

Publieksversie

Demografie en woningbehoefte in Zeeuws-Vlaanderen

Een nieuwe visie op de toekomst

 **In.Fact.Research**

Publieksversie

Demografie en woningbehoefte in Zeeuws-Vlaanderen

Een nieuwe visie op de toekomst

Opdrachtgever



Contactpersoon

Jeannette Groeneveld-Verdonk

Datum

30-04-2020

Auteurs

Johan van Iersel (johan.van.iersel@infact.eu)

Marlies van der Vlugt (marlies.vander.vlugt@infact.eu)

VOORWOORD

Zeeuws-Vlaanderen, 30 april 2020

De netwerkorganisatie **onbegrensdzeeuwsvlaanderen** heeft in het verlengde van het jaarplan 2019 eind 2019 opdracht gegeven voor een onderzoek naar de kansen en trends op de grensoverschrijdend woningmarkt. In het verlengde van de spanning op en de internationalisering van de arbeidsmarkt en ter versterking van de aantrekkingskracht van de regio voor de eigen inwoners en de grensoverschrijdende Vlaamse woningzoekenden is een aantrekkelijke woningmarkt en voldoende aanbod van groot belang.

De nauwe samenwerking in de grensregio op het vlak van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, recreatie en voorzieningen maakt dat we meer zicht wilden hebben op data achter de kansrijke ontwikkelingen die we daarin waarnemen.

Zowel vanuit bestuurlijke kant in het kader van de opzet van het North Sea Port district, de BGTS Kanaalzone Gent Terneuzen Zelzate en Evergem, als vanuit de samenwerking in de EGTS Linieland van Waas en Hulst en het GOS overleg in Sluis, de grensoverschrijdende samenwerking aan de kust voor onder andere de Zwin regio, wordt druk gevoeld om meer in te spelen op de verstedelijkingsvraagstukken aan Vlaamse zijde.

Het samenspel tussen economische ontwikkelingen, benodigde arbeidskrachten en aantrekkelijke leef- en woonruimte leidt tot een intensieve mobiliteit over de grens. Niet alleen voor wonen en werken maar ook voor recreatie, winkelen, eten en drinken, verpozing en benutting van cultuur- en sport- en spel-accommodaties.

Belemmerende factoren willen we steeds beter aanpakken en verschillende formele commissies brengen verbeterpunten in regels en wetgeving in beeld. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de commissie Donner, maar ook in het kader van de Regiodeal Zeeland en vanuit verschillende initiatieven van de Scheldemondraad en door de Grensinfopunten.

Daar waar trends naar oplossingen op de Zeeuws-Vlaamse en Vlaamse woningmarkt al zichtbaar zijn wordt erop ingespeeld. Dat betekent dat de marketingcampagne gericht op de Vlaamse woningzoekenden, die in 2011 vanuit **onbegrensdzeeuwsvlaanderen** is opgestart met de vastgoedsector in Zeeuws-Vlaanderen, zijn vruchten afwerpt. Er wordt gemerkt dat de kennis van de mogelijkheid om hier te komen wonen steeds meer bekend raakt. Echter, onze woningbouw is nog niet voldoende adequaat gericht op het kunnen aantrekken van nieuwe groepen en het inspelen op die markt. Diverse belangrijke partijen in de regio pleiten hier wel voor.

Een woningbeleid dat zich meer op die internationale en grensoverschrijdende vraag richt kan de dynamiek in de Zeeuws-Vlaanderen een behoorlijke impuls geven en kan ervoor

zorgen dat de kwetsbare kant van de markt (te weinig duurzaam, verouderde en/of te kleine woningen, niet mooi genoeg gelegen locaties, soms verkrotting, maar ook benutting voor soms minder legale verhuur aan short-stay arbeidskrachten voor hoge prijzen) beter kan worden aangepakt.

Een stevige investering in een kwalitatief sterkere woningmarkt leidt tot meer beweging en geeft de regio de kans potentieel meer te gaan betekenen voor de economische motors, die rondom de havengebieden van Antwerpen, Gent-Terneuzen en Zeebrugge spelen. Ook de toekomstige Seine-Schelde verbetering zal daarom vragen. De verduurzaming van de industrie, het circulair maken van onze leefomgeving, logistieke versterking en energie transitie zal plaats vinden en leiden tot innovatieve krachten en sterkere nieuwe structuren. Zeeuws-Vlaanderen kan daar een belangrijke rol in vervullen want ze ligt, deels als groene zone, deels als economisch kruispunt, in deze Euregio.

Het onderzoek dat door In-Fact-Research is uitgevoerd in de afgelopen periode geeft voldoende aanknopingspunten om als regio duidelijk in te kunnen spelen op de trends en ontwikkelingen die worden geconstateerd. De grens-vervagende effecten kunnen sterker worden als er een deal gesloten kan worden om op termijn ook voor grensoverschrijdende arbeidsmarkt soepele wetgeving te realiseren.

Het onderzoek van In-Fact-Research laat zien dat er de afgelopen periode steeds meer inwoners van het buitenland in Zeeuws-Vlaanderen zijn komen wonen. Dit vanwege de beschikbare vacatures én de beschikbare (betaalbare) woningen. Deze nieuwe instroom is belangrijk voor de economische groei en daarmee mede bepalend voor de slaagkans van projecten op uiteenlopende terreinen. Het onderzoek laat zien dat er kansen liggen om ook in de toekomst deze instroom te laten toenemen, zeker als grensoverschrijdend wordt gedacht. Dat vergt echter wel een kwalitatief hoogwaardige woningvoorraad. Op dat vlak is er nog veel werk te verzetten. Daarbij zal de bestaande voorraad moeten worden aangepakt, maar ook het toevoegen van nieuwe kwaliteit en nieuwe woonproducten is essentieel. Daarmee kan het algehele kwaliteitsniveau worden verhoogd, kunnen specifieke groepen worden bediend, kan de doorstroming worden bevorderd en kunnen middelen worden gegenereerd voor de aanpak van andere problemen.

De coronacrisis liet weer eens zien dat open grenzen toch wel heel erg belangrijk zijn voor een gezamenlijk optrekken en de benutting van elkaars sterke punten. Dus bevelen we vanuit **onbegrensdzeeuwsvlaanderen** sterk aan om in de komende regiovisie voor Zeeuws-Vlaanderen ruimte te creëren om aan de conclusies van het onderzoek voortvarend te werken.

We verzoeken onze Zeeuwse bestuurders en de bestuurders van Oost- en West-Vlaanderen en die van de linkeroever van Antwerpen gezamenlijk op te trekken voor de woningmarkt in relatie tot de arbeidsmarkt, omdat dat voor een ieder tot de beste toekomst leidt.

Met vriendelijk groet,

Voorzitter
Onbegrensdzeeuwsvlaanderen

J.F. Mulder



Secretaris
onbegrensdzeeuwsvlaanderen

J.Groeneveld-Verdonk



Inhoudsopgave

	Voorwoord	
1	Inleiding.....	1
2	Perspectief	1
3	Demografische trends.....	2
4	Stromen vanuit het buitenland.....	4
5	Toekomstverkenningen.....	5
6	Veranderende woonbehoeften	8
7	Noodzaak tot stimulerend beleid.....	12
8	Verschillen binnen Zeeuws-Vlaanderen.....	14
9	Een kansrijke toekomst.....	15
10	Samenvattend	16

1 Inleiding

De samenwerkende partijen in Zeeuws-Vlaanderen hebben de intentie in de zomer van 2020 een integrale gebiedsvisie vast te stellen. Hierbij is het nadrukkelijk de bedoeling dat de regio wordt gepositioneerd in bredere verbanden en dat over de landsgrenzen heen wordt gekeken. In de gebiedsvisie moeten diverse sporen en zienswijzen samenkomen.

Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen heeft In.Fact.Research gevraagd onderzoek te verrichten naar de demografie en woningbehoefte in Zeeuws-Vlaanderen. Dit niet door puur te kijken naar de huidige bevolking en trends die zichtbaar zijn, maar door te kijken naar de kansen die er liggen als een meer internationale blik wordt gehanteerd.

In dit rapport worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek integraal weergegeven. Naast dit rapport is een achtergrond document beschikbaar, waarin meer detailanalyses zijn opgenomen.

2 Perspectief

De wereld is op dit moment in de ban van het COVID-19 (coronavirus disease 2019). Niemand weet exact hoe lang deze crisis gaat duren en wat de gevolgen zullen zijn. Wel twijfelt er niemand aan dat er uiteindelijk betere tijden zullen aanbreken. Op dat moment ziet ook de toekomst voor Zeeuws-Vlaanderen er rooskleurig uit. Natuurlijk zal het nog een periode duren voordat de economie is hersteld, maar dat geldt voor de hele wereld. In relatieve termen staat Zeeuws-Vlaanderen er goed voor en er breekt dan ook uiteindelijk een periode van kansen aan.

De positie van Zeeuws-Vlaanderen is in veel opzichten uniek. Op sommige kaarten van Nederland lijkt het vaak een van de eilanden, maar het is toch echt het vaste land. Het eilandidee wordt verder versterkt doordat de regio vanuit Nederland alleen bereikbaar is door de Westerscheldetunnel of met een pontje. Alle andere wegen leiden via België. Vanuit Nederland gezien ligt de regio vrij geïsoleerd, vanuit België gezien is het het achterland van grote steden als Antwerpen en Gent. Bezien vanuit België is het niet de Westerschelde die een barrière is, maar de landsgrens. Zonder de landsgrens zou Zeeuws-Vlaanderen vermoedelijk integraal onderdeel uitmaken van de Antwerpse en Gentse stedelijke regio's. Deze regio's kennen een sterke economische en demografische groei, terwijl voor Zeeuws-Vlaanderen veelal wordt uitgegaan van afnemende bevolkingsaantallen en op termijn huishoudenskrimp.

De verschillen in demografische druk (en daarmee samenhangend de vraag naar voorzieningen en woningen) gaan doorwerken in onder andere de verhuisbewegingen. De afgelopen jaren zijn er steeds meer Belgen die over de grens gaan wonen en er zijn vele grensoverschrijdende initiatieven en ontwikkelingen. Daar komt nog bij dat de arbeidsmarkt in Zeeuws-Vlaanderen zelf erg krap is en dat voor het vullen van vacatures vaak

van buiten de regio moet worden geworven. Als de unieke positie van Zeeuws-Vlaanderen optimaal wordt benut, zal dit samengaan met een toename van het aantal huishoudens.

3 Demografische trends

Het aantal inwoners in de regio Zeeuws-Vlaanderen is al decennialang vrij constant. In het afgelopen decennium is sprake van een lichte afname van het aantal inwoners -1,5% (zie ook tabel 1). In aantal huishoudens is de regio echter blijven groeien (zie ook tabel 2). De afgelopen tien jaar kwamen er nog bijna 1.700 huishoudens bij. De toename van het aantal huishoudens bij een gelijk aantal inwoners, duidt op een toename van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens.

tabel 1 De ontwikkeling van het aantal inwoners in de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen en de arrondissementen aan de andere kant van de grens in de afgelopen twee decennia

	1999	1999-2009		2009-2019		2019
		abs	perc	abs	perc	
Sluis	24.210	-50	-0,2%	-760	-3,1%	23.400
Hulst	27.480	410	1,5%	-370	-1,3%	27.520
Terneuzen	55.370	-220	-0,4%	-540	-1,0%	54.610
Zeeuws-Vlaanderen	107.060	130	0,1%	-1.660	-1,5%	105.530
Antwerpen	931.370	46.240	5,0%	73.690	7,5%	1.051.300
Sint-Niklaas	223.340	11.730	5,3%	17.460	7,4%	252.520
Eeklo	79.460	1.960	2,5%	3.810	4,7%	85.240
Gent	494.440	27.360	5,5%	38.730	7,4%	560.520
Brugge	270.100	5.880	2,2%	6.240	2,3%	282.210

Bron: Federaal Planbureau en CBS

tabel 2 De ontwikkeling van het aantal huishoudens in de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen en de arrondissementen aan de andere kant van de grens in de afgelopen twee decennia

	2000	2000-2009		2009-2019		2019
		abs	perc	abs	perc	
Sluis	10.600	570	5,4%	170	1,5%	11.340
Hulst	11.380	810	7,1%	410	3,4%	12.590
Terneuzen	23.590	950	4,0%	1.110	4,5%	25.640
Zeeuws-Vlaanderen	45.570	2.320	5,1%	1.690	3,5%	49.580
Antwerpen	405.590	22.400	5,5%	27.420	6,4%	455.410
Sint-Niklaas	88.040	8.210	9,3%	8.970	9,3%	105.220
Eeklo	32.250	2.420	7,5%	2.410	7,0%	37.080
Gent	207.800	20.060	9,7%	18.740	8,2%	246.600
Brugge	111.770	8.290	7,4%	8.270	6,9%	128.330

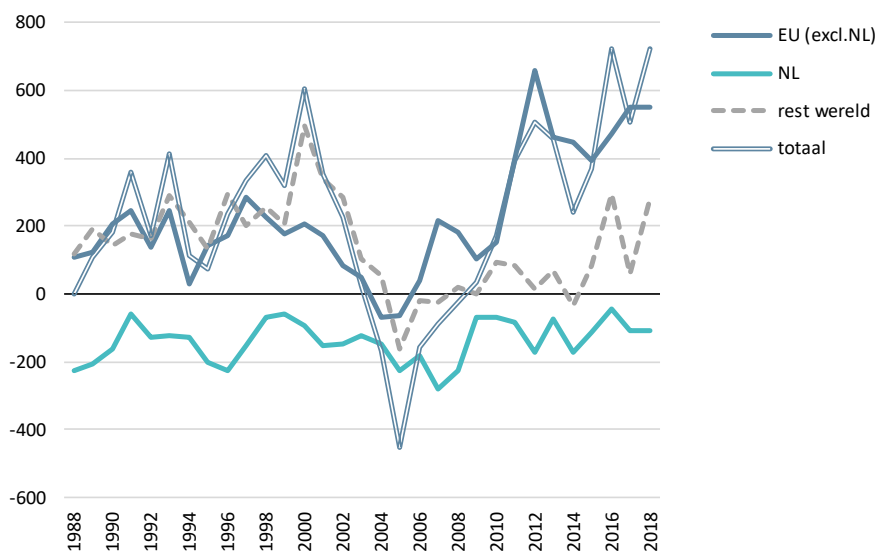
Bron: Federaal Planbureau en CBS

De demografische prognose van de provincie Zeeland (waarover later meer) gaat ervan uit dat het aantal huishoudens op termijn gaat afnemen. In de meest recente prognose (2019) wordt verwacht dat de groei in 2030 tot stilstand komt, in de voorgaande prognose (2015) was dat nog 2025. Dat de huishoudenskrimp pas later wordt verwacht heeft grofweg twee redenen:

- de levensverwachting is omhoog bijgesteld waardoor ouderen langer een huishouden blijven vormen;
- er worden steeds meer inwoners en huishoudens vanuit het buitenland aangetrokken.

De laatste factor is van toenemend belang. In figuur 1 is te zien dat het migratiesaldo al sinds 2005 (dus inmiddels 15 jaar) in positieve zin toeneemt. Specifieke marketing voor het wonen in Zeeuws-Vlaanderen in Belgische regio's en de internationalisering van de arbeidsmarkt zijn hierbij belangrijk geweest. Voor Zeeuws-Vlaanderen is het – vanuit verschillende perspectieven – van belang dat deze trend in de toekomst doorzet.

figuur 1 De ontwikkeling van het buitenlands migratiesaldo naar geboorteland in Zeeuws-Vlaanderen over de periode 1988-2018¹



Bron: CBS

De dip in 2005 kende verschillende oorzaken. Ten eerste bleef de economische groei in de periode - ook landelijk - wat achter. Ten tweede geldt dat door aanpassing van het Nederlands belastingstelsel de hypotheekrenteaftrek in het buitenland behouden kon

¹ Het grillige verloop van de jaarcijfers zien we in veel gemeenten en regio's. Dit niet alleen omdat er in het ene jaar meer of minder migranten komen en/of gaan, ook administratieve correcties spelen hierbij een rol (in bepaalde jaren wordt de BRP door gemeenten opgeschoond).

worden. Daardoor gingen in grensgebieden als Zeeuws-Vlaanderen meer mensen aan de andere kant van de grens wonen.

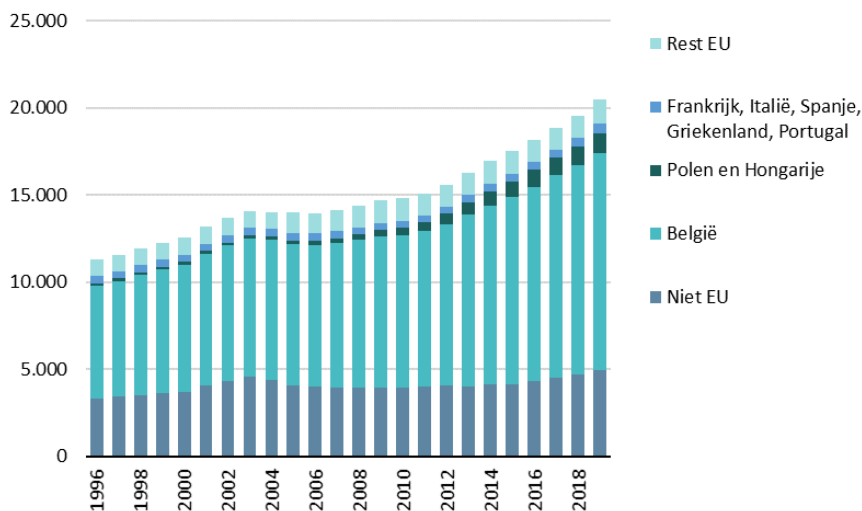
4 Stromen vanuit het buitenland

Binnen de instroom vanuit het buitenland zijn er in Zeeuws-Vlaanderen twee hoofdstromen te onderscheiden:

- Belgen die aan deze kant van de grens komen wonen. De afgelopen tien jaar is het aantal in België geboren personen in Zeeuws-Vlaanderen met 3.800 (44%) toegenomen tot bijna 12.500 (zie ook figuur 2);²
- Arbeidsmigranten uit de rest van de wereld. Het aantal inwoners dat elders in de wereld is geboren is mede als gevolg van deze instroom in de afgelopen 10 jaar met 2.000 toegenomen tot 8.000.

Beide groepen overlappen, in die zin dat er ook Belgen in Zeeuws-Vlaanderen komen wonen vanwege werk. Het gaat bij de instroom uit België dus niet alleen om woonmigratie.

figuur 2 De ontwikkeling van het aantal inwoners in Zeeuws-Vlaanderen dat niet in Nederland is geboren



Bron: CBS

² Deze cijfers zijn vertekend doordat men met name in Sluis voor bevallingen in het ziekenhuis regelmatig uitwijkt naar Knokke. Het aantal inwoners met een 'Belgische nationaliteit', is in dezelfde periode toegenomen met 2.600 (50%) tot 7.800 inwoners. De absolute aantallen liggen bij deze definitie/afbakening dus lager, maar de relatieve toename is groter.

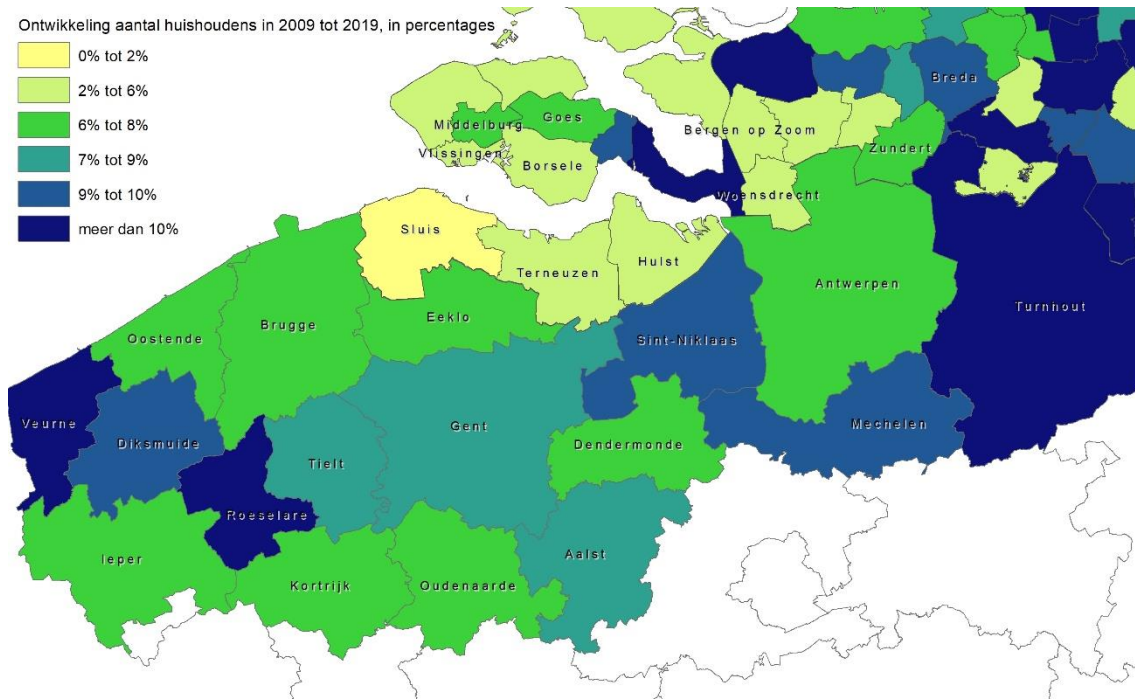
Bij de genoemde aantallen gaat het om groepen die zichtbaar zijn in de registraties. Daarnaast zijn er Belgen die weliswaar in Nederland wonen, maar om belastingtechnische redenen in België staan ingeschreven. Ook is bekend dat veel arbeidsmigranten zich niet inschrijven. De exacte omvang van deze groepen is niet bekend, maar zeker bij de groep arbeidsmigranten gaat het om wezenlijke aantallen (waarover later meer).

Aan de Belgische kant van de grens is de bevolkingsomvang de afgelopen decennia sterk gegroeid (zie ook tabel 1). Ook is de huishoudensgroei aan de ander kant van de grens veel sterker geweest. Daardoor zijn de 'drukverschillen' aan de grens toegenomen (zie ook tabel 2 en figuur 3). Dit is een van de belangrijke – overkoepelende – verklaringen voor de toenemende instroom vanuit België.

5 Toekomstverkenningen

In het beleid, het woonbeleid specifiek, spelen demografische prognoses een belangrijke rol. In Zeeland is de provinciale prognose leidend, onder andere voor wat betreft de woningbouwprogrammering. In België stelt het Federaal Planbureau richtinggevende prognoses op. In tabel 3 is te zien dat als de prognoses bewaarheid zouden worden de drukverschillen aan de grens in de komende decennia sterk toenemen. Als in Zeeuws-Vlaanderen de juiste woonproducten worden aangeboden, zal mede daardoor ook de instroom/overloop verder toenemen.

figuur 3 De ontwikkeling van het aantal huishoudens over de periode 2009-2019



Bron: Federaal Planbureau en Provincie Zeeland

Prognoses leveren geen waarheden. Het gaat om effectverkenningen, op basis waarvan 'als dit, dan dat' uitspraken kunnen worden gedaan. Het is daarom altijd van belang om te kijken naar de aannamen die door de provincie zijn gehanteerd. Wat betreft de buitenlandse migratie is de provincie Zeeland ervan uitgegaan dat het buitenlands migratiesaldo binnen afzienbare tijd zal stabiliseren (zie ook figuur 4). Hierbij geldt de volgende onderbouwing:

- Alle landelijke demografische experts gaan ervan uit dat de instroom vanuit Midden- en Oost Europa op termijn zal gaan afnemen.
- Voor de migratie vanuit België geldt dat het huidige migratiesaldo in de toekomst constant wordt gehouden. De instroom kan wellicht nog wat verder toenemen, maar hetzelfde zal op een gegeven moment gaan gelden voor de terugkeer.

Beide argumenten zijn steekhoudend en het is niet zo dat de aannamen volledig onrealistisch zijn. Er is echter maar in beperkte mate rekening gehouden met het volgende:

- Dat de toenemende instroom in het afgelopen decennium wijst op een vervagende betekenis van de landsgrenzen voor de arbeids- en woningmarkt. Er reesteren nog barrières, maar er zijn veel initiatieven (waaronder die van North Sea Ports) om de barrières deels weg te nemen. De 'drukverschillen' aan de grens nemen ondertussen toe.
- De ligging van Zeeuws-Vlaanderen ten opzichte van de economische centra in Vlaanderen is en blijft gunstig. De woningen in Zeeuws-Vlaanderen zijn daarnaast relatief goedkoop³, de bereikbaarheid is goed (beter dan aan de rechteroever van de Schelde), er wordt geïnvesteerd in verdere verbetering van de infrastructuur (met name richting Antwerpen, maar ook richting Gent) en de ruimte om woningen toe te voegen is in Vlaanderen (mede door het betondecreet) beperkt.
- Voor wat betreft arbeidsmigranten is de regio Zeeuws-Vlaanderen in meer opzichten uniek. Er zijn redelijk wat MOE-landers in de regio (met name in de landbouw), maar ook arbeidsmigranten uit andere delen van de wereld weten de weg naar Zeeuws-Vlaanderen te vinden. Zo trekt DOW werknemers aan uit andere delen van Europa en richt Zorgzaam zich met name op de Belgische arbeidsmarkt.
- Ook aan de Belgische kant van de grens zijn veel arbeidsmigranten nodig. Deze kunnen deels in Zeeuws-Vlaanderen worden gehuisvest. Ter illustratie: in Woensdrecht zitten vakantieparken vol met (vaak hoog opgeleide) arbeidsmigranten die werken bij BASF. Als BASF aan de westkant van de Schelde gaat uitbreiden, kan het zijn dat bij de (tijdelijke) huisvesting wordt gekeken naar Zeeuws-Vlaanderen (Hulst meer specifiek).

³ De gemiddelde transactiewaarde van bestaande koopwoningen lag over de periode 2017 t/m 2019 in Sluis op € 233.000, in Hulst op € 211.000 en in Terneuzen op € 185.000. Het Nederlands gemiddelde lag in deze periode op € 286.000 en in provincie Zeeland op € 226.000.

tabel 3 De door de provincie Zeeland en het Federaal Planbureau geprognosticeerde ontwikkeling van het aantal huishoudens in de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen en de arrondissementen aan de andere kant van de grens in de komende twee decennia

	2019	2019-2029		2029-2039		2039
		abs	perc	abs	perc	
Sluis	11.340	-70	-0,6%	-430	-3,9%	10.740
Hulst	12.590	450	3,6%	0	0,0%	13.070
Terneuzen	25.640	510	2,0%	-140	-0,5%	25.800
Zeeuws-Vlaanderen	49.580	890	1,8%	-570	-1,1%	49.610
Antwerpen	455.410	22.350	4,9%	24.560	5,1%	502.320
Sint-Niklaas	105.220	8.010	7,6%	7.410	6,5%	120.650
Eeklo	37.080	2.180	5,9%	1.980	5,0%	41.240
Gent	246.600	17.160	7,0%	18.400	7,0%	282.160
Brugge	128.330	3.750	2,9%	870	0,7%	132.950

Bron: Federaal Planbureau en Provincie Zeeland

- Ten slotte geldt dat de arbeidsmarkt in Zeeuws-Vlaanderen erg krap is. Om de gewenste economische groei te realiseren en vacatures te vullen is het noodzakelijk om werknemers van buiten de regio aan te trekken. Dat is in Zeeuws-Vlaanderen geen keuze, maar een noodzaak. Om deze werknemers aan te (blijven) trekken is een aantrekkelijke woning in een aantrekkelijke woonomgeving een voorwaarde.

De provincie Zeeland ging er in haar prognose van uit dat er over 2019 een positief buitenslands migratiesaldo van 486 zou worden gerealiseerd (zie ook figuur 4). In werkelijkheid lag het saldo volgens de voorlopige cijfers van het CBS op 600 personen. Voor één jaar gaat het slechts om 115 personen meer of minder, maar de kans is groot dat de buitenslandse migratie door de provincie structureel te laag wordt ingeschat.

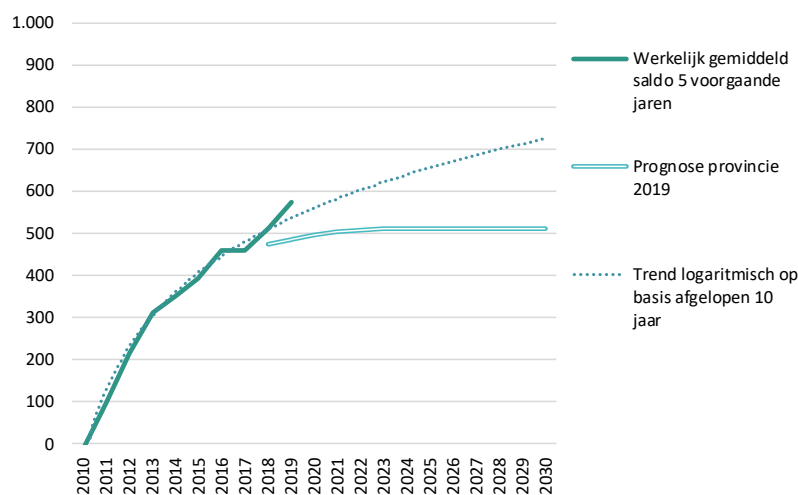
In figuur 4 staat een tweede mogelijk toekomstbeeld weergegeven. Bij deze variant is de ontwikkeling van het migratiesaldo van de afgelopen 15 jaar – logaritmisch – doorgetrokken naar de toekomst. Volgens de prognose van de provincie Zeeland stabiliseert het aantal inwoners in de komende 10 jaar, uitgaande van deze (logaritmische) variant groeit het aantal inwoners met 2.800. Het aantal huishoudens neemt volgens de provinciale prognose toe met 890, bij deze variant komen er ten opzichte van de provinciale prognose tussen de 1.000 en 1.500 huishoudens extra bij.⁴

Uit figuur 4 blijkt dat het gegeven de ontwikkelingen in de afgelopen 15 jaar niet gaat om een (te) positief ‘mooi weer’ scenario. De werkelijke aantallen kunnen lager liggen, maar zeker bij gericht beleid kan het saldo ook hoger uitvallen. Hier liggen kansen als de juiste woningen op de juiste locaties worden gerealiseerd.

⁴ Bij deze berekeningen is voor de andere demografische componenten als sterfte, geboorte en binnenlandse migratie de prognose van de provincie Zeeland gevolgd. Uiteraard is ook de ontwikkeling van deze componenten onzeker.

Naast de buitenlandse migratie zijn er uiteraard meer onzekerheden in de toekomst. Zo kan de binnenlandse migratie een impuls krijgen als de Westerscheldetunnel tolvrij wordt gemaakt. Ook hierbij geldt uiteraard als voorwaarde dat er aantrekkelijke woonproducten beschikbaar zijn/komen. Ook geldt dat de huishoudensvorming onzeker is. Het kan zijn dat in de toekomst ouderen (nog) langer zelfstandig blijven wonen en daardoor langer een huishouden vormen c.q. woning bezet houden. Voor de jongeren is de individualisering een onzekerheid: als er meer mensen alleenstaand door het leven gaan, leidt dat tot een toenemende woningbehoefte.

figuur 4 De werkelijke ontwikkeling van het buitenlands migratiesaldo (gemiddeld per jaar over de vijf voorgaande jaren) over de periode 2010-2018, het door de provincie aangenomen migratiesaldo voor de periode 2018-2030 en een trendskenario



Bron: CBS en Provincie Zeeland, bewerking In.Fact.Research

Een aandachtspunt van heel andere orde, is dat de demografische prognoses en woningbehoefteramingen worden gebaseerd op die groepen die zijn ingeschreven in de BRP. Er zijn groepen die hierdoor buiten beeld blijven (zoals arbeidsmigranten en tweede woningbezitters) waarvoor ook woningen nodig zijn. Een goed woonbeleid kan dan ook nooit alleen gebaseerd zijn op registraties en modellen, een bredere meer geavanceerde blik is noodzakelijk.

6 Veranderende woonbehoeften

Om meer huishoudensgroei te kunnen accommoderen, zijn uiteraard woningen nodig. Verschillende groepen hebben verschillende woonwensen, waarop met een gedifferentieerd woningbouwprogramma moet worden ingespeeld.

De woningbehoeften van de 'autonome' bevolking veranderen, vooral als gevolg van de vergrijzing (zie ook figuur 5) en de daarmee samenhangende toename van het aantal

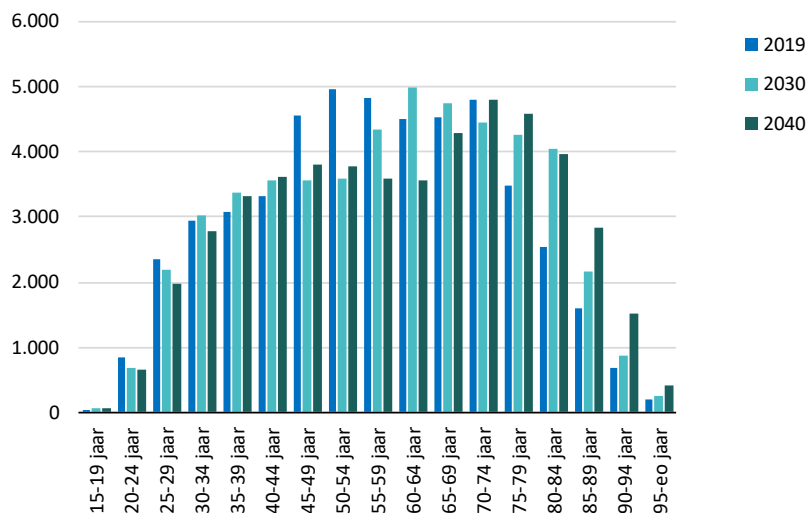
een- en tweepersoonshuishoudens (een toename die overigens ook aan de andere kant van de grens plaatsvindt, zie tabel 4).

tabel 4 De ontwikkeling van het aandeel alleenstaanden en het aandeel gezinnen met kinderen in de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen en de arrondissementen aan de andere kant van de grens

	alleenstaanden				gezinnen met kinderen			
	2009	2019	2029	2039	2009	2019	2029	2039
Sluis	33%	37%	38%	39%	30%	27%	27%	28%
Hulst	30%	33%	36%	38%	34%	31%	28%	28%
Terneuzen	32%	36%	38%	39%	33%	30%	29%	29%
Antwerpen	36%	36%	37%	39%	36%	36%	35%	35%
Sint-Niklaas	27%	30%	33%	35%	41%	39%	36%	35%
Eeklo	29%	32%	35%	38%	38%	36%	33%	31%
Gent	34%	35%	37%	40%	37%	35%	33%	32%
Brugge	31%	34%	38%	41%	36%	33%	29%	27%

Bron: Federaal Planbureau en Provincie Zeeland

figuur 5 Het aantal huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen naar leeftijd in 2019, 2030 en 2040



Bron: Provincie Zeeland, bewerking In.Fact.Research

Voor wat betreft deze vergrijzing (en de daaruit volgende opgaven) loopt Zeeuws-Vlaanderen voor op de rest van het land: op dit moment is 17% van de huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen 75-plus. Landelijk wordt dat aandeel pas in 2030 bereikt (volgens de Pearl-prognose van het CBS/PBL, nu ligt het op 13%) en in Zeeuws-Vlaanderen is het aandeel dan al toegenomen tot 23% (volgens de prognose van provincie Zeeland). Recentelijk zijn er twee onderzoeken verricht waarin de prognose van provincie Zeeland (2019) is vertaald naar een kwalitatieve woningbehoefte voor Zeeuws-Vlaanderen. Stec heeft in opdracht van de provincie het 'Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek

Zeeland 2019 (KWOZ)' opgesteld. RIGO heeft in 2019 in opdracht van de samenwerkende corporaties en gemeenten voor elke gemeente een aparte woningbehoefteraming opgesteld.

Beide onderzoeken geven aan dat er een toenemende behoefte aan gelijkvloerse woningen zal ontstaan, maar er zijn ook essentiële verschillen tussen beide onderzoeken. Deze verschillen worden vooral veroorzaakt door een verschillende inschatting van het verhuisgedrag van ouderen: RIGO kijkt vooral naar het feitelijk gedrag van ouderen, Stec naar de opgegeven woonwensen. In.Fact.Research heeft ten behoeve van de onderhavige studie een doorrekening uitgevoerd die de verschillen tussen beide benaderingen eenduidig inzichtelijk maakt.

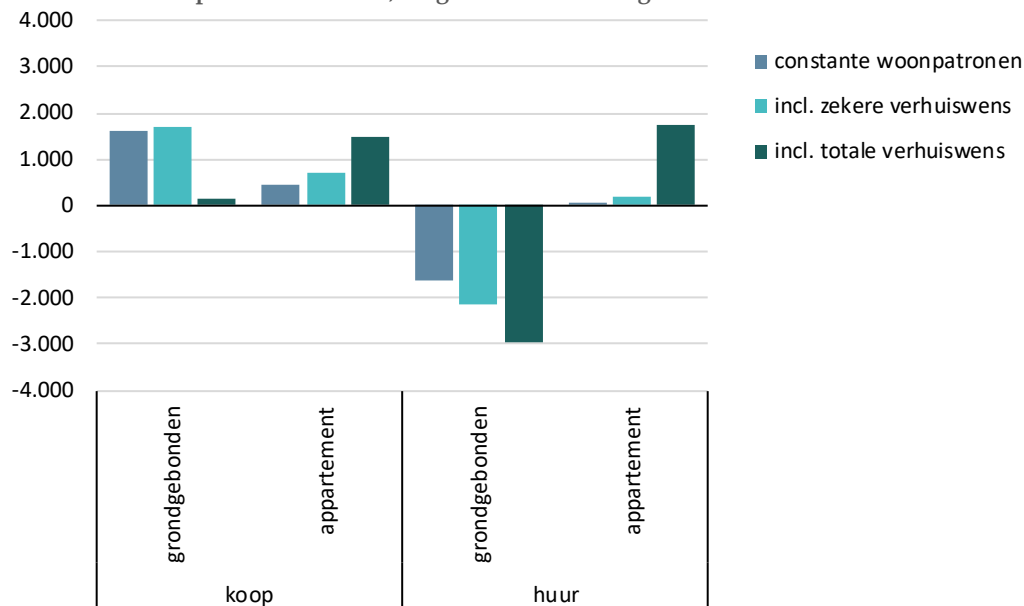
De hieruit volgende ontwikkeling van de woningbehoefte staat – volgens diverse varianten – weergegeven in figuur 6. Als toelichting bij de in deze figuur getoonde varianten geldt het volgende:

- Bij de variant 'constante woonpatronen' wordt voor huishoudens onder de 65 jaar uitgegaan van constante woonpatronen. Dat betekent dat verondersteld is dat een huishouden met een bepaalde samenstelling, leeftijd en inkomen in de toekomst op soortgelijke wijze moet kunnen wonen als op dit moment. Omdat de nieuwe generatie ouderen wezenlijk verschilt van de huidige generatie, is bij ouderen gecorrigeerd voor generatieverschillen (op basis van de huidige woonsituatie en feitelijk verhuisgedrag).
- Bij de tweede variant is de methodiek op hoofdlijnen gelijk, maar is voor de groep met een verhuwenswens niet de huidige maar de gewenste woonsituatie meegenomen. Daarbij is alleen de groep die serieus wil verhuizen en zich georiënteerd heeft op de woningmarkt meegenomen.
- Bij de derde variant is ook bij de groep die aangeeft 'mogelijk in de komende twee jaar te gaan verhuizen' de gewenste woonsituatie als uitgangspunt genomen.

De verschillen tussen de varianten maken duidelijk dat er een grote groep ouderen is die weliswaar overweegt naar een (huur)appartement (of andere nultredenwoning) te verhuizen, maar in de praktijk vaak afziet van een verhuizing. Voor een deel zal dit zijn omdat geschikt aanbod ontbreekt. Door het toevoegen van geschikte appartementen kunnen er mogelijk meer verhuizingen plaatsvinden. Er zijn echter vele andere redenen te noemen waarom ouderen afziet van een verhuizing: Men blijkt toch te veel gehecht te zijn aan de vertrouwde woning en woonomgeving, men vindt het lastig om huur te gaan betalen terwijl men nu aflossingsvrij woont, men ziet op tegen de verhuizing, men schrikt van de reguliere huurprijzen etc.

De werkelijke ontwikkeling van de behoefte ligt waarschijnlijk ergens tussen de ramingen van Stec en RIGO in. Het is vooral zaak de komende periode het werkelijke verhuisgedrag van ouderen goed te monitoren, zodat goed kan worden ingespeeld op de veranderende woningbehoefte.

figuur 6 De ontwikkeling van de woningbehoefte naar eigendom en type in Zeeuws-Vlaanderen over de periode 2019-2035, volgens de benadering van In.Fact.Research



Bron: LC-model In.Fact.Research

Een van de segmenten waarvoor de ramingen vrij sterk uiteenlopen is het segment grondgebonden koopwoningen. RIGO verwacht dat de ouderen die daar nu wonen, veelal blijven wonen in de huidige woning. Omdat er ook in de toekomst nieuwe gezinnen worden gevormd, neemt de behoefte aan deze woningen in de ramingen toe. Stec verwacht dat ouderen deze woningen vrij massaal zullen verruilen voor een appartement. Daardoor neemt de behoefte in dit segment in de ramingen van Stec af.

Zelfs als deze afname plaats zou vinden, geldt dat er nog steeds kwalitatieve uitbreiding noodzakelijk zal zijn. De eerder beredeneerde extra groei van 1.000 tot 1.500 huishoudens in de periode 2019-2030 (bovenop de 890 die de provincie voorspelt) bestaat vermoedelijk voor tussen de 50% en 60% uit Belgen. Stec-groep (2020) geeft mede op basis van gemeentelijke data aan dat deze instroom voor een belangrijk deel bestaat uit alleenstaanden en stellen. De ervaring van makelaars is dat er ook een wezenlijke instroom is van gezinnen. Beide bronnen geven aan dat men zich voor een belangrijk deel vestigt in de grondgebonden koopwoningen. Het kan zijn dat deze behoefte voor een deel in de bestaande voorraad is op te vangen, maar vermoedelijk is dat maar in beperkte mate het geval.

De overige 40% tot 50% bestaat vooral uit arbeidsmigranten elders uit Europa of de wereld. Bij deze aantallen gaat het alléén om de groep arbeidsmigranten die zich inschrijven en 'permanent' vestigen (op de andere groep arbeidsmigranten komen we later nog terug). De groep arbeidsmigranten is zeer divers van samenstelling. Er zitten gezinnen tussen, maar over het algemeen gaat het om (jonge) alleenstaanden of stellen. Bij de arbeidsmigranten gaat het in Zeeuws-Vlaanderen (anders dan bijvoorbeeld in Amsterdam) maar in beperkte mate om expats en kenniswerkers met hogere inkomens. Veelal

gaat het om middeninkomens, die zich richten op het lagere of middensegment. In eerste instantie richt men zich vermoedelijk op de huur, ook omdat men nog niet zeker weet of men zich permanent wil vestigen. Vaak richt men zich op de particuliere verhuur, maar ook corporaties kunnen bij de huisvesting van deze groep een rol spelen (zolang het inkomen maar niet hoger is dan de EC-inkomensgrens). Op de langere termijn – als men zeker weet dat men zich permanent wil vestigen – zal een belangrijk deel vermoedelijk een woning willen kopen.

7 Noodzaak tot stimulerend beleid

Bij de woningbouwafspraken in de provincie Zeeland wordt er (zoals in veel provincies) in zekere zin van uitgegaan dat er voor elk huishoudens één woning benodigd is. De voorraad kan/mag vanuit deze gedachte niet meer toenemen dan het aantal huishoudens. Het lastige hierbij is echter dat de mogelijkheden voor substitutie beperkt zijn:

- de oudere autochtone inwoners kunnen/willen vaak niet naar wens wonen in de bestaande voorraad (de woningen én woonomgevingen zijn vaak niet geschikt).
- de ‘nieuwe’ doelgroepen (Belgen en arbeidsmigranten) hebben specifieke wensen die niet (altijd) kunnen worden bediend in de bestaande voorraad.

Daarnaast geldt dat een deel van de woningvoorraad:

- in gebruik is als tweede woning en derhalve niet kan worden benut voor de opvang van nieuwe huishoudens. In Sluis zijn er vermoedelijk rond de 1.800 woningen in gebruik als tweede woning.
- in gebruik is als pension voor zogenoemde mid- en short-stay-arbeidsmigranten. Exacte aantallen ontbreken, maar een quickscan door gemeente Terneuzen maakt duidelijk dat het gaat om vele tientallen woningen die niet worden gebruikt als (reguliere) woning, maar als pensionvoorziening (kamerverhuur aan arbeidsmigranten).
- niet aan de huidige kwaliteitseisen voldoet. Het Stec onderzoek geeft aan dat maar liefst 12.000 woningen in Zeeuws-Vlaanderen ‘zeer kwetsbaar’ zijn.⁵ Bij 2.240 van deze woningen geldt dat Stec binnen de komende 8 jaar vraaguitval (en leegstand) verwacht.⁶ Een belangrijk deel van de kwetsbare woningen zal op termijn uit de markt moeten worden genomen, en dit levert een behoefte aan meer (ver)nieuwbouw.

⁵ In de bijlage van het KWOZ wordt per regio een kwetsbaarheidskwadrant weergegeven. De 12.000 betreft de optelsom van het aantal woningen dat door Stec is ingedeeld in het kwadrant linksonder (pagina 75 van het KWOZ).

⁶ Het gaat hier om 40% van de totale provinciale kwetsbare voorraad met theoretische overschotten (zie ook pagina 46 van het KWOZ).

Dit laatste betekent dat het woonbeleid nooit alleen gericht kan zijn op groei, maar dat ook de bestaande voorraad veel aandacht moet krijgen. De leefbaarheid in bepaalde delen van Zeeuws-Vlaanderen staat onder druk. Dit geldt voor woongebieden, maar ook de stads- en dorpscentra moeten deels opnieuw worden ingericht. De noodzakelijke middelen voor de aanpak van de bestaande voorraad en het bestaand stedelijk gebied kunnen alleen bij groei worden gegenereerd. In een scenario van huishoudenskrimp moeten verliezen worden genomen, bij een groeiscenario kunnen opbrengsten gericht worden ingezet.

De 12.000 ‘zeer kwetsbare woningen’ worden op dit moment veelal bewoond. Als professionals zeggen dat de kwaliteit van de woningen te wensen over laat, zal een belangrijk deel van de bewoners dit ook vinden. Op termijn zal een deel van deze bewoners uit deze woningen willen verhuizen en als er dan in Zeeuws-Vlaanderen geen beter alternatief wordt geboden, kan men de regio verlaten. Dat kan de problemen verergeren. Ook om deze reden is het van belang dat kwaliteit wordt toegevoegd. In het ideale geval geldt dat met nieuwe projecten ook een bepaalde spin-off wordt gegenereerd. De kwetsbare voorraad is vooral in het bezit van particulieren, die met specifieke projecten mogelijk gestimuleerd kunnen worden zelf de woningen te verbeteren.

In de woningbouwafspraken gaat het veelal om het verdelen van ‘maximale bouwcontingenten’. Die aanpak straalt – zo bedoelt of niet – uit dat het in het woonbeleid vooral gaat om het opleggen van restricties. Het hoort in het woonbeleid echter te gaan over de vraag hoe de juiste plannen kunnen worden gerealiseerd en hoe kansen kunnen worden benut. Daarbij kunnen bepaalde restricties wenselijk zijn, maar dan als middel en niet als doel. Ook geldt dat bij het huidige rijksbeleid (de ladder van duurzame verstedelijking) de plancapaciteit zal moeten worden teruggebracht, juist ook om de goede plannen in ontwikkeling te brengen.⁷ Als goede plannen niet in ontwikkeling wordt gebracht wordt uiteindelijk óók de noodzakelijke aanpak van de bestaande voorraad bemoeilijkt. Alleen bij economische én demografische groei kunnen middelen worden gegenereerd om de problemen in de voorraad aan te pakken.

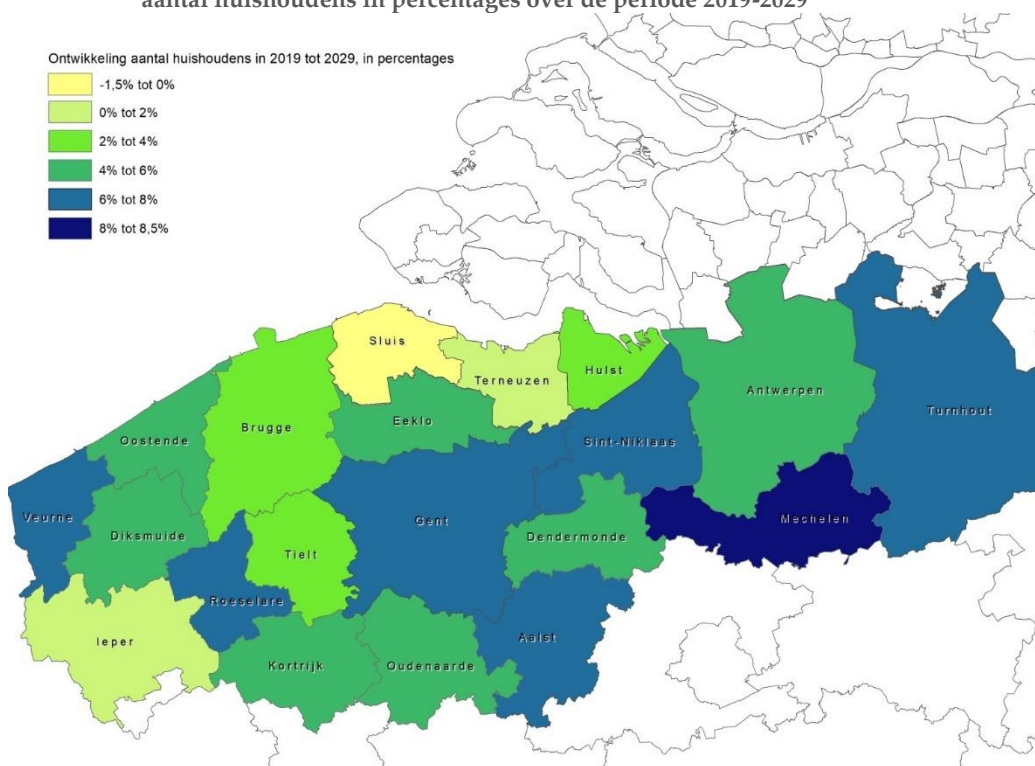
Binnen het woonbeleid en de onderbouwing daarvan spelen registraties en modellen een belangrijke rol. Het is echter belangrijk breder te blijven kijken. Een deel van de werkelijkheid speelt zich immers buiten deze registraties af (denk aan tweede woningbezit en arbeidsmigratie). En als alleen wordt gekeken naar bestaande trends, worden nieuwe mogelijkheden en kansen over het hoofd gezien. Woonbeleid moet vooral worden gebaseerd op een realistische visie op de toekomst.

⁷ Er is in Zeeuws-Vlaanderen een harde plancapaciteit voor de bouw van 2.300 woningen. Het bestemmingsplan is hier al vastgesteld, dus er zijn op dat vlak geen belemmeringen om te bouwen. Daarnaast zijn er nog 600 woningen waarover harde afspraken zijn gemaakt met ontwikkelaars.

8 Verschillen binnen Zeeuws-Vlaanderen

De huidige situatie en de vooruitzichten verschillen per gemeente. Voor Hulst en Terneuzen geldt dat door de provincie huishoudensgroei wordt voorspeld, terwijl voor Sluis een afname wordt verwacht (zie ook tabel 3 en figuur 7). Dit hangt – waar het gaat om de prognose van de provincie – met name samen met de bevolkingsopbouw. Sluis is relatief gezien wat verder vergrijsd. Voor wat betreft de mogelijke extra huishoudensgroei vanuit België geldt dat de kansen voor Sluis ook wat lager zijn.

figuur 7 De door de provincie Zeeland en het Federaal Planbureau voorspelde ontwikkeling van het aantal huishoudens in percentages over de periode 2019-2029



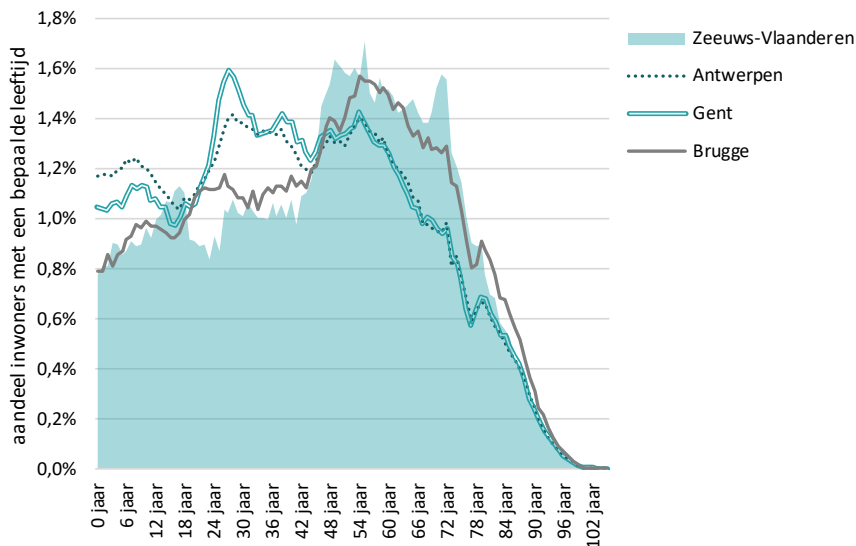
Bron: Federaal Planbureau en provincie Zeeland

Terwijl voor de arrondissementen Gent en Antwerpen een sterke huishoudensgroei wordt voorspeld, geldt dit in mindere mate voor Brugge. Dit heeft te maken met de toekomstige instroom, maar vooral met de huidige bevolkingsopbouw. In figuur 8 is te zien dat de arrondissementen Antwerpen en Gent een relatief jonge bevolking kennen, met veel (potentiele) starters op de woningmarkt. Voor Brugge geldt dat de leeftijdsopbouw meer gelijkennissen kent met de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen.

Daar staat tegenover dat de toeristische sector in Sluis juist wel kansen biedt. Sinds 2013 is het aantal logies (recreatiewoningen en dergelijke) in Sluis met maar liefst een derde toegenomen tot ruim 3.850. Een deel van deze eenheden wordt bewoond als tweede (of

zelfs eerste) woning, al tellen deze ‘inwoners’ niet mee in de registraties. Ook in de reguliere woningvoorraad is er (vooral in Sluis) sprake van tweede woningbezit. Hoewel de demografische druk (of: de reguliere woningbehoefte) in Sluis relatief laag is, zijn de woningprijzen door de vraag naar tweede woningen relatief hoog. Uit dit gegeven blijkt ook dat de scheidslijn tussen de tweede woningmarkt en reguliere woningmarkt is niet hard is. Dat is een lastig gegeven voor de beleidsmakers op het vlak van het wonen. Waar de eerste woning een primaire leeftijdsbehoefte is, is een tweede woning een luxe-goed en/of een belegging is. De vraag ontwikkelt zich daardoor op geheel andere wijze.

figuur 8 De leeftijdsopbouw van de bevolking in Zeeuws-Vlaanderen en de arrondissementen Antwerpen, Gent en Brugge (2019)



Bron: Federaal Planbureau en CBS

9 Een kansrijke toekomst

Er zullen altijd sociale en culturele verschillen tussen België en Nederland blijven bestaan. Ook zal het altijd voor de ene groep fiscaal gunstiger uitvallen om in het ene land te wonen dan in het andere. Door dit soort verschillen zal de landsgrens altijd van enige betekenis blijven. De afgelopen periode hebben we echter gezien dat de barrières die de landsgrens met zich meebrengt wel aan het afkalven zijn. Steeds meer Belgen hebben de stap gemaakt zich in Zeeuws-Vlaanderen te vestigen.

Het ligt in de lijn der verwachting dat deze trend zich in versterkte mate zal gaan doorzetten. Er zijn vele grensoverschrijdende projecten en samenwerkingen in gang gezet, waarvan de North Sea Port District, de Scheldemondraad, de Kustregio, de BGTS Kanaalzone Gent-Terneuzen en de EGTS Waas en Hulst aansprekende voorbeelden zijn. Het kan haast niet anders dat hierdoor de barrièrewerking verder worden verminderd. Daar komt bij dat de woningbehoefte in Vlaanderen sterk zal toenemen, terwijl de ruimte voor uitbreiding beperkt is. Dat levert kansen voor Zeeuws-Vlaanderen.

Atlas voor Gemeenten heeft al in 2013 laten zien dat het loont om de grensbarrières te beslechten. Voordelen liggen er vooral op het vlak van de arbeidsmarkt, maar ook op andere terreinen wordt Zeeuws-Vlaanderen aantrekkelijker om te wonen en werken. Dit geldt overigens ook voor de regio's aan de andere kant van de grens.

10 Samenvattend

De opgaven in Zeeuws-Vlaanderen op het vlak van het wonen zijn groot. Een groot deel van de bestaande woningvoorraad voldoet niet meer aan de eisen van deze tijd en zal moeten worden vernieuwd. Slaagt men er niet in een kwaliteitsslag te maken, dan bestaat een kans dat meer inwoners de regio verlaten. Dat betekent niet alleen ontspanning op de woningmarkt, maar ook dat er minder werknemers zijn om vacatures te vullen en dat het voorzieningenniveau zal afkalven.

De kwaliteitsslag is ook nodig om (meer) mensen vanuit het buitenland aan te trekken. Er is op dit vlak sprake van een positieve trend: het buitenlands migratiesaldo neemt al 15 jaar toe. Als deze trend doorzet kunnen er naar schatting 1.000 tot 1.500 huishoudens extra⁸ worden aangetrokken over de periode 2019-2029. Daarvoor moeten dan uiteraard wel de juiste woningen op de juiste locaties beschikbaar zijn. Dat vergt maatwerk, want de instroom vanuit het buitenland is divers.

Zeeuws-Vlaanderen kan van grotere betekenis zijn voor de opvang van de woningbehoefte in Vlaanderen. De afgelopen jaren zien we een toename van het aantal Belgen dat aan de andere kant van de grens gaat wonen. Het lijkt logisch te veronderstellen dat deze toename door zal zetten. Dit enerzijds door de toenemende druk op de woningmarkt in Vlaanderen en anderzijds door de vele grensoverschrijdende projecten en de pogingen tot betere afstemming van wet- en regelgeving.

Bij al het bovenstaande geldt dat het belangrijk is dat de juiste woningen op de juiste locaties worden aangeboden. Uiteraard kan de bestaande voorraad een rol vervullen, maar de mogelijkheden zijn hier beperkt. Nieuwbouw is essentieel om in te spelen op actuele vraagstukken. De woningvraag is zeer gedifferentieerd (zowel qua doelgroepen als woonwensen), dus nieuwbouw vergt maatwerk.

Deze studie focust vooral op de kansen voor Zeeuw-Vlaanderen. Die zijn groot en veelzijdig, zeker vanuit een meer internationaal perspectief. Als puur wordt gekeken naar de cijfers uit registraties en modellen worden deze kansen deels over het hoofd gezien. Er zijn echter ook bedreigingen en veel is onzeker, zeker in de huidige tijd. Dat maakt dat het vooral van belang is om te werken vanuit een duidelijke visie op de toekomst. Met adaptief beleid, waarbij continue wordt ingespeeld op de actuele ontwikkelingen, kan dan deze visie stap voor stap worden gerealiseerd.

⁸ Met 'extra' wordt bedoeld bovenop de bestaande provinciale prognose.