

Datum

13 november 2019

Onderwerp

Advies Toekomstige Verstedelijking

Cc: Provinciale Staten van Gelderland

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland,

De PRO staat achter de ambities uit de omgevingsvisie en de doelstellingen die het nieuwe provinciebestuur heeft geformuleerd ten aanzien van de woningbouwopgave in Gelderland. Wij vinden de inzet van de provincie om meerdere redenen van groot belang op dit thema. Momenteel zien we een sterke druk op de woningmarkt in en rondom de kernen en steden aan de westkant van Gelderland (Ede, Barneveld etc.). Ook in steden als Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen is sprake van een toenemende spanning. De overloop uit de Randstad speelt hierbij een rol, al lijkt deze vooralsnog beperkt.¹ Door de realisatie van nieuwe woningbouwplannen zal tegelijkertijd de druk op zowel het OV als de weg toenemen. En de mobiliteitsvraag blijft de komende jaren sowieso fors toenemen, wat zeker in stedelijke regio's nu al tot problemen leidt. Het klimaatakkoord heeft ook belangrijke gevolgen voor de woningbouw: alle woningen moeten immers op termijn klimaat- en energieneutraal gemaakt worden.

In het advies d.d. 20 december 2017 hebben we een aantal overwegingen meegegeven ten aanzien van de woningbouwprogrammering. Daarin hebben we geadviseerd om de discussies over aantallen woningen een minder prominente rol te laten spelen en veel meer aandacht te besteden aan de realisatie van plannen zodat de geplande woningen daadwerkelijk gebouwd worden. Het verheugt ons dat dit uitgangspunt door u gedeeld wordt, zoals te lezen is in het Coalitieakkoord. Wel constateren wij dat het provinciale woningbouwbeleid de afgelopen jaren voornamelijk reactief en vraaggericht ingestoken was. Woningbouw werd gerealiseerd daar waar de vraag is. Er is uiteraard niks mis mee om de goede plannen op de juiste plek te realiseren, maar het is wel noodzakelijk om vanuit een samenhangende en toekomstbestendige visie te opereren. In het licht van de hierboven genoemde ontwikkelingen moet die visie ook breder zijn dan de (toekomstige) woningbouw. Het gaat om een visie op toekomstige *verstedelijking*; een visie op het gewenste woon-, werk- en verblijfsklimaat. Volgens de PRO begint het met de vraag: wat voor provincie of regio wil je zijn?

¹ Zie: Sodderland, M., & Konings, F. (2019). *Naar het oosten Verhuismotieven bij een verhuizing van de Randstad naar Oost-Nederland*: Motivaction. En: RIGO Research en Advies. (2019). *Komen en Gaan: Inzicht in verhuisbewegingen*.

In dit advies willen we u een aantal overwegingen meegeven ten aanzien van de verstedelijkingsopgave. We gaan daarbij ook in op de dilemma's die hieruit voortvloeien en hoe u hiermee om kunt gaan. Er is sprake van een groeiende economie en toenemende woon- reisbehoefte, maar tegelijkertijd liggen er grote opgaven ten aanzien van biodiversiteit en gezondheid. Dit heeft u zelf ook onderkend in de Vervolgstatenbrief 'Samen gaan voor Gaaf Gelderland' d.d. 29 augustus 2019. We bieden u met dit advies handelingsperspectief hoe slimme combinaties met andere opgaven gemaakt kunnen worden om zo de druk op de Gelderse leefomgeving te verlichten. Daarnaast doen we – voortbordurend op het advies van d.d. 20 december 2017 – een aantal concrete voorstellen om de woningbouw te versnellen. Deze opgave blijft immers onverminderd urgent.

Ons advies:

- Weet wat je wilt: durf te dromen en te kiezen
- Weet wat er speelt: monitor en stuur bij
- Weet wat werkt: zet effectieve maatregelen in
- Weet hoe je slim verbindt: stem opgaven af en neem regie bij belangrijke gebiedsontwikkelingen

Weet wat je wilt: durf te dromen en te kiezen

Ruimtelijke ontwikkelingen, die de provincie niet zelf in de hand heeft en een grote dynamiek kennen, vragen om een gedeeld en gedroomd toekomstbeeld. Geen doemscenario's maar een gezamenlijk verlangen als sterkste motor voor verandering. Hoe groter de opgaven hoe hoger de winst die behaald kan worden. Wij dagen de provincie uit hierin de lead te nemen en samen met partners een stip op de horizon te ontwikkelen (zoals bij Ruimte voor de Rivier) voor gebieden en regio's waar de verstedelijkingsdruk het hoogst is en de urgentie het meest gevoeld wordt. Wat ons betreft gaat het hierbij om een toekomstbeeld waarin een gezonde, duurzame en aantrekkelijke leefomgeving het uitgangspunt vormt. Ook gemeenten streven steeds meer naar dit soort kwalitatieve doelen en ambities, zoals blijkt uit de inventarisatie die Platform 31 vorig jaar heeft gemaakt van gemeentelijke coalitieakkoorden.²

De verschillende ambities en ruimteclaims zullen op sommige plekken botsen en leiden tot conflicterende belangen als het gaat om de toekomstige verstedelijkingsopgave. Bij het laatste adviespunt geven we aan hoe slimme combinaties tussen deze opgaven gemaakt kunnen worden. Het vertrekpunt daarbij is de woningbouw. De locatiekeuze van woningbouwplannen heeft namelijk gevolgen voor de realisatie van veel andere maatschappelijke doelen zoals de economische vitaliteit, mobiliteitsgedrag, de energietransitie en de leefbaarheid van bestaande wijken.³ Toch zullen conflicten niet altijd opgelost kunnen worden. Voor deze situaties zult u aan moeten geven welke provinciale belangen prevaleren. Met andere woorden welke ruimteclaims ondersteunt u wel en niet? Een visie met voor de provincie belangrijke uitgangspunten helpt u in de gesprekken met partners over de

² Zie: Engbersen, R., Van Hoon, J., Dorenbos, R., Van Klaveren, S., Lustenhouter, F., & Wassenberg, F. (2018). *Nieuwe ambities in samenhang: Analyse coalitieakkoorden 2018*. Den Haag: Platform31.

³ Zie College van Rijksadviseurs. (2018). *Dashbord Verstedelijking: Hoe de woningbouwopgave maatschappelijke meerwaarde levert en waarom het Rijk hier belang bij heeft*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.

verstedelijkingsopgaven. Daardoor is immers vooraf duidelijk wat de belangen en positie van de provincie zijn. Ook helpt het om meer afgewogen beslissingen te maken in het licht van onvoorziene dan wel externe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de overloop uit de Randstad.

Weet wat er speelt: monitor en stuur bij

In lijn met het advies d.d. 20 december 2017 zijn wij van mening dat de informatie over de uitvoering van plannen een veel prominentere rol in de regionale gesprekken moet krijgen. Daarvoor moet de informatie op orde zijn. Wij pleiten voor een *Nieuwe Kaart van Gelderland*, waarin een actueel overzicht van alle (harde) woningbouwplannen wordt gegeven. De provincie heeft hiermee een sturingsinstrument in handen op basis waarvan de voortgang van individuele plannen nauwkeurig gevolgd kan worden. Er moet daartoe ook informatie toegevoegd worden over hoeveel en welke woningen inmiddels gerealiseerd zijn per plan. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland⁴ hebben hierin al stappen gemaakt en binnen Gelderland geeft de regio Food Valley het goede voorbeeld. Deze monitor kan ook gebruikt worden om te analyseren waar kansen liggen om tegelijkertijd meerdere opgaven te realiseren, zoals het College voor Rijksadviseurs ondanks voor de Metropoolregio Amsterdam heeft gedaan.⁵

Weet wat werkt: zet effectieve maatregelen in

Inzicht in plannen alleen is niet voldoende; juist in de uitvoering van de plannen dreigt het te stikken.⁶ Het is daarom goed dat u een Actieplan voorbereidt waarin een mix van instrumenten wordt geïntroduceerd die bijdragen aan het versnellen van de woningbouw. De afgelopen jaren heeft u al veel verschillende instrumenten ingezet die in potentie hieraan bijdragen. Wij ondersteunen uw streven om deze instrumenten en de bijbehorende programma's tegen het licht te houden en te toetsen op effectiviteit. Het wordt steeds belangrijker dat ingezette instrumenten bewezen effectief zijn, niet in de laatste plaats vanwege de juridische haalbaarheid. Het PAS-arrest is er onder meer gekomen omdat de effectiviteit van de in dit programma voorgestelde maatregelen niet onomstotelijk bewezen kon worden.

Vooruitlopend op deze aangekondigde evaluatie willen wij u al twee overwegingen meegeven:

- Binnen het programma Steengoed Benutten treedt de provincie vooral faciliterend op. Kennis, kunde en procesondersteuning zijn belangrijk, maar vaak is meer nodig om ontwikkelingen vlot te trekken. De provincie zou de gemeente, corporaties en marktpartijen aan kunnen zetten om inzicht te geven in de haalbaarheid (maatschappelijk en financieel) van gebiedsontwikkelingen.⁷ Als er voldoende perspectief op snelle realisatie is, kan de provincie in bepaalde gevallen ook een actieve

⁴ Zie: https://nieuwekaartnl.nl/?page_id=2

⁵ Zie College van Rijksadviseurs. (2018). *Dashbord Verstedelijking: Hoe de woningbouwopgave maatschappelijke meerwaarde levert en waarom het Rijk hier belang bij heeft*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.

⁶ Het aantal vergunningen – een vroege een vroege indicator voor de hoeveelheid woningen die in de nabije toekomst gebouwd worden – is in het tweede kwartaal van 2019 afgenomen ten opzichte van hetzelfde kwartaal in 2018. Dit speelt overigens niet in Gelderland, maar in heel Nederland. Onderzoek van de Radboud Universiteit laat zien dat in zijn algemeenheid slechts een derde van alle beschikbare capaciteit voor de korte tot middellange termijn gerealiseerd wordt binnen vier jaar.

⁷ Daarbij kan de provincie onafhankelijke plan-economische expertise aanbieden zoals nu al gebeurt bij een aantal trajecten in het kader van Steengoed Benutten.

bijdrage leveren in het definitief sluitend maken van de business-case. De provincie legt daarmee de (financiële) sluitsteen zodat projecten kunnen starten.

- Door de achterliggende oorzaken aan te pakken waardoor woningbouwplannen niet gerealiseerd worden kunt u veel bereiken. Inzet op flexibele woonvormen, zoals tiny houses, is prijzenswaardig, maar wij vragen ons af of met dit soort initiatieven de komende jaren het verschil kan worden gemaakt. Er is al veel bekend over de oorzaken van de trage woningbouw. Met behulp van een beter inzicht in de realisatie van individuele plannen kan deze kennis gericht worden ingezet. Er zijn immers aanzienlijke verschillen in doorlooptijd van plannen afhankelijk van de ligging (stedelijkheid) en projectgrootte. Door een goede analyse van deze verschillen kan het instrumentarium gericht ingezet worden.

Weet hoe je slim verbindt: stem opgaven af en neem regie bij belangrijke gebiedsontwikkelingen

Gezien de druk op de woningmarkt en het auto- en OV-netwerk is het zaak om deze opgaven beter op elkaar af te stemmen. Woningbouwplannen moeten gerealiseerd worden op plekken waar nog ruimte is in het mobiliteitsnetwerk of waar in de toekomst het netwerk uitgebreid gaat worden. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: verbeteringen van het mobiliteitsnetwerk vinden bij voorkeur plaats in de buurt van nieuwe woningbouwplannen. In het kader van het onderzoek 'Kies Vanuit Kracht' van Panorama Nederland is een set aan ontwerpprincipes voor de afstemming tussen verstedelijking en mobiliteit geformuleerd. Deze principes vormen een eerste noodzakelijke stap in de afstemming van die opgaven.

Aanvullend daarop stellen wij de volgende concrete actielijnen voor:

- De provincie zou in de Omgevingsverordening beoordelingscriteria kunnen opnemen over de ontsluiting van woningbouwlocaties met verschillende modaliteiten. Nu de Ladder voor Duurzame Verstedelijking hier geen eisen meer over bevat kan de provincie eigen afwegingskaders formuleren. De transitie naar een duurzame en gezonde mobiliteit zou daarbij centraal moeten staan (eventueel gedifferentieerd naar uitleg- en binnenstedelijke locaties).
- De provincie moet zorgdragen dat bij behoeftanalyses voor nieuwe woningbouwplannen voldoende geborgd is dat het aanbod aansluit bij de mobiliteitswensen van de toekomstige bewoners.⁸ Dit betekent niet dat de mobiliteitswensen van toekomstige bewoners altijd leidend moeten zijn. Vanuit het oogpunt van gezondheid en klimaat kunt u overwegen om sterker te sturen op vormen van actieve mobiliteit (fiets en te voet) en langzaam verkeer.
- Een betere afstemming tussen de woningbouwprogrammering en het beleid ten aanzien van het (regionale) fietsnetwerk. Het ambitedocument 'Samenwerkingsagenda Fiets' voor de regio Arnhem-Nijmegen biedt belangrijke aanknopingspunten voor de andere Gelderse regio's. Daarnaast kunt u gemeenten stimuleren om parkeernormen meer als mobiliteitsnormeringen in te zetten. Zo kan de realisatie van woningbouwplannen bijdragen aan het in de Omgevingsvisie geformuleerde doel om een 35% *modal split* te krijgen voor fiets. Uiteraard zal ook afstemming moeten plaatsvinden met andere mobiliteitsopgaven.


⁸ Nu wordt vaak alleen gekeken of het aanbod in woningbouwplannen aansluit bij de doelgroepen en hun (kwalitatieve) wensen in termen van het type woning en woonomgeving.

De woningbouw heeft niet alleen directe raakvlakken met de Gelderse mobiliteitsopgave, maar er is ook sprake van versterkende (meekoppelende) en botsende belangen met andere opgaven. Zo zullen als gevolg van het Parijse Klimaatakkoord uiteindelijk alle woningen in Gelderland klimaat- en energieneutraal moeten worden. Ook is er een belangrijke relatie met de kwaliteit van de Gelderse natuurgebieden. Het PAS-arrest heeft laten zien dat de staat van de waardevolle natuurgebieden zodanig is dat de bouw van nieuwe woningen praktisch onmogelijk wordt. Tegelijkertijd biedt de huidige impasse kansen om de gangbare praktijk kritisch tegen het licht te houden. Zo kan woningbouw mede de verdien capaciteit creëren om de problemen in de natuurgebieden door middel van een gebiedsgerichte aanpak op te lossen. Wij raden u aan om dit soort kansen ook daadwerkelijk te benutten en nog nadrukkelijker naar de samenhang tussen woningbouw en de opgaven rondom natuur, platteland en de klimaat- en energietransitie te kijken. Net als ten aanzien van mobiliteit zult u samen met partners moeten zoeken naar slimme combinaties om uw ambities ten aanzien van deze opgaven te realiseren.

Bij bepaalde verstedelijkingsopgaven zult u de regie moeten nemen. Hier kunnen de sleutelprojecten als voorbeeld dienen. Dit soort (stedelijke) gebiedsontwikkelingen, waar door middel van structuurversterkende maatregelen meerdere opgaven in samenhang werden aangepakt, zijn niet alleen een kans, maar kunnen ook een kantelpunt vormen. Een concreet voorbeeld is het veilingterrein bij Tiel en het omliggende gebied rond het spoor. Ontwikkeling van het gebied voor grootschalige woningbouw (i.c. middensegment) zou sterk kunnen bijdragen aan het gewenste woon-, werk- en verblijfsklimaat (en de draagkracht van de stad). Op deze plek kan bovendien worden geprofiteerd van de goede (OV)verbindingen naar de Randstad. Het zou goed zijn om te bezien wat de provincie kan doen om deze en vergelijkbare gebiedsontwikkelingen maximaal te laten bijdragen aan haar ambities en die van de partners.

De PRO,

Jeroen Staatsen



Voorzitter

Paul Rijzinga



Secretaris