

Notitie herijking stedelijke programmering woningbouw

Ter bespreking tijdens de stadsronde 23-06-2014

Gemeente Maastricht
Beleid en Ontwikkeling
Eerste werkconcept
Datum: 10 juni 2015

Inhoud

INHOUD	2
1. AANLEIDING EN DOEL	3
2. EVALUATIE BESTAAND BELEID	4
3. VERWACHTE ONTWIKKELING VRAAG	6
3.1 KWANTITATIEF	6
3.2 KWALITATIEF	8
3.2.1 <i>Vraagontwikkeling doelgroepen</i>	9
3.2.1 <i>Vraagontwikkeling woonmilieus</i>	10
4. AANBOD	12
4.1 . BESTAANDE WONINGVOORRAAD	12
4.2 LEEGSTAND	12
4.3 HERBESTEMMING	13
4.4 PLANCAPACITEIT WONINGBOUW	13
5. CONFRONTATIE VRAAG EN AANBOD EN OPGAVEN STEDELIJKE PROGRAMMERING	14
6. MOGELIJKE INSTRUMENTEN / BELEIDSMAATREGELEN	16
BIJLAGE 1: BRANDPUNTEN VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING	18

1. Aanleiding en doel

De stedelijke programmering woningbouw wordt 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 nieuwe stedelijke programmering vormt ook de basis voor een nieuwe woonmilieukaart.

Resultaat is:

- de invulling van de stedelijke programmering woningbouw voor de jaren 2016-2020,
- een beleidsstrategie voor de programmering vanaf het jaar 2020,
- een aangepaste woonmilieukaart en
- een financiële en planologische vertaling.

Het resultaat van de nieuwe stedelijke programmering wordt onderdeel van de actualisatie van de Structuurvisie Maastricht 2030. Ook zullen op basis van deze programmering nieuwe afspraken met de woningbouwcorporaties gemaakt worden.

2. Evaluatie bestaand beleid

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 met de woningbouwcorporaties en
- een aantal specifieke projecten in de binnenstad (Wonen Boven Winkels en Palace).

De grootste netto toevoeging van het aantal nieuwbouwwoningen zou met name geschieden via het programma Belvédère en (na het gereed komen van de infrastructuur, dus vanaf 2016) het project A2 Maastricht. Via de herstructurering was er vooral sprake van een sloop- en nieuwbouwpoging zonder een vergroting van het aantal woningen. Voor de nieuwbouw werd uitgegaan van een 50/50-verhouding tussen de realisatie van grondgebonden woningen en appartementen.

De nieuwbouw van woningen binnen de aangewezen brandpunten zou dus prioriteit krijgen boven nieuwbouw elders. Voor woningen in de hoge prijsklasse (topsegment), zorgwoningen en studentenhuisvesting is in 2010 een uitzondering gemaakt.

De gerealiseerde productie van nieuwbouwwoningen in de periode 2010-2014 is opgenomen in onderstaand overzicht.

Tabel 1. Woningproductie 2010-2014

	nieuwbouw	Anderszins*	bruto	onttrekkingen	uitbreiding
2010	138	124	262	87	175
2011	351	92	443	251	192
2012	158	127	285	24	261
2013	29	140	169	285	-116
2014	24	22	46	1	45
Totalen	700	505	1.205	648	557

*Dit betreft met name woningsplitsing en herbestemming

Uit tabel 1 kan worden afgeleid dat de gewenste toename van de woningvoorraad nagenoeg gelijk is geweest aan het voorgenomen programma. Daarbij moeten echter de wel de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- slechts 30% van de nieuwbouw is gerealiseerd binnen de geformuleerde brandpunten,
- slechts 14% van de nieuwbouw betrof grondgebonden woningen (160 woningen),
- er is minder gesloopt dan was voorgenomen en
- er zijn relatief veel toevoegingen tot stand gekomen door herbestemming van niet-woongebouwen en in beperkte mate woningsplitsing, met name in en rond de binnenstad.

Dit heeft verschillende oorzaken. Door de marktsituatie (de kredietcrisis met alle gevolgen daarvan voor de bouw en de vastgoedmarkt) is de nieuwbouw van woningen grotendeels stilgevallen. Mede daardoor konden complexgewijze, wat grootschaliger projecten maar moeilijk van de grond komen. Dit soort projecten waren met name gesitueerd in de geformuleerde brandpunten. In deze projecten is naar aanleiding van de woningmarktontwikkelingen gekozen voor een heroriëntatiefase waarin een nieuwe ontwikkelstrategie is geformuleerd. Daardoor is de woningbouw in het programma Belvédère en de herstructurering 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 vastgoedontwikkeling in het kader van het Project A2-Maastricht was in de periode 2010-2014 nog niet op de markt.

Conclusie

Met name door externe omstandigheden heeft de nieuwbouw niet geheel plaatsgevonden op de manier waarop dat was geprogrammeerd. Het in 2010 geformuleerde beleid is niet mislukt, maar er hebben zich nog veel ontwikkelingen voorgedaan buiten de geformuleerde brandpunten. Daarom is in het kader van de nieuwe stedelijke programmering woningbouw de vraag aan de orde of er in het beleid nog scherpere keuzes zouden moeten worden gemaakt: de focus nog nadrukkelijker dan in het verleden te richten op juist die ontwikkelingen, die van cruciaal belang zijn voor de vitaliteit van de stad.

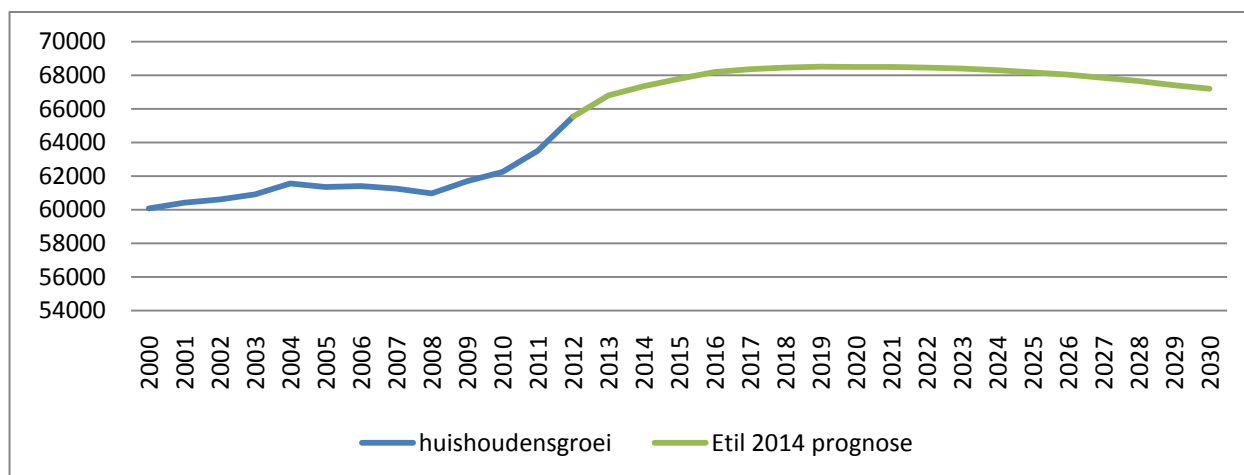
3. Verwachte ontwikkeling vraag

3.1 Kwantitatief

Het perspectief aan de vraagkant van de woningmarkt in Maastricht is gebaseerd op twee ontwikkelingen, namelijk demografie en migratie. De eerste wordt bepaald door geboorte- en sterftcijfers en is daarom goed voorspelbaar. De laatste is minder goed te voorspellen en is mede afhankelijk van economische en maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook van beleidsambities.

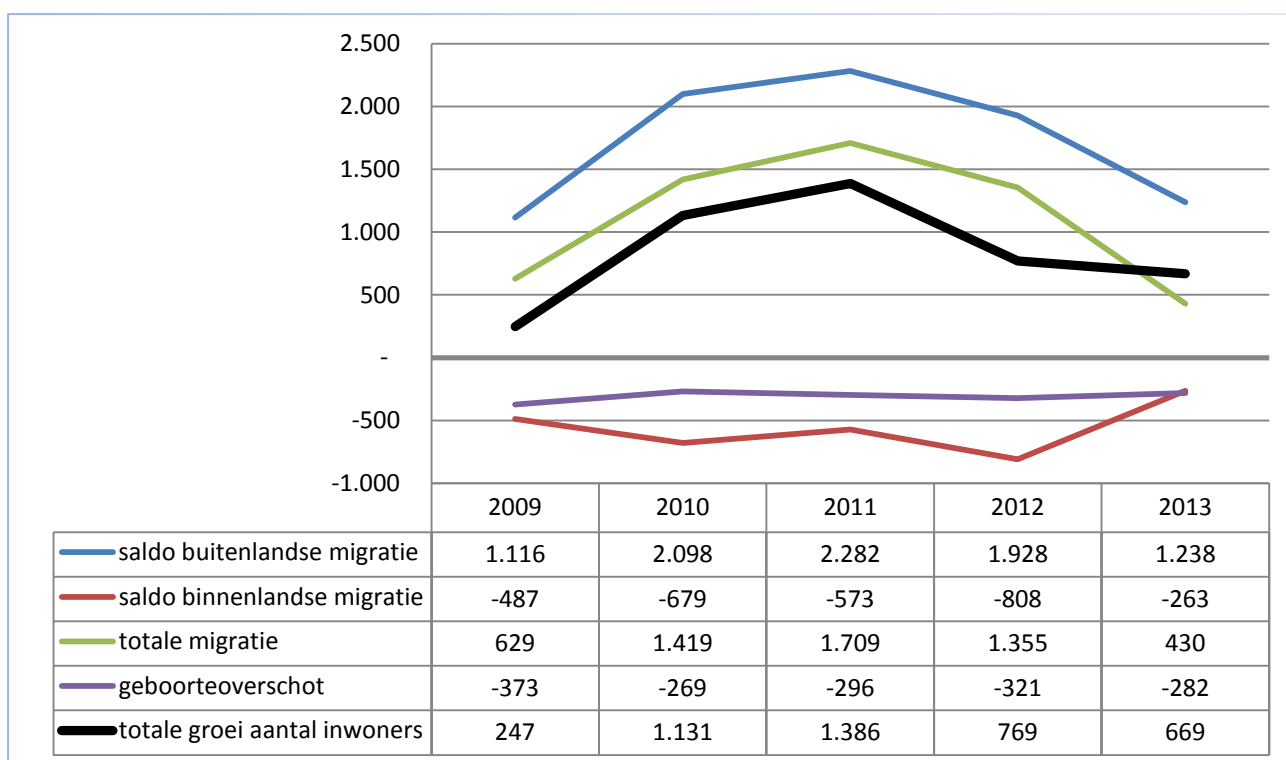
Demografische ontwikkeling

Allereerst de trendmatige demografische ontwikkeling, zoals die optreedt en die zich naar verwachting zal voortzetten. In dit opzicht zijn er voor de woningmarkt binnen de regio Zuid Limburg grote verschillen. Regionaal is nu reeds sprake van krimp en problemen rond leegstand in de bestaande voorraad. In Maastricht daarentegen groeit het aantal huishoudens tot 2020 nog met circa 185 huishoudens per jaar (tot 2020). Vanaf 2020 is sprake van stabilisatie, waarna daling van het aantal huishoudens wordt verwacht: een jaarlijkse afname van gemiddeld circa 125 huishoudens per jaar (zie figuur 1). Dit wordt met name veroorzaakt door een daling van de natuurlijke aanwas (minder geboortes en meer sterfte).



Figuur 1. Verwachte huishoudenontwikkeling Maastricht volgens Etil

De groei tot 2020 wordt volledig verklaard door het positieve saldo van de buitenlandse migratie (+1.238): deze doet de negatieve saldi van de natuurlijke aanwas (-282) en de binnenlandse migratie (-263) meer dan te niet. Deze toename komt deels voor rekening van buitenlandse studenten, deels van arbeidsmigranten. Deze gegevens zijn gebaseerd op de optredende (en gemeten) demografische ontwikkelingen en geven een duidelijke trend aan, die binnen een bepaalde bandbreedte met grote waarschijnlijkheid zal optreden.



Figuur 2. bevolkingsontwikkeling Maastricht 2009-2013 naar saldo binnenlandse en buitenlandse migratie en natuurlijke aanwas

Migratie als gevolg van ruimtelijke en economische ontwikkelingen

Bij het voorspellen van de bevolking is de ontwikkeling van de arbeidsmarkt lastig te bepalen. Dit terwijl groei of afname van het aantal beschikbare banen en bedrijven grote gevolgen heeft voor de huishoudenontwikkeling, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. In Zuid-Limburg is er op regionale schaal sprake van een aantal ruimtelijke en economische ontwikkelingen, die een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de toekomstige vraag naar woningen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de Brightlands Kennis/As ontwikkeling. Dit is het samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, overheid en onderwijs en heeft als doel het realiseren van het Brainport 2020 programma in Zuid Limburg. Uitgegaan wordt van een toevoeging van 8,5 miljard euro aan het bruto regionaal product en een groei van het aantal extra banen met 17.000. Voor de ambities van de Brightlands Kennis/As ontwikkeling zijn naast de investeringen in de campussen en de innovatie van het MKB extra inspanningen nodig op het vlak van personeelsvoorziening. Bij de huidige participatiegraad van de beroepsbevolking en de voorziene vergrijzing zijn er straks onvoldoende mensen om het werk uit voeren. Uit analyses blijkt dat de Brainport doelstellingen haalbaar zijn als er tussen nu en 2020 24.000 mensen extra op de arbeidsmarkt komen, alleen al in Zuid Limburg. Afhankelijk van de mate waarin de participatiegraad van de bevolking stijgt, zullen er tussen de 6.000 en 21.000 mensen nodig zijn van buiten de regio. Er wordt ingeschat dat dit grotendeels mensen zijn vanuit het buitenland. Het gaat daarbij voor circa 25% voor werk op WO en HBO niveau en voor 75% om werk op VMBO- en MBO-niveau (grotendeels vanwege het zogenoemde Trickle Down effect)(bron Public Result 2014).

Het aantal internationale kenniswerkers in Limburg is sinds 2007 verzevenvoudigd tot meer dan 2.500. De totale populatie economisch actieve internationals is in deze periode gegroeid tot 13.209. Maastricht heeft als internationaal georiënteerde centrumstad een grote aantrekkingskracht op deze kenniswerkers. Maastricht functioneert als een soort Amsterdam van het zuiden, waarbij relatief veel

niet-Nederlandse arbeidsmigranten naar de stad komen. Zo'n 40% van de kenniswerkers woont in Maastricht; de meeste daarvan in (of in de directe nabijheid van) de binnenstad. Anders dan bij de demografische ontwikkelingen is het moeilijk in te schatten wat de precieze kwantitatieve gevolgen van de ruimtelijke en economische ambities zijn voor de vraag naar woningen.

Conclusie

De ontwikkeling van de vraag bestaat uit twee onderdelen. Een 'vast' (vrij zeker) deel uit de trendmatige demografische ontwikkeling (geboorte versus sterfte) en een lastiger in te schatten onderdeel, zijnde de (arbeids)migratie.

Voor de periode tot 2020 leiden beide voor Maastricht in ieder geval tot een groei van het aantal huishoudens ten opzichte van de huidige situatie van 185 per jaar (circa 1000 huishoudens tot 2020). Deze wordt zoals gezegd volledig verklaard door het positieve saldo van de buitenlandse migratie.

Vanaf 2020 is er demografisch gezien echter sprake van een structurele afname van het aantal huishoudens. Afhankelijk van het succes van het ruimtelijk en economisch beleid moet in die periode rekening worden gehouden met een stagnatie van de bevolkingsgroei of zelfs afname.

3.2 Kwalitatief

Over het algemeen kunnen een aantal trends aangegeven worden die de ontwikkeling van de vraag naar woningen de komende jaren in kwalitatieve zin beïnvloeden. De belangrijkste is huishoudenverduunning. De verwachting is dat deze trend zich de komende jaren nog zal voortzetten en gezien de verwachte stabilisatie van het aantal inwoners tot 2020 grotendeels verantwoordelijk is voor de behoefte aan extra woningen. Door huishoudenverduunning neemt de behoefte aan grote woningen af en verschuift de vraag naar kleinere woningen. De tweede trend is vergrijzing. Het aantal jonge en oude senioren (boven 55 jaar) stijgt de komende 5 jaar met circa 10% en daarna nog met gemiddeld 6%, terwijl jonge alleenstaanden tot 24 jaar sterk afnemen. In Maastricht is de vergrijzing versterkt zichtbaar als gevolg van de afname van andere doelgroepen. Dat het aandeel ouderen de komende jaren nog flink zal toenemen werkt enerzijds door in de huishoudenverduunning, maar heeft ook gevolgen voor de type woningen waar behoefte aan is. Gecombineerd met de trend dat ouderen steeds langer thuis (willen) wonen zorgt dit voor een verschuiving van de vraag richting kleinere woningen nabij voorzieningen die bovendien levensloopbesteding zijn. Ook de maatschappelijke trend dat er steeds meer behoefte is aan huurwoningen doet het type vraag ook verschuiven. Deze is te verklaren door:

- de ontwikkeling op de arbeidsmarkt (veel flexibele contracten, geringe baan zekerheid),
- de studiefinanciering (afschaffen basisbeurs, hogere studieschulden bij afgestudeerden) en
- de onzekerheid over de toekomstige waardeontwikkeling van het vastgoed

Bovenstaande trends leiden tot meer vraag naar bepaalde typen en plekken, maar dus minder naar andere typen en plekken (substitutie). Gevolg hiervan is dat de bestaande voorraad steeds minder goed aansluit bij de veranderende vraag.

3.2.1 Vraagontwikkeling doelgroepen

Studenten

De huishoudensgroei in Maastricht werd de afgelopen jaren sterk bepaald door de aanwas van studenten, met name uit het buitenland (Duitsland is een belangrijk donorland). De Universiteit Maastricht gaat uit van een groei en ambitie van met name (internationale) masterstudenten. Op dit moment is reeds 47% van de populatie internationaal. Het laatste jaar is de UM – tegen de landelijke trend in – gegroeid met 300 studenten.

De verwachting is dat de aanwas van buitenlandse studenten de komende jaren zal doorzetten en zelfs een versterkt beeld laat zien vanwege de lichte afname van Nederlandse studenten als gevolg van de introductie van het leenstelsel. Het gaat tot 2021 om een afname van zo'n 500 Nederlandse uitwonende studenten in Maastricht en een toename van zo'n 1.800 buitenlandse studenten uitwonend in de stad (Kences & Ministerie van BZK 2014). De doelgroep van buitenlandse (master)studenten heeft behoefte aan een andere type huisvesting en niet de traditionele kamermarkt. Er is voor deze doelgroep behoefte aan meer zelfstandige huisvesting al dan niet in een campus-achtige setting in of in de directe nabijheid van de Maastrichtse binnenstad. Ook een deel (3,5%) van de reeds in Maastricht uitwonende studenten, nu 10.530 studenten, geeft aan op zoek te zijn naar kwalitatief hoogwaardigere huisvesting.

Kenniswerkers en overige arbeidsmigranten

Vanaf 2011 is fors geïnvesteerd in de Kennisas Limburg. Limburg steekt een half miljard euro in de versnelde ontwikkeling van de Chemelot Campus en de Maastricht Health Campus. De middelen zijn geïnvesteerd in faciliteiten ten behoeve van onderzoek, onderwijs en nieuwe bedrijvigheid. De Kennisas Limburg is onderdeel van de Brainport 2020 ambitie en meegenomen in de ramingen in de groei van het aantal arbeidsplaatsen van Public Result. Het aantal internationale kenniswerkers is in Zuid Oost Nederland bijna verdrievoudigd, het aantal arbeidsmigranten is vrijwel verdubbeld. Het aandeel kenniswerkers neemt dus toe in de totale groep internationale actieven. (onderzoek 2013 Decisio in opdracht van Holland Expat Center South)

Het gaat bij de kenniswerkers uitdrukkelijk om een (boven)regionale vraag, waarvan de omvang op dit moment moeilijk kwantitatief hard te maken is. Maar Maastricht kan in het realiseren van de regionale ruimtelijke en economische ambities een belangrijke rol spelen, ook in het faciliteren daarvan via het aanbieden van de benodigde woningen in de (centrum)stedelijke woonmilieus.

Er wordt daarnaast een vraag naar woningen verwacht van nieuwe en al gevestigde arbeidsmigranten. Een deel van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (MOE) is al gevestigd in Maastricht, in de toekomst is daarin nog enige groei te verwachten. Het gaat in 2014 om 500 tot 600 geregistreerde MOE-landers (30%) en circa 1.200 ongeregistreerde MOE-landers Maastricht. Deze laatste groep heeft doorgaans een onofficiële woon- of verblijfplaats. Gezien de omvang van de groep (ongeregistreerde) MOE-landers en de aanname dat niet elke migrant op dit moment naar volle tevredenheid woont, zijn er kansen voor passende (al dan niet tijdelijke) huisvesting tegen een betaalbare huur voor deze doelgroep.

Wonen en zorg

Een nieuwe groep woningzoekenden dient zich aan binnen de gemeente Maastricht: senioren met zowel een lichtere als een zwaardere zorgvraag. Het gaat om huishoudens die tot voor kort in een verpleeg- of verzorgingshuis terecht konden en daardoor niet meer zelfstandig woonden. Sinds 2013 kunnen senioren met lichte zorgvraag (ZZP 1 t/m 3) niet meer in onzelfstandige woonruimte terecht.

Het gaat om zo'n 2.100 extramurale zorgbehoevende ouderen in 2014 en 3.100 personen tot 2030. Een deel van deze ouderen wil of kan op een bepaald moment niet meer in de eigen woning blijven wonen en zal een zelfstandige (huur)zorg woning wensen. In Maastricht zijn er in dit segment dus kansen de komende jaren.

Conclusie

Het huisvesten van bovengenoemde doelgroepen vormt de komende jaren een belangrijk deel van het woonbeleid. Enerzijds is dit bepalend voor de transformatie van de bestaande woningvoorraad en de herbesteding van leegstaande (monumentale) gebouwen. Anderzijds geeft dit richting aan de nieuwbouwprogrammering, die gericht moet worden op het creëren van woningen die aanvullend zijn op de bestaande woningvoorraad. Daarnaast is vanzelfsprekend sprake van reguliere verhuisbewegingen binnen de bestaande woningvoorraad.

3.2.1 Vraagontwikkeling woonmilieus

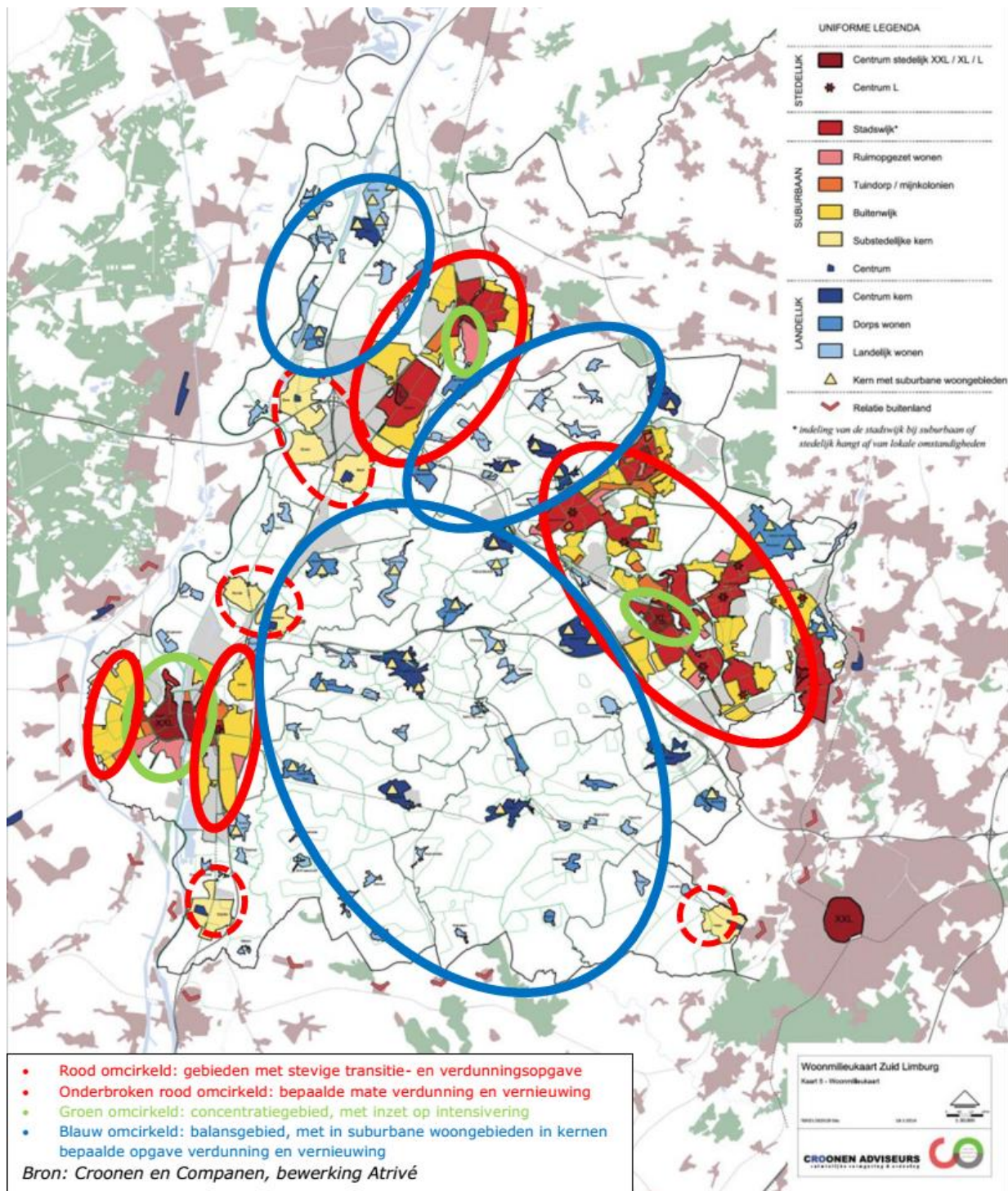
Door Atrivé (Visie op woonmilieus in Zuid Limburg, november 2014) is een analyse gemaakt van de in de toekomst gewenste woonmilieus in de regio.

Tabel 2. Overzicht overschotten en tekorten naar woonmilieu in Maastricht-Heuvelland

	Woningvoorraad	Overschot of tekort 2013	Overschot of tekort 2020	Overschot of tekort 2030	Overschot of tekort 2040	Overschot of tekort 2013	Overschot of tekort 2020	Overschot of tekort 2030	Overschot of tekort 2040
Landelijk Wonen	13231	2374	2482	2111	1284	18%	19%	16%	10%
Dorps Wonen	4503	1946	1873	1500	1179	43%	42%	33%	26%
Centrum Kern	7970	369	614	1145	872	5%	8%	14%	11%
Substedelijke Kern	16581	1482	1846	1725	954	9%	11%	10%	6%
Buitenwijk	27966	-423	-467	-469	-629	-16%	-15%	-17%	-23%
Tuindorp/Mijnkolonie	7861	-235	-293	-287	-354	-36%	-36%	-38%	-40%
Ruimopgezet Wonen	2964	2493	3021	3447	3453	84%	102%	116%	116%
Stadswijk	8850	4001	3955	2853	1921	45%	45%	32%	22%
Centrum stedelijk	8289	382	374	-259	-519	5%	5%	-3%	-6%
Totaal	98216	5789	7306	4766	-328	6%	7%	5%	0%

Hieruit blijkt dat er in de toekomst een aanzienlijk overschot gaat ontstaan aan woningen in de meer suburbane woonmilieus (buitenwijken, tuindorpen). De omvang van dit overschot zal voor de gehele regio Maastricht – Heuvelland ca. 7000 tot 9000 woningen gaan bedragen. Vanuit deze situatie moet naar de toekomst toe rekening worden gehouden met versterkte problematiek c.q. leegstand in slechtere delen van de woningvoorraad. Het gaat daarbij niet zo zeer om corporatiewoningen, maar vooral om woningen in de particuliere voorraad. Corporatiewoningen voorzien immers grotendeels in de vraag naar goedkope (sociale) huur en in dit segment is geen sprake van overaanbod, ook niet in de toekomst, daar het aantal toevoegingen in deze sector naar verwachting beperkt blijft. Bovendien is het onderhoud van corporatiewoningen over het algemeen goed geregeld.

Daar tegenover staat dat er op dit moment reeds een aanzienlijk tekort is aan woningen in en rond de binnenstad. Het betreft zowel centrumstedelijke en stedelijke woonmilieus (stadswijk) als de ruimere opgezette woonbuurten direct grenzend aan de binnenstad. Deze tekorten zijn niet van tijdelijke aard. De omvang van dit tekort bedraagt in Maastricht zo'n 3000 woningen tot 2030.



Figuur 3. Woonmilieukaart Zuid-Limburg met bijbehorende transitieopgave

4. Aanbod

4.1. *Bestaande woningvoorraad*

De huidige woningvoorraad in Maastricht heeft een omvang van ruim 61.000 woningen (2014). Als de verwachte huishoudensgroei van 185 per jaar tot 2020 hiertegen wordt afgezet is het duidelijk dat de sleutel om vraag en aanbod van woningen in balans te brengen de komende jaren ligt in de bestaande woningvoorraad. Nieuwe woningen kunnen de komende jaren nog slechts in beperkte mate bijdragen aan het voorzien in nieuwe woonwensen en het verkleinen van de kwalitatieve mismatch op de woningmarkt. Het is dus van groot belang om de kwaliteit, kenmerken en toekomstbestendigheid van de bestaande woningvoorraad te bekijken, afgezet tegen de verwachte vraagontwikkeling.

Woonladder en wooncarrière

Een deel van de toekomstige woningbehoefte kan ook worden opgevangen in de bestaande woningvoorraad als hierin genoeg mutaties plaatsvinden en mensen een wooncarrière kunnen maken in de stad. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de toekomstige vraag opgevangen kan worden in de huidige woningvoorraad is het van belang om de kwaliteit en potentie van de huidige woningvoorraad in beeld te brengen en de missende schakels of aantrekkelijke factoren te identificeren waardoor mensen bereid zijn de door de stad gewenste wooncarrière te doorlopen.

Verhouding huur/koop

Maastricht heeft, in tegenstelling tot veel gemeenten in de regio, een groot aandeel huurwoningen, namelijk zo'n 60%. Een groot deel daarvan is sociale huurwoningen. Het aantal goedkope huurwoningen is de afgelopen jaren afgenomen door financiële situatie corporaties (minder toevoeging) en door uitponding als gevolg van rijksbeleid en dit zal zich de komende jaren naar verwachting blijven voortzetten, terwijl de vraag naar goedkope huurwoningen op basis van een middenscenario m.b.t. economische (inkomens)ontwikkeling niet zal afnemen. Maastricht heeft verder relatief weinig middeldure huurwoningen, terwijl uit de analyse blijkt dat de vraag naar huurwoningen zal blijven toenemen.

4.2 *Leegstand*

De leegstand in Maastricht bedraagt momenteel naar schatting zo'n 3,5%, dat zijn in Maastricht in totaal zo'n 2000 woningen. Het blijkt echter erg lastig te zijn om het leegstandscijfer voor Maastricht op een betrouwbare manier vast te stellen. Dit heeft er deels mee te maken dat Maastricht een studentenstad is en veel studenten er sinds afschaffing van de registratieplicht voor uitwonende studiefinanciering niet meer voor kiezen om zich in te schrijven. Deels is dit ook te wijten aan andere administratieve factoren waar meerdere steden mee kampen. Om meer inzicht te krijgen in de omvang van de leegstand (en waar die zich bevindt) wordt deze momenteel nader onderzocht door middel van enerzijds bureau-onderzoek en anderzijds steekproefsgewijs van deur tot deur.

Een gezonde frictieleegstand in de woningmarkt wordt over het algemeen gesteld op 2%. Om langdurige leegstand, sterke waardedaling en mogelijke onverkoopbaarheid van woningen te voorkomen is het wenselijk om de leegstand niet te hoog te laten oplopen. Het ongebreideld toevoegen van woningen in een periode van beperkte groei van het aantal huishoudens is dan ook niet verstandig. Uitgangspunt is om de leegstand zoveel als mogelijk terug te brengen tot een gezonde frictieleegstand. Om dit te bereiken zou een deel van de woningbehoefte die zich de komende jaren manifesteert moeten worden opgevangen in de huidige leegstaande woningen. Naar verwachting sluiten de leegstaande woningen voor een deel bij de behoefte aan, maar er is echter ook een aandeel leegstaande niet-courante woningen op niet-courante locaties. Deze woningen zullen naar alle waarschijnlijk niet ingevuld worden door de toekomstige woningbehoefte. Het is de vraag of met de

huidige kwalitatieve mismatch op de woningmarkt de leegstaande woningen voldoende aantrekkelijk zijn om de leegstand zonder sloop in het particuliere bezit terug te brengen tot 2%.

4.3 *Herbestemming*

Maastricht heeft relatief veel religieus en industrieel erfgoed en ook een hoge dichtheid aan maatschappelijke voorzieningen en kantoren. De laatste jaren is duidelijk geworden dat de leegstand in deze soorten gebouwen aanzienlijk toeneemt. De komende tien jaar komen naar verwachting zo'n 50 monumentale en beeldbepalende gebouwen leeg te staan. Gezien het monumentale karakter en centrale ligging van veel van deze gebouwen is een gepaste herbestemming vaak van groot belang voor het behoud van de gebouwen en het behoud van de aantrekkelijkheid van de stad. Het herbestemmen van dit soort gebouwen met woningen kan een kans zijn om een uniek woonproduct toe te voegen aan de stad.

Daartegenover staat dat gezien de beperkte behoefte aan het toevoegen van nieuwe woningen aan de bestaande voorraad er een spanning ontstaat tussen de wens tot herbestemming en de plancapaciteit. Maastricht heeft bovendien in het kader van leegstandsbeleid uitgesproken dat herbestemming niet voor elk gebouw de beste oplossing is, simpelweg vanwege het ontbreken van voldoende programma stadsbreed. Een deel van de leegstaande gebouwen is ook door haar ligging niet geschikt voor omvorming tot woningen en in de praktijk blijkt dat slechts een beperkt deel van (monumentale) gebouwen vanwege bouwtechnische aspecten uiteindelijk geschikt is om te verbouwen tot woning(en). Voor een deel van de gebouwen zal daarom geaccepteerd moeten worden dat deze nog langere tijd leeg staan, of zal de oplossing gevonden moeten worden in sloop.

Het is de opgave van de stad om een balans te vinden tussen ruimte geven aan herbestemmen en nieuwbouw op strategisch belangrijke plekken in aantrekkelijke woonmilieus.

4.4 *Plancapaciteit woningbouw*

De op dit moment aanwezige plancapaciteit bedraagt ongeveer 3.000 woningen (exclusief studentenhuisvesting). Dit betreft zowel geplande nieuwbouwwoningen als projecten waarbij bestaande niet-woongebouwen worden herbestemd tot woningen.

Ten opzichte van de verwachte groei van 1000 huishoudens tot 2020 en de verwachte geleidelijke afname van huishoudens na 2020 is dus sprake van een aanzienlijke overcapaciteit, die grotendeels zit in plannen die publiek- en privaatrechtelijk hard zijn vastgelegd. Reeds bij de stedelijke programmering in 2010 was duidelijk dat er nog steeds een overschot was aan woningbouwplannen ten opzichte van de behoefte. De verwachting was echter dat een groot deel van de plannen die toen in de pijplijn zaten in de overgangsjaren 2010-2014 gerealiseerd zouden worden. Vanwege de ontwikkelingen op de woningmarkt, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is een groot deel van de pijplijnplannen echter (nog) niet tot ontwikkeling gekomen.

De opgave is om de huidige plancapaciteit fors terug te dringen en tegelijk te waarborgen dat de woningbouwplannen die wel gerealiseerd worden maximaal bijdragen aan de toekomstige behoefte. Aangezien een groot deel van de plancapaciteit (publiekrechtelijk) is vastgelegd in bestemmingsplannen en/of (privaatrechtelijke) contracten zijn getekend met initiatiefnemers is een diepgaande analyse van de plancapaciteit en een zorgvuldige aanpak om te komen tot een vermindering en kwaliteitsverbetering van de plancapaciteit noodzakelijk.

In deze afweging is een aantal factoren belangrijk:

- De toegevoegde waarde voor de woningvoorraad van de stad.
- De bijdrage van het project aan de ruimtelijke ontwikkeling van de stad of de omgeving.
- De bijdrage van het project aan de sociaaleconomische stedelijke ontwikkeling.
- De publiekrechtelijke status van het plan.
- Welke privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt.
- De kosten (of derving van geprognoseerde inkomsten) die gepaard gaan met het saneren van de plancapaciteit.
- In welke mate het project bijdraagt aan een vermindering van de kwalitatieve mismatch.

5. Confrontatie vraag en aanbod en opgaven stedelijke programmering

In hoofdstuk 3 is de verwachte ontwikkeling van de vraag naar woningen beschreven; in hoofdstuk 4 het aanbod. Een confrontatie tussen vraag en aanbod leidt tot de volgende constatering.

- De bestaande voorraad zal een cruciale rol spelen in de opvang van de toekomstige behoefte. Er is kwantitatief beperkte behoefte aan uitbreiding van het aantal woningen door middel van nieuwbouw, herbestemming en woningsplitsing.
- In de huidige situatie is er binnen de bestaande woningvoorraad sprake van een leegstand, die 1,5% hoger ligt dan de frictieleegstand. Het gaat daarbij om zo'n 2000. Daarnaast zullen er de komende jaren zo'n 50 monumentale gebouwen, die nu geen woonfunctie hebben, leeg komen te staan. Voorkomen moet worden dat deze leegstand zich vertaalt in problemen op het gebied van leefbaarheid.
- Er is een aanzienlijke kwantitatieve mismatch. De beschikbare plancapaciteit gericht op de nieuwbouw van woningen (zo'n 3000 woningen) is te groot in relatie tot de behoefte (zo'n 1000 woningen tot 2020).
- Er is een aanzienlijke kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. De huidige woningvoorraad heeft te veel niet-onderscheidende woningen/woonmilieus. Er ontstaat naar de toekomst toe met name een overschot in de zogenaamde suburbane woonmilieus. De omvang van het overschot bedraagt 7000 tot 9000 woningen in de regio Maastricht & Heuvelland. Voor een aanzienlijk deel betreft het woningen in particulier bezit. Er ontstaat juist een tekort aan woningen in stedelijke en binnenstedelijke woonmilieus. Dit tekort heeft een omvang van 3000 woningen.
- Als gevolg van deze kwalitatieve mismatch kan de aantrekkelijkheid van Maastricht als woonstad verminderen. Daarom is het belangrijk dat Maastricht het woningaanbod blijft vernieuwen om in de behoefte te kunnen voorzien. Dit kan deels door herstructurering van de bestaande voorraad, maar er is ook behoefte aan nieuwe woningen op aantrekkelijke plekken.

Deze situatie vraagt om een genuanceerd en afgewogen beleid. De herijking van de stedelijke programmering woningbouw is daarmee een onderwerp dat de ontwikkeling van de stad in bredere zin raakt. De opgave voor Maastricht in het kader van de stedelijke programmering woningbouw is drieledig.

Opgave A

Er is te veel potentiële plancapaciteit in relatie tot de behoefte aan nieuwbouw. De potentiële plancapaciteit bedraagt ongeveer 3000 woningen; de behoefte (tot het jaar 2020) is circa 1000 woningen. De opgave is hierin meer evenwicht te brengen. Enerzijds door de hoeveelheid plannen, die publiek en/of privaatrechtelijk reeds zijn vastgelegd aanzienlijk terug te brengen. Anderzijds door via flankerend beleid voor zover mogelijk en wenselijk te voorkomen dat er nieuwe (bouw)initiatieven worden gerealiseerd of op een andere wijze woningen aan de bestaande voorraad worden toegevoegd (zoals via woningsplitsing of herbestemming van leegstaande niet-woongebouwen).

Opgave B

Er ontstaat een overschot aan woningen in suburbane woonmilieus. De omvang van dit overschot zal richting het jaar 2030/2040 toenemen tot zo'n 7000 tot 9000 woningen (Bron: Atrive; N.B. dit getal geldt voor het gehele gebied Maastricht & Heuvelland). Deze woningen zijn deels in eigendom van de woningcorporaties, deels in particulier bezit. De opgave is in deze gebieden te komen tot verdunning in combinatie met kwaliteitsverbetering. Bij deze kwaliteitsverbetering dient ingezet te worden op het beter doen aansluiten van het type woningen op de behoefte, vooral als het gaat om levensloopbestendigheid en aantrekkelijke product-markt combinaties. Voor de buurten met veel woningen in de sociale voorraad wordt dit vormgegeven in samenwerking met de woningcorporaties. Met de provincie en de VNG zal bij het Rijk worden aangedrongen op het ontwikkelen van het benodigde instrumentarium ten aanzien van de particuliere voorraad.

Opgave C

Er is een tekort aan woningen in de (centrum)stedelijke woonmilieus. De omvang van dit tekort zal in 2030 zo'n 3000 woningen bedragen (Bron: Atrivé); naar het jaar 2040 neemt de behoefte geleidelijk af. De opgave voor Maastricht is dergelijke woonmilieus, waaraan concrete behoefte bestaat en die een aanvulling zijn op de bestaande voorraad, daadwerkelijk te realiseren om zich zo te kunnen blijven profileren als aantrekkelijke woonstad. Via het project A2 Maastricht en het programma Belvédère kunnen dergelijke woonmilieus worden gerealiseerd; deze projecten zijn voor de gehele regio van belang. Niet alleen vanwege de ligging van de projecten in het (centrum)stedelijke gebied, maar juist ook vanwege de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke toegevoegde waarde van deze projecten voor de stad en de bovenregionale aantrekkingskracht die van deze projecten uitgaat. Ook hiervoor geldt dat gezien de beperkte toename van woningen die nog maar aan de orde is het van belang is dat de woningen die gerealiseerd worden bijdragen aan het verkleinen van de kwalitatieve mismatch.

Deze opgaven hebben onderling een duidelijke relatie, maar zijn zeer verschillend qua aanpak, proces, stakeholders en planning. Daarom worden de geformuleerde opgaven gezien als separate opgaven. Wel is duidelijk dat enkel door het aanpakken van alle drie de opgaven het terugdringen van de kwalitatieve mismatch daadwerkelijk kan slagen.

6. Mogelijke instrumenten / beleidsmaatregelen

Er zijn in relatie tot de opgaven van de stedelijke programmering woningbouw verschillende instrumenten / beleidsmaatregelen mogelijk.

Saneren plancapaciteit

De plancapaciteit voor het bijbouwen van woningen is (veel) te groot ten opzichte van de verwachte behoefte. Om deze overcapaciteit aan te pakken kan er voor gekozen worden om alle woningbouwplannen, die direct of via voorzienbaarheid geschrapt kunnen worden zonder hoge kosten, zo snel mogelijk te saneren.

De gevolgen van het ruimtelijk en economisch beleidontwikkelingen en de effecten daarvan op de arbeidsmarkt zijn onzeker. Er dus ook over de daarmee samenhangende ontwikkeling van de woningbehoefte. Er kan voor gekozen worden niet alle overtollige plancapaciteit te saneren, maar een beperkt deel te reserveren, die zo nodig snel en flexibel kan worden ingezet.

Woningsplitsing

Het splitsen van woningen in de bestaande woningvoorraad heeft tot gevolg dat de nieuwbouwopgave navenant vermindert. Dit kan de ontwikkeling van belangrijke projecten zoals het project A2 Maastricht of het programma Belvédère in gevaar brengen. Om dit te voorkomen kan overwogen worden om voor woningsplitsing een maximum contingent per jaar vast te stellen.

Aanpak particulier bezit

De verwachting is dat leegstand van particuliere, niet-courante woningen naar de toekomst toe zal toenemen. Als beleidsprincipe kan worden geformuleerd dat dergelijke leegstand in particulier bezit vooral het probleem is van de eigenaar en niet van de gemeente. Daarentegen kan ook overwogen worden om pilots uit te voeren om niet-courante particuliere woningen uit de markt te halen via een gezamenlijke inspanning van eigenaar, gemeente, marktpartijen, Provincie en Rijk.

Herbestemming niet-woongebouwen

Er zullen de komende jaren veel kantoorpanden en gebouwen met een maatschappelijke functie leeg komen te staan. Als die allemaal verbouwd zouden worden tot woningen dan komt de ontwikkeling van belangrijke projecten zoals het project A2 Maastricht of het programma Belvédère in gevaar. Daarom kan er voor gekozen worden om herbestemming van niet-woongebouwen tot wonen te beperken tot het creëren van studentenhuisvesting en zorgwoningen in monumentale gebouwen in het centrumstedelijke gebied of in de ontmoetingsplekken.

Herstructurering sociale woningvoorraad

De woningbouwcorporaties moeten hun bezit kunnen blijven vernieuwen. Er is echter ook een overschot te verwachten in woningen in suburbane woonmilieus. Daarom kan er voor gekozen worden de corporaties (binnen de saldo nul) de mogelijkheid te geven hun woningen qua locaties te herschikken, bijvoorbeeld door te verdunnen in de buitenwijken en te verdichten op locaties in het stedelijke woonmilieu.

De omvang van de voorraad sociale huurwoningen in Maastricht kan naar verwachting voorzien in de behoefte. Het aandeel betaalbare huurwoningen is echter afgenomen, terwijl de doelgroep ongeveer gelijk is gebleven of zelfs is gegroeid. Daarom zou overwogen kunnen worden om corporaties de mogelijkheid te geven hun woningen qua betaalbaarheid te herschikken, bijvoorbeeld door woningsplitsing of het inpassen van goedkope koopwoningen.

Studentenhuisvesting

De woonbehoefte van de student is aan het veranderen. Gevraagd wordt om meer zelfstandige eenheden in een campusachtige setting. Als beleid kan worden geformuleerd dat studentenhuisvesting in principe alleen via herbestemming van monumentale gebouwen mag worden gerealiseerd.

Wonen en zorg

Er worden op het vlak van wonen en zorg de komende jaren grote veranderingen verwacht. Zorgwoningen vormen een specifieke categorie, die buiten de reguliere woningmarkt vallen. Om dit onderscheid duidelijker te maken kan er voor gekozen worden dat het realiseren van zorgwoningen v alleen buiten de reguliere programmering vallen als er een contract met een zorgverlener onder ligt.

Kleinschalige initiatieven

Het is de vraag of de overheid de gehele woningbouwprogrammering dicht moet timmeren. Overwogen kan worden om een klein deel van de jaarlijkse woningbouwbehoefte in te zetten voor kleine initiatieven die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad, bijvoorbeeld een vast contingent van 10 woningen per jaar.

Bijlage 1: Brandpunten voor stedelijke ontwikkeling

STEDELIJKE PROGRAMMERING WONEN 2010-2019 (raadsbesluit 26 januari 2010)

Strekking van het besluit:

- Het vaststellen van de ruimtelijke brandpunten voor de stedelijke ontwikkeling voor de jaren 2010-2019.
- Het vaststellen van het woningbouwprogramma voor de jaren 2010-2019.
- Het kennismaken van de prioritering van plannen waarmee het college dit programma wil realiseren.

Deze prioritering is hard voor de jaren 2010-2014 en zacht voor de jaren 2015-2019. In 2014 zal de prioritering van plannen voor de jaren na 2014 worden bepaald, onder andere op basis van dan bekende inzichten over vraag en aanbod op de woningmarkt.

De brandpunten, zoals in het raadsstuk in 2010 beschreven (verkorte versie):

- Belvédère is programmatisch van groot belang voor woonstad, met name voor centrumstedelijk en stedelijk wonen. In de eerste fase tot 2016 zal de nadruk liggen op de ontwikkeling binnen de singels; daarna buiten de singels.
- Herstructureringen van West en Noord-oost zijn belangrijke locaties voor woonstad, met name voor stedelijk en randstedelijk wonen. De eerste fase (Malberg en Caberg-Malpertuis) is nu (2009) in uitvoering. De tweede fase bestaat uit de herstructurering van Noordoost (fase 1) en van Mariaberg en Pottenberg. De derde fase is Noordoost (fase 2), onder andere Limmel aan de Maas.
- Randwyck is het brandpunt voor de kenniseconomie.
- De aanpak van het brandpunt Binnenstad Overig bestaat uit een aantal kleinere interventies, zoals de locatie Palace, Wonen boven Winkel en het beleid ten aanzien van de Aanloopstraten. De programmatische meerwaarde van deze ingrepen zijn verbonden met de ontwikkeling van het centrumstedelijk wonen.
- Het programmatische belang van de A2 Maastricht is tweevoudig: de realisatie van nieuwe hoofdweginfrastructuur en gebiedsontwikkeling, mede voor het stedelijk wonen.
- Het plan Maaskruisend Verkeer voorziet in een aantal grote verkeerskundige ingrepen om Maastricht lokaal en regionaal bereikbaar te houden
- De gebiedsontwikkeling Maastricht-Valkenburg (incl. Geusselt en Landgoederenzone) leidt programmatisch tot een aantal bovenlokale voorzieningen.
- Het brandpunt Beatrixhaven is er op gericht ruimte te maken voor zwaardere bedrijvigheid in de stadsregio.

In het raadsstuk van 2010 geplaatste kanttekeningen:

- Door de forse omvang van enkele prioriteiten (met name Belvédère en A2) is de plancapaciteit te groot wanneer deze wordt afgezet tegen de noodzakelijke plancapaciteit. Verdere fasering kan hier de oplossing bieden. Daarnaast speelt de pijnlijnpromatiek (al in uitvoering zijnde plannen of plannen in een zeer vergevorderd stadium). Dat betekent dat de jaren 2010-2014 een overgangperiode vormen.
- Er wordt maximaal ingezet op de herstructurering bij het voorzien in de vraag naar grondgebonden woningen. De praktijk zal moeten uitwijzen of de hier gerealiseerde woningen en woonmilieus ook voldoende aantrekkelijk zijn voor het vasthouden van gezinnen met een middeninkomen. Daarnaast lijkt er voor de jaren na 2015 een tekort te kunnen komen aan locaties voor grondgebonden woningen in groene stadsrandmilieus.
- Er wordt gekozen voor geen directe concurrentie met de omliggende regio; wel op het vasthouden en huidige bewoners en het aantrekken van nieuwe inwoners vanuit de bovenregionale woningvraag (dus niet uit Zuid Limburg).

Stellingen stadsronde stedelijke programmeringen woningbouw – 23-06-2015

a. Saneren plancapaciteit

- “Alle huidige woningbouwplannen die direct of via voorzienbaarheid geschrapt kunnen worden zonder hoge kosten moeten we zo snel mogelijk saneren.”

b. Woningsplitsing

- “Voor woningsplitsing moet een maximum contingent worden vastgesteld per jaar”

c. Leegstand particulier bezit

- “Leegstand in particulier bezit is vooral het probleem van de eigenaar”

d. Herbestemming

- “Herbestemming van niet-woongebouwen tot wonen moet worden beperkt tot studentenhuisvesting en zorgwoningen in monumentale gebouwen in centrumstedelijke gebied of ontmoetingsplekken”

e. Herstructurering sociale woningvoorraad

- “De woningbouwcorporaties moeten verdunnen in de buitenwijken”

f. Studentenhuisvesting

- “Nieuwe initiatieven voor Studentenhuisvesting alleen via herbestemming van monumentale gebouwen”

g. Wonen en zorg

- “Zorgwoningen met een zorgcontract vallen buiten de programmering”

h. Kleinschalige initiatieven

- “Er moeten 10 woningen per jaar gereserveerd blijven voor kleine initiatieven die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad”

i. Financiële consequenties

- Deze herijking stedelijke programmering woningbouw kan alleen een succes worden met een financiële investering van de gemeente”