



- A. Deze nota is in overleg met de volgende disciplines geconcipieerd:
- B. Er is wel overeenstemming
- C. Er heeft overleg plaatsgevonden met: Portefeuillehouder

KORTE INHOUD (GELIJKDUIDEND AAN VOORBLAD)  
Regionaal afwegingskader wonen Maastricht-Heuvelland

---

## 1. Aanleiding.

Als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van economie, demografie en consumentenvoorkeuren, maar ook door Rijksbeleid bijvoorbeeld op het gebied van zorg, verandert de woningvraag in onze regio drastisch. Hierdoor dreigt een structurele mismatch te ontstaan tussen vraag en aanbod op de Zuid-Limburgse woningmarkt. Deze mismatch wordt nog eens vergroot als alle woningbouwplannen die momenteel op de plank liggen ook daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht. Een probleem dat de markt slechts ten dele oplost en deels zelfs nog vergroot, want in een krimpende markt kan de afzet van nieuwbouw immers concurrerend zijn met de bestaande voorraad, zowel lokaal als regionaal, met alle problemen van dien voor doorstroming op de woningmarkt, leefbaarheid en betaalbaarheid. Tegelijkertijd moet voor het bouwen van woningen die een meerwaarde hebben ten opzichte van het bestaande, regionale aanbod ruimte blijven, zowel voor behoud van eigen bewoners als voor het aantrekken van mensen van buiten de regio. Niet "meer van hetzelfde" dus. Er moet een compleet palet van onderscheidende en elkaar aanvullende stedelijke, dorpse en landelijke woonmilieus kunnen worden aangeboden. Dat kan alleen door regionaal gezamenlijk op te trekken. Daarnaast zullen woningen waarnaar onvoldoende vraag is in de toekomst moeten worden onttrokken aan de voorraad. Dit geldt steeds meer ook voor de particuliere woningvoorraad. Om te komen tot een marktgericht aanbod is op subregionale schaal een programmering nodig die aangeeft welke plannen het meest kansrijk zijn en welke plannen dienen te worden aangepast of wellicht op termijn geschrapt. De programmering is in handen van de gemeenten zelf, maar dient te kaderen binnen de regionale afspraken in het vastgestelde POL (kwantitatief) en de in ontwikkeling zijnde structuurvisie wonen Zuid-Limburg (kwalitatief).

## 2. Relatie met bestaand beleid.

### Nationale beleidskader

#### *Ladder voor duurzame verstedelijking (Wet Ruimtelijke Ordening, Wro)*

De Ladder voor duurzame verstedelijking moet worden gevolgd wanneer planologisch nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. De ladder is opgenomen in de Wro en daarmee een verplicht instrument. Met de ladder wordt een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte voor verschillende functies nagestreefd. De actuele regionale behoefte (de eerste trede van de ladder) dient eerst gedegen inzichtelijk te worden gemaakt. De behoefte moet worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet worden gemaakt, dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening



onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden. Als er sprake is van een actuele regionale behoefte, dan moet volgens de tweede trede worden beoordeeld of die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de regio kan worden opgevangen, door benutting van beschikbare gronden door bijvoorbeeld herstructurering of transformatie. Daarbij dient te worden betrokken het bestaande aanbod. In dat aanbod zitten ook de leegstaande woningen, kantoren, winkelpanden en bedrijventerreinen. Dit biedt kansen voor herbesteding van karakteristieke panden. De “ladder” is opgenomen in het POL en uitgewerkt in de aanpak via het dynamisch voorraadbeheer.

### **Regionale beleidskaders**

#### *Kompas voor Zuid-Limburg*

De gemeenten in Zuid-Limburg en de provincie hebben in gezamenlijkheid een actieprogramma Zuid-Limburg (Kompas) opgesteld in het kader van het samenwerkingsverband Kompas Zuid-Limburg. Op basis daarvan is een convenant getekend met het Rijk. Het onderdeel wonen bevat prioriteiten en doelen als aanpak particuliere voorraad, “verdunning” in steden en landelijk gebied, duurzaamheidsmaatregelen, waarde-ontwikkeling van woningen en een streefcijfer van 1,5 tot 2% in de leegstand. Een van de doelen van het Kompas is om te komen tot een Zuid-Limburgse structuurvisie. Daar wordt momenteel aan gewerkt binnen het kader van het vastgestelde POL.

#### *Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL2014)*

In december 2014 is het POL2014 vastgesteld door Provinciale Staten. Het POL is door intensieve samenwerking met gemeenten tot stand gekomen en bevat deelvisies voor Noord, Midden en Zuid. In de deelvisie Zuid-Limburg wordt geconstateerd, dat er “van alles te veel” is of dreigt te ontstaan: te veel winkels, bedrijventerreinen en kantoren, maar ook woningen. Keuzes maken is dus essentieel voor de toekomst van Zuid-Limburg. In het POL wordt gekozen voor concentratie van ontwikkelingen in steden en dorpskernen (“meer stad, meer land”) en voor dynamisch voorraadbeheer, analoog aan : blijven bouwen, maar meer marktgericht en ter vervanging van woningen die niet meer voldoen aan de vraag van nu en in de toekomst. Uit onderzoek komt naar voren, dat de stedelijke woonmilieus kort bij de centrumsteden, maar ook de juist typische dorps- en landelijke woonmilieus gewild zijn en blijven, zij het binnen de kwantitatieve kaders. Het woonmilieu daartussenin (suburbaan) is nog steeds een belangrijk woonmilieu, maar momenteel te veel “vlees noch vis” en vergt naast verdunning ook een kwaliteitsslag. Deze woonmilieus bevinden zich niet alleen in en om de steden, maar ook in en om dorpskernen.

Ten aanzien van wonen zet het POL een hard kwantitatief kader voor Zuid-Limburg neer (zie tabel 1), vanwege de urgentie in dat gebied: de kwantitatieve transformatieopgave per gemeente uit de Limburgse Woonmonitor. Deze houdt in, dat er niet meer woningen mogen worden gebouwd dan de behoefte. De transformatieopgave wordt berekend door de huidige voorraad en de leegstand af te zetten tegen de huishoudensontwikkeling. De transformatie-opgave wordt jaarlijks herijkt, waardoor recente ontwikkelingen kunnen worden meegenomen. Momenteel is de opgave voor de meeste gemeenten negatief (d.w.z. de additionele woningbehoefte is kleiner dan het huidige aanbod van woningen), voor Maastricht en Eijsden-Margraten is deze nog licht positief. Echter, er zijn er nog duizenden woningen voorzien in de huidige planvoorraad, die deze opgave ruimschoots kunnen invullen. Bovendien is de huishoudensontwikkeling zodanig, dat ook in de laatstgenoemde gemeenten na 2020 een negatieve behoefte ontstaat. Daarbij is invulling van een positieve behoefte buiten de centrumsteden strijdig met het uitgangspunt “meer stad, meer land”.



#### Transformatieopgave 2014 - 2020 naar gemeente

	Transformatie Opgave
Eijsden-Margraten	224
Gulpen-Wittem	10
Maastricht	479
Meerssen	-29
Vaals	-235
Valkenburg	-345
<b>Totaal</b>	<b>104</b>
Beek	-136
Schinnen	-131
Sittard-Geleen	-1.267
Stein	-254
<b>Totaal</b>	<b>-1.788</b>
Brunssum	-356
Heerlen	-1.428
Kerkrade	-1.201
Landgraaf	-459
Nuth	-15
Onderbanken	-70
Simpelveld	-119
Voerendaal	-122
<b>Totaal</b>	<b>-3.770</b>

Tabel 1: kwantitatieve transformatieopgave, bron: E'til Woonmonitor 2013

De transformatieopgave is geen bouw- of sloopcontingent. Ook is de transformatieopgave geen afdwingbaar getal. De transformatieopgave is wel koersbepalend voor de omvang van de woningvoorraad. Dit betekent, dat ruimtelijke ontwikkelingen altijd worden getoetst aan de transformatieopgave. En gemeenten kunnen individueel worden aangesproken op de manier waarop zij omgaan met de transformatieopgave. Betekent dit, dat er geen ruimtelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn in Zuid-Limburg? Juist niet. Vernieuwing is nodig om de ruimtelijke ontwikkeling van Zuid-Limburg op peil te houden. Stilstand is achteruitgang. Maar het moet dan wel gaan om verantwoorde ruimtelijke ontwikkelingen. In de structuurvisie wonen Zuid-Limburg worden er afspraken gemaakt onder welke basisvoorwaarden ruimtelijke ontwikkelingen in Zuid-Limburg passen binnen de transformatieopgave. Er is dus ruimte voor kwalitatief goede plannen, denk bijvoorbeeld aan de invulling van waardevolle gebouwen, maar dit leidt dan wel tot een grotere transformatieopgave.



#### *Structuurvisie wonen Zuid-Limburg (i.o.).*

De kwantitatieve opgave is een eerste stap. Uiteraard is er ook een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Voor specifieke typen en prijsklassen woningen of in bepaalde woonmilieus, zoals de stedelijke woonmilieus in Maastricht, is er zelfs sprake van een tekort. Vandaar dat in het POL de totstandkoming van een Zuid-Limburgse structuurvisie wonen is aangekondigd, waarin op basis van verricht onderzoek (zie bijlage: woonmilieuvisie fase 2) een beeld wordt geschetst van welke woningen op welke plekken het best passen bij de toekomstige vraag. Om te komen tot een betere match tussen vraag en aanbod worden beleidsafspraken vastgelegd. Ook zal de structuurvisie uitwerkingen per subregio (Parkstad Limburg, Westelijke Mijnstreek en Maastricht-Heuvelland) bevatten, waaronder de subregionale woningbouwprogrammeringen.

De structuurvisie is niet vrijblijvend. De provincie is voornemens deze om te zetten in bestuursovereenkomsten tussen regiogemeenten en provincie. Gemeenten dienen de afspraken uit de regionale structuurvisie vast te stellen en na te komen. Zo niet, dan zal de provincie “van bovenaf” de afspraken dwingend opleggen via de Provinciale Omgevingsverordening behorende bij het POL. De structuurvisie komt in de plaats van de huidige woonverordening. Zo wordt de gewenste sturing op kwaliteit mogelijk gemaakt, waar de nu vigerende verordening dit vooral nog doet op basis van kwantiteit en juridische (bestemmingsplanmatige) hardheid. Ook wordt flexibiliteit ingebouwd door regelmatig te actualiseren op basis van relevante ontwikkelingen. Kortom, de structuurvisie stelt ons in staat om “goede” plannen ruimte te geven ten koste van “slechte” plannen, waardoor de kansen die de veranderende woningmarkt biedt optimaal kunnen worden benut.

#### *Regionale programmering Maastricht-Heuvelland (i.o.)*

Om uitvoering te geven aan de structuurvisie is een woningbouwprogrammering op subregionaal niveau nodig. Zoals gezegd vormen deze een onderdeel van de structuurvisie wonen Zuid-Limburg. De overige twee subregio's beschikken al over een dergelijke programmering. Deze zullen wel moeten kaderen binnen de te ontwikkelen structuurvisie en dus ligt een actualisatie voor de hand. De subregionale programmering wordt, conform de aanpak van Parkstad Limburg, vormgegeven in drie fases. De eerste fase is een regionaal afwegingskader voor woningbouwplannen (zie bijlage), in feite de systematiek voor het beoordelen van plannen. Dit afwegingskader bevat objectieve, marktgerichte toetsingscriteria.

Pas als het afwegingskader vastgesteld is door de gemeenteraden zal de volgende stap kunnen worden gezet: het toetsen van alle woningbouwplannen aan het afwegingskader (projectenscan, fase 2). Hierdoor kan een regionaal woningbouwprogramma (fase 3) worden ontwikkeld waarin de noodzakelijke keuzes worden gemaakt voor een vitale en aantrekkelijke, toekomstbestendige woonregio. Bij de ontwikkeling van dit programma worden echter nadrukkelijk ook andere afwegingen meegenomen dan alleen woningmarkttechnische, zoals ruimtelijke, sociaal-maatschappelijke, financiële en juridische.

#### *Regionale woonvisie Maastricht en Mergelland*

In 2012 is de “regionale woonvisie Maastricht en Mergelland” door de gemeenteraden van alle zes regiogemeenten (Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul) vastgesteld. Daaruit kwam reeds naar voren, dat de noodzaak tot het toevoegen van woningen tot en met 2014 zeer beperkt (+1.340) en na 2015 zelfs negatief is. Het betreft een beleidskader met een looptijd tot en met 2015, met een doorkijk naar 2020. Gelet op de huidige ontwikkelingen en het te voeren woningmarktbeleid is dit niet meer actueel en is er een nieuwe (structuur)visie nodig.



### **Lokale beleidskaders**

#### *Structuurvisie "Ruimte voor ontmoeting" (2012)*

In de structuurvisie worden de 4 belangrijkste ruimtelijke thema's voor Maastricht benoemd:

- De gemeente wil in de komende jaren een versterking van de (inter)nationale positionering van Maastricht. Dit is belangrijk omdat Maastricht het aantal banen in de stad en het aantal bereikbare banen vanuit de stad wil vergroten.
- Maastricht investeert in een robuuste bereikbaarheid en ontsluiting van de stad via de aanpassingen van de A2-traverse en de Noorderbrug. Ook wordt het parkeren meer vanaf de randen van de binnenstad georganiseerd en wil Maastricht meer keuzemogelijkheid bieden in vervoer, door betere OV-verbindingen en fietsroutes.
- De omringende landschappen worden verder met elkaar en met de stad verbonden. Het groen wordt via groene longen meer de stad ingetrokken, eindigend in stadsparken zoals het nieuwe Frontenpark en Tapijn.
- Het centrale thema is ruimte voor ontmoeting. Door te investeren in bestaande ontmoetingsplekken en aantrekkelijke routes wordt stad aantrekkelijker voor mensen die in de stad leven.

#### *Lokale woonagenda Maastricht (2012)*

De lokale woonagenda bevat de visie van Maastricht op wonen in de stad en de regio tot en met 2020, mede gebaseerd op de door demografische en economische ontwikkelingen sterk veranderde woningmarkt. Deze visie biedt de basis voor afspraken met andere partijen, zoals regiogemeenten en de provincie. Doel van de lokale woonagenda is het vasthouden van bestaande bewoners en het aantrekken van kenniswerkers door het aanbieden van een breed scala aan woonmilieus met oog voor kwaliteit, betaalbaarheid en beschikbaarheid. Een van de prioriteiten is regionale samenwerking: alleen op regionaal niveau kan een compleet palet aan hoogwaardige stedelijke en landelijke woonmilieus worden aangeboden om deze doelstelling te bereiken.

#### *Raadsbesluit stedelijke programmering (2010) en herijking stedelijke programmering (loopt)*

In 2010 is besloten het woningbouwprogramma ten opzichte van eerdere plannen (fors) te verlagen naar een (netto) toevoeging van 125 woningen per jaar tot 2014 (exclusief topsegment, zorgwoningen en studentenhuisvesting). Daartoe zijn zogenaamde 'brandpunten' voor de stedelijke ontwikkeling benoemd. Dit zijn de gebieden die prioriteit hebben gekregen vanuit het belang daarvan voor de stad. Op basis daarvan is de plancapaciteit binnen de stad teruggebracht van bijna 12.000 naar zo'n 4000 woningen en heeft Maastricht een bedrag van 55 miljoen euro afgeboekt op grondposities. In bijlage 1 is een samenvatting opgenomen van het raadsbesluit en wordt uitgelegd welke brandpunten zijn aangewezen en met welk doel.

Specifiek voor woningbouw zijn in 2010 de volgende brandpunten aangewezen:

- de woningbouw binnen het programma Belvédère,
- de vastgoedontwikkeling binnen het project A2 Maastricht,
- de herstructurering in het kader van de herstructurering en
- een aantal specifieke projecten in de binnenstad (Wonen Boven Winkels en Palace).



De stedelijke programmering woningbouw wordt momenteel opnieuw bezien. Dit is nodig omdat de huidige (harde) programmering afloopt en er sprake is van een aantal ontwikkelingen, die van directe invloed zijn op de programmering. Het gaat daarbij om:

- de regionalisering van het woonbeleid en de bouwprogrammering,
- de gevolgen van het geformuleerde beleid over leegstand en herbestemming,
- de gevolgen van de Novelle herzieningswet voor de mogelijkheden van de corporaties,
- de ontwikkelingen op het gebied van wonen en zorg / extramuralisering,
- de discussie over het beleid op het gebied van woningsplitsing en
- de veranderende behoefte in de studentenhuisvesting.

De nieuwe stedelijke programmering woningbouw wordt gebaseerd op de actuele marktsituatie en de naar de toekomst toe verwachte behoefteontwikkeling, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit moet ervoor zorgen dat het woningaanbod van de stad beter overeen komt met de verwachte behoefteontwikkeling en aansluiting wordt gezocht met het regionale proces om de planvoorraad terug te dringen en grootschalige leegstand te voorkomen.

Onderdeel van de nieuwe stedelijke programmering is een financiële en planologische vertaling, waarin de nodige flexibiliteit aanwezig is om te kunnen inspelen op niet-voorzien (markt)ontwikkelingen en omstandigheden. De stedelijke programmering komt tot stand in nauwe afstemming met genoemde regionale processen, waarbij het vast te stellen regionale afwegingskader een hulpmiddel is om de programmering aan te passen, maar de programmering bepalend is, binnen de genoemde regionale kaders van de structuurvisie.

### **3. Gewenst beleid en mogelijke opties.**

De subregionale programmering wordt vormgegeven in drie stappen:

Stap 1: het markttechnisch afwegingskader voor projecten,

Stap 2: de projectenscan en

Stap 3: de regionale programmering.

Gemeenten zijn in het afwegingskader opgedeeld in woongebieden en door de hantering van een aantal criteria (inwoners, woningvoorraad, omgeving, economie en voorzieningen) wordt een woongebied beoordeeld. De (totaal) score wordt grafisch weergegeven op de kaart. De scores worden onderscheiden door de kleuren groen, geel en blauw, waarbij de kleuren staan voor resp. bovengemiddeld, gemiddeld en benedengemiddeld aantrekkelijk. Hierbij is gekeken naar de markttechnische aantrekkelijkheid op dit moment, daarin zijn de overwegend positieve effecten van nieuwbouw dus niet verwerkt.

Daarnaast worden product-markt combinaties (PMC's) bekeken, waarbij dezelfde kleurcodering wordt gehanteerd. Daarin wordt per gemeente, maar uit uitgesplitst naar woongebied, aangegeven welk "woonproduct" daar het beste scoort. Op basis daar kan bijvoorbeeld overwogen worden projecten aan te passen.

Het afwegingskader schetst een beeld van welke woningen op welke plekken momenteel het meest kansrijk zijn, vanuit een marktperspectief en relatief ten opzichte van de rest van de regio. Dit betekent dus niet, dat in gebieden die slecht scoren ook niet gebouwd moet worden. Andersom is in gebieden die groen scoren ook niet automatisch ruimte om woningen toe te voegen: er is immers een kwantitatief kader (de reeds genoemde transformatieopgave uit het POL) en een beperkte uitbreidingsbehoefte.

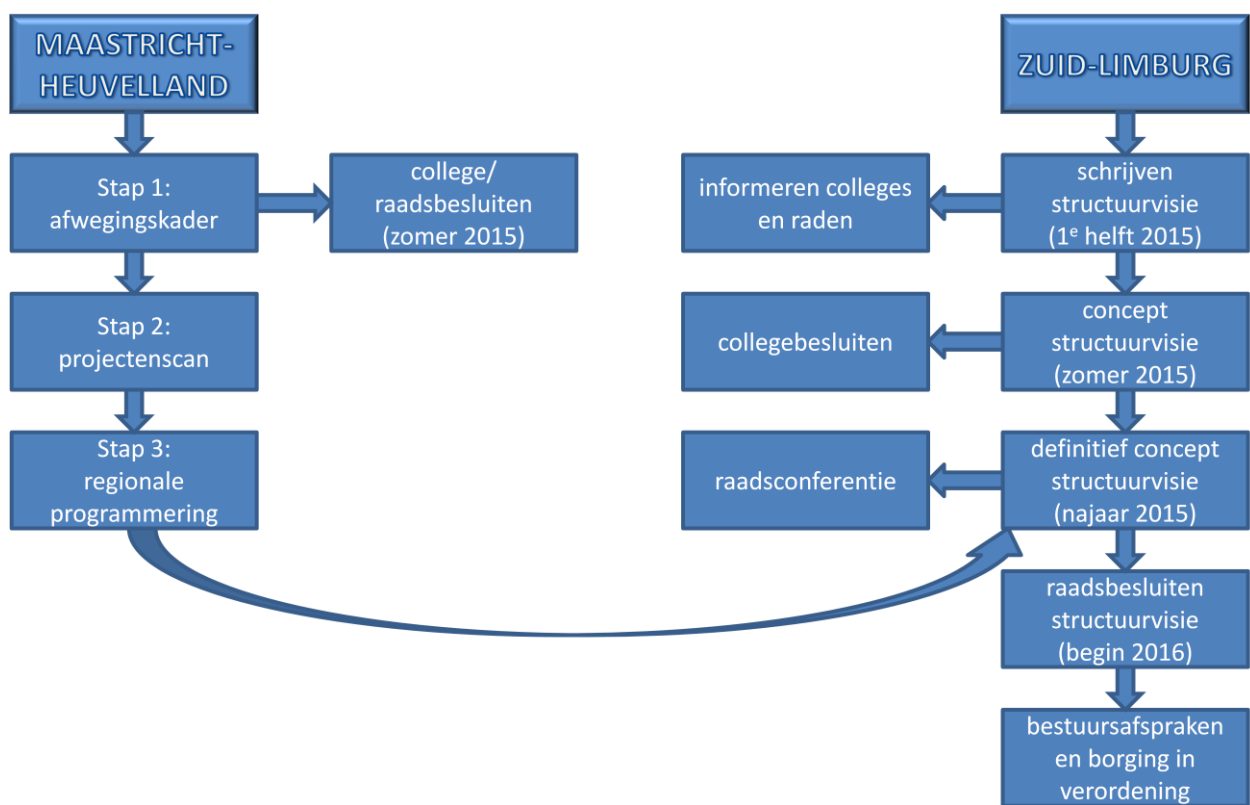


Kortom, het afwegingskader is een instrument, een hulpmiddel om te komen tot de juiste keuzes. Het helpt gemeenten om te bepalen welke projecten kansrijk zijn en welke zouden moeten worden aangepast, gefaseerd en/of geschrapt. In de stap naar de daadwerkelijke programmering toe zullen zoals eerder opgemerkt ook andere elementen worden meegenomen, zoals ruimtelijke, sociaal-maatschappelijke, financiële en juridische afwegingen. Die keuzes maken de deelnemende gemeenten, zij het binnen de kaders van het POL en de daaraan gekoppelde structuurvisie wonen Zuid-Limburg. Zo is in de subregio Parkstad, die dezelfde methodiek toepast, er voor gekozen om herstructureringsprojecten in wijken die slecht scoren, maar die niet leiden tot netto toevoeging van woningen uit te zonderen van heroverweging en daarmee hoe dan ook door te laten gaan. Ook functieverandering van waardevolle gebouwen, zij het in beperkte mate, zou een aparte status kunnen worden gegeven. Andersom kan het ook zo zijn, dat een project markttechnisch goed scoort, maar ruimtelijk toch ongewenst is, bijvoorbeeld wanneer het een uitbreidingslocatie betreft.

Overigens wordt het afwegingskader reeds ruim 15 jaar gebruikt, oorspronkelijk door beleggers, maar later doorontwikkeld voor onder andere gemeenten, en is gebleken dat de voorspellingen over de toekomstwaarde van woningen in bijna alle gevallen uitkomen.

Uw raad is door middel van een raadsconferentie op subregionale schaal geïnformeerd over het proces van de regionale programmering in januari 2015 en vervolgens over de structuurvisie wonen Zuid-Limburg in april 2015.

De relatie tussen deze eerste stap (het afwegingskader) en de uiteindelijke regionale programmering op subregionaal niveau enerzijds en de structuurvisie wonen op Zuid-Limburgse schaal anderzijds wordt weergegeven in onderstaand schema.







T.a.v. de besluitvorming is het belangrijk te vermelden, dat alle 6 raden een eensluidend besluit wordt voorgelegd.

#### **4. Duurzaamheid en gezondheid.**

Het afwegingskader stelt gemeenten in staat beter te beoordelen welke woningen op welke plek toekomstperspectief hebben en iets toevoegen aan de bestaande voorraad. Dit is de basis voor de regionale programmering, die eveneens ruimtelijke afwegingen zal bevatten die leiden tot meer focus op bestaand bebouwd gebied. Daarnaast is het POL het kader voor de woningbouwprogrammeringen, waarbij het POL uitgaat van dynamisch voorraadbeheer en de ladder duurzame verstedelijking. Deze beleidsprincipes verleggen de focus van uitbreidingslocaties naar “hergebruik” van bestaand vastgoed of tenminste naar (vervangend) bouwen in bestaand stedelijk gebied, met de bijbehorende positieve effecten voor duurzaamheid.

#### **5. Personeel & Organisatie.**

Niet van toepassing.

#### **6. Informatie en automatisering.**

Niet van toepassing.

#### **7. (Duurzame) aanbestedingen.**

Fase 1 (afwegingskader) en stap 2 (projectenscan) zijn enkelvoudig aanbesteed bij bureau Stec Groep vanwege het feit, dat dit bureau de nodige ervaring heeft in andere (Zuid-Limburgse) regio's en bovendien het bedrag van de opdracht (€ 23.000) binnen de grens enkelvoudige aanbesteding blijft. Fase 3 zal te zijner tijd eveneens worden aanbesteed conform de geldende aanbestedingsregels.

#### **8. Beheersparagraaf IBOR.**

Niet van toepassing.

#### **9. Financiën**

Een heroverweging van plannen n.a.v. de regionale programmering kan financiële gevolgen hebben indien woningbouwprojecten worden aangepast.

#### **10. Voorstel.**

In te stemmen met bijgevoegde raadsnota afwegingskader voor woningbouwprojecten in de regio Maastricht-Heuvelland als basis voor een regionale woningbouwprogrammering. In te stemmen met bijgaand raadsvoorstel.





## 11. Vervolg / Planning.

Stap 1, afwegingskader, vaststelling: kwartaal 3 2015

Stap 2, projectenscan: kwartaal 4 2015

Stap 3, regionale programmering: 1<sup>e</sup> kwartaal 2016

Aansluitend opnemen regionale programmering Maastricht-Heuvelland in structuurvisie wonen Zuid-Limburg.

Het regionaal afwegingskader (stap 1) wordt door de gemeenteraden vastgesteld. Vaststelling van de projectenscan en de regionale programmering gebeurt door de colleges. De uiteindelijke subregionale programmering wordt opgenomen in de structuurvisie wonen Zuid-Limburg.

Laatstgenoemde structuurvisie wordt door de raden vastgesteld, waarmee ook de subregionale programmering aan een raadsbesluit is gekoppeld.

Voorts zijn wij voornemens regelmatig de regionale programmering te evalueren op basis van daadwerkelijke ontwikkelingen in de markt, te beginnen in 2017.