

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

KORTE INHOUD (GELIJKDUIDEND AAN VOORBLAD)
Plan van aanpak stedelijke programmering woningbouw

1. Aanleiding.

In 2010 heeft de gemeenteraad de stedelijke programmering woningbouw voor de periode 2010-2014 vastgesteld. Dat is gebeurd door zogenaamde brandpunten aan te wijzen. Bij realisatie van nieuwbouwplannen krijgt planontwikkeling binnen deze brandpunten prioriteit boven plannen daarbuiten. De brandpunten zijn gebaseerd op de (publieke) meerwaarde van deze projecten voor de ontwikkeling van de stad. Op basis van deze raadsbeslissing heeft de gemeente haar grondposities in diverse projecten afgeboekt.

De stedelijke programmering woningbouw moet opnieuw worden gezien. Dit is nodig omdat de huidige (harde) programmering afloopt en een herijking aan de raad is toegezegd en is opgenomen in het Coalitieakkoord 2014-2018. Maar de belangrijkste reden voor een herijking is dat 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 studentenhuysvesting.

De nieuwe stedelijke programmering woningbouw zal gebaseerd worden 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 zo grootschalige leegstand te voorkomen. De nu aan de orde zijnde herijking lijkt complexer dan die in 2010. Destijds was de opgave 'het koren van de kaf te scheiden' in een veelheid van allerlei plannen en projecten. Nu is het noodzakelijk meer gedetailleerd het woonbeleid (op onderdelen) en de projecten (ook de brandpunten) te analyseren in een situatie waarin de regio een veel belangrijker rol speelt.



2. Relatie met bestaand beleid.

Evaluatie stedelijke programmering 2010-2014

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 en studentenhuysvesting). Voor woningbouw zijn de volgende brandpunten aangewezen:

- de woningbouw binnen het programma Belvédère,
- de vastgoed binnen het project A2 Maastricht,
- de herstructurering in het kader van de wijkaanpak,
- een aantal specifieke projecten in de binnenstad (wonen boven winkels, aanloopstraten en het project Palace) en
- de woningbouw in het kader van de ontwikkeling van de Geusselt.

Daarbij is uitgesproken dat de toevoeging met name moet plaatsvinden in de aangewezen brandpunten, er meer grondgebonden woningen moeten worden gebouwd en er meer regionaal moet worden afgestemd. Met betrekking tot het aantal te realiseren grondgebonden woningen was geen expliciete doelstelling gesteld, meer in de trant van een streven 50/50. Feitelijke realisatie: 14% van de gerealiseerde 1.159 woningen is grondgebonden (160 woningen). In de periode 2010 – 2013 is slechts zo'n 30 % van de nieuwbouw gerealiseerd binnen de geformuleerde brandpunten. Er zijn meer woningen toegevoegd door splitsing van grotere woningen en herbesteding van bestaande niet-woongebouwen, met name in en om de binnenstad. Maar er is ook een substantieel aantal nieuwbouwwoningen gerealiseerd buiten de brandpunten, grotendeels plannen die reeds in de pijplijn zaten.

Woningbouwproductie 2010 – 2013 (per jaar)

	Voorgenomen	Gemiddeld gerealiseerd
Sloop	- 200	- 162
Samenvoegingen	- 50	0
Bruto (toename)	+ 375	+ 290*
Netto (toename)	+ 125	+ 128

*waarvan 169 via nieuwbouw en 121 via woningsplitsing en herbesteding

Anno 2015 terugkijkend kan worden vastgesteld dat de gewenste toename van de woningvoorraad nagenoeg gelijk is geweest aan het voorgenomen programma. Maar dat:

- de nieuwbouw met name heeft plaatsgevonden buiten de brandpunten,
- er minder gesloopt is dan was voorgenomen en
- er relatief veel toevoegingen tot stand zijn gekomen door herbesteding van niet-woongebouwen en woningsplitsing.

Dit heeft verschillende oorzaken. Door de marktsituatie (de kredietcrisis met alle gevolgen daarvan voor de bouw en de vastgoedmarkt) konden complexgewijze, wat grootschaliger projecten de afgelopen periode maar moeilijk van de grond komen. Dit soort projecten zijn met name gesitueerd in de geformuleerde brandpunten. Daardoor is de woningbouw in het programma Belvédère en de herstructurering in het kader van de wijkaanpak bij de programmering achterop geraakt. Voor de herstructurering komt daar als reden bij de discussie over de rol, taken en financiën van de corporaties. Deze hebben een negatieve weerslag gehad op het tempo in de herstructurering.



De realisatie van de ontwikkeling van de brandpunten loopt dus achter bij de planning. De behoefte aan nieuwbouw is nog beperkt en verdwijnt grotendeels na 2020. Het aantal plannen dat nog in de pijplijn zitten is aanzienlijk en de druk is hoog om leegstaande of leegkomende kantoren en gebouwen te verbouwen tot wooncomplexen. Het probleem hiervan is niet alleen dat de ontwikkeling van de brandpunten niet van de grond komt. Ook de noodzakelijke vernieuwing van de stad, waarbij nieuwe woonmilieus worden gecreëerd die beter aansluiten op de toekomstige behoefte, komt in gevaar. De herijking van de stedelijke programmering woningbouw is daarmee een opgave die ook de ontwikkeling van de stad in bredere zin raakt.

POL en regionale structuurvisie wonen

In tegenstelling tot in 2010 heeft de Provincie via de vaststelling van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) in 2014 duidelijke kaders vastgesteld waar de woningbouwprogrammering op lokaal niveau aan moet voldoen. Dit betreft kwalitatieve uitgangspunten, zoals 'meer stad meer land' en het toepassen van de ladder van duurzame verstedelijking bij toevoegingen aan de woningvoorraad. Deze uitgangspunten sluiten aan bij de stedelijke filosofie zoals die in de Structuurvisie 2030 is vastgelegd.

Kwantitatief is in het POL vastgelegd dat de transformatieopgave, zoals die jaarlijks in de woonmonitor Limburg wordt vastgelegd voor de komende vijf jaar, uitgangspunt is voor de gemeentelijke programmering. In de meest recente woonmonitor 2013 is deze transformatieopgave voor Maastricht 479 woningen tot 2020. Uitgangspunt daarbij is dat eerst de leegstand in de bestaande woningvoorraad wordt ingevuld tot er een gezonde frictieleegstand van 2% is bereikt, en dat pas daarna wordt overgegaan tot toevoeging van woningen. Aangezien Maastricht een leegstand heeft van 3,5% betekent dit dat de bruto woningbehoefte 1350 woningen bedraagt (479 toevoegingen + 871 invulling van leegstand). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze leegstaande woningen voldoen aan de behoefte.

Voor de wijze waarop de gemeenten hun planvoorraad moeten terugdringen geeft het POL aan dat vanaf vaststelling van de Structuurvisie wonen Zuid-Limburg voorzienbaarheid kan worden gecreëerd zodat alle plannen die niet binnen 5 jaar gerealiseerd worden, zonder hoge kosten geschrapt kunnen worden.

Deze uitgangspunten uit het POL worden op regionaal niveau momenteel uitgewerkt in de Structuurvisie wonen Zuid-Limburg met een bijbehorende subregionale programmering voor Maastricht-Heuvelland. Tot die tijd geldt een regionale woonverordening waarin nieuwe woningbouwplannen niet zijn toegestaan, uitgezonderd de strategisch belangrijke projecten Belvédère en A2. Het proces om te komen tot een nieuwe stedelijke programmering woningbouw moet aansluiten bij de regionale kaders, en moet daarom de ruimtelijke, financiële en maatschappelijke consequenties van de regionale strategie voor de stad scherp in beeld te brengen om op basis daarvan de discussie in regionaal verband te kunnen beïnvloeden.

Afspraken corporaties

Met de corporaties is een vijftal bestuursopdrachten vastgesteld. Eén daarvan is het opstellen van een nieuwe woonmilieukaart waarmee het realiseren van vitale en aantrekkelijke wijken wordt verankerd via kwalitatieve uitgangspunten voor woningtypen, voorzieningen en omgeving. Er ligt een duidelijke relatie tussen de woonmilieukaart en het woningbouwprogramma, vandaar dat wordt voorgesteld deze producten integraal te benaderen en te zorgen voor afgestemde besluitvorming. Naast de bestuursopdrachten dienen ook uitvoeringsafspraken met de corporaties gemaakt te worden voor de komende jaren. Cruciaal hierbij is de rol die de corporaties de komende jaren kunnen spelen in het transformeren van de woningvoorraad via sloop en nieuwbouw. Door de positie waarin de corporaties zich bevinden is het de vraag in hoeverre zij kunnen zorgen voor vernieuwing of dat zij zich voornamelijk beperken tot het doorexpluiten van de bestaande voorraad.



3. Gewenst beleid en mogelijke opties.

Inzicht in vraagontwikkeling

Om meer inzicht te krijgen in de huidige confrontatie tussen vraag en aanbod is Stec gevraagd onderzoek te doen naar de verwachte woningbehoefte in Maastricht. Op regionaal niveau heeft Atrivé de aantrekkelijkheid van de diverse woonmilieu's onderzocht in relatie tot de toekomstige woningbehoefte. Uit het onderzoek van Stec blijkt dat er tot 2020 nog een 'min of meer zekere' behoefte is aan een toevoeging van zo'n 165-185 woningen per jaar. De behoefte hieraan is met name het gevolg van migratie (vooral uit andere Europese landen), die tot 2020 wat groter is dan het sterfte overschot. Vanaf 2020 is er (kwantitatief) geen behoefte meer aan toevoegingen aan de bestaande woningvoorraad: het sterfteoverschot is dan groter dan de (verwachte) migratie, waardoor het aantal huishoudens daalt met zo'n 125 per jaar. Deze getallen komen niet als een verrassing: reeds in 2009 kwam dit beeld naar voren uit de analyses en onderzoeken.

Verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens in Maastricht

	<i>Situatie in 2014</i>	<i>Ontwikkeling2014 – 2019</i>	<i>Ontwikkeling2020 – 2030</i>
<i>35-min</i>	<i>21.050</i>	<i>+ 90</i>	<i>- 3485</i>
<i>35 – 55</i>	<i>23.100</i>	<i>- 1220</i>	<i>+ 650</i>
<i>55-plus</i>	<i>22.830</i>	<i>+ 2240</i>	<i>+ 1580</i>
<i>totaal</i>	<i>66.970</i>	<i>+ 1110</i>	<i>- 1255</i>

Bovenstaand overzicht betreft met name de verwachte ontwikkeling van het aantal huishoudens. Dit geeft een indicatie voor de gewenste woningbouwprogrammering, maar is kwantitatief niet één op één te vertalen naar een nieuwbouwprogramma. Daarbij moet rekening worden gehouden met de huidige leegstand in de woningvoorraad en het gegeven dat het aantal woningen ook groeit door woningsplitsing en herbesteding van leegstaande kantoren en gebouwen met een maatschappelijke functie. Na 2020 is er (kwantitatief gezien) geen behoefte meer aan (netto) uitbreiding van het aantal woningen: het aantal woningen zou in die periode geleidelijk moeten afnemen.

Meer specifiek geeft Stec aan dat er in Maastricht nog van een aantal specifieke doelgroepen een groei is te verwachten: stellen en jonge gezinnen nemen toe, sterke groei van ouderen (met zorgvraag), migranten en buitenlandse studenten. Zij adviseren om, gezien de huidige stand van de woningvoorraad, in te zetten op grondgebonden woningen om de gezinnen vast te houden, nultreden woningen op aantrekkelijke locaties voor het huisvesten van ouderen (met zorgvraag) en kansen te benutten voor herbesteding van leegstaand vastgoed voor het huisvesten van arbeidsmigrant en studenten.

Op regionaal niveau blijkt uit analyse van Atrivé dat er vooral nog behoefte is aan stedelijke en centrumstedelijke woonmilieu's en dat er een overschot is aan woningen in het suburbane milieu. Dit betekent dat in Maastricht enkel in het centrumstedelijke gebied nog verdichting gewenst is en in de suburbane gebieden een verdunningsopgave ligt.

Inzicht in aanbod

De potentiële plancapaciteit binnen de bestaande brandpunten en de zogenaamde pijplijnplannen bedraagt zo'n 2500 – 3000 woningen. Het gaat daarbij grotendeels om nieuwbouw. Afgezet tegen de verwachte behoefte in de periode tot 2030 is duidelijk dat niet alleen de plancapaciteit in de stad, maar ook de plancapaciteit binnen de bestaande brandpunten te groot is. Zelfs in het geval dat alle



nieuwbouw / toevoegingen van woningen zou plaatsvinden binnen de bestaande brandpunten, dan is sprake van een overcapaciteit. Niet alleen tot 2020, maar vooral ook daarna. Dat is geen nieuw gegeven: reeds in het raadsstuk over de stedelijke programmering uit 2010 is dat geconstateerd. De gemeente Maastricht heeft op basis van deze constatering vanaf 2010 haar verantwoordelijkheid genomen en in 2010 is daardoor een bedrag van €55 miljoen afgeboekt, gevolgd door een (financiële) herijking van het programma van Belvedere. Ook in de jaren daarna heeft de gemeente maximaal ingezet om kansen te verzilveren om de planvoorraad van de stad terug te dringen zonder dat dit grote kosten met zich meebrengt. Het is de opgave voor deze herijking van de stedelijke programmering woningbouw om te onderzoeken in hoeverre het aanbod de komende jaren beter kan worden afgestemd op de vraag zonder dat hieraan voor de gemeente hoge kosten verbonden zijn.

4. Duurzaamheid en gezondheid.

Balans tussen vraag en aanbod in de woningmarkt zorgt voor minder (grootschalige) leegstand en draagt bij aan vitale en aantrekkelijke wijken.

5. Personeel & Organisatie.

nvt

6. Informatie en automatisering.

nvt

7. (Duurzame) aanbestedingen.

nvt

8. Beheersparagraaf IBOR.

nvt

9. Financiën

In het kader van deze herijking zijn slechts de kosten aan de orde, die noodzakelijk zijn om de participatie en het communicatieproces vorm te geven. En voor het verrichten van eventueel benodigd aanvullend onderzoek. Daarvoor wordt een bedrag van 30.000,- tot 50.000,- gereserveerd; deze kosten worden gefinancierd vanuit het 'Werkbudget Wonen'.

10. Voorstel.

De actuele confrontatie tussen vraag en aanbod in combinatie met de evaluatie van het tot dusver gevoerde beleid en de gevolgen daarvan, leidt tot de conclusie dat een brede herijking op zijn plaats is. Voorgesteld wordt een proces te doorlopen waarbij allereerst wordt gewerkt aan het in kaart brengen van de ruimtelijke, financiële en maatschappelijke consequenties van de **regionale kaders** voor de stad en op basis daarvan de discussie in regionaal verband te beïnvloeden. Het is van belang dat in deze fase de belangrijkste partners van de gemeente op het gebied van woningbouw deelgenoot zijn van de regionale kaders, de analyse van de gevolgen en dat gezamenlijk een standpunt en strategie worden geformuleerd.

Tegelijkertijd wordt gewerkt aan een afgewogen **stedelijke strategie** om te komen tot een betere verhouding tussen vraag en aanbod die maximaal aansluit bij de stedelijke ruimtelijke en sociale uitgangspunten en het woonbeleid. Ook hierbij worden de partners vroeg in het proces betrokken via gezamenlijke werksessies. Bouwstenen voor deze werksessies zijn het onderzoek van Stec naar de lokale woningbehoefte, het onderzoek van Atrivé naar de behoefte aan woonmilieu's in Zuid-Limburg en de diverse onderzoeken die de partners hebben uitgevoerd naar specifieke woonwensen van doelgroepen en kansen voor de verschillende locaties.



Uiteindelijk moet de stedelijke programmering ook het instrument zijn dat zorgt voor de uitwerking en verankering van het gekozen beleid in een nieuwe woonmilieukaart, met bijbehorende programmatische, financiële en planologische vertaling waarin de nodige flexibiliteit aanwezig is om te kunnen inspelen op niet-voorzien (markt)ontwikkelingen en omstandigheden. Om dit te bereiken is het belangrijk om vanaf het begin de financiële en planologische mogelijkheden te verkennen die de gemeente heeft om woningbouwprogramma te saneren. Hiertoe wordt onder andere de hulp ingezet van het Juridisch Expertteam Planschade (JEP) van het Rijk en wordt de samenwerking gezocht met de Provincie en het Rijk om naar oplossingen te zoeken voor de saneringsopgave waar de stad voor staat.

Resultaat is:

- een nadere invulling van de stedelijke programmering woningbouw voor de jaren 2015-2019
- een (nieuwe) strategie voor de programmering vanaf 2020-2030
- een nieuwe woonmilieukaart
- bijbehorende financiële en planologische vertaling waarin de nodige flexibiliteit aanwezig is om te kunnen inspelen op niet-voorzien (markt)ontwikkelingen en omstandigheden.

Het college wordt voorgesteld om:

- Akkoord te gaan met het plan van aanpak stedelijke programmering woningbouw (bijlage 1)
- De raad een brief te sturen waarin het proces stedelijke programmering woningbouw wordt toegelicht in relatie tot het proces van de regionale structuurvisie wonen zuid Limburg (bijlage 2)
- De raad op 31 maart te informeren over de analyse, de opgave en het plan van aanpak voor de stedelijke programmering woningbouw via een presentatie (bijlage 3)

11. Vervolg / Planning.

Vanwege de inhoudelijke relatie wordt voorgesteld het proces van de herijking stedelijke programmering parallel te schakelen met het opstellen van een nieuwe Woonmilieukaart en het leveren van de benodigde input voor de Structuurvisie Wonen Zuid Limburg. De stappen die gezet zullen worden voor de Structuurvisie Wonen Zuid Limburg op het gebied van informatievoorziening over het proces richting de gemeenteraad en de politieke discussie over het onderwerp liggen vast.

Er is op vier momenten betrokkenheid van de gemeenteraad. Hierin worden de stappen die gezet zijn en worden in het kader van de stedelijke programmering woningbouw en de woonmilieukaart in samenhang met de regionale context (Structuurvisie Wonen Zuid Limburg) gepresenteerd, bediscussieerd en voor besluitvorming voorgelegd.

- Op 31 maart zal de gemeenteraad geïnformeerd worden over de analyse vraag en aanbod en de regionale kaders zoals vastgelegd in het POL. De presentatie is bijgevoegd (bijlage 3).
- Op 8 april vind een regionale raadsconferentie plaats waarbij het proces van de regionale structuurvisie wonen zal worden toegelicht.
- In juni zal opnieuw een raadsbijeenkomst georganiseerd worden om de eerste contouren van de regionale structuurvisie te bespreken en de gevolgen hiervan op lokaal niveau inzichtelijk te maken.
- Samenhangende besluitvorming is voorzien in de raad eind 2015. Voor de specifieke planning en processtappen zie het projectplan (bijlage 1).