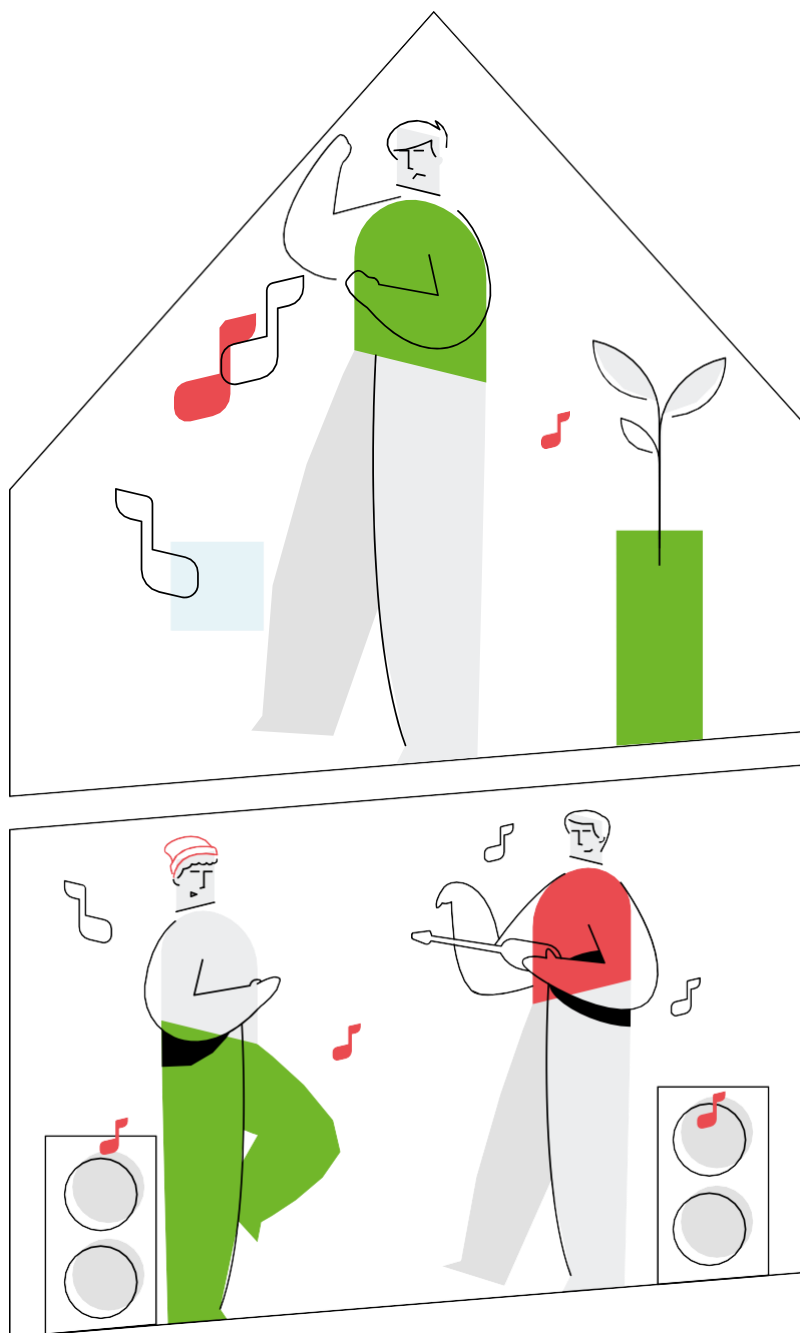


Evaluatie Provinciale Impuls Wonen (PIW)



Provincie Zeeland

6 april 2022
Definitieve rapportage

Ontrafel de trend. **Kijk vooruit.**

DATUM	6 april 2022
TITEL	Evaluatie Provinciale Impuls Wonen (PIW)
OPDRACHTGEVER	Provincie Zeeland
AUTEUR(S)	
PROJECTNUMMER	3900.103
STATUS	Definitieve rapportage

Ontrafel de trend.
Kijk vooruit.

Tivolilaan 205
6824 BV Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

www.companen.nl
info@companen.nl
026 351 25 32

KvK-nummer: 09035291
BTW-nummer: NL001826517B01

Inhoud

1	Samenvatting en advies	4
2	Inleiding en vraagstelling	6
3	De ontwikkeling van de PIW 2013-2021	7
3.1	De regeling bij de start in kort bestek	7
3.2	Aanpassingen	8
3.3	Kerncijfers	9
3.4	Conclusies	13
4	De PIW en de huidige en te verwachten context	15
4.1	Zeeuwse Woonagenda	15
4.2	Ontwikkeling verwante ondersteuningsregelingen	16
4.3	Rekenkameronderzoek	18
4.4	Ontwikkelingen corporatiewereld	19
4.5	Economie en woningmarkt, een nationale Woon- en Bouwagenda	20
4.6	Conclusies en perspectieven	21
5	PIW in de toekomst	23
5.1	Overwegingen	23
5.2	Advies	24
	Bijlage 1. Budgetindicatie PIW (vanaf) 2022	26

1 Samenvatting en advies

Aanleiding

De Zeeuwse subsidieregeling Provinciale Impuls Wonen (PIW) fungeert sinds 2013 en heeft primair ten doel de herstructurering van de particuliere woningvoorraad te stimuleren. Sinds 2013 hebben zich op de woningmarkt aanzienlijke wijzigingen voorgedaan en zijn diverse aspecten toegevoegd aan de aanpak van de bestaande woningvoorraad. De provincie Zeeland vraagt zich daarom af in hoeverre zij met de PIW het juiste probleem nog wel op de juiste wijze aanpakt. Dat is het motief om te komen tot de evaluatie van de PIW, het onderwerp van deze rapportage. In deze samenvatting gaan wij in kort bestek in op de conclusies ten aanzien van de ontwikkeling van de PIW tot nu toe en de toekomstperspectieven van de regeling. De conclusies en marktperspectieven zijn tot stand gekomen op basis van een cijfermatige analyse, een analyse van diverse documenten, interviews met wethouders, corporatiedirecteuren en marktpartijen, en ons eigen kennis van de woningmarkt en ervaringen elders in het land. Tenslotte formuleren wij ons advies.

Ontwikkeling en doelbereik PIW 2013-2021

- a. De PIW-regeling is in 2013 door de Provincie Zeeland ingezet met als primair doel om tegen de achtergrond van krimpverwachtingen de kwalitatief ongewenste particuliere eigen woningvoorraad te saneren. Omdat in de visie van de Provincie ook projecten die inzetten op het opknappen van particuliere woningen, de sloop van corporatiebezit en de verbetering van de openbare ruimte bijdragen aan de herstructurering van de particuliere woningvoorraad, zijn ook deze initieel onderdeel van de PIW. Het aanvankelijke jaarlijkse budget was € 3,5 mln. Aanvragen konden een beperkt deel van het jaar worden ingediend.
- b. In de loop der jaren is de regeling op een aantal punten aangepast. De belangrijkste zijn:
 - De verwijdering van de onderdelen “aanpak leegstaande beeldbepalende panden” en “verbetering openbare ruimte” met ingang van 2016.
 - De teruggang van het jaarlijkse budget van € 3,5 mln in 2013 naar € 1 mln vanaf 2017, zonder dat expliciet rekening is gehouden met de aanzienlijke geldontwaarding (28%) gedurende de looptijd.
 - Toevoeging subsidiecategorie “ongewenste vrije sector huurwoningen” vanaf 2020.
- c. In de periode 2013-2021 is op basis van de PIW bijna € 18,5 mln verstrekt verspreid over 292 projecten, gemiddeld ruim € 63.000 per project. Van alle aanvragen is de helft toegekend. In termen van financiën is 42% van het gevraagde uitgekeerd.
- d. In financieel opzicht is de grootste bijdrage uit de PIW, namelijk 60%, naar corporatieprojecten gegaan (gemiddeld ruim € 91.000 per project). In het totaal aantal projecten is het aandeel van individuele woningeigenaren veel hoger dan dat van de corporaties, namelijk 66%, met gemiddeld € 10.500 subsidietoekenning per project. Het meeste geld is naar de verdunning van de sociale woningvoorraad gegaan met op de tweede plaats de vermindering van particuliere woningen.
- e. De PIW heeft geresulteerd in een vermindering van 274 particuliere eigen woningen. Ook is er een relatief groot aantal kwalitatief goede nieuwe particuliere woningen teruggebouwd, te weten 118 woningen. . Eén en ander heeft geleid tot een saldovermindering met 156 woningen.
- f. De sloop in de corporatiesector met behulp van gelden uit de PIW is veel aanzienlijker geweest: 1.217 woningen. Zo’n 63% van dit aantal is teruggebouwd. Vooral vanaf 2016 is hier een grote activiteit te constateren.
- g. Tot en met 2016 vertoont het toegekende aantal projecten een sterk stijgende lijn met daarna een gelijkmatige ontwikkeling op een lager niveau. Sloop/samenvoeging en sloop/nieuwbouw voeren de boventoon. In termen van toegekende bedragen is in vrijwel alle jaren de verdunning van de sociale woningvoorraad dominant. Maar er is ook veel financiële ondersteuning naar de categorie beeldbepalende, leegstaande panden gegaan. Daarmee is een goede kwalitatieve impuls gegeven.

Al met al heeft de PIW toegevoegde waarde gehad, en heeft het zeker in de periode tot circa 2017 toen het budget aanzienlijk daalde, voldaan aan de doelstellingen in de dan aan de orde zijnde context (met name de crisis in de woningmarkt, noodzakelijke impuls voor kwaliteitsverbetering en verdunning van de slecht in de markt liggende voorraad, steun aan Zeeuwse bouwbedrijven in deze crisisperiode). Kenmerkend en positief is dat door de jaren heen de regeling is meebewogen met de wijzigende context en urgentie.

De vraag die nu voor ligt is wat gezien de huidige context en de te verwachten ontwikkelingen in de komende jaren de beste vorm en omvang is voor het PIW.

Toekomstperspectieven

De gewijzigde en in de komende jaren verder wijzigende context heeft tot gevolg dat het perspectief van de PIW verandert:

- Voor de particuliere koopwoningen is een financiële incentive van blijvende waarde. Hoewel we niet hard kunnen maken hoeveel woningen nog een kwalitatieve slag nodig hebben is in het Kwalitatief Woononderzoek Zeeland (KWOZ) 1500 particuliere woningen als kwalitatief opzicht zeer kwetsbaar benoemd.
- Voor de toekomst van de sociale huursector lijkt de PIW-regeling minder passend, omdat de opgave van een andere orde is dan waarvoor de PIW-regeling bedoeld was. Van een noodzakelijke verdunning is op korte termijn geen sprake meer, afgezien van specifieke situaties. Wel is een kwalitatieve transitie nodig in het licht van verduurzaming en de demografische ontwikkelingen. Dit zal door de woningcorporaties zelf opgepakt kunnen worden waarvoor de PIW geen toegevoegde waarde heeft.
- Mede met het oog op de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek, de ambities van de Zeeuwse Woonagenda en de zojuist verschenen Nationale Woon- en Bouwagenda ligt op termijn een herstructurering van de financiering van de woonopgaven voor de hand richting een krachtiger gebiedsgericht instrument. Dat zal zich het komende jaar verder uitkristalliseren, als de verdere uitwerking van de Nationale Woonagenda heeft plaatsgevonden.

Samengevat advies

In hoofdstuk 5 gaan wij uitvoeriger in de ons advies inzake de toekomst van de PIW en de onderbouwing daarvan. Samengevat luidt ons advies:

- De PIW regeling in aangepaste vorm voort te zetten. De PIW zou zich vrijwel geheel moeten concentreren op de verbetering van het particuliere woningbezit, en dan zonder tender entijdelijke openstelling. Als budget om de PIW voort te zetten is € 0,5 mln per jaar nodig. Het is belangrijk om de regeling jaarlijks zelf te evalueren en bij te stellen, waarbij mogelijkheden in beeld zijn gebracht om bijvoorbeeld verduurzaming en de participatie van VVE's te stimuleren.
- De PIW regeling richt zich op een deel van de problematiek, namelijk de onderkant van de particuliere woningvoorraad. De andere instrumenten als HELP en de gebiedsgerichte aanpak wonen (GAW) bedienen elk weer een ander deel van de problematiek, zodat ze aanvullend zijn. Dit biedt kansen om deze instrumenten financieel onder te brengen in een totaalbudget voor wonen ('woonfonds') waarbij tussen de instrumenten financieel geschoven kan worden. Wij adviseren om hier € 4,5 mln per jaar (+ jaarlijkse inflatiecorrectie) voor uit te trekken.
- Het is belangrijk een duurzaam meerjarig (financierings)perspectief te bieden waarop partijen in het veld met hun inzet en investeringen kunnen inspelen, zowel vanuit de Zeeuwse Woonagenda (actielijn financiële arrangementen) als vanuit de andere partners, zoals de corporaties en het Rijk.

2 Inleiding en vraagstelling

Aanleiding

De Zeeuwse subsidieregeling Provinciale Impuls Wonen (PIW) fungeert sinds 2013 en heeft primair ten doel de herstructurering van de particuliere woningvoorraad te stimuleren¹. Dit is een belangrijke opgave die ook nu nog actueel is. Sinds 2013 hebben zich op de woningmarkt aanzienlijke wijzigingen voorgedaan en zijn er in de loop der jaren diverse aspecten toegevoegd aan de aanpak van de bestaande woningvoorraad. De provincie vraagt zich daarom af in hoeverre zij met de PIW het juiste probleem nog wel op de juiste wijze aanpakt. Provinciale Staten hebben dit verwoord en in een motie om een evaluatie van de regeling gevraagd. De Rekenkamer heeft eind 2021 een onderzoek naar het woonbeleid in de Provincie Zeeland uitgevoerd (“Wonen in Zeeland, een onderzoek naar het woonbeleid van de Provincie Zeeland”). Daarin is de Zeeuwse woningmarkt inzichtelijk gemaakt, alsmede inzicht verschaft in het (beleids)instrumentarium en doeltreffendheid en doelmatigheid ervan (waaronder ook de PIW).

Tegen deze achtergronden heeft de Provincie Companen gevraagd die evaluatie in kort tijdsbestek uit te voeren en daartoe een onderzoeksopdracht verstrekt.

Onderzoeksvragen

De Provincie heeft Companen een aantal onderzoeksvragen meegegeven, die samengevat het volgende drie kernaspecten betreffen:

1. Hoe is de regeling geëvolueerd en wat is er concreet mee bereikt?
2. In hoeverre is voortzetting van de PIW aan te bevelen?
3. In hoeverre is het aan te bevelen andere (financiële) instrumenten in te zetten voor de aanpak van de Zeeuwse woonopgave?

Aanpak

Onze aanpak heeft bestaan uit drie onderdelen:

- Een cijfermatige analyse van de aanvragen en toekenningen sinds de invoering van de PIW;
- Een analyse van een groot aantal Zeeuwse en andere relevante documenten;
- De uitvoering van een 8-tal interviews met betrokkenen bij de Provincie en in het veld (organisaties en instellingen, geen individuele woningeigenaren).

¹ Naast particulieren konden ook gemeenten, bedrijven, stichtingen als corporaties subsidie aanvragen.

3 De ontwikkeling van de PIW 2013-2021

3.1 De regeling bij de start in kort bestek

Totstandkoming en doel

De Provinciale Impuls Wonen (PIW) is voortgekomen uit het Omgevingsplan 2012-2018 van de Provincie Zeeland. Hierin wordt geconstateerd dat er op de woningmarkt iets structureel moet veranderen om de kwaliteit van het wonen voor de Zeeuwse inwoners te handhaven en te verbeteren. De herstructurering van de particuliere woningvoorraad is destijds aangeduid als hoogste prioriteit voor de Provincie Zeeland. Zij constateert in 2013 dat daarvoor onvoldoende instrumenten beschikbaar zijn en wil primair bijdragen aan het uit de markt nemen van particuliere woningen (door sloop, samenvoeging of anderszins). Daarnaast constateert zij dat ook projecten die inzetten op opknappen van particuliere woningen, sloop van corporatiebezit en verbetering van de openbare ruimte bijdragen aan de herstructurering van de particuliere woningvoorraad. Naast particulieren konden dan ook gemeenten, bedrijven en stichtingen als corporaties subsidie aanvragen. Deze onderdelen zijn dan ook in 2013 in de PIW opgenomen.

Randvoorwaarden

In 2013 zijn de volgende randvoorwaarden voor financiële ondersteuning van PIW-aanvragen gesteld:

Inhoudelijk

- Passend binnen de regionale woningmarktafspraken;
- Het moet gaan herstructurering of investeringen in de bestaande particuliere woningvoorraad; ook “verdunningsprojecten” in de sociale woningvoorraad komen in aanmerking;
- Tekorten op financiering van grond komen niet in aanmerking voor een bijdrage;
- Alle rechtspersonen kunnen projecten indienen;
- Het project moet binnen een jaar zijn gestart en binnen 3 jaar afgerond;
- Subsidies uit de PIW dienen rechtstreeks te worden ingezet voor fysieke maatregelen in de woningvoorraad.

Financieel

- De hoogte van de subsidie is maximaal € 3,5 mln (bij start 2013);
- Het gevraagde bedrag betreft een deel van het exploitatietekort;
- De opgevoerde kosten en opbrengsten dienen marktconform te zijn;
- Subsidie wordt niet verstrekt indien de te verstrekken subsidie minder bedraagt dan € 10.000;
- Voor samenvoeging van een woning wordt in principe € 25.000 als richtbedrag aangehouden;
- Het is gewenst dat er sprake is van cofinanciering van een deel van het exploitatietekort;
- Cofinanciering kan door de aanvrager of een andere deelnemende partij worden verzorgd.

Procedureel

In de regeling is een beperkte periode opgenomen waarin aanvragen kunnen worden ingediend.

Toetsingscriteria

De PIW gaat bij de start in 2013 uit van een dertiental criteria waaraan de ingediende projecten worden getoetst indien zij althans aan de randvoorwaarden voldoen. Per criterium worden punten toegekend die tezamen de score van het project bepalen.

Toetsingscriteria		Max. aantal punten
Soort fysieke ingreep	Vermindering ongewenste particuliere woningen	500
	Sloop en evenveel nieuwbouw particuliere woningen	250
	Toekomstbestendige particuliere woningen	100
	Verdunning sociale huurwoningvoorraad	100
	Verbeteren openbare ruimte	50
	Hergebruik leegstaande panden	50
Locatie	Z4	50
	Krimpgebied	50
	Transformatiegebied	50
Innovatie		200
Cultuurhistorie		50
Duurzaamheid		50
Gezondheid		50

Bron: Provincie Zeeland, PIW-nota 2013

3.2 Aanpassingen

In de loop van het bestaan van de PIW is de regeling op een aantal punten aangepast, deels vanwege de ervaringen met de toepassing van de regeling, deels als gevolg van de veranderingen in de maatschappelijke en beleidsmatige context. In totaal hebben wij 11 PIW-ronden geanalyseerd.

De belangrijkste aanpassingen in de regeling zijn:

- In de 4^e ronde (2016) zijn de onderdelen “openbare ruimte” en “beeldbepalend leegstaand pand” uit de regeling verwijderd. Deze legden een groot beslag op het budget, dat sowieso al onder druk stond door bezuinigingen. Voor de leegstaande panden is in 2021 een separate regeling in het leven geroepen, gefinancierd vanuit de regiodeal: de zogenoemde HELP-regeling (budget € 1 mln/jaar);
- Het beschikbare PIW-budget is als gevolg van bezuinigingen teruggelopen van € 3,5 mln in 2013 naar € 1 mln in ronde 11 (al vanaf 2017). Daarbij dient te worden aangetekend dat, voor zover wij kunnen nagaan, geen rekening is gehouden met de geldontwaarding die in de periode 2013 t/m 2021 op basis van de CBS-bouwkostenindex circa 28% heeft bedragen. Eén miljoen euro van 2013 was in ultimo 2021 dus nog slechts € 720.000;
- In de loop van de PIW bleek dat de voor subsidie in aanmerking komende projecten het (krimpende) jaarbudget ging overschrijden, waardoor projecten afgewezen moesten worden die wél aan de criteria voldeden.
- In ronde 9 is de categorie “verdunning ongewenste vrije sector huurwoningen” aan PIW toegevoegd. Dit heeft niet tot toekenningen geleid zoals in §3.3 wordt aangegeven;
- In de loop van de rondes zijn de criteria duurzaamheid (met name energiezuinigheid) en levensloopbestendigheid aangescherpt;
- In ronde 8 is de indicator “transformatiegebied” geschrapt; de grens voor bestaand stedelijk gebied is gerelateerd aan het Omgevingsplan 2018;
- In de loop der tijd zijn logische aanpassingen met betrekking tot de bouwjaren en de taxatiewaarden van woningen aangebracht;
- Als gevolg van COVID-19 zijn de rondes 9 en 10 in één jaar gehouden. Begrijpelijkwijjs zijn door de pandemie minder aanvragen ingediend.

Tenslotte willen wij nog twee observaties verwoorden:

- De Provincie is zeer actief geweest in het verbeteren van de communicatie met aanvragers en gemeenten teneinde zoveel mogelijk te bevorderen dat potentiële aanvragers ook daadwerkelijke aanvragers zouden worden;
- Bij de start in 2013 hebben de krimpverwachtingen voor de Zeeuwse bevolking en woningbehoefte een sterke impuls gegeven aan de PIW. De destijds verwachte bevolkingsdaling is echter uitgebleven. Dat vinden we niet daadwerkelijk terug in de ontwikkeling van de regeling en de provinciale evaluaties per ronde.

3.3 Kerncijfers

Aanvragen en toekenningen totale periode 2013-2021

Spreiding over de gemeenten

In de periode 2013-2021 is op basis van de PIW bijna € 18,5 mln verstrekt, verspreid over 292 projecten (gemiddeld ruim € 63.000 per project). Van alle aanvragen ongeveer de helft toegekend. In termen van financiën is 42% van de gevraagde subsidie uitgekeerd.

Projecten in de gemeenten Vlissingen, Terneuzen, Hulst, Goes, Sluis en Schouwen-Duiveland hebben meer dan € 1 mln toegekend gekregen. In de gemeenten Hulst, Terneuzen en Sluis zijn de meeste projecten aangepakt.

Het hoge bedrag in Vlissingen wordt met name veroorzaakt door het project herstructurering Zware Plaatwerkerij aan het dok van Vlissingen. Het is opvallend dat in Middelburg relatief weinig projecten zijn ingediend en toegekend. Volgens de gemeente heeft dat met de kleinschaligheid van de regeling te maken die niet zou hebben gepast op de daar relevante opgaven.

Tabel 3.1: Provincie Zeeland. Aanvragen en toekenningen PIW 2013-2021 per gemeente

Gemeente	Aantal aanvragen	Aantal toekenningen	Aangevraagd subsidiebedrag €	Verleend subsidiebedrag €
Borsele	35	16	2.431.615	329.850
Goes	42	20	3.874.325	1.902.701
Hulst	116	68	8.322.589	2.121.619
Kapelle	9	5	162.500	65.000
Middelburg	23	10	1.955.470	933.115
Noord-Beveland	21	11	769.762	314.762
Reimerswaal	29	11	1.587.835	770.000
Schouwen-Duiveland	35	15	2.008.466	1.126.322
Sluis	71	36	3.746.436	1.567.666
Terneuzen	95	58	5.307.788	2.490.651
Tholen	34	17	1.045.696	350.696
Veere	32	14	2.612.500	585.000
Vlissingen	31	11	9.983.020	5.893.310
Totaal	573	292	43.808.002	18.450.692

Bron: Provincie Zeeland, bewerking Companen

Spreiding over de typen aanvragers

In financieel opzicht is de grootste bijdrage uit de PIW, namelijk 60%, naar corporatieprojecten gegaan (gemiddeld ruim € 91.000 per project). In het totaal aantal projecten is het aandeel van individuele woningeigenaren veel hoger dan dat van de corporaties, met gemiddeld € 10.500 subsidietoekenning per project.

Het verschil met de corporaties ligt voor de hand: de corporatieprojecten betroffen geheel of gedeeltelijk complexen van woningen. Particuliere verhuurders hebben nauwelijks aanvragen ingediend. Dat is verklaarbaar, de regeling is pas op het laatst voor deze categorie opengesteld. Er is echter niets toegekend. Datzelfde geldt voor VVE's met één toegekende en later ingetrokken aanvraag.

Tabel 3.2: Provincie Zeeland. Aanvragen en toekenningen PIW 2013-2021 per type aanvrager

Aanvrager	Aantal aanvragen	Aantal toekenningen	Aangevraagd subsidiebedrag (in euro's)	Toegekend subsidiebedrag (in euro's)
Bouwbedrijf/architect	58	23	8.015.013	2.013.591
Corporatie/zorg	121	63	19.348.898	11.070.334
Gemeente	28	14	8.366.602	1.535.298
Particulier	365	192	7.957.489	3.831.469
Particuliere verhuurder	-	-	-	-
VVE	1	-	120.000	-
Totaal	573	292	43.808.002	18.450.692

Bron: Provincie Zeeland, bewerking Companen

Spreiding over de typen ingrepen

Een groot deel van de toegekende subsidies is gegaan naar de aanpak van leegstaande panden en de openbare ruimte. Beide categorieën zijn in 2016 uit de regeling gehaald. Als men deze buiten beschouwing laat, is het meeste geld naar de verdunning van de sociale woningvoorraad gegaan met op de tweede plaats de vermindering van particuliere woningen. Ook is er een relatief groot aantal projecten waarbij particuliere woningen zijn gesloopt en herbouwd (namelijk 108). Inzet voor verbetering van bestaande woningen met behulp van de PIW komt beperkt voor.

Tabel 3.3: Provincie Zeeland. Aanvragen en toekenningen PIW 2013-2021 per type ingreep

Soort ingreep	Aantal aanvragen	Aantal toekenningen	Aangevraagd bedrag (in euro's)	Toegekend bedrag (in euro's)
Leegstaand Pand	36	10	8.258.963	4.697.186
Openbare Ruimte	20	4	7.462.305	906.609
Opknappen >3 OPW ²	12	1	1.137.500	430.000
Overig	13		1.680.183	-
Sloop of samenvoeging OPW	187	115	7.654.413	4.025.227
Sloop/nieuwbouw OPW	206	108	5.228.950	1.342.348
Verdunning sociale woningvoorraad	99	54	12.385.688	7.049.322
Totaal	573	292	43.808.002	18.450.692

Bron: Provincie Zeeland, bewerking Companen

² OPW=Ongewenste particuliere woningvoorraad; >3 = waar 3 of meer woningen bij betrokken zijn.

Aantal m.b.v. PIW aangepakte woningen

De PIW heeft geresulteerd in een vermindering van 274 particuliere eigen woningen, grotendeels door sloop. Dit betreft met name de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen. In deze gemeenten is relatief ook een groot aantal nieuwe woningen teruggebouwd, te weten 118 nieuwe woningen. Een en ander heeft geleid tot een saldovermindering van 156 woningen.

De sloop in de corporatiesector is veel aanzienlijker geweest: 1.217 woningen. Zo'n 63% van dit aantal is teruggebouwd. De grootste activiteiten op basis van de PIW hebben plaatsgevonden in de gemeenten Vlissingen, Goes, Terneuzen, Schouwen-Duiveland en Sluis.

Tabel 3.4: Provincie Zeeland. Aantal woningen m.b.v. PIW aangepakt in periode 2013-2021 per gemeente

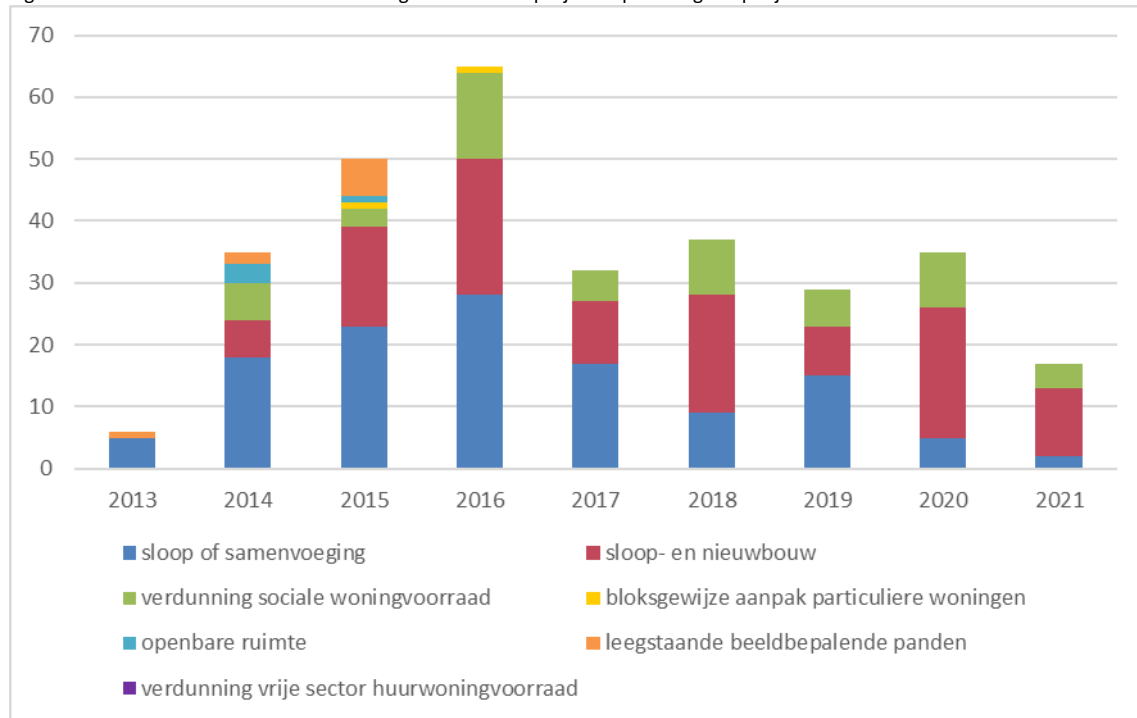
Gemeente	"Ongewenste particuliere eigen woningen"				Sociale huurwoningen		
	Gesloopt	Samengevoegd	Teruggebouwd	Saldo	Gesloopt	Teruggebouwd	Saldo
Borsele	14	1	7	-8	12	9	-3
Goes	11	4	6	-9	248	205	-43
Hulst	56	5	39	-22	96	30	-66
Kapelle	4	1	4	-1	0	0	0
Middelburg	6	6	7	-5	0	0	0
Noord-Beveland	8	2	8	-2	12	0	-12
Reimerswaal	3	4	2	-5	88	48	-40
Schouwen-Duiveland	8	6	6	-8	137	75	-62
Sluis	47	9	13	-43	128	103	-25
Terneuzen	33	6	14	-25	170	80	-90
Tholen	21	2	6	-17	0	0	0
Veere	10	2	6	-6	32	20	-12
Vlissingen	0	5	0	-5	294	198	-96
Totaal	221	53	118	-156	1217	768	-449

Bron: Provincie Zeeland, bewerking Companen

Toekenningen over tijdsverloop PIW

Tot en met 2016 vertoont het toegekende **aantal** projecten een sterk stijgende lijn. Sloop/samenvoeging en sloop/nieuwbouw voeren de boventoon. Vanaf 2017 is sprake van een gelijkmatig toegekend aantal projecten op een lager niveau. Dat zal ook met het verlagen van het budget te maken hebben. Verder valt op dat projecten ter verdunning van de sociale huurvoorraad vooral vanaf 2016 hun beslag krijgen.

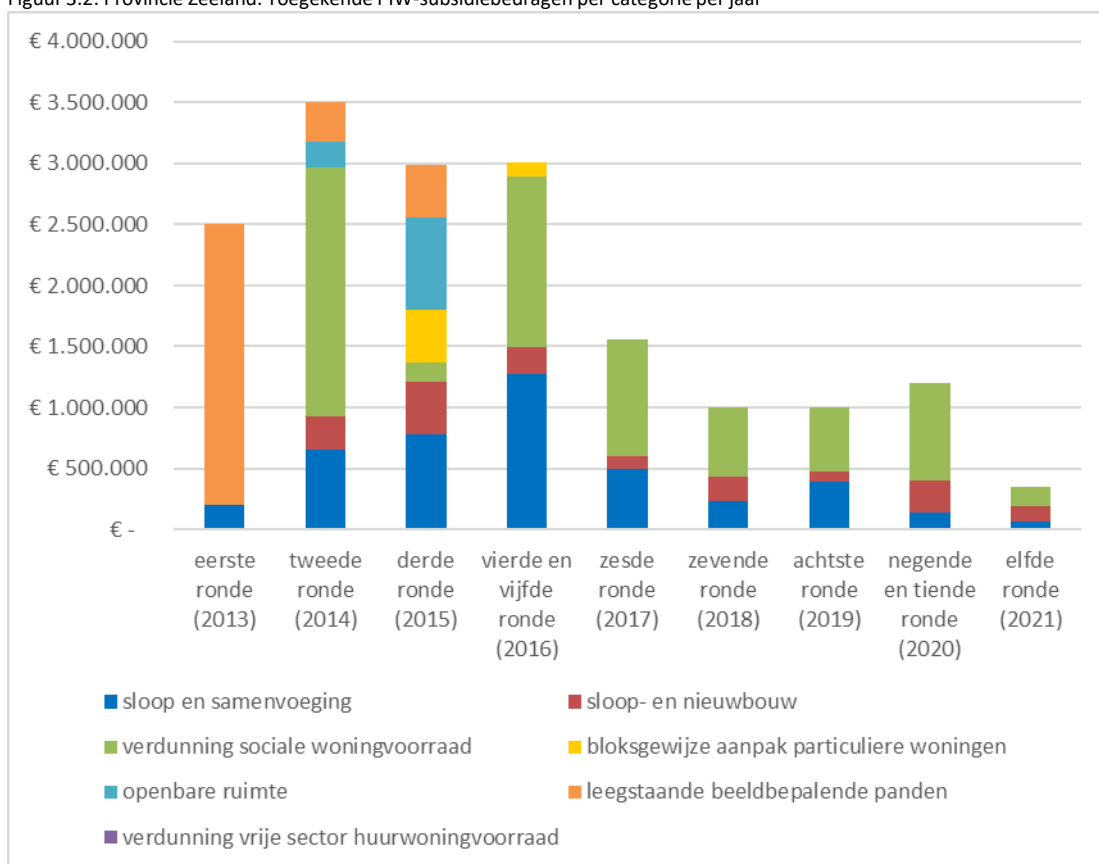
Figuur 3.1: Provincie Zeeland. Aantal via PIW gesubsidieerde projecten per categorie per jaar



Bron: Provincie Zeeland

In termen van toegekende bedragen valt in vrijwel alle jaren direct de dominante subsidiestroom richting verdunning sociale woningvoorraad op. De aanpak van de leegstaande beeldbepalende panden verdwijnt na 2015 alsmede die van de openbare ruimte (die weer terugkomt in de nieuwe subsidieregeling met betrekking tot de gebiedsgerichte aanpak in 2022). Voor leegstaande beeldbepalende panden is in 2021 de nieuwe HELP-regeling ingesteld. Het wegvallen van beide categorieën is duidelijk in onderstaande figuur te zien is.

Figuur 3.2: Provincie Zeeland. Toegekende PIW-subsidiebedragen per categorie per jaar



Bron: Provincie Zeeland

3.4 Conclusies

- De PIW-regeling is in 2013 door de Provincie Zeeland ingezet met als primair doel om tegen de achtergrond van krimpverwachtingen de kwalitatief ongewenste particuliere eigen woningvoorraad te saneren. Omdat in de visie van de Provincie ook projecten die inzetten op het opknappen van particuliere woningen, de sloop van corporatiebezit en de verbetering van de openbare ruimte bijdragen aan de herstructurering van de particuliere woningvoorraad, zijn ook deze initieel onderdeel van de PIW. Het aanvankelijke jaarlijkse budget was € 3,5 mln. Aanvragen konden een beperkt deel van het jaar worden ingediend.
- In de loop der jaren is de regeling op een aantal punten aangepast. De belangrijkste zijn:
 - De verwijdering van de onderdelen “aanpak leegstaande beeldbepalende panden” en “verbetering openbare ruimte” met ingang van 2016;
 - De teruggang van het jaarlijkse budget van € 3,5 mln in 2013 naar € 1 mln vanaf 2017, zonder dat overigens expliciet rekening is gehouden met de aanzienlijke geldontwaarding gedurende de looptijd;
 - Toevoeging subsidiecategorie “ongewenste vrije sector huurwoningen” vanaf 2020.
- In de periode 2013-2021 is op basis van de PIW bijna € 18,5 mln verstrekt, verspreid over 292 projecten, gemiddeld ruim € 63.000 per project. Van alle aanvragen is de helft toegekend. In termen van financiën is 42% van de gevraagde subsidie uitgekeerd;
- Verreweg de grootste financiële bijdrage uit de PIW, namelijk 60%, is naar corporatieprojecten gegaan (gemiddeld ruim € 91.000 per project). Individuele woningeigenaren hebben veel meer

projecten ingediend dan de corporaties en hebben gemiddeld € 10.500 per project toegekend gekregen. Het meeste geld is naar de verdunning van de sociale woningvoorraad gegaan met op de tweede plaats de vermindering van particuliere woningen;

- De PIW heeft geresulteerd in een vermindering van 274 particuliere eigen woningen. Ook is er een relatief groot aantal nieuwe kwalitatief goede particuliere woningen teruggebouwd, te weten 108 woningen. Eén en ander heeft geleid tot eensaldovermindering met 156 woningen;
- De sloop in de corporatiesector met behulp van gelden uit de PIW is veel aanzienlijker geweest: 1.217 woningen. Zo'n 63% van dit aantal is teruggebouwd. Vooral vanaf 2016 is hier een grote activiteit te constateren;
- Tot en met 2016 vertoont het toegekende aantal projecten een sterk stijgende lijn met daarna een gelijkmatige ontwikkeling op een lager niveau. Sloop/samenvoeging en sloop/nieuwbouw voeren de boventoon. In termen van toegekende bedragen is in vrijwel alle jaren de verdunning van de sociale woningvoorraad dominant. Maar er is ook veel financiële ondersteuning naar de categorie beeldbepalende, leegstaande panden gegaan. Daarmee is een goede kwalitatieve impuls gegeven.

Al met al heeft de PIW toegevoegde waarde gehad, en heeft het zeker in de periode tot circa 2017 toen het budget aanzienlijk daalde, voldaan aan de doelstellingen in de dan aan de orde zijnde context (met name de crisis in de woningmarkt, noodzakelijke impuls voor kwaliteitsverbetering en verdunning van de slecht in de markt liggende voorraad, steun aan Zeeuwse bouwbedrijven in deze crisisperiode). Kenmerkend en positief is dat door de jaren heen de regeling is meebewogen met de wijzigende context en urgentie.

4 De PIW en de huidige en te verwachten context

4.1 Zeeuwse Woonagenda

Begin 2021 heeft de provincie samen met de Zeeuwse gemeenten een Woonagenda vastgesteld: Samen op weg naar een toekomstbestendige woning. Vooruitkijkend naar 2040 zien gemeenten en provincie opgaven op zich afkomen die zij niet alleen kunnen oplossen. Er liggen forse opgaven in de bestaande voorraad die vragen om een nieuwe manier van denken en werken. Daarnaast gaat het om aanvullende nieuwbouw van de juiste woningen op de juiste locaties. Samenwerking op Zeeuws niveau is daarvoor cruciaal. Deze visie vormt het vertrekpunt voor een gedeeld perspectief waar Zeeland de komende jaren op inzet.

Stip op de horizon

Als vertrekpunt voor deze Zeeuwse samenwerking is door gemeenten en provincie een gedeelde visie op wonen geformuleerd, als stip op de horizon: *"In 2040 hebben we in Zeeland een toekomstbestendige woningvoorraad die in kwaliteit en kwantiteit 100% aansluit bij de vraag".*

Ambities en opgave

De grootste opgaven zijn: versterking bestaande woningvoorraad (toekomstbestendig), verduurzaming, levensloopgeschikt maken, op peil houden leefbaarheid in wijken en dorpen en in delen van Zeeland onttrekken woningen om ruimte te maken voor passende nieuwbouw.

In de Woonagenda staan drie ambities centraal:

1. Een toekomstbestendige woningvoorraad.

Doel: versterken bestaande woningvoorraad door woningen te verduurzamen, levensloopbestendig te maken, renoveren of daar waar nodig op termijn te onttrekken.

Actielijnen:

- Gebiedsgerichte aanpak bestaand vastgoed: particulier- en corporatiebezit;

- Financiële arrangementen: nieuwe financiële arrangementen (waaronder PIW), als ondersteuning van de aanpak bestaande voorraad.

2. Kwalitatief complementaire woningbouw.

Doel: nieuwbouw is 100% raak. Nieuwbouw sluit zo goed mogelijk aan bij gesignaleerde kwantitatieve en kwalitatieve behoefte, ontwikkelen oplossingsstrategie daar waar nieuwbouw leidt tot negatieve effecten in de bestaande voorraad.

Actielijnen:

- Adaptief programmeren: elkaar helpen bij het optimaliseren van de woningbouw-programmering. Dit betekent (juridische) kennis ontwikkelen en afspraken maken. Afhankelijk van de regio is het doel herprogrammeren en voorzienbaarheid creëren, plannen optimaliseren en flexibiliteit in de programmering inbouwen.
- Complementair bouwen: capaciteit en middelen inzetten om specifieke woningmarktsegmenten beter van de grond te krijgen (opstellen bidboek middenhuur, importeren van kennis en opzetten samenwerking met ontwikkelaars om meer en passende levensloopbestendige woningen te realiseren op geschikte locaties). Actielijn draagt ook bij aan ambitie 3.

3. Innovatieve en flexibele woonvormen.

Doel: gericht inzetten op innovatie om te komen tot nieuwe en flexibele woonvormen. Het gaat om specifieke segmenten (arbeidsmigranten, huishoudens met zorgindicatie, bijzondere woonvormen zoals geclusterd wonen, flexwonen, et cetera.) en het optimaal gebruik maken van bestaand (leegstaand) vastgoed.

Actielijn:

- Hergebruik lege panden: onderzoeken hoe we leegstaand vastgoed optimaal kunnen benutten (voor invulling van de woningmarktopgave en om de leefbaarheid te versterken);
- Flexibele schil: behoefte aan flexwonen en geschikte locaties onderzoeken pilots starten.



4.2 Ontwikkeling verwante ondersteuningsregelingen

Op landelijk en provinciaal niveau is al een aantal (subsidie)regelingen van kracht dat relevant is voor de toekomst van de PIW-regeling. We beschrijven deze kort, zodat we het toekomstperspectief van de PIW goed kunnen plaatsen in deze context.

Volkshuisvestingsfonds

Op rijksniveau is het Volkshuisvestingsfonds in het leven geroepen. Gemeenten en regio's kunnen met geld uit dit fonds investeren in leefbaarheid en verduurzaming van de woningvoorraad in de meest kwetsbare gebieden. In totaal kunnen hiermee bijna 22.000 woningen in kwetsbare gebieden worden verbeterd. Bij de toekenning van de middelen aan gemeenten is prioriteit gegeven aan de zestien stedelijke vernieuwingsgebieden en de dertien grens- en krimpregio's waar leefbaarheid onder druk staat. In de provincie Zeeland hebben - ondanks vier aanvragen - tot nu toe geen toekenningen plaatsgevonden.

Inmiddels is de eerste ronde geëvalueerd. Op hoofdlijnen wordt de regeling positief bevonden. De regeling pakt de urgente opgave van de particuliere voorraad aan. Deze is lange tijd onderbelicht gebleven. De belangrijkste aanbevelingen van de evaluatie zijn:

- het selecteren van prioritaire gebieden;
- het beter laten aan sluiten van de regeling op lokale (leefbaarheids)problematiek, en;
- het verduidelijken van de rol van woningcorporaties.

Ook wordt het belang van flankerend beleid onderschreven: het ondersteunen van gemeenten met kennis en expertise in het adresseren van de opgave. De resultaten van de evaluatie worden meegenomen

in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en de volgende tranche van het Volkshuisvestingsfonds in 2023.

HELP-regeling: opnieuw gebruiken lege gebouwen

De provinciale subsidieregeling Hergebruik Leegstaande Panden voor Wonen is bedoeld voor het opnieuw gebruiken van lege gebouwen. Dit kunnen gebouwen zijn met een bijzonder karakter of gebouwen die in hele slechte staat zijn. Voor gebouwen die in slechte staat zijn, is sloop en gebruik van de locatie voor andere doelen mogelijk. Daarbij heeft hergebruik voor wonen de voorkeur. Deze regeling wordt mogelijk gemaakt door de Regio Deal Zeeland.

De subsidie is bedoeld voor eigenaren van een gebouw met een bijzonder karakter of een gebouw dat in slechte staat is. Eigenaren kunnen gemeenten, bedrijven, stichtingen of particulieren zijn. Subsidie kan aangevraagd worden voor de kosten van het aanpassen van (het doel van) lege gebouwen, het slopen van gebouwen die in hele slechte staat zijn, en het gebruiken van de locatie voor andere doelen (bij voorkeur wonen). De maximale subsidie is € 200.000,-. Voor deze subsidie is in totaal € 1 mln. beschikbaar.

Gebiedsgerichte aanpak

Inmiddels heeft de Provincie het Algemeen Subsidiebesluit 2013 gewijzigd, waardoor een gebiedsgerichte aanpak in bestaand stedelijk gebied ondersteund kan worden ten behoeve van renovatie, herstructurering of transformatie, gecombineerd met een herinrichting van de openbare ruimte. Gemeenten dienen hiervoor plannen in te dienen. Voor deze regeling is vooralsnog € 2 mln. beschikbaar).

Ter toelichting het volgende. Bij de aanvraag voor de Regio Deal zijn twee hoofdoelen benoemd:

- het stimuleren van investeringen voor particuliere woningeigenaren zodat de woningvoorraad van Zeeland duurzaam aansluit op de behoefte van de Zeeuwse huishoudens, en;
- het versterken van de leefbaarheid van binnensteden van steden en grotere kernen door tegengaan van leegstand en hergebruik van bestaand vastgoed.

De Regio Deal is hierbij benut om de beschikbare provinciale instrumenten (op dat moment alleen de PIW regeling) uit te breiden. Voor de verduurzaming is hiervoor de samenhangende aanpak van scans, training van installateurs en beschikbaar maken van goedkope leningen gerealiseerd. Voor de aanpak van leegstand en hergebruik van vastgoed is als eerste de regeling voor hergebruik leegstaande panden (HELP) gerealiseerd. Het laatste instrument is de *gebiedsgerichte aanpak*, een instrument dat in het verleden veelvuldig is toegepast (bijvoorbeeld het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing).

Met de provinciale Woonagenda en het genoemde onderzoek van de Rekenkamer heeft de gebiedsgerichte aanpak een nieuwe impuls gekregen. Ook de resultaten van voorliggende evaluatie van de PIW benadrukken de behoefte aan een meer gebiedsgerichte aanpak in aanvulling op de pandgerichte benadering, zoals die in de PIW en de HELP-regeling gebruikelijk is.

De regeling die nu in het kader van de Regio Deal in het leven is geroepen, is een eerste invulling van een dergelijke gebiedsgerichte aanpak, waarbij in samenspraak met de gemeenten reeds een aantal mogelijke projecten is geïdentificeerd. Dit laatste is gedaan om aan te sluiten bij de relatief korte uitvoeringduur van de regeling, aansluitend op de looptijd van de regiodeal tot 31 december 2023.

Een verdere doorontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak vindt plaats in het uitvoeringsprogramma van de Woonagenda, op basis van de evaluatie van de PIW en de ervaringen uit de uitvoering van de voorliggende regeling op basis van de regiodeal.

Deze regeling kan meer gebiedsgerichte sturing geven dan de PIW. Een belangrijk deel van de particuliere woningverbetering zal echter buiten de gebieden van de gebiedsgerichte aanpak liggen. Daarbij is vooral te denken aan kleinere gemeenten en kernen. Om die reden kan een gebiedsgerichte aanpak en een PIW regeling prima naast elkaar bestaan en elkaar versterken.

Groene dakenregeling

Eén van de maatregelen waarmee effecten van het veranderende klimaat beperkt kan worden, is het vergroenen van daken. Groene daken zijn (bij voorkeur) platte daken voorzien van bij-vriendelijke en waterbergende planten, struiken of zelfs bomen. Groene daken zorgen ervoor dat water wordt opgeslagen waardoor wateroverlast wordt verminderd. Ook helpen groene daken voor verkoeling in de zomer, verbetert het de biodiversiteit en dragen bij aan een leefbare buurt.

De provincie stelt subsidie ter beschikking voor particulieren die eigenaar zijn van een woning of bedrijfspand in de bebouwde kom in de provincie Zeeland. De subsidie is ook van toepassing op garages die op hetzelfde perceel staan van een bedrijfspand / woning van eenzelfde eigenaar. Daarnaast is het mogelijk om als VVE een aanvraag te doen. De Groene Dakenregeling subsidieert de aanleg van een groen dak voor particuliere eigenaren en VVE's met maximaal € 5.000 per woning en een subsidieplafond van € 150.000 per jaar.

4.3 Rekenkameronderzoek

De Rekenkamer Zeeland heeft een onderzoek naar de PIW-regeling uitgevoerd, verwerkt in de “Bestuurlijke Nota Wonen in Zeeland” (november 2021). Een aantal constatering uit dat rapport:

- De Provinciale Impuls Wonen (PIW) is ingesteld op verzoek van PS, als subsidie-instrument om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren. PIW richt zich op verbetering van bestaande woningen aan de onderkant van de woningmarkt, dus het laag kwalitatieve deel. Leegstaande en verpauperde woningen hebben immers een negatief effect op het leefklimaat. Met de PIW beoogt de Provincie dit te verbeteren. Effecten van de PIW zijn verduurzaming, doorstroming en het vrijmaken van Ladderruimte. Oorspronkelijk was de bedoeling dat de gemeenten hier ook financieel in zouden gaan participeren.
- In 2013 heeft de eerste ronde (€ 3,5 mln.) van de PIW plaatsgevonden. Daarna volgden in de zeven daaropvolgende jaren nog negen rondes (telkens € 1 mln.), waarvan twee in 2016 én twee in 2020. Iedere ronde is geëvalueerd en verbeterpunten zijn vastgelegd en uitgevoerd in iedere volgende ronde. In 2020 vonden de negende en tiende ronde plaats. Er is een evaluatie opgesteld met voorstellen voor aanpassingen voor de elfde ronde in 2021.
- In de uitvoering vindt een goed overleg met gemeenten plaats. De gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen zijn het meest actief (soms sturen zij via zogenaamde verkrottingslijsten op actief benaderen van eigenaren van woningen die voor PIW-subsidie in aanmerking zouden kunnen komen). Dit heeft met name te maken met de jarenlange krimp in veel dorpen in Zeeuws-Vlaanderen en de verloedering die daarvan het gevolg is. Dit speelt daar sterker dan in andere delen van de provincie.
- De PIW leidt in de interviews die in het kader van het onderzoek zijn uitgevoerd tot veel verschillende reacties. Van: “goed om op de particuliere markt aanjaaggeld te hebben, dat zou veel breder moeten, zodat je burgers echt kan aanzetten tot investeren in verduurzaming van hun woning” tot “zonder de PIW waren die woningen ook wel opgeknapt.” Enkele respondenten geven aan dat de PIW indirect leidt tot het vlottrekken van bouwplannen die niet van de grond kwamen, waardoor er een olievlekwerking uitgaat van de PIW. Maar respondenten vragen zich ook af of een pandgerichte aanpak de meest effectieve bijdrage van de Provincie aan de woningmarkt is. Veel respondenten zien

meer in een gebiedsgerichte aanpak, waarbij met de regio's de opgaven bepaald worden, waar vervolgens passend instrumentarium en budgetten bij wordt gezocht. De Provincie kan dan maatwerk leveren.

- In verschillende interviews komt naar voren dat een provinciale Impuls juist ook nog een stap verder zou kunnen gaan: een sloopfonds of een echt grootschalig arrangement voor verduurzaming van de woningvoorraad, om de bestaande particuliere woningvoorraad naar ten minste label B te brengen: “een PZEM voor de woningmarkt”. Dat zou veel verder gaan dan een subsidieregeling. Het gaat dan naast subsidies om het beschikbaar stellen van kennis, het helpen bij financieringsarrangementen, kanaliseren van het aanbod, collectief inkopen van materiaal en arbeid, et cetera.

De Rekenkamer beveelt aan om de huidige PIW tot een krachtig gebiedsgericht instrument te ontwikkelen. Het huidige PIW is een instrument met een te beperkte effectiviteit. Om effectvol te kunnen zijn zou dit tot een meer robuust en gebiedsgericht instrument omgebouwd kunnen worden.

4.4 Ontwikkelingen corporatiewereld

De corporaties staan voor een grote opgave. Deze bestaat vooral uit een grote kwaliteitsslag om de woningvoorraad in de toekomst beter aan te laten sluiten bij de demografische samenstelling van de doelgroep (kleine huishoudens, senioren, kwetsbare doelgroepen). En daarnaast vanzelfsprekend een kwaliteitsslag gericht op de duurzaamheidsopgave: gasloos, CO2-neutraal, naar energieneutraal. Op rijksniveau worden plannen uitgewerkt om de verhuurdersheffing af te bouwen, in nauwe samenhang met zo concreet mogelijke prestatieafspraken over woningbouw. Echter, daarbij blijft het zeer de vraag of corporaties wel in staat zijn de bouwopgave én de verduurzaming tezamen uit eigen middelen te realiseren, ook al wordt de verhuurdersheffing afgebouwd.

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt, heeft de PIW-regeling een goede bijdrage geleverd aan de “verdunding” en vernieuwing van de sociale huurvoorraad. Daarmee heeft het zeker een impuls gegeven aan de kwaliteitsslag in de sociale huursector.

In de toekomst wacht nog een grote kwaliteitsslag met betrekking tot verduurzaming en het inspelen op de demografische verandering. Tijdens interviews met directeur-bestuurders van corporaties in Zeeland is duidelijk geworden dat hier dynamiek en financieringsstromen gaat krijgen waarin de PIW geen toegevoegde waarde zal hebben. Van een verdunningsslag is gelet op de marktontwikkelingen geen sprake meer. In eerste instantie is het van belang passende nieuwbouw te realiseren, en op termijn woningen aan de voorraad te onttrekken die dan geen toekomstwaarde meer hebben.

De realisering van de verduurzaming door corporaties heeft in belangrijke mate een gebieds-/complex-gerichte benadering. Een meer integrale aanpak van wijken, waarbij zowel (sociale) huurwoningen als particulier bezit aangepakt worden, ligt dan ook voor de hand. Dit spoort met de constatering van de Rekenkamer Zeeland. De onlangs verschenen Nationale Woon- en Bouwagenda schetst een nieuw perspectief op de sturing op de woningmarkt, met een steviger rol van rijksoverheid en provincies, onder andere aan de hand van concrete prestatieafspraken, uitgewerkt instrumentarium en financiële ondersteuning (zie de volgende paragraaf). Dit krijgt in het komende jaar verder vorm en wijzigt de context voor financiële incentives, waaronder die van de PIW. Om die reden is het belangrijk de ontwikkelingen op de voet te volgen en tijdig de regelingen aan te passen.

4.5 Economie en woningmarkt, een nationale Woon- en Bouwagenda

In het kader van de PIW-regeling is het goed kort stil te staan bij de ontwikkelingen van de economie en woningmarkt in de afgelopen jaren. Ten tijde van de invoering van de PIW-regeling was sprake van een crisis in economie, die ook zijn weerslag kreeg op de woningmarkt. Afzet van bestaande en nieuwe woningen stagneerde, prijzen daalden, eigenaren van koopwoningen kwamen hypothecair 'onder water te staan'. In die context was een stimulering van de aanpak van markttechnisch kwetsbare delen van de woningmarkt aan de orde, zeker in regio's waar sprake was (of in de toekomst sprake zou zijn) van krimp (krimp- c.q. anticipeerregio's).

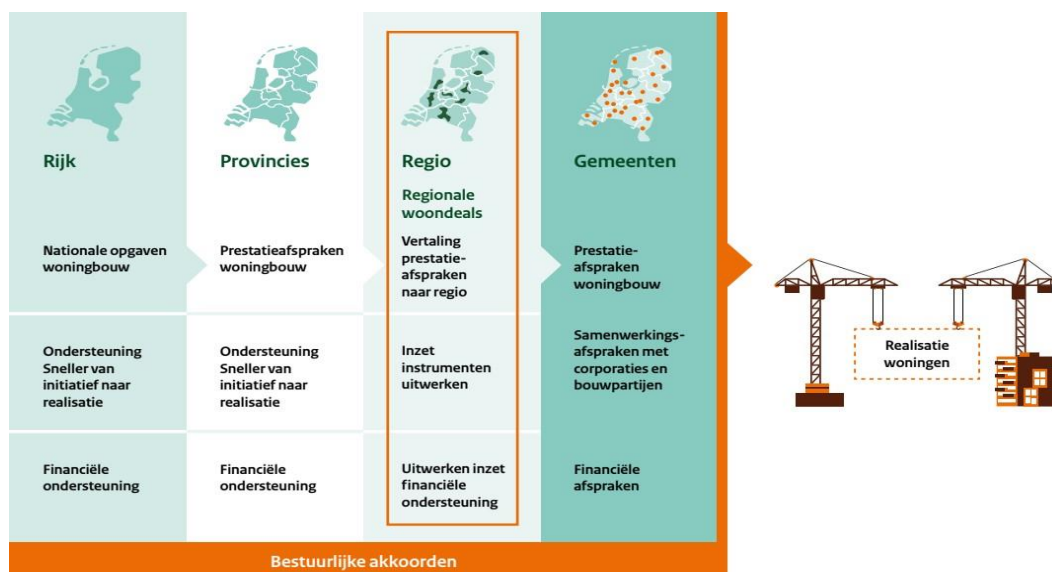
Inmiddels zitten we in een geheel andere situatie. De krapte op de woningmarkt is groot en ook in de provincie Zeeland is dat zichtbaar (hoewel in mildere mate dan in bijvoorbeeld de Randstad). De prijsontwikkeling in de koopsector is extreem, waardoor met name starters op de koopmarkt het nakijken hebben. De wachttijden voor een sociale huurwoning lopen ook in de provincie Zeeland op. Terwijl tegelijkertijd de materiaalkosten zeer hard oplopen, er sprake is van tekorten aan materiaal en personeel en de verhoging van de bouwproductie maar moeizaam op gang komt.

Met betrekking tot de oorspronkelijke omstandigheden waarin de PIW tot stand is gekomen, kunnen we constateren dat de omstandigheden sterk gewijzigd zijn. Dat wegen we mee in ons advies voor de toekomst van de regeling.

Nationale Woon- en Bouwagenda

Op rijksniveau is onlangs door het kabinet de Nationale Woon- en Bouwagenda vastgesteld. Deze agenda constateert dat in de afgelopen jaren teveel gedacht is dat demarkt als vanzelf en alleen een oplossing zou bieden voor de woningnood. Het kabinet constateert dat regie (onder andere vanuit de Rijksoverheid) zeer gewenst is, met het oog op de enorme schaarste aan woonruimte. Dit betekent dat de regie op de volkshuisvesting op een andere leest geschroeid gaat worden. In hoofdlijnen ziet dat er schematisch als volgt uit:

"Te lang is geloofd dat de optelsom van gedecentraliseerde keuzes zou leiden tot de oplossing"
Citaat Nationale Woon- en Bouwagenda



In een aantal kernwoorden samengevat:

- Een sterkere regie van het Rijk, via prestatieafspraken met de provincies;
- Een sterkere regie van de provincies, waarbij de afspraken met het Rijk doorvertaald worden in Regionale Woondeals;
- Dit werkt uiteindelijk door op lokaal niveau in prestatieafspraken woningbouw, samenwerkingsafspraken met corporaties en bouwpartijen en financiële afspraken.

De markttechnische context in de provincie Zeeland wijkt sterk af van andere provincies: het huidige woningtekort is in de analyse van de Woonagenda op 0 gesteld, als enige provincie in Nederland, de raming van het tekort in 2031 blijft beperkt tot 800 woningen (0,4%). Desalniettemin kunnen we constateren dat de voorgestane stelselwijziging ook consequenties zal hebben voor de provincie Zeeland, gemeenten en overige partijen en voor de aansturing en organisatie van financiële arrangementen. Wij denken dat het goed is deze contour mee te wegen in het advies met betrekking van de PIW.

4.6 Conclusies en perspectieven

De gewijzigde en in de komende jaren verder wijzigende context heeft tot gevolg dat het perspectief van de PIW wijzigt.

- Voor de particuliere koopwoningen is een financiële incentive van blijvende waarde. Volgens het Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019 (KWOZ)³ waren er rond die tijd nog 1.500 particuliere woningen die tot de categorie theoretisch overschot gerekend kunnen worden en ook nog eens relatief kwetsbaar zijn: kwetsbaar op basis van hun woning- en omgevingskenmerken in de benchmark van het onderzoek, en die ook tot het theoretisch overschot behoren op basis van de verwachte toekomstige behoefte (met op termijn risico op waardedaling en leegstand). De PIW heeft geresulteerd in een vermindering van 274 particuliere woningen⁴ die tot de kwetsbare voorraad gerekend kunnen worden. Wij zien dat op het theoretische totaal uit het KWOZ van 2019 van 1500 woningen, als een aantal van niet te verwaarlozen betekenis. Datrechtvaardigt de inzet van de PIW, en dan specifiek gericht op deze kwetsbare voorraad.
- Voor de toekomst van de sociale huursector lijkt de PIW-regeling minder passend, omdat de opgave van een andere orde is dan waarvoor de PIW-regeling bedoeld was. Van een noodzakelijke verdunning is op korte termijn geen sprake meer, afgezien van specifieke situaties. Wel is een kwalitatieve transitie nodig in het licht van verduurzaming en de demografische ontwikkelingen. Dit zal door de sociale huursector zelf opgepakt kunnen worden waarbij de PIW geen toegevoegde waarde heeft.
- Mede met het oog op de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek, de ambities van de Zeeuwse Woonagenda en de zojuist verschenen Nationale Woon- en Bouwagenda ligt op termijn een herstructurering van de financiering van de woonopgaven voor de hand richting een krachtiger gebiedsgericht instrument. Kanttekening daarbij is, dat een dergelijke aanpak mogelijk minder geschikt is voor de aanpak van de kwetsbare particuliere voorraad. Bloksgewijze verduurzaming is dan wel mogelijk, maar sloop/herbouw en samenvoeging is in een gebiedsgerichte aanpak zeer complex. Daarvoor is de PIW alsnog een goed en uniek instrument. Eén en ander zal zich het komende jaar verder uitkristalliseren, als de verdere uitwerking van de Nationale Woonagenda heeft

³ Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019 (KWOZ); Stec groep. Hierin is op basis van woningkenmerken (energielabel en gasverbruik, levensloopgeschiktheid, aansluiting op behoefte, WOZ-ontwikkeling) en omgevingskenmerken (voorzieningenniveau, fysieke inrichting, veiligheid en sociaal-economische factoren) een relatieve kwetsbaarheidsscore toegekend. Er heeft geen kwaliteitsopname per woning plaatsgevonden. Het onderzoek schat het meest kwetsbare deel van de Zeeuwse woningvoorraad de komende 10 jaar op 5.600 woningen, waarvan 1.500 particuliere woningen (zie figuur 21 van het Stec-rapport).

⁴ Zie tabel 3.4

plaatsgevonden. Vooralsnog is een continuering van de PIW aan de orde, zoals we die in het volgende hoofdstuk verder uitwerken.

5 PIW in de toekomst

5.1 Overwegingen

- a. De PIW heeft sinds de invoering in 2013 een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van het particulier woningbezit in Zeeland, zowel in steden als in dorpen. Een regeling, gericht op de laagste kwaliteit particuliere woningen. Bovendien heeft de PIW aanstekelijk gewerkt voor naastgelegen woningeigenaren.
- b. Omdat de PIW is gebaseerd op financiële bijdragen “op aanvraag”, kan met de regeling maar in beperkte mate worden gestuurd. Communicatie over de regeling en de termijn van openstelling zijn de belangrijkste stuurinstrumenten.
- c. Op basis van indicatief onderzoek is een raming gemaakt van de kwaliteit van de Zeeuwse woningvoorraad. De PIW heeft geresulteerd in een vermindering van 274 particuliere woningen die tot de kwetsbare voorraad gerekend kunnen worden. Wij zien dat op het theoretische totaal uit het KWOZ van 2019 (1.500 kwetsbare particuliere woningen op dat moment) als een aantal van niet te verwaarlozen betekenis. Daarnaast is uit het PIW-databestand bekend dat VVE's en particuliere verhuurders nog niet (succesvol) van de PIW gebruik hebben gemaakt.
- d. Het beschikbare PIW-budget is voor een belangrijk deel terecht is gekomen bij woningcorporaties. Door de (voorgenomen) afschaffing van de verhuurdersheffing is er echter minder noodzaak tot het steunen van woningcorporaties bij verdunningsopgaven.
- e. De Rekenkamer van de Provincie heeft zich ten aanzien van de PIW uitgesproken voor een meer gebiedsgerichte benadering. Wij constateren dat toepassing daarvan in het nadeel werkt van geografische verspreide particuliere woningeigenaren.
- f. Inmiddels heeft de Provincie een nieuwe regeling in voorbereiding voor een gebiedsgerichte aanpak voor wonen in bestaand stedelijk gebied. Hierbij is financiële steun mogelijk voor renovatie, herstructurering of transformatie van woongebieden., gecombineerd met een herinrichting van de openbare ruimte (budget vooralsnog € 2 mln). Gemeenten dienen hiervoor plannen in te dienen. Deze regeling kan meer sturing geven dan de PIW. Een belangrijk deel van de particuliere woningverbetering zal echter buiten de gebieden van de gebiedsgerichte aanpak liggen. Daarbij is vooral te denken aan kleinere gemeenten en kernen. Hetzelfde geldt voor de HELP-regeling (Hergebruik Leegstaande Panden voor Wonen; budget 2022 € 1 mln).
- g. Gelet op het voorgaande is het van belang de PIW (in enigszins aangepaste vorm) te handhaven om de aanpak van de onderkant van de particuliere woningvoorraad een vervolg te geven. Het ligt in de verwachting dat dat potentieel vergroot wordt door de gestegen energieprijzen. Hierdoor kan de noodzaak van de aanpak van particuliere woningen (gericht op energiebesparende maatregelen) urgenter worden, waardoor ook het gebruik van de PIW door particulieren een nieuwe impuls kan krijgen.

5.2 Advies

Op basis van deze overwegingen adviseren wij:

- De PIW regeling in aangepaste vorm te handhaven en jaarlijks te evalueren of voortzetting zinvol is.
- De PIW regeling als volgt aan te passen:
 - Corporaties niet meer via de PIW te ondersteunen, met uitzondering van particuliere verbetering binnen gespikkeld bezit;
 - Openstelling aanvragen jaarrond;
 - Nog nadrukkelijker duurzaamheidsaanpassingen belonen, o.a. door combinatie met de Groene Dakenregeling;
- Extra stimulansen in te bouwen voor aanvragen van VVE's en particuliere verhuurders, waarbij bewustwording en voorlichting/kennisdeling rond inhoud en procesaanpak belangrijke voorwaarden zijn. Bij de VVE's denken we dat het belangrijk is om niet alleen de materiële woningverbetering te stimuleren, maar juist een incentive te geven aan het proces met de bewoners dat bij VVE's juist zo belangrijk is. We kunnen ons voorstellen dat ook de gemeenten financieel bijdragen aan de procesaanpak bij de VVE's;
- Bij de vaststelling van het budget rekening te houden met de geldontwaarding sinds 2013 (21,6%)
- en het budget te bepalen op € 0,5 mln voor 2022, waarbij mogelijkheden in beeld zijn gebracht om het op te hogen tot € 1,5 mln per jaar met diverse arrangementen, inclusief cofinanciering⁵. Deze mogelijkheden zouden in naar wens uitgewerkt kunnen worden voor het jaar 2022 of later.
- De maximale bijdrage van € 10.000 per woning ook aan te passen aan de geldontwaarding.
- De PIW-regeling ook toe te passen voor woningeigenaren in gebieden waar sprake is van een gemeentelijke aanvraag voor de nieuwe, gebiedsgerichte subsidieregeling.
- De PIW-regeling op termijn in te passen in de gebiedsgerichte subsidieregeling indien de aangepaste PIW te weinig animo oplevert bij geografisch gespreide woningeigenaren. Een verdere doorontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak vindt plaats in het uitvoeringsprogramma van de Woonagenda, op basis van de evaluatie van de PIW en de ervaringen uit de uitvoering van de regeling gebiedsgerichte aanpak op basis van de Regio Deal.
- Indien op basis van de evaluatie van de gebiedsgerichte aanpak, PIW en HELP blijkt dat een integratie van deze regelingen een goede zaak is, dan is het aan te bevelen hiervoor een woonfonds in te richten. Hierdoor ontstaat een budget van jaarlijks € 4,5 mln (exclusief inflatie op basis van CBS bouwindex). Op die manier ontstaat inhoudelijke en financiële flexibiliteit doordat financieel geschoven kan worden tussen regelingen. Inhoudelijk kunnen makkelijker accenten verschoven worden en eventuele nieuwe financiële arrangementen worden toegepast.
- Omdat voor betrokken partijen (gemeenten, corporaties en marktpartijen) met de verbetering van de woonkwaliteit een langjarige inzet en investering is gemoeid, is het zeer aan te bevelen dat de Provincie een langjarig zicht op financiële en andere ondersteuning biedt.

⁵ Zie de raming in de bijlage bij dit rapport.

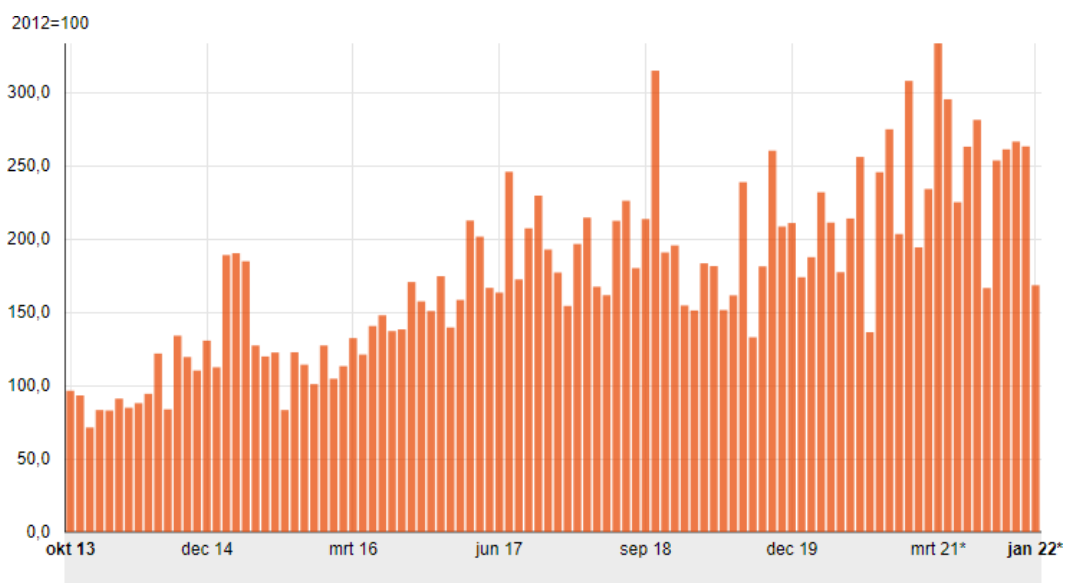
Bijlage 1. Budgetindicatie PIW (vanaf) 2022

Uitgangspunten

Bij de opstelling van de budgetindicatie gaan we ervan uit dat de PIW-regeling in beginsel alleen wordt gebruikt ten behoeve van de aanpak (sloop, sloop/nieuwbouw, verbetering) van het particuliere woningbezit.

Belangrijke kanttekening bij de budgetindicatie is dat het PIW-budget vanaf 2013 gestaag naar beneden is gegaan van € 3,5 mln naar € 1 mln in het tot nu toe laatste jaar. Daarbij komt dat – blijkens de bestudeerde documenten – nooit rekening is gehouden met de inflatie van de bouwkosten. Die is tussen 2013 en januari 2022 volgens het CBS ruim 28% geweest. De euro van 2013 is nu ten behoeve van bouwdoeleinden dus nog € 0,72 waard.

Figuur B.1: CBS Bouwkostenindex 2013-2022



Bron: CBS Statline (2022)

Het ligt voor de hand dat door deze geldontwaarding de PIW-regeling ingeboet heeft aan aantrekkelijkheid. Daarmee zal rekening gehouden moeten worden bij de vaststelling van toekomstig budget.

Bouwstenen budgetindicatie

1. Basisbedrag particuliere woningen

Het gemiddelde toegekende PIW-bedrag aan particuliere eigenaren over de periode 2013 t/m 2021 was ongeveer € 400.000. Dit dient in feite gelezen te worden als euro's in 2013. Rekening houdend met de bouwkosteninflatie zou dat bedrag nu zo'n € 500.000 moeten zijn. Een dergelijke inflatiecorrectie zou ook doorgevoerd moeten worden in het toe te kennen bedrag per woning, zowel bij particuliere eigenaren (incl. VVE's) als bij particuliere verhuurders.

2. Openstelling jaarrond

Tot nu toe kon alleen binnen een tijdslot een aanvraag voor een financiële bijdrage worden gedaan. Dat sloot niet altijd aan bij het stadium van de plannen van de eigenaar. Wij gaan er van uit dat een jaarrond openstelling van de regeling tot een stuk meer aanvragen leidt. Hoeveel is uiteraard niet te becijferen. Wij stellen dit indicatief op € 100.000.

3. Verduurzaming

Gelet op de beleidsprioriteiten en de stijgende energieprijzen is het van groot belang een meer herkenbare component voor verduurzaming in de PIW-regeling op te nemen. Wij kunnen ons voorstellen dat de “groene dakenregeling” van de Provincie in de PIW wordt opgenomen (subsidieplafond € 150.000) en dat daarnaast een extra impuls van € 100.000 voor verduurzaming via andere wegen wordt ingebouwd.

4. VVE's

Tot nu toe heeft één Vereniging van Eigenaren een keer PIW-subsidie aangevraagd. Deze is toegekend, maar na een aantal jaren ingetrokken. Naar ons oordeel is hier nog een wereld te winnen. In 2015/16 heeft het CBS een verkennend onderzoek over de VVE's in Nederland uitgebracht met ook gegevens over provincies⁶. Het absolute aantal VVE's in Zeeland wordt daarin niet genoemd. Wel blijkt dat veel Zeeuwse VVE's een lage WOZ-waarde en een relatief vroeg bouwjaar hebben en door vooral mensen uit de hogere leeftijdsklassen worden bewoond. In 2021 heeft Companen in opdracht van VVE-Beheer onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat veel VVE's geen meerjarenonderhoudsplan hebben (hoewel wettelijk verplicht) en weinig tot geen middelen (gereserveerd) hebben voor investeren.

Een aantal regelingen is wel mede bedoeld voor VVE's (Warmtefonds, Groene Daken in afwijking van Svn-duurzaamheidslening en ISDE), maar veel VVE's hebben geen middelen, durf of eensgezindheid tot investeren en/of lenen.

Naast deze duurzaamheidsregelingen zijn er geen belangrijke regelingen voor VVE's waarmee de bouw- en woontechnische kwaliteit kan worden opgevoerd. Deze situatie is voor veel VVE's dus een onneembare horde, terwijl het toch wel om een relevante opgave gaat bij het verbeteren van de kwaliteit van de particuliere voorraad. Omdat bij VVE's het meekrijgen van de eigenaren zo'n essentieel punt is, vereist de aanpak van de woningverbetering een gedegen proces. Naar ons oordeel zou dan ook een processubsidie op zijn plaats zijn, die samen met de betreffende gemeente zou kunnen worden verstrekt. Wij denken voor 2022 aan € 100.000 van de provincie en eenzelfde bedrag van de participerende gemeente. Naast deze processubsidie is uiteraard ook een subsidie voor de materiele woningverbetering aan de orde. Wij denken hierbij aan opname van € 200.000 in de PIW.

5. Particuliere verhuurders

Particuliere verhuurders zijn weliswaar recentelijk in de PIW-regeling opgenomen. Tot nu toe particuliere verhuurders geen aanvragen gedaan. Aangezien dit een belangrijke categorie is waar het om de woonkwaliteit gaat, adviseren wij om een extra stimulans speciaal voor deze verhuurders toe te passen. Indicatie: € 100.000.

6. Stimulering verbetering gespikkeld bezit

In onze opzet blijft subsidietoekenning aan corporaties buiten beschouwing. We kunnen ons voorstellen daar één uitzondering op te maken. Corporaties hebben belangrijke plannen om hun bezit te gaan aanpakken, met name in het kader van de verduurzaming. Dat doen zij doorgaans complex- of buurtgewijs. Uit ons onderzoek blijkt dat corporaties aangeven dat particuliere eigenaren doorgaans niet meedoen in de verbeteractiviteiten van de corporaties. Slechts enkele keren is via de PIW gespikkeld bezit meegenomen. Mogelijk kan het van belang zijn de corporaties een subsidiebedrag toe te kennen, waarmee zij gespikkeld bezit of gemengde VVE's (koop+huur) kunnen bewegen tot participatie. Indicatie: € 150.000.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/20/aantallen-en-kenmerken-van-woningen-van-verenigingen-van-eigenaren>

7. Opgeteld

Bij elkaar komen we hiermee afgrond op zo'n € 1,5 mln inclusief cofinanciering. Wij adviseren om deze verschillende arrangementen te overwegen te betrekken bij de PIW in 2022 of komende jaren.