

Herijking herstructurering

Startnotitie voor bespreking in stadsronde 22 maart 2016

1. Inleiding

Maastricht werkt vanaf halverwege de jaren negentig aan de herstructurering van na-oorlogse wijken (sloop/nieuwbouw en renovatie van woningen, verbetering van openbare ruimte en voorzieningen). Dit is gebeurd aan de hand van buurtplannen, BOP's en WOP's die allemaal zijn opgesteld in samenspraak met omwonenden via een interactief proces en door raad zijn vastgesteld. Dit betreft:

- Fysieke buurtplannen Boschpoort en Heugemerveld (1998)
- Malberg (buurtontwikkelingsplan (BOP) Manjefiek Malberg, 2003)
- Caberg en Malpertuis (wijkontwikkelingsplan (WOP), 2005)
- Limmel en Nazareth (WOP, 2010)
- Wittevrouwenveld en Wyckerpoort (WOP, 2010)
- Pottenberg (Ambitiedocument BOP, 2013)
- Mariaberg (Ambitiedocument BOP, 2013)
- Gebiedsvisie Heer-Scharn ("Heer en Meester" 2015)

De oorspronkelijke aanpak die in de verschillende WOP's en BOP's is vastgelegd ging uit van een integrale aanpak waarbij zowel geïnvesteerd werd in de fysieke inrichting, de sociale problematiek en de economische positie van de wijk. Langs deze weg hebben de Maastrichtse woningcorporaties (Maasvallei, Woonpunt, Servatius), gemeente en derden de afgelopen twintig jaar veel in buurten geïnvesteerd. Honderden woningen zijn gesloopt, teruggedbouwd, verkocht en gerenoveerd. Straten zijn opgeknapt, fysieke barrières opgeheven, scholen en winkels vernieuwd. Ook op sociaal terrein is veel gedaan. Voor de fysieke component is het in de woonmilieukaart uit 2011 vastgelegde streefbeeld om vooral groenstedelijke, stedelijke en centrumstedelijke woonmilieus te realiseren leidend geweest.

Verschuivende ontwikkelingen zijn aanleiding om de lopende herstructurering te herijken. Door veranderde wetgeving is er bij de evaluatie van de wijkenaanpak in 2015 reeds voor gekozen om de sociale agenda uit de verschillende WOP's en BOP's niet meer vanuit de herstructurering op te pakken. Hiervoor is afgesproken dat deze wordt meegenomen in de stadsbrede aanpak van de decentralisaties van het sociale domein. Voor de fysieke agenda geldt dat de corporaties genoodzaakt door de nieuwe wetgeving, de veranderende marktomstandigheden en financiële mogelijkheden reeds zelf hebben aangekondigd een deel van de voorgenomen plannen te herzien of uit te stellen. Vaak is dit ook al als voornemen met de betreffende buurten en huurders gecommuniceerd. Daarnaast hebben de corporaties ook aangegeven hun financiële investeringen in de openbare ruimte deels te heroverwegen. In Malberg heeft dit in samenspraak met de gemeente geleid tot het maken van nieuwe afspraken over woningbouwplannen, de financiële consequenties en de fysieke herinrichting. Voor de andere gebieden in Maastricht is dit nog niet gebeurd. Het is noodzakelijk om op basis van de inhoudelijke criteria, de financiële kaders en een toets aan het woonbeleid en de woonprogrammering nieuwe afspraken te maken over de heroverwogen en nog op de planning staande woningbouwplannen.

2. Ontwikkelingen die een herijking noodzakelijk maken

De eerste ontwikkeling is de nieuwe Woningwet die in 2015 is aangenomen. De hoofdlijnen van deze wet zijn:

- Kerntaak van woningcorporaties is het op een sobere en doelmatige manier bouwen en beheren van huurwoningen voor mensen met lage inkomens. In beperkte mate mogen zij ook werken voor huishoudens met lage middeninkomens. Daarnaast kunnen ze een klein deel van hun woningen toewijzen aan huishoudens die om een andere reden dan een (te laag) inkomen ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege een zorgbehoefte of een urgent gebrek aan woonruimte.
- Woningcorporaties moeten met ingang van 2016 passend gaan toewijzen. Van de woningzoekenden met recht op huurtoeslag moet 95% een woning krijgen toegewezen met een huur beneden de aftoppingsgrens.
- Woningcorporaties mogen beperkt investeren in leefbaarheid en duurzaamheid. Daarnaast mogen ze onder voorwaarden actief blijven in maatschappelijk vastgoed. De bouw van koopwoningen is alleen toegestaan als er op de bewuste locatie geen marktpartij is die dat wil doen.
- Woningcorporaties zijn verplicht bij te dragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid in de gemeente(n) waarin ze werken, op voorwaarde dat deze dit hebben neergelegd in een woonvisie (in Maastricht: de lokale Woonagenda 'Stedelijk wonen op menselijke maat' en de Woonprogrammering Maastricht). Dit wordt via een in de Woningwet omschreven procedure in een aantal stappen uitgewerkt in prestatieafspraken, die in de toekomst een bindend karakter krijgen. In Maastricht gaan de partijen deze procedure in 2016 volgen.
- Huurdersorganisaties zijn een gelijkwaardige partij bij het opstellen van de prestatieafspraken. Zij doen mee aan de voorbereidingen en zijn medeondertekenaar.

Dit alles betekent dat de mogelijkheden en de reikwijdte van de corporaties sterk ingeperkt zijn en zij niet meer op alle velden zoals voorheen (fysiek, sociaal en economisch) actief mogen zijn.

Een tweede belangrijke ontwikkeling die vooral effect heeft op de financiële mogelijkheden van corporaties is de verhuurderheffing en de huursombenadering. De landelijke Verhuurderheffing steeg in 2015 door naar 1,355 miljard euro. In 2016 en 2017 gaat de heffing verder omhoog, en daarmee ook het beslag op het investeringsvermogen van corporaties. Daarbij wil het Rijk de huurontwikkeling vanaf 2016 matigen door de invoering van de huursombenadering. Het wetsvoorstel voorziet in een jaarlijkse stijging van de totale huursom van een corporatie met de inflatie plus 1%. Dit is inclusief de huurharmonisatie bij woningmutaties. De regering wil de huursombenadering op 1 juli 2016 laten ingaan. Of het wetsvoorstel daarvoor op tijd wordt aangenomen, is nog onzeker.

De derde ontwikkeling is die van de woningmarkt. Uit diverse marktonderzoeken blijkt dat de uitbreidingsbehoefte voor woningen zeer beperkt is t.o.v. de aanwezige plancapaciteit. Voor sociale huurwoningen geldt dat het aanbod op zich voldoende is, maar dat vooral de voorraad goedkope sociale huurwoningen onder druk staat. Qua woonmilieu blijkt dat er een overschot gaat ontstaan aan woningen in woonmilieus aan de rand van de stad (buitenwijken, tuindorpen) en een tekort aan woningen in en rond de binnenstad in met name stedelijke woonmilieus (rustige stadswijk, ruim opgezet wonen). De opgave is om de bestaande woonmilieus en woningtypen beter te laten aansluiten op de (huidige en toekomstige) vraag.

3. Relatie met bestuursopdrachten en prestatieafspraken

Naast de hiervoor genoemde financiële en wettelijke kaders om de plannen te herijken is ook de maatschappelijke context veranderd. Mede om die reden hebben de gemeente en corporaties in 2015 besloten om via een vijftal thema's gezamenlijk te verdiepen en nieuwe afspraken te maken. De rapportages zijn inmiddels in concept gereed en worden de komende maanden verder uitgewerkt en meegenomen bij het maken van de prestatieafspraken. Vooralsnog hebben de onderzoeken de volgende inzichten opgeleverd:

Wonen en zorg.

Er is een kwantitatieve en kwalitatieve analyse uitgevoerd van vraag en aanbod in Maastricht op het gebied van wonen en zorg. Hoe ontwikkelt de extramuralisering zich in Maastricht en wat betekent dat voor de betrokken partijen? De analyse heeft opgeleverd dat met name de betaalbaarheid van wonen met zorg voor de doelgroepen steeds meer een probleem is. Gezien de feitelijke te verwachten zorgbehoefte en de mogelijkheden in de beschikbare voorraad om hierop in te spelen is gebleken dat er geen grote verandering nodig zijn in de voorraad. Er blijkt een kleine behoefte te zijn aan geclusterde zorgwoningen nabij voorzieningen, zowel voor senioren als voor de doelgroep GGZ. Daarnaast blijkt dat verdeling van de doelgroep over de zorggeschikte voorraad niet adequaat is. Via woonruimteverdeling zou hier meer op gestuurd kunnen worden.

Doe-democratie en eigen kracht.

Gemeente en corporaties hebben in 2015 gekeken naar hoe ze het beste zelfbeheer en zelforganisatie bij burgers kunnen stimuleren en maatschappelijke initiatieven kunnen faciliteren. Dat is gebeurd door middel van een analyse van actuele ontwikkelingen en pilots in Heer-Eyldergaard-Molukse buurt en Biesland-Wolder-Campagne. Ook is in Noordwest een Buurtburgertop opgezet. Er is nu meer inzicht in hoe de eigen kracht van burgers en buurten kan worden ingezet en welke mate van afstand maar ook betrokkenheid van gemeente en corporaties daarvoor nodig is. Insteek is dat meer wordt gekoerst op (flexibele) buurtnetwerken in plaats van buurtplatforms.

Betaalbaarheid en duurzaamheid.

Op een aantal manieren hebben gemeente en corporaties in 2015 meer inzicht gekregen in de knelpunten op het gebied van betaalbaarheid en duurzaamheid, en de mogelijkheden om deze op te lossen. Dit is gebeurd in nauwe samenwerking met de projectgroep Wonen en Zorg. Uitgevoerd zijn onder meer een data-analyse, inventarisatie van de duurzaamheid en zorggeschiktheid van complexen, een notitie over wat betaalbaar wonen inhoudt en een verkenning van de kansen van een versnelling van de verduurzaming van de sociale woningvoorraad. Conclusie is dat met name de goedkope voorraad sociale huurwoningen onder druk staat. Verduurzaming kan in sommige gevallen zorgen voor een verlaging van de woonlasten, maar dat is niet generiek zo. Afsproken is dat partijen hierin vooralsnog hun eigen koers blijven varen, binnen een kader dat daarvoor in de prestatieafspraken wordt vastgelegd.

Beschikbaarheid en woonruimteverdeling.

De projectgroep Beschikbaarstelling heeft in 2015 het Maastrichtse stelsel van woonruimteverdeling onder de loep genomen. Er is gekeken naar de doelstellingen, de definitie van de (bijzondere) doelgroepen en de mogelijkheden om toewijzing in te zetten als instrument om de leefbaarheid in buurten te beïnvloeden. Huurders en huurdersorganisaties zijn bevroegd over hun ervaringen met het Maastrichtse model. Ook hebben de Maastrichtse partijen deelgenomen aan een landelijk experiment met passend toewijzen van Platform31. In de evaluatie is nadrukkelijk ook gekeken naar de relatie met betaalbaarheid en wonen en zorg.

Woonmilieus en de woonprogrammering

De gemeente heeft zich in 2015, samen met onder andere de corporaties, gebogen over het stedelijke woningbouwprogramma tot en met 2020; de Woonprogrammering Maastricht. Parallel aan dit proces is op regionaal niveau de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg vastgesteld. Hierin is aangegeven welke woonmilieus kansrijk zijn en aansluiten op de regionale en lokale woningbehoefte. De woonprogrammering geeft aan hoe we daar in Maastricht het beste op kunnen inspelen. Deze inzichten zijn vertaald in een nieuwe woonmilieukaart waarop per buurt is aangegeven wat het huidige en potentiële woonmilieu is. Per buurt is ook de strategie beschreven. Het blijkt dat er een overschot gaat ontstaan aan woningen in woonmilieus aan de rand van de stad (buitenwijken, tuindorpen) en een tekort aan woningen in en rond de binnenstad in met name stedelijke woonmilieus (stadswijk, ruim opgezet wonen). De opgave is om de bestaande woonmilieus beter te laten aansluiten op de (huidige en toekomstige) vraag en te zorgen dat Maastricht zich blijft vernieuwen met de juiste woningen op de juiste plekken. In de woonmilieus aan de rand van Maastricht is sprake van een verdunningsopgave gericht op kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad. In en rond de binnenstad van Maastricht kan een zekere intensivering plaatsvinden vanwege de groei van de vraag naar woningen in stedelijke woonmilieus. Instrumenten die hiervoor worden ingezet zijn het terugdringen van de planvoorraad op ongewenste plekken en het sturen op herverdelen van het woonprogramma over de stad via een subsidieverordening. Stadsbreed blijft het uitgangspunt om per saldo via de herstructurering geen woningen toe te voegen. Gezien de druk op met name de goedkope voorraad sociale huurwoningen dient het aanbod hiervan zoveel mogelijk behouden te blijven.

Prestatieafspraken nieuwe stijl

De op 1 juli 2015 in werking getreden nieuwe Woningwet heeft een duidelijk kader neergelegd voor de wijze waarop gemeente, corporaties en huurdersorganisaties in de toekomst afspraken met elkaar kunnen maken. Vanaf 2017 maken we meerjarenafspraken op een breder terrein. Afspraken die voor bewoners het verschil maken tussen huis en thuis. We volgen daarmee het tijdsfad dat is vastgelegd in de nieuwe Woningwet. Een belangrijke deadline is 1 juli. Uiterlijk dan doen de corporaties een 'bod' met betrekking tot wat zij, binnen hun mogelijkheden, kunnen bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid. Het bod bestaat uit een activiteitenoverzicht met de daarbij behorende investeringen. De gemeente, corporaties en huurdersorganisaties in Maastricht werken hier samen naar toe. Na 1 juli werken de gemeente, corporaties en huurdersorganisaties de biedingen van de corporaties uit in de prestatieafspraken, die vóór 1 december worden ondertekend. De afspraken gelden voor 2017, maar hebben een doorkijk naar de vier jaar daarna. Ze moeten in ieder geval gaan over de onderwerpen waaraan de regering in het landelijke woonbeleid prioriteit geeft. Deze worden elk voorjaar vastgelegd in de 'Staat van de volkshuisvesting: de agenda'. Voor de periode tot en met 2018 zijn dit de thema's die in de lokale prestatieafspraken, dus ook in Maastricht, moeten terugkomen:

- het betaalbaar houden van het huren voor de doelgroep;
- het realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad conform de afspraken in het Energieakkoord en het Convenant Energiebesparing Huursector;
- het realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting;
- het huisvesten van kwetsbare urgente doelgroepen.

4. Opgave en mogelijke uitgangspunten

Er ligt een grote opgave om bovenstaande ontwikkelingen en de uitkomsten van de bestuursopdrachten te verwerken in de prestatieafspraken 2017 nieuwe stijl die dit jaar opgesteld worden. In de aanloop hiernaartoe is het nodig om nieuwe inhoudelijke en financiële afspraken vast te leggen over de nog op de planning staande woningbouwplannen in de buurten. Voor de gemeente betreft dit de herpositionering van nog uit te voeren maatregelen met bijbehorende budgetten ter verbetering van de openbare ruimte en voorzieningen in buurten waarvoor eerder een buurt- of wijkontwikkelingsplan is vastgesteld. Hierin zullen keuzes gemaakt moeten worden zodat die dingen die van cruciaal belang zijn voor de transformatie van buurten toch uitgevoerd kunnen worden, maar die keuzes zullen er ook toe leiden dat sommige projecten of investeringen in de openbare ruimte of voorzieningen geen doorgang vinden of op een andere meer sobere manier worden uitgevoerd.

Uit de resultaten van de vijf bestuursopdrachten en uit de analyse van de woonprogramming kunnen een aantal uitgangspunten gedestilleerd worden die kunnen helpen bij het maken van deze lastige keuzes en de herprioritering van middelen. Uiteraard worden deze mogelijke uitgangspunten ook met de corporaties besproken.

Mogelijke uitgangspunten:

- Scope: bij de herprioritering te focussen op die maatregelen die in 2016 tot en met 2020 worden uitgevoerd ter versterking van het gewenst/ potentieel woonmilieu binnen buurten waarvoor een buurt- of wijkontwikkelingsplan is vastgesteld.
- Investerings leveren een bijdrage aan de gewenste kwaliteitsverbetering en geleidelijke verdunning in woonmilieus aan de rand van de stad en versterking van woonmilieus in woonbuurten in de luwte van de binnenstad.
- Het versterken van ontmoetingsplekken in de woonbuurten levert een belangrijke bijdrage aan de levendigheid en toekomstbestendigheid van de buurt.
 - Herbestemmen van leegstaande gebouwen/monumenten in de nabijheid
 - Beperkte toevoeging van levensloopbestendige (zorg)woningen
 - Behoud/versterking van maatschappelijke/economische functies in centrum
- Aansluiten bij die plekken waar de corporaties nog investeren in fysieke herinrichting en herstructurering van de woningvoorraad, waarbij prioriteit wordt gegeven locaties die voldoen aan bovenstaande criteria.
- Indien de corporaties voorgenomen plannen en investeringen in de openbare ruimte niet doorzetten dan de investering van de gemeente heroverwegen. Enkel indien hierdoor een onwenselijke situatie achter blijft hier sober middelen voor inzetten.

5. Procesvoorstel

Het streven is om samen met de corporaties een proces in te gaan waarin de komende maanden de beleidslijn uit de concept woonprogrammering, de conclusies uit de bestuursopdrachten en de noodzakelijke keuzes die gemaakt moeten worden om tot een herijking van de herstructurering te komen zoveel als mogelijk vast te leggen in de nieuwe samenwerkingsafspraken en uit te werken in package deals. Dit zijn separate deals tussen gemeente en corporatie waarin inhoudelijke en financiële afspraken worden gemaakt over de diverse concrete herstructureringsplannen. De globale planning van dit proces is als volgt:

- Een startnotitie voor de herijking van de herstructurering met een korte analyse, een voorstel voor mogelijke uitgangspunten en het vervolgproces in de stadsronde (maart).
- Op basis van deze startnotitie, de concept woonprogrammering en de uitkomsten van de bestuursopdrachten zal de gemeente een eerste aanzet maken voor keuzes die zij wil maken in de herijking van de herstructurering met een doorkijk voor de komende vijf jaar (april/mei)
- Ook de corporaties maken een aanzet voor een doorkijk voor de komende vijf jaar die naast de doorkijk van de gemeente wordt gelegd om overeenkomsten en knelpunten te bespreken (mei)
- De corporaties moeten conform de opzet van de prestatieafspraken nieuwe stijl formeel een "bod" uitbrengen op de gemeentelijke woonvisie (juni)
- Op basis van dit bod en de vijfjaar planning van gemeente en corporaties worden de package deals en prestatieafspraken 2017 en verder voorbereid (sept/ oktober)
- Vastleggen van package deals waarna afspraken zoveel als mogelijk worden verankerd in nieuwe prestatieafspraken 2017 (nov)