

Ruimte voor Woonkwaliteit

Beleidsnotitie voor het mogelijk maken van kwalitatief gewenste woningbouw ondanks plancapaciteitsoverschot in de woningmarktregio Zeeuws-Vlaanderen

Ruimte voor Woonkwaliteit

Beleidsnotitie voor het mogelijk maken van kwalitatief gewenste woningbouw ondanks plancapaciteitsoverschot in de woningmarktregio Zeeuws-Vlaanderen

Datum 12 mei 2020
Auteur Provincie Zeeland
Versienummer 1

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. KWOZ, Omgevingsvisie, Woonagenda	5
3. Probleemstelling	6
4. Waarom aanpak plancapaciteit	7
5. Kwalitatief gewenste woningbouwplannen	10
6. Aanpak Ruimte voor Woonkwaliteit	11
6.1. Plan van Aanpak	11
6.2. Juridische inbedding	13
7. Tijdpak, monitoring en evaluatie, middelen en instemming	14
Bijlagen	15
1. Achtergronden woonbeleid	15
1.1. Ladder voor duurzame verstedelijking (2012)	15
1.2. Kwalitatief Woononderzoek Zeeland	15
1.3. Adaptieve woningbouwprogrammering	16
1.4. Huidige stand van zaken Zeeuwse woningmarkt	17
2. Toepassing provinciaal woonbeleid 2006 tot nu	18
2.1. Woonmigratiebeleid 2006-2012	18
2.2. Regionale woningmarktafspraken 2013	19
2.3. Prognose 2015-100%-herijking	19
2.4. Prognose 2019 en huidige Ladderruimte	19
Colofon	20

1. Inleiding

Deze beleidsnotitie is gemaakt om op korte termijn te zorgen voor een oplossing voor een urgent dilemma in de gemeenten Sluis en Terneuzen. Het is in de gemeente Sluis en Terneuzen momenteel niet meer mogelijk nieuwe woningbouwplannen te ontwikkelen door een overschot aan bestaande, meest verouderde woningbouwplannen. Tegelijkertijd zijn er wel woningbouwplannen (zoals het plan 'Bellamyhof' in Terneuzen en Oude Kerkstraat 20 in Sluis) waar in kwalitatief opzicht wel behoefte is en die een waardevolle aanvulling op de bestaande woningvoorraad en de ruimtelijke kwaliteit zouden betekenen.

De beleidsnotitie zorgt ervoor dat er voor deze twee gemeenten een grondslag wordt gecreëerd waardoor nieuwe woningbouwplannen, die een goede toevoeging zijn aan de bestaande woningvoorraad, toch door kunnen gaan dankzij een goede 'ladderonderbouwning' (zie paragraaf 1.1 van de bijlage).

De **reikwijdte** van deze beleidsnotitie beperkt zich op dit moment tot de gemeenten Sluis en Terneuzen omdat in deze gemeenten de problematiek van overcapaciteit recent aan de oppervlakte is gekomen. Bij de vaststelling van de regionale woningmarkt afspraken Zeeuws Vlaanderen is geconstateerd dat er sprake is van een overcapaciteit aan woningbouwplannen. Door het plan 'Bellamyhof' blijkt dat hier urgent een oplossing voor gevonden moet worden. De **status** van de beleidsnotitie kan omschreven worden als een door het college van gedeputeerde staten van Zeeland onderschreven beleidsnotitie, waarin geduid wordt hoe er met het woningbouwbeleid wordt omgegaan bij het constateren van overcapaciteit in een woningbouwregio en hoe voor nieuwe woningbouwplannen desondanks een goede onderbouwning van de Ladder voor duurzame verstedelijking mogelijk is. Het betreft dus geen beleidswijziging in de vorm van een herziening van het Omgevingsplan Zeeland 2018.

In de gemeente Schouwen-Duiveland is de problematiek van overcapaciteit aan woningbouwplannen al langer bekend. De regionale woningmarkt afspraken van Schouwen-Duiveland gaven al in 2014 aanleiding om te deprogrammeren. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft de opdracht van de Provincie Zeeland om te deprogrammeren opgepakt en heeft hier al veel ervaring mee opgedaan. De stappen die Schouwen-Duiveland in de deprogrammeeropgave al heeft gezet ook (en mogelijk andere gemeenten binnen Zeeland zullen gaan zetten),



wordt vanuit onze regierol gemonitord en geëvalueerd. Het is mogelijk dat we met de gemeente Schouwen-Duiveland, in vervolg op de al gezette stappen binnen dit provinciale beleid, in een latere fase nog een nader Plan van Aanpak gaan vaststellen dat meer specifiek op de situatie op Schouwen-Duiveland is toegesneden. Dit geldt ook voor andere Zeeuwse woningmarktregio's die tegen het probleem van overcapaciteit aan dreigen te lopen. Vooral nog is in de overige Zeeuwse woningmarktregio's geen sprake van een overcapaciteit aan 'harde' woningbouwplannen.

2. KWOZ, Omgevingsvisie, Woonagenda

De beoogde aanpak past binnen de nieuwe manier waarop Zeeuwse overheden gaan werken binnen de Zeeuwse Woonagenda en de Omgevingswet. Centraal hierbij staat het vertrouwen tussen overheden en het geven en nemen van verantwoordelijkheid bij de juiste keuzes bij het woonbeleid. De Zeeuwse Woonagenda is een gezamenlijke strategie 'in wording' van de Zeeuwse gemeenten en de Provincie Zeeland. Het beoogt de gedeelde opgaven die in Zeeland spelen op het gebied van 'toekomstbestendig wonen' aan te pakken. De Zeeuwse Woonagenda krijgt een vertaling in de Zeeuwse Omgevingsvisie. Hierbij is als doelstelling/ambitie geformuleerd:

In 2040 hebben we in Zeeland een toekomstbestendige woningvoorraad die in kwaliteit en kwantiteit 100% aansluit bij de vraag.

Voor de uitvoering van de Zeeuwse Woonagenda speelt het *Kwalitatief Woononderzoek Zeeland* (KWOZ) een belangrijke rol (zie paragraaf 1.2. van de bijlage). Hierin is de huidige stand van de Zeeuwse woningvoorraad onderzocht en afgezet tegen de kwalitatieve behoefte (woningtype, woonmilieu en locatie) van de Zeeuwse bevolking, nu en in de toekomst. Uit het KWOZ komt voort dat de focus steeds meer komt te liggen bij de aanpak van de bestaande woningvoorraad: van kwantiteit naar kwaliteit. Voor de verbetering van de woningvoorraad is het ook nodig om de juiste woningen toe te voegen. Een gezonde marktspanning is daarbij essentieel.

De problematiek van de overcapaciteit en de beoogde aanpak van deze beleidsnotitie zullen terugkomen in de Zeeuwse Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening in het kader van de Omgevingswet.



3. Probleemstelling

De Provincie Zeeland heeft te maken met een demografische transitie, waarbij de omslag van huishoudengroei naar huishoudendaling in steeds meer gebieden zal plaatsvinden. Door vergrijzing en ontgroening verandert de huishoudensamenstelling in Zeeland ingrijpend. Er vindt een sterke toename plaats van oudere één- en tweepersoonshuishoudens. Daarnaast is een groot deel van de Zeeuwse woningvoorraad niet energiezuinig. Hierdoor sluit de woningvoorraad onvoldoende aan op de vraag, zowel nu als in de toekomst.

Deze ontwikkeling doet zich voor in heel Zeeland, maar verschilt van gemeente tot gemeente. In Zeeuws Vlaanderen speelt dit sterk, waarbij dit in de gemeenten Terneuzen en Sluis verder bemoeilijkt wordt doordat er een overschot aan harde woningbouwplannen is ontstaan. In de gemeente Schouwen-Duiveland al langer sprake van een overschot aan harde woningbouwplannen en privaatrechtelijke overeenkomsten.

In deze transitiefase is het programmeren van woningbouw een lastige exercitie. Enerzijds komt dit, omdat gemeenten willen inspelen op kansen, anderzijds hebben gemeenten te maken met lange procedures, overeenkomsten en grondposities van derden, waardoor de werkelijkheid de oude plannen inhaalt. Het resultaat hiervan is dat overtollige plancapaciteit of 'overcapaciteit' gewenste ontwikkelingen in de weg zit. De Ladder voor duurzame verstedelijking (Besluit Ruimtelijke Ordening 3.1.6) schrijft namelijk voor dat de harde plancapaciteit de behoefte niet mag overstijgen, zie ook paragraaf 1.1 van de bijlage. Er is dus sprake van overcapaciteit als er meer en andere typen woningen gepland zijn dan waar behoefte aan is. Het gaat hierbij specifiek om 'harde' plannen, vaak bestemmingsplannen die zijn vastgesteld door de gemeenteraad of onherroepelijk zijn. Recentelijk is duidelijk geworden dat in de gemeenten Terneuzen en Sluis sprake is van overcapaciteit waardoor een goede ruimtelijke onderbouwing van nieuwe woningbouwplannen niet meer mogelijk is als er niets gebeurt.

Deze beleidsnotitie geeft weer hoe de Provincie Zeeland vanuit de regionale woningmarktafspraken Zeeuws Vlaanderen samen met de gemeenten Terneuzen en Sluis wil komen tot het wegnemen van deze plancapaciteit, zodat de gewenste woningbouw toch ontwikkeld kan worden. Hiermee gaan we aan de slag binnen de mogelijkheden die de wet ons biedt. Voordat wordt benoemd hoe we de problematiek te lijf gaan, wordt eerst stilgestaan bij de redenen waarom overcapaciteit tot problemen leidt.



4. Waarom aanpak plancapaciteit

Het is belangrijk om stil te staan bij de vraag waarom het sturen op plancapaciteit in relatie tot de behoefte van belang is of anders gezegd: 'Wat voor zin heeft het bijhouden van plannenlijsten eigenlijk? Hoe draagt dit bij aan de doelen van het gemeentelijke en regionale woonbeleid? Bepaalt de markt niet gewoon wat en hoeveel gebouwd wordt?' Er zijn echter wel degelijk valide redenen om overcapaciteit te voorkomen en tegen te gaan en waarom het verstandig is als gemeenten/woningmarktregio's en Provincie hierop moeten sturen en monitoren.

Redenen om te sturen en te monitoren:

- **Regierol:** Als er teveel plannen zijn ten opzichte van de prognose kan dit voor de gemeente een verkleining van haar regierol op de woningmarkt betekenen. Gemeenten kunnen dan alleen afwachten of en wanneer plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit terwijl sturing om de kwalitatieve mismatch te verkleinen steeds belangrijker wordt door de demografische transitie. Zolang er sprake is van overcapaciteit is er geen ladderruimte (zie ook paragraaf 1.1 van de bijlage). Daardoor is er geen speelruimte om de uitvoering van gewenste kwalitatief goede plannen te stimuleren, omdat elk nieuw plan de laddertoets niet zal doorstaan. De bestaande harde plannen worden door de ontwikkelaars gezien als belegging, waarbij het bij structurele prijsstijgingen loont om te wachten met ontwikkeling of het bouwtempo laag te houden. Dit is niet in het algemeen belang van inwoners en gemeenten.
- **Procesrisico's:** Voorkomen van planologisch-juridische procesrisico's door het indienen van bezwaarschriften van derden waardoor goede plannen vertraging kunnen oplopen of zelfs helemaal sneuvelen. Door het goed in beeld hebben van de ladderruimte (plancapaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief, afgezet tegen de behoefte) kunnen gewenste woningbouwplannen eenvoudig de laddertoets doorlopen. Als er geen ladderruimte is, of als dit niet goed in beeld gebracht is voor buitenstaanders/omwonenden, is het eenvoudig om het plan te doen sneuvelen bij de Raad van State of op zijn minst te zorgen voor forse vertraging.

Het voorkomen van overcapaciteit en het streven daarbij naar een goede ruimtelijke ordening is belangrijk, omdat:

- **Leegstand.** Als er meer nieuw gebouwd wordt dan het aantal huishoudens groeit, zal er leegstand ontstaan. Er zal niet direct in de nieuwe woningen leegstand ontstaan, omdat nieuwbouw steeds gewilder is (energietransitie). Leegstand ontstaat lager in de verhuisketen, in de straten die het minst gewild zijn door locatie, woningtype en staat van onderhoud. Dit leidt tot hoge maatschappelijke kosten (zie MKBA's van EIB¹ en het Kwalitatief Woononderzoek Zeeland) als gevolg van verkrotting en het ontstaan van 'afvoerputjes'. De theorie dat door meer leegstand de herstructurering goedkoper wordt, gaat voorbij aan het feit dat er een fase aan voorafgaat die je de 'afvoerputfase' kunt noemen, die grote maatschappelijke, financiële en imagoschade met zich meebrengt. Tijdens deze fase worden woningen ongeacht de prijs niet meer gebruikt als woning, maar wel voor allerlei doeleinden die haaks staan op een gezonde woonomgeving (opslag, opkoop voor kamerverhuur, kweek en andere illegale activiteiten). Op zeer kleine schaal is het op sommige plekken in Zeeland al zichtbaar, in regio's als Oost-Groningen en Parkstad Limburg zijn hier al op grotere schaal negatieve ervaringen mee.

¹ <https://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zee1300849>

- **Investeringsklimaat voor ontwikkelaars:** Overcapaciteit en onvoldoende inzicht in plancapaciteit kan zorgen voor een slecht investeringsklimaat voor ontwikkelaars in een regio. Het kan leiden tot concurrentie tussen plannen binnen gemeenten en tussen gemeenten. Hierdoor worden er of teveel woningen ontwikkeld, of alleen de lucratiefste plannen ontwikkeld, of de plannen worden maar half ontwikkeld, of plannen gaan helemaal niet door. De ervaring in veel gemeenten leert dat het hebben van een beperkte, maar actuele planvoorraad leidt tot vlotte bouwstromen; de relatie 'bouwdynamiek' en 'omvang plancapaciteit' lijkt eerder negatief dan positief.
- **Klimaat voor overheidsingrijpen:** Overcapaciteit leidt tot een slecht klimaat voor overheidsingrijpen in de markt. Als er door het ontbreken van regie op het juiste schaalniveau overschotten aan plannen ontstaan, heeft het geen zin om te investeren in de woningmarkt met subsidies, goedkope leningen of gebiedsgerichte aanpak ('pas dweilen als de kraan dicht is').
- **Duurzame ruimtelijke ontwikkeling:** Het hebben van overcapaciteit zonder dat dit wordt tegengegaan, staat haaks op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Dit is juist een kerntaak van lokale overheden; het toezien op een goede ruimtelijke ordening en het naleven van het Besluit ruimtelijke ordening horen daarbij. Niets doen kan het verwijt van taakverwaarlozing opleveren, zowel op gemeentelijk als provinciaal niveau. Het op de juiste wijze programmeren en deprogrammeren is een belangrijke vorm van ruimtelijke ordening. Omdat er sprake is van regionale woningmarkten is dit ook van provinciaal belang aangezien gemeenten die taak niet op regionaal of provinciaal niveau kunnen uitvoeren.



- **Financieel toezicht:** Voor de Provincie Zeeland geldt daarbij ook dat het financieel toezicht op gemeenten een kerntaak is die nauw samenhangt met ruimtelijke ordening en het voorkomen van overcapaciteit. Het gaat hierbij met name om de aankoop en exploitatie van gronden door gemeenten voor woningbouw (actief grondbeleid) en om contractueel of planologisch reeds bestemde, maar nog niet gerealiseerde woningbouw, die niet meer passend is. Gemeenten hebben daarbij onderling concurrerende belangen, die vanwege de eigen grondposities vergaande financiële consequenties kunnen hebben. Dit vraagt een krachtige regie vanuit de provincie om op inhoudelijke overwegingen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve woningbehoefte in de regio af te stemmen.
- **Lobby:** Ruimtelijke regie op woningbouw is een randvoorwaarde wanneer gelobbyd wordt om steun van het Rijk bij de herstructurering van de woningvoorraad. Ook de Rijksoverheid kijkt naar rendement en effectiviteit bij het geven van steun. Het hebben van een solide en transparant ruimtelijk beleid gericht op het voorkomen van overschotten en het behoud van een gezonde marktspanning is nodig voor een goed investeringsklimaat. Oftewel: niet dweilen als de kraan nog openstaat.

Conclusie: Het terugdringen van de overtollige plancapaciteit in een gemeente is belangrijk om te zorgen dat de gemeente weer aan het stuur komt te staan. Regie op de woningmarkt is juist nu van groot belang om te zorgen dat de kwalitatieve mismatch verkleind kan worden, zodat het gezamenlijke beleidsdoel gehaald kan worden. Het is van provinciaal belang dat overcapaciteit van woningbouwplannen samen met de woningmarktregio en de betreffende gemeenten wordt aangepakt. Dit provinciaal belang moet doorwerken in lokale besluitvorming. Hierbij is de rol van de provincie: regie voeren over integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven) regionaal belang. Alle instrumenten die de Provincie Zeeland tot haar beschikking heeft (capaciteit, middelen, juridisch instrumentarium) zullen worden ingezet om de regio's hierbij te ondersteunen.

De Provincie Zeeland streeft er uiteindelijk naar dat woningmarktregio's een adaptieve woningbouwprogrammering (paragraaf 1.4 van de bijlage) hanteren om te stimuleren dat er woningen worden gebouwd die bijdragen aan de gezamenlijke doelstelling van de Zeeuwse overheden: een toekomstbestendige woningvoorraad die in 2040 in kwantitatief en kwalitatief opzicht 100% aansluit op de vraag.

5. Kwalitatief gewenste woningbouwplannen

De vraag is wanneer woningbouwplannen in kwalitatief opzicht 'gewenst' zijn. Dit hangt namelijk samen met woningtype, woonmilieu en locatie. Dit is in het Kwalitatief Woononderzoek Zeeland verder uitgewerkt. Ruimtelijke doelen als bundeling en zuinig ruimtegebruik dragen ook bij aan dit begrip. De volgende soorten woningbouwplannen kunnen over het algemeen gezien worden als kwalitatief wenselijk als er sprake is van:

- Woningen in het middenhuursegment binnen de grens bestaand stedelijk gebied of centrumdorps woonmilieu (zie ook kaart in bijlage 1.2).
- Appartementen of nulredenwoningen binnen de grens bestaand stedelijk gebied of centrumdorps woonmilieu.
- Woningen in een centrum stedelijk woonmilieu (volgens de woonmilieutyping van ABF-Research op basis van vijf woonmilieus, zie 1.2 van de bijlage), in dit geval de binnenstad van de kern Terneuzen.
- Invulling van leegstaand vastgoed binnen de grens bestaand stedelijk gebied of centrumdorps woonmilieu.
- Herstructurering door sloop en nieuwbouw.
- Woningbouwinitiatieven bedoeld voor de instandhouding van Rijksmonumenten of beeldbepalende gebouwen.

De woningmarkt, en daarmee ook de kwalitatief wenselijke woningbouwplannen, verschilt echter per woningmarktregio of gemeente. In het Plan van aanpak per gemeente kunnen hier aanvullende typering aan worden toegevoegd.



6. Aanpak Ruimte voor Woonkwaliteit

Om meerdere redenen is het terugdringen van overschotten aan harde plancapaciteit gewenst. Het terugdringen kan echter veel tijd kosten. Om in deze tussenperiode kwalitatief gewenste plannen toch te kunnen ontwikkelen, is het noodzakelijk om per gemeente specifieke maatwerk afspraken te maken. Hierbij wordt rekening gehouden met de bovenliggende regionale woningmarktafspraken. Voor een goede juridische inkadering is het nodig dat deze maatwerkafspraken moeten passen in het algemene provinciale kader zoals het opnemen in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Het gaat hier om afspraken tussen overheden onderling, maar ook richting andere belanghebbenden, zoals ontwikkelaars, grondeigenaren en omwonenden van nieuwe initiatieven. De afspraken zijn gericht op het creëren van een beleidsgrondslag waarmee in kwalitatief opzicht gewenste woningbouwplannen onderbouwd kunnen worden in het kader van een goede ruimtelijke ordening en de Ladder voor duurzame verstedelijking. Voorwaarde hierbij is dat in de tussentijd voortvarend wordt gewerkt aan het planologisch en privaatrechtelijk terugdringen van overtollige harde plancapaciteit, resulterend in een programmering van maximaal 100% van de behoefte in harde plannen.

Als er een door gemeente en Provincie Zeeland bestuurlijk geaccordeerd Plan van aanpak is, waarin onderbouwd wordt op welke manier de harde plancapaciteit teruggebracht wordt (inclusief tijdspad), is dit te gebruiken als argument om vooruitlopend op de acties van het Plan van aanpak kwalitatief goede toevoegingen aan de harde plancapaciteit toe te staan, ook al is er geen ladderruimte meer. De Provincie Zeeland wil zich hier hard voor maken, omdat dit uiteindelijk bijdraagt aan het gezamenlijke doel van het woonbeleid.

6.1. Plan van Aanpak

De situatie is in elke gemeente anders, een uniforme aanpak is daarom niet wenselijk. Per gemeente zal dus een Plan van aanpak op maat worden gemaakt. De acties kunnen bestaan uit de volgende onderdelen:

- A. **Voorkomen overcapaciteit:** Grip op de omvang en kwaliteit van de plancapaciteit kan ontstaan door te voorkomen dat plancapaciteit ongewenst ontstaat of blijft bestaan, bijvoorbeeld door:
 - a. Termijnen te stellen aan de geldigheid principeverzoeken (bijv. maximaal 1 jaar)
 - b. Termijnen vast te leggen wanneer aan het intrekken van omgevingsvergunningen wordt voldaan (bijv. 26 weken tot een jaar)
 - c. In het bestemmingsplan een regeling op te nemen met een termijn waarbinnen de nieuwe bestemming geëffectueerd moet worden. Bij het niet voldoen een wijzigingsbevoegdheid opnemen voor alternatieve bestemming, bijvoorbeeld agrarisch.
 - d. In een afwegingskader duidelijk maken waaraan nieuwe woningbouwinitiatieven moeten voldoen (locatie, woningtypes etc.)
 - e. Standaarden voor privaatrechtelijke overeenkomsten aan te passen, waarin onder meer het kostenverhaal vastgelegd wordt, einddatum wordt vastgelegd, voorzienbaarheid wordt gecreëerd en terughoudend wordt omgegaan met inspanningsverplichtingen.
 - f. Bestaande rechten binnen bestemmingen te beperken, om te voorkomen dat meer dan 1 woning per perceel bebouwd kan worden.
 - g. Bij nieuwe woningbouwplannen te werken met globale bestemmingsplannen met toepassing van wijzigingsbevoegdheden onder voorwaarden dat de ontwikkeling past binnen de regionale woningmarktafspraken. De gemeente kan telkens voor een deel van het totale plan gebruik maken van een wijzigingsbevoegdheid als de tijd daar rijp voor is. Het voordeel hiervan is dat niet het totale bestemmingsplan tot de harde plancapaciteit

wordt gerekend, maar slechts dat deel waar gebruik is gemaakt van een wijzigingsbevoegdheid. Dit vraagt om een doordacht stedenbouwkundig plan, waarbij na elk deelplan een goede stedenbouwkundige afronding mogelijk is.

- B. **Overzicht aanbod en vraag** In beeld brengen van de omvang van het overschot aan plancapaciteit: om het probleem aan te pakken is het nodig een compleet en actueel overzicht te krijgen van het aanbod aan plannen in de Planmonitor Wonen en de privaatrechtelijke overeenkomsten die er aan ten grondslag liggen. Doordat de kwalitatieve behoefte steeds belangrijker wordt en beter in beeld is, is het goed om dit aspect ook bij de plancapaciteit mee te nemen, omdat dit een deel van de oplossing kan vormen. Het gaat dus om huur, koop, prijzen, levensloopbestendigheid etc. Daarnaast is het ook belangrijk om de sloopopgave zo goed mogelijk in beeld te hebben. Dit geldt ook voor het scannen van bestaande plannen die wellicht woningtypes bevatten die eigenlijk niet ten laste zouden moeten vallen van de ladderruimte voor reguliere woningbouw, zoals woningen gericht op flexwonen of zware zorg.
- C. **Confrontatie aanbod en vraag:** In beeld brengen hoe de kwalitatieve vraag zich verhoudt tot de bestaande woningbouwplannen van een gemeente door middel van een woonlocatieonderzoek. Hierdoor wordt duidelijk welke plannen nog uitgevoerd zouden moeten worden, welke plannen aangepast zouden moeten worden en van welke plannen afscheid genomen zou moeten worden. De basis hiervoor wordt gevormd door het Kwalitatief Woononderzoek Zeeland (KWOZ) en de ruimtelijke uitgangspunten van de Rijksoverheid (ladder), de Provincie en gemeenten, zoals bundeling en zuinig ruimtegebruik.
- D. **Deskundigheid binnenhalen:** Het inwinnen van hulp en juridisch advies over deprogrammeersaanpak: dit is van belang om draagvlak over de haalbaarheid te krijgen. Advies moet worden gevraagd aan externe deskundigen. Daarnaast kan geput worden uit de ervaring die andere provincies in Nederland hebben met hun deprogrammeeraanpak en de juridische basis die zij daarvoor hebben gevonden in hun omgevingsverordening. Ook vanuit de Rijksoverheid is steun en hulp nodig.
- E. **Gesprekken met ontwikkelaars en grondeigenaren:** Op basis van bovenstaande adviezen het gesprek aangaan met de ontwikkelaars of grondeigenaren. Mogelijk kan geschoven worden met grondposities of liggen er kansen hen te 'verleiden' hun reeds vastgestelde plannen in te ruilen (geheel of ten dele) voor de door de gemeente wél gewenste locaties. Door deze gesprekken wordt duidelijk wat de deprogrammeeropgave is per gemeente.
- F. **Deprogrammeren:** het schrappen van plancapaciteit. Voor het schrappen van plannen moet een traject gevolgd worden dat start met het creëren van voorzienbaarheid: in een structuurvisie of andere bestuurlijke visie moet aangekondigd worden dat de bestemming veranderd gaat worden binnen enkele jaren ('passieve risico aanvaarding'). Daarna kan de bestemming aangepast worden. Dit kan door de betreffende gemeente gedaan worden, maar ook de Provincie Zeeland zou dit op zich kunnen nemen, eventueel voor meerdere gemeenten tegelijk. Het startpunt van deze aanpak is het inwinnen van juridisch advies over de best te volgen aanpak hiervoor. In juridisch opzicht is dit geen nieuwigheid meer en vaak elders al toegepast. Binnen Zeeland is de gemeente Schouwen-Duiveland de meest ervaren gemeente op dit gebied.
- G. **Relatie met bestaande woningvoorraad leggen:** De problematiek van het plancapaciteitsoverschot heeft een directe koppeling met de aanpak van de bestaande woningvoorraad of leegstaand vastgoed. Het kan hierbij gaan om regelingen waarbij herstructureringsfondsen gevoed worden door ontwikkelaars van woningen of waarbij woningen alleen gebouwd mogen worden bij inlevering van meerdere 'bouwtitels' uit harde planvoorraad. Dergelijke regelingen dragen niet al-

leen bij aan het terugdringen van de overcapaciteit maar ook aan de herstructurering van de bestaande woningvoorraad.

6.2. *Juridische inbedding*

De gemeenten Sluis en Terneuzen kunnen een Plan van Aanpak vaststellen voor de terugdringing van de overcapaciteit aan woningbouwplannen. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft een dergelijke aanpak al bijna doorlopen. Hierbij is duidelijk geworden dat het ontbreekt aan een degelijk juridisch raamwerk op provinciaal niveau in de vorm van een paragraaf in de Omgevingsverordening van de Provincie Zeeland.² De deprogrammeeraanpak wordt hierdoor bemoeilijkt en de juridische- en financiële risico's voor gemeenten worden hierdoor vergroot. De Provincie Zeeland trekt zich dat aan, omdat de aanpak van overcapaciteit van provinciaal belang is. Om die reden zal in het kader van de Zeeuwse Woonagenda met gemeenten verkend worden op welke manier de risico's verkleind kunnen worden. Op basis hiervan zal een voorstel worden gemaakt voor Provinciale Staten om de Provinciale Omgevingsvisie en Provinciale Omgevingsverordening hierop aan te vullen. Hiermee zal duidelijkheid wordt gecreëerd en juridische en financiële risico's voor gemeenten en Provincie Zeeland worden weggenomen. Dit sluit aan bij de constatering in het Omgevingsplan Zeeland 2018 dat het instrumentarium rond wonen heroverwogen moet worden en dat dit kan leiden tot een aanpassing van het Omgevingsplan of de Omgevingsverordening. Omdat de situatie in elke regio anders is, zal hierbij sprake zijn van regionaal maatwerk. Dit regionale maatwerk is overigens niet anders dan een uitwerking van de ladder en een goede ruimtelijke ordening, welke eisen in wezen van meet af aan voor iedere gemeente hebben gegolden.



² Zie ook rapport I&O Research: "Verkenning rollen op de woningmarkt; Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten" in opdracht van Ministerie van BZK, maart 2020

7. Tijdpad, monitoring en evaluatie, middelen en instemming

In het Plan van aanpak wordt een voorlopig **tijdpad** opgenomen waarin de acties benoemd worden. Hierin worden de acties A tot en met G, plus eventuele aanvullende acties, in een tijdlijn geplaatst. Na het nemen van de eerste stappen wordt duidelijk wat een realistisch tijdpad is waarop gestuurd kan worden.

Belangrijk hierbij is dat er regelmatig tussenrapportages worden gemaakt voor de besturen van de betreffende gemeente, regio's en Gedeputeerde Staten van Zeeland, minimaal eens per half jaar. Als er geen voortgang zichtbaar is, komt de werking van het Plan van aanpak in gevaar, omdat aantoonbaar moet zijn dat de overcapaciteit weggewerkt wordt. De tussenrapportages zijn daarom belangrijk omdat hierbij wordt **gemonitord en geëvalueerd** hoe de voortgang is van het definitieve tijdpad en hoe er bijgestuurd moet worden.

De Provincie Zeeland stelt **middelen** en capaciteit beschikbaar om de benodigde onderzoeken en acties A tot en met G zoals genoemd bij hoofdstuk 6 te begeleiden, te financieren en te ondersteunen.

Als in een gemeente een plan van aanpak voor terugdringing van de overtollige plancapaciteit is vastgesteld kunnen in kwalitatief opzicht gewenst woningbouwplannen (zie hoofdstuk 5) in procedure gebracht worden. Gedeputeerde Staten reageren, verwijzend naar het plan van aanpak, met **instemming** op dergelijke plannen die in de voorontwerp- en ontwerpfasen worden aangeboden, omdat hiermee wat de Provincie Zeeland betreft bij wordt gedragen aan de gezamenlijk doelstelling op het gebied van wonen en er sprake is van een goede onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. De deprogrammeeropgave wordt hierdoor wel verhoogd met het aantal woningen dat door het in kwalitatief opzicht gewenste plan wordt mogelijk gemaakt.

In de andere gevallen (geen vastgesteld Plan van Aanpak of in kwalitatief opzicht ongewenst woningbouwplan) worden de plannen op de gebruikelijke manier voorgelegd en getoetst aan het provinciaal beleid met inzet van de ruimtelijke en juridische instrumenten waarover de provincie beschikt op basis van de Wro (zienswijze, reactieve aanwijzing), dan wel, te gelegener tijd, de Omgevingswet.

Bijlagen

1. Achtergronden woonbeleid

1.1. Ladder voor duurzame verstedelijking (2012)

De Ladder voor duurzame verstedelijking is in 2012 van kracht geworden in het Bro (art 3.1.6). De strekking hiervan is dat voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen de behoefte aan moet worden getoond en dat bij ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied onderbouwd moet worden dat het erbinnen niet kan. De ladder vloeit voort uit de SER ladder die in 2007 is ontwikkeld voor het beperken van de wildgroei aan bedrijventerreinen en het stimuleren van herstructurering. Het is de enige betekenisvolle ruimtelijk sturende regel vanuit de Rijksoverheid. Het is primair een instrument waarmee tot een gebalanceerde regionale ontwikkeling (bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik) kan worden gekomen. Hierdoor worden op het juiste schaalniveau afgewogen keuzes gemaakt over de nieuwe ontwikkelingen en wordt leegstand voorkomen.

Sinds 2012 is veel jurisprudentie ontwikkeld die de reikwijdte van de begrippen afbakt. In 2017 is de tekst van de ladder vereenvoudigd, waarbij de mobiliteitseis (derde trede) is komen te vervallen en waarbij een 'uitgestelde laddertoets' mogelijk is gemaakt. Ook is er een online handleiding ontwikkeld via:

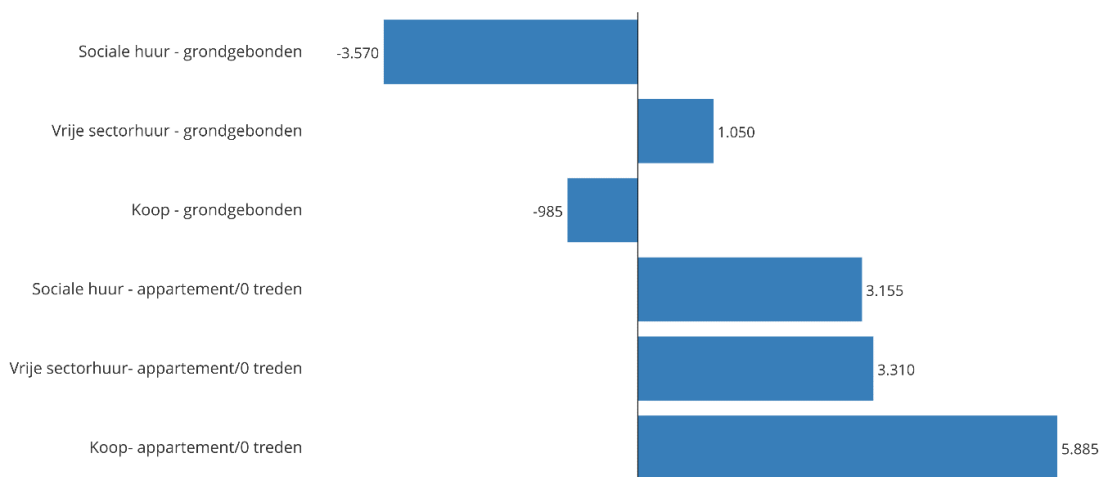
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/>

1.2. Kwalitatief Woononderzoek Zeeland

Omdat de mismatch op de woningmarkt vooral kwalitatief lijkt te zijn, maar onvoldoende in beeld, is door de Provincie Zeeland en gemeenten in Zeeland het Kwalitatief Woononderzoek Zeeland gemaakt. Dit brengt in beeld waar in kwalitatieve zin behoefte is in aanvulling op de bestaande woningvoorraad. In onderstaand figuur is de behoefte per type woning en per PMC (product-markt-combinatie) weergegeven.

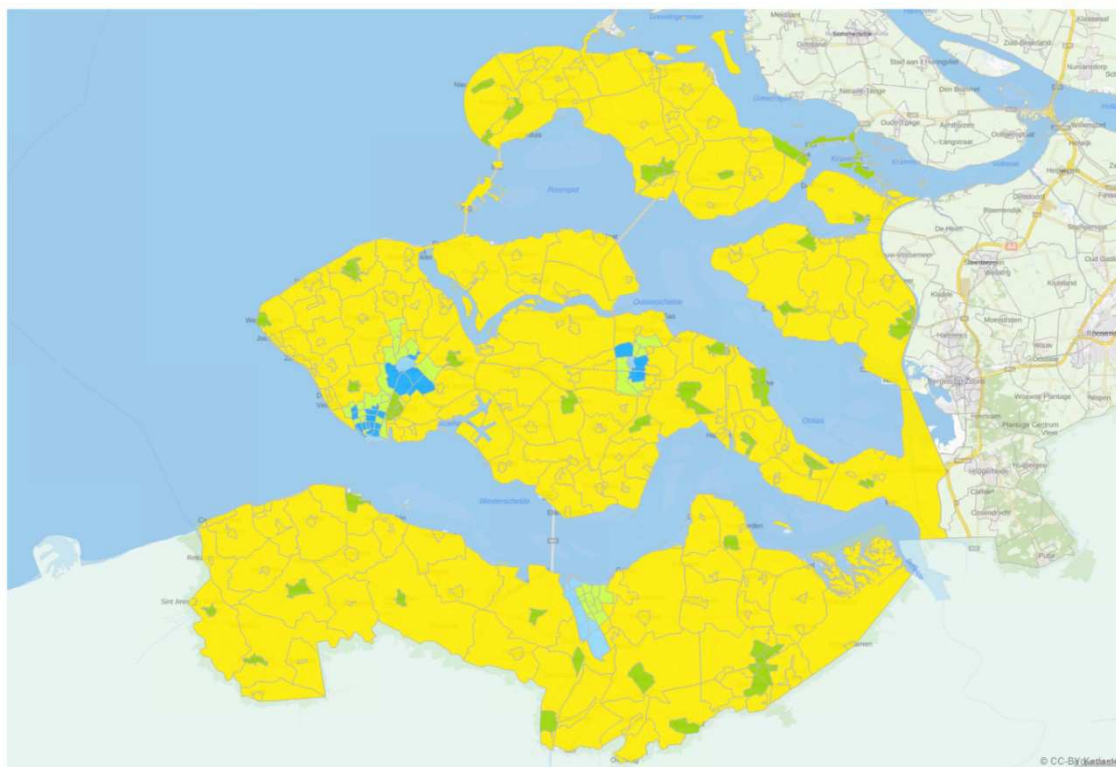
Behoefte per woningtype in Zeeland 2019-2029

Afgerond op vijftallen.



Gemaakt met Localfocus

De komende tien jaar zullen er in Zeeland vooral appartementen of nultredenwoningen toegevoegd moeten worden door nieuwbouw of verbouw.



Centrum Stedelijk Buiten Centrum Groen Stedelijk Centrum Dorps Landelijk Wonen

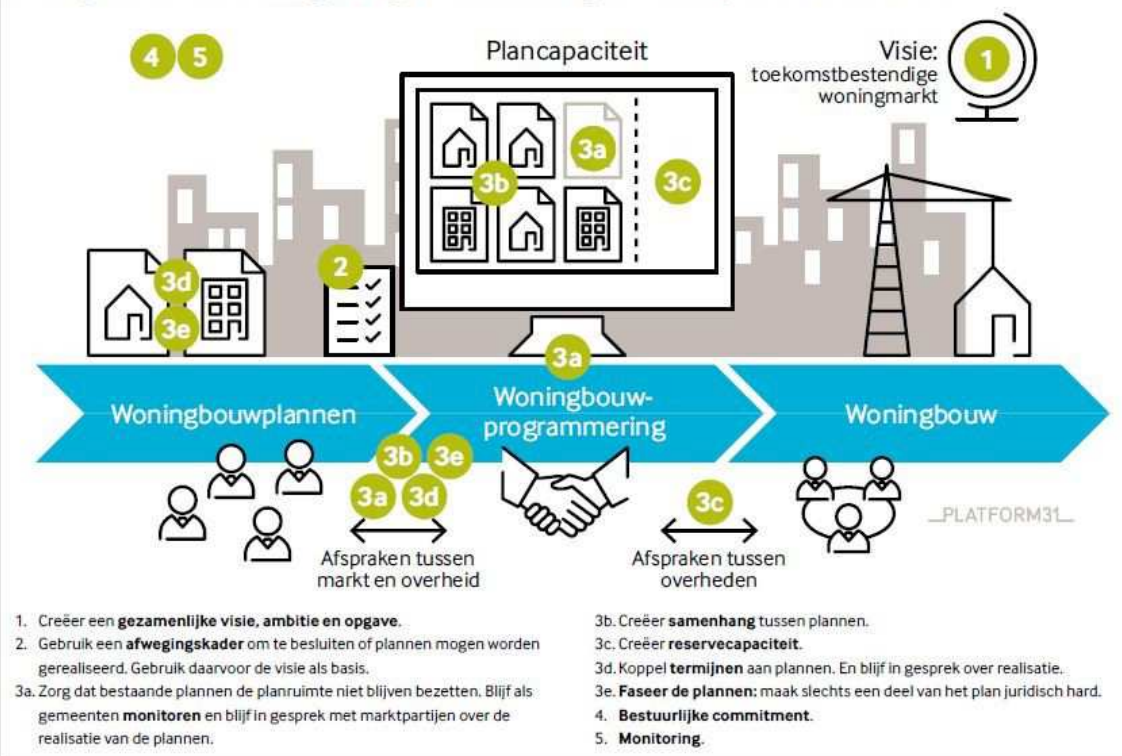
Eenheid: Woonmilieutypologie (5-indeling)

Bovenstaande kaart laat de woonmilieus zien op basis waarvan de woonvoorkeur van woonconsumenten doorgaans is ingedeeld (ABF Research woonmilieu indeling met vijf klassen).

1.3. *Adaptieve woningbouwprogrammering*

Adaptieve woningbouwprogrammering is er op gericht om de woningbouwprogrammering op een betere manier aan te laten sluiten op de markt vraag. Het is een model om adaptiviteit in te brengen bij de manier waarop een woningbouwprogramma tot stand komt. Dat helpt gemeenten, provincies en marktpartijen om in te spelen op voorbijkomende kansen en veranderende omstandigheden. Belangrijk hierbij is het hebben van 'speelruimte', want zonder speelruimte is er geen mogelijkheid om een alternatief in te brengen. Het voorkomen en terugdringen van overcapaciteit zijn hierbij essentieel. Vervolgens is een regionale visie, afwegingskader en bestuurlijk commitment noodzakelijk om te opereren. Nieuwe plannen moeten daarbij zoveel mogelijk gefaseerd ontwikkeld worden en gebonden aan eindtermijnen. Monitoring is een belangrijke randvoorwaarde. In onderstaande afbeelding is het concept weergegeven. De rapportage is te vinden via <https://www.platform31.nl/publicaties/adaptieve-woningprogrammering#>.

Adaptieve woningprogrammering: conceptueel model



1.4. Huidige stand van zaken Zeeuwse woningmarkt

Landelijk is recent onderzocht door ABF Research in opdracht van het Ministerie van BZK in hoeverre er voldoende woningen zijn in Nederland. Sinds de woningbouwcrisis is het woningtekort in Nederland recent opgelopen tot 3,5%. Regionaal zijn de verschillen echter groot; de tekorten hopen zich vooral op in de Randstedelijke regio's en de stedelijke regio's erbuiten, zoals Groningen, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven. Zeeland is de enige provincie met een woningoverschot, met name in Zeeuws-Vlaanderen. In de afgelopen jaren is de woningvoorraad meer toegenomen dan de huishoudengroei, het aantal woningen dat door nieuwbouwplannen kan worden gebouwd overschrijdt de woningbehoefte voor de komende tien jaar. Kortom: in kwantitatief opzicht is er niet overal behoefte aan extra woningbouwplannen, door de kwalitatieve mismatch is er wel aanleiding om woningbouwplannen te maken.

Er wordt soms zelfs boven de vraagprijs geboden op woningen in heel Zeeland; dan lijkt er toch sprake van schaarste aan woningen? In kwantitatief opzicht zijn er voldoende woningen en voldoende woningbouwplannen. Er is dus geen sprake van een tekort, waardoor de prijzen hoger zouden worden. Wel is er een kwalitatieve mismatch, waardoor de doorstroming van het toenemend aantal ouderen stopt en verhuisketens niet ontstaan of te kort zijn. Het aanbod te koop staande woningen wordt daardoor steeds kleiner, waardoor prijzen oplopen. Daarnaast geldt dat onderzoek heeft aangetoond dat prijsstijgingen van de afgelopen jaren voor het allergrootste deel zijn toe te schrijven aan de toevloed van geld op de woningmarkt door de lage rente, belastingvrij schenken, lage overdrachtsbelasting en (buitenlandse) beleggers op de woningmarkt. Dit leidt in combinatie met het feit dat het aanbod in Nederland niet reageert op de prijsontwikkeling tot stijgende prijzen van woningen.

In de Zeeuwse situatie geldt daarbij ook:

- De tweede woningmarkt is erg in trek bij particuliere beleggers door de lage rente. Deze markt is in essentie een andere markt dan de woningmarkt: iedereen moet wonen, maar niet iedereen

moet een tweede woning. Als het economisch minder gaat, de rente stijgt of als het fiscaal minder aantrekkelijk wordt dan worden deze woningen als eerste in de verkoop gedaan. Lokale zoekers op de woningmarkt worden verdrongen door kopers van tweede woningen als hier geen beleid op wordt gevoerd.

- De toevloed van arbeidsmigranten zorgt in combinatie met de lage rente voor een toenemend aantal woningen dat wordt opgekocht voor het verhuren per kamer/matras aan arbeidsmigranten (ook wel 'buy to let' genoemd). Dit wordt gezien als een zeer lucratieve investering. Aangezien kleine woon-werkafstanden van arbeidsmigranten niet de hoogste prioriteit hebben en de kwaliteit van woningen ook ondergeschikt is, worden de woningen voor deze doeleinden vooral gekocht in gebieden waar woningen het goedkoopst zijn, bijvoorbeeld Oost-Groningen, Tiel en in Terneuzen Sluis en Sas van Gent. Ook hier geldt dat dit een andere dynamiek heeft dan de woningmarkt. Als arbeidsmigranten elders beter gehuisvest worden of als het economisch minder gaat, dan komen deze woningen allemaal op de markt.

Kortom: de prijsstijgingen worden niet veroorzaakt doordat er te weinig woningen gebouwd worden, maar door de kwalitatieve mismatch en de toevloed aan geld op de woningmarkt. Overigens zijn de prijsstijgingen in Zeeland het laagst van Nederland.

2. Toepassing provinciaal woonbeleid 2006 tot nu

2.1. Woonmigratiebeleid 2006-2012

In de eerste helft van 2000 werd duidelijk dat de tijden van demografische groei eindig waren. De strategie van toen was gericht op het voorkomen van krimp door het aantrekken van nieuwe inwoners. Naast een imagocampagne werd ingezet op 'woonmigratie' of 'wooneconomie'. Het idee hierachter was dat als er zeer aantrekkelijke woningen zouden worden gebouwd, dit zou zorgen voor extra migratie naar Zeeland. Hiervoor werd o.a. het concept 'woonpark' bedacht, waarbij in het buitengebied woningbouwprojecten zouden worden gerealiseerd die ook als kostendrager voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zouden dienen. De contingenten werden bovendien afgeschaft: voortaan zou aan de hand van jaarlijkse planningslijsten alleen aangetoond moeten worden dat voldaan werd aan de zogenaamde 'bundelingspercentages' die voor elke regio werden vastgelegd in het Omgevingsplan 2006-2012.

Het resultaat van dit beleid was dat de plancapaciteit van gemeenten sterk steeg. Elke gemeente achtte zichzelf aantrekkelijk genoeg om met extra woningbouw extra inwoners aan te trekken. Hierdoor ontstond er een concurrentie tussen bouwplannen binnen en tussen gemeenten. Dit kwam niet ten goede aan het vertrouwen in de uitvoerbaarheid en aan het minimum aan voorverkoop dat vereist is om een plan daadwerkelijk uit te voeren. De woningbouwcapaciteit van alle plannen bedroeg uiteindelijk het drie- tot vijfvoudige van de behoefte. Daarnaast zorgde het concept 'woonpark' tot een hausse aan initiatieven in het buitengebied, waarbij niet altijd het oplossen van een ruimtelijk probleem voorop stond. Dit was aanleiding om in 2011 een herziening van het provinciaal omgevingsplan op te stellen waarbij afscheid genomen werd van het woonpark concept en waarbij de prognose als plafond werd ingesteld bij het maken van planningslijsten. In de periode 2011-2014 is door de verschillende regio's veel inzet gepleegd op het terugdringen van de plancapaciteit. Dit kon, omdat het voornamelijk nog om 'zachte' plannen ging.

2.2. Regionale woningmarktafspraken 2013

De komst van de Ladder voor duurzame verstedelijking was aanleiding om op basis van het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 met de regio's regionale woningmarktafspraken te maken. Door deze afspraken kon de regio aantonen dat er regionaal afgestemd is over de plannen die binnen de kaders van de ladder ontwikkeld kunnen worden. De Provincie Zeeland ondersteunt het maken van deze afspraken door het geven van informatie en richtlijnen. De regionale woningmarktafspraken hebben de instemming nodig van de Provincie Zeeland, in het uiterste geval dwingt de Provincie Zeeland regionale afstemming af.

De regionale woningmarktafspraken van de Zeeuwse regio's werden in 2013 en 2014 vastgesteld. De afspraken bevatten een uitgebreide lijst van harde en zachte plannen die de kwantitatieve behoefte (destijds berekend op 130% van de huishoudengroei) vaak iets overschreed. De afspraken hadden vooral betrekking op de aantallen en niet zozeer op de kwalitatieve vraag, hoewel ook toen een sterk vermoeden was dat er sprake was van een groeiende kwalitatieve mismatch.

Bij de vaststelling door Gedeputeerde Staten is gevraagd om de overplanning bij een herijking verder terug te dringen. In de praktijk bleek dit belemmerend te zijn voor nieuwe ontwikkelingen, omdat terugdringen van harde plancapaciteit niet makkelijk is. Het schrappen van harde plannen, maar vaak ook zachte (dus nog niet vastgestelde bestemmingsplannen), is niet aantrekkelijk als er sprake is van privaatrechtelijke overeenkomsten met ontwikkelaars of als er sprake is van plannen op gemeentelijke grond met hoge boekwaardes. Er kwamen hierdoor weinig nieuwe woningbouwplannen bij, omdat het enerzijds 'vol' zat en omdat het anderzijds midden in de woningbouwcrisis was.

2.3. Prognose 2015-100%-herijking

Met de komst van de nieuwe Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2015, die begin 2016 werd vastgesteld, werd de verwachte groei van de woningbehoefte positiever, o.a. doordat de immigratie van Belgen structureel hoog bleek en daardoor meegenomen kon worden in de prognose. Jurisprudentie wees inmiddels uit dat de bestaande regionale woningmarktafspraken niet meer konden functioneren als goede onderbouwing van de ladder: bij de afweging van behoefte versus plannen in de regio bleek dat alleen 'harde' plannen meetellen bij de plancapaciteit, en dat de harde plancapaciteit niet boven de behoefte uit mag komen, dus 100% van de huishoudengroei, in plaats van 130%. De regio's hebben de regionale woningmarktafspraken met deze gegevens herijkt. Dit leidde met name in de regio Walcheren tot een patstelling door de omvang van de harde plancapaciteit en de zachte plancapaciteit op gemeentelijk grondbezit met hoge boekwaardes.

2.4. Prognose 2019 en huidige Ladderruimte

De Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2019 heeft geleid tot een bijstelling naar boven door een hoger buitenlands migratiesaldo en een positiever binnenlands migratiesaldo. Hierdoor is de ruimte voor nieuwe woningbouwplannen, de ladderruimte, in alle regio's verruimd. Door de groeiende dynamiek op de woningmarkt sinds 2013 zijn echter veel woningbouwplannen gemaakt en planologisch hard gemaakt waardoor in sommige regio's de ladderruimte in rap tempo werd gereduceerd tot nul. De achterliggende oorzaak dat veel plannen niet tot ontwikkeling komen, ligt in het gegeven dat ze niet meer aansluiten op de markt vraag of doordat de jaarlijkse bouw getemporiseerd wordt.

Colofon

Tekst

Provincie Zeeland

Robbert Jan Swiers, Diana Martens en Léon Kaagman

Beeld

Beeldbank

Contact

lg.kaagman@zeeland.nl

www.zeeland.nl