



RUIMTE VOOR FLEXWONINGEN

Naar een afwegingskader voor het plannen van locaties
voor tijdelijke woonruimte

Notitie

Jolien Groot

Bart Rijken

Femke Daalhuizen

Bas van Bommel

Frans Schilder

8 oktober 2020

Colofon

Ruimte voor flexwoningen. Naar een afwegingskader voor het plannen van locaties voor tijdelijke woonruimte

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020
PBL-publicatienummer: 4202

Contact

Jolien.Groot@pbl.nl

Auteurs

Jolien Groot
Bart Rijken
Femke Daalhuizen
Bas van Bommel
Frans Schilder

Met dank aan

Michelle van Dijk, Ministerie van BZK
Annelies van der Nagel, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Emma de Wijs, gemeente Den Haag
Wim Reedijk en Johan van der Craats, Expertisecentrum flexwonen
Edwin Buitelaar, Arjan Harbers, Christian Lennartz, Dorien Manting, Marieke van der Staak, PBL

Redactie figuren

Bas van Bommel
Marnix Breedijk

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Groot, J. et al. (2020), Ruimte voor flexwoningen. Naar een afwegingskader voor het plannen van locaties voor tijdelijke woonruimte, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
2 Onderzoeksopzet	9
2.1 Definities	9
2.2 Afbakening	9
2.3 Methode	10
2.4 Leeswijzer	11
3 Ruimtelijke voorwaarden	11
3.1 Beschikbaarheid van locaties	11
3.2 Ruimtelijke behoeften van doelgroepen	12
3.3 Inpassen in de gevonden omgeving	14
3.4 Varianten	14
4 Ruimtelijke analyse	16
4.1 Terreinen	16
4.2 Gebouwen	22
4.3 Aantallen flexwoningen	22
5 Conclusie	24
Referenties	25
Bijlage 1: Omgevingsrechtelijke beperkingen	26
Bijlage 2: Gevoeligheidsanalyse	28

Samenvatting

Inleiding

In veel regio's in Nederland loopt het woningaanbod achter op de vraag. Vooral voor mensen die snel betaalbare (en soms slechts tijdelijke) woonruimte nodig hebben zorgt het tekort voor urgente problemen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ziet de bouw van tijdelijke of verplaatsbare woningen ('flexwoningen') als een snelle oplossing. Plannen om zulke woningen te realiseren lijken op lokaal niveau soms vast te lopen, onder meer omdat er geen geschikte locaties worden gevonden (Luijkx & Reedijk 2019). Om meer inzicht in dit knelpunt te krijgen heeft het ministerie het PBL verzocht om de ruimtelijke voorwaarden voor flexwoningen te onderzoeken en, daarmee, de ruimte voor flexwoningen te verkennen.

Bij het plannen van (flex)woningbouw moeten veel verschillende zaken tegen elkaar worden afgewogen, bijvoorbeeld: de aard en omvang van de vraag naar woningen, financiële en juridische overwegingen, beschikbare ruimte, en maatschappelijk draagvlak. Voor deze notitie is onderzocht welke relevante ruimtelijke overwegingen met betrekking tot flexwonen er op dit moment in kaart gebracht kunnen worden met behulp van daarover beschikbare data. Dit leidt tot een eerste *ruimtelijk* afwegingskader. Dit afwegingskader geeft de grenzen weer waarbinnen de keuze voor een locatie voor flexwonen kan worden afgewogen. Een dergelijk (ruimtelijk) expliciet afwegingskader kan bijdragen aan geïnformeerd debat, is ruimtelijk toegespitst, en met behulp van zo'n kader komt 'het bredere plaatje' in beeld. In een latere studie zal het PBL een breder afwegingskader uitwerken waarmee ook andere, niet-ruimtelijke aspecten in beeld komen.

In ons afwegingskader stellen we op hoofdlijnen twee ruimtelijke voorwaarden aan locaties: ze moeten *beschikbaar* en *geschikt* zijn. We illustreren ons ruimtelijke afwegingskader met een verkenning van de potentiële ruimte voor flexwoningen in de provincie Noord-Holland. De keuze is op Noord-Holland gevallen omdat deze provincie als enige openbaar beschikbare data heeft over de contouren van de plancapaciteit voor reguliere woning- en utiliteitsbouw: belangrijke gegevens om te kunnen bepalen of locaties – nu en in de nabije toekomst – beschikbaar zijn. Met een geografisch informatiesysteem (GIS) brengen we de locaties in Noord-Holland in beeld die voldoen aan de ruimtelijke voorwaarden uit het afwegingskader. We kijken daarbij zowel naar de potentiële ruimte voor nieuwbouw, op onbebouwde terreinen en braakliggende grond (in de rest van deze tekst simpelweg aangeduid als 'terreinen'), als naar de ruimte die mogelijk gevonden kan worden in kantoor- en winkelgebouwen. Deze verkenning van terreinen gebeurt op een hoge ruimtelijke resolutie van 'pixels' van 100 bij 100 meter. Voor de kantoor- en winkelruimte kijken we op het niveau van individuele gebouwen.

Een eerste afwegingskader

Wij stellen in deze studie een aantal voorwaarden waaronder een locatie kan worden aange-merkt als *geschikt* of *beschikbaar* voor flexwonen.

Locaties zijn *beschikbaar*, zo stellen we, wanneer ze aan de volgende criteria voldoen: 1) het huidige gebruik van de plek 'extensief' is¹; 2) er op de locatie geen (harde) omgevingsrechtelijke beperkingen gelden, en; 3) op de locatie de komende tien jaar geen woning- of utiliteitsbouw gepland is. Dat laatste criterium moet in ons afwegingskader voorkomen dat flexwoningbouw ten koste gaat van plannen voor permanente woningbouw².

In ons afwegingskader zijn *beschikbare* locaties niet per se ook *geschikt* voor flexwoningbouw. Een plek is *geschikt*, zo redeneren we, als deze past bij de behoeften van de beoogde bewoners. Wat die behoeften precies zijn verschilt per regio, en verandert door de tijd. Denk bijvoorbeeld aan de snelle toename en daarna afname van het aantal asielzoekers rond 2016. De doelgroepen voor flexwonen zijn bovendien zeer heterogeen. In bestaande flexwoonconcepten worden ze vaak in gemengde samenstelling gehuisvest: jonge statushouders wonen bijvoorbeeld samen met Nederlandse jongeren. In ons eerste afwegingskader gaan we daarom niet uit van doelgroepen maar van een beperkt aantal *flexmilieus*: woonmilieus die zich van elkaar onderscheiden in onder andere bereikbaarheid per openbaar vervoer, dichtheid van bebouwing en het minimale vloeroppervlak per woning (oftewel het programma van eisen).

Het moge duidelijk zijn dat de ruimtelijke voorwaarden die we voorstellen niet *absoluut* zijn. Ze moeten worden gezien als 'knoppen om aan te draaien', afhankelijk van specifieke regionale omstandigheden en wensen. De vraag die in deze notitie centraal staat is niet zozeer hoeveel ruimte er *is*. De vraag is aan welke ruimtelijke afwegingen kan worden gedacht, en hoe met geografische informatiesystemen kan worden verkend hoeveel ruimte er bij welke afwegingen *gecreëerd* zou kunnen worden.

Het draaien aan de genoemde knoppen geeft ruimte om vanuit verschillende invalshoeken te kijken naar mogelijke locaties. We laten dit zien op vier kaarten. Op een overzichtskaart is het zoekgebied te zien. Daarnaast is op drie kaarten te zien dat het type flexwoning dat men wil creëren, zeer veel invloed heeft op de mogelijke locaties en het volume van potentieel geschikte ruimte. In elke kaart is daarnaast gevarieerd naar 'hardheid' van omgevingsrechtelijke restricties. Daardoor wordt duidelijk hoe andere ruimtelijke prioriteiten, bijvoorbeeld het beschermen van landschap, de mogelijkheden voor flexwoningen in regio's beperken.

Relatief weinig beschikbare ruimte in en rond de grote steden

De eerste ruimtelijke voorwaarde in ons afwegingskader is dat plekken beschikbaar moeten zijn. De donkerblauwe vlakken in figuur 1 laten zien dat locaties die aan de gestelde voorwaarden voldoen (extensief gebruik, geen omgevingsrechtelijke beperkingen en op de korte termijn geen bouwplannen) vooral geconcentreerd zijn in het noorden van de provincie Noord-Holland. De ruimte in en rond de grotere steden (en dan met name Amsterdam) is bij deze voorwaarden *relatief* beperkt. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door de omgevingsrechtelijke beperkingen ter bescherming van het landschap rond deze steden. De lichtblauwe vlakken op de kaart laten zien welke extra zoekgebieden er extra 'vrijkomen' als we onder andere deze voorwaarde versoepelen. De potentiële extra ruimte is aanzienlijk: we noemen dit in onze analyse variant 'Hoog' omdat deze variant potentieel ruimte biedt aan een hoger aantal

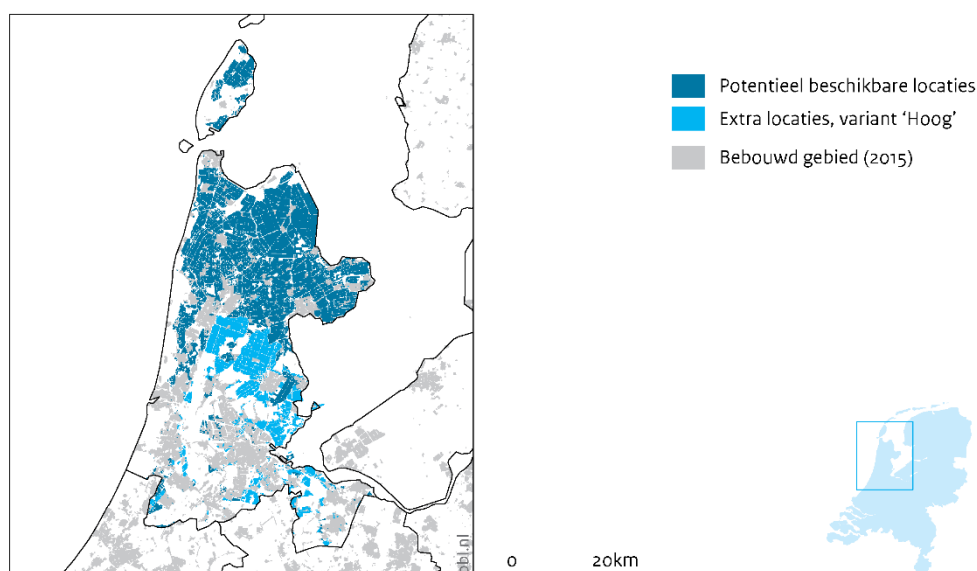
¹ Terreinen worden extensief gebruikt, zo redeneren we, als ze onbebouwd zijn, braak liggen of in gebruik zijn voor extensieve landbouw.

² In lijn met de doelstelling van het ministerie van BZK, voegt PBL aan de gehanteerde definitie voor flexwonen toe dat de flexwoningen complementair dienen te zijn aan de permanente voorraad (en geen substitutie ervan).

woningen (zie paragraaf 3.4). De afweging of het nodig en wenselijk is om zoekgebieden daadwerkelijk aan te wenden voor flexwoningen is uiteraard aan de regio.

Figuur 1

Potentieel beschikbare locaties voor flexwoningen in Noord-Holland, 2019



Bron: PBL (RuimteScanner)

Beschikbare locaties zijn niet per definitie geschikt

In ons afwegingskader bieden de beschikbare locaties een startpunt, een eerste zoekgebied. De vraag is welke plekken daarvan ook *geschikt* zijn; als er rekening wordt gehouden met de programma's van eisen behorende bij de flexmilieus, bijvoorbeeld een minimale vloeroppervlakte of de aanwezigheid van openbaar vervoer in de buurt. Zoals te verwachten vallen er in dit geval veel locaties af, hetgeen geïllustreerd wordt in figuur 2.

In figuur 2 zijn de locaties die geschikt zijn voor flexmilieu 'gedeeld' in kaart gebracht. In dit flexmilieu is het bovenal belangrijk dat woningen betaalbaar zijn. Dit milieu is gebaseerd op doelgroepen die naar waarschijnlijkheid geen auto bezitten, maar wel naar studie of naar werk moeten. Het is belangrijk dat de woningen zich op niet al te grote afstand van een openbaar vervoer halte bevinden om bereikbaarheidsarmoede te voorkomen (10 minuten lopen van bus, metro, tram of trein). Onder deze voorwaarde blijft minder dan 20 procent van de beschikbare locaties uit figuur 1 over. In absolute zin is de resterende ruimte voor dit flexmilieu bij gegeven voorwaarden nog steeds aanzienlijk, zelfs in en rond de grotere steden. Zoals hoofdstuk vier laat zien geldt dit ook voor de andere flexmilieus die we onderscheiden in deze studie.

Beschikbare en geschikte locaties nader onderzoeken

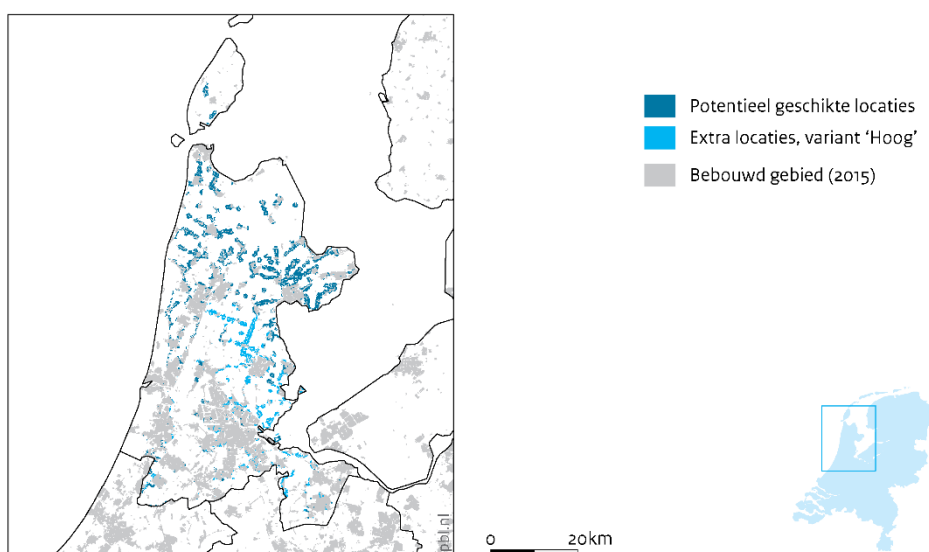
Op basis van het afwegingskader lijken er in Noord-Holland meerdere mogelijke beschikbare en geschikte locaties te zijn voor tijdelijke woningbouw. Deze locaties moeten daarvoor wel nader worden onderzocht. Ons afwegingskader geeft namelijk geen uitsluitel over of

ontwikkeling op een locatie daadwerkelijk kansrijk is. We houden bijvoorbeeld geen rekening met alle concurrerende ruimteclaims; denk aan ruimte voor landbouw of de ruimte die nodig is voor energieopwekking, zoals zonneweides en windparken op land. Bovendien spelen in werkelijkheid ook niet-ruimtelijke voorwaarden een rol, zoals financiële randvoorwaarden ('de businesscase') en (lokale) maatschappelijke/politieke overwegingen (draagvlak).

Figuur 2

Potentieel geschikte locaties voor flexwoningen in Noord-Holland, 2019

Flexmilieu 'Gedeeld'



Bron: PBL (RuimteScanner)

De ruimte die we in deze studie in kaart brengen moet dan ook worden gezien als startpunt voor nader onderzoek en besluitvorming. Daarnaast kunnen de verkregen inzichten helpen bij ambitie- en strategiebepaling op rijksniveau. Het PBL werkt aan een vervolgpublishatie over het bredere sociaal-maatschappelijke en juridische afwegingskader voor tijdelijke woningbouw en flexwonen in het algemeen.

1 Inleiding

Nederland staat voor een grote woningbouwopgave. In veel regio's in Nederland is er op dit moment te weinig – of niet het juiste – woningaanbod om aan de vraag te voldoen. De gevolgen hiervan verschillen per doelgroep, per regio en per moment (zie bijvoorbeeld Schilder et al. 2020). Het tekort zorgt voor urgente problemen voor mensen die snel betaalbare (en soms slechts tijdelijke) woonruimte nodig hebben (Van der Velden et al. 2019).

Het ministerie van BZK ziet het stimuleren van een groter aanbod van tijdelijke woonruimte als een mogelijkheid om ruimte te creëren op de overspannen woningmarkten. Minister Ollongren (BZK) heeft aan het begin van 2019 de stimuleringsaanpak flexwonen³ aangekondigd. 'Flexwonen' is daarbij een verzamelterm voor tijdelijke contractvormen en tijdelijke of verplaatsbare woningen, die een flexibele schil kunnen toevoegen aan de woningmarkt. Het doel van deze aanpak is om de mogelijkheden voor gemeenten, corporaties, ontwikkelaars en verhuurders om flexwonen te realiseren uit te breiden. De verwachting is dat snel te realiseren flexwoningen op korte termijn de druk op de woningmarkt enigszins kunnen verlichten. Op lange termijn zou een flexibel segment bovendien kunnen zorgen voor meer dynamiek en experimenteerruimte in het woningaanbod.

Het stimuleringsprogramma omvat maatregelen die partijen ertoe zouden moeten bewegen om flexwoningen te creëren. Er mag voor flexwonen bijvoorbeeld langer worden afgeweken van een bestemmingsplan. Daarnaast geldt er voor tijdelijke projecten een vrijstelling van de verhuurderheffing. Kortere juridische procedures en het bouwen van modulaire woningen in de fabriek zouden ervoor moeten zorgen dat de woningvoorraad relatief snel kan worden uitgebreid met een 'flexibele schil'. De minister schrijft in haar kamerbrief dat zij flexwonen graag ziet 'doorgroeien tot een volwaardig segment op de woningmarkt, naast de reguliere huur- en koopsector' (Ollongren 2019: 7). Daarbij wordt aangehaald dat dit segment zich goed moet verhouden tot de reguliere huurmarkt: tijdelijke woningen mogen niet ten koste gaan van vaste woningen.

Ondanks de stimulerende maatregelen en de technische mogelijkheden blijft het aantal plannen voor flexwonen nog onder het ambitieniveau van de Tweede Kamer; in de motie-Ronnes is gevraagd om 15.000 flexwoningen per jaar⁴. Onderzoek van Luijkx & Reedijk (2020) laat zien dat er voor 2020 een productie van ruim 7.000 woningen gepland staat. Eerder onderzoek signaleert dat gebrek aan geschikte locaties een reden kan zijn voor gemeenten of corporaties om voorgenomen realisatie van tijdelijke woningen niet door te zetten (Luijkx & Reedijk 2019).

Het ministerie van BZK heeft het PBL verzocht te verkennen welke locaties beschikbaar zijn of gemaakt kunnen worden voor flexwonen. De mogelijkheden om dit in kaart te brengen zijn echter beperkt doordat niet alle relevante afwegingen rondom de locatiekeuze voor flexwonen in centrale data te vinden zijn: het lokale draagvlak is bijvoorbeeld moeilijk te voorspellen zonder lokale kennis. Voor deze studie is verkend welke afwegingen op dit moment wél op regionaal of nationaal schaalniveau in kaart gebracht kunnen worden: dit leidt tot een eerste afwegingskader. Daarmee benoemen we de knoppen waaraan kan worden gedraaid om

³ Ollongren, 2019: 32847-521 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/29/kamer-brief-over-stimuleringsaanpak-flexwonen>

⁴ Tweede Kamer, 2018-2019: 32847-479 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019Z05024&did=2019D10464>

meer/minder ruimte te zoeken en laten we ruwweg de grenzen zien waarbinnen gezocht kan worden naar locaties.

Deze ruimtelijke analyse dient te worden gezien als een eerste verkenning, op basis van een eerste set van aannamen ten aanzien van de mogelijkheden van flexwoningbouw. De scope is daarbij beperkt tot omgevingsrechtelijke en ruimtelijke voorwaarden. De uitkomst van de ruimtelijke analyse betreft dus géén voorspelling of opdracht, maar laat simpelweg de locaties zien waar gezocht zou kunnen worden: we zetten daartoe de verschillende (ruimtelijke) voorwaarden voor tijdelijke woningbouw op een rij, en vervolgens op de kaart.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Definities

Een flexwoning is een stapelbare, verplaatsbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woning, waarbij de woning, de locatie of de bewoner een tijdelijk karakter heeft (ministerie van BZK 2019). De maximale woontermijn wordt vooraf vastgesteld en de woonfunctie staat centraal. Het gaat dus niet om woningen met een primaire opvang- zorg-, of recreatiefunctie. Een flexwoning vormt een aanvulling op de reeds bestaande en geplande permanente woonvoorraad (geen substitutie). Deze analyse richt zich *alleen* op tijdelijke woningen die kunnen worden gecreëerd in (tijdelijk) beschikbare gebouwen of terreinen, en niet op bewoning van permanente woningen met tijdelijke huurcontracten.

Vanuit de hierboven gestelde definitie van flexwonen, zijn de doelgroepen van flexwonen te definiëren als bewoners die al dan niet tijdelijk moeten of willen wonen buiten het reguliere woningaanbod met vaste huur- of koopcontracten. Dit is een zeer brede definitie en omvat onder meer studenten, arbeidsmigranten, starters en statushouders. Ook is te denken aan mensen die na een verbroken relatie of door een onveilige thuissituatie snel ergens anders moeten wonen, of mensen die uitstromen uit een penitentiare of zorginstelling. In sommige opzichten overlappen deze doelgroepen elkaar, in andere opzichten wijken ze juist sterk van elkaar af. Voor deze ruimtelijke analyse hebben we het daarom vooral over sets van ruimtelijke eisen die bij meerdere doelgroepen passen: flexmilieus.

Flexmilieus verwijzen naar verschillende programma's van eisen die passen bij meerdere doelgroepen. Voor deze ruimtelijke analyse maken we onderscheid tussen een Interstedelijk milieu (in de buurt van een station), een Deelmilieu (klein, betaalbaar en bereikbaar) en een Vrijbuiten-milieu (ruimte, groen, buiten de stad). Dit is belangrijk omdat de geschiktheid van een locatie niet alleen afhangt van of er gebouwd kan en mag worden; een woonlocatie moet qua omgeving en bereikbaarheid ook passen bij bewoners.

2.2 Afbakening

Deze notitie gaat over locaties voor tijdelijke en verplaatsbare woningen. Wij richtten ons daarmee op de *flexwoning* en niet op het *flexwonen*: fysiek-ruimtelijke afwegingen, die in

geografische data zijn te vervatten, staan in dit rapport centraal. In deze studie schetsen we dus een ruimtelijk afwegingskader. Het doel van deze verkenning is om aan de hand van dat kader een eerste, grove inschatting te geven van de omgevingsrechtelijke en ruimtelijke mogelijkheden.⁵ Wij willen hiermee een eerste handvat bieden voor nadere verkenningen op lokaal niveau en een aanzet geven voor vervolgonderzoek. Zelf volgt het PBL dit onderzoek op met een rapportage waarin een breder afwegingskader wordt uitgewerkt, met tevens aandacht voor bestuurskundige, juridische en sociaal-maatschappelijke aspecten.

Voor deze verkenning hebben we alleen het potentiële zoekgebied voor flexwoningbouw in de provincie Noord-Holland in kaart gebracht. Deze provincie is gekozen omdat er voor Noord-Holland geografische gegevens beschikbaar zijn over de plannen voor toekomstige woning- en utiliteitsbouw⁶. In andere provincies wordt nog gewerkt aan het ontsluiten van deze gegevens.⁷

2.3 Methode

De analyse van de potentiële ruimte voor flexwoningen is uitgevoerd met behulp van een geografisch informatiesysteem (GIS) dat eerder door het PBL werd ingezet voor het in kaart brengen van binnenstedelijke transformatiemogelijkheden (Van Duinen et al. 2016). De basis van dit systeem bestaat uit een database met kaarten waarop de geschiktheid van plekken voor flexwoningen is te zien.

We gaan eerst in op de beschikbaarheid van 'terreinen': onbebouwde locaties, zoals velden of braakliggende grond. De verkenning van de ruimte op terreinen gebeurt op een ruimtelijke resolutie van 'pixels' van 100 bij 100 meter (één hectare). We veronderstellen dat van elke beschikbare pixel van één hectare 50 procent nodig is voor publieke voorzieningen: groen, water, parkeerplaatsen en infrastructuur (dit wordt nader uitgelegd in paragraaf 3.3). De andere helft is uitgeefbaar, oftewel beschikbaar voor het gebouwoppervlakte en de buitenruimte van flexwoningen.

Daarnaast kijken we naar de ruimte in leegstaande gebouwen (kantoren⁸ en winkels⁹). Dit doen we per individueel pand. Het potentiële aantal flexwoningen dat in een (gedeeltelijk) leegstaand pand kan worden gerealiseerd berekenen we door de beschikbare vierkante meters vloeroppervlak te delen door het veronderstelde vloeroppervlak per flexwoning.

⁵ Uitgangspunt zijn bestaande omgevingsrechtelijke en ruimtelijke mogelijkheden. Concurrentie met toekomstige of te verwachten ruimteclaims uit andere domeinen dan het wonen en werken, zoals de energietransitie, is buiten beschouwing gelaten.

⁶ Overheden kunnen data omtrent ruimtelijke plannen ontsluiten via de Nieuwe Kaart van Nederland (nieuwekaart.nl). Dit is een landelijke database die inzicht geeft in de geplande ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. De Nieuwe Kaart is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Planbureau voor de Leefomgeving, ABF Research, RIGO Research & Advies en Stec Groep.

⁷ Er zijn op dit moment ook plannen buiten de provincie Noord-Holland in zicht, maar deze zijn nog niet altijd gestandaardiseerd. Voor de provincies Zuid-Holland en Overijssel ontbreken bijvoorbeeld de contouren van de plangebieden, waardoor ze niet geschikt zijn voor onze analyse met de RuimteScanner.

⁸ Bron: BAK kantorenbestand, 2018.

⁹ Bron: Locatus verkooppunten, 2018.

2.4 Leeswijzer

Om het onderzoek naar locaties te kunnen uitvoeren wordt in het volgende hoofdstuk (3) eerst uitgewerkt aan welke voorwaarden plekken moeten voldoen; op die manier ontwikkelen we een eerste ruimtelijk afwegingskader. Hoofdstuk 4 bevat de ruimtelijke analyse waarbij we, gebruikmakend van het afwegingskader, kijken naar de provincie Noord-Holland. Met kaartbeelden maken we duidelijk waar mogelijke locaties zouden kunnen liggen voor flexwoningen. Door twee varianten uit te werken laten we zien hoe met meer of mindere strenge interpretaties van de voorwaarden meer of minder ruimte voor flexwonen kan worden gecreëerd. De notitie sluit in hoofdstuk 5 af met een conclusie en discussie.

3 Ruimtelijke voorwaarden

Niet elke locatie kan in aanmerking komen voor de realisatie van flexwoningen. We veronderstellen dat een locatie kan worden overwogen wanneer deze: 1) (tijdelijk) *beschikbaar* is en 2) *geschikt* is voor beoogde bewoners (de locatie moet passen bij een aanvullend programma van eisen). Op locaties die aan deze voorwaarden voldoen kunnen vervolgens niet zomaar *in elke dichtheid* flexwoningen worden gerealiseerd. De dichtheid wordt enerzijds begrensd door behoeften van de beoogde bewoners aan bijvoorbeeld een bepaald aantal vierkante meters. Daarnaast, zo stellen we, moet het bouwprogramma passen in de bestaande stedenbouwkundige structuur van de omgeving. We leggen deze voorwaarden in de volgende paragrafen verder uit.

3.1 Beschikbaarheid van locaties

We kwalificeren plekken als beschikbaar als ze voldoen aan drie voorwaarden: 1) het huidige gebruik van de plek is 'extensief'; 2) er gelden op de locatie geen omgevingsrechtelijke beperkingen; 3) er zijn geen plannen voor woning- of utiliteitsbouw binnen 10 jaar.

Voorwaarde één (huidig gebruik is extensief) geldt voor zowel terreinen als gebouwen. Terreinen worden extensief gebruikt, zo vooronderstellen we, als ze onbebouwd zijn, braak liggen of in gebruik zijn voor extensieve landbouw^{10,11}. Reeds bestaande gebouwen worden extensief gebruikt wanneer er sprake is van minimaal 50 procent leegstand met een duur van minimaal

¹⁰ Hiertoe rekenen we gebieden die in het bestand bodemgebruik 2015 (CBS, 2018) als 'overig agrarisch' worden gekwalificeerd. Deze klasse bestaat vooral uit akkerbouw en grondgebonden veeteelt. Glastuinbouw en intensieve veehouderij vallen hier niet onder.

¹¹ Als er op een locatie *lange-termijn* (realisatietermijn vanaf 10 jaar) plannen zijn voor woning- of utiliteitsbouw maken we een uitzondering op deze regel. In dat geval komen ook intensiever gebruikte terreinen zoals volkstuinen, (verouderde) bedrijventerreinen etc. in aanmerking. Uit het bestaan van deze lange-termijn plannen maken we op dat betreffende locaties geschikt worden geacht voor bebouwing en dat bestaande functies hiervoor mogen plaatsmaken. Mogelijk kunnen eventueel benodigde investeringen in bijvoorbeeld het bouw- en woonrijp maken van de locatie naar voren worden gehaald, en kunnen er, voordat wordt aangevangen met het geplande programma, tijdelijke woningen worden gerealiseerd.

één jaar. Vanwege beperkingen in de beschikbaarheid van data over leegstand kijken we alleen naar gebouwen met een kantoor- of winkelfunctie¹². Maatschappelijk vastgoed zoals leegstaande kerken, schoolgebouwen en verzorgingshuizen, valt dus buiten de scope van deze analyse.

Voorwaarde twee (er gelden op de locatie geen omgevingsrechtelijke beperkingen) is alleen van toepassing op terreinen. De omgevingsrechtelijke beperkingen die we in dit onderzoek meenemen en die sowieso tot uitsluiting van woningbouw leiden zijn o.a. de Natura 2000-gebieden, gebieden die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland, Kustfundament, militaire terreinen en de vliegcontouren rond luchthaven Schiphol (zie bijlage 2).

Tot slot mogen er géén kortetermijnplannen zijn voor woning- of utiliteitsbouw op deze plekken¹³. Flexwoningbouw op deze plekken zou concurreren met plannen ten aanzien van de uitbreiding van de reguliere bouwvoorraad.

3.2 Ruimtelijke behoeften van doelgroepen

In de literatuur over flexwonen en in de media wordt een breed scala aan doelgroepen genoemd: spoedzoekers, arbeids- en kennismigranten, studenten, starters, statushouders, instellingsverlaters (zie bijvoorbeeld Bergsma et al. 2018; Reedijk et al. 2019; Van der Velden et al. 2019). De omvang van de verschillende doelgroepen is vaak niet duidelijk en fluctueert. Ook zijn de doelgroepen zeer heterogeen en sluiten ze elkaar niet uit: alle doelgroepen zijn aan te merken als 'spoedzoeker'. Ook de ruimtelijke voorkeuren van deze doelgroepen zijn deels overlappend en deels afwijkend van elkaar. Voor alle doelgroepen is betaalbaarheid een vereiste.

In plaats van alle doelgroepen apart te onderscheiden, gaan we in deze studie uit van drie *flexmilieus*: hoofdcategorieën van doelgroepen met min of meer gedeelde ruimtelijke voorwaarden. Ieder milieu krijgt een eigen set van voorwaarden (programma van eisen). De drie milieus die we onderscheiden noemen we *Interstedelijk*, *Gedeeld* en *Vrijbuiten*. De voorwaarden betreffen zowel de wooneenheid zelf (vloeroppervlak bijvoorbeeld) als de locatie hiervan (ligging ten opzichte van openbaar vervoer, de hoeveelheid blauw/groene ruimte in de omgeving, enzovoort). Tabel 1 vat de programma's van eisen samen. Het tekstkader op de volgende pagina bevat een omschrijving van de drie flexmilieus.

Merk op dat dit fictieve woonmilieus zijn, gebaseerd op enkele reeds bestaande projecten. De gebruikte variabelen waarop we de verschillen baseren kunnen in de praktijk natuurlijk ook anders worden gekozen. De categorisering is bedoeld als hulpmiddel, om te laten zien wat aanvullende ruimtelijke eisen aan woonomgevingen uitmaken in het signaleren van mogelijk geschikte locaties.

¹² Het gebruikte BAK kantorenbestand (2018) bevat alleen kantoren met een totaal bruto vloeroppervlak van minimaal 500 vierkante meter. Voor winkels geldt geen ondergrens aan vloeroppervlak.

¹³ Onder korte termijn wordt een realisatietermijn tot 10 jaar verstaan. Het gaat hier dus om plannen met een realisatietermijn tot 2030.

Tabel 1: Typologie van flexmilieus en hun programma's van eisen

	Locatie	Wooneenheid			
		Vloeroppervlak (m ²)	Buitenruimte ¹⁴	Mag worden gestapeld?	Mag in leegstaande gebouwen?
Interstedelijk	maximaal 15 minuten fietsafstand van een treinstation	40	Beperkt	Ja	Ja
Gedeeld	maximaal 10 minuten loopafstand van een OV-halte (bus, metro, tram, of trein)	25	Beperkt	Ja	Ja
Vrijbuiten	blauw/groene omgeving buiten de bebouwde kom	40	Veel	Nee	Nee

Tekstkader: Omschrijving fictieve flexmilieus

Er zijn veel verschillende soorten en vormen tijdelijke woningen mogelijk. Deze flexmilieus zijn een ideaaltypische combinatie van wensen van verschillende doelgroepen.

Interstedelijk

Gericht op woningzoekenden voor wie de nabijheid van een treinstation belangrijk is (max. 15 minuten fietsen). In dit flexmilieu worden voorzieningen niet met andere bewoners gedeeld. Er wordt een oppervlakte van 40m² per woonunit gehanteerd. Woningen kunnen gestapeld worden (maar niet hoger dan de directe omgeving). Een referentiecaser is het project Cubestee in Tongelre, Eindhoven.

Gedeeld

In dit flexmilieu is het bovenal belangrijk dat woningen betaalbaar zijn. Dit milieu is gebaseerd op doelgroepen die naar waarschijnlijkheid geen auto bezitten, maar wel naar studie of naar werk moeten. Het is belangrijk dat de woningen zich op niet al te grote afstand van een openbaarvervoerhalte bevinden (10 minuten lopen van bus, metro, tram of trein). Men kan bepaalde voorzieningen delen (van badkamer tot muziekrimte) en kan daardoor waarschijnlijk met een kleinere woning uit. We hanteren in deze analyse 25m² vloeroppervlak per woning. Woningen kunnen gestapeld worden (maar niet hoger dan de directe omgeving). Een referentiecaser is het project Elzenhagen in Amsterdam.

Vrijbuiten

Dit flexmilieu omvat de flexwoningen met een meer buitenstedelijk of ruim opgezet karakter. Ze kenmerken zich doordat ze vrijstaand zijn en veel buitenruimte hebben in een natuurrijke

¹⁴ Deze aannamen verschillen per variant. Zie paragraaf 3.4.

(groen/blauwe) omgeving. Deze woningen zijn geschikt voor doelgroepen die de voorkeur geven aan meer ruimte en die een auto tot hun beschikking hebben. Bereikbaarheid is bij dit milieu minder belangrijk. Te denken valt aan woningen met het karakter van een vrijstaand *tiny house* (referentie: Heijmans ONE woningen in Nijkerk), of aan rijtjesopstellingen zoals in de oude noodwoningwijk de Wielewaal in Rotterdam.

3.3 Inpassen in de gevonden omgeving

De in paragraaf 3.1 en 3.2 genoemde voorwaarden bepalen of een plek al dan niet afvalt als beschikbare locatie voor flexwoningen. Om in te schatten *hoeveel* flexwoningen er, per flexmilieu, op de gewenste en geschikte locaties kunnen worden gerealiseerd, hanteren we een aantal kentallen. Deze betreffen enerzijds de eisen die gelden bij de flexmilieus ten aanzien van de wooneenheid (vloeroppervlak, buitenruimte, maximaal aantal bouwlagen). Daarnaast specificeren we per flexmilieu de ruimte die daar bovenop nodig is voor infrastructuur, parkeerruimte, opgangen en groen¹⁵. Dit doen we in de vorm van zogenaamde GSI-percentages¹⁶. Tot slot begrenzen we de potentiële woningdichtheid van de locaties op basis van de bestaande stedenbouwkundige structuur ervan. Concreet kijken we hierbij naar het gemiddelde aantal bouwlagen in de buurt¹⁷. Het aantal bouwlagen van de potentieel te realiseren flexwoningen mag dit buurtgemiddelde niet overtreffen. Bebouwing die te veel afwijkt van de bestaande omgeving wekt mogelijk weerstand op bij omwonenden, hetgeen de kansrijkheid van het project reduceert (Bijlsma et al. 2008).

3.4 Varianten

De verschillende ruimtelijke voorwaarden die we in dit onderzoek stellen aan locaties zijn niet in beton gegoten. In de praktijk hangen deze af van specifieke lokale mogelijkheden, wensen en beleid. Om recht te doen aan deze onzekerheden en afwegingsruimte, onderscheiden we voor een aantal van de voorwaarden twee interpretaties: een strengere en een lossere. Dit levert twee varianten op: 1) variant Laag, waarin we voor elk van deze voorwaarden de strengere optie kiezen en waardoor er een *lager* aantal woningen ingepast kan worden; 2) variant Hoog, waarin het omgekeerde geldt en er dus een *hoger* aantal woningen ingepast kan worden. Tabel 2 vat de twee varianten samen.

¹⁵ Deze veronderstellingen zijn gebaseerd op de PBL-methode RUDIFUN, een model dat ondersteunt bij het bepalen van ruimtelijke dichtheden voor verschillende typen bebouwing (Harbers et al. 2019).

¹⁶ GSI (Ground Space Index) duidt op het percentage uitgifbare grond van een perceel dat daadwerkelijk ingevuld wordt met woningen. Er is gerekend met 50 procent uitgifbare grond per gevonden perceel. De andere helft is nodig voor infrastructuur en publieke ruimte (openbare/toegangsweg, fietspaden, stoep, enzovoort). Van de overgebleven 50 procent valt wederom een deel weg aan private dan wel gemeenschappelijke buitenruimte in de vorm van bijvoorbeeld tuinen, fietsenstallingen, terrassen. En dit deel varieert tussen typen flexmilieus.

¹⁷ Hiertoe maken we gebruik van de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG, peildatum: 17 juni 2020) en het Actueel Hoogtebestand Nederland 3. De combinatie hiervan geeft de hoogte van alle individuele panden in Nederland. Een deling met een bouwlaaghoogte van 2,7 meter geeft een benadering van het aantal verdiepingen van deze panden. Hiervan nemen we per buurt het gemiddelde.

Tabel 2: Ruimtelijke voorwaarden: twee varianten

			Variant Laag	Variant Hoog
Terreinen	Beschikbaarheid voor flexwoningbouw van lange termijn-plan capaciteit voor woning- of utiliteitsbouw		Alleen als het plan 'hard' is	Ook als het plan 'zacht' is.
	Beschikbaarheid van locaties met omgevingsrechtelijke beperkingen		Nooit	Alleen als de beperking 'minder hard' is
	Benodigd groen/blauw in omgeving ¹⁸		Hoog	Laag
	GSI (bebouwd percentage uitgeefbare grond)	Interstedelijk	40%	80%
		Gedeeld	40%	80%
		Vrijbuiten	10%	40%
Gebouwen	Minimale leegstandduur		3 jaar	1 jaar
	Minimaal leegstandpercentage ¹⁹		100%	50%

Zoals de tabel laat zien verschillen de varianten in eerste plaats in de beschikbaarheid van langetermijnplannen voor woning- of utiliteitsbouw. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.1 (voetnoot 10) veronderstellen we dat op deze plekken meer mogelijk is dan daarbuiten. In variant Laag bieden alleen harde plannen deze extra mogelijkheden. In variant Hoog gelden de extra mogelijkheden daarentegen voor alle langetermijnplannen, ongeacht hun 'hardheid'. De redenatie is dat zachte plannen een kleinere kans hebben om daadwerkelijk gerealiseerd te worden. De plannen zijn onzeker.

Een tweede ruimtelijke voorwaarde waarvoor de twee varianten verschillen laten zien is de beschikbaarheid van locaties met omgevingsrechtelijke beperkingen. In de lage variant is dit type locaties in geen enkel geval beschikbaar. In de hoge variant zijn deze locaties beschikbaar onder de voorwaarde dat de beperkingen 'minder hard' zijn. *Minder harde* beperkingen zijn beperkingen waar 'Ja-mits' of 'Nee-tenzij' regimes gelden. Dit zijn bijvoorbeeld vaak beperkingen die 'verrommeling' van het landschap moeten tegengaan. Plekken met *harde beperkingen* mogen daarentegen onder geen enkele voorwaarde of slechts onder strenge voorwaarden worden bebouwd. Denk aan Natura 2000-gebieden of veiligheidscontouren. Appendix 3 toont een kaart van ruimtelijke beperkingen in Noord-Holland.

Tot slot hanteren we in de twee varianten verschillende waarden voor de voorwaarden 'benodigd groen/blauw in de omgeving', GSI (het te bebouwen percentage van de uitgeefbare grond), en de minimale leegstand (duur en percentage) van bestaande gebouwen. De grenswaarden zijn gebaseerd op de flexmilieus zoals omschreven in paragraaf 3.2.

¹⁸ De voorwaarde benodigd groen/blauw in de omgeving geldt alleen voor flexmilieu Vrijbuiten en heeft betrekking op het percentage van de omgeving van een locatie dat uit groen of water moet bestaan. Pixels worden als groen geclassificeerd als hun dominante gebruik volgens het Bestand Bodemgebruik 2015 (CBS 2018) bestaat uit een van de volgende klassen: parken en plantsoenen, sportterreinen, volkstuinen, dagrecreatieve terreinen, verblijfsrecreatie, bos, droog natuurlijk terrein, nat natuurlijk terrein, overig agrarisch gebruik.

¹⁹ Dit is het aantal leegstaande vierkante meters vloeroppervlak gedeeld door het totale aantal vierkante meters vloeroppervlak van een pand.

4 Ruimtelijke analyse

Wat is, rekening houdend met de ruimtelijke voorwaarden uit het vorige hoofdstuk, de potentiële ruimte voor flexwoningen in de provincie Noord-Holland? Hoeveel flexwoningen zouden er binnen deze ruimte kunnen worden gerealiseerd? De volgende paragrafen bouwen het antwoord op deze vragen stapsgewijs op. Paragraaf 4.1 gaat in op de ruimte op terreinen. In paragraaf 4.2 komen de mogelijkheden in gebouwen aan bod.

4.1 Terreinen

4.1.1 Beschikbare ruimte

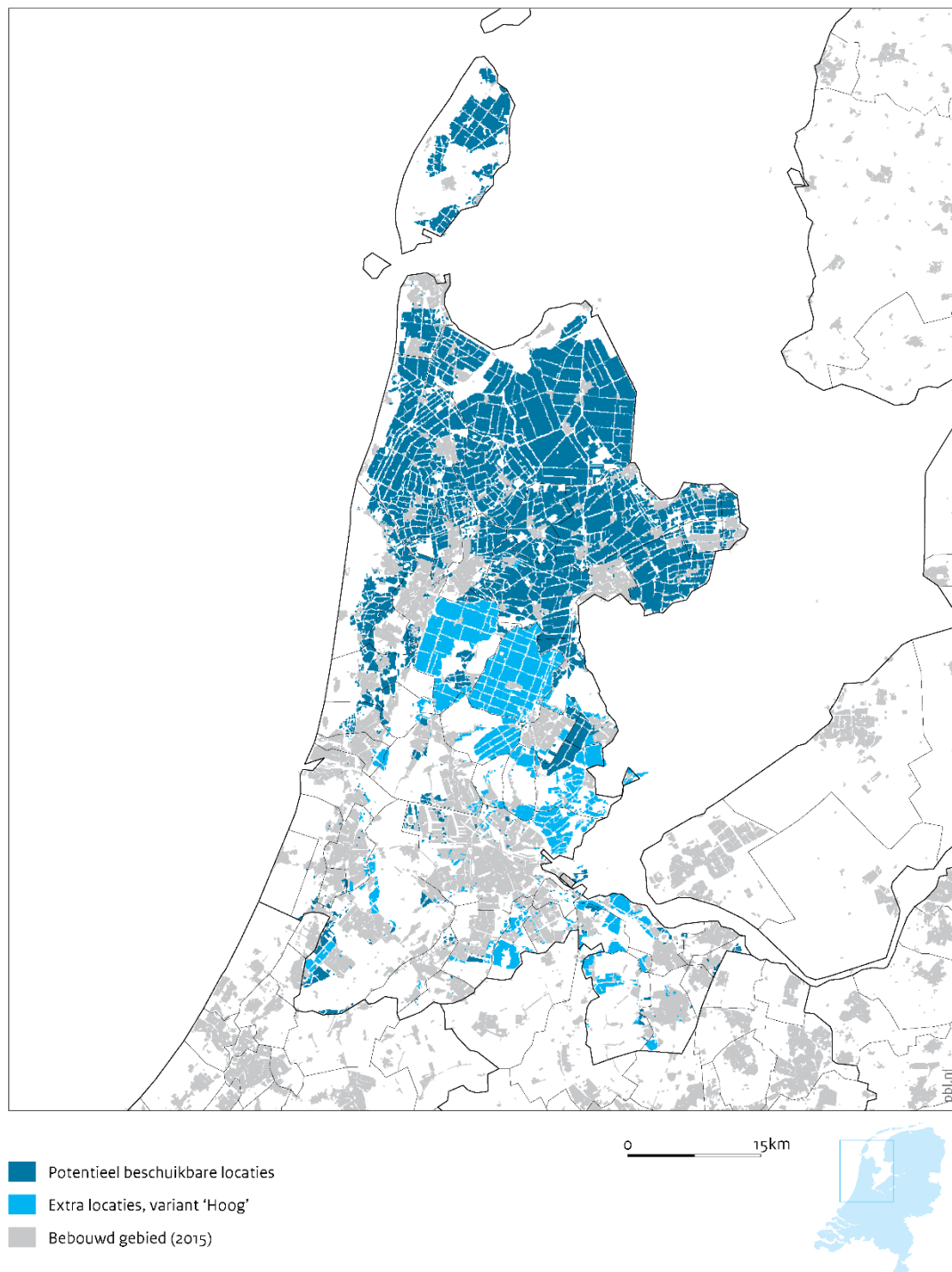
Zoals uiteengezet in hoofdstuk drie moeten locaties allereerst beschikbaar zijn voor flexwoningbouw. Het huidige gebruik van de plek moet 'extensief' zijn, en er mogen op de locatie geen omgevingsrechtelijke beperkingen gelden.

Figuur 3 laat zien dat, als we naar de provincie Noord-Holland als geheel kijken, de potentieel beschikbare ruimte groot is. Zoals te verwachten is de meeste ruimte beschikbaar in de meer landelijke, agrarische gebieden. Vooral de ruimte in de noordelijke helft van de provincie valt op. In en rond de grotere steden is de beschikbare ruimte aanzienlijk beperkter. De verklaring hiervoor, naast het extensieve grondgebruik in deze gebieden, is het relatief kleine oppervlak dat in landelijke gebieden in beslag wordt genomen door omgevingsrechtelijke restricties (zie bijlage 1). Daarnaast is er in deze delen van de provincie minder concurrentie van plannen voor woning- en utiliteitsbouw.

De beschikbare ruimte is in de hoge variant aanzienlijk hoger dan in de lage variant. De extra ruimte ligt vooral in de zuidelijke delen van de provincie, vooral rond Purmerend, Alkmaar en Heerhugowaard. De verklaring hiervoor is vooral dat we in de hoge variant alleen harde omgevingsrechtelijke restricties uitsluiten. De restricties op het landschap rondom onder meer Purmerend/Middenbeemster zijn in deze studie aangemerkt als 'minder hard'.

Figuur 3

Potentieel beschikbare locaties voor flexwoningen in Noord-Holland, 2019



Bron: PBL (RuimteScanner)

4.1.2 Per flexmilieu

Welke ruimte blijft over als we alleen naar de geschikte terreinen kijken die voldoen aan de programma's van eisen van de flexmilieus? Hieronder per flexmilieu een overzicht.

Interstedelijk

Zoals tabel 1 liet zien stelt het programma van eisen van dit flexmilieu één locatievoorwaarde: de plek mag op maximaal 15 minuten fietsafstand van een treinstation liggen. Hiermee blijven, zoals de naam van dit flexmilieu al aangeeft, enkel locaties over die in en nabij de stad liggen. (zie figuur 4).

Gedeeld

Ook dit flexmilieu stelt één ruimtelijke voorwaarde aan plekken. Deze moeten binnen maximaal 10 minuten loopafstand liggen van een OV-halte (zie tabel 1). Naast treinstations komen bus-, metro- en tramhaltes ook in aanmerking. De ruimte die hiermee overblijft als potentiële locatie voor flexwoningbouw is hiermee aanzienlijk meer gespreid dan de potentiële ruimte voor het woonmilieu Interstedelijk. Bovendien ligt deze voor een groot deel buiten de steden (zie figuur 5). De beschikbare locaties van deze twee flexmilieus vullen elkaar dus deels aan.

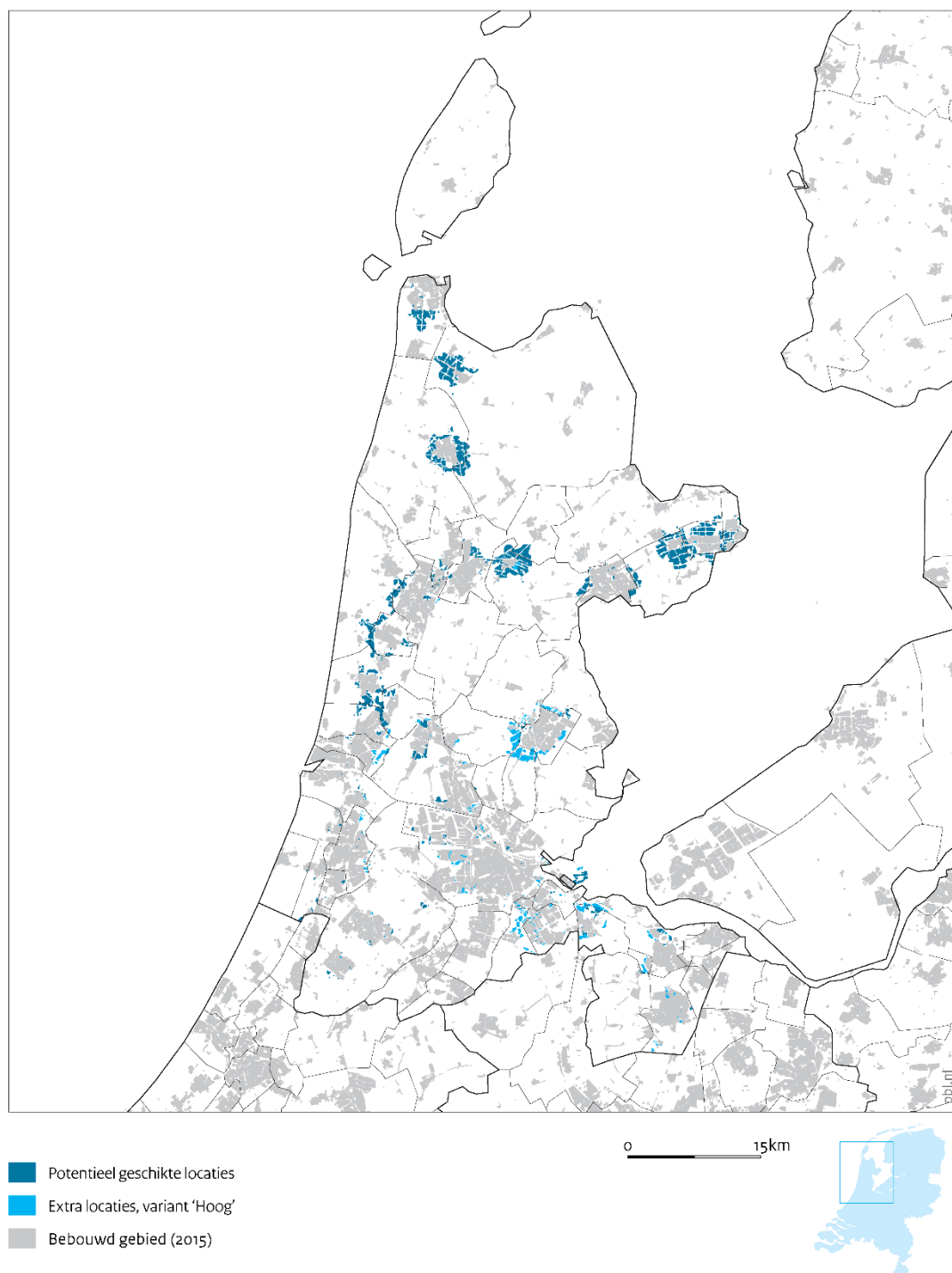
Vrijbuiten

In plaats van bereikbaarheid gaat de voorkeur van de doelgroepen achter het flexmilieu 'Vrijbuiten' uit naar ruimte en groen (figuur 6). Vandaar de locatievoorwaarden uit tabel 1: 1) nabijheid van blauw en groen; 2) ligging buiten de bebouwde kom. De ruimtelijke voorwaarden van dit flexmilieu wijken hiermee sterk af van die van de andere twee flexmilieus. Dit is duidelijk terug te zien op kaart. De ruimte op terreinen is enkel beschikbaar op wat verder van centra gelegen locaties. Deze zijn vooral geconcentreerd in het noordelijke deel van de provincie en, in de hoge variant, de polders rond Purmerend, Alkmaar en Heerhugowaard. Rondom Haarlem en Amsterdam is in beide varianten relatief weinig mogelijk.

Figuur 4

Potentieel geschikte locaties voor flexwoningen in Noord-Holland, 2019

Flexmilieu 'Interstedelijk'

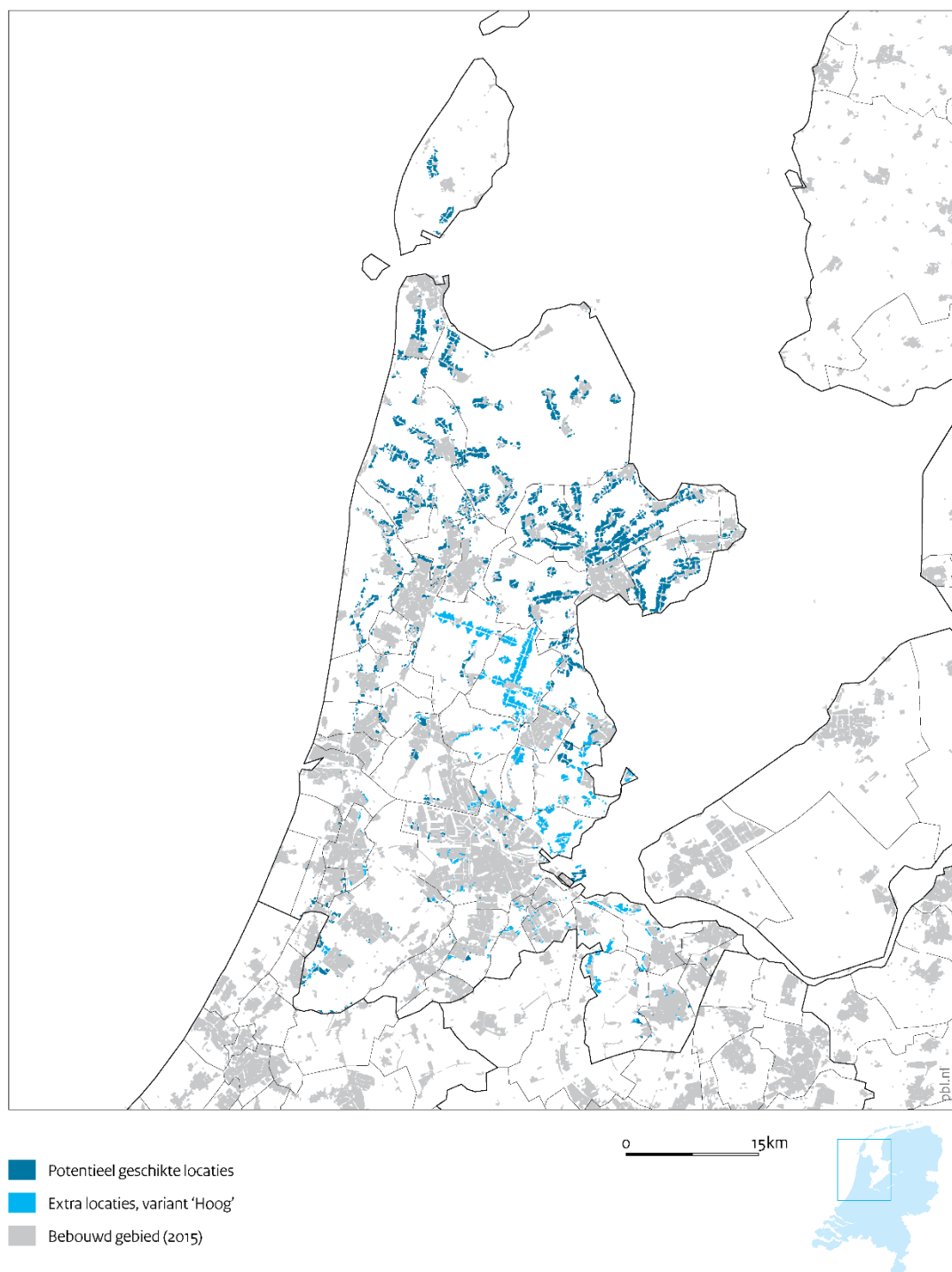


Bron: PBL (RuimteScanner)

Figuur 5

Potentieel geschikte locaties voor flexwoningen in Noord-Holland, 2019

Flexmilieu 'Gedeeld'

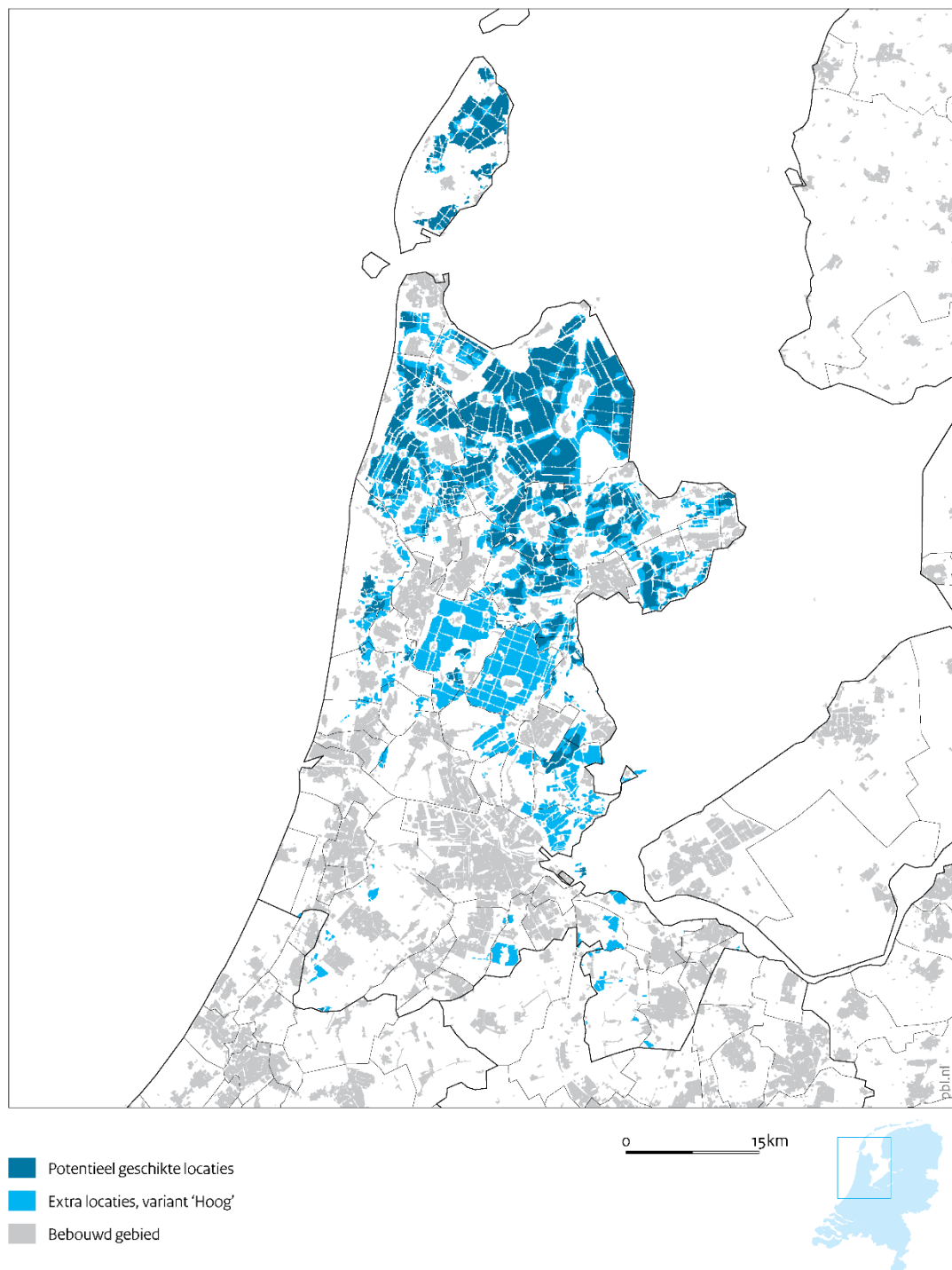


Bron: PBL (RuimteScanner)

Figuur 6

Potentieel geschikte locaties voor flexwoningen in Noord-Holland, 2019

Flexmilieu 'Vrijbuiten'



Bron: PBL (RuimteScanner)

4.2 Gebouwen

Naast terreinen kijken we ook naar de potentiële ruimte in winkel- en kantoorgebouwen. De gebruikte brongegevens laten het niet toe de locaties hiervan in kaart te brengen. Om toch een idee te krijgen van de mogelijke omvang van dit potentieel kunnen we wel een overzicht geven van de ruimte op deze plekken in de provincie als geheel, uitgesplitst naar flexmilieu gebouwtipe en variant (zie tabel 3). Het flexmilieu 'Vrijbuiten' ontbreekt in het overzicht. Zoals tabel 2 liet zien, voldoen gebouwen niet aan het programma van eisen van dit specifieke flexmilieu. De beschikbare ruimte voor de overige twee flexmilieus is sterk vergelijkbaar. Blijkbaar bevinden zich weinig leegstaande gebouwen rond OV-haltes anders dan treinstations. De verschillen tussen de twee varianten zijn daarentegen aanzienlijk. Als er lagere eisen worden gesteld aan leegstandduur en -percentage komt er dus substantieel extra ruimte vrij.

Tabel 3: Beschikbare ruimte in hectare, in gebouwen in Noord-Holland, per variant, algemeen (geen flexmilieu-specifieke voorwaarden) en per flexmilieu (ha bruto vloeroppervlak)

		Interstedelijk	Gedeeld
Laag	Winkels	3	3
	Kantoren	19	22
Hoog	Winkels	14	16
	Kantoren	44	50

4.3 Aantallen flexwoningen

Hoeveel flexwoningen kunnen er volgens onze rekenregels en kentallen worden geplaatst op de potentiële locaties? Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal potentieel te realiseren flexwoningen in Noord-Holland, per variant, flexmilieu en locatietype.

Uit deze tabel is op te maken dat er in winkel- en kantoorpanden in totaal 10.000 tot 28.000 flexwoningen ingepast zouden kunnen worden. De potentie op geschikte terreinen is veel groter dan in winkels en kantoren. Voor bewoners met een Interstedelijk programma van eisen bieden de potentiële locaties bij elkaar opgeteld ruimte aan 514.000 tot ruim 1,2 miljoen woningen, als alle gevonden locaties daar ook daadwerkelijk voor ingezet zouden worden. Voor het flexmilieu Gedeeld 'passen' er volgens onze analyse tussen de 1,6 en 4,45 miljoen woningen in de provincie.

In deze cijfers is de ruimte voor flexmilieus afzonderlijk bekeken, als waren alle potentiële locaties beschikbaar. Maar flexmilieus kunnen ruimtelijk overlappen, bijvoorbeeld de Interstedelijke en Gedeelde flexmilieus die beide voldoende ruimtelijke voorwaarden vinden op stationslocaties. In tabel 4 kan daardoor de optelsom van de afzonderlijke flexmilieus hoger zijn dan het Totaal Flexmilieus. In de kolom Totaal Flexmilieus overlappen de flexmilieus namelijk *niet*. Per locatie is gekozen voor het flexmilieu waar de meeste woningen mogelijk zijn.

Zoals eerder duidelijk werd uit figuur 3, ligt het grootste deel van het zoekgebied in Noord-Holland in groene, buitenstedelijke gebieden. Deze locaties zijn moeilijk bereikbaar met het openbaar vervoer. Daarmee zijn ze minder geschikt voor doelgroepen zonder auto, zoals arbeidsmigranten of studenten. Deze locaties vallen in de categorie Vrijbuiten, een milieu dat

gekenmerkt wordt door groen, veel buitenruimte en privacy: als referentie valt te denken aan *tiny houses* (in variant Laag) of vakantieparken (variant Hoog). Deze categorie kent grote verschillen tussen de twee varianten, wat met name verklaard kan worden doordat er in variant Hoog is verondersteld dat Vrijbuiten woningen dichter op elkaar geplaatst kunnen worden dan in variant Laag. Bijlage 2 bevat een overzicht van de invloed van de verschillende variabelen binnen de twee varianten in onze berekeningen.

Tabel 4: Potentieel aantal te realiseren flexwoningen in Noord-Holland, per variant, flexmilieu en locatietype (aantal wooneenheden * 1000)

	Laag				Hoog			
	Interstedelijk	Gedeeld	Vrijbuiten	Totaal Flexmilieus	Interstedelijk	Gedeeld	Vrijbuiten	Totaal Flexmilieus
Winkels	1	1	-	1	3	6	-	7
Kantoren	5	9	-	9	11	20	-	21
Terreinen	514	1.613	357	2.313	1.279	4.426	2.936	7.878
Totaal	519	1.624	357	2.324	1.293	4.452	2.936	7.906

In totaal 'passen' er volgens onze ruimtelijke analyse tussen de 2,3 en 7,9 miljoen flexwoningen in het potentiële zoekgebied van de provincie Noord-Holland²⁰. In de praktijk zullen de meeste geschikte gebieden echter niet, of moeilijk, in woonruimte omgezet kunnen worden. Er zijn meerdere belangen en domeinen in de provincie die ook ruimte nodig hebben, zoals (stedelijk) landschap, de energietransitie, recreatie en natuur. Bovendien is slechts een klein deel van het totale zoekgebied in het bezit van de gemeente (tabel 5). Voor het kunnen benutten van de meeste locaties zullen gemeenten dus met grond- of gebouweigenaren om tafel moeten. Dit maakt een verschil in de positie en mogelijkheid tot sturing van gemeenten, bijvoorbeeld op het inzetten van locaties voor sociale doelgroepen.

Tabel 5: Percentage ruimte in het bezit van de gemeente

	Laag	Hoog
Interstedelijk	9%	12%
Gedeeld	6%	7%
Vrijbuiten	0%	1%

Een wat nadere verkenning van het huidige gebruik van de gevonden locaties laat zien dat het grondgebruik van vrijwel alle geschikt bevonden percelen op dit moment 'extensieve landbouw' is. Voor het Interstedelijke flexmilieu gaat het om 93 procent (variant Laag) en 88 procent

²⁰ Het totaal aantal flexwoningen betreft geen optelling van de drie flexmilieus. Sommige locaties zijn immers geschikt voor meerdere milieus: vooral tussen Gedeeld en Interstedelijk bestaat overlap. In het totaal is er gekozen om bij overlap de voorkeur te geven aan het flexmilieu waarin het maximum aantal woningen gerealiseerd kan worden. Door de kleinere woonunits is dat over het algemeen het flexmilieu Gedeeld.

(variant Hoog), voor het flexmilieu 'Gedeeld' om respectievelijk 96 procent en 94 procent, en voor het Vrijbuiten type om 100 procent in beide varianten. Van de *overgebleven* grond die geschikt is voor de flexmilieus Interstedelijk en Gedeeld, bevinden de meeste geschikte locaties zich op huidige bouwterreinen, braakliggende gronden en werklocaties.

5 Conclusie

In deze studie presenteren we een ruimtelijk afwegingskader dat kan helpen om locaties te vinden en selecteren voor flexwoningbouw. De kern van het afwegingskader bestaat uit twee ruimtelijke voorwaarden: de *beschikbaarheid* en *geschiktheid* van locaties. Met behulp van een geografisch informatiesysteem (GIS) zetten we de voorwaarden letterlijk op de kaart. In de casus Noord-Holland hebben we laten zien hoe het op verschillende manieren invullen van die voorwaarden, de potentiële ruimte voor flexwonen beïnvloeden.

Als enkel naar de *beschikbaarheid* van locaties wordt gekeken – hierbij gaan we vooral uit van huidig grondgebruik en omgevingsrechtelijke restricties – is de potentiële ruimte in deze provincie enorm. Het aantal locaties en de potentiële invulling ervan neemt sterk af als rekening wordt gehouden met de *geschiktheid*; die samenhangt de wensen van doelgroepen, bijvoorbeeld ten aanzien van OV-bereikbaarheid. Veel hangt af van de precieze invulling van de voorwaarden, vooral ten aanzien van de benodigde ruimte per flexwoning.

Benadrukt moet worden dat deze analyse enkel ingaat op ruimtelijke voorwaarden voor flexwoningbouw. Belangrijke aanvullende voorwaarden, zoals een sluitende businesscase voor flexwoningbouw en lokaal voldoende draagvlak, vallen buiten de scope van deze studie. Ook de set van ruimtelijke voorwaarden die we hebben meegenomen is niet uitputtend. Concurrerende ruimteclaims voor bijvoorbeeld energieopwekking zijn buiten beschouwing gelaten.

Deze analyse dient dan ook als startpunt voor het opzetten van een breder afwegingskader. De kaarten schetsen een eerste beeld van hoeveel 'geschikte' ruimte er ongeveer vindbaar is voor flexwoningen, en hoe deze ruimtelijk gespreid is. Uiteindelijk dienen locaties met lokale kennis beoordeeld te worden op hun geschiktheid. Gemeente en andere partijen kunnen de (deel)resultaten uit de analyse bij het PBL opvragen, bijvoorbeeld om de kaartbeelden in versnellingskamers te bespreken onder begeleiding van RVO.

De scope van deze analyse is nu beperkt tot de provincie Noord-Holland. Betere landsdekkende data over ruimtelijke plannen in Nederland zijn nog nodig om het afwegingskader ook toe te kunnen passen op andere provincies. Bij dezen de oproep en aanmoediging aan andere provincies om data over plannen beter te ontsluiten, zodat ook voor deze provincies kaartbeelden kunnen worden gemaakt die kunnen dienen als startpunt om de kansen en mogelijkheden voor (aanvullend) woningbeleid te verkennen.

Referenties

- Aedes & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), Huisvesting van arbeidsmigranten. Wettelijke mogelijkheden voor woningcorporaties, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Van Bockxmeer, J. (2020), Flexwonen geldt als snelle oplossing voor de woningnood, maar wat is het eigenlijk? De Correspondent, Geraadpleegd via: <https://decorrespondent.nl/11400/flexwonen-geldt-als-snelle-oplossing-voor-de-woningnood-maar-wat-is-het-eigenlijk/2345315695800-f78ed201>.
- Bergsma, R., N. Reedijk & J. van der Craats (2018), 10 Spoedzoekers aan het woord, Den Haag: Platform 31.
- Bijlsma, L., G. Bergenhenegouwen, S. Schluchter & L. Zaaijer (2008), Transformatie van woonwijken met behoud van stedenbouwkundige identiteit, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buijs, M. & C. Wolf. (2019) Stand van de Bouw. ABN Amro, Geraadpleegd via: <https://insights.abnamro.nl/2019/04/bouwsector-in-rustiger-vaarwater/>
- Duinen, L. van, B. Rijken & E. Buitelaar (2016), Transformatiepotentie: woningbouw mogelijkheden in de bestaande stad, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Heijkamp, A. & J. Borštnik (2016), 'Alles Flex?' (All Flex?), Geraadpleegd via: <https://vimeo.com/167414979>.
- Huisman, C. J. (2019), Insecure tenure. The precarisation of rental housing in the Netherlands, University of Groningen.
- Husby, T. et al. (2019), Trek van en naar de stad. Veranderingen in verhuispatronen, 1996-2018, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Luijkx, T. & W. Reedijk (2019), De bouw van tijdelijke woningen. Expertisecentrum Flexwonen en watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl, Geraadpleegd via: <https://www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl/media/1829/de-bouw-van-tijdelijke-woningen.pdf>.
- Ollongren, K. (2019), Kamerbrief over stimuleringsaanpak Flexwonen, Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/29/kamerbrief-over-stimuleringsaanpak-flexwonen>.
- Reedijk, W., F. Wassenberg & I. Bronsvoort (2019), Aan de slag met flexwonen! Een handreiking om de vraag naar en de mogelijkheden voor flexwonen in beeld te krijgen en zelf lokaal aan de slag te gaan, Den Haag: Platform 31.
- Schilder, F., F. Daalhuizen, J. Groot, C. Lennartz & M. van der Staak (2020), Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Staalduine, J. van (2020), Werk is er wel, maar woningen voor arbeidsmigranten blijven uit en roepen veel weerstand op, Trouw.nl Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/economie/werk-is-er-wel-maar-woningen-voor-arbeidsmigranten-blijven-uit-en-roepen-veel-weerstand-op~b43dc517/>
- Velden, J. van der, I. Bronsvoort & F. Wassenberg (2019), Dwarsdoorsnede van het Flexwonen: Factsheets flexwonen gebundeld, Den Haag: Platform 31

Bijlage 1: Omgevingsrechtelijke beperkingen

De tabellen A1 en A2 op deze pagina laten de omgevingsrechtelijke beperkingen zien die zijn meegenomen in de analyse. Op de volgende pagina zijn deze op kaart weergegeven (figuur A1). Deze figuur is gemaakt om een idee te geven van de mate waarin omgevingsrechtelijke restricties de ruimte voor flexwonen kunnen beïnvloeden. Het onderscheid tussen 'harde' en 'minder harde' restricties is gemaakt door het PBL en niet afgestemd met de provincie Noord-Holland. In werkelijkheid zijn de verschillen qua beschermingsregimes die onder deze figuur liggen complexer.

Tabel A1: Meegenomen omgevingsrechtelijke beperkingen, 'hard'

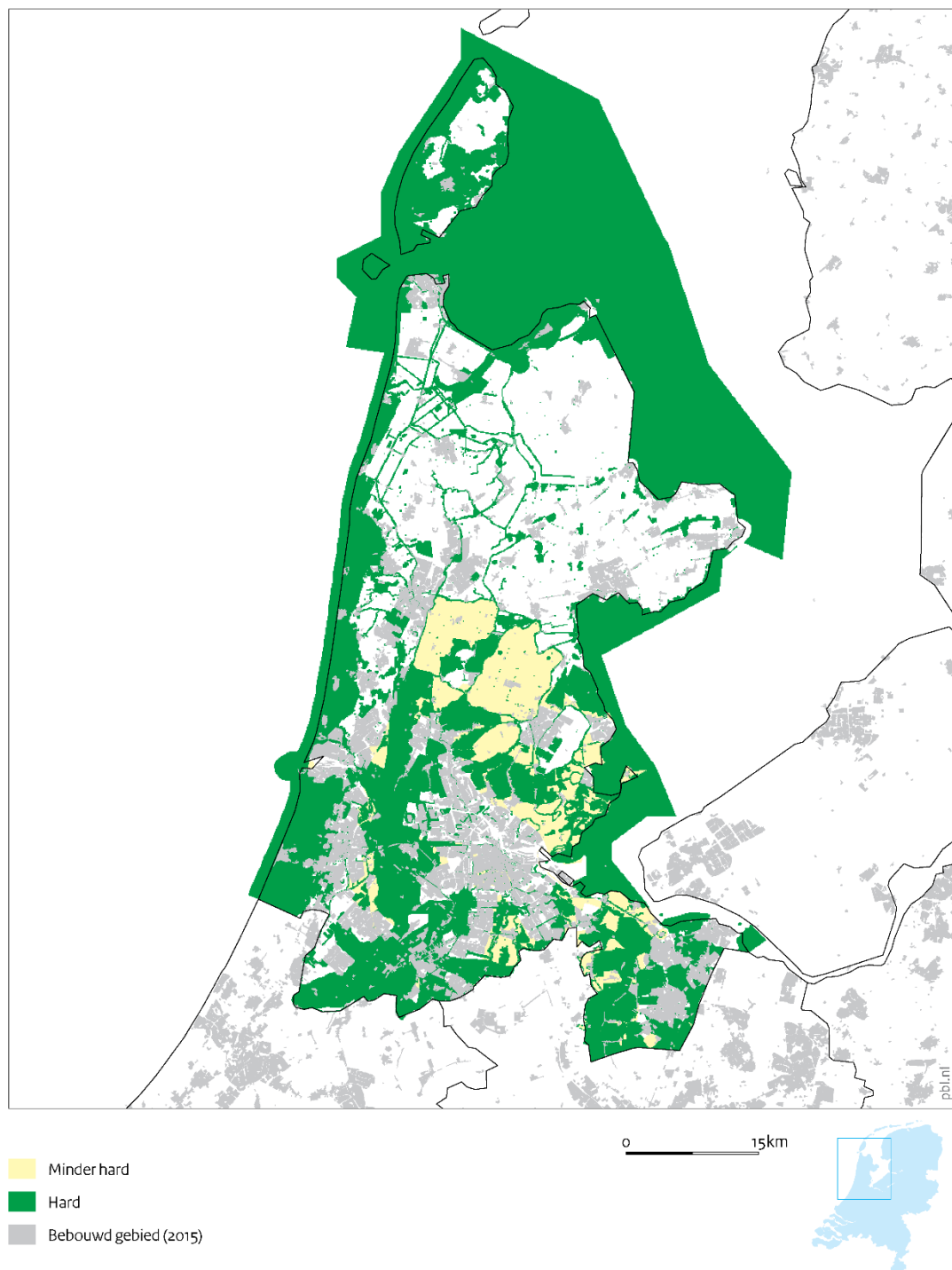
Beleid	Omgevingsrechtelijke beperking
Natura 2000	Natura 2000
AMVB - Regeling algemene regels ruimtelijke ordening	Kustfundament Grote rivieren Waddenzee en waddengebied Ruimtereservering parallelle Kaagbaan Militaire terreinen Munitieopslagplaatsen Civiele inrichtingen voor activiteiten met explosieven Voorkeustracés buisleidingen
Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)	Risicokaart Gevaarlijke Stoffen
Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV)	Natuurnetwerk Nederland Regionale waterkering Aardkundig monument Schiphol contouren 20ke

Tabel A2: Meegenomen omgevingsrechtelijke beperkingen, 'minder hard'

Beleid	Omgevingsrechtelijke beperking
Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV)	Beemster Stelling van Amsterdam Nieuwe Hollandse Waterlinie Bufferzone

Figuur A1

Omgevingsrechtelijke beperkingen Noord-Holland: hard (donker groen) en minder hard (licht groen)



Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl; AMvB's, PRV's, 2019, PDOK: Nationaal Georegister, 2019; bewerking PBL

Bijlage 2: Gevoeligheidsanalyse

In dit rapport zijn de resultaten van de ruimtelijke analyse per variant (Laag en Hoog) weergegeven. Samen geven deze twee varianten een bandbreedte van mogelijkheden. Zoals in paragraaf 3.4 is besproken, zijn de twee varianten samengesteld uit *afzonderlijke* keuzes ten aanzien van een aantal onzekerheden. In variant Laag wordt voor elke onzekerheid een vrij strenge keuze gemaakt die relatief weinig mogelijke locaties biedt, en bij variant Hoog is het omgekeerd. De vraag die overblijft is wat de invloed van deze afzonderlijke keuzes is. Welke doen er vooral toe, en welke minder?

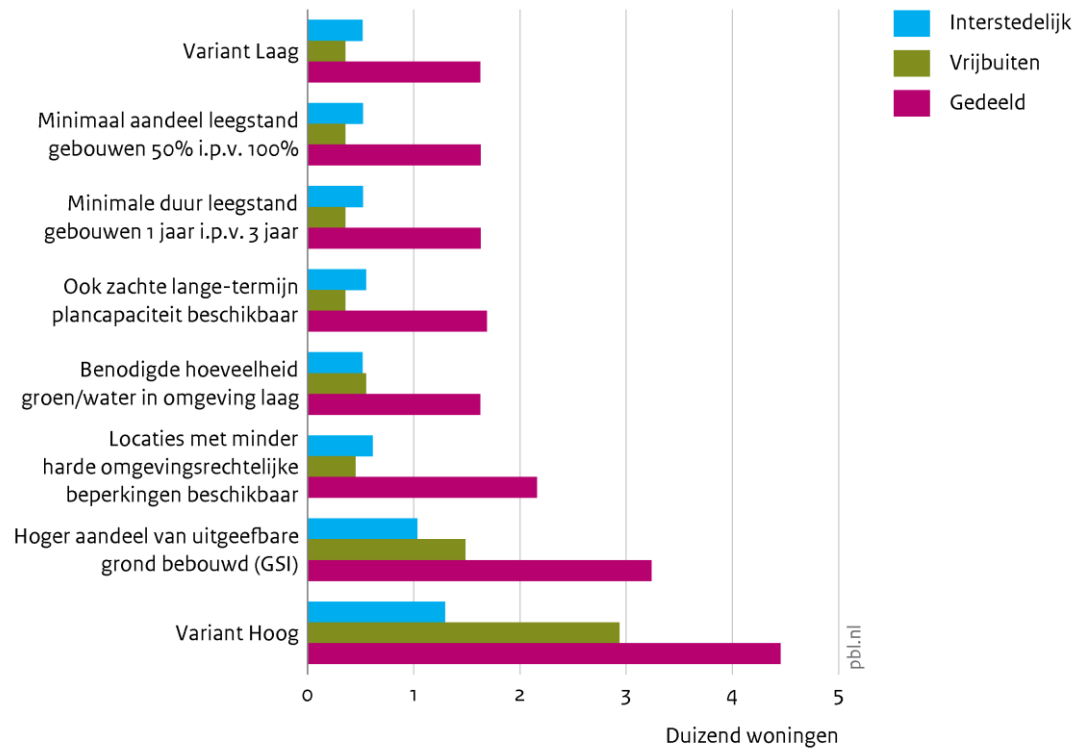
In figuur A2 staan de afzonderlijke onzekerheden op een rij (y-as). Per onzekerheid is te zien wat de mogelijkheden zouden zijn als we *alleen* voor die betreffende onzekerheid de *minder* strenge keuze maken (zoals in Hoog). De figuur laat zien dat de ruimte voor flexwoningen vooral afhankelijk is van de vooronderstelde hoeveelheid buitenruimte per flexwoning (GSI). Dit geldt voor alle drie de flexmilieus, maar vooral voor Vrijbuiten, in welk geval de mogelijkheden verviervoudigen.

Het negeren van minder harde omgevingsrechtelijke beperkingen maakt alleen significant verschil voor het flexmilieu Gedeeld. De grote toename van het aantal te realiseren woningen van het type Vrijbuiten komt maar in beperkte mate doordat er meer ruimte beschikbaar komt. De verklaring voor het grote verschil tussen de twee varianten voor dit flexmilieu zit hem vooral in het feit dat er in variant Hoog is gerekend met een hogere GSI. De buitenruimte per woning wordt daarmee beperkt, waardoor het woontype meer kan worden vergeleken met een vakantiepark in plaats van met een tiny house. De overige keuzes doen er individueel veel minder toe.

De figuur laat verder duidelijk zien dat vooral de *combinatie* van minder strenge keuzen veel mogelijkheden oplevert.

Figuur A2

Aantal flexwoningen bij verschillende varianten naar type stedelijke regio



Bron: PBL (Ruimtescanner)