



Woningbouw en Omgevingskwaliteit in de Provincie Utrecht

28 mei 2019

Samenvatting

In dit advies bespreekt de PCL vier opties om in te spelen op de grote woningbehoefte in de provincie Utrecht: 1. binnenstedelijk bouwen, 2. bouwen in de groene buitenruimte, 3. niet bouwen en 4. organisatorisch ingrijpen in de woningmarkt en het autogebruik.

De PCL adviseert de provincie Utrecht om:

- Het woningbouwbeleid volledig te richten op binnenstedelijk en binnendorps bouwen met hoge eisen aan de kwaliteit van de leefomgeving.
- Organisatorisch in te grijpen in de woningmarkt door maximaal in te zetten op doorstroming in de bestaande woningvoorraad. Daarnaast het autogebruik te ontmoedigen om zo ruimte vrij te spelen voor wonen, groen en recreatie.
- Als provincie bij te dragen aan het oplossen van de problemen op de woningmarkt, waaronder het ontbreken van een volwaardig middenhuursegment.
- Geen grote uitbreidingslocaties te plannen. Voor het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving is het belangrijk dat de open ruimtes in de provincie Utrecht open blijven. Het realiseren van grote uitbreidingslocaties met eigen voorzieningen zou bovendien het voorzieningenniveau in de steden en dorpen ondergraven en nieuwe mobiliteitsstromen teweeg brengen.
- Op dit thema te besturen met kracht en visie, met een heldere en actieve communicatie strategie.

Utrecht is booming

De provincie Utrecht is één van de meest aantrekkelijke regio's voor wonen, werken en studeren in Europa en kent een sterke bevolkingsgroei. Hierdoor staat de provincie voor flinke uitdagingen op de woningmarkt. De woningbehoefte is groot, de huizenprijzen stijgen sterk en starters en mensen met een laag inkomen kunnen moeilijk aan een woning komen. Dit is in sociaal en economisch opzicht een probleem. Wonen is immers een eerste levensbehoefte en als mensen in de provincie Utrecht willen studeren of werken hebben zij ook woonruimte nodig.

De provincie kiest er in het Koersdocument van de Omgevingsvisie voor om de ruimtevraag voor wonen en werken op een duurzame wijze te accommoderen: met voorrang binnenstedelijk en nabij OV-knooppunten. En met aandacht voor de Utrechtse kwaliteiten, klimaatbestendigheid en de energietransitie. De provincie verwacht echter dat op de langere termijn één of meer nieuwe grootschalige uitleglocaties nodig zijn om in de woningbehoefte te kunnen voorzien. Eventuele nieuwe (grootschalige) uitleg wil de provincie zo veel mogelijk koppelen aan infrastructurele knooppunten.

Op landelijk niveau is de discussie over al dan niet bouwen in het groen volop gaande. In het najaar van 2018 debatteerde de Tweede Kamer hierover en werd er een motie ingediend om wonen uit de zogenaamde "Ladder voor duurzame verstedelijking" te halen.

In reactie op deze ontwikkelingen verkent de PCL in dit advies het vraagstuk van de woningbehoefte, de situatie op de woningmarkt en verschillende opties om aan de woningbehoefte te voldoen. Hierbij

neemt de PCL de volgende drie hoofdprincipes uit het PCL advies over de Omgevingsvisie als uitgangspunt:

- > Een gezonde en inclusieve samenleving (iedereen doet mee), waarin welvaart niet alleen in geld wordt uitgedrukt, maar ook in leefomgevingskwaliteit en waar oog is voor de verdeling van welvaart en kwaliteit.
- > Een hoge kwaliteit van natuur, landschap, landbouw en watervoorziening, waarbij de kwaliteiten van de bodem als een belangrijke weegfactor fungeren.
- > Een circulaire economie met een voortvarende energietransitie, te beginnen met de gebouwde omgeving. Waarbij de Utrechtse positie als sterke economische en innovatieve regio wordt benut om nog meer kansen tot innovatie aan te grijpen.

Woningbehoefte stijgt; cijfers en plannen

Het aantal huishoudens in Nederland neemt sterk toe en daarmee de woningbehoefte. Volgens de Primos-prognose 2017 (ABF research, november 2017) groeit tussen 2018 en 2035 de bevolking van Nederland naar verwachting met 822 duizend personen (+4,8%). Het aantal huishoudens neemt met 650 duizend relatief gezien echter veel sneller toe (+8,2%). Dit komt doordat gezinnen en huishoudens kleiner worden. Tot 2035 zullen er ruim 1 miljoen nieuwe woningen in Nederland gebouwd moeten worden om te voldoen aan de woningbehoefte.

De provincie Utrecht verwacht tot 2050 op basis van de Primos prognose 157.000-175.000 extra woningen nodig te hebben om aan de volledige vraag te voldoen (Koersen met Kwaliteit, provincie Utrecht, november 2018). Ter illustratie: de stad Utrecht telt momenteel ruim 150.000 woningen.

Voor de korte termijn heeft de provincie samen met andere woningmarktpartijen de Actieagenda Woningmarkt opgesteld (provincie Utrecht, 2018). Deze stelt als doel om in de periode 2018-2021 ca. 7.000 woningen per jaar te (laten) bouwen met een bij de woningmarktbehoefte passende differentiatie, vooral binnenstedelijk en van een goede en duurzame kwaliteit. In de Actieagenda Woningmarkt staat dat circa een kwart van het totaal aantal te realiseren woningen in of in plaats van bestaand (leegstaand of leegkomend) vastgoed kan komen. Verder bevat de Actieagenda Woningmarkt ambities op het gebied van sociale huur, middenhuur en doorstroming. Hoewel de provincie de voorkeur geeft aan binnenstedelijk en binnendorps bouwen, geeft zij in het Koersdocument voor de Omgevingsvisie aan dat er op langere termijn naar verwachting één of meer nieuwe grootschalige uitbreidingslocaties nodig zijn om in de woningbehoefte te kunnen voorzien, waarbij wonen, werken en bereikbaarheid in samenhang worden gezien. Dit gaat de provincie samen met de mede-overheden en regio's onderzoeken. Ook wordt onderzocht of het wenselijk en mogelijk is meerdere kleinere uitbreidingslocaties te ontwikkelen, ten behoeve van de lokale vitaliteit of ruimtelijke kwaliteit.

Om in de Metropoolregio Utrecht te zorgen voor een evenwichtige en samenhangende ontwikkeling van wonen, werken en bereikbaarheid, werkt de provincie Utrecht in U Ned samen met de gemeente Utrecht, de overige U10 gemeenten (gemeenten in de regio Utrecht) en het Rijk.

Betaalbaarheid is een heet hangijzer

Naast het feit dat er behoefte is aan meer woningen, is er ook een betaalbaarheidsprobleem. Op de geliberaliseerde woningmarkt zorgt de vraag-aanbodverhouding voor sterk gestegen prijzen in bepaalde segmenten en regio's. De prijzen van koopwoningen in met name de steden stijgen razendsnel. Vooral starters hebben steeds meer problemen om aan een betaalbare koopwoning te komen. Daarnaast ontbreekt in de huursector een volwaardig middensegment. Deze problemen zijn mede een gevolg van het gevoerde Rijksbeleid.

Het marktaandeel van de sociale huurwoningen is in de loop der jaren steeds kleiner geworden. Bouwden corporaties in de jaren vijftig en zestig nog voor de agent, de verpleegkundige en onderwijzer, de regels in de sociale huursector maken dat nu onmogelijk. De schotten tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten ontmoedigen corporaties om te investeren in middeldure huurwoningen. Vanwege de historisch lage rente is de woningmarkt voor particuliere en institutionele beleggers wel een interessante markt, maar zij bouwen vooral voor het hogere segment; dat biedt immers het meeste rendement. Ook is het voor woningcorporaties moeilijker geworden om te

investeren in nieuwbouw. Zij hebben te maken met een oplappende belastingdruk, o.a. door de verhuurderheffing. In de brief Maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet zet de Minister beleidsvoornemens voor de huurmarkt uiteen om deze problemen aan te pakken (Ministerie van BZK, 22 februari 2019).

Vier opties om in te spelen op de woningbehoefte in de provincie Utrecht

Optie 1: Binnenstedelijk bouwen



Tot nu toe is het uitgangspunt in het ruimtelijke beleid van de provincie Utrecht om vooral binnenstedelijk te bouwen. Dit heeft een aantal belangrijke voordelen. Zo wordt de groene buitenruimte gespaard. Ook is het voorzieningenniveau van de steden hierbij gebaat. Verdichting van de bestaande stad betekent bijvoorbeeld dat er een openbaar vervoernet te ontwikkelen is met voldoende klanten. Een ander voordeel is dat door de korte afstanden naar voorzieningen lopen en fietsen goede opties zijn voor toekomstige bewoners om zich te verplaatsen. Binnenstedelijk bouwen is echter niet eenvoudig. Na de afgelopen jaren zijn er nu vooral nog locaties over waar problemen als vervuiling van de ondergrond en milieubelastingen door geluid en fijnstof spelen, of locaties met inmiddels schaars geworden groen. Dit zou kunnen betekenen dat ontwikkeling van woningen op die plekken leidt tot hoge kosten en verlies van groen. Dat betekent ook dat het dure woningen zullen worden. Het verlies van groen zou kunnen leiden tot een afname van recreatiemogelijkheden dicht bij huis en daarmee tot meer recreatief verkeer. De verdichting en ontgroening versterken bovendien het stedelijk hitte-eiland effect. Ook is het de vraag of er genoeg ruimte is om de benodigde grote aantallen woningen binnenstedelijk te bouwen. Alleen met hoogbouw is voldoende betaalbaar woonvolume te realiseren.

Optie 1: Binnenstedelijk bouwen

Voordelen: Zorgvuldig ruimtegebruik, goed voor voorzieningenniveau en openbaar vervoernet, stimuleert lopen en fietsen.

Nadelen: Hoge kosten, verlies van stadsgroen, meer recreatief verkeer, ontstaan stedelijk hitte-eiland.

Optie 2: Bouwen in de groene buitenruimte



Omdat de woningbehoefte zo groot is en binnenstedelijke verdichting ingewikkeld en duur is, zijn er partijen die erop aandringen om het restrictieve ruimtelijke beleid los te laten en te gaan bouwen in de groene buitenruimte. Dit zou echter ten koste gaan van de recreatieruimte voor de inwoners van onder meer de steden Utrecht en Amersfoort en daarnaast van agrarische grond. Veel gronden in het westen van de provincie Utrecht zijn laag-liggende slappe veengronden, waar bouwen van woningen zeer problematisch en kostbaar is, ook door de toenemende bodemdaling. In het oostelijk deel van de provincie liggen kwetsbare natuurgebieden op de Utrechtse Heuvelrug en lage gronden in de Gelderse Vallei. Op veel plekken in de provincie kan niet gebouwd worden vanwege de status van cultuurhistorisch erfgoed. Qua bodem en water zijn de beste mogelijkheden dan nog uitbreidingen in het rivierengebied; op het eiland van Schalkwijk en in de Lopikerwaard. Dit zou echter een radicale koerswijziging voor deze gebieden zijn vanwege de landschappelijke en recreatieve kwaliteiten. Een dergelijke uitbreiding van woningen in het landelijk gebied zou zorgen voor aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving, onder meer door een forse toename van het autoverkeer. Dit zal leiden tot een toename van lawaai en de uitstoot van fijnstof. De recreatieve vraag zal zich verder naar buiten verplaatsen met weer meer verkeersbewegingen tot gevolg. Kijkend naar de Utrechtse vraag van vooral tweeverdieners, die graag voor een optimale bereikbaarheid in het centrum van het land wonen, is het rivierengebied ook nauwelijks een aantrekkelijke plek om te wonen. Bij gebruik van de trein is in veel gevallen immers eerst een reis naar Utrecht Centraal nodig voor men verder kan reizen.

Optie 2: Bouwen in de groene buitenruimte

Voordelen: Ruimte om te bouwen

Nadelen: Beperkingen door cultuurhistorisch erfgoed, aantasting natuur en landbouwgrond, vermindering kwaliteit leefomgeving, grotere afstand tot stadscentrum, toename autoverkeer.

Optie 3: Niet bouwen



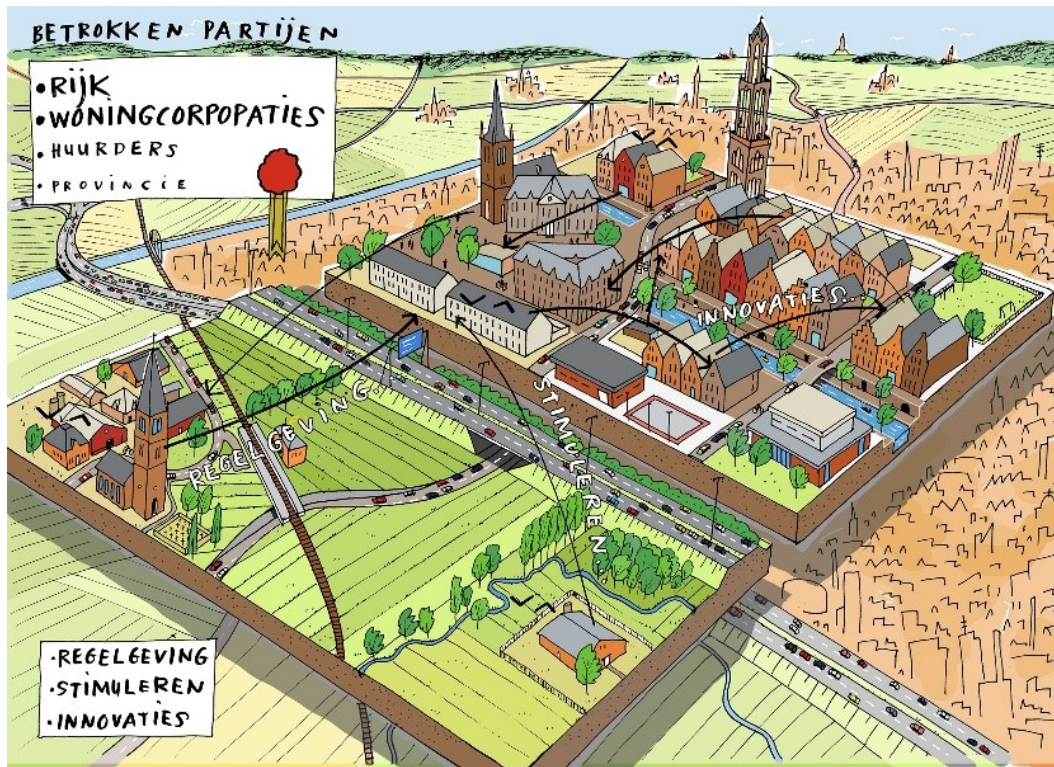
Een derde optie is om niet toe te geven aan de impuls om meer te bouwen bij meer behoefte. Het voordeel van deze optie is dat de steden niet verder verdicht hoeven te worden en de groene buitenruimte niet verder wordt bebouwd. Dit zal echter betekenen dat het bestaande aanbod aan woningen gedeeld moet worden met een steeds grotere groep van vragers. Dat zal leiden tot verdere prijsstijgingen van bestaande woningen en de toegang tot de woningmarkt voor lagere inkomensgroepen sterk beperken. Het zal tot gevolg hebben dat een deel van de mensen dat in de provincie Utrecht werkt, buiten de provincie gaat wonen en heen en weer gaat reizen. Dit leidt tot een toename van verkeer en van de tijd die mensen dagelijks onderweg zijn. Een deel van de mensen zoekt mogelijk elders werk, wat de economische groei in de provincie Utrecht kan belemmeren. Deze optie levert geen geld op en daardoor ook geen financiële ruimte om te investeren in bestaande groen- en recreatiegebieden. Het huidige tekort aan kwalitatief goede recreatieruimte, zichtbaar in het intensieve gebruik van gebieden als Amelisweerd, blijft daarmee gehandhaafd.

Optie 3: Niet bouwen

Voordelen: Niet bouwen spaart de ruimte. De open groene gebieden kunnen open en groen blijven.

Nadelen: Prijsstijging van bestaande woningen, mensen met laag inkomen kunnen woningen niet meer betalen, toename woon-werkverkeer, geen financiële ruimte voor aanleg groen en recreatiegebieden.

Optie 4: Organisatorisch ingrijpen in woningmarkt en in autogebruik



Een belangrijke vraag is hoe groot het woningtekort werkelijk is. Zijn er tot 2035 in Nederland werkelijk 1 miljoen nieuwe woningen nodig of kunnen de huidige voorraad woningen en ander vastgoed beter worden benut? Er is in de woningmarkt sprake van een onderbezetting van woningen en van een scheve verdeling van inkomens over de beschikbare woningen. Een vierde optie is dus om veel meer organisatorisch in te grijpen. Door de doorstroming in de woningmarkt sterk te bevorderen kan ruimte worden vrij gemaakt. Door de ontwikkeling van een eigendoms- naar een gebruikseconomie kunnen goederen vaker gedeeld worden en hoeven die twee van de drie beschikbare parkeerplaatsen per auto niet langer onbenut te blijven. Daarnaast kunnen door het selectief beprijzen van toegang tot de stad ook het autoverkeer en de parkeerbehoefte in de stad verminderd worden. De vrijkomende ruimte kan dan worden benut voor wonen of vergroening van de stad.

Optie 4: Organisatorisch ingrijpen in woningmarkt en in autogebruik

Voordelen: Bestaande woningvoorraad wordt efficiënter benut, kost geen extra ruimte, minder ruimte nodig voor parkeren.

Nadelen: Met deze aanpak komen er niet genoeg woningen vrij om tegemoet te komen aan de grote woningbehoefte.

Deze vier opties overziend komt de PCL tot het volgende advies:

Advies PCL

De PCL adviseert de provincie om in te zetten op een combinatie van optie 1 (binnenstedelijk bouwen) en optie 4 (organisatorisch ingrijpen in woningmarkt en in autogebruik), waarbij nadrukkelijk hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de leefomgeving.

1. Woningbouwbeleid volledig richten op binnenstedelijk en binnendorps bouwen mét hoge eisen aan de kwaliteit van de leefomgeving



De PCL adviseert de provincie Utrecht om het woningbouwbeleid volledig te richten op bouwen in het bestaande stedelijk en dorps gebied, om de volgende redenen:

- Er zijn nog vele mogelijkheden voor binnenstedelijk bouwen, zeker als verouderde bedrijventerreinen en leegstaande gebouwen optimaal worden benut.
- Het is belangrijk om de contrasten tussen het stedelijk en landelijk gebied in de provincie Utrecht te behouden omdat dit contrast de provincie juist aantrekkelijk maakt.
- Grote delen van het landelijk gebied zijn ongeschikt voor woningbouw door kwetsbare natuur, dalende bodems of cultuurhistorisch erfgoed, zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Binnenstedelijk bouwen zorgt voor een afname van (auto)verkeer, verhoogt de bereikbaarheid, stimuleert het voorzieningenniveau en creëert een vitaal stedelijk woon- en leefmilieu.

Hierbij moeten wel hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de leefomgeving. Als randvoorwaarde moet gesteld worden dat er gebouwd wordt met netto toename groen en publiek domein. Dat betekent dat een bouwproject alleen wordt toegestaan als het leidt tot afname van het verhard gebied en daarmee de vorming van het stedelijk hitte-eiland vermindert. En dat het openbaar gebied groter wordt dan bij aanvang van het project door bijvoorbeeld publieke onderdoorgangen en verhoogde maaiveld oplossingen. Vooral in gebieden met leegstaande kantoren zijn er kansen voor meervoudig ruimtegebruik die wachten op een creatieve aanpak.

Nieuwe woongebieden in steden en dorpen moeten in elk geval aan de volgende eisen voldoen:

- Gezond leefmilieu qua luchtkwaliteit en geluid
- Aantrekkelijke groen- en waterpartijen in de directe leefomgeving

- Voldoende onverhard oppervlak
- Een openbare ruimte die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten
- Goede wandel- en fietsmogelijkheden en (openbaar) vervoermogelijkheden op maat
- Meervoudig ruimtegebruik
- Goede aansluiting op omliggende woon- en werkgebieden en ook inspelen op de behoeften van bewoners en gebruikers van deze gebieden

2. Organisatorisch ingrijpen in woningmarkt en autogebruik

Naast binnenstedelijke en binnendorpse nieuwbouw adviseert de PCL om maximaal in te zetten op doorstroming in de bestaande woningvoorraad. Er zijn immers veel stellen en alleenstaanden die in grote eengezinswoningen wonen bij gebrek aan een aantrekkelijk en passend alternatief of bij gebrek aan stimulans om te verhuizen naar een passender woning. De provincie kan gemeenten en woningbouwverenigingen stimuleren om hier actief beleid voor te voeren. Door in de steden het openbaar vervoer, fietsen en autodelen te stimuleren, valt er veel ruimte vrij te spelen voor woningbouw of groenvoorzieningen.

3. Bijdragen aan het oplossen van de problemen op de woningmarkt, waaronder het ontbreken van een volwaardig middenhuursegment

Als provincie bij te dragen aan het oplossen van de problemen op de woningmarkt (waaronder het ontbreken van een volwaardig middenhuursegment), in lijn met de door de Minister aangekondigde maatregelen naar aanleiding van de evaluatie herziene Woningwet.

4. Geen grote uitbreidingslocaties plannen

De PCL adviseert de provincie om geen grote uitbreidingslocaties te plannen. Hiermee wijkt de PCL af van de door de provincie ingezette lijn om in aanvulling op het binnenstedelijk bouwen onderzoek te doen naar één of meer nieuwe grootschalige uitbreidingslocaties voor de langere termijn. De PCL vindt dat het besluit van de provincie om hiernaar onderzoek te doen een verkeerde ontwikkeling op gang brengt en wil daarom met dit advies tegenwicht bieden. Aan het ontwikkelen van uitleglocaties kleven grote nadelen. Wanneer gebieden eenmaal bebouwd worden is dat in het algemeen onomkeerbaar. Deze gebieden keren nooit meer terug als natuur, water of landbouwgrond. De PCL vindt het voor het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving belangrijk dat de open ruimtes in de provincie Utrecht open blijven.

Het realiseren van grote uitbreidingslocaties met eigen voorzieningen zou bovendien het voorzieningenniveau in de steden en dorpen ondergraven en grote mobiliteitsstromen teweeg brengen. Juist in een periode dat ook op landelijk niveau het bouwen in het groen als optie vaker wordt genoemd, vindt de PCL het belangrijk dat de provincie Utrecht, in het belang van de kwaliteit van de leefomgeving, haar rug recht houdt.

5. Besturen met kracht en visie met een heldere en actieve communicatiestrategie

Binnenstedelijk bouwen met een hoge kwaliteit van de leefomgeving vraagt om een krachtig overheidsbestuur. Het is immers een complexe opgave waarbij veel samenhangende thema's, partijen en belangen een rol spelen en de fysieke ruimte beperkt is. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden en intensief samenwerken is noodzakelijk. Om deze reden is besturen met kracht en visie vereist. Ook is heldere communicatie met alle betrokken partijen en bewoners een must.

Provinciale Commissie Leefomgeving

Leden:

Rudi van Etteger
Bas van de Griendt
Marleen van den Ham
Piet Renooy
Myriam van Rooij
Hugo van der Steenhoven
Alie Tigchelhoff
Fred Vos
Dorien de Wit (voorzitter)

Jonge onderzoekers:

Carmen Perez Garcia
Jelle Silvius
Anouk van Twist

Secretaris:

Josefine van der Heijde

De illustraties over de woningbouwopgave zijn in opdracht van de PCL gemaakt door Roel Meertens/Studio BNL, 2019