



Afwegingskader woningbouwplannen 2016

Stec Groep en gemeente De Fryske Marren

Bart Dopper, Joep Arts en Laura Engelbertink
26 oktober 2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding: herijking Uitvoeringsprogramma woningbouw 2013 - 2020.....	3
1.2	Onze aanpak	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Beleid en langetermijnplanning	5
2.1	Woonvisie gemeente De Fryske Marren.....	5
2.2	Uitvoeringsprogramma woningbouw 2013 - 2020	6
2.3	Provinciaal beleidskader: Verordening Romte Fryslân.....	6
2.4	Planologisch-juridisch kader: Ladder voor duurzame verstedelijking	7
2.5	Relatie programmering, grondexploitaties en BBV Herziening 2016.....	8
3	Afwegingskader met primair markttechnische grondslag	10
3.1	Markttechnische en Ladder-uitgangspunten zijn kern van het afwegingskader	10
3.2	Te gebruiken prognoses.....	10
3.3	Kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte 2016 - 2026	12
4	Afwegingskader: spelregels en indicatoren	13
4.1	Doel	13
4.2	Spelregels bij dit afwegingskader	14
4.3	Indicatoren en scores.....	15
4.4	Beoordelingsmatrix	18
5	Uitvoering	20
5.1	Organisatorische aandachtspunten.....	20
5.2	Bijsturing planlijst	20
5.3	Toetsing nieuwe initiatieven	22
5.4	Monitoring	23
5.5	Samenwerking met partners.....	23
	Bijlage A Toelichting op prognoses	24
	Bijlage B Planlijst medio 2016	27
	Bijlage C Clusters gemeente De Fryske Marren	28
	Bijlage D Grexen en BBV Herziening 2016	30

1 Inleiding

In dit hoofdstuk 1 schetsen we de achtergrond bij dit rapport.

1.1 Aanleiding: herijking Uitvoeringsprogramma woningbouw 2013 - 2020

Het college van B&W van de gemeente De Fryske Marren heeft najaar 2015 opdracht gegeven voor een herijking van het Uitvoeringsprogramma woningbouw 2013 - 2020. Sinds 2013 is de woningmarkt immers sterk veranderd.

De laatste prognoses laten een demografische kanteling zien op (middel)lange termijn. De regio Zuidwest-Fryslân neemt komende twee jaar nog iets toe in inwonertal. Daarna slaat dit om in structurele krimp. Het aantal huishoudens en daarmee de uitbreidingsbehoefte aan woningbouw groeit nog enige tijd maar rond 2030 neemt ook het aantal huishoudens structureel af. Ook de gemeente De Fryske Marren staat op korte termijn nog voor een uitbreidingsbehoefte, maar op (middel)lange termijn enkel voor vervanging. Tegelijkertijd heeft de gemeente De Fryske Marren nog plannen voor zo'n 1.700 nieuwe woningen.

Dit perspectief van demografische kanteling en een sterk veranderde kwaliteitsvraag als gevolg van sociaaldemografische en maatschappelijke trends, nieuw woningmarktbeleid en wetgeving vraagt om een herijking en kritische beoordeling van de huidige planlijst en programmering. Hiertoe dient dit afwegingskader.

WONINGMARKTTRENDS EN ONTWIKKELINGEN

De woningmarkt is sinds 2013 sterk veranderd. We benoemen hieronder de belangrijkste trends en ontwikkelingen:

- Na jaren van crisis is (voorzichtig) sprake van herstel.
- Het Rijk - in het bijzonder minister Blok - heeft nieuwe wet- en regelgeving ingevoerd waaronder de Woningwet met nieuwe spelregels voor corporaties.
- Er zijn meer eenpersoonshuishoudens. Ook concepten als tijdelijke huisvesting bij scheiding of voor kenniswerkers vragen om flexibele, betaalbare huurwoningen.
- De extramuralisering en ontkoppeling van woning en zorg resulteert in een extra behoefte aan (semi) zelfstandige huurwoningen met zorg en diensten binnen handbereik als alternatief voor intramurale zorg.
- Het Rijk heeft de hypothecaire eisen flink aangescherpt. Veel starters op de arbeidsmarkt en woningmarkt en zzp'ers kiezen daarom bewust of zijn genooddaakt te kiezen voor een (vrijesector) huurwoning.
- Corporaties zijn tegelijkertijd gebonden aan nieuwe, strengere toewijzingsregels.
- Inkomens staan onder druk en betaalbaarheid in combinatie met verduurzaming van woningen staat weer op de agenda.
- Het aantal vluchtelingen is sterk toegenomen en het Rijk heeft met provincies en gemeenten nieuwe huisvestingsafspraken gemaakt voor statushouders.
- Op lange termijn staat de gemeente De Fryske Marren ook voor structurele uitdagingen op de woningmarkt, net als grote delen van Nederland: vergrijzing, het afvlakken van bevolkings- en huishoudensgroei (op lange termijn: krimp) en daarmee de nieuwbouwbehoefte. Nieuwbouw is zeker nodig, maar moet de gemeente De Fryske Marren en de afzonderlijke kernen maximaal versterken en afmaken.

1.2 Onze aanpak

Dit rapport is het resultaat van een coproductie tussen Stec Groep en de gemeente De Fryske Marren. Hiertoe is een begeleidingsgroep geformeerd waarin alle betrokken disciplines zijn vertegenwoordigd: volkshuisvesting, ruimtelijke ontwikkeling, stedenbouw, planologie, vergunningen en grondzaken.

Uitgangspunt: geen nieuw woningmarktonderzoek

We baseren ons op al bij Stec Groep, provincie Fryslân en de gemeente De Fryske Marren beschikbare feiten, prognoses, beleid en woningbehoefteonderzoek met slechts beperkt aanvullende analyses.

Door de gemeenteraad zijn uitgangspunten voor de woonvisie vastgesteld in de rapportages 'Demografische veranderingen in De Friese Meren' (december 2012), 'Woningmarktanalyse De Friese Meren' (juni 2013) en 'Uitvoeringsprogramma Woningbouw 2013 tot 2020' (juni 2013). Deze onderzoeken en rapportages zijn ook gebruikt bij dit afwegingskader, aangevuld met de nieuwste provinciale bevolkings- en huishoudensprognoses uit 2016 en de (concept) Primos-prognose 2016.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 2 schetsen we het beleid, het planologisch-juridisch en financieel kader. In hoofdstuk 3 kijken we onder meer naar de bevolkings- en huishoudensontwikkeling op (middel)lange termijn. In hoofdstuk 4 staat het afwegingskader toegelicht en in hoofdstuk 5 de toepassing van het afwegingskader.

2 Beleid en langetermijnplanning

Dit hoofdstuk 2 schetst de context van gemeentelijke en provinciale beleidskaders, het planologisch-juridisch kader en de relatie met grondexploitaties.

2.1 Woonvisie gemeente De Fryske Marren

Het huidige woningmarktbeleid van de gemeente De Fryske Marren is vastgelegd in de 'Woonvisie De Friese Meren 2014-2018', vastgesteld door de raad in 2014.

HOOFDDOELSTELLING

Alle inwoners van de gemeente De Fryske Marren moeten binnen hun mogelijkheden zoveel mogelijk hun eigen woonwensen kunnen realiseren.

Bron: gemeente De Fryske Marren (2014), Woonvisie De Friese Meren 2014-2018.

De hoofdbeleidsdoelstelling is uitgewerkt in drie pijlers:

Tabel 1: pijlers woonbeleid gemeente De Fryske Marren

Pijler 1	Pijler 2	Pijler 3
Aandacht voor bestaande kernen en bestaande voorraad.	Een levensloopvriendelijke gemeente: wonen met zorg en welzijn.	Goed wonen voor alle doelgroepen: betaalbaarheid en beschikbaarheid.

Bron: gemeente De Fryske Marren (2014), Woonvisie De Friese Meren 2014-2018.

De gemeente De Fryske Marren kiest in de woonvisie voor een duidelijk kernenbeleid, waarbij de nadruk ligt op Joure, Lemmer en Balk. In deze kernen opereert zij proactief en initieert zelf woningbouwprojecten. In de grotere dorpen Oudehaske en Sint Nicolaasga kiest zij vooralsnog voor een volgende houding, behalve bij een duidelijke grondpositie. In de kleinere kernen is de gemeente De Fryske Marren primair volgend en ontwikkelt alleen bij marktvraag. De nadruk ligt op de bestaande woningvoorraad en uitbreiding op basis van een aantoonbare woningbehoefte.

De bestaande woningvoorraad en de ver- en hernieuwing daarvan is de hoofdpoging de komende jaren. Dus leggen we de nadruk op wat er al staat aan woningen (99% van de benodigde voorraad). Het gaat hier om verduurzaming (energetisch, esthetisch en levensloopbestendig) van huurwoningen en woningen in de particuliere sector. Bij die verduurzaming is de eigenaar-gebruiker in eerste instantie zelf verantwoordelijk. In het huursegment is er een gedeelde verantwoordelijkheid tussen verhuurder en huurder. De gemeente De Fryske Marren heeft wel een rol in voorlichting en het faciliteren van bottom-up initiatieven.

De gemeente De Fryske Marren wil ook een levensloopvriendelijke gemeente zijn. Op 1 januari 2015 is de Wmo2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning) in werking getreden. Mensen met een lichte ondersteuningsvraag kunnen niet meer terecht in een instelling, maar wonen langer zelfstandig. Woning en zorg zijn bovendien van elkaar gescheiden. De Woningwet die per 1 juli 2015 gewijzigd is, versterkt deze beweging. Het merendeel van de ouderen woont al thuis. De nieuwe groep 'ouderen' zal door een vorm van informele of formele zorg ook langer thuis kunnen wonen in de eigen omgeving. Bewoners moeten zich meer bewust zijn van de veranderingen die er op hun af komen. Dit vereist van de gemeente een actieve rol op het gebied van bewustwording, informatievoorziening en verandering van mindset op de toekomst, waar de overheid niet meer alles regelt.

Het goed wonen voor alle doelgroepen vormt de derde pijler in de woonvisie: het gaat hier om de betaalbaarheid in de koopsector en beschikbaarheid in de huursector. De gemeente De Fryske Marren vindt het belangrijk dat mensen met een beperkt inkomen tegen een redelijke prijs kunnen huren. Daarvoor is enerzijds een kernvoorraad van betaalbare huurwoningen nodig, anderzijds wil de gemeente afspraken maken met corporaties welke kwaliteit voor een betaalbare huurprijs verwacht kan worden. De betaalbaarheid van koopwoningen is ook een vraagstuk dat sterk in de belangstelling staat. In de gemeente De Fryske Marren is een relatief groot aanbod betaalbare woningen beschikbaar, 20% van het totale aanbod. De mogelijkheden voor kopers worden sterk bepaald door veranderingen die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen: strengere eisen van banken, veranderingen in de hypotheekrenteaftrek en de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

2.2 Uitvoeringsprogramma woningbouw 2013 - 2020

Bij de concrete uitvoering van projecten is het Uitvoeringsprogramma woningbouw 2013 - 2020 van toepassing zoals dat door het college van B&W is vastgesteld op 26 juni 2013. Uitvoering van het beleid vindt dus deels plaats via een toets aan de hoofdkeuzes in de woonvisie en anderzijds via dit Uitvoeringsprogramma. Kernwoorden voor het Uitvoeringsprogramma woningbouw 2013 - 2020 zijn afstemmen en aanjagen. De gemeente De Fryske Marren opereert in een keten van partijen op de woningmarkt en neemt soms zelf het initiatief, is volgend of ondersteunend.

2.3 Provinciaal beleidskader: Verordening Romte Fryslân

De provincie Fryslân stelt als voorwaarde voor de goedkeuring van toekomstige bestemmingsplannen, op grond van de Verordening Romte Fryslân, dat er een actuele gemeentelijke woonvisie en uitvoeringsprogramma zijn.

Bij brief van 19 maart 2014 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met de programmering van 1.148 woningen tot 2020. Grondslag hiervoor vormt artikel 4.1.1. van de Verordening Romte Fryslân. Tevens is afgesproken dat samen met de woningmarktregio Zuidwest-Fryslân de voortgang wordt gemonitord. Eind 2016 worden de huidige woningbouwafspraken geëvalueerd.

In de programmeringsafspraken is een onderscheid gemaakt tussen binnenstedelijke en buitenstedelijke woningbouw. Hierbij zijn als grondslag genomen het Uitvoeringsprogramma Woningbouw 2013 - 2020 en de grenzen zoals opgenomen in de Verordening Romte Fryslân. De 'pot' particuliere initiatieven is verdeeld op basis van een verhouding 50% binnenstedelijk en 50% buitenstedelijk. Gemakshalve is de administratieve correctie van 34 woningen buiten beschouwing gelaten.

Dit resulteerde in de volgende verdeling: zie tabel 2 hieronder.

Tabel 2: woningbouwafspraken gemeente De Fryske Marren, 2014

Gebied	Nieuw programma tot 2020	Buiten BSG	Binnen BSG
Cluster Balk	206	171	35
Cluster Lemmer	487	221	266
Cluster Joure	489	298	191
Gemeente De Fryske Marren	1.182 (100%)	690 (58,4%)	492 (41,6%)

Bron: provincie Fryslân en gemeente De Fryske Marren (2014), Woningbouwafspraken 2014.

Tussen de provincie Fryslân en de gemeente De Fryske Marren is op 10 september 2014 de bestuurlijke afspraak gemaakt dat maximaal 60% van het basisprogramma buitenstedelijk wordt gerealiseerd.

2.4 Planologisch-juridisch kader: Ladder voor duurzame verstedelijking

Sinds 2012 heeft de gemeente De Fryske Marren ook te maken met de Ladder voor duurzame verstedelijking.

De Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: Ladder) werd geïntroduceerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) bij het nationale belang van een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten. Per 1 oktober 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking als motiveringsvereiste opgenomen in het Bro artikel 3.1.6, lid 2. Het vormt daarmee een nadere invulling van artikel 3:2 van de Awb¹.



Uitsluitend nieuwe, stedelijke ontwikkelingen moeten worden getoetst aan de Ladder, zo volgt uit het Bro artikel 3.1.6, lid 2. Wat onder een nieuwe, stedelijke ontwikkeling moet worden verstaan, volgt uit artikel 1.1.1, lid 1, onder i: de ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Inmiddels weten we uit jurisprudentie dat de ondergrens op maximaal 11 woningen ligt (ABRvS 16 september 2012, ECLI:NL:RVS:2015:2921). Dit neemt niet weg dat ook ontwikkelingen die formeel niet Ladderplichtig zijn wel in het kader van de vereiste goede ruimtelijke ordening en uitvoerbaarheidstoets moeten worden gemotiveerd. Bovendien kan elke situatie anders zijn, bij de Raad van State is altijd sprake van casuïstiek.

BRO ARTIKEL 3.1.6, LID 2

De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 en 3 Bro met als doel een zorgvuldige ruimtelijke ordening, regionale afstemming en (de-) programmering.

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.”

In het Bro artikel 3.1.6, lid 2 is geregeld dat de Ladder van toepassing is op bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen. Daarnaast is de Ladder van toepassing op provinciale verordeningen en op de ‘uitgebreide’ omgevingsvergunning strijdig gebruik (als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3 van de Wabo).

Overigens, Minister Schultz werkt aan een nieuwe Ladder-tekst die eenvoudiger is en moet leiden tot minder onderzoekslasten. Op 23 juni jl. heeft de minister de conceptwettekst en de daarbij behorende toelichting aan de Tweede Kamer gestuurd. De nieuwe tekst is korter en duidelijker, maar de essentie blijft².

¹ Awb: Algemene wet bestuursrecht.

² Zie ook: www.stec.nl/nieuwe-ladder-2017-eerste-reactie-stec-groep-en-hekkelman-op-voorstellen-minister.

Ladder-plicht uitwerkingsplan: nog geen uitgemaakte zaak, wel eerste jurisprudentie

Een bestemmingsplan dat voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling is in beginsel Ladderplichtig. Op 18 mei 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak (AbRS) van de Raad van State overwogen dat een uitwerkingsplan waarin uitwerking is gegeven aan de uitwerkingsplicht uit het moederplan ook kan voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en daarmee Ladderplichtig is (AbRS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295). Het gaat om het uitwerkingsplan 'Spoorallee' in de gemeente Zevenaar. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak die ziet op onbenutte planologische mogelijkheden zoals onder meer de uitspraak van 1 juli 2015 (AbRS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:20623) heeft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak geen betrekking op de verhouding tussen het moederplan met uitwerkingsplicht en het uitwerkingsplan.

De juridische kant van de Ladder voor duurzame verstedelijking is de bottom-line, daar moet elk bestemmingsplan aan voldoen. Maar, de context is veel belangrijker. We zitten middenin een omslag van nieuwbouwplanologie naar beheerplanologie. De komende decennia staan in het teken van kwaliteit en doorontwikkeling van alles wat er al is: woningen, wijken en kernen. Woningbouw is nog steeds nodig, maar moet een goede toevoeging zijn en de gemeente De Fryske Marren en afzonderlijke kernen en clusters maximaal versterken. Kortom: woningbouw die complementair is aan de bestaande voorraad en die andere plannen niet kannibaliseert.

2.5 Relatie programmering, grondexploitaties en BBV Herziening 2016

Voor woningbouw en grondexploitaties is de gemeente De Fryske Marren gebonden aan de BBV-richtlijnen en BBV Herziening 2016. We schetsen kort de relevantie van de BBV Herziening 2016 voor woningbouw(her)programmering en grexen.

Looptijd grexen en de bestemmingsplan- en Ladder-termijn van tien jaar

Grondexploitaties in de gemeentelijke jaarrekening moeten worden opgebouwd conform de zogeheten BBV-richtlijnen (Besluit begroting en verantwoording). De BBV-richtlijnen zijn een normenkader voor gemeenten en controlerende accountants. Iedere gemeentelijke grex in de gemeentelijke jaarrekening moet aan de BBV-richtlijnen voldoen.

De BBV-richtlijnen worden regelmatig aangescherpt, zeker gezien de ervaringen in de laatste acht jaar waarbij gemeentelijke grondexploitaties op een afstand van de realiteit bleken te zijn opgesteld. De meest recente zijn van maart jl.

De actuele (nieuwe) BBV-richtlijnen zijn dat gemeentelijke grondexploitaties van 'bouwgrond in exploitatie' (BIE) in principe een looptijd hebben van tien jaar ('richttermijn'). Is dit bij één of enkele grexen langer dan tien jaar, dan kan dit maar moet dit zwaar worden onderbouwd en geautoriseerd door de gemeenteraad en verantwoord in begroting en jaarstukken. De tienjaarsperiode is genoemd, gezien de "toenemende onzekerheid ten aanzien van de haalbaarheid van begrote opbrengsten en een toenemend risico op kostenoverschrijdingen". Een en ander is niet een-op-een gekoppeld aan het bestemmingsplan; er zijn zachte plannen waarbij de accountant een grex met looptijd van tien of vijftien jaar accepteert en harde bestemmingsplannen met een grex van vijf jaar. Een en ander afhankelijk van vooral de (markt)onderbouwing.

Langlopende gemeentelijke grondexploitaties moeten in het bijzonder worden onderbouwd vanuit marktverwachtingen. Men moet aannemelijk maken dat de uitgangspunten aan de opbrengstenkant van de grex (afzettempo, fasering, prijzen) reëel zijn. Procesrisico's kunnen ook een rol spelen bij de beoordeling van de grondexploitatie van plannen. Gaat het lukken om het plan tot uitvoering te brengen of lijken er belemmeringen? Plannen langer dan tien jaar moeten, zo zeggen de BBV-richtlijnen, "risico-beperkende

³ Het conserverend bestemmen van ongebruikte planologische mogelijkheden is geen nieuwe stedelijke ontwikkeling volgens AbRS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062 (ArenApoort).

beheersmaatregelen hebben die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren".

Naast de BIE-grexen zijn er 'MVA-strategische gronden' (voormalige NIEGG, niet in exploitatie genomen gronden; dit is een verzamelbak zogenaamde 'strategische reserves' met gronden waarvan een deel te hoog werd gewaardeerd); deze categorie vervalt echter met een overgangsperiode tot 31 december 2019. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van de gronden tegen de geldende bestemming.

BBV-richtlijnen en gemeentelijke woningbouw(her)programmering

Een plan voor de- en herprogrammeren heeft niet een-op-een consequenties voor de beoordeling van de gemeentelijke grex vanuit de BBV-richtlijnen. De tienjaarsperiode van de Wro is niet een-op-een gekoppeld aan de tienjaarsperiode van de BBV.

Wel zullen er in deze situatie ongetwijfeld meer vragen van de accountant komen, die met name vanuit de markt zwaar onderbouwd moeten worden gezien de nieuwe BBV-richtlijnen (die als gevolg van de nieuwe BBV-richtlijnen een zware motivering vereisen bij plannen langer dan tien jaar); als er problemen ontstaan betreft dit waarschijnlijk plannen die toch al markttechnische onderbouwingsproblemen hebben.

Zie voor meer toelichting bijlage D.

3 Afwegingskader met primair markttechnische grondslag

Dit hoofdstuk 3 schetst de markttechnische en Ladder-uitgangspunten voor het afwegingskader, gebaseerd op de laatste prognoses.

3.1 Markttechnische en Ladder-uitgangspunten zijn kern van het afwegingskader

Basis voor het afwegingskader zijn primair markttechnische en Ladder-argumenten: de bevolkings- en huishoudensprognoses en daarvan afgeleid de te verwachten kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in de gemeente De Fryske Marren op (middel)lange termijn. We kijken tien jaar vooruit. Dit is ook de termijn waarop de Ladder-afweging moet worden gemaakt en de bestemmingsplantermijn.

Dit zijn algemene uitgangspunten waar ieder initiatief op voorhand aan moet voldoen. Zo zorgen we ervoor dat alleen de initiatieven met een minimale score gefaciliteerd kunnen worden. Vervolgens is gekeken naar aanvullende kwaliteitskenmerken, ruimtelijke kenmerken van de locatie en het woonproduct en wegingsfactoren per indicator.

3.2 Te gebruiken prognoses

Zoals gezegd: elk initiatief moet in een woningbehoefte voorzien. Daarbij spelen kwantitatieve en kwalitatieve aspecten een rol. Basis voor de huishoudensontwikkeling is de algemeen geaccepteerde Primos-prognose van ABF Research en de (concept) provinciale prognose 2016.

Prognoses zijn niet eenduidig

In 2016 is een nieuwe (concept) bevolkings- en huishoudensprognose van de provincie Fryslân verschenen, maar nog niet vastgesteld. Basis is het zogeheten Primos-IPB-model. Deze 'Prognose Fryslân 2016' wordt de onderlegger van het provinciale woningmarktbeleid en de actualisatie van de lokale en regionale woningbouwafspraken in 2016. De prognose heeft betrekking op de periode 2016 tot 2026.

In de provinciale prognose staat regio Zuidwest-Fryslân, bestaande uit de gemeenten Súdwest-Fryslân en De Fryske Marren voor een afname van 1.082 inwoners in de periode 2016 tot 2026. Komende twee jaar is er nog groei, daarna slaat de bevolkingsontwikkeling om in een structurele krimp. Het aantal huishoudens en de woningbehoefte blijven nog enige jaren positief, maar loopt wel verder terug. Rond 2030 neemt het aantal huishoudens structureel af.

In 2016 is ook een nieuwe (concept) Primos-prognose verschenen. Die geeft een ander beeld. Zo is de huishoudensgroei in de (concept) Primos-prognose 2016 iets lager dan in de voorgaande Primos-prognoses en verwacht ABF Research een groei voor de gemeente De Fryske Marren met bijna 700 huishoudens in de periode tot 2015 tot 2025. In de periode tot 2035 komen er volgens de (concept) Primos-prognose 2016 nog eens ruim 300 huishoudens bij. Daarna zet een vrij scherpe daling van het aantal

huishoudens in. Als gevolg van de vergrijzing loopt het negatieve saldo van geboorte en sterfte dan sterk op.

Bij alle prognoses gaat het om het totale te verwachten aantal huishoudens, inclusief de taakstelling ten aanzien van statushouders.

Tabel 3: bevolkings- en huishoudensprognose gemeente De Fryske Marren, 2016-2026

Prognose	Bevolking	Huishoudens	Toelichting
Prognose Fryslân 2016 maart	-573	825	Incl. taakstelling
Prognose Fryslân 2016 juni	-747	832	Incl. taakstelling
Primos 2016v	-988	727	Incl. taakstelling

Bron: provincie Fryslân (2016), concept Prognose Fryslân 2016 en ABF Research (2016), (Concept) Primos-prognose 2016v.

Werkwijze voorlopig: bandbreedte 20%

Prognoses zijn met onzekerheid omkleed. Zo is de Primos-prognose op het niveau van woningmarktregio's relatief zeker, maar bij de doorvertaling naar gemeenten kan de planinformatie die input is in het prognosemodel aanzienlijke consequenties hebben, zo geeft ABF Research aan⁴. Bovendien werkt het bureau met andere binnenlandse migratiecijfers dan de provinciale prognose. Ook het beeld voor gemeente De Fryske Marren in de opeenvolgende Primos-prognoses laat fluctuaties zien. Een belangrijke verandering in Primos 2016 ten opzichte van 2015 is waarschijnlijk de hogere buitenlandse migratie door een hogere asielinstroom. Daarnaast geldt dat Primos 2016, evenals Primos 2015 afgelopen jaar, definitiewijzigingen kent en is gebaseerd op het BAG (voorheen woningregister). Ook dit veroorzaakt fluctuaties in het prognoseresultaat.

Wat in elk geval helder is, is dat de gemeente De Fryske Marren op (middel)lange termijn staat voor een demografische kanteling. De huishoudensgroei en daarmee de totale netto woningbehoefte vlakkt af en krimpt zelfs. Kwalitatief gezien neemt het aantal kleine huishoudens en ouderen toe.

ABF Research adviseert om in dit geval een reële bandbreedte te hanteren van zo'n -20% tot +20% rondom het prognoseresultaat en de prognose te zien als puntschatting (zie ook bijlage A).

De provincie Fryslân en gemeente De Fryske Marren zoeken uit waardoor verschillen ontstaan en werken aan goede inzichten voor De Fryske Marren. Eind 2016 maken de gemeente De Fryske Marren, regio Zuidwest-Fryslân en provincie Fryslân nieuwe afspraken omtrent de te hanteren prognoses en woningbouwprogrammering. Daarbij zal een nieuw richtgetal in onze ogen overigens niet per se leiden tot een betere discussie.

PROGNOSES BEKEKEN EN VERGELEKEN DOOR ABF RESEARCH

Het aantal huishoudens in De Fryske Marren is volgens Fryslân-b in 2025 zo'n 22.500 en volgens de (concept) Primos-prognose 2016v 22.370. Het verschil tussen beide prognoses bedraagt voor 2031 130 huishoudens. Beide prognoses voorzien dus een toename van het aantal huishoudens en daarmee van de woningbehoefte, in de komende tien jaar met ruim 700 tot 800. Een bandbreedte van 20% rondom deze aantallen hanterend, betekent dit voor de planning dat er rekening dient te worden gehouden met een toename tussen de 550 en 950 huishoudens in de komende tien jaar. In de jaren na 2025 wordt nog slechts een beperkte toename van het aantal huishoudens voorzien, terwijl op de lange termijn krimp van het aantal huishoudens wordt verwacht.

Bron: ABF Research (2016), Second opinion bevolkings- en huishoudensprognoses gemeente De Fryske Marren.

⁴ Bron: ABF Research (2016), Second opinion bevolkings- en huishoudensprognoses gemeente De Fryske Marren.

3.3 Kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte 2016 - 2026

De kwantitatieve woningbehoefte in de gemeente De Fryske Marren voor de komende tien jaar komt uit op 671 tot 778 woningen in de periode 2016 - 2026. De onderkant van de bandbreedte betreft de (concept) Primos-prognose 2016 en de bovenkant van de bandbreedte is de (concept) provinciale prognose van juni 2016.

Tabel 4: kwantitatieve woningbehoefte gemeente De Fryske Marren, 2016-2026

Prognose	Huishoudens	Woningbehoefte	Toelichting
Prognose Fryslân 2016 maart	825	708	Incl. taakstelling
Prognose Fryslân 2016 juni	832	778	Incl. taakstelling
Primos 2016v	727	671	Incl. taakstelling

Bron: provincie Fryslân (2016), concept Prognose Fryslân 2016 en ABF Research (2016), (Concept) Primos-prognose 2016v.

Voor de kwalitatieve woningbehoefte nemen we het landelijke WoON2015-onderzoek als basis. We maken onderscheid in woonvoorkeur, op basis van representatieve doorsneden in de landelijke responsgroep.

Tabel 5: kwalitatieve woningbehoefte gemeente De Fryske Marren, 2016-2026

Prognose	Cluster Balk	Cluster Lemmer	Cluster Joure
Kwantitatieve behoefte 2016-2026	2%	49%	49%
Woonmilieu			
Voorkeur dorps	2%	37%	37%
Voorkeur landelijk	1%	12%	12%
Woningtype			
Voorkeur grondgebonden woning	2%	33%	33%
Voorkeur gestapelde of grondgebonden nultreden woning	1%	16%	16%
Segment			
Voorkeur sociale huur	1%	17%	17%
Voorkeur vrijesectorhuur (>€ 710,68 per maand)	0%	6%	6%
Voorkeur goedkope koop	1%	8%	8%
Voorkeur middeldure koop	1%	10%	10%
Voorkeur dure koop	1%	8%	8%

Bron: Ministerie BZK (2016), WoON2015. Bewerking Stec Groep (2016).

De prognoses en gerealiseerde woningbehoefte wordt komende jaren voortdurend gemonitord en daarbij wordt bekeken in hoeverre dit consequenties heeft voor de bandbreedte. Zo houden we het afwegingskader actueel.

De volgende aspecten wegen mee:

- Huishoudensontwikkeling op korte (5-10 jaar) en lange (10-20 jaar) termijn;
- Werkelijke ontwikkeling van het aantal huishoudens en de woningvoorraad;
- Verhouding tussen gerealiseerde en geprognosticeerde ontwikkeling.

Verder vragen wij aan initiatiefnemers om een realistische afnamebereidheid aan te tonen bij elk plan.

4 Afwegingskader: spelregels en indicatoren

Dit hoofdstuk 4 schetst de achtergrond, doel en werking van het afwegingskader, als basis en richtinggevend kader voor de woningbouwprogrammering en herijking van de planlijst.

4.1 Doel

In dit hoofdstuk zijn de kaders benoemd op basis waarvan de gemeente De Fryske Marren de komende vijf jaar haar prioriteiten gaat stellen in de bestaande planlijst en nieuwe woningbouwprojecten en initiatieven. Waarom is dit belangrijk?

- Het vermindert ad-hocbesluiten en borgt een integrale afweging van elk plan binnen de gemeentelijke programmering;
- Bijsturing van de woningbouwprogrammering in lijn met de markt en vastgesteld beleid;
- De beste woningbouw voor De Fryske Marren, die past bij de woningbehoefte en die kernen goed afmaakt;
- Het geeft inhoudelijk richting aan optimalisering en uitvoering van projecten en initiatieven, zowel van de gemeente De Fryske Marren zelf als van derden;
- Input voor Ladder-teksten bij nieuwe bestemmingsplannen;
- Gefundeerde besluiten over prioritering, de- of herprogrammering van individuele plannen;
- Het vermindert gemeentelijke risico's en schept helderheid, zowel intern als aan de markt;
- Optimale inzet van middelen en menskracht;
- Bestuurlijk commitment op de ideale programmering en de te volgen strategie richting de- en herprogrammering van de oude planlijst.

Het afwegingskader is geen hogere wiskunde of gegoten in beton, maar dient als hulpmiddel om met initiatiefnemers in gesprek te gaan over plannen: optimalisaties, desgewenst de- of herprogrammering of fasering.

4.2 Spelregels bij dit afwegingskader

Toepassingsbereik

Dit afwegingskader geldt vanaf de datum van het besluit van college van B&W en de raad. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in publieke en private gronden en plannen.

Geen ondergrens

In het afwegingskader wordt geen onderscheid gemaakt in aantal te realiseren woningen en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote of kleine projecten en bouwtitels. Elk plan vanaf 1 woning wordt transparant afgewogen.

Idealiter vindt toetsing plaats op het niveau van deelplannen (fases).

Tijdshorizon: tien jaar

We kiezen voor een tijdshorizon van tien jaar: de Ladder-termijn en de bestemmingplantermijn.

Continu herijking

Een beoordeling is altijd een momentopname. Dat wil zeggen dat een plan door de tijd heen lager of hoger gescoord en geprioriteerd kan worden, al naar gelang de markt, accentverschuivingen in politiek en beleid. Monitoring en frequente herijking is dus gewenst.

Specifieke doelgroepen en segmenten vragen om afweging op maat

Specifieke doelgroepen en segmenten vragen om een afweging op maat. Te weten:

- Intramurale capaciteit;
- Andere groepen zorgbehoevenden zoals gehandicapten, jongeren uit de jeugdzorg en cliënten uit de GGZ;
- Asielzoekers;
- Mensen die verblijven in een voorziening van tijdelijke opvang in verband met relationele problemen of geweld.

Deze zijn onderhevig aan eigen mechanismen die vraag en aanbod bepalen alsmede politiek en beleid. Per plan beoordeelt de gemeente De Fryske Marren of het voldoende potentie heeft, wenselijk is, ook vanuit ruimtelijk en sociaal-maatschappelijk oogpunt en uitvoerbaar is.

4.3 Indicatoren en scores

Basis voor het afwegingskader zijn zagezegd primair markttechnische en Ladderargumenten: de bevolkings- en huishoudensprognoses en daarvan afgeleid de te verwachten kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in de gemeente De Fryske Marren op (middel)lange termijn. Dit zijn algemene uitgangspunten waar ieder initiatief op voorhand aan moet voldoen.



Vervolgens is gekeken naar een vijftal aanvullende kwaliteitskenmerken, ruimtelijke kenmerken van de locatie en het woonproduct en wegingsfactoren per indicator. Die fijne zeef bepaalt vooral de prioritering tussen projecten en initiatieven.

Dit sluit ook aan bij provinciaal ruimtelijk beleid, de regionale woningbouwafspraken en de Verordening Romte. Er zit kortom een gelaagdheid in het kader.

Woningbehoefte kwantitatief en kwalitatief 2016-2026

1. Bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit

2. Bijdrage aan duurzaamheid

3. Bijdrage aan transformatie en oplossen leegstand

4. Bijdrage aan innovatie in bouw- en ontwikkelkolom

5. Betreft woonzorgoplossing

Woningbehoefte kwantitatief en kwalitatief 2016-2026

Dit uitgangspunt spreekt voor zich: elk project of initiatief moet voldoen aan trede 1 van de Ladder voor duurzame verstedelijking, zoals toegelicht in hoofdstuk 3 en passen binnen de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte in de periode 2016-2026.

Uitgangspunt: maximaal 100% programmeren van de eigen behoefte, maar ideaal is onderprogrammering. Dat is in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking en doet recht aan de markttechnische situatie.

Het afwegingskader is het vertrekpunt, geen eindbeeld. Daarom vraagt de gemeente De Fryske Marren aan initiatiefnemers de toegevoegde waarde van elk plan door middel van actueel woningbehoefteonderzoek of een objectieve marktverkenning te onderbouwen.

Indicator 1: bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit

De plannen die uitgevoerd worden moeten goed zijn, ruimtelijke kwaliteit toevoegen of verbeteren en een tijd meekunnen.

Daarom beoordelen we projecten en initiatieven aan het gemeentelijke concentratiebeleid, geven we - in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking - prioriteit aan inbreiding boven uitbreiding en beoordelen we plannen op maat op aspecten van ruimtelijke kwaliteit in termen van belevingswaarde, gebruikswaarde, herkomst- en toekomstwaarde.

Plannen voor transformatie en herstructurering van panden of gebieden gaan vóór plannen voor binnenstedelijke verdichting. Het bebouwen van lege plekken is immers geen doel op zich. Niet ieder perceel hoeft te worden ingevuld. Open plekken, onderbrekingen in linten, groene gebiedjes en openheid op achtererven en binnenterreinen zijn belangrijk voor de omgevingskwaliteit.

Als een project of initiatief een specifiek knelpunt oplost, willen we dat positief scoren. Denk aan de aanpak van een rotte kies, grondsanering of hinderlijke bedrijvigheid, leegstand in een van de kernen of het buitengebied.

Indicator 2: bijdrage aan duurzaamheid

De gemeente De Fryske Marren vindt verduurzaming van de woningmarkt belangrijk. Draagt een project of initiatief bij aan verduurzaming van de woningmarkt, dan willen we dat belonen. Het kan gaan om:

- Nul-op-de-meter, energieleverende woning(en) (EPC minus 0,4);
- Een woning kan nu al voldoen aan de wettelijke eisen per 2021, BENG (Bijna Energie Neutrale Gebouwen, EU-eis: EPC ongeveer 0);
- Woning(en) met (voorlopig) energielabel A en EPC 0,8 tot 0,4;
- Of een specifiek duurzaamheidsconcept als smart grid.

Indicator 3: bijdrage aan transformatie en oplossen leegstand

Komende jaren staat de gemeente De Fryske Marren, net als andere Friese gemeenten ook voor een transitieopgave van leegstaand en vrijkomend vastgoed: winkels, sociaal-maatschappelijk vastgoed als schoolgebouwen, religieus vastgoed, bedrijven en vrijkomend (intramuraal) zorgvastgoed. Vanuit enerzijds het behoud van kwaliteit en vitaliteit van wijken en kernen, en anderzijds de normaliter zeer centraal en bij voorzieningen gelegen inbreidingsplekken, wil de gemeente De Fryske Marren hier voorrang geven aan woningbouw. Dit geheel in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking. Transformatie naar woningen en appartementen kan en zal in veel gevallen bovendien een markttechnische, ruimtelijke en kansrijke oplossing zijn.

Als een project of initiatief bijdraagt aan transformatie of het oplossen van ongewenste leegstand willen we dat positief scoren. Het kan gaan om sloop-nieuwbouw, waardoor een of meer nieuwe woningen beter aansluiten bij de behoefte maar ook om transformatie van vastgoed zoals een kantoor, VAB of winkelruimten in de kernen.

Indicator 4: bijdrage aan innovatie in bouw- en ontwikkelkolom

De gemeente De Fryske Marren wil projecten en initiatieven die bijdragen aan vernieuwing van de woningmarkt en die inspelen op sociaaldemografische, technologische en maatschappelijke trends belonen. Denk aan:

- Innovaties voor thuishetchnologie;
- Innovaties die inspelen op de grote vraag naar flexibiliteit, nieuwe gezinstypen en tijdelijke huisvesting zoals vrijesectorhuur;
- Een innovatieve huisvestingsoplossing voor statushouders;
- Een innovatieve huisvestingsoplossing voor kleine huishoudens.

Indicator 5: betreft woonzorgoplossing

Per 1 januari 2015 is de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) (gedeeltelijk) gedecentraliseerd naar gemeenten als onderdeel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In de nieuwe situatie worden de zorgkosten nog wel vergoed, maar betaalt de zorgbehoevende zelf de kosten van de woning. De Wmo budgetten zijn niet toereikend om op grote schaal woningen aan te passen. Daarom is dit kader voor woningbouwplannen een belangrijk uitgangspunt voor de gemeente De Fryske Marren bij nieuwbouw.

Voor de korte en middellange termijn staan we voor een flinke vergrijzing. Het rijksbeleid is gericht op ouderen zo lang mogelijk zelfstandig thuis te kunnen laten wonen. Ook voor andere groepen zorgbehoevenden zoals gehandicapten en GGZ-cliënten wordt het moeilijker om toegang te krijgen tot intramurale voorzieningen. Belangrijk uitgangspunt van beleid binnen het sociaal domein is de autonomie en zelfredzaamheid van onze inwoners. Het handelen, moet erop gericht zijn om de zelfredzaamheid te herstellen, te behouden of te vergroten. Hiermee wordt rekening gehouden als onderdeel van het afwegingskader.

De afstand tot of bereikbaarheid van de voorzieningen en de aanpasbaarheid en voorzieningen in- en om de woning zelf, zijn hiervoor eveneens belangrijke uitgangspunten, evenals de ligging van de woning in relatie tot de sociale omgeving. We maken levensloopbestendigheid en rolstoeltoegankelijkheid specifiek onderdeel van het afwegingskader.

4.4 Beoordelingsmatrix

De beoordeling per project of initiatief gebeurt met een score volgens onderstaande beoordelingsmatrix. Op basis van de scores volgt een prioriteitenlijst.

Tabel 6: afwegingskader gemeente De Fryske Marren

Basisuitgangspunt: markttechnische en Ladder-uitgangspunten		
1. Totale harde plancapaciteit bedraagt maximaal 100% van de eigen behoefte 2016-2026.		
2. Elk afzonderlijk project of initiatief past binnen de woningbehoefte 2016-2026 van gemeente De Fryske Marren: kwantitatief per cluster en totaal gemeente De Fryske Marren en kwalitatief gelet op woonmilieu, woningtype en segment.		
Indicator		Score
1. Bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit		
Past het project of initiatief binnen het gemeentelijk concentratiebeleid?	- Ligging in Joure, Lemmer of Balk - Ligging in Oudehaske of Sint Nicolaasga - Elders	1 0 -1
Inbreiding of uitbreiding?	- Ligging binnen BSG - Deels binnen, deels buiten BSG - Ligging geheel buiten BSG	1 0 -1
Ruimtelijke kwaliteit (verwachting).	- Ruimtelijke kwaliteit goed, in termen van beleving, gebruikswaarde, herkomst- en toekomstwaarde. - Regulier - Kwaliteit beperkt	1 0 -1
Lost het project of initiatief een specifiek ruimtelijk knelpunt op?	- Ja - Nee	1 0
2. Bijdrage aan duurzaamheid		
Energielabel (verwacht).	- De woningen krijgen label A+ of meer (Voorlopig) energielabel A en EPC 0,8 tot 0,4 (standaard voor nieuwbouw) - Minder dan A	1 0 -1
3. Bijdrage aan transformatie en oplossen leegstand		
Transformatielabel.	- Het project of initiatief betreft sloop-nieuwbouw of transformatie - Nieuwbouw	1 0
4. Bijdrage aan innovatie in bouw- en ontwikkelkolom		
Innovatiekracht van het project of initiatief.	- Het project of initiatief is innovatief in zijn soort - Niet of beperkt	1 0
5. Betreft woonzorgoplossing		
Zorglabel.	- Woonzorgconcept of levensloopbestendige bouw - Reguliere woning	1 0
Nabijheid van dagelijkse en zorgvoorzieningen.	- Supermarkt en huisarts <1 km - Supermarkt of huisarts <1 km - Supermarkt en huisarts beide >1 km	1 0 -1
Totaal aantal zorgaanbieders in de buurt.	- Aanbod <200 - Aanbod <20 - Aanbod <9	1 0 -1

Resultaat markttechnische beoordeling

Alle bij de gemeente De Fryske Marren bekende plannen zijn door een speciaal daarvoor geformeerd projectteam beoordeeld op markttechnische kwaliteiten volgens de beoordelingsmatrix. Het resultaat van deze, primair markttechnische beoordeling is de volgende lijst. Dit is nog zonder de juridische, financiële, sociaalmaatschappelijke en overige beleidscontext die mede bepalen of een woningproject al dan niet vanuit een goede ruimtelijke ordening past of gewenst is in de uiteindelijke programmering.

Tabel 7: planlijst gemeente De Fryske Marren

Plan	Cluster	Plantype	Aantal woningen	Woningbehoefte kwantitatief: per cluster	Woningbehoefte kwalitatief: woonmilieu	Woningbehoefte kwalitatief: woningtype	Woningbehoefte kwalitatief: segment	Score op overige kwaliteitsindicatoren
Wonen Zuidwest Friesland, Bakhuizen	Balk	Sloop-nieuwbouw	-5	●				●
Uitbreidingsplan, Bakhuizen	Balk	Nieuwbouw	11	●	●	●	●	●
Vml Zuivelfabriek, Balk	Balk	Sloop-nieuwbouw	4	●	●	●	●	●
Boslust Noordoost, Balk	Balk	Nieuwbouw	7	●	●	●	●	●
De Volharding, Balk	Balk	Sloop-nieuwbouw	8	●	●	●	●	●
Voormalig gemeentehuis Balk, Balk	Balk	Renovatie c.q. transformatie	12	●	●	●	●	●
Boslust Zuidwest, Balk	Balk	Nieuwbouw	14	●	●	●	●	●
Golfbaan fase 2, Balk	Balk	Nieuwbouw	26	●	●	●	●	●
Balkon, Balk	Balk	Nieuwbouw	36	●	●	●	●	●
Havendiken, Balk	Balk	Nieuwbouw	54	●	●	●	●	●
Wetterplan, Elahuizen	Balk	Nieuwbouw	7	●	●	●	●	●
Murnsdyk 17, Mirns	Balk	Nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Wytlan, Nijemirdum	Balk	Nieuwbouw	18	●	●	●	●	●
Uitbreiding, Oudega	Balk	Nieuwbouw	10	●	●	●	●	●
De Brink 13, Oudemirdum	Balk	Renovatie c.q. transformatie	3	●	●	●	●	●
Festing, Wijckel	Balk	Nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Particuliere Initiatieven nog onbekend, Diverse locaties	DFM	Nieuwbouw	30	●	●	●	●	●
Ballingbuer 5, Goingarip	Joure	Sloop-nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan, Haskerhorne	Joure	Nieuwbouw	2	●	●	●	●	●
Brammerstrijtte, Idsenhuizen	Joure	Sloop-nieuwbouw	3	●	●	●	●	●
U. Boonstrastraat, Joure	Joure	Sloop-nieuwbouw	-2	●	●	●	●	●
Herontwikkeling Oude Gymzaal / Scheen, Joure	Joure	Sloop-nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Waterlandgoed Trijntje Wiel, Joure	Joure	Nieuwbouw	2	●	●	●	●	●
Bedrijventerrein Woudfennen, Joure	Joure	Nieuwbouw	10	●	●	●	●	●
OBS Zuiderveldschool	Joure	Sloop-nieuwbouw	12	●	●	●	●	●
Wyldehoarne fase 2, Joure	Joure	Nieuwbouw	14	●	●	●	●	●
Herontwikkeling Lyts Luchtenveldschool, Joure	Joure	Sloop-nieuwbouw	16	●	●	●	●	●
Herontwikkeling Maria Goretti, Joure	Joure	Sloop-nieuwbouw	17	●	●	●	●	●
Inbreidingslocatie Aldi / De Merk, Joure	Joure	Sloop-nieuwbouw	17	●	●	●	●	●
Park Sevenwolden, Joure	Joure	Nieuwbouw	18	●	●	●	●	●
Herontwikkeling Zorgcentrum Vegelinshof, Joure	Joure	Sloop-nieuwbouw	20	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan Joure zuid (woonwerklocatie), Joure	Joure	Nieuwbouw	23	●	●	●	●	●
Wyldehoarne fase 3, Joure	Joure	Nieuwbouw	27	●	●	●	●	●
Sevenwolden hof 3, Joure	Joure	Nieuwbouw	48	●	●	●	●	●
Wyldehoarne fase 3B, Joure	Joure	Nieuwbouw	60	●	●	●	●	●
Wyldehoarne fase 4, Joure	Joure	Nieuwbouw	75	●	●	●	●	●
Broek-Zuid, Joure	Joure	Nieuwbouw	84	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan, Langweer	Joure	Nieuwbouw	2	●	●	●	●	●
Hotel de Wielen, Langweer	Joure	Sloop-nieuwbouw	18	●	●	●	●	●
De Menning, Oudehaske	Joure	Nieuwbouw	3	●	●	●	●	●
Nog te bepalen uitbreidingslocatie, Oudehaske	Joure	Nieuwbouw	15	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan, Ouwsterhaule	Joure	Nieuwbouw	9	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan Nij San Rotten 1, Rottum	Joure	Nieuwbouw	24	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan Nij San Rotten 2, Rottum	Joure	Nieuwbouw	43	●	●	●	●	●
Roazebosk, Scharsterbrug	Joure	Nieuwbouw	7	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan, Scharsterbrug	Joure	Nieuwbouw	15	●	●	●	●	●
Herontwikkeling De Rijljet, Sint Nicolaasga	Joure	Sloop-nieuwbouw	2	●	●	●	●	●
Herontwikkeling Zuivelfabriek De Takomst, Sint Nicolaasga	Joure	Sloop-nieuwbouw	4	●	●	●	●	●
Bedrijventerrein Slotmolen, Sint Nicolaasga	Joure	Nieuwbouw	5	●	●	●	●	●
Uitbreidingslocatie Sint Nicolaasga West, Sint Nicolaasga	Joure	Nieuwbouw	10	●	●	●	●	●
Herontwikkeling Kade 5 / 7, Sint Nicolaasga	Joure	Sloop-nieuwbouw	30	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan, Sintjohannesga	Joure	Nieuwbouw	5	●	●	●	●	●
Roordahiem fase 2, Terkaple	Joure	Nieuwbouw	4	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan fase 1a, Vegelinsoord	Joure	Nieuwbouw	10	●	●	●	●	●
Uitbreidingsplan fase 1b en 2, Vegelinsoord	Joure	Nieuwbouw	14	●	●	●	●	●
Bandsloot (bedrijfskavel), Bantega	Lemmer	Nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Jachtkamp 2e fase, Bantega	Lemmer	Nieuwbouw	11	●	●	●	●	●
Marwei 30A, Delfstrahuizen	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	2	●	●	●	●	●
West, Delfstrahuizen, Delfstrahuizen	Lemmer	Nieuwbouw	40	●	●	●	●	●
Herenweg 95a, Echten, Echten	Lemmer	Nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Hoofdweg 6a, Echten	Lemmer	Nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Sporthal Herenweg (gemeente), Echten	Lemmer	Nieuwbouw	3	●	●	●	●	●
Veenscheiding, Echterbrug	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Krompad, Echterbrug	Lemmer	n.n.b.	1	●	●	●	●	●
Hellingpad 7, Echterbrug	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	2	●	●	●	●	●
Lemsterhoek, Lemmer	Lemmer	Nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Kortestreek 9, Lemmer	Lemmer	Renovatie c.q. transformatie	2	●	●	●	●	●
Lemsterpark, Lemmer	Lemmer	Nieuwbouw	4	●	●	●	●	●
Turfland 1	Lemmer	Renovatie c.q. transformatie	4	●	●	●	●	●
Voormalig gemeentehuis Lemmer, Lemmer	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	5	●	●	●	●	●
Bantegaplein, Lemmer	Lemmer	n.n.b.	9	●	●	●	●	●
Arbeidsbureau, Lemmer	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	10	●	●	●	●	●
Lemstervaart naast MFA	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	12	●	●	●	●	●
Tjalk, Lemmer	Lemmer	n.n.b.	17	●	●	●	●	●
Ter Steege, Lemmer	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	28	●	●	●	●	●
Tramdijk Oost fase 2, Lemmer	Lemmer	Nieuwbouw	60	●	●	●	●	●
Lenna, Lemmer	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	75	●	●	●	●	●
Tramdijk Oost fase 1, Lemmer	Lemmer	Nieuwbouw	82	●	●	●	●	●
Tramdijk Oost fase 3, Lemmer	Lemmer	Nieuwbouw	89	●	●	●	●	●
Noordelijke afronding, Lemmer	Lemmer	Nieuwbouw	280	●	●	●	●	●
Bangma (25-27), Oosterzee	Lemmer	Nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Gietersevaart 35, Oosterzee	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Holsteinpad 6, Oosterzee	Lemmer	Sloop-nieuwbouw	1	●	●	●	●	●
Molenweg 4, Oosterzee	Lemmer	Renovatie c.q. transformatie	1	●	●	●	●	●
Buren (v d Berg), Oosterzee	Lemmer	Nieuwbouw	4	●	●	●	●	●
West 1, Oosterzee	Lemmer	Nieuwbouw	6	●	●	●	●	●
West 2, Oosterzee	Lemmer	Nieuwbouw	17	●	●	●	●	●

N.b. kolom 5, 6, 7 en 8 betreft een individuele beoordeling per project of initiatief zonder dat daarbij rekening is gehouden met de totale plancapaciteit ten opzichte van de eigen behoefte 2016-2026 (zie de basisuitgangspunten van het afwegingskader in tabel 6).

5 Uitvoering

Dit hoofdstuk 5 gaan in op de uitvoering en concrete toepassing van het afwegingskader.

5.1 Organisatorische aandachtspunten

Het afwegingskader is het vertrekpunt van dynamisch (de-)programmeren. Het kader heeft bovendien als doel open en transparant te zijn naar alle betrokken partijen. Burgers, initiatiefnemers maar ook ondernemers, maatschappelijke organisaties, zorgorganisaties, e.a. krijgen inzicht in waar de gemeente De Fryske Marren naar toe wil ten aanzien van woningbouw, waar de accenten van het beleid liggen en waar de kansen. Het doel: kwalitatief sterke plannen die van toegevoegde waarde zijn voor de woningmarkt in De Fryske Marren.

Het afwegingskader dient een tweeledig doel: als sturingsinstrument voor de (de-)programmering en als toetsingsinstrument bij nieuwe initiatieven. Primaat voor toepassing van het afwegingskader ligt bij volkshuisvesting, in nauwe relatie met andere beleidsvelden.

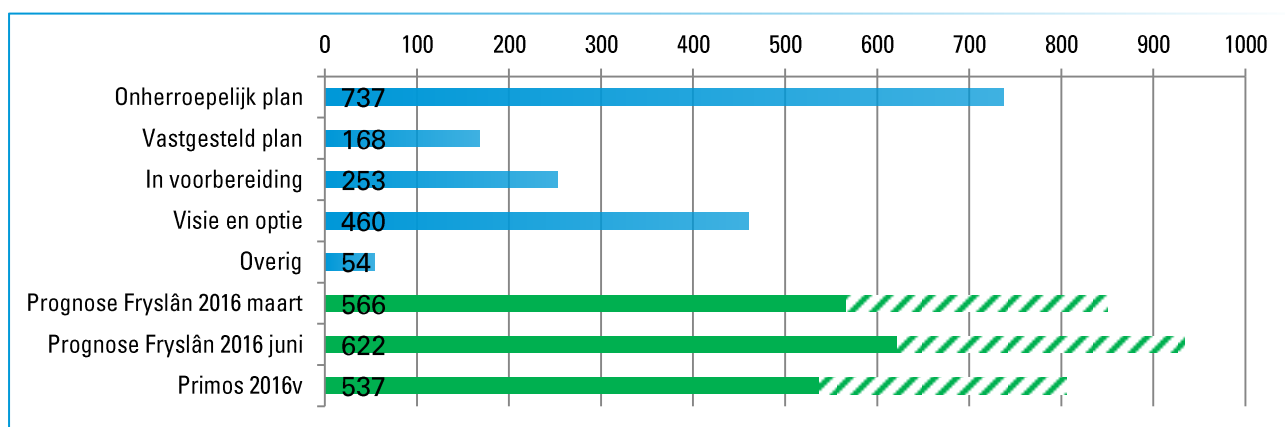
5.2 Bijsturing planlijst

De gemeente De Fryske Marren heeft op dit moment meer dan 100% woningbouwcapaciteit ten opzichte van de (concept) provinciale en (concept) Primos-behoefteprognoses in onherroepelijke en vastgestelde bestemmingsplannen.

Deze overcapaciteit betekent dat er in principe geen ruimte is om nieuwe woningbouwplannen te bestemmen en te realiseren. Het planoverschot neemt kortom Ladderruimte in. Het gaat om deels eigen plannen, deels plannen van marktpartijen.

Een deel van deze plannen is bovendien gebaseerd op een ander toekomstbeeld, waarbij rekening werd gehouden met een forse groei van het aantal huishoudens of kwalitatief andere opgave. Ook daarom is een lijn van de- en herprogrammering van plannen gewenst.

Figuur 1: kwantitatieve woningbehoefte gemeente De Fryske Marren, 2016-2026 geconfronteerd met plancapaciteit medio 2016



Bron: provincie Fryslân (2016), concept Prognose Fryslân 2016 en ABF Research (2016), (Concept) Primos-prognose 2016v, gemeente De Fryske Marren (2016).

De groene balken geven de prognoses bij een bandbreedte minus 20% en de groen gestreepte balken bij een bandbreedte plus 20%.

DE RISICO'S VAN OVERPROGRAMMERING

- Allereerst komt, door een te groot planaanbod geen enkel plan goed van de grond en uit de verf. Dit betekent een verliespost op de grex, omdat woningen niet verkocht raken, er geen inkomsten binnenkomen en rentelasten blijven stijgen.
- Nieuwe slechte plannen kunnen soms wel verkocht raken, maar sluiten mogelijk niet goed aan op de langtermijnbehoefte. De nieuwe woningen verstoren het marktevenwicht en drukken op de bestaande voorraad. Ook zorgen plannen die kwalitatief niets toevoegen er voor dat de doorstroming op de woningmarkt stopt en veel mensen hun (vooral goedkopere) woningen niet verkocht krijgen.
- Een ander punt is dat er in het verleden nog te vaak plannen buiten het bestaand stedelijk gebied zijn ontwikkeld. Door hier nu niet op in te grijpen zit u straks met half afgebouwde woonwijken aan de randen van kernen en braakliggende inbreidingsplekken en vastgoed dat vrijkomt.
- Ongewenste effecten op de bestaande voorraad (snellere veroudering, kannibalisering en dus waardevermindering van bestaande woningen).
- Als laatste: als bij overaanbod niet wordt ingezet op het deprogrammeren van slechte harde plannen, kunnen ook de nieuwe goede plannen geen doorgang vinden. Bijna alle plannen moeten immers worden gemotiveerd volgens de sinds 2012 wettelijk verplichte Ladder voor duurzame verstedelijking. Bij overaanbod (dus meer harde plannen dan waar de komende tien jaar behoefte aan is), is het heel lastig en vaak onmogelijk deze nieuwe initiatieven planologisch mogelijk te maken.

Bron: Stec Groep (2016).

Ideaal is overigens een lichte onderprogrammering van 80 tot 90% om ook tegemoet te komen aan dynamiek en toekomstige initiatieven en kansen in de markt.

De bestaande planlijst per 1 januari 2016 (de nul-situatie) is daarom integraal, objectief beoordeeld op het afwegingskader, gescoord en geprioriteerd. Vervolgens heeft de gemeente De Fryske Marren zelf een definitief oordeel uitgewerkt per plan⁵. Daarbij kunnen ook beleidsmatige keuzes, of grote ruimtelijke belangen een rol spelen. Uitgangspunt is zo dicht mogelijk te blijven bij de primair markttechnische en Ladder-proof grondslag van het afwegingskader.

Tabel 8: labeling projecten en initiatieven op de planlijst medio 2016

Project of initiatief	Strategie
Al in aanbouw, of ver gevorderd stadium van afronding	→Doorgaan en afronden (plandeel)
Kansrijk en gewenst op korte termijn	→Doorgaan en zo mogelijk versnellen
Kansrijk en gewenst op (middel)termijn	→Doorgaan en zo mogelijk versnellen
Kansarm en optimalisering gewenst en mogelijk	→Heroverwegen en zo nodig her- of deprogrammeringstraject opstarten
Kansloos	→Heroverwegen en zo nodig deprogrammeringstraject opstarten

Dit vertaalt de gemeente De Fryske Marren komende maanden in een integraal uitvoeringsprogramma i.e. concreet deprogrammeerplan begin 2017 met definitieve prioriteitenlijst, label, vervolgstategie en passend(e) uitvoeringsarrangement(en) per plan inclusief financiële en juridische (on)mogelijkheden, consequenties en risico's.

Dit uitvoeringsprogramma bevat straks ook andere relevante punten als: voortgang bouwplannen, beleid toe te passen bij het uitblijven van de start van bouwactiviteiten, termijnen voor intrekking van vergunningen, herprogrammering van niet benutte gronden, gesprekken met initiatiefnemers en algemene externe communicatie over de te volgen lijn van (de-)programmering. Maar ook: stimulering van realisatie of optimalisatie als blijkt dat een project of initiatief dringend gewenst is.

⁵ Opgenomen in een aparte projectenbijlage bij dit rapport, waarbij elk plan ook is voorzien van een beschrijving van de stand van zaken op dit moment.

Hierbij zoekt de gemeente De Fryske Marren maximaal naar mogelijkheden om te de- en herprogrammeren zonder plan- of contractschade. Dit vergt een zorgvuldig traject dat rekening houdt met alle publieke en private belangen.

Mogelijke uitvoeringsinstrumenten bij her- en deprogrammering die zij overweegt zijn:

- Opstarten trajecten voorzienbaarheid;
- Contact over contract met externe partners;
- Afboekscenario's;
- Bouwclaims uitruilen;
- Et cetera.

DEPROGRAMMEERPLAN

Realisatie hiervan kost tijd. Daarom wordt door de gemeente De Fryske Marren zelf binnen 3 maanden een plan van aanpak gemaakt en extern getoetst⁶ waarin aangegeven wordt hoe het teveel aan plancapaciteit teruggebracht wordt. Het deprogrammeerplan is gericht op:

- Ideale programmering naar maximaal 100% van de lokale behoefte in harde plannen;
- Stappen zetten richting schrappen van overbodige bestemmingsplan capaciteit door intrekken van bestemmingsplan capaciteit (i.e. voorzienbaarheid creëren in het wegnemen van wijzigingsbevoegdheden, reduceren of wegnemen van uitwerkingsplichten en / of directe bouwtitels);
- Echter maximaal binnen een termijn van 3 jaar.

5.3 Toetsing nieuwe initiatieven

Het is niet altijd te voorspellen welke initiatieven zich aandienen en welke daarvan ook gewenst en uitvoerbaar zijn. Ook de markt vraagt om een vraaggerichte, transparante en snelle reactie. Het afwegingskader moet daarom sturing geven en plannen integraal afwegen binnen de gemeentelijke programmering.

Voor nieuwe initiatieven volgt de gemeente De Fryske Marren de volgende lijn:

- Nieuwe initiatieven worden ingebracht en maandelijks door een intake team beoordeeld op medewerking;
- Het intake team maakt een integrale beleidsmatige afweging binnen de belangrijkste betrokken disciplines: volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en kwaliteit, projecten en grondbeleid. Het team volkshuisvesting neemt hierin de regie. Dit team adviseert het college van B&W en informeert de raad periodiek;
- Het team werkt met een toegankelijk en actueel documentatiesysteem, door iedereen te raadplegen (zie ook onder paragraaf 5.4);
- Als een initiatief niet past binnen de Ladder voor duurzame verstedelijking en de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte op (middel)lange termijn, zal het worden afgewezen. Als een initiatief voldoet aan die basisuitgangspunten dan wordt het gescoord op de zachte indicatoren in de zeef, bedoeld om initiatieven onderling te kunnen beoordelen op hun toegevoegde waarde voor De Fryske Marren en de afzonderlijke kernen.

Nieuwe plannen kunnen alleen aan de programmering worden toegevoegd als andere, bestaande planologische rechten daadwerkelijk zijn geherprogrammeerd of ingetrokken, in lijn met de Ladder voor duurzame verstedelijking.

⁶ Door experts als Mr. Lam of Prof. dr. ir. Bregman, gezien de waarde die zo'n plan dient te hebben bij procedures bij de Raad van State.

5.4 Monitoring

Verder gaat de gemeente De Fryske Marren periodiek monitoren, evalueren en herijken. Het college van B&W rapporteert jaarlijks aan de raad en doet zonodig een inhoudelijke of beleidsmatige herijking van het afwegingskader zelf of de wegingsfactoren. Het afwegingskader wordt jaarlijks op een vast moment door het college van B&W en de raad vastgesteld en publiekelijk bekend gemaakt.

Elk voorjaar toetsen we gehele planlijst opnieuw aan het kader. Daarmee voorkomen we dat een plan, waar de bouw maar niet van op gang komt andere projecten en initiatieven die in de tussentijd veel kansrijker zijn geworden (bijvoorbeeld door programmatische aanpassingen, verandering in grondposities of juridische situatie) tegenwerkt.

Wat we daarom continu doen:

- Doorlichten en beoordelen planlijst;
- Periodiek monitoren en terugkoppelen richting bestuur als onderdeel van de begroting- en beleidscyclus;
- Systeem van up to date projectinformatie. Het beheer ligt bij het team volkshuisvesting;
- Vertaling van het resultaat in een - elk jaar te actualiseren- woningbouwprogrammering en die opnemen in de actualisatie van de woonvisie en structuurvisie of ander publiekrechtelijke regeling of beleid. Zie eerder: het deprogrammeerplan.

5.5 Samenwerking met partners

De gemeente De Fryske Marren wil transparant zijn naar de markt en initiatiefnemers enerzijds en anderzijds voorkomen dat er een uitdijende projectenlijst ontstaat. Daarom is een helder, vraaggericht en adaptief proces van programmeren van belang. Daarom gaat de gemeente De Fryske Marren het vooroverleg met initiatiefnemers intensiveren.

Ook wordt in 2017 een contact- en afstemmingsvorm gezocht met partners op de woningmarkt. Hiertoe wordt verkend wat de mogelijkheden zijn van een panel of platform voor frequente marktconsultatie met Friese lokale en regionale vastgoedeigenaren en andere marktpartijen, welzijnspartners en corporaties. Dit om marktinformatie, visie en de langetermijnstrategie voor de woningmarkt adequaat en doorlopend uit te wisselen en samen te werken aan een sterke woningmarkt en goede woningbouwplannen. Ook een Fries Bouwberaad eens per jaar behoort tot de mogelijkheden. De gemeente De Fryske Marren gaat de informatievoorziening over de stand van de woningmarkt, wet- en regelgeving, sociaaldemografische en andere trends naar de raad ook versterken.

Meer specifiek wordt eind 2016 contact gezocht met de eigenaren en initiatiefnemers van de afzonderlijke projecten en initiatieven op de planlijst in relatie tot dit afwegingskader en op 2 februari 2017 wordt hiertoe met de provincie Fryslân en buurgemeente Súdwest-Fryslân ook een regionale woonconferentie georganiseerd.

Bijlage A Toelichting op prognoses

Deze bijlage geeft een toelichting op het gebruik van prognoses en de visie van de gemeente De Fryske Marren op het gebruik van de (concept) Primos-prognose 2016 en (concept) provinciale prognose als toetssteen in het afwegingskader. Hierbij is gebruik gemaakt van de second opinion van ABF Research (2016⁷).

Algemeen

Om een beeld of greep te krijgen op de toekomst worden er prognoses en scenario's gebruikt. Een prognose is een inschatting van toekomstige ontwikkelingen op basis van trends in het jongste verleden. Bij scenario's gaat het daarentegen niet om het doortrekken van trendmatige ontwikkelingen, maar wordt er getracht de belangrijkste onzekerheden in beeld te brengen en te verkennen welke consequenties aan uiteenlopende ontwikkelingen verbonden kunnen zijn. Prognoses zijn met grote onzekerheden omgeven, terwijl scenario's de onzekerheden onderzoeken.

Bij het werken met prognoses dient bedacht te worden dat trends vaak een goede indicator voor ontwikkelingen in de toekomst zijn, maar dat trends ook altijd aan verandering onderhevig zijn. In het kader van bevolking- en huishoudensprognoses gaat het dan om bijvoorbeeld verdere stijging van de levensverwachting of afvlakking van die stijging, etc.

Wat voor prognoses kennen we?

Het CBS brengt jaarlijks een bevolkingsprognose uit (personen en huishoudens). Er zijn twee modellen in omloop die deze landelijke prognoses doorvertalen naar regionaal niveau. Het gaat om PEARL/Houdini (prognose van het aantal huishoudens per regio door het PBL samen met het CBS en het CPB) en Primos/Socrates, (woningbehoefte- en tekort prognose uitgevoerd door ABF Research in opdracht van het Ministerie van BZK en provincies). Voor beide modellen is de tweejaarlijkse nationale bevolkingsprognose van het CBS de basis.

Door ABF Research wordt (in opdracht van het Ministerie van BZK en negen provincies) jaarlijks een Primos-prognose opgesteld. Deze geeft – volgens de ondertitel – de “toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte” weer. Eerst worden voorspellingen gedaan over aantallen, omvang en samenstelling van de huishoudens. Daarna wordt op basis van een steekproef een enquête gedaan naar de woningbehoefte en die wordt vergeleken met het woningaanbod dat – op basis van verhuishwensen – kan vrijkomen uit doorstroming. Dit leidt ten slotte ook tot een voorspelling van de uitbreidingsbehoefte

Eens per 2 à 3 jaar brengt de provincie een actuele Bevolkings- en Huishoudensprognose uit. In deze prognoses zijn de actuele trends en inzichten ten aanzien van geboorte, sterfte, migratie en huishoudensvorming doorgerekend naar de toekomst. Dit gebeurt op gemeentelijk niveau met de huidige bevolkingsopbouw en huishoudenssamenstelling van de gemeente(n) als basis. De prognose bevat voorspellingen op provinciaal, regionaal en gemeentelijke niveau ten aanzien van de bevolkingsopbouw, huishoudenssamenstelling en woningbehoefte. De meeste recente bestuurlijk vastgesteld Bevolkings- en Huishoudensprognose van de provincie dateert van 2013. Voor het opstellen van de (concept) Prognose Fryslân 2016 is gebruik gemaakt van het IPB-Primos model (versie 2016). Het

⁷ ABF Research (2016), Second opinion bevolkings- en huishoudensprognoses gemeente De Fryske Marren.

IPB-Primos model is een “verdeel”-model. Het model vertaalt nationale CBS prognoses voor bevolking en huishoudens naar gemeentelijk schaalniveau.

Is de ene prognoses beter dan de ander?

Pearl, Primos en IPB-Primos zijn alle drie “verdeel”-modellen gebaseerd op nationale CBS verwachtingen en randtotalen. Er kan niet zonder meer gesteld worden dat het ene model beter of slechter is dan het andere is. De modellen kennen elk hun eigen techniek en genereren daardoor op zich al verschillende uitkomsten. Daarnaast wordt het verschil in uitkomsten ook voor een belangrijk deel bepaald door de gehanteerde (migratie)veronderstellingen. Er is namelijk één fundamenteel verschil in de totstandkoming van de Pearl-prognose en Primos-prognose enerzijds en de Provinciale Prognose anderzijds: CBS/PBL en ABF stemmen hun migratieveronderstellingen (groten)deels af op een verwacht woningbouwprogramma. Als in een gemeente relatief veel gebouwd wordt is het daarbij niet per definitie zo dat dat meer migratie oplevert (dat hangt ook af van de bouwprogramma's in omliggende gemeenten). Als echter in een gemeente niet of te weinig gebouwd gaat worden, beperkt dat wél de verwachte migratie.

Voorspelkracht en beleidsafhankelijkheid van prognoses

De grootste onzekerheid in demografische prognoses vormt de buitenlandse migratie. In de jaren 2003-2007 was het buitenslands migratiesaldo bijzonder laag in vergelijking met eerdere jaren en een enkel jaar zelfs negatief. In de crisisjaren is die trend weer omgeslagen en recent is het saldo sterk gestegen vanwege de instroom van asielzoekers.

Omdat prognoses met grote onzekerheden omgeven zijn, dienen ze als indicatief, richtinggevend, beschouwd te worden. De resultaten worden vaak gepresenteerd als puntschatting, maar dienen geïnterpreteerd te worden het midden binnen een bandbreedte. Dat betekent ook dat bij de vertaling van de prognose naar de toekomstige woningbehoefte en de planning van woningbouwprojecten rekening dient te worden gehouden met een bandbreedte. In een recent advies, Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid, heeft de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur nog eens de aandacht gevestigd op dit punt.

De Raad schrijft in haar advies:

“De praktijk leert dat woningbehoefteramingen worden gebruikt als bron van exacte informatie: er zijn X woningen nodig in Y jaar tijd. Beleidsmakers, investeerders, burgers en politici hebben behoefte aan dergelijke exactheid als houvast – tot aan bestuursrechtelijke beslissingen van de Raad van State toe – op basis waarvan objectieve uitspraken gedaan kunnen worden. Daarmee worden puntschattingen gemaakt die een eigen leven gaan leiden, los van de ramingen die altijd een bandbreedte hebben. De waarschuwingen van de modellenmakers en wetenschappers dat er tal van onzekerheden en onderliggende externe factoren aan de raming verbonden zijn, worden dan genegeerd. Het lijkt erop dat de ‘bijsluiter’ die met elke raming gepaard gaat, al snel weer wordt vergeten. Het risico dat ‘wensdenken’ onderdeel wordt van de ramingen heeft zich in het verleden al veelvuldig voorgedaan.”

Ook wijst de Raad op het gevaar dat prognosepuntschattingen zonder een daarbij in acht te nemen bandbreedte worden gebruikt in politieke afwegingen op laag schaalniveau:

“Tot op het niveau van gemeenten en – met behulp van speciale modules – locaties wordt de vraag naar (nieuwbouw) woningen berekend. De behoefte aan deze informatie is groot. Bij het schaalniveau van de uitspraken geldt dat hoe hoger het schaalniveau is, hoe groter de voorspellende kracht in inhoudelijke zin is. Maar de politiek-beleidsmatige zeggingskracht is op een lager schaalniveau heel groot. Daar worden de cijfers gebruikt als bewijslast bij de beslissing of een nieuwbouwlocatie al dan niet noodzakelijk is.”

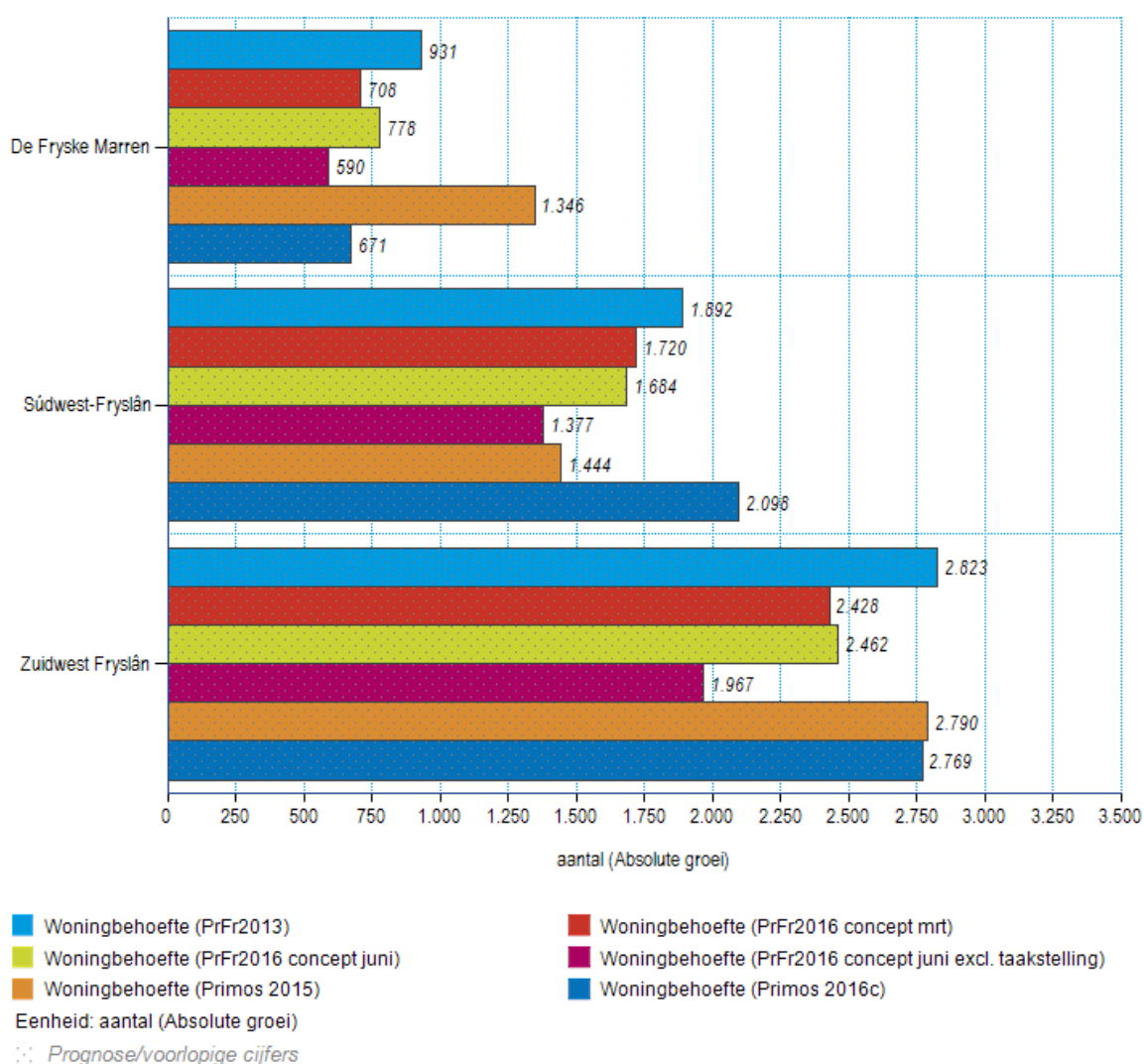
Kijken in een glazen bol?

Hoewel de Nederlands modellen voldoen aan alle wetenschappelijke eisen die daarvan gesteld kunnen worden, komen woningbehoefte prognoses als voorspeling nooit uit, of slechts binnen een zeer ruime onzekerheid. Dit komt door verschillende oorzaken: mensen leven langer, er worden meer kinderen

geboren, of de migratiepatronen zijn anders. Ook ontwikkelingen op het gebied van koopkracht, kredietverlening en consumentenvertrouwen blijken grote invloed te hebben. Tenslotte zijn de menselijk keuzes minder goed te voorspellen, dan wij veronderstellen.

ABF Research pleit er voor om bij het gebruiken van de prognoses uit te gaan van een bandbreedte, zie ook hoofdstuk 3 waarbij de prognoses de richting aangeven en monitoring plaatsvinden van de actuele ontwikkelingen.

Figuur A1: woningbehoefteprognoses gemeente De Fryske Marren



Bron: Prognose Fryslân 2013 - Provincie Fryslân, Prognose Fryslân 2016 concept mrt, Prognose Fryslân 2016 concept juni.

Bijlage B Planlijst medio 2016

In deze bijlage staan we kort stil bij de omvang en samenstelling van het uitgangspunt: de woningbouwplanlijst medio 2016. Wat is kortom de 'nul situatie' en daarmee de input voor het afwegingskader?

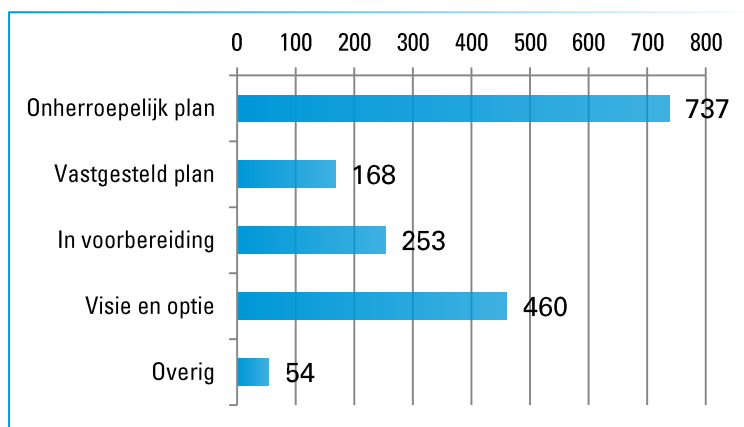
Verscherpte inventarisatie planlijst

Programmeren kan niet zonder kennis van de huidige planvoorraad. Daarom heeft de gemeente De Fryske Marren in de afgelopen maanden de woningbouwplanlijst opnieuw tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot een verscherpte inventarisatie van plannen en bijbehorende gegevens met betrekking tot:

- Kwantitatieve aantallen: bruto – sloop – netto;
- Kwalitatieve gegevens: prijssegmenten, huur-koop, stapeling-grondgebonden;
- Planstatus;
- Momenten van startbouw en oplevering;
- Publiekrechtelijke status;
- Privaatrechtelijke status en mogelijke contractuele verplichtingen.

De plannenlijst bestaat uit uiteenlopende projecten en initiatieven waarvoor zich een particulier zich bij de gemeente De Fryske Marren gemeld heeft of projecten die binnen uw gemeentelijke ambitie vallen, al dan niet op eigen grond. Voor een deel van deze woningbouwplannen is al een financiële investering gepleegd of is er enige vorm van juridische status (bijvoorbeeld publiekrechtelijk via een bestemmingsplanstatus of privaatrechtelijk door middel van contractvorming). In zijn algemeenheid geldt dat hoe verder in de tijd deze projecten staan hoe minder hard ze zijn.

Figuur B1: plancapaciteit gemeente De Fryske Marren, medio 2016



Bron: gemeente De Fryske Marren (2016).

Bijlage C Clusters gemeente De Fryske Marren

Tabel C1: clusters gemeente De Fryske Marren

Cluster Balk	Cluster Lemmer	Cluster Joure
Balk Bakhuizen Elahuizen Harich Kolderwolde Mirns Nijemirdum Oudega Oudemirdum Rijs Ruigahuizen Sloten Sondel Wijckel	Lemmer Bantega Delfstrahuizen Echten Echtenerbrug Eesterga Follega Oosterzee	Joure Sint Nicolaasga Akmarijp Boornzwaag Broek Dijken Doniaga Goingarijp Haskerhorne Idskenhuizen Langweer Legemeer Nijehaske Oldeouwer Oudehaske Ouwsterhaule Ouwster-Nijega Rohel Rotstergaast Rotsterhaule Rottum Scharsterbrug Sinkzwaag Sint Johannesga Terherne Terkaple Teroele Tjerkgaast Vegelingsoord

Tabel C2: definiering woonmilieus, volgens ABF-indeling gemeente De Fryske Marren

Cluster Balk		Cluster Lemmer		Cluster Joure	
Dorps	Landelijk	Dorps	Landelijk	Dorps	Landelijk
Balk	Bakhuizen Elahuizen Harich Kolderwolde Mirns Nijemirdum Oudega Oudemirdum Rijs Ruigahuizen Sloten Sondel Wijckel	Lemmer	Bantega Delfstrahuizen Echten Echtenerbrug Eesterga Follega Oosterzee	Joure Sint Nicolaasga	Akmarijp Boornzwaag Broek Dijken Doniaga Goingarijp Haskerhorne Idskenhuisen Langweer Legemeer Nijehaske Oldeouwer Oudehaske Ouwsterhaule Ouwster-Nijega Rohel Rotstergaast Rotsterhaule Rottum Scharsterbrug Sinkzwaag Sint Johannesga Terherne Terkaple Teroele Tjerkgaast Vegelingsoord

Bijlage D Grexen en BBV Herziening 2016

Voor woningbouw en grondexploitaties is de gemeente De Fryske Marren gebonden aan de BBV-richtlijnen en BBV Herziening 2016. We schetsen de relevantie van de BBV Herziening 2016 voor woningbouw(her)programmering.

Tienjaarsperiode Ladder voor duurzame verstedelijking en Wro

Een bestemmingsplan heeft wettelijk een looptijd van tien jaar, niet langer. Bij 'een goede ruimtelijke ordening' is heel wezenlijk dat dit wordt gerespecteerd (via aspecten als 'uitvoerbaarheid' en de motiveringsplicht onder het Bro artikel 3.1.6 lid 2). De jurisprudentie bevestigt dit voortdurend. Slechts bij hoge uitzondering zoals de case Maasvlakte (en bij enkele tranches Crisis- en herstelwet), accepteert de Raad van State een langere onderbouwingsperiode. Daarom wordt de harde plancapaciteit beschikbaar in een gemeente of regio, in beginsel geacht nodig te zijn voor de tienjaarsperiode en hoort dit te worden betrokken bij de uitvoerbaarheid en vraagaanbodafweging en Ladder-check op planoverschotten.

Daarnaast is de opvatting van de bestuursrechter dat publiekrechtelijke taken en de goede ruimtelijke ordening in principe niet privaatrechtelijk geborgd horen te zijn. Een convenant, het feit dat het een gemeentelijke grex betreft, het maken van een afspraak met een marktpartij wordt door de bestuursrechter zelden gezien als goede uitvoering van de wet (inclusief Ladder voor duurzame verstedelijking). Net als een college- of raadsbesluit om een planologisch hard plan niet te gebruiken (te bevriezen). Privaatrechtelijke constructies en dit type gemeentelijke besluiten kunnen namelijk met een nieuw contract, het ontbinden van een convenant of een nieuw collegebesluit 'met een pennenstreek' weer teniet worden gedaan. Bovendien zijn ze intransparant voor belanghebbenden en daarmee de rechtszekerheid.

Deze situatie is al lang aan de orde en speelt niet alleen sinds de Ladder voor duurzame verstedelijking is ingevoerd per oktober 2012.

Dat is de reden waarom harde plancapaciteit die nu beschikbaar is, moet worden meegenomen in de vraagaanbodsituatie voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. 'Bevriezen' (onder de vermelding dat de grondexploitatie een looptijd heeft van langer dan tien jaar en hem dus ook niet volledig meenemen in de afweging van behoefte ten opzichte van harde plancapaciteit) kent grote risico's, ook al is er een vorm van privaatrechtelijke borging (zie hiervoor). Zo adviseren ook juristen als prof. Bregman en mr. Lam. Daarom is in principe deprogrammering de weg om 'onder de 100%' te komen en een plan in procedure te brengen.

Grondexploitaties en BBV-richtlijnen

Grondexploitaties in de gemeentelijke jaarrekening moeten worden opgebouwd conform de zogeheten BBV-richtlijnen (Besluit begroting en verantwoording). De BBV-richtlijnen zijn een normenkader voor gemeenten en controlerende accountants. Iedere gemeentelijke grex in de gemeentelijke jaarrekening moet aan de BBV-richtlijnen voldoen.

De BBV-richtlijnen worden regelmatig aangescherpt, zeker gezien de ervaringen in de laatste acht jaar waarbij gemeentelijke grondexploitaties op een afstand van de realiteit bleken te zijn opgesteld. De meest recente zijn van maart jl.

De actuele (nieuwe) BBV-richtlijnen zijn dat gemeentelijke grondexploitaties van 'bouwgrond in exploitatie' (BIE) in principe een looptijd hebben van tien jaar ('richttermijn'). Is dit bij één of enkele grexen langer dan

tien jaar, dan kan dit maar moet dit zwaar worden onderbouwd en geautoriseerd door de gemeenteraad en verantwoord in begroting en jaarstukken. De tienjaarsperiode is genoemd, gezien de “toenemende onzekerheid ten aanzien van de haalbaarheid van begrote opbrengsten en een toenemend risico op kostenoverschrijdingen”. Een en ander is niet een-op-een gekoppeld aan het bestemmingsplan; er zijn zachte plannen waarbij de accountant een grex met looptijd van tien of vijftien jaar accepteert en harde bestemmingsplannen met een grex van vijf jaar. Een en ander afhankelijk van vooral de (markt)onderbouwing.

Langlopende gemeentelijke grondexploitaties moeten in het bijzonder worden onderbouwd vanuit marktverwachtingen. Men moet aannemelijk maken dat de uitgangspunten aan de opbrengstenkant van de grex (afzettempo, fasering, prijzen) reëel zijn. Procesrisico's kunnen ook een rol spelen bij de beoordeling van de grondexploitatie van plannen. Gaat het lukken om het plan tot uitvoering te brengen of lijken er belemmeringen? Plannen langer dan tien jaar moeten, zo zeggen de BBV-richtlijnen, “risico-beperkende beheersmaatregelen hebben die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren”.

Naast de BIE-grexen zijn er 'MVA-strategische gronden' (voormalige NIEGG, niet in exploitatie genomen gronden; dit is een verzamelbak zogenaamde 'strategische reserves' met gronden waarvan een deel te hoog werd gewaardeerd); deze categorie vervalt echter met een overgangsperiode tot 31 december 2019. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaaarde van de gronden tegen de geldende bestemming.

BBV-richtlijnen en gemeentelijke woningbouw(her)programmering

Een plan deprogrammeren heeft niet een-op-een consequenties voor de beoordeling van de gemeentelijke grex vanuit de BBV-richtlijnen. De tienjaarsperiode van de Wro is niet een-op-een gekoppeld aan de tienjaarsperiode van de BBV.

Wel zullen er in deze situatie ongetwijfeld meer vragen van de accountant komen, die met name vanuit de markt zwaar onderbouwd moeten worden gezien de nieuwe BBV-richtlijnen (die als gevolg van de nieuwe BBV-richtlijnen een zware motivering vereisen bij plannen langer dan tien jaar); als er problemen ontstaan betreft dit waarschijnlijk plannen die toch al markttechnische onderbouwingsproblemen hebben.

Van waarde kan daarbij zijn de uitleg dat de procesrisico's zo juist worden beheerst; actualisatie van een bestemmingsplan (binnen tien jaar) dat niet wordt gedeprogrammeerd is heel moeilijk in een situatie met overaanbod en is feitelijk ook een groot procesrisico. Inmiddels weten we hoe groot het procesrisico is als de ruimtelijke onderbouwing niet op orde is, gezien de verschillende uitspraken van de Raad van State elders in Nederland die grote belemmeringen hebben betekend voor woningbouwplannen en lokale en regionale programmeringen die worden geactualiseerd en die hier juist antwoord op moeten geven.

CONSEQUENTIES VOOR GREXEN

Dit betekent voor grondexploitaties langer dan tien jaar in hoofdlijn daarom als volgt:

- In het bijzonder moet de markttechnische onderbouwing zeer goed op orde te zijn conform BBV-richtlijnen.
- De uitleg voor de accountant moet goed op orde zijn over hoe procesrisico's worden beperkt door deze werkwijze omdat bij eventuele actualisatie van een plan met grondexploitatie langer dan tien jaar de uitvoerbaarheid en 'Ladder-ruimte' eerder kan worden onderbouwd. Ook de procesrisico's van andere grondexploitaties worden verminderd door deze werkwijze. Deze uitleg aan accountants kan ook gezamenlijk gebeuren (in regio Zuidwest-Fryslân met de provincie Fryslân samen); dit is heel sterk.