

2012WMC41
Memorandum

Datum : 27 april 2012

Aan : Provinciale Staten

Van : Gedeputeerde Staten, gedeputeerden Krol en de Vries

Onderwerp : Achtergrond van het woningbouwprogramma van 68.000 woningen in Ontwerp PRS 2013-2028

Inleiding

Bij de behandeling van de Kadernota Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling in Provinciale Staten op 23 april jl. is door GS een notitie toegezegd waarin wordt ingegaan op de basis, onderbouwing en achtergronden van het PRS-programma van 68.000 woningen. Deze notitie gaat achtereenvolgens in op de betekenis van dit programma, de totstandkoming ervan en hoe dit programma zich verhoudt tot de (recente) prognoses en actuele situatie op de woningmarkt.

De betekenis van het woningbouwprogramma in Ontwerp PRS

- **In de Ontwerp PRS 2013-2028 is niet de behoefte aan woningen maar zijn de ruimtelijke mogelijkheden maatgevend: er is ruimte voor het realiseren van 68.000 woningen.** Daarmee worden de ruimtelijke voorwaarden geschapen voor woningbouw en accepteren we een oplopend woningtekort (volgens prognose ABF tot ca. 6 % in 2028). De provincie stuurt niet op aantallen die gerealiseerd moeten worden (noch binnen, noch buiten de rode contour). De daadwerkelijke realisering gebeurt door andere (markt)partijen op basis van de werkelijke vraag en vanuit de provincie kunnen we hooguit stimuleren.
- De ruimte voor deze 68.000 woningen is voor circa 81 % (55.250) gesitueerd in het stedelijk gebied (=binnen de rode contouren= binnenstedelijk). Ook de (voormalige) uitbreidingslocaties waarvoor reeds een ontwerp-planologisch besluit is genomen zijn opgenomen in het stedelijk gebied. **Binnenstedelijk** is het programma **niet limitatief**: gemeenten kunnen plannen toestaan / ontwikkelen voor een groter aantal woningen.
- De **uitbreidingslocaties** zijn **wèl limitatief** aangegeven: het aantal woningen dat is opgenomen in de PRS en PRV is het maximum dat gerealiseerd kan worden op deze locaties. Bovendien moet de noodzaak van ontwikkeling eerst worden aangetoond volgens de **“voorkeursvolgorde”** (gebaseerd op de Duurzame verstedelijkingsladder): eerst de mogelijkheden voor herstructurering of transformatie binnen het bestaand stedelijk gebied, dan de mogelijkheden in de nabijheid van halten en knopen van het OVnetwerk, dan de overige mogelijkheden in het stedelijk gebied (binnen de rode contouren) en als laatste uitbreiding.
- Het PRSprogramma met ruimte voor 68.000 woningen betekent in theorie een gemiddelde woningbouwproductie van ca. 4.500 woningen per jaar ($68.000/15 = 4.533$). Gezien de cijfers van de woningproductie in de laatste jaren en de huidige vraagontwikkeling is het niet onze verwachting dat er in de eerste jaren van de looptijd van de PRS 4.500 woningen gemiddeld per jaar gerealiseerd zullen worden. Als de vraag naar woningen weer aantrekt kan in de jaren daarna een eventuele inhaalslag plaatsvinden.

- In de Ontwerp PRS geven we aan dat we de voortgang van de stedelijke programma's jaarlijks zullen monitoren en elke 4 jaar bij een **herijking** tegen het licht zullen houden; daarbij zullen we ook de op dat moment bekende gegevens over de woningbehoefte betrekken. Op dat moment kunnen we zo nodig bijsturen.
- Het woningbouwprogramma wordt door ons via het ruimtelijk instrumentarium alleen gestuurd voor het deel buiten het stedelijk gebied, de uitbreidingslocaties. De woningbouwmogelijkheden binnen de rode contouren (ruim 80% van het programma) zijn in de Ontwerp PRS en PRV een bevoegdheid van gemeenten en kunnen we alleen stimuleren en faciliteren, met name via het beleid en de acties zoals verwoord in de kadernota Wonen en Binnenstedelijke ontwikkeling en de daarbij behorende Actieplan(nen). Een lager woningbouwprogramma kan daardoor feitelijk door de provincie alleen worden geconcretiseerd door het schrappen van uitbreidingslocaties in de PRS ('bollen').

De totstandkoming van het woningbouwprogramma zoals opgenomen in Ontwerp PRS

Zoals in de Ontwerp PRS is aangegeven, hebben we het woningbouwprogramma gebaseerd op de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht (2009), de ruimtelijke mogelijkheden, de beschikbare plancapaciteit, de ambities van gemeenten en de gemiddelde woningproductie in de afgelopen jaren.

- *Ontwikkelingsvisie NV Utrecht:*

Deze Ontwikkelingsvisie, die gezamenlijk met de regionale partners en het Rijk is opgesteld, is door PS vastgesteld als bouwsteen voor de PRS. Hierin zijn voor de regio's Utrecht en Amersfoort voor de periode 2015-2030 mogelijkheden opgenomen voor de bouw van in totaal 49.200 woningen: 31.300 in bestaand bebouwd gebied en 17.900 woningen op uitbreidingslocaties als Vathorst-West, Woudenberg, Rijnenburg en de Kromme Rijn/Lekzone (Odijk-west en Vianen). Daarnaast zijn 15.000 woningen van de Utrechtse behoefte voorzien in Almere.

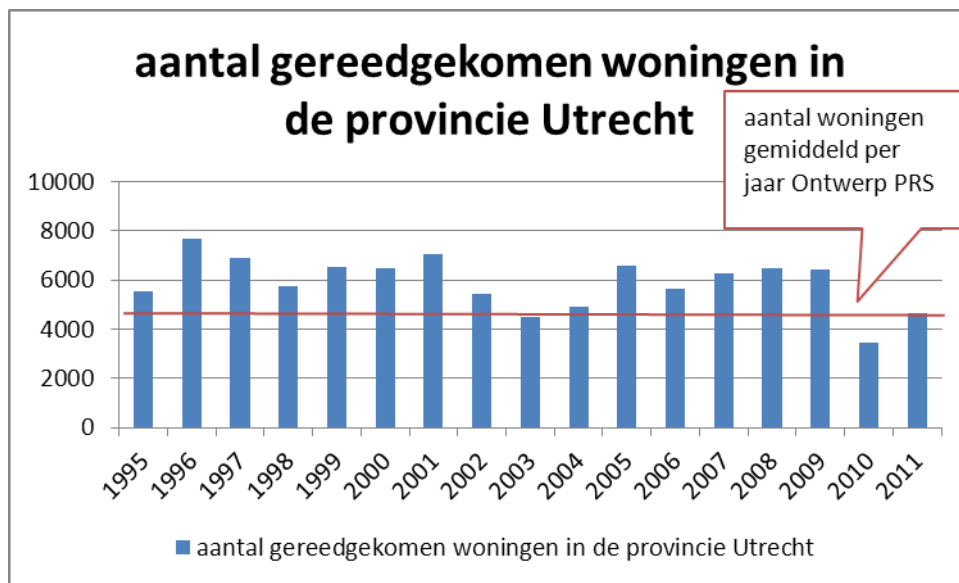
De Ontwikkelingsvisie dekt niet de hele provincie, maar slechts de regio's Utrecht en Amersfoort. In de PRS zijn niet alle NV Utrecht uitbreidingslocaties en –zoekrichtingen volledig opgenomen. Zo is om diverse redenen: de Kromme Rijn/Lekzone slechts gedeeltelijk opgenomen (totaal 2.750 woningen Hoef en Haag, Odijk West, en Eiland van Schalkwijk t.o.v. 5.500 woningen NV Utrecht); Rijnenburg voor 5000 woningen opgenomen in de PRSperiode (van totaal 7.000); en is de locatie Woudenberg voor 1000 woningen opgenomen (extra optie tot 2000 woningen is niet opgenomen).

- *Beschikbare plancapaciteit, ambities gemeenten en ruimtelijke mogelijkheden:*

Op basis van de jaarlijks door ons geïnventariseerde gegevens over de aanwezige plancapaciteit zijn we met gemeenten in gesprek gegaan over een realistisch woningbouwprogramma. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in het voorjaar van 2011, en naar aanleiding van het Voorontwerp PRS is er met veel gemeenten eind 2011 over dit onderwerp overleg geweest c.q. hebben gemeenten reacties ingediend. Hierbij zijn zowel de binnenstedelijke mogelijkheden als de mogelijkheden op nog niet gerealiseerde uitbreidingslocaties uit de vorige Structuurvisie (Streekplan 2005-2015) en de locaties voortkomend uit de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht meegenomen. De regio's BRU en Amersfoort hebben daarvoor een Regiodocument resp. een Integrale Gebiedsuitwerking opgesteld. Sommige door gemeenten gewenste locaties zijn daarbij niet of in geringere omvang opgenomen in verband met de ruimtelijke aanvaardbaarheid (bv. ontsluiting, landschap, bodemgesteldheid).

- *Gemiddelde woningbouwproductie:*

In de jaren 2002 t/m 2011 zijn gemiddeld 5.435 woningen per jaar gereedgekomen in de provincie Utrecht (cijfers CBS). De crisis op de woningmarkt komt in 2010 al goed tot uiting: het aantal gereedgekomen woningen in dat jaar bedroeg 3.465. In 2011 is het aantal gereedgekomen woningen echter weer gestegen tot 4.630. Gezien de huidige marktomstandigheden is het niet onze verwachting dat dit herstel zich voortzet in de eerstkomende jaren. Het PRS-programma van 68.000 woningen (2013 tot 2028) gaat uit van een gemiddelde productie van ruim 4.533 woningen per jaar, dit is dus beduidend minder dan de gemiddelde productie in de afgelopen 10 jaar (5435/- 4533 = ca. 900 woningen per jaar lager).



Bron: CBS

Prognose woningbehoefte

- *Verkenning ABF woningbehoefte provincie Utrecht februari 2011*

Deze verkenning is in onze opdracht opgesteld en gebruikt als ambtelijke referentie: welke gevolgen heeft het voorgenomen woningbouwprogramma voor de woningbehoefte in onze provincie. Uit het rapport blijkt dat, bij realisering van het PRS programma, het woningtekort in onze provincie zal toenemen tot circa 6% in 2028 omdat het aantal huishoudens meer groeit dan de woningvoorraad. De hoofdconclusies zijn dan ook dat er een structureel grote vraag naar woningen blijft in alle regio's in de provincie Utrecht en dat de omvang van het woningbouwprogramma slechts in beperkte mate bepalend is voor de huishoudensgroei. Deze wordt onder andere bepaald door de bevolkingsopbouw (Utrecht is een "jonge" provincie) en het vestigingsoverschot (Utrecht is een populaire vestigingsplaats voor o.a. studenten en vanuit economisch perspectief). Kanttekening die we bij het onderzoek hebben gemaakt is dat er in het destijds gehanteerde model slechts beperkt rekening is gehouden met de crisis, nl. alleen in het doorgerekende woningbouwprogramma (dat is het PRSprogramma, dat uitgaat van een lagere woningbouwproductie dan in de afgelopen jaren is gerealiseerd)

- *Actualisatie prognosemodel Socrates*

In de Expertmeeting van de Statencommissie WMC op 23 februari jl. over de woningmarkt werd door dhr. Poulus van ABF een toelichting gegeven op de nieuwste woningbehoefteprognosemodel (Socrates) waarin de gevolgen van de crisis voor het eerst wèl zijn verwerkt. Uit de presentatie van de heer Poulus en de verkregen achtergrondinformatie is op te maken dat:

- de demografische groei niet wordt beïnvloed door economische ontwikkelingen. Er komen elk jaar 6000-7000 huishoudens bij in onze provincie. Deze groei zal in de komende jaren wel dalen, maar voorlopig wordt nog geen krimp voorzien.
- Economische groei: de afgelopen decennia heeft een forse inkomensgroei plaatsgevonden, de verwachting is dat er in de komende jaren (tot 2015) sprake is van een beperkte daling tot het niveau van 2002 tot 2005 (geen armoedeval).
- Door de economische crisis en de daarmee verband houdende AFM maatregelen veranderen de woonvoorkeuren: afname mobiliteit, minder animo voor de koopsector, minder mogelijkheden voor hypotheek.
- De woningbouwproductie staat op een laag peil en dat blijft in de nabije toekomst ook zo. De vraag naar het soort woningen verandert, een hogere vraag naar huurwoningen en een lagere vraag naar koopwoningen.
- Gevolg is dat de discrepantie tussen de demografische groei en de woningbouw de komende jaren zal toenemen. Dit wordt grotendeels opgevangen in de bestaande voorraad (sponswerking woningmarkt: langer thuis of onzelfstandig wonen, geen overstap huur>koop etc.). Op den duur kan dit leiden tot spanningen. Echter, op termijn zal herstel plaatsvinden en is er sprake van een inhaalvraag.

Recente ontwikkelingen Noordvleugel

- *Onderzoek haalbaarheid woningbehoefte Noordvleugel (ABF).*

De ministers van I en M en BZK hebben eind 2011 ten behoeve van de beantwoording van de motie De Rouwe opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek naar de houdbaarheid van de prognoses voor de langtermijn woningbehoefte in de Noordvleugel (waar o.a. de Schaalsprong Almere op gebaseerd is). Uit het onderzoek komt naar voren dat deze prognoses nog steeds houdbaar zijn. De uitbreidingsbehoefte van de woningvoorraad voor de Noordvleugel is zelfs iets hoger dan eerder is geprognostiseerd. Dit onderzoek is gebaseerd op de Primoscijfers 2011. Ten opzichte van vorige cijfers waarop de Gebiedsagenda 2009 gebaseerd is betekent dit een stijging van de woningbehoefte 2010-2030 in de provincie Utrecht van 100.000 naar 111.000.

- *Kabinetsvisie Schiphol*

Het Kabinet werkt aan een Toekomstvisie Schiphol. Groot spanningsveld is hoe je de groei van Schiphol (Kabinetsbeleid) al dan niet kunt koppelen met een grote verstedelijkingsopgave in de Noordvleugel. De mogelijkheid is aanwezig dat sommige geplande verstedelijkingslocaties (in Noord-Holland) heroverwogen moeten worden vanwege de effecten van de groei van Schiphol (geluid). Wellicht moet er, ook tegen de achtergrond van het Noordvleugel ABF onderzoek, naar alternatieve locaties gekeken worden. Voor de verdere uitwerking hebben I en M en BZK zojuist een onderzoek gestart.

Samenvattende conclusies.

- De Ontwerp PRS geeft uitsluitend de (ruimtelijke) mogelijkheden voor de realisatie van 68.000 woningen in de provincie;

- Door te stimuleren en/of te participeren kunnen we slechts beperkte invloed uitoefenen op de woningbouwproductie in het stedelijk gebied;
- Via de in de PRS gehanteerde “voorkeursvolgorde” (ladder voor duurzame verstedelijking) moet de noodzaak worden aangetoond alvorens een nieuwe uitbreidingslocatie tot ontwikkeling kan worden gebracht;
- Afgezet tegen het in de afgelopen jaren jaarlijks gereedgekomen aantal woningen is het in de Ontwerp PRS opgenomen programma realistisch;
- Recente onderzoeken en prognoses wijzen allen in de richting van een aanhoudend hoge woningbehoefte in de provincie Utrecht voor de langere termijn;
- De huidige crisis op de woningmarkt heeft vooral invloed op de woningvraag op de korte termijn. De demografische groei wordt er niet door beïnvloed.
- De huidige situatie op de woningmarkt kan ertoe leiden dat in de eerstkomende jaren de woningproductie uitkomt onder het jaarlijks gemiddelde aantal van 4.533. In de jaren daarna, bij een aantrekkende woningmarkt, kan een eventuele inhaalslag plaatsvinden;
- Het PRS woningbouwprogramma geeft de mogelijkheid tot de door de markt gewenste flexibiliteit: in de huidige “kopersmarkt” is het niet alleen belangrijk *wat* er gebouwd wordt, maar ook *waar* er gebouwd wordt: door in de PRS meer ruimtelijke mogelijkheden te geven op meerdere, verschillende locaties kan de markt beter inspelen op de vraag dan wanneer er een hele krappe ruimtelijke mogelijkheden worden gegeven;
- Tenslotte geeft de vierjaarlijkse herijking van het stedelijk programma in de PRS (wonen en werken) de mogelijkheid om in te spelen op de actuele situatie, op basis van de dan bekende inzichten en gegevens.