



Raadsnota

Raadsvergadering d.d.: 2 november 2015

Agenda nr: 10

Onderwerp: Regionaal afwegingskader wonen Maastricht-Heuvelland

Aan de gemeenteraad,

1. Doel, Samenvatting en Advies van het raadsvoorstel

In december 2014 is het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) vastgesteld. Voor het thema wonen is in het POL een uitwerking in een regionale, Zuid-Limburgse structuurvisie wonen aangekondigd. Deze wordt momenteel ontwikkeld. Onderdeel van deze structuurvisie is een woningbouwprogrammering voor elk van de drie subregio's (Maastricht-Heuvelland, Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek). De subregionale programmeringen dienen te passen binnen de kaders van het POL en de structuurvisie en wordt vormgegeven in drie stappen: een markttechnisch afwegingskader, een projectenscan en een programmering. Alvorens verder te gaan met de projectenscan dienen de Raden in de regio Maastricht-Heuvelland eerst het afwegingskader vast te stellen als basis voor de uiteindelijke programmering. Dit gebeurt door middel van een uniform raadsbesluit in alle 6 raden. Gemeenten nemen in hun besluit over de regionale woonvisie uniformiteit in acht conform bijgevoegd raadsvoorstel.

Vandaar dat uw Raad wordt gevraagd:

In te stemmen met bijgevoegd afwegingskader voor woningbouwprojecten in de regio Maastricht-Heuvelland als basis voor een regionale woningbouwprogrammering.

2. Situatie / Aanleiding / Probleem

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

3. Relatie met bestaand beleid

Nationale beleidskader

Ladder voor duurzame verstedelijking (Wet Ruimtelijke Ordening, Wro)

De Ladder voor duurzame verstedelijking moet worden gevolgd wanneer planologisch nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. De ladder is opgenomen in de Wro en daarmee een verplicht instrument. Met de ladder wordt een zorgvuldige benutting van de



beschikbare ruimte voor verschillende functies nagestreefd. De actuele regionale behoefte (de eerste trede van de ladder) dient eerst gedegen inzichtelijk te worden gemaakt. De behoefte moet worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet worden gemaakt, dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden. Als er sprake is van een actuele regionale behoefte, dan moet volgens de tweede trede worden beoordeeld of die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de regio kan worden opgevangen, door benutting van beschikbare gronden door bijvoorbeeld herstructurering of transformatie. Daarbij dient te worden betrokken het bestaande aanbod. In dat aanbod zitten ook de leegstaande woningen, kantoren, winkelpanden en bedrijventerreinen. Dit biedt kansen voor herbesteding van karakteristieke panden. De “ladder” is opgenomen in het POL en uitgewerkt in de aanpak via het zogenaamde dynamisch voorraadbeheer. Het dynamisch voorraadbeheer is een van de belangrijkste uitgangspunten en principes van het POL.

Regionale beleidskaders

Kompas voor Zuid-Limburg

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

Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL2014)

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

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

Transformatieopgave 2014 - 2020 naar gemeente

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

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

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

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

De kwantitatieve opgave is een eerste stap. Uiteraard is er ook een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Voor specifieke typen en prijsklassen woningen of in bepaalde woonmilieus is er zelfs sprake van een tekort. Vandaar dat in het POL de totstandkoming van een Zuid-Limburgse structuurvisie wonen is aangekondigd waarin op basis van verricht onderzoek een beeld wordt geschetst van welke woningen op welke plekken het best passen bij de toekomstige vraag. Om te



komen tot een betere match tussen vraag en aanbod worden beleidsafspraken vastgelegd. Ook zal de structuurvisie uitwerkingen per subregio (Parkstad Limburg, Westelijke Mijnstreek en Maastricht-Heuvelland) bevatten, waaronder de subregionale woningbouwprogrammeringen.

De structuurvisie is niet vrijblijvend. De provincie is voornemens deze om te zetten in bestuursovereenkomsten tussen regiogemeenten en provincie. Gemeenten dienen de afspraken uit de regionale structuurvisie vast te stellen en na te komen. Zo niet, dan zal de provincie “van bovenaf” de afspraken dwingend opleggen via de Provinciale Omgevingsverordening behorende bij het POL.

De structuurvisie komt in de plaats van de huidige woonverordening. Zo wordt de gewenste sturing op kwaliteit mogelijk gemaakt, waar de nu vigerende verordening dit vooral nog doet op basis van kwantiteit en juridische (bestemmingsplanmatige) hardheid. Ook wordt flexibiliteit ingebouwd door regelmatig te actualiseren op basis van relevante ontwikkelingen. Kortom, de structuurvisie stelt ons in staat om “goede” plannen ruimte te geven ten koste van “slechte” plannen, waardoor de kansen die de veranderende woningmarkt biedt optimaal kunnen worden benut.

Regionale programmering Maastricht-Heuvelland (i.o.)

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

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

Regionale woonvisie Maastricht en Mergelland

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

Intergemeentelijke structuurvisie Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul

In de structuurvisie wordt gestreefd naar de totstandkoming van een woningvoorraad in de kernen van de 3 gemeenten die aansluit bij de wensen van de huidige en toekomstige bevolking en die door het nemen van maatregelen ook in staat is toekomstige demografische ontwikkelingen op te vangen. Voor de woningmarktregio Maastricht en Heuvelland en de daarbinnen gelegen landelijke gemeenten Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul betekent dit het transformeren van een deel van de bestaande woningvoorraad naar de toekomstig gewenste omvang, samenstelling en kwaliteit.

Lokaal Beleid

De gemeente streeft naar de beschikbaarheid van voldoende woningen van de juiste kwaliteit op de juiste plaats in een aantrekkelijke woonomgeving en leefklimaat. Dit is van groot belang voor het welzijn van de bevolking en tevens een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijvigheid en de aantrekkelijkheid voor onze vele bezoekers. In dat kader wil de gemeente dat mensen kunnen



wonen in de woning van hun keuze, in de kern van hun keuze, in een omgeving van hun keuze, tegen een betaalbare prijs (koop of huur), in leefbare kernen, met behoud van welvaart en welzijn.

De gemeente kiest voor (ver)nieuwbouw van woningen om die als zodanig geschikt te maken voor ouderenhuisvesting. Dit betekent gelijktijdig de keuze voor doorstroming waarmee de eengezins(koop)woningen (die de ouderen zullen achterlaten) beschikbaar komen voor de jonge huishoudens (<35 jaar) en de huishoudens van de middengroep (35-55 jaar; starters en koopstarters).

4. Gewenst beleid en mogelijke opties

De subregionale programmering wordt vormgegeven in drie stappen:

Stap 1: het markttechnisch afwegingskader voor projecten,

Stap 2: de projectenscan en

Stap 3: de regionale programmering.

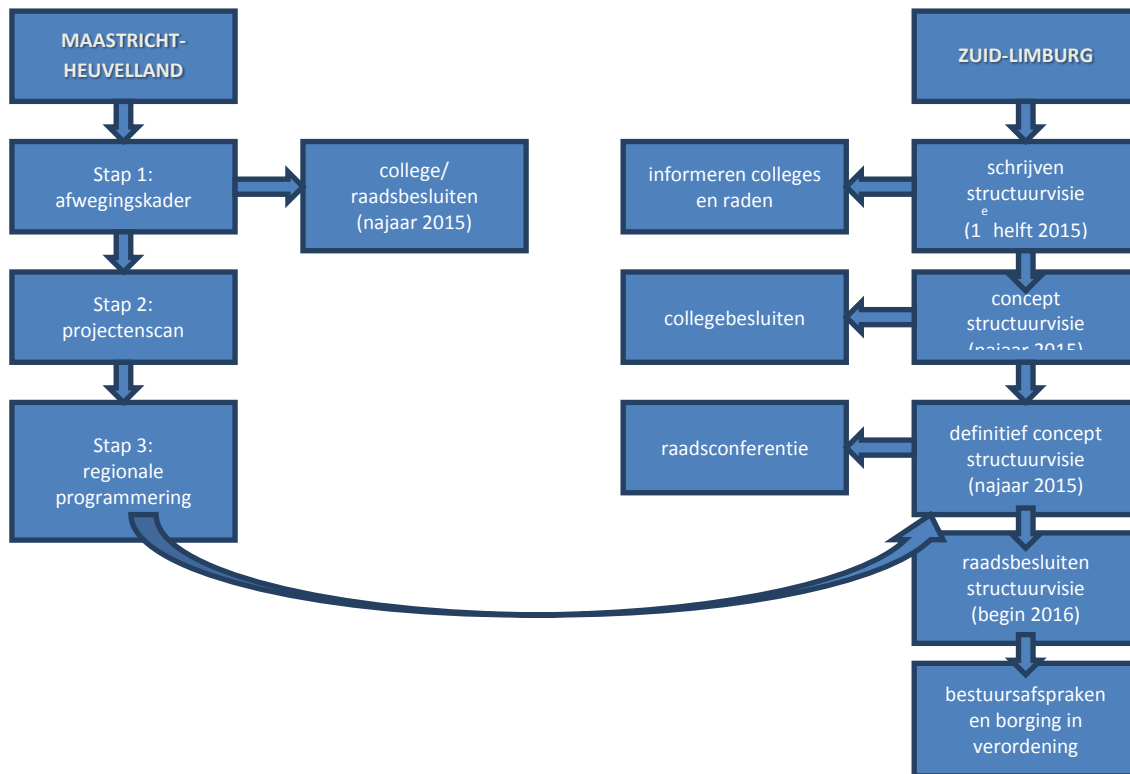
Het afwegingskader schetst een beeld van welke woningen op welke plekken momenteel het meest kansrijk zijn, vanuit een marktperspectief en relatief ten opzichte van de rest van de regio. Dit betekent dus niet, dat in gebieden die slecht scoren ook niet gebouwd moet worden. Andersom is in gebieden die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

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

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

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

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



De verdere planning is als volgt:

Stap 1, afwegingskader, vaststelling: kwartaal 3 2015

Stap 2, projectenscan: kwartaal 4 2015

Stap 3, regionale programmering: 1^e kwartaal 2016

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

Het regionaal afwegingskader (stap 1) wordt door de gemeenteraden vastgesteld. Vaststelling van de projectenscan en de regionale programmering gebeurt door de Colleges (uitvoering). De uiteindelijke subregionale programmering wordt opgenomen in de structuurvisie wonen Zuid-Limburg. Laatstgenoemde structuurvisie wordt door de raden vastgesteld, waarmee ook de subregionale programmering aan een raadsbesluit is gekoppeld.

Indien de subregio Maastricht en Mergelland, op basis van voorliggend afwegingskader, geen regionale woningbouwprogrammering vaststelt die essentieel onderdeel gaat vormen van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg, zal de Provincie Limburg via de Omgevingsverordening Limburg dwingend “van bovenaf” gaan sturen op het woonbeleid. Daarbij zal de gemeentelijk beleidsvrijheid aan banden worden gelegd en zal voorshands de kwantitatieve sturing bepalend zijn voor het woonbeleid in plaats van de kwalitatieve sturing (zoals voorzien in de Structuurvisie Wonen).

5. Samenwerking

In december 2014 is het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) vastgesteld. Voor het beleidsthema wonen is in het POL een uitwerking in een regionale, Zuid-Limburgse Structuurvisie Wonen aangekondigd. Deze wordt momenteel door de regio Zuid-Limburg in samenwerking met de Provincie ontwikkeld. Onderdeel van deze structuurvisie is een woningbouwprogrammering voor elk van de drie subregio's (Maastricht-Heuvelland, Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek). De



subregionale programmeringen dienen te passen binnen de kwalitatieve en kwantitatieve kaders van het POL en de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg.

Het regionaal afwegingskader wonen is opgesteld voor de regio Maastricht-Heuvelland. De subregio Parkstad en de Westelijke Mijnstreek beschikken reeds over een soortgelijk afwegingskader. Op basis van het afwegingskader zal een (sub)regionale woningbouwprogrammering worden opgesteld die, samen met de subregionale woningbouwprogrammeringen van Parkstad en de Westelijke Mijnstreek, de Zuid-Limburgse woningbouwprogrammering gaat vormen van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg.

Ten aanzien van de besluitvorming is het belangrijk te vermelden dat alle 6 gemeenteraden een eensluidend besluit wordt voorgelegd.

Het regionaal afwegingskader past verder binnen de uitgangspunten van de strategische visie aangezien de gemeente/regio hierdoor een instrument vaststelt waarmee ze zelfstandig vorm kan geven aan het gewenste woonbeleid en in kwalitatieve zin afwegingen en keuzes kan maken omtrent het gewenste woonbeleid hetgeen zal leiden tot een verantwoorde woningbouwplanning die recht doet aan het realiseren van een zelfredzame samenleving op kernniveau en een bijdrage levert aan de leefbaarheid in wijken en dorpen.

Omdat de woningmarkt uiteraard niet statisch is maar een dynamische markt vormt, zijn wij voornemens regelmatig de regionale programmering te evalueren op basis van daadwerkelijke ontwikkelingen in de markt, te beginnen in 2017.

6. Aanbestedingen

N.v.t.

7. Financiën

Een heroverweging van plannen naar aanleiding van de regionale programmering kan financiële gevolgen hebben indien woningbouwplannen worden aangepast. Wat betreft woningbouwplannen van derden (ontwikkelaars/corporaties) geldt dat met de uiteindelijke vaststelling van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg een beleidsmatige basis wordt gelegd waarmee zogenaamde “voorzienbaarheid” wordt gecreëerd en planschade kan worden voorkomen.

Wij trachten echter altijd in overleg met partijen tot aanvaardbare oplossingen te komen die in ieders belang zijn, zodat verzoeken om planschade voorkomen kunnen worden.

Omdat wij in de afgelopen jaren ons woningbouwprogramma grotendeels gerealiseerd hebben c.q. de noodzakelijk en haalbare bestemmingsplannen in procedure zijn gebracht, zal dit voor onze gemeente, in tegenstelling tot andere regiogemeenten, veel minder een rol spelen.

8. Communicatie

N.v.t.

9. Afwegingen en Advies

Uw Raad wordt gevraagd:

1. In te stemmen met bijgevoegd afwegingskader voor woningbouwprojecten in de regio Maastricht-Heuvelland als basis voor de regionale woningbouwprogrammering.

10. Bijlagen

Regionaal afwegingskader wonen Maastricht-Heuvelland
(onderdeel uitmakend van besluit)

Het college van burgemeester en wethouders van Valkenburg aan de Geul,

L.T.J.M. Bongarts
algemeen directeur/gemeentesecretaris

Drs. M.J.A. Eurlings
burgemeester



De raad van de gemeente Valkenburg aan de Geul,

Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders de dato 25 augustus 2015;

Gehoord de raadsadviescommissie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer van 13 oktober 2015.

B e s l u i t :

In te stemmen met aangehecht Regionaal afwegingskader wonen Maastricht-Heuvelland, als basis voor een regionale woningbouwprogrammering.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van 2 november 2015.

De raad voornoemd,

Mr. J.W.L. Pluijmen,
griffier

Drs. M.J.A. Eurlings
voorzitter

Agenda nr.: 10
Registratie nr.: 151102.06