

Advies regionale woningmarktafspraken Walcheren

Prof. Dr. P. Hooimeijer

Prof. Dr. T. Spit

Dr. H. Olden

8 juni 2018

ESD18087

Expertisecentrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid

Faculteit Geowetenschappen

Departement Sociale Geografie en Planologie

Universiteit Utrecht



Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	2
2.	Conclusies en Advies	5
2.1	Conclusies.....	5
2.2	Advies	8
3.	Voortgang woningmarktprogramma 2013.....	12
3.1	Het regionale woningbouwprogramma 2013	12
3.2	Provinciale Afwegingskader (2017).....	15
4.	De woningbouwopgave	17
4.1	De provinciale bevolkings- en huishoudensprognose	17
4.2	De vraag naar nieuwbouw	18
4.3	De kwaliteit van de woningvraag op de Walcherse woningmarkt.....	20
4.4	De gemeentelijke woningmarktonderzoeken	22
5.	Het procesverloop	24
5.1	De noodzaak van regionale regie.....	24
5.2	De rol van de provincie Zeeland	24
5.3	Het gemeentelijke grondbeleid.....	25
5.4	De status van de regionale woningmarktafspraken 2013	25
5.5	De status van het provinciale afwegingskader 2017	26
5.6	De betekenis van de art. 12 status van Vlissingen	27
5.7	De betekenis van Essenvelt	27
5.8	Conclusie	28
6.	Nieuwe regionale woningmarktafspraken.....	29
6.1	Uitgangspunten voor nieuwe woningmarktafspraken.....	29
6.2	De Ladder voor duurzame verstedelijking	30
6.3	Voortgangsbewaking	30
6.4	Rollen van de partijen.....	32
	Geraadpleegde bronnen	33
	Bijlage 1 Onderzoeksvragen.....	34
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen	37

1. Inleiding

In 2013 hebben de gemeenten Middelburg, Vlissingen en Veere regionale woningmarkt-afspraken gemaakt voor de periode 2013 t/m 2022. Onderdeel van de afspraken is een programma waarin aantallen nieuwbouwwoningen, alsmede te ontwikkelen woonmilieus en locaties zijn vastgelegd. Tevens is er aandacht voor de herstructurering van de bestaande woningvoorraad. De afspraken zijn leidraad voor het handelen van de afzonderlijke gemeenten, maar ook voor marktpartijen, corporaties en particulieren die opereren op de Walcherse woningmarkt. Doel is een toekomstbestendige woningmarkt.

Het belang van regionale woningmarkt-afspraken is ook benadrukt in het Omgevingsplan Zeeland (2012). Regionale woningmarkt-afspraken zijn volgens de provincie Zeeland noodzakelijk:

- als onderbouwing van de Ladder voor Duurzame verstedelijking;
- om aan te geven op welke wijze de regio invulling geeft aan de provinciale doelen voor bundeling en zuinig ruimtegebruik;
- om in aanmerking te kunnen komen voor provinciale ondersteuning uit het herstructureringsfonds en/of transformatieprojecten van de vier Zeeuwse steden (Z4).

Gezien de snel veranderende dynamiek op de woningmarkt is het gewenst de regionale woningmarkt-afspraken periodiek te herzien. Dit is ook vastgelegd in de afspraken van 2013. In de eerste helft van 2017 heeft hiertoe overleg plaatsgevonden tussen de drie gemeenten en de provincie over geactualiseerde regionale woningmarkt-afspraken. Aanleiding voor de actualisatie waren naast een nieuwe bevolkings- en huishoudensprognose onder meer de komst van de marinierskazerne, de groei van het zogenaamde deeltijd wonen en de mogelijke effecten van de aangetrokken economische groei. Ook de wijzigingen in de Ladder voor duurzame verstedelijking per 1 juli 2017 vragen om actualisatie van de regionale woningmarkt-afspraken.

Bij de actualisatie van de afspraken konden de provincie en de gemeenten het niet eens worden over te hanteren uitgangspunten en randvoorwaarden. Ter discussie staat met name het toevoegen van zachte plannen aan de harde planvoorraad in bestemmingsplannen. De provincie stelt zich op het standpunt dat in het licht van de actuele vraag minder capaciteit in bestemmingsplannen nodig is dan de gemeenten noodzakelijk achten.

De discussie hangt samen met herziene regelgeving voor grondexploitaties, die stelt dat niet in exploitatie genomen gronden uiterlijk op 31 december 2019 moeten worden gewaardeerd tegen de dan geldende bestemming. Omdat de nog aanwezige planvoorraad op Walcheren de vraag overtreft, is het noodzakelijk een deel van de nog niet in bestemmingsplannen opgenomen (zachte) plannen te schrappen dan wel door te schuiven

naar de periode na 2026. Doordat voor een groot deel van de nog aanwezige zachte plannen financiële verplichtingen zijn aangegaan, betekent het schrappen van plannen dan wel het in de tijd verschuiven van plannen een financiële afwaardering van gronden. Gezien de gevolgen voor de gemeentebegroting willen de gemeenten minder plannen schrappen dan de provincie.

Om nieuwe woningbouwplannen toch te kunnen beoordelen, heeft de provincie in augustus 2017 een afwegingskader voor Walcheren vastgesteld. Hierbij is het aantal te ontwikkelen woningen tot 2026 vastgelegd en is kwantitatief bepaald welk deel van de zachte plancapaciteit kan worden omgezet in bestemmingsplannen (de ladderruimte). Tevens heeft de provincie een afwegingskader geformuleerd met richtlijnen voor de realisatie van woningbouwplannen. Het is een tijdelijke maatregel. Doel is uiteindelijk te komen tot door de gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen gedragen regionale woningmarktafspraken. Als eerste stap hiertoe heeft de provincie met de drie gemeenten afgesproken een onafhankelijke deskundige onderzoek te laten doen en advies te laten geven over het tot stand komen van nieuwe regionale woningmarktafspraken.

Dit rapport bevat het gevraagde onderzoek en advies. Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam van het Departement Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht dat bestaat uit prof. dr. P. Hooimeijer, hoogleraar sociale geografie en demografie (projectleider), prof. dr. T. Spit, hoogleraar planologie en dr. H. Olden, coördinator toegepast onderzoek. Het onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in het proces dat heeft geleid tot de huidige situatie en op een beoordeling van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de regionale woningbouwprogrammering. Beiden vormen de basis voor het advies. Bij de opdrachtverlening is een groot aantal vragen aan het projectteam meegegeven. De vragen zijn in onderlinge samenhang in de loop van het voorliggende rapport beantwoord. De vragen zijn opgenomen in bijlage 1. Hierbij is aangegeven in welke paragraaf de beantwoording van de vragen is terug te vinden.

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van aan de regionale woningmarktafspraken ten grondslag liggende onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten. Een overzicht hiervan is te vinden in de geraadpleegde bronnen. Daarnaast is gebruik gemaakt van secundaire data uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en van gemeentelijke opgaven om een beeld te krijgen van de voortgang van het woningbouwprogramma in relatie tot de regionale woningmarktafspraken 2013. Het proces van het tot stand komen van de regionale woningmarkten 2017 en de achtergronden van de belangrijkste discussiepunten tussen de gemeenten onderling en tussen gemeenten en de provincie zijn aan de orde geweest in acht interviews op 19 en 20 maart 2018. De interviews zijn gehouden met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten en de provincies uit de beleidsvelden woningbouw, ruimtelijke ordening en grondzaken. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2.

De opzet van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat de conclusies van het uitgevoerde onderzoek en het daarop gebaseerde advies. Met de inleiding in hoofdstuk 1 vormt het de managementsamenvatting van het onderzoek. De overige hoofdstukken bevatten een nadere toelichting op de conclusies en het advies. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de voortgang van het regionale woningbouwprogramma 2013. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de bevolkings- en huishoudensprognose die de basis vormt voor de regionale woningmarktafspraken en op de daaruit voortvloeiende vraag naar nieuwbouw. In hoofdstuk 5 staat het procesverloop centraal met aandacht voor onder meer de invloed die het grondbeleid heeft op het tot stand komen van de regionale woningmarktafspraken. Een belangrijke vraag is hoe om te gaan met de locatie Essenveld tegen de achtergrond van de nog lopende procedure bij de Raad van State. Hoofdstuk 6 ten slotte gaat in op de belangrijkste uitgangspunten voor nieuwe regionale woningmarktafspraken.

2. Conclusies en Advies

2.1 Conclusies

Op de regionale woningmarkt van Walcheren is nog altijd sprake van een zeer omvangrijke planvoorraad voor woningbouw in relatie tot de vraag naar nieuwbouw. Het woningmarktprogramma uit het provinciale afwegingskader (2017) is al zeer ruim gezien de provinciale bevolkings- en huishoudensprognoses. De aan de huishoudensgroei toegevoegde inhaalvraag, de vraag van de mariniers, alsmede de compensatie van de te verwachten onttrekkingen als gevolg van sloop en deeltijdwoningen zijn met grote onzekerheden omgeven. Er is geen aanleiding het woningbouwprogramma uit het provinciale afwegingskader verder te verhogen in de richting van de niet geëffectueerde gemeentelijke woningmarktafspraken (maart 2017).

Om overproductie op de Walcherse woningmarkt te voorkomen, is terughoudendheid nodig bij het ontwikkelen van nieuwe locaties. Dit moet gestalte krijgen in nieuwe regionale woningmarktafspraken. De provincie heeft per brief d.d. 21 juli 2017 aangegeven de regionale woningmarktafspraken uit 2013 niet meer te hanteren bij de beoordeling van bestemmingsplannen en bij aanvragen voor ondersteuning uit het provinciale herstructureringsfonds. Daarmee hebben deze afspraken hun betekenis verloren. Omdat de afspraken niet zijn gebaseerd op de actuele marktsituatie kunnen de afspraken ook niet meer dienen als onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Het provinciale afwegingskader 2017 is de eerste stap op weg naar nieuwe woningmarktafspraken. De gemeenten zullen vervolgens uitwerking moeten geven aan het richtinggevende kader dat de provincie heeft opgesteld. Hierbij is op twee punten nadere uitwerking nodig:

- prioritering van nieuw te ontwikkelen locaties binnen de beschikbaar gestelde ladderruimte;
- ontwikkelen van een voortgangsbewakingssysteem om de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties flexibel aan te kunnen passen aan de vraag naar woningbouw.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende overwegingen.

Voortgang regionaal woningmarktprogramma 2013 (hoofdstuk 3)

- De tussen 2013 en 2018 gerealiseerde woningbouw op Walcheren is achtergebleven bij de programmering volgens de regionale woningmarktafspraken (2013). Ook de gerealiseerde sloop is sterk achtergebleven bij de programmering volgens de regionale woningmarktafspraken (2013).
- Als gevolg van het achterblijven van de woningproductie is een stuwmeer aan zachte plannen (niet opgenomen in bestemmingsplannen) ontstaan. Voor een groot

gedeelte van deze zachte plannen zijn de gemeenten al financiële verplichtingen aangegaan.

- De omvang van de nog aanwezige planvoorraad (ruim 4.600 woningen) ligt aanzienlijk (50%) boven de woningbouwopgave uit het provinciale afwegingskader. Een belangrijke opgave voor de regionale woningmarktafspraken op Walcheren is een verdere reductie van de overcapaciteit aan zachte plannen voor woningbouw.

Woningbouwprogramma (hoofdstuk 4)

- De woningmarktprognoses, waarop de regionale woningmarktafspraken (2013) waren gebaseerd, betekenden een overschatting van de vraag naar woningbouw in Middelburg (en beperkt ook in Veere) en een onderschatting van de vraag in Vlissingen door uit te gaan van trends uit het verleden. De provincie Zeeland heeft dit in de bevolkings- en huishoudensprognoses (2015) ten dele gecorrigeerd door een tweetal jaren van sterk negatieve binnenlandse migratie uit Vlissingen als gevolg van omvangrijke sloop, niet mee te nemen in de trendanalyses. Aangezien uit de cijfers blijkt dat in het verleden vooral Middelburg heeft geprofiteerd van het vertrek uit Vlissingen is er nog steeds sprake van een overschatting van de migratie naar Middelburg.
- Walcheren fungeert als één regionaal woningmarktgebied, waarbinnen de lokale deelmarkten als communicerende vaten fungeren. Het verdient daarom aanbeveling uit te gaan van regionale woningbehoefteprognoses en op basis hiervan afspraken te maken over de verdeling van het woningbouwprogramma. De feitelijke vraag naar de verschillende typen woonmilieus, de afzetbaarheid van locaties en de gevolgen voor de bestaande woningvoorraad zijn bepalend voor de verdeling. Regionaal woningmarktonderzoek (paragraaf 2.2) moet hiervoor de basis vormen.
- Waarschijnlijk zal de vraag naar nieuwbouwwoningen tot 2026 lager liggen dan de in het provinciale afwegingskader vastgelegde woningbouwopgave van ruim 3.500 woningen. De door de provincie geformuleerde ladderruimte biedt meer dan voldoende ruimte om te voorzien in de te verwachten vraag.
- De mogelijkheden het grote overschot aan plancapaciteit in de tijd door te schuiven zijn beperkt, omdat Walcheren op langere termijn (na 2025) te maken krijgt met een sterk afnemende groei van het aantal huishoudens. Een deel van de zachte plancapaciteit zal daarom uit de programmering moeten worden gehaald.
- Terughoudendheid bij het tot ontwikkeling brengen van nieuwe woningbouwlocaties op Walcheren is noodzakelijk. Nieuwe locaties dienen geleidelijk en gefaseerd tot stand te komen, afhankelijk van de feitelijke vraag in de markt. Gezien de al aanwezige harde plancapaciteit (ruim 1.800 woningen) is er geen urgente noodzaak deze op korte termijn (voor 2020) sterk uit te breiden.
- De woningmarktonderzoeken die de basis vormen voor de gemeentelijke woningbouwplannen laten zien dat met name in de dorpse woonmilieus en in de groen

stedelijke woonmilieus bij overproductie concurrentie tussen de locaties zal ontstaan.

Procesverloop (hoofdstuk 5)

- Regionale regie op de Walcherse woningmarkt is nodig tegen de achtergrond van gemeentelijk planoptimisme, van pijplijneffecten en van het stuwmeer aan zachte plannen (stapelingsproblematiek). Door het ontbreken van fasering en van een goed systeem van voortgangsbewaking is regionale regie een zwak punt in de regionale woningbouwprogrammering. De provincie heeft haar regierol tot nu toe bescheiden ingevuld.
- De regionale woningmarktafspraken uit 2013 zijn weliswaar door de gemeenten en de provincie ondertekend, maar ook toen al liepen de meningen ver uiteen. Tegen de achtergrond van de groeiwens van de gemeenten is het voor de provincie steeds moeilijker om steun te vinden voor een provinciaal afwegingskader dat door de gemeenten als te beperkend wordt ervaren.
- De financiële betrokkenheid van de gemeenten bij locatie-ontwikkeling is een belangrijke drijfveer achter de groeiwens. Vanuit hun deelbelang kiezen de gemeenten daarom voor een gemeentelijk programma. De opstelsom hiervan overstijgt het bouwvolume, zoals de provincie dat inschat tot 2026.
- De art. 12 status van Vlissingen speelt een belangrijke rol in de discussies over het regionale woningbouwprogramma. De exploitatie van een aantal eerder afgesproken locaties maakt deel uit van de financiële hersteloperatie van Vlissingen. De gemaakte afspraken zijn echter geen blauwdruk. Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat als gevolg van ontwikkelingen in de regionale woningmarkt aanpassingen nodig zijn van de in het kader van het financieel toezicht gemaakte afspraken. Vasthouden aan de oorspronkelijke afspraken zet aanpassingen in het regionale woningbouwprogramma 'op slot'.
- De besluitvorming rond Essenvelt is een goed voorbeeld van de negatieve effecten van het gebrek aan regionale regie en voortgangsbewaking. Het bestemmingsplan voor deze locatie is vastgesteld op basis van de regionale woningmarktafspraken uit 2013. Een vergelijking van potentiële woningbouwlocaties in Middelburg door Arcadis (2015) laat zien dat Essenvelt niet het meest kansrijk is. Arcadis acht ontwikkeling van Essenvelt alleen mogelijk indien aangetoond kan worden dat deze essentieel is voor het accommoderen van de regionale behoefte. De regionale woningmarktafspraken uit 2013 bieden hiervoor onvoldoende basis.

Betekenis voor nieuwe woningmarktafspraken

Het feit dat op de regionale woningmarkt van Walcheren sprake is van overprogrammering is op zich nog geen probleem. De ervaringen uit het verleden leren dat de feitelijke woningproductie, ondanks een zeer omvangrijke planvoorraad, ver is achtergebleven bij

de planning uit de regionale woningmarktafspraken uit 2013. In de afgelopen vijf jaar was er minder vraag naar woningen dan was verondersteld. Dit heeft de productie voor nieuwe woningen afgeremd.

Gezien de onzekerheden in de woningmarktopgave moet ernstig rekening worden gehouden met een ook in de komende tien jaar bij het programma uit het afwegingskader 2017 achterblijvende vraag. Het stuwmeer aan zachte plannen (stapelingsproblematiek) dat is ontstaan als gevolg van de achterblijvende productie vraagt daarom aandacht. Door het ontbreken van een goed systeem van voortgangsbewaking onder regie van de provincie en de bestuurlijke tegenstellingen tussen Middelburg en Vlissingen is het gevaar reëel dat te veel locaties tegelijkertijd in ontwikkeling worden genomen om de opgelopen achterstand in te lopen en daaraan verbonden financiële consequenties te reduceren. De financiële verplichtingen die al zijn aangegaan voor bestaande locaties en de nieuwe regelgeving rond de grondexploitatie zullen bovendien een impuls vormen voor het in ontwikkeling nemen van nieuwe locaties. De locaties zullen elkaar in een markt met te weinig vraag beconcurreren met als gevolg dat een deel van de locaties niet volledig tot ontwikkeling kan komen. Ook zal er leegstand in de bestaande voorraad ontstaan, gezien het al aanwezige overschot op de woningmarkt dat blijkt uit de prognoses met het PRIMOS model.

2.2 Advies

Prioritering van in ontwikkeling te nemen locaties

In het kader van de noodzakelijke prioritering zullen de regionale woningbouwaafspraken zich niet alleen moeten richten op de omvang van te ontwikkelen locaties, maar nadrukkelijk ook op fasering en invulling van die locaties. Basis is een regionaal woningmarktonderzoek dat inzicht geeft in omvang en samenstelling van de vraag, in de afzetbaarheid van potentiële ontwikkelingslocaties en in de gevolgen van nieuwbouw voor de bestaande voorraad. De methodiek die ABF-Research en Arcadis hebben toegepast in hun woningmarkt- en locatieonderzoek voor Middelburg kan als voorbeeld dienen. Het geeft niet alleen inzicht in de afzetbaarheid van potentiële locaties. Het gehanteerde model simuleert ook de gevolgen voor de bestaande voorraad. Dit laatste is een belangrijk aandachtspunt voor de Walcherse woningmarkt met een omvangrijke planvoorraad in verhouding tot een relatief beperkte uitbreidingsvraag naar woningbouw en het al bestaande overschot dat naar voren komt uit de PRIMOS prognoses.

De resultaten van het onderzoek kunnen aanleiding zijn voor een heroverweging van het regionale woningmarktprogramma, waarbij te ontwikkelen locaties worden geprioriteerd op basis van feitelijke vraag en afzetbaarheid niet meer op basis van in het verleden

aangegane financiële verplichtingen. Vooruitlopend op het onderzoek zijn de consequenties voor individuele locaties slechts indicatief te duiden.

Binnen de eisen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking zou de prioritering er op hoofdlijnen als volgt uit kunnen zien:

1. afronding van in ontwikkeling zijnde projecten in de harde plancapaciteit;
2. aan de harde plancapaciteit toevoegen van zachte plannen in bestaand bebouwd gebied;
3. bij gebleken behoefte op langere termijn aan een nieuwe uitbreidingslocatie prioriteit geven aan afronding van de zuidelijke stadsrand van Middelburg in relatie tot de geleidingszone tussen Vlissingen en Middelburg.

De globale prioritering betekent dat de komende periode de nadruk in het bouwprogramma van Middelburg en Vlissingen tot 2026 naast de ontwikkeling van een aantal kleinere locaties vooralsnog kan blijven liggen op afronding van een aantal grotere bouwlocaties aan de stadsrand (Mortiere, Rittenburg, Claverveld, Souburg-Noord) en op de ontwikkeling van de grotere binnenstedelijke locaties (Scheldekwartier, Grevelingenstraat en Veerse Poort). In Veere is de meest voor de hand liggende strategie voortzetting van de huidige aanpak, gericht op beperkte uitbreiding per kern voor de lokale vraag met prioriteit voor binnenstedelijke capaciteit. Hiermede is voldoende capaciteit om te voorzien in de vraag tot 2026.

Vooralsnog is er voldoende harde plancapaciteit in de groen stedelijke woonmilieus aan de stadsranden van Middelburg en Vlissingen (Arcadis 2015). Uitbreiding van de harde plancapaciteit is daarom op korte termijn niet nodig. Mocht er op grond van de feitelijke vraag of door planuitval elders in de loop van de planperiode toch extra capaciteit nodig zijn, dan is afronding van de stadsrand in relatie tot de geleidingszone tussen Middelburg en Vlissingen hiervoor ruimtelijk het meest voor de hand liggende gebied. De locatie Essenvelt kan de afronding van de overgang van stad naar landschap aan de zuidzijde van Middelburg vormen. Omvang, invulling en fasering zullen zorgvuldig moeten worden afgestemd met de in ontwikkeling zijnde locaties aan weerszijde van de geleidingszone tussen Middelburg en Vlissingen. Vooralsnog is echter zeer onzeker of er voor 2026 voldoende vraag is om de ontwikkeling van Essenvelt te starten. Het verdient daarom de voorkeur Essenvelt vooralsnog als reservelocatie in de programmering op te nemen. Het al op korte termijn in ontwikkeling nemen van Essenvelt leidt tot overcapaciteit op de regionale woningmarkt.

Voor Middelburg betekent de programmering dat er ook op de langere termijn bij de huidige vooruitzichten in ieder geval geen vraag zal zijn naar verdere verstedelijking richting Sint-Laurens en Arnemuiden. Het hier ontwikkelen van grootschalige bouwlocaties zal aantrekkingskracht hebben op de dorpen in de directe omgeving, met als gevolg leegstand in de bestaande voorraad. Wij adviseren daarom de hier geplande bouwlocaties

uit de programmering te halen. Gezien de te verwachten negatieve effecten op de bestaande woningvoorraad in Arnhem verdient het eveneens aanbeveling de nog beschikbare harde plancapaciteit in Hazenburg niet te benutten. Dit biedt in Middelburg mogelijkheden om binnenstedelijke capaciteit in de Grevelingenstraat of op de Veerse Poort naar voren te halen.

Op grond van het onderzoek van Arcadis (2015) is de conclusie gerechtvaardigd dat Essenvelt als reservelocatie de voorkeur verdient boven Cleene Hoge. Weliswaar is Cleene Hooge vanuit commercieel oogpunt aantrekkelijker dan Essenvelt, zij het dat het om een beperkte doelgroep gaat: bijzondere en hoogwaardige woonvormen in lage dichtheden. De locatie scoort volgens Arcadis echter lager op financiële en procedurele haalbaarheid. Tevens zijn er risico's uit oogpunt van landschap en duurzaamheid. Beide locaties zijn niet gelijktijdig te ontwikkelen. De veronderstelling dat Cleene Hooge zich richt op een specifiek marktsegment in Middelburg dat nog niet wordt bediend, is niet te onderbouwen. Mocht Middelburg toch kiezen voor Cleene Hooge dan is een verbreding van het profiel nodig, hetgeen op gespannen voet staat met de kwaliteit van de locatie. Tevens betekent deze keuze dat Essenvelt niet tot ontwikkeling kan worden gebracht.

In Vlissingen zal het woningbouwprogramma sterk afhankelijk zijn van de voortgang van het Scheldekwartier. Onzeker is nog of omvang en woningdifferentiatie voldoende aansluiten bij de vraag in de regionale woningmarkt. Het aanbevolen regionale woningmarktonderzoek moet dit duidelijk maken. Door de complexiteit van de herontwikkeling en omvangrijke investeringen die nodig zijn, zijn planuitval en vertragingen een reëel risico. Aangezien al een deel van de huidige planvoorraad is doorgeschoven naar de periode na 2026, waarin de vraag naar woningen aanzienlijk zal afnemen, moet er rekening mee worden gehouden dat niet de volledige plancapaciteit zal worden benut. Het is daarom gewenst dat er vooralsnog voldoende reservecapaciteit in zachte plannen achter de hand blijft om dit te compenseren. In de programmering moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat er in Vlissingen veel stille bouwreserves aan woningbouw-mogelijkheden beschikbaar zijn in het kader van stedelijke herstructurering en transformatie van verouderd vastgoed.¹

Voortgangsbewaking

Het op korte termijn ontwikkelen van een regionale woningmarktmonitor ter ondersteuning van het bestuurlijke besluitvormingsproces over de voortgang van het regionale woningmarktprogramma is zeer gewenst. Deze monitor moet zowel gegevens bevatten over de gerealiseerde woningbouw en sloop als over de stand van zaken bij de planvoorraad. Bij de gerealiseerde woningbouw gaat het niet alleen om de woningbouw op

¹ Onder stille bouwreserves wordt nog niet bekende capaciteit voor woningbouw op te herontwikkelen of te transformeren binnenstedelijke locaties verstaan.

de geprogrammeerde locaties, maar ook om toevoegingen aan de woningvoorraad op andere locaties (stille reserves). Uit de analyses van de recente ontwikkelingen komt naar voren dat relatief veel woningen buiten de afgesproken locaties tot stand zijn gekomen. Naast een aantal vaste onderdelen kunnen ook nieuwe bevolkings- en huishoudensprognoses, evenals de resultaten van incidentele woningmarktonderzoeken worden opgenomen in de monitor.

Het verdient aanbeveling de resultaten van het monitoren jaarlijks aan orde te stellen in bestuurlijk overleg tussen provincies en gemeenten. Dit bestuurlijk overleg zal zich met name moeten richten op de gevolgen van recente ontwikkelingen voor de afgesproken prioritering en zo nodig voorstellen tot bijstelling moeten doen. Eenmaal in de vijf jaar kan het programma fundamenteel worden heroverwogen op basis van een nieuw regionaal markt- en locatieonderzoek.

Een goede monitor zal ook de basis bieden voor de onderbouwing van de actuele vraag naar locaties, die noodzakelijk is in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Alleen een verwijzing naar regionale woningmarktafspraken is hiervoor niet voldoende.

Gezamenlijke exploitatie

Om te voorkomen dat een eventuele ontwikkeling van Essenveld onnodig concurreert met Souburg-Noord geven wij in overweging de exploitatie gezamenlijk ter hand te nemen. Hierdoor kunnen niet alleen de opbrengsten en kosten worden gedeeld, maar zal ook sprake zijn van een evenwichtiger afweging van omvang, fasering en invulling in verhouding tot andere in ontwikkeling zijnde locaties. Deze gezamenlijke exploitatie kan worden uitgebreid naar de andere woningbouwlocaties aan de rand van de geleidingszone tussen Middelburg en Vlissingen of zelfs ook naar de totale geleidingszone.

3. Voortgang woningmarktprogramma 2013

3.1 Het regionale woningbouwprogramma 2013

Het regionale woningbouwprogramma 2013 ging voor de periode 2013 t/m 2022 uit van een nieuwbouwprogramma van 3.623 woningen (tabel 3.1). In het kader van stedelijke herstructurering was de sloop van 1.289 woningen gepland. Hiervan zouden 321 woningen als vervangende nieuwbouw worden teruggebouwd. Daarnaast zouden in Vlissingen 58 woningen minder worden gebouwd in bestaande projecten. Per saldo was een uitbreiding van de netto woningvoorraad voorzien van 2.597 woningen.

In vergelijking met de contingentenverdeling op basis van de verstedelijkingsafspraken 2010 voor Walcheren betekende dit een forse neerwaartse bijstelling van de planning, zowel wat betreft nieuwbouw als wat betreft sloop en vervangende nieuwbouw. In het eerdere programma waren nog 5.596 nieuwbouwwoningen voorzien, alsmede de sloop van 2.155 woningen en de bouw van 1.680 woningen als vervangende nieuwbouw. Voor de periode na 2022 voorzag het regionale woningbouwprogramma overigens nog wel in de sloop van 1.000 woningen.

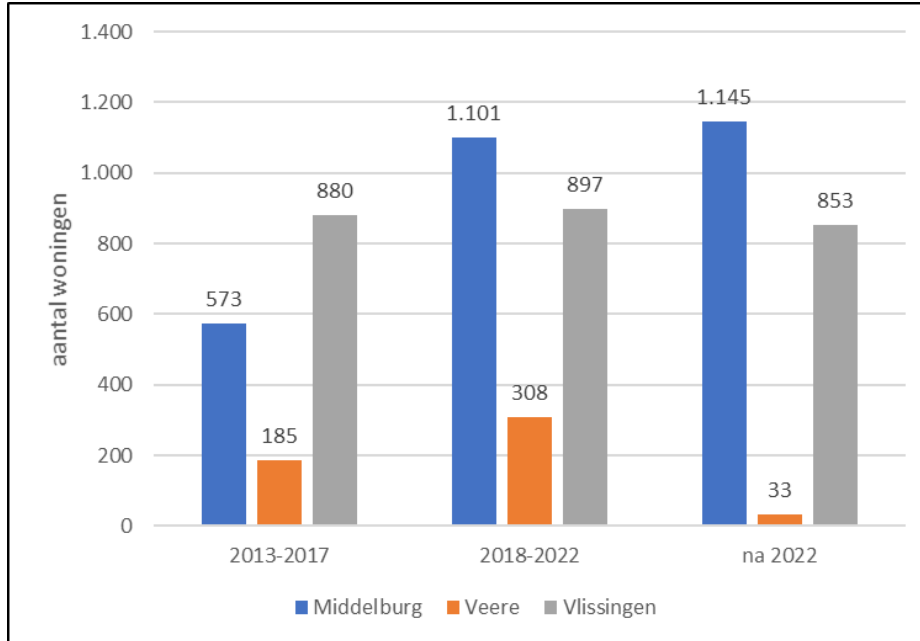
Tabel 3.1: Regionale woningmarkt-afspraken 2013 en 2010

	Woningmarkt-afspraken 2013	Woningbouw-planning 2010
Nieuwbouw	3.623	5.596
Vervangende nieuwbouw	321	1.680
Sloop	-1289	-2.155
Aanpassing lopende projecten	-58	
Netto uitbreiding	2.597	5.121

Bron: Walcherse woningafspraken 2013

De t/m 2022 geprogrammeerde nieuwbouw (3.944 woningen) was gefaseerd in twee perioden van vijf jaar (figuur 3.1). Tussen 2013 en 2018 was een nieuwbouwprogramma van 1.638 woningen voorzien. In de periode 2018 t/m 2022 zou de nieuwbouw oplopen naar 2.306 woningen. In de fasering is duidelijk verschil zichtbaar tussen de gemeenten. In de eerste periode tot 2018 waren de meeste woningen in Vlissingen gepland. Vanaf 2018 zou het accent naar Middelburg moeten verschuiven. Het woningbouwprogramma voor Vlissingen bleef nagenoeg gelijk, terwijl Middelburg bijna tweemaal zoveel woningen zou moeten bouwen. In Veere was evenals in Middelburg sprake van een toename van het aantal te bouwen woningen.

Figuur 3.1: Nieuwbouw volgens regionale woningmarktafspraken 2013 per gemeente



Bron: Walcherse woningafspraken 2013

Om het woningbouwprogramma te kunnen realiseren, was er een planvoorraad aanwezig van bijna 6.000 woningen. Dit was een overcapaciteit van 50%. Ruim 2.000 woningen zijn daarom doorgeschoven naar de periode na 2022. Hierbij ging het vooral om de doorloop van grotere projecten in Middelburg en Vlissingen, zoals Mortiere, Essenvelt, Groot Sint-Laurens, Groot Arnemuiden, het Scheldekwartier en Souburg-Noord. In Veere was de beschikbare planvoorraad nagenoeg even groot als de programmering tot 2023. Voor de periode daarna was vrijwel geen plancapaciteit meer beschikbaar.

Uit gegevens van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) blijkt dat de nieuwbouw op Walcheren tussen 2013 en 2018 sterk is achtergebleven bij de opgave uit de regionale woningmarktafspraken 2013 (tabel 3.2). De nieuwbouw lag ruim 600 woningen (40%) lager dan was afgesproken. De economische crisis zal in 2013 en 2014 nog enige invloed hebben gehad, maar kan het achterblijven onvoldoende verklaren. In Vlissingen is fors minder gebouwd. Ook in Middelburg blijft de woningbouw achter bij de planning. In Veere zijn 16 woningen meer gerealiseerd dan was afgesproken. Het achterblijven van de nieuwbouw komt vooral voor rekening van de nieuwe inbreidings- en uitbreidingslocaties. Hier is de nieuwbouw 45% achtergebleven bij de planning. De geplande vervangende nieuwbouw in het kader van stedelijke herstructurering is daarentegen voor ruim 80% gerealiseerd. In overeenstemming met de planning is het merendeel hiervan gerealiseerd in Vlissingen.

Tabel 3.2: Gerealiseerde nieuwbouw versus de woningmarktafspraken (2013-2018)

	Woningmarkt-afspraken 2013	Gerealiseerd 2013 t/m 2017	Verschil
Middelburg	573	446	-127
Veere	185	201	16
Vlissingen	880	350	-530
Totaal	1.638	997	-641

Bron: Walcherse woningafspraken 2013; BAG

In Middelburg lag de nadruk in de woningbouw op de locaties Rittenburg (111 woningen), Mortiere (97 woningen), Griffioenstraat (57 woningen) en Churchillaan (53 woningen). In Vlissingen vond de meeste woningbouw plaats in het Scheldekwartier (89 woningen).

Van het afgesproken sloopprogramma is tot nu toe slechts een derde gerealiseerd (tabel 3.3). Begin 2018 waren van de beoogde 1.289 te slopen woningen er 438 gerealiseerd. Dit betekent dat er tot 2022 volgens het oude programma nog 851 woningen zouden moeten worden gesloopt. Vlissingen nam een groot gedeelte van het aantal gesloopte woningen voor haar rekening (80%). Middelburg en Veere hadden een beperkt aandeel (respectievelijk 12% en 8%).

Tabel 3.3: Gerealiseerde sloop (2013 t/m 2017) versus de woningmarktafspraken (2013)

	Woningmarkt-afspraken 2013	Gerealiseerd 2013 t/m 2017	Restant programma
Middelburg	186	54	132
Veere	146	34	112
Vlissingen	957	350	607
Totaal	1.289	438	851

Bron: Walcherse woningafspraken 2013; BAG

Uit de BAG blijkt dat de woningvoorraad op Walcheren ook is toegenomen door functieverandering ten gunste van woningen en door splitsing van woningen. Dit betekende een extra groei van 253 woningen. Per saldo nam de totale woningvoorraad tussen 2013 en 2018 hierdoor toe met 812 woningen. Dit was aanzienlijk minder dan was verondersteld bij de regionale woningmarktafspraken 2013.

3.2 Provinciale Afwegingskader (2017)

Het door de provincie vastgestelde afwegingskader voor nieuwe woningbouwplannen in de periode 2016 t/m 2025 gaat uit van de nieuwbouw van 3.438 woningen en 94 woningen als vervangende nieuwbouw in het kader van sloop (tabel 3.4). De vraag naar woningen is bepaald op basis van de Provinciale Bevolkings- en huishoudensprognose 2015. Voor Walcheren betekent dit een groei van 2.270 huishoudens. Tevens is rekening gehouden met een inhaalvraag naar 361 woningen en een additionele vraag naar 96 woningen als gevolg van de komst van de marinierskazerne naar Vlissingen.

Tabel 3.4: Woningbouwopgave volgens provinciale afwegingskader woningmarkt (2017)

	Afwegingskader woningmarkt 2017	Woningmarkt- afspraken 2013
Nieuwbouw	3.438	3.623
Vervangende nieuwbouw	94	321
Sloop	-515	-1289
Deeltijd wonen	-290	
Aanpassing lopende projecten		-58
Netto uitbreiding	2.727	2.597

Bron: Afwegingskader woningmarkt 2017; Walcherse woningafspraken 2013

In het afwegingskader wordt ervan uitgegaan dat 805 woningen worden onttrokken aan de reguliere woningmarkt (515 door sloop en 290 die in gebruik worden genomen voor deeltijd wonen). Wat betreft sloop betekent dit een neerwaartse bijstelling ten opzichte van de afspraken in 2013. De planinventarisatie die de basis vormt voor het afwegingskader laat zien dat de sloop van "slechts" 221 woningen is toegewezen aan concrete locaties. Het resterende deel moet komen uit de sloop van particuliere woningen of van sociale huurwoningen.

Het door de provincie voorgestelde nieuwbouwprogramma is ruim 400 woningen (10%) lager dan was afgesproken in 2013. Omdat er minder woningen worden onttrokken dan het geval was in de regionale woningmarktafspraken 2013, resteert per saldo een netto uitbreiding (2.727 woningen) die hoger ligt dan in 2013. De veronderstelde toename is opmerkelijk om dat de tussen 2013 en 2018 gerealiseerde netto uitbreiding sterk is achtergebleven.

De gemeenten beschikten in 2016 over een planvoorraad van 4.630 te bouwen nieuwe woningen (tabel 3.5). Dit is een overcapaciteit van 31% ten opzichte van de woningbouwopgave uit het afwegingskader 2017. Een deel van de planvoorraad (ruim 1.300 woningen) mag volgens het afwegingskader pas na 2026 tot ontwikkeling komen.

Tabel 3.5: Planvoorraad voor woningbouw (2016)

	Harde plannen	Zachte plannen	Totaal
Middelburg	1.013	1.265	2.278
Veere	309	212	521
Vlissingen	509	1.322	1.831
Totaal	1.831	2.799	4.630

Essenvelt zacht plan

Bron: Provincie Zeeland

Voor de periode tot 2026 is er derhalve een planvoorraad beschikbaar voor de bouw van 3.759 woningen.² Na 2026 ligt de nadruk in de planvoorraad op de afronding van de grote locaties Scheldekwartier, Essenvelt, Sint-Laurens en Cleene Hooge.

Van de plancapaciteit is 40% hard en 60% zacht.³ Ruim de helft van de harde plan-capaciteit bevindt zich in Middelburg. Hier is nog een capaciteit van ruim 500 woningen in Mortiere. Ook Rittenburg (205 woningen) en Hazenburg (120 woningen) hebben nog een restcapaciteit van meer dan 100 woningen. De zachte plancapaciteit is vooral te vinden in Essenvelt (400 woningen), Veerse Poort fase 5 (130 woningen), Cleene Hooge (120 woningen) en Grevelingenstraat (100 woningen). In Vlissingen bevindt een belangrijk deel van de harde plancapaciteit zich in Souburg-Noord (176 woningen) en Claverveld (150 woningen). De zachte plancapaciteit in Vlissingen is sterk geconcentreerd in het Scheldekwartier (1.250 woningen). In Veere is zowel de harde als de zachte plancapaciteit gespreid over een groot aantal kleine locaties. De grootste locatie is het Singelgebied in Domburg met een harde plancapaciteit van 92 woningen.

Het overgrote deel van de huidige planvoorraad is financieel hard. Er is sprake van een contract met een ontwikkelaar, dan wel er zijn kosten gemaakt in het kader van de grondexploitatie. Voor slechts 6% van de totale planvoorraad (inclusief na 2026 doorgeschoven plancapaciteit) zijn nog geen financiële verplichtingen aangegaan.

In vergelijking met de regionale woningmarktafspraken 2013 is de planvoorraad, per saldo met bijna 1.300 woningen afgenomen. Dit het gevolg van de realisatie van nieuwbouw op de geplande locaties en het uit de planning nemen van capaciteit enerzijds en het toevoegen van capaciteit anderzijds.

² Sinds het Afwegingskader 2017 zijn er twee nieuwe plannen bijgekomen. Dit zijn een hard plan voor de locatie van de Rabobank in Zoutelande (14 woningen) en een zacht plan voor het Theo van Doesburgcentrum in Vlissingen (13 woningen). Daarnaast is de capaciteit van de locatie Essenvelt verhoogd met 80 woningen tot 400 woningen. Dit is nagenoeg gelijk aan de capaciteit uit de Regionale Woningmarktafspraken 2013 (390 woningen).

³ De locatie Essenvelt is tot de zachte plancapaciteit gerekend, gezien de nog lopende procedure bij de Raad van State.

4. De woningbouwopgave

4.1 De provinciale bevolkings- en huishoudensprognose

De provinciale bevolkings- en huishoudensprognose maakt gebruik van het PRIMOS-IBP model. Het PRIMOS model is in de jaren zeventig van de vorige eeuw ontwikkeld door het toenmalige Planologisch Studiecentrum van TNO in opdracht van het ministerie van VROM. De reden voor de opdracht was het feit dat de gemeentelijke prognoses die tot dan toe werden gebruikt om woningbouwsubsidies te verdelen consequent te hoog uitkwamen. Opgeteld voor heel Nederland kwamen ze tientallen procenten hoger uit dan de nationale CBS-prognose. Veel gemeentelijke prognoses waren en zijn vaak taakstellend en houden geen rekening met de ontwikkelingen in andere gemeenten.

Een cruciaal onderdeel van het model is de binnenlandse migratie. Voor de migratie tussen woningmarktregio's wordt gebruik gemaakt van de trendmatige ontwikkeling. Binnen de regio's wordt gebruik gemaakt van de woningbouwprogrammering en het in de voorraad vrijkomende woningaanbod om de verhuisstromen tussen gemeenten in de regio te prognosticeren. De theorie hierachter is dat verhuizingen over korte afstand vooral gestuurd worden door het woningaanbod. Binnen de regio functioneren gemeenten als communicerende vaten waarbij de druk zich verdeelt van vaten met hoge naar vaten met een lage druk.

Op dit punt wijkt het door de provincie gehanteerde PRIMOS-IBP model af van het landelijke model. In plaats van uit te gaan van het woningaanbod wordt gebruik gemaakt van de verhuisbewegingen tussen gemeenten in de voorafgaande jaren. De motivering hiervoor is dat in een ontspannen markt het woningaanbod onvoldoende sturend zou zijn voor verhuisbewegingen. Hoewel dit een plausibele redenering is (er is nergens overdruk) is het de vraag of deze volledig is en vooral of gebruik maken van trendmatige cijfers van de verhuizingen tussen gemeenten binnen de regio een beter alternatief is.

Een analyse van de migratiecijfers tussen Middelburg, Vlissingen en Veere laat om te beginnen zien dat deze omvangrijk zijn (tussen 2005 en 2016 verhuisden er bijna 4.500 mensen van Middelburg naar Vlissingen en bijna 6.000 van Vlissingen naar Middelburg). Anders gezegd het is zeker niet zo dat mensen in een ontspannen markt altijd de dichtstbijzijnde optie kiezen, de vaten staan wel degelijk met elkaar in verbinding.

Opvallend is echter dat het vertrek uit Vlissingen vooral in de periode 2005 tot 2010 heel hoog is (zowel naar Middelburg als Veere) en dat de saldi tussen de gemeenten daarna zo goed als nul worden. Gezien de grote sloopprogramma's in Vlissingen (voorafgaand waaraan mensen moesten verhuizen) en de zeer beperkte nieuwbouw in die periode in die gemeente, lijkt de conclusie onontkoombaar dat het woningaanbod wel degelijk een rol

heeft gespeeld in de verhuisbewegingen tussen de gemeenten. Ook elders in Nederland zien we dergelijke bewegingen. Om bevolking vast te houden, verdient het aanbeveling eerst te bouwen en dan te slopen, voor zover dat ruimtelijk mogelijk is. Door in de provinciale prognose uit te gaan van de trend en niet van het woningaanbod wordt de toekomstige huishoudensgroei in Middelburg (en Veere) overschat en in Vlissingen onderschat. De eerdere prognose (2012) laat dat in hun uitkomsten ook zien. In de laatste prognose (2015) van de provincie is hiervoor ten dele gecorrigeerd, door twee jaren van sterk negatieve binnenlandse migratie voor Vlissingen niet mee te nemen in de trendanalyse waarop de prognose is gebaseerd. Een deel van deze migratie is gezien de intergemeentelijke verhuizingen op Walcheren in Middelburg terecht gekomen. Het lijkt dan ook niet juist voor Middelburg wel alle voorgaande jaren in de prognose mee te nemen. Schatting van de toekomstige intergemeentelijke verhuizingen op basis van vraag naar en aanbod van woonmilieus zou een betere benadering opleveren.

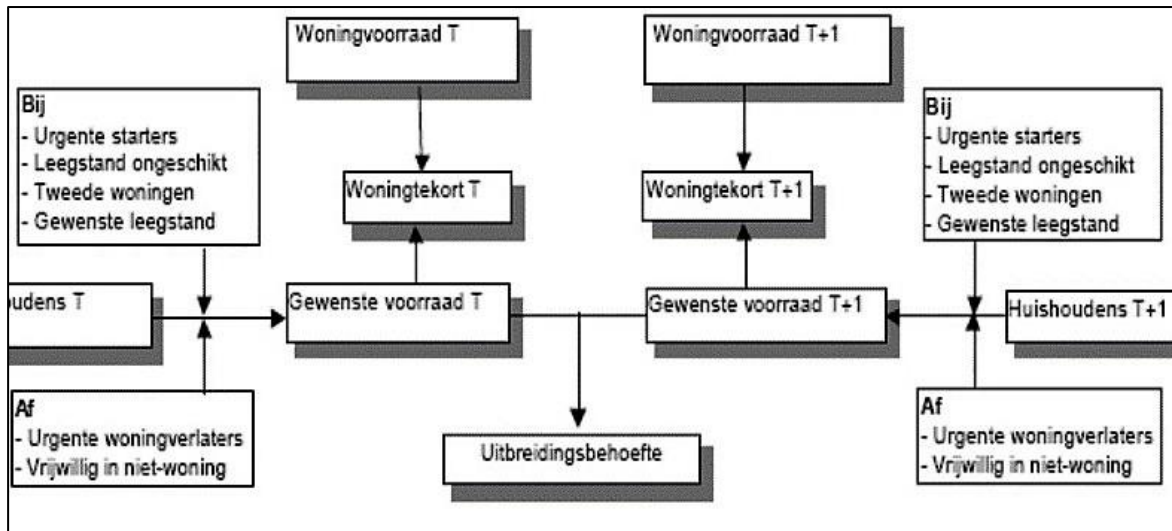
4.2 De vraag naar nieuwbouw

Ook bij de omzetting van de huishoudensgroei naar de uitbreidingsvraag door de provincie zijn kanttekeningen te maken. De provincie gaat uit van de groei in het aantal huishoudens voor de komende periode. Grosso modo is dat geen verkeerde benadering, omdat de totale groei van de gewenste woningvoorraad hierdoor in hoge mate wordt bepaald. Er zijn echter andere factoren die in de kwantitatieve behoefte moeten worden meegenomen om het beeld compleet te krijgen. Deze zijn gewoonlijk kwantitatief van minder betekenis dan de huishoudensontwikkeling en vooral veel minder dynamisch dan de huishoudensgroei. Toch zijn er twee redenen hier verder bij stil te staan. De eerste is dat de huishoudensgroei op Walcheren veel kleiner is dan elders in Nederland, waardoor het aandeel van de overige factoren toeneemt. De tweede is de toeristische sector waardoor het aandeel tweede woningen veel groter is dan in de rest van Nederland (met uitzondering van de Veluwe en de Waddeneilanden). Om de boekhouding sluitend te krijgen zijn de volgende factoren van belang (figuur 4.1).

Zo zijn er om verhuizingen mogelijk te maken leegstaande woningen nodig, niet alleen in de nieuwbouw, maar ook in de bestaande voorraad, aangezien de meeste verhuizingen naar een bestaande woning gaan. Norm voor deze frictieleegstand is 1,5 à 2%, afhankelijk van de omvang van de woningvoorraad. Om de sloop van woningen mogelijk te maken, zullen ze eerst leeg moeten komen. De aantallen zijn afhankelijk van de voorgenomen sloopprogramma's. Voor Walcheren is voorts het fenomeen tweede woning van betekenis, immers hier zijn ten opzichte van de rest van Nederland relatief veel woningen die niet beschikbaar zijn voor de inwoners van het gebied. Tot slot is het verder van belang dat starters die nog geen zelfstandig huishouden vormen, maar wel op zoek zijn naar een woning, worden meegeteld bij de gewenste voorraad. Deze vier factoren moeten worden opgeteld bij het aantal huishoudens op enig moment. Daar moeten dan degenen vanaf

worden getrokken die de woningmarkt willen verlaten, omdat men naar een verpleeghuis moet en de inwoners die vrijwillig op kamers, op een woonboot of in een vakantiewoning wonen.

Figuur 4.1: Berekening gewenste woningvoorraad en uitbreidingsbehoefte



In het PRIMOS model worden al deze factoren meegenomen in de berekening van de gewenste voorraad. Door deze voorraad af te zetten tegen de bestaande voorraad (dus inclusief leegstaande en tweede woningen) ontstaat inzicht in het woningtekort. Dan blijkt dat er in Zeeland ook buiten Zeeuws-Vlaanderen sprake is van een overschot. Dit wordt voor Walcheren bevestigd door een aantal woningmarktonderzoeken die wijzen op een ontspannen markt (SCOOP 2013; ABF 2015; Arcadis 2015). De provincie voert ook beleid om dit overschot terug te dringen door een premie op sloop of samenvoeging te geven. Een andere manier om dit overschot terug te dringen, is om in de toekomst minder te bouwen dan de groei van het aantal huishoudens, dan wel om woningen om te zetten naar tweede woningen.

In de prognose van de uitbreidingsbehoefte kiest de provincie niet voor minder woningbouw dan de huishoudensgroei en men accepteert daarmee het bestaande overschot, waarvan niet bekend is hoe groot het precies is op Walcheren. Blijkbaar zijn er geen signalen in de vorm van prijsdalingen in de koopsector, lastige verhuurbaarheid of problematische leegstand, bijvoorbeeld in de vorm van onverkoopbare woningen. Ook tijdens de interviews zijn deze signalen niet naar boven gekomen. Gezien de onzekerheden over de omvang van het overschot is het baseren van het woningbouwprogramma op huishoudensgroei te rechtvaardigen.

Ten aanzien van de overige factoren maakt de provincie wel een paar veronderstellingen. In de eerste plaats betreft dat de toename van het aantal tweede woningen (aangeduid

met deeltijd-wonen), met 290 in de planperiode. Dit betreft woningen die op dit moment nog bewoond worden, maar in de toekomst worden omgezet in een deeltijdwoning. Het is lastig de vraag naar dit type woningen in te schatten, maar het is nog moeilijker goed in te schatten of het aanbod dat daadwerkelijk beschikbaar komt qua locatie en waarvan de kwaliteit overeenkomt met deze vraag. De impliciete veronderstelling is dat het gaat om woningen die niet voorzien in de regionale vraag. Deze factor is met meer onzekerheid omgeven dan de huishoudensgroei.

In de tweede plaats wordt er uitgegaan van een substantiële inhaalvraag van 361 woningen. Dit wordt ingegeven door het feit dat er de afgelopen jaren minder is gebouwd dan gepland. In de termen van het schema betekent dit dat het aantal urgente starters zou zijn toegenomen. Er is echter ook minder gesloopt dan voorgenomen en per saldo is het gat lager dan de genoemde 361. Het verschil zou kunnen worden verklaard door de iets hogere dan voorspelde huishoudensgroei in de afgelopen jaren, maar consistent is dit niet, omdat die blijkbaar hun weg op de woningmarkt hebben gevonden. Ook ten aanzien van deze factor geldt dat de onzekerheid groter is dan bij de huishoudensgroei.

In de derde plaats gaat het om de toerekening van 96 woningen voor de vraag die ontstaat door de verplaatsing van de Marinierskazerne. Hier is er terecht van uitgegaan dat er geen één op één relatie is tussen het aantal arbeidsplaatsen en het aantal woningen dat zal worden gevraagd. Evengoed hebben we opnieuw te maken met een onzekere factor.

De conclusie is dan ook dat de door de provincie voorspelde uitbreidingsbehoefte eerder aan de hoge dan aan de lage kant is. Daar staat tegenover dat er geen rekening wordt gehouden met planuitval. Gezien de overmaat aan zachte plancapaciteit, het feit dat zelfs in de crisistijd relatief veel is gebouwd/getransformeerd buiten de plangebieden en het ontspannen karakter van de woningmarkt, is de noodzaak van over-programmering beperkt. Dit zou alleen gerechtvaardigd zijn, als er sprake is van zeer complexe locaties die door andere dan marktomstandigheden niet van de grond zouden komen.

4.3 De kwaliteit van de woningvraag op de Walcherse woningmarkt

Ook binnen regionale woningmarkten bestaan duidelijke segmenten. De grootste scheiding is die tussen koop en huur, maar ook daarbinnen bestaan vrij harde grenzen naar prijsniveau. In de koopsector zijn het vooral de mogelijkheden een hypotheek af te sluiten die voor huishoudens bepalen in welk prijssegment men moet zoeken. In de huursector is de scherpe inkomensscheiding tussen de sociale en de vrije sector zo mogelijk een nog hardere grens. De woningmarktonderzoeken die de afgelopen jaren zijn gedaan op Walcheren wijzen allemaal in de richting van een aanvulling op de reeds bestaande, relatief goedkope (koop)voorraad, met woningen in de wat hogere prijsklassen.

Een tweede (wat zachtere) scheiding is die tussen appartementen en eengezinswoningen. Gezien de dominantie van de laatste vorm in Zeeland is ook de vraag vooral op dit type woningen gericht, ook onder groepen zoals ouderen die elders in het land wat vaker voor een appartement zouden kiezen. Toch laten alle onderzoeken zien dat er wel degelijk een markt is voor appartementen op goed bereikbare locaties met een goed voorzieningen-niveau.

Dit laatste heeft een directe verbinding met de (nog zachtere) scheiding naar woonmilieus. Ook in Zeeland doet volgens het onderzoek WoON 2012 zich een trend voor waarbij stedelijke woonmilieus meer in trek zijn en dorpse en groen stedelijke woonmilieus aan aantrekkelijkheid verliezen (SCOOP 2013; Arcadis 2015). Vanwege de relatief grote overcapaciteit in de groenere en rustigere woonmilieus adviseert Arcadis (2015) om deze ontwikkellocaties waar mogelijk te herpositioneren, zo ook een zorgvuldige fasering te hanteren om onderlinge concurrentie te voorkomen. De basis bij de woonmilieuvorkeuren wordt in eerste instantie gelegd door lokale binding. Het merendeel van de mensen die om woonredenen wil verhuizen doet dit over korte afstand (minder dan een kilometer). De belangrijkste reden hiervoor is dat mensen hun sociale netwerk vaak hebben opgebouwd op de plek waar ze al langere tijd wonen. Dat komt daarom bij jongeren veel minder voor dan bij ouderen. Het is een bekend fenomeen dat de belangstelling voor nieuwbouwwijken in eerste instantie vooral bestaat in aangrenzende delen van het bestaand bebouwd gebied.

Dit impliceert overigens niet dat dit voor alle huishoudens geldt. De meeste jongeren verhuizen om andere redenen dan de woning. Veel jonge gezinnen kiezen juist eerder voor woningkwaliteit dan voor een locatie dichtbij hun eerdere woning, omdat die kwaliteit daar vaak niet wordt geboden. Ook is er een groeiende groep ouderen die, als men wil verhuizen, de voorkeur geeft aan plekken waar winkels en openbaar vervoer op loopafstand te bereiken zijn. In de marktverkenningen op Walcheren komt dit ook duidelijk naar voren. De afzetbaarheid van nieuwbouwwoningen met een slechte bereikbaarheid wordt beduidend lager ingeschat.

Overigens moet worden bedacht dat het merendeel van het aanbod ontstaat in de bestaande voorraad en niet in de nieuwbouw. Veel verhuisketens ontstaan, omdat mensen de regio verlaten of omdat de laatste partner overlijdt, dan wel naar verzorgd wonen verhuisd. Dat is een van de redenen waarom de nieuwbouw onderscheidend moet zijn van de bestaande voorraad en ook de reden dat over-programmering kan leiden tot ongewenste leegstand in de voorraad. Dat nieuwbouw markttechnisch valt af te zetten, betekent niet dat er geen kapitaalvernietiging in de voorraad plaatsvindt. In woningmarkten die sterk gedomineerd worden door koopwoningen doet dit fenomeen zich minder voor, omdat mensen hun huis moeten kunnen verkopen om een nieuwe woning te kunnen aanschaffen. In dat geval faalt de nieuwbouw zoals de afgelopen crisisperiode heeft laten zien.

De conclusie is dan ook dat de nieuwbouw niet alleen op eigen merites, maar ook op de woningmarkteffecten daarvan moet worden gezien, ook om de haalbaarheid van de nieuwbouw te kunnen inschatten.

4.4 De gemeentelijke woningmarktonderzoeken

Zowel de gemeente Middelburg (in 2015) als de gemeente Vlissingen (in 2016) hebben een woningmarkt en locatieonderzoek laten doen. In beide gevallen is daarbij aangesloten bij de laatste prognose van de provincie. Dat betekent dat het onderzoek in Middelburg zich baseert op de prognose van 2014 en dat van Vlissingen op de prognose van 2015. Dit gegeven is relevant omdat zoals gezegd in de prognose van 2014 nog geen correctie van de effecten van de sloop in Vlissingen op de huishoudensgroei in Middelburg heeft plaatsgevonden en in de prognose van 2015 wel.

Het woningmarktonderzoek in Middelburg is uitgevoerd met het Socrates-model van ABF. Dit is een sterk uitgebreide versie van het PRIMOS model, waarmee ook de verhuizingen tussen de segmenten op de regionale woningmarkt worden gesimuleerd. De berekeningen zijn uitgevoerd voor de regionale woningmarkt. Alleen de resultaten voor Middelburg worden getoond. De groei van het aantal huishoudens tussen 2015 en 2030 komt niet uit het model, maar is a priori op 1.750 gezet die de provinciale prognose van 2014 aangaat. Vervolgens is een programma van 2.300 nieuwbouwwoningen en 600 sloopwoningen conform de programmering doorgerkend. Zonder op alle uitkomsten in te gaan, verdienen een aantal daarvan zeker vermelding.

Omdat het woningmarktmodel de verhuisstromen tussen alle segmenten simuleert, laten de resultaten zien dat de groei van Middelburg gepaard gaat met een sterke krimp van de kern Arnhem. Het model laat zien dat in Arnhem een omvangrijke leegstand ontstaat, vooral in het segment goedkopere koopwoningen. Van de 600 te slopen woningen zijn 450 particuliere koopwoningen. Men constateert dat dit binnen het model mogelijk is, maar in de praktijk onhaalbaar is. Het model kent geen mechanisme waarmee ook de effecten van omvangrijke leegstand op de prijsontwikkeling in de koopsector kan worden geschat. Volgens het model verhuizen mensen naar een andere woning ook als men de eigen woning niet kan verkopen. De werkelijkheid is uiteraard anders. De conclusie had dan ook moeten zijn dat het programma van 2.300 woningen markttechnisch onhaalbaar is en dat ook de afzet van de nieuwbouw wordt geremd omdat mensen niet kunnen verhuizen.

Aansluitend aan de woningmarktsimulaties heeft Arcadis (2015) de haalbaarheid van de geprogrammeerde nieuwbouwlocaties in Middelburg onderzocht. Daarbij wordt aangesloten bij de theoretische exercities van het Socratesmodel, met andere woorden er wordt verondersteld dat de vraag naar nieuwbouw zich in de volle omvang zal voordoen ondanks de daardoor groeiende leegstand in de voorraad. Wel wordt er per segment

gekeken naar de risico's in de afzetbaarheid. Men constateert dat het potentiële aanbod van groene woonmilieus veel groter is dan de vraag en ook dat de bouw alleen mogelijk is als er een oplossing wordt gevonden voor het uit de markt nemen van bestaande koopwoningen (40% van de te slopen koopwoningen heeft een huidige waarde van 200-300 duizend euro). Een belangrijke conclusie is dat Essenvelt en Mortiere niet tegelijkertijd kunnen worden ontwikkeld. Een zorgvuldige fasering en positionering van nieuwbouwprojecten is volgens Arcadis (2015) nodig om onderlinge concurrentie te voorkomen.

In Vlissingen is gerekend met een groei van het aantal huishoudens conform de prognose van de provincie, plus 30% planuitval met in totaal 950 woningen. In Vlissingen is er meer reden uit te gaan van planuitval, omdat het Scheldekwartier een complexe locatie is. Daarboven schat men voor 2015-2025 driehonderd woningen als gevolg van de vestiging van de Marinierskazerne en gaat men uit van een verdere verdunning van de voorraad met 250. Gezien de samenstelling van de woningvoorraad (veel sociale huurwoningen) is verdunning in Vlissingen een haalbare kaart.

Totaal levert dat een programma op van 1.500 woningen, waarvan er dus ruim 200 (planuitval) niet zullen worden gebouwd. Ter compensatie worden 250 woningen uit de markt genomen (sloop en deeltijd wonen). Dit is 300 meer dan de provinciale prognose aangeeft en kent onzekerheden, zowel aan de kant van de provinciale prognose die de effecten van de nieuwbouw in Vlissingen op de migratie tussen gemeenten nog niet meeneemt, als aan de kant van de gemeente met de komst van de Marinierskazerne.

Naar segmenten is de portfolio van Vlissingen gemengder dan in Middelburg. Er worden ook substantiële aantallen (sociale) huurwoningen gebouwd. In Vlissingen is de fasering een probleem. Veel van de geplande nieuwbouw zal pas aan het einde van de planperiode (2025) worden gerealiseerd en ook daarna resteert nog een omvangrijk programma in het Scheldekwartier. Naarmate de tijd verder verstrijkt, neemt de vraag naar woningen op Walcheren verder af en nemen de risico's bij de afzet van woningen toe. Een tweede kwetsbaarheid doet zich voor in Souburg-Noord. Hoewel het resterende programma niet omvangrijk is betreft het hier een groen stedelijke locatie in hetzelfde gebied als Mortiere en Essenvelt. Daarvan is al eerder geconstateerd dat deze locaties elkaar kunnen beconcurreren. Ontwikkeling van Essenvelt is volgens Arcadis (2015) alleen aan de orde, als daarvoor vanuit de regionale vraag noodzaak is.

De conclusie naar aanleiding van de gemeentelijke woningmarktverkenning moet dan ook zijn, dat de risico's op over-programmering worden bevestigd en dat er sprake is van negatieve woningmarkteffecten als deze programma's zouden worden gerealiseerd. Voor zowel Middelburg als Vlissingen geven de eigen rapportages aanleiding tot de conclusie dat de afzetbaarheid van de nieuwbouw met veel risico's is omgeven. Door vast te houden aan die over-programmering worden de risico's doorgeschoven naar de periode 2025-2035. Juist in die tijd is er echter sprake van omvangrijke daling van de groei in het aantal huishoudens en zal het onmogelijk worden de geplande woningen alsnog te realiseren.

5. Het procesverloop

5.1 De noodzaak van regionale regie

In zijn algemeenheid zijn er drie ontwikkelingen te onderscheiden die de wens of noodzaak van een regionale regie bepalen. Ten eerste is daar een structurele wens van gemeenten om te groeien, de zo genaamde '*groeiwens*' (1). Deze groeiwens wordt vaak versterkt door combinaties van allerlei typen 'overoptimisme', waaronder een optimistische inschatting van (financiële en andere) risico's. Vaak kan er dan ook nog een soort 'tunnelvisie' worden geconstateerd bij de betrokkenen. Dat wil zeggen dat zij (beleidsmatig en/of projectmatig) zich beperken tot een visie op hun gemeente of project en zich niet bekommeren om de externe effecten ervan. Ten tweede hebben we te maken met het zogenaamde '*pijplijn-effect*' (2). Dit betekent dat gemeenten met particuliere ontwikkelaars afspraken hebben gemaakt over de ontwikkeling van bepaalde locaties die niet of nauwelijks (tegen hoge kosten) te wijzigen of te schrappen zijn. In derde instantie komt daar de zogenaamde '*stapelingsproblematiek*' (3) bij. Dit laatste behelst het verschijnsel dat er zich tegenslagen in de locatie-ontwikkelingen voordoen, waardoor er vertragingen ontstaan. Deze vertragingen leiden op hun beurt tot cumulatieve effecten in kwantitatieve zin, alsmede tot verschuivingen in kwalitatieve zin. Dit laatste houdt in dat de kwalitatieve vraag verandert. Dit alles leidt tot opeenstapeling van plancapaciteit, omdat het zich verbindt met de nieuw te ontwikkelen plancapaciteit (Wichard et al. 2018).

Deze drie ontwikkelingen tezamen schragen de wens om te komen tot een regionale regie. Naarmate deze ontwikkelingen zich sterker voordoen, wordt de noodzaak van een regionale regie dan ook sterker gevoeld. Hoewel dat per betrokken actor kan verschillen. In Walcheren zijn alle drie de ontwikkelingen prominent zichtbaar en derhalve voelt de provincie Zeeland zich ook genooddaakt hierop regie te voeren.

5.2 De rol van de provincie Zeeland

De provincie Zeeland heeft de regionale regie op een relatief bescheiden wijze ingevuld. Deze bescheidenheid wordt in eerste instantie weerspiegeld in de manier waarop zij de regionale woningbouw in Walcheren kwantitatief invult. Door voor de regionale woningbouwprogramma's altijd de bovenkant van de ramingen als kader te hanteren, wordt voor gemeenten de maximale ruimte gecreëerd om hun eigen woningbouwopgave te realiseren. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de provincie hierover in continue staat van overleg met de betrokken gemeente is. Dit laat onverlet dat betrokkenen niet altijd dezelfde standpunten hebben.

Tot slot beoogt de provincie ook voor de toekomst de regionale woningbouwopgave in goed overleg met de betrokken gemeente te realiseren.

5.3 Het gemeentelijke grondbeleid

Een heet hangijzer achter de realisering van elke regionale woningbouwopgave is altijd het 'eigen' grondbeleid van de betrokken gemeenten. Dit weerspiegelt immers niet alleen de ruimtelijke ambities, maar vooral ook de financiële betrokkenheid van gemeenten bij locatie-ontwikkelingen. Veranderingen en vertragingen in de ontwikkeling van de plancapaciteit heeft daarmee dan ook vaak directe gevolgen voor de financiële huishouding van de betrokken gemeenten. De drie betrokken gemeenten hebben fundamenteel verschillende opvattingen over grondbeleid. De gemeente Veere voert een betrekkelijk terughoudend actief grondbeleid, waarbij het accent vooral ligt bij de kleinschalige nieuwbouw rond de kleine kernen. De gemeente Vlissingen geeft prioriteit aan de grootschalige (her)ontwikkeling van het Scheldekwartier, terwijl de gemeente Middelburg kiest voor een min of meer gelijktijdige ontwikkeling van een aantal grotere locaties. In termen van financiële betrokkenheid steken de gemeenten Vlissingen en Middelburg hiermee hun nek ver uit (zie ook Nota's Grondbeleid).

Actieve grondpolitiek mag niet leidend zijn voor ruimtelijke ontwikkeling. Het is een instrument om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Dit geldt ook voor de regionale woningmarktafspraken. Actieve grondpolitiek is volgend. Doordat op Walcheren in het verleden op te grote schaal grond is verworven vooruitlopend op de regionale woningbouwprogrammering, zullen nieuwe woningmarktafspraken met een beperkter programma leiden tot financiële verliezen voor gemeenten. De betrokken gemeenten moeten dit onder ogen zien en moeten de verliezen zo goed mogelijk verdelen.

5.4 De status van de regionale woningmarktafspraken 2013

De regionale woningmarktafspraken van 2013 zijn weliswaar door alle betrokken partijen destijds ondertekend, maar ook toen al liepen de standpunten uiteen. Deze afspraken konden destijds slechts onder bestuurlijke druk worden gerealiseerd. Conform de afspraken van toen heeft de gemeente Veere het afgesproken programma vrijwel gerealiseerd. De gemeenten Middelburg en Vlissingen blijven ver achter (hoofdstuk 3). De stapelingsproblematiek dreigt hier derhalve de discussie over de actualisering van de woningmarktafspraken (na vijf jaar) te overschaduwen. Terwijl bij de provincie Zeeland de opvatting heerst dat het ruime kader (ten opzichte van de prognoses) voldoende ruimte biedt om redelijkerwijs de beperkte groei (met een 'stille' bouwreserve in het bestaand stedelijk gebied) te accommoderen, zijn met name de gemeenten Middelburg en Vlissingen de mening toegedaan dat er vanuit de bouwachterstand mogelijkheden zijn voor meer groei. En tegelijkertijd gaan zij ervan uit, dat er nog meer groeimogelijkheden in de regio (en daarbuiten) zijn (deeltijd wonen, militairen etc.). Deze groeimogelijkheden zijn echter met vele onzekerheden omgeven (hoofdstuk 4). In deze discussie is de 'groeiwens' van deze gemeenten prominent zichtbaar. Hierdoor wordt het voor de provincie Zeeland steeds

moeilijker om steun te krijgen voor een provinciaal afwegingskader dat door de gemeenten als beperkend wordt ervaren.

De regionale woningmarktafspraken (2013) zijn gemaakt door de drie gemeenten voor een periode van tien jaar (2013 t/m 2022) met een doorkijk naar 2030. Zolang geen van de gemeenten de afspraken intrekt dan wel er geen geactualiseerde woningmarktafspraken zijn gemaakt, bestaan de oude afspraken weliswaar formeel nog, maar feitelijk hebben de afspraken hun betekenis verloren. De provincie heeft aangegeven deze niet meer te hanteren bij de beoordeling van bestemmingsplannen en bij aanvragen voor provinciale ondersteuning uit het herstructureringsfonds. Omdat de afspraken niet zijn gebaseerd op de actuele marktsituatie kunnen de afspraken verder ook niet meer dienen als onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

5.5 De status van het provinciale afwegingskader 2017

De noodzaak voor actualisering van de afspraken uit 2013, komt niet alleen voort uit de gemaakte afspraken, maar worden door de provincie Zeeland ook inhoudelijk gemotiveerd. Immers, niet alleen zijn de (markt)omstandigheden sinds 2013 veranderd, maar ook zijn de bouwafspraken van destijds maar deels ingevuld (tabel 3.2 en 3.3). Toch lijkt het moeizame proces van destijds zich min of meer te herhalen. Op basis van de grote verschillen in uitgangssituatie en ambitie kiezen de gemeenten Veere, Vlissingen en Middelburg voor volstrekt uiteenlopende ruimtelijke strategieën, gecombineerd met dito risicoprofielen. Elk vanuit hun (deel)belang goed gemotiveerd. De optelsom overstijgt ruim het bouwvolume zoals de provincie Zeeland dat inschat tot 2025. Dit noopte de provincie tot een eenzijdige vaststelling van een afwegingskader voor nieuwbouwplannen in 2017. Hetgeen op formele en informele weerstand stuit bij de betrokken gemeenten. Eigenlijk is geen van de betrokken partijen erg gelukkig met deze situatie, maar stellen de betrokken gemeenten dat zij door het 'pijplijneffect' geen andere positie kunnen betrekken. Een 'deadlock' situatie dreigt, waarbij twee zaken in het oog springen de art. 12 status van Vlissingen en de discussie rond Essenvelt.

Formeel is de provincie geen partij bij het maken van regionale woningmarktafspraken op Walcheren. Het initiatief voor regionale programmering ligt bij de regio zelf. De provincie kan wel de kwantitatieve opgave (ladderruimte), waarbinnen de gemeenten hun plannen kunnen realiseren, vastleggen. Tevens kan de provincie de kwalitatieve richtlijnen geven waaraan de regionale afspraken moeten voldoen. Het provinciale afwegingskader (2017) past daarom goed bij de provinciale regierol en is te beschouwen als een eerste stap op weg naar nieuwe regionale woningmarktafspraken. De vertaling naar een actueel regionaal woningbouwprogramma met een fasering voor individuele locaties is vervolgens de verantwoordelijkheid van de drie gemeenten. Zolang er geen nieuwe regionale woningmarktafspraken zijn, is het nodig voor ieder nieuw bestemmingsplan voor woningbouw aan

te tonen dat ontwikkeling nodig is om te voorzien in de regionale vraag en moet de ontwikkeling worden afgestemd met de buurgemeenten en met de provincie.

5.6 De betekenis van de art. 12 status van Vlissingen

Sinds 15 januari 2016 heeft Vlissingen officieel de status van 'art. 12 gemeente'. Directe aanleiding daarvan was de relatief grote schuld van 230 miljoen die Vlissingen in de jaren daarvoor opbouwde. Een belangrijke oorzaak van de schuld was de ontwikkeling van het Scheldekwartier. Een terrein dat door de gemeente voor tientallen miljoenen euro's was gekocht van rederij Damen. De verwachting was destijds om dit door te verkopen (met ontwikkelingsrechten) aan projectontwikkelaars, maar door de bankencrisis hadden deze geen interesse. Hierdoor bleef de gemeente met de gronden zitten en liepen de schulden op. De art. 12 status speelt op twee manieren een rol in de discussies over de woningbouwopgave. De afspraken maken materieel wel degelijk een belangrijk onderdeel uit van de financiële hersteloperatie van Vlissingen. Provincie en rijksoverheid zien daarop toe. Net zoals actief grondbeleid zijn ook de afspraken in het kader van de financiële hersteloperatie volgend op de regionale woningbouwprogrammering. Niet afzetbare woningbouwcapaciteit draagt immers niet bij aan financieel herstel. Te sterk vasthouden aan de oorspronkelijke afspraken zet aanpassingen in het regionale woningbouwprogramma daarom 'op slot'. Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat als gevolg van ontwikkelingen in de regionale woningmarkt aanpassingen nodig zijn van de in het kader van het financieel toezicht gemaakte afspraken. Rijk en provincie bieden hiervoor ook enige ruimte in het kader van het financieel toezicht.

5.7 De betekenis van Essenvelt

Van bijzondere betekenis zijn de voornemens rond de ontwikkeling van de locatie Essenvelt. Niet alleen ligt deze locatie precies op de grens met de gemeente Vlissingen, maar ook door de omvang van het woningbouwprogramma is deze locatie van bijzondere betekenis. De gemeente Middelburg stelt dat in de woningbehoefte in de regio Walcheren het begrip 'localiteit' een bijzondere betekenis heeft, waardoor elke locatie zijn eigen specifieke behoefte bediend. Mocht dat zo zijn, dan is een eerste constatering dat deze behoefte dan altijd klein zal zijn en geen ontwikkeling van grote(re) locaties vraagt. Belangrijker is echter een tweede constatering dat door de ontwikkeling van Essenvelt overcapaciteit zal ontstaan op de Walcherse woningbouwmarkt. Hierdoor dreigt versnippering met negatieve effecten voor meerdere elkaar beconcurrerende locaties, tenminste voor Mortiere, Scheldekwartier en Souburg-Noord.). Het feit dat Middelburg Essenvelt vooruitlopend op nieuwe regionale woningmarktafspraken in de planologische procedure heeft gebracht, heeft de al bestaande discussie over de regionale woningmarktafspraken verder aangescherpt. Mocht het plan na de nog lopende procedure

bij de Raad van State onherroepelijk worden, dan zal capaciteit elders uit de programmering moeten worden gehaald, tenzij Middelburg vooralsnog afziet van daadwerkelijke realisatie. Voor het schrappen van capaciteit ten gunste van Essenvelt is vooralsnog geen regionaal draagvlak.

5.8 Conclusie

Een eerste conclusie moet zijn dat er in het procesverloop niet echt 'schuldigen' aan te wijzen zijn voor de huidige situatie. Wel is het zo -en dat is een tweede conclusie- dat alle gemeenten (min of meer) strikt vanuit hun eigenbelang, of zelfs maar het belang van één project of locatie, deze discussie met hun burens en de provincie Zeeland voeren. Dit betekent dat zij zich niet bekommeren om de externe effecten van hun eigen ruimtelijk beleid. In ruimtelijk opzicht is dit vreemd, omdat elke nieuw te ontwikkelen locatie direct concurreert met de andere geplande locaties en met het aanbod in de bestaande bebouwing. Gegeven een beperkte vraag in deze regio leidt dat direct en indirect eerst tot leegstand en op termijn tot verwatering van de ruimtelijke kwaliteit, zowel in de nieuwbouw als in het bestaande stedelijke gebied.

Als een zwaard van Damocles hangt dan ook nog eens de te verwachten afnemende groei van het aantal huishoudens (vanaf 2025) boven deze toch al vrij ruime woningmarkt. De ervaring elders leert dat locatieontwikkeling nogal eens kampt met tegenvallers. Dat komt overeen met de ervaringen in Walcheren in de periode 2013-2017 (tabel 3.2). De derde conclusie formuleren we dan ook als een verwachting op termijn. Immers, nieuwe tegenvallers in de komende periode zouden door het pijplijneffect weleens in de periode (na 2025) terecht kunnen komen waarin deze regio per saldo nauwelijks meer groei van het aantal huishoudens zal kennen.

Belangrijkste oorzaak voor het gebrek aan overeenstemming over het regionale woningbouwprogramma zijn de financiële verplichtingen in geplande locaties en hiermee samenhangend een fundamenteel verschil van mening over de meest wenselijke locaties. Middelburg zet sterk in op de ontwikkeling van een aantal nieuwe uitleglocaties, terwijl Vlissingen het accent legt op binnenstedelijke capaciteit (Scheldekwartier). Vlissingen beroept zich verder op de art. 12-afspraken en heeft daarmee de discussie over de regionale woningbouwopgave verder 'op slot' gezet.

6. Nieuwe regionale woningmarktafspraken

6.1 Uitgangspunten voor nieuwe woningmarktafspraken

Walcheren is te beschouwen als één woningmarktgebied, waarbinnen de vraag is gedifferentieerd naar verschillende typen woonmilieus. De aan te bieden locaties fungeren hierbij als communicerende vaten. De gedachte dat de gemeenten als gescheiden woningmarkten fungeren en dat binnen de gemeenten sprake is van specifieke deelmarkten is een misvatting.

Het verdient aanbeveling daarom de nieuwe woningbouwafspraken te baseren op een regionale bevolkings- en huishoudensprognose en die te verdelen over de gemeenten. De uit de regionale prognose volgende uitbreidingsvraag voor woningen dient bij voorkeur te worden verdeeld over de gemeenten op basis van de te verwachten vraag naar woningen en de afzetbaarheid van de te ontwikkelen locaties. Gezien de discussies over de te ontwikkelen locaties, verdient het aanbeveling nieuwe woningmarktafspraken te baseren op regionaal woningmarktonderzoek. De systematiek van het woningmarktonderzoek dat ABF-Research en Arcadis voor Middelburg hebben uitgevoerd, kan hierbij als voorbeeld dienen.

Een belangrijke opgave voor de regionale woningmarktafspraken op Walcheren is een verdere reductie van de overcapaciteit aan plannen voor woningbouw. Ondanks de al gerealiseerde reductie in de afgelopen jaren, hangt er nog altijd een omvangrijk stuwmeer aan plannen voor de nieuwbouw van circa 4.650 woningen boven de markt. Dit overstijgt de in het provinciale afwegingskader geformuleerde woningbouwopgave met ruim 1.000 woningen.

Omdat ook het woningbouwprogramma uit het provinciale afwegingskader nog veel onzekerheden omvat en omdat er na 2026 maar beperkt ruimte is voor het doorschuiven van niet benutte capaciteit, is een op de markt afgestemde fasering van cruciaal belang. De ruimte die het provinciale afwegingskader voor nieuwbouw bevat, moet worden beschouwd als maximaal programma. De ervaringen uit het verleden leren dat de feitelijk gerealiseerde nieuwbouw waarschijnlijk lager zal liggen. Er is daarom geen noodzaak extra capaciteit toe te voegen aan het programma die moet fungeren als een flexibele schil om te kunnen inspelen op nog niet bekende vraag. Binnen het door de provincie voorgestelde programma is waarschijnlijk meer dan voldoende capaciteit beschikbaar om deze functie te vervullen. Daarnaast kan ook de overmaat aan zachte plannen fungeren als flexibele schil.

Tevens is het gezien de ervaringen uit het verleden noodzakelijk rekening te houden met de mogelijkheid dat een deel van de groei van de woningvoorraad zal plaatsvinden buiten de geprogrammeerde locaties. Het gaat hierbij vooral om stille reserves die in het kader van stedelijke herstructurering benut kunnen worden. De korting in de ladderruimte die hiervoor is aangebracht in het provinciale afwegingskader is eerder te klein dan te groot.

Voorkomen moet worden dat er overproductie ontstaat. Door een te groot aantal locaties tegelijkertijd in ontwikkeling te nemen, zullen locaties elkaar beconcurreren, met als gevolg dat een deel van deze locaties niet of niet volledig tot ontwikkeling zal komen. Bovendien zal er leegstand ontstaan in de bestaande voorraad. Fasering van locaties vraagt om prioritering van te ontwikkelen locaties. Het eerdergenoemde regionale woningmarkt-onderzoek moet hiervoor de bouwstenen leveren.

6.2 De Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking vormt een belangrijk aandachtspunt bij de prioritering van locaties. In artikel 3.6.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd dat het bevoegd gezag moet voldoen aan een motiveringsvereiste, als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt. Doel van de Ladder is dat in bestemmingsplannen de vraag naar een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt aangetoond. Voor locaties buiten bestaand stedelijk gebied is extra motivatie nodig, waaruit blijkt dat de vraag niet binnen bestaand stedelijk gebied is te realiseren.

De nieuwe regionale woningmarktafspraken kunnen een belangrijke basis zijn voor de in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking gevraagde motivering van de ontwikkeling van individuele locaties. Uit de jurisprudentie blijkt overigens dat dit niet voldoende is. Motivering van behoefte zal ook moeten worden gebaseerd op aanvullend marktonderzoek. Regionaal marktonderzoek (paragraaf 6.1) en een goed systeem van monitoring (paragraaf 6.3) kunnen de bouwstenen voor de gevraagde motivering leveren.

6.3 Voortgangsbewaking

Een goed systeem van monitoring is een essentieel onderdeel van regionale woningbouw-programmering. Centraal hierbij staat de voortgang van de in de programmering opgenomen woningbouwplannen en mogelijke afwijkingen hiervan. Door middel van monitoren moet er een basis ontstaan om flexibel te kunnen inspelen op noodzakelijke aanpassingen in de programmering. Flexibiliteit is nodig, gezien de onzekerheden waarmee zowel de behoefteraming als de ontwikkeling van het aanbod gepaard gaan.

Het gezamenlijk monitoren van de ontwikkelingen is, ondanks de afspraken in het regionale woningbouwprogramma 2013, nog niet van de grond gekomen. De Walcherse

gemeenten zouden de afspraken jaarlijks monitoren en zo nodig bijstellen. Na vijf jaar zou evaluatie van de regionale woningmarktafspraken plaatsvinden.

De gewenste flexibiliteit ontbreekt tot nu toe in de regionale woningbouwprogrammering op Walcheren. De gemeenten hebben in 2013 gemaakte woningmarktafspraken min of meer als taakstellend voor het eigen grondgebied opgevat. Dit heeft ertoe geleid dat er op Walcheren nog altijd een omvangrijk stuwmeer aan woningbouwplannen bestaat, waarvoor de gemeenten financiële verplichtingen zijn aangegaan. Hierdoor is er nog altijd een groot risico op overproductie aanwezig.

Flexibiliteit in de programmering is gediend bij een pijplijn met plannen in verschillende stadia van hardheid. Het is niet verstandig alle zachte plannen die zijn opgenomen in de programmering direct op te nemen in bestemmingsplannen. Een deel van de plannen moet immers pas voorzien in de vraag naar woningbouw in het tweede deel van de periode waarop de programmering betrekking heeft. De noodzaak van feitelijke ontwikkeling is bovendien mede afhankelijk van onzekere factoren als de feitelijke realisatie van de sloopopgave, de vraag naar woningbouw als gevolg van de komst van de Marinierskazerne en de ontwikkeling van het deeltijd wonen.

Teveel harde plancapaciteit aan het begin van de periode, waarvoor afspraken worden gemaakt, beperkt de mogelijkheden om de programmering tussentijds aan te passen aan gewijzigde marktomstandigheden of aan planuitval. Juist op dit punt doet zich een knelpunt voor op Walcheren. Hoewel de door de provincie geformuleerde woonopgave tot 2026 nog niet volledig is vastgelegd in bestemmingsplannen, zijn de gemeenten voor meer dan 95% van de huidige plannen financiële verplichtingen aangegaan. Terughoudendheid bij het uitbreiden van de harde plancapaciteit, zal daarom bijdragen aan de noodzakelijke flexibiliteit in de programmering.

Het is gewenst jaarlijks bestuurlijke afspraken tussen de gemeenten te maken over een eventuele bijstelling van het woningbouwprogramma. Hierbij ligt het accent op aanpassingen binnen het afgesproken woningbouwprogramma, als daar aanleiding toe is. Hierbij kan het gaan om versnelde ontwikkeling van afgesproken locaties, aanpassingen van de kwaliteitsprofielen van locaties, intensivering van de herstructureringsaanpak of om extra maatregelen om sloop te stimuleren. Aanpassingen in het afgesproken programma zijn het resultaat van gemeenschappelijke besluitvorming. De resultaten van het gezamenlijk monitoren is hiervoor de basis. Eenmaal in de vijf jaar is een meer fundamentele bijstelling aan de orde, gebaseerd op een actuele bevolkings- en huishoudensprognose, een actualisatie van het regionale woningmarktonderzoek en een evaluatie van het lopende programma.

Het op korte termijn ontwikkelen van een regionale woningmarktmonitor ter ondersteuning van het bestuurlijke besluitvormingsproces is zeer gewenst. Deze monitor moet zowel gegevens bevatten over de ontwikkeling van de gerealiseerde woningbouw en sloop als over de stand van zaken bij de planvoorraad. Bij de gerealiseerde woningbouw gaat het

niet alleen om de woningbouw op de geprogrammeerde locaties, maar ook om toevoegingen aan de woningvoorraad op andere locaties. Uit de analyses van de recente ontwikkelingen is immers naar voren gekomen dat relatief veel woningen buiten de afgesproken locaties tot stand zijn gekomen. Naast een aantal vaste onderdelen kunnen ook de resultaten van incidenteel onderzoek worden opgenomen in de monitor. Voorbeelden hiervan zijn onderzoek naar de vraag naar verschillende typen woonmilieus of naar de kwaliteit van te ontwikkelen locaties.

Een goed systeem van monitoring is niet alleen belangrijk als basis voor een goede voortgangsbewaking. Het biedt ook belangrijke bouwstenen voor de vereiste onderbouwing van de vraag en de locatieafweging in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking (paragraaf 6.2).

6.4 Rollen van de partijen

Het tot stand komen van regionale woningmarktafspraken is primair de verantwoordelijkheid van provincie en gemeenten. Het verdient de voorkeur dat de provincie hierbij de regie heeft en haar regierol versterkt. De provincie kan hierbij, zoals is gebeurd in het provinciale afwegingskader (2017), het aantal te bouwen woningen toedelen aan Walcheren en richtlijnen voor de verdeling over de regio toevoegen. De gemeenten kunnen dan in onderling overleg het kwantitatieve programma verdelen over de gemeenten en de locaties. Het is van belang de gemeenten binnen het kwantitatieve kader en de randvoorwaarden een grote mate van vrijheid te geven. Dit kan inhouden dat de gemeenten gezamenlijk tot een andere prioritering van locaties komen dan is vastgelegd in het provinciale afwegingskader.

Omdat er geen formeel regionaal bestuur is voor Walcheren, is het gewenst dat de provincie als regisseur vanaf het begin betrokken is bij het tot stand komen van het woningbouwprogramma. Om haar regierol goed te kunnen vervullen, verdient het aanbeveling de verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking en het monitoren bij de provincie te leggen.

Geraadpleegde bronnen

ABF Research (2015), Woningmarktonderzoek Middelburg 2015-2030.

Arcadis (2015), Woningmarkt- en Locatieonderzoek Middelburg 2015 – 2030.

Ecorys (2015), Actualisering grondexploitaties; second opinion; toelichting Raad Vlissingen, 22 december 2015.

Gemeente Middelburg (2015a), Actieplan Grondbedrijf.

Gemeente Middelburg (2015b), Woonvisie 2016 – 2020; goede woningen voor iedereen op een goede locatie.

Gemeente Middelburg (2016), Nota Grondbeleid.

Gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen (2013), Walcherse Woningmarktafspraken.

Gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen (2017), Actualisatie Walcherse Woningmarktafspraken.

Gemeente Vlissingen (2016), Woningmarktanalyse Vlissingen 2016.

Provincie Zeeland (2012), Omgevingsplan Zeeland 2012-2018, deels herzien 11 maart 2016.

Provincie Zeeland (2015a), Bevolkings- en huishoudenprognose Zeeland 2014.

Provincie Zeeland (2015b), Bevolkings- en huishoudenprognose Zeeland 2015.

Provincie Zeeland (2017), Regionale woningmarktafspraken Walcheren; afwegingskader voor nieuwe woningbouwplannen op Walcheren.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2015), Wonen in verandering; over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid. Den Haag.

SCOOP (2013), WoON-themaraapport; Woningbouwplanningen van kwantiteit naar kwaliteit.

Wichard L, L. Janssen-Jansen en T. Spit (2018); Bouwen aan vertrouwen; woningbouwprogrammering aan de vooravond van de omgevingswet. Wageningen University & Research, Wageningen.

ZB Planbureau en Bibliotheek van Zeeland (2017), Wonen in Zeeland; analyse van de Zeeuwse woningmarkt.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Deze bijlage geeft een overzicht van de paragrafen, waar de onderzoeksvragen zijn behandeld.

Inzicht in het proces voor de totstandkoming van de huidige situatie qua aanpak, uitgangspunten en rolopvatting. Hiervoor is onderzoek nodig naar:

- 1) De gevolgde aanpak bij de totstandkoming van de oude en nieuwe regionale woningmarktafspraken van Walcheren met als subvragen:
 - a) De provincie heeft de regionale woningmarktafspraken 2013 destijds goedgekeurd. Welke gevolgen heeft het intrekken van deze goedkeuring voor het proces?
Paragraaf 5.4/5.5.
 - b) Kan de provincie eenzijdig nieuwe 'afspraken' vaststellen, zoals in juli 2017 is gebeurd?
Paragraaf 5.5.
 - c) Welke status moet aan de nieuwe regionale woningmarktafspraken worden toegekend en aan de oude van 2013 bij het beoordelen van bestemmingsplannen?
Paragraaf 5.8.
 - d) Wat is de rol van het plan Essenvelt bij het mislukken van gezamenlijke regionale woningmarktafspraken en wat voor gevolgen heeft het onherroepelijk worden van de totale plancapaciteit van dit plan voor de slagingskansen van gezamenlijk gedragen regionale woningmarktafspraken?
Paragraaf 5.7.
 - e) Wat is de invloed van de artikel-12 status van Vlissingen geweest bij de totstandkoming van nieuwe woningmarktafspraken? In hoeverre zou de artikel-12 status een rol mogen spelen?
Paragraaf 5.6.
- 2) De geschiktheid van de uitgangspunten die gebruikt zijn bij de regionale woningmarktafspraken uit 2013 en de eenzijdig door de provincie Zeeland vastgestelde regionale woningmarktafspraken met speciale aandacht voor de volgende punten:
 - a) Als drie gemeenten samen afspraken maken, die door de provincie worden getoetst, wie bepaalt dan welke uitgangspunten gehanteerd (moeten) worden? Wat is de rol van de afzonderlijke gemeenteraden, die elk, gebaseerd op de laatste afspraken, hun eigen beleid hebben vastgesteld?
Paragraaf 6.4/5.5.
 - b) Hoe kom je tot een logische verdeling van te plannen woningaantallen tussen de drie Walcherse gemeenten, zodanig dat hiervoor draagvlak ontstaat? Welke uitgangspunten zouden daarbij gehanteerd moeten worden?
Paragraaf 6.1.
 - c) In hoeverre is er sprake van een Walcherse woningmarkt? Op welk schaalniveau zou je afspraken op het gebied van aantallen, soorten en locaties van woningbouwplannen moeten maken?
Paragraaf 4.2.
 - d) Wat is daarbij de betekenis van de provinciale huishoudensprognoses (2015) per gemeente voor de planning op Walcheren, welke rol spelen deze in het proces?

Mag een gemeente haar 'eigen' prognose als uitgangspunt nemen voor beleid of is het verstandiger om uit te gaan van een gezamenlijk gehanteerde prognose?

Paragraaf 4.1.

- e) Zijn de provinciale huishoudensprognoses 2015 op juiste wijze tot stand gekomen? Had er meer rekening gehouden moeten worden met de gevolgen van de omvangrijke sloopopgave van sociale huurwoningen in Vlissingen in de afgelopen 10 jaar?

Paragraaf 4.1.

- f) De afgelopen 5 jaar is het aantal verhuisbewegingen tussen Vlissingen en Middelburg vrijwel in evenwicht. In de periode (jaar 2005 - 2015) die ten grondslag heeft gelegen bij de totstandkoming van de provinciale huishoudensprognoses (2015) was sprake van een verhuisoverschot van Vlissingen naar Middelburg. De afgelopen 5 jaar is daar een kentering in gekomen. Wat is de invloed van dergelijke ontwikkelingen op het bepalen van de markt vraag van afzonderlijke gemeenten binnen één woningmarktregio?

Paragraaf 4.1.

- g) Welke invloed zouden de sinds 2013 daadwerkelijk gerealiseerde woningaantallen, in relatie tot de in dat jaar gemaakte afspraken, bij het maken van nieuwe regionale woningmarktafspraken moeten hebben?

Paragraaf 3.1.

- h) Welke invloed zouden daadwerkelijk gerealiseerde migratiesaldi en de daaruit zichtbare trends een rol moeten spelen bij het maken van woningmarktafspraken?

Paragraaf 4.1.

- i) Is het verstandig om meer woningen te plannen dan volgens de verwachte woningbehoefte nodig is? Wat is de betekenis van het 'overplannen' voor de daadwerkelijke realisatie van woningen?

Paragraaf 4.2.

- j) Hoe moet worden omgegaan met overcapaciteit die in 2013 in de planning is opgenomen bij het maken van nieuwe regionale woningmarktafspraken?

Paragraaf 6.1.

- k) In de Walcherse woningmarktafspraken 2013 is opgenomen dat indien er eerder markt vraag voor een locatie is dan is uitwisseling in tijd met ander project mogelijk om optimaal in kunnen spelen op de vraag vanuit de markt. Wat is er minimaal voor nodig om deze markt vraag aan te kunnen tonen? Is de mogelijkheid van uitwisseling wel een goede optie, en onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld toestemming van andere gemeenten of niet)?

Paragraaf 6.3.

- 3) De rollen die de partijen daarbij hebben gespeeld met speciale aandacht voor:

- a) De rol van de provincie bij de regionale sturing op het gebied van regionale woningmarktafspraken.

Paragraaf 6.4.

- b) Wat is de invloed van de actieve grondpolitiek van gemeenten op dit proces.

Paragraaf 5.3.

- c) Was de samenstelling van de partijen die aan tafel zaten wel de juiste?

Paragraaf 6.4.

Blik op de toekomst: Op basis van het onderzoek naar het gevolgde proces kan advies gegeven worden op welke manier de partijen in de toekomst kunnen komen tot een gemeenschappelijk gedragen woningmarktbeleid. Hierbij is van belang:

- 4) Wat zijn de basisuitgangspunten waar gezamenlijk overeenstemming over moet zijn om solide regionale woningmarktafspraken te kunnen maken (succes en faalfactoren voor een dergelijk proces)?

Paragraaf 6.1.

- 5) Hoe maken we de kwalitatieve vraag naar woningen concreet en toewijsbaar (in woonmilieu en locatie)? Hoe zorgen we ervoor dat in de regionale woningmarktafspraken meer de nadruk komt te liggen op de kwalitatieve vraag, woonmilieus en locaties waar(in) we moeten bouwen.

Paragraaf 4.2.

- 6) Hoe moet er binnen de regionale woningmarktafspraken omgegaan worden met de situatie van een afnemende huishoudengroei en op lange termijn huishoudendaling? Hoe voorkom je daarbij dat op sommige plekken leegstand ontstaat maar dat de woningvoorraad wel kwalitatief wordt verbeterd?

Paragraaf 4.1.

- 7) Op welke manier zouden regionale woningmarktafspraken gemonitord en geactualiseerd moeten worden. Hoe zouden partijen moeten omgaan met het niet nakomen van afspraken of intrekken van afspraken?

Paragraaf 6.3.

- 8) Hoe voorkom je dat actieve grondpolitiek het maken van regionale woningmarktafspraken bemoeilijkt?

Paragraaf 5.3.

- 9) Op welke manier moet er binnen een regio omgegaan moeten worden met de Ladder voor duurzame verstedelijking rekening houdend met:
- a) verschillen in marktvraag binnen een regio?
 - b) de woonvoorkeuren van de woonconsumenten?
 - c) de sterk uiteenlopende prognoses per gemeente?
 - d) De sterk verschillende woonkernen binnen een regio qua stedelijkheid, aantrekkelijkheid en bevolkingsopbouw?

Paragraaf 6.2.

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Organisatie	Functie
Provincie Zeeland	
De heer J-A de Bat	Gedeputeerde financieel toezicht
Mevrouw C. Schönknecht	Gedeputeerde ruimte en wonen
De heer L. van den Brand	Beleidspecialist stedelijke planologie
De heer H. Cijsouw	Beleidsmedewerker financieel toezicht Vlissingen
De heer S. Douma	Beleidsmedewerker financieel toezicht Middelburg
De heer L. Kaagman	Beleidsmedewerker wonen/demografie
Gemeente Middelburg	
De heer Chr. Dekker	Wethouder wonen/grondzaken
De heer W. Dingemanse	Beleidsmedewerker grondzaken
De heer W. Kuijper	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
De heer L. Suylen	Strategisch adviseur ruimtelijk beleid
De heer H. Siebelink	Beleidsmedewerker wonen
Gemeente Veere	
De heer J. Melse	Wethouder ruimtelijke ordening/grondzaken
De heer Chr. Maas	Wethouder volkshuisvesting
De heer Q. Karman	Projectleider ruimtelijke ordening
Mevrouw D. Nuhaan	Beleidsmedewerker wonen
De heer H. Reijnhoudt	Adviseur grondzaken
Gemeente Vlissingen	
De heer S. Stroosnijder	Wethouder wonen
De heer J. de Jonge	Wethouder financiën/grondzaken
De heer R. Bakker	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
De heer E. van Egmond	Projectleider stedelijke ontwikkeling/beleidsmedewerker wonen
Mevrouw E. Jasperse	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
De heer B. van Veelen	Beleidsmedewerker planeconomie en grondzaken