

projectnaam
**Ladder voor duurzame
verstedelijking
Schinkelkwadrant Noord**

datum
4 december 2023

projectnummer
P04019

opdrachtgever
Kublo

BRO
projectleider
FSi

projectteam
KtB

Willemsplein 2
5211 AK 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 208 91 55
info@bro.nl
www.bro.nl



Inleiding

Aanleiding

Aan de Schinkelstraat in Heerlen zijn 108 appartementen en 16 grondgebonden woningen beoogd. Op basis van de Ladder voor duurzame verstedelijking is onderzocht of het plan voorziet in een behoefte en of er sprake is van duurzaam ruimtegebruik.

Het functioneel gebruik van de gronden ten behoeve van de functie wonen wordt door het vigerend bestemmingsplan “Cityplan Heerlen (2021)” niet toegestaan. Op grond van dit bestemmingsplan heeft het perceel de enkel bestemming ‘kantoor’ waarbinnen de gewenste functie wonen 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 waar- aan 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.”

¹ Beoogd programma op 12 oktober 2022

Bij het opstellen van de bestemmingsregeling is het uitgangspunt dat niet méér dan 108 appartementen en 16 grondgebonden woningen mogelijk worden gemaakt.¹

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

Initiatiefnemer is voornemens om in samenwerking met diverse partijen het gebied Schinkelkwadrant Noord in Heerlen te herontwikkelen. De herontwikkeling voorziet onder meer in de toevoeging van een groot aantal nieuwbouwwoningen en renovatie/ transformatie van bestaande woningen en commerciële voorzieningen in de plint van de Geerflat.

De beoogde ontwikkeling voorziet in 108 appartementen en 16 grondgebonden woningen. De woningen behoren allemaal tot het betaalbare segment (goedkoop en middelduur). Het programma betreft 108 huurappartementen (Wonen Zuid) en 16 woningen waarvan nog niet duidelijk is of het huur of koop wordt (VOC). De ontwikkeling is geschikt voor verschillende doelgroepen, waaronder starters, senioren (in het appartementencomplex is een lift aanwezig) en gezinnen. In algemene zin is het programma geschikt voor lagere inkomensgroepen en middeninkomens.

Tabel 1: beoogde woningbouwprogramma

Woningtype	Aantal
Appartementen (huur)	108
Grondgebonden woningen (huur / koop)	16
Totaal	124

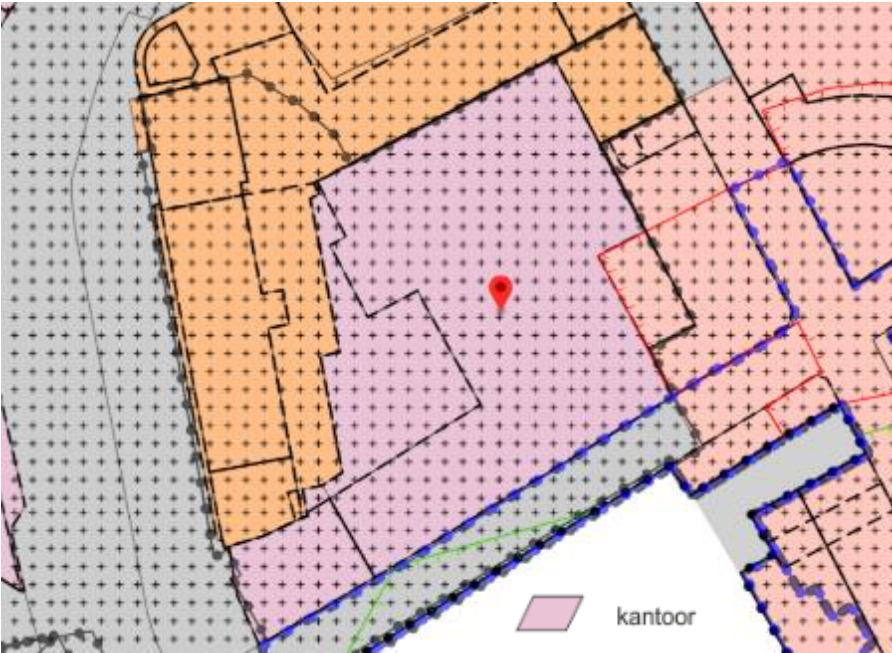
Opzet onderzoek

Voor het initiatief wordt onderzocht of en op welke manier de toevoeging maximaal 108 appartementen en 16 grondgebonden 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 kwalitatieve behoefte aan de ontwikkeling binnen het verzorgingsgebied. Ook wordt gekeken naar de locatieafweging 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:

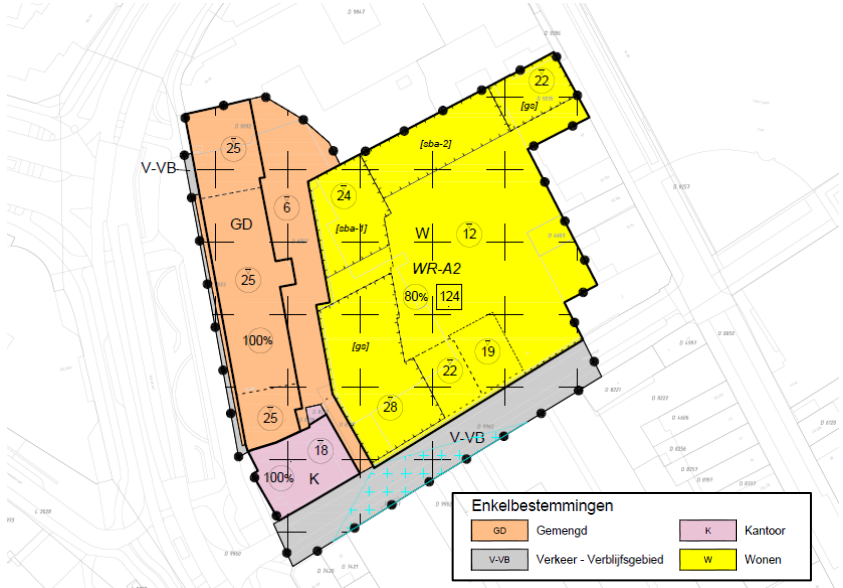
- Omgevingsvisie Limburg (2021)
- Limburgse Agenda Wonen 2020-2023 (2020)
- Limburgse Woonmonitor (2021)
- Plancapaciteitsmonitor Limburg (2021)
- Dataportaal wonen en demografie (2021)
- Structuurvisie wonen Zuid-Limburg (2016)
- Beleidsregel “Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021” (2020)
- Regionale woonvisie Parkstad-Limburg (2022)
- Regionale woningmarktprogrammering Parkstad Limburg 2019-2022 (2019)
- Structuurvisie Heerlen 2035 (2015)
- Woonvisie Heerlen (2017)



Figuur 1: huidige bestemmingsplan



Figuur 3: Locatie initiatief



Figuur 2: Tekening initiatief (beoogd bestemmingsplan)



Figuur 4: impressie initiatief

Toetsing aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Sprake van nieuwe stedelijke ontwikkeling

De realisatie van de woningen betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit blijkt uit het volgende:

1. Het plangebied heeft in het bestemmingsplan de bestemming 'kantoor'. 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 124 woningen te realiseren kan onder deze definitie worden geschaard.
3. Vanaf 12 nieuwe woningen is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aangezien het om de toevoeging gaat van maximaal 124 woningen, wordt het initiatief gekwalificeerd als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'.

Passend binnen behoefte ruimtelijk verzorgingsgebied

Voor de onderbouwing van de woonbehoefte is de relevante regio in beeld gebracht. Hiervoor is gekeken naar de regionale woningmarkt, gedefinieerd op basis van verhuisbewegingen. In dit behoefteonderzoek gaat het om gemeente Heerlen als primair verzorgingsgebied en regio Parkstad als secundair 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

Het initiatief past binnen de gestelde beleidskaders en draagt bij aan de beleidsdoelstellingen van Rijk, provincie, regio en gemeente:

- Het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid noemt dat er in Zuid-Limburg een transformatieopgave ligt. Dit betekent dat er vooral in kwalitatieve zin behoefte is aan nieuwe woningen. Uitgangspunt is dat toevoeging van woningen moet leiden tot vernieuwing en een kwalitatieve aanvulling op de bestaande woningvoorraad. Het beleid zet in op een concentratie van nieuwe woningen binnen bestaand stedelijk gebied (herstructurering) rondom de stedelijke centra (Heerlen, Maastricht, Sittard). Daarnaast dienen woningen voor alle inkomensgroepen toegankelijk te zijn. Het initiatief vindt plaats binnen bestaand stedelijk gebied van de gemeente Heerlen en is geschikt voor lagere inkomens en middeninkomens.
- In de Structuurvisie wonen Zuid-Limburg is de ambitie uitgesproken om meer vraaggericht te bouwen. 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. Binnen Zuid-Limburg zijn er relevante verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden in de vraag en aanbodverhouding. Dit vraagt om een uitwerking in een programmering per gemeente.
- De beoogde ontwikkeling past bovendien binnen de beleidsregel "Ruim baan voor goede woningbouwplannen". Daarin wordt concreet benoemd dat er behoefte is aan sociale huurwoningen en woningen voor middeninkomen, evenals woningen voor starters en senioren. De beoogde ontwikkeling voorziet hierin.
- In de regionale woonvisie wordt tevens benadrukt dat iedereen in Parkstad een passende woning moet kunnen vinden. Daarbij is de komende jaren vooral behoefte aan levensloopgeschikte woningen, sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. De beoogde ontwikkeling geeft hier invulling aan.

- Om voor de regionale behoefte te bouwen moeten de komende jaren voornamelijk levensloopgeschikte nultredenwoningen gebouwd worden in de regio Parkstad. De benodigde segmenten zijn vooral sociale huursegment, tussen sociale huur en circa 1.000 euro per maand, middenhuur en betaalbare koopwoningen tot circa 300.000 euro.
- Heerlen heeft een eenzijdige woningvoorraad. Er is veel van hetzelfde met weinig kwaliteit en weinig uitstraling. Het behoefteonderzoek voor de komende 10 jaar laat een trend zien waarbij Heerlen niet groeit op basis van de gehanteerde uitgangspunten. Nieuwe woningen moeten derhalve kwaliteit en uitstraling brengen om voor de toekomst bestaansrecht te hebben. Het initiatief draagt bij aan deze ambitie.

Kwantitatieve behoefte

De ontwikkeling van maximaal 108 appartementen en 16 grondgebonden woningen voorziet in beginsel niet in een kwantitatieve behoefte. Dit betekent echter niet dat er geen behoefte is aan het toevoegen van woningen. Er is namelijk nadrukkelijk sprake van een kwalitatieve vraag (zie volgende paragraaf).

- Recent regionaal behoefteonderzoek toont een minder negatieve huishoudensontwikkeling dan eerdere provinciale prognoses, zowel voor de regio Parkstad als de gemeente Heerlen. Voor de regio Parkstad wordt uitgegaan van een huishoudensdaling van -3.345 (basisscenario) tot -450 (migratiescenario). Voor de gemeente Heerlen wordt uitgegaan van een huishoudensdaling van -1.145 (basisscenario) tot -120 (migratiescenario).
- Eerdere prognoses van de provincie tonen zoals gezegd een iets negatiever beeld.
- Door het dalende aantal huishoudens is er in beginsel geen kwantitatieve behoefte aan woningen. De plancapaciteit is bovendien vol-

doende om invulling te geven aan de kwantitatieve behoefte. Dit betekent echter niet dat er geen behoefte is aan het toevoegen van woningen. Er is namelijk nadrukkelijk sprake van een kwalitatieve vraag (zie volgende paragraaf).

Kwalitatieve behoefte

Het initiatief om 108 appartementen en 16 grondgebonden woningen te realiseren, waarvan goedkope en middeldure huur en (mogelijk koop, voorziet in een kwalitatieve behoefte voor verschillende doelgroepen.

De nadruk ligt daarbij op het toevoegen van huurwoningen.

- In de gemeente Heerlen en de woonregio Parkstad Limburg daalt het aantal inwoners sterker dan het aantal huishoudens. Dit resulteert in meer één- of tweepersoonshuishoudens. De woningen die passen bij deze huishoudens zijn kleinere woningen/appartementen. Het initiatief dat overwegend appartementen betreft geeft invulling aan deze behoefte.
- Twee doelgroepen hebben het erg lastig om passende woonruimte te vinden. Voor veel jongeren en starters is het lastig om een woning te kunnen kopen, ze komen niet snel in aanmerking voor een sociale huurwoning (onder meer door een te hoog inkomen). Tegelijkertijd is particuliere huur vaak te duur. Hierdoor kan deze doelgroep geen passende woning vinden. De behoefte aan betaalbare woningen is groot. De overheid onderschrijft dit en de realisatie van dit segment wordt gestimuleerd.
- Voor ouderen veranderen woonbehoeften als zij ouder worden. Verder wil deze doelgroep graag zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Dit betekent dat de woning aangepast moet worden of zo gebouwd dat de woning deze wensen kan faciliteren. De bouw van levensloopbestendige appartementen sluit aan op de behoeften van senioren. Op basis van recente regionaal behoefteonderzoek blijkt dat het aantal senioren de komende jaren aanzienlijk toeneemt. Hierdoor groeit ook de behoefte aan appartementen en nultredenwoningen.

- Door jongeren en zeker door ouderen worden voorzieningen op loop- en fietsafstand als zeer wenselijk ervaren. Het initiatief bevindt zich direct naast het centrum, waardoor veel voorzieningen zeer goed bereikbaar zijn vanaf de locatie.
- Bovendien betreft de locatie een “rotte plek” in de gemeente Heerlen. Met deze herontwikkeling wordt de locatie getransformeerd tot een aantrekkelijke woonlocatie.

Geen onaanvaardbare leegstandseffecten

Het is niet de verwachting dat er als gevolg van het realiseren van 108 appartementen en 16 grondgebonden onaanvaardbare leegstandseffecten zullen optreden. De kwalitatieve woningbehoefte is immers dusdanig groot dat ook na het realiseren van het planinitiatief behoefte blijft bestaan voor het realiseren van nieuwe woningen. Bovendien heeft een gezonde woningmarkt 2% leegstand volgens het Planbureau voor de Leefomgeving. De gemeente Heerlen en de regio Zuid-Limburg hebben beide een woningleegstand van 3%. Dit is iets hoger dan de frictieleegstand, maar nog altijd zeer beperkt. Gezien deze beperkte leegstand en de krapte op de woningmarkt is het reëel om te veronderstellen dat het effect van het beoogde initiatief beperkt zal zijn. Vooral aangezien het initiatief inspeelt op de kwalitatieve vraag binnen de gemeente.

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. In artikel 1.1.1 onder h van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: *‘bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur’.*

- Het plangebied heeft in het vigerende bestemmingsplan de bestemming ‘kantoor’. Dit betekent dat het plangebied een stedelijke functie heeft.
- In de directe omgeving zijn bovendien uitsluitend stedelijke functies gelegen. Op de aangrenzende percelen zijn de bestemmingen centrum en gemengd vigerend.

Gezien het voorgaande is dus 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 woningmarktafbakening 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.

Als gekeken wordt naar de verhuisbewegingen (tabel 2) naar de gemeente Heerlen blijkt dat circa 54% van de verhuisbewegingen in Heerlen binnen de eigen gemeente plaatsvindt. Heerlen is onderdeel van de regio Parkstad, waar ongeveer 77% van de verhuizingen (incl. Heerlen) vandaan komen. Gezien de aard en de omvang van dit initiatief zullen de nieuwe woningen naar verwachting vooral inwoners vanuit de eigen gemeente aantrekken, en daarnaast ook (in mindere mate) vanuit andere gemeenten in de regio Parkstad. Voor de analyse van de behoefte zal daarom gemeente Heerlen als primair verzorgingsgebied worden beschouwd, en regio Parkstad als secundair verzorgingsgebied.

Tabel 2: Verhuisbewegingen naar gemeente Heerlen (CBS, 2020)

Verhuisstromen	Gemeenten	Percentage
Binnen gemeente Heerlen	Heerlen	54%
Binnen regio Parkstad (incl. Heerlen)	Brunssum, Beekdaelen, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Simpelveld, Voerendaal	77%

B1.2 Kaderstellend beleid

In deze paragraaf is het kaderstellend beleid van provincie, regio en gemeente in beeld gebracht. Op basis van dat beleid wordt voorliggend initiatief afgewogen

Provinciaal beleid

Omgevingsvisie Limburg (2021)

In de provinciale omgevingsvisie wordt als grootste woonopgave het toekomstgeschikt maken van de huidige woningvoorraad beschreven. 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. Daarnaast streeft de provincie ernaar om op wijk-niveau 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 2020-2023 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 inspeelt op de volgende aspecten:

- De huidige en toekomstige woningbehoeften;
- Mogelijkheid tot doorstroming en wooncarrière maken;
- De woningmarkt is voor iedereen toegankelijk en betaalbaar;

- Er zijn geen overschotten die leiden tot leegstand (met uitzondering van 2% frictieleegstand);
- Flexibiliteit is noodzakelijk voor mensen die snel huisvesting nodig hebben;
- Eigen keuze is van belang. Een woning past bij de leefstijl van een bewoner die tot op zeker 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.

Regionaal beleid

Structuurvisie wonen Zuid-Limburg (2016)

Een belangrijke ambitie uit de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg is 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 vraaggerichtheid. Toevoegen van woningen kan daarom alleen als het niet ‘meer van hetzelfde’ is en als het past binnen de kwalitatieve 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. Echter is in 2020 besloten dat goede

woningbouwplannen zonder compensatie kunnen worden gerealiseerd (zie volgend beleidsstuk).

Binnen Zuid-Limburg zijn er relevante verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden in de vraag en aanbodverhouding. Dit vraagt om een uitwerking in een programmering per gemeente, primair gericht op het wegnemen van mismatches.

Beleidsregel “Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021” (2020)

Eind 2020 hebben de Zuid-Limburgse gemeenteraden de beleidsregel “Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021” vastgesteld. Met deze nieuwe beleidsregel kunnen goede woningbouwplannen zonder compensatie worden gerealiseerd. Daarmee wordt nadrukkelijk ingespeeld op de behoefte vanuit de samenleving om snel te bouwen voor met name de doelgroepen sociale huur en middeninkomens, evenals 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 elk 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.

Regionale woonvisie Parkstad-Limburg (2022)

De regionale woonvisie betreft een gezamenlijke visie van de Parkstad-gemeenten. De gemeenten werken samen om de woon- en leefomgeving in de regio Parkstad te verbeteren. Het volgende is relevant voor het huidige initiatief.

- Iedereen die in Parkstad wil wonen moet een kans hebben op de woningmarkt om een passende woning te vinden (starters, ouderen, bijzondere doelgroepen etc.).
- Om voor de behoefte te bouwen moeten de komende jaren voornamelijk levensloopgeschikte nultredenwoningen gebouwd worden. De benodigde segmenten zijn vooral sociale huursegment, tussen sociale huur en circa 1.000 euro per maand, middenhuur en betaalbare koopwoningen tot circa 300.000 euro.

Gemeentelijk beleid

Structuurvisie Heerlen 2035 (2015)

De woningvoorraad in Heerlen heeft behoefte aan een nieuwe balans tussen vraag en aanbod, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. Er is behoefte aan minder woningen, maar dan wel aan andere, betere woningen: levensloopbestendig en duurzaam. Op kleine schaal zal er behoefte blijven aan nieuwbouw. Uitgangspunt daarbij is dat kansrijke plekken in het bestaand stedelijk weefsel worden benut om op kleine schaal kwalitatief goede woningen te bouwen. Woningen die iets toevoegen aan de kwaliteit van de totale voorraad én verbindingen leggen met transitieopgaven in de stad (compenserende sloop). Het beleid van de gemeente Heerlen en Parkstad is gericht op het schrappen van onbenutte plancapaciteit. Dat is nodig om de omvang van de woningvoorraad in Parkstad niet verder te laten groeien, zeker indien dat op minder kansrijke locaties is gepland. Bij nieuwe ontwikkelingen in de stad wordt ligt de nadruk op transformatie van bestaand vastgoed, maar blijft ook beperkt ruimte voor nieuwbouw. Zodoende wordt gestreefd naar het bewaken van de kwantitatieve balans in de bebouwde omgeving.

Woonvisie Heerlen (2017)

De gemeente Heerlen wil de woonfunctie in het centrum meer ruimte geven en het centrum stedelijk woonmilieu versterken door cultureel aanbod, kwaliteit van de openbare ruimte en goede voorzieningen. De gemeente Heerlen zet bovendien in op het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod. Mensen zullen door gewijzigde zorgwetgeving ‘zo lang mogelijk thuis’ (moeten) blijven wonen. De gemeente wil daarom zorgen voor voldoende levensloopgeschikte woningen in de bestaande voorraad; zowel huur- als koopwoningen. De gemeente wil samen met partijen met regionale verbondenheid kijken naar de potentie in de bestaande koopvoorraad, en het herbenutten van leegstaande kantoren, maatschappelijk vastgoed of vrijkomend zorgvastgoed.

Conclusie

- Op basis van het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid blijkt dat er in Zuid-Limburg een transformatieopgave ligt. Dit betekent dat er vooral in kwalitatieve zin behoefte is aan nieuwe woningen. Uitgangspunt is dat toevoeging van woningen moet leiden tot vernieuwing en een kwalitatieve aanvulling op de bestaande woningvoorraad. Het beleid zet in op een concentratie van nieuwe woningen binnen bestaand stedelijk gebied (herstructurering), rondom de stedelijke centra (Heerlen, Maastricht, Sittard). Daarnaast dienen woningen voor alle inkomensgroepen toegankelijk te zijn. Het beoogde initiatief wordt gerealiseerd binnen het bestaand stedelijk gebied, nabij het centrum van Heerlen. De ontwikkeling is bovendien geschikt voor lagere en middeninkomens.
- In de regionale woonvisie wordt tevens benadrukt dat iedereen in Parkstad een passende woning moet kunnen vinden. Daarbij is de komende jaren vooral behoefte aan levensloopgeschikte woningen, sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. De beoogde ontwikkeling geeft hier invulling aan.

- De beoogde ontwikkeling past bovendien binnen de beleidsregel “Ruim baan voor goede woningbouwplannen”. Daarin wordt concreet benoemd dat er behoefte is aan sociale huurwoningen en woningen voor middeninkomen, evenals woningen voor starters en senioren. De beoogde ontwikkeling voorziet hierin.
- In de Structuurvisie wonen Zuid-Limburg wordt de ambitie uitgesproken om meer vraaggericht te bouwen. 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. Het planinitiatief sluit aan bij bovengenoemde ambitie.
- In de gemeente Heerlen is behoefte aan minder woningen, maar tegelijkertijd ook aan andere, betere woningen. De gemeente wil het centrum-stedelijk woonmilieu versterken door woningen toe te voegen. Een versterking van wonen in of nabij Heerlen-centrum vergroot ook direct het draagvlak voor voorzieningen, de levendigheid en de leefbaarheid. Het plangebied van dit initiatief is gelegen direct naast het centrum en draagt daardoor bij aan de ambitie van de gemeente.

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 behoefte­raming uit tabel 2 blijkt van boven naar beneden het volgende:

- Zowel het aantal **inwoners** als het aantal **huishoudens** is redelijk stabiel tot 2035 in de gemeente Heerlen².
- De ontwikkeling van aantal huishoudens bepaalt grotendeels de **benodigde woningvoorraad**³ (zie rij C). In zowel gemeente Heerlen als in regio Parkstad is sprake van een kwantitatieve krimp het aantal huishoudens en daarmee een afname van de benodigde woningvoorraad (zie rij C).
- De plancapaciteit⁴ betreft alle 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 behoefte­raming. Dit zijn plannen in een vergevorderd stadium. De zachte plancapaciteit is minder relevant. Deze plannen bevinden zich nog in de idee- of ontwerpfase. 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 Heerlen sprake van een **krimp­ende woningbehoefte** van circa 2.300 woningen (zie rij F). Het planinitiatief lijkt daarom niet te voorzien in een kwantitatieve behoefte aan woningen. Ook in het secundaire verzorgingsgebied is geen sprake van een aanvullende woningbouwbehoefte.
- Echter duidt een relatief minder hardere daling van het aantal huishoudens ten opzichte van het inwonertal erop dat de gemiddelde

Tabel 3: Kwantitatieve behoefte­raming woningen in verzorgingsgebied

	Gemeente Heerlen			Regio Parkstad		
	2022	2032	Ontwikkeling	2022	2032	Ontwikkeling
A. Inwonertal	86.845	83.164	-4,2%	255.639	243.638	-4,7%
B. Huishoudens	45.614	44.173	-3,2%	126.851	122.734	-3,2%
C. Benodigde woningvoorraad			-1.441			-4.117
D. Harde plancapaciteit woningen			900			1.949
E. Zachte plancapaciteit woningen			911			1.934
F. Aanvullende woningbehoefte = C-D			-2.341			-6.066

- omvang van huishoudens de komende jaren afneemt. Dit is in lijn met diverse landelijke trends en ontwikkelingen, zoals een toenemende individualisering en vergrijzing binnen de samenleving. Dit resulteert in een toename van een- en tweepersoonshuishoudens.
- De gemiddelde omvang van huishoudens is aan het afnemen in Heerlen en de woonregio Parkstad Limburg. Eén- of tweepersoons­huishoudens bestaan vaak uit de doelgroep 75 jaar en ouder. In Heerlen is volgens de prognose een zeer sterke groei te zien van deze doelgroep. In 2021 was er sprake van 6.678 huishoudens in deze doelgroep. De verwachting is dat deze doelgroep in Heerlen zal groeien tot 8.679 huishoudens in 2032. Dit is een stijging van 28,0%.³
 - Recent behoefteonderzoek in de regio Parkstad Limburg (2022) toont een minder negatieve huishoudensontwikkeling vergeleken met bovenstaande raming. Voor de regio Parkstad wordt uitgegaan

- van een huishoudensdaling van -3.345 (basisscenario) tot -450 (migratiescenario). Voor de gemeente Heerlen wordt uitgegaan van een huishoudensdaling van -1.145 (basisscenario) tot -120 (migratiescenario).
- Uit de beleidsregel ‘Tijdelijke versoepeling van de compensatiesys­tematiek van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg’ uit 2019 en de daaropvolgende beleidsregel ‘Ruim baan voor goede woningbouw­plannen 2021’ blijkt bovendien dat er wel degelijk een kwantitatieve woningbehoefte is, met in bepaalde segmenten en voor bepaalde doelgroepen.

Conclusie

Door het dalende aantal huishoudens is er minder kwantitatieve behoefte naar woningen in de gemeente Heerlen en de woonregio Park-

² Dataportaal wonen en demografie Provincie Limburg
³ Dataportaal wonen en demografie, provincie Limburg
⁴ Dataportaal wonen en demografie, provincie Limburg. (2021)

stad Limburg. Daarnaast is er zowel op gemeentelijk als regionaal voldoende harde plancapaciteit aanwezig. In combinatie met het dalende aantal huishouders wordt het overschot van woningen in Heerlen en de woonregio Parkstad Limburg versterkt. Dit betekent echter niet dat er daarmee geen behoefte meer is aan het toevoegen van woningen. Het is tevens van belang om de kwalitatieve behoefte te bekijken (zie volgende paragraaf). Recent behoefteonderzoek toont bovendien een minder negatieve huishoudensontwikkeling, zowel voor de regio Parkstad als de gemeente Heerlen.

B1.4 Kwalitatieve behoefte

In deze paragraaf is de kwalitatieve behoefte in beeld gebracht. Dit is gedaan aan de hand van de Regionale Woningmarkt programmering 2019-2022, lokale woonvisie Heerlen, dataportaal van de provincie Limburg en het daarbij behorende rapport (Limburgse woonmonitor 2021).

Kwalitatieve behoefte

De woningbehoefte in Nederland neemt op veel plekken toe en blijkt bovendien veel groter dan voorheen aangenomen. In tegenstelling tot eerdere onderzoeken verspreid de behoefte zich over grotere delen van het land, ook in de periferie. Landelijk gezien is nadrukkelijk sprake van een aantal trends, zo ook in de gemeente Heerlen.

- 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 beschikken starters doorgaans over beperkte financiële middelen. Een groot deel van de woningmarkt is daardoor onbereikbaar. De behoefte aan betaalbare woningen wordt door de overheid onderkend en de realisatie hiervan wordt sterk gestimuleerd.
- 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. 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 inge-

ven 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.

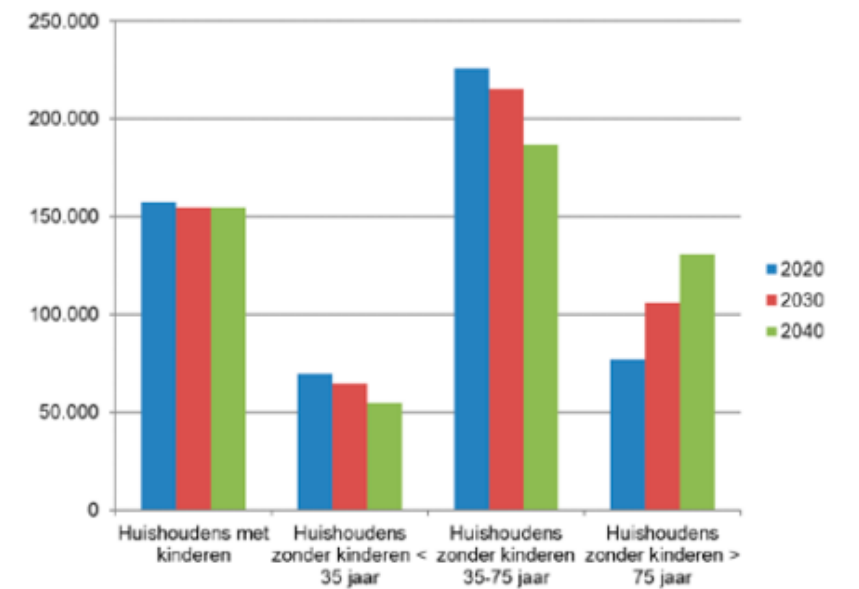
- Vergrijzing zorgt tevens voor een toename van kleinschalige huishoudens (één- en tweepersoons). Kleinschalige huishoudens nemen bovendien toe door individualisering in de samenleving. De toename van kleinschalige huishoudens resulteert in een grotere behoefte aan kleinere woonproducten zoals appartementen.
- De trek naar het platteland (of preciezer geformuleerd de toenevende trek vanuit de Randstad naar de intermediaire en de nationaal perifere gebieden) is een trend die zichtbaar is. Deze trend is alleen maar versterkt door de corona-pandemie. Door het thuiswerken hoeven mensen niet dichtbij het werk te wonen en krijgen een bredere keuze. Deze keuze valt steeds vaker op periferie gebieden in Nederland, mede doordat de huizenprijzen hier lager liggen en mede doordat mensen steeds vaker kiezen voor een landelijk milieu⁵.

Provinciale behoefte

Provinciaal wordt een tekort geconstateerd in de specifieke segmenten voor **ouderen, (sociale) huurders, middeninkomens, kwetsbare groepen en spoedzoekers**⁶. In Heerlen is volgens de prognose een zeer sterke groei te zien van deze doelgroep. In 2021 was er sprake van 6.678 huishoudens in deze doelgroep. De verwachting is dat deze doelgroep in Heerlen zal groeien tot 8.679 huishoudens in 2032. Dit is een stijging van 28,0%. Daarnaast is de doorstroming beperkt. De vergrijzing in Limburg en het rijksbeleid om het zelfstandig wonen te bevorderen, heeft grote gevolgen gehad voor de doorstroming. De behoefte aan zelfstandige woningen en nieuwe woonconcepten voor ouderen is daarom groot. Op dit moment geldt dat ouderen noodgedwongen in hun (vaak te

grote) woning blijven wonen, vanwege het ontbreken van een alternatief. Als dat alternatief er wel is, komen bovengenoemde woningen eerder vrij en wordt de doorstroom op de woningmarkt bevorderd.

Figuur 5 toont een globaal beeld van de toekomstige ontwikkeling van Limburgse Huishoudens⁷. In lijn met de eerdergenoemde vergrijzing volgt ook uit de figuur dat het aantal huishoudens ouder dan 75 de komende jaren stevig zal toenemen. Het aantal huishoudens met kinderen blijft redelijk stabiel, maar onverminderd op een hoog niveau. De overige huishoudens nemen af, waarbij het aantal huishoudens zonder kinderen in de leeftijdscategorie tussen 35 en 75 jaar desondanks het hoogst blijft.



Figuur 1: Ontwikkeling huishoudens verschillende doelgroepen

⁵ Provincie Limburg (2021), Limburgse Woonmonitor van 2021.
⁶ Provincie Limburg (2020), Limburgse Agenda Wonen 2020-2023.
⁷ Provincie Limburg (2021), Woonmonitor 2021.

De kwalitatieve behoeftevraag is tevens vertaald naar specifiek woonsegmenten. In Zuid-Limburg is sprake van een tekort aan sociale huur, vrije sector huur en koopwoningen, met nadrukkelijk de focus op appartementen en nultredenwoningen (levensloopbestendig).

Regionale behoefte

De gemeenten in de Parkstadregio hebben te maken met bevolkingsdaling (krimpregio), vergrijzing en ontgroening, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen zoals veranderende economie, arbeidsmarkt en woongedrag. Dit resulteert in een afnemende kwantitatieve woningbehoefte, maar tegelijkertijd in een kwalitatieve behoefte aan specifieke woonproducten.

- Zowel de bevolking als het aantal huishoudens neemt de komende jaren af. Dit betekent dat sprake is van huishoudensverduunning, ofwel een toename van kleinschalige huishoudens.
- Dit is een landelijk beeld en heeft te maken met onder meer vergrijzing en individualisering. Deze ontwikkelingen resulteren doorgaans in een toename van één- en tweepersoons huishoudens.
- Hierdoor neemt de vraag naar **kleine woonruimte** toe. Ook voor de groeiende groep starters is dit een aantrekkelijk product. Kansen liggen er vooral in de wijken dichtbij centrumvoorzieningen. Ouderen en ook starters hechten namelijk veel waarde aan de nabijheid van voorzieningen (op loop- en fietsafstand).

Parkstad Limburg is een van de meest vergrijsde regio’s van Nederland.

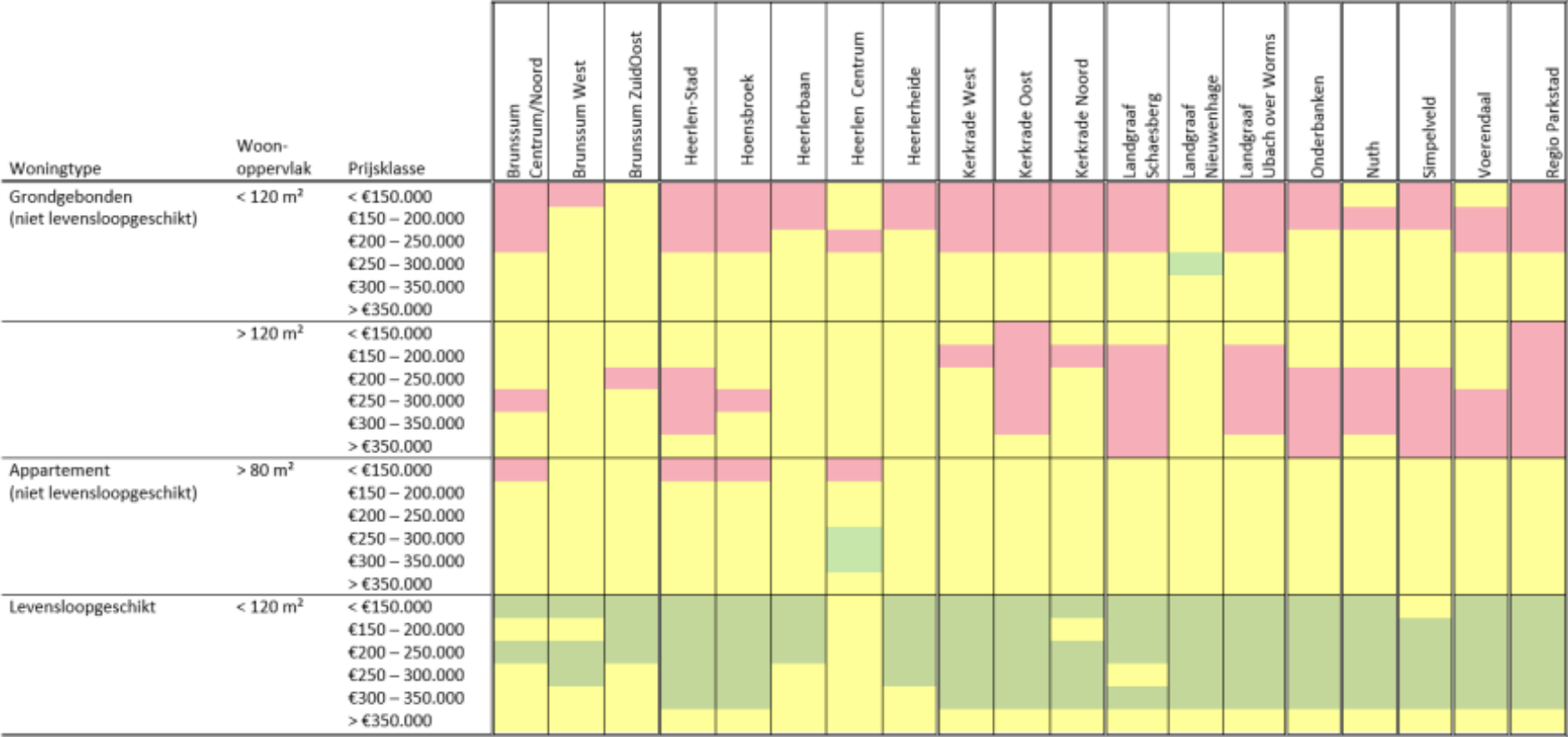
- Circa 34% van de bevolking in de regio is 60 jaar en ouder. Tot 2030 neemt het aantal 60-plussers bovendien toe met ruim 10%.
- Daarbij komt dat ouderen steeds langer zelfstandig thuis blijven wonen. Enerzijds vanuit eigen beweegredenen, anderzijds van veranderende wet- en regelgeving (zoals extramuralisering van de zorg).

- De combinatie van beide ontwikkelingen resulteert in een aanzienlijke behoefte aan woningen die geschikt zijn voor ouderen. De behoefte aan **levensloopbestendige woningen** is behoorlijk.

De **Regionale Woningmarktprogrammering 2019-2022** (figuur 6) benoemt dat er een extra behoefte is aan levensloopbestendige koopwoningen in Heerlebaan en Heerlerheide, voornamelijk in het goedkope en middeldure segment. De vraag in Heerlen-Stad naar levensloopbestendige woningen is op dit moment stabiel en er is een behoefte aan (middeldure) koopappartementen in Heerlen Centrum. Over het algemeen

is er dus een stijging te zien in de behoefte aan levensloopgeschikte koopwoningen in Heerlen. Eenzelfde trend kan worden waargenomen voor de gehele regio Parkstad Limburg).

Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat de vraag naar levensloopbestendige huurwoningen en huurappartementen in de eerdergenoemde stadsdelen stabiel is. Eén reden hiervoor kan zijn dat er in de harde plancapaciteit van Heerlen al een groot aantal levensloopgeschikte woningen aanwezig zijn en hiermee de behoefte gevuld wordt⁸. De gele kleur geeft aan dat de kwantitatieve behoefte in evenwicht is en dat er beperkt kan worden toegevoegd. Kansen liggen er dus vooral in het kwalitatief toevoegen van woningen.



Figuur 6: Behoefte naar huurwoningen in de regio Parkstad Limburg 2019-2022

⁸ Dataportaal wonen en demografie Provincie Limburg

Op basis van het **Woonbehoefteonderzoek Parkstad Limburg 2022-2032** blijkt dat er de komende jaren met name behoefte is aan appartementen en nultredenwoningen. Dit heeft onder meer te maken met een stevige toename van 65-plussers. De stevige behoefte aan appartementen betreft zowel de koop- als de huursector.

Gemeentelijke behoefte

Veel woonbuurten in Heerlen hebben een eenzijdig opgebouwde woningvoorraad. Om deze woonbuurten weer aantrekkelijk te maken is er noodzaak voor een kwaliteitsimpuls. Hierbij wordt rekening gehouden met de demografische ontwikkelingen in Heerlen. Zoals al eerder in het rapport is vermeld is er in kwantitatieve beperkte woningbehoefte, echter is er behoefte aan een ander soort woning. Meer duurzame-, senioren-, zorg- en levensloopbestendige woningen⁹.

Op basis van het **Woonbehoefteonderzoek Parkstad Limburg 2022-2032** blijkt ook voor de gemeente Heerlen een grote behoefte aan appartementen en nultredenwoningen, zowel koop als huur. Ook dit is het gevolg van een stevige toename van 65-plussers.

Als er gekeken wordt naar het type koopwoningen dan staan met name de goedkope koopwoningen onder druk. Het aanbod in dit segment op de lange termijn is beperkt¹⁰. Zoals eerder aangegeven wordt het tekort aan betaalbare woningen onderkend door de overheid en realisatie hiervan wordt gestimuleerd.

Kwalitatief aanbod

De gemeente Heerlen heeft een woningvoorraad van circa 45.200 zelfstandige woningen. Het grootste deel van deze woningen (35,4%) betreft appartementen. De overige typologieën zijn benoemd in de tabel 8. Het relatief hoge aandeel appartementen is logisch gelet op het stedelijke karakter van Heerlen. Met name in Centrum en Heerlerbaan is het aandeel huurwoningen relatief groot, met respectievelijk 75% en 60%. Heerlerheide en de wijken rondom het centrum hebben ten opzichte van de andere wijken wat meer koopwoningen, al is er geen enkel stadsdeel met meer dan 50% koopwoningen.

Zowel de huur- als koopwoningenvoorraad in de stad is verouderd en weinig gericht op de toekomstige vraag. Een deel van de eigenaren van koopwoningen is niet in staat om in hun woning te blijven investeren. Dit zorgt voor problemen betreft onderhoud, geluidsisolatie, energieverbruik en prijs/kwaliteitsverhouding.¹²

Gelet op het de plancapaciteit (tabel 5 en 6) worden er in de gemeente Heerlen worden er vooral meergezinswoningen gerealiseerd, met name in de huursector. Ten aanzien van koopwoningen worden er vooral duurde koopwoningen gerealiseerd, in mindere mate middeldure woningen en geen goedkope koopwoningen.

Tabel 4: Woningvoorraad Heerlen¹¹

Typologie	Aantal	Percentage
Appartementen	16.008	35,4%
2^1 kap woning	6.351	14,0%
Hoekwoning	6.510	14,4%
Tussenwoning	12.754	28,2%
Vrijstaande woning	3.242	7,2%
Overige woning	382	0,8%
Totaal aantal woningen	45.247	100%

Tabel 5: Plancapaciteit huur

Huurwoningen	Eengezins	Meergezins
Minder dan €432	-2	378
Tussen 442 €432 - €737	42	332
Meer dan €737	104	337

Tabel 6: Plancapaciteit koop

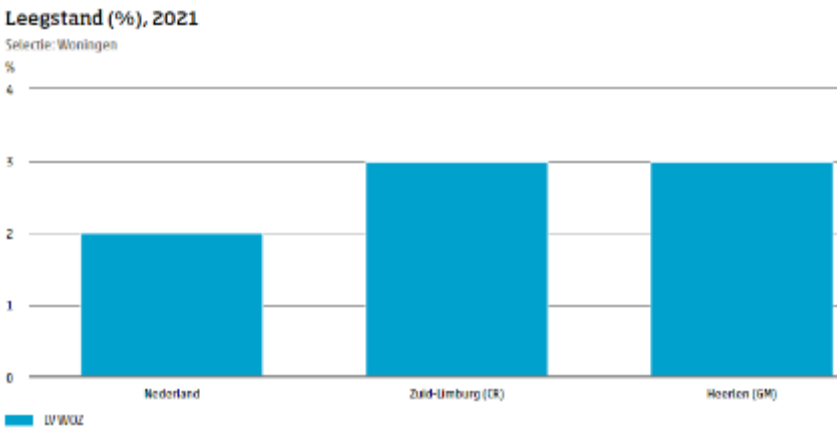
Koopwoningen	Eengezins	Meergezins
Minder dan €165.000	0	0
Tussen €165.000 – €325.000	184	272
Meer dan €325.000	211	342

⁹ Gemeente Heerlen (2015) Structuurvisie 2035
¹⁰ Parkstad Limburg (2017), Regionale woonvisie Parkstad Limburg onderdeel gemeente Heerlen
¹¹ Provincie Limburg (2021) Dataportaal wonen en demografie
¹² Woonvisie Heerlen (2017)

Leegstand

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

- De woningleegstand in de gemeente Heerlen is circa 3% en is daarmee nagenoeg gelijk aan de frictieleegstand. De regio Zuid-Limburg kent ook een woningleegstand van circa. 3%. De beperkte leegstand is een beeld dat past bij de huidige krapte op de woningmarkt.
- Gezien de beperkte leegstand en de krapte op de woningmarkt is het reëel om te veronderstellen dat het effect van het beoogde initiatief beperkt zal zijn. Vooral aangezien het initiatief nadrukkelijk inspeelt op de kwalitatieve behoefte binnen de gemeente.



Figuur 2: Leegstand in de gemeente Heerlen en Parkstad Limburg

Conclusie

Het initiatief om 108 appartementen en 16 grondgebonden woningen te realiseren, waarvan goedkope en middeldure huur en koop, voorziet in een kwalitatieve behoefte. De nadruk ligt daarbij op het toevoegen van huurwoningen.

- In de gemeente Heerlen en de woonregio Parkstad Limburg daalt het aantal inwoners sterker dan het aantal huishoudens. Dit resulteert in meer één- of tweepersoonshuishoudens. De woningen die passen bij deze huishoudens zijn kleinere woningen/appartementen. Het initiatief dat overwegend appartementen betreft geeft invulling aan deze behoefte.
- Twee doelgroepen hebben het erg lastig om passende woonruimte te vinden. Voor veel jongeren en starters is het lastig om een woning te kunnen kopen, ze komen niet snel in aanmerking voor een sociale huurwoning (onder meer door een te hoog inkomen). Tegelijkertijd is particuliere huur vaak te duur. Hierdoor kan deze doelgroep geen passende woning vinden. De behoefte aan betaalbare woningen is groot. De overheid onderschrijft dit en de realisatie van dit segment wordt gestimuleerd.
- Voor ouderen veranderen woonbehoeften als zij ouder worden. Verder wil deze doelgroep graag zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Dit betekent dat de woning aangepast moet worden of zo gebouwd dat de woning deze wensen kan faciliteren. De bouw van levensloopbestendige appartementen sluit aan op de behoeften van senioren. Op basis van recente regionaal behoefteonderzoek blijkt dat het aantal senioren de komende jaren aanzienlijk toeneemt. Hierdoor groeit ook de behoefte aan appartementen en nultredenwoningen.
- Door jongeren en zeker door ouderen worden voorzieningen op loop- en fietsafstand als zeer wenselijk ervaren. Het initiatief bevindt zich direct naast het centrum, waardoor veel voorzieningen zeer goed bereikbaar zijn vanaf de locatie.