

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR Haarlem

INGEKOMEN - 9 NOV. 2017

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

mw D.P. Valk
BEL/RO

Telefoonnummer 023-5143804
valkd@noord-holland.nl

1 | 8

Betreft: Onderzoeken plancapaciteit woningbouw

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) sturen wij u ter kennisname toe drie onderzoeken naar plancapaciteit in Noord-Holland en, meer specifiek, de Metropoolregio Amsterdam. Op 7 november 2017 hebben wij onze beleidsreactie hierop vastgesteld en besloten deze reactie als bouwsteen te gebruiken bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen.

In deze brief vindt u de belangrijkste punten uit onze beleidsreactie en een overzicht van de maatregelen die we samen met onze woonpartners gaan nemen. De beleidsreactie is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Drie onderzoeken plancapaciteit

In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is in 2016 en dit jaar in het kader van de MRA Actieagenda onderzoek uitgevoerd naar de plancapaciteit voor nieuwe woningen in de regio en een onderzoek naar mogelijkheden om de bouw daarvan te versnellen. Daarnaast is in het kader van onze Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland (BNL) (GS registratienr. 688292-806068) onderzocht waar de risico's liggen bij de realisatie van bestaande woningbouwplannen in de (hele) provincie. Alle drie de onderzoeken zijn gebaseerd op de jaarlijkse Monitor Plancapaciteit van de provincie, die de gemeenten jaarlijks invullen.

De onderzoeken hebben ieder hun eigen focus, doelstelling en opdrachtgevers. Zie tabel 1 voor een overzicht van de omschrijving per onderzoek. Om passende maatregelen te bepalen, hebben wij de onderzoeken in samenhang bekeken.

Verzenddatum

- 9 NOV. 2017

Kenmerk 1001222/1001229

Uw kenmerk

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514 3143

Fax (023) 514 3030

Houtplein 33

2012 DE Haarlem

www.noord-holland.nl

Tabel 1: Onderzoeken plancapaciteit 2016 en 2017

Titel onderzoek	Opdrachtgevers	Tijdshorizon en gebied en	Doel en vraagstelling
Analyse Monitor Plancapaciteit MRA 2017 tbv MRA actie 1.1/1.2 (uitgevoerd door Stec Groep)	MRA	Tot en met 2040 MRA	Hoeveel en welke woningbouwlocaties zijn er in de MRA? Doen de plannen gezamenlijk recht aan de kwalitatieve en kwantitatieve opgave of worden er dilemma's geconstateerd?
Analyse realisatierisico's plancapaciteit woningbouw in Noord-Holland (uitgevoerd door EIB)	Provincie en Bouwend Nederland	Tot 2025 Geheel Noord-Holland	Inzicht of bestaande plannen daadwerkelijk tot voldoende nieuwe woningen gaan leiden.
Versnellingsopgave woningproductie MRA (uitgevoerd door Fakton)	MRA	Tot en met 2020 MRA	20.000 woningen naar voren halen in 2016 tot en met 2020 door o.a. versnellen, verharderen (van zachte naar harde plancapaciteit) en transformeren, waardoor de productie op minimaal 60.000 woningen komt. Kunnen woningbouwlocaties eerder worden gebouwd dan gepland?

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie uit de beleidsreactie op de drie onderzoeken is dat er voor heel Noord-Holland voldoende bouwlocaties en -plannen zijn. Tegenover de indicatieve woningbehoefte van 212.000 woningen voor de periode 2017-2040 is een netto plancapaciteit van 244.800 beschikbaar. Wel blijkt uit de onderzoeken dat het noodzakelijk is om

een aantal knelpunten op te lossen en belemmeringen weg te nemen om tijdig – dat wil zeggen binnen de gestelde fasering – ook daadwerkelijk voldoende woningen te kunnen bouwen.

In september 2017 bracht de Metropoolregio Amsterdam naar buiten dat er tot 2040 ruimte is voor de bouw van bijna 300.000 woningen in de MRA. Deze conclusies uit de 'Monitor Plancapaciteit MRA 2017' (het onderzoek van de Stec Groep) zijn omarmd door de bestuurders van de gemeenten en provincies in de MRA.

Een aanzienlijk deel van de plancapaciteit is hard en daar zijn dus planologisch-juridisch gezien geen belemmeringen om te bouwen. Een bouwlocatie met een hard bestemmingsplan dat bouwen mogelijk maakt, wordt vanaf het moment van vaststellen van dat bestemmingsplan juridisch gezien als Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). Belangrijk aandachtspunt is dat woningbouw binnen BSG daardoor niet gelijk is aan binnenstedelijke woningbouw. BSG is puur een juridische term. Een weiland met een hard bestemmingsplan behoort tot BSG, terwijl het tegelijkertijd een uitleglocatie betreft.

Ondanks het feit dat een aanzienlijk deel van de plancapaciteit hard is, komt niet alle (zachte én harde) plancapaciteit tot uitvoering. Uit de onderzoeken van het EIB en Fakton komen onder andere als belangrijke knelpunten naar voren afhankelijkheid van milieueisen en de aanleg van wegen. Ook zorgen stedenbouwkundige of welstandseisen of capaciteitsproblemen bij ontwikkelaars en gemeenten voor vertraging. Om de opgave te halen, is het nodig om belemmeringen weg te nemen bij harde plannen, zachte plannen hard te maken en in regio's met een tekort op de korte of middellange termijn plannen naar voren te halen.

Als in de onderzoeken wordt geconstateerd dat plannen niet doorgaan, wordt daarmee vaak bedoeld: 'in de geplande periode'. Bij de meeste projecten is er namelijk geen sprake van afstel, maar hooguit van uitstel. De hoofdlijn van de beleidsreactie is daarom niet dat er méér projecten moeten worden toegevoegd, maar dat in sommige regio's projecten naar voren moeten worden gehaald. De focus van de maatregelen ligt op het versnellen van de productie.

Reactie op de conclusies

Zoals hierboven gezegd, onderschrijven wij de hoofdconclusie van de drie onderzoeken dat er gezien de omvang aan plannen realistische mogelijkheden zijn om aan de woningvraag te voldoen. Ook delen wij de conclusie dat bij een deel van de plancapaciteit diverse knelpunten moeten worden opgelost, voordat deze plannen daadwerkelijk kunnen worden omgezet in woningen. We delen echter niet alle conclusies van de onderzoeken. Onderstaand de belangrijkste punten uit onze beleidsreactie.

Kwantitatieve aspecten

Uit de onderzoeken van de Stec Groep en Fakton blijkt dat er in de MRA voor de lange(re) termijn (vanaf 2030) voldoende plannen zijn. Alleen voor de regio Zaanstreek-Waterland constateert Stec dat er op korte termijn sprake is van een tekort aan plannen. Aangezien hier over een lange periode bezien wel voldoende plannen zijn, is het voor de woningbouwproductie zaak om hier plannen naar voren te halen, in plaats van nieuwe plannen toe te voegen.

EIB geeft in haar onderzoek aan dat de totale uitbreidingsbehoefte voor woningen in de provincie Noord-Holland ruim 100.000 woningen in de periode 2017-2025 beslaat. Daartegenover staat een netto plancapaciteit van 137.000 woningen in dezelfde periode. Een eerste conclusie die zij hieruit trekken is dat er binnen de huidige plancapaciteit ruimte is voor planuitval, maar gelet op hun analyse deze ruimte niet groot is.

Het EIB stelt vervolgens dat door vertraging of uitval van rond de 25% bij het bestaande planaanbod extra planaanbod in Noord-Holland Noord nodig is van 5.000 woningen. Tegelijkertijd geven ze aan dat de plancapaciteit van 19.200 woningen tot 2025 slechts een kleine 400 woningen onder de indicatieve woningbehoefte (18.811 woningen) ligt. De snelle rekensom van een tekort van 389 naar extra plancapaciteit van 5.000 woningen onderschrijven wij niet. Zij hebben daarbij gekeken naar de plannen gefaseerd voor 2025. Wij kijken in onze Monitor Woningbouw daarentegen naar alle plannen, ook na 2025, en komen tot een andere conclusie dan EIB.

Voor de korte termijn (tot 2020) wordt vaak als vuistregel gehanteerd dat een regio minimaal voldoende capaciteit moet hebben om drie (tot vijf jaar) vooruit te kunnen. Dit is in alle regio's het geval tot 2020, daarvoor is voldoende harde capaciteit. Voor de periode 2020-2030 is het van belang dat in alle regio's, afgezien van de Kop van Noord-Holland, (een gedeelte van de) zachte plannen, hard moeten worden. De ervaring leert echter dat een deel van de plancapaciteit nog niet zo lang van te voren in beeld is. Aangezien de woningbehoefte in Noord-Holland Noord na 2030 niet meer groeit en uit de monitor Woningbouw blijkt dat er voor de langere termijn (2017 - 2040) voldoende plancapaciteit is in Noord-Holland Noord, is er naar onze mening voornamelijk geen aanleiding om actief te sturen op het vergroten van het planaanbod. Voor de middellange termijn is het wel van belang om een deel van de plancapaciteit in Noord-Holland Noord die nu na 2030 is gepland, naar voren te halen. Op die manier kan ook op de middellange termijn in de woningbehoefte worden voorzien.

Kwalitatieve aspecten

EIB stelt in zijn onderzoek de vraag of de huidige focus op binnenstedelijk bouwen en appartementen voldoende rekening houdt met de kwalitatieve woningvraag. Zij vinden het wenselijk om bij nieuw aanbod (vooral) te zoeken naar grondgebonden woningen in ruime, groene woonomgevingen. Bouwend Nederland onderschrijft deze conclusie.

Wij vinden deze conclusie van EIB te kort door de bocht en onvoldoende onderbouwd. Er is zeker vraag naar grondgebonden woningen en er zijn ook locaties beschikbaar waar dit segment de komende jaren zal worden gerealiseerd. Doordat de huishoudensgroei voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door toename van één- en tweepersoonshuishoudens en deze huishoudens vaker in appartementen wonen, is de verwachting dat de vraag naar appartementen toeneemt. Ondanks dat senioren steeds vaker langer in hun (koop-) eengezinswoning blijven wonen, zullen er op de langere termijn heel veel eengezinswoningen vrijkomen in de bestaande voorraad, terwijl kleinere huishoudens deze vaak niet kunnen betalen of andere woonwensen hebben. De behoefte op lange(re) termijn zal daardoor waarschijnlijk anders zijn dan de huidige behoefte, of de behoefte op korte termijn. Dit zal ook per regio verschillen. Daarom stuurt de provincie op kwalitatieve, regionale woningbouwprogrammeringen.

Binnenstedelijk bouwen betekent ook niet dat daarmee alle sportveldjes, parkjes, speelveldjes en dergelijke in een stad en dorp moeten worden opgeslokt. In tegendeel, het is juist van belang om steden en dorpen ook leefbaar te houden. De gemeenten bepalen welke binnenstedelijke mogelijkheden er zijn en nemen dit mee in hun RAP-proces.

Knelpunten en risico's

Uit de onderzoeken blijkt dat het feit dat een plan planologisch gezien hard is, nog niet wil zeggen dat het plan ook daadwerkelijk op korte termijn gerealiseerd wordt. Ook bij deze plannen kunnen belemmeringen spelen.

Uit het EIB onderzoek blijkt dat het grootste beleidsmatige risico bij woningbouwplannen de ruimtelijke inpassing is, als ook de afhankelijkheid van de aanleg van infrastructurele werken en geluids/geurcontouren van omliggende wegen. Dit kan voor gemiddeld circa 1-3 jaar vertraging zorgen. Andere beleidsmatige risico's hebben betrekking op de Rijksladder voor Duurzame Verstedelijking en onderhandelingen (bij zachte plannen en nieuw aanbod) over zaken als bijdragen aan sanering of noodzakelijke nieuwe infrastructuur. De financieel-economische risico's van projecten zijn niet terug te leiden

tot één oorzaak. Bij een verder aantrekkende markt zullen deze naar verwachting afnemen.

In het onderzoek Versnellingsopgave woningproductie MRA worden door Fakton zes categorieën knelpunten voor harde en zachte plannen onderscheiden, waarvan wordt geconcludeerd dat deze in verschillende projecten voor vertraging van de woningbouwproductie zorgen.

Dit zijn:

- een tekort aan kennis en capaciteit binnen gemeenten,
- publiekrechtelijke onduidelijkheden (juridisch-planologische status van een locatie, beschermingsregimes, onduidelijkheid of een locatie binnen of buiten BSG ligt),
- samenwerking publiek/private partijen, samenhang met andere ontwikkelingen of benodigde infrastructuur,
- de ambities met betrekking tot de energietransitie (ambitie om energieneutraal te bouwen) en
- de complexiteit in de uitvoering (mede doordat er meer binnenstedelijk gebouwd wordt).

Gebrek aan ambtelijke capaciteit en toegenomen locatiecomplexiteit komen in het onderzoek van Fakton nadrukkelijk naar voren als een belemmering voor de bouw.

Aanbevelingen en maatregelen

Op basis van de uitkomsten en conclusies van de drie onderzoeken hebben wij maatregelen geformuleerd om de belemmeringen aan te pakken. Deze willen wij samen met onze woonpartners oppakken. Wij gaan de voortgang van grote projecten nauwer volgen, zodat sneller geholpen kan worden bij vertraging. Ook leggen we meer de nadruk op de kwalitatieve invulling van de regionale woningbouwprogrammeringen.

Het maatregelenpakket is een bouwsteen voor het uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen. Hierover besluiten wij eind 2017 / begin 2018. We volgen de uitvoering en voortgang van de afspraken in de regionale actieprogramma's wonen (RAP's), de plancapaciteit, woningbehoefte en productie en bespreken dit regelmatig met de regio's en met Bouwend Nederland in ambtelijke en bestuurlijke voortgangsoverleggen en formuleren aanvullende acties indien nodig. Bij het uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen wordt een voorstel gedaan voor de evaluatie van het maatregelenpakket.

In tabel 2 zijn de acties samengevat. Ook is aangegeven met welke betrokken partners wij deze acties oppakken en wat de planning is. Diverse acties zijn al in gang gezet.

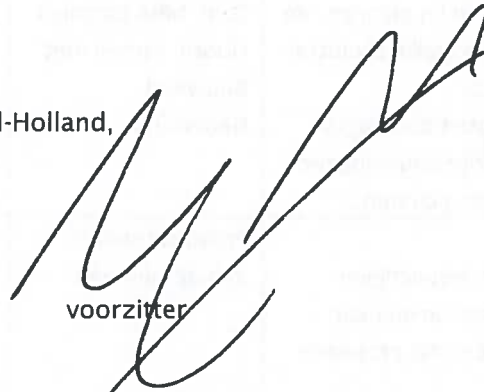
Tabel 2: Maatregelenpakket met partners en termijnen

	Maatregelen	Partners	Termijn
1	Nadere inventarisatie knelpunten bij plannen om zo in gezamenlijkheid te bepalen welke projecten versneld kunnen worden. Focus: 1. harde plannen met grote bouwopgave 2. zachte plannen met grote bouwopgave om te zetten naar harde plannen.	Zuid: MRA partners Noord: samen met Bouwend Nederland	Eind 2017/begin 2018. Dit is input voor het uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen. Daarna versnellingsacties uitvoeren.
2	Monitoring optimaliseren, waaronder meer aandacht voor het actiever volgen van grote projecten, zodat sneller kan worden geholpen op het moment dat projecten niet tot uitvoering komen.	Provincie samen met gemeenten	Inventarisatie wensen en behoeften in 2017 Uitvoering in 2018
3	Vroegtijdig vanuit de provincie duidelijkheid over plannen (buiten BSG). Hiermee voorkomen we problemen in een later stadium. Voorwaarde is dat regio's een programmering hebben die past binnen provinciaal beleid en regelgeving.	Provincie en gemeenten in regioverband	Doorlopend Regio's zijn verzocht voor eind 2017 de programmering opgesteld te hebben.
4	Ontwikkelen van een viewer voor Noord-Holland Noord als tool voor gemeenten en markt om vroegtijdig in beeld te krijgen of er strijdigheden zijn met provinciaal beleid.	Provincie	Eerste kwartaal 2018 gereed
5	Communicatietraject opstellen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provincie, gemeenten en markt bij gebiedsontwikkeling gezien de onduidelijkheden hierover. We gaan hierbij verkennen waar exact behoefte aan is om zo goed mogelijk aan deze vraag te voldoen.	Provincie en Bouwend Nederland samen	Per direct en doorlopend
6	Stimuleren kennisuitwisseling tussen regio's door het delen van goede voorbeelden om hiermee de samenwerking tussen regio's en met de markt te verbeteren.	Provincie i.s.m. gemeenten en markt	Per direct en doorlopend
7	Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen opstellen en ter besluitvorming voorleggen aan PS	Provincie	December 2017 / begin 2018 ter besluitvorming naar PS.
8	Flexibele schil MRA om capaciteitsproblemen bij gemeenten weg te nemen. Planners inhuren om bouwproces te stroomlijnen. Bij succes: uitbreiding naar Noord-Holland Noord.	MRA partners MRA-partners Provincie	Na besluit PS over budget Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen (actie 7). Idem PM

In de bijlagen bij deze brief vindt u de rapportages en de beleidsreactie met het maatregelenpakket.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,


provinciesecretaris


voorzitter

4 bijlage(n)

- GS beleidsreactie onderzoeken plancapaciteit
- Rapport Analyse Monitor Plancapaciteit MRA 2017 tbv MRA actie 1.1/1.2 (uitgevoerd door Stec Groep)
- Rapport Analyse van de plancapaciteit woningbouw in Noord-Holland (uitgevoerd door EIB)
- Rapport in vorm presentatie Versnellingsopgave woningproductie MRA (uitgevoerd door Fakton)