

Gedeputeerde Staten van Limburg
t.a.v. de heer mr. B. Bomhoff
Postbus 5700
6202 MA MAASTRICHT
Per email: postbus@prvlimburg.nl

Datum: 4 juni 2013
Ref: -
Betreft: 'ontwerp-beleidsregel Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg';
opmerkingen en zienswijzen

Geacht College,

In deze brief brengt de NEPROM haar zienswijze in op de ontwerp-beleidsregel 'Kwaliteitscriteria Nieuwe Woning Zuid-Limburg'.

Bij brief d.d. 20 maart 2013 heeft de NEPROM haar opmerkingen en zienswijzen gegeven op de 'ontwerp Verordening Wonen' en het 'voornemen wijziging POL-aanvulling VGK' (in het hiernavolgende kortweg Verordening genoemd).

Recent is de bijbehorende ontwerp-beleidsregel 'Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg' (in het hiernavolgende kortweg Beleidsregel) vrijgegeven voor commentaar. Door middel van deze brief geven wij onze zienswijze als branchevereniging op deze Beleidsregel in nauwe samenhang met onze zienswijze op de eerder gepubliceerde Verordening. Alles wat in onze brief van 20 maart is gesteld, dient daarom hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Kort samengevat zijn wij van mening dat de Verordening en de Beleidsregel:

- in strijd zijn met het bouw- en ruimtelijkeordeningsrecht;
- de marktwerking en de concurrentie op de woningmarkt ernstig verstoren;
- de projectmatige nieuwbouw onevenredig hard raken;
- schade toebrengen aan de leefbaarheid en de economische ontwikkeling van Zuid-Limburg.

In het hierna volgende gaan wij eerst in op de aanleiding voor de Verordening en de Beleidsregel en de strijdigheid met wet- en regelgeving. In het verlengde daarvan besteden wij aandacht aan de beperkende invloed op de mededinging.

Aanleiding verordening: Overaanbod aan woningen

In de toelichtende tekst bij de Verordening wordt opgemerkt dat er sprake is van een krimpende bevolking in Zuid-Limburg en dat daardoor een overaanbod aan woningen dreigt. Wij verzetten ons tegen een dergelijke eendimensionale redenering. In de eerste plaats gaat het niet om de bevolkingsomvang, maar om het aantal huishoudens. In die zin is de bevolkingsomvang niet relevant voor de woningvraag. Daar komt bij dat de huidige woningvraag sterk getroffen wordt door de crisis. Naar onze mening is het principieel onjuist om naar aanleiding van conjuncturele bewegingen lange termijn RO-beleid vorm te geven.

Er ligt aan de onderbouwing van de noodzaak van de verordening geen duidelijke, recente en grondige analyse van de woningmarkt aan ten grondslag. Zo dateert bijvoorbeeld het in bijlage II genoemde rapport ‘Woningmarktverkenning regio Maastricht en Mergelland’ van drie jaar geleden. Het rapport heeft betrekking op de korte termijn, namelijk tot 2020. Volgens ons wordt daarom te voorbarig geconcludeerd dat ‘de huidige woningvoorraad de werkelijke woningbehoefte al ruimschoots overschrijdt’, ‘er (...) een planvoorraad is vastgelegd, waarvan al zeker is dat daaraan geen behoefte meer bestaat, ‘verdere(...) groei overbodig is’, ‘zeker als (...) het om nieuwbouw buiten de huidige kernen gaat’.

Nog ernstiger is dat in een dergelijke eendimensionale redenering geen ruimte is voor de kwalitatieve woningvraag. Delen van de Limburgse bevolking wonen in verouderde woningen die niet meer aan de huidige woningvraag voldoen. Dankzij nieuwe technieken en verbeterde processen kan de huidige bouwindustrie hoogwaardige producten tegen zeer concurrerende prijzen leveren, die voorzien in de behoefte van een deel van de Limburgse bevolking en wellicht in die van degenen die zich van buiten de regio in Limburg willen vestigen. Ruimtelijk beleid mag er niet toe leiden dat burgers zo sterk in hun woonrechten worden beknot. Daar wordt geen enkel ruimtelijk doel mee gediend.

Wij onderschrijven dat er een taak is voor de provincie Limburg om gemeenten bij te staan en te steunen in het bereiken van een hoogwaardige kwaliteit van leef- en woonomgeving. Leegstand van woningen en de mogelijk als gevolg daarvan optredende verloedering, zijn ernstige bedreigingen voor de leefbaarheid. Er zijn voor overheden diverse instrumenten beschikbaar om dat aan te pakken, bij te sturen en waar mogelijk te voorkomen. Maar provinciaal beleid mag niet zodanige vormen aannemen dat in het bestrijden van ongewenste aantasting van de leefbaarheid, de concurrentie en vernieuwing op de woning(bouw)markt ernstig worden beperkt. Een dergelijk beleid leidt uiteindelijk tot bescherming van het bestaande en remt elke vernieuwing, innovatie en kwaliteitsverbetering.

Gezien de economische ontwikkelingen en de diepe crisis waarin we ons nu bevinden, zouden bouw- en vastgoedondernemingen op dit moment bezig moeten zijn met de portefeuilles van de komende jaren, maar dat kan in het zicht van dit nieuwe beleid simpelweg niet. Het beleid dwarsboomt de mogelijkheid om verantwoorde investeringsbeslissingen te nemen en de benodigde financieringen te verkrijgen. In afwachting van het beleid en de POL2014 komen veel bedrijven zo in grote onzekerheid te verkeren. Zogenaemde ‘zachte’ plannen dienen ‘on hold’ gezet te worden. Dit is funest voor de economie en de regio in het algemeen, maar voor deze bedrijven in het bijzonder, die daardoor grote schade lijden.

Strijdigheid met artikel 4.1 Wet Ruimtelijke Ordening

De Verordening wordt gebaseerd op artikel 4.1 Wet Ruimtelijke Ordening. Verordeningen uit dezen hoofde kunnen worden vastgesteld “*indien provinciale belangen*” dit “*met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken*”.

Uit de toelichting op de voorgestelde Verordening volgt dat de Verordening wordt vastgesteld omdat sprake is van (i) een ‘mismatch tussen vraag en aanbod in kwantiteit en kwaliteit’ (ii) om te voorkomen dat het overaanbod toeneemt en (iii) bevolkingskrimp.

Op grond van artikel 4.1 Wro kan een Verordening op deze grondslag pas vastgesteld worden indien provinciale belangen dit met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Het artikel biedt geen grondslag om provinciale verordeningen vast te stellen die regulering van de (woning)markt tot doel of gevolg hebben. Dat is hier echter wel het geval; het betreft een zeer ernstige vorm van marktregulering c.q. verstoring. Kortom, er is geen wettelijke basis voor de Verordening, derhalve is de verordening strijdig met de wet.

Kwaliteitseisen

Op grond van artikel 4.1 Wet Ruimtelijke Ordening kunnen bij Provinciale Verordening géén eisen worden gesteld die betrekking hebben op woningkwaliteit. Een en ander (i) heeft geen relatie met de ‘noodzakelijke’ ‘goede ruimtelijke ordening’; (ii) daarnaast zijn kwaliteitseisen – voor een deel – reeds vervat in het Bouwbesluit (welk besluit een aantal onderwerpen uitputtend beoogt te regelen), terwijl (iii) woningkwaliteit voorts wordt ‘gereguleerd’ door het marktmechanisme.

Het Bouwbesluit reguleert reeds diverse kwalitatieve aspecten van woningbouw. Het Bouwbesluit wordt regelmatig geactualiseerd om aldus blijvend te voldoen aan de zich wijzigende eisen destijds. Doordat nieuw te realiseren woningen per definitie dienen te voldoen aan het Bouwbesluit, worden diverse kwalitatieve aspecten daarmee reeds in passende mate gewaarborgd. Bovendien lijkt het enige in het Ontwerp-beleidsregel opgenomen kwalitatieve criterium het 5^e criterium (ter zake EPC, RC en GPR) te zijn, welk criterium (zie hierna) niet rechtsgeldig en niet uitvoerbaar is. De overige criteria zijn in wezen kwantitatief van aard. Daarmee verwordt de voorgestelde Verordening tot een document dat uitsluitend of voornamelijk kwantitatief reguleert.

Kwantiteit

Het reguleren van de kwantiteit van het aantal woningen is een markt- of economische aangelegenheid die gereguleerd wordt door vraag en aanbod. Artikel 4.1 Wet Ruimtelijke Ordening biedt de provincie niet de grondslag om Provinciale Verordeningen vast te stellen die regulering van de (woning)markt tot doel of gevolg hebben. Dat is hier echter wel het geval.

Mismatch

Mismatch tussen vraag en aanbod (zowel t.a.v. kwaliteit als kwantiteit) betreft een aangelegenheid die bij uitstek door vraag en aanbod op en door de (woning)markt wordt gereguleerd. In het geval woningen door de burger kwalitatief niet aantrekkelijk worden bevonden dan zullen die minder gewild zijn op de woningmarkt. De eigenaar kan dan besluiten om in die woningen te investeren en ze aantrekkelijker te maken. En als nieuwe woningen niet voorzien in een behoefte dan leidt dat tot een financieel onhaalbaar plan dat derhalve niet tot ontwikkeling en realisatie zal komen. De provincie veronderstelt in dit marktmechanisme te moeten ingrijpen op grond van artikel 4.1 Wet Ruimtelijke Ordening. Deze wet biedt daarvoor géén grondslag.

Indien – aldus de provincie in reactie op de zienswijzen – in voorkomend geval wel behoefte bestaat aan nieuwbouw en deze woningen worden bewoond (waarmee tegelijkertijd impliciet wordt bevestigd dat wel degelijk behoefte bestaat aan nieuwbouw), stelt de provincie dat in

zodanig geval (ook) voorkomen moet worden dat nieuwbouw tot leegstand en aantasting van de leefbaarheid leidt.

Daargelaten de validiteit van die redenering, is de achterliggende argumentatie klaarblijkelijk dat door middel van de in de Verordening gekozen systematiek leegstand dient te worden voorkomen en daarmee de leefbaarheid wordt bevorderd of behouden. Los van de vraag of deze oorzaak/gevolg-redenering in algemene zin steekhoudend is (wij zijn van mening dat dat niet zo is), is de thans voorgestane Verordening niet het geëigende middel om tot behoud van leefbaarheid te komen. Sterker nog, de verordening zal juist tot een afname van economische vitaliteit en leefbaarheid leiden, zoals wij elders in deze brief nader toelichten.

Maatwerk

Het door de provincie gekozen middel is te 'grof'. Het uitgangspunt van de Verordening is 'neen, tenzij'. Het middel gaat voorbij aan de omstandigheid dat per gemeente aanzienlijke verschillende behoeften kunnen bestaan, zowel wat betreft kwantiteit als kwaliteit. Het betreft hier 'gemeentelijk maatwerk'; het op voorhand verbieden van woningbouw ('tenzij') past daar niet in. Woningbouwbehoeften dienen per gemeente althans lokaal te (kunnen) worden bepaald. Het thans voorziene middel in de vorm van een provinciale verbodsverordening is disproportioneel.

Bevolkingskrimp

Los van het antwoord op de vraag of de door de provincie gestelde bevolkingskrimp afdoende is onderbouwd, kan, indien al juist en afdoende onderbouwd, gesteld worden dat dit per gemeente althans lokaal kan en zal verschillen. Bovendien brengt het enkele feit dat sprake is van bevolkingskrimp niet noodzakelijkerwijs mee dat geen sprake zou kunnen zijn van behoefte aan woningbouw – integendeel: de behoefte aan woningbouw wordt bepaald door een veelheid van factoren. Daarenboven is ook recentelijk gebleken dat ondanks de (veronderstelde) bevolkingskrimp (in o.a. Limburg) de Raad van State toch 'groen licht' heeft gegeven voor bestemmingsplannen op grond waarvan woningbouw kon worden gerealiseerd.

In dit verband wordt o.a. verwezen naar een uitspraak van de Raad van State d.d. 17 april 2013 (201207814/1/R) (Griendtsveen):

Uit de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2010, in zaak nr. 200905415/1/R3 en de uitspraak van 4 april 2012 in zaak nr. 201005764/1/R4, waarnaar [appellant sub 3] en anderen verwijzen, volgt dat een krimp van de bevolking in een gemeente niet per definitie met zich hoeft te brengen dat in een gemeente geen behoefte aan nieuwe woningen is of kan ontstaan. Voorts volgt uit die uitspraak dat dit de raad evenwel niet van de verplichting ontslaat inzichtelijk te maken in hoeverre met een krimpende bevolking rekening is gehouden bij de vaststelling van het plan en in hoeverre onder ogen is gezien of het plan binnen een termijn van tien jaar kan worden uitgevoerd. De Afdeling overweegt dat uit het onderzoek van E'til, uit de omstandigheid dat op een wachtlijst voor bouwkavels 20 geïnteresseerden staan en uit de omstandigheid dat voor de voorziene acht woningen zes geïnteresseerden hebben gemeld, volgt dat behoefte bestaat aan de woningen die met het plan mogelijk worden gemaakt en dat deze binnen de planperiode kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast heeft de raad ter zitting toegelicht dat het aantal huishoudens ondanks de bevolkingskrimp stijgt, omdat mensen tegenwoordig sneller op zichzelf gaan wonen en er ook sprake is van meer alleenstaanden. Het betoog van [appellant sub 3] en anderen dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat ondanks de bevolkingskrimp behoefte bestaat aan de voorziene woningbouw faalt derhalve.

Idem Raad van State 1 mei 2013 (Slenaken) (201208177/1/R1):

3.3. [appellant] kan niet worden gevolgd in zijn stelling dat aan de in het plan voorziene woningen, getit op de bevolkingskrimp het grote aantal reeds leegstaande woningen, geen behoefte bestaat. Aan het plan liggen het "Woonplan 2010-2020" en het "Woononderzoek 2008" ten grondslag. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd wordt geen aanleiding gevonden om aan de juistheid van de door de raad genoemde cijfers en de toelichting daarop te twijfelen. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er behoefte is aan de vijf levensloopbestendige woningen.

Idem Raad van State (Landgraaf) (201101783/2/R1):

2.5. Voor zover [appellanten] aanvoeren dat geen behoefte bestaat aan de voorziene woningen vanwege de vergrijzing van de bevolking en de leegstand van bestaande woningen, verwijst de voorzitter naar voormelde uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2010 in zaak nr. 200905042/1/H1, waarin geen aanleiding is gezien voor het oordeel dat geen behoefte bestaat aan de voorziene woningen. In die uitspraak is overwogen dat het bouwplan is opgenomen in de lijst met prioritaire plannen van Parkstad Limburg die hoort bij de regionale woonvisie. In die woonvisie is weliswaar aangegeven dat een daling van het aantal inwoners wordt verwacht, maar tevens dat nog 2000 nieuwe woningen aan het woningbestand in de regio mogen worden toegevoegd, waarvan 200 in Landgraaf.

Primaat

Ten aanzien van het opstellen van bestemmingsplannen onder de thans bestaande Wet Ruimtelijke Ordening kan worden gesteld dat het primaat ligt bij de gemeente. Door de thans voorgestelde Verordening wordt deze competentie onttrokken bij de gemeenten, terwijl juist gemeenten het beste zicht hebben op de behoefte in hun gemeente.

Instrumentarium

De provincie (en gemeenten) hebben overigens voldoende instrumenten om het beoogde doel te bereiken, terwijl de markt van vraag en aanbod ook tot 'regulering' leidt; daartoe is een rigoureuze Verordening als thans voorgesteld niet noodzakelijk. Toetsing van de financiële uitvoerbaarheid en woningmarktbehoefte kan (en dient) bij vaststelling van bestemmingsplannen plaats te vinden; de Raad van State toetst daar, desgevraagd, ook op zo blijkt uit een veelheid van haar uitspraken.

Interim-karakter

Uit de toelichting volgt dat de verordening een interim-karakter heeft. De gedachte is dat de verordening vervalt na vaststelling van POL2014. Uit de toelichting op de Verordening volgt dat de Verordening een geldingsduur van twee jaar zou hebben. Uit de tekst van de verordening blijkt dit niet. De verordening kent geen 'einddatum'; het ligt in de rede de verordening na vaststelling POL2014 automatisch te laten vervallen.

Een en ander klemt temeer nu gemeenten op grond van artikel 4.1 lid 2 Wet Ruimtelijke Ordening binnen één jaar na inwerkingtreding van de thans voorgestelde Verordening een bestemmingsplan dienen vast te stellen met inachtneming van de desbetreffende Provinciale Verordening. In samenhang bezien betekent dit dat het 'interim'-karakter van de Verordening een aanzienlijker langduriger werking zal verkrijgen en bijgevolg geen sprake meer is van een 'interim'- of tijdelijke Verordening.

Private exploitatieovereenkomsten

Evenals in de Verordening wordt in de Beleidsregel op geen enkele wijze rekening gehouden met reeds, onder andere met overheden, gemaakte privaatrechtelijke afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van exploitatieovereenkomsten ex artikel 6.4 Wro. Deze zijn gesloten in de aanloop naar het vaststellen van bestemmingsplannen. Als die bestemmingsplannen niet op 1 juli aanstaande zijn vastgesteld, dan worden de privaatrechtelijke afspraken doorkruist door de provinciale verordening en het provinciale beleid. In dat kader ontbreekt een overgangsregeling waarbij recht wordt gedaan aan de reeds gemaakte privaatrechtelijke afspraken op grond waarvan door ontwikkelaars vaak al investeringen in projecten zijn gedaan (waaronder grondverwerking), uitgaande van vaststelling van het bestemmingsplan in lijn van de gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten. Het gevolg zal zijn dat geschillen ontstaan omtrent nakoming van privaatrechtelijke verplichtingen en daaruit voortvloeiende schadeclaims.

In haar reactie op de zienswijzen voert de provincie aan dat zij geen partij is bij deze privaatrechtelijke overeenkomsten en deze ook niet kent, en er daarom geen rekening mee kan houden. Bovendien voert de provincie aan dat als deze plannen niet onder de verordening zouden vallen dat dan niet het doel van de verordening zou worden bereikt. Als argumentatie komt dat weinig valide over. Gemeenten en marktpartijen zijn dergelijke privaatrechtelijke overeenkomsten aangegaan onder andere op basis van het vorige of het vigerende huidige provinciale ruimtelijke beleid en wellicht mede naar aanleiding van de aanjaagacties die de provincie in het verleden uitvoerde. Feitelijk kan de provincie wellicht gelijk hebben dat zij deze beleidsvrijheid heeft, het beeld van de betrouwbare overheid is hier absoluut niet mee gediend. Bovendien als de provincie zo nadrukkelijk en abrupt ingrijpt in de beleidsvrijheid van gemeenten, en daarmee alle privaatrechtelijke afspraken die gemeenten te goeder trouw op basis van bestendig overheidsbeleid heeft gemaakt doorkruist, dan is het niet onmogelijk dat de claims ook bij de provincie ingediend zullen worden.

Strijdigheid met artikel 122 Woningwet: kop op het Bouwbesluit

Artikel 122 Woningwet bepaalt – kortweg – dat een gemeente geen overeenkomsten kan sluiten t.a.v. onderwerpen die al geregeld zijn bij AMvB. De provincie reageert ook aldus n.a.v. de ingediende zienswijzen. Op het eerste oog is dit een, gelet op de wetstekst, terechte constatering. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan doel en strekking en de verdere gevolgen van een en ander.

Het door de provincie in artikel twee onder vijf genoemd kwaliteitscriterium stelt op drie punten hogere eisen dan die op grond van het vigerende bouwbesluit gelden. Het gaat om a) EPC-score 10% beter dan de momentane wettelijke eis en b) Rc-waarde van 5,0 en c) een gemiddelde GPR-gebouw score van 7,5. Dergelijke normen zijn uitputtend geregeld in het Bouwbesluit. Gemeenten mogen in door hen te sluiten overeenkomsten geen voorwaarden opnemen die verdergaande eisen stellen dan wat in het Bouwbesluit is vervat. Gemeenten kunnen dientengevolge noch in door haar vast te stellen bestemmingsplannen of via een ander planologisch instrument, noch in met particulieren of bedrijven te sluiten overeenkomsten, eisen stellen die verder gaan dan wat in het Bouwbesluit is gesteld. Het gaat dan ook niet aan om in een Provinciale Verordening voorwaarden op te nemen die op voorhand niet gehandhaafd kunnen en mogen worden.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bovendien geoordeeld dat een in een bestemmingsplan vervatte EPC-norm die 20% lager lag dan de norm in het Bouwbesluit níet toegestaan is (Zuidplas; 200907207/1/R1):

Ingevolge dat lid, onder 1, voor zover hier van belang, geldt bij het realiseren van het woongebied als doelstelling dat de inrichting zodanig wordt vormgegeven dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van duurzaamheidsprincipes. In verband hiermee wordt bij de verkaveling uitgegaan van een goed evenwicht tussen intensief gebruik en natuurlijke groene en openbare ruimte, mogelijkheden van natuurlijke zuivering van water en gebruik van duurzame energie. Daarnaast wordt bij de inrichting van het woongebied uitgegaan van emissievrij bouwen en energiezuinig bouwen.

In elk geval dient het te realiseren woongebied duurzaam ontwikkeld te worden met inachtneming van de volgende milieukwaliteiten:

(...)

3. de woningen worden uitgevoerd met een energieprestatiecoëfficiënt (EPC) 20% lager dan de norm geldend ingevolge het Bouwbesluit;

(...)

2.9.4. Met betrekking tot artikel 16, lid 16.5.2, onder 1, sub 2 tot en met 5, van de planregels wordt overwogen dat in afdeling 5.3 van het Bouwbesluit 2003 regels zijn neergelegd over energiezuinigheid, welke bij de bouw van woningen in acht moeten worden genomen. De regeling in het Bouwbesluit 2003 heeft een uitputtend karakter, zodat voor de raad reeds om die reden geen ruimte bestond om in het plan op dit punt een nadere regeling op te nemen.

Nu dergelijke eisen niet in een bestemmingsplan mogen worden opgenomen, geldt mutatis mutandis hetzelfde voor een Provinciale Verordening. Ten aanzien van bebouwing kunnen op grond van de Wet RO, het Bouwbesluit en artikel 122 van de Woningwet geen nadere eisen gesteld worden. Artikel 118 en 119 van de provinciewet bepalen bovendien dat de provincie geen verordeningen vast stelt waarin reeds bij wet of AMvB is voorzien.

Naast bovenstaande zijn de eisen óók in strijd met het door Minister Schultz ingezette beleid om tot vereenvoudiging van regelgeving en tot beperking van eisen te komen, zoals ook wordt vastgesteld in de nieuwe Omgevingswet.

We laten hier nog buiten beschouwing dat het voor ons zeer de vraag is of de provincie over voldoende marktkennis beschikt om dit soort kwalitatieve eisen te stellen. Daarnaast zijn de eisen op onderdelen op zich ook zeer discutabel. Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met een Rc van 5? Geldt dat voor alle bouwdelen waar nu reeds een Rc als eis voor geldt? Al eerder heeft de minister bovendien aangekondigd dat hij – mits opportuun – daartoe te zijner tijd aanvullende regelgeving in het Bouwbesluit zal opnemen.

Wat ons betreft is de provincie Limburg bij uitstek een voorbeeld van een overheid die doorschiet in nodeloze regelgeving.

Level playing field

De NEPROM vindt het belangrijk dat er op de woningmarkt een gelijk speelveld is. De Verordening en de Beleidsregel hebben een wezenlijke, negatieve invloed op de concurrentie op de woningmarkt.

Artikel 1

Wij hebben ernstige bezwaren tegen de eisen die vastgelegd zijn in artikel 1 van de Ontwerpbeleidsregel. Daarin wordt gesteld dat de Verordening Wonen Zuid-Limburg niet van toepassing is als door de gemeente voldaan is aan de eisen vastgelegd in art. 1. Daarin staat: de sloop van minimaal hetzelfde aantal woningen als wordt toegevoegd door het nieuwe plan.

Feitelijk komt dit vereiste erop neer dat voor de gemeente de verplichting geldt dat ergens (volgens de toelichting bij voorkeur op dezelfde locatie of in dezelfde kern, gemeente, regio) zeker wordt gesteld dat minimaal een zelfde aantal woningen wordt gesloopt. ‘Zeker stellen’ kan volgens de toelichting kennelijk door een privaatrechtelijke overeenkomst (een sloopverplichting).

Wij vinden dat deze wijze van (markt)ordenen een eerlijke mededinging verstoort, omdat gemeenten in feite gedwongen worden de verplichting van slopen door te leggen aan de initiatiefnemers van nieuwe woningen. Particuliere woningeigenaren, woningbeleggers en corporaties kunnen hier gemakkelijker aan voldoen dan initiatiefnemers die hier niet over beschikken.

Er is daarmee geen sprake van ruimtelijke ordening of ruimtelijk kwaliteitsbeleid, maar van marktordening en een verstoring van de vrije concurrentie tussen bestaande woningen en nieuwe woningen. Dat blijkt ook uit lid 2 van artikel 1 waarin is verwoord dat de sloop van woningen in feite afgekocht kan worden door een bijdrage aan een op te richten sloopfonds. Hiermee verwordt het Ruimtelijke Ordeningsbeleid van de provincie tot een Marktordeningsbeleid. De kosten van het slopen van verouderde woningen worden daarmee feitelijk eenzijdig afgewenteld op de initiatiefnemers van de nieuwe woningen.

In haar reactie op de ingediende zienswijzen (op de verordening) stelt de provincie dat zij het recht heeft voorwaarden te stellen aan het vestigen van nieuwe woonrechten. Daarbij wordt verwezen naar het ruimtelijk beleid ten aanzien van het buitengebied in de afgelopen jaren. Nadrukkelijk wijzen wij erop dat het daar gaat om ruimtelijk beleid. De Verordening en de Beleidsregel gaan nadrukkelijk veel verder dan ruimtelijk ordeningsbeleid. Daartoe heeft de provincie niet het wettelijke recht!

Artikel 2

In artikel wordt gesteld dat aan ten minste vijf van zeven kwaliteitscriteria dient te worden voldaan om de Verordening niet van toepassing te laten zijn. Volgens ons worden de volgende partijen met de criteria uit art. 2 oneerlijk en onevenredig beoordeeld:

- a) opdrachtgevers van één woning. Hun plannen vallen per definitie niet onder de Verordening en/of kwaliteitscriteria. Niet onaannemelijk is dat juist dit segment in specifiek de Zuid-Limburgse regio een omvangrijk onderdeel vormt van toevoegingen aan de bestaande voorraad. Dat past van oudsher in de cultuur en ambities van de lokale bevolking. Daar is helemaal niets mis mee. Wel hebben wij ernstig bezwaar tegen het feit dat zo geen gelijk speelveld aan andere opdrachtgevers wordt geboden;

- b) corporaties. Zij verkeren van nature al in de positie dat zij eerder bij de woningbouw-programmering betrokken worden dan marktpartijen. De criteria versterken deze tendens o.a. omdat de stukken waarnaar verwezen wordt in bijlage I en II aansluiten op dit aspect. De positie van corporaties is sterk verankerd in deze stukken. Dit bevreemdt te meer daar mag worden aangenomen dat bij dreigende leegstand er (straks) voldoende goedkope woningen beschikbaar zijn in Zuid-Limburg. Met name criteria 2, 3 en 6 zijn bovendien zo ingericht dat zij de facto de positie van corporaties versterken;
- c) gemeenten. Zij kunnen op basis van deze criteria unilateraal besluiten; bijvoorbeeld over wat kansrijke woningmarktsegmenten zijn of welke projecten bijdragen aan versterking van de woonmilieus. Dit zou ertoe kunnen leiden dat gemeenten voorrang geven aan projecten waar zij zelf belang of betrokkenheid bij hebben.

criterium 2 vereist dat het plan is voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)-regiogemeenten, waarin staat dat het plan bijdraagt aan een versterking van de woonmilieus. Er wordt geen duidelijke definitie gegeven van wat onder 'een versterking van de woonmilieus' wordt verstaan. Evenmin is duidelijk hoe die verklaring tot stand komt en hoe die exact moet luiden. Bijlage I zoekt aansluiting bij wat gemeenten hier zelf onder verstaan. Zo wordt het criterium een cirkelredenering. De genoemde bijlage betreft een imponerende lijst van gemeentelijke en intergemeentelijke structuurvisies. Van enig verband of consistentie is geen sprake. Wij zijn van mening dat op basis van deze onsamenhangende delen geen regionale woningbouw-programmering tot stand kan komen. Het geheel is meer dan de som der delen. De genoemde documenten zijn bovendien verregaand gefocust op zorgappartementencomplexen in woonservicezones. Volgens ons zou het beter zijn als de provincie een bredere kijk op haar toekomst zou hebben. Het risico bestaat dat u anders doelgroepen (jongeren, gezinnen) vergeet die straks vlak over de grens (in meerdere opzichten) beter bediend (kunnen) worden. Dit heeft op zijn beurt weer negatieve gevolgen voor de leefbaarheid in Zuid-Limburg en de economische ontwikkeling van Zuid-Limburg. Een en ander heeft bovendien gevolgen voor woningprijzen en concurrentieverhoudingen. In/naar Zuid-Limburg worden de verhuis- en vestigingsmogelijkheden beperkt. De voorgestelde verordening heeft een kwantitatieve regulering van de woningmarkt in Zuid-Limburg tot gevolg.

criterium 3 schrijft voor dat het plan moet zijn voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)regiogemeenten, waarin staat dat het plan bijdraagt aan kansrijke woningmarktsegmenten. In bijlage II wordt verwezen naar bronnen waarmee de bedoelde kansrijkheid aangetoond kan worden. Het eerst genoemde onderzoek gaat over de noodzakelijke transformatie-opgave voor corporaties. Twee anderen zijn niet op internet te vinden c.q. zijn nog niet goedgekeurd.

In de genoemde bronnen (voor zover beschikbaar) wordt geen rekening gehouden met het feit dat er in de huidige markt sprake is van een grote 'latente' verhuisbehoefte. Mensen willen graag op zoek naar een andere woning (vaak groter, soms kleiner), maar de huidige markt- en financieringsomstandigheden zijn er voor velen gewoon niet naar om nu actief werk te maken van deze wens.

Uit de in bijlage II genoemde documenten (voor zover we daar kennis van konden nemen), blijkt dat de behoefte aan eengezinskoopwoningen op bepaalde locaties groot is. Hetzelfde geldt voor de behoefte aan zowel eengezins- als meergezinswoningen in de huursector. Als gevolg van het door de rijksoverheid ingezette huurliberalisatiebeleid (waarmee overigens geen rekening wordt gehouden in de Verordening en criteria), verwachten wij dat doorstroming naar het duurdere huursegment op gang zal komen, ook in Zuid-Limburg.


Op grond van criterium 6 moet het plan een binnenstedelijk revitaliserings- of herstructureeringsproject betreffen. Dergelijke projecten zijn voor marktpartijen vaak nauwelijks rendabel tot stand te brengen. Er moet eerder geld bij. Marktpartijen kunnen daarbij over het algemeen geen beroep doen op gunstige financieringsvoorwaarden, lagere grondprijzen en dergelijke. De kansen voor dergelijke projecten worden in het algemeen te rooskleurig ingeschat in de (gedachte achter de) Verordening en de Beleidsregel.

Wij stellen ons bovendien de vraag of de beslissing over de woningbouwprogrammering zo eenzijdig bij de overheid zou moeten liggen of dat die meer overgelaten zou moeten worden aan de markt. Van een professionele opdrachtgever mag immers worden verwacht dat hij kennis heeft van de locatie, de (lokale) markt, de uitvoerbaarheid van een project en de risico's die daaraan verbonden zijn.

Tot slot

De NEPROM betreurt het zeer dat de provincie deze weg kiest. Het voorgenomen Provinciale Beleid is niet realistisch en contraproductief, is in strijd met de Wet RO en de Woningwet, verstoort ernstig de marktwerking en de concurrentie op de woningmarkt en wentelt de kosten van sanering van de verouderde woningvoorraad eenzijdig af op initiatiefnemers van nieuwbouw. Wij verzoeken u om bovenstaande te betrekken bij de verdere behandeling van de Beleidsregel, de Verordening en de POL-aanvulling.

Met vriendelijke groet,



Jan Fokkema
directeur NEPROM