

Advies Hans van der Vlist t.a.v Kronenburg, Rijsenhout en Stommeer d.d.13 juni 2023

Op 10 oktober 2022 is het Bestuursakkoord getekend tussen rijk en regio met het doel het versnellen en versterken van de leefomgevingskwaliteit door uitstoot en geluid in de regio Schiphol te verminderen en de leefbaarheid te vergroten met ruimte voor natuurherstel, woningbouw, infrastructuur en de verbetering van het elektriciteitsnet. De Stuurgroep NOVEX Schiphol staat opgesteld om daaraan gezamenlijk uitwerking te geven.

In april heeft de Stuurgroep NOVEX Schiphol mij gevraagd om ten aanzien van een drietal dossiers oplossingsrichtingen te zoeken: het gaat om Kronenburg, Rijsenhout en Stommeer. In het bijzonder is daarbij aandacht gevraagd voor het proces rondom de VVGB-aanvraag in relatie tot ruimte voor woningbouw om de leefomgeving te verbeteren. Bedoeling is dat het resultaat van mijn interventie leidt tot meer duidelijkheid op werkbare perspectieven voor deze gebiedstransformaties die op 23 juni aan de Bestuurlijk Regio Schiphol (BRS) gepresenteerd kunnen worden.

Samen met [REDACTED] heb ik de afgelopen weken gesprekken gevoerd met betrokkenen om bevindingen te vernemen en oplossingsrichtingen te verkennen. De algemene bevindingen worden hierna beknopt weergegeven, gevolgd door conclusie en advies. Vervolgens wordt ter toelichting per dossier een situatie- en probleemschets beschreven, gevolgd door één of meer oplossingsrichtingen.

Voor de dossiers Rijsenhout en Stommeer is er overeenstemming te bereiken over een voor alle partijen logische en wenselijke oplossingsrichting. Voor Kronenburg ligt dat anders; er ligt een uitgewerkt gebiedsplan en de standpunten en belangen van betrokkenen liggen ver uiteen. Om de kwestie Kronenburg op de lossen is mijn inziens een politiek besluit nodig. In de toelichting op mijn advies heb ik verschillende oplossingsrichtingen geschetst voor Kronenburg met daarbij de voor- en tegenargumenten per oplossing. Ik adviseer om in een bewindspersonenoverleg tussen de ministers VRO en IenW een keuze uit deze opties te maken. Mijn voorkeursoptie is scenario 3, waarbij fasegewijs woningbouw verantwoord mogelijk is. Ik ben bereid een toelichting op mijn advies te geven.

ALGEMENE BEVINDINGEN UIT DE GESPREKSRONDE

1. De bestuursovereenkomst bevat geen concrete doelen en/of normen voor de opgaven. Het gaat om daling geluidsoverlast en verbeteren van de leefomgeving, zonder nadere precisering. Opdracht is dat alle belangen integraal moeten worden afgewogen. Hoe dat moet en of er ruimte is om regelgeving aan te passen is niet duidelijk. Ook zijn er geen toetsingscriteria voor de stuurgroep om de belangenafweging te kunnen maken.
2. Vanuit de gemeente/provincie wordt de procedure/ het proces om tot mogelijkheden voor woningbouw te komen als niet transparant ervaren. Wanneer is de ILT met de VVGB-bevoegdheid aan zet en wanneer is het ministerie in beeld voor een beleidsafweging?
3. Er is vanuit de regio behoefte aan gestructureerd vooroverleg om planvoornemens te bespreken om duidelijkheid te krijgen over wat wel en wat niet kan.
4. Voor verbeteren van de leefomgeving is volgens de gemeenten en de provincie een substantieel deel woningbouw in deze gebieden nodig. Tegelijkertijd zijn de plannen niet in beton gegoten.
5. Er is verschil van inzicht over het begrip bouwplan in relatie tot VVGB-vrij bouwen van 25 woningen per bouwplan. Een gebiedsplan kan uit meerdere bouwplannen bestaan. Dat is voornamelijk niet de interpretatie van de ILT.

6. Inhoudelijk wordt niet begrepen dat uitzondering voor tijdelijke huisvesting wel kan en uitzondering voor tijdelijke bewoning (campuscontract) niet kan. Het zou toch moeten gaan om wat vanuit gezondheidsoogpunt de acceptabele grens is van geluidsoverlast.
7. De volgende ontwikkelingen zijn genoemd die een rol kunnen spelen bij de verdere uitwerking van werkbare perspectieven voor deze gebieden:
 - WHO-advieswaarden voor geluidsoverlast zijn fors strikter dan de waarden die nu in Nederland worden gehanteerd; Welke werking hebben/ krijgen deze advieswaarden?
 - Inzet is dat Schiphol gaat naar 440 vliegbewegingen, er geen nachtvluchten zijn en de reservering Tweede Kaagbaan wordt opgeheven.
 - Er zijn meerdere initiatieven en onderzoek gericht op geluidsadaptiever bouwen en geluidsarmer vliegen.
8. De motie van de leden Boulakjar en Grinwis van 30 maart 2023 verzoekt de regering om t.a.v. Kronenburg regels en kaders uit te werken waardoor in afwijking van het LIB, bijvoorbeeld studentenwoningen met campuscontracten mogelijk worden. En verzoekt de regering om, zolang dat niet mogelijk is, met spoed tijdelijke studentenwoningen mogelijk te maken.

CONCLUSIE:

Voor de lokale leefbaarheid in deze transformatiegebieden is woningbouw een essentieel onderdeel. De huidige kaders ter bescherming van geluidshinder (LIB) maken dat onvoldoende mogelijk. Om perspectief te kunnen bieden is beleidsruimte, beleidsrichting en duidelijkheid nodig om tot perspectiefvolle gebiedstransformatie te komen. Vraag hierbij is hoe de rol van de ILT als onafhankelijk toezichthouder zich verdraagt met de opdracht van de stuurgroep om tot een integrale belangenafweging en beleidsafweging te komen gericht op verbetering van de lokale leefomgeving.

ADVIES:

1. Verduidelijk/ creëer een toetsingskader voor de stuurgroep om tot een beleidsafweging te kunnen komen voor gebiedsontwikkeling in de Schipholregio. Heroverweeg de rol van beleid en de ILT t.a.v. het VVGB-proces. Verduidelijk de interpretatie van het begrip bouwplan (in relatie tot gebiedsplan).
2. Sta toe dat er ruimte komt voor kleinschalige woningbouw en inzet van flexwoningen met daaraan gekoppeld monitoring van ervaren geluidsoverlast door bewoners.
3. Onderzoek specifiek in deze regio ontwikkelingen gericht op geluidsadaptief bouwen en benut de inzichten om de LIB-kaders te actualiseren.
4. Start voor Rijsenhout met een pilot geluidsadaptief bouwen uit te werken door de gemeente Haarlemmermeer;
5. Ondersteun Stommeer met een werkgroep vanuit IenW, BZK en regio om te komen tot een wijkaanpak, waarbij integraal geluid-en warmte-isolerende maatregelen betaalbaar kunnen worden toegepast.
6. Geef het gebiedsplan voor Kronenburg een kans met een fasegewijze aanpak. Werk voor Kronenburg stapsgewijs toe naar realisatie van de gebiedsontwikkeling. Daartoe zijn 4 scenario's beschreven in de toelichting. Ik adviseer scenario 3, het faseringscenario, met een eerste fase voor circa 1100 studentenwoningen, waarvan circa 50% flexwoningen. Daarvan maakt onderdeel uit afspraken met de gemeente over voorwaarden, zoals, actualisatie GGD-advies over aanvaardbaarheid van gezondheidsrisico's voor de studenten, geluidsadaptief bouwen en tijdelijkheid van bewoning (campuscontracten). En de ontwikkeling van een monitor om ervaren geluidshinder en klachten te kunnen volgen. Evalueer enkele jaren na eerste bewoning door studenten op ervaren geluidsoverlast en klachten. Bij positieve evaluatie kan de gewenste gebiedsontwikkeling met studentenwoningen verder doorgaan door een specifieke uitzondering in het LIB voor studentenwoningen. Bij een negatieve evaluatie zal geen verdere uitbreiding met

woningbouw mogelijk zijn en kunnen de flexwoningen op termijn worden vervangen door een alternatieve invulling. Overleg als Rijk met alle partijen om in deze lijn tot werkbare en duidelijke afspraken te komen. Verken daarbij de mogelijkheden om geluidadaptieve maatregelen te nemen voor Uilenstede, opdat voor de studenten die daar wonen perspectief is op vermindering van geluidshinder.

Beleidsredenering voor Kronenburg:

Geef het integrale gebiedsplan een kans door ook met woningbouw te starten. Bouw een fasering in met evaluatie om op basis van resultaten van onderzoek een volgende stap te zetten in de alsdan gewenste richting. Deze eerste stap voor een cohort woningbouw is te verantwoorden, omdat volgens advies van de GGD Amsterdam (2018 en 2020) de gezondheidsrisico's voor deze doelgroep met tijdelijke bewoning gering zijn. Daarom kan er voor studenten een uitzondering worden gemaakt. Om vinger aan de pols te houden en de ontwikkeling te kunnen blijven sturen, wordt gestart met circa 1100 studentenwoningen, waarvan de helft tijdelijk (flex). En worden voorwaarden gesteld aan geluidsadaptief bouwen en een actualisatie van het advies van GGD Amsterdam.

Sluit t.a.v het aantal woningen zoveel mogelijk aan bij de regel dat er maximaal 25 woningen per bouwplan in LIB-4 gebied mogelijk is zonder VVGB. Volgens de gemeente zijn er 11 kavels als aparte bouwlocaties aan te merken. In die lijn zouden er 275 meerkamerwoningen (11 keer 25) gebouwd mogen worden met ruimte voor zeg 4 studenten per woning, dan kom je op 1100 onzelfstandige wooneenheden. Let wel: de ILT geeft aan niet zondermeer te kunnen onderschrijven dat elke kavel een zelfstandig bouwplan is als vermeld in het LIB, omdat in de Nota van Toelichting LIB staat dat het niet de bedoeling is dat bouwplannen opgeknipt worden om onder de 25 woningen per bouwplan te komen. Het is dus ook de vraag of dit stand houdt voor de rechter als er geen VVGB-procedure wordt gevolgd of een politieke aanwijzing wordt gegeven. Om redenen dat je zo geluidsadaptief mogelijk wilt bouwen is clustering inhoudelijk dan de beste uitwerking.

Als er volgens deze redenering 1100 studenten onzelfstandig kunnen wonen, dan is een beter alternatief 1100 zelfstandige studentenwoningen. Door een fasering met evaluatie af te spreken en 50% met flexwoningen te bouwen is er ruimte om na enkele jaren ervaring een vervolgbesluit te nemen over al dan niet extra studentenwoningen op basis van de dan geldende inzichten. De bouw van studentenwoningen draagt bij aan lenigen van de woningnood onder studenten.

Ook al beoogt deze redenering maximaal aan te sluiten bij de huidige regels, is hiervoor zeker een VVGB nodig en hiervoor zal waarschijnlijk wel een aanwijzing van de minister van IenW nodig zijn.

Zie voor de verschillende scenario's de toelichting over Kronenburg.

TOELICHTING PER GEBIED

RIJSENHOUT

Situatie en probleemschets:

- Rijsenhout is een dorp in Haarlemmermeer dat onder druk staat qua leefomgevingskwaliteit. Het dorp heeft te maken met leefbaarheidsproblemen, door verouderde en verloederende glastuinbouwpercelen, en leegloop. Jongeren trekken weg en draagvlak voor voorzieningen valt weg.

- Het ligt grotendeels in het LIB-4 gebied, dat wil zeggen hooggeluidbelast gebied, waardoor nieuwbouw niet is toegestaan (met uitzonderingen van max 25 woningen per bouwplan).
- Daarnaast speelt de reservering die het Rijk heeft op de aanleg van een extra start- en landingsbaan op Schiphol ('Parallele Kaagbaan') een rol. Indien deze baan gerealiseerd wordt, zal een groot deel van Rijsenhout onbewoonbaar worden.
- Om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren, wil Rijsenhout/Haarlemmermeer onder andere woningen toevoegen, om de doorstroming te verbeteren, massa toe te voegen om het voorzieningenniveau te behouden en verloederde percelen te kunnen transformeren. Zonder woningbouw als kostendrager komt transformatie niet van de grond.
- Rijsenhout is ook onderdeel van het regionale werkprogramma de Westeinderscheg dat tot doel heeft de leefomgevingskwaliteit (meer groen en recreatie) in het gebied ten zuidoosten van Schiphol te verbeteren.

Oplossingsrichting:

- Het Rijk heft de reservering voor de Parallele Kaagbaan op. Hierdoor is er toekomst voor Rijsenhout. NB: is inmiddels besloten!
- De positieve resultaten van onderzoek naar geluidsadaptief bouwen bieden perspectief op een vervolgstap. Er wordt gezocht naar een geschikte plek om kleinschalige woningbouw mogelijk te maken. Op die locatie wordt gestart met een pilot geluidadaptief bouwen in de vorm van een living lab. Zo kan in een echte woonomgeving gemeten worden op geluidsvermindering als op verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De uitkomsten van deze pilot kunnen voor zowel Rijsenhout als de bredere Schipholregio perspectief geven.

STOMMEER

Situatie en probleemschets:

- De leefbaarheid in de wijk Stommeer staat onder druk als gevolg van vliegtuiglawaai. Daarnaast is in deze wijk een deel van de sociale huurwoningvoorraad toe aan grootschalig onderhoud, renovatie of zelfs vervanging. Het gaat met name om de goedkope voorraad, waar de meest kwetsbare groepen op zijn aangewezen. Hierdoor staat de leefbaarheid van de wijk onder druk.
- Onderzoek laat zien dat maatregelen die isolatie van zowel geluid en warmte betreffen, de hoogste kosten kennen en tot meer ingrijpendere maatregelen leiden aan de woningen. Te verwachten is dat de betaalbaarheid van deze maatregelen een belangrijk knelpunt is voor bewoners-eigenaren. Omdat een optimaal akoestisch effect pas wordt bereikt als alle maatregelen zijn uitgevoerd is het nodig een ondersteuningsaanpak uit te voeren die daar rekening mee houdt, met name subsidies en financiering. De gemeente heeft alleen middelen in het kader van energetische isolatie beschikbaar. Met de woningcorporatie zijn nog geen afspraken gemaakt over een gecombineerde energetisch/akoestische isolatie. Naar verwachting zullen de kosten hier ook een knelpunt gaan vormen.
- Er is onduidelijkheid bij de gemeente Aalsmeer over de te volgen procedure en de kans van slagen bij de ILT om tot een Verklaring van Geen Bezwaar te komen.

Oplossingsrichting:

- Er komt een werkgroep vanuit BZK, IenW en de regio waarin wordt gekeken op welke manier bestaande subsidieprogramma's voor geluids- en warmte-isolatie op zo'n manier benut kunnen worden, dat beide isolatiemaatregelen tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden. Deze werkgroep krijgt de expliciete opdracht mee om creatief te kijken naar wat wél mogelijk is. Het is wenselijk dat de ILT aansluit bij de werkgroep om het proces mee te maken, zonder afstand te doen van het uiteindelijke onafhankelijke oordeel.

KRONENBURG



Situatie en probleemschets:

- Kronenburg is gesitueerd in een stedelijke omgeving naast een reeds bestaande studentencampus (Uilenstede). In de loop van de tijd is het kantoreengebied leeg komen te staan met verpaupering van het gebied tot gevolg. De gemeente wil het kantoreengebied transformeren met een integraal ontwikkelprogramma. Het programma omvat 2500 woningen (voor studenten), 2000 short stay eenheden tot 6 maanden, ca. 30.000 m² bvo nieuwe kantoorruimten en 6000 m² bvo commercieel en maatschappelijke voorzieningen. Het aantal van 2500 studentenwoningen staat ter discussie.
- Het gebied ligt recht onder de aanliegroute van de Buitenveldertbaan in de nabijheid van Schiphol waar er risico's zijn ten aanzien van gezondheid en externe veiligheid. In het LIB is daarom vastgelegd dat in dit gebied (LIB4) slechts zeer beperkt nieuwe woning mogen worden toegevoegd (maximaal 25 per bouwplan). Bij een aantal dat dit overschrijdt dient een Verklaring van Geen Bezwaar (vvgb) te worden aangevraagd bij de ILT).
- In 2018 is een aanvraag voor een vvgb voor het plan Kronenburg door ILT afgewezen. De gemeente Amstelveen heeft er vervolgens voor gekozen om de formele besluitvorming over Kronenburg zonder vvgb voort te zetten. Dit heeft ertoe geleid dat ILT bezwaar heeft aangetekend bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het door de gemeenteraad van Amstelveen vastgestelde bestemmingsplan.
- Op woensdag 18 mei 2022 heeft de RvS uitspraak gedaan dat het bestemmingsplan 'Uilenstede-Kronenburg' van de gemeente Amstelveen voor de realisatie van 2500 woningen en circa 2.100 extended stay appartementen, in strijd is met de Wet luchtvaart.
- De uitspraak van de RvS bevestigt hiermee dat zonder toestemming van de minister IenW (middels een verklaring van geen bezwaar) de huidige regelgeving geen ruimte biedt voor dergelijke grootschalige woningbouwprojecten in dit beperkingengebied (LIB 4).

Mogelijke oplossingsrichtingen:

1. Overnemen van het integrale gebiedsplan met 2500 studentenwoningen door een specifieke uitzondering te maken voor studentenwoningen met een campuscontract. Vergt een politiek besluit voor een specifieke uitzonderingsgrond voor studentenhuisvesting met campuscontract.

Argumenten voor dit scenario:

- Er is een enorm en groeiend tekort aan woonruimte voor studenten in de regio Amsterdam, oplopend van circa 6600 in 2021 naar circa 21.700 in 2029;
- Logische aansluiting op een bestaande campus (met 3400 studenten en al bestaande voorzieningen);
- Betreft ten principale doelgroep studenten voor tijdelijke bewoning door gebruik van campuscontract (tot einde inschrijving op hogeschool of universiteit) en vastlegging van de doelgroep in bestemmingsplan;
- Bij tekenen campuscontract studenten laten verklaren dat ze begrijpen en accepteren dat ze in een geluidsrijk gebied komen wonen;
- Gemeente zet in op geluidsadaptief bouwen en soundscaping, verankerd in bestemmingsplan, stedenbouwkundigplan, inrichtingsplan, en beeldkwaliteitsplan; dit kan naast vereist bouwbesluit geluidsniveaus reduceren;
- GGD Amsterdam heeft in 2020 bevestigd dat gezondheidsrisico voor deze doelgroep in combinatie met de tijdelijkheid acceptabel is;
- Studenten zijn een doelgroep die niet klagen blijkt uit ervaring op Uilenstede;
- Provincie, gemeente en eigenaren/ financiers steunen dit integrale gebiedsplan;

Argumenten tegen dit scenario:

- Gezondheidsrisico's zijn niet geheel uit te sluiten
- Past niet binnen de huidige regels van het LIB;
- Effect van geluidsadaptief bouwen is nog onvoldoende vastgesteld;
- Risico's op claims in de richting van luchtvaartmaatschappijen;

2. Programma van 438 woningen dat is gebaseerd/zoveel mogelijk aansluit op VVGB-vrije ruimte. Het transformatiegebied zoals vastgesteld in de gebiedsvisie (circa 15 ha.) bestaat volgens Amstelveen uit 12 potentiële bouwplannen. (zie het staatje hierboven). Deze worden onderscheiden door bestaande bebouwing of lege gaten, fysieke begrenzingen zoals water en wegen en/of begrenzing door kadastraal eigendom. Op één kavel is herbouw mogelijk van 163 woonzorgkamers. Op elk van de overige 11 bouwplannen zouden volgens het LIB 25 woningen mogelijk zijn, mits deze elk als een apart bouwplan kunnen worden aangemerkt (let wel: de ILT geeft aan dat dit niet zondermeer zo is). Binnen bestaande regelgeving zouden er in dat geval maximaal 275 zelfstandige woningen (met één of meer kamers) mogelijk zijn. Dit programma zou mogelijk als VVGB-vrij kunnen worden aangemerkt, mits elk kavel als een apart bouwplan kan worden gedefinieerd volgens het LIB. Samenvoeging van dit woonprogramma op één of meerdere locaties ligt om meerdere redenen (waaronder geluidsadaptief bouwen) voor de hand. Alsdan is toestemming nodig van de ILT en mogelijk een aanwijzing door de minister van IenW.

Argumenten voor dit scenario:

- Sluit zoveel mogelijk aan bij de huidige regels van het LIB;
- Beperkt aantal bewoners dat geluidshinder kan ervaren t.o.v scenario 1

- Er kan een start worden gemaakt met ook woningbouw in dit gebied dat bijdraagt aan de leefbaarheid en aan de reductie van het tekort aan studentenhuisvesting en dat aansluit bij de huidige studentencampus van Uilenstede;

Argumenten tegen dit scenario:

- Wijkt af van het door alle partijen overeengekomen plan;
- Vergt nader overleg met marktpartijen;
- Financiële haalbaarheid moet nader worden getoetst;
- Draagt in mindere mate bij aan reductie tekort studentenhuysvesting.

3. Faseringsprogramma. Programma als 2, aangevuld met een vergelijkbaar aantal flexwoningen (het geheel tot circa 1100 studentenwoningen) met afspraken over evaluatie gericht op ervaren geluidshinder en klachten. Dit biedt perspectief op verdere uitbreiding richting het oorspronkelijke programma bij positieve evaluatie en perspectief op beperken verdere woningbouw bij negatieve evaluatie.

Argumenten voor dit scenario:

- Biedt ruimte om ontwikkelingen op gebied van geluidsadaptief bouwen en geluidsarmer vliegen te volgen en nieuwe inzichten te betrekken bij latere besluitvorming;
- Draagt substantieel bij aan reductie tekort studentenhuysvesting;
- Behoud perspectief op oorspronkelijke gebiedsplan als dat bij positieve evaluatie vanuit geluidsbeleving en gezondheidsrisico's aanvaardbaar is;
- Behoud ook het perspectief dat bij negatieve evaluatie uitbreiding van woningbouw niet plaatsvindt en de locatie met flexwoningen op termijn een alternatieve invulling kan krijgen;
- Sluit aan bij oplossingsperspectief voor andere gebieden.

Argumenten tegen dit scenario;

- Als bij scenario 2;
- Meer studenten dan in scenario 2 lopen tijdelijk risico op geluidshinder;

4. (Bijna) geen woningbouw. Bij een interpretatie dat een gebiedsplan wordt gelijkgesteld met een bouwplan kunnen in Kronenburg 25 studentenwoningen en 163 onzelfstandige wooneenheden worden gebouwd. Volgens gemeente Amstelveen betekent dit scenario, dat naast de beoogde 2000 short stay eenheden er nog eens 2000 short stay appartementen nodig zijn om de financiering van het gebiedsprogramma mogelijk te maken. Dit wordt door de gemeente aangemerkt als een zeer onwenselijke invulling voor het gebied. Alternatief is dat het beoogde deelgebied voor studentenhuysvesting geheel of gedeeltelijk wordt aangemerkt als park, waarbij de gemeente alsdan naar het Rijk kijkt voor financiering. Dit scenario sluit goed aan op beleid en regels om het aantal bewoners dat geluidshinder kan ervaren te minimaliseren. En gaat ten koste van de door partijen gewenste gebiedsontwikkeling en de uitbreiding van hoognodige studentenhuysvesting.