

UITVOERINGSPROGRAMMA WONINGBOUW 2013 tot 2020

Fusiegemeente De Friese Meren

19 maart 2013

Versie 0.3

Inhoudsopgave

| | |
|-------------------------------|----|
| Inhoudsopgave | 2 |
| 1. Inleiding..... | 3 |
| 2. Een nieuwe realiteit | 4 |
| 3. Vertrekpunt..... | 8 |
| 4. De koers | 12 |
| 5. Het nieuwe programma | 15 |

Bijlage 1: Kaart De Friese Meren met woningbouwprojecten.

Bijlage 2: Matrix herprioritering woningbouw De Friese Meren

Bijlage 3: Afweging per woningbouwproject De Friese Meren

1. Inleiding

De colleges van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Skarsterlân en Lemsterland hebben opdracht gegeven voor het opstellen van een Uitvoeringsprogramma Woningbouw 2013 tot 2020 Fusiegemeente De Friese Meren. De opdracht vloeit voort uit het besluit van het GBW van 30 oktober 2012 op basis van het stappenplan van 23 oktober 2012.¹

Voor de totstandkoming van het Uitvoeringsprogramma Woningbouw De Friese Meren 2013 tot 2020 is een projectgroep samengesteld. Deze bestaat uit de specialisaties grondzaken, financiën, stedenbouw en volkshuisvesting. Verder is gebruik gemaakt van kennis van de afdeling Vergunningen, Veiligheid en Handhaving. De projectgroep deed haar werkzaamheden onder de aansturing van een gemeentelijke projectleider. Eindverantwoordelijk voor het advies is het afdelingshoofd ruimtelijke ontwikkeling. Op 19 november 2012 is formeel met de opdracht gestart. Het eindresultaat wordt u hierbij aangeboden.

In dit advies worden scherpe keuzes voorgelegd, op basis van een nieuwe realiteit die zich voordoet in de woningmarkt in brede zin. Het uitgangspunt is een zo realistisch mogelijk perspectief geven aan bestuurders, inwoners en ketenpartners waarmee we samenwerken.

Wij vertrouwen erop met dit nieuwe Uitvoeringsprogramma Woningbouw 2013 tot 2020 Fusiegemeente De Friese Meren een goede basis te leggen voor de verdere invulling van de woningbouwopgave in De Friese Meren.

Joure, 6 maart 2012

G. Born
P. Boorsma
N. Goinga
P. Loonstra
C. Oud
T. Plattel
D. Schuurman
B. Storm

¹ Verslag en besluitenlijst GBW De Friese Meren, punt 8, *Prioritering Woningbouw DFM*, Fusiegemeente De Friese Meren

2. Een nieuwe realiteit

2.1 Face the facts

De afgelopen jaren is er veel veranderd in de woningmarkt. We kunnen bijna dagelijks in de kranten lezen over de malaise in de bouw, bedrijven die de deuren moeten sluiten en gemeenten die fors moeten afwaarderen op grondposities². De woningmarkt wordt in brede zin sterk beïnvloed door de economische crisis die Nederland nu al sinds september 2008 treft. Sinds 2008 hebben bijna 50.000 personen hun baan verloren in de bouwsector en de verwachting is dat daar in de periode 2013 – 2015 nog eens 14.000 personen bijkomen.³ De bouwproductie van nieuwbouwwoningen is ook al jaren aan het dalen. Tegelijkertijd zien consumenten de waarde van hun woningen dalen en neemt de gemiddelde tijd dat een woning te koop staat toe. Vorig jaar duurde het gemiddeld 159 dagen voordat een woning verkocht werd.



We geven in onderstaand schema de grootste veranderingen in beleidscontext aan:

| Voor 2008 | 2013 |
|---|---|
| Aanbod gestuurde markt, veel vraag naar nieuwbouwwoningen | Vraag gestuurde woningmarkt – lage vraag naar woningen |
| Gemakkelijke en ruime financiering woningbouwprojecten voor ontwikkelaars | Kredieten voor projectontwikkelaars drogen nagenoeg op, verhoging minimaal verkocht % |
| Ruime hypotheekverstrekking consumenten door banken | Hypotheekregels sterk aangescherpt door overheid (annuïteitenhypotheek en aflossen is de nieuwe norm) |
| Jaarlijkse stijgende woningprijzen | Structurele daling woningprijzen |
| Economische hoogconjunctuur | Economische crisis |
| Hoge baanzekerheid | Onzekerheid op arbeidsmarkt, stijgende werkloosheid |

Figuur 1 Veranderende beleidscontext woningmarkt

² Gemeenten zijn een grote speler op de vastgoedmarkt. Het totaal geïnvesteerd vermogen in de grondposities bedroeg volgens Deloitte circa 13,1 miljard euro. Onderzoek van Deloitte Real Estate Advisory in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu Deloitte Real Estate Advisory, *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven Update 2011*, september 2011.

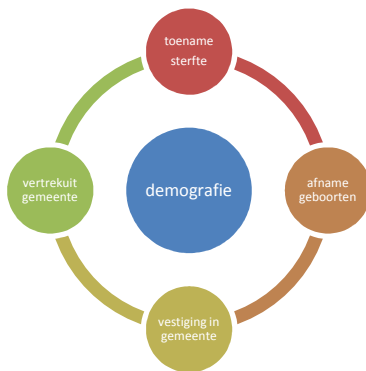
³ Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Verwachtingen voor de bouwproductie na het Regeerakkoord*, november 2012.

2.2 Conjuncturele ontwikkelingen

Een belangrijke vraag is hoe we de voorgaande ontwikkeling moeten duiden in de zin van conjunctuur? Conjunctuur is de verandering van het groeipercentage van de economie of de productie op korte termijn.⁴ Men spreekt van een economische crisis wanneer de conjunctuur verandert van een hoog- in een laagconjunctuur. De huidige economische crisis is een dergelijke laagconjunctuur. Er zijn deskundigen die zeggen dat de situatie zich weer zal 'normaliseren'. Anderen zeggen dat de situatie zoals wij die hebben gekend nooit weer op die manier terug zal komen. De ruime mogelijkheden om tegen lage rentekosten financiering te krijgen voor vastgoed zijn voorbij. Het lijkt plausibel te veronderstellen dat de "oude tijden" niet weer terug komen. Dit komt niet alleen door verandering in de woningmarkt, maar ook door andere maatschappelijke veranderingen die de woningmarkt raken. Denk bijvoorbeeld aan de wijzigingen in ons pensioenstelsel en de manier waarop er wordt gedacht over een eigen bijdrage in de zorg.⁵ Ook de verdergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft gevolgen voor de woningmarkt. De tijd dat jongeren een vaste arbeidsovereenkomst kregen na hun studie is eerder uitzondering dan regel.⁶

2.3 Structurele ontwikkelingen

Naast de conjuncturele ontwikkelingen wordt de woningmarkt ook beïnvloed door een aantal structurele, vrij autonome variabelen. Het gaat hierbij om demografische veranderingen in de bevolking, zoals het geboortecijfer in een land en de vergrijzing van de bevolking. Dat deze ontwikkelingen autonoom zijn, betekent dat de overheid of markt daar niet of nauwelijks met beleidsinterventies invloed op kan uitoefenen. In onderstaand schema hebben wij deze demografische factoren weergegeven. De demografische verandering is een structurele ontwikkeling die zich in geheel Nederland zal voordoen tussen nu en 2030.



Figuur 2 Demografische invloedsfactoren

In het rapport "Demografische veranderingen in De Friese Meren", dat in 2012 is vastgesteld, hebben wij geconstateerd dat de bovengenoemde ontwikkelingen ook aan de orde zijn in onze gemeente. Voor de gehele gemeente is sprake van huishoudengroei op lange termijn tot ongeveer 2030. Van harde krimp, zijnde een numerieke afname van de totale bevolking van De Friese Meren is - voorlopig geen sprake. Wel zien we al een duidelijk verschil in huishoudensontwikkeling. Het proces verloopt in drie snelheden: Gaasterlân-Sleat zal al in 2020 een afnemende huishoudengroei kennen, Lemsterland

⁴ Als de productie lager is dan de productiecapaciteit van een land spreken we van laagconjunctuur. Als de productie groter is dan deze productiecapaciteit heerst een hoogconjunctuur.

⁵ "Omslag in langdurige zorg", *hulpbehoevende moet hulp zelf gaan organiseren*, Volkskrant 7 februari 2013. De kosten voor langdurige zorg die vergoed worden via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) zullen de komende jaren substantieel beperkt worden, daartoe wordt er een hogere eigen bijdrage gevraagd.

⁶ In het derde kwartaal van 2012 bestond 69 procent van de werkzame beroepsbevolking uit werknemers met een vaste arbeidsrelatie. Tien jaar eerder was dat nog 75 procent. Vooral jongere werkenden hebben minder vaak een vaste baan. Onder 25- tot 35-jarigen daalde het aandeel met een vaste arbeidsrelatie van 77 tot 68 procent. Bron: CBS Webmagazine 12 december 2012

blijft voorlopig groeien en Skarsterlân kent een afvlakkende huishoudensgroei tot 2030.⁷

2.4 Over zekerheden en onzekerheden

Het maken van beleid en de uitvoering daarvan speelt zich altijd af in een context van zekerheden en onzekerheden. Niemand kan de toekomst voorspellen en degenen die dat wel doen hebben achteraf vaak (deels) ongelijk. Die onzekerheden blijven dus, daarmee zullen we moeten leven. We zien wel dat de snelheid waarmee zich veranderingen voordoen in de samenleving toeneemt. Kon je vroeger vijf jaar vooruit kijken, tegenwoordig is twee jaar al een behoorlijke tijd. Daarom vereist uitvoering van beleid een veel hogere mate van flexibiliteit en het sturen op grote lijnen en trends, waarbinnen geschakeld kan worden. Dit geldt ook voor woningbouwprojecten.

Voor dit Uitvoeringsprogramma Wonen 2013 tot 2020 kijken we op langere termijn naar de trends en ontwikkelingen. We trachten dus enerzijds een koers uit te zetten voor de komende zeven jaar. Tegelijkertijd hebben we te maken met de korte termijn van lopende woningbouwplannen. In deze lopende woningbouwplannen zullen we waar nodig moeten bijsturen, en maatwerkoplossingen moeten bieden op basis nieuwe inzichten. Ook zullen we tussen nu en 2020 periodiek overgaan tot herijking van het woningbouwprogramma, bijvoorbeeld in 2015 wanneer er een hernieuwde provinciale huishoudensprognose beschikbaar zal zijn.

2.5 Inschatting gevolgen De Friese Meren



Bij het realiseren van woningbouwprojecten zullen we aan verschillende “knoppen” moeten draaien. Daarbij gaan we voor een realistische benadering. En het aantal knoppen waaraan we kunnen draaien is beperkt. Er zijn verschillende spelers: de gemeente kan plannen planologisch voorbereiden, de consument koopt, de gemeente kan samen met andere partijen regie voeren op dossiers die gerelateerd zijn aan het wonen, zoals zorg en welzijn. Daarbij geldt in ieder geval dat we steeds na zullen moeten gaan: wat is hier nodig? Welke rol kiest de gemeente bij deze projecten? Hoe kunnen we met de meeste kans op succes en tegen reële kosten woningbouwprojecten faciliteren?

Voor wat betreft de ontwikkelingen op de woningmarkt gaan wij ook voor De Friese Meren uit van een lager productievolume aan woningen dan de provincie ons via de contingenten (woningbouwruimte, 140 woningen per jaar) biedt. Toch passen we een planningscapaciteit toe van maximaal 140 woningen per jaar. Hierbij nemen we in ogenschouw dat er altijd sprake is van planuitval, waardoor er ‘lucht’ in het programma zit om te schuiven. De verwachting is dat op kortere termijn tussen de 70 en 90 woningen per jaar toegevoegd zullen worden aan de woningvoorraad. We verwachten dat deze situatie zich nog zeker drie jaar – dus tot en met 2015 -

⁷ *Demografische Verandering in de Friese Meren*. Fusiegemeente De Friese Meren, Joure, Lemmer, Balk december 2012 .

zal voordoen.⁸ Dit doen wij basis van de wetenschap dat het aantal woningen waar op dit moment aan wordt gebouwd al substantieel lager is dan in de 'topjaren'.

Ook weten we dat er in de afgelopen jaren een beduidend lager aantal bouwvergunningen is verleend. Tenslotte zal ook de verkoop in de nieuwbouw minder vlot gaan omdat er ten opzichte van 2008 een veel groter aanbod is van woningen in de bestaande voorraad waarmee geconcurrereerd moet worden.⁹ Ook zullen de drie corporaties in onze gemeente – die voorheen verantwoordelijk waren voor bijna de helft van de woningbouwproductie – als gevolg van de introductie van de verhuurdersheffing substantieel minder gaan bouwen.¹⁰

⁸ "Woningbouw blijft tikken krijgen": Volkskrant, 1 februari 2013. Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid is blijvend negatief volgens het Economisch Instituut Bouwnijverheid (EIB).

⁹ Uit de woningmarktanalyse De Friese Meren blijkt dat het aanbod koopwoningen in Lemsterland is gestegen met 100%, in Gaasterlân-Sleat met 80% en Skarsterlân met 60%. Atrivé, *Woningmarktanalyse De Friese Meren, ontwikkeling koopwoningenaanbod 2008 -2012*, Houten, maart 2013.

¹⁰ De effecten van de verhuurdersheffing zijn voor de afzonderlijke corporaties niet in beeld gebracht. Wel hebben de corporaties in De Friese Meren recent aangegeven veel investering na 2014 te moeten opschorten.

3. Vertrekpunt

3.1 *Van drie programma's naar één programma*

Bij het opstellen van een nieuw uitvoeringsprogramma is er niet sprake van een nul-situatie. We hebben te maken met woningprogramma's van de gemeente Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân met ieder een eigen historie, besluitvorming en gemaakte afspraken. Ook hebben de gemeenten woonvisies van verschillende perioden. Zo heeft Gaasterlân-Sleat de meest actuele woonvisie (november 2012), dateert de woonvisie van Skarsterlân uit juli 2006 en het meeste recente woonplan uit Lemsterland dateert uit 2008. De uitvoeringsprogramma's zoals die er liggen zijn – met de nodige periodieke updates – gebaseerd op deze visiedocumenten. Een gemeentebrede woonvisie voor De Friese Meren zal in het najaar van 2013 opgesteld worden.

3.2 *Visie de Friese Meren*

Om wel een richtsnoer te hebben voor de nieuwe gemeente sluiten we aan bij de Visie De Friese Meren die is vastgesteld door de raden. In dit document is een apart hoofdstuk opgenomen over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van onze gemeente. Hoofdpunten uit deze visie zijn:

- Ontwikkeling en uitstraling vanuit het perspectief van een krachtige plattelandsgemeente en het blijvend benadrukken van het plattelandskarakter in onze identiteit.
- Wij hebben een positieve grondhouding ten aanzien van (nieuwe) ontwikkelingen in de gemeente. Wij hanteren daarbij het uitgangspunt dat de ontwikkelingen in balans moeten zijn met de huidige waarden van het gebied.
- Ontwikkelingen met een grote impact op de huidige waarden van het gebied worden zoveel mogelijk geconcentreerd bij de regionale kernen¹¹.
- De Friese Meren kiest voor ruimtelijke concentratie, met oog voor inbreiding wanneer daar mogelijkheden toe zijn. Uitbreidingen op het gebied van woonlocaties laten wij vooral aansluiten op regionale kernen.
- In onze ontwikkelambities houden wij rekening met de geschetste perspectieven ten aanzien van de demografische ontwikkeling. Realisme en onderbouwde keuzes zijn kernbegrippen.

3.3 *Rapport Demografische verandering in De Friese Meren*

Een ander belangrijk brondocument is het rapport Demografische verandering in De Friese Meren¹². Het rapport geeft het lange termijn perspectief voor wat betreft de demografische verandering die op termijn optreedt in onze gemeente op het gebied van wonen, welzijn, zorg, economie en onderwijs. De belangrijkste conclusie is dat wij rekening moeten houden met een afvlakkende groei van de woningbouw op termijn en dat wij de plancapaciteit c.q. meer in overeenstemming moeten brengen met de woningbehoefte.

¹¹ Met het begrip regionale kernen worden in het kader van de visie Balk, Lemmer en Joure aangeduid

¹² *Demografische Veranderingen in de Friese Meren*. Fusiegemeente De Friese Meren, Joure, Lemmer, Balk december 2012 . vastgesteld door de raden van de drie gemeenten op 19 december 2012.

3.4 Bestaande afspraken

De gemeente Gaasterlân-Sleat en Skarsterlân hebben met één of meer woningcorporaties meerjarige gebiedsgebonden prestatieafspraken gemaakt. De gemeente Lemsterland had prestatieafspraken in voorbereiding. Deze afspraken hebben een looptijd tot 2016. In deze prestatieafspraken zijn concrete projecten opgenomen waar de gemeente en corporaties zich aan gecommitteerd hebben. Naast de afspraken met corporaties zijn er overeenkomsten gesloten met private ontwikkelaars. Deze afspraken bevinden zich voor een deel in de intentiesfeer maar in een aantal gevallen is al sprake van een samenwerkings- of exploitatieovereenkomst. Tenslotte zijn er door de drie gemeenten woningbouwafspraken met de provincie Fryslân gemaakt voor de periode tot 2016. Het gaat daarbij om zowel kwantitatieve als kwalitatieve afspraken. Skarsterlân heeft deze afspraken destijds gemaakt in A7 woonregio verband. Voor de gemeenten in De Friese Meren ziet de afspraak er als volgt uit voor de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2016. Belangrijk is dat de gemeenten Lemsterland en Gaasterlân-Sleat op inbreidingslocaties plafondloos mogen bouwen.

Tabel 1 Bestuurlijke vastgestelde woningbouwafspraken per gemeente 2008 tot 2016

| Gemeente | Afspraak 1 januari 2008 tot 1 januari 2016 | Aantal | Gemiddeld per jaar |
|------------------|--|---------------|--------------------|
| Gaasterlân-Sleat | Uitbreiding + plafondloos bouwen | 274 | 34 |
| Lemsterland | Uitbreiding + plafondloos bouwen | (591) 502 +89 | 73 |
| Skarsterlân | Uitbreiding + inbreiding | 769 | 96 |
| | Totaal | | 203 |

De provincie Fryslân heeft in februari 2012 ambtelijk aangegeven de contingenten (bouwruimte) voor de periode tot 1 januari 2016 door te willen schuiven tot 1 januari 2020. Op die basis is in juni 2012 door de fusiegemeente de "Inventarisatie woningbouw en grondposities De Friese Meren" opgesteld. De gemiddelde woningbouwruimte voor De Friese Meren diende op basis van de bouwruimte en de verwachte huishoudengroei bijgesteld te worden van gemiddeld 200 naar gemiddeld maximaal 140 woningen per jaar voor de periode tot 2020. De gezamenlijke colleges hebben in december 2012 besloten het voorstel voor het doorschuiven van de bouwruimte met de provincie pas bestuurlijk te bekrachtigen wanneer het nieuwe uitvoeringprogramma bekend is en de gevolgen inzichtelijk zijn¹³. Nadat het nieuwe uitvoeringsprogramma wonen 2013 tot 2020 definitief is vastgesteld door de colleges zullen er op basis daarvan nieuwe woningbouwafspraken met de provincie Fryslân worden gemaakt.

3.5 Beeld van de woningvoorraad

De statistieken van de woningvoorraad in het afgelopen vier jaar laten in de gemeente De Friese Meren het volgende beeld zien.

Tabel 2 Toevoegingen woningvoorraad De Friese Meren periode 2008 - 2012

| | Skarsterlân | Lemsterland | Gaasterlân-Sleat | DFM | Toevoegingen |
|------|-------------|-------------|------------------|--------|--------------|
| 2008 | 11.231 | 5.895 | 4.397 | 21.523 | 153 |
| 2009 | 11.284 | 5.931 | 4.441 | 21.656 | 133 |
| 2010 | 11.372 | 5.969 | 4.444 | 21.785 | 129 |
| 2011 | 11.460 | 5.923 | 4.450 | 21.838 | 48 |

Bron: woningmarktanalyse De Friese Meren, februari 2013

¹³ Besluit GBW, bestuurlijke reactie woningbouwafspraken,

3.6 De woningbouwplannen

Voor de lange termijn bieden alle woningbouwplannen van de fusiegemeente De Friese Meren ruimte voor 2547 woningen. Tot 2016 gaat het om 1190 woningen waarvoor meestal uitgewerkte plannen bestaan. Na 2016 gaat het om locaties waar een indicatieve bouwruimte voor is opgenomen. In bijlage 2 is de totale projectlijst opgenomen zoals deze bekend was op 1 januari 2013

Tabel 3 Totaal woningbouwprogramma De Friese Meren

| Gemeente | tot 1-1-2016 | tot 1-1-2020 | na 1-1-2020 | Totaal |
|------------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Gaasterlân-Sleat | 249 | 28 | 0 | 277 |
| Lemsterland | 486 | 289 | 140 | 915 |
| Skarsterlân | 455 | 520 | 380 | 1355 |
| De Friese Meren | 1190 | 837 | 520 | 2547 |

3.7 Woningbehoefte versus plannen

Voor de woningbehoefte voor de periode tot 2020 baseren we ons op de concept-huishoudensprognose van de provincie Fryslân van februari 2012.¹⁴ Voor de regio Zuidwest ligt de meest recente provinciale prognose op ruim 3.200 woningen. De restafpraak 2010-2016 voor de regio Zuidwest ligt op 3.285 woningen. Hiermee is er voldoende programmatische ruimte tot 2020.

Voor de regio Zuidwest is de bouwruimte als volgt verdeeld: 2.050 woningen voor de gemeente Súdwest Fryslân en 1.235 woningen voor De Friese Meren (peildatum 1-1-2011). Binnen De Friese Meren is onder de oude gemeenten de bouwruimte in Gaasterlân-Sleat 206 woningen en in Lemsterland en Skarsterlân toevalligerwijs in beide gemeenten 471 woningen (peildatum 1-1-2013).

Tabel 4 Restbouwruimte per 1-1-2013 De Friese Meren

| Gemeente | Restafpraak 1-1-2011 tot 1-1-2020 | Contingent Plafondloos bouwen Netto-toevoeging CBS 2011 / CBS 2012 (voorlopig) | Restsaldo 1-1-2013 tot 1-1-2020 | Gemiddeld per jaar |
|------------------------|---|--|---------------------------------------|-----------------------|
| Gaasterlân-Sleat | 221 | + 18 - 33 = - 15 ¹⁵ | 206 | 29 |
| Lemsterland | 474 | + 74 - 77 = - 3 | 471 | 67 |
| Skarsterlân | 540 | - 69 | 471 | 67 |
| De Friese Meren | 1235 | - 87 | 1148 | 164 |

Op basis van de voorgenomen bestuurlijke afspraak is er voor **7 jaarschijven** bouwruimte beschikbaar. Deze bouwruimte is een gemiddelde over de jaren en kan fluctueren.

¹⁴ Recent is de provincie Fryslân ambtelijk nog met een update van de conceptprognose 2012 gekomen. Er is overleg gevoerd met de provincie over deze bijgestelde prognose. Deze bijgestelde definitieve prognose geeft op het totaal van De Friese Meren over de periode tot 2020 een negatieve bijstelling van circa 100 woningen ten opzichte van de concept-prognose. Omdat er echter tussen de gemeenten veel grotere verschillen zijn, kiezen we ervoor om de concept-prognose te hanteren.

¹⁵ Bij Gaasterlân-Sleat hebben wij een eigen schatting gemaakt op basis van de projecten, in verband met het ontbreken van valide gegevens over het jaar 2011 en 2012 van het CBS

3.8 Opgave voor herprioritering

De gemiddelde woningbouwruimte voor De Friese Meren dient op basis van de bouwruimte en de verwachte huishoudengroei bijgesteld te worden van gemiddeld 200 naar gemiddeld 140 woningen per jaar voor de periode tot 2020.¹⁶ Dit hebben wij vastgesteld op basis van het rapport “Demografische veranderingen in De Friese Meren”.

Weliswaar is er sprake van een enigszins hogere bouwruimte van 164 na verwerkingen van de gereedmeldingen uit 2011 en 2012, maar dit wordt vooral veroorzaakt door een lager bouwvolume in de jaren 2011 en 2012. Het zou onverstandig zijn het lagere realisatievolume steeds door te rekenen in een hogere gemiddelde bouwruimte.

Wij zien de ruimte zoals vastgesteld in de provinciale prognose namelijk al als absolute bovengrens. NB: Gerealiseerd moet worden dat wij hiermee ruim aan de bovenkant van de opgave liggen, zeker in vergelijking met de ons omliggende gemeenten Heerenveen, Súdwest-Fryslân en Noordoostpolder.

¹⁶ Ter vergelijking de gemeente Súdwest Fryslân (82.000 inwoners) heeft in 2011 besloten uit te gaan van een gemiddeld van 125 woningen per jaar. De gemeente Heerenveen (40.000 inwoners) recent heeft bij de Perspectiefnota 2012 aangegeven uit te gaan van 100 woningen per jaar tot 2015 en in de periode 2015 tot 2020 75-100 woningen per jaar. In de Noordoostpolder is tussen 2012-2022 een behoefte geraamd van 750 woningen.

4. De koers

4.1 Centrale doelstelling

De centrale doelstelling bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma Wonen 2013 tot 2020 is:

Het opstellen van een realistisch en haalbaar woningbouwprogramma voor de fusiegemeente De Friese Meren waarbij er een gezond evenwicht is tussen vraag en aanbod van woningen op de woningmarkt.

4.2 Keuzemogelijkheden en onmogelijkheden

Het is niet mogelijk en ook niet noodzakelijk alle plannen in de pijplijn ter discussie te stellen. Sommige projecten zijn al in aanbouw. Locaties die al in exploitatie zijn beschouwen wij als hard. Dit geldt ook voor locaties die in eigendom zijn van ontwikkelaars of woningcorporaties en waarvoor al een bestemmingsplan van kracht is. De meeste sturingsmogelijkheden heeft de gemeente op locaties waarvoor één van de volgende criteria van toepassing zijn:

- De gronden zijn in eigendom van de gemeente (al dan niet in exploitatie)
- Er is geen onherroepelijk bestemmingsplan van kracht
- Er zijn geen bindende afspraken van kracht met andere partijen

4.3 Clusterbenadering centraal

Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma wonen kiezen we voor drie woningbouwclusters: cluster Balk, Lemmer en Joure. Deze clusters zijn gelijk aan de huidige gemeentegrenzen van de drie gemeenten. We hebben hiervoor gekozen omdat de huishoudensprognoses ook per gemeente opgesteld zijn. Daarnaast kunnen we op deze manier ook aansluiten bij de overkoepelende visie voor De Friese Meren, waar binnen de oude gemeente gekozen wordt voor concentratie voor woningbouw rond de hoofdkernen. Binnen deze clusters wordt beoogd een gevarieerd woningbouwprogramma aan te bieden. Verder blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat mensen veelal binnen een afstand van 10 kilometer verhuizen.

Binnen de clusters Lemmer, Joure en Balk hebben we de verschillende plaatsen een gewicht toegekend. Daarbij maken we onderscheid tussen de hoofdkernen, grotere dorpen en overige dorpen. De hoofdkernen kennen een groei percentage van 1,07% per jaar van de woningvoorraad. Ze voorzien daarmee in de eigen behoefte en bieden ook ruimte voor meer dan gemiddelde opvang van inwoners van buiten de hoofdkern. De grotere dorpen in onze gemeente, Sint Nicolaasga en Oudehaske, kennen we een groeipercentage toe van 1% van de woningvoorraad. Hiermee groeien deze plaatsen voor de eigen inwoners en voor een kleine opvang van buiten de eigen kern. Tenslotte hebben we de categorie overige dorpen – alle overige plaatsen in de gemeente De Friese Meren. Deze dorpen kennen we een groeipercentage toe van 0,93% van de woningvoorraad per jaar. We houden hierbij rekening met groei voor de eigen inwoners plus een correctie voor het

vertrekoverschot dat in de meeste kleine dorpen aan de orde is. Het accent van de woningvraag vullen wij dus in de grote kernen in.¹⁷

| | Marktpotentie | Plaatsen | Groei % per jaar van de woningvoorraad |
|----------------|--|--------------------------------|--|
| Soort kern | | | |
| Hoofdkern | Eigen bevolking en meer dan gemiddelde aantrekkingskracht buiten de kern | Balk Lemmer Joure | 1,07% |
| Grotere dorpen | Eigen bevolking en beperkte aantrekkingskracht buiten de kern | Oudehaske Sint Nicolaasga | 1,00 % |
| Overige dorpen | Eigen bevolking | Overige dorpen De Friese Meren | 0,93 % |

4.4 Criteria voor keuzes

Bij de keuzes in prioritering hebben we de volgende criteria aangehouden. Er is onderling sprake van een gelijkwaardig 'gewicht', maar een bepaald criterium kan uiteindelijk zwaarder wegen.

- Het zwaartepunt voor woningbouw ligt in de plaatsen Balk, Lemmer en Joure, die worden aangeduid als regionale centra zoals omschreven in de Verordening Romte Fryslân.
- Woningbouwprojecten die in aanbouw zijn, of in een ver gevorderd stadium van afronding beschouwen wij als hard en onomkeerbaar.
- Woningbouwprojecten die al in exploitatie zijn genomen beschouwen wij als onomkeerbaar.
- Woningbouwprojecten in eigendom van derden, waarvan de gronden zijn overgedragen en waarvoor de bouwvergunning is verleend of waarvoor het bestemmingsplan is vastgesteld beschouwen wij in principe als hard.
- Bij woningbouwprojecten met bindende juridische afspraken hanteren wij het principe, onomkeerbaar, tenzij er mogelijkheden zijn om de afspraken tegen lage kosten te ontbinden of er zicht op is dat de afspraken niet nagekomen kunnen worden door de wederpartij.
- Inbreidingslocaties voor woningbouw binnen Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) gaan in beginsel voor uitleglocaties buiten Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) zoals omschreven in de Verordening Romte Fryslân.
- Bij woningbouwlocaties met een concurrerend kwalitatief (zelfde aanbod) programma reduceren we het programma.
- We houden rekening met initiatieven op het gebied van woningbouw aan de gemeentegrenzen.
- Financiële en stedenbouwkundige aspecten zijn volgend op de volkshuisvestelijke aspecten, maar kunnen wel leiden tot bijstelling van de keuzes.
- In elk cluster reserveren we enige ruimte voor nieuwe ontwikkelingen.

¹⁷ Er kunnen overigens ook andere factoren meespelen die maken dat een kern in uitzonderingsgevallen meer woningbouw mogelijkheden krijgt, bijvoorbeeld ruimtelijke of stedenbouwkundige afronding van een kern. Deze zijn echter volgend op de huishoudensgroei in de betreffende kern.

4.5 Keuzemogelijkheden

Wij hebben voor woningbouwplannen drie keuzes gemaakt: handhaven, temporiseren of schrappen.

Handhaven: het project wordt in de huidige vorm gehandhaafd en opgenomen in de planning tot 1-1-2020.

Temporiseren: het project wordt in de huidige vorm gehandhaafd, maar wordt gefaseerd in de periode na 01-01-2020.

Schrappen: het bouwprogramma wordt volledig uit de projectlijst gehaald. Op deze gronden wordt geen woonbestemming meer voorzien. Uit de cijfers in de matrix van bijlage 2 blijkt dat sommige projecten niet in z'n geheel worden geschrapt, maar gedeeltelijk. Eigenlijk is dan dus sprake van gedeeltelijk schrappen.

5. Het nieuwe programma

5.1 Inleiding

We zullen met het nieuwe uitvoeringsprogramma het aantal woningbouwprojecten verkleinen en binnen een aantal projecten zullen we het aantal woningen verminderen. We zijn van mening dat door een zekere schaarste binnen de clusters te creëren de kans op afzet voor de kansrijke projecten toeneemt. We scheppen naar de woonconsument ook duidelijkheid welke de locaties de komende jaren in ontwikkeling komen. Dit voorkomt een situatie dat de consument steeds wacht op een nog te ontwikkelen plan. We geven eerst de woningbouwopgave per cluster.

5.2 Kwantitatieve woningbouwopgave

De kwantitatieve opgave is bepaald door op basis van de huishoudensprognose een vertaling te maken naar een bouwopgave per cluster

Tabel 5 Bouwopgave per cluster

| Cluster | Woningvoorraad ¹⁸ | Bouwopgave 2013 tot 1-1-2020 o.b.v. huishoudensprognoses | Geplande bouwopgave tot 1-1-2020 (voor herprioritering) |
|------------------------|------------------------------|---|--|
| Balk | 4465 | 206 | 277 |
| Lemmer | 6000 | 471 | 775 |
| Joure | 11529 | 471 | 975 |
| De Friese Meren | 21994 | 1148 | 2027 |

Met het bouwprogramma van 140 woningen per jaar kiezen wij op dit moment de bovenkant van het ontwikkelscenario – welke gelijk is aan de huishoudensprognoses. Feitelijk hebben we hiermee een deel aan overcapaciteit reeds ingeboekt. Immers, het ligt niet in de verwachting dat wij de komende drie jaar het gemiddelde scenario zullen halen. De woningmarktanalyse De Friese Meren heeft een ontwikkelscenario van 90 woningen tot 2020 als mogelijkheid gezien. Bij een dergelijk scenario is 35% planologische flexibiliteit noodzakelijk. Het kan een keus zijn om binnen de clusters wel bepaalde plannen planologisch voor te bereiden, maar deze pas in te zetten bij voldoende vraag of planuitval op andere locaties. In bijlage 2 is een matrix opgenomen waarin alle woningbouwprojecten zijn opgenomen met gedetailleerde informatie over de oude en bijgestelde planning en met vermelding van bijzonderheden. In bijlage 3 is per locatie een afweging opgenomen.

5.3 Kwalitatieve woningbouwopgave

In de woningmarktanalyse De Friese Meren zoals die in februari 2013 is uitgevoerd worden een aantal conclusies getrokken ten aanzien van het kwalitatief programma voor De Friese Meren. Woningen met een goede ligging zijn gewild, de combinatie van een goede bereikbaarheid en ligging aan het water, vormen belangrijke motoren in de vraag. Grondgebonden woningen verdienen de voorkeur boven appartementen. De markt voor appartementen senioren is een nichemarkt en de prijs/kwaliteitsverhouding voor dit woningtype luistert zeer nauw.

De meerderheid van de senioren (90% van de ouderen) blijft in hun huidige woning wonen. Er is een mogelijke markt voor huurwoningen in het middeldure en duurdere segment. Er is een kleine groep

¹⁸ Bron: woningmarktanalyse De Friese Meren. Woningvoorraad per 1-1-2013.

mensen met een urgente woningvraag, starters en mensen die als gevolg van een echtscheiding op zoek zijn naar een woning. Het aanbieden van goedkopere starterswoningen lijkt op korte termijn aantrekkelijk, maar leidt op lange termijn tot overaanbod door ontgroening en vergrijzing. Daarnaast trekken er ook veel jongeren weg. Het is misschien wenselijker betaalbare woningen te realiseren tot € 180.000 voor jonge gezinnen.

5.4 Ruimtelijke gevolgen

Het geactualiseerde uitvoeringsprogramma en het (zeer waarschijnlijke) scenario dat dit programma in de tijd opnieuw aangepast of zelfs geheel stopgezet moet worden vraagt stedenbouwkundig/landschappelijk om een nieuwe kijk op de planvorming. Waar tot voorheen iedere keer voortgeborduurd werd op bestaande of eerder opgezette structuren moet nu rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat ieder in ontwikkeling zijnde wijk of wijkdeel de laatste toevoeging wordt aan een kern. Woningbouw-technisch maar ook ruimtelijk moet zo'n kern dan worden "afgerond".

Om te voorkomen dat rommelige en onafgewerkte wijkranden in de toekomst de "buitenkant van het dorp" gaan bepalen, zal hier in de fasering en bij de planuitwerking rekening gehouden moeten worden. Dat geldt onder andere voor het ontwerp en de realisatie van de infrastructuur.

Bij fasering in kleinere wijkdelen zal een "stop" op ieder moment moeten kunnen. Een verdere uitbreiding (in de toekomst) zal echter ook mogelijk moeten zijn. Stedenbouwkundig/landschappelijk vraagt dit in ieder plan om extra aandacht voor de overgang van het woongebied naar het veelal open landschap. Hier geldt dat voor de rand van ieder deelgebied een goede overgang van belang is.

5.5 Financiële consequenties Uitvoeringsprogramma Wonen 2013 tot 2020

Zoals uit het onderstaande schema blijkt, zijn er tot 1 januari 2020 in totaal 2027 woningen gepland. In het programma zijn nog 1148 woningen opgenomen. Er worden 879 woningen geschrapt.

| | Gepland tot 1-1-2016 | Gepland van 1-1-2016 tot 1-1-2020 | Gepland tot 1-1-2020 | Nieuwe programma tot 2020 | Correcties |
|------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------|
| Cluster Balk | 249 | 28 | 277 | 206 | -71 |
| Cluster Lemmer | 486 | 289 | 775 | 471 | -304 |
| Cluster Joure | 455 | 520 | 975 | 471 | -504 |
| | | | | | |
| De Friese Meren | 1190 | 837 | 2027 | 1148 | -879 |

Hoewel bij het tot stand komen van het nieuwe uitvoeringsprogramma de financiële aspecten zijn betrokken valt aan nadelige consequenties op dit vlak niet te ontkomen. Deze consequenties hebben betrekking op lopende grondexploitaties, op de voorraden grond die nog niet in exploitatie zijn genomen, op plannen die (mede) door derden geëxploiteerd worden of zullen worden, maar ook op andersoortige projecten die op een of andere wijze gekoppeld zijn met woningbouwplannen. In de bijlage "afweging per project" zijn de financiële consequenties per project, voor zo ver mogelijk, inzichtelijk gemaakt.

Samenvattend betekent de herprioritering voor de lopende, gemeentelijke, exploitaties een bijstelling van de winstprognoses van € 1.266.000. Van de projecten Tramdijk-Oost, Wyldehoarne 3 en Vegelinsoord is de winst bijgesteld.

De winst in Tramdijk-Oost (Lemmer) is met € 1.000.000 naar beneden bijgesteld van € 4.000.000 naar € 3.000.000.

De winst in Wyldehorne 3 is met € 138.000 naar beneden bijgesteld van € 3.965.707 naar € 3.827.701.

De winst in Vegelinsoord is met € 128.000 naar beneden bijgesteld van € 9.956 naar € - 117.693.

Deze mutaties worden voornamelijk veroorzaakt doordat de looptijd is verlengd wat hogere rentelasten tot gevolg heeft.

De gevolgen voor de “gronden niet in exploitatie” zijn groter. De gemeente Skarsterlân heeft relatief gezien veel van deze gronden in eigendom. Hoewel het uitvoeringsprogramma nog niet is vastgesteld zijn de consequenties al wel vertaald in de waardering van de gronden. Daar waar duidelijk is dat gronden niet meer, of slechts voor een deel, voor woningbouwexploitatie in aanmerking zijn deze gronden afgewaardeerd naar agrarische waarde.

Deze afwaardering, totaal groot € 3.700.000 is verantwoord in de jaarrekening 2012 van de gemeente Skarsterlân.

Af te boeken bedragen grondposities Skarsterlân

| Locatie | Af te boeken bedrag |
|-----------------------------|-----------------------|
| Wyldehoarne 4 | € 810.254,40 |
| Langweer Uitbreiding | € 104.693,27 |
| Oudehaske Uitbreiding | € 649.187,28 |
| Ouwsterhaule | € 217.561,00 |
| Scharsterbrug | € 1.039.618,13 |
| Sint Nicolaasga West | € 495.890,11 |
| Sint Johannesga Uitbreiding | € 316.627,52 |
| Tsjerkgaast | € 67.356,19 |
| TOTAAL | € 3.701.187,90 |

De financiële consequenties zijn niet in alle gevallen vooraf te bepalen. Daar waar derden betrokken zijn bij de exploitatie van woningbouwgronden valt niet uit te sluiten dat de gemeente geconfronteerd zal gaan worden met schadeclaims. Vooraf is lastig te beoordelen of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, en zo ja hoe groot en hoe succesvol deze claims zullen zijn. In de bijlage “afweging per project” is aangegeven bij welke projecten dit speelt. Verder moet nog genoemd worden de vrijkomende schoollocaties in Joure. Nu een deel van de geplande woningbouw op deze locaties is geschrapt is te verwachten dat de voorziene opbrengsten in de betreffende, toekomstige, grondexploitaties niet geheel gerealiseerd kunnen worden. Exacte effecten kunnen we pas bepalen bij nadere planvorming.

Van programma naar uitvoering

6.1 Planrealisatie

De verantwoordelijkheid voor realisatie van woningbouwprojecten ligt bij verschillende partijen. De rol van de gemeente verschilt per situatie: meestal is de gemeente regisseur, soms initiator, soms participant. Op het gebied van de woningbouwprogrammering vervult de gemeente een regierol, waarbij wel het uitgangspunt blijft gelden dat er overal gebouwd kan worden waar manifeste vraag is. De ontwikkellocaties kunnen dan bijvoorbeeld in handen van ontwikkelaars zijn of particulier. De gemeente bevordert in dat geval dat er voor de juiste doelgroepen en prijsklassen wordt gebouwd. De gemeente heeft op sommige terreinen zoals wonen-welzijn en zorg een specifieke regiefunctie. De gemeente weet vaak in een vroeg stadium welke verandering er op stapel staan. Met die kennis kan de gemeente inspelen op toekomstige veranderingen. Vanuit haar wettelijke taak blijft de gemeente verantwoordelijk voor het opstellen van bestemmingsplannen en het toetsen van vergunningen in brede zin. Om te komen tot planontwikkeling zal maximale inzet en creativiteit noodzakelijk zijn.

6.2 Risicobeheersing

Om te zorgen dat we ‘in control’ zijn op projecten willen we bij elk woningbouwproject van begin af aan duidelijke risicobeheersing doen. Beginsel is dat de gemeente investeringskosten en opbrengsten voor woningbouw dichterbij elkaar brengt. In het projectplan benoemen we duidelijk de positie die de gemeente kiest, als initiator, participant of facilitator. Ook zal de gemeente bij projecten waarbij zij initiator is een risicoprofiel benoemen. Daarbij zal getoetst worden aan het weerstandsvermogen van de organisatie op concernniveau. Realisme en prognoses vormen de basis voor de uitvoering van projecten. Waar woningbouwprojecten een langjarige ontwikkeltermijn hebben, is het noodzakelijk dat we tussentijds oog blijven hebben voor de beleidscontext.

6.3 Monitoring

Vanuit de afdeling Ruimtelijk Ontwikkeling zal er een periodieke monitoring van de projecten plaats vinden. We gebruiken daarvoor de Planmonitor zoals recent geïntroduceerd door de provincie Fryslân. Er zal een procedure worden uitgewerkt voor effectieve input van wijziging in de projecten naar de planmonitor. De portefeuillehouders Wonen zullen elk kwartaal geïnformeerd worden over de voortgang van de woningbouwprojecten. De raden zullen elk half jaar geïnformeerd worden via een voortgangsrapportage woningbouw. De ra(a)d(en) ontvangen deze in september en februari van het jaar. Daarnaast sluiten wij aan bij de Planning en Control cyclus. Bijstelling van projecten vindt plaats via besluitvorming op projectniveau voor zover het binnen de aangegeven kaders van de raad valt.

5.6 Interne en externe communicatie

Na vaststelling van het Uitvoeringsprogramma Wonen 2013 tot 2020 zullen alle belanghebbenden in de gemeente uitgenodigd worden voor overleg over het nieuwe uitvoeringsprogramma. Daarbij gaat het om de woningcorporaties en de betrokken projectontwikkelaars. Op basis van deze gesprekken worden zo nodig (nieuwe) afspraken met deze partijen gemaakt.