

Kleine groene woonlocaties

Praktijktoets van locaties in 23
gemeenten in Noord-Holland

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Oktober 2023

Kleine groene woonlocaties

Praktijktoets van locaties in 23
gemeenten in Noord-Holland

Natasha Spijker
Martin Koning
Taco van Hoek

Inhoudsopgave	
Conclusies op hoofdlijnen	7
Samenvatting	11
1 Inleiding	25
2 Potentieel woningaanbod voor praktijktoets	27
2.1 Selectiecriteria zoekgebied	27
2.2 Bruto ruimtelijk potentieel	30
3 Potentieel woningaanbod na praktijktoets	33
3.1 Praktijktoets	33
3.2 Potentieel na praktijktoets	36
3.2.1 Groot-Amsterdam	42
3.2.2 Kop van Noord-Holland	46
3.2.3 Alkmaar en omgeving	50
3.2.4 IJmond	53
3.2.5 Het Gooi en Vechtstreek	56
3.2.6 Zaanstreek	59
3.2.7 Agglomeratie Haarlem	61
3.3 Knelpunten bij het ontwikkelen van kleine groene woonlocaties	64
4 Mogelijke oplossingsrichtingen	71
Bijlage A Begrippenlijst	75
Bijlage B Legenda bij afbeeldingen	77

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	Woningbouw- opgave kleine groene locaties	Woning- aanbod 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.

Samenvatting

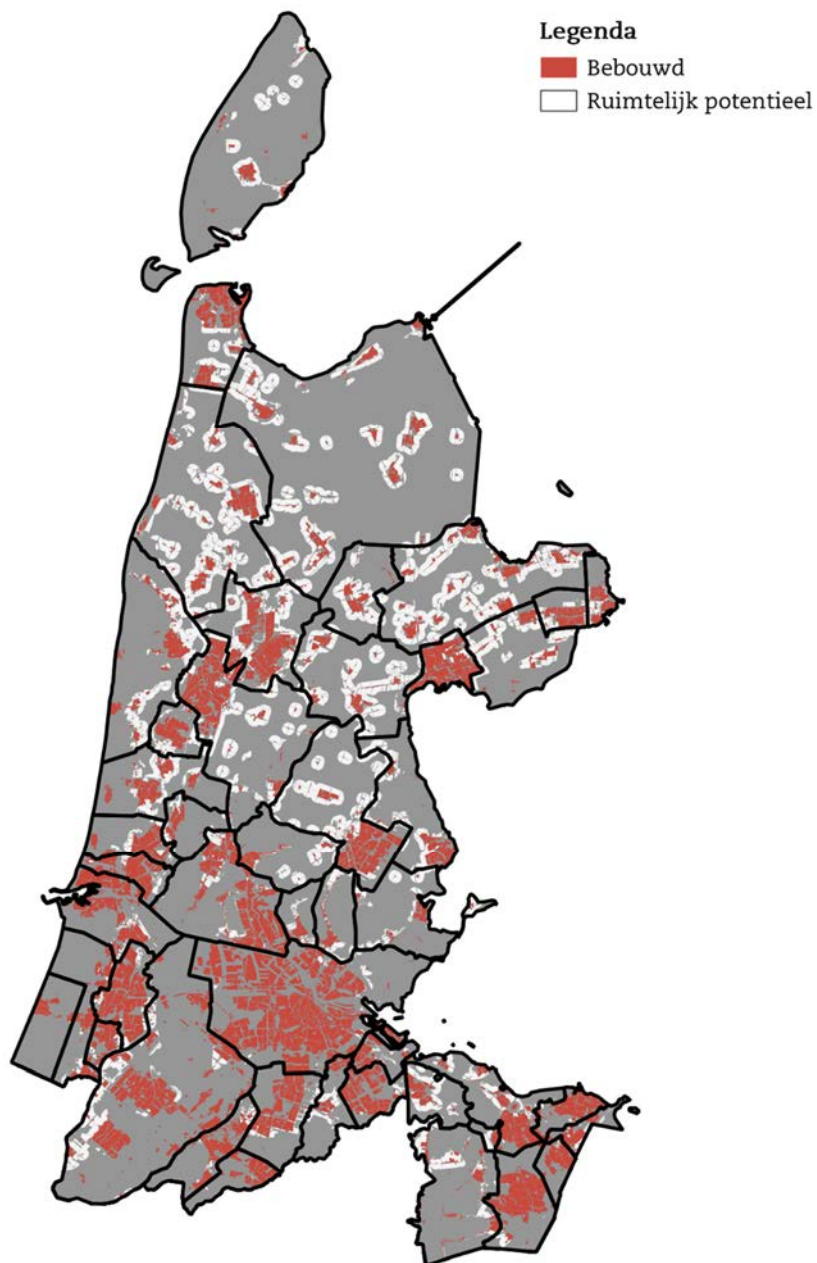
In het najaar van 2022 heeft het EIB een verkenning gemaakt van mogelijkheden voor kleinschalige woningbouw aansluitend op bestaande bebouwing.² In de media is dit wel aangeduid als 'straatje erbij'. Gelet op de woningnood leek het de moeite waard de mogelijkheden voor kleine groene locaties tegen het licht te houden. Uit de studie kwam naar voren dat hiermee per locatie weliswaar niet veel woningen ontstaan, maar dat door het grote aantal locaties de bijdrage aan het realiseren van de woningmarktambities niettemin substantieel kan zijn. Hierbij moet ook worden bedacht dat het om het toevoegen van extra locaties gaat naast de al bestaande woningbouwplannen. Tevens kwam uit deze eerdere studie naar voren dat een dergelijk beleid met kleine groene locaties landschappelijk heel weinig ingrijpend hoeft te zijn. De studie is om praktische redenen destijds alleen uitgewerkt voor de provincie Noord-Holland.

Eerdere studie: groot potentieel aan kleine groene locaties

In onderstaande figuur wordt eerst het grote ruimtelijk potentieel van kleine groene locaties getoond. De vele witte vlekjes op de kaart voldoen aan criteria die vooraf zijn opgesteld. Dit betekent dat het niet mag gaan om natuurgebieden en dat de locaties direct moeten aansluiten op bestaande bebouwing met een maximale afstand van 500 meter tot die bebouwing. Dit levert het kaartbeeld op van figuur 1. De witte gebieden zijn op te vatten als bruto ruimtelijk potentieel, dat opgeteld ongeveer 41.000 hectare omvat.

² EIB (2022). 'Kleine groene woonlocaties: Het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het woningbouwbeleid'.

Figuur 1 Bruto ruimtelijk potentieel voor kleine groene locaties in Noord-Holland



Bron: EIB

Potentiële locaties in de praktijk: verdiepende gesprekken met 23 gemeenten

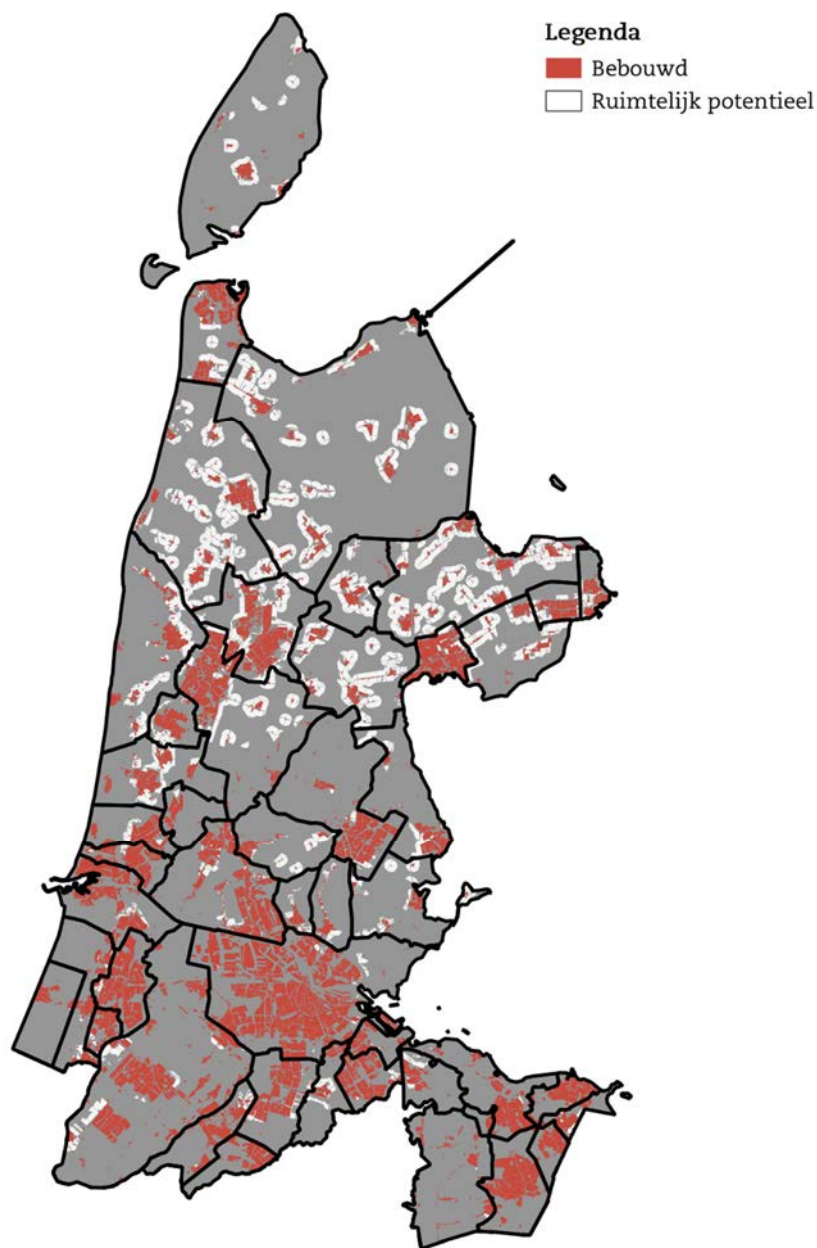
Een beperking van bovengenoemde studie is dat de locaties vanuit kaartbeelden zijn geselecteerd. Dit is zorgvuldig verricht, maar een toetsing van de mogelijkheden aan de lokale praktijk ontbrak nog. In opdracht van het ministerie van BZK heeft deze toetsing in de achterliggende maanden alsnog plaatsgevonden. Hiertoe heeft het EIB individuele gesprekken gevoerd met 23 van de 44 gemeenten in de provincie. Deze gesprekken hebben in de regel plaatsgevonden met de wethouder en meest betrokken ambtenaren in de gemeenten.

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt ten eerste een vrij grote herkenbaarheid van de door het EIB vanuit de kaart geselecteerde potentiële locaties. Bij sommige gemeenten stonden deze locaties vrijwel een op een op het netvlies of hadden deze gemeenten eerder al getracht deze locaties kleinschalig te ontwikkelen. Bij andere gemeenten was er naast herkenning van een aantal geschikte locaties ook sprake van locaties die in de praktijk niet of nauwelijks geschikt werden geacht. Na de gesprekken is een nieuwe inschatting gemaakt van het ruimtelijk potentieel, waarbij verschillende locaties zijn afgevalen. Ruimtelijk potentieel kan afvallen door de volgende oorzaken:

- De locatie bevindt zich in een gebied dat is aangewezen als (buffergebied van) UNESCO Werelderfgoed. In de provincie Noord-Holland gaat het dan met name om de Stelling van Amsterdam/Hollandse Waterlinies en Droogmakerij de Beemster.
- Het gebied ligt afgelegen en sluit niet direct ergens op aan (ontsluitingsproblemen).
- Overige oorzaken, hieronder valt het volgende:
 - Ondanks het uitsluiten van natuurgebieden bij het aanwijzen van potentiële woningbouwlocaties, kan het zo zijn dat een geselecteerd gebied toch bijzondere natuurwaarden heeft of bijvoorbeeld een vogelbeschermingsgebied is.
 - Het gebied heeft een bijzondere uitstraling, bijvoorbeeld bij een ruime doorkijk naar duingebieden of uitzicht. Er kan voor gekozen worden om deze gebieden helemaal uit te sluiten, maar indien de lokale politiek dit zou willen zou er ook voor kunnen worden gekozen om een beperkt deel van deze gebieden kleinschalig te ontwikkelen. Achterliggende gedachte is dat kleinschalige woningbouw met een slimme ruimtelijke indeling hier alsnog goed mogelijk moet zijn, zonder de openheid van het gebied aan te tasten. In deze studie is ermee gerekend dat een kwart van deze gebieden kleinschalig kan worden bebouwd.
 - Het gebied heeft een zeer ongunstige ligging. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het direct naast de snelweg ligt, te dicht bij de zee of aansluit op een bedrijventerrein waar geen verdere bebouwing aanwezig is.
 - Het gebied is al in gebruik voor woningbouw of een andere (niet-agrarische) functie.

Na het doorvoeren van bovengenoemde aanpassingen vanuit de praktijktoets ontstaat het beeld zoals is weergegeven in figuur 2.

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.

Tabel 1 Afname ruimtelijk potentieel Noord-Holland, per categorie

COROP	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Groot-Amsterdam	8.104	-3.999	-386	-655	3.064
Kop van Noord-Holland	22.285	0	-661	-1.507	20.117
Alkmaar en omgeving	5.888	-506	-564	-444	4.374
IJmond	1.683	-418	-171	-120	974
Het Gooi en Vechtstreek	1.738	-1.558	-6	-42	149
Zaanstreek	1.067	-200	-52	-111	704
Agglomeratie Haarlem	516	-266	-37	-3	210
Totaal	41.281	-6.947	-1.877	-2.882	29.592

Bron: EIB

Netto ruimtelijk potentieel: 50% voor groen

Er is ervan uitgegaan dat van het netto ruimtelijk potentieel de helft kan worden benut voor woningbouw. Dit heeft te maken met het feit dat uitbreiding rondom een bestaande kern niet aan alle zijden zal plaatsvinden. Daarnaast blijft hiermee een substantieel deel van het gebied voor groene functies over. Dit is een belangrijk principe voor het ontwikkelen van kleine groene locaties, omdat de ‘straatjes’ zo als het ware afgewisseld kunnen worden en er daarmee nog een groot deel van het gebied groen blijft. Zo resteert uiteindelijk bijna 15.000 hectare dat effectief voor woningbouw kan worden benut (tabel 3).

Ruimtelijk potentieel voor 220.000 woningen, woningaanbod van 37.000 woningen

Bij de gehanteerde uitgangspunten kunnen er ruimtelijk ruim 220.000 woningen op kleine groene locaties worden gerealiseerd. Daarbij valt echter op dat het ruimtelijk potentieel met name groot is in gebieden met een relatief beperkte woningbouwopgave. Er zijn grote verschillen tussen de opgave voor woningen op kleine groene locaties en het potentieel aantal woningen dat ruimtelijk mogelijk is. In de meeste regio’s is er veel meer mogelijk dan nodig is (Kop van Noord-Holland, Alkmaar en omgeving, IJmond en de Zaanstreek). In deze regio’s lijkt het opvangen van 25% van de opgave op kleine groene locaties zeer goed mogelijk en zou eventueel zelfs meer kunnen als men dat zou willen. Niet overal zal woningbouw plaatsvinden op kleine groene locaties. Een groot deel van het planaanbod zal namelijk binnenstedelijk worden gerealiseerd en daarnaast zijn er ook nog enkele grootschalige buitenstedelijke locaties. In de regio’s met veel ruimte lijkt maximaal 25% realiseren op kleine groene locaties een realistische invulling van het aanbod. Bovendien is gebleken dat er in deze regio’s veel ruimte is voor nadere selectiviteit in het geval locaties toch niet geschikt blijken te zijn. In de overige drie COROP-gebieden is de opgave om 25% van de woningbouw op kleine groene locaties te realiseren groter dan wat ruimtelijk mogelijk is. Hierdoor kan deze opgave voor woningen op kleine groene woonlocaties niet volledig door het aanbod worden opgevangen. In de hele provincie kunnen er 37.000 woningen op kleine groene woonlocaties worden gerealiseerd, dit is 20% van de totale woningbouwopgave in de periode tot en met 2030 (tabel 3). De afname van het woningaanbod in drie van de regio’s heeft te maken met de aanwezigheid van Werelderfgoed.

Tabel 2 Woningaanbod na praktijktoets Noord-Holland, per COROP-gebied

COROP	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties	Woningaanbod na toets	Percentage van totale opgave
Groot-Amsterdam	1.532	22.980	28.251	22.980	20%
Kop van Noord-Holland	10.059	150.885	2.443	2.443	25%
Alkmaar en omgeving	2.187	32.805	3.716	3.716	25%
IJmond	487	7.305	1.458	1.458	25%
Het Gooi en Vechtstreek	75	1.125	2.271	1.125	12%
Zaanstreek	352	5.280	3.980	3.980	25%
Agglomeratie Haarlem	105	1.575	3.781	1.575	10%
Totaal	14.797	221.955	45.900	37.277	20%

Bron: EIB

Woningaanbod in gebieden waar de ruimte beperkt is

In regio's waar niet genoeg ruimte is om 25% van de opgave op te vangen volgens de gehanteerde uitgangspunten, zijn er verschillende mogelijkheden. Zo kan ervoor worden gekozen om in deze gebieden simpelweg minder woningen op kleine groene locaties te realiseren. Daarmee kan in de regio's nog 10% tot 20% van de opgave worden gedekt (tabel 3). Daarnaast zijn er ook mogelijkheden om het woningaantal te verhogen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de afstandsgrens tot de bestaande bebouwing te vergroten tot een afstand van meer dan 500 meter of door een hogere bebouwingsdichtheid te hanteren. Door aan één (of een combinatie) van deze knoppen te draaien kan het potentieel aantal woningen indien gewenst worden verhoogd. Door de dichtheid in deze gemeenten te verhogen naar 20 woningen per hectare kan het woningaanbod bijvoorbeeld worden verhoogd naar ruim 45.000 zonder dat daar extra landbouwgrond voor 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.

Verwerving landbouwgrond: zeer beperkte ruimtelijke ingreep

Om het aanbod van 37.000 woningen te realiseren op kleine groene locaties met een dichtheid van 15 woningen per hectare, is een oppervlakte van ongeveer 2.500 hectare benodigd (tabel 3). Dit is 1,6% van het totale landbouwareaal in de provincie Noord-Holland. Wel verschilt dit percentage tussen COROP-gebieden. Zo is in de regio Agglomeratie Haarlem relatief weinig landbouwgrond aanwezig in verhouding tot de opgave, waardoor het aandeel woongebied in het totale landbouwareaal hier op 10% uitkomt. In de Kop van Noord-Holland geldt het tegenovergestelde.

Tabel 3 Ruimtelijke implicaties na praktijktoets, per COROP-gebied

COROP	Landbouwgrond (ha)	Benodigd woongebied na toets (ha)	Percentage woongebied van landbouwgrond
Groot-Amsterdam	37.903	1.532	4,0%
Kop van Noord-Holland	82.921	163	0,2%
Alkmaar en omgeving	16.050	248	1,5%
IJmond	5.137	97	1,9%
Het Gooi en Vechtstreek	5.261	75	1,4%
Zaanstreek	6.827	265	3,9%
Agglomeratie Haarlem	1.001	105	10,5%
Totaal	155.100	2.485	1,6%

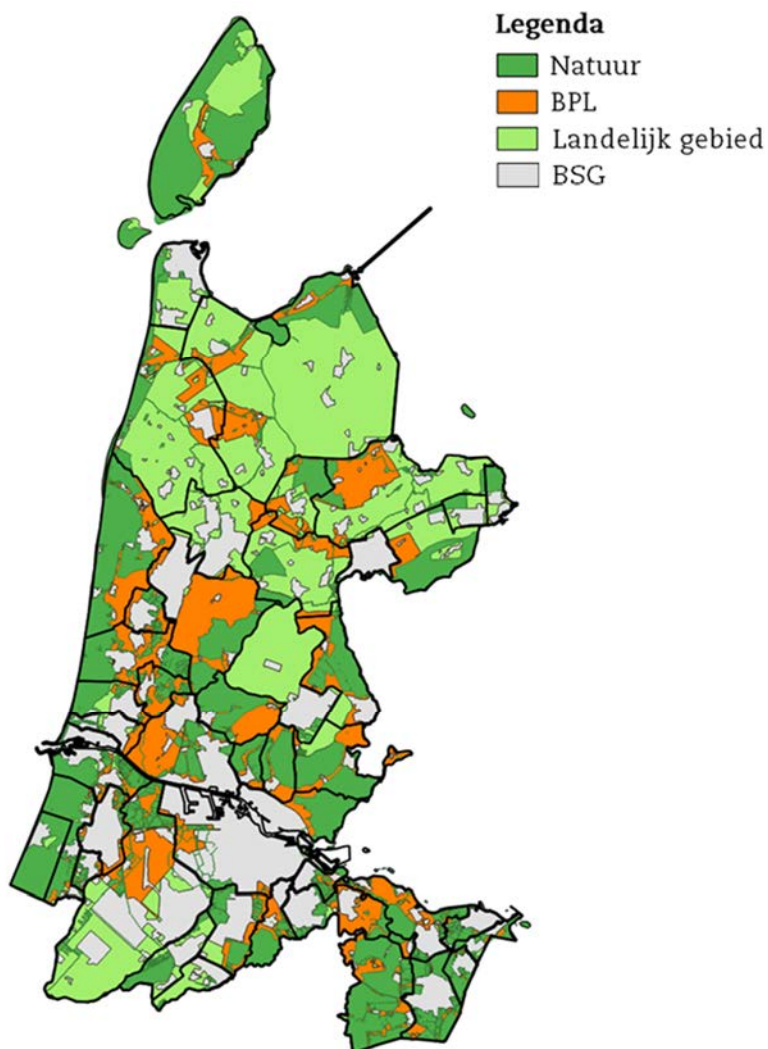
Bron: EIB

Provinciale verordening belangrijkste knelpunt in de 23 gemeenten

Daar waar na de praktijktoets nog veel mogelijkheden overblijven, blijkt dat woningbouw op kleine groene locaties vrijwel niet van de grond komt. Bij de locaties die de gemeenten in beginsel geschikt achten voor kleinschalige woningbouw is de provinciale Omgevingsverordening veruit de belangrijkste restrictie. In de Omgevingsverordening geldt een restrictief regime voor woningbouw in landelijk gebied, waarbij dit is gedefinieerd als al het gebied buiten het Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). In dit landelijk gebied geldt voor ieder project een maximum van 11 woningen die mogen worden toegevoegd. In de provincie Noord-Holland is bovendien sprake van een ruimtelijk concept onder de titel Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL). Hier gelden verscherpte eisen binnen het landelijk gebied die betrekking hebben op het kunnen aantonen dat woningbouw elders niet mogelijk is, mobiliteitseisen en een aantal overige eisen. Dit verzwaaarde regime van het BPL zorgt er in de praktijk voor dat zelfs het bouwen van maximaal 11 woningen hier doorgaans niet mogelijk is. Ten slotte is er in de Omgevingsverordening nog een apart regime voor het grootste drukgebied in de provincie: de Metropoolregio Amsterdam (MRA). In dit gebied is ook in het landelijk gebied geen woningbouw tot 11 woningen toegestaan.

De Omgevingsverordening is daarmee een centrale belemmering voor het ontwikkelen van kleine groene locaties of het bijbouwen van een of enkele straatjes aan de rand van de bestaande bebouwing. Het mag niet vanuit het provinciaal beleidskader. Vanuit de gemeenten wordt ook aangegeven dat de provincie strak vasthoudt aan de kaders en niet bereid is om uitzonderingen op dit beleid toe te staan. Hoe ingrijpend dit provinciaal beleid is voor de (on)mogelijkheden voor (kleinschalige) woningbouw buiten het dichtbebouwd stedelijk gebied, blijkt als de kaart van de provincie erbij wordt gehaald. Hieronder wordt eerst de kaart getoond met de natuurgebieden, de aanvullende gebieden die als BPL zijn bestempeld en het overig landelijk gebied.

Figuur 3 Natuur, BPL en landelijk gebied in Noord-Holland

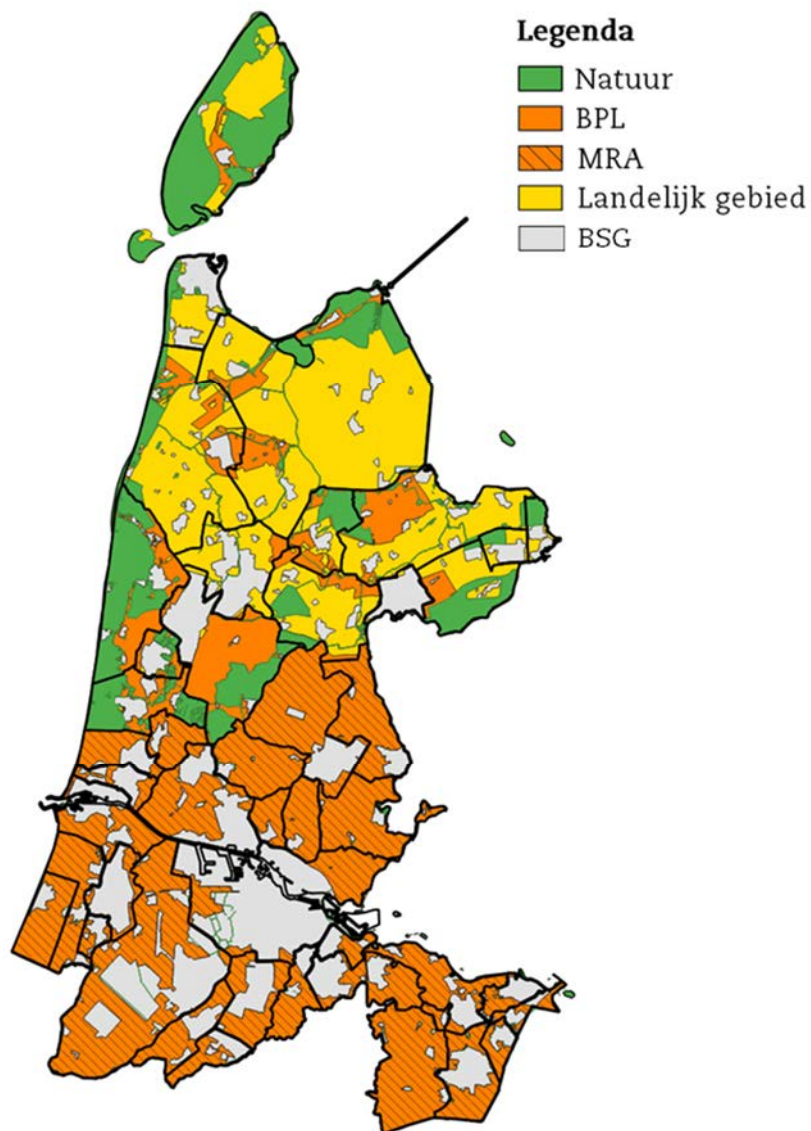


Bron: EIB

In de provincie Noord-Holland is van de 283.000 hectare ongeveer 70.000 hectare als Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) aangewezen. Daarnaast is er 80.000 hectare natuurgebied, 48.000 hectare BPL (niet zijnde natuurgebied) en 90.000 hectare overig landelijk gebied.

Als vervolgens nog rekening wordt gehouden met het bijzondere kader voor het MRA-gebied dat restricties oplevert die zeker zo stringent zijn als geldt voor BPL buiten het MRA-gebied, dan ontstaat het volgende beeld.

Figuur 4 Natuur, BPL, landelijk gebied en de MRA



Bron: EIB

Het MRA-gebied is hier om inhoudelijke redenen van eenzelfde kleur voorzien als BPL buiten de MRA, waarbij het MRA-gebied ook nog is gearceerd. Deze kaart toont de restricties in een beeld. De bijzondere restricties voor de MRA zijn bovendien zeer zwaarwegend. De MRA omvat bijna 50% van het totale grondoppervlak van de provincie en is goed voor maar liefst 85% van de woningbouwopgave tot 2030.³ In dit vitale gebied is geen enkele ruimte voor kleinschalige woningbouw vanuit de Omgevingsverordening. In het Noordelijk deel van de provincie bevindt zich iets meer dan 50% van het totale grondoppervlak en 15% van de woningbouwopgave. Van het landelijk gebied in het Noordelijk deel van de provincie is ruim een kwart aangeduid als

³ 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.

BPL, wat in de praktijk geen ruimte biedt voor kleinschalige woningbouw. Alleen in het resterende landelijk gebied in het Noordelijk deel van de provincie is ruimte voor kleinschalige woningbouw tot maximaal 11 woningen mits aan bepaalde voorwaarden kan worden voldaan. Van de mogelijkheid om in deze situatie maximaal 11 woningen te bouwen wordt overigens ook maar beperkt gebruik gemaakt. Verschillende gemeenten geven aan dat dit aantal in verschillende situaties te laag is om samenhang in een woningbouwproject aan te brengen. Ook is een aantal van 11 woningen erg beperkt om de vaste kosten op te kunnen verhalen. Aantallen van 20 tot 50 woningen bieden beduidend meer perspectief, maar dit is zoals gezegd niet mogelijk vanuit de Omgevingsverordening.

Ruimtelijke kwaliteit speelt een belangrijke rol voor de gemeenten

Het gebrek aan ruimtelijke samenhang die zich bij 11 woningen kan voordoen, is maar een voorbeeld van het belang dat door gemeenten aan ruimtelijke kwaliteit wordt gehecht. In alle gesprekken die wij hebben gevoerd zijn aspecten van ruimtelijke kwaliteit door gemeenten naar voren gebracht.

Ten eerste in de vorm van belemmeringen voor (kleinschalige) woningbouw buiten de stad. Denk aan gebieden met ecologische of cultuurhistorische waarden, of locaties die uitzicht op natuurgebieden zouden kunnen beperken of locaties die lastige ontsluitingen kennen. Ook als deze bezwaren minder gelden voor kleinschalige woningbouw, dan zijn dergelijke bezwaren voor de meeste gemeenten nog altijd reden om hier van woningbouw af te zien. Ten tweede is er ook de casus van verbetering van ruimtelijke kwaliteit door woningbouw te realiseren op terrein waar die ruimtelijke kwaliteit op dit moment veel te wensen overlaat. Het gaat hierbij vaak om voormalige bedrijventerreinen, verouderde kassencomplexen en andere terreinen waarvan de functie of omgeving in de tijd is veranderd. Ten derde is de overgang van de bebouwing naar bijvoorbeeld BPL volgens gemeenten soms nogal digitaal. Op de kaart is ook goed te zien dat veel BPL direct op kernen aansluit, waarbij direct een dam wordt opgeworpen tegen woningbouw. In sommige gemeenten is aangegeven dat een meer geleidelijke overgang van wat intensievere bebouwing, naar landelijk bouwen in lage dichtheden en vervolgens naar agrarisch gebied vanuit ruimtelijke kwaliteit te prefereren zou zijn. Ten vierde zijn er verschillende gemeenten die aangeven dat de grenzen van binnenstedelijke verdichting steeds meer in zicht komen. Het gaat dan niet zozeer om een fysieke onmogelijkheid – men kan altijd de hoogte in – maar opnieuw om ruimtelijke kwaliteit. Dit hangt ook sterk af van het karakter van de kern in een gemeente. Waar hoogbouw in sommige gemeenten goed past, stuit een appartementencomplex van 5 lagen in andere gemeenten al op veel bezwaar. Nu het beleid van binnenstedelijke verdichting al vele jaren wordt gevoerd, komt men ook steeds vaker uit bij fruit dat hoog hangt met complexe en ook dure herstructurering. Ten slotte zijn er ook kwalitatieve overwegingen rond de diversiteit van het woningaanbod. Bouwen in bestaand stedelijk gebied gaat gepaard met een sterke nadruk op appartementenbouw. Er zijn zelfs gemeenten die alleen maar appartementen in het planaanbod hebben zitten. Er zijn echter meer gemeenten die een balans willen tussen appartementen en grondgebonden woningen in de nieuwbouw en om die reden graag wat meer ruimte zouden willen hebben voor kleinschalige woningbouw in aansluiting op bestaande kernen.

Restricties vanuit Rijksoverheid: bufferzones Werelderfgoed beperkt mogelijkheden

Uit de praktijktoets is gebleken dat het UNESCO Werelderfgoed het ruimtelijk potentieel met bijna 7.000 hectare vermindert. In Noord-Holland gaat dit met name om de Beemster, de Stelling van Amsterdam en de Hollandse Waterlinies. Deze gebieden worden beschermd en daarom gelden hier ook strenge restricties omtrent het realiseren van woningbouw. Formeel heeft de provincie mogelijkheden om hier uitzonderingen op te maken, maar dit grijpt niet aan op kleinschalige woningbouw. Bovendien is de Rijksoverheid een belangrijke partij voor wat betreft regelgeving rondom UNESCO Werelderfgoed. Het gaat hier met name om de grote bufferzones die zich rondom het Werelderfgoed bevinden, waar woningbouw wordt beperkt. Een vergelijkbaar argument geldt voor de Schipholcontouren, waardoor een substantieel deel van het ruimtelijk potentieel afvalt. Dit potentieel valt met name in de LIB-4/5-zone en bedraagt naar schatting ongeveer 5000 hectare. Bij overige restricties vanuit het Rijksbeleid wordt vooral gedacht aan stikstof, maar eerder onderzoek van het EIB maakt duidelijk dat kleinschalige

woningbouw hier niet of nauwelijks een belemmering vormt.⁴ Voor grotere projecten in combinatie met infrastructuur ligt dit anders, maar voor het 'straatje erbij' met 20 tot 50 woningen is dit geen wezenlijke belemmering. De restricties vanuit het Rijk hebben hun logische achtergronden, zoals gezondheid bij de bespuiting van aangrenzende landbouwgrond, geluidsoverlast bij Schiphol of de zojuist genoemde bufferzones rondom Werelderfgoed. Er zullen altijd beperkingen blijven voor het ontwikkelen van woningbouw maar de kwestie hier is vooral de maatvoering. Hoe groot moet de buffer zijn vanuit de objecten en in hoeverre kan dit ook nog samenhangen met de maatvoering van de woningbouw? Om de gedachten te bepalen: als het areaal van in totaal ongeveer 12.000 hectare voor de bufferzones en de Schipholzone met 2.000 hectare zou kunnen worden gereduceerd dan zou hiermee bij de in deze studie gehanteerde uitgangspunten nog eens 15.000 extra woningen zijn te realiseren. Deze casus is in deze studie niet nader onderzocht, maar het lijkt de moeite waard om na te gaan of op deze wijze ook wat extra mogelijkheden voor kleine groene locaties zouden kunnen ontstaan.

Kleine groene locaties en de Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking maakt woningbouw buiten Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) erg lastig. Door de Ladder wordt een sterke voorselectie gemaakt richting binnenstedelijk bouwen. Er moeten allerlei hordes worden genomen om wel buitenstedelijk woningen te kunnen realiseren. Recent is in de Tweede Kamer wel meer aandacht gekomen voor woningbouw buiten BSG. Zo zijn er twee moties die recentelijk in de Tweede Kamer zijn aangenomen, welke meer mogelijkheden openen voor woningbouw buiten BSG.⁵ Hierbij is het belangrijk dat als er mogelijkheden worden gecreëerd, dit niet vervolgens op de Raad van State stuit.

Gemeenten met bezwaren tegen kleinschalige woningbouw

Naast gemeenten die ook kleinschalige woningbouw zouden willen ontwikkelen aansluitend op de bestaande bebouwing, zijn er gemeenten die hier geen belangstelling voor hebben. Zo hebben enkele gemeenten waarmee is gesproken tijdens het gesprek aangegeven uitsluitend te kijken naar mogelijkheden tot inbreiding. Daarnaast zijn er ook gemeenten die om deze reden afwijzend hebben gereageerd op de uitnodiging voor een gesprek, ondanks het feit dat het verzoek gepaard ging met een formele brief van het ministerie van BZK waarin werd gevraagd om hier medewerking aan te verlenen. Hier ligt de belemmering om tot kleinschalige woningbouw in het groen te komen primair bij de gemeenten zelf. In figuur 5 wordt aangegeven met welke gemeenten een gesprek heeft plaatsgevonden en welke gemeenten wel zijn uitgenodigd maar niet zijn gesproken. De reden hiervoor was ofwel het gebrek aan interesse voor het ontwikkelen van kleine groene locaties, ofwel het niet kunnen vrijmaken van capaciteit voor een gesprek. Daarnaast zijn er ook enkele gemeenten die vanwege de beschikbare onderzoekscapaciteit niet zijn uitgenodigd voor een gesprek.

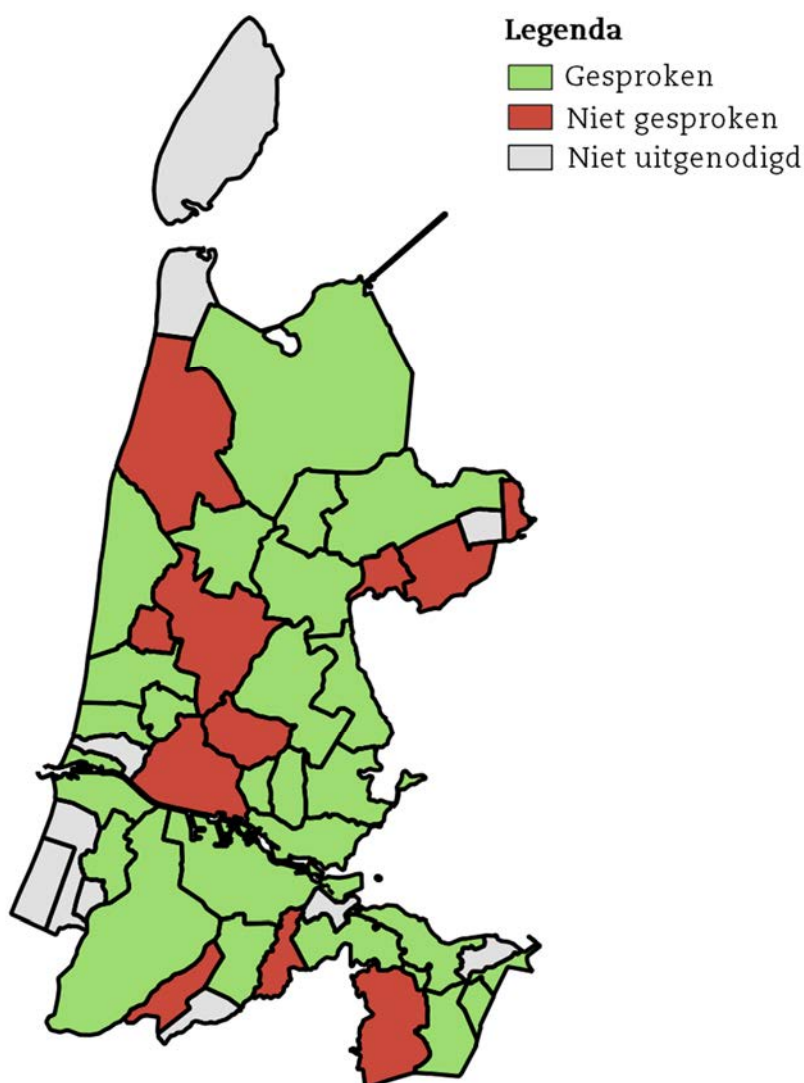
Ambtelijke capaciteit gemeenten is aandachtspunt, actiegroepen tegen bouwen in het groen

Een aandachtspunt bij veel gemeenten is de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en expertise om de woningbouwprojecten in goede banen te leiden. Soms is de gedachte dat het dan beter is om enkele grotere projecten te verrichten dan meerdere kleine projecten. Als de projecten verder volledig vergelijkbaar zijn, dan zal een wat grotere schaal inderdaad een efficiencywinst kunnen opleveren. In de praktijk zijn de projecten echter niet vergelijkbaar. Zo is er doorgaans een groot verschil in complexiteit tussen grotere binnenstedelijke projecten en kleine groene locaties. Hiervoor gecorrigeerd zou het beslag op ambtelijke capaciteit per woning in het laatste geval zeker niet ongunstiger hoeven uit te vallen dan bij grootschaliger woningbouw. Een ander punt dat door verschillende gemeenten is aangegeven is dat vaak jarenlange gesprekken en discussies met de provincie zijn gevoerd en dat de bewijslast voor de gemeenten hierbij ook beslag heeft gelegd op de schaarse capaciteit. Daarnaast hebben verschillende gemeenten aangegeven te maken te hebben met (welvarende) actiegroepen die bezwaar maken tegen woningbouw in hun buurt. In sommige gevallen worden er zelfs stukken grond opgekocht om er zo voor te zorgen dat er geen woningen gebouwd zullen worden.

⁴ EIB (2023). 'Effecten wegvallen bouwvrijstelling: Onderzoek naar de effecten van het wegvallen van de bouwvrijstelling voor de nieuwbouw van woningen'.

⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 1027; Kamerstuk 32 847, nr. 1028.

Figuur 5 Rol van gemeenten bij het onderzoek



Bron: EIB

Financiële exploitatie

Voorgaande analyse laat zien dat er ook na correctie voor minder geschikte locaties in de praktijk nog veel mogelijkheden overblijven voor het principe van een 'straatje erbij' en dat hiermee ook serieuze extra woningbouw mogelijk zou worden als hiervoor beleidsmatig ruimte zou worden geboden. Voordat oplossingen vanuit beleidskaders worden besproken is het zaak eerst nog kort stil te staan bij de financiële exploitatie. De vraag rijst of kleinschalige woningbouw van 20 tot 50 woningen per project, financieel rendabel is te ontwikkelen. Een eerste belangrijk gegeven is dat er in de praktijk veel woningbouwprojecten zijn die minder dan 50 woningen omvatten. Soms zijn dit eerst fasen van wat grotere projecten, maar er zijn ook veel situaties waar de totale projectomvang enkele tientallen woningen omvat. Navraag bij projectontwikkelaars bevestigt dit beeld. Er is geen reden waarom een schaal van enkele tientallen woningen exploitatie-technisch op voorhand niet uit zou kunnen. Aangegeven wordt dat het wel belangrijk is om op bestaande voorzieningen te kunnen aansluiten. Hierbij

gaat het om het doortrekken van rioleringen, energie-infrastructuur en het eenvoudig kunnen aansluiten op de bestaande mobiliteitsinfrastructuur. Het concept van straatje erbij is in feite ook hierop gebaseerd door dicht aan te sluiten op de bestaande bebouwing waar deze voorzieningen voorhanden zijn. Mobiliteitsproblemen zijn ook een reden geweest om locaties te schrappen.

Kleine groene locaties zijn in beginsel echter niet alleen financieel haalbaar, maar zij zullen qua exploitatie naar verwachting doorgaans gunstiger uitvallen dan de nog beschikbare binnenstedelijke locaties. Hier geldt dat in toenemende mate wordt uitgekomen bij lastige herstructureringslocaties met veel bijkomende kosten en ook dat in toenemende mate hoogbouw plaatsvindt met relatief hoge kosten en bezwaar van omwonenden. In vergelijking met een project waar bestaande bedrijvigheid en infrastructuur moet worden verplaatst of bijvoorbeeld bodemsanering moet plaatsvinden, is het duidelijk dat woningbouw in een weiland doorgaans financieel een stuk haalbaarder zal zijn.

Oplossingsrichtingen: kruimelregeling voor het 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 op verschillende plekken in de provincie straatjes erbij 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 ongeveer 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 democratisch gekozen gemeenteraad hierover kan oordelen. Dit lijkt bij uitstek te gelden voor kleine uitbreidingen aan de grens van het dorp of de stedelijke kern. Als men bevreesd is voor stapeling van volgtijdelijke kleine uitbreidingen dan kan een begrenzing hiervan worden opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van een periode waarna niet nogmaals uitgebreid kan worden.

Gemeenten die geen gebruik willen maken van de mogelijkheid om aan de rand van de stad of het dorp een straatje erbij te bouwen, zijn hier uiteraard niet toe verplicht. De lokale democratie moet hier zijn werk kunnen doen. Wel zullen deze gemeenten in de loop van de tijd geconfronteerd worden met de keerzijde van het almaar verder verdichten van het bestaand stedelijk gebied. De te ontwikkelen locaties worden schaarser en moeilijker en vergen steeds vaker kostbare herstructurering. Dit zal zich vervolgens manifesteren in het niet tijdig realiseren van doelstellingen. Daarnaast wordt in deze gemeenten sterk en soms zelf uitsluitend ingezet op appartementenbouw, waar vanuit de woningvraag een evenwichtiger verdeling tussen appartementen en grondgebonden woningen in de rede ligt. Gemeenten die de woningbouw volledig willen concentreren in BSG hebben hiertoe niettemin het recht. Dit zal betekenen dat niet alle gemeenten van de mogelijkheid gebruik zullen maken die een dergelijke kruimelregeling biedt.

Er liggen belangrijke mogelijkheden bij buffergebieden rondom UNESCO Werelderfgoed en de Schipholcontouren. Wat betreft het Werelderfgoed gaat het om grote gebieden rondom het erfgoed. Het ligt in de rede dat Werelderfgoed ruimtelijk moet worden beschermd, maar de vraag rijst hoe omvangrijk de bufferzones moeten zijn die worden gehanteerd. Kleinschalige activiteiten met laagbouw hebben relatief weinig impact op het gebied ten opzichte van grootschalige ontwikkelingen met een groot aantal woningen en veel hoogbouw. Hier liggen belangrijke mogelijkheden. Voor wat betreft de geluidscontouren rondom Schiphol, en dan met name de locaties waar al bebouwing of bedrijven aanwezig zijn, rijst de vraag of daar niet toch kleinschalig woningbouw kan worden gerealiseerd indien de lokale politiek dit wil. De Rijksoverheid kan bijdragen aan extra ruimtelijke mogelijkheden voor kleinschalige woningbouw door de omvang van buffers bij de Schipholzone en het Werelderfgoed nog eens te verkennen op mogelijkheden voor kleinschalige woningbouw. Nieuwe ontwikkelingen die woningen uitzonderlijk goed kunnen isoleren tegen geluidsoverlast kunnen hierbij bijvoorbeeld ook worden betrokken. Als het totale areaal van de buffergebieden en de Schipholzone van ongeveer 12.000 hectare zou kunnen worden teruggebracht naar 10.000 hectare, dan zou dit ruimte bieden voor 15.000 extra woningen in het drukgebied van de provincie. Om een dergelijke beweging te kunnen maken zal het Rijk hiervoor de mogelijkheden moeten bieden en zal vervolgens de provincie dit ook moeten toestaan.

Daarnaast is een mogelijkheid op Rijksniveau om de Ladder voor duurzame verstedelijking af te schaffen voor woningbouw, zodat er meer ruimte wordt geboden voor woningbouw buiten Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). Een andere mogelijkheid is om een zogeheten kruimelregeling in te voeren in samenhang met wat hierboven aan de orde is geweest, waarbij kleinschalige projecten tot 50 woningen een uitzondering vormen voor de Ladder.

Ander beleid waarmee de Rijksoverheid kleine groene woonlocaties kan ondersteunen is financieel beleid. Tot op heden is het instrumentarium hier met name gericht op grote binnenstedelijke projecten, waar grote bedragen voor infrastructuur worden vrijgemaakt en waar ook het leeuwendeel van de woningbouwimpuls (WBI) neerslaat. Deze laatste regeling was zelfs niet toegankelijk voor projecten met minder dan 500 woningen (200 woningen in kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners). Recent is daar wel de Startbouwimpuls (SBI) bijgekomen, waar projecten van minimaal 11 woningen voor in aanmerking komen (zowel binnen- als buitenstedelijk). Uit het onderzoek bij de gemeenten komt naar voren dat lokale knelpunten in het wegennet soms een obstakel vormen voor anderszins zeer geschikte woningbouwlocaties, ook locaties die soms verder zeer geschikt zijn om zelfs een paar honderd woningen te ontwikkelen. Daartoe moet dan wel een al bestaand lokaal ontsluitingsprobleem worden opgelost. Hiertoe zijn middelen vereist die het lokaal bestuur echter vaak niet heeft. Na de laatste provinciale verkiezingen zijn ook in de landelijke politiek geluiden te horen dat er meer aandacht nodig is voor de regio. Een goede financieringsstructuur voor het oplossen van lokale mobiliteitsproblemen zou hier goed in kunnen passen en ook meer woningbouw tot stand brengen.

1 Inleiding

In het najaar van 2022 heeft het EIB een verkenning gemaakt van mogelijkheden voor kleinschalige woningbouw aansluitend op de bestaande bebouwing.⁶ In de media is dit ook wel aangeduid als ‘straatje erbij’. Gelet op de woningnood leek het de moeite waard de mogelijkheden voor kleine groene locaties tegen het licht te houden. Uit deze studie kwam naar voren dat hiermee per locatie weliswaar niet veel woningen ontstaan, maar dat door het grote aantal locaties de bijdrage aan het realiseren van de woningmarktambities niettemin substantieel kan zijn. Hierbij moet ook worden bedacht dat het om het toevoegen van extra locaties gaat naast de al bestaande woningbouwplannen. Tevens kwam uit deze eerdere studie naar voren dat een dergelijk beleid met kleine groene locaties landschappelijk heel weinig ingrijpend hoeft te zijn. De studie is om praktische redenen destijds alleen uitgewerkt voor de provincie Noord-Holland. In een vervolgstudie die parallel met de huidige studie is uitgevoerd is een vergelijkbare verkenning ook uitgevoerd voor de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant.⁷

Een beperking van bovengenoemde studie is dat de locaties vanuit kaartbeelden zijn geselecteerd. Dit is zorgvuldig verricht, maar een toetsing van de mogelijkheden aan de lokale praktijk ontbrak nog. Deze verdiepingsslag is nodig, omdat er mogelijk belemmeringen optreden op bepaalde locaties die niet direct door middel van kaartbeelden en ‘deskresearch’ te achterhalen zijn. Deze bijzondere belemmeringen zouden anders buiten beeld blijven. Het ministerie van BZK heeft het EIB daarom gevraagd om de eerder aangemerkte locaties te toetsen in de praktijk, door middel van gesprekken met gemeenten. In dit rapport worden de resultaten van de praktijktoets beschreven en vergeleken met de resultaten uit de vorige studie.

De inhoud van deze publicatie is als volgt. De methodiek en resultaten uit de eerdere studie worden kort toegelicht in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt de praktijktoets beschreven en worden de resultaten van de praktijktoets weergegeven. Daarnaast worden de knelpunten in beeld gebracht die de ontwikkeling van kleine groene woonlocaties bemoeilijken. Tot slot volgen in hoofdstuk 4 enkele oplossingsrichtingen om deze belemmeringen te verminderen.

⁶ EIB (2022). ‘Kleine groene woonlocaties: Het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het woningbouwbeleid’.

⁷ EIB (2023). ‘Kleine groene woonlocaties: Verkenning van de potentie van kleine groene woonlocaties in de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant’.

2 Potentieel woningaanbod voor praktijktoets

In de vorige studie is het potentieel van kleine groene woonlocaties in kaart gebracht voor de provincie Noord-Holland aan de hand van een aantal criteria, die in dit hoofdstuk worden beschreven.⁸ Daarnaast wordt kort ingegaan op de resultaten uit de vorige studie.

2.1 Selectiecriteria zoekgebied

De selectiecriteria passen bij het concept 'kleine groene woonlocatie', waarmee kleinschalige locaties worden bedoeld die aansluiten op bestaande bebouwingkernen en een landelijke uitstraling hebben. Hierbij kan worden gedacht aan projecten van gemiddeld 20 tot 50 woningen, al kan dit aantal per locatie verschillen. De stappen behorende bij deze criteria worden weergegeven in figuur 2.1. In deze paragraaf worden deze stappen verder beschreven. Het stappenplan wordt uitgevoerd op gemeenteniveau en vervolgens gerapporteerd op COROP-niveau. In deze publicatie worden verschillende begrippen gehanteerd om (een deel van) het zoekgebied aan te duiden. In bijlage A is een begrippenlijst opgenomen.

Figuur 2.1 Stappenplan selecteren kleine groene woonlocaties⁹



Bron: EIB

⁸ EIB (2022). 'Kleine groene woonlocaties: Het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het woningbouwbeleid'.

⁹ Bij de figuur moet worden opgemerkt dat deze stappen van toepassing zijn op de situatie vóór de praktijktoets. Tijdens de praktijktoets worden de gevonden locaties (n.a.v. stap 1 en 2 uit de figuur) getoetst bij gemeenten, waarna een nieuwe inschatting wordt gemaakt van het ruimtelijk potentieel. Vervolgens worden de berekeningen uit stap 3 t/m 5 opnieuw uitgevoerd, rekening houdend met het nieuwe ruimtelijk potentieel.

Stap 1: Zoekgebied beperken tot gronden met agrarische bestemming buiten natuurgebieden
Het onderzoek is gericht op landbouwgrond.¹⁰ Locaties met een andere (niet-agrarische) functie vallen buiten de scope van deze studie. Natuurgebieden zijn dus buiten het zoekproces gelaten. Dit gaat om gebieden die zijn aangeduid als Natura2000, Natuurnetwerk Nederland, stiltegebieden en nationale parken.¹¹ Ten slotte zijn ook de geluidscontouren van Schiphol (LIB-zones) niet meegenomen als zoekgebied. Dat het onderzoek gericht is op landbouwgrond wil niet zeggen dat alle grond in bezit is van boeren, het geeft enkel aan dat de gronden waar naar wordt gekeken een agrarische functie hebben. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een bepaald gebied in bezit is van een ontwikkelaar die de grond aan een boer heeft verpacht.

Stap 2: Zoekgebied beperken tot 500 meter afstand van bebouwd gebied

Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar locaties die zich op relatief korte afstand van de bestaande bebouwing bevinden. Deze locaties zijn het meest geschikt voor het ontwikkelen van kleine groene woonlocaties, omdat zo gemakkelijk op bestaande (fysieke) voorzieningen en infrastructuur kan worden aangesloten, zoals bijvoorbeeld riolering. Daarnaast zorgen locaties die zich dicht bij de bestaande bebouwing bevinden voor relatief weinig landschappelijke implicaties. In deze studie is ervoor gekozen om alleen locaties mee te nemen die zich binnen 500 meter bevinden van bestaand bebouwd terrein (bebouwingskernen).¹² Deze grens is tot op zekere hoogte arbitrair. Er kan bijvoorbeeld ook voor worden gekozen om naar een groter of juist kleiner gebied te kijken, indien gewenst. Na deze stap blijft dus enkel landbouwgrond over dat binnen 500 meter van de bestaande bebouwing ligt. Dit kan worden gezien als het 'ruimtelijk potentieel'.

Stap 3: Maximaal 50% van het zoekgebied bestemmen voor woningbouw

De inrichting van het gebied moet goed aansluiten bij de groene omgeving. Hierbij zijn twee factoren van invloed. De eerste factor is het bebouwingsaandeel. Dit is het percentage van het zoekgebied dat voor woningbouw op kleine groene locaties wordt aangewezen. Om ervoor te zorgen dat gebieden selectief worden bebouwd, is een bebouwingspercentage van (maximaal) 50% gehanteerd. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat uitbreiding rondom een bebouwingskern niet aan alle zijden zal plaatsvinden. Door een beperkt deel van het gebied te bebouwen, blijft er daarnaast binnen deze gebieden genoeg ruimte over voor combinaties met bijvoorbeeld landbouw, natuur of recreatie. Een groot deel van het ruimtelijk potentieel blijft dus groen. Het resultaat van deze stap is de helft van het ruimtelijk potentieel beschreven in de vorige stap en kan worden aangeduid als 'woningbouwgebied'.

Stap 4: Bepalen potentieel aan woningen o.b.v. een dichtheid van 15 woningen per hectare

De tweede factor die van belang is voor de ruimtelijke inrichting van het gebied, is de bebouwingsdichtheid. Door te kiezen voor een lage dichtheid behoudt het woongebied een landschappelijk karakter en is er bovendien ruimte voor groen en natuur-inclusief wonen. Om deze reden is gekozen voor een landelijke bebouwingsdichtheid van 15 woningen per hectare. Ook hier geldt dat een dichtheid van 15 woningen per hectare niet altijd en overall de best passende oplossing is. In stedelijke gemeenten met relatief weinig ruimte en een grote woningbouwopgave zou bijvoorbeeld kunnen worden gekozen voor een hogere dichtheid. Het resultaat van deze stap is het aantal woningen dat kan worden gerealiseerd indien het woningbouwgebied uit de vorige stap wordt bebouwd met een dichtheid van 15 woningen per hectare, oftewel het 'potentieel aantal woningen'.

Stap 5: Confrontatie potentieel aantal woningen met regionale woningbouwopgave

De locaties en het corresponderende aantal woningen moeten goed aansluiten op de woningbouwopgave. Om deze reden is nader gekeken naar de COROP-gebieden in de provincie

¹⁰ Agrarisch terrein dat niet wordt gebruikt voor glastuinbouw, zoals (natuurlijk) grasland, terrein bestemd voor veehouderij, boomgaard, terrein beteeld met akkerbouw- en tuinbouwgewassen en terrein in gebruik voor de teelt van klein fruit.

¹¹ Tijdens de uitvoering van het vorige onderzoek over kleine groene woonlocaties in de provincie Noord-Holland was het UNESCO Werelderfgoed nog niet goed in beeld en waren deze gebieden niet uitgesloten van het zoekgebied. Nadere inzichten leiden tot de conclusie dat ook het Werelderfgoed en de daarbij horende bufferzones worden beschermd. In deze studie valt het Werelderfgoed daarom na de praktijktoets af als zoekgebied.

¹² Terrein dat wordt gebruikt voor wonen, werken, winkelen, uitgaan, cultuur en openbare voorzieningen.

Noord-Holland en de gemeenten die hier deel van uitmaken. Het definitief provinciaal woningbod van Noord-Holland geeft de totale woningbouwopgave in de periode tot en met 2030 weer.^{13 14} Vervolgens is verondersteld dat maximaal een kwart van het provinciaal woningbod kan worden gerealiseerd op kleine groene locaties.¹⁵ Niet de hele opgave zal op dit type locatie worden verwezenlijkt, omdat ook veel binnenstedelijk planaanbod wordt ontwikkeld. Daarnaast zal ook een deel op grootschalige buitenstedelijke locaties worden gerealiseerd en een deel door vervangende nieuwbouw. Het aandeel van de opgave dat op kleine groene locaties kan worden gerealiseerd is een inschatting die op zekere hoogte arbitrair is. In werkelijkheid kan dit percentage verschillen per regio. Uiteraard geldt ook hier dat van de inschatting van 25% kan worden afgeweken indien dit in specifieke gemeenten wenselijker is. Over de hele provincie gezien lijkt 25% van de woningbouwopgave via de kleine groene locaties echter voldoende ambitieus in het licht van de overige plannen die de rest van het aanbod zouden moeten kunnen leveren.

Een kwart van de woningbouwopgave van Noord-Holland komt uit op een totaal van 45.900 woningen op kleine groene locaties. Deze opgave wordt verdeeld tussen de 7 COROP-gebieden in de provincie aan de hand van de demografische groei. Vervolgens wordt de opgave op gemeenteniveau op vergelijkbare wijze bepaald.¹⁶ Op deze manier kan voor elke gemeente het potentieel aantal woningen op kleine groene locaties met de woningbouwopgave voor dit type locatie worden geconfronteerd. Op gemeenteniveau zijn er vervolgens twee scenario's mogelijk:

- Het potentieel aantal woningen op kleine groene locaties is groter dan de opgave. In dit geval kan het aanbod van woningen op kleine groene locaties goed aansluiten op de woningbouwopgave.
- Het potentieel aantal woningen op kleine groene locaties is kleiner dan de opgave. De ruimtelijke mogelijkheden zijn niet voldoende om de opgave te kunnen dekken. In dit geval wordt het deel van de opgave dat niet kan worden gedekt verdeeld tussen de overige gemeenten binnen hetzelfde COROP-gebied, aan de hand van de demografische groei.

De mogelijke scenario's op COROP-niveau zijn dan als volgt:

- Het potentieel aantal woningen op kleine groene locaties is groter dan de opgave. Het aanbod van woningen kan op COROP-niveau goed aansluiten op de woningbouw-opgave, al dan niet door substitutie tussen gemeenten. Het uiteindelijke aanbod van woningen op kleine groene locaties komt in dit geval overeen met de opgave.
- Het potentieel aantal woningen op kleine groene locaties is kleiner dan de opgave. Er zijn niet genoeg ruimtelijke mogelijkheden om de opgave te kunnen dekken. In dit geval komt het woningaanbod overeen met het potentieel aantal woningen. Binnen deze studie is ervoor gekozen om verder geen substitutie te laten plaatsvinden tussen COROP-gebieden. In werkelijkheid worden woningmarkten niet volledig begrensd door COROP-gebieden en is dit wel mogelijk. Substitutie tussen COROP-gebieden biedt ruimte indien binnen bepaalde COROP-gebieden te weinig ruimtelijke mogelijkheden zijn om de eigen opgave op te vangen.

¹³ Rijksoverheid (2022). 'Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030'.

¹⁴ Het provinciaal woningbod betreft het aantal woningen inclusief vervangende nieuwbouw.

¹⁵ In de oorspronkelijke studie is gerekend met een maximale uitbreiding van de woningvoorraad van 10% per gemeente. In de vervolgstudie voor drie andere provincies is gekozen voor een betere aansluiting op de vraag, waarbij de woningbouwopgave is afgeleid van het definitief (bruto) woningbod van de provincies, waarbij de opgave voor kleine groene woonlocaties wordt geschat op 25% van dit woningbod. Omdat deze benadering nauwkeuriger aansluit op de vraag, is deze in de huidige studie ook toegepast voor de provincie Noord-Holland. Hierdoor verschillen de aantallen weergegeven in paragraaf 2.2 met de aantallen uit de eerdere studie.

¹⁶ De provinciale woningbiedingen zijn niet op COROP-niveau beschikbaar. Om deze reden wordt met behulp van de huishoudensgroei een inschatting gemaakt van het aandeel van het woningbod dat per COROP-gebied (en vervolgens per gemeente) op kleine groene locaties zal moeten worden gerealiseerd. Ten tijde van de uitvoering van het verkennende onderzoek waren ook de gemeentelijke woondealafspraken nog niet bekend. Inmiddels zijn deze beschikbaar.

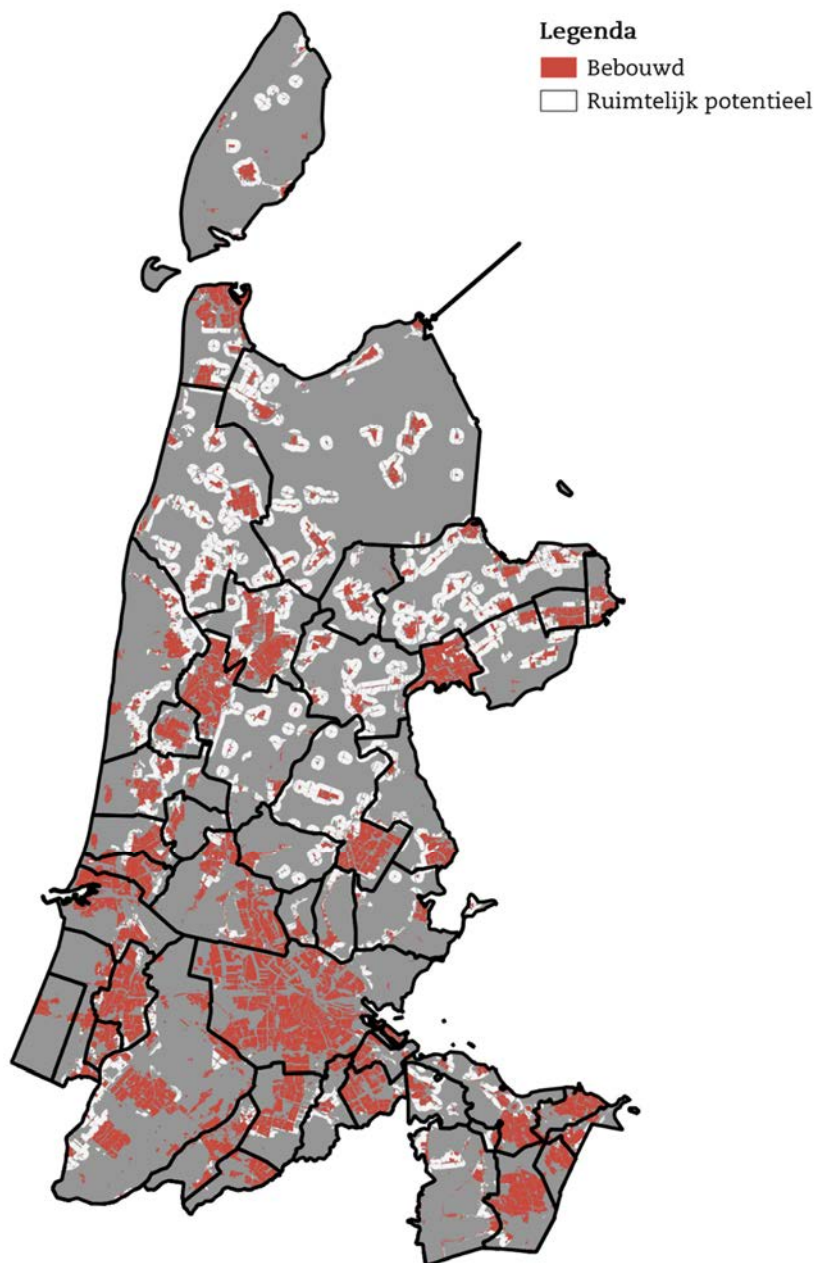
Politiek-bestuurlijke opvattingen niet uitgesloten

Bij de selectie hebben politiek-bestuurlijke opvattingen over gebieden geen selectie criterium gevormd. Als dat wel het geval was geweest, dan zou alleen al het provinciaal beleidskader de mogelijkheden voor kleine groene locaties buiten BSG tot nagenoeg nihil hebben gereduceerd. Ook gemeenten die ten principale niet buiten BSG willen bouwen, hebben geen aanleiding gevormd om deze locaties op voorhand uit te sluiten van het potentieel als deze locaties niet stuiten op de andere selectiecriteria. Natuurgebieden, UNESCO Werelderfgoed en de Schipholzone zijn wel buiten het potentieel voor woningbouw gehouden. Voor natuurgebieden geldt dat het moeilijk is te verdedigen dat woningbouw hier geen ecologische schade zal opleveren. Landbouwgrond is dan een veel logischer kandidaat voor kleine groene locaties. Voor UNESCO Werelderfgoed en de Schipholzone geldt dat hier serieuze restricties zijn, al kan er met een slimme ruimtelijke aanpak hier mogelijk wel het een en ander gerealiseerd worden middels kleine groene locaties. Het doel van de studie is om mogelijkheden in beeld te brengen die met een zekere aanpassing van de ruimtelijke beleidskaders kunnen helpen om de woningnood te bestrijden en daarbij ook waar mogelijk rekening te houden met andere belangen.

2.2 Bruto ruimtelijk potentieel

De eerste twee stappen beschreven in de vorige paragraaf resulteren in het ruimtelijk potentieel. Aangezien dit het ruimtelijk potentieel betreft voordat de praktijktoets heeft plaatsgevonden, wordt hiermee het 'bruto ruimtelijk potentieel' bedoeld. Dit bruto ruimtelijk potentieel is weergegeven in figuur 2.2 door middel van de witte geselecteerde gebieden.

Figuur 2.2 Bruto ruimtelijk potentieel voor kleine groene locaties in Noord-Holland



Bron: EIB

Ruimtelijk perspectief voor 310.000 woningen op kleine groene locaties

Het bruto ruimtelijk potentieel weergegeven in bovenstaande figuur komt overeen met 41.281 hectare dat geschikt is voor woningbouw op kleine groene woonlocaties in de provincie Noord-Holland. Deze oppervlakte is per COROP-gebied uitgesplitst in de tweede kolom van tabel 2.1. Vervolgens wordt de helft van het ruimtelijk potentieel benut voor woningbouw. Dit heeft te maken met het feit dat uitbreiding rondom een bestaande kern niet aan alle zijden zal plaatsvinden. Daarnaast blijft hiermee een substantieel deel van het gebied voor groene

functies over. Hierdoor resteert een bruto woningbouwgebied van 20.642 hectare in de hele provincie. Indien deze oppervlakte zou worden bebouwd met een dichtheid van 15 woningen per hectare (stap 4 uit de voorgaande paragraaf), zou dit leiden tot de woningaantallen in de vierde kolom. In de hele provincie Noord-Holland kunnen er 309.660 woningen op kleine groene locaties worden gerealiseerd. Tot slot wordt in de laatste kolom van onderstaande tabel de opgave voor woningen op kleine groene locaties weergegeven. Deze is geschat op een kwart van de woningbouwopgave van de provincie Noord-Holland. Achterliggende gedachte hierbij is dat niet de volledige opgave op dit type locatie zal worden gerealiseerd, vanwege het grote aanbod binnenstedelijke locaties. Daarnaast zal ook een deel op grootschalige buitenstedelijke locaties worden ontwikkeld. Over de hele provincie gezien lijkt 25% van de woningbouwopgave via de kleine groene locaties een realistische invulling van het aanbod. Door de opgave te vergelijken met het ruimtelijk potentieel kan worden gesteld dat in bijna alle regio's grote verschillen bestaan tussen wat ruimtelijk mogelijk is en wat nodig is.

Tabel 2.1 Bruto ruimtelijk potentieel kleine groene woonlocaties in Noord-Holland, per COROP-gebied				
COROP	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Bruto woningbouwgebied (ha)	Bruto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Groot-Amsterdam	8.104	4.052	60.780	28.251
Kop van Noord-Holland	22.285	11.143	167.145	2.443
Alkmaar en omgeving	5.888	2.944	44.160	3.716
IJmond	1.683	842	12.630	1.458
Het Gooi en Vechtstreek	1.738	869	13.050	2.271
Zaanstreek	1.067	534	8.010	3.980
Agglomeratie Haarlem	516	258	3.885	3.781
Totaal Noord-Holland	41.281	20.642	309.660	45.900
Bron: EIB				

3 Potentieel woningaanbod na praktijktoets

In dit hoofdstuk wordt de praktijktoets beschreven en worden de resultaten van deze praktijktoets weergegeven. In de eerste paragraaf wordt beschreven hoe de praktijktoets tot stand is gekomen en hoe deze is uitgevoerd. Vervolgens worden de resultaten in de tweede paragraaf beschreven, op provincieniveau en op COROP-niveau. Bij de kaartbeelden bij de COROP-gebieden is een aparte legenda opgenomen in bijlage B. In de laatste paragraaf komen de knelpunten aan bod die woningbouw op kleine groene locaties bemoeilijken.

3.1 Praktijktoets

Verdiepende gesprekken met 23 gemeenten in de provincie Noord-Holland

Om de locaties uit de eerdergenoemde studie (figuur 2.2) te toetsen in de praktijk, zijn er individuele gesprekken gevoerd met verschillende gemeenten uit de provincie Noord-Holland. Voorafgaand aan het onderzoek hebben alle gemeenten in de provincie¹⁷ een formele brief ontvangen over het onderzoek, waarin het doel van het onderzoek werd uitgelegd en waarin de wens werd uitgesproken om met de gemeente in gesprek te gaan over de mogelijkheden en belemmeringen die zich voordoen op kleine groene woonlocaties. Uiteindelijk was het doel om met ongeveer 20 van de 44 gemeenten in gesprek te gaan. Om deze reden heeft vervolgens een eerste selectie plaatsgevonden van gemeenten. Deze gemeenten zijn telefonisch benaderd en uitgenodigd voor een gesprek. Tevens hebben enkele gemeenten zelf contact gezocht om in gesprek te gaan. Na enkele afwijzingen van gemeenten uit de eerste selectie heeft nog een tweede selectie plaatsgevonden, waarin een aantal extra gemeenten is uitgenodigd voor een gesprek. Uiteindelijk zijn ook enkele gemeenten die eerder een gesprek hadden afgewezen toch bereid gevonden om met ons in gesprek te gaan. Afwijzingen van gemeenten hadden vaak te maken met het gebrek aan interesse in het ontwikkelen van kleine groene woonlocaties, maar er is soms ook gesteld dat er geen capaciteit vrijgemaakt kon worden voor een gesprek.

De selectie van gemeenten heeft plaatsgevonden op basis van verschillende kenmerken. Zo was het doel om input te krijgen vanuit verschillende typen gemeenten:

- Groot/klein.
- Landelijk/stedelijk.
- Veel/weinig potentie.
- Wel/geen interesse in het ontwikkelen van kleine groene woonlocaties.

Er is gestreefd naar een evenwichtige selectie van gemeenten. Uiteindelijk heeft een gesprek plaatsgevonden met 23 gemeenten. Onderstaande tabel geeft een inschatting weer van de representativiteit van de gesproken gemeenten ten opzichte van het totaal aantal gemeenten in de provincie Noord-Holland.

¹⁷ Met uitzondering van Texel.

Tabel 3.1 Selectie van gemeenten naar type

	Gesproken	Totaal
Groot / klein ¹	48% / 52%	41% / 59%
Veel / weinig mogelijkheden ²	96% / 4%	87% / 13%
Stedelijk / landelijk ³	39% / 61%	41% / 59%
Mogelijk / geen interesse in kleine groene locaties ⁴	87% / 13%	82% / 18%

1 Groot/klein: gemeente heeft meer/minder dan 40.000 inwoners.

2 Veel/weinig mogelijkheden: gemeente heeft bruto ruimtelijk potentieel van meer/minder dan 100 hectare.

3 Stedelijk/landelijk: gemeente heeft omgevingsadressendichtheid van meer/minder dan 1.500 adressen per km²

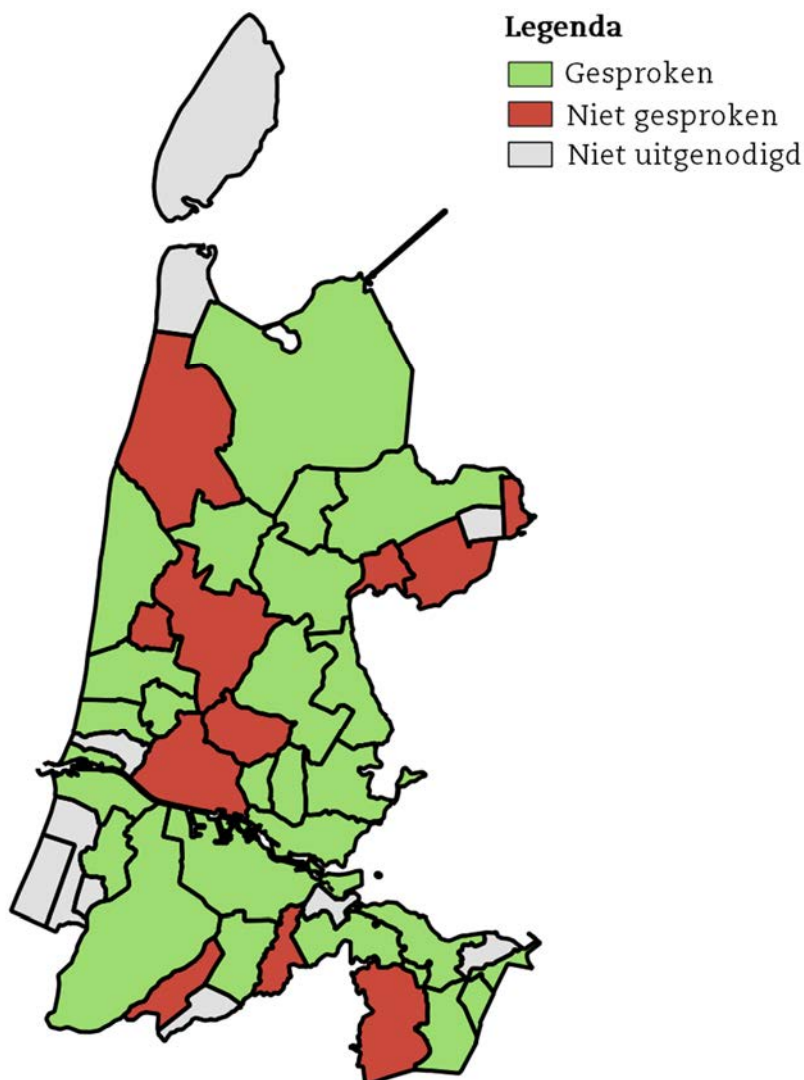
4 Mogelijk/geen interesse: gemeenten hebben aangegeven interesse te hebben in 'straatjes erbij' of dit is onbekend/gemeenten hebben nadrukkelijk aangegeven geen interesse te hebben

Bron: EIB

De gesprekken hebben in de meeste gevallen plaatsgevonden met de wethouder op het gebied van Ruimtelijke Ordening en/of Wonen en één of enkele betrokken ambtenaren. In enkele gevallen heeft het gesprek alleen ambtelijk plaatsgevonden. Voorafgaand aan het gesprek hebben de gesprekspartners gespreksrichtlijnen ontvangen en daarnaast een kaartje van hun gemeente met daarop de aangewezen locaties uit de eerdere studie. Tijdens de gesprekken zijn de locaties op de kaartbeelden besproken en zijn belemmeringen die op specifieke locaties spelen aan bod gekomen.

In figuur 3.1 is weergegeven welke gemeenten zijn uitgenodigd voor een gesprek en met welke gemeenten uiteindelijk al dan niet is gesproken.

Figuur 3.1 Rol van gemeenten bij het onderzoek



Bron: EIB

Inschatting resterend ruimtelijk potentieel op basis van gesprekken

Het doel van de gesprekken was om specifieke belemmeringen te identificeren die anders buiten beeld zouden zijn gebleven, om op basis daarvan een nieuwe inschatting te maken van het potentieel voor kleine groene woonlocaties in de provincie Noord-Holland. Aangezien niet met alle gemeenten een gesprek is gevoerd, is voor de gemeenten waarmee niet is gesproken een inschatting gemaakt van het nieuwe potentieel op basis van vergelijkbaarheid met andere gemeenten. Ruimtelijk potentieel kan afvallen door de volgende oorzaken:

- De locatie bevindt zich in een gebied dat is aangewezen als (buffergebied van) UNESCO Werelderfgoed. In de provincie Noord-Holland gaat het dan met name om de Stelling van Amsterdam/Hollandse Waterlinies en Droogmakerij de Beemster.

- Het gebied ligt afgelegen en sluit niet direct ergens op aan (ontsluitingsproblemen).
- Overige oorzaken, hieronder valt het volgende:
 - Ondanks het uitsluiten van natuurgebieden bij het aanwijzen van potentiële woningbouwlocaties, kan het zo zijn dat een geselecteerd gebied toch bijzondere natuurwaarden heeft of bijvoorbeeld een vogelbeschermingsgebied is.
 - Het gebied heeft een bijzondere uitstraling, bijvoorbeeld bij een ruime doorkijk naar duingebieden of uitzicht. Er kan voor gekozen worden om deze gebieden helemaal uit te sluiten, maar indien de lokale politiek dit zou willen zou er ook voor kunnen worden gekozen om een beperkt deel van deze gebieden kleinschalig te ontwikkelen. Achterliggende gedachte is dat kleinschalige woningbouw met een slimme ruimtelijke indeling hier alsnog goed mogelijk moet zijn, zonder de openheid van het gebied aan te tasten. In deze studie is ermee gerekend dat een kwart van deze gebieden kleinschalig kunnen worden bebouwd.
 - Het gebied heeft een zeer ongunstige ligging. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het direct naast de snelweg ligt, te dicht bij de zee of aansluit op een bedrijventerrein waar geen verdere bebouwing aanwezig is.
 - Het gebied is al in gebruik voor woningbouw of een andere (niet-agrarische) functie.

Hier rijst misschien de vraag waarom de geluidscontouren van Schiphol niet worden genoemd. De reden hiervoor is dat de LIB-zones vooraf al zijn uitgesloten van het zoekgebied, terwijl dat bij het UNESCO Werelderfgoed niet het geval is. Het uitsluiten van de Schipholzone had, net als bij het Werelderfgoed, ook tijdens de praktijktoets kunnen plaatsvinden. Door het volledig uitsluiten van de Schipholzone valt een belangrijk deel van het potentieel af. Het uitzonderen van de Schipholzone heeft met name een invloed op het ruimtelijk potentieel in de gemeente Haarlemmermeer, maar ook in de gemeenten Zaanstad, Amstelveen, Amsterdam en Aalsmeer valt er veel potentieel af.

Het resterend ruimtelijk potentieel dat overblijft nadat de praktijktoets heeft plaatsgevonden, wordt aangeduid als het 'netto ruimtelijk potentieel'. Voor het netto ruimtelijk potentieel worden vervolgens de stappen 3 t/m 5 uit paragraaf 2.1 opnieuw uitgevoerd, waardoor een nieuwe inschatting wordt gemaakt van het potentieel aantal woningen. De resultaten komen in de volgende paragraaf aan bod.

3.2 Potentieel na praktijktoets

Potentiële locaties in de praktijk: herkenning en nadere selectiviteit

Na de gesprekken met 23 gemeenten is opnieuw een inschatting gemaakt van het ruimtelijk potentieel. Uit de gesprekken blijkt dat de geselecteerde potentiële locaties in grote mate worden herkend door gemeenten en soms ook al in beeld zijn of zelfs al in de plancapaciteit zijn opgenomen. Daarnaast waren er ook locaties die niet of nauwelijks geschikt werden geacht. In deze gevallen gaat het met name om de oorzaken genoemd in de vorige paragraaf. Het resterende ruimtelijk potentieel wordt weergegeven in figuur 3.2.

Bijna driekwart van het ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

Het bruto ruimtelijk potentieel neemt na de praktijktoets af met ruim een kwart (tabel 3.2). Deze forse daling van 11.689 hectare kan voor meer dan de helft worden toegeschreven aan het UNESCO Werelderfgoed. In alle COROP-gebieden, met uitzondering van de Kop van Noord-Holland, speelt het UNESCO Werelderfgoed een rol bij de vermindering van het ruimtelijk potentieel. De impact is met name groot in de regio Groot-Amsterdam en in de regio Het Gooi en Vechtstreek. De vermindering van het ruimtelijk potentieel door ontsluitingsproblemen heeft een aandeel van 16% in de totale afname. Locaties vielen met name af door ontsluitingsproblemen in de COROP-gebieden Kop van Noord-Holland en Alkmaar en omgeving. De resterende 25% van de afname kan worden verklaard door overige oorzaken. Hierbij gaat het met name om locaties waarvan de ligging erg ongunstig is, gebieden die als vogelweidegebied zijn aangeduid ondanks dat het geen officiële natuurgebieden zijn, of locaties die al in gebruik zijn voor woningbouw of een andere (niet-agrarische) functie. Dit speelt met name in de Kop van Noord-Holland. Desondanks blijft een netto ruimtelijk potentieel van 29.592 hectare over van het eerder geschatte bruto ruimtelijk potentieel van 41.281 hectare.

Kleine groene locaties en plancapaciteit

Hoe is in deze studie omgegaan met bestaande plancapaciteit?

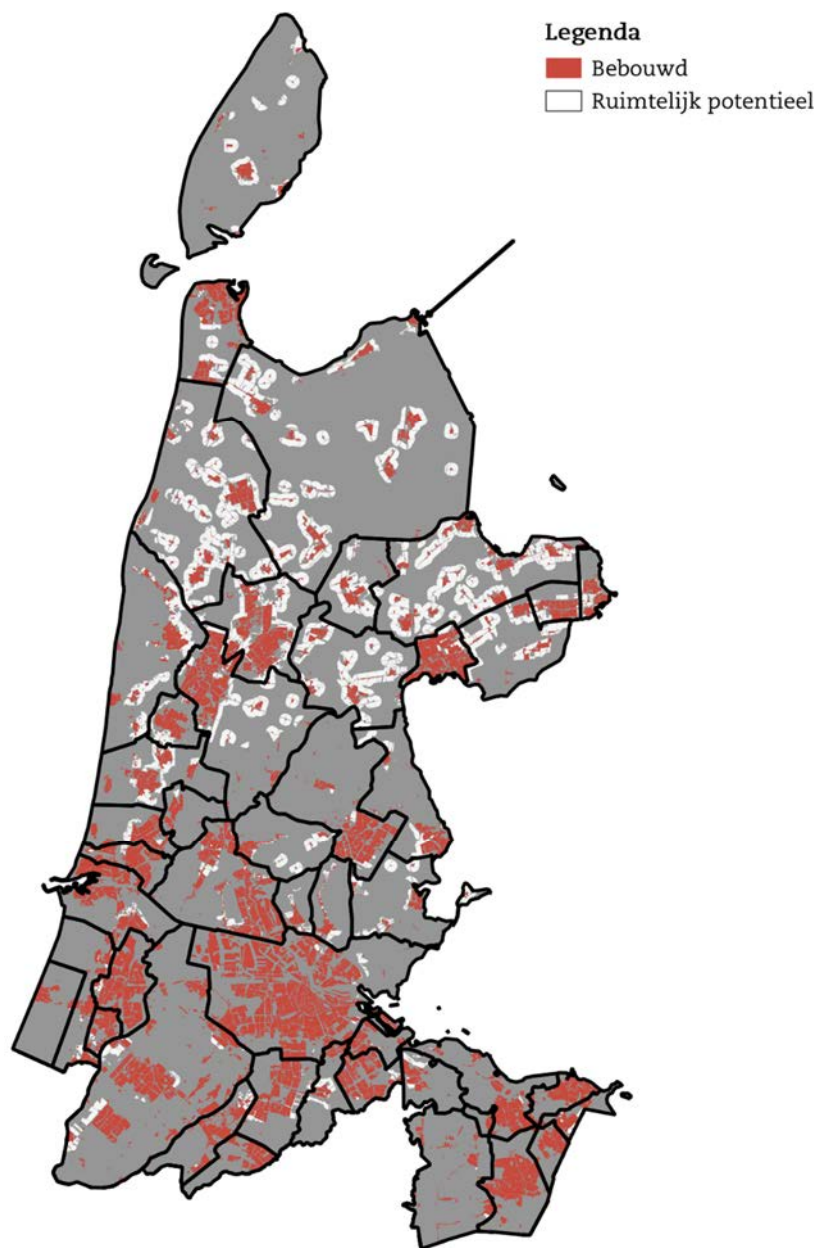
Na de praktijktoets valt een deel van het ruimtelijk potentieel af door verschillende oorzaken. Op de locaties die overblijven is het echter mogelijk dat er al plannen aanwezig zijn.¹⁸ Deze locaties zijn niet van het ruimtelijk potentieel afgehaald. De reden hiervoor is dat deze plannen nog gerealiseerd moeten worden en deze in het algemeen geschikt zijn voor het concept van straatje erbij. In totaal gaat het om een oppervlakte van 1.943 hectare overlap tussen het ruimtelijk potentieel en bestaande plancapaciteit. Hierbij moet worden opgemerkt dat de invulling van deze plannen niet altijd hetzelfde zijn als bij de beoogde kleine groene locaties en dat hier vaak ook hogere dichtheden worden gehanteerd.

Opvallend is verder dat de overlap tussen het ruimtelijk potentieel en bestaande plannen zich voornamelijk bevindt in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Met het oog op de provinciale Omgevingsverordening is dit zeer opmerkelijk, aangezien hier een verbod geldt voor kleinschalige woningbouw in landelijk gebied.

Tevens is het opvallend dat een aantal van de bestaande plannen zijn gelegen in gebieden met beperkingen omtrent woningbouw. 60 hectare aan plannen binnen het ruimtelijk potentieel ligt namelijk in gebieden die zijn aangeduid als UNESCO Werelderfgoed. Daarnaast is er nog eens 120 hectare aan plannen op agrarisch terrein binnen de geluidscontouren van Schiphol.

¹⁸ Bron hiervoor is geodata van plancapaciteit.nl (juli 2023).

Figuur 3.2 Netto ruimtelijk potentieel Noord-Holland



Bron: EIB

Tabel 3.2 Afname ruimtelijk potentieel Noord-Holland, per categorie

COROP	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Groot-Amsterdam	8.104	-3.999	-386	-655	3.064
Kop van Noord-Holland	22.285	0	-661	-1.507	20.117
Alkmaar en omgeving	5.888	-506	-564	-444	4.374
IJmond	1.683	-418	-171	-120	974
Het Gooi en Vechtstreek	1.738	-1.558	-6	-42	149
Zaanstreek	1.067	-200	-52	-111	704
Agglomeratie Haarlem	516	-266	-37	-3	210
Totaal	41.281	-6.947	-1.877	-2.882	29.592

Bron: EIB

Netto ruimtelijk potentieel: 50% voor groen

Er is ervan uitgegaan dat van het netto ruimtelijk potentieel de helft kan worden benut voor woningbouw. Dit heeft te maken met het feit dat uitbreiding rondom een bestaande kern niet aan alle zijden zal plaatsvinden. Daarnaast blijft hiermee een substantieel deel van het gebied voor groene functies over. Dit is een belangrijk principe voor het ontwikkelen van kleine groene locaties, omdat de 'straatjes' zo als het ware afgewisseld kunnen worden en er daarmee nog een groot deel van het gebied groen blijft. Zo resteert nog 14.797 hectare dat effectief voor woningbouw kan worden benut (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Woningaanbod na praktijktoets Noord-Holland, per COROP-gebied

COROP	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouw-opgave kleine groene locaties	Woningaanbod na toets	Percentage van totale opgave
Groot-Amsterdam	1.532	22.980	28.251	22.980	20%
Kop van Noord-Holland	10.059	150.885	2.443	2.443	25%
Alkmaar en omgeving	2.187	32.805	3.716	3.716	25%
IJmond	487	7.305	1.458	1.458	25%
Het Gooi en Vechtstreek	75	1.125	2.271	1.125	12%
Zaanstreek	352	5.280	3.980	3.980	25%
Agglomeratie Haarlem	105	1.575	3.781	1.575	10%
Totaal	14.797	221.955	45.900	37.277	20%

Bron: EIB

Na de praktijktoets resteert een ruimtelijk potentieel voor ongeveer 220.000 woningen

Door een lage, landelijke dichtheid te hanteren van 15 woningen per hectare, kunnen er 221.955 woningen op kleine groene locaties worden gerealiseerd. Het potentieel voor woningen op kleine groene woonlocaties na de praktijktoets is daarmee nog altijd zeer omvangrijk. Wat echter opvalt, is dat het ruimtelijk vaak groot is in gebieden waar de woningbouwopgave relatief beperkt is.

Woningaanbod loopt terug tot 37.000 woningen

In de hele provincie Noord-Holland is er een opgave van 45.900 woningen op kleine groene locaties, uitgaande van de gedachte dat 25% van de totale provinciale woningbouwopgave tot en met 2030 via kleine groene locaties wordt ingevuld (tabel 3.3). Voor de praktijktoets plaatsvond, leek deze woningbouwopgave in alle COROP-regio's goed haalbaar onder de gehanteerde uitgangspunten. Na de praktijktoets is dit niet meer het geval in elk COROP-gebied. In de regio's waar het aantal woningen gelijk blijft ten opzichte van de oorspronkelijke situatie kan 25% van de opgave na de praktijktoets nog steeds in de eigen regio worden opgevangen. Daar waar op gemeenteniveau nog wel enige spanning is met de ruimtelijke mogelijkheden bieden omliggende gemeenten voldoende ruimte. Daarentegen wordt het woningaanbod in een aantal regio's beperkt door de beschikbare ruimte, waardoor in deze regio's het niet mogelijk is om bij de gehanteerde uitgangspunten 25% van de woningbouwopgave via kleine groene locaties te realiseren. Het totale woningaanbod loopt nu terug tot ruim 37.000 woningen. Daarmee kan nog 20% van de totale woningbouwopgave in de provincie worden opgevangen.

Regionale verschillen op COROP-niveau

Er zijn grote verschillen tussen de opgave van woningen op kleine groene locaties en het potentieel aantal woningen. In de meeste regio's is er veel meer mogelijk dan de woningbouwopgave (Kop van Noord-Holland, Alkmaar en omgeving, IJmond en de Zaanstreek). In deze regio's lijkt het opvangen van 25% van de opgave op kleine groene locaties zeer goed mogelijk. Niet overal zal woningbouw plaatsvinden op kleine groene locaties. Een groot deel van het planaanbod zal namelijk binnenstedelijk worden gerealiseerd en daarnaast zijn er ook nog enkele grootschalige buitenstedelijke locaties. In de regio's met veel ruimte lijkt maximaal 25% realiseren op kleine groene locaties een realistische invulling van het aanbod. Bovendien is gebleken dat er in deze regio's voldoende ruimte is voor nadere selectiviteit in het geval locaties toch niet geschikt blijken te zijn. In de regio's Groot-Amsterdam, Het Gooi en Vechtstreek en Agglomeratie Haarlem zijn de ruimtelijke mogelijkheden echter beperkt. Daar draagt met name de aanwezigheid van gebieden met een UNESCO-status aan bij. In deze COROP-gebieden is de woningbouwopgave hoger dan het aantal woningen die kleine groene locaties kunnen bieden. In deze regio's wordt het uiteindelijke woningaanbod bepaald door de ruimtelijke mogelijkheden, waardoor de opgave hier niet volledig kan worden gerealiseerd (tabel 3.3). In Groot-Amsterdam kan desondanks nog 20% van de opgave worden opgevangen. In de Agglomeratie Haarlem en Het Gooi en Vechtstreek ligt dit percentage door de beperkte ruimte lager (respectievelijk 12% en 10%).

Woningaanbod in gebieden waar de ruimte beperkt is

In regio's waar niet genoeg ruimte is om de eigen opgave op te vangen, zijn er verschillende mogelijkheden. Zo kan ervoor worden gekozen om in deze gebieden simpelweg minder woningen op kleine groene locaties te realiseren. Daarmee kan in deze regio's nog 10% tot 20% van de opgave worden gedekt (tabel 3.3). Daarnaast zijn er ook mogelijkheden om het woningaantal te verhogen:

- *De afstandsgrens vergroten.* In deze studie is uitgegaan van een maximale afstand van 500 meter tot de bestaande bebouwing. Indien deze afstand wordt vergroot, zal ook het ruimtelijk potentieel worden vergroot en daarmee het potentieel aantal woningen dat kan worden gerealiseerd.
- *De bebouwingsdichtheid verhogen.* In deze studie is uitgegaan van een lage, landelijke dichtheid van 15 woningen per hectare. Het verhogen van de dichtheid zorgt voor een groter potentieel aan woningen. Hieronder volgt een voorbeeld van het verhogen van de bebouwingsdichtheid naar 20 woningen per hectare.

Kwart van woningbouwopgave op kleine groene locaties goed mogelijk

Een mogelijkheid zou zijn om de bebouwingsdichtheid te verhogen in gemeenten waar de beschikbare ruimte te beperkt is om de (eigen) opgave op te vangen. Dit gaat voornamelijk om de wat meer stedelijke gemeenten. In dat geval kan van de lage dichtheid van 15 woningen per hectare worden afgeweken en zou eventueel in wat lage appartementenbouw kunnen worden voorzien. Als in de gemeenten waar de beschikbare ruimte een beperkende factor is, wordt gekozen voor een nog steeds relatief lage landelijke dichtheid van 20 woningen per hectare, zijn de resultaten op COROP-niveau zoals weergegeven in onderstaande tabel. In de regio's waar de ruimte in geen enkele gemeente een beperking is (Kop van Noord-Holland, Alkmaar en omgeving) blijft het woningaanbod ongewijzigd. In de andere regio's neemt het woningaanbod toe, maar de mate waarin is afhankelijk van het aantal gemeenten binnen de regio waar de beperkte ruimte invloed heeft op het woningaanbod. Zo is er in de regio IJmond slechts één gemeente waar de ruimte beperkend is (Beverwijk), waardoor het aantal woningen hier met slechts 9% stijgt ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Daarentegen speelt het gebrek aan ruimte een rol in alle gemeenten binnen de regio's Groot-Amsterdam, Het Gooi en Vechtstreek en Agglomeratie Haarlem, waardoor het aantal woningen in deze regio's met een derde toeneemt. Per saldo kan met een dichtheid van 20 woningen per hectare in gemeenten met een gebrek aan ruimte een toename van 26% van het woningaanbod worden gerealiseerd. Het aanbod van woningen op kleine groene locaties zou dan uitkomen op 47.022 in de hele provincie en daarmee zou zelfs iets meer dan een kwart van de totale woningbouwopgave kunnen worden gedekt. Daarnaast moet worden opgemerkt dat het verhogen van de dichtheid geen invloed heeft op de benodigde landbouwgrond voor woningbouw op kleine groene locaties.

Tabel 3.4 Woningaanbod bij een dichtheid van 20 woningen per hectare in Noord-Holland, per COROP-gebied

COROP-gebied	Woningaanbod dichtheid 15	Woningaanbod dichtheid 20	Vershil
Groot-Amsterdam	22.980	30.640	33%
Kop van Noord-Holland	2.443	2.443	0%
Alkmaar en omgeving	3.716	3.716	0%
IJmond	1.458	1.583	9%
Het Gooi en Vechtstreek	1.125	1.500	33%
Zaanstreek	3.980	5.040	27%
Agglomeratie Haarlem	1.575	2.100	33%
Totaal	37.277	47.022	26%

Bron: EIB

Verwerving landbouwgrond: zeer beperkte ruimtelijke ingreep

Om het aanbod van 37.277 woningen te realiseren met een dichtheid van 15 woningen per hectare, is een oppervlakte van 2.485 hectare nodig (tabel 3.5). Dit is 1,6% van het totale landbouwareaal in de provincie Noord-Holland. Wel verschilt dit percentage tussen COROP-gebieden. Zo is in de regio Agglomeratie Haarlem relatief weinig landbouwgrond aanwezig in verhouding tot de opgave, waardoor het aandeel woongebied in het totale landbouwareaal hier op 10% uitkomt. In de Kop van Noord-Holland geldt het tegenovergestelde.

Tabel 3.5 Ruimtelijke implicaties na praktijktoets, per COROP-gebied

COROP	Landbouwgrond (ha)	Benodigd woongebied na toets (ha)	Percentage woongebied van landbouwgrond
Groot-Amsterdam	37.903	1.532	4,0%
Kop van Noord-Holland	82.921	163	0,2%
Alkmaar en omgeving	16.050	248	1,5%
IJmond	5.137	97	1,9%
Het Gooi en Vechtstreek	5.261	75	1,4%
Zaanstreek	6.827	265	3,9%
Agglomeratie Haarlem	1.001	105	10,5%
Totaal	155.100	2.485	1,6%

Bron: EIB

3.2.1 Groot-Amsterdam

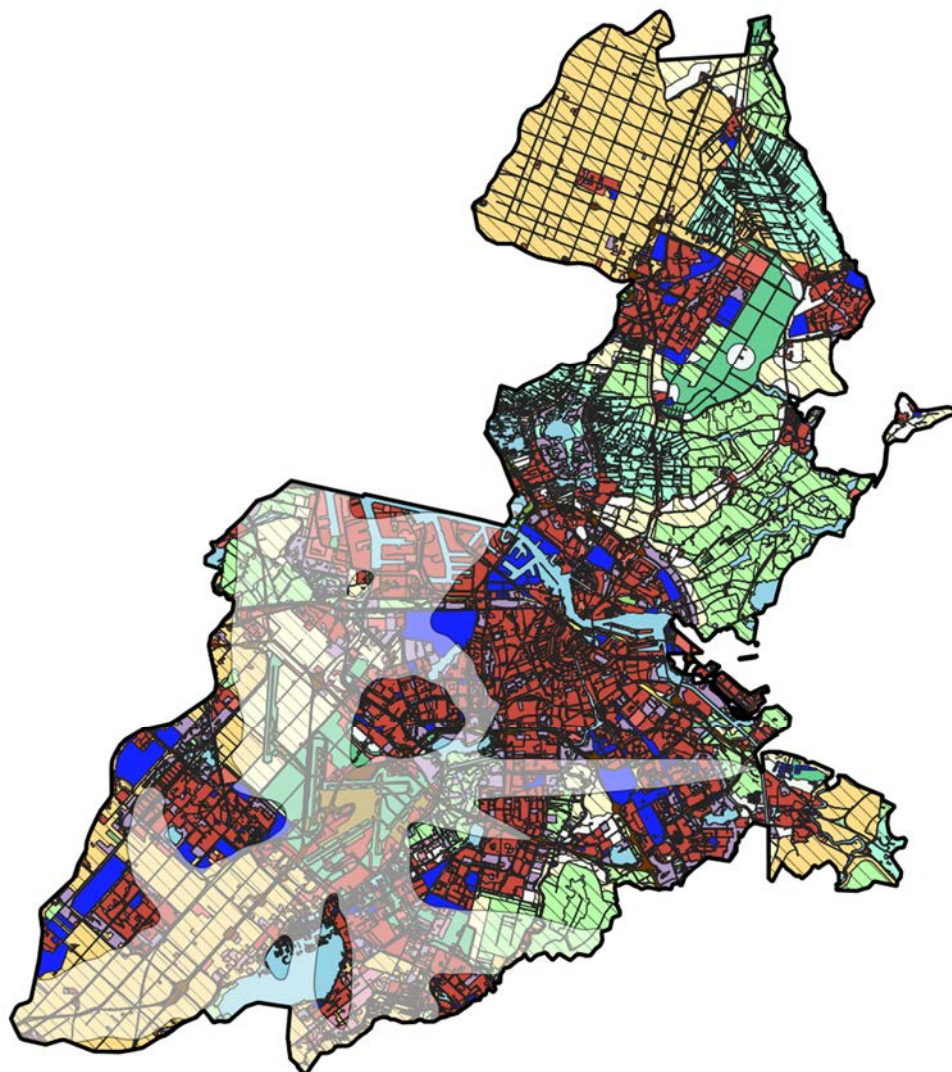
Om een goed beeld te krijgen van het potentieel voor kleine groene woonlocaties in de regio Groot-Amsterdam, hebben gesprekken plaatsgevonden met 8 van de 12 gemeenten. Op basis van gesprekken met wethouders en/of betrokken ambtenaren van de gemeenten Amstelveen, Amsterdam, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend en Waterland is een inschatting gemaakt van het netto ruimtelijk potentieel. Voor de gemeenten waarmee niet is gesproken (Aalsmeer, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn) is een inschatting gemaakt op basis van vergelijkbaarheid met andere gemeenten. Na deze locaties te hebben getoetst in de praktijk blijft het potentieel over dat is weergegeven in figuur 3.3.¹⁹

38% van het ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

Het ruimtelijk potentieel in de regio Groot-Amsterdam neemt sterk af na de locaties te hebben getoetst in de praktijk. Het netto ruimtelijk potentieel komt uit op 3.064 hectare (tabel 3.6), terwijl het bruto ruimtelijk potentieel eerder geschat werd op 8.104 hectare. Deze forse vermindering van 5.040 hectare kan voornamelijk worden toegeschreven aan het UNESCO Werelderfgoed. Eerder aangemerkte locaties die zich bevinden in de Beemster of binnen de (bufferzone van de) Hollandse Waterlinies worden nu uitgesloten van het zoekgebied. In totaal gaat dit om 3.999 hectare, oftewel twee derde van de totale afname. Het Werelderfgoed vormt met name een belemmering in de gemeenten Purmerend (vanwege de Beemster), Haarlemmermeer, Edam-Volendam en Amsterdam (vanwege de Hollandse Waterlinies).

¹⁹ Zie bijlage B voor de bijbehorende legenda.

Figuur 3.3 Netto ruimtelijk potentieel Groot-Amsterdam



Bron: EIB

Tabel 3.6 Afname ruimtelijk potentieel Groot-Amsterdam, per categorie

Gemeente	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Aalsmeer	171	-39	-10	0	122
Amstelveen	286	-5	-2	-131	148
Amsterdam	924	-385	-31	-124	384
Diemen	90	-10	-44	-27	9
Edam-Volendam	1.046	-495	-72	-43	436
Haarlemmermeer	1.547	-840	0	-74	633
Landsmeer	388	0	-137	-71	180
Oostzaan	200	0	-2	-60	138
Ouder-Amstel	300	0	-17	-79	204
Purmerend	2.397	-2.211	-3	-46	137
Uithoorn	14	-14	0	0	0
Waterland	741	0	-68	0	673
Totaal	8.104	-3.999	-386	-655	3.064

Bron: EIB

Na de praktijktoets resteert ruimtelijk potentieel voor 23.000 woningen

De sterke afname van het ruimtelijk potentieel zorgt ervoor dat er een netto woningbouwgebied van 1.532 hectare overblijft. Als deze oppervlakte wordt bebouwd met een dichtheid van 15 woningen per hectare, kunnen er 22.980 woningen worden gerealiseerd op kleine groene locaties (tabel 3.7). Ongeveer een vijfde hiervan kan worden gerealiseerd in de gemeente Waterland, waar het ruimtelijk potentieel ook relatief weinig is afgenomen, en een vergelijkbaar aandeel in de gemeente Haarlemmermeer. Door het potentieel aantal woningen te confronteren met de opgave (laatste kolom), kan worden gesteld dat in de regio Groot-Amsterdam niet voldoende mogelijkheden zijn om 25% van het de woningbouwopgave op kleine groene locaties te realiseren.

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.

Tabel 3.8 Woningaanbod en benodigd woongebied na praktijktoets Groot-Amsterdam, per gemeente

Gemeente	Woningaanbod na toets	Benodigd woongebied na toets (ha)
Aalsmeer	915	61
Amstelveen	1.110	74
Amsterdam	2.880	192
Diemen	75	5
Edam-Volendam	3.270	218
Haarlemmermeer	4.740	316
Landsmeer	1.350	90
Oostzaan	1.035	69
Ouder-Amstel	1.530	102
Purmerend	1.035	69
Uithoorn	0	0
Waterland	5.040	336
Totaal	22.980	1.532

Bron: EIB

3.2.2 Kop van Noord-Holland

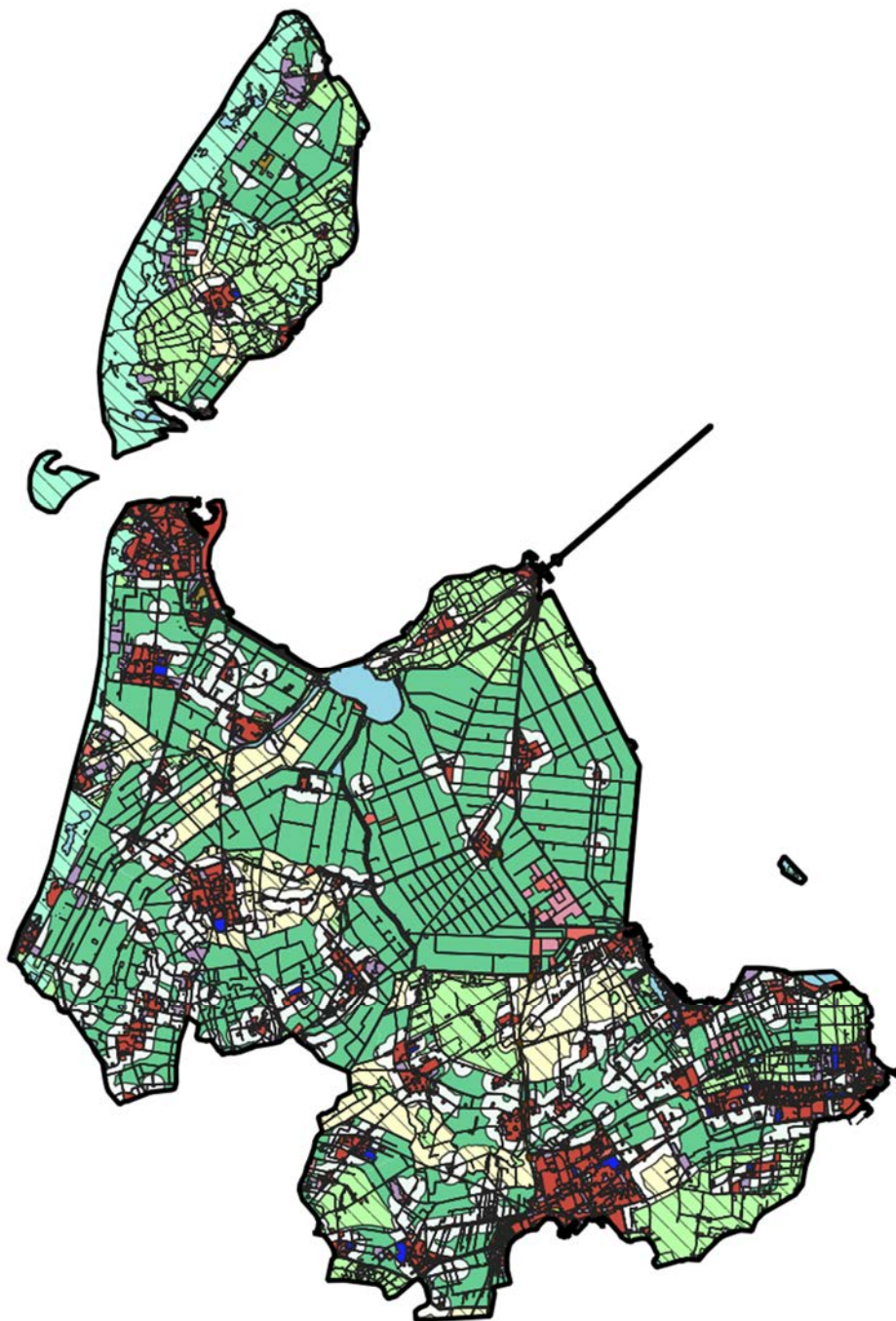
In de regio Kop van Noord-Holland heeft met 4 van de 11 gemeenten een gesprek plaatsgevonden om de eerder geselecteerde locaties te toetsen (Hollands Kroon, Koggenland, Medemblik en Opmeer). Voor de resterende gemeenten is wederom een inschatting gemaakt op basis van vergelijkbaarheid. Na het toetsen van de locaties in de praktijk blijven de gebieden over die wit zijn gemarkeerd in figuur 3.4.²⁰

90% van het ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

Het ruimtelijk potentieel in de regio Kop van Noord-Holland neemt relatief beperkt af. Het totale ruimtelijk potentieel daalt met 2.168 hectare, van 22.285 hectare naar 20.117 hectare (tabel 3.9). Met name 'overige' oorzaken hebben hier een groot aandeel in (70%). Dit is bijvoorbeeld het geval als locaties ongunstig liggen, zoals direct naast de snelweg of naast een bedrijventerrein (of ander terrein) waar geen verdere bebouwing aanwezig is, of locaties met een bijzondere uitstraling of belangrijke landschappelijke waarde. Daarnaast zorgen ontsluitingsproblemen nog eens voor een afname van 661 hectare van het ruimtelijk potentieel. Dit speelt met name in de gemeenten Hollands Kroon en Schagen.

²⁰ Zie bijlage B voor de bijbehorende legenda.

Figuur 3.4 Netto ruimtelijk potentieel Kop van Noord-Holland



Bron: EIB

Tabel 3.9 Afname ruimtelijk potentieel Kop van Noord-Holland, per categorie

Gemeente	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Den Helder	739	0	0	-211	528
Drechterland	1.513	0	-8	-63	1.442
Enkhuizen	194	0	-6	-13	175
Hollands Kroon	5.450	0	-235	-324	4.891
Hoorn	201	0	-1	-13	187
Koggenland	2.451	0	-12	-174	2.265
Medemblik	4.432	0	-74	-255	4.103
Opmeer	883	0	-59	-31	793
Schagen	4.934	0	-263	-73	4.598
Stede Broec	279	0	-3	-8	268
Texel	1.209	0	0	-342	867
Totaal	22.285	0	-661	-1.507	20.117

Bron: EIB

Na praktijktoets resteert ruimtelijk potentieel voor ruim 150.000 woningen

Door de afname van het ruimtelijk potentieel, neemt ook het woningbouwgebied (de helft van het ruimtelijk potentieel) qua omvang af. Na de praktijktoets resteert 10.059 hectare aan woningbouwgebied, waarop 150.885 woningen op kleine groene locaties kunnen worden gerealiseerd in de Kop van Noord-Holland (tabel 3.10). Confrontatie met de opgave voor woningen op kleine groene locaties leidt tot de conclusie dat de ruimtelijke mogelijkheden in de Kop van Noord-Holland nog altijd ver uitstijgen boven wat nodig is.

Tabel 3.10 Potentieel aantal woningen na praktijktoets Kop van Noord-Holland, per gemeente

Gemeente	Netto ruimtelijk potentieel (ha)	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Den Helder	528	264	3.960	0
Drechterland	1.442	721	10.815	157
Enkhuizen	175	88	1.320	74
Hollands Kroon	4.891	2.445	36.675	332
Hoorn	187	94	1.410	839
Koggenland	2.265	1.132	16.980	153
Medemblik	4.103	2.052	30.780	242
Opmeer	793	396	5.940	76
Schagen	4.598	2.299	34.485	346
Stede Broec	268	134	2.010	123
Texel	867	434	6.510	101
Totaal	20.117	10.059	150.885	2.443

Bron: EIB

Woningaanbod blijft na praktijktoets gelijk

In de Kop van Noord-Holland is de beschikbare ruimte in geen enkele gemeente een beperkende factor. In elke gemeente kan de opgave voor woningen op kleine groene locaties volledig worden opgevangen. De vele mogelijkheden zorgen ervoor dat er, ook na de praktijktoets, genoeg ruimte overblijft voor nadere selectiviteit. In elke gemeente kan de eigen opgave worden gedekt en is er dus ook geen sprake van overloopeffecten tussen gemeenten. In de Kop van Noord-Holland kunnen 2.443 woningen op kleine groene locaties worden gerealiseerd (tabel 3.11). Hiervoor is 163 hectare landbouwgrond nodig (0,2% van het totale landbouwareaal in de Kop van Noord-Holland). Uit de gesprekken met de gemeenten is echter gebleken dat het lastig is om woningen op kleine groene locaties te ontwikkelen. Hiervoor is de Omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland de belangrijkste oorzaak en dan met name het beleid omtrent kleinschalige woningbouw in landelijk gebied en het nog restrictievere beleid omtrent het Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL). Het BPL-beleid speelt hier echter in mindere mate, omdat er in de Kop van Noord-Holland relatief weinig gebieden zijn met deze status.

Tabel 3.11 Woningaanbod en benodigd woongebied na praktijktoets Kop van Noord-Holland, per gemeente

Gemeente	Woningaanbod na toets	Benodigd woongebied na toets (ha)
Den Helder	0	0
Drechterland	157	10
Enkhuizen	74	5
Hollands Kroon	332	22
Hoorn	839	56
Koggenland	153	10
Medemblik	242	16
Opmeer	76	5
Schagen	346	23
Stede Broec	123	8
Texel	101	7
Totaal	2.443	163

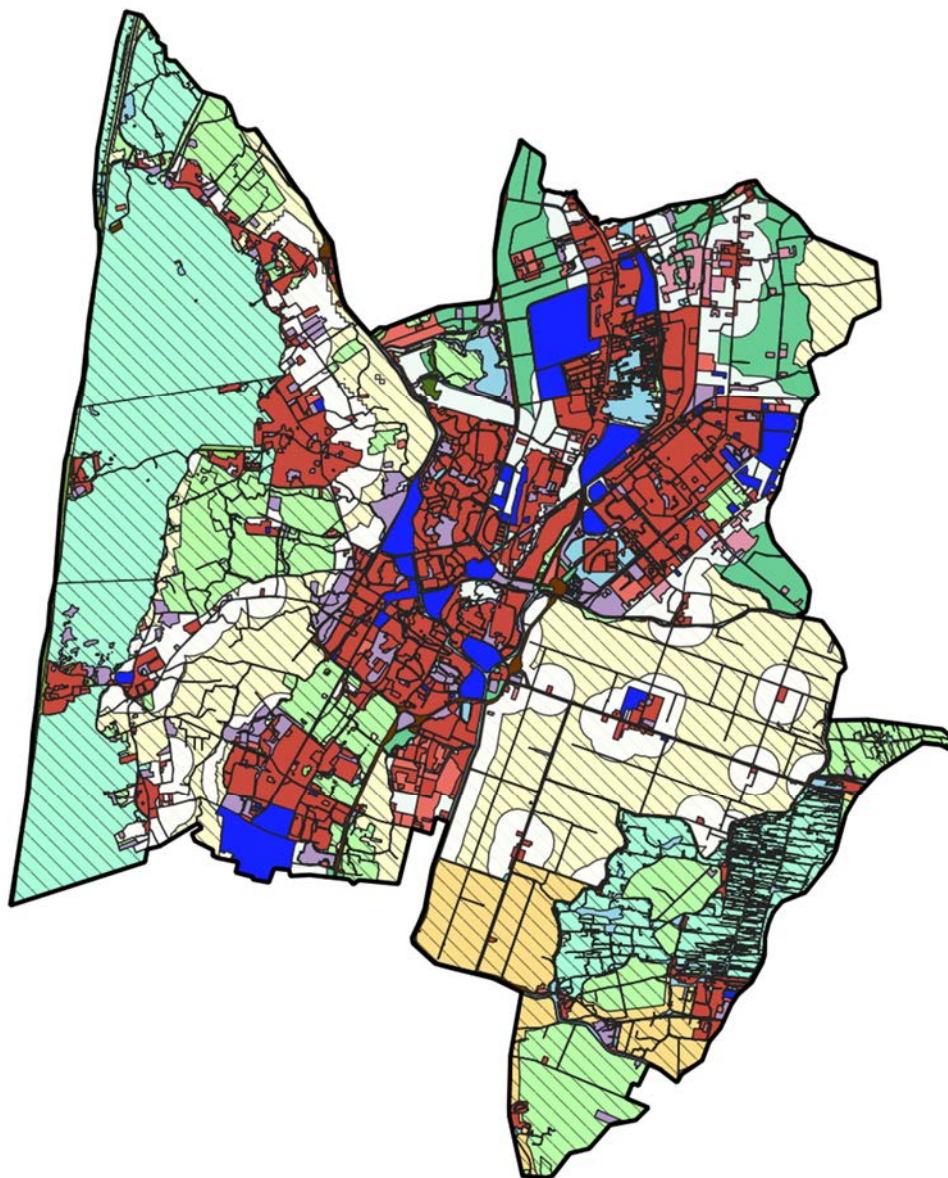
Bron: EIB

3.2.3 Alkmaar en omgeving

In figuur 3.5 wordt het netto ruimtelijk potentieel weergegeven.²¹ Om een inschatting te maken van het resterend ruimtelijk potentieel heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeenten Bergen en Dijk en Waard. Voor de gemeenten Alkmaar en Heiloo is een inschatting gemaakt op basis van vergelijkbaarheid met andere gemeenten.

²¹ Zie bijlage B voor de bijbehorende legenda.

Figuur 3.5 Netto ruimtelijk potentieel Alkmaar en omgeving



Bron: EIB

Driekwart van het ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

Het ruimtelijk potentieel in de regio Alkmaar en omgeving neemt na de praktijktoets met ongeveer een kwart af. Daarmee daalt het potentieel van 5.888 hectare naar 4.374 hectare (tabel 3.13). 506 hectare is afgevallen doordat het gebied een UNESCO-status heeft (Hollandse Waterlinies in de gemeente Alkmaar). Andere oorzaken hebben een vergelijkbaar aandeel in de totale afname.

Tabel 3.12 Afname ruimtelijk potentieel Alkmaar en omgeving, per categorie

Gemeente	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Alkmaar	2.235	-506	-76	-45	1.608
Bergen	1.609	0	-266	-217	1.126
Dijk en Waard	1.642	0	-103	-172	1.367
Heiloo	402	0	-119	-10	273
Totaal	5.888	-506	-564	-444	4.374

Bron: EIB

Na praktijktoets resteert ruimtelijk potentieel voor bijna 33.000 woningen

Doordat het ruimtelijk potentieel met een kwart afneemt, komt het woningbouwgebied nu uit op 2.187 hectare. Hier kunnen nog 32.805 woningen worden gerealiseerd op kleine groene locaties (tabel 3.13). De opgave voor woningen op kleine groene locaties is echter een stuk minder, namelijk 3.716 woningen. De ruime mogelijkheden zorgen ervoor dat er genoeg ruimte is voor nadere selectiviteit en bovendien dat de opgave voor woningen op kleine groene woonlocaties in elke gemeente volledig kan worden opgevangen.

Tabel 3.13 Potentieel aantal woningen na praktijktoets Alkmaar en omgeving, per gemeente

Gemeente	Netto ruimtelijk potentieel (ha)	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Alkmaar	1.608	804	12.060	1.524
Bergen	1.126	563	8.445	152
Dijk en Waard	1.367	683	10.245	1.647
Heiloo	273	137	2.055	393
Totaal	4.374	2.187	32.805	3.716

Bron: EIB

Woningaanbod blijft na praktijktoets gelijk

Het benodigde aantal van 3.716 woningen kan na de praktijktoets nog steeds worden gerealiseerd (tabel 3.14). Ondanks dat het ruimtelijk potentieel met een kwart afneemt, is er in iedere gemeente nog steeds genoeg ruimte over om de eigen opgave op te vangen. Hierdoor spelen overloopeffecten tussen gemeenten ook geen rol. Voor het realiseren van 3.716 woningen is 248 hectare aan landbouwgrond nodig. Dit is 1,5% van het totale landbouwareaal in de regio Alkmaar en omgeving. Ondanks dat er genoeg ruimtelijke mogelijkheden overblijven na de praktijktoets, is uit de gesprekken met gemeenten gebleken dat de Omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland de mogelijkheden voor het realiseren van kleine groene woonlocaties sterk bemoeilijkt. Binnen deze regio heeft dit met name te maken met restricties omtrent bouwen in Bijzonder Provinciaal Landschap, waarover veel gemeenten hebben aangegeven dat daar vrijwel niets mogelijk is. Ongeveer twee derde van het

netto ruimtelijk potentieel ligt in BPL. In het resterende deel van het ruimtelijk potentieel spelen restricties omtrent landelijk gebied nog steeds een rol.

Tabel 3.14 Woningaanbod en benodigd woongebied na praktijktoets Alkmaar en omgeving, per gemeente

Gemeente	Woningaanbod na toets	Benodigd woongebied na toets (ha)
Alkmaar	1.524	102
Bergen	152	10
Dijk en Waard	1.647	110
Heiloo	393	26
Totaal	3.716	248

Bron: EIB

3.2.4 IJmond

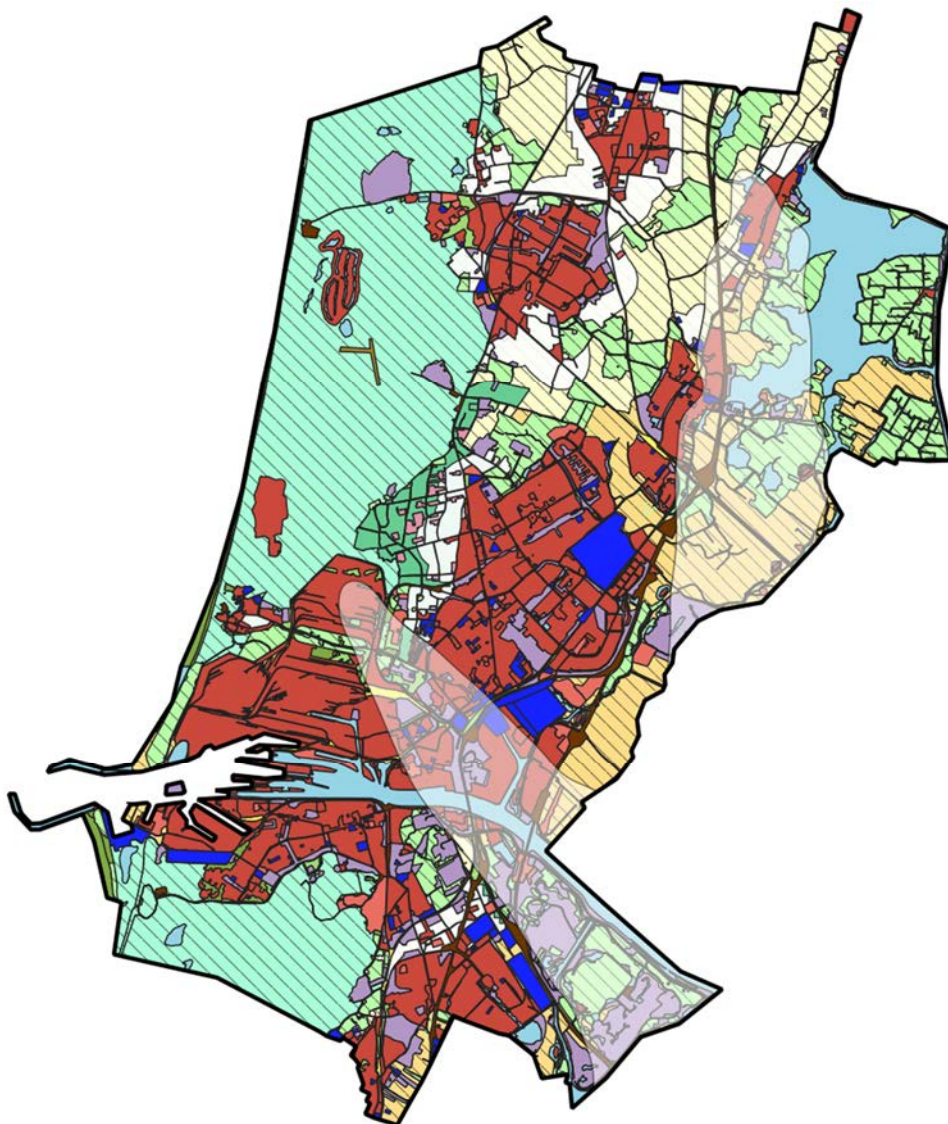
Binnen de regio IJmond heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeenten Castricum, Heemskerk, Uitgeest en Velsen. Voor de gemeente Beverwijk is een inschatting gemaakt van het resterende ruimtelijk potentieel. Het netto ruimtelijk potentieel is weergegeven in figuur 3.6.²²

58% van het ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

In de regio IJmond neemt het ruimtelijk potentieel af met 709 hectare, van 1.683 in de oorspronkelijke situatie naar 974 hectare na de praktijktoets (tabel 3.15). De afname van het potentieel wordt voor meer dan de helft verklaard door het UNESCO Werelderfgoed (Hollandse Waterlinies).

²² Zie bijlage B voor de bijbehorende legenda.

Figuur 3.6 Netto ruimtelijk potentieel IJmond



Bron: EIB

Tabel 3.15 Afname ruimtelijk potentieel IJmond, per oorzaak

Gemeente	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Beverwijk	141	-84	-7	0	50
Castricum	858	-11	-125	-87	635
Heemskerk	256	-74	-7	-28	147
Uitgeest	218	-166	-27	0	25
Velsen	210	-83	-5	-5	117
Totaal	1.683	-418	-171	-120	974

Bron: EIB

Na praktijktoets resteert ruimtelijk potentieel voor 7.300 woningen

Door de afname van het bruto ruimtelijk potentieel neemt het woningbouwgebied af van naar 487 hectare. Hierdoor resteert een potentieel van 7.305 woningen na de praktijktoets (tabel 3.16). Door dit aantal te confronteren met de opgave, kan de conclusie worden getrokken dat in vrijwel alle gemeenten voldoende ruimte is om het benodigde aantal woningen te realiseren.

Tabel 3.16 Potentieel aantal woningen na praktijktoets IJmond, per gemeente

Gemeente	Netto ruimtelijk potentieel (ha)	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Beverwijk	50	25	375	381
Castricum	635	317	4.755	208
Heemskerk	147	74	1.110	247
Uitgeest	25	13	195	134
Velsen	117	58	870	489
Totaal	974	487	7.305	1.458

Bron: EIB

Woningaanbod blijft na praktijktoets gelijk

Doordat het potentieel aantal woningen ver uitstijgt boven de opgave voor woningen op kleine groene woonlocaties, komt het aanbod van woningen op kleine groene locaties uit op 1.458 woningen (tabel 3.17). In de gemeente Beverwijk is het potentieel na de praktijktoets echter zo sterk afgenomen dat de opgave na de praktijktoets niet meer volledig kan worden opgevangen in de gemeente zelf. De resterende opgave wordt opgevangen in de omliggende gemeenten. Hierdoor blijft het totaal aantal woningen op regionaal niveau gelijk. Voor het realiseren van 1.458 woningen is 97 hectare landbouwgrond nodig, oftewel 1,9% van het totale landbouwareaal in de regio IJmond. Ondanks dat er nog een substantiële oppervlakte overblijft die geschikt is voor het realiseren van woningen op kleine groene woonlocaties, is ook in deze regio de provinciale Omgevingsverordening genoemd als beperkende factor. De oorzaak ligt hier met name bij het Bijzonder Provinciaal Landschap, waar het merendeel van het netto ruimtelijk

potentieel zich bevindt. Bovendien liggen alle gemeenten, m.u.v. Castricum, in het MRA-gebied, waar nog strengere restricties gelden.

Tabel 3.17 Woningaanbod en benodigd woongebied na praktijktoets IJmond, per gemeente		
Gemeente	Woningaanbod na toets	Benodigd woongebied na toets (ha)
Beverwijk	375	25
Castricum	209	14
Heemskerk	248	17
Uitgeest	135	9
Velsen	491	33
Totaal	1.458	97

Bron: EIB

3.2.5 Het Gooi en Vechtstreek

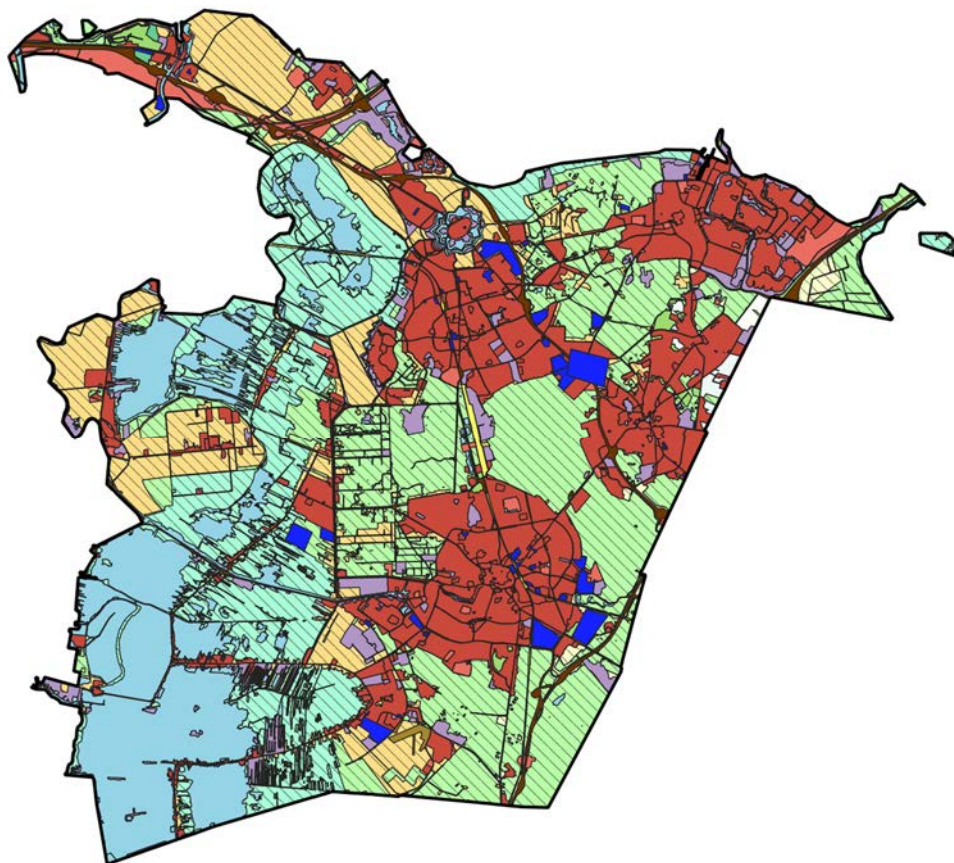
Binnen Het Gooi en Vechtstreek heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeenten Blaricum, Gooise Meren, Hilversum en Laren. Voor de gemeenten Huizen en Wijdmeren is een inschatting gemaakt van het netto ruimtelijk potentieel door middel van vergelijkbaarheid met andere gemeenten. Het resultaat van de praktijktoets wordt weergegeven in figuur 3.7.²³

Slechts 9% van het ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

Uit bovenstaande figuur wordt duidelijk dat er zeer weinig ruimtelijk potentieel in regio overblijft. Zoals weergegeven in tabel 3.18, blijft er na de praktijktoets nog maar 149 hectare van de eerder geschatte 1.738 hectare over. Dit kan bijna volledig worden verklaard doordat het merendeel van het bruto ruimtelijk potentieel was gelegen in gebied dat is aangemerkt als UNESCO Werelderfgoed (Hollandse Waterlinies). De resterende 149 hectare aan ruimtelijk potentieel is voor een groot deel gelegen in de gemeente Blaricum.

²³ Zie bijlage B voor de bijbehorende legenda.

Figuur 3.7 Netto ruimtelijk potentieel Het Gooi en Vechtstreek



Bron: EIB

Tabel 3.18 Afname ruimtelijk potentieel Het Gooi en Vechtstreek, per categorie

Gemeente	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Blaricum	116	0	-3	-25	88
Gooise Meren	549	-517	0	-17	32
Hilversum	231	-228	-3	0	0
Huizen	32	-28	0	0	4
Laren	14	-11	0	0	3
Wijdemeren	796	-774	0	0	22
Totaal	1.738	-1.558	-6	-42	149

Bron: EIB

Na praktijktoets resteert ruimtelijk potentieel voor ruim 1.000 woningen

De sterke afname van het ruimtelijk potentieel zorgt ervoor dat er een woningbouwgebied van 75 hectare overblijft in Het Gooi en Vechtstreek. Hier kunnen 1.118 woningen worden gerealiseerd op kleine groene locaties, waarvan meer dan de helft in de gemeente Blaricum (tabel 3.19). De opgave voor woningen op kleine groene locaties komt echter uit op 2.271 in Het Gooi en Vechtstreek, wat betekent dat er in deze regio niet voldoende mogelijkheden zijn om de opgave volledig op te kunnen vangen.

Tabel 3.19 Potentieel aantal woningen na praktijktoets Het Gooi en Vechtstreek, per gemeente

Gemeente	Netto ruimtelijk potentieel (ha)	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Blaricum	88	44	660	149
Gooise Meren	32	16	240	370
Hilversum	0	0	0	1.173
Huizen	4	2	30	165
Laren	3	2	30	77
Wijdemeren	22	11	165	337
Totaal	149	75	1.125	2.271

Bron: EIB

Woningaanbod loopt terug tot ruim 1.000 woningen

Voor de praktijktoets leek er voldoende ruimte te zijn om de opgave voor woningen op kleine groene woonlocaties in Het Gooi en Vechtstreek volledig op te kunnen vangen. Na de praktijktoets blijkt dit een forse overschatting is. In de hele regio kunnen nog 1.125 woningen op kleine groene locaties worden gerealiseerd (tabel 3.20). Dit komt overeen met 12% van de woningbouwopgave in de regio. Om deze woningen te realiseren is 75 hectare landbouwgrond nodig, dit is 1,4% van het totale landbouwareaal in de regio.

Tabel 3.20 Woningaanbod en benodigd woongebied na praktijktoets Het Gooi en Vechtstreek, per gemeente

Gemeente	Woningaanbod na toets	Benodigd woongebied na toets (ha)
Blaricum	660	44
Gooise Meren	240	16
Hilversum	0	0
Huizen	30	2
Laren	30	2
Wijdemeeren	165	11
Totaal	1.125	75

Bron: EIB

3.2.6 Zaanstreek

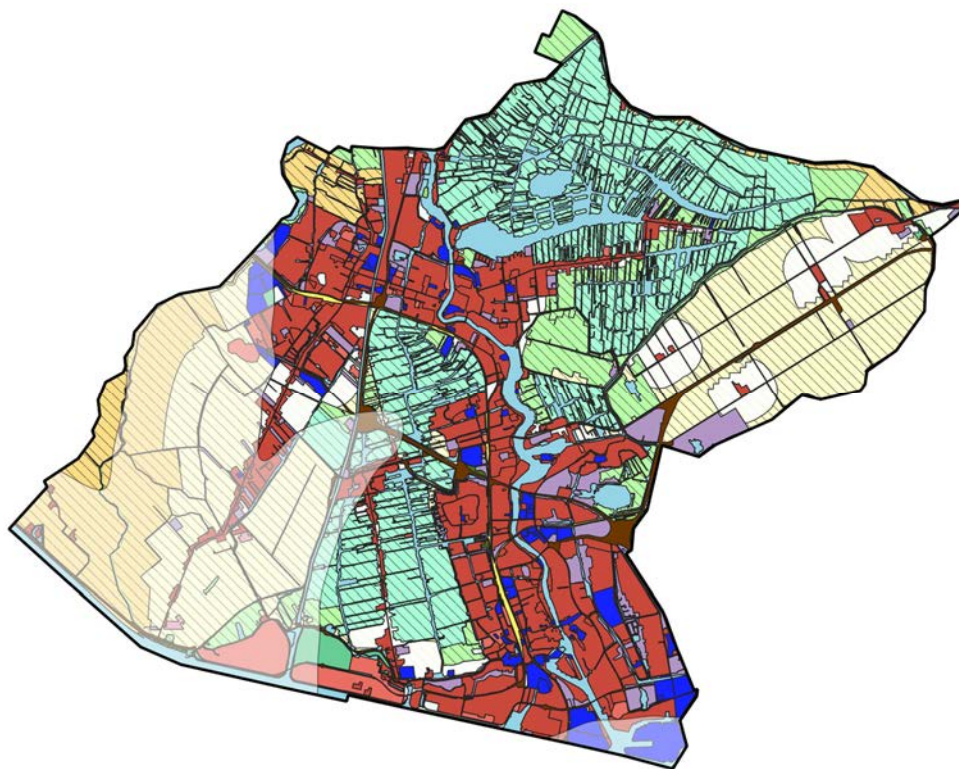
Binnen deze regio heeft zowel de gemeente Zaanstad als Wormerland niet deelgenomen aan een gesprek over de geselecteerde gebieden. Om deze reden is voor de regio Zaanstreek een inschatting gemaakt van het netto ruimtelijk potentieel op basis van vergelijkbare gemeenten. Hierdoor ontstaat het beeld zoals weergegeven in figuur 3.8.²⁴

Twee derde van ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

In de regio Zaanstreek neemt het ruimtelijk potentieel af met 363 hectare, van 1.067 in de oorspronkelijke situatie naar 704 hectare na de praktijktoets (tabel 3.21). De afname van het potentieel wordt voor meer dan de helft verklaard door UNESCO Werelderfgoed (Hollandse Waterlinies), dat zich in een deel van de regio bevindt.

²⁴ Zie bijlage B voor de bijbehorende legenda.

Figuur 3.8 Netto ruimtelijk potentieel Zaanstreek



Bron: EIB

Tabel 3.21 Afname ruimtelijk potentieel Zaanstreek, per categorie

Gemeente	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Wormerland	621	-133	0	-33	280
Zaanstad	446	-67	-52	-78	424
Totaal	1.067	-200	-52	-111	704

Bron: EIB

Na praktijktoets resteert ruimtelijk potentieel voor ruim 5.000 woningen

Door de afname van het ruimtelijk potentieel, neemt het woningbouwgebied af naar 352 hectare. Hierdoor komt het netto potentieel aantal woningen uit op 5.280 woningen (tabel 3.22). De opgave voor woningen op kleine groene locaties kan in de gemeente Wormerland nog makkelijk worden opgevangen, maar in de gemeente Zaanstad is er niet genoeg ruimte om de opgave te kunnen dekken. In totaal zijn er in de hele regio Zaanstreek 3.980 woningen op kleine groene locaties nodig.

Tabel 3.22 Potentieel aantal woningen na praktijktoets Zaanstreek, per gemeente

Gemeente	Netto ruimtelijk potentieel (ha)	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Wormerland	280	140	2.100	173
Zaanstad	424	212	3.180	3.807
Totaal	704	352	5.280	3.980

Bron: EIB

Woningaanbod blijft na praktijktoets gelijk

In de gemeente Zaanstad is een grotere opgave voor woningen op kleine groene locaties dan ruimtelijk mogelijk is, waardoor een deel van deze opgave wordt opgevangen in de gemeente Wormerland. Hierdoor kan de opgave op regionaal niveau wel worden gedekt (tabel 3.23). Voor het realiseren van 3.980 woningen is 265 hectare landbouwgrond benodigd. Dit is 3,9% van het totale landbouwareaal in de regio. Ondanks dat er een groot ruimtelijk potentieel overblijft, is het realiseren van woningbouw in deze gebieden lastig vanwege het strenge MRA-beleid.

Tabel 3.23 Woningaanbod en benodigd woongebied na praktijktoets Zaanstreek, per gemeente

Gemeente	Woningaanbod na toets	Benodigd woongebied na toets (ha)
Wormerland	800	53
Zaanstad	3.180	212
Totaal	3.980	265

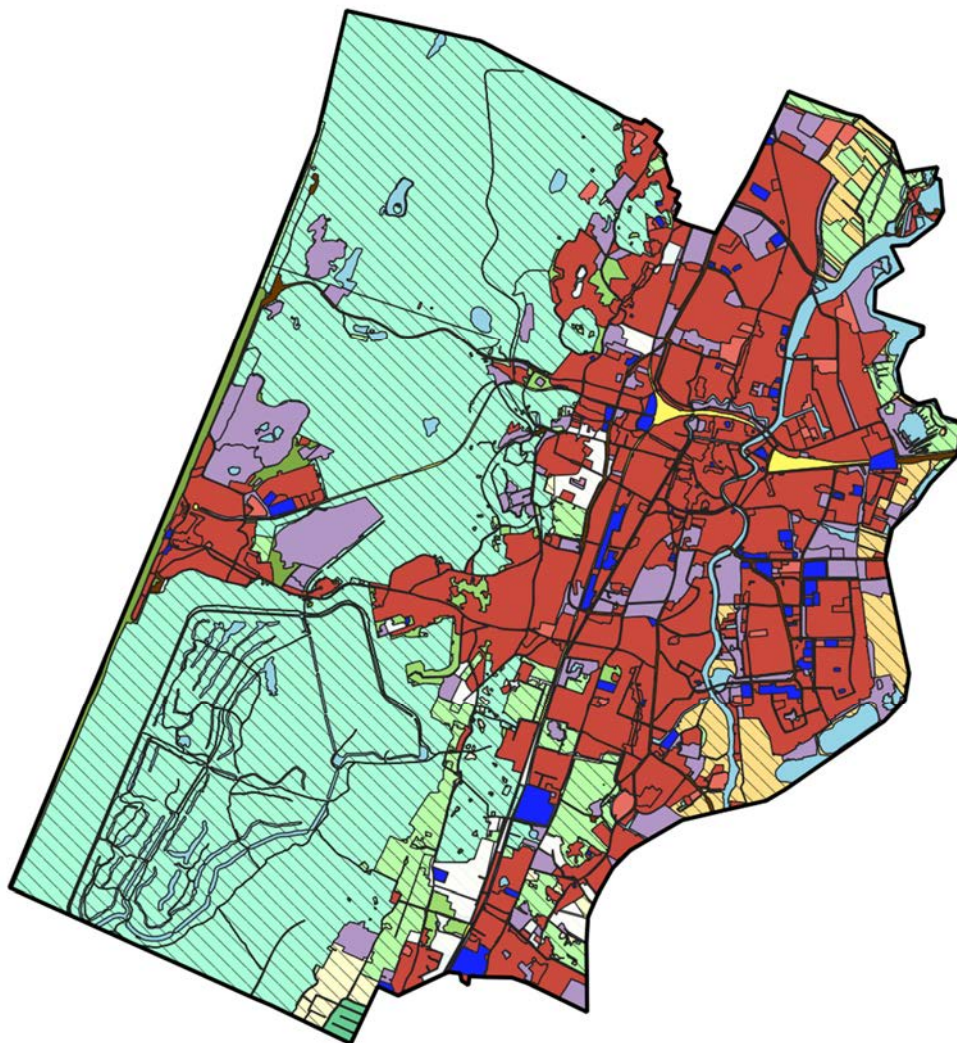
Bron: EIB

3.2.7 Agglomeratie Haarlem

Om een beeld te krijgen van de lokale situatie in deze regio heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeente Haarlem. Voor de overige gemeenten is een inschatting gemaakt van het nieuwe ruimtelijk potentieel op basis van vergelijkbaarheid met andere gemeenten. Na de locaties in de praktijk te hebben getoetst, resteert het ruimtelijk potentieel weergegeven in figuur 3.9.²⁵

²⁵ Zie bijlage B voor de bijbehorende legenda.

Figuur 3.9 Netto ruimtelijk potentieel Agglomeratie Haarlem



Bron: EIB

41% van het ruimtelijk potentieel resteert na praktijktoets

Het bruto ruimtelijk potentieel in de regio Agglomeratie Haarlem neemt sterk af en daalt van 516 hectare naar 210 hectare (tabel 3.24). De vermindering in het potentieel heeft met name te maken met de aanwezigheid van het UNESCO Werelderfgoed (Hollandse Waterlinies) in de regio. Hierdoor neemt het ruimtelijk potentieel met name af in de gemeente Haarlem, maar ook in de gemeente Heemstede.

Tabel 3.24 Afname ruimtelijk potentieel Agglomeratie Haarlem, per categorie

Gemeente	Bruto ruimtelijk potentieel (ha)	Afname door UNESCO	Afname door ontsluiting	Afname overig	Netto ruimtelijk potentieel (ha)
Bloemendaal	150	0	-36	0	114
Haarlem	253	-211	-1	-3	38
Heemstede	109	-55	0	0	54
Zandvoort	4	0	0	0	4
Totaal	516	-266	-37	-3	210

Bron: EIB

Na praktijktoets resteert ruimtelijk potentieel voor ongeveer 1.600 woningen

De sterke afname van het ruimtelijk potentieel zorgt ervoor dat nog 105 hectare kan worden benut voor woningbouw (tabel 3.25). Hierdoor is er na de praktijktoets ruimte voor 1.575 woningen op kleine groene locaties in de Agglomeratie Haarlem. Vanwege het gebrek aan ruimte in de gemeente Haarlem is dit is niet genoeg om de opgave van 3.781 woningen op te vangen.

Tabel 3.25 Potentieel aantal woningen na praktijktoets Agglomeratie Haarlem, per gemeente

Gemeente	Netto ruimtelijk potentieel (ha)	Netto woningbouwgebied (ha)	Netto potentieel aantal woningen	Woningbouwopgave kleine groene locaties
Bloemendaal	114	57	855	409
Haarlem	38	19	285	3.174
Heemstede	54	27	405	198
Zandvoort	4	2	30	0
Totaal	210	105	1.575	3.781

Bron: EIB

Woningaanbod loopt terug tot ongeveer 1.600 woningen

Na de praktijktoets is het ruimtelijk potentieel in de Agglomeratie Haarlem zo sterk teruggelopen dat er niet meer voldoende ruimte overblijft om de opgave te kunnen opvangen. Er resteert een aanbod van 1.575 woningen op kleine groene locaties (tabel 3.26). Hiermee kan nog 10% van de opgave voor woningen op kleine groene woonlocaties in de regio worden opgevangen. In de Agglomeratie Haarlem is relatief weinig landbouwgrond aanwezig. Het aandeel benodigde landbouwgrond ligt in deze regio daarom wat hoger dan in andere regio's. Om 1.575 woningen te realiseren is 105 hectare landbouwgrond nodig, dit is ongeveer 10% van het totale landbouwareaal in de regio. Aangezien deze regio volledig binnen de MRA valt, komt kleinschalige woningbouw in landelijk gebied hier vrijwel niet van de grond.

Tabel 3.26 Woningaanbod en benodigd woongebied na praktijktoets Agglomeratie Haarlem, per gemeente

Gemeente	Woningaanbod na toets	Benodigd woongebied na toets (ha)
Bloemendaal	855	57
Haarlem	285	19
Heemstede	405	27
Zandvoort	30	2
Totaal	1.575	105

Bron: EIB

3.3 Knelpunten bij het ontwikkelen van kleine groene woonlocaties

De resultaten uit de voorgaande paragraaf laten zien dat ondanks dat er in enkele regio's veel ruimtelijk potentieel afvalt, er toch een groot potentieel overblijft voor het ontwikkelen van kleine groene woonlocaties. In deze paragraaf wordt ingegaan op de redenen dat woningbouw op deze locaties vrijwel niet van de grond komt.

Provinciale verordening belangrijkste knelpunt in de 23 gemeenten

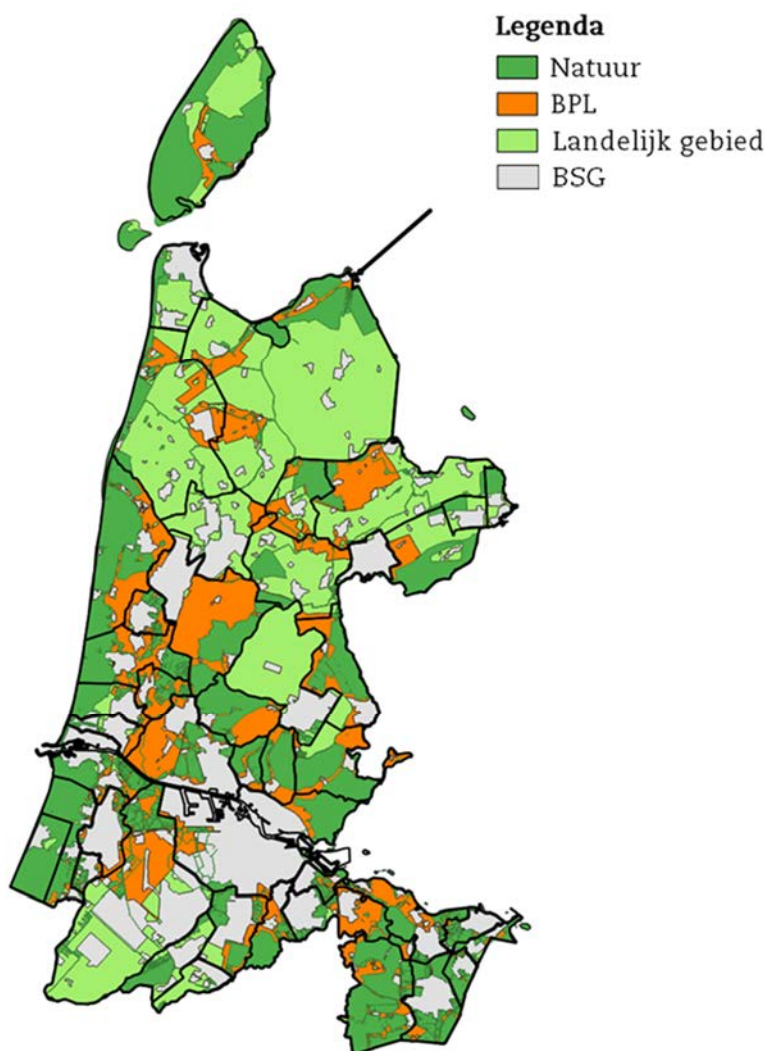
Uit de gesprekken met gemeenten kwam duidelijk naar voren dat de Omgevingsverordening veruit de belangrijkste restrictie is. De zwaarste restrictie geldt voor het MRA-gebied. Hier moet 85%²⁶ van de woningbouwopgave worden gerealiseerd terwijl er in het geheel geen woningen mogen worden toegevoegd buiten BSG. In landelijk gebied in het Noordelijk deel van de provincie mag kleinschalige woningbouw tot maximaal 11 woningen soms worden gerealiseerd maar hier gelden strenge eisen. Dit geldt in sterke mate voor het Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL).²⁷ Gemeenten geven aan dat het BPL-regime erg streng wordt gehanteerd en dat er vaak jaren voorbijgaan voordat er iets mag in een bepaald gebied. Daarbij werd regelmatig door gemeenten aangegeven dat de onderbouwing van sommige BPL-gebieden onduidelijk is. Zo zijn er voorbeelden van een vuilnisbelt, kassencomplex of een oud bedrijventerrein die zijn aangewezen als BPL. Daarnaast is er vaak een strakke grens tussen de bebouwing en het BPL-gebied, waar kleinschalige woningbouw juist kan bijdragen aan het verbeteren van het landschap. Verschillende gemeenten geven aan dat indien er moet worden aangetoond dat er op specifieke locaties behoefte is aan woningbouw, de provincie vaak niet ontvankelijk is voor de gegeven argumenten. Het strakke beleid omtrent landelijk gebied en BPL is erg belemmerend voor de gemeenten en zij ervaren vaak noodgedwongen steden en dorpen (te) dicht te moeten bebouwen. Gemeenten beschrijven de communicatie met de provincie over kleinschalige woningbouw in landelijk gebied of BPL als 'lang en moeilijk'. Veel gemeenten die onderdeel zijn van de MRA ervaren in de praktijk door de provinciale regelgeving niets te kunnen doen.

De impact van het provinciaal beleid op kleinschalige woningbouw aan de randen van steden en dorpen wordt duidelijk wanneer men de kaart van de provincie Noord-Holland bestudeert. In figuur 3.10 wordt weergegeven welk deel van de provincie Noord-Holland bestaat uit natuurgebieden, wat daarnaast is bestempeld als BPL en tot slot het overig landelijk gebied.

²⁶ 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.

²⁷ Formeel is kleinschalige woningbouw (maximaal 11 woningen) in BPL-gebied onder zeer strikte condities toegestaan. Zo mogen de kernkwaliteiten van de gebieden niet worden aangetast. Indien deze wel worden aangetast, is een kleinschalige ontwikkeling enkel toegestaan indien er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang. In de praktijk worden deze uitzonderingen echter zelden toegepast.

Figuur 3.10 Natuur, BPL en landelijk gebied in de provincie Noord-Holland

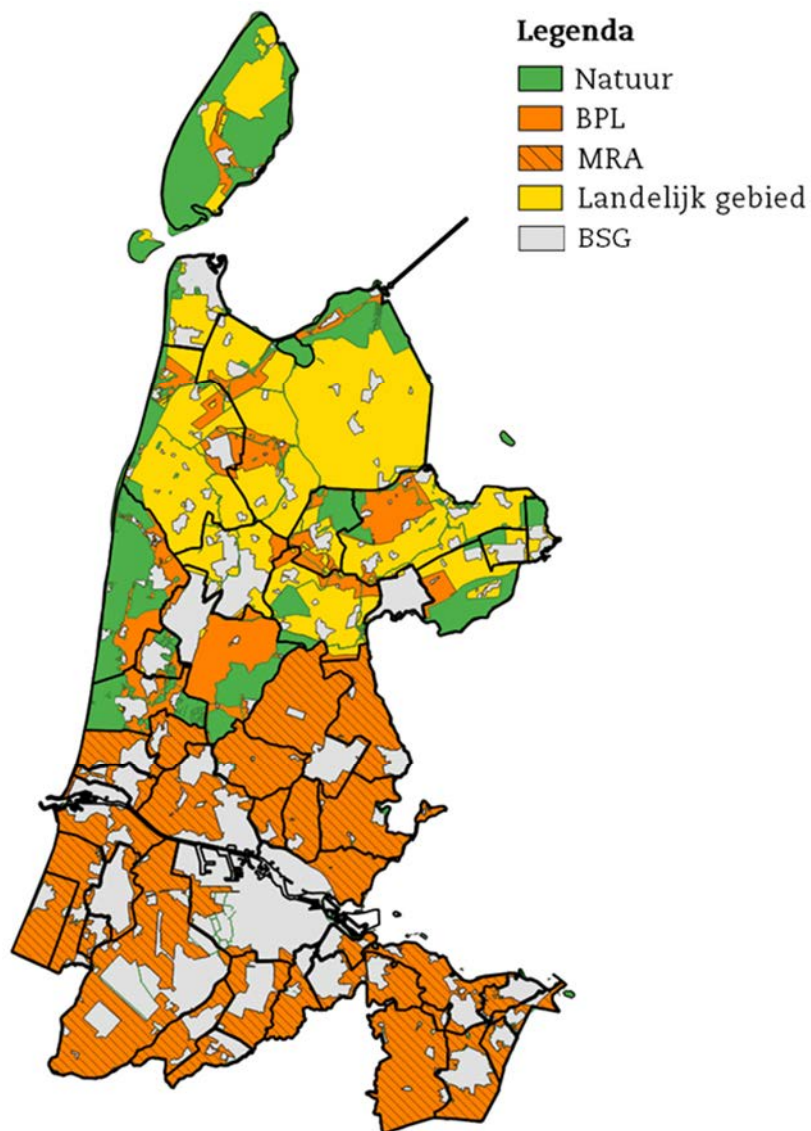


Bron: EIB

De hele provincie Noord-Holland is ongeveer 283.000 hectare groot, waarvan ongeveer 80.000 hectare natuurgebied. Aanvullend is er nog 48.000 hectare aan BPL (niet zijnde natuurgebied) en nog ongeveer 90.000 hectare aan overig landelijk gebied (niet-zijnde natuurgebied of BPL).

Als vervolgens nog rekening wordt gehouden met het bijzondere kader voor het MRA-gebied dat restricties oplevert die zeker zo stringent zijn als geldt voor BPL buiten het MRA-gebied, dan ontstaat het volgende beeld.

Figuur 3.11 Natuur, BPL, landelijk gebied en de MRA



Bron: EIB

Uit deze kaart wordt duidelijk hoe restrictief het provinciaal beleid is voor kleinschalige woningbouw aan de randen van steden en dorpen. In alle gebieden die oranje gemarkeerd zijn (zowel BPL als al het landelijk gebied binnen de MRA) is woningbouw zeer beperkt mogelijk en ook in het overig landelijk gebied (geel van kleur) gelden beperkingen. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat in de regio waar woningbouw het hardst nodig is, er het minste is toegestaan. De MRA omvat namelijk bijna 50% van het totale grondoppervlak van de provincie, terwijl 85% van de woningbouwopgave zich in deze regio bevindt. Van het landelijk gebied in Noord-Holland Noord is daarnaast ruim een kwart aangeduid als BPL. Dat betekent dat er maar een heel klein deel van de totale oppervlakte overblijft voor kleinschalige woningbouw (maximaal 11 woningen) aan de randen van steden en dorpen, mits aan bepaalde voorwaarden kan worden voldaan. Daarentegen geven verschillende gemeenten aan dat dit aantal in

verschillende situaties te laag is om samenhang in een woningbouwproject aan te brengen. Tevens is het aantal van 11 woningen erg beperkt om de vaste kosten op te kunnen verhalen. Gemeenten geven aan dat voor een project van 11 woningen hetzelfde proces moet worden doorlopen als voor een groter project. Daarnaast geven verschillende gemeenten aan 11 woningen vaak ook wel binnenstedelijk kwijt te kunnen.

Ruimtelijke kwaliteit speelt een belangrijke rol voor de gemeenten

In alle gesprekken die wij hebben gevoerd zijn aspecten van ruimtelijke kwaliteit door gemeenten naar voren gebracht. Ten eerste in de vorm van belemmeringen voor (kleinschalige) woningbouw buiten de stad. Denk aan gebieden met ecologische of cultuurhistorische waarden, of locaties die uitzicht op natuurgebieden zouden kunnen beperken of locaties die lastige ontsluitingen kennen. Ook als deze bezwaren minder gelden voor kleinschalige woningbouw, dan zijn dergelijke bezwaren voor de meeste gemeenten nog altijd reden om hier van woningbouw af te zien. Ten tweede is er ook de casus van verbetering van ruimtelijke kwaliteit door woningbouw te realiseren op terrein waar die ruimtelijke kwaliteit op dit moment veel te wensen overlaat. Het gaat hierbij vaak om voormalige bedrijventerreinen, verouderde kassencomplexen en andere terreinen waarvan de functie of omgeving in de tijd is veranderd. Ten derde is de overgang van de bebouwing naar bijvoorbeeld BPL volgens gemeenten soms nogal digitaal. Op de kaart is ook goed te zien dat veel BPL direct op kernen aansluit, waarbij het doel vooral lijkt te zijn om een dam op te werpen tegen woningbouw. In sommige gemeenten is aangegeven dat een meer geleidelijke overgang van wat intensievere bebouwing, naar landelijk bouwen in lage dichtheden en vervolgens naar agrarisch gebied vanuit ruimtelijke kwaliteit te prefereren zou zijn. Ten vierde zijn er verschillende gemeenten die aangeven dat de grenzen van binnenstedelijke verdichting steeds meer in zicht komen. Het gaat dan niet zozeer om een fysieke onmogelijkheid – men kan altijd de hoogte in – maar opnieuw om ruimtelijke kwaliteit. Dit hangt ook sterk af van het karakter van de kern in een gemeente. Waar hoogbouw in sommige gemeenten goed past, stuit een appartementencomplex van 5 lagen in andere gemeenten al op veel bezwaar. Nu het beleid van binnenstedelijke verdichting al vele jaren wordt gevoerd, komt men ook steeds vaker uit bij fruit dat hoog hangt met complexe en ook dure herstructurering. Ten slotte zijn er ook kwalitatieve overwegingen rond de diversiteit van het woningaanbod. Bouwen in bestaand stedelijk gebied gaat gepaard met een sterke nadruk op appartementenbouw. Er zijn zelfs gemeenten die alleen maar appartementen in het planaanbod hebben zitten. Er zijn echter meer gemeenten die een balans willen tussen appartementen en grondgebonden woningen in de nieuwbouw en om die reden graag wat meer ruimte zouden willen hebben voor kleinschalige woningbouw in aansluiting op bestaande kernen.

Restricties vanuit Rijksoverheid: bufferzones Werelderfgoed beperkt mogelijkheden

Uit de praktijktoets is gebleken dat het UNESCO Werelderfgoed het ruimtelijk potentieel met bijna 7.000 hectare vermindert. In Noord-Holland gaat dit met name om de Beemster, de Stelling van Amsterdam en de Hollandse Waterlinies. Deze gebieden worden beschermd en daarom gelden hier ook strenge restricties omtrent het realiseren van woningbouw. Formeel heeft de provincie mogelijkheden om hier uitzonderingen op te maken, maar dit grijpt niet aan op kleinschalige woningbouw. Bovendien is de Rijksoverheid een belangrijke partij voor wat betreft regelgeving rondom UNESCO Werelderfgoed. Het gaat hier met name om de grote bufferzones die zich rondom het Werelderfgoed bevinden, waar woningbouw wordt beperkt. Een vergelijkbaar argument geldt voor de Schipholcontouren, waardoor een substantieel deel van het ruimtelijk potentieel afvalt. Dit potentieel valt met name in de LIB-4/5-zone en bedraagt naar schatting ongeveer 5.000 hectare. Bij overige restricties vanuit het Rijksoverheid wordt vooral gedacht aan stikstof, maar eerder onderzoek van het EIB maakt duidelijk dat kleinschalige woningbouw hier niet of nauwelijks een belemmering vormt.²⁸ Voor grotere projecten in combinatie met infrastructuur ligt dit anders, maar voor het 'straatje erbij' met 20 tot 50 woningen is dit geen wezenlijke belemmering. De restricties vanuit het Rijk hebben hun logische achtergronden, zoals gezondheid bij de bespuiting van aangrenzende landbouwgrond, geluidsoverlast bij Schiphol of de zojuist genoemde bufferzones rondom Werelderfgoed. Er zullen altijd beperkingen blijven voor het ontwikkelen van woningbouw maar de kwestie hier is

²⁸ EIB (2023). 'Effecten wegvallen bouwvrijstelling: Onderzoek naar de effecten van het wegvallen van de bouwvrijstelling voor de nieuwbouw van woningen'.

vooral de maatvoering. Hoe groot moet de buffer zijn vanuit de objecten en in hoeverre kan dit ook nog samenhangen met de maatvoering van de woningbouw. Om de gedachten te bepalen: als het areaal van in totaal ongeveer 12.000 hectare voor de bufferzones en de Schipholzone met 2.000 hectare zou kunnen worden gereduceerd dan zou hiermee bij de in deze studie gehanteerde uitgangspunten nog eens 15.000 extra woningen zijn te realiseren. Deze casus is in deze studie niet nader onderzocht, maar het lijkt de moeite waard om na te gaan of op deze wijze ook wat extra mogelijkheden voor kleine groene locaties zouden kunnen ontstaan.

Kleine groene locaties en de Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking maakt woningbouw buiten Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) erg lastig. Door de Ladder wordt een sterke voorselectie gemaakt richting binnenstedelijk bouwen. Er moeten allerlei hordes worden genomen om wel buitenstedelijk woningen te kunnen realiseren. Recent is in de Tweede Kamer wel meer aandacht gekomen voor woningbouw buiten BSG. Zo zijn er twee moties die recentelijk in de Tweede Kamer zijn aangenomen, welke meer mogelijkheden openen voor woningbouw buiten BSG.²⁹ Hierbij is het belangrijk dat als er mogelijkheden worden gecreëerd, dit niet vervolgens op de Raad van State stuit.

Gemeenten met bezwaren tegen kleinschalige woningbouw

Naast gemeenten die ook kleinschalige woningbouw zouden willen ontwikkelen aansluitend op de bestaande bebouwing zijn er gemeenten die hier geen belangstelling voor hebben. Zo hebben enkele gemeenten waarmee is gesproken tijdens het gesprek aangegeven uitsluitend te kijken naar mogelijkheden tot inbreiding. Daarnaast zijn er ook gemeenten die om deze reden afwijzend hebben gereageerd op de uitnodiging voor een gesprek, ondanks het feit dat het verzoek gepaard ging met een formele brief van het ministerie van BZK waarin werd gevraagd om hier medewerking aan te verlenen. Hier ligt de belemmering om tot kleinschalige woningbouw in het groen te komen primair bij de gemeenten zelf.

Ambtelijke capaciteit gemeenten is aandachtspunt, actiegroepen tegen bouwen in het groen

Een aandachtspunt bij veel gemeenten is de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en expertise om de woningbouwprojecten in goede banen te leiden. Soms is de gedachte dat het dan beter is om enkele grotere projecten te verrichten dan meerdere kleine projecten. Als de projecten verder volledig vergelijkbaar zijn, dan zal een wat grotere schaal inderdaad een efficiencywinst kunnen opleveren. In de praktijk zijn de projecten echter niet vergelijkbaar. Zo is er doorgaans een groot verschil in complexiteit tussen grotere binnenstedelijke projecten en kleine groene locaties. Hiervoor gecorrigeerd zou het beslag op ambtelijke capaciteit per woning in het laatste geval zeker niet ongunstiger hoeven uit te vallen dan bij grootschaliger woningbouw. Een ander punt dat door verschillende gemeenten is aangegeven is dat vaak jarenlange gesprekken en discussies met de provincie zijn gevoerd en dat de bewijslast voor de gemeenten hierbij ook veel beslag heeft gelegd op de schaarse capaciteit. Daarnaast hebben verschillende gemeenten aangegeven te maken te hebben met (welvarende) actiegroepen die bezwaar maken tegen woningbouw in hun omgeving. In sommige gevallen worden er zelfs stukken grond opgekocht om er zo voor te zorgen dat er geen woningen gebouwd zullen worden.

Financiële exploitatie

De analyse hierboven laat zien dat er ook na correctie voor minder geschikte locaties in de praktijk nog veel mogelijkheden overblijven voor het principe van een 'straatje erbij' en dat hiermee ook serieuze extra woningbouw mogelijk zou worden als hiervoor beleidsmatig ruimte zou worden geboden. Voordat oplossingen vanuit beleidskaders worden besproken is het zaak eerst nog kort stil te staan bij de financiële exploitatie. De vraag rijst of kleinschalige woningbouw van 20 tot 50 woningen per project, financieel rendabel is te ontwikkelen. Een eerste belangrijk gegeven is dat er in de praktijk veel woningbouwprojecten zijn die minder dan 50 woningen omvatten. Soms zijn dit eerst fasen van wat grotere projecten, maar er zijn ook veel situaties waar de totale projectomvang enkele tientallen woningen omvat.

²⁹ Kamerstuk 32 847, nr. 1027; Kamerstuk 32 847, nr. 1028.

Navraag bij projectontwikkelaars bevestigt dit beeld. Er is geen reden waarom een schaal van enkele tientallen woningen exploitatie-technisch op voorhand niet uit zou kunnen. Aangegeven wordt dat het wel belangrijk is om op bestaande voorzieningen te kunnen aansluiten. Hierbij gaat het om het doortrekken van rioleringen, energie-infrastructuur en het eenvoudig kunnen aansluiten op de bestaande mobiliteitsinfrastructuur. Het concept van straatje erbij is in feite ook hierop gebaseerd door dicht aan te sluiten op de bestaande bebouwing waar deze voorzieningen voorhanden zijn. Mobiliteitsproblemen zijn ook een reden geweest om locaties te schrappen.

Kleine groene locaties zijn in beginsel echter niet alleen financieel haalbaar, maar zij zullen qua exploitatie naar verwachting doorgaans gunstiger uitvallen dan de nog beschikbare binnenstedelijke locaties. Hier geldt dat in toenemende mate wordt uitgekomen bij lastige herstructureringslocaties met veel bijkomende kosten en ook dat in toenemende mate hoogbouw plaatsvindt met relatief hoge kosten en bezwaar van omwonenden. In vergelijking met een project waar bestaande bedrijvigheid en infrastructuur moet worden verplaatst of bijvoorbeeld bodemsanering moet plaatsvinden, is het duidelijk dat woningbouw in een weiland doorgaans financieel een stuk haalbaarder zal zijn.

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

democratisch gekozen gemeenteraad hierover kan oordelen. Dit lijkt bij uitstek te gelden voor kleine uitbreidingen aan de grens van het dorp of de stedelijke kern. Als men bevreesd is voor stapeling van volgtijdelijke kleine uitbreidingen dan kan een begrenzing hiervan worden opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van een periode waarna niet nogmaals uitgebreid kan worden.

Gemeenten die geen gebruik willen maken van de mogelijkheid om aan de rand van de stad of het dorp een straatje erbij te bouwen, zijn hier uiteraard niet toe verplicht. De lokale democratie moet hier zijn werk kunnen doen. Wel zullen deze gemeenten in de loop van de tijd geconfronteerd worden met de keerzijde van het almaar verder verdichten van het bestaand stedelijk gebied. De te ontwikkelen locaties worden schaarser en moeilijker en vergen steeds vaker kostbare herstructurering. Dit zal zich vervolgens manifesteren in het niet tijdig realiseren van doelstellingen. Daarnaast wordt in deze gemeenten sterk en soms zelfs uitsluitend ingezet op appartementenbouw, waar vanuit de woningvraag een evenwichtiger verdeling tussen appartementen en grondgebonden woningen in de rede ligt. Gemeenten die de woningbouw volledig willen concentreren in bestaand stedelijk gebied hebben hiertoe niettemin het recht. Dit zal betekenen dat niet alle gemeenten van de mogelijkheid gebruik zullen maken die een dergelijke kruimelregeling biedt.

Er liggen belangrijke mogelijkheden bij buffergebieden rondom UNESCO Werelderfgoed en de Schipholcontouren. Wat betreft het Werelderfgoed gaat het om grote gebieden rondom het erfgoed. Het ligt in de rede dat Werelderfgoed ruimtelijk moet worden beschermd, maar de vraag rijst hoe omvangrijk de bufferzones moeten zijn die worden gehanteerd. Kleinschalige activiteiten met laagbouw hebben relatief weinig impact op het gebied ten opzichte van grootschalige ontwikkelingen met een groot aantal woningen en veel hoogbouw. Hier liggen belangrijke mogelijkheden. Voor wat betreft de geluidscontouren rondom Schiphol, en dan met name de locaties waar al bebouwing of bedrijven aanwezig zijn, rijst de vraag of daar niet toch kleinschalig woningbouw kan worden gerealiseerd indien de lokale politiek dit wil. De Rijksoverheid kan bijdragen aan extra ruimtelijke mogelijkheden voor kleinschalige woningbouw door de omvang van buffers bij de Schipholzone en het Werelderfgoed nog eens te verkennen op mogelijkheden voor kleinschalige woningbouw. Nieuwe ontwikkelingen die woningen uitzonderlijk goed kunnen isoleren tegen geluidsoverlast kunnen hierbij bijvoorbeeld ook worden betrokken. Als het totale areaal van de buffergebieden en de Schipholzone van ongeveer 12.000 hectare zou kunnen worden teruggebracht naar 10.000 hectare, dan zou dit ruimte bieden voor 15.000 extra woningen in het drukgebied van de provincie. Om een dergelijke beweging te kunnen maken zal het Rijk hiervoor de mogelijkheden moeten bieden en zal vervolgens de provincie dit ook moeten toestaan.

Daarnaast is een mogelijkheid op Rijksniveau om de Ladder voor duurzame verstedelijking af te schaffen voor woningbouw, zodat er meer ruimte wordt geboden voor woningbouw buiten Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). Een andere mogelijkheid is om een zogeheten kruimelregeling in te voeren in samenhang met wat hierboven aan de orde is geweest, waarbij kleinschalige projecten tot 50 woningen een uitzondering vormen voor de Ladder.

Ander beleid waarmee de Rijksoverheid kleine groene woonlocaties kan ondersteunen is financieel beleid. Tot op heden is het instrumentarium hier met name gericht op grote binnenstedelijke projecten, waar grote bedragen voor infrastructuur worden vrijgemaakt en waar ook het leeuwendeel van de woningbouwimpuls (WBI) neerslaat. Deze laatste regeling was zelfs niet toegankelijk voor projecten met minder dan 500 woningen (200 woningen in kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners). Recent is daar wel de Startbouwimpuls (SBI) bijgekomen, waar projecten van minimaal 11 woningen voor in aanmerking komen (zowel binnen- als buitenstedelijk). Uit het onderzoek bij de gemeenten komt naar voren dat lokale knelpunten in het wegennet soms een obstakel vormen voor anderszins zeer geschikte woningbouwlocaties, ook locaties die soms verder zeer geschikt zijn om zelfs een paar honderd woningen te ontwikkelen. Daartoe moet dan wel een al bestaand lokaal ontsluitingsprobleem worden opgelost. Hiertoe zijn middelen vereist die het lokaal bestuur echter vaak niet heeft. Na de laatste provinciale verkiezingen zijn ook in de landelijke politiek geluiden te horen dat er meer aandacht nodig is voor de regio. Een goede financieringsstructuur voor het oplossen van

lokale mobiliteitsproblemen zou hier goed in kunnen passen en ook meer woningbouw tot stand brengen.

Bijlage A Begrippenlijst

(Bruto/netto) ruimtelijk potentieel – Het landbouwgebied dat zich binnen 500 meter van de bestaande bebouwing bevindt, nadat alle natuurgebieden en de geluidscontouren vanuit Schiphol zijn uitgesloten. Bruto = voor praktijktoets, netto = na praktijktoets.

(Bruto/netto) woningbouwgebied – De helft van het ruimtelijk potentieel. Bruto = voor praktijktoets, netto = na praktijktoets.

(Bruto/netto) potentieel aantal woningen – Het aantal woningen dat op kleine groene locaties kan worden gerealiseerd door het woningbouwgebied te bebouwen met een dichtheid van 15 woningen per hectare.

Woningaanbod – Het aanbod aan woningen dat kleine groene locaties kunnen bieden, rekening houdend met zowel ruimtelijke restricties als de woningbouwopgave.

Benodigd woongebied – De oppervlakte aan landbouwgrond dat nodig is om het woningaanbod te realiseren, rekening houdend met een dichtheid van 15 woningen per hectare.

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

