

‘Beter benutten’ Bestaande Woningen en Buurten

Position Paper voor de Tweede Kamer - Platform Woonopgave

Kernboodschap: ‘Aan den slag!’*

Het ‘beter benutten’ van bestaande woningen en buurten door te woningsplitsen, woningdelen, in te breiden (hieronder vallen ook aanplakken en uitplinten)), leegstand op te vullen en op te toppen, kan tot heel veel nieuwe woningen leiden in een relatief korte termijn. Als alleen al 5% van de bewoners hun eigen woning zou willen splitsen of delen, is het acute woningtekort opgelost. Uit een groot onderzoek van Vereniging Eigen Huis blijkt dat 7,5% het woningsplitsen overweegt. In Rotterdam, toont het onderzoek ‘Verdichten in Rotterdam-Atlas van Mogelijkheden’ dat er nog ruimte is voor 110.000 extra woningen in bestaande buurten. Waarom blijft de productie dan achter? Omdat we het nog niet doen. Veel regelgeving houdt bovengenoemde strategieën tegen en particulieren zijn huiverig om ‘de eerste’ bewoner of VVE te zijn die een (nog) lastig proces moet doorlopen.

Naast het creëren van extra woonplekken, kent ‘beter benutten’ nog meer voordelen. Het kan direct bestaande opgaves mee aanpakken ($1+1=3$) en de carbon uitstoot is aanzienlijk lager (het carbon budget voor de woningbouw is nagenoeg op). Ook op plekken waar de bouw vastloopt, door bijvoorbeeld netcongestie of stikstof kan ‘beter benutten’ een uitkomst bieden.

Daarom: start nú met het aanpassen van wet- en regelgeving. Creëer direct voorbeelden door via pilots de eerste particuliere bewoners, corporaties en VVE’s te helpen snel tot uitvoering te komen. Zet middelen in om het ‘beter benutten’ te stimuleren en gebruik ontwerpkracht om ‘beter benutten’ snel en op de juiste manier te doen.

*‘Aan den slag’ was de Rotterdamse slogan vlak na de Tweede Wereldoorlog om de handen uit de mouwen te steken voor de wederopbouw van de stad.

Hoe dan? Een andere aanpak

Voor beter benutten is een andere aanpak nodig. De projecten zijn van een ander schaalniveau, de opdrachtgevers zijn niet altijd professionals en de ruimtelijke context is complex.

Benut koppelkansen, creëer maatschappelijke meerwaarde.

‘beter benutten’ moet niet alleen snel, maar ook goed. Door te werken in de bestaande context, ligt er een enorme kans om direct bestaande opgaves mee te nemen. Denk aan de verduurzaming van bestaande woningen; er wordt inmiddels al gesproken over een funderingscrisis. Maar ook het versterken van de sociale cohesie, verminderen van eenzaamheid, verbeteren van de gezondheid en verhogen van de klimaatbestendigheid in de buurten, kunnen meegenomen worden.

Integraal ‘beter benutten’

‘Beter benutten’ bestaat uit verschillende strategieën. Samen kunnen ze elkaar versterken. Een business case die voor optoppen niet uitkomt, klopt mogelijk wel in combinatie met aanplakken. Door woningsplitsen en inbreiden te combineren kan optimaal gestuurd worden op doorstroming en passend wonen. Elke wijk heeft baat bij een eigen balans van strategieën en als gevolg ook een eigen proces.

Wijkaanpak: werk vanuit de wijk aan ‘beter benutten’. Hier komen alle opgaves samen en kan gelijktijdig gestuurd worden op maatschappelijke meerwaarde en op doorstroming. De verschillende ‘beter benutten’ strategieën staan in relatie tot elkaar; in sommige wijken is het beter in te zetten op inbreiden en het vergroenen van daken en in andere wijken juist het bebouwen van de daken.

Benut ontwerpkracht: benut ontwerpkracht om de juiste balans te vinden tussen de verschillende ‘beter benutten’ strategieën. Niet alleen vanuit het oogpunt om tot een kwalitatief plan te komen, maar ook om toe te werken naar haalbare en uitvoerbare business cases.

Corporaties zijn sterke partners: in het ‘beter benutten’ kunnen corporaties een sterke partner zijn om met meerdere projecten tot uitvoering te komen. Maar strategieën als optoppen en woningsplitsen zijn ook voor corporaties nieuwe processen waar extra plancapaciteit en geld in gaat zitten. Ondersteun pionierende corporaties hier financieel in.

Andere schaal, andere ontwikkelvormen: ‘beter benutten’ vraagt om een andere schaal; veel kleine projecten in plaats van een enkele grootte. Hier passen ook andere ontwikkelvormen bij: coöperatief, CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap) of meervoudige vergunningstrajecten met corporaties en marktpartijen.

Cultuurverandering: ‘beter benutten’ raakt aan een nodige cultuurverandering. Er is altijd gestuurd op wooncarrière: bewoners moeten doorverhuizen naar een steeds grotere woning. Dit past niet meer en vraagt om een nieuw narratief: kleiner maar beter wonen. Dit vraagt ook om een ander gesprek, niet via versnellings- en bouwtafels, maar bijvoorbeeld via een buurtcampagne gericht (en met) bewoners.

Experimenteerruimte en ontwerp: ‘beter benutten’ biedt ruimte aan nieuwe woonvormen; denk aan gedeelde woonvormen, meergeneratiewonen, het samenwonen van meerdere huishoudens of gemixte woonvormen met jonge en oude mensen. Maak daarom experimenteerruimte met gekoppelde middelen, waarmee corporaties, gemeenten, ontwerpers, private eigenaren en ontwikkelaars nieuwe woonvormen en bouwmethodes kunnen beproeven binnen een open, wijkgerichte pilotstructuur.

Betrek bewoners: het ‘beter benutten’ vindt plaats in bebouwde context. Het is daarom van groot belang om bewoners goed en vroegtijdig te betrekken. Beschouw bewoners (net als in de jaren '80) weer als professionals in de wijkaanpak. Hierdoor valt er mogelijk zelfs meer te bereiken en sluiten de nieuwe woningen beter aan op de bestaande woonwensen. Alleen zo kan optimaal ingezet worden op doorstroming.

Slimme opschaling: het lijkt alsof Nederland vol staat met precies dezelfde rijtjeswoningen, galerijflats en portiekflats. Helaas is dit in de praktijk niet zo. Elke woning is net anders en datzelfde geldt ook voor de meeste daken. Werken in kant-en-klare modulaire oplossingen werkt daarom niet. Dit blijkt al uit de praktijk met veel modulaire optop-units. Omdat elk dak net anders is, zijn aanpassingen nodig per project, wat de bouwkosten juist flink doet oplopen. Zoek daarom de opschaling in het slim inrichten van processen, slimme (maar flexibele) bouwmethodes en niet in kant-en-klare ‘producten’.

Wat doen wij zelf?

Met Platform Woonopgave werken we (en hebben gewerkt) aan verschillende voorbeeldprojecten over de ‘beter benutten’ strategieën. Sommige projecten zijn top-down (systeenvragen) en andere juist bottom-up in overleg met bewoners. De resultaten worden zoveel mogelijk via onze website gedeeld, zodat elke gemeente of regio de opgedane kennis kan gebruiken. Zie ook www.platformwoonopgave.nl

- Wijkcoalitie (‘Nieuwe Stadsvernieuwing’): in het Oude Westen in Rotterdam gaan we twee jaar lang ‘woningen vinden’ in samenwerking met verschillende buurtorganisaties, gemeente, corporatie Woonstad en het Architectuur Instituut Rotterdam. Dit komt voort uit het project Eerlijk Wonen dat Platform Woonopgave samen met DGBC uitvoert.
- Woningssplitsen in Leiden. Samen met bewoners hebben we gekeken naar de mogelijkheden en de wensen. Nu zijn we met de gemeente in gesprek hier een (uitvoerings)pilot van te maken.
- Dataonderzoek naar de potentie ‘Verdichten in Rotterdam – Atlas van Mogelijkheden’ ism Vereniging Deltametropool. Zo opgezet dat elke gemeente zelf een eigen atlas kan ontwikkelen om eerst een goed beeld te krijgen van de potentie.
- Onderzoek ‘beter benutten bestaande rijtjeswoningen’. Te downloaden via de website.
- Wijkgericht woningsplitsen met corporatie Vivare (lopend).
- Onderzoek ‘beter benutten’ van Portiek en Galerijflats’ voor corporatie Wooncompas (lopend).

Bijlage: wet- en regelgeving

De hier ondergeschreven wijzigingen/aanpassingen van wet- en regelgeving komen deels overeen met het advies uit Rotterdam, omdat dit in samenwerking voor het onderzoek 'Verdichten in Rotterdam' is opgeschreven. Er is een onderscheid gemaakt tussen nationale en lokale wet- en regelgeving.

Nationaal

Samenwonen stimuleren (Participatiewet, AOW en Wet op de Huurtoeslag). Bij samenwonen worden mensen gekort op hun uitkering, AOW en/of huurtoeslag. Op gemeentelijk niveau kan beslist worden om de kostendelersnorm (deels) niet toe te passen, maar dan valt de rekening ook bij de gemeente. Afschaffing of verlaging van deze korting zijn mogelijkheden die het Rijk heeft om mensen te stimuleren om te gaan samenwonen.

Moderniseren Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL): neem het volgende daarin mee: voeg een nieuwe definitie toe voor optoppen en transformatie; dit valt nu deels onder 'verbouw' en deels onder 'nieuwbouw'. Dat is onduidelijk en zorgt in het eerste geval voor woningen die niet passen bij de eisen van deze tijd.

Appartementsrecht (VVE): het appartementsrecht is onderdeel van het eigendomsrecht en heeft betrekking op meergezinswoningen (appartementen). Wanneer een eigenaar wil optoppen dan moeten alle eigenaren 100% instemmen. Dit maakt het lastig. In Frankrijk is dit 70% met vetorecht voor de bewoners van de bovenste appartementen. Voer de motie uit die in 2024 door de Tweede Kamer is aangenomen om dit recht te moderniseren naar voorbeeld van de 'Parijse surélévation'.

Experimenteerruimte: maak experimenteerruimte in wet- en regelgeving gericht op 'beter benutten' strategieën, koppel dit aan een programma en experimenteergeld.

Gebiedsgericht 'beter benutten': zet het koplopers programma voort.

Woningsplitsen niet vergunningsvrij: maak woningsplitsen niet vergunningsvrij. Dit leidt tot opkoop van panden, speculatie en stijgende huizenprijzen. In onze onderzoeken horen wij van bewoners terug dat ze zich hier zorgen om maken. Een vergunning an sich is geen probleem, mits helder is wat er ingediend moet worden, hoelang het duurt en wat het kost. (Dit is momenteel vaak zeer onduidelijk). Help gemeenten dit makkelijker en toegankelijker in te richten.

Verhuisvergoeding woningwet: de woningwet verbiedt corporaties om bewoners een verhuisvergoeding te geven als zij kleiner gaan wonen. Dit is enkel toegestaan bij verhuizing door sloop of renovatie van de woning. Verruim dit (in combinatie met extra middelen) voor de corporatie tbv 'beter benutten'.

Sloopvergunning: in 2012 is in Nederland de sloopvergunning afgeschaft voor gebouwen die geen monument zijn. Sindsdien geldt enkel een meldplicht, wat slopen erg eenvoudig maakt en weinig stimulans geeft om 'beter benutten' strategieën te onderzoeken als alternatief. Herinvoering van een sloopvergunning geeft gemeentes de ruimte hier zelf op te sturen. Wij adviseren een 'niet-slopen,tenzij' beleid.

Fonds Coöperatief wonen: zorg dat het Fonds Coöperatief kan worden ingezet voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw. In het 'beter benutten' van bestaande panden liggen veel kansen voor coöperaties.

Leegstandwet: versnel de inwerkingtreding van de verruiming van de Leegstandwet, zodat gemeenten de juiste instrumenten hebben om op te treden tegen leegstand.

Grondbank: het kabinet werkt aan een opzet van een grondbank, wat gemeentes moet helpen bij grond aankopen en de inzet van een actief grondbeleid. Richt deze grondbank niet enkel op de grootschalige woningbouwlocaties buiten bebouwd gebied, maar ook op gronden (en gebouwen) binnen buurten ten functie van het 'beter benutten'.

Middelen: maak middelen beschikbaar voor 'beter benutten'. Bijvoorbeeld budget waarmee corporaties en particulieren met een architect de mogelijkheden tot woningsplitsen kunnen onderzoeken en budget voor VVE's en corporaties om optoppen te onderzoeken en het proces op te starten.

Sturen op voldoende CO2-reductie via een aangescherpte MPG norm. Het CO2 budget voor de woningbouw is nagenoeg op en "beter benutten" kan zorgen voor een aanzienlijke reductie, maar dat weegt momenteel nog niet zwaar genoeg mee.

Verlaagde BTW voor renovatie: de verlaagde BTW op onderdelen van renovatie is in Nederland beperkt. In België valt het renoveren van de (eigen) woning geheel onder een verlaagd btw-tarief (van 6%). Breidt dit uit naar alle woningen (ook voor marktpartijen) en zo wordt renoveren ism 'beter benutten' goedkoper.

Lokaal (gemeente)

Pilots (via omgevingswet): sta -voor de eerste pioniers- optoppen en woningsplitsen toe via een pilot. Dit is heel belangrijk, omdat veel particulieren en VVE's afwachtend zijn. De pilots zorgen voor voorbeelden, waarna meer mensen zullen volgen.

Borging in volkshuisvestingsprogramma: Gemeentes zijn verplicht om per 1 juli 2027 een volkshuisvestingsprogramma (VHP) vast te stellen vanuit de 'Wet regie versterking volkshuisvesting'. Het VHP is het centrale document voor al het gemeentelijke woonbeleid en is omvangrijker dan de woonvisie die het vervangt. Het is gericht op verwezenlijken van doelen op het vlak van nieuwbouw en bestaande bouw. Het programma brengt geen directe veranderingen aan in het omgevingsplan, grondbeleid of een parkeernorm, maar vormt wel de basis voor de gemeente om de keuzes later juridisch en ruimtelijk te vertalen naar bindende regels. Het VHP geeft daarmee ook ruimte en houvast aan eventuele tussentijdse BOPA-trajecten, om op korte termijn heldere en snelle processen in te richten voor de verschillende 'beter benutten' strategieën.

Nota grondbeleid: pas de nota grondbeleid aan met het oog op 'beter benutten'. Juist in de wijken is nog veel grond in eigendom van de gemeente om een actief grondbeleid mee te voeren.

- Actief grondbeleid: Om 'beter benutten' mogelijk te maken is een actief grondbeleid op gemeentegrond nodig. Met nadruk op betaalbaarheid en uitvoerbaarheid.
- Schrap de ontheffingsvergoeding: veel gemeentes hanteren een ontheffingsvergoeding bij transformatie of optoppen. Schrap deze als er betaalbare woningen voor terug komen.
- Wijkgericht (af)rekenen. Maak ruimte om wijkgericht af te rekenen in plaats van enkel per kavel.
- Korting op de grondprijs voor kleinere gronden in de wijken tbv 'beter benutten'. Deze zijn vaak lastiger rendabel te krijgen, maar kunnen wel voor grote meerwaarde zorgen. Veel kleine kavels zorgen samen ook voor grote aantallen. Een transparante (en vaste) grondprijs, in combinatie met een korting om 'beter benutten' te stimuleren, maakt de weg vrij voor kleinere projecten in de prijscategorieën betaalbare koop, sociale huur en middenhuur.
- Gun (meer) grond direct aan corporaties: als daarnaast woningcorporaties kavels kunnen kopen voor 'beter benutten', dan geeft het hen niet alleen de door hun vurig gewenste extra ruimte maar ook de mogelijkheid om gebiedsgericht naar hun bezit te kijken en deze aan te vullen en verrijken met oog voor de wijk.

Huisvestingsverordening: woningsplitsen en woningdelen kunnen een goede verankering krijgen in de huisvestingsverordening. Laat splitsen toe onder voorwaarden van een minimale grootte van de kleinste woning en zo nodig verwijzend naar een plannenmap (addendum op het omgevingsplan) met toegestane uitwerkingen van woningsplitsen. Beschrijf voor woningdelen heldere definities. Vaak draait dit enkel om 'studenten' en 'verkamering'. Verbreed dit palet met onder andere woongroepen, meergeneratiewonen en het samenwonen van meerdere gezinnen. Om misbruik te voorkomen, hang hier voorwaardes aan tbv de grootte van de private en gemeenschappelijke ruimtes.

Omgevingsplan: voeg gebiedsgericht een ruimtelijke laag aan het omgevingsplan toe voor de verschillende "beter benutten" strategieën. Zowel voor optoppen, inbreiden als woningsplitsen. Begin hier direct mee. Wanneer het omgevingsplan niet op korte termijn gewijzigd zal worden, neem de lagen dan mee via het VHP om zo ruimte te bieden binnen BOPA-trajecten.

BOPA: bied via een (eenvoudig) BOPA-traject ruimte voor 'beter benutten'. Sta bijvoorbeeld toe dat elk gebouw opgetopt mag worden met één of twee extra lagen en sta toe dat woningen gesplitst mogen worden in buurten waar dit nu niet mag. Maak de bijbehorende eisen heel helder.

Parkeernorm: pas de parkeernorm aan ten behoeve van "beter benutten". Vaak dé bottleneck in de praktijk. Hanteer kleinere normen voor kleinere (gesplitste) woningen en stuur bij 'beter benutten' direct op deelmobiliteit. Beschouw de parkeernorm niet als een wet, maar als een norm, met het uitgangspunt 'wat kan wel'?

Meervoudige vergunningaanvraag (omgevingswet): meer kleinere projecten vergroot de druk op de plancapaciteit van de gemeente en andere betrokken organisaties. De mogelijkheid van meervoudige vergunningsaanvragen bij projecten van gelijke aard kan deze druk verlichten.

Leegstandverordening (Leegstandwet): de leegstandsverordening is een instrument voor gemeentes om langdurige leegstand te helpen voorkomen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hier een standaardmodel voor. Het bevat een meldplicht, maatregelen om eigenaren te helpen en eventuele sancties.

Verhuisvergoeding bij kleiner wonen (via WMO): vanuit de Woningwet mogen corporaties bewoners geen verhuisvergoeding geven als zij kleiner gaan wonen. Enkel bij verhuizing als gevolg van sloop of renovatie. Via de WMO kan een gemeente hier toch een vergoeding voor beschikbaar stellen. De kosten voor een verhuizing zijn een grote last. Dit maakt dat mensen minder snel kleiner gaan wonen, waardoor de doorstroming stopt.

Welstandsnota: beschrijf kwalitatieve uitgangspunten voor de 'beter benutten' strategieën in de nota welstand.

Commissie omgevingskwaliteit: laat de commissie oordelen op 'beter benutten' projecten. Zorg dat projecten in een vroeg stadium op tafel komen.

Wet Bevordering Wooncoöperaties: de wet die recent is aangenomen door de Tweede Kamer zal onder andere gemeenten stimuleren om coöperaties een plek te geven in het VHP (voorheen woonvisie) en locaties beschikbaar te stellen. Vanwege de kleinere schaal zijn coöperaties interessant voor 'beter benutten'. Het is daarom kansrijk om coöperatief wonen mee te nemen in de gebiedsgerichte uitwerking van 'beter benutten' en daar kavels voor aan te wijzen.