

Q&A over woningbehoefte en woningbouwprogrammering

Kent de provincie Zuid-Holland een systeem van woningbouwprogrammering om tekorten en overschotten aan woningen te voorkomen?

Ja. De provincie Zuid-Holland vraagt de regionaal samenwerkende gemeenten (regio) om een regionale woonvisie en een regionaal woningbouwprogramma te maken. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat de woningbouwopgave in de vorm van de gewenste woningvoorraadgroei (behoefte) voor de regio in kaart is gebracht. Daarnaast vraagt de provincie om de plancapaciteit per gemeente in beeld te brengen, zodat snel inzichtelijk is of de plancapaciteit in voldoende mate kan voorzien in de opgave. De regionale woonvisies vormen in combinatie met de regionale woningbouwprogramma's een belangrijke steen voor de onderbouwing van de behoefte aan een woningbouwontwikkeling volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Hoe kan de behoefte aan een voorgenomen woningbouwontwikkeling worden aangetoond?

Bij de bepaling van de behoefte aan een voorgenomen woningbouwontwikkeling die een nieuwe stedelijke ontwikkeling (12 of meer nieuwe woningen) behelst, gaat het volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking om de confrontatie van de lange termijn prognose van de vraag naar woningen met het woningaanbod in de bestaande plancapaciteit om in die vraag te voorzien. Ook als alleen een oordeel nodig is of een plan in overeenstemming met goede ruimtelijke ordening is, moet volgens het Besluit ruimtelijke ordening beoordeeld en onderbouwd worden of de mogelijke woningbouwontwikkeling voorziet in een behoefte (binnen een planperiode van in beginsel tien jaar). De provincie Zuid-Holland geeft aanwijzingen over welke behoefteraming daarvoor te gebruiken. De provincie beschikt zelf over een prognosemodel dat bruikbaar is om de regionale behoefte te ramen. Het gaat dan om de gewenste woningvoorraadgroei.

Welke plannen tellen mee voor de bepaling van het woningaanbod?

Omdat de gewenste woningvoorraadgroei feitelijk de behoefte weerspiegelt, is de plancapaciteit de som van alle bestaande plannen voor nieuwbouw en andere toevoegingen na aftrek van alle bestaande plannen voor sloop en andere onttrekkingen in de betreffende periode. Het gaat ook om plannen met 11 of minder nieuwe woningen. Als de behoefte ook op voorgaande jaren betrekking heeft, gaat het daarnaast om de netto groei van de woningvoorraad in die jaren.

Waaruit bestaat harde plancapaciteit?

Harde plancapaciteit bestaat uit alle plannen met een rechtstreeks bouwtitel of uitwerkingsplicht, met andere woorden een onherroepelijk, onherroepelijk uit te werken, vastgesteld of vastgesteld uit te werken bestemmingsplan.

Wat is de aanleiding voor vereenvoudiging van het bestaande systeem voor woningbouwprogrammering?

Eind 2018 is in het Actieplan Woningbouw onder meer een onderzoek naar vereenvoudiging van de woningbouwprogrammering aangekondigd. De aanleiding voor vereenvoudiging is meerledig. Allereerst waren gemeenten in het in opdracht van de provincie uitgevoerde onderzoek **Katalyseren Woningbouw Zuid-Holland** (Fakton, 2018) kritisch op de actualiteit van de provinciale prognoses en op de regels over het gebruik van prognoses bij

woningbouwprogrammering. Hiernaast constateerde de provincie dat de woningvoorraadgroei in de periode 2014 tot 2018 achterbleef bij de geraamde behoefte voor die periode. En tenslotte zag de provincie regelmatig dat een woningbouwprogramma onvoldoende flexibel was om nieuwe, kansrijke woningbouwinitiatieven mogelijk te maken. Dit had te maken met de hoeveelheid aan plannen ten opzichte van de behoefte.

Wat houdt vereenvoudiging van woningbouwprogrammering in?

Voor de bepaling van de behoefte aan nieuwe woningen voor de Ladder van duurzame verstedelijking werkt de provincie met twee demografisch gestuurde ramingen voor de 'gewenste woningvoorraadgroei': 1. Woningbehoefteraming (WBR) en 2. Trendraming (TR). De provincie stelt de hoogste uitkomst vast als regionale behoefte aan nieuwe woningen in een bepaalde periode. Hierdoor is er, in plaats van de tot nu gehanteerde bandbreedte, vanaf nu één richtgetal per regio. In de praktijk betekent dit dat voor regio's waar de TR lager dan de WBR uitvalt, de WBR het uitgangspunt voor de behoefte is, en voor regio's waar de TR hoger dan de WBR uitvalt, de TR dat is.

Waar staat WBR voor?

De WBR, oftewel Woningbehoefteraming, is een scenarioberekening van een demografisch model waarbij wordt gerekend met 'binnenlands migratiesaldo nul' per gemeente. De provincie rekent de WBR door om een beeld te kunnen vormen van de toekomstige bevolkingsontwikkeling, huishoudensvorming en bijbehorende gewenste woningvoorraad onder dit scenario. Deze raming geeft aan hoeveel nieuwe woningen er nodig zijn (= gewenste woningvoorraadgroei) om te voorzien in de behoefte van de 'eigen bevolking'.

Hoe wordt de WBR gemaakt?

De provincie Zuid-Holland maakt gebruik van een provinciale 'kloon' van het Primos-prognosemodel van ABFResearch (Primos 2018). In dat model zijn de veronderstellingen uit de nationale bevolkings- en huishoudensprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al vertaald naar gemeentelijk niveau.

De provinciale veronderstellingen bij deze berekening beperken zich tot de invoergegevens voor de binnenlandse- en buitenlandse migratie. De binnenlandse migratie is op gemeenteniveau per saldo nul maar vestiging en vertrek kunnen wel qua samenstelling afwijken. Bij de buitenlandse migratie is verondersteld dat de gemeentelijke aandelen in de nationale immi- en emigratiestromen over de periode 2008 tot en met 2018 in de toekomst gelijk zullen blijven. De extra asielmigratie in de jaren 2018 tot en met 2024 wordt evenredig naar het gemeentelijke inwonertal verdeeld. Veel vergunninghouders vestigen zich als binnenlandse migrant in Zuid-Holland, vanuit opvangcentra die grotendeels buiten de randstad zijn gelegen. Bij het doorrekenen van de WBR wordt hiervoor gecorrigeerd. Woningbouwplannen spelen hierbij geen rol, wat maakt dat de WBR een puur demografisch scenario is.

Waar staat TR voor?

De TR, oftewel Trendraming, is een scenarioberekening van een demografisch model waarbij de binnenlandse migratietrend per gemeente de komende tien jaar wordt doorgetrokken. De provincie rekent de TR door om een beeld te kunnen vormen van de toekomstige bevolkingsontwikkeling, huishoudensvorming en bijbehorende gewenste woningvoorraad wanneer de binnenlandse migratietrend zich in de toekomst zal doorzetten. Deze raming geeft

aan hoeveel nieuwe woningen er nodig zijn (gewenste woningvoorraadgroei) om te voorzien in de behoefte van de 'eigen bevolking' en de woningmarkt migranten die op basis van het recente verleden te verwachten zijn.

Hoe wordt de TR gemaakt?

De provincie Zuid-Holland maakt gebruik van een provinciale 'kloon' van het Primos-prognosemodel van ABFResearch (Primos 2018). In dat model zijn de veronderstellingen uit de nationale bevolkings- en huishoudensprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al vertaald naar gemeentelijk niveau.

De provinciale veronderstellingen bij deze berekening beperken zich tot de invoergegevens voor de binnenlandse- en buitenlandse migratie. De binnenlandse migratietrend wordt bepaald door een gewogen gemiddelde te berekenen van de binnenlandse migratiesaldi van afgelopen vijf jaar op gemeenteniveau. Dit gewogen gemiddelde wordt tien jaar doorgetrokken tot 2030, waarna deze op geleidelijke schaal teruggaat naar nul. Bij de buitenlandse migratie is verondersteld dat de gemeentelijke aandelen in de nationale immi- en emigratiestromen over de periode 2008 tot en met 2018 in de toekomst gelijk zullen blijven. De extra asielmigratie in de jaren 2018 tot en met 2024 wordt evenredig naar het gemeentelijke inwonertal verdeeld. Veel vergunninghouders vestigen zich als binnenlandse migrant in Zuid-Holland, vanuit opvangcentra die grotendeels buiten de randstad zijn gelegen. Bij het doorrekenen van de TR wordt hiervoor gecorrigeerd. Woningbouwplannen spelen bij dit scenario geen rol, wat maakt dat de TR een puur demografisch scenario is.

Waarom verschilt TR van WBR?

De WBR en TR zijn wat betreft de veronderstellingen grotendeels gelijk aan elkaar en verschillen hierin slechts op één punt: de binnenlandse migratieveronderstellingen. Bij de TR wordt verondersteld dat de binnenlandse migratietrend in de toekomst zal doorzetten. Bij de WBR wordt het binnenlands migratiesaldo op gemeenteniveau voor de hele periode gelijk gesteld aan nul.

Hoe vaak stelt de provincie ramingen bij?

De provincie rekent de ramingen (WBR en TR) ieder jaar opnieuw door en actualiseert de veronderstellingen, waar mogelijk, daarvoor. Deze jaarlijkse doorrekening vindt plaats om als provincie een vinger aan de pols te kunnen houden en, indien nodig, een signaal af te kunnen geven aan de regio('s).

Hoe vaak past de provincie de behoefte aan?

Eén keer in de drie jaar stelt de provincie de regionale behoefte in aantal nieuwe woningen voor de ladderonderbouw vast op basis van de dan actuele WBR en TR.

Waar vind ik de WBR en TR voor mijn regio?

De regionale cijfers van de gewenste woningvoorraadgroei (behoefte) zijn als uitkomst van de WBR en de TR te vinden op de Staat van Zuid-Holland (www.staatvan.zuid-holland.nl/demografie/wbr-tr-naar-gebied-en-periode/). Daar kunt u naast de cijfers eveneens een meer gedetailleerde uitleg van de raming vinden.

Zijn de WBR en de TR ook op gemeentelijk niveau beschikbaar?

Op de Staat van Zuid-Holland zijn de gewenste woningvoorraadcijfers in eerste instantie getoond op regionaal niveau en per periode. Daarnaast is het mogelijk de cijfers op gemeenteniveau en/of per jaar met een filter te bekijken.

Wat gebeurt er met de bandbreedte WBR en BP?

De bandbreedte verdwijnt met de nieuwe provinciale regels voor de bepaling van de behoefte.

Blijft BP nog bestaan?

Ja, de BevolkingsPrognose (BP) blijft nog bestaan, maar de provincie gebruikt deze niet meer voor de bepaling van de behoefte.

Hoe gebruikt de provincie de BP dan?

De provincie gebruikt de BP om na te gaan of regionale woningbouwprogramma's tot ongewenste leegstand leiden, met alle negatieve ruimtelijke gevolgen van dien.

Waar staat de BP voor?

De BP, oftewel BevolkingsPrognose, is een scenarioberekening van een woningbouw gestuurd model waarbij gerekend wordt met een woningbouwprogramma voor de komende tien jaar. De provincie rekent de BP door om een beeld te kunnen vormen van de toekomstige bevolkingsontwikkeling, huishoudensvorming en bijbehorende verwachte woningvoorraad als een regionale woningbouwprogramma wordt uitgevoerd. Voor elke regio zijn de verwachte effecten van het regionaal afgestemde woningbouwprogramma's op de ontwikkeling van de bevolking en de woningvoorraad doorgerekend.

Hoe wordt de BP gemaakt?

De provincie Zuid-Holland maakt gebruik van een provinciale 'kloon' van het Primos-prognosemodel van ABFResearch (Primos 2018). In dat model zijn de veronderstellingen uit de nationale bevolkings- en huishoudensprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al vertaald naar gemeentelijk niveau.

De provinciale veronderstellingen bij deze berekening beperken zich tot de invoergegevens voor de woningbouwplannen en buitenlandse migratie. Als woningbouwplannen wordt het door de regio's ingediende woningbouwprogramma voor de komende tien jaar gebruikt. Bij de buitenlandse migratie is verondersteld dat de gemeentelijke aandelen in de nationale immi- en emigratiestromen over de periode 2008 tot en met 2018 in de toekomst gelijk zullen blijven. De extra asielmigratie in de jaren 2018 tot en met 2024 wordt evenredig naar het gemeentelijke inwonertal verdeeld. Veel vergunninghouders vestigen zich als binnenlandse migrant in Zuid-Holland, vanuit opvangcentra die grotendeels buiten de randstad zijn gelegen. Bij het doorrekenen van de BP wordt hiervoor gecorrigeerd.

Mag ik als gemeente meer of minder programma invullen dan dat het gemeentelijke behoeftecijfer aangeeft?

Indien voor de regio bijvoorbeeld de TR geldt dan geldt de TR automatisch ook op gemeentelijk niveau. Immers, de optelling van alle gemeentelijke cijfers tezamen is het regionale TR cijfer.

Je mag per individuele gemeente meer of minder programmeren dan het gemeentelijke cijfer, maar alleen als de regionaal samenwerkende gemeenten dit met elkaar hebben afgesproken en dit past binnen de regionale behoefte en het geldende provinciale omgevingsbeleid.

Mag een regio rekening houden met planvertraging en –uitval in haar woningbouwprogramma? Hoeveel mag een regio ‘overprogrammeren’?

Ja, in die zin dat het regionale woningbouwprogramma 30% groter mag zijn dan de regionale behoefte vanwege planvertraging en –uitval (= regionale programmaruimte). In de praktijk zal er namelijk sprake zijn van planuitval en –vertraging waardoor niet alle planologisch toegestane woningen (harde plancapaciteit) in de daarvoor beoogde periode zullen worden gerealiseerd. Daarbij dient de harde plancapaciteit na correctie voor planuitval en –vertraging bij voorkeur minder dan 100% van de behoefte te bedragen om voldoende ruimte en flexibiliteit te kunnen bieden aan nieuwe kansrijke woningbouwinitiatieven in de regio. Voor de eerste jaren zou het programma goeddeels moeten bestaan uit harde plancapaciteit en qua omvang 100% van de behoefte moeten bedragen na correctie voor planuitval en -vertraging.

Waarom 30% extra programmaruimte?

Het is een vuistregel om een regionaal woningbouwprogramma te hebben dat ongeveer 30% groter is dan de regionale behoefte. (bron: Update Inventarisatie Plancapaciteit 2018. Delft: ABF 2019.).

Wat gebeurt er als een regio de komende tien jaar minder dan 100% of meer dan 130% programmeert van de behoefte?

De provincie gaat dan het gesprek aan met de regio om te bezien wat de oorzaken en effecten hiervan zijn en of eventueel een hoger programma tot de mogelijkheden behoort, danwel een lager programma aangehouden moet worden

Waarom is het belangrijk om gegevens over woningbouwplannen te verzamelen en te delen?

Het is een gemeenschappelijk belang voor provincie en regio's om betrouwbare en deelbare gegevens te hebben over woningbouwplannen zoals plancapaciteit, planstatus, planfase, planlocatie en andere plangegevens. De gegevens zijn onmisbaar om te komen tot inzicht en overzicht in het totaal aan nieuwe regionale woningbouwontwikkelingen, fasering en kwaliteiten van deze ontwikkelingen. De Planmonitor Wonen is hiervoor het aangewezen instrument. Partijen kunnen aan de hand van deze gegevens enerzijds knelpunten in realisatie signaleren en anderzijds mogelijkheden tot versnelling uitwerken.

Wat houdt het provinciale experiment ‘flexwoningen’ in?

De provincie Zuid-Holland biedt, met het oog op de actuele spanning op de woningmarkt, als experiment de regio's extra programmaruimte voor bouwinitiatieven met ‘flexwoningen’. Dit doet de provincie om te bezien of het bieden van specifieke (programma)ruimte hiervoor ook daadwerkelijk zal leiden tot extra ‘flexwoningen’. Plannen met ‘flexwoningen’ mogen boven op de regionale programmaruimte komen.

De voorwaarden waaronder de provincie hieraan vanuit haar woonbeleid medewerking kan verlenen, zijn:

- Het gaat om nieuwe woningen, te weten (on)zelfstandige woningen of 'woonunits', die voor de duur van minimaal vijf jaar tijdelijk (= voor bepaalde duur) verhuurd worden conform de wettelijke regels;
- De gemeente heeft de afspraken met de eigenaar of exploitant over het voorgaande in een overeenkomst vastgelegd;
- De woningen moeten binnen 5 jaar opgeleverd worden (vanwege de actuele spanning op de woningmarkt);
- In de huisvestingsverordening moet bij het opleveren van de allereerste flexwoningen opgenomen zijn dat het bepaalde in artikel 11.a. en 11.b. van de huisvestingswet 2014 van toepassing is;
- De plannen voor 'flexwoningen' moeten in het regionale woningbouwprogramma dat bij de regionale woonvisie behoort, opgenomen worden (inclusief markering als 'flexwoning'), waarbij in een aanvullende projectbeschrijving ingegaan wordt op de wijze waarop aan bovenstaande voorwaarden is of wordt voldaan.

Naast deze voorwaarden kunnen er nog andere voorwaarden gelden die bijvoorbeeld voortkomen uit het provinciale Omgevingsbeleid.

Wat valt onder 'flexwoningen'?

Binnen dit experiment bedoelt de provincie met een 'flexwoning' een woning die in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) als woning wordt opgenomen en zich naar haar aard en/of functie kenmerkt door tijdelijkheid. De tijdelijkheid kan betrekking hebben op het bouwwerk (verplaatsbare woonunits en tijdelijke inbouwunits) of het gebruik (tijdelijke ontheffing bewoning leegstaand niet-woongebouw) in combinatie met de verhuur (tijdelijke huurcontracten). Qua woonvorm gaat het gaat om zelfstandige en onzelfstandige woningen maar ook om kamers in woningen. Het gaat hier niet om pensions of woonhotels die volgens de BAG een niet-woning met een logiesfunctie zijn of om anti-kraak.

Hoe lang blijft het experiment 'flexwoningen' in stand?

Als de provincie de regionale behoefte opnieuw vaststelt, zal ze ook bekijken of het experiment tot resultaat heeft geleid en bezien of het experiment moet worden voortgezet.