

project
Ladder voor Duurzame Verstedelijking Heukelstraat Maastricht

datum
5 december 2023

opdrachtgever
Vigour HK21 BV

projectnummer
P05548

opgesteld door
FS, TO, LvdH

i.a.a.
BP

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl

Ladder voor duurzame verstedelijking

Aanleiding

Initiatiefnemer is voornemens om aan de Heukelstraat in Maastricht 21 woningen te realiseren. Het betreft een herontwikkeling, waarbij de bestaande bebouwing wordt gesloopt en wordt getransformeerd tot woningbouwlocatie.

Het functioneel gebruik van de gronden ten behoeve van de functie wonen wordt door het vigerend bestemmingsplan Amby (2012) niet toegestaan. Op grond van dit bestemmingsplan heeft het plangebied de enkelbestemmingen 'wonen' en 'bedrijf waarbinnen de gewenste functie wonen met het voorgenomen programma niet mogelijk is. Om de ontwikkeling formeel mogelijk te maken is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk.

In art 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan of projectafwijking moet voldoen aan de systematiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: 'ladder'). De ladder is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument waaraan iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' (art 1.1.1 Bro) moet worden getoetst.

Per 1 juli 2017 luidt het tweede lid van art. 3.1.6. als volgt:
"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Bij het opstellen van de bestemmingsregeling is het uitgangspunt dat niet méér dan 21 woningen mogelijk worden gemaakt.

Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

Planinitiatief

De ontwikkeling voorziet in 21 woningen onderverdeeld in 5 grondgebonden woningen en 16 appartementen. De grondgebonden woningen vallen binnen het sociale koopsegment. Daarnaast worden er sociale huurwoningen en vrije huursector (8 woningen) gerealiseerd. De mix aan woningtypen en segmenten maakt de ontwikkeling aantrekkelijk voor diverse doelgroepen (o.a. starters, senioren, één- en tweepersoonshuishoudens etc.). Alle woningen in dit initiatief zijn BAT-score 2 woningen, wat betekent dat ze rollatorgeschikt zijn. In de ladder onderbouwing wordt uitgegaan van het programma in tabel 1.

Tabel 1 Woningbouwprogramma

Functie	Aantal	Doelgroep
Wonen	16 appartementen 5 grondgebonden woningen	Starters, senioren, kleinschalige huishoudens, etc.
Totaal	21 woningen	

De bestaande oude bebouwing op de planlocatie wordt gesloopt. Het gebied en de omgeving als geheel krijgen hierdoor een stevige kwaliteitsimpuls.

Opzet onderzoek

Voor het initiatief wordt onderzocht of en op welke manier de toevoeging van 21 woningen te verantwoorden is vanuit de methodiek van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Voorziet het initiatief in een (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte en is er sprake van duurzaam ruimtegebruik binnen het verzorgingsgebied?

Voor het antwoord onderzoeken we zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte aan de ontwikkeling binnen het verzorgingsgebied. Ook wordt een locatieafweging gemaakt ten aanzien van de ligging binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied. Bovendien worden door middel van het onderzoek de te verwachten effecten van de beoogde ontwikkeling in beeld gebracht. Met de resultaten van het onderzoek is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking doorlopen.

Voor het bepalen van de behoefte en het duurzaam ruimtegebruik is onder andere gekeken naar:

- Omgevingsvisie Limburg (2021);
- Limburgse Woonmonitor 2020;
- Limburgse Agenda Wonen 2020-2023 (2020);
- Beleidsregel ruim baan voor goede woningbouwplannen;
- Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg (2016);
- Woonvisie Maastricht 2018;
- Woonprogrammering Maastricht;
- CBS Statline;
- Etil/Progneff, bevolkings- en huishoudensprognose;
- Dataportaal provincie Limburg.



Figuur 1. Impressie planlocatie

Conclusie

Sprake van nieuwe stedelijke ontwikkeling

De beoogde ontwikkeling van 21 woningen betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit blijkt uit de volgende gegevens:

1. Het plangebied heeft in het bestemmingsplan 'Amby (2012)' de bestemmingen 'wonen' en 'bedrijf'. Op basis van dit bestemmingsplan is wonen op de locatie niet toegestaan en is een wijziging van de bestemming noodzakelijk.
2. Een stedelijke ontwikkeling is volgens het Besluit ruimtelijke ordening 'een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. Het initiatief om 21 woningen te realiseren kan onder deze definitie worden geschaard, gezien het hier gaat om de ontwikkeling van een bedrijfsbestemming naar een woningbouwlocatie.
3. Vanaf 12 nieuwe woningen is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aangezien het om de toevoeging gaat van 21 woningen, wordt het gekwalificeerd als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'.

Passend binnen behoefte ruimtelijk verzorgingsgebied

Voor de onderbouwing van de woonbehoefte is een afbakening gemaakt van de relevante regio. Hiervoor is gekeken naar de regionale woningmarkt, die gedefinieerd wordt op basis van verhuisbewegingen. In dit behoefteonderzoek is de gemeente Maastricht het primaire verzorgingsgebied. De regio Maastricht-Heuvelland vormt het secundaire verzorgingsgebied.

Het initiatief wordt passend geacht binnen de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Hieronder volgt een beknopte toelichting. De volledige onderbouwing van de woningbehoefte is opgenomen in bijlage 1 van deze notitie.

Passend binnen beleidskaders

De beoogde woningbouwontwikkeling sluit aan bij de vigerende provinciale, regionale en gemeentelijke beleidskaders:

- Het initiatief draagt bij aan de provinciale ambitie van voldoende (betaalbare) woningen van de juiste kwaliteit op de juiste plek. Bovendien past de ontwikkeling binnen de huidige maatschappelijke context, waarin sprake is van een significante woningbehoefte, onder meer voor de doelgroepen starters en ouderen. De beoogde herontwikkeling betekent tevens een impuls voor de kwaliteit van bebouwd gebied.
- Het initiatief draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de woonregio Zuid-Limburg, doordat kwaliteit wordt toegevoegd en bovendien woningen die invulling geven aan een actuele vraag en inspelen op tekorten.
- Het initiatief voldoet bovendien aan de beleidsregel goede woningbouwplannen, aangezien nadrukkelijk invulling gegeven aan de behoefte vanuit de samenleving om snel te bouwen voor de doelgroepen sociale huur, alsook voor starters en ouderen. Conform beleidsregel dient het initiatief sub-regionaal te worden afgestemd.
- Het initiatief past tevens binnen het gemeentelijk beleid. Beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid worden allen bevorderd. Het initiatief zorgt nadrukkelijk voor betaalbare woningen en voor specifieke doelgroepen zoals starters en ouderen.

Kwantitatieve behoefte

Op basis van provinciale prognosecijfers is de beoogde ontwikkeling in beginsel geen noodzakelijke invulling van een

behoefte. Tegelijkertijd zijn er diverse argumenten te benoemen, waarom de ontwikkeling wel degelijk wenselijk is.

- Het aantal inwoners en huishoudens in de gemeente Maastricht en ook de regio Maastricht-Heuvelland neemt de komende jaren ook toe.
- Wanneer de huishoudensontwikkeling (c.q. reële behoefte) wordt afgezet tegen de bestaande plancapaciteit blijkt dat de plancapaciteit in Maastricht (en ook in de regio Maastricht-Mergelland) reeds voorziet in de behoefte (zowel de totale als de harde plancapaciteit). In kwantitatieve zin is in beginsel geen aanleiding om de betreffende ontwikkeling toe te voegen aan de harde plancapaciteit. Dit betekent echter niet dat er geen vernieuwing mogelijk is en soms is vernieuwing zelfs noodzakelijk.
- Diverse onderzoeken tonen bovendien aan dat er in Maastricht, als grootste stad in Zuid-Limburg, wel degelijk sprake is van een woningtekort. Zeker op de korte termijn, maar ook richting 2030.
- Binnen de huidige woningmarkt is nieuwbouw van cruciaal belang voor specifieke doelgroepen, maar ook om de doorstroom te bevorderen en de woningmarkt van het slot te krijgen.
- De acute woningbehoefte in Maastricht wordt bovendien onderstreept met de invoering van de beleidsregel 'ruim baan voor goede woningbouwplannen'. Het toevoegen van woningen in kwantitatieve zin is mogelijk in segmenten en type woningen waar nadrukkelijk behoefte aan is.
- Bovendien heeft Maastricht een relatief hoog aandeel oude woningen, waardoor vernieuwing van het aanbod te meer een gewenste ontwikkeling is.

Kwalitatieve behoefte

Het initiatief waarbij 21 BAT-score 2 woningen worden toegevoegd, bestaande uit een gevarieerd programma van grondgebonden woningen en appartementen, betreffende sociale

huur, sociale koop en vrije sector huur en koop voorziet in een kwalitatieve behoefte.

- In Maastricht en de regio Maastricht-heuvelland is sprake van een kwalitatieve mismatch op de woningmarkt. Vernieuwen, verduurzamen, betaalbaar houden en levensloopbestendig maken zijn noodzakelijke opgaven.
- In Maastricht is grote behoefte aan betaalbare en beschikbare woningen voor starters en levensloopbestendige woningen voor ouderen. Het beoogde programma geeft invulling aan deze behoefte door de realisatie van BAT-score 2 woningen.
- De wachtlijsten voor de sociale huur zijn aanzienlijk. Gemiddeld wordt er 7 jaar gewacht op een sociale huurwoning. In de gemeente Maastricht bedraagt de wachttijd ruim 6 jaar. Dit initiatief draagt met het realiseren van sociale huurwoningen bij aan het verkorten van de wachttijd.
- Ook middeninkomens hebben moeite een geschikte woning te vinden. Zij zoeken voornamelijk naar middeldure huurwoningen, maar ook vrije sector huur en koopwoningen sluiten aan op hun behoefte. Hierdoor sluit dit initiatief aan op de behoefte.
- De acute behoefte aan woningen voor bovenstaande doelgroepen wordt onderschreven met de vaststelling van de beleidsregel 'ruim baan voor goede woningbouwplannen', niet alleen door de gemeente Maastricht, maar ook door de andere gemeenten in Zuid-Limburg.
- Circa 22% van de woningvoorraad is gebouwd voor 1945 en nog eens 20% van de woningen is gebouwd voor 1965. Dit is relatief hoog ten opzichte van het provinciale gemiddelde en geeft een indicatie voor een vernieuwingsopgave.
- Het initiatief betreft een herontwikkeling waarbij bestaand leegstaand vastgoed wordt gesloopt en plaatsmaakt voor nieuwbouw. Daarmee krijgt de openbare

ruimte een aanzienlijke impuls en ontstaat en aantrekkelijk woon- en leefklimaat. Dit komt ten goede aan de leefbaarheid in de directe omgeving.

Geen onaanvaardbare leegstandseffecten

Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het initiatief onaanvaardbare leegstandseffecten zullen optreden. De woningbehoefte in de huidige woningmarkt is immers groot, zeker voor doelgroepen als starters en ouderen. Gezien de algehele krapte op de woningmarkt is het reëel om te veronderstellen dat ook na realisatie van het planinitiatief behoefte bestaat voor nieuwe woningen. Bovendien betreft het een herontwikkeling waarbij leegstaand vastgoed wordt gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw. De ontwikkeling draagt daarmee bij aan opwaardering van de openbare ruimte en een aantrekkelijk woon- en leefklimaat.

Gesitueerd binnen bestaand stedelijk gebied

Voor de onderbouwing via de Ladder is relevant of de ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt binnen of buiten het bestaand stedelijk gebied.

- Het plangebied heeft in het vigerende bestemmingsplan de volgende bestemmingen 'wonen' en 'bedrijf'. Dit betekent dat het plangebied reeds een stedelijke functie heeft.
- De directe omgeving betreft bovendien nadrukkelijk een bestaand woongebied.

Gezien het voorgaande is sprake van een ligging 'binnen bestaand stedelijk gebied' en is een verder motivering op dit punt niet nodig.

Bijlage 1: Onderbouwing woningbouwbehoefte

B1.1 Afbakening verzorgingsgebied

Het verzorgingsgebied is het gebied waarbinnen vraag en aanbod van woonruimte plaatsvindt, ook wel de woningmarkt. De woningmarktabkakening verschilt per initiatief en valt niet per definitie samen met een bestuurlijke regio. Een belangrijke indicator voor het functioneren van de regionale woningmarkt is het aantal verhuisbewegingen/migratiestromen binnen en naar de betreffende gemeente/woonplaats.

Verhuisbewegingen	Percentage
Binnen gemeente Maastricht	65%
Vanuit Regio Maastricht-heuvel-land	7%
Totaal	72%

Bovenstaande tabel toont dat 65% van alle verhuizingen plaatsvindt binnen de eigen gemeente¹. Daarmee wordt de eigen gemeente beschouwd als het primaire verzorgingsgebied. Binnen de kwantitatieve en kwalitatieve analyse wordt daarom primair gekeken naar de eigen gemeente.

De gemeente Maastricht behoort tot de regio Maastricht-Heuvelland. Naast Maastricht omvat deze regio de gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul. Circa 7% van de verhuishuisbewegingen naar Maastricht komt uit de regio Maastricht-Heuvelland. De regio met de genoemde gemeente wordt daarom gezien als het secundaire verzorgingsgebied.

Beide verzorgingsgebieden samen zijn goed voor 72% van de verhuisbewegingen.

B1.2 Kader stellend beleid

Provinciaal beleid

Omgevingsvisie Limburg (2021)

In de Provinciale Omgevingsvisie Limburg (POVI) geeft de provincie haar visie op de fysieke leefomgeving. De Provinciale ambitie ten aanzien van wonen is een voortreffelijk woon- en leefklimaat waar mensen zich prettig voelen, met voldoende woningen van de juiste kwaliteit op de juiste plek.

Grootste opgave omtrent woningbouw is het toekomstgeschikt maken van de huidige woningvoorraad. Veel woningen zijn verouderd of sluiten onvoldoende aan op de huidige vraag. Hierdoor is er op korte termijn een vraag naar woningen voor specifieke doelgroepen, terwijl er naar verwachting ook overschotten zullen ontstaan van andere type woningen. De provincie Limburg richt zich dus hoofdzakelijk op het passend maken van de woningvoorraad aan de woonbehoefte.

De hoofdlijnen binnen het thema 'wonen en leefomgeving' zijn als volgt.

- Een woningaanbod/planvoorraad waarbij vraag en aanbod in evenwicht zijn, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. Dit betekent voldoende (betaalbare) woningen van de juiste kwaliteit op de juiste plek.
- Woningbouwontwikkelingen worden bekeken vanuit een brede maatschappelijke context. Verduurzaming en levensloopbestendig maken van bestaande en nieuwe woningen wordt gestimuleerd.

- Het op orde brengen van de kwaliteit van bebouwd gebied heeft voorrang. Dat betekent dat eerst leegstaand vastgoed wordt hergebruikt en herbestemd en dat wonen in principe alleen toegestaan is in daarvoor bestemde woongebieden. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt in de vorm van een flexibele schil.

In de provinciale woonmonitor komt naar voren dat er woningtekorten zijn in de sociale- en middeldure huur, voor eenpersoonshuishoudens, zorgbehoevenden en senioren. Daarnaast streeft de provincie ernaar om op wijkniveau en in samenhang naar sociale en fysieke woonopgaven te kijken, waaronder dus wonen en zorg. Het doel hiervan is om segregatie tussen groepen te voorkomen, inbreiding te stimuleren en de leefbaarheid van wijken te verbeteren.

Limburgse Agenda Wonen 2020-2023 (2020)

De Limburgse Agenda Wonen bouwt voort op de Limburgse ambitie en geeft richting aan activiteiten. Doorstroming op de woningmarkt staat daarbij centraal en om dit voor elkaar te krijgen is actie nodig: versnellen, versterken en doorzetten. Het doel van de agenda is om een bijdrage te leveren aan een gezonde woningmarkt. Daarbij is het van belang dat mensen kunnen wonen in een woning en woonomgeving waar ze zich thuis voelen. Een gezonde woningmarkt heeft aanbod dat goed inspeelt op de volgende aspecten:

- De huidige en toekomstige woningbehoeften;
- Mogelijkheid tot doorstroming en wooncarrière maken;
- Voor iedereen toegankelijke en betaalbare woningen;
- Er zijn geen overschotten die leiden tot leegstand (met uitzondering van 2% frictieleegstand);
- Flexibiliteit is noodzakelijk voor mensen die snel huisvesting nodig hebben;

¹ CBS (2020) Verhuisde personen; binnen gemeenten, tussen gemeenten, regio

- Eigen keuze is van belang. Een woning past bij de leefstijl van een bewoner die tot op zekere hoogte ook kan bepalen hoe, in welke samenstelling en waar hij of zij wil wonen;
- De woonomgeving is minstens zo belangrijk, net als de mogelijkheden die bewoners hebben om hier invloed op uit te oefenen.

Urgent te realiseren woningen betreffen segmenten als seniorenwoningen, woningen voor bijzondere doelgroepen en woningen in de (sociale en middeldure) huursector. Er is een grote behoefte aan zelfstandige woningen en nieuwe woonconcepten voor ouderen. Realisatie in dit segment bevordert de doorstroming. Op dit moment geldt dat ouderen in hun (vaak te grote) woning noodgedwongen blijven wonen, vanwege het ontbreken van een alternatief. Als dat alternatief er wél is, komen meer woningen van ouderen vrij voor een doorstromer. Deze maakt op zijn beurt een (betaalbare) woning vrij voor een starter.

Regionaal beleid

Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg (2016)

Een belangrijke ambitie in de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg is het streven naar een excellent woon en vestigingsklimaat in Zuid-Limburg. Om een aantrekkelijke woonregio te zijn én te blijven is er een omslag nodig naar meer evenwicht tussen vraag en aanbod, méér kwaliteit en méér vraagrijkheid. Toevoegen van woningen kan daarom alleen als het niet 'meer van hetzelfde' is en als het past binnen de kwantitatieve kaders. Zuid-Limburgse gemeenten hebben een driedelige opgave:

- Verdunnen van de bestaande voorraad waar sprake is van een overschot;
- Terugdringen van (ongewenste) planvoorraad tot het niveau van de transformatieopgave;

- Toevoegen van woonproducten waar een tekort van is, passend binnen de uitgangspunten van de visie.

Een kwalitatieve opgave is ook het vernieuwen van de woningvoorraad. Dat betekent dat wordt ingezet op vernieuwen en kwalitatief verbeteren van de bestaande woningvoorraad, onder meer door middel van herstructurering en transformatie. In de structuurvisie is opgenomen dat compensatie dient plaats te vinden om goede initiatieven toe te kunnen voegen aan de programmering.

Eind 2020 hebben de Zuid-Limburgse gemeenteraden echter de beleidsregel "Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021" vastgesteld. Met deze nieuwe beleidsregel kunnen goede woningbouwplannen zonder compensatie worden gerealiseerd. Daarmee wordt nadrukkelijk invulling gegeven aan de behoefte vanuit de samenleving om snel te bouwen voor met name de doelgroepen sociale huur, alsmede voor starters en ouderen.

Goede woningbouwplannen voldoen aan drie criteria:

- Een initiatief heeft maatschappelijke meerwaarde. Daarbij gaat inbreiding voor uitbreiding en dienen plannen bij te dragen aan de leefbaarheid in kernen, onder meer door middel van herstructurering en vervangingsbouw.
- Een initiatief is planologisch aanvaardbaar en dient te voldoen aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Voor elke plan dient de behoefte kwantitatief en kwalitatief te worden onderbouwd.
- Nieuwe woningbouwplannen dienen sub-regionaal te worden afgestemd en worden toegevoegd aan de regionale woningbouwprogrammering.

Gemeentelijk beleid

Woonvisie Maastricht 2018

De gemeentelijke woonvisie geeft aan hoe iedereen op een prettige manier in Maastricht kan wonen. De visie bouwt voor op de woonstrategie uit de lokale woonagenda uit 2012.

- De gemeente streeft naar beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van woningen.
- Dit betekent voldoende woningen, die voldoen aan kwaliteitseisen en die betaalbaar zijn voor de woningzoekenden waarvoor de woningen bedoeld zijn.

In de visie wordt nader ingegaan op zeven hoofdthema's, waaronder:

- Betaalbaarheid. Daarbij wordt nadrukkelijk gestreefd naar een goede balans tussen vraag en aanbod van voldoende betaalbare woningen en voldoende woningen voor middeninkomens.
- Ontwikkeling woningvoorraad. Daarbij wordt gestreefd naar een woningvoorraad die qua omvang en kwaliteit past bij de huidige en toekomstige bewoners van de stad. De woningvoorraad dient beter te worden afgestemd op de behoefte van toekomstige bewoners, onder meer een toename van ouderen en kleinschalige huishoudens (één- en tweepersoons).
- Woonruimteverdeling. Daarbij wordt onder meer gestreefd naar gelijke slaagkansen voor alle leeftijdsgroepen die zelfstandig een betaalbare huurwoning zoeken.

Conclusies beleid

De beoogde woningbouwontwikkeling sluit aan bij de vigerende provinciale, regionale en gemeentelijke beleidskaders:

- Het initiatief draagt bij aan de provinciale ambitie van voldoende (betaalbare) woningen van de juiste kwaliteit op de juiste plek. Bovendien past de ontwikkeling binnen de

huidige maatschappelijke context, waarin sprake is van een significante woningbehoefte, onder meer voor de doelgroepen starters en ouderen. De beoogde herontwikkeling betekent tevens een impuls voor de kwaliteit van bebouwd gebied.

- Het initiatief draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de woonregio Zuid-Limburg, doordat kwaliteit wordt toegevoegd en bovendien woningen die invulling geven aan een actuele vraag en inspelen op tekorten.
- Het initiatief voldoet bovendien aan de beleidsregel goede woningbouwplannen, aangezien nadrukkelijk invulling gegeven aan de behoefte vanuit de samenleving om snel te bouwen voor de doelgroepen sociale huur, alsook voor starters en ouderen. Conform beleidsregel dient het initiatief sub-regionaal te worden afgestemd.
- Het initiatief past tevens binnen het gemeentelijk beleid. Beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid worden allen bevorderd. Het initiatief zorgt nadrukkelijk voor betaalbare woningen en voor specifieke doelgroepen zoals starters en ouderen.

B1.3 Kwantitatieve behoefte

In deze paragraaf is de kwantitatieve behoefte in beeld gebracht. In tabel 2 is de vraagbehoefte aan woningen afgezet tegen het huidige aanbod en de nog te ontwikkelen woningen (harde plancapaciteit). Door de woningbehoefte te verminderen met de harde plancapaciteit blijkt of er nog extra kwantitatieve behoefte is aan extra woningen. Uit de kwantitatieve behoefte-raming uit tabel 2 blijkt van boven naar beneden het volgende:

- Zowel het aantal **inwoners** als het aantal **huishoudens** neemt nog toe in de gemeente Maastricht. Het aantal inwoners groeit iets sneller. Hierdoor stijgt het gemiddelde aantal personen per huishouden. Dit gaat tegen de landelijke trend waarbij huishoudens juist kleiner worden.
- De toename van het aantal huishoudens is bepalend voor de **benodigde woningvoorraad** (zie rij C). Kijkend naar Maastricht en de gehele regio valt op dat het aantal inwoners en huishoudens groeit. Maastricht groeit relatief harder dan de Regio Maastricht en Heuvelland.
- In de gemeente Maastricht en in de regio Maastricht en Heuvelland is hierdoor sprake van een aanvullende **woningvoorraadbehoefte**. (Zie rij C).
- De plancapaciteit² zijn woningen die zijn voorzien in alle woningbouwplannen. Hierin maken we onderscheid in **harde en zachte plancapaciteit**. De handreiking bij de Ladder schrijft voor dat we de harde plancapaciteit doorrekenen in de behoefte-raming. Dit zijn plannen in een vergevorderd stadium (vastgesteld of onherroepelijk). De zachte plancapaciteit is in dit kader niet relevant. Deze plannen bevinden zich nog in de idee- of ontwerpfase.

Tabel 2: Kwantitatieve behoefte-raming woningen in verzorgingsgebied

	Maastricht			Regio Maastricht en heuvelland		
	2022	2032	Ontwikkeling	2022	2032	Ontwikkeling
A. Inwonertal	120.056	124.188	+3,4%	204.926	206.590	+0,8%
B. Huishoudens	67.761	68.522	+1,1%	107.424	107.628	+0,2%
C. Benodigde woningvoorraad			761			204
D. Harde plancapaciteit woningen			1.465			2.244
E. Zachte plancapaciteit woningen			1.577			1.998
F. Woningbehoefte = C-D			-704			-2.040

Ervaring leert dat diverse zachte plannen uiteindelijk niet tot uitvoering worden gebracht.

- Als de harde plancapaciteit (rij D) wordt afgetrokken van de benodigde woningvoorraad (rij C) is in gemeente Maastricht geen sprake van een **aanvullende woningbehoefte**. Er is een overschot van circa 704 woningen (zie rij F). De cijfers zijn nadrukkelijk een indicatie. Het betreft prognoses die geen zekerheid bieden. De cijfers corresponderen bovendien niet met het landelijk heersende beeld van een stevig woningtekort.
- In het secundaire verzorgingsgebied is eveneens geen sprake van een aanvullende woningbouwbehoefte. Hier voorziet de harde plancapaciteit in beginsel nadrukkelijk in de benodigde woningvoorraad.

Woningbehoefte

Hoewel Zuid-Limburg een krimpregio is, mag worden aangenomen dat er in Maastricht, als grootste stad in Zuid-Limburg sprake is van een aanzienlijke woningbehoefte. Ter indicatie,

prognoses van ABN Amro tonen voor de gemeente Maastricht een tekort van ruim 2.000 woningen in 2030³. Aangegeven wordt dat veel gemeenten aan de randen van Nederland in 2030 te maken hebben met een woningoverschot. In grote delen van Nederland zal in 2030 echter sprake zijn van een woningtekort en dit is meestal geconcentreerd rondom de grotere steden, waaronder ook Maastricht.

Onderzoek van STEC onderstreept het woningtekort in Maastricht⁴. Op basis van analyse van STEC blijkt dat er in Maastricht zeker op de korte termijn sprake is van tekorten. Met name starters en jonge huishoudens met een laag inkomen. Hieruit blijkt nadrukkelijk een kwalitatieve behoefte binnen de woningvoorraad. Nieuwbouw is bovendien van groot belang om de doorstroom op de woningmarkt te bevorderen.

De acute woningbehoefte in Maastricht wordt bovendien onderstreept met de invoering van de beleidsregel 'ruim baan

² Provincie Limburg (2021), Dataportaal Wonen en Demografie

³ ABN Amro (2019), Woningtekort 2030

⁴ Stec (2020), Woningmarktonderzoek Maastricht

voor goede woningbouwplannen'. Het toevoegen van woningen in kwantitatieve zin is mogelijk in bepaalde segmenten waar nadrukkelijk behoefte aan is, zoals woningen voor starters, ouderen en studenten (zie kwalitatieve woningbehoefte).

Aanbod relatief verouderd

De gemeente Maastricht telt 58.160 woningen⁷. De woningvoorraad is relatief verouderd. Ter indicatie, circa 22% van de woningen is gebouwd voor 1945 (ca. 12.800 woningen), vergeleken met circa 15,4% in heel Limburg. Nog eens 20,4% van de woningen in Maastricht is gebouwd voor 1965⁵. Dit verouderde aanbod sluit niet altijd aan op de hedendaagse behoefte, waardoor vernieuwing op de woningmarkt een wenselijke ontwikkeling is.

Conclusie

Op basis van provinciale prognosecijfers is de beoogde ontwikkeling in beginsel geen noodzakelijke invulling van een behoefte. Tegelijkertijd zijn er diverse argumenten te benoemen, waarom de ontwikkeling wel degelijk wenselijk is.

- Het aantal inwoners en huishoudens in de gemeente Maastricht en ook de regio Maastricht-Heuvelland neemt de komende jaren ook toe.
- Wanneer de huishoudensontwikkeling (c.q. reële behoefte) wordt afgezet tegen de bestaande plancapaciteit blijkt dat de plancapaciteit in Maastricht (en ook in de regio Maastricht-Mergelland) reeds voorziet in de behoefte (zowel de totale als de harde plancapaciteit). In kwantitatieve zin is in beginsel geen aanleiding om de betreffende ontwikkeling toe te voegen aan de harde plancapaciteit. Dit betekent echter niet dat er geen vernieuwing mogelijk is en soms is vernieuwing zelfs noodzakelijk.

- Diverse onderzoeken tonen bovendien aan dat er in Maastricht, als grootste stad in Zuid-Limburg, wel degelijk sprake is van een woningtekort. Zeker op de korte termijn, maar ook richting 2030.
- Binnen de huidige woningmarkt is nieuwbouw van cruciaal belang voor specifieke doelgroepen, maar ook om de doorstroom te bevorderen en de woningmarkt van het slot te krijgen.
- De acute woningbehoefte in Maastricht wordt bovendien onderstreept met de invoering van de beleidsregel 'ruim baan voor goede woningbouwplannen'. Het toevoegen van woningen in kwantitatieve zin is mogelijk in segmenten en type woningen waar nadrukkelijk behoefte aan is, zoals woningen voor onder meer starters en ouderen.
- Bovendien heeft Maastricht een relatief hoog aandeel oude woningen, waardoor vernieuwing van het aanbod te meer een gewenste ontwikkeling is.

⁵ Provincie Limburg, Dataportaal wonen en demografie

B1.4 Kwalitatieve behoefte

Landelijke trends en ontwikkelingen

De woningbehoefte in Nederland neemt op veel plekken toe en blijkt bovendien veel groter dan voorheen verwacht⁶. In tegenstelling tot eerdere onderzoeken verspreid de behoefte zich over grotere delen van het land, ook naar de periferie. Landelijk gezien is nadrukkelijk sprake van een aantal trends, die ook in de gemeente Maastricht en de regio Maastricht-Heuvelland aan de orde zijn.

- De woningmarkt zit voor veel doelgroepen op slot. Zeker voor starters op de woningmarkt is het lastig om een geschikte én betaalbare woning te vinden. De huizenprijzen zijn de afgelopen jaren explosief gestegen, maar tegelijkertijd hebben met starters doorgaans nog maar beperkte financiële middelen. Een groot deel van de woningmarkt is daardoor onbereikbaar. Het aanbod is bovendien beperkt, huizen staan vaak kort in de verkoop en (stevig) overbieden is meer regel dan uitzondering.
- Ook de zogenaamde ‘middeninkomens’ hebben het lastig. Deze groep komt doorgaans niet in aanmerking voor sociale huur, maar heeft onvoldoende financiële middelen voor de meeste koopwoningen. Deze groep is veelal aangewezen op de vrije huursector. Om de positie van middeninkomens te verbeteren zijn veel meer betaalbare woningen nodig, zowel huur als koop.
- Veel gemeenten kampen met vergrijzing waardoor het aantal ouderen (fors) toeneemt. Hedendaagse ouderen hebben veelal de behoefte om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te blijven wonen. Op veel plekken wordt al gesproken van ‘dubbele vergrijzing’. Inwoners worden niet alleen ouder, maar ouderen blijven ook langer zelfstandig thuis wonen. Dit is enerzijds ingegeven vanuit persoonlijke voorkeuren, anderzijds heeft het ook te maken

met veranderende wet- en regelgeving. Hierdoor neemt de behoefte aan levensloopbestendige woningen stevig toe, dan wel woningen die op termijn levensloopbestendig te maken zijn.

- Vergrijzing zorgt tevens voor een toename van kleinschalige huishoudens (één- en tweepersoons). Kleinschalige huishoudens nemen bovendien tevens toe door individualisering in de samenleving. De toename van kleinschalige huishoudens resulteert in een toenemende behoefte aan kleinere woonproducten zoals appartementen.
- De natuurlijke aanwas en de buitenlandse migratie zijn relatief sterk gedaald in Limburg in 2020. Dit kan verklaard worden door de Coronacrisis. De binnenlandse migratie is daarentegen relatief sterk gestegen. Ook deze beweging zou Corona gerelateerd kunnen zijn, doordat mensen minder snel genegen zijn om uit Limburg te verhuizen (denk bijvoorbeeld aan studenten die op afstand studeren) en eerder naar Limburg trekken (door de mogelijkheden die telewerken biedt).
- De trek naar het platteland (of preciezer geformuleerd de toenemende trek vanuit de Randstad naar de intermediaire en de perifere gebieden) is echter een trend die al 5 jaar (nationaal) zichtbaar is. Experts geven aan dat dit waarschijnlijk samenhangt met de woningprijzen en minder met een stijgende voorkeur voor een landelijk leefmilieu.

Regionale behoefte

Structuurvisie wonen Zuid-Limburg

Een belangrijke kwalitatieve opgave opgenomen in de regionale structuurvisie betreft het vernieuwen van de regionale voorraad. Dat betekent dat wordt ingezet op vernieuwen en kwalitatief verbeteren van de bestaande woningvoorraad, onder meer door middel van herstructurering en transformatie.

- In de provincie Limburg zijn tot 2030 ruim 40.000 woningen nodig voor specifieke doelen en doelgroepen, waaronder woningen voor ouderen en middenhuur. Daarnaast is er een overschot van circa 40.000 woningen die niet aansluiten bij de toekomstige woonbehoeften. Het toekomst- en levensloopbestendig maken van bestaande woningen is een belangrijke opgave.

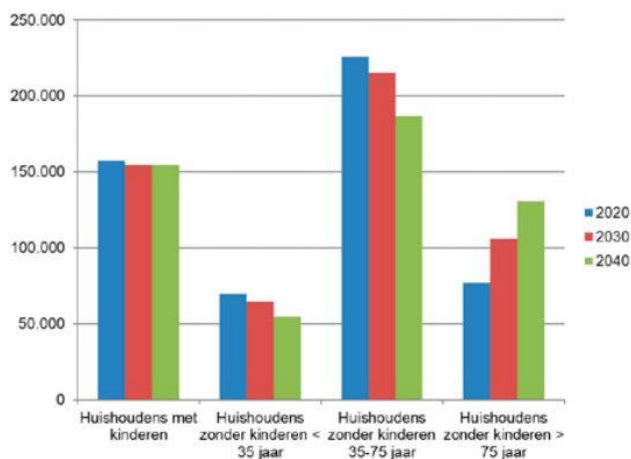
Met de nieuwe beleidsregel “ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021” kunnen goede woningbouwplannen zonder compensatie worden gerealiseerd. Daarmee wordt nadrukkelijk invulling gegeven aan de behoefte vanuit de samenleving om snel te bouwen voor met name de doelgroepen in het sociale en middensegment, ouderen en starters. Goede woningbouwplannen voldoen aan drie criteria:

- Een initiatief heeft maatschappelijke meerwaarde. Daarbij gaat inbreiding voor uitbreiding en dienen plannen bij te dragen aan de leefbaarheid in kernen, onder meer door middel van herstructurering en vervangingsbouw.
- Een initiatief is planologisch aanvaardbaar en dient te voldoen aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Voor elke plan dient de behoefte kwantitatief en kwalitatief te worden onderbouwd.
- Nieuwe woningbouwplannen dienen sub-regionaal te worden afgestemd en worden toegevoegd aan de regionale woningbouwprogrammering.

⁶ Bureau Stedelijke Planning (2019), Woningbehoefte neemt toe en verspreidt zich over het hele land

Ontwikkeling type huishoudens

Een globaal beeld van de kwalitatieve opgave kan gegeven worden door te kijken naar de toekomstige ontwikkeling van de leeftijdsopbouw en samenstelling van de Limburgse huishoudens. Figuur 1 geeft de ontwikkelingen van huishoudens voor 2030 en 2040 in vergelijking). Opvallend is dat alleen de huishoudens ouder dan 75 jaar de komende 20 jaar stijgen. Daarnaast illustreert figuur 1 dat het aandeel huishoudens zonder kinderen vele malen groter is dan het aandeel huishoudens met kinderen. Dit geeft een indicatie dat de vraag naar kleinschalige woningen groot en constant zal zijn voor de komende 20 jaar⁷.



Figuur 2. Ontwikkeling huishoudens Limburg

Lokale behoefte

Woonvisie Maastricht

In de gemeente woonvisie zijn diverse doelgroepen benoemd die specifieke aandacht behoeven.

- Een belangrijke inhoudelijke opgave is de toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters. Dit is een landelijk probleem dat ook in Maastricht aanwezig is. Door voldoende woningen te realiseren voor starters dan wel doorstroming te faciliteren, wordt bijgedragen aan deze opgave.
- De omvang van de betaalbare voorraad staat onder druk door sloop, verkoop en huurverhogingen. Dit segment is echter van belang voor de doelgroep sociale huur. Met de invoering van de beleidsregel 'ruim baan voor goede woningbouwplannen' wordt de behoefte aan woningen voor de doelgroep sociale huur bovendien onderstreept. Toevoegen van nieuwe sociale huurwoningen is wenselijk om twee redenen. Het zorgt niet alleen voor toegankelijk aanbod voor lagere inkomens, het draagt ook bij aan een noodzakelijk vernieuwingsopgave van het sociale huursegment.
- Sociale huurwoningen zijn betaalbare woningen voor mensen met beperkte financiële middelen. Deze woningen zijn aantrekkelijk voor eenpersoonshuishoudens, eenouderhuishoudens, starters en ouderen. De wachtlijsten voor de sociale huur zijn op het moment aanzienlijk. Gemiddeld wordt er 7 jaar gewacht op een sociale huurwoningen. In de gemeente Maastricht is dit niet anders. Er wordt gemiddeld 6 jaar en één maand gewacht op een sociale huurwoning⁸.

- Het aanbod sociale huurwoningen is de afgelopen 5 jaar bovendien structureel gedaald in de gemeente Maastricht. Waar in 2016 nog 22.567 woningen in het bezit waren van woningcorporaties. Waren er dit maar 22.022 in 2021⁹. Een daling van respectievelijk 2,4%.
- De gemeente wil voldoende woningen realiseren voor middeninkomens (inkomen tussen €35.000 en €43.000). Ook dit is een landelijk probleem dat zich ook op lokaal niveau manifesteert. Tegelijkertijd is het tekort aan woningen specifiek voor middeninkomens in Maastricht redelijk beperkt en naar verwachting neemt deze doelgroep de komende jaren beperkt toe. Dit is echter gebaseerd op cijfers uit 2016. De beleidsregel 'ruim baan voor goede woningbouwplannen' onderstreept ook de acute behoefte aan woningen voor de doelgroep middeninkomens. Daarbij wordt met name ingezet op middeldure huurwoningen.
- Ook ouderen zijn een belangrijke doelgroep binnen het gemeentelijk woonbeleid. Circa 29% van de bevolking in de gemeente Maastricht is ouder dan 60 en circa 10% is zelfs ouder dan 75. In 2032 is dit naar verwachting respectievelijk circa 32% en circa 13%¹⁰. Het aantal ouderen neemt niet alleen toe, ook blijven ouderen langer zelfstandig thuis wonen (dubbele vergrijzing). Deze ontwikkeling resulteert in een toenemende behoefte aan levensloopbestendige woningen, maar ook woningen die op termijn levensloopbestendig te maken zijn.

⁷ Provincie Limburg, Limburgse woonmonitor van 2021

⁸ Huurwoningen (2016), Lange wachtlijsten voor sociale huur door 'preventief inschrijven'

⁹ CBS (2021), Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio

¹⁰ Provincie Limburg (2021), prognoses bevolking

Woonprogramma Maastricht

De nieuwe woonprogrammering van Maastricht geeft een doorkijk naar het jaar 2030¹¹. De woonprogrammering levert een bijdrage aan behoud en versterking van Maastricht als goede woonstad voor zowel haar huidige als toekomstige inwoners. De gemeente heeft te maken met een aantal hoofdpogingen, waaronder:

- De behoefte aan kwantitatieve uitbreiding van de woningvoorraad is redelijk beperkt, aangezien ook de huishoudensgroei beperkt is. Daarentegen is nadrukkelijk sprake van een kwalitatieve opgave die sterk wordt bepaald door veranderingen in samentelling van de bevolking. Vier punten spelen daarbij een rol, namelijk vergrijzing, extramuralisering, inkomensonzekerheid en betaalbaarheid. Dit resulteert in belangrijke opgaven ten aanzien van betaalbaarheid en levensloopbestendigheid.
- Ten aanzien van woonmilieus is behoefte aan onder meer (centrum-)stedelijk wonen. Dit betreft een variëteit aan woningtype (hoogbouw en grondgebonden) die inspeelt op de vraag van diverse, op de stad georiënteerde doelgroepen. Een stedelijk milieu speelt niet alleen in een behoefte, het draagt ook bij aan structuurversterking van de stad.

Een aantal doelgroepen heeft speciale aandacht binnen de woonprogrammering, waaronder:

- **Sociale huur:** het onderzoek van Stec laat -net als voorgaande onderzoeken in eerdere jaren- een daling van de doelgroep op de langere termijn zien. Dit leidt tot een afname van de vraag en op termijn een overschot aan sociale huurwoningen. Dit overschot zal echter alleen ont-

staan als de in het onderzoek berekende verhuisbeweging ook tot stand komt. Gelet op de sloop die de woningcorporaties de afgelopen jaren hebben uitgevoerd is er in tegenstelling tot voorgaande jaren- (weer) een uitbreidingsopgave in de permanente sociale huur.

- **Starters:** op zich zijn er voldoende geschikt woningen voor starters in de bestaande voorraad, maar de beschikbaarheid is beperkt. Nieuwbouw van betaalbare woningen draagt bij aan de behoefte van starters. Met gericht nieuwbouw kan bovendien de doorstroom worden bevorderd, zodat bestaande starterswoningen beschikbaar worden.
- **Ouderen:** het aantal ouderen neemt niet alleen toe, ook blijven ouderen langer thuis wonen als gevolg van extramuralisering. Daaruit volgt een aanzienlijk opgave ten aanzien van levensloopbestendige woningen. Uit onderzoek van bureau Companen blijkt tot 2030 een opgave van ten minste 2.800 levensloopbestendige woningen, waarvan 1.200 in de sociale sector en ten minste 1.600 in de particuliere sector.

Kwalitatief aanbod

Bestaande voorraad

Onderstaand zijn enkele kenmerken gegeven van de bestaande woningvoorraad in Maastricht¹².

- Circa 41% van de woningvoorraad betreft koopwoningen, 24% betreft particuliere huurwoningen en 35% betreft sociale huurwoningen. Ten opzichte van het provinciale gemiddelde is het aandeel huurwoningen relatief hoog. Dit beeld past echter bij stedelijke milieus.

- Ruim 46% van de woningvoorraad betreft appartementen, 10% tweekappers, 38% rijwoningen en 5% vrijstaande woningen. De rest betreft overige woonvormen. Het aandeel appartementen is relatief hoog ten opzichte van het provinciale gemiddelde. Ook dit beeld past bij een stedelijk woonmilieu.
- Circa 22% van de woningvoorraad is van voor 1945 en nog eens 20% van de woningen is gebouwd voor 1965. Dit is relatief hoog ten opzichte van het provinciale gemiddelde en geeft een indicatie voor een vernieuwingsopgave.

Plancapaciteit

Onderstaand zijn enkele kenmerken gegeven ten aanzien van de plancapaciteit.

- Ruim de helft van de plancapaciteit betreft huurwoningen. Het hogere aandeel huurwoningen sluit aan bij het stedelijk milieu van Maastricht. Het aandeel huurwoningen zal ook in de toekomstige situatie (logischerwijs) hoger zijn dan het aandeel koopwoningen.
- Ruim 80% van de plancapaciteit betreft meergezinswoningen (appartementen). Ook dit sluit aan bij een stedelijk behoefte.
- Ten aanzien van de huurprijs blijkt dat ruim de helft van de geplande huurwoningen sociale huur betreft.

Leegstand

Een gezonde woningmarkt kent heeft een leegstand van circa 2%. Deze frictieleegstand is van belang om de dynamiek binnen de woningmarkt op te kunnen vangen.

- De woningleegstand in Maastricht bedraagt circa 3 à 5% (afhankelijk van de meet methode)¹³. Dit is boven de

¹¹ Woonprogrammering Maastricht 2021 – 2030

¹² Provincie Limburg, Dataportaal Wonen en Demografie

¹³ CBS (2020), Dashboard leegstand 2020

frictieleegstand, maar past echter bij een stedelijk milieu, waar de dynamiek doorgaans hoger is dan in landelijk gebied

- Gezien de beperkte leegstand én de huidige krapte op de woningmarkt is het reëel om te veronderstellen dat de het effect van het beoogde initiatief beperkt zal zijn.
- Bovendien draagt de ontwikkeling bij aan een opwaardering van de openbare ruimte en een aantrekkelijk woon- en leefklimaat.

Conclusies kwalitatieve behoefte

Het initiatief waarbij 21 BAT-score 2 woningen worden toegevoegd, bestaande uit een gevarieerd programma van grondgebonden woningen en appartementen, betreffende sociale huur, sociale koop en vrije sector huur en koop voorziet in een kwalitatieve behoefte.

- In Maastricht en de regio Maastricht-heuvelland is sprake van een kwalitatieve mismatch op de woningmarkt. Vernieuwen, verduurzamen, betaalbaar houden en levensloopbestendig maken zijn noodzakelijke opgaven.
- In Maastricht is grote behoefte aan betaalbare en beschikbare woningen voor starters en levensloopbestendige woningen voor ouderen. Het beoogde programma geeft invulling aan deze behoefte door de realisatie van BAT-score 2 woningen.
- De wachtlijsten voor de sociale huur zijn aanzienlijk. Gemiddeld wordt er 7 jaar gewacht op een sociale huurwoningen. In de gemeente Maastricht bedraagt de wachttijd ruim 6 jaar. Dit initiatief draagt met het realiseren van sociale huurwoningen bij aan het verkorten van de wachttijd.
- Ook middeninkomens hebben moeite een geschikte woning te vinden. Zij zoeken voornamelijk naar middeldure

huur woningen, maar ook vrije sector huur- en koopwoningen sluiten aan op hun behoefte. Hierdoor sluit dit initiatief aan op de behoefte.

- De acute behoefte aan woningen voor bovenstaande doelgroepen wordt onderschreven met de vaststelling van de beleidsregel 'ruim baan voor goede woningbouwplannen', niet alleen door de gemeente Maastricht, maar ook door de andere gemeenten in Zuid-Limburg.
- Circa 22% van de woningvoorraad is gebouwd voor 1945 en nog eens 20% van de woningen is gebouwd voor 1965. Dit is relatief hoog ten opzichte van het provinciale gemiddelde en geeft een indicatie voor een vernieuwingsopgave.
- Het initiatief betreft een herontwikkeling waarbij bestaand leegstaand vastgoed wordt gesloopt en plaatsmaakt voor nieuwbouw. Daarmee krijgt de openbare ruimte een aanzienlijke impuls en ontstaat en aantrekkelijk woon- en leefklimaat. Dit komt ten goede aan de leefbaarheid in de directe omgeving.