

Notitie Uitvoering motie CDA, VVD en BBB “Een straatje erbij”

1. Inleiding

Provinciale Staten hebben een motie van CDA, VVD en BBB aangenomen over het zgn. ‘Straatje erbij’ in Zeeland (zie bijlage). Concreet werden Gedeputeerde Staten van Zeeland door de statenfracties CDA, VVD en BBB verzocht:

- 1. Te onderzoeken op welke wijze gemeenten in Zeeland ondersteund kunnen worden in het versneld realiseren van 'straatje erbij' woningbouwprojecten, rekening houdend met de grote interesse van gemeenten voor dergelijke projecten, passend binnen de bestaande afspraken van de Woondeal;*
- 2. Te inventariseren in hoeverre de factor 'bouwen aan de rand van een stad, het dorp en het groen' een belemmering vormt voor bouwprojecten buiten de bebouwde kom in Zeeland en met voorstellen te komen om deze belemmering te ondervangen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van compensatie van groenvoorzieningen op andere locaties te overwegen;*
- 3. Provinciale Staten binnen een jaar te informeren over de voortgang en uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken en voorstellen.*

Deze notitie beschrijft de uitkomst van het onderzoek naar bovenstaande vragen. Hierbij is gebruik gemaakt van de gegevens van de Planmonitor Wonen , waarin alle woningbouwplannen van Zeeuwse gemeenten zijn opgenomen. Daarnaast is een (ambtelijke) uitvraag bij gemeenten gedaan en is gebruik gemaakt van landelijk beschikbare informatie.

Om de vragen te beantwoorden wordt eerst stilgestaan bij de term ‘straatje erbij’: wat is het wel en wat is het niet. Vervolgens komen de belemmeringen aan bod die spelen bij ‘straatje erbij’ projecten, en op welke manieren deze belemmeringen ondervangen kunnen worden. Daarna wordt weergegeven op welke manier gemeenten ondersteund kunnen worden. Op basis hiervan worden vervolgens conclusies getrokken en wordt een advies gegeven.

2. Wat is Straatje erbij?

‘Straatje erbij’ is een term die voor het eerst prominent in beeld kwam in een onderzoek¹ dat in 2023 is uitgevoerd door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). Bij dit onderzoek onder 23 gemeenten in Noord-Holland en in de provincies Utrecht, Noord-Brabant en Zuid-Holland, bleek dat er veel mogelijkheden zijn om een substantieel deel van de woningbouwopgave te realiseren met een kleinschalige uitbreiding van kernen in het aangrenzende landelijk gebied. Het idee hierachter is dat deze uitbreidingen weinig ruimtelijke impact hebben maar bij elkaar opgeteld een significante bijdrage kan leveren aan de versnelling van de woningbouw en de oplossing van het landelijke woningtekort. Het EIB schrijft: ‘Om dit te realiseren is aanpassing van het provinciaal beleidskader nodig dat tot op heden vrijwel geen ruimte biedt voor kleinschalige woningbouw buiten bestaand stedelijk gebied’. Het is in dit kader goed om te benadrukken dat het provinciaal beleidskader in met name Noord-Holland anders is dan in Zeeland. De Zeeuwse Omgevingsverordening kent geen beschermde provinciale landschappen of rode contouren zoals in Noord-Holland waardoor woningbouw in het landelijk gebied niet of alleen onder strenge voorwaarden mogelijk is. In Zeeland zijn hiervoor dus wel mogelijkheden zonder aanpassing van het provinciaal beleidskader.

¹ [Kwart van woningbouwopgave op kleine groene locaties goed mogelijk - EIB](#)

Minister De Jonge heeft op basis van dit rapport het concept 'straatje erbij' in een kamerbrief² omarmd en ook een plaats gegeven in de concept lagere wetgeving die behoort bij de Wet Versterking regie op de volkshuisvesting. Het is als het ware geoperationaliseerd door een verlichting op de 'laddertoets' voor te stellen.

De 'laddertoets' is de benaming die gegeven is aan de toets die elke nieuwe stedelijke ontwikkeling moet doorstaan op basis van artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving³. Het gaat hierbij om een motiveringsvereiste: voor elke nieuwe stedelijke ontwikkeling is het nodig te onderbouwen of er behoefte aan is, en in het geval deze ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied ligt, in hoeverre deze ontwikkeling niet elders binnen bestaand stedelijk gebied ontwikkeld kan worden. Er is bij woningbouwprojecten volgens jurisprudentie pas sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als het project meer dan 12 woningen bevat.

De beoogde verlichting van de laddertoets gaat over de ondergrens: in de concept aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt de grens verlegd naar 50. Als dit voorstel wordt aangenomen is het mogelijk om buiten bestaand stedelijk gebied een woonwijk van max 49 woningen te realiseren zonder laddertoets (dus toets aan de kwantitatieve/kwalitatieve behoefte en eventueel motivatie over de locatie buiten bestaand stedelijk gebied). Mogelijke inwerkingtreding is afhankelijk van goedkeuring in de Tweede en Eerste Kamer. Dit zou nog dit jaar kunnen plaatsvinden. Bij het project moet echter nog steeds sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening door een afweging van ruimtelijke belangen en doelmatige toedeling van functies. Ook de economische uitvoerbaarheid dient gewaarborgd te zijn. De Provincie ziet hierbij toe op het hogere, gemeentegrensoverschrijdende/regionale niveau.

Op dit moment kent elke Zeeuwse woningmarktregio een 'positieve ladderruimte', wat betekent dat er ruimte is om nieuwe woningbouwplannen te onderbouwen op basis van de behoefte. Via de website⁴ van de Provincie Zeeland is dit in te zien, gemeenten hoeven hier in principe alleen nog naar te verwijzen als motivering voor hun plan.

Bij woningbouwplannen in het buitengebied is het daarnaast ook nodig te onderbouwen dat het plan binnen bestaand bebouwd gebied redelijkerwijs niet ontwikkeld kan worden. In de praktijk onderbouwen gemeenten dit de laatste jaren in bijna alle gevallen op de juiste manier. Het gaat hierbij om een alinea in de plantoelichting van een ruimtelijk plan, of bij grotere plannen om een uitgebreider locatieonderzoek. Een locatieonderzoek is kostbaar en dient in de planning van de procedure meegenomen worden, naast alle onderzoeken die nodig zijn voor nieuwe woningbouwontwikkelingen.

3. Straatje erbij projecten in Zeeland.

Voor de motie is een onderzoek gedaan naar de huidige plancapaciteit in Zeeland, aangeleverd door de Zeeuwse gemeenten in de Planmonitor Wonen (dd 10 januari 2024). Hierbij is gekeken naar de *omvang* van de projecten en de *locatie*. Het is belangrijk om te weten dat het gaat om zowel harde als zachte plannen, waarbij de harde plannen al de hele procedure, en dus ook de eventuele laddertoets, hebben doorlopen.

Bij de *omvang* is onderscheid gemaakt in kleine (tot 12 woningen), middelgrote (12-50 woningen, die mogelijk straks niet meer 'ladderplichtig' zijn) en grote plannen (>50 woningen).

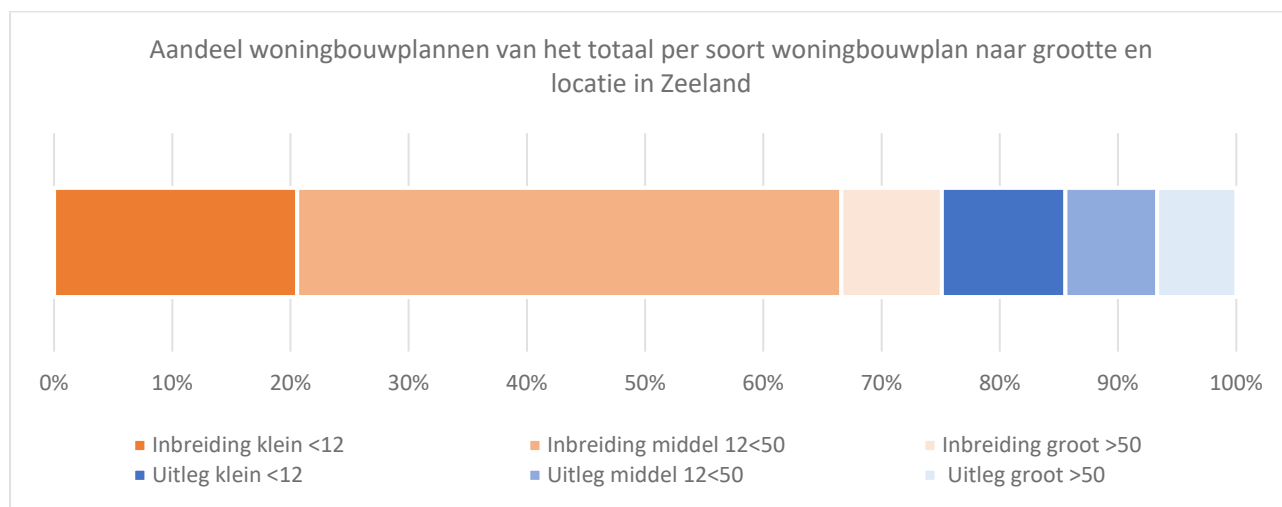
Deze locaties zijn vervolgens gesplitst in *inbreidingslocaties* en *uitleglocaties*. Uitleglocaties liggen buiten bestaand stedelijk gebied (afgekort BSG)

² [Veel potentie om aan de rand van stad en dorp een straatje bij te bouwen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Ladder voor duurzame verstedelijking | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

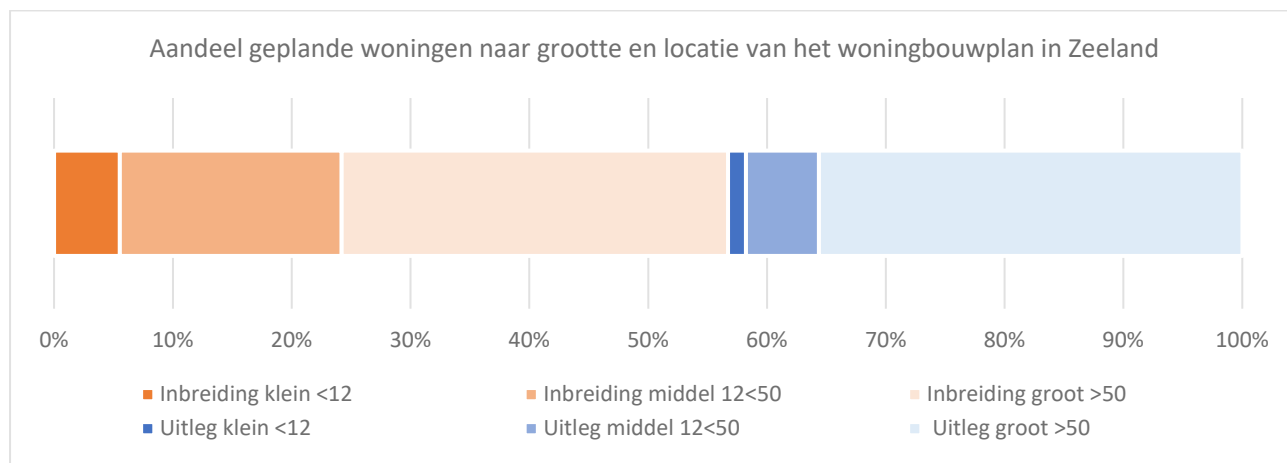
⁴ [Planmonitor Wonen dashboard Openbaar \(arcgis.com\)](#)

De kleine en middelgrote uitleglocaties kunnen worden geschaard onder de 'straatje erbij' projecten, waarbij de middelgrote na wetswijziging niet meer ladderplichtig zijn. Het resultaat staat hieronder:



- Van alle plannen is 75% inbreiding oftewel binnen bestaand stedelijk gebied (BSG).
- 18% van de plannen betreft een klein (10%) of middelgroot (8%) plan buiten BSG/uitleglocatie, dus eigenlijk een straatje erbij. Het gaat om 101 plannen, waarvan 43 middelgroot.
- Het aandeel 'straatje erbij' achtige projecten verschilt enorm per gemeente, bijvoorbeeld Goes en Vlissingen 6% en Borsele 48%.

Onderstaande afbeelding laat het aantal woningen zien binnen al deze plannen.



- Van alle geplande woningen is 56% in een inbreidingsplan gepland (9875 woningen), dus 44% (7533) juist buiten bestaand stedelijk gebied (uitleglocatie)
- 1331 woningen (8%) zijn gepland in kleine of middelgrote plannen uitleglocatie, dus als een 'straatje erbij' achtig project. Hiervan zijn 1.067 woningen (6%) gepland in een middelgroot plan.
- Het aandeel van woningen dat ontwikkeld wordt in een 'straatje erbij' achtig project verschilt per gemeente, bijvoorbeeld Goes en Vlissingen resp. 0 en 1%, Noord-Beveland 29% en Borsele 36%.

Onderstaande tabel geeft op Zeeuws niveau een cijfermatige weergave van bovenstaande figuren

Gemeenten	Inbreidingslocatie			Uitleglocatie			Totaal
	klein <12	middel 12<50	groot >50	klein <12	middel 12<50	groot >50	
Borsele	87	74	-	55	242	388	846
Goes	76	420	2.211	10	14	756	3.487
Hulst	162	318	172	27		592	1.271
Kapelle	48	255	-		32	396	731
Middelburg	21	337	393	2	48	1.075	1.876
Noord-Beveland	51	173	130	48	94		496
Reimerswaal	117	212	327	12	71	59	798
Schouwen-Duiveland	95	136	120	19	24	329	723
Sluis	127	162	337	22	63		711
Terneuzen	68	403	371	11	81	339	1.273
Tholen	45	298	-	27	125	1.129	1.624
Veere	68	205	-	25	260	902	1.460
Vlissingen	1	257	1.598	6	13	237	2.112
Zeeland	966	3.250	5.659	264	1.067	6.202	17.408

Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd worden dat 44% van de Zeeuwse plancapaciteit een uitleglocatie betreft. Dit is het een na hoogste percentage van alle provincies. Andere conclusie is dat, mocht de grens van wat als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden beschouwd verhoogd worden van 12 naar 50 woningen, dan zouden 43 plannen, goed voor 1.067 woningen, geen onderbouwing voor het bouwen buiten bestaand stedelijk gebied in het kader van de laddertoets hoeven te doorlopen. Het concept van 'straatje erbij' is nu voor 2% van de woningen en straks voor 8% van de woningen niet van toepassing zou zijn geweest.

4. Interesse

Alle gemeenten geven aan in principe de voorkeur te geven aan bouwen binnen bestaand stedelijk gebied, om de woonkernen te versterken en 'ruimtelijke problemen op te kunnen lossen'. Aan gemeenten is gevraagd of er door de verlichting van de laddertoets voor kleinschalige uitbreidingen meer interesse ontstaat voor 'straatje erbij' projecten dan er nu is, en in hoeverre dergelijke projecten worden belemmerd. Twee van de 13 gemeenten geven aan meer interesse te hebben in het ontwikkelen van dergelijke projecten. De overige gemeenten geven aan dat de aanpassing van de laddertoetsgrens niet leidt tot meer interesse in dergelijke projecten dan nu het geval is. Twee gemeenten geven aan helemaal geen behoefte te hebben aan kleinschalige uitbreidingen omdat er binnen de huidige kernen al voldoende ontwikkelruimte is.

5. Belemmeringen in Zeeland

Gemeenten geven een divers beeld bij het beantwoorden op de vraag: *In hoeverre wordt de bouw van een zgn. straatje erbij project op dit moment belemmerd: waar loop je dan tegen aan?* Twee gemeente geven aan dat de ruimtelijke onderbouwing bij een dergelijk project grondiger moet en daardoor meer werk kost, bovendien ook met een verhoogd risico op vertraging tijdens de

procedure door beroep en bezwaar. Eén van die twee gemeenten voegt hieraan toe dat vooral de discussies over de grens bestaand stedelijk gebied belemmerend werken, omdat de huidige definitie en de omgang met bouwen in het landelijk gebied niet helder genoeg omschreven is in de Zeeuwse omgevingsverordening. Negen gemeenten geven aan de ladder niet als een knelpunt of belemmering te ervaren of geen tijdwinst te verwachten door de aangepaste regels rond de ladder. Dit in tegenstelling tot knelpunten als de toepassing van de flora/faunawet, bodemtoets, netcongestie, stikstof, beschikbaarheid grond, capaciteit van gemeenten, spuitzones en andere milieueisen, Wet kwaliteitsborging, trainerende bezwaarmakers en 'telkens veranderende regelgeving'.

6. Voorstellen om belemmeringen te ondervangen of gemeenten te ondersteunen

Er zijn door gemeenten enkele voorstellen genoemd om belemmeringen te ondervangen bij het realiseren van een 'straatje erbij' ontwikkeling. Zo wordt door een gemeente voor de toepassing van de ladder gepleit om soepeler om te gaan met de toepassing van de grens bestaand bebouwd gebied en daar ook meer helderheid over te geven. Verschillende gemeenten geven aan meer helderheid te wensen over wat wel en wat niet kan bij uitleglocaties, en wanneer het voldoende onderbouwd is.

Naast de toepassing van de ladder worden door andere gemeenten zaken genoemd als meedenkruimte op het vlak van landschap en natuur, bijvoorbeeld over natuurcompensatie elders. Versoepeling van de regelgeving in den brede wordt genoemd, maar ook oplossingen voor externe factoren als stikstof en verkorten van procedures. Ook is het helpen van gemeenten met juridisch advies over allerlei zaken waar door de invoering van de Omgevingswet, en het nog ontbreken van jurisprudentie, nu tegenaan gelopen wordt. En natuurlijk extra ambtelijke capaciteit om de interne doorlooptijden te kunnen versnellen.

7. Organisch Groeien

Gemeenten zijn gevraagd op welke manier 'straatje erbij' initiatieven zouden moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld met het concept 'organisch groeien'. Enkele gemeenten gaven hierbij aan dat de bovengrens van 50 hoog ligt in de context van Zeeland. Verder gaven bijna alle gemeenten aan dat het een kwestie van maatwerk is, afhankelijk van de kern en de ligging in het landschap. Rekening houden met een eventuele nieuwe uitbreiding is daarbij ook belangrijk.

8. Samengevat

'Straatje erbij' is een aanduiding van kleinschalige woningbouwuitbreidingen van bestaande kernen in het buitengebied, waarbij vele initiatieven een substantieel aandeel kunnen betekenen in de woningbouwopgave. De term 'straatje erbij' is bedoeld om te laten zien dat restrictieve regels in bepaalde provincies het inlopen van het woningtekort belemmeren. Het Rijk heeft 'straatje erbij' omarmd door in een wetsvoorstel de ondergrens van de 'laddertoets' (motiveringsvereiste voor uitbreidingsbehoefte woningbouwplannen en bouwen buiten bestaand stedelijk gebied) te verhogen van 12 naar 50 woningen.

In Zeeland is het onderbouwen van de behoefte eenvoudig gemaakt door te werken met een dashboard. Onderbouwen van bouwen buiten bestaand stedelijk gebied vraagt aandacht in de toelichting van een ruimtelijk plan, maar is in de praktijk zelden een probleem. Dit blijkt ook uit de opbouw van de huidige plancapaciteit in Zeeland: 18% van de huidige plannen kan beschouwd kan worden als een 'straatje erbij' plan. In sommige gemeenten loopt dit op tot 48% in aandeel van bouwplannen of 37% in aandeel woningen. Gemeenten geven aan dat de aanpassing van de

ladderregels een verlichting is omdat er minder energie hoeft te worden gestoken in het schrijven van een alinea voor de onderbouwing van de ladder, niet zozeer een belemmering. Desalniettemin wordt meer duidelijkheid over de regels die gelden rond bouwen in het buitengebied wenselijk geacht. Eén gemeente geeft wel aan belemmerd te worden door interpretatieverschillen over de grens bestaand stedelijk gebied.

Gemeenten hebben bij het ontwikkelen van woningbouwplannen last van belemmeringen op het gebied van netcongestie, stikstof, personeelstekort, natuur, etc. en geven aan hierbij ondersteuning en meedenkkraft te kunnen gebruiken. De manier waarop de 'straatje erbij' initiatieven plaatsvinden zijn volgens gemeenten afhankelijk van de bestaande situatie en de stedenbouwkundige/landschappelijke oplossingen die voor elke locatie anders zijn. Het blijft maatwerk.

9. Voorstellen voor aanpak knelpunten

Bij de inventarisatie zijn door gemeenten meerdere knelpunten benoemd. Sommigen hebben betrekking op landelijke regelgeving, voor andere knelpunten zijn of worden door ons al verschillende instrumenten beschikbaar gesteld, zoals de financiële middelen voor flexibele inzet capaciteit woningbouw, subsidies vanuit de HELP (hergebruik leegstaande panden), GAW (Gebiedsgerichte aanpak wonen), inzet expertteams Versnelling woningbouw en Huisvesting aandachtsgroepen, etc.

Voor het bevorderen van de 'Straatje erbij' projecten anticiperen wij op de beoogde verhoging van de ondergrens voor de toepassing van de laddertoets naar 50 woningen. Wij bereiden ons voor op de inwerkingtreding van de wet versterking regie op de volkshuisvesting zodat gemeenten direct ondersteund kunnen worden bij de voorbereiding van dergelijke plannen. Bij de twee door enkele gemeenten genoemde knelpunten rond de ladderwetgeving bij 'Straatje erbij' projecten stellen wij het volgende voor;

1. Te onderzoeken hoe interpretatieverschillen over de grens bestaand stedelijk gebied kunnen worden voorkomen en mocht hiertoe aanleiding zijn, hiervoor een aanpassing van de omgevingsverordening voor te bereiden: Het kan hier bijvoorbeeld gaan om verheldering van de gehanteerde definities of het toevoegen van een kaart. Dit zal in afstemming met gemeenten plaatsvinden en kunnen leiden tot een aanpassing van de Omgevingsverordening Zeeland in 2025.
2. Duidelijkheid creëren over de spelregels die gelden bij het bouwen buiten bestaand stedelijk gebied: Bij de aanpassing van de Omgevingsverordening Zeeland in 2024 wordt hier een voorstel voor gedaan, waarbij er voor projecten met minder dan 50 woningen alleen een eenvoudige ruimtelijke afweging van belangen wordt gevraagd. Voor projecten met meer dan 50 woningen wordt, conform de Ladder voor duurzame verstedelijking een locatieonderzoek gevraagd.

De overige gesignaleerde knelpunten betrekken wij bij de versnellingstafels van de Zeeuwse woondeal en bij de gesprekken die periodiek met individuele gemeenten gepland worden. Bij deze contacten staat het zoeken naar concrete, praktische oplossingen voor projecten centraal. Provinciale Staten worden hierover geïnformeerd bij de voortgangsrapportages van de Zeeuwse woondeal.