

Landelijke aanpak Optoppen



Voorwoord

We merken het allemaal: optoppen is hot. Steeds meer gemeenten en woningcorporaties onderzoeken de mogelijkheden om extra betaalbare woningen te realiseren op platte daken. Ook projectontwikkelaars en (industriële) bouwers zijn bezig met het optoppen van gebouwen en het ontwikkelen van meer gestandaardiseerde en industriële optopconcepten. En door heel het land zien we meer goede voorbeelden van gerealiseerde projecten ontstaan.

De interesse van al deze partijen is logisch. Optoppen is naast nieuwbouw, één van de manieren om bij te dragen aan het oplossen van het grote woningtekort. De potentie is groot: er is ruimte voor zo'n 100.000 woningen bovenop bestaande gebouwen. Maar ook uitbreidingen door het toevoegen van extra woningen aan de kopse kant van gebouwen of op de begane grond, staan steeds meer in de belangstelling.

Daarbij biedt het optoppen van bestaande gebouwen meer kansen dan enkel het toevoegen van woningen. Zo levert het ook voordelen op voor huidige bewoners, wanneer het optoppen gecombineerd wordt met het verduurzamen en renoveren van de bestaande woningen. Daardoor gaat niet alleen de kwaliteit van deze woningen omhoog, maar kan ook de energierekening omlaag. Dit draagt bij aan de betaalbaarheid van wonen. Daarnaast kan optoppen kansen bieden om de leefbaarheid en de lokale economie in wijken te verbeteren door het toevoegen van woonruimte geschikt voor specifieke doelgroepen zoals starters of senioren, door revitalisering en vergroening van de directe omgeving, en door het vergroten van het draagvlak voor voorzieningen in de wijk.

Echter gaat het realiseren van 100.000 woningen met optoppen, ondanks de toenemende interesse, niet vanzelf. Optoppen gebeurt op dit moment vooral op kleine schaal en met oplossingen op maat. Dit kost veel tijd en geld. Ook horen we dat partijen tegen diverse belemmeringen aanlopen. Belemmeringen die het gevolg zijn van gebrek aan kennis en ervaring met optoppen, maar ook praktische belemmeringen als gevolg van beleid en regelgeving. Met deze landelijke aanpak optoppen hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de provincie Zuid-Holland, Aedes vereniging van woningcorporaties en de Bouwcampus de handen ineen geslagen. Dit met als doel om de kansen die er zijn voor optoppen optimaal te benutten en om te zetten naar het daadwerkelijk sneller en op grotere schaal realiseren van meer betaalbare woningen.

De landelijke aanpak optoppen is niet een in beton gegoten plan, maar biedt ruimte om gaandeweg te leren en te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Dat kunnen we als initiatiefnemende partijen uiteraard niet alleen. De landelijke aanpak optoppen is een start en uitnodiging voor samenwerking met medeoverheden, corporaties, marktpartijen en experts om mee te doen en optoppen gezamenlijk tot een succes te maken. Om op de hoogte te blijven van de vervolgstappen en mee te doen, kun u terecht op www.volkshuisvestingnederland.nl/optoppen of mailen naar optoppen@minbzk.nl.

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Provincie Zuid-Holland, Aedes en De Bouwcampus*

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Waarom optoppen	6
Kansen verzilveren	6
Naar een gezamenlijk succes	7
Analyse	8
Kansen en meerwaarde optoppen	8
Belemmeringen en uitdagingen	9
Aanpak langs drie lijnen	10
Actielijn 1: faciliteren	10
Actielijn 2: opschalen	12
Actielijn 3: standaardiseren	13
Planning actielijnen	14
Organisatie en uitvoering	15

Inleiding

Waarom optoppen

Het tekort aan betaalbare woningen is groot. Voor de periode 2022-2030 zijn er in Nederland 981.000 extra woningen nodig¹. Daarom moeten we alles uit de kast trekken om voldoende, betaalbare en toekomstbestendige woningen te bouwen. Ook het beter benutten van de bestaande woningvoorraad is hard nodig om het enorme woningtekort op te lossen.

Het optoppen van woningen is één van de manieren waarmee we extra woningen kunnen toevoegen in de bestaande stad. Met 'optoppen' verwijzen wij naar het verhogen van een bestaand gebouw met één of meerdere bouwlagen, het toevoegen van extra woningen aan de kopse kant van gebouwen of het omvormen van ruimtes op de begane grond tot woningen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft door Stec Groep onderzoek laten doen naar 'de potentie van splitsen en optoppen'. Hieruit komt naar voren dat met optoppen circa 100.000 woningen tot 2030 gerealiseerd kunnen worden. Daarbij draagt optoppen niet alleen bij aan het terugdringen van het woningtekort. Het optoppen van woningen kan ook goed worden gecombineerd met renovatie en verduurzaming van het bestaande gebouw en het verbeteren van de leefbaarheid van een wijk. Optoppen biedt daarmee ook voordelen voor de bestaande bewoners.

Ondanks de toenemende belangstelling voor optoppen bij medeoverheden, corporaties en commerciële partijen, wordt de genoemde potentie van 100.000 woningen niet zonder meer bereikt. Optoppen is nog relatief nieuw, en dat brengt uitdagingen met zich mee. Zo zijn er op dit moment nog te weinig succesvolle voorbeelden van optoppen. Die zijn nodig om de positieve effecten van optoppen tastbaar te maken en helpen bij het creëren van meer draagvlak voor optoppen bij bewoners en lokale politiek. Ook zijn er nog de nodige onzekerheden en onduidelijkheden als het gaat over onder meer de technische (on)mogelijkheden, de verwachte kosten en opbrengsten en benodigde processen en procedures. Al deze factoren maken dat optoppen vandaag de dag vaak nog veel tijd, geld én doorzettingskracht vereist.

Kansen verzilveren

Met deze landelijke aanpak optoppen willen we de kansen die er zijn voor optoppen omzetten naar het sneller en op grotere schaal realiseren van meer betaalbare woningen.

Allereerst willen we dit doen door te zorgen voor de juiste condities en randvoorwaarden voor optoppen. Onderdeel hiervan is het verduidelijken van beleid en regelgeving voor optoppen en waar mogelijk het wegnemen van bestaande belemmeringen hierin. Ook gaan we praktijkvoorbeelden van optoppen betrekken bij de aanpak, om te leren van deze projecten en om die kennis en voorbeelden landelijk te delen. Hiermee zorgen we ervoor dat partijen die interesse hebben in optoppen, ook de kennis en tools in handen krijgen om dit daadwerkelijk te kunnen gaan doen. Daarnaast inspireren we andere partijen die nog minder bekend zijn met optoppen, door hen te laten zien wat er met optoppen mogelijk is en hoe zij daar stappen in kunnen zetten.

Parallel gaan we werken aan de voorwaarden die nodig zijn voor het versnellen en opschalen van optoppen. Met name in na-oorlogse buurten met 3- en 4-laags flats liggen veel kansen voor het op grotere schaal en meer seriematig optoppen. Dit in combinatie met het verbeteren van bestaande gebouwen en de leefbaarheid van de wijk. In deze gebieden willen we samen met gemeenten, corporaties en marktpartijen in meer detail vaststellen wat de potentie is voor optoppen en afspraken maken over wat er nodig is om die woningen ook versneld en op grotere schaal te realiseren.

Daarnaast willen we samen met de sector in beeld brengen waar de behoefte en mogelijkheden zitten voor standaardisatie en industriële woningbouw. Op dit moment zijn er nog nauwelijks gestandaardiseerde processen en producten voor optoppen. Het huidige maatwerk kost vaak veel tijd en geld, en dat zit de gewenste versnelling en opschaling in de weg. Door meer standaardisatie van processen en producten krijgen gebouweigenaren sneller duidelijkheid over de haalbaarheid van hun project. Ook krijgen commerciële partijen meer houvast en vertrouwen om te (blijven) investeren in optop-producten.

¹ Primos-prognose 2023 van ABF Research

Naar een gezamenlijk succes

Om optoppen op grotere schaal mogelijk te maken is de inzet van vele partijen noodzakelijk. Daarom zoeken we voor de uitvoering van deze landelijke aanpak optoppen nadrukkelijk de samenwerking op met medeoverheden, corporaties, marktpartijen en experts. Door het bij elkaar brengen van praktijkervaring en de expertise en initiatieven van verschillende partijen, vergroten we de kansen om van optoppen een succes te maken.



Analyse

Het afgelopen jaar is breed geïnventariseerd waar de belangrijkste kansen en belemmeringen zitten voor optoppen. Deze vormen het vertrekpunt voor deze landelijke aanpak optoppen. In deze inventarisatie en analyse zijn diverse bronnen gebruikt, waaronder:

- Ruimte Zat in de Stad, KAW Architecten (juni 2020)
- Beter benutten bestaande woningbouw, Platform 31 (juli 2021)
- De potentie van splitsen en optoppen, Stec Groep in opdracht van BZK (februari 2023)
- Optoppen, aanplakken en uitplinten in naoorlogse wijken, Stec Groep in opdracht van de provincie Zuid-Holland (oktober 2023)
- Diverse bijeenkomsten, gesprekken en input van belanghebbende partijen zoals:
 - Bestuurlijke bijeenkomst optoppen (september 2023) met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voorzitter van Aedes vereniging van woningcorporaties en bestuurders van diverse corporaties, provincies, gemeenten en marktpartijen;
 - Kennissessies optoppen, georganiseerd door Aedes;
 - Optopcoalities van de provincie Zuid-Holland: onderzoeken/verkenningen van coalities van overheden, corporaties en marktpartijen;
 - Interviews met gemeenten, corporaties en marktpartijen uit de Optop2000.

Kansen en meerwaarde optoppen

Uit het onderzoek van Stec Groep naar de potentie van splitsen en optoppen, blijkt er voor optoppen landelijk een potentie van circa 100.000 woningen te zijn. In de meeste gevallen gaat dit om het optoppen van meergezins-corporatiewoningen: circa 67.000 woningen, zo'n 2/3^{de} van de totale potentie. In vervolgonderzoek van Stec Groep is berekend dat alleen al in de provincie Zuid-Holland een onbenut potentieel is van circa 28.800 woningen dat met optoppen gerealiseerd kan worden. Zowel landelijk als voor de provincie Zuid-Holland laten deze onderzoeken zien dat met optoppen in potentie zo'n 10% van de totale woningbouwopgave gerealiseerd zou kunnen worden². Gelet op het nijpende tekort aan betaalbare woningen, is het onze plicht er alles aan te doen dat deze woningen er

ook gaan komen. Bovendien draagt optoppen niet alleen bij als oplossing voor het woningtekort, maar biedt het ook veel andere voordelen voor de bestaande wijken en haar bewoners:

- **Locaties zijn er al.** Het vinden van voldoende geschikte locaties is een groot knelpunt bij de woningbouw. Bij optoppen zijn de locaties er al. Optoppen biedt vooral uitkomst voor het toevoegen van woningen op plekken waar de grond schaars/duur is en de ruimte voor nieuwbouw beperkt.
- **Combinatie met renovatie en verduurzaming.** Optoppen kan goed gecombineerd worden met renovatie, onderhoud en verduurzaming van een pand. Zo kunnen de opbrengsten van het optoppen (huur/verkoop) worden gebruikt voor de verbetering van het bestaande pand. Daar profiteren ook de huidige bewoners weer van.
- **Bevorderen van de doorstroming.** Het toevoegen van woningen bevordert de doorstroming binnen hetzelfde gebouw en de buurt. Door te bouwen voor specifieke doelgroepen, zoals starters en senioren, kan een keten van verhuisbewegingen binnen de buurt op gang gebracht worden.
- **Langer thuis.** Bij het optoppen van 3- en 4-laagse woongebouwen, waar nog geen liftvoorziening aanwezig is, kan met het optoppen een lift worden toegevoegd. Huidige bewoners kunnen dan tot op latere leeftijd thuis blijven wonen in hun vertrouwde sociale omgeving.
- **Kansen voor standaardisatie en industriële woningbouw.** Complexen van corporaties uit de jaren zestig, zeventig en tachtig, zijn vaak in standaardmaten ontwikkeld. Dit biedt belangrijke kansen om optoppen voor deze complexen te standaardiseren en te industrialiseren. Vooral wijken met veel naoorlogse 3- en 4-laagse complexen lenen zich uitstekend hiervoor.
- **Biobased bouwen.** Lichtere materialen zoals hout en vlas zijn zeer geschikt voor optoppen. Door te bouwen met biobased bouwmaterialen wordt de ecologische voetafdruk van de woningbouw verminderd.
- **Continue bouwstroom.** Bij tegenvallende nieuwbouwontwikkeling, kan optoppen zorgen voor meer continuïteit in het bouwproces. Dat is niet alleen nodig om te kunnen blijven bouwen, maar ook voor het gezond houden van de bouwsector.

² Landelijk is er een woningtekort van 981.000 woningen tot 2030. Zuid-Holland heeft voor 2022-2030 de ambitie om in totaal 235.460 woningen te bouwen.

- **Revitalisering van verouderde wijken.** Het toevoegen van nieuwe woningen komt ten goede aan de (sociale) voorzieningen in de wijk en kan een positieve spiraal van investeringen, sociale cohesie en economische groei op gang brengen.
- **Efficiënt ruimtegebruik.** Met binnenstedelijk bouwen wordt efficiënt gebruik gemaakt van bestaande voorzieningen, infrastructuur en OV. Naast het feit dat dit scheelt in de kosten, neemt ook het draagvlak voor bestaande voorzieningen zoals scholen, zorg en openbaar vervoer toe.

Het optoppen van corporatiewoningen, in het bijzonder 3- en 4 laagse complexen, lijkt het meest kansrijk in de ambitie voor het versnellen en opschalen. Hier ligt dan ook een belangrijke focus van deze landelijke aanpak optoppen. Daarnaast kijken we ook naar de kansen en mogelijkheden voor het optoppen van complexen van particuliere eigenaren en complexen in beheer van Verenigingen van Eigenaren (VVE's). Hierbij kan het gaan om het optoppen van appartementencomplexen, maar ook om commercieel of maatschappelijk vastgoed of een te transformeren gebouw.

Belemmeringen en uitdagingen

Steeds meer partijen zien de kansen voor optoppen zoals hierboven geschetst. Zeker gelet op het grote woningtekort en het gebrek aan goede locaties wordt optoppen als interessante oplossing gezien. Desondanks is optoppen nog geen gemeengoed. Het aantal concrete projecten dat is gerealiseerd of in voorbereiding is, is nog beperkt. Ook blijkt uit de onderzoeken en diverse gesprekken dat er nog veel vragen en onzekerheden zijn, waardoor partijen terughoudend zijn in hun ambities en plannen voor optoppen of niet de snelheid kunnen maken die ze zouden willen. Een aantal belemmeringen die het sneller en op grotere schaal van optoppen in de weg zitten:

- **Gebrek aan goede praktijkvoorbeelden:** Meer goede voorbeelden zijn nodig om gemeenten, corporaties en private eigenaren te enthousiasmeren en het vertrouwen te geven om met optoppen aan de slag te gaan. Ook helpen praktijkvoorbeelden om met elkaar te leren waar in de praktijk de belangrijkste kansen en belemmeringen zitten en wat er nu en op langere termijn nodig is om optoppen verder van de grond te krijgen.
- **Onvoldoende inzicht in kosten en opbrengsten:** Er is, mede door het gebrek aan voldoende praktijkvoorbeelden, nog onvoldoende inzicht in de kosten en de potentiële opbrengsten op langere termijn. De benodigde investeringen op korte termijn wegen dan vaak zwaarder mee dan de mogelijke voordelen en opbrengsten op langere termijn. Ook kunnen de kosten oplopen door onzekerheden over de benodigde investeringen en bouwbedrijven die hoge(re) risicotoelages rekenen.
- **Gebrek aan lokaal draagvlak:** Het draagvlak voor optoppen onder bestaande bewoners en de lokale politiek is in eerste instantie vaak klein (onbekend maakt onbemind). Bij het optoppen van corporatiewoningen geldt vaak dat een meerderheid van de huurders moet instemmen voordat een plan doorgang kan vinden. Bij het optoppen van een VvE-gebouw moet zelfs elke eigenaar instemmen. Om dan voldoende draagvlak te krijgen helpen meer goede praktijkvoorbeelden die ook laten zien wat optoppen in de praktijk aan voordelen kan opleveren.
- **Belemmeringen in gemeentelijk beleid en regelgeving:** Plannen voor optoppen kunnen soms geen doorgang krijgen als gevolg van bijvoorbeeld parkeerbeleid, welstandseisen of beperkingen in het omgevingsplan. In sommige gevallen zou een andere of meer flexibele invulling van beleid of regelgeving voor optoppen gewenst zijn, zonder dat dit negatieve effecten heeft op de kwaliteit en leefbaarheid van de omgeving. Uiteraard verschilt dat per situatie en is de rol van de gemeenten hierbij cruciaal.
- **Risico op vertraging van bestaande plannen:** Plannen voor renovatie en verduurzaming zijn vaak langere tijd vooruit gepland en de investeringen zijn afgestemd op momenten van mutatie of planmatig onderhoud. De woning is dan al leeg, of de verbetering wordt meegenomen in de bouwstroom voor het meerjarig onderhoud. Zeker als het achterstallige panden betreft willen corporaties tempo maken en de bestaande planning halen. Door optoppen mee te nemen in de bouwplannen ontstaat er een mogelijk risico op vertraging. Dit kan een reden zijn om optoppen niet, of niet binnen de al bestaande plannen voor renovatie en verduurzaming, mee te nemen.
- **Onvoldoende capaciteit en kennis bij gemeenten:** Optoppen is een relatief nieuw fenomeen en bij veel gemeenten is er niet altijd de capaciteit en kennis aanwezig om dit soort nieuwe projecten verder te helpen. Initiatiefnemers van projecten geven aan dat er bij sommige gemeenten sprake is van terughoudendheid of onvoldoende medewerking om samen te kijken hoe optopprojecten wél mogelijk te maken.
- **Hoge kosten als gevolg van maatwerk:** Optoppen gebeurt nu op kleine schaal, waarbij voor ieder potentieel gebouw een maatwerkoplossing wordt uitgewerkt. Dit kost veel tijd en geld. Initiatieven kunnen dan stranden vanwege een te hoge financieringslast.

Aanpak langs drie lijnen

Met deze landelijke aanpak optoppen willen we de kansen die er zijn voor optoppen omzetten naar het sneller en op grotere schaal realiseren van meer woningen. Optoppen kan en gebeurt al, maar de aanpak op grote schaal is zoals gezegd nog nieuw. De randvoorwaarden voor succesvol optoppen zijn nog lang niet optimaal. En de stappen die nodig en haalbaar zijn voor meer standaardisatie en opschaling, zullen we samen met overheden, corporaties, ontwikkelaars en bouwers de komende tijd moeten uitwerken.

Met deze aanpak willen we in eerste instantie inzetten op het creëren van de juiste condities en randvoorwaarden voor optoppen. Daarmee willen we lopende projecten en nieuwe initiatieven optimaal faciliteren en meer kennis en praktijkervaring opdoen. Tegelijkertijd vullen we hiermee ook de randvoorwaarden in om op termijn het optoppen op grotere schaal mogelijk te maken.

Parallel willen we met gemeenten en corporaties toewerken naar afspraken over het verder uitrollen en opschalen van optoppen in gebieden/wijken met veel optoppotentie. Samen met deze gemeenten, corporaties

en marktpartijen gaan we in meer detail vaststellen wat in de gebieden/wijken de potentie is voor optoppen (type gebouwen, locaties, aantallen, planning) en wat er nodig is om die woningen ook versneld en op grotere schaal te kunnen realiseren. Op basis daarvan stellen we ook vast welke inzet, middelen en instrumenten vanuit het Rijk (of eventueel provincies) hiervoor nodig zijn en hoe dat te vertalen in onderlinge afspraken.

Tot slot willen we toewerken naar meer standaardisatie en industriële woningbouw. Samen met de stakeholders uit de brede sector gaan we eerst gezamenlijk verkennen en vaststellen welke aanpak hiervoor nodig is. Daarbij betrekken we ook de lessen vanuit de aanpak flexwoningen. We verkennen waar voor optoppen de behoefte en concrete mogelijkheden zitten voor standaardisatie en industriële woningbouw en welke randvoorwaarden, processen en middelen hiervoor nodig zijn.

De hierboven beschreven aanpak, vertalen we in drie actielijnen:

Faciliteren	Opschalen	Standaardiseren
Creëren van de juiste condities en randvoorwaarden voor optoppen	Gebiedsgerichte aanpak in gebieden/wijken met een hoog optoppotentieel	Verkennen van de mogelijkheden en aanpak voor standaardisatie en industriële woningbouw

Actielijn 1: faciliteren

Waarom doen we dit?

Met deze actielijn willen we de condities en randvoorwaarden voor optoppen verbeteren. Dit doen we door te zorgen voor meer praktijkvoorbeelden, door processen en procedures voor optoppen te verduidelijken en waar mogelijk te vereenvoudigen en door ervoor te zorgen dat kennis, ervaring en tools voor optoppen breed worden gedeeld en op één centraal punt te vinden zijn.

Partijen die nog niet of minder bekend zijn met optoppen, informeren we over wat optoppen inhoudt, de kansen die optoppen biedt en de overwegingen die meespelen in de keuze voor het al dan niet optoppen. Dit doen we niet alleen wat betreft het toevoegen van extra woningen, maar ook voor de kansen die het biedt voor de huidige bewoners en het creëren van een prettige leefomgeving.

Wat gaan we doen?

- **Benutten en delen van praktijkervaring.** We brengen zoveel mogelijk lopende en geplande optopprojecten in beeld. Onder de noemer van de 'Optop2000' zijn gemeenten, corporaties en marktpartijen uitgenodigd om projecten aan te melden³ en bouwen we aan een essentieel netwerk van praktijkdeskundigen. Daarnaast benutten we ook de praktijkervaring en projecten buiten de Optop2000 en zoeken wij de samenwerking op met netwerken en medeoverheden die zich bezighouden met optoppen, zoals de provincies Zuid-Holland en Gelderland die met duo's van gemeenten en corporaties in de praktijk aan de slag zijn met optoppen. De praktijkvoorbeelden krijgen op diverse manieren een plek in de aanpak. Dit doen we door:

- Het delen van praktijkvoorbeelden en het uitlichten van de verschillende mogelijkheden, voordelen, werkwijzen en aanpakken via o.a. interviews en praktijkverhalen, social media en nieuwsberichten. Ook worden praktijkvoorbeelden benut voor deelname aan bijeenkomsten en congressen.
- Het uitwisselen van ervaringen, het delen van kennis en het onderling verbinden van partijen. In dit proces wordt ook de verbinding gemaakt met lopende programma's en bestaande netwerken van verschillende provincies en (kennis)platforms om het leereffect en de impact hiervan te vergroten. Verder ondersteunen we dit o.a. door het organiseren van werkbezoeken en terugkerende optopcafé's. Daarnaast worden de deelnemers van de Optop2000 benut als 'klankbord' bij het ontwikkelen van praktische tools en handreikingen voor optoppen.

- **Wegnemen van onduidelijkheden en belemmeringen in regels en beleid.** We verduidelijken de toepassing van de regelgeving voor optoppen, delen goede voorbeelden van hoe projecten binnen bestaande regelgeving uitgevoerd kunnen worden en identificeren voor welke knelpunten een eventuele aanpassing van beleid of regelgeving gewenst is en van wie. Wanneer het gaat om provinciale of gemeentelijke regelgeving, is het daadwerkelijk doorvoeren van aanpassingen de verantwoordelijkheid van de betreffende overheden. Vanuit de landelijke aanpak optoppen zetten we in op:

- Het opstellen van factsheets voor de relevante processen, procedures en regels voor optoppen, met nadere toelichting op hoe deze toe te passen in verschillende situaties. Hiermee zorgen we voor meer eenduidige uitgangspunten voor partijen die met optopprojecten bezig zijn, zoals beleidsmakers,

architecten, juristen, kwaliteitsborgers en constructeurs. In deze factsheets nemen we waar relevant ook praktijkvoorbeelden op van medeoverheden, corporaties en marktpartijen die laten zien hoe binnen bestaande en soms knellende regelgeving optoppen toch effectief mogelijk gemaakt kan worden. De factsheets verspreiden we o.a. via diverse bijeenkomsten, het kennisplatform dat wij ontwikkelen, socials en nieuwsberichten.

- Te identificeren waar aanpassing van beleid of regelgeving noodzakelijk/gewenst is en door wie. Daar waar dit de verantwoordelijkheid is van gemeenten of provincies, agenderen we dit in ambtelijke en/of bestuurlijke overleggen.
- Het ontsluiten van voorbeelden voor succesvol gemeentelijk beleid, om gemeenten te inspireren en richting te geven aan hoe beleid anders/beter toepasbaar gemaakt kan worden voor optoppen.

Voorbeelden van onduidelijkheden en belemmeringen in regels en beleid

Op basis van diverse onderzoeken en praktijkervaringen is er al een goed beeld van de belangrijkste onduidelijkheden of belemmeringen in de procedures en processen voor optoppen.

Als het gaat om beleid en regelgeving vanuit het Rijk blijkt er soms onduidelijkheid te zijn over welk niveau van regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen: bouwbesluit) van toepassing is voor optoppen. Ook zijn er vragen over de mogelijkheden voor optoppen binnen de Omgevingswet, onduidelijkheden over hoe in verschillende situaties om te gaan met de 70%-instemmingsregels bij huurders en wordt de 100% instemmingsvereiste van eigenaren als knelpunt ervaren bij het optoppen van VvE-complexen.

Als het gaat om beleid en regelgeving van gemeenten worden vaak genoemd: knellende parkeernormen voor zowel auto's als fietsen, welstandseisen, beperkingen in het omgevingsplan en de doorberekening van erfpacht.

³ Begin 2024 waren ruim 28 projecten met in totaal circa 820 te realiseren woningen aangemeld.

- **Kennisontwikkeling en – deling.**

Door steeds meer medeoverheden, corporaties en marktpartijen wordt ervaring opgedaan met optoppen, onderzoek gedaan of worden kennisproducten- en tools ontwikkeld. Tot op heden gebeurt dat nog versnipperd, met als risico dat beschikbare kennis en tools niet optimaal benut worden en ook het wiel op verschillende plekken opnieuw wordt uitgevonden. Zo heeft de provincie Zuid-Holland als koploper diverse tools in ontwikkeling of gereed en wordt er door een aantal provincies en Aedes gezamenlijk gewerkt aan een handreiking voor optoppen die in mei 2024 uitkomt. Parallel wordt ook gewerkt aan diverse onderzoeken en publicaties voor optoppen, waaronder een verkenning naar de toepassing van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) voor optoppen, een handreiking erfpacht, handreiking flora en fauna en een handreiking met richtlijnen om vroegtijdig de mogelijkheden voor optoppen per gebouwtype (bouwjaar) te kunnen bepalen. Ook in de markt zijn al diverse tools beschikbaar, die benut kunnen worden voor optoppen. Denk aan tools voor het in kaart brengen van de optoppotentie, maatschappelijke kosten-batenanalyses, locatiescans, parametrisch ontwerpen of het faciliteren van bewonersparticipatie. Het is belangrijk dat deze kennis en tools ook landelijk beschikbaar worden gesteld.

Om ervoor te zorgen dat verschillende initiatieven elkaar versterken en breed toegankelijk worden, werken we aan een centraal kennisplatform, waar ervaringen, kennis en tools van verschillende partijen worden gebundeld en gedeeld.

- We richten een door de sector goed bezocht online kennisplatform op via www.volkshuisvestingnederland.nl/optoppen, waar de beschikbare kennis en expertise voor optoppen is gebundeld en breed beschikbaar wordt gesteld. Dit platform moet aansluiten bij zowel de bezoekers die al bekend zijn met optoppen als geïnteresseerden die meer willen weten over wat optoppen inhoudt en de mogelijkheden die er zijn.
- We richten een expertteam (optopbrigade) in die bij hulpvragen kan ondersteunen bij optopprojecten. Bijvoorbeeld bij het maken van een haalbaarheidsscan, het opstellen van een business case of bij juridische vragen. Het expertteam wordt idealiter ondergebracht of gekoppeld aan het Expertteam Woningbouw van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).
- We ontwikkelen een training of opleidingsmodules voor optoppen voor gemeenten, corporaties en ontwikkelaars. Hiervoor zoeken wij de samenwerking op met een bestaand opleidingsinstituut.

Actielijn 2: opschalen

Waarom doen we dit?

In onze na-oorlogse buurten met 3- en 4-laags flats liggen veel kansen om met optoppen extra betaalbare woningen toe te voegen. Zeker wanneer het optoppen wordt gecombineerd met onderhoud, renovatie en/of verduurzaming van het bestaande gebouw of de directe omgeving, biedt dit een positieve impuls voor de bestaande buurt en haar bewoners.

Met deze actielijn willen we met een gebiedsgerichte aanpak de potentie die er is voor het optoppen van complexen in de na-oorlogse wijken maximaal benutten. We kijken daarbij onder andere naar de stedelijke focusgebieden uit het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). De gebiedsgerichte aanpak starten we door in eerste instantie met enkele grotere gemeenten en corporaties te verkennen wat er nodig is voor het opschalen van optoppen in gebieden/wijken met veel optoppotentie. Dit doen we door die potentie in meer detail te onderzoeken, in kaart te brengen wat nodig is om die woningen daadwerkelijk te realiseren en afspraken te maken over ieders rol en inzet daarbij. We streven ernaar om de afspraken zo vorm te geven dat we er leringen uit kunnen trekken die breder toepasbaar zullen zijn voor gemeenten met vergelijkbare type wijken en/of gebouwen. Deze eerste gebieden dienen dus als voorlopers om te leren wat er nodig is voor een bredere uitrol in andere kansrijke gemeenten en gebieden.

Wat gaan we doen?

- **Gebiedsgerichte aanpak in een aantal (ca. 5) gebieden met veel optoppotentie.** De mogelijkheden en haalbaarheid voor grootschalig en seriematig optoppen zijn op dit moment nog onvoldoende uitgekristalliseerd om al te vertalen naar concrete aantallen woningen, locaties, planning en randvoorwaarden. Daarom willen we eerst met een aantal gemeenten, corporaties en eventueel marktpartijen de optop-potentie in meer detail onderzoeken (o.a. ruimtelijk/technisch/constructief/financieel) en in kaart brengen wat er nodig is aan o.a. instrumenten, expertise en middelen om die potentie te kunnen verzilveren. Daarbij willen we ook verkennen welke koppelkansen er zijn met onder meer renovatie, verduurzaming en vergroening van het gebouw. We zoeken hierbij ook de samenwerking op met het Programma Mooi Nederland en benutten de handreiking transformatie naoorlogse wijken⁴. De resultaten vertalen we vervolgens naar een haalbare aanpak en randvoorwaarden om de potentie versneld te kunnen realiseren.

⁴ [Handreiking-Naoorlogse-Wijken.pdf \(mooinederland.nu\)](#)

- **Nader onderzoek naar kansen en voorwaarden.** Om te komen tot bestuurlijke afspraken en de invulling van de benodigde randvoorwaarden voorzien we dat op korte termijn, parallel aan de gebiedsgerichte aanpak, nader onderzoek nodig is naar een aantal specifieke kansen en voorwaarden. Uit de praktijk en de trajecten met bovengenoemde gemeenten, zullen naar verwachting aanvullende onderzoeksvragen naar voren komen. Op dit moment voorzien we:
 - Nader onderzoek naar de concrete mogelijkheden en haalbaarheid voor optoppen in de na-oorlogse buurten, met in het bijzonder de 20 stedelijke focusgebieden uit het NPLV;
 - Onderzoek naar de mogelijkheden van optoppen van maatschappelijk vastgoed (al dan niet in combinatie met transformatie);
 - Analyse van de kosten en baten van optoppen: wat is de business case in verschillende situaties;
 - Onderzoek/handvatten voor technische/constructieve voorwaarden.
- **Landelijke verbreding aanpak vanaf 2025.** In 2025 willen we de gebiedsgerichte aanpak landelijk gaan uitrollen en vertalen naar bestuurlijke afspraken met andere gemeenten en eventueel corporaties.

Actielijn 3: standaardiseren

Waarom doen we dit?

De optop-initiatieven die er zijn, gebeuren vaak nog op kleine schaal en met toepassing van maatwerkoplossingen. Het is goed dat deze initiatieven er zijn. Tegelijkertijd kost maatwerk veel tijd en geld. Om sneller en op grotere schaal te kunnen optoppen, is een meer gestandaardiseerde en seriematige aanpak gewenst. Dit draagt bij aan zowel een betere benutting van harde middelen (materialen en geld), als ook aan een efficiëntere inzet van kennis, processen en procedures en daarmee een betere benutting van (steeds schaarser) beschikbare menskracht.

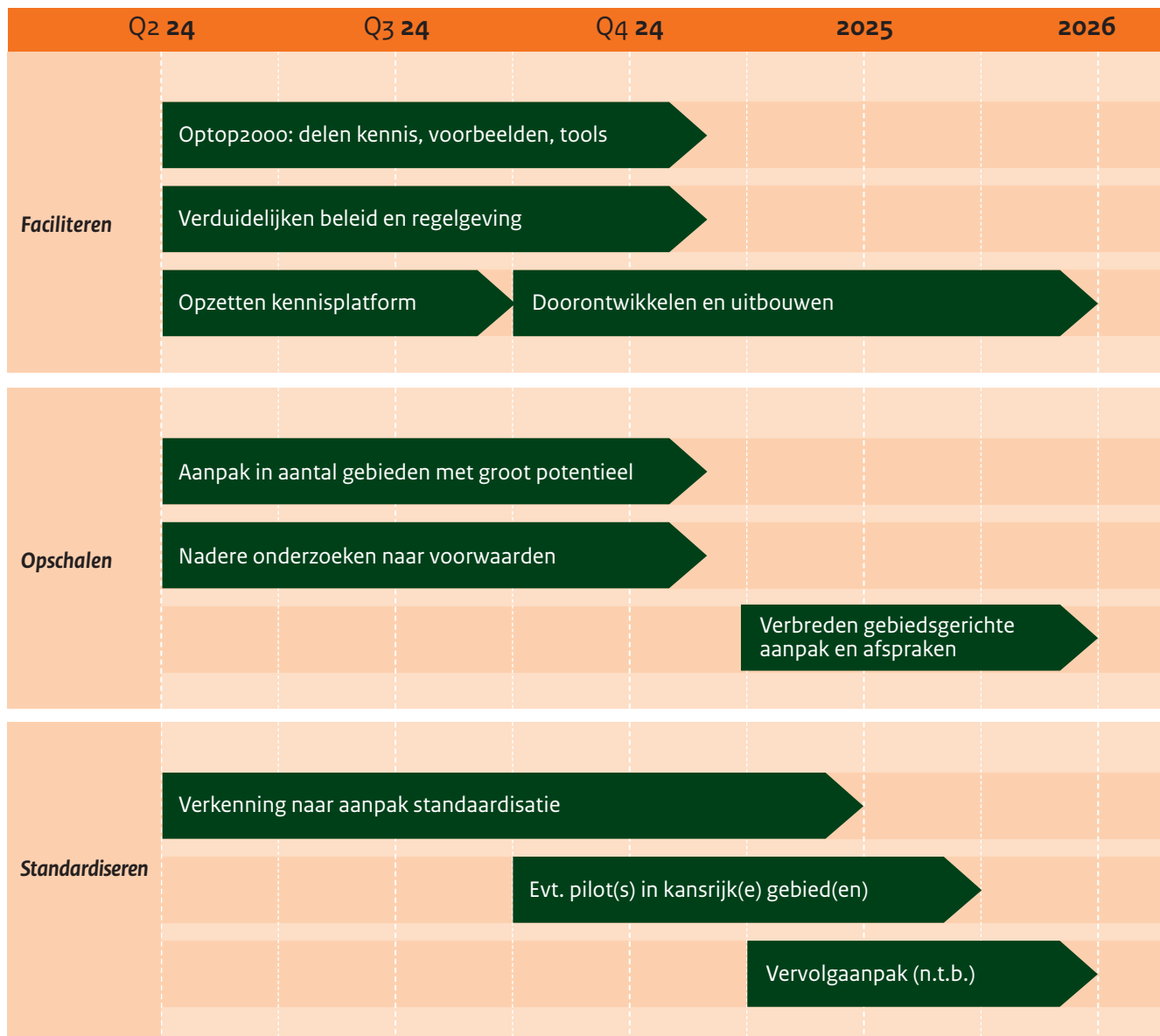
Tegelijkertijd is het op dit moment nog onvoldoende scherp of en in welke vorm standaardisatie kan bijdragen aan de beoogde versnelling en opschaling van optoppen. Het bouwen op bestaande complexen vereist altijd een stuk maatwerk en aansluiting op de bestaande constructies, stijl en uitstraling.

Met deze actielijn onderzoeken we wat er nodig en mogelijk is aan standaardisatie van optopproducten- en processen. Tevens onderzoeken we wat de randvoorwaarden zijn om de shift te kunnen maken van individuele maatwerkprojecten naar meer gestandaardiseerde en industriële woningbouwconcepten.

Wat gaan we doen?

- **Analyse en verkenning.** We starten met een grondige analyse van het stakeholderveld bij ‘geprogrammeerd’ optoppen en eerste verkenningsgesprekken met een aantal goede vertegenwoordigers daarvan. In de analyse gaan we op zoek naar de aanknopingspunten voor meer standaardisatie en opschaling, zowel vanuit de vraagkant (behoefte) als bij de aanbodzijde vanuit de markt. In deze analyse betrekken we ook een aantal praktijkvoorbeelden van projecten waarbij nu geëxperimenteerd wordt met modulaire en fabrieksmatige concepten en nemen we de ervaringen mee die er o.a. zijn vanuit de aanpak flexwonen, conceptueel bouwen en bouwstromen. Ook nemen we in de analyses mee hoe we meer toekomstbestendige concepten als biobased bouwen kunnen stimuleren.
- **Uitgangspositie in beeld.** Parallel aan de analyse en verkenning starten we een aantal interventies als basis en uitgangspositie voor de doorontwikkeling naar meer gestandaardiseerde en fabrieksmatige concepten. Daarbij denken we op dit moment aan:
 - Inventarisatie en (tijdlijn-)analyse van wat er al wel gebeurt voor optop-initiatieven en voornemens binnen Nederland, en de gemene delers daarbinnen (welke type optoppingen zijn er). Dit wordt dan ontsloten via het kennisplatform.
 - (H)erkennen van innovatieve partijen door actuele optop-productontwikkelingen te inventariseren, deze een podium te geven en eventueel ook door te zetten naar de concepten catalogus.
 - Organiseren van kennisdeling door o.a. parametrische ontwerpateliers
 - De potentie aan te geven van optoppen door het creëren van een optop potentiekaart van Nederland, met daarbij inzicht in de meest kansrijke optopfamilies: welke zijn dit en waar bevinden zich grotere clusters?
- **Pilots van opschaling opstarten.** Als onderdeel van actielijn 2 (opschalen) gaan we verkennen of er specifieke gebieden zijn waar een meer seriematig aanpak kansrijk is. Met o.a. de betreffende gemeenten, corporaties, bewoners, marktpartijen en financiers willen we concreet onderzoeken of we in deze gebieden een pilot kunnen starten voor een bouwstroom.

Planning actielijnen



Organisatie en uitvoering

Programmaorganisatie

De uitvoering van de landelijke aanpak optoppen wordt gecoördineerd vanuit een gezamenlijk kernteam van het ministerie van BZK, de provincie Zuid-Holland en Aedes. De leden van het kernteam treden samen op als kwartiermakers en aanjagers van de drie actielijnen uit deze aanpak. Zij zijn daarbij verantwoordelijk voor het verder concretiseren en in gang zetten van de actielijnen en het opzetten van de benodigde organisatie.

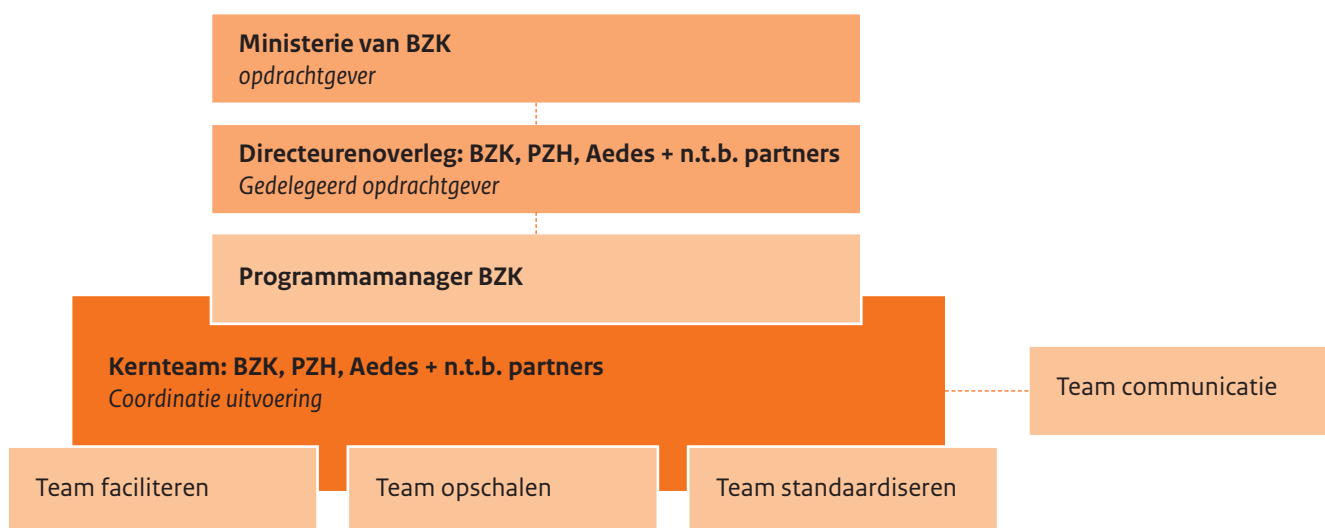
Voor de uitvoering wordt voor elke actielijn een bredere coalitie gevormd met medeoverheden, corporaties, marktpartijen en/of experts. Met deze partijen worden afspraken gemaakt over ieders mogelijke rol en betrokkenheid bij de uitvoering van de landelijke aanpak optoppen.

Het ministerie van BZK levert een programmamanager, die verantwoordelijk wordt voor de coördinatie op de voortgang van de drie actielijnen en de onderlinge

samenhang. Daarnaast wordt er bij de uitwerking van de actielijnen, de vertaling naar uitvoering en acties ook gekeken naar mogelijkheden voor financiële ondersteuning, naast inzet en/of ondersteuning van fte.

Directeurenoverleg

Afstemming en besluitvorming over de voortgang van de landelijke aanpak en bijsturing daarop, vindt plaats in een periodiek directeurenoverleg. Deelnemers zijn de directeuren woningbouw van het ministerie van BZK (voorzitter), de provincie Zuid-Holland en Aedes. In de loop van 2024 wordt bezien welke vertegenwoordiging vanuit andere partijen gewenst is. Dit hangt mede samen met de te vormen coalities voor de uitvoering, en de partijen die daarin een prominente rol vervullen. Vertegenwoordiging vanuit gemeenten en vanuit marktpartijen (ontwikkelaar/bouwer) is daarbij in ieder geval nodig.



Communicatie

Voor de communicatie wordt vanuit het ministerie van BZK, provincie Zuid-Holland en Aedes een gezamenlijk communicatieteam samengesteld. Dit communicatieteam is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en afstemmen van alle externe communicatie rondom de landelijke aanpak en de individuele acties. Als onderdeel van de uitwerking van de landelijke aanpak optoppen, wordt een gezamenlijk communicatieplan opgesteld.

Voortgang en bijsturing

De voortgang van de Landelijke Aanpak Optoppen wordt periodiek bijgehouden. Middels een jaarlijkse voortgangsrapportage wordt vermeld hoe de acties genoemd in deze aanpak zich ontwikkelen. Aansluitend worden op basis van de bevindingen, aanbevelingen gedaan voor bijsturingsmaatregelen en vervolgstappen.

Dit is een uitgave van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



provincie
Zuid-Holland



mei 2024