ingang van de Omgevingswet kon er gebruik worden gemaakt van verschillende kruimelregelingen waardoor met een reguliere procedure een vergunning kon worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan. Deze zijn vervallen aangezien met de BOPA al standaard gebruik gemaakt wordt van de kortere reguliere procedure. In enkele gevallen wordt er een uitgebreidere procedure toegepast welke tot zes maanden in beslag kan nemen. Deze is bedoeld voor complexere aanvragen en kan in enkele gevallen bij het optoppen van gebouwen moeten worden toegepast of bij ingrijpende

¹⁰ De opkoopbescherming geldt niet voor woningen die al meer dan 6 maanden voor de aankoop worden verhuurd.

transformaties. Hierbij is een zorgvuldige beoordeling nodig vanwege de grotere impact op de omgeving. Voor het kadastraal splitsen van een woning moet ook een splitsingsvergunning worden aangevraagd, hiervoor is de doorlooptijd bij gemeenten vaak acht weken. Tot zes weken na vergunningverlening kan er bezwaar door bijvoorbeeld omwonenden worden aangetekend waarmee de vergunning moet worden heroverwogen, een uitspraak volgt meestal binnen zes weken. Wanneer dit bezwaar wordt afgewezen kan nog in hoger beroep worden gegaan bij de Raad van State, dit kan het project enkele jaren vertragen of zelfs stopzetten. Overigens geldt dit ook bij reguliere nieuwbouwprojecten.

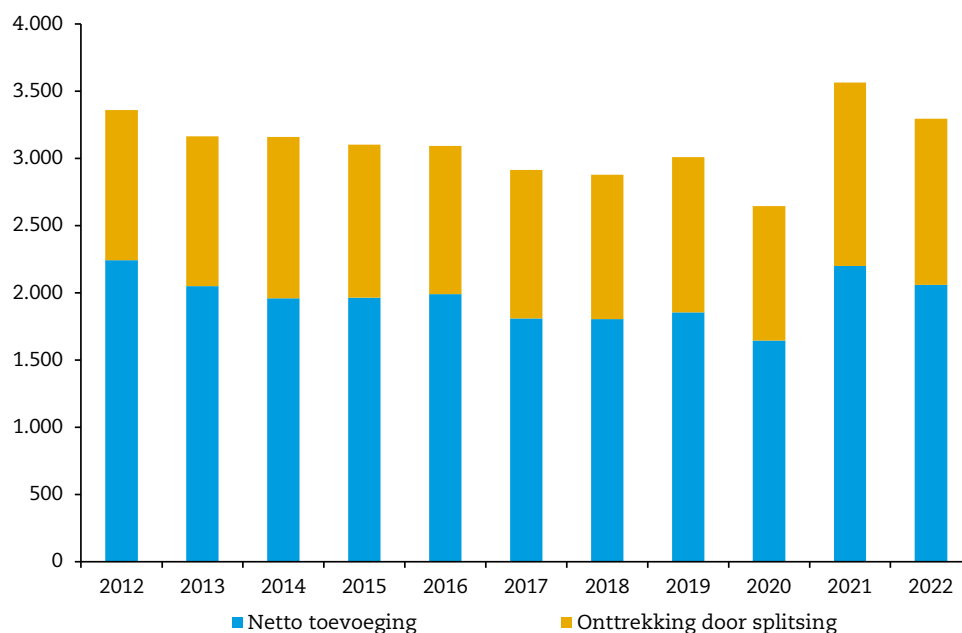
3 Splitsen van woningen

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

3.1 Informatie over feitelijke splitsingen

In de periode 2012-2022 zijn gemiddeld 1.100 woningen per jaar gesplitst. Dit leverde na splitsing gemiddeld ruim 3.100 woningen per jaar op. Iedere woning die werd gesplitst, leverde gemiddeld twee extra woningen op die aan de woningvoorraad werden toegevoegd. Het aantal splitsingen en toevoegen is vrij stabiel over deze periode. In figuur 3.1 is het aantal woningen weergegeven dat in de periode 2012-2022 werd gesplitst (onttrekking) en het aantal woningen dat extra aan de woningvoorraad werd toegevoegd (netto toevoeging). Het totaal van beide staafjes geeft het totaal aantal woningen na splitsing aan (bruto toevoeging).

Figuur 3.1 Aantal toevoegingen en onttrekkingen door woningsplitsing, 2012-2022

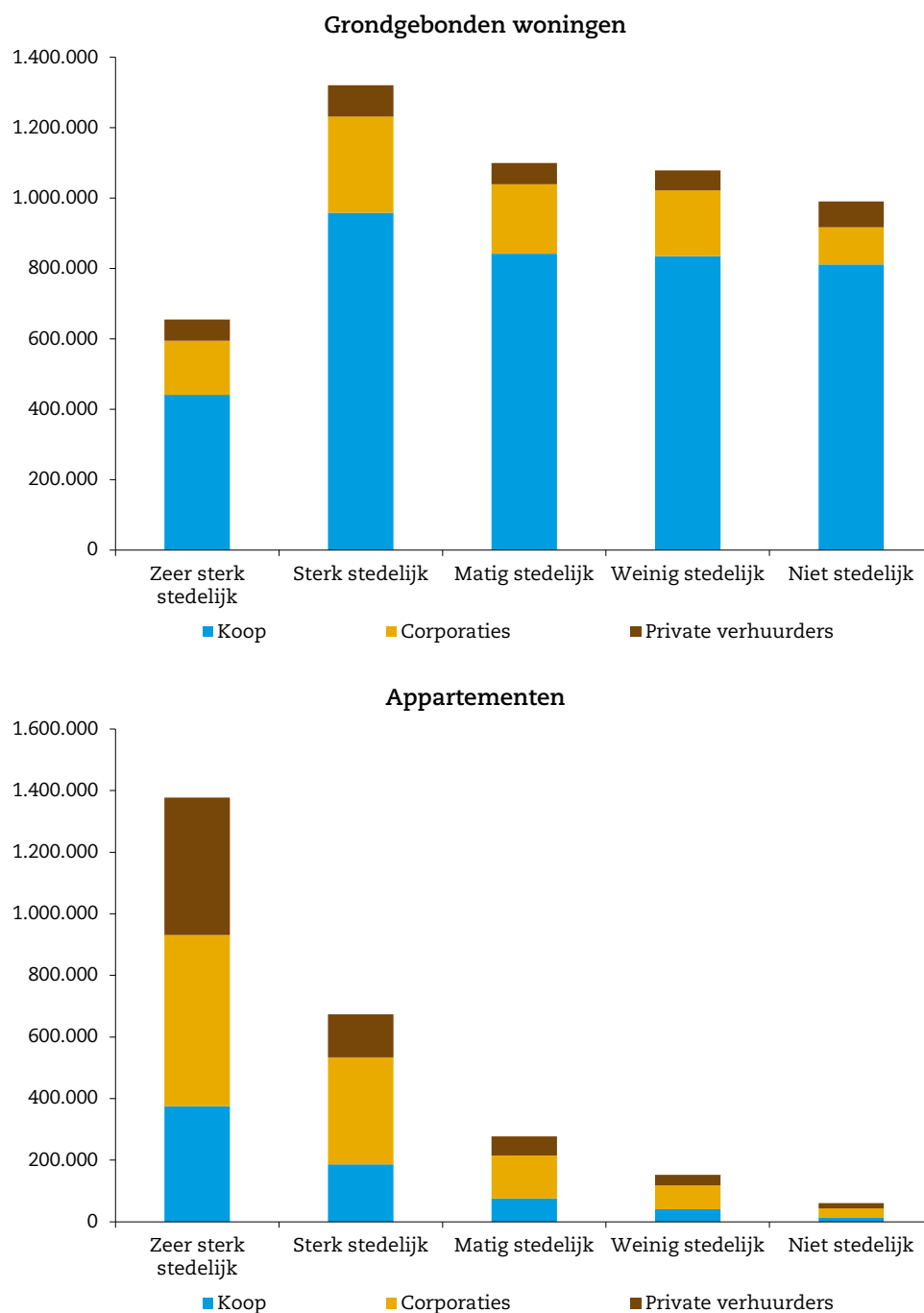


Bron: CBS

Als uitgangspunt voor het bepalen van het potentieel van woningen welke gesplitst kunnen worden, geldt de totale voorraad aan zelfstandige woningen. In totaal gaat het om 7,7 miljoen woningen¹¹, waarvan 5,2 miljoen grondgebonden (eengezins) woningen en 2,5 miljoen appartementen (meergezinswoningen). In figuur 3.2 is de verdeling weergegeven van beide type woningen naar eigendom en naar mate van stedelijkheid van de buurten waarin de woningen staan.

¹¹ In totaal zijn er 8,2 miljoen woningen, waarvan ruim 7,7 miljoen zelfstandige woningen met eigen toegang en eigen keuken, toilet en wasgelegenheid.

Figuur 3.2 Grondgebonden woningen en appartementen, naar eigenaar en mate van stedelijkheid



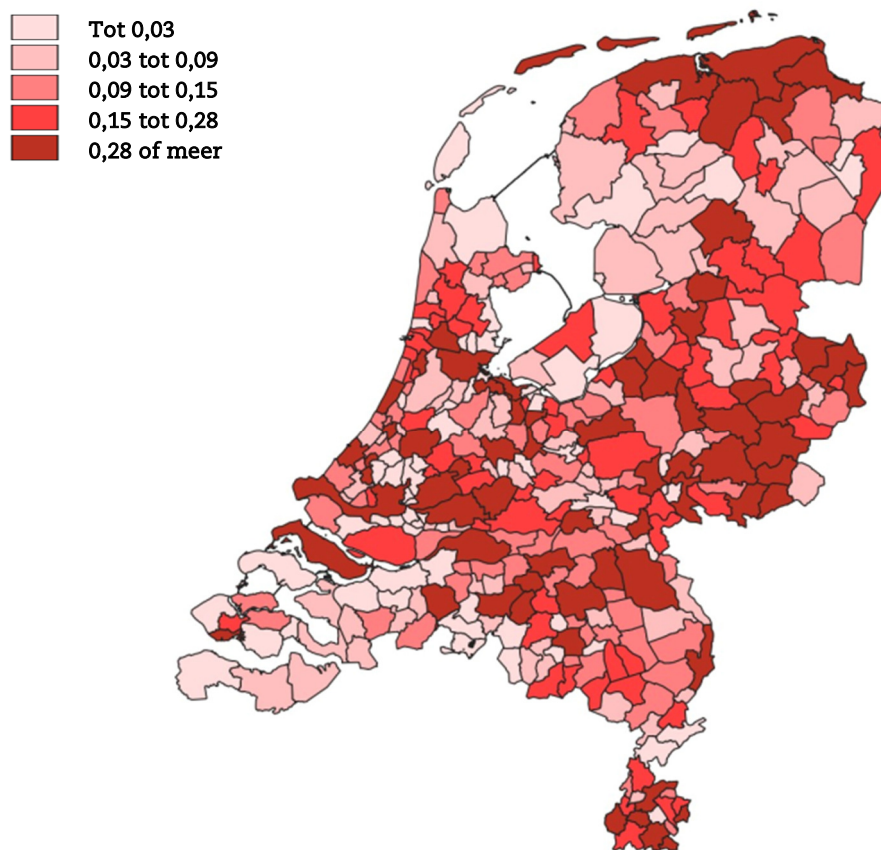
Bron: WoON 2021

De grondgebonden woningen zijn evenwichtiger over de verschillende gebieden van stedelijkheid verspreid dan appartementen. Alleen in het zeer sterk stedelijk gebied is het aantal grondgebonden woningen relatief beperkt. In dit gebied is juist een sterke aanwezigheid van appartementen, wat snel afneemt naarmate de stedelijkheid van de buurt ook minder is.

De verdeling naar type eigenaren verschilt niet sterk tussen de verschillende gebieden van stedelijkheid. Wel is hier sprake van een relatief sterk verschil tussen grondgebonden woningen en appartementen. Van de totale voorraad van grondgebonden woningen bestaat driekwart uit koopwoningen. Bijna 20% van de woningen is in beheer bij corporaties en ruim 5% is eigendom van particuliere verhuurders. Bij appartementen wordt 45% van alle woningen beheerd door woningcorporaties. Het resterend deel bestaat ieder voor de helft uit koopappartementen en appartementen in eigendom van particuliere verhuurders.

Met behulp van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is gekeken waar in het afgelopen jaar de splitsingen hebben plaatsgevonden.¹² Hierbij is gekeken naar die mutaties waarin de totale woonoppervlakte van een gebouw niet is toegenomen, maar het aantal woningen binnen het gebouw wel is toegenomen. Ongeveer 45% van de uit splitsing gerealiseerde woningen werden gerealiseerd in zeer sterk stedelijk gebied, terwijl hier een kwart van de totale woningvoorraad staat. Overigens laat figuur 3.3 zien dat het aantal splitsingen per 1.000 woningen ook in niet stedelijk gebied relatief hoog kunnen uitvallen.

Figuur 3.3 Splitsingen per 1.000 woningen, naar gemeente



Bron: BAG, bewerking EIB

¹² Het gaat hierbij specifiek om de mutaties tussen 28 april 2023 en 10 april 2024. In deze periode zijn ruim 1.200 woningen gesplitst, waaruit netto bijna 1.700 woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd. Het aantal extra woningen uit de gesplitste woningen ligt hiermee lager dan volgens de CBS-statistiek. In de CBS-statistiek worden ook splitsingen meegenomen waarbij ook beperkt ruimte aan het pand is toegevoegd.

Ook is gekeken naar de verdeling van de gesplitste woning naar leefbaarheid van de wijken waarin deze zich bevonden. Er is geen duidelijke relatie tussen de leefbaarheid van een wijk en het aantal splitsingen. Ongeveer 5% van de woningvoorraad bevindt zich in wijken met een onvoldoende score op leefbaarheid en dit geldt ook voor de splitsingen.

Grondgebonden woningen worden relatief vaker gesplitst

Bijna driekwart van de gesplitste panden betreft grondgebonden woningen, terwijl twee derde deel van de totale woningvoorraad uit grondgebonden woningen bestaat (tabel 3.1).

Grondgebonden woningen worden blijkbaar vaker gesplitst dan appartementen. Van de gesplitste grondgebonden woningen wordt ruim 20% in 2 of meer extra woningen gesplitst, terwijl dit bij appartementen voor 25% van de woningen geldt.

Tabel 3.1 Gesplitste panden naar type woning, aandeel in procenten van het totaal aantal splitsingen

	Grondgebonden	Appartementen	Totaal
Gesplitste panden	73	27	100
- 1 extra woning	57	20	78
- 2 of meer extra woningen	16	7	22

Bron: BAG, bewerking EIB

Vooraf 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 m².

3.2 Potentieel op basis van bouwtechnische eigenschappen

Voor de mogelijkheden om een woning te splitsen zijn met name twee bouwtechnische eigenschappen van belang: de oppervlakte en de indeling van de te splitsten woning.

Oppervlakte van de te splitsen woningen

De nieuwe woningen na splitsing moeten over voldoende gebruiksoppervlakte beschikken om hierin te kunnen wonen. Dit is ook vaak de reden waarom gemeenten bij een splitsing eisen stellen aan de minimale vloeroppervlakte van de op te leveren woningen. Voor een bestaand appartement wordt ervan uitgegaan dat splitsing alleen mogelijk is als de oppervlakte van het bestaande appartement 90 m² is of meer. Bij eengezinswoningen wordt onderscheid gemaakt naar de stedelijkheid van het gebied. Als de omgeving (zeer) sterk stedelijk is, dan wordt dezelfde vloeroppervlakte gehanteerd als die voor appartementen (90 m²). Bij een minder sterk stedelijke omgeving wordt een minimale woonoppervlakte van 120 m² als uitgangspunt genomen. In tabel 3.2 wordt de verdeling van de totale woningvoorraad naar gebruiksoppervlak weergegeven, zowel voor grondgebonden woningen als voor appartementen.

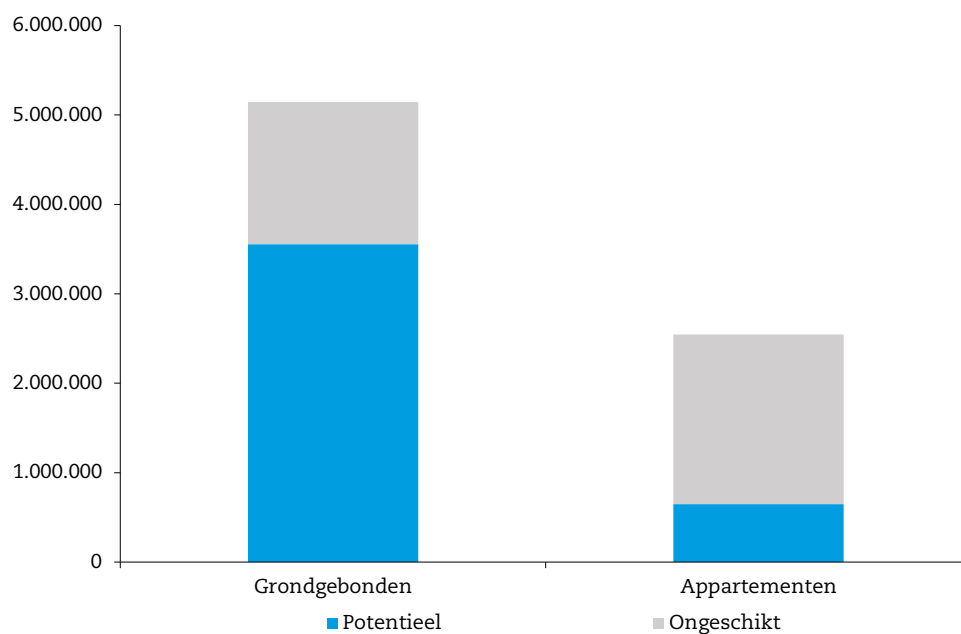
Tabel 3.2 Woningvoorraad naar gebruiksoppervlak (m²) en naar grondgebonden woningen of appartementen

	Grondgebonden	Appartementen
Minder dan 50	21.000	333.000
50 tot 70	98.000	716.000
70 tot 90	489.000	848.000
90 tot 120	1.777.000	465.000
120 tot 150	1.315.000	114.000
150 tot 200	911.000	46.000
200 of meer	535.000	22.000
Totaal	5.146.000	2.544.000

Bron: WoON 2021

Van de 5,1 miljoen grondgebonden woningen zijn er in totaal 3.555.000 grondgebonden woningen (70%) die voldoende oppervlakte hebben om te kunnen splitsen. Appartementen zijn in de regel kleiner en bieden hierdoor minder mogelijkheden om te splitsten. Van de 2,5 miljoen appartementen beschikt 597.000 (25%) over voldoende vloeroppervlakte om te kunnen splitsen. In totaal gaat het om een potentieel van 4,1 miljoen woningen die qua oppervlakte voldoende ruimte bieden om te splitsen (figuur 3.4).

Figuur 3.4 Aantal woningen van de totale woningvoorraad dat voldoende groot is om te kunnen splitsen



Bron: EIB

Indeling van de te splitsen woning

Naast oppervlakte bepaalt ook de indeling van de bestaande woning de bouwtechnische mogelijkheden om een woning te splitsen. Niet iedere indeling van de woning is geschikt om te splitsen. Zo moet de voordeur, de trappen en de natte voorzieningen op een dusdanige wijze in de woning gesitueerd zijn dat deze zonder grote ingrepen aangepast kunnen worden om hier afzonderlijke woningen met eigen voordeur en voorzieningen van te kunnen maken. Over de indeling van deze woningen is geen informatie beschikbaar. Aangenomen wordt dat de helft van de woningen zonder ingrijpende en dure aanpassing van de indeling kan worden gesplitst in volwaardige zelfstandige woningen. Aangezien de andere typen belemmeringen een veel groter invloed hebben op het potentieel is de invloed van deze aanname beperkt.

Bouwtechnisch potentieel is met 2,1 miljoen woningen groot

Op basis van enkel bouwtechnische belemmeringen is het potentieel aan te splitsen woningen nog aanzienlijk. In totaal gaat het om 2,1 miljoen woningen die bouwtechnisch goed kunnen worden gesplitst. Hierbij is rekening gehouden met minimale gebruiksoppervlakten en de indeling van de woning naast overige bouwtechnische belemmeringen. Het merendeel van het potentieel bestaat uit grondgebonden koopwoningen.

3.3 Potentieel op basis van maatschappelijke belemmeringen

Splitsen bij leegstand door mutaties

Het splitsen van woningen vindt in de praktijk voornamelijk plaats als de woning door verkoop of vertrek van de huurder leeg komt te staan. Het splitsen van een woning is ingrijpend en vaak niet goed mogelijk als de woning nog bewoond wordt. Het vergt veel inspanning en veel bouwkundige en juridische kennis om een woning te splitsen. In de praktijk zijn het vooral ontwikkelaars die een koopwoning opkopen om deze vervolgens te splitsen. Ook voor corporaties en particuliere verhuurders is het vertrek van een huurder een goed moment om de woning te splitsen. Gemiddeld komt een woning eens in de 15 jaar beschikbaar door mutatie van de bewoners. Bij huurwoningen is dit sneller dan bij koopwoningen.

Jaarlijks 140.000 te splitsen woningen na maatschappelijke belemmeringen

Uitgaande dat een woning gemiddeld eens in de 15 jaar door mutatie tijdelijk leeg komt te staan, komen van de in totaal 2,1 miljoen woningen die bouwtechnisch geschikt zijn, jaarlijks 140.000 woningen potentieel vrij om te kunnen splitsen. Slechts een klein deel van deze huizen zal door ontwikkelaars worden opgekocht om te splitsen, maar de omvang hiervan wordt bepaald door de financiële belemmeringen en de belemmeringen vanuit wet- en regelgeving. Hiernaast biedt bij corporaties en particuliere verhuurders een grootschalig renovatie, als het gebouw ook leeg staat, een goed moment om de indeling van het gebouw aan te passen. Vaak wordt dan naast splitsen ook gekeken naar mogelijkheden van optoppen en andere mogelijkheden om het aantal woningen van het woongebouw uit te breiden. Groot onderhoud vindt eens in de 30 tot 40 jaar plaats. De noodzaak tot verduurzaming zal deze termijn mogelijk weliswaar verkleinen, maar nog steeds is de kans veel groter dat een woning bij mutatie wordt gesplitst.

Een veelgenoemd argument voor splitsen is dat ouderen na vertrek van hun kinderen in een te groot huis wonen, maar niet kunnen verhuizen omdat er geen geschikte woning is. Door hun huis te splitsen kunnen zij blijven wonen en ruimte bieden aan een ander huishouden om in een deel van hun woning te gaan wonen. Het voordeel is dat zij in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen en ook sociaal contact kunnen hebben met de nieuwe bewoner. De aanname dat er een fors tekort is aan betaalbare toegankelijke woningen voor ouderen wordt echter door een recent EIB-onderzoek naar ouderenhuisvesting weerlegt.¹³ Er is een grote dynamiek in de verhuisbewegingen door ouderen van en naar toegankelijke woningen, waarbij er per saldo meer woningen vrijkomen dan de vraag die ouderen uitoefenen. Als een ouderenhuishouden met een koopwoning moet of wil verhuizen, dan kan het zijn huis verkopen en hier een toegankelijk appartement voor terugkopen. Het te ruime huis komt dan beschikbaar voor huishoudens voor wie de ruimte wel past.

¹³EIB (2024). Ouderenhuisvesting

3.4 Potentieel op basis van financiële belemmeringen

Met het splitsen van een woning zijn bouwkosten gemoeid. Deze kunnen afhankelijk van de uitgangssituatie ook verschillen door met welke extra eisen bij de verbouwing rekening wordt gehouden. Zo heeft Platform31 acht praktijkvoorbeelden van splitsen onderzocht, waarvan de kosten variëren van € 70.000 tot € 230.000 per gesplitste woning.¹⁴ Gemiddeld liggen de totale bouwkosten rond de € 120.000 per te splitsen woning van 100 m², waarbij ook rekening is gehouden met de kosten van een vergunningaanvraag en notariskosten. Het splitsen van een woning kost volgens de praktijkervaringen dus gemiddeld € 1.200 per m², een nieuwbouwwoning kost gemiddeld € 2.500 per m².

Omdat bij het splitsen van een woning de totale oppervlakte van het pand niet toeneemt, kunnen de kosten alleen worden terugverdiend door hogere opbrengsten per m² van kleinere woningen. De opbrengsten per m² van kleine woningen liggen in de regel hoger dan van woningen met een grotere oppervlakte. De gemiddelde WOZ-waarde van appartementen met een gebruiksoppervlakte van 50 m² ligt volgens WoON grofweg 25% boven die van woningen met een oppervlakte van meer dan 100 m². Het aandeel woningen met meer dan 200 m² is met 1% zeer beperkt. Weliswaar ligt de WOZ-waarde per m² bij deze kleine groep woningen nog lager, maar het is aannemelijk dat de woningen na splitsing ook iets groter zullen zijn, waardoor de opbrengsten dan nog steeds 25% hoger zullen zijn. De WOZ-waarde zal dan minimaal € 4.800 per m² moeten bedragen om bij een WOZ-stijging van 25% de bouwkosten te kunnen compenseren. Hiernaast is er inkomstenderving tot het moment dat de nieuwe woningen worden verkocht of verhuurd en neemt het totale netto vloeroppervlak door de splitsing af.¹⁵ Na doorrekening blijkt dat alleen voor woningen met een WOZ-waarde vanaf € 6.000 per m² het financieel rendabel is om te splitsen.¹⁶ Dit is een gemiddelde; tegenover woningen die goedkoper zijn te splitsen, staan ook woningen waarvoor splitsing duurder is. Bij structurele leegstand kan splitsing wel rendabel zijn als door splitsing het pand hiermee wel geheel kan worden verhuurd. Van alle woningen in Nederland hebben bijna 118.000 van de grondgebonden woningen en 349.000 van de appartementen een WOZ-waarde van meer dan € 6.000 per woning per m². Dit geldt voor particuliere eigenaren, maar ook voor corporaties speelt doelmatigheid een rol vanwege de financiële afweging die zij moeten maken tussen dit project en de vele andere projecten waarin zij kunnen investeren.

Resterend potentieel: 4.100 te splitsen woningen per jaar

Als de bouwtechnische, maatschappelijke en financiële belemmeringen worden gecombineerd dan resteert een potentieel van 4.100 mogelijk te splitsen woningen, waarvan 3.200 koopwoningen, 200 corporatiewoningen en 700 woningen van particuliere verhuurders (tabel 3.3).

3.5 Beperkingen door wet- en regelgeving

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende beperkingen vanuit wet- en regelgeving die bij de drie verbouwkanalen een rol kunnen spelen beschreven. In deze paragraaf gaan wij specifiek in op die elementen die bij het splitsen van woningen een rol spelen.

Eisen van Besluit bouwwerken Leefomgeving (Bbl) hebben vooral invloed op de kosten

Het splitsen van woningen moet aan de eisen vanuit het Besluit bouwwerken Leefomgeving voldoen (Bbl). Deze eisen stellen niet zo zeer fysieke begrenzingen aan de mogelijkheden om te splitsen, maar zorgen vanwege de eisen voor voorzieningen (aparte voordeur, keuken en sanitair, maar ook eisen rond (brand)veiligheid en geluidwering, voor hoge bouwkosten en beperken daarmee het financiële potentieel. Bij het splitsen van woningen gelden de eisen voor

¹⁴ Dit zijn de kosten bij een zogeheten kadastrale splitsing, waarbij de woning bouwkundig en ook juridisch wordt gesplitst. Bij zacht splitsen met ieder een eigen kamer en eigen sanitair, waarbij de overige voorzieningen wel worden gedeeld zijn de kosten met € 17.000 tot € 20.000 per gesplitste woning aanzienlijk lager.

¹⁵ Bij het splitsen zal een klein deel van het totale vloeroppervlak van de te splitsen woning worden onttrokken omdat deze wordt gebruikt om toegang tot de woning te kunnen bieden.

¹⁶ Wij beperken ons in dit onderzoek tot het splitsen in zelfstandige woningen. Bij woningdelen worden voorzieningen gedeeld en zijn de kosten hierdoor lager.

bestaande bouw van de Bbl. De hoofddraagconstructie moet worden uitgevoerd als afzonderlijke draagconstructie voor beide woningen om geluidsoverdracht te beperken en een goede brandcompartimentering en brandwering mogelijk te maken. Het aantonen of de woning wel of niet voldoet aan de eisen moet met behulp van bouwtekeningen en constructieberekeningen door deskundigen.

Eisen omgevingsplan en redelijke eisen welstand zijn op splitsingen niet van toepassing

Omdat de woningen alleen intern en niet extern worden aangepast en ook de gebruiksfunctie niet verandert, zijn de eisen rond het omgevingsplan en de redelijke eisen vanuit welstand voor het splitsen in de regel niet van toepassing.

Gemeentelijke eisen rond splitsingsvergunning en parkeernorm

Door beperkingen vanuit wet- en regelgeving spelen vooral gemeentelijke eisen die aan splitsingen worden gesteld. Deze eisen lopen tussen gemeenten sterk uiteen. Een belangrijk deel van de eisen betreffen de minimale oppervlakte, maar die zijn al meegenomen in het hiervoor berekende potentieel door bouwtechnische beperkingen. Aanvullend sluit een deel van de gemeenten bepaalde gebieden of goedkope woningen uit waar niet gesplitst mag worden, of leggen lokale parkeernormen beperkingen op aan een verdere verdichting van de woningvoorraad. Verder zijn er ook beperkingen door bezwaren van andere bewoners of omwonenden van de te splitsen panden. Bij het splitsen van appartementen ervaren andere bewoners van het woongebouw overlast tijdens de verbouwing maar ook door een intensiever gebruik van de voorzieningen. Vanuit wet- en regelgeving leveren de eisen die gemeenten stellen aan splitsingen de belangrijkste belemmeringen op.

Opkoopbescherming beperkt mogelijkheden om te splitsen, maar impact is beperkt

De wet Opkoopbescherming maakt het gemeenten mogelijk om een verbod op te leggen aan het opkopen van betaalbare woningen om deze zelf niet te bewonen. De opkoopbescherming legt hiermee een extra barrière op voor woningsplitsing. De opkoopbescherming geldt alleen voor het betaalbare deel van de woningen. Voor woningen die langer dan een half jaar worden verhuurd en woningen boven een bepaalde WOZ-grens, die tussen gemeenten kan verschillen, geldt de opkoopbescherming niet en kunnen deze woningen wel worden opgekocht om te splitsen. In de regel liggen deze grenzen onder de WOZ-waarde waarbij splitsen vanwege de kosten rendabel is. De impact van de opkoopbescherming voor het potentieel van splitsen is daarmee gering, maar kan in bepaalde situaties wel een beperking opleveren. Zo beperkt de opkoopbescherming wel het opkopen van woningen waarvan vervolgens kamers, zonder ingrijpende verbouwing of fysieke splitsing, worden verhuurd.

Belemmeringen vanuit wet- en regelgeving: jaarlijks 3.100 te splitsen woningen

Vanuit wet- en regelgeving leggen vooral de gemeentelijke eisen belangrijke beperkingen op bij het splitsen van woningen. De eisen lopen sterk tussen gemeenten uiteen. Met de wet- en regelgeving worden de bestaande bewoners beschermd tegen de druk van veel meer woningen. De exacte invloed vanuit wet- en regelgeving is moeilijk vast te stellen. Zo is onduidelijk hoeveel initiatieven op voorhand al niet doorgaan zonder dat hiervoor een vergunning is aangevraagd. De ervaring van een grote stad is dat een op de vijf splitsingsaanvragen niet is gehonoreerd of is ingetrokken. Aangenomen is dat wet- en regelgeving het potentieel van te splitsen woningen met een kwart verder beperkt tot 3.100 woningen per jaar (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Potentieel aantal te splitsen woningen per jaar na afschalen op basis van vier belemmerende factoren

	Corporaties	Overige verhuurder	Koopwoningen	Totaal
Potentieel te splitsen woningen				
Maatschappelijk	18.200	12.200	109.600	140.000
Financieel	200	700	3.200	4.100
Wet- en regelgeving	200	500	2.300	3.100

Bron: WoON 2021

3.6 Resterend potentieel

Resterend potentieel door splitsing jaarlijks 3.000 tot 5.000 woningen

Na het afschalen van het potentieel op basis van de vier type belemmeringen resteert een potentieel van ruim 3.000 te splitsen woningen als er geen aanvullend beleid wordt gevoerd om de beschreven bestaande belemmeringen te verminderen. Het maximaal aantal woningen dat hiermee aan de woningvoorraad kan worden toegevoegd hangt af van de grootte van de te splitsen woningen en bedraagt gemiddeld bijna 1,6 woningen. Afhankelijk of de woningen in minimaal één of maximaal gemiddeld 1,6 woningen worden gesplitst, kan dit jaarlijks 3.000 tot 5.000 aan woningen opleveren. In de periode 2024-2030 betreft dit in totaal ruim 21.000 tot bijna 35.000 woningen (tabel 3.4). Jaarlijks is dit meer dan in de afgelopen jaren werd gerealiseerd. In de periode 2012-2023 schommelde het aantal netto toevoegingen door splitsingen namelijk rond de 2.000 woningen per jaar.

Tabel 3.4 Totaal resterend potentieel aan woningen

	Per jaar	2024-2030
Splitsen	3.000-5.000	21.000-35.000

Bron: EIB

Potentieel van splitsen volgens andere studies

Er zijn ook andere studies waarin het potentieel van het splitsen van woningen is verkend.

Zo heeft de STEC groep in opdracht van het ministerie van BZK de studie 'De potentie van splitsen en optoppen' (2023) uitgevoerd. Deze studie zag in de periode 2023-2030 een potentieel van 80.000 tot 160.000 woningen die kunnen worden gesplitst in één of meerdere appartementen. Hierbij is in eerste instantie rekening gehouden met een minimale woninggrootte, de leefbaarheid van de buurt en het bouwjaar, wat nog steeds een groot potentieel oplevert. Vervolgens is dit potentieel verder beperkt door hiervan per buurt te bepalen welk deel nu of binnen 7 jaar door ouderen wordt bewoond en hierop vervolgens een splitsingsbereidheid van 5 tot 10% te hanteren. Bij het potentieel is geen rekening gehouden met de invloed van de gemeentelijk beleid of de financiële afweging tussen de kosten en opbrengsten. De studie leunt sterk op de gedachte dat ouderen zelf hun woning gaan splitsen en daarin blijven wonen.

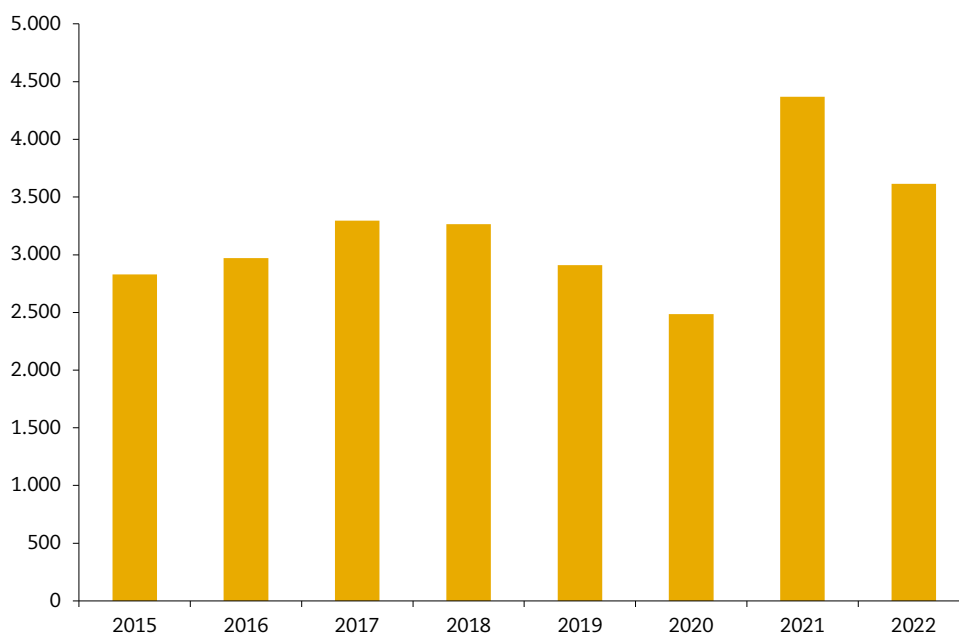
Recent heeft ook WoningBouwersNL de studie 'In op aan; Op zoek naar kansen binnen de bestaande woningvoorraad' (2024) laten uitvoeren naar de potentie van onder andere het splitsen van woningen. De studie schat het potentieel van splitsen op basis van de huidige woningvoorraad in op 15.000 tot 30.700 woningen. De studie hanteert hierbij een filter gebaseerd op minimale woningoppervlakte, geen monumentale status, eigendomssituatie, WOZ-waarde van de woning (hoger dan € 250.000) en type woning (alleen eengezins). Hiernaast zijn alleen woningen geselecteerd in woongebieden met een goede leefbaarheid en met een meer stedelijk karakter. Vervolgens wordt hierboven op een filter op basis van niet-meetbare factoren gezet die rekening houdt met wet- en regelgeving en de beperkte bereidheid van particulieren om te splitsen. Dit laatste filter beperkt het potentieel van 808.000 naar 24.800 woningen.

4 Optoppen van woningen

Dit hoofdstuk richt zich op de mogelijkheden en belemmeringen van het optoppen van appartementsgebouwen, waarbij boven op het platte dak één of twee woonlagen worden gerealiseerd met meerdere appartementen.

Naast splitsen werden door verbouw van woningen in de periode 2015-2022 netto gemiddeld ruim 3.200 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd (figuur 4.1). Dit betreft alle toevoeging, waardoor het totale gebruiksoppervlak van de bestaande panden worden vergroot, bijvoorbeeld door het benutten van souterrains en berguimtes 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 het gaat naar verwachtingen om enkele honderden woningen per jaar.

Figuur 4.1 Aantal toevoegingen en onttrekkingen door overige verbouw, 2012-2022



Bron: CBS

4.1 Potentieel op basis van bouwtechnische eigenschappen

Voor de mogelijkheden om een gebouw op te toppen zijn met name twee bouwtechnische eigenschappen van belang: het aantal bouwlagen van het woongebouw en het bouwjaar.

Potentieel wordt beperkt tot woongebouwen met 4 tot 10 woonlagen

Uit gesprekken met bouwers, corporaties en ontwikkelaars lijkt het potentieel zich vooral te beperken tot gebouwen met 4 tot 10 woonlagen. In de regel zijn dit gebouwen met platte daken. Grondgebonden woningen vallen hier niet onder. Het optoppen van wooncomplexen met minder dan 4 woonlagen (drie verdiepingen) is duur omdat met het creëren van de extra woonlagen volgens de eisen van de Bbl ook een lift moet worden aangebracht. Een derde deel

van de gebouwen met 4 woonlagen beschikt al wel over een lift, zodat deze woningen wel met beperktere kosten kunnen worden opgetopt. Vaak is bovendien bij gebouwen met minder woonlagen de constructie niet geschikt om zonder een grote aanpassing extra lagen met woningen te kunnen dragen. Hoge woongebouwen met meer dan 10 woonlagen lenen zich in de regel ook niet goed voor optoppen. Het bouwen op grote hoogte is complexer en gaat ook met hogere bouwkosten gepaard. Zo hebben er veel meer bestaande bewoners, in verhouding tot aan het aantal nieuwe woningen, hinder van de bouwwerkzaamheden en is het ook duurder om al de bewoners elders te huisvesten. Hiernaast zijn hoge gebouwen vaak beeldbepalend; het verder ophogen kan de stedenbouwkundige kwaliteit van de omgeving sterk beïnvloeden en tot grote weerstand van omwonenden leiden.

Woongebouwen met platte daken

Alleen gebouwen met een plat dak van voldoende omvang zijn geschikt om extra woonlagen op aan te brengen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft op basis van het Actuele Hooftbestand Nederland (AHN) en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) een inschatting gemaakt van de omvang van platte daken. Van alle woongebouwen bedraagt de totale oppervlakte van de gebouwen met een plat dak 155 miljoen m². Alleen de grotere oppervlaktes zijn geschikt voor het seriematig optoppen van woningen. Het overgrote deel hiervan (meer dan 90%) beschikt over voldoende oppervlakte.

Van alle appartementen bevinden 1,8 miljoen appartementen (drie kwart) zich in woongebouwen met het geschikte aantal woonlagen (figuur 4.2). Deze appartementen bevinden zich in een woongebouw met een bouwhoogte van gemiddeld vijf woonlagen. Wanneer al deze gebouwen zouden worden opgetopt met een of twee lagen levert dit een potentieel op van 360.000 tot 720.000 woningen op basis van geschikt aantal bouwlagen.

Potentieel vooral beperkt tot gebouwen die vanaf 1964 zijn gebouwd

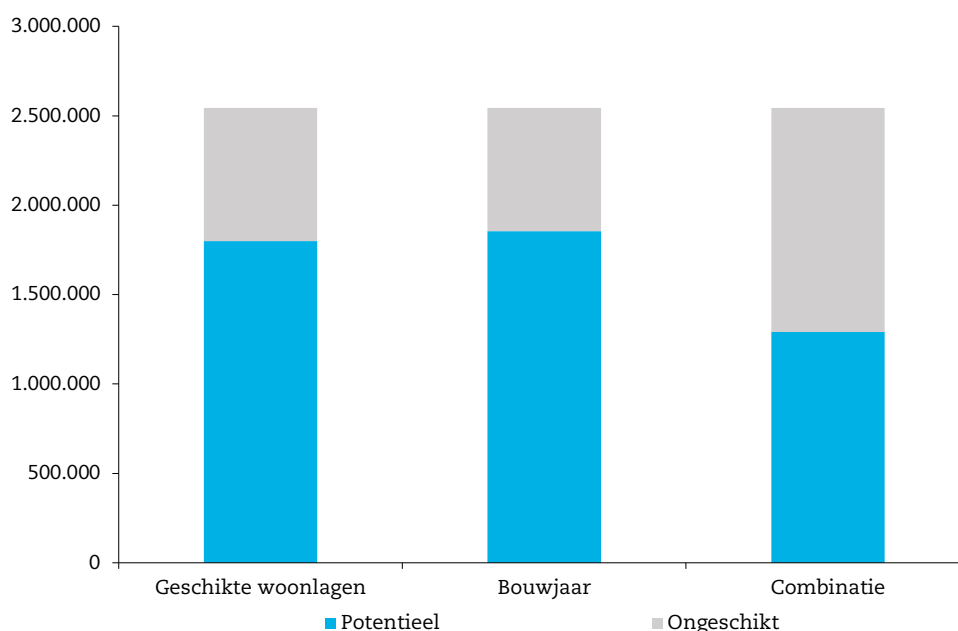
De gebouwen moeten om te kunnen optoppen hiervoor ook bouwtechnisch geschikt zijn. Enerzijds moet de constructie zonder dure ingrepen de extra woonlagen kunnen dragen. Anderzijds moet de indeling van het gebouw ook geschikt zijn om op het dak een goed aansluitende woonlaag te kunnen plaatsen en ook op de bestaande voorzieningen te kunnen aansluiten. Uit gesprekken kwam de ervaring van partijen naar voren dat woongebouwen die gebouwd zijn volgens de bouwvoorschriften van voor 1964 in de regel niet constructief geschikt zijn 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 op kunnen worden aangebracht. Hiernaast beschikken woongebouwen vanaf dit bouwjaar vaak over liften en portieken waarmee de extra woonlagen goed kunnen worden ontsloten.

Van alle appartementen hebben bijna 1,9 miljoen appartementen (bijna drie kwart) een bouwjaar vanaf 1964 (figuur 4.2). Uitgaande van gemiddeld vijf woonlagen en het optoppen met een of twee lagen levert dit een potentieel op van 258.000 tot 517.000 woningen.

Bouwtechnisch potentieel: totaal 258.000 tot 517.000 woningen

Voor al appartementsgebouwen met 4 tot 10 woonlagen die vanaf 1964 zijn gebouwd zijn bouwtechnisch geschikt om op te toppen. Toepassing van beide voorwaarden beperkt het bouwtechnisch potentieel tot gebouwen met in totaal bijna 1,3 miljoen woningen (figuur 4.2). Deze gebouwen bestaan gemiddeld uit 5 woonlagen. Als deze gebouwen met een of twee woonlagen worden uitgebreid, dan levert dit een bouwtechnisch potentieel op van 258.000 tot 517.000 woningen.

Figuur 4.2 Aantal woningen van de totale voorraad appartementen dat door aantal bouwlagen en bouwjaar geschikt is om te kunnen optoppen



Bron: WoON 2021, bewerking EIB

4.2 Potentieel op basis van maatschappelijke belemmeringen

Belangrijkste belemmering ligt bij instemming van bestaande bewoners

De belangrijkste belemmeringen voor optoppen lijken te liggen bij de bereidheid van bewoners om met het optoppen van hun woongebouw in te stemmen. De bestaande bewoners 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 bijvoorbeeld de lift lange tijd niet gebruik kunnen worden waardoor de woningen niet langer bereikbaar zijn voor mensen die slecht ter been zijn. Vooral bij wooncomplexen met gedeeld bezit is het moeilijk om hier voldoende draagvlak van de bewoners te krijgen. Het is bovendien lastig voor de zittende bewoners om (tijdelijk) elders onderdak te vinden. Mogelijk kan in de combinatie met een noodzakelijke verduurzaming of een andersoortige ingrijpende renovatie van het gebouw nog extra draagvlak worden gevonden. Bij corporaties gelden de bezwaren vanuit de bewoners ook. Wel hebben corporaties meer mogelijkheden om het optoppen door te voeren. Zo hebben corporaties betere mogelijkheden om de bewoners binnen hun woningbezit (tijdelijk) te herhuisvesten, hun bewoners financieel tegemoet te komen of extra voorzieningen in het gebouw aan te brengen. Ook geldt dat een corporatie met toestemming van minimaal 70% van de bewoners een project al kan uitvoeren. Toch zal ook voor corporaties gelden dat zij het optoppen vooral zullen combineren met een noodzakelijke upgrade, renovatie of verduurzaming van het wooncomplex waarvoor ook de bewoners (tijdelijk) elders moeten worden gehuisvest.

Potentieel op basis van maatschappelijke belemmeringen 3.800 tot 5.000 woningen per jaar

Het is onzeker wat de beperkte bereidheid van bestaande bewoners voor het potentieel betekent. Voor woongebouwen met koopappartementen gaan wij ervan uit dat het momenteel vrijwel onmogelijk is om van alle bewoners de noodzakelijke toestemming te verkrijgen. Voor woongebouwen met voornamelijk corporatiewoningen is optoppen alleen goed mogelijk als het gebouw door groot onderhoud leeg moet staan of al leeg staat. Wij gaan ervan uit dat dit geldt

voor een derde deel van het corporatiebezit dat bouwtechnisch is op te toppen. Voor particuliere verhuurders is aangenomen dat dit voor 10% van hun bouwtechnisch potentieel geldt. Dit beperkt het potentieel aan extra woningen tot een bandbreedte van 73.500 tot 97.000 extra woningen (tabel 4.1). 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 wordt aangenomen dat bij deze gebouwen eens in de 20 jaar groot onderhoud zal worden uitgevoerd. Dit levert een potentieel op van 3.800 tot 5.000 woningen per jaar. De maatschappelijke belemmeringen zijn hiermee erg bepalend voor het potentieel.

4.3 Potentieel op basis van financiële belemmeringen

Kosten optopwoning vergelijkbaar met kosten voor nieuwbouwwoning inclusief grondkosten

Uit de gesprekken met de bouwers, corporaties en andere ontwikkelaars komt het algemene beeld naar voren dat de kosten van een woning bij optoppen beduidend hoger liggen dan de kosten van een nieuwbouwwoning. Bij voorbeelden van gerealiseerde en voorgenomen projecten liggen de bouwkosten grofweg een kwart hoger dan die van een gemiddelde nieuwbouwwoning van een vergelijkbare grootte, ondanks dat al vaak gebruik wordt gemaakt van geprefabriceerde gevelelementen. Bij het optoppen moeten extra kosten worden gemaakt ten opzichte van een nieuwbouwwoning. Zo zal het bestaande dak van het woongebouw moeten worden vervangen, de installaties op het dak worden verplaatst en voorzieningen voor de aansluiting van de nieuwe woningen op het bestaande gebouw worden getroffen. In een aantal gevallen moeten ook de capaciteit van de elektriciteitsaansluiting en de rioolontsluiting van het hele gebouw worden aangepast, waarvan de kosten relatief zwaar drukken op de totale kosten van de toegevoegde woningen. Naast de hogere kosten lopen projecten nu al door capaciteitsproblemen op het elektriciteitsnet extra vertraging op. Tegenover de hogere kosten van een optopwoning staat het voordeel dat er geen grondkosten aan verbonden zijn. De kosten van een optopwoning zijn hierdoor vergelijkbaar met die van een soortgelijke nieuwbouwwoning. Hiervan bedragen de kosten bij twee woonlagen naar schatting € 2.350 per m².¹⁷ De kosten bij een extra woonlaag zijn relatief hoger omdat de kosten van een aantal voorzieningen ook gemaakt worden maar dan over minder woningen worden gedeeld.

Optoppen levert vanaf bepaalde WOZ-waarde per m² extra opbrengsten op

Naast de bouwkosten moeten ook andere kosten worden gemaakt voor de realisatie van een woning. Bij het optoppen zijn er kosten verbonden aan het (tijdelijk) huisvesten van de bewoners. Soms worden hiervoor oplossingen binnen hetzelfde gebouw gevonden, maar vaak moet ook naar elders worden uitgeweken. Optoppen is financieel alleen aantrekkelijk in gebieden waar de WOZ-prijs per m² hoger is dan de totale kosten van een optopwoning. Voor het bepalen van het financiële potentieel is bij particuliere verhuurders alleen het woningbezit genomen met een WOZ-prijs van meer dan 3.000 per m². Voor corporaties weegt de financiële prikkel minder zwaar en wordt ervan uit gegaan dat optoppen financieel al mogelijk is bij een WOZ-prijs van meer dan € 2.000 per m².

Potentieel na financiële belemmeringen komt uit op 3.000 tot 4.000 woningen per jaar

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 woonlagen¹⁸, waarvan ruim 90% bestaat uit corporatiewoningen (tabel 4.1).

4.4 Beperkingen door wet- en regelgeving

Van alle in hoofdstuk 2 beschreven beperkingen vanuit wet- en regelgeving vormen bij het optoppen vooral de afwijkingen van het omgevingsplan en de druk op de voorzieningen in de wijk (o.a. parkeernorm) de grootste belemmeringen.

¹⁷ EIB. Notitie kostensoorten woningbouwontwikkeling. 30 maart 2023.

¹⁸ Uitgaande dat deze appartementen zich in gebouwen van gemiddeld vijf woonlagen bevinden waarop een of twee lagen met woningen kan worden gezet. Omdat de kosten bij een woonlaag relatief hoog zijn, gaan wij uit van een bandbreedte van gemiddeld 1½ tot 2 woonlagen.

Besluit bouwwerken leefomgeving

Van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) gaan geen grote restricties uit. De woningen moeten voldoen aan de eisen voor verbouw en hoeven niet aardgasvrij te worden opgeleverd. Wel wordt in de praktijk de woning vaak al aardgasvrij ready opgeleverd zodat alleen nog de centrale warmte-installatie hoeft te worden vervangen om aan de klimaatneutrale verplichting vanaf 2050 te voldoen. Weliswaar gelden ook allerlei kwaliteitseisen rond constructieve veiligheid, brandveiligheid, geluidwering en aanwezigheid van liften vanaf 5 woonlagen, maar dit laat zich in de praktijk goed oplossen en leveren alleen beperkingen op in de vorm van hoge kosten. Vooraf moet met constructieve berekeningen en bouwtekeningen worden aangetoond dat aan de eisen van het besluit wordt voldaan.

Omgevingsplan

De belangrijkste beperkingen worden gevormd door het omgevingsplan. Hier staan eisen rond de maximale bouwhoogte waaraan moet worden voldaan. Om binnen het omgevingsplan te blijven mag het gebouw door de extra woonlagen de maximaal toegestane bouwhoogte niet overschrijden. In sommige gevallen is deze ruimte wel beschikbaar omdat delen van het gebouw (bijvoorbeeld door liftruimtes op het dak) al hoger zijn. Bij beperkte afwijkingen van het omgevingsplan kan de gemeente via een BOPA wel een vergunning afgeven. Tegen de verleende vergunning kunnen omwonenden bezwaar maken. Grond hiervoor is het belemmeren van zonlicht in de tuinen, maar ook kunnen bezwaren worden gemaakt op basis van parkeernormen en redelijke eisen van welstand (zie hieronder). Dit zorgt voor vertraging en onzekerheid over de doorgang van het project. Er is een verschil tussen gemeenten in hoeverre zij het risico willen lopen dat een vergunning alsnog stuk loopt op de bezwaren van omwonenden.

Redelijke eisen van welstand

Het optoppen van een gebouw heeft invloed op de uitstraling van het gebouw. Het ontwerp moet voldoen aan de redelijke eisen van welstand. Bij grote afwijkingen in de uitstraling van het gebouw ten opzichte van de oorspronkelijke situatie kan de welstandcommissie een negatief advies aan de verantwoordelijke wethouder uitbrengen. De praktijk is dat vanuit de redelijke eisen van welstand projecten wel kunnen doorgaan, maar dat er wel enige slagen nodig zijn om een positief advies van de welstandscommissie te krijgen.

Parkeernormen

Met het hanteren en handhaving van parkeernormen, die per gebied en type woningen kunnen afwijken, wordt door een gemeenten geborgd dat te grote druk op de aanwezige parkeervoorzieningen door uitbreiding van het aantal woningen in de wijk ontstaat. Gemeenten kunnen vrijstellingen verlenen of nieuwe parkeernormen bij een project stellen. In de praktijk zullen extra parkeerplekken op de eigen grond van het gebouw of door herinrichting van de openbare ruimte moeten worden gecreëerd om bezwaren vanuit omwonenden te vermijden. Hiermee zijn extra kosten gemoeid.

Belemmeringen vanuit wet- en regelgeving beperkt potentieel tot 2.250 tot 3.000 per jaar

Vanuit wet- en regelgeving ligt de belangrijkste belemmering bij de bereidheid van gemeenten om afwijkingen van het omgevingsplan toe te staan. 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 voorzieningen worden toegevoegd wat optoppen ook relatief duur maakt. Ook 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. De exacte invloed vanuit wet- en regelgeving is moeilijk vast te stellen. Niet alleen zijn het aantal gerealiseerde projecten nog klein, ook is het moeilijk een beeld te vormen welke projecten hierdoor zonder vergunningaanvraag op voorhand niet zijn doorgegaan. Net als bij splitsen is aangenomen dat door wet- en regelgeving het potentieel met een kwart wordt beperkt. Het resterend potentieel komt hierdoor uit op jaarlijks 2.250 tot 3.000 woningen. De invloed op het potentieel van wet- en regelgeving is hiermee dus relatief beperkt in vergelijking met de overige belemmeringen.

Tabel 4.1 Potentieel aantal toe te voegen woningen door optoppen na afschalen op basis van vier belemmerende factoren

	Corporaties	Overige verhuurder	Koopwoningen	Totaal
Potentieel totaal				
Bouwtechnisch	128.000-256.000	75.000-150.000	56.000-111.000	258.000-517.000
Potentieel per jaar				
Maatschappelijk	2.290-4.580	210-420	0	3.800-5.000
Financieel	2.745-3.660	255-340	0	3.000-4.000
Wet- en regelgeving	2.060-2.750	190-250	0	2.250-3.000

Bron: EIB

4.5 Resterend potentieel

Resterend potentieel: 15.750 tot 21.000 tot 2030

Het potentieel dat met optoppen versterkt na het afschalen langs de vier typen belemmeringen als er geen aanvullend beleid wordt gevoerd om de beschreven bestaande belemmeringen te verminderen, bedraagt naar schatting 2.250 tot 3.000 woningen per jaar. Dit is beduidend meer dan de enkele honderden woningen die nu door optoppen worden gerealiseerd. Over de hele periode 2024-2030 gaat het om in totaal 15.750 tot 21.000 woningen op basis van gemiddeld anderhalf tot twee woonlagen.

Tabel 4.2 Totaal resterend potentieel aan woningen

	Per jaar	2024-2030
Optoppen	2.250-3.000	15.750-21.000

Bron: EIB

Potentieel van optoppen volgens andere studies

Net als bij het splitsen van woningen is ook in de eerder beschreven studies van de STEC groep en WoningBouwersNL het potentieel van optoppen van woningen verkend.

De STEC groep ziet in de studie 'De potentie van splitsten en optoppen' (2023) op basis van een selectie van 90 gemeenten een potentieel van 100.000 woningen van 2023 tot 2030, waarvan 67.000 corporatieappartementen die tot circa 2030 door het optoppen van woningen kunnen worden gerealiseerd. Hiervan bestaat twee derde deel uit meergezinswoningen. Hierbij is in eerste instantie rekening gehouden met de aanwezigheid van een plat dak, het aantal bouwlagen en het bouwjaar. Vervolgens is dit potentieel verder beperkt door het potentieel af te schalen op basis van bereidheid. Aangenomen wordt dat bij corporatiebezit de helft van het bouwtechnisch potentieel effectief kan worden benut, terwijl dit voor het overige bezit een kwart is.

WoningBouwersNL heeft in de studie 'In op aan; Op zoek naar kansen binnen de bestaande woningvoorraad' (2024) ook het potentieel aan extra woningen door optoppen verkend. De studie schat het totale potentieel van optoppen in op 15.000 tot 29.000 woningen op basis van de huidige bouwvoorraad. De studie hanteert hierbij een filter gebaseerd op aanwezigheid van plat dak, bouwjaar, geen monumentale status, type woning, eigendomssituatie en hoogte van gebouwen in de omgeving. Hierboven op zijn alleen woningen geselecteerd in woongebieden met een goede leefbaarheid met een hogere slagingskans in meer stedelijke gebieden. Vervolgens wordt hierboven op een filter op basis van niet-meetbare factoren gezet die rekening houdt met wet- en regelgeving en de beperkte bereidheid van particulieren om te splitsen. Dit laatste filter beperkt het potentieel van ruim 176.000 naar bijna 20.000.

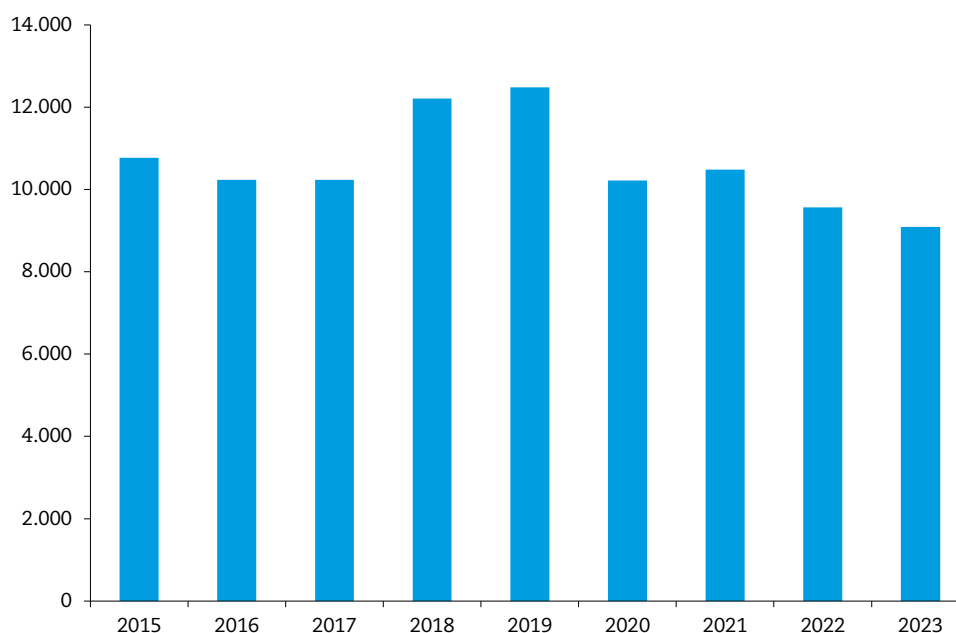
5 Transformatie van overige gebouwen

Naast het optoppen of splitsen van bestaande woongebouwen vormt transformatie van andere gebouwen in woningen een andere mogelijkheid voor uitbreiding van de woningvoorraad vanuit bestaande gebouwen. Onder transformatiewoningen worden alle woningen verstaan die door transformatie van bestaande gebouwen met een andere gebruiksfunctie aan de woningvoorraad worden toegevoegd.¹⁹

5.1 Historische ontwikkeling transformaties

Het aantal getransformeerde woningen bedroeg tussen 2015 en 2023 jaarlijks tussen de 9.500 en 12.500 woningen volgens het CBS (figuur 5.1). Voor 2018 lag dit aantal rond de 10.000. In 2018 en 2019 nam dit toe tot boven de 12.000. Na 2019 nam het aantal transformatiewoningen af. Het CBS verwacht op basis van een voorlopige inschatting dat het aantal getransformeerde woningen in 2023 op bijna 9.100 is uitgekomen.

Figuur 5.1 Aantal woningen uit transformaties, 2015-2023.



Bron: CBS

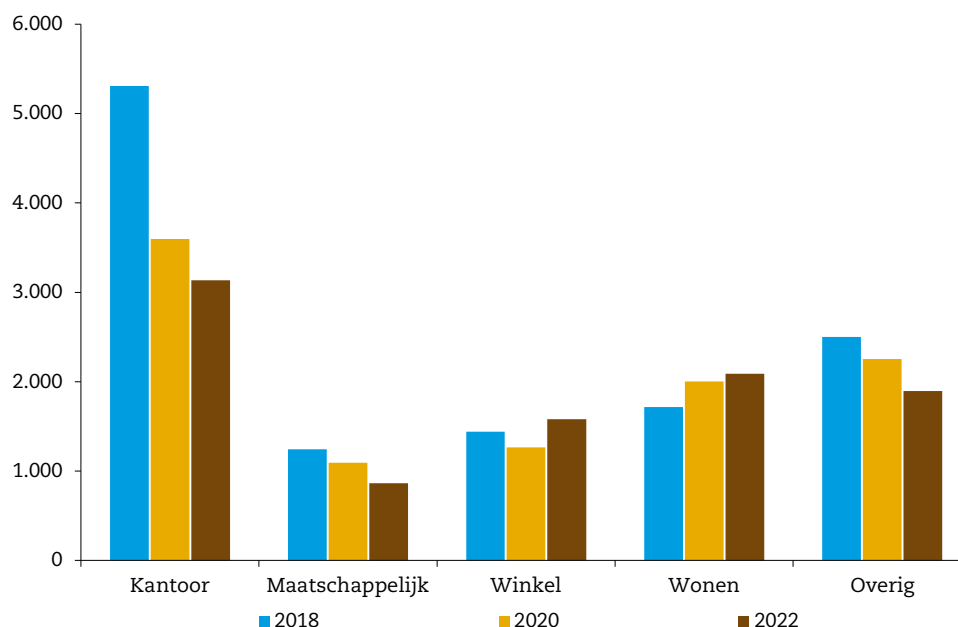
Meeste transformatiewoningen komen vanuit voormalige kantoorgebouwen

Het grootste deel van de transformatiewoningen wordt gerealiseerd in voormalige kantoren, gevolgd door maatschappelijk vastgoed (zorggebouwen en onderwijs), winkels en andere gebruiksfuncties in woongebouwen (figuur 5.2). Het aandeel woningen dat in overige gebouwen met een andere gebruiksfunctie wordt gerealiseerd is in alle jaren ongeveer een kwart van de

¹⁹ Gebiedstransformatie valt om dubbeltellingen te voorkomen niet onder de definitie: het gaat hier in de regel om herstructureringsprojecten, waarbij gebouwen worden gesloopt en vervolgens in het vrijkomende gebied nieuwbouwwoningen worden gerealiseerd. In de CBS-statistieken (vergunningen en gereedmeldingen) worden deze geregistreerd als nieuwbouw van woningen.

totale woningtransformaties. Hierbij gaat het vooral om kerken, musea, theaters en eerder niet gebruikte ruimtes in woongebouwen.

Figuur 5.2 Jaarlijks getransformeerde woningen naar oorspronkelijke gebruiksfunctie



Bron: CBS

Transformatiewoningen zijn klein en worden vooral in steden gerealiseerd

Volgens het CBS had een transformatiewoning in 2020 een gemiddelde gebruiksoppervlakte van 76 m² of omgerekend 87 m² bruto oppervlakte.²⁰ Bijna 45% van de woningen was kleiner dan 50 m². De woningen worden vooral bewoond door alleenstaanden; 63% van de in 2020 getransformeerde woningen werd in 2021 bewoond door één persoon. Ongeveer 60% van de woningen werd getransformeerd in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

5.2 Potentieel op basis van (toekomstige) leegstand

Alleen leegstaande gebouwen zijn goed te transformeren

Anders dan bij splitsen en optoppen beperken wij ons bij transformatie direct tot leegstaande gebouwen met andere gebruiksfuncties. Zolang het gebouw niet volledig leegstaat, is het lastig om deze te transformeren. De bestaande gebruikers zullen eerst naar een ander gebouw moeten uitwijken. Bovendien geldt dat zolang het gebouw nog voldoende opbrengsten oplevert, het vaak niet mogelijk is om de kosten met hogere opbrengsten terug te kunnen verdienen. Een structureel leegstaand gebouw levert geen opbrengsten meer op. Door transformatie kan het gebouw weer opbrengsten opleveren, wat een veel gunstiger rendement zal opleveren.

Niet alle leegstaande gebouwen of ruimtes zijn geschikt voor transformaties

Niet iedere leegstaand gebouw laat zich goed in woningen transformeren. Zowel het gebouw zelf als de locatie moeten zich hier goed voor lenen. Een gebouw in een centrum van een stad is vanwege de voorzieningen en de uitstraling veel aantrekkelijker dan een locatie met bijvoorbeeld alleen kantoorgebouwen, bedrijfsgebouwen of industrie. Het zijn vooral

²⁰ [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/45/minder-kantoren-getransformeerd-tot-woningen-in-2020](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/45/minder-kantoren-getransformeerd-tot-woningen-in-2020)

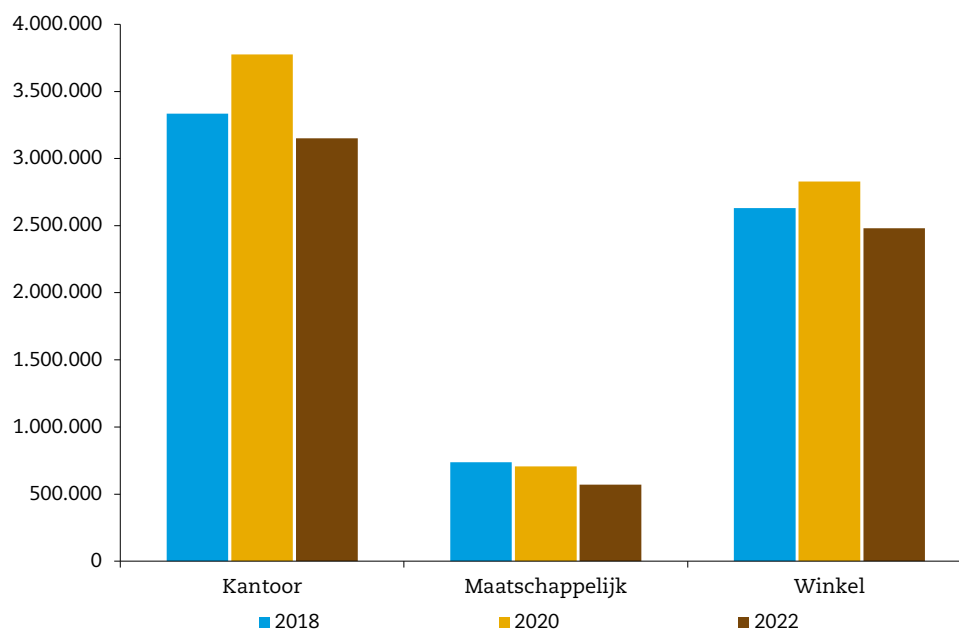
leegstaande kantoren, winkels, maatschappelijk vastgoed (zorg en onderwijs) en gecombineerde woongebouwen.

De administratieve leegstand van gebouwen zonder woonfunctie bedroeg begin 2023 ongeveer 16,5 miljoen m² volgens het CBS. Deze cijfers komen uit de jaarlijkse leegstandsmonitor die het CBS op basis van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) opstelt. Een deel van deze leegstaande voorraad zoals kantoren, winkels, scholen en zorggebouwen leent zich goed voor transformatie. De totale leegstaande oppervlakte in kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed bedroeg 6,2 miljoen m² (figuur 5.3). De leegstand van deze gebouwen is in de afgelopen jaren afgenomen, in 2018 bedroeg de leegstand nog 7,0 miljoen m². Op basis van de gemiddelde grootte van in 2020 gerealiseerde transformatiewoningen (87 m² bruto oppervlak) biedt de huidige leegstand van deze drie type gebouwen in theorie een potentieel van bijna 72.000 transformatiewoningen.

De leegstand van overige gebouwen (vooral industrie en gebouwen met meerdere functies) is anderhalf keer groter dan de totale leegstand van kantoren, maatschappelijk en winkels, maar het aandeel vanuit deze functies in het totaal aantal transformaties is relatief beperkt (20%). Blijkbaar lenen deze typen leegstaande gebouwen zich door hun indeling of locaties minder goed om te transformeren dan bijvoorbeeld kantoren.

Een deel van de leegstand betreft echter gedeeltelijke leegstand waarbij het moeilijk is om vanwege de bestaande gebruikers ruimtes tot woningen te transformeren. Ook is een deel van de leegstand tijdelijk, die ontstaat door verhuizingen binnen de gebouwenvoorraad. Bij kantoren en winkels is de leegstand met bijna 5,5% van de totale voorraad het grootst en is meer dan alleen de tijdelijke leegstand. Bij maatschappelijk vastgoed is de leegstand met 1,2% beduidend lager.

Figuur 5.3 Absolute leegstand in m² per type gebruiksfunctie, 2018, 2020 en 2022



Bron: CBS-leegstandmonitor, bewerking EIB.

Naast structurele leegstand speelt ook een lagere toekomstige ruimtevraag een rol

Het potentieel aan leegstaande gebouwen dat in de periode 2024-2030 beschikbaar is om te transformeren wordt enerzijds bepaald door de huidige structurele leegstand en anderzijds door de toekomstige ruimte die mogelijk door minder ruimtevraag in deze periode vrijkomt. In tabel 5.1 is de historische ontwikkeling van de ruimtevraag, leegstand en de voorraad in de periode tussen 2018 en 2022 voor kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed weergegeven. De totale afname van de voorraad van deze utiliteitsgebouwen wordt bepaald door de afname van de vraag en de afname van de leegstand van deze gebouwen. Bij kantoren nam de ruimtevraag het sterkst af, maar ook de leegstand van dit type gebouwen liep terug. Zo is de leegstand bij kantoren met 0,2 miljoen m² afgenomen, terwijl de voorraad kantoren in totaal met 3,3 miljoen m² (5,3% van de totale kantorenvorraad) afnam. Van de aan de voorraad onttrokken kantoren is 1,5 miljoen m² getransformeerd in bijna 17.000 woningen. De afname van de voorraad winkels en maatschappelijk vastgoed is beperkter geweest tussen 2018 en 2022. De afname in ruimtevraag is voor een groot deel bepalend voor het aantal te transformeren gebouwen. Voor het bepalen van het potentieel voor de periode 2024-2030 zal dan ook rekening moeten gehouden met ruimtevraagvermindering in de komende jaren.

Tabel 5.1 Ontwikkeling ruimtevraag, leegstand en voorraad kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed, 2018-2022

	Kantoor	Winkel	Maatschappelijk
Afname ruimtevraag in mln m ²	3,1	0,3	0,5
Afname leegstand in mln m ²	0,2	0,1	0,2
Afname voorraad in mln m ²	3,3	0,4	0,7
- door woningtransformatie	1,5	0,5	0,3
- overige netto onttrekkingen ²¹	1,8	-0,1	0,4
Afname voorraad in %	5,3	0,6	1,0

Bron: CBS

Potentieel van huidige structurele leegstaande gebouwen: 42.000 woningen

De structurele leegstand van kantoren, winkels, maatschappelijk vastgoed en gecombineerde woongebouwen bedraagt nu naar schatting 3,7 miljoen m², wat ruimte biedt voor 42.000 woningen (tabel 5.2). De structurele leegstand is als volgt bepaald. Bij kantoren wordt de leegstand boven de 2,5% van de totale voorraad als de structurele leegstand gezien die beschikbaar is voor transformatie. Voor maatschappelijk vastgoed, met een veel lagere omloopsnelheid van de gebouwen, wordt een leegstand van boven de 1% van de totale voorraad aangenomen als beschikbaar voor transformatie. Voor de leegstand van objecten met een andere gebruiksfunctie in gebouwen waarvan de hoofdfunctie wonen is de totale oppervlakte van deze overige gebruiksfuncties in de totale oppervlakte van woongebouwen bepaald (6%). Dit percentage is vervolgens op de totale leegstand van woongebouwen gezet. De totale leegstand van objecten met andere gebruiksfuncties in woongebouwen komt dan uit op 1,2 miljoen m². Als ervan uit wordt gegaan dat dit voornamelijk winkels zijn bedraagt de structurele leegstand in deze woongebouwen 0,6 miljoen m². Verder is aangenomen dat een getransformeerde woning een bruto vloeroppervlak heeft van 87 m²

²¹ De bruto onttrekkingen liggen hoger omdat jaarlijks ook door nieuwbouw extra voorraad wordt toegevoegd.

Tabel 5.2 Potentieel aantal toe te voegen woningen door transformatie vanuit huidige leegstaande gebouwen met andere gebruiksfunctie

	Kantoren	Winkels	Zorg en onderwijs	Wonen	Totaal
Leegstand (mln m ²)	3,2	2,5	0,6	1,2	7,4
Structurele leegstand (mln m ²)	1,7	1,3	0,1	0,6	3,7
Potentieel in woningen	19.000	15.000	1.000	7.000	42.000

Bron: EIB

Potentieel door minder ruimtevrage: maximaal 56.000 woningen

Hiernaast zal in de periode 2024-2030 door afnemende ruimtevrage naar kantoren, winkels maatschappelijk vastgoed en gecombineerde woongebouwen extra potentieel beschikbaar komen. Onzeker is hoe de ruimtevrage zich in de komende jaren zal ontwikkelen. Als deze trend zich voorzet, dan zal het tempo naar verwachting wel lager zijn dan in de afgelopen jaren. Bij de aanname dat de jaarlijkse ruimtevragevermindering de helft is van die tussen 2018 en 2022 dan kan in de periode 2024-2030 aanvullend 4,9 miljoen m² ofwel 56.000 woningen beschikbaar komen om te transformeren (tabel 5.3).

Tabel 5.3 Potentieel aantal toe te voegen woningen door transformatie door minder ruimtevrage naar gebouwen met andere gebruiksfunctie

	Kantoren	Winkels	Zorg en onderwijs	Wonen	Totaal
Minder ruimtevrage (mln m ²)	3,1	0,6	1,0	0,3	4,9
Potentieel in woningen	36.000	6.000	11.000	3.000	56.000

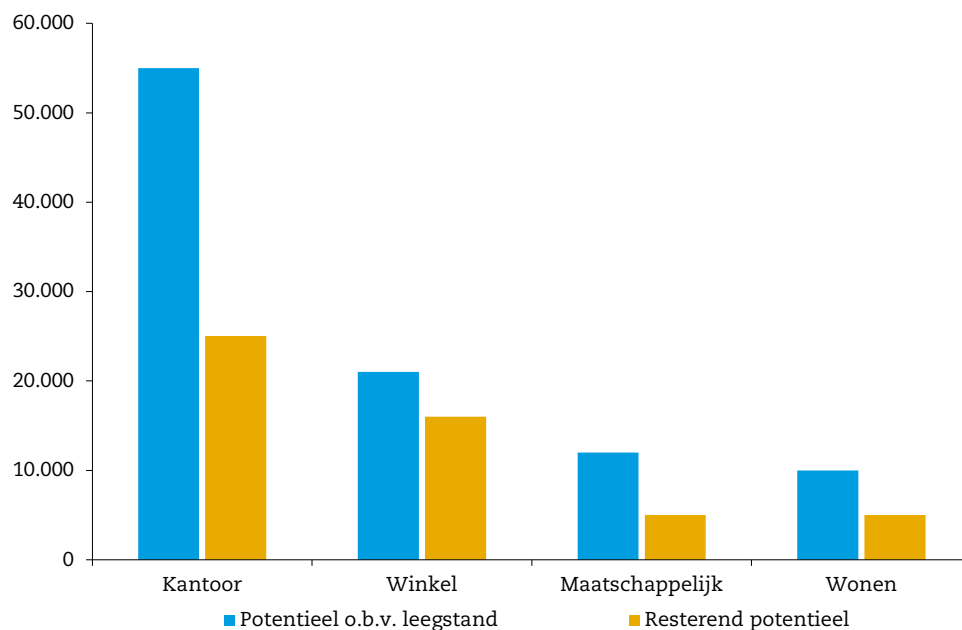
Bron: EIB

Het totale potentieel uit de huidige structurele leegstand en toekomstige leegstand voor transformatie van kantoren, winkels, maatschappelijk vastgoed en andere gebruiksfuncties in woongebouwen komt hiermee uit op maximaal 98.000 woningen.

5.3 Resterend potentieel

Niet ieder gebouw is geschikt voor woningtransformatie, er zijn ook andere gebruiksfuncties waarin de leegstand kan worden getransformeerd. Zo is in de afgelopen jaren bij kantoren en maatschappelijk vastgoed 45% van de onttrokken m² in woningen getransformeerd. Bij winkels - die zich vaak in woongebieden bevinden - wordt wel het belangrijkste deel in woningen getransformeerd. Voor de overige gebruiksfuncties in gecombineerde woongebouwen is verondersteld dat net als bij winkels 75% van het potentieel getransformeerd kan worden naar woningen (figuur 5.4). Dit levert een resterend potentieel op voor de periode 2023-2030 van 51.000 woningen ofwel 7.300 woningen per jaar (tabel 5.4). Voor de transformatie vanuit overige gebouwen is een koppeling met de ontwikkeling van de leegstand niet goed te leggen. Als het aantal transformaties vanuit deze gebouwen op hetzelfde niveau zal liggen als in recente jaren (circa 2.400 per jaar), dan komt het totaal aantal transformaties uit op circa 9.000 tot 10.000 per jaar. Dit is iets minder dan in de afgelopen drie jaar waarin gemiddeld 10.000 transformatiewoningen vanuit deze functies werden gerealiseerd. Het zal wel extra inspanning vergen om de huidige aantallen vast te houden, omdat de eenvoudig te transformeren gebouwen al zijn aangepakt en nu meer complexe projecten aan de beurt zijn.

Figuur 5.4 Potentieel op basis van komende leegstand en effectieve leegstand voor de periode 2024-2030



Bron: EIB.

Tabel 5.4 Resterend potentieel aan aantal toe te voegen woningen door transformatie van leegstaande gebouwen met andere gebruiksfunctie voor de periode 2023-2030

	Kantoren	Winkels	Zorg en onderwijs	Wonen	Totaal
Potentieel leegstand	55.000	21.000	12.000	10.000	98.000
Resterend potentieel	25.000	16.000	5.000	5.000	51.000
Per jaar	3.600	2.300	700	700	7.300

Bron: EIB

Potentieel van transformatie volgens andere studie

Het Expertteam Woningtransformaties heeft in opdracht van het ministerie van BZK de potentie van gebouwtransformaties verkend in de publicatie 'Transformatie in cijfers: heden, verleden en perspectief' (2022).

De studie geeft aan dat zonder extra beleidsinzet en maatregelen om transformatie te stimuleren het gemiddeld aantal transformatiewoningen van 10.000 per jaar in de afgelopen tien jaar in de toekomst zal dalen doordat het laaghangend fruit inmiddels is geplukt en nu de lastiger te transformeren overtollige gebouwen aan de beurt zijn.

Om de ambitie van 15.000 transformatiewoningen per jaar uit de Nationale Woon- en Bouwagenda te halen is volgens de studie alleen mogelijk met extra forse beleidsinspanning. Zo liggen er kansen door het optimaliseren en verdichten van woningtransformatie en een gerichte gebiedsaanpak, wat bij kantoorgebouwen 5.750 tot 8.250 woningen per jaar kan opleveren en bij winkels 1.250 tot 3.000 per jaar.

Om dit te bereiken ziet de studie vooral kansen door de beroepspraktijk van meer kennis en informatie te voorzien en meer focus aan te brengen op vormen van transformatie die snel tot resultaten kunnen leiden. Hiernaast ziet de studie ook mogelijkheden in het verbreden van financiële regelingen en het prioriteren van de beperkte capaciteit bij gemeenten voor transformatie.

6 Voor- en nadelen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste voor- en nadelen van splitsen, optoppen en transformeren ten opzichte van nieuwbouw besproken.

6.1 Voordelen

6.1.1 Snelle doorlooptijd

Kortere doorlooptijden ten opzichte van nieuwbouw

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. Net als bij nieuwbouw kunnen bezwaren van omwonenden ook tot grote vertragingen leiden als tot aan de Raad van State wordt geprocedeerd.

6.1.2 Benodigde arbeidsinzet

Vooraf minder inzet van arbeid bij het splitsen van een woning

Het splitsen van een woning vergt minder bouwkosten en daarmee ook minder arbeidsinzet dan het bouwen van een gemiddelde nieuwbouwwoning. Met de bouw van een nieuwbouwwoning is gemiddeld een inzet van 1½ arbeidsjaar (voltijd baan) gemoeid. De kosten en de daaraan gebonden arbeidsinzet van een te splitsen woning is grofweg de helft van die van een nieuwbouwwoning. Hierbij moet wel worden bedacht dat de kwaliteit (o.a. vloeroppervlak en energieprestatie) van de extra woningen minder hoog is dan die van een gemiddelde nieuwbouwwoning. De verschillen in arbeidsinzet tussen transformatie- en nieuwbouwwoningen kunnen afhankelijk van het gebouw sterk uiteenlopen, maar de verschillen zijn veel minder groot dan die bij splitsingen. De aanpassingen aan het gebouw zijn groter dan bij een te splitsen woning. Bij optoppen zijn de bouwkosten en ook de arbeidsinzet gemiddeld hoger dan bij nieuwbouwwoningen. Bij optoppen gaat dit vaak gepaard met de verduurzaming van het gebouw. Het zijn met name de hieraan verbonden beroepen, waar de schaarste aan personeel groot is.²²

6.1.3 Ruimtegebruik

Geen extra grondgebruik, terwijl voor nieuwbouwwoningen wel extra grond nodig is

Een ander voordeel van het creëren van extra woningen vanuit bestaande gebouwen is dat dit geen extra grond vergt. Voor een nieuwbouwwoning is dat wel het geval. Een gemiddeld nieuwbouwwoning heeft 80 m² gebruiksoppervlak. Vaak stuit men op maatschappelijk weerstand als grond met een andere gebruiksfunctie (bijvoorbeeld landbouw) moet worden 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 kan worden uitgespaard. Belangrijker dan alleen het kwantitatief effect is het kwalitatieve effect op de omgeving. Bij het bouwen in binnenstedelijke gebieden zal het extra ruimtegebruik door nieuwbouw vaak ten koste gaan van de schaarse openbare ruimte, terwijl het bouwen op kleine groene woonlocaties niet ten koste hoeft te gaan van de ruimtelijke kwaliteit. Door natuurinclusief en in lage dichtheden te bouwen, kan zelfs ruimtelijke kwaliteit aan de omgeving worden toegevoegd. Overigens geldt dat ook verdichting van de bestaande bebouwing langs de drie verbouwkanalen extra druk zet op de kwaliteit van de openbare ruimte.

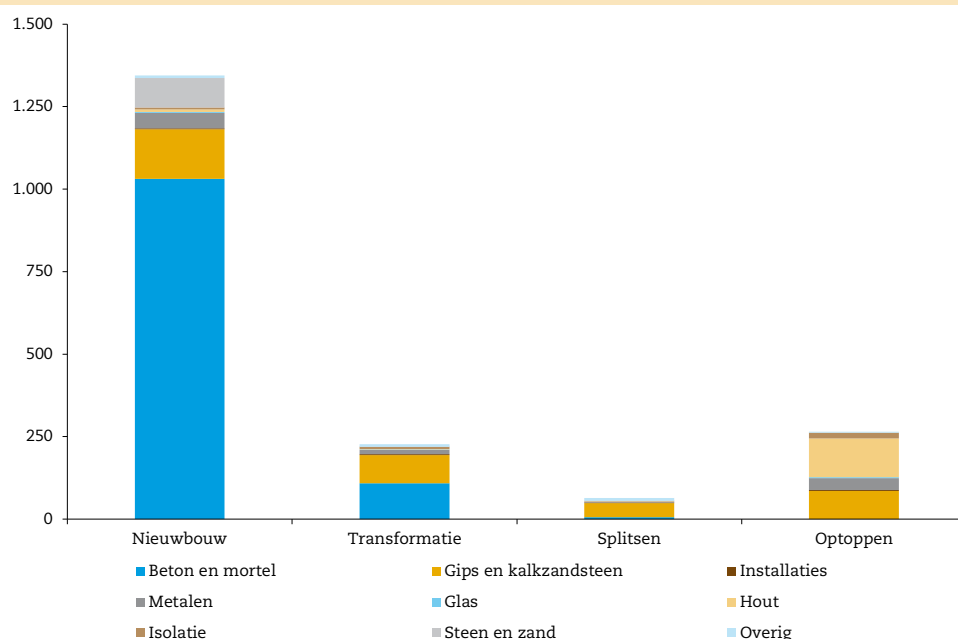
²² EIB (2023), 'Bouwcapaciteit; Onderzoek naar het potentieel van bouwcapaciteit in relatie tot de woningbouwopgave'.

6.1.4 Materiaalgebruik en milieu-impact

Aanzienlijk lager materiaalgebruik bij de verbouwkanalen ten opzichte van nieuwbouw

In figuur 6.1 is het materiaalgebruik van de verschillende verbouwkanalen samen met die van een nieuwbouwappartement weergegeven. Het materiaalgebruik van de nieuwbouwwoning is gebaseerd op informatie van Metabolic over de gebruikte materialen per m² voor een appartement van 85 m² vloeroppervlak (BVO) in een gebouw tot 6 bouwlagen. Ook voor de transformatie, splitsen en optoppen kan op basis van de informatie van Metabolic een inschatting worden gemaakt van het materiaalgebruik.

Figuur 6.1 Materiaalgebruik in kg per m² vloeroppervlakte (BVO)



Bron: Metabolic, bewerking EIB

Voor al deze drie kanalen kan gebruik worden gemaakt van het bestaande casco. Hiermee hoeven zaken als funderingen en draagconstructies niet te worden aangebracht. Dit verklaart het grote verschil in gebruik van beton.

Bij transformatie gaat het voornamelijk om nieuwe installaties, sanitair, keukens, binnenwanden, afwerking en isolatie. Hiernaast wordt ook beton en mortel toegepast voor de dekvloeren en gips voor de niet dragende binnenwanden. De benodigde materialen bij de transformatie naar woongebouwen is per gecreëerd appartement slechts 13% van de materiaalvraag van een nieuwbouwappartement.

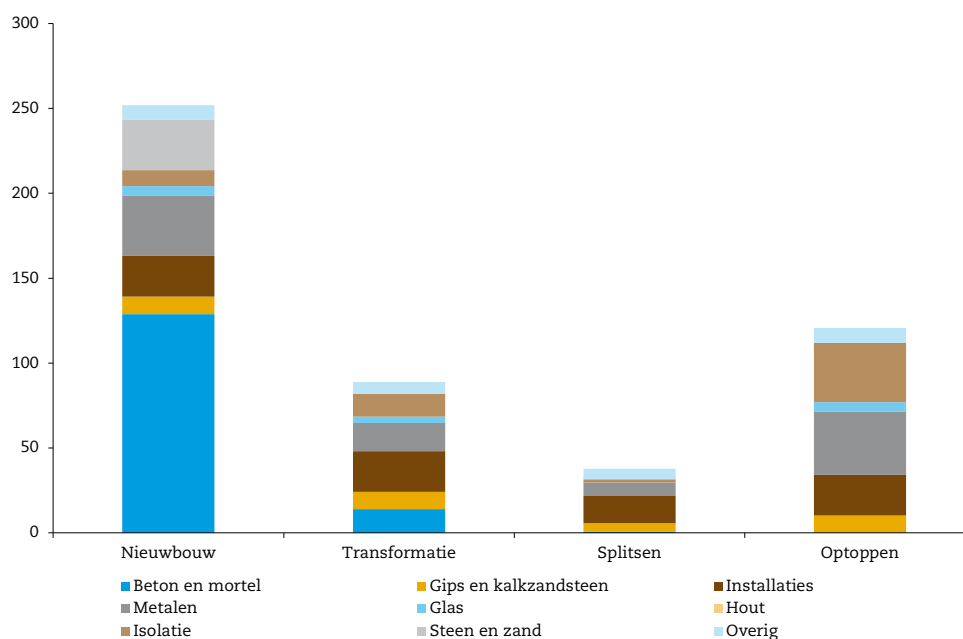
Bij splitsen is het materiaalgebruik het laagst: 5% ten opzichte van die van een nieuwbouwappartement. Het gaat hier voornamelijk om het plaatsen van enkele niet-dragende binnenwanden, afbouw, installaties en een extra sanitaire en keukenvoorziening. Hierbij wordt gips gebruikt voor de niet dragende binnenwanden. Er is ook minder afwerking nodig dan bij transformaties. Het gaat hierbij om een eenvoudig uit te voeren splitsing. Als een extra externe toegang moet worden gemaakt, dan valt het materiaalgebruik hoger uit.

Optoppen vergt van de drie verbouwkanalen het hoogste materiaalgebruik, maar is wel met 20% nog veel lager dan die van een nieuwbouwappartement. Het optoppen met extra woonlagen vergt een staalconstructie, houten vloeren en HSB-wanden waarvan het materiaalgebruik is overgenomen uit de studie ‘Woningbouw binnen planetaire grenzen.’²³ De staalconstructie wordt op het dak gemonteerd waarop de extra woningen geheel modulair of in prefab-elementen worden geplaatst. Er zijn woningen die uit meer staal bestaan. Voor het optoppen van een woning wordt gebruik gemaakt van relatief lichte materialen om de onderliggende constructie niet te veel te belasten.

Minder CO₂ uitstoot dan nieuwbouw door minder materiaalgebruik

Om de milieu-impact van de drie verbouwkanalen naast die van nieuwbouw te bepalen is gebruik gemaakt het zogeheten Global Warming Potential (GWP) in CO₂-equivalent per kg gebruikt materiaal (figuur 6.2).²⁴ Uit de figuur valt op dat de milieu-impact van de gebruikte materialen bij een nieuwbouwappartement veruit het hoogst is. Dit komt vooral doordat nieuwbouw meer en zwaarder materiaalgebruik kent dan bij de drie verbouwkanalen. Ondanks het veel lager materiaalgebruik van de drie verbouwkanalen geldt dat de CO₂-uitstoot per m² weliswaar lager is dan die van een nieuwbouwappartement, maar dat de CO₂-uitstoot van de andere toegepaste materialen wel relatief hoger is, met uitzondering voor hout dat juist CO₂ uit de omgeving opslaat. Met de verwerking van ruw hout tot bouwmaterialen is wel CO₂-uitstoot gemoeid. Wij gaan er in onderstaande figuur vanuit dat hout geen negatieve CO₂-impact heeft.

Figuur 6.2 Milieu-impact in kg CO₂ equivalent per m² vloeroppervlak (BVO)



Bron: EIB

De uiteindelijke milieu-impact is mede afhankelijk van welk aandeel van het gebruikte beton of staal vanuit hergebruik komt. Voor Europees constructiestaal ligt het gerecyclede aandeel rond

²³ ‘Woningbouw binnen planetaire grenzen’, Copper8, Metabolic, Nibe, Alba, juni 2023.

²⁴ <https://www.materialepyramiden.dk/> Aangezien hout bij de groei CO₂ opslaat wordt de GWP in de bouwmaterialenpiramide als negatief weergegeven. In het rapport ‘Woningbouw binnen planetaire grenzen’ wordt een positieve CO₂-impact van hout genomen. Wij gaan ervan uit dat het gebruikte hout geen bijdrage levert aan de CO₂-uitstoot en is om deze rede niet in de figuur opgenomen.

de 50% terwijl dit bij beton nog aanzienlijk beperkter is (grootweg 5%) vanwege het gebruik van betongranulaat in andere toepassingen. Voor het bouwen met een staalconstructie is wel aanzienlijk minder materiaal nodig (in kg) dan wanneer gebouwd wordt in beton. Een opgetopte woning heeft naar schatting de helft van de milieu-impact van een regulier nieuwbouwwoning. Het gebruik van extra staal en isolatiematerialen heeft het voornaamste aandeel in de milieu-impact van een optopwoning. Voor appartementen vanuit transformatie is de milieu-impact een derde ten opzichte van nieuwbouw en bij het splitsen van woningen is dat grootweg 15%. Bij deze twee verbouwkanalen hebben de te plaatsen installaties de hoogste CO₂-impact.

Naast de productie van de materialen is ook CO₂- en stikstofuitstoot verbonden aan de bouw van woningen. Het gaat hier om het transport van bouwmaterialen en arbeidskrachten en om de inzet van bouwmaterieel op de bouwplaats. De uitstoot is bij nieuwbouw hoger dan bij de drie verbouwkanalen. Niet alleen zorgt het grondverzet bij een nieuwbouwwoning voor relatief veel uitstoot, ook zorgt het transport van de zwaardere materialen voor meer uitstoot. Bij vervangende nieuwbouw ligt de uitstoot hoger vanwege de inzet van sloopmaterieel en de afvoer van sloopmateriaal.

Tijdens het gebruik van de woning scoort een nieuwbouwwoning in de regel gunstiger voor CO₂- en stikstofuitstoot omdat voor deze woningen strengere voorschriften rond energieprestatie gelden dan voor bestaande woningen en deze bovendien niet met fossiele brandstof (aardgasvrij) mogen worden verwarmd. Voor woningen waarin tegelijkertijd met de verbouwing het pand wordt verduurzaamd is het verschil kleiner of zelfs nihil.

De stikstofdepositie is vooral afhankelijk van de omvang van het project, de afstand tot een dichtbijgelegen Natura200-gebied, de mate van grondverzet en transport tijdens de bouw en de fossiele uitstoot door verwarming en verkeer tijdens het gebruik. Eerder onderzoek door het EIB liet zien dat een klein deel van de nieuwbouwprojecten (3%) door stikstof niet kan doorgaan.²⁵ Er zijn voldoende andere mogelijkheden om nieuwbouw binnen de bestaande stikstofruimte te realiseren. Bij splitsen, optoppen en transformeren is nauwelijks grondverzet en minder aan- en afvoer van bouwmaterialen nodig waardoor de stikstofdepositie naar verwachting wel lager is dan bij nieuwbouw. Het verschil tijdens het gebruik van de woningen is zelfs nog kleiner omdat nieuwbouwwoningen vaak aardgasvrij worden opgeleverd en daardoor geen stikstof uitstoten.

6.2 Nadelen

6.2.1 Overlast voor bewoners en omwonenden

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 geluids- overlast, bepaalde voorzieningen binnen het gebouw zijn tijdelijk niet toegankelijk en ook buiten het pand zet het bouw materiaal en – materieel inclusief de auto's en bussen van het bouw personeel druk op de openbare ruimte. Als een verbouwing lange tijd duurt, loopt de ervaren overlast sterk op.

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 parkeren, maar ook aan andere overlast. Met een intensievere bebouwing kan ook de sociale cohesie verminderen omdat minder duidelijk wordt wie dan in de wijk wonen. Het is mede om de extra druk voor bewoners en omwonenden waarom veel gemeenten een beperking stellen aan het splitsen van woningen.

²⁵ EIB (2023). Effecten wegvallen bouwvrijstelling; Onderzoek naar de effecten van het wegvallen van de bouwvrijstelling voor de nieuwbouw van woningen.

6.2.2 Nieuwbouw zorgt al voor groot aanbod van betaalbare appartementen

Minder aanbod van grote woningen en daarmee ook minder doorstroming

Het huidig ruimtelijk ordeningsbeleid richt zich sterk op het verdichten van het stedelijk gebied. Om de vraag naar woningen op te kunnen vangen worden vooral appartementen gebouwd ten koste van grondgebonden woningen. Er is een tekort aan zowel appartementen als aan grondgebonden woningen. Een te eenzijdig aanbod van appartementen betekent dat gezinnen niet kunnen doorstromen naar ruime grondgebonden woningen. Ook andere huishoudens kunnen hierdoor niet doorstromen naar de kleinere en beter betaalbare woning die zij anders zouden achterlaten. Het toevoegen van extra woningen vanuit bestaande gebouwen langs de drie kanalen levert in alle gevallen 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. Het splitsen van woningen verkleint zelfs het aanbod van grote grondgebonden woningen en appartementen, waardoor de doorstroming zelfs zal verminderen. Om voldoende doorstroming te realiseren, zal in combinatie met deze drie kanalen ook voldoende grondgebonden woningen in de programmering van nieuwbouwprojecten moeten worden opgenomen.

7 Mogelijkheden om potentieel te vergroten

7.1 Totaal potentieel van de drie verbouwkanalen

Vanuit de drie kanalen is onder de huidige condities een jaarlijkse toevoeging van 14.250 tot 18.000 woningen te verwachten. In de afgelopen jaren lag dit aantal rond de 12.000 woningen. Voor de gehele periode 2024-2030 gaat het in totaal om 100.000 tot 121.000 woningen (tabel 7.1).

Tabel 7.1 Totale potentieel aan woningen door de drie verbouwkanalen

	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

Bron: EIB

Met een resterend potentieel van 14.250 tot 18.000 woningen per jaar kan splitsen, optoppen en woningtransformatie ook bij 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 hier 1.750 tot 5.500 woningen boven. Met aanvullend beleid gericht op het verminderen van de belemmeringen kan het potentieel van de drie verbouwkanalen worden vergroot.

7.2 Mogelijkheden voor beleid om belemmeringen te verminderen

De vraag is welke mogelijkheden er zijn om de eerder in beeld gebrachte belemmeringen met beleid substantieel te beperken en daarmee het potentieel te vergroten.

7.2.1 Bouwtechnische belemmeringen

Aan de bouwtechnische beperkingen is weinig te doen. De bouwtechnische mogelijkheden om te splitsen, op te toppen of te transformeren hangen sterk af van de huidige karakteristieken van de bestaande panden (omvang, woonlagen, constructie, etc.) en laten zich niet makkelijk veranderen.

7.2.2 Maatschappelijke belemmeringen

Ook de mogelijkheden om de maatschappelijke belemmeringen te verminderen zijn beperkt. Ook als de bouwtijd kan worden verkort, blijven de bouwactiviteiten ingrijpend. Leegstand blijft dan nog steeds het geschiktste moment om een gebouw aan te pakken. Het gebruik van geprefabriceerde elementen of modules kan de bouwtijd wel versnellen. Bij het optoppen gebeurt dit al vaak en bij het splitsen blijft maatwerk vereist omdat de woningen – ook al zijn zij identiek gebouwd – inmiddels na jaren onderling sterk kunnen verschillen. Het is niet de verwachting dat standaardisering de overlast substantieel kan beperken, waardoor leegstand

nog steeds het voor de hand liggende moment is om een splitsing, optopping of transformatie uit te voeren.

Het grootste probleem voor optoppen blijft dat bewoners wel de lasten van de verbouwing ervaren, maar geen lusten. Hiernaast speelt, anders dan bij verhuurders, dat alle bewoners van een VVE moeten instemmen met het optoppen van het gebouw. Het aanpassen van de wetgeving op dit punt, waardoor niet langer volledige instemming van alle eigenaren nodig is, maar net als bij verhuurders bijvoorbeeld 70% van de bewoners, kan het optoppen de woongebouwen met gedeeld bezit beter faciliteren. Voor eigenaren is het wel moeilijker om voor zichzelf tijdelijk een andere woning te vinden dan voor verhuurders. Als 5% van de woongebouwen met gedeeld bezit door deze aanpassing wel kan worden opgetopt, dan gaat het om enkele honderden woningen die jaarlijks extra kunnen worden gerealiseerd door optoppen.

7.2.3 Financiële belemmeringen

De financiële belemmeringen speelt bij alle drie de kanalen. Vooral bij splitsen levert de financiële belemmering in de praktijk een aanzienlijke beperking op aan het aantal splitsingen omdat de verbouwkosten zich niet goed door extra opbrengsten laten terugverdienen. Ook voor het optoppen beperken de hoge kosten het potentieel. Met subsidies of door bijvoorbeeld leges en/of overdrachtsbelasting te verlagen, kunnen de kosten voor de initiatiefnemer worden verlaagd, het benodigde draagvlak van bewoners en omwonenden worden vergroot en daarmee de projecten aantrekkelijker worden gemaakt. Naarmate het verschil tussen de extra opbrengsten en kosten met subsidies wordt verlaagd, zal ook de beperking lager uitvallen. Ook bij de nieuwbouw worden subsidies verstrekt. Zo bedraagt bij de verschillende tranches van de woningbouwimpuls de gemiddelde subsidie € 6.000 per woning. Met eenzelfde bedrag aan subsidie kunnen de kosten van een splitsing gemiddeld 5% worden verlaagd. Dit betekent dat de grens van € 6.000 per m² die in de eerdere berekeningen voor het potentieel is gehanteerd, kan worden verlaagd tot € 5.700 per m². Dit levert jaarlijks 1.000 extra te splitsen woningen op. Bij optoppen verlaagt een subsidie van € 6.000 per opgetopte woning van gemiddeld 50 m² de kosten met € 120 per m². Een verlaging van de gehanteerde WOZ-grenzen met dit bedrag in de berekeningen levert jaarlijks 85 tot 115 extra woningen op. Dit aantal is lager dan bij splitsen omdat voor optoppen de financiële belemmering relatief beperkter is.

7.2.4 Belemmeringen vanuit wet- en regelgeving

Beperken van gemeentelijke restricties

De belemmeringen vanuit wet- en regelgeving worden vooral door gemeenten zelf bepaald en kunnen door hen zelf ook worden aangepast. Dit geldt met name voor de restricties op splitsingen, de toegestane bouwhoogtes in het omgevingsplan en de parkeernormen. Deze restricties zijn weliswaar bedoeld om omwonenden tegen de nadelige gevolgen te beschermen, maar beperken de mogelijkheden om extra woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Het potentieel kan worden vergroot om op wijkniveau de afweging tussen de voor- en nadelen te maken en vervolgens kansrijke wijken aan te wijzen waar de restricties kunnen worden beperkt.

Omgevingsplan gebiedsgericht aanpassen

Bij de vergunningverlening bij het optoppen van woningen moet worden getoetst aan de maximale bouwhoogte en gestelde parkeernormen. Als het omgevingsplan hierin voorziet kan door de gemeente alsnog een vergunning worden verleend, maar dit kan tot bezwaren van belanghebbenden leiden en daarmee tot vertraging of zelfs afstel van een project. Om dit te voorkomen kan vooraf gebiedsgericht het omgevingsplan worden aangepast door optoppen binnen het omgevingsplan mogelijk te maken en waardoor belangrijke vertragingen per individueel project kunnen worden voorkomen. Gemeenten zullen hiervoor eerst de kansrijke wijken voor splitsen, optoppen of transformeren moeten aanwijzen en vervolgens het omgevingsplan aanpassen om de drie verbouwkanalen beter te kunnen faciliteren.

Grotere faciliterende rol van gemeenten bij initiatieven

Een kwart van de gemeenten voert beleid uit dat het splitsen van woningen stimuleert. Voor het grootste deel van de gemeenten geldt dit niet en in een aantal gemeenten wordt splitsen ontmoedigd door stringente eisen aan het verstrekken van een splitsingsvergunning en handhaving van parkeernormen. Bij het optoppen van woongebouwen en het transformeren van gebouwen met een andere gebruiksfunctie gaat het vaak om aanpassingen die binnen het bestaande omgevingsplan niet zijn toegestaan, waarvoor ontheffing moet worden verleend of het omgevingsplan moet worden aangepast. Verder geldt dat ondanks de nieuwe Omgevingswet, waarin de vergunningaanvraag via één loket wordt behandeld, bij het proces van vergunningverlening verschillende onderdelen van de gemeenten zijn betrokken. Dit maakt het moeilijk voor initiatiefnemers om vooraf met de gemeente af te stemmen op welke wijze aan de eisen kan worden voldaan. In de gevallen waarin een gemeente een duidelijk belang had, was afstemming vooraf beter mogelijk. Een voorbeeld is Aquarius, een woongebouw met leefbaarheidsproblemen, waarin herontwikkeling inclusief optoppen de mogelijkheid bood om de problemen op te lossen door het gebouw te verbeteren en nieuwe bewoners aan te trekken. Als gemeenten zelf belang hechten aan extra woningen langs de drie verbouwkanalen, dan liggen hier mogelijkheden om het potentieel te vergroten. Wel moet worden bedacht dat met een actiever beleid dit ook de problemen voor bewoners en omwonden kan vergroten en hier dus een belangrijke afweging voor de gemeente ligt. Gelet op alle andere belemmeringen die voor het potentieel van belang zijn, zal een actievere samenwerking met de gemeenten het potentieel wel vergroten. Het aanwijzen van een persoon die de activiteiten binnen de gemeente coördineert en aanvragers helpt op basis van opgedane kennis in eerdere projecten, is een mogelijke invulling hiervan. Aangezien de benodigde instemming van bewoners het belangrijkste knelpunt is, zal de bijdrage hiervan voor het potentieel beperkt zijn.

Loslaten opkoopbescherming betaalbare woningen minder effectief

De wet Opkoopbescherming maakt het gemeenten mogelijk om een verbod op te leggen aan het opkopen van betaalbare woningen om deze zelf niet te bewonen. De opkoopbescherming richt hiermee een extra barrière op voor het splitsen van woningen. De opkoopbescherming geldt wel voor het betaalbare deel van de woningen. Boven een bepaalde WOZ-grens die tussen gemeenten kan verschillen, geldt de opkoopbescherming niet en kunnen deze woningen wel door ontwikkelaars worden opgekocht om te splitsen. In de regel geldt de opkoop-bescherming voor panden met een lage WOZ-waarde waarvoor splitsen vanwege de lage opbrengsten in de regel niet rendabel is. De impact van de opkoopbescherming voor het potentieel van splitsen is daarmee beperkt. Het loslaten van de opkoopbescherming zal dan ook maar een beperkt effect hebben.

Als de restricties vanuit wet- en regelgeving voor splitsen en optoppen door aanpassing van het beleid met de helft kunnen worden beperkt, dan levert dit per jaar een extra potentieel op van 500 tot 1.000 extra woningen uit splitsingen en 400 tot 500 extra woningen uit optoppen van woongebouwen. Bij woningtransformatie hebben gemeenten een sturende rol bij het bepalen van de functiewijziging van een gebouw. Als gemeenten bij transformatie de functieverandering in woningen meer stimuleren dan kan hiermee ook extra potentieel worden verkregen. Nu wordt bij transformatie gemiddeld 45% van de ruimte van leegstaande gebouwen getransformeerd in woningen en 55% in overige gebruiksfuncties. Als dit percentage voor woningen wordt vergroot tot 55%, dan levert dit jaarlijks 1.600 aan extra transformatiewoningen op.

7.2.5 Additioneel potentieel bij wegnemen belemmeringen

Bij de toepassing van de voorgestelde beleidsveranderingen in de voorgaande paragrafen kan de potentie toenemen met in totaal 3.900 tot 4.500 woningen per jaar, boven op de potentie van 14.250 woningen per jaar bij huidig beleid (tabel 7.2). De voorgestelde veranderingen in wet- en regelgeving hebben in het vergroten van de potentie het voornaamste aandeel. Bouwtechnische aspecten kunnen niet door middel van beleidsveranderingen worden weggenomen, ook voor het wegnemen van maatschappelijke belemmeringen zijn de mogelijkheden beperkt. Aangepast beleid zal bij splitsen relatief de grootste additionele potentie kunnen creëren.

Tabel 7.2 Totaal additioneel potentieel aan woningen bij aanvullend beleid naar type belemmering

	Maatschappelijk	Financieel	Wet- en regelgeving	Totaal
Splitsen		1000	500-1.000	1.500-2.000
Optoppen	300	100	400-500	800-900
Transformatie			1.600	1.600
Totaal	300	1.100	2.500-3.100	3.900-4.500

Bron: EIB

7.3 Conclusie

Onderzocht is in hoeverre de drie verbouwkanalen optoppen, splitsen en transformeren kunnen bijdragen aan het vergroten van de woningvoorraad om zo het woningtekort te beperken. In tegenstelling tot splitsen en transformeren is optoppen is een relatief nieuw concept wat tot op heden nog niet grootschalig wordt uitgevoerd. In het overzicht in tabel 7.3 is het aantal jaarlijks gerealiseerde woningen vanuit verbouw in de afgelopen jaren weergegeven. Voor splitsen en optoppen is het gemiddelde aantal gerealiseerde woningen vanaf 2012 genomen, terwijl bij optoppen een inschatting is gemaakt door een gebrek aan beschikbare data. In totaal werden de afgelopen jaren naar schatting 13.500 woningen per jaar gecreëerd door middel van verbouw, voornamelijk doormiddel van woningtransformaties. Het aantal transformaties is de afgelopen periode teruggelopen, terwijl het aantal splitsingen over tijd redelijk stabiel blijft.

Gegeven de huidige bouwtechnische, maatschappelijke en financiële belemmeringen en belemmeringen vanuit wet- en regelgeving, is het huidige potentieel geschat op 14.250 tot 18.000 woningen per jaar (tabel 7.3). 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. Transformaties naar woningen zullen hier het grootste aandeel in behouden terwijl bij optoppen een groot deel van het potentieel nog niet wordt benut. Wanneer door aangepast beleid deze drie vormen van verbouw worden gestimuleerd kan het potentieel verder oplopen tot 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 4.650 tot 9.000 woningen per jaar.

Tabel 7.3 Aantal woningen per jaar vanuit verbouw in het verleden, het verwachte potentieel en potentieel na aanvullend beleid

	Afgelopen jaren	Verwacht potentieel	Na aanvullend beleid
Splitsen	2.000	3.000-5.000	4.500-7.000
Optoppen	300 ¹	2.250-3.000	3.050-3.900
Transformatie	10.200	9.000-10.000	10.600-11.600
Totaal	12.500	14.250-18.000	18.150-22.500

1: Globale inschatting, exacte informatie ontbreekt

Bron: EIB

Geconcludeerd kan worden dat gezien het verschil tussen het potentieel en de woningopgave nieuwbouw de grootste bijdrage zal moeten leveren aan het beperken van het woningtekort. Tegelijkertijd biedt verbouw ook voordelen en liggen er mogelijkheden om met aanvullend beleid het potentieel van de drie verbouwkanalen te vergroten en kan verbouw een grotere bijdrage gaan leveren aan het realiseren van de woningopgave tot 2030.



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

