

Kleine groene woonlocaties

Praktijktoets van locaties in 23
gemeenten in Noord-Holland

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Conclusies op hoofdlijnen

Na een eerdere verkenning van mogelijkheden voor kleine groene locaties in de provincie Noord-Holland vanuit kaartbeelden, is in deze voorliggende studie een praktijktoets uitgevoerd waarbij gesprekken zijn gevoerd met 23 gemeenten in de provincie. De keuze om het onderzoek te richten op Noord-Holland is puur praktisch van aard. Het onderzoek is tijdsintensief en voor de provincie Noord-Holland is bovendien relatief veel informatie beschikbaar. De volgende conclusies worden in deze studie getrokken.

- Vanuit kaartbeelden is **in de eerdere studie geconstateerd dat ruim 300.000 woningen zouden kunnen worden ontwikkeld op een groot aantal kleine locaties**. Hierbij is rekening gehouden met verschillende restricties en voorwaarden, in het bijzonder dat het moet gaan om landbouwgrond en niet om natuur- of stiltegebieden, de woninglocaties direct aansluiten op de bestaande bebouwing, 50% van deze locaties behouden worden voor groen en dat er in lage dichtheden wordt gebouwd in het deel waar wel woningbouw plaatsvindt. Dit is wel aangeduid als 'straatje erbij', waarbij wordt gedacht aan 20 tot 50 woningen op een specifieke locatie.
- **Door de praktijktoets zijn aanvullende restricties in beeld gekomen die het ruimtelijk potentieel met ongeveer een kwart doen teruglopen. Het aantal woningen dat ruimtelijk gerealiseerd kan worden loopt dan terug van ruim 300.000 tot 220.000**. De belangrijke restricties zijn bufferzones vanuit UNESCO Werelderfgoed die eerder niet zijn meegenomen, ontsluitingsproblemen van specifieke locaties en overige bijzondere lokale omstandigheden die zodanig belemmerend zijn dat ook kleinschalige woningbouw niet of slechts zeer beperkt mogelijk is. Dit volgt uit de praktijktoets middels de gesprekken met de betrokken wethouders en ambtenaren in de gemeenten.
- Het ruimtelijk potentieel voor 220.000 woningen moet worden afgezet tegen de vraag in de verschillende regio's en de mate waarin via kleine groene locaties in het aanbod wordt voorzien. Een stelregel is dat de woningbouwopgave leidend is. Dit is een belangrijke conditie omdat **de totale woningbouwopgave tot 2030 voor de provincie Noord-Holland 180.000 woningen betreft**. Het ruimtelijk potentieel van 220.000 woningen via kleine groene locaties gaat hier bovenuit.
- De confrontatie tussen vraag en aanbod is bovendien regionaal en lokaal verschillend, zodat in sommige regio's veel meer dan de vraag kan worden geacommodeerd, terwijl in andere regio's dit niet het geval is. Belangrijk is bovendien dat **het niet voor de hand ligt om alle woningvraag op te vangen via het principe van 'straatje erbij'**. **Het is bedoeld als een aanvulling op met name het planaanbod in Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). Om deze reden is gerekend met een maximum van 25% van de verwachte vraag waarin middels de kleine groene locaties wordt voorzien**. Deze grens is tot op zekere hoogte arbitrair en kan in gebieden waar veel ruimtelijke mogelijkheden liggen voor kleine groene locaties in de praktijk ook hoger uitvallen.
- Uit de praktijktoets blijkt dat een doel om 25% van de woningbouwopgave via het 'straatje erbij' in te vullen niet in alle COROP-regio's realiseerbaar lijkt. **In de COROP Groot-Amsterdam is nog 20% van de opgave haalbaar**, maar in de Agglomeratie Haarlem en Het Gooi en Vechtstreek is bij de gehanteerde uitgangspunten 10 tot 12% mogelijk. In andere delen van de provincie kan een (veel) groter deel van de woningbouwopgave via een straatje erbij worden gerealiseerd. Hier is bovengenoemd maximum van 25% van de woningbouwopgave gehanteerd.
- Bij de gehanteerde uitgangspunten van maximaal 25% van de regionale woningbouwopgave via kleine groene locaties, 50% groen en een dichtheid van 15 woningen per hectare kunnen 37.000 woningen tot 2030 worden gerealiseerd via het principe van 'straatje erbij'. Hiervoor

is nog geen 2% van de landbouwgrond benodigd in de provincie. In de gemeenten waar onder deze uitgangspunten niet in een kwart van de woningbouwopgave kan worden voorzien zou de dichtheid kunnen worden verhoogd tot bijvoorbeeld 20 woningen per hectare. Daardoor zou het woningaanbod stijgen tot ruim 45.000 zonder dat daarvoor extra landbouwgrond hoeft te worden verworven. Alles overziende **kan worden geconcludeerd dat het goed mogelijk is om langs het concept van 'een straatje erbij' te voorzien in ongeveer een kwart van de woningbouwopgave in de provincie Noord-Holland**. In onderstaande tabel worden de gegevens voor de zeven regio's in de provincie Noord-Holland nog eens kernachtig samengevat.

Tabel A Woningaanbod na praktijktoets Noord-Holland, per COROP-gebied				
COROP	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties	Woningaanbod na toets	Percentage van totale opgave
Groot-Amsterdam	22.980	28.251	22.980	20%
Kop van Noord-Holland	150.885	2.443	2.443	25%
Alkmaar en omgeving	32.805	3.716	3.716	25%
IJmond	7.305	1.458	1.458	25%
Het Gooi en Vechtstreek	1.125	2.271	1.125	12%
Zaanstreek	5.280	3.980	3.980	25%
Agglomeratie Haarlem	1.575	3.781	1.575	10%
Totaal	221.955	45.900	37.277	20%

Bron: EIB

Belemmeringen

- **Bij de gehanteerde restricties is er bewust voor gekozen om politiek-bestuurlijke restricties niet te hanteren bij het verkennen van de mogelijkheden.** De achtergrond hiervan is ten eerste dat er dan geen enkel potentieel is voor een 'straatje erbij'. De Provinciale Omgevingsverordening biedt hiervoor eenvoudig geen ruimte. Zo is in het zogenaamde MRA-gebied zelfs geen woningbouw toegestaan van enkele woningen. Aangezien 85% van de woningbouwopgave zich in dit gebied bevindt is dit uiteraard een zeer zwaarwegende restrictie.¹ Maar ook in het resterende (noordelijker) deel van de provincie zijn de mogelijkheden zeer gering. De centrale conclusie is dan ook dat het concept van het straatje erbij niet mogelijk is bij het tot dusverre gevoerde provinciale beleid in Noord-Holland. Dit verklaart ook dat in de achterliggende jaren deze route niet is bewandeld door de gemeenten, omdat in tegenstelling tot binnenstedelijk bouwen hiervoor goedkeuring vanuit de provincie is vereist.
- Tijdens de gesprekken met de gemeenten is de relatie met de provincie Noord-Holland veelvuldig aan bod gekomen en zijn diverse concrete locaties besproken waar verschillende gemeenten graag vanuit het principe van straatje erbij 20 tot 50 woningen wilden toevoegen, maar hiervoor geen toestemming kregen vanuit de provincie.
- Een belangrijke constatering vanuit de praktijktoets is voorts dat gemeenten veel belang hechten aan ruimtelijke kwaliteit. Zo is er soms landelijk gebied dat rommelig is en waar gemeenten graag een mooie groene woonwijk zouden willen realiseren vanwege de

¹ Dit percentage is gebaseerd op een berekening van het EIB, waarbij de woningbouwopgave van de provincie Noord-Holland is vertaald naar gemeenten op basis van de demografische groei.

ruimtelijke kwaliteit die hiermee wordt gewonnen. Ook zorgt het steeds verder verdichten binnen Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) soms tot kwalitatieve problemen, zeker als dit betekent dat steeds vaker hoogbouw moet worden toegepast. Daarbij kan het realiseren van woningen net buiten de bebouwde kom kwalitatieve voordelen hebben. Ten slotte is tijdens verschillende gesprekken ook gewezen op de behoefte om te kunnen inspelen op de vraag naar grondgebonden woningen, wat in BSG steeds moeilijker is te realiseren.

- Naast deze centrale belemmering op provincieniveau zijn er ook belemmeringen die spelen op nationaal niveau. Uit de analyse komt naar voren dat met name het UNESCO Werelderfgoed en de Schipholzone hier belangrijke restricties opleveren. Daarbij gaat het vooral om de reikwijdte van de gebieden. Dat er restricties nodig zijn in deze gebieden is evident, maar het gaat nu om dusdanig grote bufferzones en uitloopgebieden dat er meer dan 12.000 hectare mee is gemoeid. Een iets minder stringent beleid hier zou al serieuze extra aantallen woningen kunnen opleveren via het principe van straatje erbij. Dit ligt primair bij de Rijksoverheid, waarbij dan uiteraard nog steeds wel moet gelden dat ook het provinciaal beleid dit mogelijk moet maken.
- Ten slotte is er de positie van de gemeenten. Belemmeringen waardoor locaties zich redelijkerwijs niet lenen voor woningbouw zijn tijdens de gesprekken met gemeenten in beeld gekomen en deze zijn ook afgefallen in het hierboven geschetste beeld. Wel zijn er locaties die geschikt lijken voor kleinschalige woningbouw, maar waar gemeenten soms toch niet of in ieder geval niet met prioriteit woningen zouden gaan realiseren, ook als dit vanuit provinciale en nationale kaders mogelijk zou worden gemaakt. Hier zijn twee lijnen in te herkennen. De eerste is een politieke lijn, waarbij de betreffende gemeente alleen wil inzetten op binnenstedelijke woningbouw, waardoor voor- en nadelen van specifieke locaties buiten het BSG niet worden bekeken. Deze gemeenten hebben doorgaans ook geen probleem met de provincie. De tweede lijn om kleine groene locaties weinig prioriteit toe te kennen is niet principieel maar meer pragmatisch van aard. Men heeft de handen vol aan locaties die in ontwikkeling zijn, de inspanningen voor een kleine locatie worden te hoog ingeschat in relatie tot de realisatiekansen, zeker bij het vigerende provinciaal beleid. Ook wordt realisatie soms lastig en tijdrovend geacht als er goed georganiseerde, welvarende groepen burgers zijn waarvan verwacht wordt dat die zich gaan verzetten. De conclusie moet zijn dat niet alle gemeenten (snel) gebruik zullen maken van extra mogelijkheden om vaker een straatje erbij te maken net buiten het BSG. De meeste gemeenten zullen dit naar verwachting wel aangrijpen om extra kleinschalige woningbouw te realiseren. Opvallend in dit verband is dat er ongeveer 2.000 hectare buiten het BSG ligt dat is opgenomen in de plancapaciteit. Voor een klein deel gaat het zelfs om UNESCO Werelderfgoed. Tijdens de gesprekken is duidelijk geworden dat het hier vaak gaat om wensen vanuit de gemeenten die op de lijst zijn geplaatst, maar waarvan het (zeer) onzeker is of deze locaties ook werkelijk kunnen worden benut binnen de beleidskaders die de provincie zal stellen. Het maakt echter wel duidelijk dat er een duidelijke behoefte is bij diverse gemeenten om ook buiten BSG woningen te gaan realiseren.

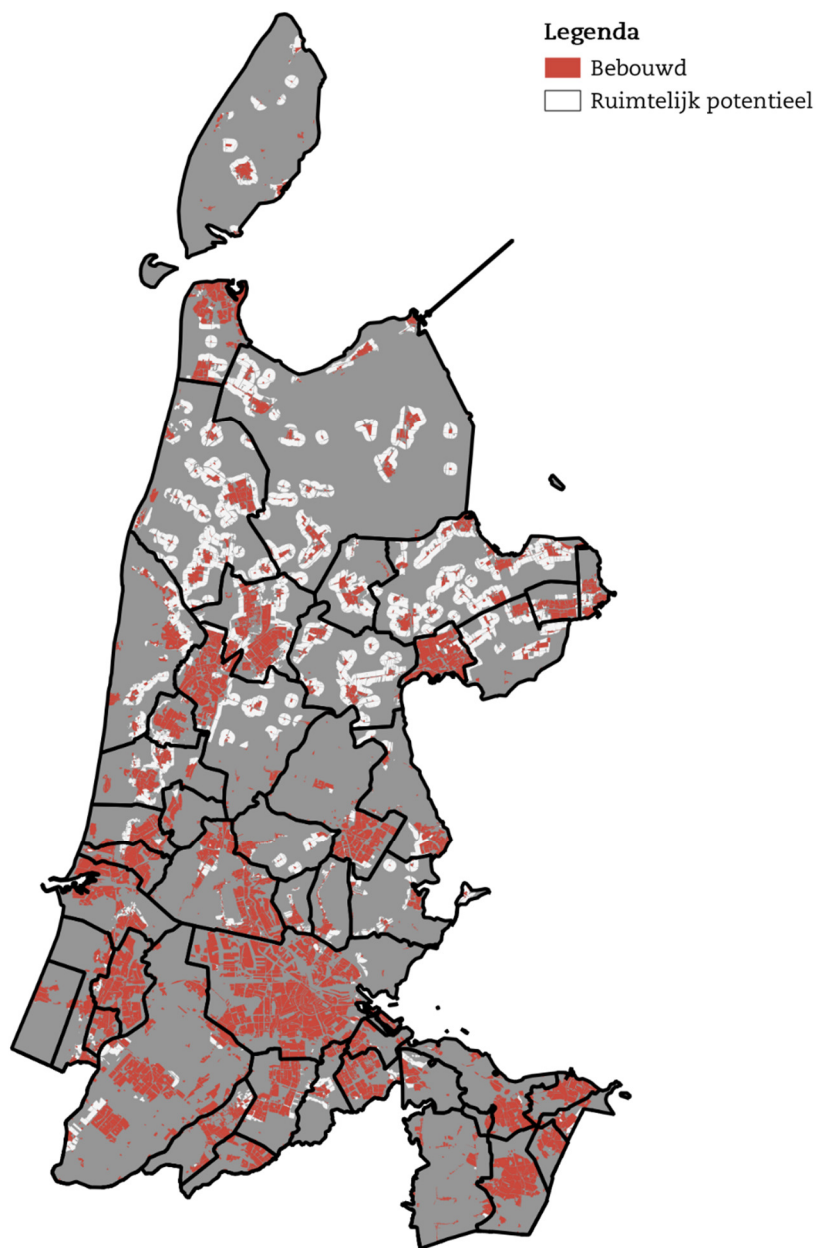
Realisatiekansen: oplossingen in beeld

- De centrale oplossing ligt bij het provinciaal beleidskader, aangezien hier ook het centrale knelpunt ligt. **De meest eenvoudige oplossing is om een regeling te hanteren die een uitzondering maakt voor kleinschalige woningbouw. Naar analogie van de tijdelijke woningen zou bijvoorbeeld een kruimelregeling voor woningbouw tot maximaal 50 woningen kunnen worden ingevoerd. Hiervoor zou dan geen toestemming van de provincie meer nodig zijn net als nu geldt voor alle woningbouw binnen het BSG.** Dit zou effectief direct de ruimte bieden aan gemeenten die dat willen om extra kleinschalige woningbouw te realiseren en langs dit kanaal de woningnood terug te dringen. Naast deze effectiviteit lijkt er voor een dergelijke regeling ook inhoudelijk veel te zeggen. Een centraal doel van het restrictieve beleid is immers om landschapskwaliteit te behouden en aantasting hiervan tegen te gaan. Hier is sprake van een groot verschil tussen grootschalige woningbouw met vaak ook zware infrastructuur en het 'straatje erbij'. Ook tijdens gesprekken met gemeenten die meer dan gemiddeld terughoudend waren over 'bouwen in het groen' was er

vaak wel ontvankelijkheid voor kleinschalige groene woonomgevingen, simpelweg omdat dit landschappelijk heel weinig ingrijpend is.

- Een oplossing in de vorm van een kruimelregeling zoals hierboven geschetst, lijkt ook goed te passen bij de rolverdeling tussen provincie en gemeenten. Zo zou verwacht mogen worden dat gemeenten kunnen beslissen over beleid waarvan de voor- en nadelen (vrijwel) volledig bij de betreffende gemeente neerslaan. De provincie zou dan in beeld komen als er hogere belangen spelen, bijvoorbeeld in de vorm van negatieve effecten voor (burgers van) andere gemeenten. Zo zou het verdwijnen van een groter landschap met unieke karakteristieken, het afkalven van recreatiemogelijkheden voor grotere groepen burgers of het veroorzaken van mobiliteitsproblemen voor omliggende gemeenten een casus zijn. Het moge duidelijk zijn dat kleinschalige groene woningbouw aan geen van het bovenstaande voldoet. Waarom zou de provincie dan moeten beslissen over 20 woningen in Volendam of Enkhuizen? Als er bezorgdheid is over het 'stapelen van kleine projecten' dan kan dit eenvoudig in de regelgeving worden opgenomen en voorkomen.
- Als provinciaal ruimte ontstaat via bijvoorbeeld een kruimelregeling zoals hierboven geschetst, dan zou het Rijk een belangrijke aanvullende stimulans aan kleinschalige groene locaties kunnen geven door de omvangrijke zonerings rond het UNESCO Werelderfgoed en bij Schiphol wat te reduceren. Restricties zullen uiteraard nodig blijven, maar als de omvang van bijvoorbeeld 12.000 naar 10.000 hectare zou kunnen worden teruggebracht, dan levert dit bij de uitgangspunten van 50% behoud van groen en 15 woningen per hectare al 15.000 extra woningen op in het grootste drukgebied van de provincie.
- Democratisch gekozen gemeenteraden moeten hun eigen koers kunnen varen rond de woningbouw. Gemeenten die geen gebruik willen maken van mogelijkheden om aan de randen kleinschalig woningen toe te voegen kan dit recht moeilijk worden ontzegd. Hier helpen alleen positieve ervaringsfeiten van gemeenten die wel succesvol deze route bewandelen. Gelet op de grote aandacht bij de gemeenten voor ruimtelijke kwaliteit zullen kleine projecten voor landelijk en natuurrijk wonen van de grond kunnen komen die aantonen dat wonen en groen heel goed samengaan en geen aantasting maar eerder een verrijking van de ruimte zijn. Dit is een kwestie van langere adem. De gemeenten die wel graag aan de slag willen met het concept van 'straatje erbij' kunnen in de tussentijd snel starten. In vergelijking met complexe, grootschaliger binnenstedelijke projecten is de doorlooptijd naar verwachting ook duidelijk korter, al zal de doorlooptijd van project tot project verschillen en kunnen ook kleine groene locaties belemmeringen ondervinden bij de realisatie.
- Ten slotte lijkt er een zekere beweging in het ruimtelijk beleid plaats te vinden. Zo is tijdens de gesprekken vaak gewezen op het nieuwe coalitieakkoord in de provincie die wat meer ruimte lijkt te bieden voor woningbouw buiten het BSG. Ook de zogeheten twee moties die recent in de TK zijn aangenomen over de Ladder voor Duurzame Verstedelijking openen meer mogelijkheden voor woningbouw buiten het BSG. Er liggen goede mogelijkheden voor kleinschalige groene locaties, maar hoeveel ruimte de verschillende overheden in de praktijk zullen bieden zal moeten worden afgewacht. Vanuit het gezichtspunt van financiële exploitatie worden geen grote obstakels verwacht. Projecten van 20 tot 50 woningen zijn niet ongebruikelijk en grote pluspunten zijn hier dat nauwelijks activiteiten hoeven te worden verplaatst zoals in het BSG vaak het geval is en het ontwikkelen van woningen direct aansluit op de bestaande bebouwing, zodat van de bestaande voorzieningen gebruik kan worden gemaakt.

Figuur 2 Netto ruimtelijk potentieel Noord-Holland

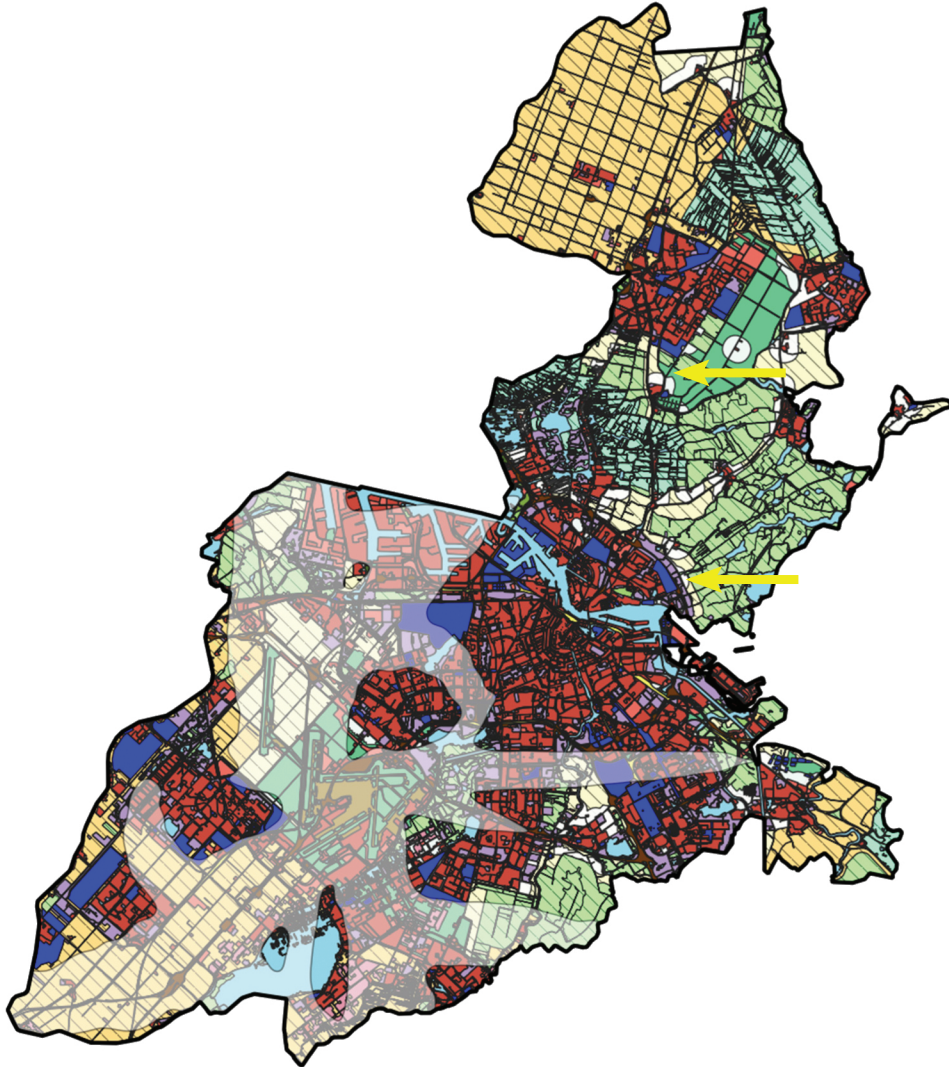


Bron: EIB

Ruimtelijk potentieel neemt af met ongeveer een kwart na praktijktoets

Uit figuur 2 kan worden afgeleid dat het ruimtelijk potentieel met ruim een kwart afneemt door de praktijktoets. Het ruimtelijk potentieel **daalt van 41.000 naar bijna 30.000 hectare**. De helft van de afname van het ruimtelijk potentieel kan worden toegeschreven aan het UNESCO Werelderfgoed (tabel 1). Met name in de regio's Groot-Amsterdam en Het Gooi en Vechtstreek is de impact hiervan groot.

Figuur 3.3 Netto ruimtelijk potentieel Groot-Amsterdam



Bron: EIB

Tabel 3.7 Potentieel aantal woningen na praktijktoets Groot-Amsterdam, per gemeente

Gemeente	Netto ruimtelijk potentieel (ha)	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Aalsmeer	122	61	915	261
Amstelveen	148	74	1.110	2.065
Amsterdam	384	192	2.880	16.595
Diemen	9	5	75	517
Edam-Volendam	436	218	3.270	328
Haarlemmermeer	633	316	4.740	5.010
Landsmeer	180	90	1.350	144
Oostzaan	138	69	1.035	47
Ouder-Amstel	204	102	1.530	790
Purmerend	137	69	1.035	1.817
Uithoorn	0	0	0	451
Waterland	673	336	5.040	226
Totaal	3.064	1.532	22.980	28.251

Bron: EIB

Woningaanbod loopt terug tot 23.000 woningen

Na de praktijktoets is er ruimte voor 22.980 woningen op kleine groene locaties. Uit bovenstaande tabel blijkt dat dit niet genoeg is om de woningbouwopgave volledig op te vangen. Om deze reden wordt in alle gemeenten het volledige potentieel aantal woningen gerealiseerd. Het woningaanbod in Groot-Amsterdam komt daarom uit op 22.980 woningen (tabel 3.8). De benodigde landbouwgrond die moet worden onttrokken, 1.532 hectare, betreft 4% van het totale landbouwareaal in de regio Groot-Amsterdam. Ondanks dat de ruimte in de regio Groot-Amsterdam beperkt is, kan het woningaanbod van 22.980 woningen op kleine groene woonlocaties nog 20% van de opgave in de periode tot en met 2030 opvangen. De Omgevingsverordening bemoeilijkt dit echter sterk, aangezien deze stelt dat kleinschalige woningbouw in landelijk gebied niet mogelijk is in de MRA.

4 Mogelijke oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden enkele oplossingsrichtingen gegeven die de mogelijkheden voor woningbouw op kleine groene woonlocaties kunnen vergroten.

Kleine groene woonlocaties en versnelling van woningbouw

Uit deze studie is gebleken dat kleine groene locaties een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de woningbouwopgave, maar zou het ook tot een versnelling van woningbouw kunnen leiden? **Kleine groene woonlocaties kunnen om verschillende redenen naar verwachting gemiddeld sneller tot stand komen dan (met name) grootstedelijke binnenstedelijke locaties.** Ten eerste gaat het om relatief kleine projecten en is er daarom ook weinig landbouwgrond nodig. Daar waar veel ruimtelijke mogelijkheden zijn, kan het opkopen van agrarische gronden dan ook goed op vrijwillige basis, waardoor de landbouwgrond in deze regio's naar verwachting relatief snel kunnen worden verworven. Ten tweede worden kleine groene woonlocaties ontwikkeld aan de randen van steden en dorpen, wat betekent dat relatief gemakkelijk kan worden aangesloten op nabije voorzieningen en infrastructuur. De doorlooptijd van kleine groene woonlocaties ligt om deze redenen naar verwachting gemiddeld lager dan de doorlooptijd van grootstedelijke binnenstedelijke projecten, waar een doorlooptijd van 10 jaar tussen planvorming en realisatie niet ongebruikelijk is. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat doorlooptijden locatie- en project-specifiek zijn en dat ook bij kleine groene locaties belemmeringen kunnen optreden. Er zijn diverse lokale omstandigheden die het tot stand brengen van dit type locatie kunnen belemmeren, bijvoorbeeld als de verwerving lastig blijkt te zijn of als omwonenden bezwaar maken. Het ligt in de rede dat kleine groene locaties gemiddeld sneller kunnen worden ontwikkeld dan binnenstedelijke locaties, maar uiteraard zal dit niet in alle gevallen gelden. Tot slot moet worden opgemerkt dat er doorgaans altijd onvoorzien omstandigheden en belemmeringen kunnen optreden bij woningbouwprojecten. Het is daarom belangrijk om meer ballen in de lucht te brengen in aanvulling op al bestaande plannen. Kleine groene woonlocaties komen hiervoor goed in aanmerking.

Oplossingsrichtingen: kruimelregeling voor landelijk gebied

Uit het voorgaande is af te leiden dat **gemeenten die het concept van een 'straatje erbij' zouden willen toepassen stuiten op de Omgevingsverordening.** De eerste oplossing ligt dan ook hier en met het aantreden van een nieuw college op provincieniveau lijkt hier ook enige beweging mogelijk. **Een eenvoudige en effectieve oplossing zou zijn om te komen tot een kruimelregeling voor het landelijk gebied. Er bestaat een soort precedent bij de tijdelijke woningen, waar vereenvoudigde procedures kunnen worden toegepast tot een maximum van 50 woningen.** Als deze eenvoudige vrijstelling voor kleinschalige woningbouw aansluitend op de bestaande bebouwing zou worden toegestaan op 50% van de beschikbare ruimte, dan kunnen er op verschillende plekken in de provincie straatjes bij worden gebouwd. Een belangrijk punt hierbij is dat de tot nu afgeschermd gebieden zoals het BPL heel groot zijn in relatie tot de kleinschalige woningbouw die hierdoor mogelijk zou worden. Als alle gemeenten de ruimte die zo zou ontstaan zouden benutten dan zou er ongeveer 1.000 hectare BPL mee gemoeid zijn en 1.500 hectare overig landelijk gebied. Het gaat dan om 2% van het areaal BPL en 1,7% van het areaal aan overig landelijk gebied. Dit is dan ook nog een overschatting van het effect, aangezien er ook gemeenten zijn die van deze ruimte geen gebruik willen maken. Dat een dergelijke vrijstelling tot een achteruitgang van het landelijk gebied zou leiden is in dit licht niet te onderbouwen. Eventueel zou nog een zeer selectieve lijst van uitzonderlijke landschappen kunnen worden opgenomen waar de vrijstelling niet geldt, maar de gemeenten zijn zelf ook niet van plan om in dit soort gebieden woningen te bouwen.

Dit laatste raakt ook aan de meer fundamentele taakverdeling tussen provincies en gemeenten. Opvallend is bijvoorbeeld dat de ruimtelijke schaal geen rol lijkt te spelen in de opstelling van de provincie. Doorgaans zou men verwachten dat de provincie zich vooral richt op het beschermen van landschap met een belangrijke bovenlokale dimensie. Als de voor- en nadelen van ruimtelijk beleid zich concentreren in de gemeente, dan ligt het in de rede dat de

Bijlage B Legenda bij afbeeldingen





De legenda voor alle kaarten uit paragraaf 3.2 is als volgt.

Figuur B.1 Legenda kaartbeelden




Bodemgebruik

-  Bebouwd
-  Bos
-  Droog natuurlijk terrein
-  Glastuinbouw
-  Hoofdweg
-  Landbouw
-  Nat natuurlijk terrein
-  Recreatie
-  Semi-bebouwd
-  Spoorweg
-  Vliegveld
-  Water

Natuur en landschappen

-  Natura2000
-  Natuurnetwerk, stiltegebieden, nationale parken
-  Bijzonder Provinciaal Landschap
-  UNESCO Werelderfgoed

Overig

-  Plancapaciteit
-  LIB5-contouren (transparant)
-  Ruimtelijk potentieel

Bron: EIB



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

