

## **Woningbouw in uitleggebieden: de oplossing voor de woningbouwopgave met behoud van de natuur- en klimaatdoelstellingen?**

*Een verkenning naar het vergroten van politiek draagvlak om te bouwen in de uitleggebieden in de Randstad.*



Scriptie Master of Science in Real Estate

Amsterdam School of Real Estate

MSRE

**Wout van den Corput**

9 juni 2023

## Inhoud

Managementsamenvatting .....	4
1. Onderzoeksopzet .....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Onderwerp en probleemstelling: politieke draagvlak voor bouwen in uitleggebieden .....	6
1.3 Afbakening: natuur- en klimaatdoelstellingen in relatie tot woningbouw .....	7
1.4 Doelstelling .....	7
1.5 Hoofd- en deelvragen .....	7
1.6 Relevantie .....	7
1.7 Onderzoeksmethode en onderzoeksmodel .....	8
1.8 Leeswijzer .....	9
2. Theoretisch kader .....	9
2.1 Beleidstheorie .....	9
2.1.2 Eenduidig beleid en ruimtelijke ordening onmogelijk? .....	13
2.2 Theoretisch kader: uitleggebieden in de Randstad, nut of noodzaak? .....	14
2.3 Ruimtelijke ordening en hiërarchie .....	17
2.3.2 Algemene randvoorwaarden om te bouwen in uitleggebieden .....	21
2.4 Samenvatting en beantwoording deelvraag 1 .....	24
2.5 Verwachtingen over de uitkomsten van het praktijkonderzoek .....	25
4. Operationalisering praktijkonderzoek .....	26
5. Praktijkonderzoek .....	27
5.1 Praktijkvoorbeelden, deel 1 praktijkonderzoek .....	27
Zuidplaspolder .....	27
Hart van de Heuvelrug/ Sortie 16 .....	28
Gnephoek .....	29
Sluisbuurt .....	29
Almere Pampus .....	30
Pampushout, Almere .....	31
5.1.2 Samenvatting praktijkvoorbeelden .....	31
5.2 Belangrijkste bevindingen uit de praktijkvoorbeelden .....	33
5.3 Expertonderzoek, deel 2 praktijkonderzoek .....	34
5.4 Uitwerking expertonderzoek .....	35
5.5 Beantwoording deelvraag 2 .....	47
5.6 Beantwoording deelvraag 3 .....	48
5.7 Evaluatie van de verwachtingen van het praktijkonderzoek .....	50
6. Conclusie .....	51
6.2 Aanbevelingen .....	53

6.3 Reflectie.....	54
Literatuurlijst.....	56
Bijlage 1. Toegestuurde vragenlijst + achtergrondinformatie .....	63

## Managementsamenvatting

Hoe zorgen we voor voldoende plancapaciteit om de woningbehoefte te faciliteren waarmee ook een positieve bijdrage wordt geleverd aan de natuur- en klimaatdoelstellingen?

Nederland staat voor grote planologische uitdagingen. Vele ruimtelijke en maatschappelijke opgaven moeten op de schaarse grond hun plek krijgen. Tot aan 2030 moeten er 900.000 woningen gebouwd worden en ook ligt er een grote ruimteclaim voor duurzame energieopwekking, natuur en klimaatadaptatie. De urgentie van alle thema's lijkt groter dan ooit en alle opgaven lijken gelijkgestelde prioriteit te hebben. Een integrale visie op de ontwerpogave is noodzakelijk, de tijd van monotoon ruimtegebruik is voorbij. Dit verkennend onderzoek poogt een antwoord te geven op de vraag of, en zo ja, onder welke condities woningbouw in uitleggebieden, de natuur en klimaat elkaar positief kunnen beïnvloeden. Als er al bepaalde condities zijn waaronder deze thema's elkaar kunnen versterken dan zal ook de politiek haar steun moeten betuigen voor woningbouw in uitleggebieden.

In dit onderzoek is eerst een literatuurstudie uitgevoerd, waarna een 6-tal relevante praktijkvoorbeelden zijn bestudeerd. De belangrijkste uitkomsten zijn vervolgens opgenomen in de expertinterviews. Uit de beleidstheorie zijn vier condities gedestilleerd waaraan het huidig beleid onderhevig moet zijn wil deze een ingrijpende verandering kunnen ondergaan (doorbroken evenwicht, urgentie, wetenschappelijke onderbouwing en consensus). De evenwichtssituatie is in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

1. Binnen het huidig beleid is er binnenstedelijk voldoende plancapaciteit om de ruimtevrage voor woningbouw te absorberen;
2. De huidige Wro toetsingscriteria zorgen er voor dat woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken.

Uit de literatuur blijkt dat er op de ruimtelijke opgave momenteel geen sprake is van een evenwichtssituatie. Dit werd mede bevestigd door de experts. Ook is er in hoge mate sprake van urgentie. Het ontbreekt echter aan voldoende consensus op de fundamentele vraag of uitleggebieden een bijdrage kunnen leveren aan het laten ontstaan van een evenwichtssituatie. Mogelijk als gevolg van onvoldoende empirische onderbouwing waaruit blijkt dat woningbouw, natuur en klimaat elkaar kunnen versterken.

De discussie over binnen- of juist buitenstedelijk bouwen speelt al decennialang. Pleitbetogers voor binnen- al dan niet- buitenstedelijk bouwen dragen argumenten aan en beweren die van elkaar te kunnen weerleggen. Deze discussie heeft ook haar weerslag op het politieke speelveld. In de praktijk is de politieke keuze de doorslaggevende factor die momenteel gericht is op verdere verstedelijking. Deze verstedelijkingsstrategie is vertaald in de diverse beleidsstukken waaronder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Dit onderzoek geeft geen antwoord op deze discussie, noch is het een pleidooi voor woningbouw in uitleglocaties, maar wel voor enige nuance in de verstedelijkingsstrategie en een wijziging in Wet Ruimtelijk Ordening (Wro). Uit dit onderzoek blijkt dat het noodzakelijk lijkt om het zoekgebied ook te verbreden naar uitleglocaties. Want zelfs studies die aantonen dat er in het bestaand bebouwd gebied voldoende plancapaciteit is voor 900.000 woningen definiëren goedgekeurde uitleggebieden als binnenstedelijk. Dit dwingt ons om uitleggebieden zó te ontwerpen dat de woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken.

Op basis van de bestudeerde literatuur is het aannemelijk dat deze ruimtelijke opgaven elkaar onder specifieke condities kunnen versterken, grotendeels werd dit bevestigd in het expertonderzoek. In

uitleggebieden is het eenvoudiger om alle ruimtelijke opgaven integraal te ontwerpen omdat er gestart kan worden in een leeg gebied. Dit maakt het mogelijk om voldoende ruimte te reserveren voor klimaatadaptatie, energieopwekking, natuur én woningbouw. De huidige stadsranden functioneren veelal ecologisch zwak. Woningbouw in uitleggebieden kan mogelijk een bijdrage leveren aan de biodiversiteit door het onderbroken ecologisch netwerk tussen de stad en het land te verbinden.

Alle experts die zijn geïnterviewd betuigen hun steun aan verstedelijking en hier ligt een belangrijke opgave. Er zit echter een grens aan verdichting die volgens sommige experts in bepaalde hoogstedelijke gebieden reeds is bereikt. Uitleggebieden kunnen een belangrijke rol spelen om de druk door de vele ruimteclaims in hoogstedelijke gebieden te verlichten. Wat in uitleggebieden gebouwd wordt hoeft immers niet in de stad gebouwd te worden. Dit beperkt het risico op congestie in de stad en er wordt ruimte bespaard voor klimaatadaptatie, natuur en het bestrijden van hittestress.

In NOVI worden vier ruimtelijke prioriteiten beschreven. Deze hebben betrekking op klimaatadaptatie, opwekking van duurzame energie en versterken van het stedelijk en landelijk gebied. Om het politiek draagvlak voor woningbouw in uitleggebieden te vergroten zal er volgens sommige geïnterviewde experts een substantiële verbetering moeten plaatsvinden op meerdere ruimtelijke prioriteiten. Uitleglocaties die direct grenzen aan de bestaande stad én die momenteel monotoon functioneren lijken het meest kansrijk voor voldoende draagvlak. Hier valt immers de grootste winst te behalen.

Er is een grote urgentie om zoveel mogelijk ruimtelijke opgaven integraal te benaderen, dit vraagt om andere ontwerpprincipes en technische innovatie. Bestudeerde praktijkvoorbeelden laten zien dat er in de praktijk al gezocht wordt naar nieuwe ontwerpprincipes. Dit gaat verder dan enkel de fysieke inrichting, maar het gaat ook over een andere benadering op de juridische en financiële aspecten.

Experts geven aan dat er voldoende ruimte gereserveerd moet worden om de doelstellingen uit de NOVI ook daadwerkelijk op een hoog niveau gerealiseerd te krijgen. Dit zal gecombineerd moeten worden met semi-hoge dichtheden die ergens moeten liggen tussen hoogstedelijk en de traditionele Vinex wijken. Meervoudig ruimtegebruik zal de nieuwe norm moeten zijn, hoe meer functies er op hetzelfde stuk grond gecombineerd kunnen worden, hoe beter. Uitleggebieden kunnen andere functies combineren dan hoogstedelijke gebieden. Er is bijvoorbeeld meer ruimte om hoogwaardig groen met klimaatadaptatie en recreatie te combineren. De bouwsector heeft echter ook nog een inhaalslag te maken op het gebied van innovatie om functies nog beter te combineren.

Innovatie en nieuwe ontwerpprincipes vragen ook om een andere kijk op de toetsingscriteria. Op basis van de literatuurstudie en praktijkvoorbeelden werd verwacht dat de Wro criteria zorgvuldig zouden worden doorlopen. Dit beeld werd bevestigd, echter zijn de experts van mening dat het huidige Wro stelsel te defensief is ingesteld. Onderwerpen zouden te individueel en in een te beperkte context benaderd worden. Hierdoor zou er onvoldoende sprake zijn van een evenwichtige afweging tussen de ruimtelijke opgaven. Het ontbreekt nog te veel aan integrale en multidisciplinaire deskundigheid. Ook lijken veel grootschalige woningbouwontwikkelingen in uitleggebieden in een impasse te raken. Dit als gevolg van verschil van inzicht en belangen tussen gemeenten en provincies. Deze constatering werd tijdens het gehele onderzoek bevestigd. De geïnterviewde experts pleiten daarom voor een regionale afstemming. In maart 2023 zijn er veel regionale woondeals getekend waarmee ook de overheid voorstander lijkt te zijn van een regionale afstemming.

# 1. Onderzoeksopzet

## 1.1 Aanleiding

Na decennialang discussiëren is er dan toch groen licht voor de grootschalige woningbouwontwikkeling in de Gnephoek, een poldergebied aan de rand van Alphen aan den Rijn. De gemeente pleit al jaren voor woningbouw op deze locatie, maar stuit op veel weerstand vanuit de provincie. Laatstgenoemde vindt dat woningbouw niet ten koste mag gaan van het natuurgebied (Harharah, 2022).

Het woningtekort is misschien wel één van de grootste maatschappelijke problemen van de huidige tijd. Tot aan 2030 moeten er 900.000 woningen bij komen, wat neerkomt op 100.000 woningen per jaar. In 2022 vormden de 80.000 opgeleverde nieuwbouwwoningen het hoogste aantal in de afgelopen decennia.

Zelfs als de productie op een hoog niveau ligt dan lukt het niet om het ambitieniveau te realiseren. Eén van die oorzaken is dat er binnenstedelijk onvoldoende plancapaciteit beschikbaar zou zijn. De complexiteit van binnenstedelijk ontwikkelen zorgt daarnaast voor lange doorlooptijden. Bouwen in uitleggebieden kan een aantal van deze knelpunten wegnemen. Er is in mindere mate sprake van versnipperd eigendom en er is geen hinder van bestaande ondergrondse infrastructuur. Daardoor is het eenvoudig(er) om klimaatadaptief te ontwikkelen. Daarnaast biedt het meer perspectief voor industriële bouw, bijvoorbeeld prefabwoningen. Tevens zou dit het bouwtempo bevorderen en de CO<sub>2</sub> uitstoot verminderen (Hamers, 2020).

De nationale overheid voert met haar verstedelijkingsstrategie beleid dat nieuwe woningbouwontwikkelingen binnenstedelijk gerealiseerd moeten worden. Woningen moeten dicht bij voorzieningen gebouwd worden en op locaties die reeds zijn voorzien van een sterk infrastructureel mobiliteitsnetwerk. Nieuwbouwontwikkelingen moeten bijdragen aan de leefbaarheid, veiligheid en de economie van de stad.

De ruimtelijke opgave wordt steeds complexer. Naast woningbouw moet er ook voldoende ruimte gereserveerd worden voor klimaatadaptatie en de opwekking van duurzame energie. Daarnaast is de biodiversiteit de afgelopen jaren hard achteruit gegaan. Natuurinclusiviteit is een steeds urgenter thema geworden waar eveneens ruimte voor gereserveerd moet worden. Groene gebieden tussen de steden en daarbuiten dragen hieraan bij en moeten zoveel mogelijk onaangetast blijven (Rijksoverheid, 2020a).

Er zijn eerdere onderzoeken uitgevoerd waarin de voor- en nadelen van binnenstedelijk bouwen vergeleken worden met die van buitenstedelijk bouwen (Hamers, 2020). Dit onderzoek richt zich specifiek op de woningbouwopgave in uitleggebieden binnen de context van natuur- en klimaatdoelstellingen. Zijn er mogelijkheden om deze opgaven integraal aan te pakken en onder welke condities zou dat dan mogelijk zijn?

## 1.2 Onderwerp en probleemstelling: politieke draagvlak voor bouwen in uitleggebieden

Dit onderzoek gaat over condities waarbinnen het politiek draagvlak vergroot kan worden voor woningbouw in uitleggebieden. Zijn er mogelijkheden dat woningbouw, natuur en klimaat elkaar positief kunnen beïnvloeden? Eén van de politieke argumenten om de woningbouwopgave vooral binnenstedelijk op te lossen is om de natuurgebieden zoveel mogelijk onaangetast te laten (Rijksoverheid, 2020a). Dit argument impliceert dat woningbouw een negatief effect heeft op die natuurgebieden.

De Neprom, de vereniging van professionele projectontwikkelaars, heeft in het voorjaar van 2022 een rapport bij de politieke beleidsmakers gepresenteerd waarin zij pleit om óók buitenstedelijk te bouwen. De vereniging heeft potentiële buitenstedelijke ontwikkellocaties over heel Nederland in kaart

gebracht. Daaruit blijkt dat er op die locaties 230.000 woningen toegevoegd kunnen worden. Ontwikkellocaties in de Natura-2000 gebieden worden uitgesloten. Naast het toevoegen van woningen bieden deze locaties kansen om natuur en landschap te versterken en is er potentie om een positieve bijdrage te leveren aan de klimaatdoelstellingen. Veel van deze locaties zijn eerder al eens onderzocht, maar vonden onvoldoende politiek draagvlak (Neprom, 2022).

### 1.3 Afbakening: natuur- en klimaatdoelstellingen in relatie tot woningbouw

De vraag waar de 900.000 woningen bijgebouwd moet worden is uitermate complex. Het raakt vele disciplines zoals kwalitatieve en kwantitatieve woonbehoefte, mobiliteit, natuur en milieu en juridische en financiële kaders (Hamers, 2020). Om het politiek draagvlak te vergroten voor het toevoegen van woningen in uitleggebieden kunnen deze vraagstukken niet onafhankelijk van elkaar worden gezien.

Het is te omvangrijk om al deze vraagstukken integraal te onderzoeken. Dit onderzoek beperkt zich tot de natuur- en klimaatdoelstellingen in relatie tot de woningbouwopgave. De scope van dit onderzoek richt zich op de uitleggebieden in de Randstad.

### 1.4 Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel een kader te schetsen waarbinnen beleidsmakers bereid zouden zijn om hun politieke steun te betuigen aan woningbouw in de uitleggebieden van de Randstad binnen de context van natuur en klimaat.

### 1.5 Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Hoe kan politiek draagvlak verkregen worden om grootschalige woningbouwontwikkeling in de uitleggebieden van de Randstad mogelijk te maken waarbij woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken?*

De hoofdvraag kan worden opgedeeld in een aantal deelvragen, deze worden afzonderlijk van elkaar onderzocht. Met het beantwoorden van de deelvragen kan er antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat zijn volgens de literatuur de condities/omstandigheden waaronder bestaand beleid een ingrijpende wijziging ondergaat c.q. kan ondergaan?
2. Onder welke condities wordt woningbouw in uitleggebieden beleidsmatig ondersteund binnen de context van natuur- en klimaatdoelstellingen?
3. Wat is de opvatting van experts over de (on)mogelijkheden en kansen betreffende woningbouwontwikkelingen in uitleggebieden binnen de context van natuur en klimaat in de Randstad?

### 1.6 Relevantie

#### Maatschappelijk

Dit onderzoek raakt twee zeer grote maatschappelijke vraagstukken: de woningbouwopgave van 900.000 woningen en het voldoen aan de natuur- en klimaatdoelstellingen. In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat Nederland in 2030 50% minder CO<sub>2</sub> moet uitstoten t.o.v. 1990 (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021).



## Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur zijn er verschillende argumenten te vinden waarop beleidsmakers keuzes maken voor binnen- of juist buitenstedelijke woningbouw. Dit onderzoek levert een wetenschappelijke bijdrage door inzicht te geven over de wijze waarop politiek draagvlak kan worden vergroot voor het bouwen in uitleggebieden binnen de context van natuur- en klimaatdoelstellingen

## 1.7 Onderzoeksmethode en onderzoeksmodel

Het doel is om het inzicht te verbreden waarmee een nieuw kader gecreëerd kan worden waarin politieke draagvlak gestimuleerd kan worden om te bouwen in uitleggebieden van de Randstad. Dit geeft het onderzoek een explorerend karakter (Baarda et al., 2018).

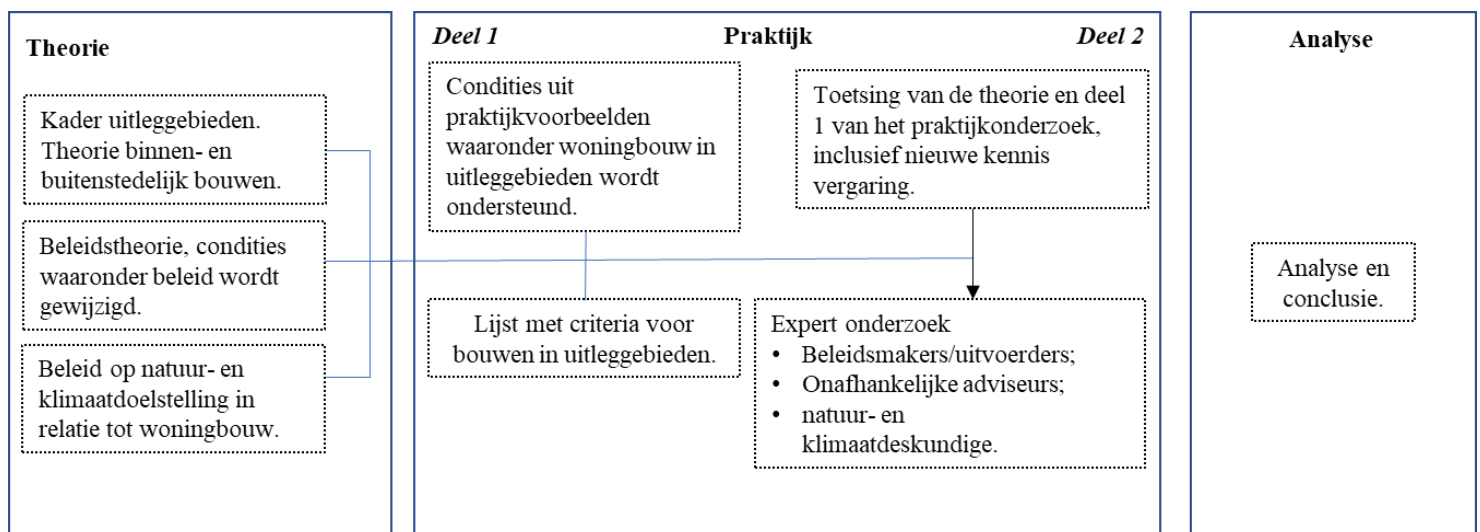
Deelvraag één zal door middel van literatuurstudie worden beantwoord. Deel 1 van hoofdstuk 2 richt zich op de algemene beleidstheorie. Vervolgens wordt er ingezoomd op het beleid van de ruimtelijke ordening en de hiërarchie tussen de verschillende bestuursorganen.

Deelvraag twee wordt op basis van praktijkonderzoek beantwoord. Het praktijkonderzoek zal bestaan uit twee onderdelen: een documentenonderzoek van referentieprojecten uit de praktijk en een expertonderzoek. Uit de praktijkvoorbeelden wordt een kader van condities geschetst waarbinnen woningbouw in uitleggebieden is toegestaan. Dit kader zal verwerkt worden in de vragenlijst voor expertonderzoek.

Deelvraag drie zal uitsluitend op basis van het expertonderzoek worden beantwoord, deel 2 van het praktijkonderzoek. Enerzijds zal het expertonderzoek als doel hebben om de eerder bestudeerde resultaten te toetsen. Anderzijds wordt er gepoogd nieuw inzicht te verkrijgen.

Kwalitatief onderzoek leent zich goed voor onderzoeksvragen met een exploratief karakter (Baarda et al., 2018). Uit de inleiding blijkt dat representanten van de markt buitenstedelijke bouwlocaties willen activeren, maar dat er vanuit de politiek maar beperkt draagvlak voor is. Het afnemen van interviews is een geschikte onderzoeksmethode voor het verkrijgen van nieuwe inzichten bij een verkennend onderzoek (Baarda et al., 2018). De experts zullen werkzaam zijn in de politiek, zijn ruimtelijk adviseur of zijn deskundig op het gebied van natuur en klimaat in relatie tot woningbouw. Middels het expert onderzoek zal deelvraag drie worden beantwoord.

De onderzoeksopzet wordt volgens het TPA model (theorie, praktijk, analyse) (van Hoek-Gerritsen, 2015, p. 101) opgebouwd en visueel inzichtelijk gemaakt in figuur 1:



Figuur 1: Onderzoeksmodel



## 1.8 Leeswijzer

In paragrafen 2.1 en 2.2. wordt de beleidstheorie behandeld. Paragrafen 2.3 en 2.4 beschrijven een algemeen kader voor woningbouw in uitleggebieden. Paragraaf 2.4 geeft antwoord op deelvraag 2. Hoofdstuk 3 en 4 vormen de verwachtingen en operationalisering van het praktijkonderzoek.

Deel 1 van het praktijkonderzoek (documentenonderzoek) wordt in paragrafen 5.1 en 5.2 behandeld. Paragraaf 5.1.2 geeft een samenvatting van de onderzochte praktijkvoorbeelden. Het expertonderzoek komt in paragrafen 5.3 t/m 5.6 aan de orde. Hoofdstuk 6 bevat conclusie, aanbevelingen en reflectie.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Beleidstheorie

Hoogerwerf et al. (2021) definiëren beleid als: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met middelen en tijdskeuzes'.

Beleid heeft enerzijds als doelstelling een ongewenste situatie te vermijden en anderzijds een gewenste situatie te realiseren. Met een doelgerichte aanpak wordt gepoogd het gewenste resultaat te bereiken (Hoogerwerf et al., 2021). In de beleidstheorie wordt vaak gerefereerd naar de verandertheorie: Als we X doen dan wordt Y behaald (Fulbright-Anderson et al., 1995).

Normatief gezien moeten de positieve effecten van een beleidskeuze groter zijn dan de negatieve effecten. Kennis over de inhoudelijke veronderstelling waarop beleid wordt gevormd is van groot belang (van der Knaap, 2010).

Beleidswetenschap kenmerkt zich door haar multidisciplinair karakter, een grote verscheidenheid aan perspectieven en benaderingen. Beleid is de bundeling voor ieder probleem en iedere oplossing die vanuit verschillende perspectieven benaderd kan worden. Enerzijds brengt dit een hoge mate van interdisciplinaire tolerantie met zich mee, anderzijds is het nadeel dat de samenhang tussen de disciplines vaak ontbreekt (Hemerijck, 2003).

Beleidsvorming berust op het rationeel denken van de actoren, er wordt immers gepoogd een betere situatie dan de huidige te creëren op basis van veronderstellingen en daarmee verbanden te leggen. Empirische beleidsevaluaties moeten de rationaliteit van het beleid verantwoorden en legitimeren. Beleid wordt echter opgesteld in een beleidsnetwerk van actoren die actief deelnemen in het beleidsproces. Hiermee is ook het gedrag van de actoren bepalend. De democratische inrichting zorgt er in veel situaties voor dat een meerderheid moet instemmen. Het individu is beïnvloedbaar, bijvoorbeeld doordat een persoon andere normen en waarden aanhoudt dan iemand anders, maar ook groepsdruk kan de rationaliteit van een specifiek persoon beïnvloeden (Ringeling, 1985).

Het interdisciplinaire karakter maakt het niet altijd mogelijk om vanuit ieder perspectief een gefundeerde argumentatie op te stellen zonder dat de argumenten elkaar tegenspreken. Hemerijck, (2003) stelt dat vier kernvragen centraal moeten staan bij het ontwikkelen van nieuw beleid: "werkt het?", is het beleidsvoorstel doeltreffend? "Past het?", is er voldoende capaciteit en zijn er voldoende middelen? "Mag het?" (wetmatigheid) en als laatste: "hoort het?" (maatschappelijke verantwoordelijkheid).

#### Probleemdefinitie en agendavorming

Overheidsbeleid is een antwoord op een maatschappelijk probleem. Niet iedere actor ervaart hetzelfde onderwerp als een probleem. Iemand die tevreden is met zijn huidige woonsituatie zal de krapte op de woningmarkt minder snel als een probleem ervaren dan iemand die urgent op zoek is naar een woning. De probleemdefinitie is dan ook deels subjectief van aard. Ook kan een probleem vanuit verschillende invalshoeken worden gedefinieerd. Vanuit het perspectief van de ecoloog zal woningbouw in de

natuurgebieden niet wenselijk zijn, terwijl dit vanuit juridisch perspectief bijvoorbeeld wel toegestaan zou zijn. Een probleemdefinitie is niet alleen een concrete omschrijving van het probleem, maar beschrijft ook wat de mogelijke oplossing van het probleem is. Of een probleem een plek krijgt op de politieke agenda hangt af van de kwaliteit van de probleemdefinitie (Hoogerwerf et al., 2021, p. 53).

Niet alle problemen kunnen echter op de politieke agenda worden gezet, omdat actoren en problemen onderling concurreren vanuit verschillende perspectieven. Hoogerwerf et al. (2021) beschrijven drie actuele modellen voor agendavorming: het stromenmodel, het doorbroken evenwichtsmodel en het relatieve aandachtsmodel. Bij het stromenmodel heeft een toevallige gebeurtenis een grote invloed, er wordt gepoogd adequaat te handelen op een onverwachte situatie. Het relatieve aandachtsmodel legt de focus op een probleem die naar aanleiding van beleidsmatige verwaarlozing in de verdrukking is gekomen. Het doorbroken evenwichtsmodel gaat er van uit dat het huidige beleid tekortschiet in het realiseren van haar doelstellingen. Er worden vraagtekens gesteld bij dat huidig beleid (Hoogerwerf et al., 2021, p. 56).

Het verbroken evenwichtsmodel, ontwikkeld door Baumgartner en Jones (1993) sluit het meest aan bij dit onderzoek. Er is immers al beleid gevormd rondom de ruimtelijke opgave waarin woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen integraal onderdeel van uitmaken, er is geen sprake van een onverwachte gebeurtenis. In de NOVI genieten beide onderwerpen ook voldoende aandacht.

De woningbouwproductie loopt achter op de ambitie. Er wordt verondersteld dat hiermee het evenwicht van het huidige beleid doorbroken is. Dit model gaat er van uit dat beleid ongewijzigd blijft zolang de situatie stabiel is, als alles loopt zoals het zou moeten lopen. Zodra dit evenwicht wordt verstoord, bijvoorbeeld door een crisis, zal het huidige beleid steeds meer bekritiseerd worden en zullen steeds meer actoren zich met het probleem bemoeien. Als er voldoende zekerheid is dat er jaarlijks 100.000 woningen binnenstedelijk bijgebouwd worden zullen minder actoren dit beleid bekritisieren. Nu er onvoldoende woningen worden gebouwd, waarvan beperkte plancapaciteit mede een oorzaak is, zijn steeds meer actoren aan het lobbyen om ook uitleggebieden te activeren voor woningbouw. De probleemdefinitie in het kader van dit onderzoek moet dan ook antwoord geven op de vraag of het mogelijk is om de natuur- en klimaatdoelstellingen in combinatie met woningbouw te realiseren.

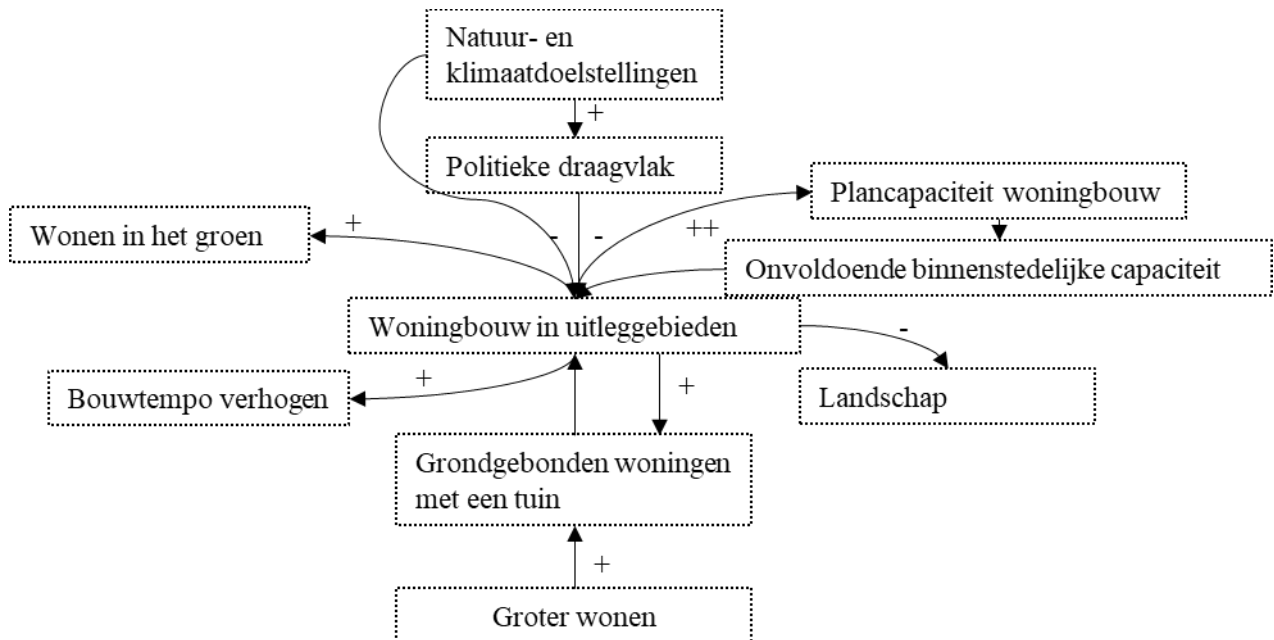
### Beleidsontwerp

Normatief moet beleid leiden tot een betere situatie dan de huidige. Twee voorwaarden voor beleid zijn dat ze rationeel en legitiem aanvaardbaar moeten zijn. Beleid wordt rationeler als deze in hogere mate bestand is tegen gefundeerde kritiek. Rationaliteit is in grote mate afhankelijk van de betrouwbaarheid van informatie op basis van wetenschappelijke- of veldtheorieën die reeds een aantal empirische toetsingen hebben doorstaan (Hoogerwerf et al., 2021, pp. 70-77).

Een rationeel beleid is niet per definitie ook legitiem. Beleid moet aanvaardbaar zijn. In een democratie moet een meerderheid instemmen met het beleid. Stel dat aangetoond kan worden dat het kappen van een klein bos t.b.v. woningbouw geen negatieve gevolgen heeft voor het regionaal ecologische systeem, maar dat een meerderheid dit echter onaanvaardbaar vindt. Het beleid voldoet dan aan de rationaliteit, maar niet aan de legitimitieit (Hoogerwerf et al., 2021, p. 71).

### Causaliteit

Beleidsvorming is sterk verbonden aan verbanden tussen oorzaak en gevolg en tussen middelen en doelen. Beleid moet immers door middel van een interventie leiden tot een betere situatie. Het denken in causale verbanden is inherent aan beleidsvorming. Causale verbanden kunnen schematisch worden weergegeven in een causaal veldmodel. Dit veldmodel wordt vaak gebruikt bij complexe problemen. Figuur 2 geeft een vereenvoudigd voorbeeld van een causaal veldmodel (Oss & Kessener, 2019).



Figuur 2: Vereenvoudigd causaal veldmodel (eigen bewerking)

Door middel van + of – tussen de onderwerpen kan een negatief of een positief verband worden aangeduid. Dit schema kan ook gebruikt worden als instrumentenschema.

### Beleidsinstrumenten

Zodra een beoogd beleidsdoel is vastgesteld kan er worden nagedacht over het type beleidsinstrument. Met andere woorden: welk middel kan worden ingezet om het beoogde resultaat te behalen. Hoogerwerf et al. (2021, p. 80) onderscheidt drie typen beleidsinstrumenten: "de preek", "de wortel" en "de stok", oftewel informatieoverdracht, financiële prikkels of voorschriften. Meerdere instrumenten zijn denkbaar, zoals een beloning of straf en instrumenten kunnen ook gecombineerd worden.

### Beleidsnetwerk rond complexe vraagstukken

Uit hoofdstuk 1 blijkt dat beleidsvorming rondom woningbouw in uitleggebieden uitermate complex is en multidisciplinair. Hoogerwerf et al., (2021, p. 90) omschrijft beleidsnetwerk als volgt:

*"sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's".*

Binnen dit netwerk bevinden zich allerlei actoren: beleidsmakers van verschillende overheidslagen en organen, deskundigen, burgers en marktpartijen. Ieder met zijn eigen belangen en andere visie op het probleem en niet zelden staan deze belangen haaks op elkaar.

### Wederzijdse afhankelijkheid en overeenstemming

Partijen in een beleidsnetwerk zijn afhankelijk van elkaar. De overheid heeft de ambitie om 900.000 woningen te bouwen en heeft daarvoor de bouwmarkt, woningcorporaties en ontwikkelaars nodig. Die zijn op hun beurt weer afhankelijk van voldoende financiële middelen, beschikbare grond, vergunningen en medewerking van de overheid. Ecologen zullen liever geen woningbouw in uitleggebieden zien als dit afbreuk doet aan het ecologisch systeem, maar zullen ook weer afhankelijk zijn van financiële middelen om de ecologie te onderhouden of te versterken.

In een democratie dient een meerderheid in te stemmen. Als geen van de partijen beweegt zal er ook geen nieuw beleid tot stand komen. In een interdisciplinair beleidsnetwerk is het daarom nuttig dat alle disciplines vertegenwoordigd zijn. De verschillende -en soms tegenstrijdige- belangen maken het lastig om te komen tot een nieuw beleid. Vanaf het initiatief moeten alle belangen en problemen inzichtelijk gemaakt worden. Vervolgens worden samenwerkingsafspraken vastgelegd. Zodra partijen zich committeren aan de samenwerking kan de probleemdefinitie gezamenlijk worden herschreven, alsmede het plan van aanpak. Indien partijen niet tot overeenstemming komen kan er een onafhankelijk netwerkmanager ingeschakeld worden. De netwerkmanager heeft geen bevoegdheden maar heeft uitsluitend als doel om partijen met complementaire doelen bij elkaar te brengen en stelt daarvoor middelen beschikbaar (Hoogerwerf 2021, pp. 94-101).

Beleidsmakers worden dus geconfronteerd met wederzijdse afhankelijkheid, maar uiteindelijk zal er overeenstemming bereikt moeten worden. De grote verscheidenheid aan belangen eist dat partijen zich coöperatief opstellen. Zonder compromissen zal er ook geen consensus worden bereikt volgens Hoogerwerf et al. (2021, pp. 94-101).

### Beleidsvaluatie

Beleidsvaluatie moet efficiënt, doeltreffend en rechtmatig zijn. Evaluatie is een onmiskenbaar onderdeel van het beleidsproces. Zonder evaluatie kan er geen lering worden getrokken en is hervorming of nieuw beleid op basis van gefundeerde argumenten onmogelijk. Evaluatie kan op verschillende momenten plaatsvinden. Als men vooraf het effect van een interventie wil voorspellen dan wordt er gesproken over *ex ante-evaluatie*. *Ex durante-evaluatie* vindt tijdens het proces plaats met gebruik van tussentijdse doelen. *Ex post-evaluatie* vindt na de invoering en uitvoering van het beleid plaats. Beleidsvaluatie gaat in de meeste gevallen nooit over één specifiek moment maar over een lange periode. Periodiek, vaak op vastgestelde momenten, vindt er een nieuw evaluatieonderzoek plaats. Dit doorgaans door een onafhankelijke instantie zoals de Algemene Rekenkamer of één der planbureaus (Hoogerwerf et al., 2021, pp. 64-175)

De evaluatie moet antwoord geven op de vraag of het beleid effectief is geweest. Zodra evaluaties zijn afgerond dienen deze kenbaar te worden gemaakt. Evaluaties vormen de basis voor bevindingen. Volgens Hoogerwerf et al. (2021, p. 176) geschiedt het gebruik van bevindingen in drie fases: kennisneming van de evaluatie, beïnvloeding van standpunten en doorwerking. Des te beter bevindingen zijn gefundeerd en gedeeld in bijvoorbeeld wetenschappelijke artikelen, presentaties en congressen etc. des te eenvoudiger het is om het standpunt te beïnvloeden. Het beïnvloeden van standpunten kan dus helpen om nieuw beleid te agenderen of het huidig beleid te hervormen. De mate van consensus voor woningbouw in uitleggebieden is dus mede afhankelijk van de mate waarin onderbouwd kan worden dat deze twee thema's elkaar kunnen versterken. Als uit de evaluatie van reeds voltooide projecten blijkt dat uitleggebieden een positieve rol kunnen spelen op de woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen dan is het aannemelijk dat het politiek draagvlak wordt vergroot.

### 2.1.2 Eenduidig beleid en ruimtelijke ordening onmogelijk?

In de Grondwet is geregeld dat de ministerraad verantwoordelijk is voor eenheid en consistentie van het gevoerde beleid (Hoogerwerf et al., 2021, p. 117). En juist hier wringt de schoen bij beleidsvorming binnen de ruimtelijke ordening. Ook Derksen (2008) omschrijft de moderne bestuurskunde als het netwerk van 'onderlinge afhankelijkheid'. Nederland onderscheidt drie bestuurslagen; Het rijk, provincie en gemeente. Deze bestuursindeling vond zijn oorsprong in 1850 waarin de Provinciewet en Gemeentewet tot stand kwamen. De drie bestuurslagen hebben ieder hun eigen taak en verantwoordelijkheden. Ook is er een duidelijke hiërarchie tussen deze overheidslagen waarbij het rijk de hoogste hiërarchie geniet, gevolgd door provincie en gemeente. Thorbecke wordt gezien als de grondlegger van deze bestuurlijke indeling, er wordt daarom ook wel gesproken over de "het Huis van Thorbecke" (DeNederlandseGrondwet.nl, z.d.).

Vanuit het Huis van Thorbecke kan het Rijk de provincie en de gemeente verplichten om een bepaald beleid te voeren. Laatstgenoemde heeft op haar beurt weer voldoende machtsinstrumenten om dat beleid (deels) te negeren. Het is logisch dat lagere overheden relatief veel zeggenschap en macht hebben, immers hebben zij meer lokale kennis en kunnen daarom ook beter inspelen op de lokale behoefte. Ook kan de gemeente profiteren van verdeeldheid tussen de ministeries op rijksniveau. Een afdeling die het groen wil beschermen zal geen nieuwe ontwikkelingen willen toestaan, terwijl er binnen de afdeling 'economische welvaart' wél draagvlak is. Het Rijk probeert met regels en financiële prikkels haar doelen te bereiken. Toch zou dit volgens bestuurskundigen onvoldoende zijn om de wil aan lagere overheden op te leggen. Goed netwerkmanagement en lobbywerk zal moeten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen (Derksen, 2008).

#### Ruimtelijke ordening als sociale ordening

In de huidige democratie is participatie een wezenlijk onderdeel van ruimtelijke ordening. Partijen en burgers worden bij de meeste planvormingen van overheden betrokken. Daarnaast is iedere belanghebbende bevoegd een zienswijze op de planvorming in te dienen. Volgens Derksen (2008) is in het domein van de ruimtelijke ordening de sociale context dan ook niet los te zien van de politieke context. Ruimtelijke ordening is in zekere mate dus ook sociale ordening waarin gestreefd wordt naar maatschappelijke gelijkheid.

#### Prioritering in ruimtelijke keuzes

Zelden worden er vanuit de politiek concrete keuzes gemaakt als het gaat om ruimtelijke ordening. Dat komt doordat ruimteclaims afgewogen kunnen worden tegen verschillende domeinen met andere belangen. Een ruimteclaim kan bijvoorbeeld worden afgewogen tegen de economische welvaart. In dat geval zou het logisch zijn om in te zetten op een bedrijventerrein. Tegelijkertijd hebben ook andere sectoren een ruimteclaim, zoals de woningbouw of de natuur. Impliciet zal er een keuze worden gemaakt, echter zullen weinig beleidsmakers openlijk uitspreken welke prioriteit te geven aan een van de ruimteclaims. Veelal zal de politiek uitspreken dat zij zich inzet voor alle ruimteclaims, het versterken van de economie, het toevoegen van woningbouw en inzetten op duurzaamheid en behoud van natuur. Beleid blijft daarom niet zelden zweven in vaagheid. Het voordeel van geen prioriteiten geven, of juist alles prioriteit geven, is dat er ook eenvoudig geschakeld kan worden. Zo zal de sector die op dat moment het meest dominant is legitiem de prioriteit krijgen. Beleid in de ruimtelijke ordening lijkt dan ook conjunctuurgevoelig te zijn (Derksen, 2008).

## 2.2 Theoretisch kader: uitleggebieden in de Randstad, nut of noodzaak?

In de literatuur wordt geen eenduidige definitie van uitleggebieden aangehouden. Pols et al. (2018) definiëren uitleggebieden als "stadsranden". Dit zijn overgangsgebieden tussen de stad en het landelijk gebied.

In dit onderzoek wordt een uitleggebied als volgt gedefinieerd:

*"Een randgebied dat grenst aan bestaand bebouwd gebied."*

Een uitleggebied heeft in dit onderzoek de volgende kenmerken (eigen definitie):

1. Een (nagenoeg) onbebouwd gebied;
2. Hemelsbreed binnen 2 km gelegen van een bestaand stedelijk woongebied;
3. Geen bosrijk gebied.

De scope van dit onderzoek richt zich op uitleggebieden in de Randstad. Tot de Randstad behoren de volgende gebieden: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, afgebeeld in figuur 3 (Huis van Nederlandse Provincies, z.d.).



Figuur 3: Kaart randstad (bron: Huis van Nederlandse Provincies, z.d.)

Het grootste deel van de Nederlandse bevolking leeft in steden, waar ook de woningnood het hoogst is. Het Rijk heeft in haar nationale verstedelijkingsstrategie bepaald dat de woningbouwopgave voornamelijk binnenstedelijk opgelost moet worden. Van de benodigde 900.000 woningen tot aan 2030 moeten er 600.000 gebouwd worden in 7 stedelijke provincies: Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland, Flevoland, Noord-Brabant, Limburg en Overijssel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.).

Tot aan 2030 moeten er ieder jaar 100.000 woningen bijgebouwd worden. De afgelopen twee jaar zijn er slechts 80.000 woningen per jaar opgeleverd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023b). De daadwerkelijke productie loopt dus achter op de vraag en de taakstelling. Een veel genoemd argument is het langdurige ontwikkelproces. Vanaf het initiatief duurt het gemiddeld tien jaar voordat een bouwproject in gebruik wordt genomen, terwijl de effectieve bouwtijd vaak maar 1,5 tot 3 jaar duurt. Oorzaken van de lange doorlooptijden zijn o.a. onvoldoende plancapaciteit en lange beroepsprocedures als gevolg van de verschillende belangen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022b).

### Onvoldoende plancapaciteit in de bestaande stad

De centrale vraag bij de verstedelijkingsstrategie is of steden de ruimteclaim van 900.000 woningen kunnen absorberen binnen de bestaande kernen. Kennisname van een aantal onderzoeken over de beschikbare plancapaciteit wekt al snel de indruk dat binnensteden over onvoldoende capaciteit beschikken om de ruimteclaim van 900.000 op te vangen. ABF Research inventariseert jaarlijks de landelijke plancapaciteit. De cijfers zijn mede gebaseerd op basis van de provinciale inventarisaties. ABF (2020), toont in haar inventarisatie dat 83% van de totale plancapaciteit, destijds nog 686.700 woningen, binnenstedelijk opgelost kan worden. Interessant is dat verschillende provincies, waaronder Zuid-Holland, Limburg en Utrecht, goedgekeurde uitleggebieden definiëren als binnenstedelijk. Latere inventarisaties van ABF maken geen onderscheid meer tussen binnen- en buitenstedelijke locaties. In 2022 bedraagt de totale plancapaciteit tot aan 2031 ruim 1 miljoen woningen. Grote buitenstedelijke locaties c.q. uitleglocaties zijn in deze berekening meegenomen (ABF, 2022).

Ook in de Nationale omgevingsvisie wordt erkend dat het vrijwel onmogelijk blijkt om de woningbouwopgave geheel binnenstedelijk op te lossen. Om de woningbouw te versnellen heeft Het Rijk 16 grootschalige ontwikkellocaties aangewezen, de zogenaamde "NOVEX-gebieden" (van Doorninck et al., 2021). Echter is er ook tegengeluid waarin onderzoek aantoont dat er binnenstedelijk wél voldoende plancapaciteit voor 900.000 woningen beschikbaar is. Koöperatieve Architecten Werkplaats (KAW) (2020) ziet veel onbenutte kansen om de stad van binnenuit te ontwikkelen, o.a. door het herstructureren van naoorlogse wijken en aan randen van bestaande wijken.

In een rondetafelgesprek met de Tweede Kamer pleiten De Zeeuw en Keers (2020) voor een combinatie tussen binnen- en buitenstedelijke woningbouw. Circa 80% van opgave kan binnenstedelijk opgelost worden. Plancapaciteit blijkt deels theorie omdat er in de praktijk altijd sprake is van uitval. Als rekening wordt gehouden met uitval dan ligt de effectieve plancapaciteit op ca. 600.000 (Stichting Economisch Instituut voor de Bouw, 2021). Met deze analyse zou er een tekort aan plancapaciteit zijn van ca. 300.000.

Voor het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) is bovenstaande analyse aanleiding geweest een studie uit te voeren om het aantal bouwlocaties te vergroten. Er is gekeken of er kansen liggen in uitleggebieden. Gebieden met hoogwaardige natuur, bebossing of duinlandschap zijn hierin uitgesloten, alsmede de beschermde (Natura-2000) gebieden. Er zou een plancapaciteit zijn gevonden voor 500.000 woningen. Rekening houdend met uitval zouden er nog zeker 400.000 woningen bijgebouwd kunnen worden. Met deze toevoeging zou de effectieve plancapaciteit hoger liggen dan de uitbreidingsvraag (Koning et al., 2021)).

De potentiële extra plancapaciteit levert niet alleen extra woningen op maar biedt ook perspectief voor een evenwichtiger woningvoorraad. Met name in de Randstad, waar voornamelijk appartementen worden gebouwd, bieden uitleggebieden kansen om meer grondgebonden woningen toe te voegen. Ook zou de kans op uitval een stuk lager liggen dan in de binnenstad. Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn complexer daar zij doorgaans te maken hebben met meerdere actoren en ook de businesscase staat vaker onder druk. Deze factoren spelen bij woningbouw in de uitleggebieden een minder prominente rol (Stichting Economisch Instituut voor de Bouw, 2021).



### Regionale woondeals

In het voorjaar van 2023 heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 35 regionale woondeals ondertekend. De woningbehoefte is op regioniveau bepaald; iedere gemeente dient een eerlijke bijdrage te leveren om het woningtekort aan te pakken. In de regionale woondeals worden o.a. afspraken gemaakt over specifieke locaties, woningtypes, betaalbaarheid en doelgroepen. Het Rijk hoopt hiermee voldoende (kwalitatieve) bouwlocaties vrij te spelen waardoor het bouwtempo verhoogd zal worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023e).

Iedere regio bestaat uit meerdere gemeenten, steden en mogelijk ook provincies. De metropoolregio Amsterdam (MRA) bestaat bijvoorbeeld uit 29 gemeenten en 2 provincies. De rollen van de verschillende overheidslagen zijn voor iedere regio gelijk en sluiten aan bij het Huis van Thorbecke. Daarmee sluiten de regionale woondeals beleidstechnisch aan op de huidige Wro inrichting. Het college van B&W (gemeente) is als eerste verantwoordelijk voor voldoende plancapaciteit. De Gedupeerde Staten van de provincie stuurt bij de gemeente actief op voldoende kwalitatieve en kwantitatieve plancapaciteit. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zorgt dat lagere overheden voldoende middelen hebben om de opgave doelmatig uit te kunnen voeren. Hierbij kan gedacht worden aan financiële middelen of juridische instrumenten. De minister coördineert en bewaakt de samenhang binnen- en tussen- de regio's. Indien noodzakelijk dan kan de minister in samenwerking met college-bewindspersonen beslissingen nemen (Metropool regio Amsterdam, 2023).

Met de regionale woondeals probeert het Rijk kortere lijnen met de regio's en betrokken actoren te krijgen. Daarnaast probeert het Rijk meer regie naar zich toe te trekken waardoor regionale knelpunten weggenomen kunnen worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023e). Woningcorporaties laten zich in maart 2023 kritisch uit over de nieuwe woondeals. Volgens hen zijn de afspraken te vrijblijvend en is veel plancapaciteit "boterzacht en financieel niet onderbouwd" (NOS, 2023).

Figuur 4 geeft een overzicht van de kwantitatieve afspraken over de woningbouw verspreid over de provincies. Zuid-Holland moet ruim 26% van de totale plancapaciteit realiseren, gevolgd door Noord-Holland met 19,5% en Noord-Brabant met 14%.

In maart 2023 werden veel woondeals ondertekend, o.a. die van Noord- en Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2023).



Figuur 4: Overzicht regionale woondeals per provincie (NOS, 2023)

### Vele ruimteclaims maken de ruimtelijke puzzel complex

Woningbouw staat niet op zichzelf als het gaat om ruimteclaims en deze kunnen niet onafhankelijk van elkaar worden gezien. De afgelopen jaren is meer dan eens gebleken dat er meerdere complexe vraagstukken samenkomen bij het inrichten van het fysiek domein. De bouw- en landbouwsector moeten hun stikstofuitstoot drastisch terugdringen om natuurherstel te bevorderen. Daarnaast zien we congestie op het elektriciteitsnet optreden waardoor sommige nieuwbouwprojecten niet tijdig op het net aangesloten kunnen worden. Tegelijkertijd hebben we te maken met problemen op het gebied van klimaatadaptatie met grote gevolgen zoals oververhitting, gebrek aan waterberging, bodemdaling, waterkwaliteit en verdroging (Kuiper & Spoon, 2022).

Bouwen in uitleggebieden kan een aantal van deze knelpunten wegnemen. Er is in mindere mate sprake van versnipperd eigendom en er is geen hinder van bestaande ondergrondse infrastructuur. Daardoor is het eenvoudig(er) om klimaatadaptief te ontwerpen en te bouwen. Daarnaast biedt het meer perspectief voor industriële bouw zoals prefabwoningen. Dit zou het bouwtempo bevorderen en de CO<sub>2</sub> uitstoot verminderen (Hamers, 2020). Het is eenvoudiger om de ruimtelijke puzzel te leggen in een leeg gebied waarbij de milieu-, natuur-, energie- en mobiliteitsopgave integraal ontworpen kan worden. Daarnaast wordt er ruimte in de stad bespaard die ingezet kan worden voor klimaatadaptatie.

### 2.3 Ruimtelijke ordening en hiërarchie

Op ieder stuk grond zijn regels en bestemmingen van toepassing. De Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) regelt de wijze waarop dit tot stand komt alsmede de bestuursorganen die daarvoor verantwoordelijk zijn (Overheid.nl, 2021a). Het is daarom relevant om de werking van dit overheidsmechanisme kritisch onder de loep te nemen.

#### Ruimtelijke ordening

In de literatuur zijn er verschillende omschrijvingen van ruimtelijke ordening. Drupsteen (1983) omschrijft die als volgt: *"Het van overheidswege bewust ingrijpen in maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijke dimensie. Zij is gericht op het onderling afwegen en coördineren van die ontwikkelingen en ze loopt uit op het leggen van bestemmingen en het regelen van gebruik van grond"*.

Beleid op het fysiek domein wordt ingericht middels structuurvisies, bestemmingsplannen, algemene regels, tussentijdse nota's en rechterlijke uitspraken die daar betrekking op hebben.

Ruimtelijke ordening is een complex stelsel en heeft een multidisciplinair en sectoroverschrijdend karakter. Beleid wordt niet slechts vanuit één perspectief opgesteld. Het beleid op de woningbouwopgave is bijvoorbeeld niet gelimiteerd tot het stimuleren van woningbouw. Het houdt ook rekening met andere wetten en belangen zoals de sociale aspecten, het welzijn van de mens, de natuur en het milieu, mobiliteit en klimaat (Buuren et al., 2017, p. 2).

De wijze waarop Nederland haar grond- en ruimtegebruik inricht weerspiegelt de normen en waarden van de democratie en de wijze waarop het land wordt bestuurd. Centraal in de Nederlandse beleidscultuur staat de "sociale markteconomie". Beleid moet zorgen voor afstemming tussen publieke en private zaken. Het moet burgers, bedrijven, huishoudens, verenigingen e.d. zekerheid van bestaansrecht geven en tegelijkertijd beschermen tegen mogelijke negatieve effecten van het stelsel (Klerk & Wouden, 2021, p. 19).

Plannen met betrekking tot de ruimtelijke inrichting van buurten, wijken, gemeenten, provincies en het land vallen alle binnen het ruimtelijk domein. Zij hebben als doel om ruimtelijke structuur aan te brengen en om (toekomstige) problemen in de fysieke leefomgeving op te lossen. Hierbij kan gedacht worden aan de vraag naar woningen en kantoren, gebrek aan klimaatadaptatie, verkeerscongestie of het stimuleren van biodiversiteit (Klerk & Wouden, 2021, p. 23).

In het bestemmingsplan worden functies aan grond toegekend zoals woningbouw, kantoor, natuur, water, landbouw of infrastructuur. In dit bestemmingsplan worden regels gebonden aan het (toekomstig) gebruik van de grond. Het bestemmingsplan vormt hiermee het ruimtelijk kader waarbinnen en onder welke voorwaarde een bouwwerk tot stand mag komen (Buuren et al., 2017, p. 1).

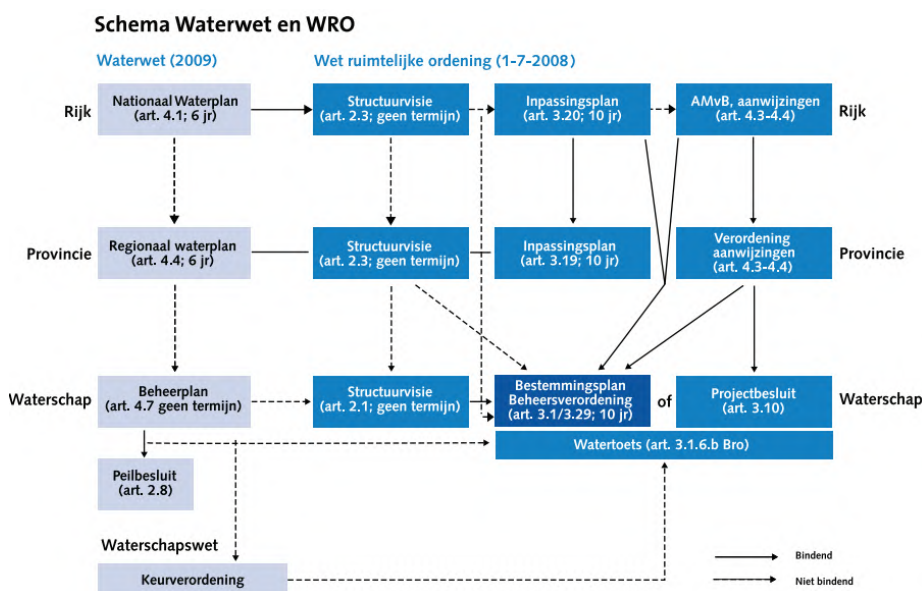
Noot: de terminologie omtrent ruimtelijke ordening is in deze scriptie gebaseerd op de huidige Wro stelsel zoals deze sinds 2008 van toepassing is. Het is mogelijk dat deze niet correspondeert met de Omgevingswet die per 1 januari 2024 in werking zou moeten treden.

### Bestuursorganen en instrumenten

De inrichting van de ruimtelijke ordening is de verantwoordelijkheid van drie bestuursorganen: het Rijk, de provincie en de gemeente. Dit stelsel is gedecentraliseerd, waarbij het bestemmingsplan van de gemeente de meest bindende afspraken bevat. Het is belangrijk dat de bestuursorganen samenwerken aangezien sommige kwesties de gemeentelijke en/of provinciale grenzen overschrijden en belangen soms tegenstrijdig zijn en moeten worden afgewogen.

Het Rijk heeft als kerntaken: het versterken van de economie, het onderhouden, verbeteren en efficiënter inzetten van de infrastructuur, het waarborgen van de kwaliteit van bodem en water en het behouden van cultuur, natuur- en (inter)nationale erfgoederen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van voldoende bouwlocaties voor woningbouw en bedrijventerreinen. Provincies hebben als taak het inrichten van het landschap en zorgen voor voldoende groen in- en rondom steden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022d).

Een goed ingericht stelsel vereist harmonieuze afstemming van de beleidsinstrumenten tussen de bestuursorganen. Gemeenten organiseren de ruimtelijke ordening op lokaal niveau en stellen bindende regels vast. Provincies en het Rijk stellen algemene regels vast waar het bestemmingsplan van de gemeente aan moet voldoen en structuurvisies op die voornamelijk indicatief zijn (Buuren et al., 2017, p. 6). Het onderstaande schema in figuur 5 geeft de hiërarchie tussen de bestuursorganen en de beleidsinstrumenten weer.



Figuur 5: Schema inrichting ruimtelijk ordening stelsel, bron: (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022d)

## **Beleidsinstrumenten Wro**

In deze paragraaf wordt er een korte samenvatting gegeven van de belangrijkste beleidsinstrumenten van de verschillende bestuursorganen.

### **Structuurvisie**

Ruimtelijke inrichting wordt in Nederland gestuurd door verschillende instrumenten. Eén daarvan is de structuurvisie, die door alle bestuursorganen zoals het Rijk, provincie en gemeente moet worden opgesteld. Naast algemene visies moeten deze organen ook hun mening geven over specifieke thema's zoals natuur, landbouw en gezondheid (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.).

### **Bestemmingsplan**

Een ander belangrijk instrument is het bestemmingsplan, waarin voor ieder stuk grond het gewenste gebruik wordt vastgelegd. Het bestemmingsplan wordt iedere tien jaar opnieuw vastgesteld en bevat bindende regels voor bouwwerken en de openbare ruimte. Het heeft als doel om ongewenste situaties te voorkomen en stuurt aan op gewenste situaties (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-a).

### **Inpassingsplan**

Ook provincies en het Rijk kunnen bestemmingsplannen opstellen, dit worden "inpassingsplannen" genoemd. Het inpassingsplan staat hoger in de hiërarchie en kan daarmee het bestemmingsplan overrulen. Inpassingsplannen kunnen uitsluitend worden opgesteld bij een provinciaal of landelijk belang (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-a).

### **Verordening**

De wet heeft het Rijk en provincies de bevoegdheid gegeven voor het opleggen van algemene regels waaraan de ruimtelijke inrichting zou moeten voldoen. Met deze bevoegdheid kunnen eisen en regels worden opgelegd die opgenomen dienen te worden in het bestemmingsplan. Voorbeelden zijn het verbieden van bestemmingen voor bepaalde gebieden (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-a).

### **Algemene maatregel van bestuur (AMvB)**

Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is een instrument dat wordt opgesteld door de regering om bestaande wetsregels verder uit te werken. Het Rijk kan deze AMvB's gebruiken om algemene regels vast te stellen voor diverse onderwerpen, zoals woningbouw, milieu, bedrijventerreinen en maatschappelijke voorzieningen. AMvB's kunnen voor verschillende doeleinden worden ingezet, bijvoorbeeld om de verdeling van voorzieningen te regelen, de verdeling van financiële middelen te bepalen of om kwaliteitsstandaarden vast te stellen waaraan de openbare inrichting moet voldoen (Parlement.com, 2021).

### Crisis- en herstelwet

In 2010 is de crisis- en herstelwet in werking getreden. Die wet heeft als doel met aangepaste procedures de werkgelegenheid, woningbouw en duurzaamheid te bevorderen. Dit beleidsinstrument heeft twee categorieën van maatregelen (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-c):

1. Tijdelijke maatregelen voor afgebakende lijsten met projecten en bevoegdheden;
2. Wijzigingen van bijzondere wetten.

Kortere procedures voor specifiek aangewezen projecten moeten er voor zorgen dat projecten sneller tot stand kunnen komen. Ook biedt het de mogelijkheid om af te wijken van bepaalde bouwvoorschriften. Dit zou de ontwikkeling van innovatieve en duurzame ontwikkelingen moeten stimuleren (Rijksoverheid.nl, 2020-a).

### Omgevingswet

Met de introductie van de omgevingswet zal het ruimtelijk ordeningsbeleid worden aangepast. Vanaf 1 januari 2024 zal deze nieuwe wet van kracht zijn en als doel hebben om de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) te vereenvoudigen en procedures te versnellen. De omgevingswet zal 26 wetten bundelen tot één wet, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) tot vier en 75 ministeriële regelingen tot één omgevingsregeling. Deze bundeling van wetten zal zorgen voor meer samenhang tussen wetten, leefomgeving en bestuursorganen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022). De omgevingswet heeft als doel om meer ruimte te bieden voor initiatief. Er zijn vier hoofddoelen die ten grondslag liggen aan deze wetswijziging (Platform 31, z.d.):

1. Het verbeteren van het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. Het integreren van sectoren die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving;
3. Het geven van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan gemeenten, zodat er meer maatwerk kan worden geleverd per deelgebied;
4. Het versnellen en verbeteren van procedures.

### Nationale Omgevingsvisie

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is een voorloper van de omgevingswet en beschrijft de langetermijnvisie van het Rijk voor de inrichting van de fysieke leefomgeving. Een integrale visie die stuurt op woningbouw, mobiliteit, natuur- en milieu en energie. Het doel van de NOVI is het bevorderen van een aantrekkelijk en gezond leefklimaat en de ontwikkeling van een goed bereikbaar stedelijk netwerk. De NOVI prioriteert vier thema's waarvoor beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Het PlanMER-rapport beschrijft de kansen en risico's voor natuur en milieu bij deze beleidskeuzes en heeft als basis gediend voor de prioritering in de NOVI (Rijksoverheid, 2020).

„

*Prioriteit 1: Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;*

*Prioriteit 2: Duurzaam economisch groeipotentieel;*

*Prioriteit 3: Sterke en gezonde steden en regio's;*

*Prioriteit 4: Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.*

*De NOVI hanteert drie afwegingsprincipes om beleidskeuzes weloverwogen te maken:*

1. *Combinatie van functies gaan voor enkelvoudige functies;*
2. *Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;*
3. *Afwentelen wordt voorkomen.*

„

*(Rijksoverheid, 2020, p. 16).*

### Verantwoordelijkheid en samenwerking

De NOVI omschrijft de Nationale belangen voor de inrichting van de fysieke leefomgeving. Het Rijk ambiert om te acteren als één overheid. Lagere overheden houden echter wel de verantwoordelijkheid om in hun omgevingsvisies invulling te geven aan de ruimtelijke inrichting. Het is daarbij wel van belang dat de visies zoveel als mogelijk op elkaar aansluiten (Rijksoverheid, 2020).

### Keuze voor verstedelijking

Het is de verantwoordelijkheid van decentrale overheden, zoals de provincie en gemeente, om de behoefte aan woningen voor hun regio te bepalen en voldoende plancapaciteit te creëren. Deze plancapaciteit dient te voorzien in zowel de korte termijn- (10 jaar) als de lange termijn- (30 jaar) behoeften. Om woon- en werkontwikkelingen binnenstedelijk op te lossen moeten ze dicht bij ov-knooppunten worden gerealiseerd. In gevallen waar bepaalde woonmilieus niet kunnen worden gerealiseerd in hoogstedelijke gebieden moeten deze elders binnen de stad worden gerealiseerd. De locaties voor deze ontwikkelingen worden geprioriteerd op basis van de score van hun openbaar vervoersaansluiting zoals bepaald door de Rijksoverheid (2020).

Als blijkt dat de behoefte voor woon- en werkmilieus niet binnenstedelijk geacommodeerd kunnen worden dan kan het zoekgebied worden vergroot naar locaties aan de rand van de steden. Als ook daar onvoldoende accommodaties beschikbaar zijn dan worden er locaties gezocht in de stedelijke regio's.

Bovenstaande zoekgebieden moeten per regio op zorgvuldige wijze inzichtelijk gemaakt worden. Dit moet op dusdanige wijze gebeuren dat er niet te eenvoudig wordt gekozen voor nieuwe locaties in uitleggebieden en dat complexe binnenstedelijke transformatiegebieden worden overgeslagen.

### Maximaal benutten van thema's

De NOVI schrijft voor dat bij nieuwe stedelijke locaties (zowel binnen- als buitenstedelijk) maximaal ingezet moet worden op: (Rijksoverheid, 2020, p. 117):

- Duurzame energie (bodemonergie, warmtenetten en restwarmte);
- Klimaatadaptatie (voldoende groen, wateropvang en toevoegen van groen);
- Ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling worden vermeden of het effect daarvan wordt gemitigeerd;
- Behoud en versterking van de natuur- en cultuurwaarden om de biodiversiteit te versterken.

## **2.3.2 Algemene randvoorwaarden om te bouwen in uitleggebieden**

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat natuurgebieden zoveel mogelijk onaangetast zouden moeten blijven. Hiermee wordt gesuggereerd dat woningbouw in uitleggebieden een negatief effect heeft op de natuurwaarden. Vóórdat er argumenten te benoemen zijn om het politieke draagvlak te stimuleren voor woningbouw in uitleggebieden binnen de context van de natuur- en klimaatdoelstellingen zal er eerst inzicht verkregen moeten worden in de beleidsdoelstellingen en de daaruit voortvloeiende regels. Hieronder worden de belangrijkste beknopt beschreven.

### Ladder voor duurzame verstedelijking

Om overprogrammering te voorkomen worden nieuwe stedelijke ontwikkelingen vanaf 12 woningen getoetst aan de "Ladder voor Duurzame Verstedelijking". De ladder stelt als uitgangspunt dat zoekgebieden binnen bestaand stedelijk gebied moeten worden gevonden. Naast een ruimtelijke onderbouwing moet de initiatiefnemer motiveren dat er een kwantitatieve én een kwalitatieve behoefte is. Een voorbeeld van een kwalitatieve behoefte is het creëren van een woonmilieu die niet mogelijk is binnen de stad, zoals wonen in een groene omgeving (Informatiepunt Leefomgeving, z.d.).

### Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021

Samen met 195 landen is in 2015 het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend. Hiermee onderkent de wereld dat de temperatuurstijging niet meer dan 1,5 graden mag bedragen. Voor Nederland betekent dit dat broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% gereduceerd moet worden t.o.v. 1990. De overheid heeft de landelijke doelstelling aangescherpt en stelt dat de uitstoot met 55% teruggedrongen moet worden (Rijksoverheid, 2019). Nederland wil deze doelstelling behalen door maatregelen te treffen waardoor minder energie nodig is. Anderzijds stelt de overheid dat 25% van het totale verbruik opgewekt moet worden vanuit hernieuwbare energiebronnen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019).

### Wet natuurbescherming Nederland (Wnb)

De Wnb regelt bescherming van de Nederlandse natuur zoals landschappen, dieren en planten. De wet toetst aan verschillende beleidsvisies zoals de nationale natuurvisie, Natura-2000 gebieden en vogel- en habitatrictlijnen (deze worden later in dit hoofdstuk behandeld). In de wet is bepaald welke activiteiten en onder welke voorwaarden die zijn toegestaan. Bij de aanvraag omgevingsvergunning toetst de gemeente of er voldaan wordt aan de Wnb (Ministerie van Algemene Zaken, 2019). Gedeputeerde staten van de provincies bepalen het beleid van deze gebieden met inachtneming van de Europese en nationale regels en visies (Overheid.nl, 2021).

### Wet milieubeheer

Net als de Wnb regelt de Wet milieubeheer een groot aantal aspecten waardoor de wet beschouwd wordt als een overkoepelende wet. De wet reikt verschillende instrumenten aan waarmee het milieu beschermd moet worden. De gedetailleerde inrichting van de wet wordt geregeld via AMvB's (algemene maatregel van bestuur) en ministeriële regelingen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022a). Met een milieueffectrapportage (MER) worden de gevolgen van een activiteit inzichtelijk gemaakt. Bij een aanvraag omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een bestemmingswijzing dient er een MER te worden aangeleverd (Overheid.nl, 2022).

### Nationale natuurvisie

Een belangrijk beleidsinstrument voor de Wet natuurbescherming is de 'Nationale Natuurvisie'. Dit document bevat het beleid van zowel het Rijk als de provincies met betrekking tot het beschermen en versterken van natuur, dieren en planten (Ministerie van Algemene Zaken, 2019). In de Natuurvisie wordt benadrukt dat natuur niet langer als een op zichzelf staande sector wordt gezien, maar als integraal onderdeel van andere sectoren zoals woningbouw, bedrijventerreinen, landbouw en verkeer (Ministerie van Algemene Zaken, 2019, p. 18).

De Natuurvisie sluit aan bij bestaand beleid en heeft betrekking op het versterken van lokale natuur, het behouden en aanleggen van verbindingen tussen natuurgebieden en het beschermen van biodiversiteit. Het bekendste voorbeeld hiervan zijn de beschermde Natura 2000-gebieden, onderdeel van een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden, waarvoor juridische instrumenten zoals de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn gelden. Het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen bekend als de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is een netwerk van lokale groengebieden dat de verbinding legt tussen de verschillende Natura 2000-gebieden en zo de biodiversiteit op alle schaalniveaus bevordert. Per Natura 2000-gebied is bepaald welke specifieke flora en fauna beschermd moeten worden (Noord-Holland, 2022).

### Toestemming "Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden"

Bouwactiviteiten kunnen nadelige gevolgen hebben voor de natuur. In veel gevallen dient de initiatiefnemer goedkeuring te verkrijgen vanuit het bevoegd gezag indien de activiteit negatieve gevolgen heeft voor een beschermd natuurgebied, de toestemming "Handelingen met gevolgen voor natuurgebieden" (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-d).



De initiatiefnemer kan zelf bepalen of de toets separaat plaatsvindt of dat het onderdeel is van de omgevingsvergunning. Als de toets onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning dan is de gemeente het bevoegd gezag. De gemeente is in dat geval verantwoordelijk voor de vergunningsverlening en de handhaving daarvan. Bij een separate toets is de provincie het bevoegd gezag. Zij zal toetsen aan de Wet natuurbescherming.

Om te bepalen of een initiatief een negatief gevolg heeft voor een beschermd natuurgebied wordt er in beginsel een "voortoets" uitgevoerd. Uit de voortoets blijkt welke maatregelen nodig zijn:

1. Met zekerheid geen negatief effect - geen vergunning vereist;
2. Kleine kans op negatief effect - vergunning vereist, vervolgonderzoek middels een "verslechteringstoets";
3. Significant negatief effect - vergunning vereist, vervolgonderzoek middels een "passende beoordeling".

Bij de verslechteringstoets onderzoekt de initiatiefnemer de negatieve effecten op de instandhoudingsverplichting van het beschermd gebied. In de passende beoordeling wordt onderzocht of de activiteit kan voldoen aan de instandhoudingsverplichting (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-d).

Het bevoegd gezag kan besluiten dat er mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn. Dit zijn maatregelen die negatieve effecten vermijden of sterk verminderen. Hiermee moet worden voldaan aan de instandhoudingsverplichting.

#### ADC toets

De ADC-toets is de opvolger van de passende beoordeling. Als mitigerende maatregelen onvoldoende zijn voor de instandhouding van het beschermd gebied dan kan er uitsluitend een vergunning worden verleend indien er wordt voldaan aan de volgende voorwaarden (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-d):

1. Geen alternatieve opties voor het project;
2. Dwingende reden van openbaar belang;
3. Er worden voldoende compenserende maatregelen getroffen en deze zouden minimaal de negatieve effecten moeten compenseren. Deze maatregelen worden buiten het project gerealiseerd, zij maken wel onderdeel uit van de ADC-toets.

## 2.4 Samenvatting en beantwoording deelvraag 1

### *Deelvraag 1*

*Wat zijn volgens de literatuur de condities/omstandigheden waaronder bestaand beleid een ingrijpende wijziging ondergaat c.q. kan ondergaan?*

In de beleidswetenschappen wordt verondersteld dat beleid rationeel tot stand komt. Empirische toetsing maakt onderdeel uit van de beleidsevaluaties. De mate waarin beleid kan rekenen op politieke steun wordt bepaald door het antwoord op de vraag in hoeverre bestaand beleid bestand is tegen gefundeerde kritiek.

Uit de bestudeerde beleidstheorie kunnen vier condities worden gedestilleerd die nodig zijn om het huidig beleid te hervormen:

1. Doorbreken van het huidig evenwichtsmodel; op basis van gefundeerde kritiek houdt het huidig beleid geen stand meer;
2. Urgentie; het probleem dient urgent genoeg te zijn om aandacht en steun te krijgen. Een maatschappelijke crisis kan ertoe leiden dat een bepaalde discipline dominant wordt;
3. Empirische c.q. wetenschappelijke onderbouwing van het beoogd beleid door middel van ex ante-evaluatie. Onderzoek zal moeten aantonen dat woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar niet negatief of zelfs positief beïnvloeden;
4. Maatschappelijke en politieke consensus; partijen zijn wederzijds afhankelijk. Het Rijk, provincie en gemeente moeten concessies toestaan om maatschappelijke problemen op te lossen. Lobbywerk is een belangrijk instrument om partijen in beweging te krijgen.

Voordat bepaald kan worden of het huidig beleid onderhevig is aan een verbroken evenwicht zal eerst de huidige evenwichtssituatie gedefinieerd moeten worden. Binnen het kader van dit onderzoek wordt het evenwicht gedefinieerd waarin wordt voldaan aan twee criteria:

3. Binnen het huidig beleid is er binnenstedelijk voldoende plancapaciteit om de ruimtevraag voor woningbouw te absorberen;
4. De huidige Wro toetsingscriteria zorgen er voor dat woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken.
- 5.

In de huidige situatie blijkt het niet mogelijk om 100.000 woningen per jaar te realiseren. Eén van de oorzaken is dat er onvoldoende bouwlocaties in de binnenstad beschikbaar zijn. Vanuit dit perspectief zou het evenwichtsmodel voor het eerste criterium verstoord zijn. Het woningtekort heeft veel maatschappelijke aandacht, zowel in privésferen als in de media. Gesteld kan worden dat er sprake is van urgentie waarmee ook aan de tweede conditie wordt voldaan. Indien gefundeerde kritiek vanuit meerdere invalshoeken wordt ondersteund zal dit aanleiding kunnen zijn tot de formulering van aangepast beleid.

De literatuurstudie heeft nog onvoldoende antwoord gegeven op de vraag of evenwicht van het tweede criterium (woningbouw en natuur en klimaat) ook verstoord is. Ook is nog niet aangetoond dat voldaan wordt aan condities 3 en 4 (wetenschappelijke/empirische onderbouwing en consensus) die nodig zijn om beleid te wijzigen.

Een doorbroken evenwicht suggereert dat er sprake is geweest van een evenwichtssituatie. Binnen het kader van dit onderzoek en de gegeven definitie van de evenwichtssituatie is dat echter zeer de vraag.

De zoektocht naar passend beleid waarmee de gewenste evenwichtssituatie bereikt kan worden lijkt een betere formulering binnen de context van dit onderzoek.

## 2.5 Verwachtingen over de uitkomsten van het praktijkonderzoek

Op basis van de bestudeerde theorie kunnen een aantal verwachtingen voor het praktijkonderzoek worden geformuleerd. Nadat het praktijkonderzoek is uitgewerkt worden de verwachting in 5.6 beknopt geëvalueerd.

### 1. Betrokken actoren erkennen het fenomeen van een verbroken evenwicht.

De NOVI stelt dat provincies en gemeenten zelf hun woningbehoefte moeten bepalen en verantwoordelijk zijn voor voldoende plancapaciteit (Rijksoverheid, 2020). Uit de literatuur blijkt dat middels evaluatie er binnenstedelijk onvoldoende plancapaciteit beschikbaar is. De ambitie om voldoende woningen te bouwen wordt niet behaald en dus zou het huidige beleid bekritiseerd kunnen worden. Tevens wordt met dit beleid verondersteld dat gemeenten en provincies in harmonie beleid voeren. In de inleiding is al naar voren gekomen dat provincie en gemeenten lijnrecht tegenover elkaar staan m.b.t. woningbouw in de Gnephoek.

### 2. Betrokken actoren zijn overtuigd van voldoende urgentie van het vraagstuk voor de politieke agenda.

Zowel het woningtekort als de natuur- en klimaatdoelstellingen zijn twee zeer urgente maatschappelijke problemen. Op beide onderwerpen wordt actueel gestuurd door middel van beleid of hervorming daarvan (NOVI, Woondeals, Natuurvisie).

### 3. Betrokken actoren menen dat er sprake is van een duidelijke beleidskeuze voor binnenstedelijke woningbouw en erkennen tegelijkertijd dat een eenduidig beleid ontbreekt.

De NOVI schetst een duidelijke keuze voor binnenstedelijke woningbouw. Uit de theorie blijkt dat ruimtelijke ordening in hoge mate een multidisciplinair karakter heeft. Verschillende actoren met tegenstrijdige belangen benaderen een probleem vanuit een verschillend perspectief. Beleidsmakers zijn erbij gebaat om beleid niet concreet te formuleren zodat er voldoende bewegingsruimte is tijdens de uitvoering. Daarnaast zullen partijen niet snel een prioritering aangeven van twee grote maatschappelijke problemen: woningtekort en natuur- en klimaatdoelstellingen. Dit blijkt ook het huidige beleid, de regel "toestemming handelingen met gevolgen voor een beschermd natuurgebied" en de ADC-toets maken woningbouw in natuurgebieden onder voorwaarden toch mogelijk (Rijkswaterstaat & ministerie van infrastructuur en Waterstaat, z.d.-d).

### 4. Betrokken actoren achten bij ontbreken van consensus over strategische projecten de inschakeling van een mediator of netwerkmanager een laatste mogelijkheid.

De verschillende overheidslagen hebben soms tegenstrijdige belangen en beschikken over beleidsinstrumenten om elkaar tegen te werken. Echter zijn partijen wederzijds afhankelijk, zij hebben elkaar nodig om plannen te kunnen realiseren. Consensus is noodzakelijk maar zal niet in iedere situatie bereikt worden. In dit geval zou een mediator uitkomst kunnen bieden om partijen dichter bij elkaar te brengen.

### 5. Betrokken actoren erkennen dat woningbouw in uitleggebieden diverse knelpunten wegneemt maar verschillen over de wenselijkheid ervan gezien verschil van inzicht over de effecten op (middel)lange termijn.

In de literatuur (Hamers, 2020) wordt gesuggereerd dat woningbouw in uitleggebieden diverse knelpunten kan wegnemen. Het levert een bijdrage aan voldoende plancapaciteit en is het eenvoudiger om de natuur te versterken en klimaatadaptief te bouwen. Volgens de beleidstheorie berust beleid op relaties en verbanden. Empirische c.q. wetenschappelijke onderbouwing zal moeten aantonen dat woningbouw in uitleggebieden de gewenste relaties tot stand brengt.

6. Wro procedures voor bouwen in uitleggebieden worden volgens de bestaande formele regelgeving gevolgd.

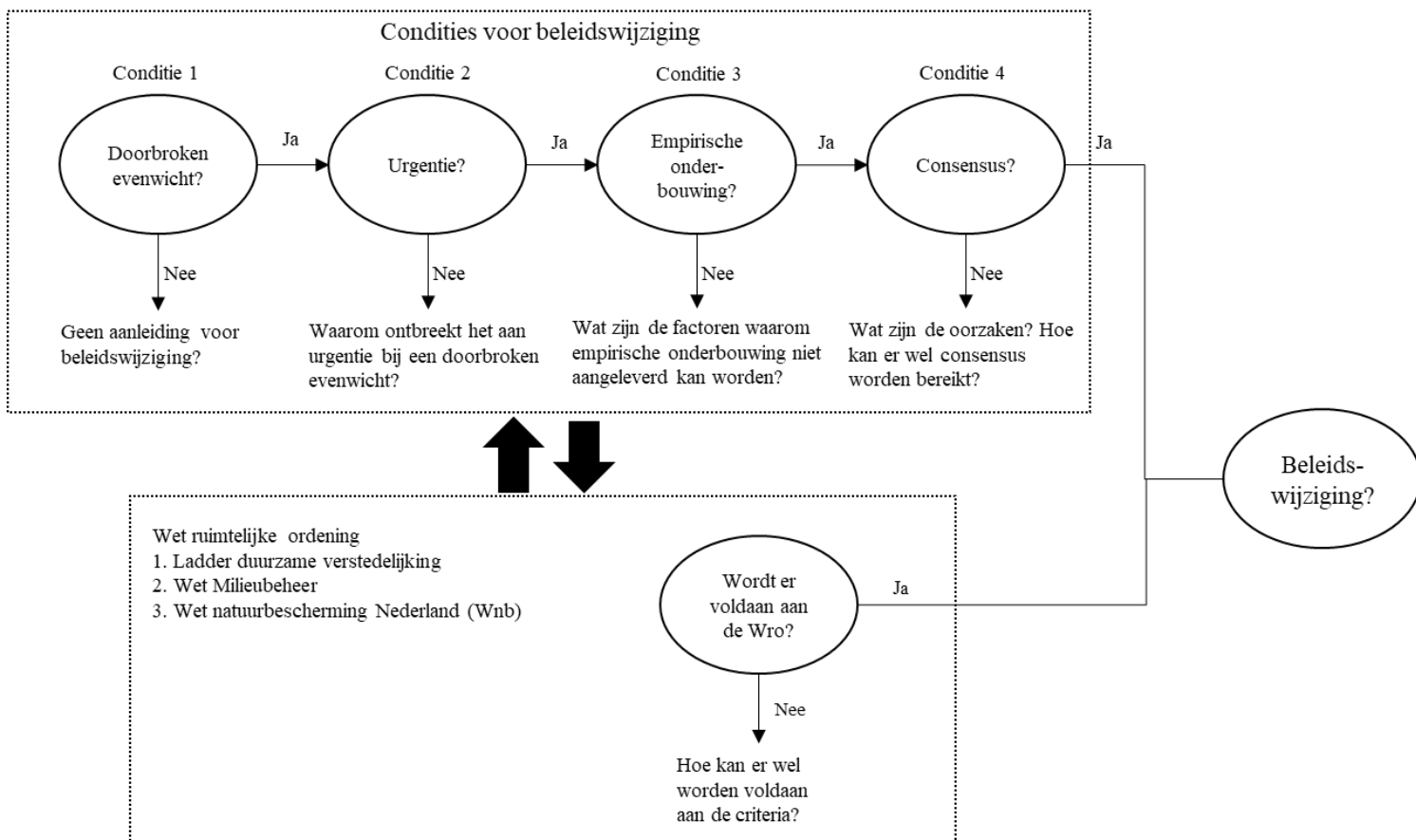
Om woningbouw in uitleggebieden mogelijk te maken zal er getoetst worden op de criteria uit de Wro zoals omschreven in hoofdstuk 2. Hiermee vindt een evenwichtige afweging plaats die moet leiden tot voldoende woningbouw en het behouden of versterken van de natuur- en klimaatdoelstellingen.

#### 4. Operationalisering praktijkonderzoek

De condities van beleidsverandering zijn op basis van de theorie binnen de context van ruimtelijke ordening verkend. Ook zijn de criteria voor het huidig evenwichtsmodel gedefinieerd. Empirische toetsing zal uit moeten wijzen in hoeverre aan die geschetste condities en criteria wordt voldaan of voldaan kan worden. Naarmate het huidig beleid tekortschiet ten opzichte van haar doelstellingen zal de kritiek toenemen. Dit zal aanleiding kunnen zijn om het beleid te herformuleren.

De empirische toetsing geschiedt middels twee methodes. De eerste methode betreft een verkennend documentenonderzoek (hoofdstuk 5, deel 1) van een zestal relevante projecten uit de praktijk, alle in een uitleggebied in de Randstad. De tweede methode betreft het expertinterview waarin negen experts worden geïnterviewd (hoofdstuk 5, deel 2).

De praktijkvoorbeelden worden getoetst op afwijkingen van de twee criteria van de evenwichtssituatie én de vier condities die nodig zijn om beleid te wijzigen (paragraaf 2.4). Vervolgens worden de projecten getoetst aan de Wro criteria waaronder woningbouw in uitleggebieden juridisch is toegestaan (hoofdstuk 2). Eventuele afwijkingen worden voorgelegd aan de experts. In figuur 6 wordt het toetsingsmodel visueel weergegeven. Ook toont het model schematisch de route die moet leiden tot het wijzigen van beleid.



Figuur 6: Visueel model toetsingscriteria (eigen bewerking)

Dit toetsingsmodel gaat er van uit dat onderdelen van de Wro procedures parallel lopen met het beleidsproces. Verondersteld wordt dat deze onderzoeken ook onderdeel uit (kunnen) maken voor de empirische onderbouwing die nodig is bij dit beleidsproces.

## 5. Praktijkonderzoek

### 5.1 Praktijkvoorbeelden, deel 1 praktijkonderzoek

#### Praktijkvoorbeelden

In het documentenonderzoek wordt getoetst of de praktijkvoorbeelden voldoen aan de vier condities om het beleid te wijzigen. Er wordt gezocht naar eventuele afwijkingen waarop praktijkvoorbeelden al dan niet doorgang hebben gevonden, terwijl op basis van de theorie een ander resultaat verwacht zou worden. Deel 1 van het praktijkonderzoek wordt in paragraaf 5.1.2 afgesloten met een overzichtstabel waarin de toetsingsresultaten zijn samengevat. Eventuele afwijkingen worden voorgelegd aan experts.

De onderstaande projecten maken onderdeel uit van het documentenonderzoek.

1. Zuidplaspolder, Zuidplas
2. Hart van Heuvelrug, Soest en Zeist
3. Gnephhoek, Alphen aan den Rijn
4. Sluisbuurt, Amsterdam
5. Almere Pampus, Almere
6. Pampushout, Almere

#### Relevantie praktijkvoorbeelden

Alle praktijkvoorbeelden zijn uitleglocaties in de Randstad. De locaties zijn gelegen in verschillende provincies, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. De Gnephhoek en Zuidplaspolder liggen beiden in de provincie Zuid-Holland. Met deze selectie wordt gepoogd inzicht te verkrijgen over de wijze hoe de verschillende provincies omgaan met woningbouw in uitleggebieden, maar ook over de wijze waarop eenzelfde provincie omgaat met verschillende uitleglocaties. Een ander argument is dat sommige projecten kunnen rekenen op (gedeeltelijk) politieke steun, andere in mindere mate of helemaal niet. Interessant is te onderzoeken welke condities hieraan ten grondslag liggen.

#### Referentiekaders in de praktijk

In paragraaf 2.3 is een kader geschetst over de algemene regelgeving en beleidsinstrumentaria. Niet alle woningbouw vindt plaats binnen het bestaand stedelijk gebied, er zijn ook voorbeelden waarbij er wel gebouwd wordt buiten de bestaande stadskernen. Beleid hierop wordt regionaal en lokaal geregeld. In deze paragraaf wordt er ingezoomd op een aantal voorbeelden van dit lokaal beleid. Hiermee wordt inzicht verkregen onder welke randvoorwaarden het wel mogelijk is om buitenstedelijke woningbouw toe te staan.

#### Zuidplaspolder

De gemeente Zuidplas heeft haar masterplan gepresenteerd voor de Zuidplaspolder. Het masterplan is mede tot stand gekomen in samenwerking met de provincie Zuid-Holland. De Zuidplaspolder, gelegen tussen Gouda en Rotterdam, moet een compleet nieuw dorp worden met 8.000 woningen en bijbehorende voorzieningen. Het plan blijkt zeer omstreven. Jan Rotmans, hoogleraar transitiekunde en duurzaamheid, ziet een groot risico van overstromingsgevaar. De polder ligt op het laagste punt van Nederland, 7 meter onder de zeespiegel en ook zakt de bodem ieder jaar met 3 centimeter (Dijk, 2021).

Het plan kan rekenen op steun van de hogere overheden en het hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard. Volgens laatstgenoemde biedt de ontwikkeling juist een unieke kans om het verrommelde gebied met zijn vele kleine wateren aan te pakken. Tevens ziet het geen overstromingsgevaar zolang de dijken en waterkeringen goed onderhouden blijven.

*”Als hier niet gebouwd kan worden dan kan er in heel West-Nederland niet meer worden gebouwd”* (Monster, 2021).

In 2004 kwamen de eerste plannen voor woningbouw in de Zuidplaspolder naar buiten. De provincie en gemeenten Zuidplas, Rotterdam, Gouda en Waddinxveen hebben sindsdien veel grond in de polder verworven (Dijk, 2021).

Op dit moment wordt de MER opgesteld (Millieueffectrapport). Hierin worden vijf varianten uitgewerkt. Alle varianten gaan uit van 8.000 woningen en voorzieningen. Het verschil tussen de varianten betreft o.a. de mobiliteitsoplossingen, circulariteit en klimaatrobustheid. De resultaten van de MER vormen de basis voor een verder uit te werken voorkeursvariant waarop ook het bestemmingsplan samengesteld zal worden. De concept rapportage MER is reeds gepubliceerd. Een aantal belangrijkste uitgangspunten uit dit rapport m.b.t. natuur en klimaat (Peerdeman, 2022):

- Geen effect op Natura 2000-gebieden. Wel op het ecologisch NNN netwerk. Realisatie zal een verslechtering zijn voor het netwerk. Het verplaatsen van het ecologisch netwerk in het plangebied zorgt juist voor een verbetering ervan;
- Alle varianten hebben een positief effect op de biodiversiteit;
- De ontwikkeling tast de herkenbaarheid van de natuurlandschappen aan;
- Bodembeweging kan niet worden tegengegaan. Finetunen van waterpeilen en het toepassen van lichte bouwmaterialen is vereist;
- Alle varianten kunnen de neerslagextremen opvangen zonder schade aan de gebouwen.

### Hart van de Heuvelrug/ Sortie 16

De Utrechtse Heuvelrug is één van Nederlands grootst aaneengesloten natuurgebied. Het natuurgebied dreigde te versnipperen waardoor ecologische verbindingen doorbroken dreigden te raken. In 2004 is het project ”Hart van de Heuvelrug” gestart met als doel om de versnippering tegen te gaan, natuurwaarden te versterken en het ecologisch netwerk uit te breiden. In samenwerking met 17 partijen worden 23 projecten gerealiseerd. Inmiddels bestaat het samenwerkingsverband uit de provincie Utrecht, gemeente Zeist en de gemeente Soest. Zij werken nauw samen met Utrechts Landschap en het Rijk (provincie Utrecht et al., z.d.).

In het project Hart van de Heuvelrug is er ook ruimte voor 1.700 woningen, verspreid over 8 deelprojecten. Sortie 16 is één van die deelprojecten, een natuurgebied van 7 hectare groot waar ruimte is voor 150 tot 200 woningen (provincie Utrecht, Gemeente Zeist, Gemeente Soest, et al., z.d.-a).

Het gebied heeft een hoge natuurwaarde en tegelijkertijd ligt er een grote druk op de woningmarkt. Om woningbouw mogelijk te maken wordt er hoog ingezet op duurzaamheidsambities. Woningen zijn te gast in het landschap en spelen thema’s als ecologie, biodiversiteit en klimaatadaptatie een centrale rol (BGSV, bureau voor stedenbouw en Landschap, 2020).

Uit het natuuronderzoek, onderdeel van het bestemmingsplan, is geconstateerd dat er 16 beschermde diersoorten voorkomen in het gebied. Voor tien daarvan dient er volgens de Wet Natuurbescherming ontheffing te worden aangevraagd. Zodra het stedenbouwkundig plan wordt uitgevoerd zal er ook een mitigatieplan opgesteld moeten worden (provincie Utrecht, Gemeente Zeist, Gemeente Soest, et al., z.d.-a).

In 15 jaar is er in totaal 700 hectare nieuwe natuur gerealiseerd en zijn er 5 ecoducten gebouwd. Dit project hanteert de regel dat er voor iedere hectare bouwontwikkeling er ook een hectare groen gerealiseerd moet worden. Zonder groenontwikkeling geen woningbouw en zonder woningbouw geen investeringsvermogen voor groenvermogen (provincie Utrecht et al., z.d.)

## Gnephhoek

In de inleiding werd de Gnephhoek al genoemd, een uitleggegebied in Alphen aan den Rijn. Gnephhoek als locatie voor grootschalige woningbouw is al decennialang onderwerp van discussie.

In een brief van 19 april aan de Provinciale Staten laten gedeputeerde staten blijken de motie uit maart 2021 voor woningbouw in de Gnephhoek niet te steunen. De gemeente Alphen aan den Rijn ziet juist graag woningbouw in de Gnephhoek. De provincie erkent dat er snel woningen bijgebouwd moeten worden, maar vindt de Gnephhoek geen geschikte locatie. De gemeente vindt juist van wel omdat de behoefte in Alphen aan den Rijn groter is dan de plancapaciteit binnen de bestaande stadskern. De Provincie stelt op haar beurt dat de woningbehoefte lager ligt en dat deze wel degelijk binnenstedelijk of elders in de regio opgevangen kan worden (Harharah, 2021). De Provincie geeft daarbij de volgende argumenten om Woningbouw in de Gnephhoek niet te steunen (Provincie Zuid-Holland, 2022):

1. Bodemgesteldheid niet geschikt voor woningbouw;
2. Geen reden om aan te nemen dat grootschalige woningbouw betaalbaar, klimaatadaptief met natuurontwikkeling, financieel haalbaar is en praktisch uitvoerbaar;
3. Geen woningbouw op kort termijn mogelijk;
4. Op meerdere punten strijdig met het provinciaal Omgevingsbeleid (o.a. weidevogelgebieden en stiltegebieden).

Het kabinet heeft onafhankelijk adviseur W. Kuijken aangesteld als mediator om de gemeente en provincie dichter bij elkaar te brengen. Kuijken (2022) heeft vier mogelijke scenario's voor de Gnephhoek onderzocht, één variant zonder woningbouw en drie met woningbouw. Volgens onderzoek is het scenario woningbouw met 5.500 woningen het meest realistisch. Dit voorkeursscenario biedt het meeste perspectief voor ontwikkeling waarin klimaatadaptatie, biodiversiteit en duurzaam gebruik van de bodem integraal opgepakt kunnen worden. Bestaande natuurwanden worden versterkt en het biedt de gemeente de opportuniteit te voorzien in de groeiende behoefte van woningen.

In het gesprek met W. Kuijken (2022) biedt de provincie weinig hoop aan de gemeente. Zij is niet van mening dat haar standpunt zal veranderen, ongeacht de uitkomsten van het onderzoek.

Minister van Volkshuisvesting Hugo de Jonge volgt het advies van Kuijken en heeft samen met gemeente, provincie en waterschappen afspraken gemaakt voor de verdere uitwerking van het voorkeursscenario. Partijen dienen zich constructief op te stellen (Jonge, 2022).

## Sluisbuurt

De Sluisbuurt, onderdeel van Zeeburgereiland in Amsterdam, wordt getransformeerd van een grotendeels braakliggend terrein naar een hoogstedelijke gebiedsontwikkeling. Voor dit gebied is er een onherroepelijk bestemmingsplan vastgesteld. Er is getoetst op de ladder duurzame verstedelijking. De locatie wordt als binnenstedelijk gedefinieerd, terwijl dit gebied voorheen voornamelijk bestond uit een braakliggend terrein. Er wordt daarom enkel getoetst op de kwantitatieve woonbehoefte. Onderzoek heeft aangetoond dat er voldoende woonbehoefte is (BRO, 2017).

Het gebied wordt beschouwd als een schakelzone tussen de stad en het landschap. De locatie is omringd door wateren, de buitenoeveren van het gebied vormen een belangrijke verbinding in het Nationaal Natuur Netwerk (NNN).



Het NNN is onderdeel van het stedenbouwkundig plan waardoor een ecologische verbindingszone wordt ontworpen. De verbindingszone wordt zo ingericht dat *specifieke flora en fauna* zich kan vestigen en verplaatsen. Een natuurvriendelijke inrichting van groene plekken in en rondom de wijken én natuurinclusief bouwen zorgen voor versterking van de biodiversiteit.

Naast de ecologische inrichting dat zich vertaalt in het doortrekken van wateren en het toevoegen van groen in én rondom de gebouwen wordt het NNN ook ontlast van intensief gebruik. Langs de oevers wordt slechts recreatief gebruik toegestaan, bouwen is niet toegestaan.

Voor het bestemmingsplan is een milieueffectrapportage (MER) uitgevoerd. Volgens dit rapport voldoet de planontwikkeling aan het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid: ”

*klimaatbestendige stad, duurzame energie, circulaire economie, bewegende stad, schone lucht en duurzame openbare ruimte*” (Artz et al., 2018, P.11)

De natuurtoets is onderdeel van de MER. Naast het NNN wordt ook getoetst op de Natura 2000-gebieden. Het dichtstbijzijnde Natura-2000 gebied (Markermeer – IJmeer) ligt op circa 200 meter van de Sluisbuurt. Zeeburgereiland en dus ook Sluisbuurt vervult geen functie voor habitattypen en de rivierdonderpad waarvoor dit Natura-2000 is aangewezen. Direct negatieve gevolgen voor de Natura-2000 zijn hierdoor uitgesloten (Emond et al., 2018, p. 47).

### Almere Pampus

Almere Pampus betreft een natuurgebied gelegen in Almere, onderdeel van de Noordvleugel van de Randstad, en erkend als internationaal wetlandgebied, Natura-2000 gebied en speciale beschermingszone in het kader van vogelrichtlijnen (*Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer*, z.d.). De Noordvleugel van de Randstad wordt als één van de belangrijke economische motoren op (inter)nationaal niveau beschouwd. De agglomeratie van de Randstad maakt onderdeel uit van de internationale concurrentiekracht (Rijk et al., 2013).

De ontwikkeling kan doorgang vinden mits er aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: 25.000 extra woningen in Almere t.o.v. 2010 én indien het eind in zicht is van de ontwikkeling op IJburg II. Hiermee wordt er getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

Interessant is dat Pampus meerdere beschermde ecologische statussen geniet, maar er desondanks een stedelijk milieu wordt beoogd. De stedelijke ontwikkeling kan uitsluitend geactiveerd worden als er voldaan wordt aan het TBES (Toekomstbestendig Ecologisch Systeem).

#### TBES (Markermeer – IJmeer)

In eerste instantie was Markermeer-IJmeer bedoeld als inpolderingsgebied waarna het gebied in 2006 is aangewezen als beschermd natuurgebied. De laatste jaren is de conditie en veerkracht van het ecologisch systeem hard achteruit gegaan. Het gebrek aan diversiteit is een van de belangrijkste oorzaken hiervan. Het TBES is gericht op herstel en versterking (Stuurgroep Markermeer-IJmeer, 2018).

TBES beschrijft de wijze waarop het ecologisch systeem versterkt kan worden waarmee ruimte gecreëerd wordt voor stedelijke ontwikkeling voor wonen en mobiliteit. Het TBES is gericht op drie pijlers: ecologie, economie en gebruik en financiering. Daarnaast toetst het ook de juridische haalbaarheid.

### Juridisch kader

Systeendenken wordt doorgevoerd in de juridische onderbouwing. Het bevoegd gezag kan het ecologisch systeem ondergeschikt maken t.o.v. woningbouw. Individuele projecten worden in dit geval getoetst op de regelgeving zoals beschreven in paragraaf 2.3. Hiermee worden de negatieve effecten voor natuur op individueel niveau in beeld gebracht. Met deze gebruikelijke toetsing kunnen projecten niet toelaatbaar worden geacht of er worden maatregelen getroffen die slechts van toepassing zijn op het individuele project. Deze toetsingsbenadering heeft als risico dat de ecologische samenhang op gebiedsniveau verloren gaat. Naast het risico op weigering van projecten ontstaat ook het risico dat het zwak bestaand ecologisch systeem niet hersteld of versterkt wordt. Juridisch zou de aanpak stand kunnen houden mits er voldaan wordt aan fasering met een "als-dan-aanpak". Met fasering worden de maatregelen gemonitord waarmee geanticipeerd kan worden (Werkmaatschappij Markermeer - IJmeer, 2011, p. 47). Het succes van een robuust ecologisch systeem in combinatie met (stedelijke) ontwikkelingen is deels afhankelijk van de beleidskeuzes.

### Pampushout, Almere

Aan de rand van Almere-Poort ligt het bos Pampushout (niet te verwarren met Pampus). In de jaren '70 aangelegd als cascobos om de bewoners snel over bosachtige gebieden te laten beschikken. Het uitgangspunt bij de aanleg was dat er op termijn woningbouw zal plaatsvinden. In het bestemmingsplan is er ruimte voor een nog uit te werken bestemming "wonen in het bos" voor ca. 250 woningen. In het bestemmingsplan van 2018 is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen waardoor 950 woningen worden toegestaan (Gemeente Almere, 2018).

Het gehele gebied Pampushout omvat ca. 500 ha. De gemeente heeft in 2015 ca. 38 ha. verkregen van Staatsbosbeheer met als doel een onderscheidend woonmilieu te realiseren. Het gehele gebied is als NNN gerangschikt en daarmee beschermd natuurgebied (Gemeente Almere, 2022).

De MER-toets toont aan dat woningbouw negatieve gevolgen heeft voor het NNN netwerk. De MER geeft een negatief advies voor het scenario van 950 woningen. Zij geeft wel een neutraal advies voor bebouwing van de aangrenzende gebieden (niet bebost) (Van Ravesteijn & Verspui, z.d.).

De gemeente heeft de verplichting om het deel van het NNN dat verloren gaat te compenseren. Het bevoegd gezag voor de bos- en natuurcompensatie is de provincie Flevoland. In de omgevingsverordening beschrijft de Provincie dat Pampushout een hogere ecologische en recreatieve waarde heeft. Deze waarden moeten behouden blijven. Daarnaast wil de Provincie het bosoppervlakte laten toenemen. De gemeente ziet juist de mogelijkheden voor een duurzame ontwikkeling en kans om te bouwen mét natuur en versterking van biodiversiteit (Gemeente Almere, 2022).

De beoogde ontwikkeling levert veel weerstand op van de omgeving. Deze vindt dat het bosgebied moet blijven en dat plannen uit 2007 achterhaald zijn (Gemeente Almere, 2022a). Inmiddels is in Coalitieakkoord 2022-2026 bepaald dat Pampushout deze bestuursperiode niet tot ontwikkeling wordt gebracht (Almeerse VVD et al., 2022).

### 5.1.2 Samenvatting praktijkvoorbeelden

Nu de diverse praktijkvoorbeelden bestudeerd zijn kan er per project worden geanalyseerd in welke mate er sprake is van de vier condities (doorbroken evenwicht, urgentie, wetenschappelijke onderbouwing en consensus). In tabel 1 op de volgende pagina is een beknopte samenvatting weergegeven van de toetsingsresultaten. In hoofdstuk vier is reeds het toetsingsmodel weergegeven.

Samenvatting toetsingsresultaten

Project	(Doorbroken) evenwicht	Urgentie	Wetenschappelijke/ empirische onderbouwing	Consensus
<b>Zuidplaspolder</b>	Uit de literatuur is het moeilijk te bepalen of er sprake is van een doorbroken evenwicht.	Zuidplaspolder ligt in de provincie Zuid-Holland. Deze provincie heeft de grootste woningbouwopgave. Vanuit dat perspectief zou gesproken kunnen worden van urgentie. Vanuit de natuur- en klimaatdoelstelling in de Zuidplaspolder lijkt er geen urgentie te zijn.	De wetenschappelijke onderbouwing heeft voornamelijk onvoldoende aangetoond dat woningbouw in de Zuidplaspolder in hoge mate bijdraagt aan de kwalitatieve woningbouwopgave of de natuur- en klimaatdoelstelling.	Ondanks dat bepaalde politieke partijen kritisch zijn lijkt er op dit moment voldoende politieke consensus te zijn. Er is echter ook veel kritiek vanuit andere disciplines zoals de wetenschap. De eerste initiatieven zijn van bijna 20 jaar geleden. Daarmee kan worden verondersteld dat niet altijd voldoende consensus is geweest.
<b>Hart van Heuvelrug</b>	Vóór de realisatie was er geen sprake van een evenwichtssituatie. De natuurwaarden waren achteruit gegaan en ligt er een woningbouwopgave.	Er is sprake van urgentie.	Empirisch en wetenschappelijk onderbouwd. Het project heeft een positieve bijdrage geleverd aan de woningbouwopgave en aan de natuur- en klimaatdoelstellingen.	Er is sprake van consensus. Het project is een samenwerking van 17 partijen.
<b>Gnepphoek</b>	Er lijkt geen sprake te zijn van een evenwichtssituatie. In breder perspectief heeft Zuid-Holland de grootste woningbouwopgave. De gemeente geeft aan over onvoldoende plancapaciteit te beschikken.	Vanuit de woningbouwopgave is er sprake van urgentie. In de literatuur is niet naar voren gekomen dat er urgentie is om de natuurwaarden te versterken.	Volgens onderzoek zou het mogelijk zijn om woningen te realiseren met een positieve bijdrage aan de natuur- en klimaatdoelstellingen.	De gemeente en provincie staan lijnrecht tegenover elkaar. Er is geen sprake van consensus.
<b>Sluisbuurt</b>	Er is een grote woningbehoefte in deze regio. Er is nog geen evenwicht.	Vanuit de woningbouwopgaven is er sprake van urgentie.	Er is wetenschappelijke onderbouwing.	Ja.
<b>Almere Pampus</b>	De natuurwaarden gaan achteruit en er is mogelijk in de toekomst sprake van een grotere woningbouwopgave. Er is dus geen sprake van een evenwichtssituatie.	Voor de natuur- en klimaatdoelstellingen is er urgentie. Voor woningbouw moeten er eerst 25.000 woningen elders in de stad worden gebouwd.	Systeembenadering lijkt wetenschappelijk onderbouwd. Er is nog geen sprake van empirische toetsing.	Uit de literatuur is onvoldoende duidelijk geworden dat er al dan niet sprake is van consensus.
<b>Pampus hout</b>	In de huidige situatie lijkt er geen sprake te zijn van een doorbroken evenwicht.	Uit de literatuur is niet duidelijk naar voren gekomen dat er op deze locatie sprake is van urgentie.	De MER toont aan dat woningbouw een negatief effect heeft op de natuurwaarden.	Nee. Veel weerstand vanuit de omgeving.

Tabel 1: toetsingstabel praktijkvoorbeelden

## 5.2 Belangrijkste bevindingen uit de praktijkvoorbeelden

Uit de praktijkvoorbeelden zijn een aantal relevante constatering te maken. Enerzijds betreft het afwijkingen van bestaand Wro beleid, anderzijds betreft het waarnemingen die relevant zijn voor dit onderzoek.

### 1. Verruimen van de kaders

Alle praktijkvoorbeelden lijken de Wro toetsingscriteria zoals opgesteld in hoofdstuk 2 te doorlopen. Echter lijken bij sommige projecten de toetsingskaders te worden aangepast of verruimd. De ontwikkeling van Almere Pampus, een beschermd Natura-2000 gebied, kan juridisch niet voldoen aan de MER. Het huidig model is gebaseerd op beoordeling van de individuele projecten. Met een "systeembenadering" kan het plan mogelijk wel een positieve toetsing doorstaan.

Ondanks dat Pampus een natuurgebied is met meerdere ecologische statussen, wordt het gebied beschouwd als een stedelijk gebied. Ook de Sluisbuurt, een braakliggend gebied omringd door water enerzijds en een woonwijk anderzijds, wordt beschouwd als buitenstedelijk. Gezien de ligging kan dit ook in twijfel getrokken worden.

### 2. Verschil van inzicht ladder duurzame verstedelijking

In de Gnephoek en Zuidplaspolder is er verschil van inzicht over de toetsing van de ladder duurzame verstedelijking. Gemeente en provincie en/of politieke partijen zijn het niet eens over de locaties voor buitenstedelijke woningbouw. Wel lijken partijen overtuigd dat er extra woningen gebouwd moeten worden.

### 3. Woningbouwontwikkeling en de natuur- en klimaatdoelstellingen kunnen elkaar versterken

Uit het documentenonderzoek lijkt bij alle projecten gesuggereerd te worden dat woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken. Dit is vooral het geval bij ecologisch zwakke gebieden. Het ultieme voorbeeld is het project "Hart van de Heuvelrug" waar een grote hoeveelheid natuur en ecologische verbindingen zijn toegevoegd.

### 4. Afweging van positieve effecten tegenover de negatieve

Geen van de projecten heeft uitsluitend negatieve of positieve effecten. De positieve effecten moeten opwegen tegen de negatieve effecten. Op dit onderdeel is er veel discussie.

### 5. Geen grootschalige snelle ontwikkeling

De meeste projecten zijn gestart in de jaren 2000 tot 2010 en bevinden zich nog steeds in plan- of ontwikkelingsfase. Onder de huidige condities leiden uitleggebieden niet tot een toename van plancapaciteit op de korte termijn.

### Grondeigendom relevante actoren

Het aantal onderzochte voorbeeldprojecten is te laag om te kunnen spreken over willekeur. Een interessante constatering is echter dat de provincie Zuid-Holland woningbouw in de Gnephoek niet ondersteunt, maar juist wel een compleet dorp in de Zuidplaspolder, terwijl laatstgenoemde op het laagste punt van Nederland ligt. Belangrijk feit is dat de provincie en gemeente groot grondeigenaren zijn in de Zuidplaspolder.

## 5.3 Expertonderzoek, deel 2 praktijkonderzoek

### Expert onderzoek

Door middel van een gestructureerd interview wordt het expertonderzoek uitgevoerd. In paragraaf 5.2 zijn de afwijkingen uit het documentenonderzoek beschreven. Deze afwijkingen zijn verwerkt in de vragenlijst voor het expertonderzoek. Het expertonderzoek heeft enerzijds als doel om te verifiëren of de vier condities inderdaad leiden tot het al dan niet wijzigen van het beleid. Anderzijds heeft het als doel om nieuw inzicht te verwerven over condities en criteria die van kritisch belang zijn, maar niet naar voren zijn gekomen in de theorie en het verkennend documentenonderzoek.

De volgende personen maken deel uit van het expertonderzoek:

1. Leo Pols, werkzaam bij PBL senior wetenschappelijk onderzoeker stedenwouwkundige, sector ruimtelijke ontwikkeling en leefomgevingskwaliteit;
2. Paul Roncken, werkzaam bij provincie Utrecht als adviseur Ruimtelijke Kwaliteit, daarnaast een ruime ervaring als landschapsarchitect;
3. Gerwin de Vries, partner bij FLUX Landschapsarchitecten, ontwerper van landschappen en stedenbouwkundige plannen;
4. Ferry van Wijnen, raadslid VVD gemeente Zuidplaspolder en voormalig fractievoorzitter VVD gemeente Zuidplas;
5. Jan Baas, fractievoorzitter SP gemeente Zuidplas;
6. Harry Boeschoten, programmadirecteur Groene metropool bij Staatsbosbeheer;
7. Peter Klompen, programmanager bij de gemeente Alphen een den Rijn, nauw betrokken bij de ontwikkelingen van de Gnephoek;
8. Tanja Verbeeten, hoofd Ruimtelijk Beleid en voormalig hoofd bureau Beleidscoördinatie en advies provincie Zuid Holland;
9. Roderick Simons, ambtelijk opdrachtgever provincie Zuid-Holland en voormalig beleidsadviseur planologie en manager clustering ruimtelijke ontwikkeling.

### Relevantie experts

Een belangrijk criterium voor de selectie is dat alle experts ruime kennis en/of ervaring moeten hebben met woningbouw in uitleggebieden. Daarnaast is het van belang dat het vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken en belangen benaderd wordt. Ook is het relevant dat niet alleen de verschillende overheidslagen zijn vertegenwoordigd, maar ook politiek onafhankelijke deskundigen. De meeste experts hebben ruime ervaring, deskundigheid en/of betrokkenheid in de belangrijkste facetten van dit onderzoek:

1. Woningbouw in uitleggebied;
2. Ruimtelijk ordening;
3. Het politiek speelveld.

De groep is zeer relevant doordat nagenoeg alle geïnterviewden expertise hebben in alle onderwerpen, maar tegelijkertijd deze onderwerpen vanuit een andere invalshoek benaderen.

*Noot: Roderick Simons en Tanja Verbeeten zijn gelijktijdig geïnterviewd. Hun gezamenlijk antwoord is verwerkt als één antwoord, in de uitwerking wordt daarom gesproken over 8 experts.*

## 5.4 Uitwerking expertonderzoek

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting van de interviews beschreven. Aan de hand van een vooraf toegestuurde vragenlijst zijn de interviews afgenomen, deze is als bijlage 1 toegevoegd. De vragenlijst bestaat uit stellingen en open vragen. De stellingen kunnen beantwoord worden aan de hand van de likert-schaal van 0-5 waarbij 0 staat voor volledig oneens en 5 voor volledig mee eens. De uitkomsten van de stellingen zijn uitsluitend bedoeld om een richting aan te duiden en kunnen niet als kwantitatieve data geïnterpreteerd worden.

Centraal in het expert onderzoek staat de huidige evenwichtssituatie (eigen definitie):

1. Binnen het huidig beleid is er binnenstedelijk voldoende plancapaciteit om de ruimtevraag voor woningbouw te absorberen;
2. De huidige toetsingscriteria uit de Wro zorgen ervoor dat woningbouw, natuur en klimaat elkaar versterken.

Door de volgende zes onderwerpen te behandelen geven de experts hun visie op de vraag of er sprake is van een evenwichtssituatie of dat het evenwicht verstoord al dan niet verbroken is. Daarnaast geven zij hun visie op woningbouw in uitleggebieden binnen de context van de natuur- en klimaatdoelstelling.

1. Beleid op abstract niveau
2. Plancapaciteit
3. Wederzijdse afhankelijk van wat/wie?
4. Ambities uit de NOVI
5. Wro toetsingscriteria
6. Afwijkingen in de praktijk (paragraaf 5.2)

### Voorwaarden verwerken van de interviews

- De antwoorden van de interviews zijn anoniem verwerkt;
- Alle experts hebben toestemming gegeven voor een audio opname van het interview;
- Alle individuele interviews zijn samengevat;
- De samenvattingen van de individuele interviews zijn niet als bijlage opgenomen, maar kunnen op aanvraag worden verstrekt.

In dit hoofdstuk worden uitsluitend de antwoorden beschreven. In bijlage 1 is de volledige vragenlijst opgenomen.

## 1. Beleid algemeen (abstract)

### Antwoord

Alle experts bevestigen dat dit op abstract niveau de vier condities zijn (verbroken evenwicht, urgentie, empirische/wetenschappelijke onderbouwing, consensus). De bestudeerde beleidstheorie in paragraaf 2.1 is correct beschreven. Een aantal van hen heeft aangegeven dat politieke partijen vaak richting kiezen op basis van een ingenomen standpunt. In dat geval is er niet altijd sprake van empirische of wetenschappelijke onderbouwing. Dit verschil in beleidskeuzes valt ook te vatten onder conditie d "consensus". Verschil van politieke kleur maakt dit misschien wel de meeste complexe en belangrijke conditie.

## 2. Plancapaciteit

### 2.a stelling

*De verstedelijkingsstrategie levert in de praktijk voldoende plancapaciteit op.*

### Antwoord

Eén expert geeft een 0, één expert geeft een 1, twee een 3,5, één een 4 en drie experts geven een 5.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	1	1	-	1	2	3

*De twee scores met 3,5 zijn zo verdeelt dat er een score is toegekend aan 3 en een score aan 4.*

Uit de interviews zou gesteld kunnen worden dat de experts van mening zijn dat een behoorlijk aandeel van de nodige plancapaciteit binnenstedelijk geabsorbeerd kan worden. Er dient echter wel enige nuance te worden aangebracht. Zowel experts die het volledig eens als oneens zijn benoemen dat er enkel voldoende plancapaciteit beschikbaar is omdat goedgekeurde buitenstedelijke locaties als binnenstedelijk worden gedefinieerd. Dit fenomeen is ook in het theoretisch kader geconstateerd (paragraaf 2.2). Zouden deze locaties niet als binnenstedelijk worden aangemerkt dan zijn de experts het er over eens dat er binnenstedelijk onvoldoende plancapaciteit beschikbaar is.

Zij zien dat er binnenstedelijk nog veel onbenutte ruimte is. Er liggen nog veel kansen in het transformeren van verloederde bedrijventerreinen of leegstaande kantoren. Ook liggen er nog verdichtingskansen in de naoorlogse wijken. Deze wijken zijn ruim opgezet, maar functioneren sociaal-maatschappelijk en ecologisch relatief zwak.

Een tweede nuance die moet worden aangebracht is dat voornamelijk de kleine dorpen niet beschikken over (verloederde) bedrijventerreinen of ruim opgezette wijken. Ook zij hebben het recht om te groeien. Dat gaat vaak alleen als ook de randen worden opgezocht.



De uitwerking van stellingen van 2.b en 2.c. worden samengevat omdat de uitkomsten van de interviews veel overeenkomsten hebben.

## 2.b stelling

Als de benodigde plancapaciteit binnenstedelijk wordt opgelost dan is sprake van een evenwichtssituatie.

### Antwoord

Eén experts geeft een 0, één experts geeft een 1 én een 5, \*, één expert geeft een 3, één expert geeft een 3 én een 5, één expert geeft een 4, drie experts geven een 5.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	1	1	-	2	1	5

Dubbele scores zijn beide in de frequentietabel opgenomen.

”dat zou het ideaal beeld zijn, maar het kan niet overal dus vandaar de score 1 en 5”.

De andere expert met een dubbele score geeft een vergelijkbaar antwoord.

## 2.c stelling

Woningbouw moet altijd binnenstedelijk en binnen de bestaande stadsgrenzen worden opgelost.

### Antwoord

Kwantitatief: Twee experts geven een 0, twee experts een 3 en vier experts geven een 5.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	2	-	-	2	0	4

Kwalitatief: Twee experts geven een 0, twee experts een 1, twee een 3 en twee een 5.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	2	2	2	-	-	2

Vrijwel alle experts zijn van mening dat er sprake is van een evenwichtssituatie als woningbouw binnenstedelijk wordt gerealiseerd. Hiervan is vooral sprake als de opgave kwantitatief wordt benaderd.

Als dit vraagstuk kwalitatief wordt benaderd dan ontstaat een controversieel beeld. Twee experts die beide stellingen met een 5 hebben beantwoord delen de visie dat compactere steden de leefbaarheid verhogen. Er ontstaat meer draagvlak voor voorzieningen en deze worden ook betaalbaarder.

Twee van hen beoordelen stelling 2.c met een 3. Het zoekgebied moet in eerste instantie binnenstedelijk plaatsvinden. Binnen het stedelijk weefsel zijn er voldoende mogelijkheden om de diversiteit in woonmilieus te realiseren. Een locatie dicht bij een hoogwaardig ov-knooppunt heeft andere kwaliteiten dan een naoorlogse woonwijk. Beiden zijn binnenstedelijk, maar met hele andere kenmerken.

Vier experts beoordelen 2.c bij een kwalitatieve benadering met een 0 of een 1. Er zijn grenzen aan verdichting. De leefbaarheid van de steden komt juist onder druk te staan als daar 900.000 woningen toegevoegd worden. Ook zou er simpelweg onvoldoende ruimte zijn.

Zij zien potentiële meervoudige waardecreatie voor woningbouw in uitleggebieden. Hier kunnen verschillende grote maatschappelijke opgaven integraal worden opgelost. De biodiversiteit in de steden en in de buitengebieden is relatief hoog. Veel randen rondom de stad functioneren ecologisch

juist zwak. Biodiversiteit is er bij gebaat dat steden en buitengebieden met elkaar worden verbonden waardoor er een gesloten netwerk ontstaat. Bij veel locaties is dit nu niet het geval. De randen rondom de steden kunnen een belangrijke schakelzone zijn om dit ecologisch netwerk te verbinden. Door woningbouw in uitleggebieden onder specifieke voorwaarden toe te staan kunnen beide opgaven integraal benaderd worden. De woningbouw zorgt voor de financiële impuls waarmee geïnvesteerd kan worden in het ecologisch systeem. Ook is het mogelijk om andere leefmilieus dan in de stad te creëren.

### 3. Wederzijdse afhankelijkheid

#### 3.a stelling

*Gemeenten en provincies kunnen empirisch/wetenschappelijk hun woningbehoefte onderbouwen.*

##### Antwoord

Eén expert geeft een 1, drie experts geven een 2, twee experts geven een 3, twee experts een 4.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	0	1	3	2	2	0

De experts zijn het er redelijk over eens dat gemeenten en provincies door middel van theoretische modellen hun kwantitatieve woningbehoefte kunnen onderbouwen. Deze modellen maken onderdeel van de "ladder duurzame verstedelijking" (zie ook paragraaf 2.3).

Echter, in de praktijk wordt er op onjuiste manier invulling aan gegeven. Alle experts zijn van mening dat de ladder duurzame verstedelijking vanuit een te beperkte context wordt benaderd en dat de toetsing vooral kwantitatief van aard is. Er is onvoldoende afstemming op een hoger schaalniveau. Vier van hen geven aan dat voornamelijk gemeenten vaker geneigd zijn om te handelen vanuit eigenbelang. Vaak liggen hier andere argumenten aan ten grondslag zoals politieke keuzes of economische belangen. Volgens de ladder duurzame verstedelijking mogen zij de woningvoorraad vergroten, maar ontstaat er een mismatch tussen de kwalitatieve woonbehoefte en de woningen die gerealiseerd worden. Een potentieel gevolg is dat steden of dorpen met elkaar gaan concurreren.

Vrijwel alle experts pleiten voor afstemming op regionaal niveau. Op dit niveau is het eenvoudiger om een gebalanceerde invulling te geven van de kwantitatieve en kwalitatieve woonbehoeften. Het is eenvoudiger om de diversiteit in woonmilieus te waarborgen al dan niet te versterken en te sturen op geschikte locaties. Daarnaast zal er minder snel sprake zijn van overprogrammering.

#### 3.b stelling

*Gemeenten en provincie opereren in harmonie. Partijen zijn het eens over de locaties waar woningen gebouwd moeten worden.*

##### Antwoord

Twee experts geven een 0, één expert een 0 én een 5, één expert een 1 én een 5, twee experts geven een 2, één experts geven een 3, één expert een 3 én een 5.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	3	1	2	2	-	3

*Dubbele scores zijn beide in de frequentietabel opgenomen.*

*Alle experts die een dubbele score geven aan dat er voorbeelden zijn waarbij partijen al dan niet in harmonie opereren.*

De provincie en gemeente opereren vaak niet in harmonie. Partijen benaderen de opgave vaak vanuit een ander perspectief. Tal van projecten en locaties zijn al jaren of zelfs decennialang onderwerp van discussie waarin gemeente en provincie lijnrecht tegenover elkaar staan. Experts pleiten bij deze stelling opnieuw voor een regionale afstemming.

Echter zijn er wel voorbeelden te noemen waarin partijen wel in harmonie opereren. De provincie Utrecht is meermaals als schoolvoorbeeld genoemd. Bij diverse projecten opereren zij in harmonie met diverse gemeentes.

### 3.c stelling

*Als partijen niet in harmonie opereren en er dus verschil van inzicht heerst, dan zou een mediator een uitkomst kunnen bieden om consensus te bereiken en partijen dichter bij elkaar te brengen.*

#### Antwoord

Eén expert een 0 én een 5\*, één expert geeft een 1 én een 5\*\*, twee experts geven een 2, twee experts geven een 3, één expert een 3,5 en één expert een 4.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	1	1	2	2,5	1,5	2

*Dubbele scores zijn beide in de frequentietabel opgenomen. Een score van 3,5 is als 0,5 bij score 3 gerekend en 0,5 bij score 4.*

*\*\*Bij een mediator wordt er enkel nog gestuurd op kwantiteit, maar niet op kwaliteit. Vanuit dit perspectief kun je beschouwen dat een mediator kwantitatief wel nut heeft, het is echter de vraag of je dit zou moeten willen\*\*.*

*\*\*Een mediator is enkel zinvol is als het een persoon met statuur is én een mandaat vanuit een hoger bestuursniveau heeft meegekregen\*\*.*

De experts zijn van mening dat partijen onderling overeenstemming moeten bereiken. Het succes van een mediator hangt af vanuit welk perspectief dit vraagstuk benaderd wordt. Een mediator heeft enkel nut als er ook mandaat vanuit een hoger bestuursniveau wordt meegegeven. Volgens een aantal van hen wringt juist hier de schoen. Een mediator krijgt vooraf een vastgesteld doel, bijvoorbeeld een minimaal aantal woningen. Hierdoor wordt er niet meer gestuurd op kwaliteit, maar slechts op kwantiteit, de bredere context wordt uit het oog verloren. Een mediator zou als smeerolie kunnen fungeren, maar is geen wondermiddel.

## 4. Ambities uit de NOVI

### 4.a vraag

*Hoe verhoudt deze prioritering zich volgens u tot de verstedelijkingsstrategie om woningbouw binnenstedelijk te realiseren?*

#### Antwoord

De prioriteiten worden als heel goed bevonden. Al deze prioriteiten zouden geïntegreerd moeten worden in ieder project. Zes experts geven aan dat het zoekgebied in eerste instantie moet plaatsvinden in stedelijk gebied. Onder hen is echter een verschil van inzicht of deze prioritering zich ook goed verhoudt tot de verstedelijkingsstrategie.

Vier experts zien de prioritering als een logisch gevolg van de verstedelijkingsstrategie. Met compacte steden worden er veel inkomsten gegenereerd voor een relatief beperkt oppervlak openbare ruimte. Met de financiële middelen kan de openbare ruimte heel hoogwaardig worden ingericht. Dit als extra aanvulling op de klimaatadaptatie en energieopwekking dat in de gebouwen wordt gerealiseerd.

Daarnaast worden de open landschappen rondom de steden met rust gelaten. Dit is beter voor het landelijk gebied, maar ook voor de klimaatadaptatie. Enige nuance moet worden aangebracht. Om uitvoering aan de prioriteiten te geven is meer innovatie nodig. We hebben nog geen "proven technology" waarmee we de vier prioriteiten uit de NOVI (paragraaf 2.3) op een compact oppervlak kunnen realiseren. In de praktijk komt het er op neer dat we nog steeds keuzes moeten maken.

De andere vier experts uiten juist hun zorgen over de leefbaarheid van de stad als gevolg van extreme verdichting. Er zijn zeker nog wel binnenstedelijke locaties, maar er zitten grenzen aan. In de stad is er volgens hen onvoldoende ruimte voor het maximaal inzetten van de prioritering. Er moeten keuzes gemaakt worden. Het is onvermijdelijk om ook de stadsranden op te zoeken. Juist bij de randgebieden waar met een "blanco vel" gestart kan worden is het eenvoudiger om de prioriteiten te integreren en gebieden toekomstbestendig te maken. Er liggen veel mogelijkheden om die randgebieden te verbeteren t.o.v. het huidige functioneren.

#### **4.b vraag**

*In welke mate kan volgens u woningbouw in uitleggebieden bijdragen aan het maximaal en integraal benutten van de thema's?*

#### Antwoord

Zeven experts geven aan dat woningbouw in uitleggebieden een belangrijke bijdrage kan leveren aan het integraal benutten van deze thema's. Wel hebben zij onderling een andere visie over de mate van deze bijdrage. Eén expert geeft aan dat woningbouw in uitleggebieden in geen enkele mate kan bijdragen. Het gaat dan over absolute winst tegenover relatieve winst. Als een randgebied een lage ecologische en/of culturele waarde heeft, dan kan woningbouw slechts voor een deel een positieve bijdrage leveren. Er zou ook gekozen kunnen worden om uitsluitend natuur toe te voegen. *"in dat geval zou er sprake zijn van absolute winst"*.

Als we in termen van absolute en relatieve winst praten, dan zou de laatste categorie voor de meeste experts ruim voldoende zijn. Zij ontkrachten niet dat woningbouw nodig is voor verbetering van natuurwaarden, maar zonder woningbouw wordt er slechts beperkt of helemaal niet geïnvesteerd in de randgebieden. Woningbouw zorgt dan voor de financiële impuls om het gebied op te waarderen. Er zijn veel praktijkvoorbeelden op kleine en grote schaal waarbij woningbouw en natuur elkaar enorm hebben versterkt. Dit zijn dan ook de voorbeelden met een hoog aandeel aan duurzame energie en voldoende ruimte voor klimaatadaptatie. Voor beide opgaven is er sprake van een verbetering. *"Wat is er dan mis met relatieve winst?"* Stadsranden zijn enerzijds nodig voor de plancapaciteit en anderzijds om een kans om het ecologisch netwerk te versterken. Een voorwaarde is dat er in het ontwerp voldoende ruimte genomen wordt om deze thema's ook hoogwaardig te kunnen integreren. Een andere voorwaarde is dat het landschap centraal in het ontwerp moet staan. Ook zal er ruimte gereserveerd moeten worden om het aanpassingsvermogen te waarborgen.

Het integraal ontwerpen waarin alle thema's hoogwaardig zijn meegenomen is eenvoudiger in lege gebieden. In de bestaande stad is dit veel moeilijker als gevolg van hinder van de bestaande bouw en de wildgroei aan ondergrondse infrastructuur. Dat maakt klimaatadaptatie en het aanleggen van hoogwaardig groen extra complex.

#### 4.c stelling

*De afwegingsprincipes kunnen positief worden beantwoord met woningbouw in uitleggebieden.*

##### Antwoord

Eén expert heeft de stelling met een 0 beantwoord, één met 3, vier met een 3 en 2 met een 5.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	1	-	-	1	3	2

Het combineren van functies kan in uitleggebieden juist heel goed. Alleen zijn dit deels andere functies dan in hoogstedelijke gebieden. In hoogstedelijke gebieden zijn er veel stedelijke functies die met elkaar gecombineerd kunnen worden. In uitleggebieden kunnen de functies als diversiteit in leefmilieus, klimaatadaptatie, vergroten van de biodiversiteit en waterhuishouding juist goed gecombineerd worden. Vanuit dit perspectief zou gesteld kunnen worden dat ze complementair zijn aan elkaar.

Dat wil overigens niet zeggen dat er in lage dichtheden gebouwd moet worden. Drie experts geven aan dat woningbouw in uitleggebieden een semi hoge dichtheid moet hebben. Als hoogstedelijk een dichtheid betekent van 100 woningen per hectare en Vinex 30, dan zou de dichtheid 60 of 80 moeten zijn.

Allen zijn het er over eens dat het tweede afwegingsprincipe "kenmerken en identiteit behouden van een gebied" erg conservatief is opgesteld. Het Nederlands landschap is evident onderhevig aan verandering. We richten ons te veel op het behouden van wat we hebben. Maar zelfs als we niets doen dan is verandering van het landschap een autonome ontwikkeling.

Eensgezindheid is er ook over het principe dat afwenteling moet worden voorkomen. Geen van de experts heeft aangegeven dat er sprake is van afwenteling als woningbouw in uitleglocaties toegevoegd wordt.

#### 5. Wro toetsingscriteria

##### 5.a stelling

*De huidige toetsingscriteria zorgen voor een evenwichtige afweging tussen woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen. Als met oneens beantwoord: wat zou er dan moeten wijzigen?*

##### Antwoord

Drie experts beantwoorden de stelling met een 1, twee met een 2, twee experts met een 3 en één met 5.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	-	3	2	2	-	1

Er zijn goede voorbeelden waarbij er wel een evenwichtige afweging plaatsvindt. Maar in algemene zin zorgen de huidige toetsingscriteria onvoldoende voor een evenwichtige afweging tussen woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstelling. Twee belangrijke argumenten die worden aangedragen zijn:

##### 1. Beperkte context, individuele benadering en defensieve benadering belemmeren innovatie

De huidige toetsingscriteria zijn te veel gericht op behouden wat we hebben en niet op het realiseren van progressieve meerwaarde als de toetsing in een bredere context geplaatst wordt. Voorbeeld: een stuk groen mag niet verloren gaan, terwijl in het hele gebied een veel hogere natuurwaarde tot stand

kan komen als er woningbouw onder bepaalde condities wordt toegelaten. Het plan komt dan niet door de toetsing heen. De ruimtelijke opgaven worden te individueel getoetst.

## 2. Politieke kleur speelt vaak een rol

In de praktijk is de politieke voorkeur vaak nog een doorslaggevende factor. In de huidige toetsingscriteria kan er te eenvoudig geredeneerd worden naar de politieke keuze. Het gaat dan niet meer over een zorgvuldige afweging.

De experts pleiten voor een integrale benadering. Het oprichten van een multidisciplinair kwaliteitsteam met een breed scala aan specialismen zou een enorme stap vooruit zijn. Vertegenwoordigers van de politiek en specialismen woningbouw, klimaat, economie, stedenbouw, mobiliteit, natuur etc. stellen gezamenlijk een kader vast.

1. Welke problemen moeten we oplossen?
2. Wat zijn de kernwaarden?
3. Vanuit welk waardesysteem opereren wij?
4. Wat moeten we gezamenlijk realiseren om het probleem op te lossen?

Dat is een heel proces van "framing" waarin partijen elkaar proberen te vinden. Als het kader is vastgesteld dan wordt gezocht naar de synergie.

- Waar liggen de gemeenschappelijke belangen?
- Wat zijn de knelpunten?

Iedere partij moet een bepaalde concessie doen. Er kunnen afspraken gemaakt worden zoals:

*"Alles waarvan we waterberging maken is ook natuur. Vanuit de natuur doe je wat water bij de wijn door te zeggen dat er dan niet te veel bomen worden geplant die waterberging en doorstroming belemmeren".*

## 5.b stelling

*In de praktijk worden de toetsingscriteria altijd zorgvuldig doorlopen en wetenschappelijk onderbouwd.*

### Antwoord

Eén expert heeft de stelling met een 2 én een 5 beantwoord, één expert met een 3 én een 5. Vier experts hebben de vraag met een 4 beantwoord.

Beoordeling	0	1	2	3	4	5
Frequentie	-	1	1	-	4	2

*Dubbele scores zijn beide in de frequentietabel opgenomen.*

Eén expert heeft aangegeven onvoldoende kennis te hebben om de vraag onderbouwd te kunnen beantwoorden, bij een ander is de vraag overgeslagen wegens tijdgebrek. Bij laatstgenoemde is de vraag later nog per mail toegestuurd, maar hier is geen response op ontvangen.

De experts geven aan dat de toetsingscriteria wel worden doorlopen, maar dat de inhoud onvoldoende objectief is. Er kan nog steeds naar een specifieke richting geredeneerd worden. Opnieuw wordt gesproken over het ontbreken van integrale deskundigheid. *"We proberen alles te vatten in criteria, terwijl je soms beter een groep deskundigen bij elkaar kunt zetten."*

### **5.c vraag**

*Zijn er toetsingscriteria die zwaarder worden meegewogen dan andere, en zo ja, in welke mate?*

#### Antwoord

De ervaringen op deze vraag lopen erg uiteen. Over het algemeen hebben de experts in de brede context onvoldoende inzicht waardoor de vraag moeilijk is te beantwoorden. Wel wordt meegegeven dat er vaak maatwerk afhankelijk van de locatie wordt toegepast. In Zuidplaspolder, het laagste punt van Nederland, wordt waterbeheersing bijvoorbeeld zwaar meegewogen.

### **6. Afwijkingen uit de praktijk**

Eén van de vier hoofdthema's van de NOVI is dat ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling vermeden worden of het effect daarvan wordt gemitigeerd. Toch is er veel politieke steun vanuit de provincie en gemeente voor de ontwikkeling van een compleet nieuw dorp "Zuidplaspolder", het laagstgelegen gebied van Nederland.

#### **6.a vraag**

*Wat is uw mening hierover?*

#### Antwoord

De experts zijn eensgezind in hun antwoord op deze vraag; dat zou je eigenlijk niet moeten willen. Maar gezien de lange historie en grote (economische) belangen is er een "point of no return" bereikt. Hierdoor lijkt het project doorgang te moeten krijgen. Het is nu onderzoeken hoe de gebiedsontwikkeling op de best mogelijke manier gerealiseerd kan worden. Tegelijkertijd kan dit project ook als experiment voor innovatie worden beschouwd. Zonder de lange historie zou geen van de experts Zuidplaspolder als woningbouwlocatie aanwijzen.

#### **6.b vraag**

*Als de MER-toets aantoont dat mitigerende maatregelen inderdaad voldoende zijn, is dit volgens u dan ook empirisch aangetoond?*

#### Antwoord

De helft geeft aan dat het aannemelijk is dat er dan sprake is van empirische onderbouwing. De overige vier experts geven aan dat er dan onvoldoende onderbouwing is. Daarnaast hebben zes experts hun twijfels over de uitwerking. "In de praktijk zie je dat ook slechte plannen de MER toets doorstaan." Twee experts pleiten er voor om geen ontwikkeling toe te staan waarbij er enigermate sprake is van een negatief effect.

Er zit ook iets ongrijpbaars in deze vraag, want soms is de oplossing ook gericht op innovatie. Innovatie is misschien wel wetenschappelijk onderbouwd, maar er is nog geen sprake van empirische toetsing; nieuwe methoden kunnen immers pas empirisch getoetst worden als ze zijn gerealiseerd. Hoewel de experts innovatie als een zeer belangrijk argument beschouwen om woningbouw in uitleggebieden mogelijk te maken kan er in onvoldoende mate gesproken worden over empirische toetsing.

### **7. Afwijkingen uit de praktijk**

Als we naar Pampus in Almere kijken dan zien we dat het individuele plan de MER-toets niet zou doorstaan. Gemeente en provincie pleiten voor een systeembenadering waardoor het hele Natura-2000 gebied als één project wordt beoordeeld. Als deze benadering wordt gehanteerd dan zou dat het ecologisch systeem juist versterken.



## **Vraag**

*Feitelijk is dit het oprekken van de regels. Wat vindt u er van dat er flexibel met de regels omgegaan kan worden? En vindt u dat een goede of juist een slechte zaak?*

### Antwoord

Regels moeten nageleefd worden. Echter moet er een duidelijke kanttekening gemaakt worden. Zes van de acht experts geven namelijk aan dat er best afgeweken mag worden van de regels. Zij pleiten zelfs voor het herijken van de regels en het liefst zo spoedig mogelijk. De opgave om woningbouw en natuur en klimaat elkaar te laten versterken is actueler dan ooit. Innovatie is noodzakelijk om daadwerkelijke synergie te realiseren. Regels zijn doorgaans conservatief ingesteld waardoor innovatie niet altijd past binnen de toetsingscriteria. Dergelijke vraagstukken vragen juist om deskundigheid, maar daarop is de Wro nog onvoldoende ingesteld. Belangrijke voorwaarde is dat afwijken van de regels op transparante wijze plaatsvindt.

## **8. Afwijkingen uit de praktijk**

Uit het ABF onderzoek blijkt dat bepaalde provincies zoals Utrecht, Noord- en Zuid-Holland goedgekeurde buitenstedelijke locaties als binnenstedelijk definiëren. Zo wordt Almere Pampus bijvoorbeeld als binnenstedelijk gedefinieerd, maar ook Sluisbuurt in Amsterdam.

### **8.a vraag**

*Wat is uw visie hierop?*

### Antwoord

Allen zijn het er over eens dat buitenstedelijke locaties niet zomaar als binnenstedelijk gedefinieerd mogen worden. Dit is weer een voorbeeld dat regels flexibel toegepast kunnen worden, afhankelijk van de politieke kleur die daaraan ten grondslag ligt.

Een belangrijke kanttekening die zij ook aangeven is dat het logisch is dat deze randgebieden ontwikkeld worden omdat zij aan een bebouwd gebied grenzen. IJburg was vroeger ook een buitenstedelijke locatie, maar is inmiddels een hoogstedelijk gebied. In de toekomst zal dit bij veel locaties het geval zijn. Zij hebben niet direct bezwaar dat deze plekken ontwikkeld worden, maar wel tegen het feit dat de gebieden foutief worden gecategoriseerd.

Er ontbreekt een eenduidige definitie voor dergelijke randgebieden. Het ontbreken van de definitie vertroebelt de discussie. Het is geen binnenstedelijk, maar ook geen buitenstedelijk gebied,

## **9. Samenvattend**

*Gezien dit interview, zou u dan kunnen aangeven dat of vindt u dat er sprake is van:*

- a. Verbroken evenwicht\* van het huidig beleid (het huidig beleid schiet tekort wat betreft haar doelstellingen);
- b. Urgentie, het probleem moet urgent genoeg zijn;
- c. Empirische onderbouwing, eventuele gewenste aanpassingen moeten onderbouwd effectief, doeltreffend en verantwoord zijn;
- d. Consensus tussen partijen. Het multidisciplinaire karakter maakt dat consensus tussen partijen noodzakelijk is.

### \*Evenwichtssituatie:

1. Binnen het huidig beleid is er binnenstedelijk voldoende plancapaciteit om de ruimtevraag voor woningbouw te absorberen;
2. De huidige Wro toetsingscriteria zorgen ervoor dat woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken.

### Antwoord

Verbroken evenwicht voor conditie 1: Zes van de acht experts geven aan dat er binnen de huidige verstedelijkingsstrategie onvoldoende plancapaciteit is en er dus sprake is van een verbroken evenwicht. De andere twee geven aan dat het evenwicht binnen het huidig beleid nog bereikt kan worden. Volgens hen is er geen sprake van een verbroken evenwicht.

Verbroken evenwicht voor conditie 2: allen geven aan dat de huidige Wro toetsingscriteria onvoldoende zorgen voor een evenwichtige afweging. Unaniem geven zij aan dat er sprake is van een verbroken evenwicht.

Urgentie: allen geven aan dat er in hoge mate sprake is van urgentie bij beide opgaven.

Empirische onderbouwing: de meningen van de experts lopen sterk uiteen. De helft geeft aan dat er sprake is van empirische en/of wetenschappelijke onderbouwing m.b.t. (on)voldoende plancapaciteit. De andere vier geven aan dat plancapaciteit moeilijk te toetsen en/of te onderbouwen is. Er zijn veel verschillende bronnen die gebruikt worden.

Unaniem zijn zij het eens over het gegeven dat de Wro toetsingscriteria onvoldoende bijdragen aan versterking van woningbouw en natuur- en klimaatdoelstellingen.

Consensus: zij zijn het er unaniem over eens dat het bereiken van consensus cruciaal is, hetgeen echter ontbreekt.

## **10. Afsluitend**

*Bent u van mening dat er meer of juist minder politiek draagvlak zou moeten zijn voor woningbouw in uitleggebieden mits er geen negatief effect ontstaat voor de natuur- en klimaatdoelstellingen?*

*Zo ja, onder welke condities (samenvattend in puntsgewijze opsomming).*

### Antwoord

#### Ja, meer politiek draagvlak (5 van 8):

De afwegingsprincipes en prioritering van de NOVI worden als logisch beschouwd en uitleggebieden kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Woningbouw in deze gebieden kan congestie in de bestaande stad verminderen en bijdragen aan een positiever leefklimaat. Bovendien bieden uitleggebieden meer mogelijkheden voor integraal ontwerpen en verschillende woonmilieus. Echter, ons huidig Wro stelsel draagt onvoldoende bij aan een evenwichtige afstemming tussen maatschappelijke thema's en er is onvoldoende overeenstemming tussen gemeente en provincie. Om dit op te lossen pleiten experts voor regionale afstemming en een breder, meer integraal perspectief met een kwaliteitsteam van specialisten. Woningbouw zou moeten plaatsvinden in semi-hoge dichtheden met meervoudig ruimtegebruik en dichtbij bestaande ov-infrastructuur. Daarnaast is draagvlak vanuit de omgeving en financiële haalbaarheid van plannen ook belangrijk.

#### Nee, minder politiek draagvlak (2 van 8)

De verstedelijkingsstrategie draagt in hoge mate bij aan de doelstelling van de NOVI. Hiervoor hebben we geen nieuwe uitleggebieden nodig. Wonen en werken zullen het moeten doen met de ruimte die zij nu hebben. Afgelopen decennia zijn we heel extensief met ons ruimtegebruik omgegaan waardoor er een disbalans is ontstaan. "Met 25% bevolkingsgroei is er 300% oppervlaktegroen ingeruild voor wonen en werken". Door verandering van het klimaat en landschap moeten we voorsorteren op een natter landschap. Planologie die gericht is op extensief ruimtegebruik heeft als gevolg dat er nog meer landschap droog gehouden moeten worden. Relatieve winst zou onvoldoende zijn, de ruimtelijke ordening moet uitsluitend gericht zijn op absolute winst. Momenteel wordt er ook

te veel vraag gestuurd gebouwd, terwijl de prognoses over de ontwikkeling van de huishoudenssamenstelling leidend zouden moeten zijn.

Neutraal (1 van 8)

Uitleglocaties zijn waarschijnlijk nodig omdat er een grens is aan het verdichten in de stad. De discussie zal daarom in de breedte gevoerd moet worden. *”Uitleggebieden kunnen een positieve bijdrage leveren, we hebben echter wel de verantwoordelijkheid om geen woningbouw toe te staan op locaties waar we later spijt van krijgen, dat heeft in het verleden al te vaak plaatsgevonden.”*

## 5.5 Beantwoording deelvraag 2

*Onder welke condities wordt woningbouw in uitleggebieden beleidsmatig ondersteund binnen de context van natuur- en klimaatdoelstellingen?*

Na verkenning van de literatuur en de praktijkvoorbeelden kunnen de condities worden geformuleerd waaronder woningbouw in uitleggebieden politiek ondersteund wordt. Deze condities zijn in het expertonderzoek opnieuw tegen het licht gehouden.

### Conditie voor woningbouw in uitleggebieden

De eerste conditie is dat initiatieven een substantieel betere situatie bewerkstelligen dan de huidige. De verbetering moet van toepassing zijn op vrijwel alle thema's, een eenzijdige verbetering is niet voldoende. De prioritering en afwegingsprincipes die de NOVI voorschrijft (paragraaf 2.3) worden door de experts beoordeeld als zeer relevant en logisch. Het zoekgebied voor uitleglocaties moet dus vooral gericht zijn op locaties waar meerdere van die thema's zwak functioneren. In deze gebieden kan de grootste winst behaald worden waarbij meerdere opgaven elkaar kunnen versterken.

Semi-hoge dichtheden (tussen stedelijk en Vinex) zorgen voor zorgvuldige inrichting van de ruimte waarmee ook het economisch groeipotentieel gewaarborgd blijft. De schaarse ruimte moet door functiemenging en meervoudig ruimtegebruik zo efficiënt mogelijk worden benut. Dit zijn deels andere functies dan in hoogstedelijke gebieden. In uitleggebieden kunnen klimaatadaptatie, natuur, wonen en recreëren in het groen goed met elkaar gecombineerd worden. In de stad worden er functies gecombineerd die in uitleglocaties minder snel van toepassing zijn.

Volgens de NOVI en de experts zal er in een nieuwe uitleglocatie compacter gebouwd moeten worden dan in een Vinex-wijk. Er moet wel voldoende ruimte gereserveerd worden om de diverse thema's op een hoog niveau onderdeel te laten zijn van de ontwikkeling. Met slechts beperkte ruimte voor groen kan er ook geen sterk ecologisch netwerk aangelegd worden. Gebieden moeten flexibel mee kunnen bewegen met nieuwe ontwikkelingen en veranderende behoeftes.

### Huidig Wro is onderhevig aan kritiek

Initiatieven voor woningbouw worden in eerste instantie getoetst op de toetsingscriteria uit de Wro (paragraaf 2.3). Daarnaast schrijft de NOVI ook toetsings- en afwegingscriteria voor. Een positieve beoordeling zou het mogelijk moeten maken om het plan tot realisatie te brengen. De toetsing is echter onderhevig aan de politieke beleidskeuzes. In de praktijk kan de toetsing nog te eenvoudig beredeneerd worden naar de richting van de politieke standpunten. Dit fenomeen is ook geconstateerd in de bestudeerde praktijkvoorbeelden. Vanuit een onafhankelijk perspectief zal de Zuidplaspolder op grond van de toetsings- en afwegingsprincipes een negatief advies moeten krijgen. Door de economische belangen en de lange historie kan dit plan toch rekenen op politiek draagvlak. De Gnephoek hoeft daarentegen niet te rekenen op draagvlak vanuit de provincie terwijl deze de toetsingscriteria mogelijk wel doorstaat.

De experts zijn van mening dat de huidige ruimtelijke ordening onvoldoende bijdraagt aan een evenwichtige afweging tussen woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen. *”Slechte plannen komen nu ook door de toetsing heen”*. De Wro toetsing wordt vanuit een te beperkte context en te individueel benaderd. Daarnaast zijn de regels te defensief ingericht, te veel op het behoud wat we hebben. Een defensieve insteek belemmert vooruitgang en daarmee ook de innovatie en meervoudige waardecreatie. Ook is er kritiek op het afstemmingsniveau tussen gemeente en provincie. De experts pleiten daarom voor het wijzigen van het Wro stelsel.

### Afstemmingsniveau van gemeente-provincie naar regionaal

Binnen het huidige stelsel zijn gemeente en provincie wederzijds van elkaar afhankelijk. Partijen opereren echter niet in harmonie. Gemeenten worden verweten dat zij de plancapaciteit op een te laag schaalniveau bepalen. Provincies worden op hun beurt verweten dat de plancapaciteit op een te hoog schaalniveau wordt benaderd. Zij hebben de machtspositie om plancapaciteit toe te kennen aan locaties waar het hen politiek het best past. Partijen staan soms lijnrecht tegenover elkaar. Experts pleiten voor een regionaal afstemmingsniveau. Dit zou aansluiten bij de regionale woondeals (paragraaf 2.2). Met de komst van de regionale woondeals lijkt ook het Rijk te onderkennen dat het huidige afstemmingsniveau tussen provincie en gemeente tot onvoldoende consensus leidt en daarmee bouwlocaties traag op gang komen.

### Van een conservatieve naar een progressieve benadering

In het huidige Wro stelsel ontbreekt het aan integrale deskundigheid. Plannen worden individueel en in te beperkte context per onderdeel getoetst. Het gevolg is dat plannen geen doorgang vinden, óf juist te snel een vergunning verkrijgen. Ruimte in de Randstad is schaars, er moeten steeds meer maatschappelijke opgaven op hetzelfde stukje grond worden opgelost. Dit vraagt om een andere kijk op onze toetsingscriteria *"We willen alles vatten in criteria, maar verliezen daarmee de progressieve vooruitgang uit het oog"*.

De steeds complexer wordende ruimtelijke puzzel vraagt om meer deskundigheid. Het oprichten van een multidisciplinair kwaliteitsteam met een breed scala aan specialismen zou een enorme stap vooruit zijn. Vertegenwoordigers uit de politiek en specialisten op woningbouw, natuur, klimaat, economie, mobiliteit etc. stellen samen de kaders en condities van de opgave vast. Als het kader is vastgesteld kan er gezocht worden naar de synergie. Een belangrijke voorwaarde is dat partijen bereid zijn compromissen te sluiten. Dit roept ook direct de vraag op of de huidige beslissingsbevoegdheid van ons Wro (Huis van Thorbecke), nog aansluit op de urgentie van de ruimtelijke opgave. Een fundamentele wijziging lijkt niet ondenkbaar en is daarmee de moeite waard voor verder onderzoek. Gedacht kan worden aan een democratische aanwijzing van het kwaliteitsteam door gemeente, provincie en het Rijk. Een ander alternatief is door het Rijk meer regie te geven en hen daar ook naar te laten handelen.

## 5.6 Beantwoording deelvraag 3

Nu alle interviews zijn afgenomen kan deelvraag drie beantwoord worden.

*Wat is de opvatting van experts over de (on)mogelijkheden en kansen betreffende woningbouwontwikkelingen in uitleggebieden binnen de context van natuur en klimaat in de Randstad?*

Deze vraag is niet direct voorgelegd aan de experts, maar wordt beantwoord op basis van de reacties op de verschillende interviewvragen. Het is belangrijk om op te merken dat het antwoord op deze vraag geen antwoord geeft op de discussie over de politieke steun voor woningbouw in uitleggebieden. Uit het tweede onderzoeksonderwerp "plan capaciteit" blijkt echter dat het onvermijdelijk is om ook naar de randgebieden te kijken als we 900.000 woningen willen realiseren. Zelfs in studies die beweren dat er binnenstedelijk voldoende plan capaciteit is worden goedgekeurde uitleglocaties als binnenstedelijk gedefinieerd. Het is daarom van groot belang om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor woningbouw in uitleggebieden.

Afhankelijk van het doel dat de politiek nastreeft, kunnen er mogelijkheden zijn voor woningbouwontwikkeling in uitleggebieden met een positieve impact op natuur- en klimaatdoelstellingen. Om beleidskeuzes voor woningbouw te onderbouwen, heeft de NOVI prioriteiten en afwegingsprincipes geformuleerd (paragraaf 2.3). Volgens de experts zijn deze

prioriteiten goed in lijn met de verstedelijkingsstrategie. Hoge dichtheden genereren relatief hoge opbrengsten per vierkante meter openbaar gebied. Met deze opbrengsten kan het openbaar gebied op een hoger niveau worden ingericht dan in gebieden met een lagere dichtheid. Het ontbreekt echter nog aan innovatie om alle prioriteiten op een wenselijk niveau te krijgen in een compacte ruimte, ongeacht de investeringscapaciteit. Welke prioriteit daadwerkelijk voorrang krijgt, lijkt dus vooral een politieke keuze te zijn.

Bijna alle experts zijn het erover eens dat er een grens is aan verdichting. Hoewel er verschillende meningen zijn, geven de meeste experts aan dat de grens in sommige hoogstedelijke gebieden reeds is bereikt. Misschien wel evident aan dit argument is dat de meeste experts van mening zijn dat de leefbaarheid van de steden bij nog verdere verdichting onder druk komt te staan. Dit vormt een risico voor de NOVI prioriteit "sterke en gezonde regio's".

Er liggen kansen in uitleggebieden om een aantal van deze knelpunten weg te nemen. Alles wat in een uitleggebied gebouwd wordt hoeft immers niet in bestaand gebied te worden gebouwd. Uitleglocaties hebben tevens de mogelijkheid om verschillende leefmilieus te realiseren. Dit maakt het aanbod van de gehele stad meer divers. Het is goed mogelijk om functies met elkaar te combineren. Dit zijn echter andere functies dan in hoogstedelijke gebieden.

Open ruimtes in de stad worden behouden die vervolgens ingericht kunnen worden voor klimaatadaptatie, recreatie en/of opwekking van energie. In uitleggebieden is het eenvoudiger om de ruimtelijke puzzel te leggen doordat het ontwerp start met een leeg gebied. Ook zijn er geen belemmeringen in de ondergrondse infrastructuur, zoals dat in de stad wel het geval is. Zeven van de acht experts reageren dan ook positief op de vraag of uitleggebieden kunnen bijdragen aan maximale integratie van onderstaande thema's uit de NOVI:

1. Duurzame energie;
2. Klimaatadaptatie;
3. Vermijden van ongunstige locaties voor waterhuishouding;
4. Behoud en versterking van de natuur- en cultuurwanden om de biodiversiteit te versterken.

Afhankelijk van het perspectief kunnen er kansen liggen voor woningbouwontwikkelingen in uitleggebieden met een positieve impact op biodiversiteit en klimaat. De experts geven aan dat de biodiversiteit in stedelijke- en buitengebieden relatief hoog is en ecologisch dus sterk functioneren. Echter onderbreken de stadsranden het natuurnetwerk en dit netwerk is van cruciaal belang voor de biodiversiteit. Het genereren van inkomsten door woningbouw in deze gebieden kan bijdragen aan de totstandkoming van dit netwerk tussen de stad en het land. Woningbouw kan dus een positieve impuls geven aan de biodiversiteit.

Woningbouw is in de basis niet nodig om dit natuurnetwerk aan te leggen. Opbrengsten die binnenstedelijk worden gegenereerd zouden ook geïnvesteerd kunnen worden in deze stadsranden. In de praktijk gebeurt dit echter onvoldoende. De meerderheid van de experts is het er echter over eens dat woningbouw en natuur- en klimaatdoelen elkaar kunnen versterken. Enerzijds neemt woningbouw de druk op de bestaande stad weg en voorkomt congestie, anderzijds kunnen zwak functionerende gebieden worden opgewaardeerd en kunnen meerdere opgaven tegelijkertijd worden aangepakt. Om politieke steun te krijgen voor woningbouw in uitleggebieden, zal complementariteit met de bestaande stad een vereiste moeten zijn.

## 5.7 Evaluatie van de verwachtingen van het praktijkonderzoek

In paragraaf 2.5 zijn de verwachtingen over de uitkomsten van het praktijkonderzoek geformuleerd. Hieronder volgt een beknopte evaluatie op die verwachtingen.

### 1. Betrokken actoren erkennen het fenomeen van een verbroken evenwicht

Hoewel twee experts van mening zijn dat het evenwicht met het huidige beleid nog bereikt kan worden geeft de rest aan dat het evenwicht verbroken is c.q. er geen sprake is van evenwicht. Deze formulering wekt echter de gedachte dat er sprake is geweest van een evenwichtssituatie. Uit het expertonderzoek is dit niet duidelijk naar voren. Duidelijk is dat de natuur- en klimaatwaarden achteruit zijn gegaan én dat er een grote woningbouwopgave is. Vanuit dit onderdeel zou geconcludeerd kunnen worden dat er momenteel geen sprake is van een evenwichtssituatie.

### 2. Urgentie

Uit het praktijkonderzoek kan geconcludeerd worden dat er sprake is van urgentie.

### 3. Betrokken actoren menen dat er sprake is van een duidelijke beleidskeuze voor binnenstedelijke woningbouw, maar erkennen tegelijkertijd dat een eenduidig beleid ontbreekt.

De geformuleerde verwachting lijkt inderdaad overeen te komen met de praktijk.

### 4. Betrokken actoren achten bij ontbreken van consensus over strategische projecten de inschakeling van een mediator of netwerkmanager een laatste mogelijkheid.

Een mediator zou een laatste uitkomst kunnen bieden op moment dat een ontwikkeling in een impasse is geraakt of dreigt te raken. Experts zijn van mening dat een mediator slechts stuurt op kwantiteit en onvoldoende op kwaliteit.

### 5. Betrokken actoren erkennen dat woningbouw in uitleggebieden diverse knelpunten wegneemt maar verschillen over de wenselijkheid ervan gezien verschil van inzicht over de effecten op (middel)lange termijn.

In algemene zin kunnen uitleggebieden inderdaad een positieve bijdrage leveren aan de doelstellingen van de NOVI. Er is verschil van inzicht of uitleggebieden ook kunnen bijdragen aan (economisch) gezonde en sterke regio's. De soms tegenstijdige belangen tussen gemeente en provincie zorgen voor (te beperkt) draagvlak voor woningbouw in uitleggebieden. Experts pleiten voor een regionale afstemming.

### 6. Wro procedures voor bouwen in uitleggebieden worden volgens de bestaande formele regelgeving gevolgd.

De huidige procedures lijken in de praktijk allemaal doorlopen te worden. Echter is het huidige Wro systeem te defensief ingericht waardoor de toetsingscriteria haar doelen voorbij schiet. Experts pleiten voor het herinrichten van het Wro beleid.



## 6. Conclusie

Dit laatste hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek. Ook worden er in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen voorgedragen, alsmede een reflectie op het onderzoek.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Hoe kan politiek draagvlak verkregen worden om grootschalige woningbouwontwikkeling in de uitleggebieden van de Randstad mogelijk te maken waarbij woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken?*

Steeds meer maatschappelijke opgaven moeten worden opgelost in de schaarse ruimte die Nederland rijk is. Woningbouw legt een enorm beslag op de grond. Jaarlijks moeten er 100.000 woningen worden gebouwd. Het gerealiseerde aantal woningen ligt echter ver onder dit ambitieniveau. Een van de oorzaken zou zijn dat er onvoldoende plancapaciteit beschikbaar is. Daarnaast is er een grote ruimteclaim voor klimaatadaptatie, duurzame energieopwekking en natuur. De overheid legt haar visie, doelstellingen en beleid voor deze opgaven vast in structuur- en omgevingsvisies. Samen met een veelvoud aan toetsingscriteria maken zij onderdeel uit van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De overheid voert een duidelijke verstedelijkingsstrategie waarbij woningbouw zoveel mogelijk binnenstedelijk moet worden opgelost. Onder de actoren in het speelveld heerst er verschil van inzicht in welke mate uitleggebieden kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de ruimtelijke opgaven. Is het huidige beleid nog wel passend bij de doelstellingen of moeten er toch enige wijzigingen worden aangebracht? De conclusie van dit onderzoek is dat dit laatste onvermijdelijk lijkt.

Vanuit de beleidstheorie zijn vier condities te destilleren waaraan het huidig beleid onderhevig moet zijn wil men bereid zijn deze ingrijpend te wijzigen; verbroken evenwicht, urgentie, empirische c.q. wetenschappelijke onderbouwing en consensus. De evenwichtssituatie is in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

1. Binnen het huidig beleid is er binnenstedelijk voldoende plancapaciteit om de ruimtevraag voor woningbouw te absorberen;
2. De huidige Wro toetsingscriteria zorgen er voor dat woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen elkaar versterken.

Hoewel de onderwerpen binnen de context van dit onderzoek niet afzonderlijk benaderd kunnen worden lijkt er voor beide onderwerpen geen sprake te zijn van een evenwichtssituatie. Deze lijkt met het huidige Wro ook niet bereikt te worden. Zes van de acht geïnterviewde experts ondersteunen deze conclusie. Vanuit deze benadering zou gesteld kunnen worden dat er sprake is van een verbroken evenwicht.

Echter zijn er ook twee experts voor een uitsluitend verstedelijkingsbeleid. Zij pleiten ervoor dat het evenwicht met het huidige beleid nog bereikt kan worden. De verstedelijkingsstrategie versterkt namelijk het economisch groeipotentieel van steden en verbreedt het draagvlak en de betaalbaarheid van voorzieningen. Dit heeft een positief effect op de leefbaarheid. Daarnaast worden landschappen en natuurwaarden gespaard.

Er lijkt echter een grotere groep te zijn die pleit voor nuance in de verstedelijkingsstrategie. De doelstellingen uit de NOVI worden als logisch en relevant ervaren en ook binnenstedelijk bouwen is in de basis geen verkeerd beleid, alleen zitten er grenzen aan het verdichten van de steden.

Binnenstedelijk is er nog behoorlijk wat plancapaciteit, maar onvoldoende om de 900.000 woningen op een kwalitatieve manier in te passen. Als alle vrije ruimte in de stad plaats moet maken voor woningbouw ontstaat het risico op congestie. Er blijft onvoldoende ruimte over voor klimaatadaptatie, opwekking van energie, hittestress en natuur. Dit heeft als gevolg dat de leefbaarheid van de stad onder druk komt te staan. De (logische) doelstellingen uit de NOVI lijken daarmee niet volledig binnenstedelijk gerealiseerd te kunnen worden. Willen steden en gemeenten op een verantwoorde manier kunnen groeien, dan is het onvermijdelijk om ook het zoekgebied naar uitleggebieden te verbreden. Tevens hebben veel kleinere steden en dorpen geen inbreidingsmogelijkheden. Als zij niet aan de randen mogen bouwen, wordt hen het recht op groei ontnomen. En zelfs studies die aantonen dat er binnenstedelijk voldoende capaciteit beschikbaar is, definiëren goedgekeurde uitleggebieden als binnenstedelijk.

Het bouwen in uitleggebieden zou inherent zijn aan bouwen in het groen, dit zou een negatief effect hebben op de natuurwaarden en het ecologisch systeem. Vaak is dit eerste ook het geval. Veel groene randen aan de stad zijn nogal monofunctioneel en ecologisch zwak. Juist monofunctioneel ruimtegebruik moet volgens beleid worden voorkomen.

Woningbouw in uitleggebieden kan een bijdrage leveren aan de doelstellingen uit de NOVI. Het is namelijk eenvoudiger om de ruimtelijke opgaven integraal in het ontwerp mee te nemen, doordat er gestart kan worden met een blanco vel. Klimaatadaptatie, duurzame energieopwekking en het landschap moeten centraal staan in de ontwerpogave. Deze functies kunnen goed met elkaar gecombineerd worden, waardoor enkelvoudig ruimtegebruik wordt vermeden. Woningbouw in uitleggebieden kan de schaarse ruimte in de stad sparen voor andere ruimtelijke opgaven. Het biedt steden de mogelijkheid om op gezonde wijze te groeien. De financiële impuls kan een katalysator zijn om het groen in de monotone randen te intensiveren en daarmee het onderbroken natuurnetwerk tussen stad en land te verbinden.

Woningen zijn in principe niet nodig om de natuurwaarden in randgebieden te versterken. Het slechts intensiveren van het groen zal voor de natuur een betere optie zijn. Vanuit de natuurwaarden zou je dan ook spreken van absolute winst. In de praktijk is er echter onvoldoende bereidheid of zijn er onvoldoende financiële middelen voor de benodigde investering. Als alle doelstellingen van de NOVI op een hoog niveau integraal onderdeel uitmaken van het ontwerp dan zou er sprake zijn van relatieve winst op al die doelstellingen. Er is sprake van een verbetering t.o.v. de nulsituatie, maar het lijkt dan voornamelijk een politieke keuze om in te zetten op absolute of relatieve winst.

Volgens de beleidstheorie zullen normatief gezien de positieve effecten van een beleidskeuze groter moeten zijn dan de negatieve effecten. Empirische onderbouwing moet de rationaliteit van beleid verantwoorden. Als een (voorgesteld) beleid in toenemende mate bestand is tegen gefundeerde kritiek zal volgens de theorie het politiek draagvlak worden vergroot. Het is verleidelijk om aan te nemen dat woningbouw in uitleggebieden een bijdrage kan leveren. De integrale benadering voor de ruimtelijke opgaven lijkt urgenter dan ooit. Een nieuwe manier van ontwerpen, gecombineerd met technische innovatie, is echter noodzakelijk. Mogelijk kan wetenschappelijk aangetoond worden dat er een positief causaal verband ontstaat tussen het benutten van uitleggebieden en het oplossen van de ruimtelijke opgaven. In dit onderzoek is echter een empirische toetsing uitgevoerd maar niet aangetoond. Dit maakt het bereiken van consensus tussen actoren met verschillende inzichten complex.

Het multidisciplinaire karakter van de ruimtelijke ordening zorgt er voor dat ruimtelijke opgaven vanuit verschillende perspectieven worden benaderd. Actoren in het speelveld zijn van elkaar afhankelijk. Het ontbreken van gefundeerde onderbouwing voor woningbouw op een specifieke locatie heeft als resultaat dat er onvoldoende voortgang wordt gerealiseerd. Om het draagvlak te vergroten zou het helpen als er: 1. empirische toetsing plaatsvindt waarin woningbouw in uitleglocaties in hoge mate voldoet aan de prioriteiten van de NOVI, 2. empirische toetsing dat woningbouw en natuur en klimaat elkaar substantieel versterken.

Innovatie kan een belangrijke sleutel zijn om de ruimtelijke opgaven hoogwaardig te integreren. Ons huidige Wro stelsel is echter defensief ingesteld waarin het ontbreekt aan integrale deskundigheid. Dit belemmert de innovatie. Ook opereren gemeente en provincie onvoldoende in harmonie en worden toetsingscriteria in een te beperkte context benaderd. Onder bepaalde condities kan het politiek draagvlak worden vergroot. Ook zal de huidige Wro tegen het licht gehouden moeten worden. In de aanbevelingen worden enkele denkrichtingen gepresenteerd.

## 6.2 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden beknopt enkele aanbevelingen voor nieuwe denkrichtingen voorgesteld.

### Conditie voor woningbouw in uitleggebieden

De doelstelling van het beleid is om een substantieel betere situatie te creëren dan de huidige. Het zoekgebied voor uitleggebieden moet dus vooral gericht zijn op stadsranden dichtbij bestaande infrastructuur en voorzieningen die momenteel monofunctioneel presteren. In deze gebieden is de te behalen winst het hoogst, waardoor de kans op politiek draagvlak het grootst is. Mogelijk kunnen (vrijkomende) agrarische gronden een grote rol spelen. Nieuwe uitleggebieden zullen semi-hoge dichtheden moeten krijgen (tussen traditionele Vinex en hoogstedelijk gebied), maar er moet wel voldoende ruimte gereserveerd worden om de prioriteiten van de NOVI op een hoog niveau te kunnen integreren.

### Multidisciplinaire deskundigheid

De huidige toetsingscriteria van de Wro dragen onvoldoende bij aan een zorgvuldige afweging tussen woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen. Om deze complexe opgave integraal te benaderen, pleiten experts voor meer deskundigheid en stellen zij voor om een multidisciplinair kwaliteitsteam samen te stellen met verschillende specialismen. Op deze manier kan voorkomen worden dat de opgave vanuit afzonderlijke specialismen wordt getoetst en er zou meer ruimte ontstaan voor innovatie. De experts stellen dat de huidige toetsingscriteria te veel gericht zou zijn op behoud van wat er is, terwijl uit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een evenwichtssituatie en we dus gedwongen zijn om anders naar de opgave te kijken. Het loslaten van de strakke kaders uit de toetsingscriteria kan echter ook willekeur in de hand werken, wat een potentieel risico is.

### Naar een regionaal afstemmingsniveau

Een regionaal afstemmingsniveau in plaats van gemeentelijk-provinciaal niveau zou mogelijk een betere afstemming in de ruimtelijke ordening bewerkstelligen. Dit voorkomt dat gemeenten vanuit een te beperkte context benaderen en provincies juist vanuit een te ruime context. Verder onderzoek naar de inrichting van het afstemmingsniveau zou kunnen bijdragen aan het sneller bereiken van consensus. Met de komst van de regionale woondeals lijkt het Rijk te erkennen dat het huidige afstemmingsniveau onvoldoende aansluit bij de urgente ruimtelijke opgave. Er wordt een vervolgonderzoek aanbevolen waaruit kan blijken of een (fundamentele) wijziging in de beslissingsbevoegdheid van ons Wro stelsel leidt tot meer consensus. Mogelijk zou dit kunnen leiden tot kwalitatief betere plannen waarin de doelstellingen uit de NOVI beter zijn verankerd.

### 6.3 Reflectie

Na het bestuderen van de literatuur en het raadplegen van experts blijkt dat het onderwerp van dit onderzoek zeer relevant, actueel en urgent is. De ruimtelijke inrichting is namelijk voor een groot deel afhankelijk van politieke beleidskeuzes. Om deze redenen is het bestuderen van de beleidstheorie waardevol geweest en diende als rode leidraad in dit onderzoek. De experts hebben de vier condities bevestigd die uit deze theorie zijn gedestilleerd.

Binnen de context van de natuur- en klimaatdoelstellingen is ook het kader voor uitleggebieden relevant geweest. Het is echter belangrijk om op te merken dat er onvoldoende empirisch bewijs is gevonden waarmee geconcludeerd kan worden dat uitleggebieden een positieve bijdrage leveren aan deze doelstellingen. In de bestudeerde literatuur en praktijkonderzoek is dit onvoldoende aangetoond. Tijdens de interviews zijn er wel diverse voorbeelden gegeven, maar er is niet verwezen naar wetenschappelijk onderbouwde artikelen die aantonen dat de twee ruimtelijke opgaven elkaar substantieel versterken. Er is niet expliciet gevraagd naar deze verwijzingen, mogelijk dat deze anders wel waren gegeven.

Ondanks het ontbreken aan empirische onderbouwing is het op basis van dit onderzoek aannemelijk dat de ruimtelijke opgaven elkaar onder bepaalde condities aanzienlijk kunnen versterken. Het ontbreken van empirische onderbouwing komt mogelijk doordat de gewenste evenwichtssituatie vraagt om nieuwe ontwerpprincipes en innovatie, waarvan nog maar weinig voorbeelden zijn gerealiseerd. Het Hart van de Heuvelrug lijkt het dichtst bij een positieve empirische toetsing te komen, maar het toevoegen van slechts 1.700 woningen in een uitgestrekt gebied kan niet als grootschalige woningbouw worden beschouwd. Wil men aan de doelstelling van de 100.000 woningen voldoen dan zullen de aantallen hoger moet liggen.

Het bestuderen van de ruimtelijke ordening is relevanter geweest dan vooraf werd gedacht. Zowel de voorstanders als de neutralisten van verstedelijking zijn van mening dat de huidige toetsingscriteria van de Wro onvoldoende leiden tot een evenwichtige afweging tussen woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen. In de theorie is niet gesignaleerd dat de toetsingscriteria zodanig van invloed zijn op de beoogde evenwichtssituatie.

Uit de literatuur leek al het beeld te ontstaan dat provincie en gemeente niet altijd harmonieus opereren. Een belangrijke deelconclusie van dit onderzoek is dat het huidig afstemmingsniveau tussen gemeente provincie onvoldoende leidt tot consensus. Er wordt een regionaal afstemmingsniveau geadviseerd. Met de regionale woondeals lijkt ook de overheid dit te erkennen. De regionale woondeals zijn echter gesloten in maart 2023 terwijl het theoretisch deel in januari 2023 is afgerond en de interviews in maart 2023 zijn afgenomen. De literatuur over dit onderwerp is achteraf toegevoegd. Binnen het kader van dit onderzoek is het zeer interessant om de uitkomsten van de regionale woondeals te volgen. Het is met name interessant om te volgen welk effect de regionale woondeals hebben op de afstemming tussen de verschillende bestuurslagen en de bereidheid van de minister om besluiten te nemen, ondanks het eventueel ontbreken van consensus.

Per 1 januari 2024 is de nieuwe Omgevingswet van kracht. Deze wetswijziging is kort benoemd, maar niet behandeld in dit onderzoek. Mogelijk dat deze wetswijziging een bijdrage kan leveren aan de gewenste evenwichtssituatie. Dit kan een interessant vervolgonderzoek zijn.

Op basis van de literatuur is er een evenwichtssituatie geformuleerd, maar het is de vraag of er ooit sprake is geweest van een dergelijke situatie. Mogelijk waren in het verleden andere maatschappelijke en ruimtelijke opgaven urgenter en daarom is het mogelijk dat de evenwichtssituatie zoals geformuleerd in dit onderzoek in het verleden minder relevant is geweest.

Voor deel twee van het praktijkonderzoek is gekozen voor interviews als onderzoeksmethode. Uit de literatuur is geen eenduidig beeld ontstaan over onder welke condities het politiek draagvlak voor woningbouw in uitleggebieden vergroot kan worden. Dit geeft het onderzoek een explorierend karakter; de interviewmethode sluit hier goed op aan. Het praktijkonderzoek heeft nieuwe inzichten, perspectieven, maar ook bevestiging opgeleverd. De groep van de acht experts is een representatieve vertegenwoordiging van de actieve actoren in het speelveld. Alle experts hebben relevante ervaring en kennis ingebracht. De mate van deskundigheid over specifieke onderwerpen liep uiteen. De één had meer deskundigheid in het politieke speelveld en de ander meer over de inhoudelijke context van de ruimtelijke ordening. Ook was er verschil in de mate van abstractie. De één had meer gedetailleerde kennis over een specifieke situatie, terwijl de ander de vraagstukken vanuit een meer generalistisch perspectief benaderde. Dit maakt de analyse van bepaalde interviewvragen soms complex. In algemene zin kan gesteld worden dat de experts elkaar hebben aangevuld, waarmee er een redelijk tot goed beeld is geschetst over het onderwerp van dit onderzoek.

In grote lijnen kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Uit de theorie is gebleken dat een belangrijke conditie voor politiek draagvlak berust op vier condities. Er is momenteel geen sprake van een evenwichtssituatie en de ruimtelijke en maatschappelijke opgaven zijn zeer urgent. Hiermee is voldaan aan de eerste twee condities. Er is echter nog onvoldoende wetenschappelijke en empirische onderbouwing (conditie drie). Actoren blijven een verschil van inzicht houden wat het complex maakt om tot consensus (conditie vier) te komen. Mogelijk kan er meer consensus bereikt worden naarmate er meer voorbeelden zijn die een empirische toetsing weten te doorstaan.

## Literatuurlijst

- ABF. *Inventarisatie Plancapaciteit*: April 2020. Delft, ABF Research.
- ABF. *Inventarisatie Plancapaciteit*: Voorjaar 2022. Delft, ABF Research.
- Almeerse VVD, Partij voor de Dieren Almere, SP, Chirsten Unie, CDA, & Leefbaar Almere. (2022). *Coalitieakkoord Almere 2022-2026*:
- Artz, T. A., Lindeboom, H. W. L., & Verhoeven. (2018). *Milieueffectrapport: Zeeburgereiland 2018*. Almere, Antea Group.
- Baarda, B. B., Bakker, E. B., Boullart, A. B., Julsing, M. J., Fischer, T. F., Peters, V. P. & van der Velden, T. v. d. V. (2018). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Vol. ISBN 978-90-01-88818-3* (Vierde druk). Groningen/Utrecht, Noordhoff Uitgevers.
- Baumgartner, F.R., Jones B.D. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago and London, University of Chicago Press.
- Buuren, P. J. J., Gier, A. A. J., Nijmeijer, A. G. A., Robbe, J. & Backes, Ch. W. B. (2017). *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer.
- BRO. (2017). *Amsterdam, Beleidsmatige en ladderonderbouw woning Sluisbuurt en Baaibuurten, Zeeburgereiland: Gemeente Amsterdam* (203X01491\_3). Amsterdam, BRO
- BGSV, bureau voor stedenbouw en Landschap. (2020). *Gebiedsvisie Sortie 16: Hart van de Heuvelrug*. Utrecht, Provincie Utrecht.
- DeNederlandseGrondwet.nl. (z.d.). *Bestuurlijke indeling*. Nederlandse Grondwet. Geraadpleegd op 2 juni 2023, van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vieqcpdzf0gw/bestuurlijke\\_indeling](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vieqcpdzf0gw/bestuurlijke_indeling)
- Derksen, W. (2008). *Ruimte voor debat*. Den Haag, NAi Uitgevers.
- Dijk, C. van (2021, 5 april). *Waarom wil Zuidplas een heel nieuw dorp bouwen? Tien vragen over het "Vijfde Dorp"*. Omroep West. <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4376720/waarom-wil-zuidplas-een-heel-nieuw-dorp-bouwen-tien-vragen-over-het-vijfde-dorp>
- Doorninck, M. van, J. de Reus, M. Veeningen, M. Ruigrok, S. Mutluer, V. van der Werff, H. Boschloo & J. Geelhoed. (2021, november). *Verstedelijkingsconcept 2050 Metropool van grote klasse met menselijke maat*. Rijksoverheid.
- Drupsteen, Th. G. (1983). *Ruimtelijk bestuursrecht (Nederlands bestuursrecht)* (deel 1). Deventer, Samsom, P.14.

- Emond, D. E., Brekelmans, Smit, G. F. J. S. & Verbeek, R. G. B. (2018). *Natuurtoets MER Zeeburgereiland en bestemmingsplannen Zeeburgereiland (Sluisbuurt, Bedrijvenstrook en Baaibuurten)*, Amsterdam: Toetsing in het kader van de Wet natuurbescherming. Culemborg, Bureau Waardenburg.
- Fulbright-Anderson, K. (2007). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*. Aspen, Aspen Institute.
- Gemeente Almere. (2018). *Almere Poort West en Pampushout: Bestemmingsplan*. Ruimtelijkeplannen.nl.  
[https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0034.BP4EFHJKM01-vg01/t\\_NL.IMRO.0034.BP4EFHJKM01-vg01.html](https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0034.BP4EFHJKM01-vg01/t_NL.IMRO.0034.BP4EFHJKM01-vg01.html)
- Gemeente Almere. (2022). *Projectopdracht Pampushout 1-3: Bouwen met de natuur*. Almere, gemeente Almere.
- Gemeente Almere. (2022a). *Verslag Participatie Pampushout 1-3: 9 februari t/m 13 maart 2022*. Almere, gemeente Almere.
- Gemeente Almere. (z.d.). *Almere Pampus en Markermeer: Toelichting*. Ruimtelijke Plannen. Geraadpleegd op 19 december 2022, van  
[https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0034.BPalg05-vg01/t\\_NL.IMRO.0034.BPalg05-vg01.html](https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0034.BPalg05-vg01/t_NL.IMRO.0034.BPalg05-vg01.html)
- Groenemeijer, L. G. (2021, 2 december). *Meer dan 1 miljoen woningen in plannen voor de komende tien jaar*. Delft, ABF Research.
- Hamers, D. (2020). *Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Harharah, H. (2021, 6 maart). *Tweede Kamer buigt zich over bouwen in polders: "Gruwelijk tekort aan woningen"*. Omroep West.  
<https://www.omroepwest.nl/nieuws/4368316/tweede-kamer-buigt-zich-over-bouwen-in-polders-gruwelijk-tekort-aan-woningen>
- Harharah, H. (2022a, 13 oktober). *Alle seinen op groen voor bouw van 5500 huizen in Alphense polder Gnephhoek*. Omroep West. Geraadpleegd op 23 oktober 2022, van  
<https://www.omroepwest.nl/nieuws/4637362/alle-seinen-op-groen-voor-bouw-van-5500-huizen-in-alphense-polder-gnephhoek>
- Hemerijck, A. (2003). *Vier kernvragen van beleid. B en M - Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3–19. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Hoek-Gerritsen, S. van. (2015). *Schrijfgids voor economen: scripties, papers en rapporten in business, finance en management* (4de editie). Bussum, Coutinho.
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. & Montfort, A. J. G. M. (2021). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Deventer, Wolters Kluwer.



Huis van Nederlandse Provincies. (z.d.). *Regio Randstad – HNP*. Huis van de Nederlandse provincies. Geraadpleegd op 9 juni 2023, van <https://www.nl-prov.eu/regios/regio-randstad/>

Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). *Wonen en Ladder voor duurzame verstedelijking*. Geraadpleegd op 9 december 2022, van <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/ladder/wonen/>

Jonge, H. J. de. (2022, 12 oktober). *Kamerbrief: ontwikkelrichting voor de Gnephoek in Alphen aan den Rijn*. *Rijksoverheid.nl*. Geraadpleegd op 21 december 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/12/kamerbrief-ontwikkelrichting-gnephoek-alphen-aan-den-rijn>

KAW. (2020). *Ruimte zat in de stad*. Groningen, Rotterdam en Eindhoven, KAW.

Klerk, L.de & Wouden, R. van der (2021). *Ruimtelijke ordening: Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland, 1200-2020*. Rotterdam, nai010 uitgevers.

Knaap, P. van der (2010). *Veiligheidsbeleid: onderbouwd en effectief?: De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie*. Rotterdam, Tijdschrift voor Veiligheid 2010 (9), 9, 6–21.

Kuijken, W. K. (2022). *Perspectief voor de Gnephoek e.o.: Advies aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over woningbouw, ruimte en natuur in de Gnephoekpolder e.o. in de gemeente Alpen aan den Rijn, gelegen in de Regio Holland-Rijnland, het Hoogheemraadschap van Rijnland en de provincie Zuid-Holland*. W. Kuijken.

Kuiper, R & Spoon, M. (2022). *Monitor Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving (Nr. 4706).

Metropool regio Amsterdam. (2023). *Woondeal MRA*. Metropool regio Amsterdam.

Ministerie van Algemene Zaken. (2019, 1 oktober). *Natuurbeleid komende jaren*. Natuur en biodiversiteit | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 9 december 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natuurbeleid-komende-jaren>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Woondeal: Samenwerkingsagenda voor een toekomstbestendige woningmarkt*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Metropool regio Amsterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022a). *Data Wonen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 17 oktober 2022, van <https://datawonen.nl/dashboard/dashboard/voortgang-woningbouw/>

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023b, januari 31). *Ruim 80.000 nieuwe woningen in 2022*. Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/31/ruim-80.000-nieuwe-woningen-in-2022#:~:text=Het%20CBS%20meldt%20vandaag%20dat,totaal%20op%2084.000%20nieuwe%20woningen.>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022c). *Programma NOVEX: Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022d, oktober 28). *Beleid ruimtelijke ordening*. Rijksoverheid.nl.  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/beleid-ruimtelijke-ordening>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023e, mei 22). *Woondeals*. Home | Volkshuisvesting Nederland.  
<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/woondeals>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan: 2021 - 2030 (0.4 definitieve versie)*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2021, 26 januari). *Wat is het doel van het Klimaatakkoord?* Klimaatakkoord. Geraadpleegd op 28 september 2022, van <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/vraag-en-antwoord/wat-is-het-doel-van-het-klimaatakkoord>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022, 18 november). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Omgevingswet | Rijksoverheid.nl.  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022a, juli 12). *Wet milieubeheer*. Rijkswaterstaat. Geraadpleegd op 9 december 2022, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/wet-milieubeheer>
- Monster, J. M. (2021, 12 april). *Bouwen in de Zuidplaspolder onverantwoord? Dat valt reuze mee*. Gebiedsontwikkeling.nu. Geraadpleegd op 15 februari 2023, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/bouwen-de-zuidplaspolder-onverantwoord-dat-valt-reuze-mee/>
- Neprom. (2022, februari). *Aanbod versnellen buitenstedelijk bouwen*. Voorburg, NEPROM.
- Noord-Holland. (2022, 8 december). *Natuurnetwerk Nederland (NNN)*. Provincie Noord-Holland. Geraadpleegd op 9 december 2022, van [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurversterking\\_Stikstof/Natuurnetwerk\\_Nederland\\_NNN](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurversterking_Stikstof/Natuurnetwerk_Nederland_NNN)

- NOS. (2023, 10 maart). *Corporaties kritisch over regionale woondeals*. NOS.  
<https://nos.nl/artikel/2466959-corporaties-kritisch-over-regionale-woondeals>
- Oss, L. van & Kessener, B. (2019). *Meer dan de som der delen: Systeemdenkers over organiseren en veranderen* (1ste editie). Zeist, Vakmedianet.
- Overheid.nl. (2021, 1 juli). *Wet natuurbescherming*. Wetten.nl. Geraadpleegd op 9 december 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01>
- Overheid.nl. (2021a, 1 juli). *Wet ruimtelijke ordening*.  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2021-07-01>
- Overheid.nl. (2022, 1 mei). *Wet milieubeheer*. wetten.overheid.nl. Geraadpleegd op 9 december 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2022-05-01>
- Parlement.com. (2021, 28 oktober). *Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)*.  
<https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rk/algemene-maatregel-van-bestuur-amvb>
- Peerdeman, M. V. P. (2022). *Middengebied Zuidplaspolder: Milieueffectrapport*. Commissie voor de milieueffectrapportage. De Bilt, Sweco.
- Platform 31. (z.d.). *Omgevingswet: wat, hoe en waarom?* Platform31. Geraadpleegd op 25 november 2022, van <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet/omgevingswet-wat-hoe-en-waarom>
- Pols, L. P., Bijlsma, L. B., Breedijk, M. B. & Schie, M. v. S. (2018). *Stadsranden, Schakelzones tussen stad en land*. Den Haag, PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Utrecht, Gemeente Zeist, Gemeente Soest, & Utrechts Landschap. (z.d.). *Natuurontwikkeling Hart van de Heuvelrug | Hart van de Heuvelrug*.  
<https://www.hartvandeheuvelrug.nl/gebiedsontwikkeling/thema-natuur/>
- Provincie Utrecht, Gemeente Zeist, Gemeente Soest, & Utrechts Landschap. (z.d.-a). *Gebiedsontwikkeling | Hart van de Heuvelrug*. Geraadpleegd op 19 februari 2023, van <https://www.hartvandeheuvelrug.nl/gebiedsontwikkeling/>
- Provincie Utrecht, Gemeente Zeist, & Utrechts Landschap. (z.d.-b). *Veelgestelde vragen en antwoorden | Hart van de Heuvelrug*. Geraadpleegd op 20 februari 2023, van <https://www.hartvandeheuvelrug.nl/veelgestelde-vragen-en-antwoorden/>
- Provincie Zuid-Holland. (2022). *GS brief aan Provinciale Staten: Locatie Gnephoek, gemeente Alphen aan den Rijn*. Gedeputeerde staten van Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland. (2023, 14 maart). *Zuid-Holland bouwt circa 250.000 woningen voor 2030*. Geraadpleegd op 5 juni 2023, van <https://zuid-holland.nl/actueel/nieuws/maart-2023/zuid-holland-bouwt-circa-250-000-woningen-2030/>

- Het Rijk, Provincie Flevoland, Provincie Noord-Holland, Utrecht, Gemeente Amsterdam, Gemeente Almere & Stadsregio Amsterdam. (2013, november). *rraam, Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer: Bestuursvereenkomst*. Pijnacker, Telstar.
- Rijksoverheid. (2019). *Klimaatakkoord*. Economische zaken voor Elektriciteit en industrie, Binnenlandse Zaken voor gebouwde omgeving, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor Landbouw en landgebruik, Infrastructuur en Waterstaat voor Mobiliteit. Den Haag, Rijksoverheid.
- Rijksoverheid. (2020, september). *Nationale Omgevingsvisie, Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rijkswaterstaat, ministerie van infrastructuur en Waterstaat. (z.d.). *Uitleg Structuurvisie*. Kenniscentrum InfoMil. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/structuurvisie/uitleg/>
- Rijkswaterstaat, ministerie van infrastructuur en Waterstaat. (z.d.-a). *Uitleg bestemmingsplan*. Kenniscentrum InfoMil. Geraadpleegd op 25 november 2022, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/>
- Rijkswaterstaat, ministerie van infrastructuur en Waterstaat. (z.d.-b). *Algemene regels*. Kenniscentrum InfoMil. Geraadpleegd op 25 november 2022, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/algemene-regels/>
- Rijkswaterstaat, ministerie van infrastructuur en Waterstaat. (z.d.-c). *Invoering Crisis- en herstelwet*. Kenniscentrum InfoMil. Geraadpleegd op 25 november 2022, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/rio/aanpassingen-per-wet/chw/alle-wijzigingen/wijzigingen-chw/invoering-crisis/>
- Rijkswaterstaat, ministerie van infrastructuur en Waterstaat. (z.d.-d). *Toestemming "Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden"*. Kenniscentrum InfoMil. Geraadpleegd op 20 december 2022, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-2/>
- Ringeling, A. B. R. (1985). *Beleids Theorieën en Theorieën over beleid. Beleid en Maatschappij*, 185/11, 275–284. Meppel, Boom
- Stuurgroep Markermeer-IJmeer. (2018). *Panorama Markermeer-IJmeer: Ontwikkelingsprincipes vanuit een landschapsecologisch perspectief*. Markermeer – IJmeer Natuurlijk ontwikkelen. Markermeer – IJmeer *Natuurlijk* ontwikkelen
- Koning, M. K., Spijker, N. S., & Endhoven, M. E. (2021). *Ruimtelijke ordening en bouwlocaties. De potentie van woningbouw in de groene omgeving*. Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouw.

Toekomstbeeld Markermeer-IJmeer. (z.d.). Markermeer IJmeer.

<https://www.markermeerijmeer.nl/Toekomstbeeld/default.aspx>

Wet ruimtelijke ordening. (z.d.). Kenniscentrum InfoMil.

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/>

Werkmaatschappij Markermeer - IJmeer. (2011). *Naar een Toekomstbestendig Ecologisch Systeem: Optimalisatierapport Werkmaatschappij Markermeer-IJmeer.*  
Werkmaatschappij Markermeer - IJmeer

Zeeuw, F. de., & Keers, G. K. (2020). *Woningbouwopgave tot 2030: maak de mix: Position paper F. de Zeeuw t.b.v. hoorzitting\_rondetafelgesprek Binnen- en buitenstedelijk bouwen d.d. 27 oktober 2020.*

# Bijlage 1. Toegestuurde vragenlijst + achtergrondinformatie

## Vragenlijst expertonderzoek

Wout van den Corput  
Master scriptie  
Amsterdam School of Real Estate

Dit onderzoek richt zich nadrukkelijk op woningbouw in uitleggebieden binnen de context van de natuur- en klimaatdoelstellingen. Andere argumenten zoals mobiliteit of financiële haalbaarheid vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Er wordt onderzocht of het mogelijk is, en zo ja, onder welke condities woningbouw in uitleggebieden geen negatief of zelfs een positief effect heeft op de natuur- en klimaatdoelstellingen. Daarnaast heeft het onderzoek heeft als doel een kader te schetsen waarbinnen beleidsmakers bereid zouden zijn om hun politieke steun te betuigen aan woningbouw in de uitleggebieden.

Belangrijke notities:

1. Het onderzoek is onafhankelijk;
2. De informatie van experts wordt anoniem verwerkt;
3. Dit onderzoek richt zich op uitleggebieden in de Randstad en niet over een specifiek gebied;
4. Onderzoeker heeft geen voorkeur voor binnen- of buitenstedelijk bouwen;
5. Onderzoeker heeft niet als doel om een voorkeur voor binnen- buitenstedelijk uit te spreken.

Gehanteerde definitie uitleggebied:

1. Een (nagenoeg) onbebouwd gebied
2. Hemelsbreed binnen 2 km gelegen van een bestaand stedelijk woongebied
3. Geen bosrijk gebied

Opbouw vragenlijst

Het interview begint op een abstract niveau waarna er steeds verder op detail wordt ingegaan. Er worden stellingen en open vragen voorgelegd, ook zullen er vervolgvragen op antwoorden gesteld worden. Stellingen kunnen beantwoord worden met een likert-schaal, 0 is volledig oneens en 5 is volledig mee eens. De experts kunnen vervolgens hun antwoord motiveren en toelichten.

### 1. **Beleid algemeen (abstract)\***

Volgens de beleidstheorie zijn er grofweg 4 condities waaronder bestaand beleid onderhevig is aan kritiek en mogelijk herschreven wordt.

- e. Doorbroken evenwicht van het huidig beleid (het huidig beleid schiet tekort in haar doelstellingen);
- f. Urgentie, het probleem moet urgent genoeg zijn;
- g. Empirische onderbouwing, eventuele gewenste aanpassingen moet onderbouw effectief, doeltreffend en verantwoord zijn;
- h. Consensus tussen partijen. Het multidisciplinaire karakter maakt dat consensus tussen partijen noodzakelijk is.

#### 1.a vraag

*Zonder op detail in te gaan; zijn dit o.b.v. uw ervaring de condities waaronder het huidig beleid gewijzigd kan worden of ontbreken er nog condities?*

## 2. Plancapaciteit

De overheid heeft een duidelijke verstedelijkingsstrategie: woningbouw moet zoveel mogelijk binnenstedelijk en binnen de bestaande stadsgrenzen worden opgelost. Dit wordt vertaald in de NOVI en structuurvisies.

### 2.a stelling

*De verstedelijkingsstrategie levert in de praktijk voldoende plancapaciteit op.*

0      1      2      3      4      5

### 2.b stelling

*Als de benodigde plancapaciteit binnenstedelijk wordt opgelost dan is sprake van een evenwichtssituatie.*

0      1      2      3      4      5

### 2.c stelling

*Woningbouw moet altijd binnenstedelijk en binnen de bestaande stadsgrenzen worden opgelost.*

0      1      2      3      4      5

## 3. Wederzijdse afhankelijkheid

De NOVI schrijft voor dat gemeenten en provincie zelf de woningbehoefte bepalen en verantwoordelijk zijn voor voldoende plancapaciteit.

### 3.a stelling

*Gemeenten en provincies kunnen empirisch/wetenschappelijk hun woningbehoefte onderbouwen.*

0      1      2      3      4      5

### 3.b stelling

*Gemeenten en provincie opereren in harmonie. Partijen zijn het eens over de locaties waar woningen gebouwd moeten worden.*

0      1      2      3      4      5

### 3.c stelling

*Als partijen niet in harmonie opereren en er dus verschil van inzicht heerst, dan zou een mediator een uitkomst kunnen bieden om consensus te bereiken en partijen dichterbij elkaar te brengen.*

0      1      2      3      4      5

#### 4. Ambities uit de NOVI

De Nationale omgevingsvisie heeft vier maatschappelijke onderwerpen geprioriteerd. De prioriteiten worden integraal benaderd, er is dus geen volgorde in de prioritering.

Prioriteit 1: ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;

Prioriteit 2: duurzaam economisch groeipotentieel;

Prioriteit 3: sterke en gezonde steden en regio's;

Prioriteit 4: toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

##### 4.a vraag

*Hoe verhoudt deze prioritering zich volgens u tot de verstedelijkingsstrategie om woningbouw binnenstedelijk te realiseren?*

##### 4.b vraag

*De NOVI schrijft voor dat bij nieuwe stedelijke locaties (zowel binnen- als buitenstedelijk) maximaal ingezet moet worden op integratie van onderstaande thema's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020):*

- *Duurzame energie (bodemenergie, warmtenetten en restwarmte);*
- *Klimaatadaptatie (voldoende groen, wateropvang en toevoegen van groen);*
- *Ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling worden vermeden of het effect daarvan wordt gemitigeerd;*
- *Behoud en versterking van de natuur- en cultuurwanden om de biodiversiteit te versterken.*

##### Vraag:

*In welke mate kan volgens u woningbouw in uitleggebieden bijdragen aan het maximaal en integraal benutten van de thema's?*

##### 4.c stelling

Het NOVI hanteert drie afwegingsprincipes voor nieuwe ontwikkelingen:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, ontwikkelingen moeten in lijn liggen met de identiteit en gebruik van het gebied. (VB 1: geen hoogbouw in landelijk gebied of gebieden waar laagbouw dominant is. VB 2: waar Nederland zich onder zeespiegel bevindt weegt waterveiligheid zwaar);
3. Afwentelen wordt voorkomen (afwenteling van negatieve effecten op andere gebieden of tijdsvlakken moet worden voorkomen).

##### Stelling

De afwegingsprincipes kunnen positief worden beantwoord met woningbouw in uitleggebieden.

0      1      2      3      4      5



## 5. Wro toetsingscriteria

In het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid is woningbouw in uitleggegebieden onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Een drietal belangrijke toetsingsinstrumenten zijn:

1. Ladder duurzame verstedelijking
2. Wet natuurbescherming
  - Toestemming handeling met gevolgen voor beschermde natuurgebieden
3. Wet milieubeheer
  - MER

### 5.a stelling

*De huidige toetsingscriteria zorgen voor een evenwichtige afweging tussen woningbouw en de natuur- en klimaatdoelstellingen.*

*Indien met oneens beantwoord; wat zou er dan moeten wijzigen?*

0      1      2      3      4      5

### 5.b stelling

*In de praktijk worden de toetsingscriteria altijd zorgvuldig doorlopen en wetenschappelijk onderbouwd.*

0      1      2      3      4      5

### 5.c vraag

*Zijn er toetsingscriteria die zwaarder worden meegewogen dan andere, en zo ja, in welke mate?*

## 6. Afwijkingen uit de praktijk

Een van de 4 hoofdthema's van de NOVI is dat ongunstige locaties voor waterhuishouding of bodemdaling vermeden wordt of het effect daarvan wordt gemitigeerd. Toch is er veel politieke steun vanuit de provincies en gemeente voor de ontwikkeling van een compleet nieuw dorp "Zuidplaspolder", het laagste gebied van Nederland.

### 6.a vraag

*Wat is uw mening hierover?*

### 6.b vraag

*Als de MER-toets aantoont dat mitigerende maatregelen inderdaad voldoende zijn. Is dit volgens u dan ook empirisch aangetoond?*

## **7. Afwijkingen uit de praktijk**

Als we naar Pampus in Almere kijken, dan zien we dat het individuele plan de MER-toets niet zou doorstaan. Gemeente en provincie pleiten voor een systeembenadering waardoor het hele Natura-2000 gebied als één project wordt beoordeeld. Als deze benadering wordt gehanteerd dan zou het ecologisch systeem juist versterken.

### **7. vraag**

*Feitelijk is dit het oprekken van de regels. Wat vindt u er van dat er 'flexibel' met de regels omgegaan kan worden? En vindt u dat een goede of juist een slechte zaak?*

## **8. Afwijkingen uit de praktijk**

Uit het ABF onderzoek blijkt dat bepaalde provincies zoals Utrecht, N- en Zuid-Holland 'goedgekeurde' buitenstedelijke locaties als binnenstedelijk definiëren. Zo wordt Almere Pampus bijvoorbeeld als binnenstedelijk gedefinieerd, maar ook Sluisbuurt in Amsterdam.

### **8.a vraag**

*Wat is uw visie hierop?*

## **9. Samenvattend**

*Gezien dit interview, zou u dan kunnen aangeven of u vindt dat er sprake is van:*

- a. Doorbroken evenwicht\* van het huidig beleid (het huidig beleid schiet tekort in haar doelstellingen);
- b. Urgentie, het probleem moet urgent genoeg zijn;
- c. Empirische onderbouwing, eventuele gewenste aanpassingen moet onderbouw effectief, doeltreffend en verantwoord zijn;
- d. Consensus tussen partijen. Het multidisciplinaire karakter maakt dat consensus tussen partijen noodzakelijk is.

### \*Evenwichtssituatie:

1. Binnen het huidig beleid is er binnenstedelijk voldoende plancapaciteit om de ruimtevraag voor woningbouw te absorberen;
2. De huidige Wro toetsingscriteria zorgen er voor dat woningbouw, natuur én klimaat elkaar versterken.

## **10. Afsluitend**

*Bent u van mening dat er meer of juist minder politiek draagvlak zou moeten zijn voor woningbouw in uitleggebieden, mits er geen negatief effect ontstaat voor de natuur- en klimaatdoelstellingen?*

*Zo ja, onder welke condities (samenvattend in puntsgewijze opsomming).*