

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Maatschappelijke kosten en baten van
beleidsalternatieven op het terrein
van wonen en voorzieningen



Economisch Instituut
voor de Bouw

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

oktober 2013

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Maatchappelijke kosten en baten van
beleidsalternatieven op het terrein
van wonen en voorzieningen

drs. ir. R. Saitua Nistal
N. Schep, MSc

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	7
Samenvatting	11
Demografie	15
Woningmarkt	16
Voorzieningen	28
Economische ontwikkeling	34
1 Inleiding	37
2 Demografie	39
2.1 Historische ontwikkeling van de bevolking	39
2.2 Demografische prognoses	45
2.3 Mogelijke invloed van de emigratie uit België	54
3 Woningmarkt	55
3.1 Woningvoorraad	55
3.2 Segmentering van de woningmarkt	62
3.3 Ontwikkeling van de vraag naar verschillende segmenten	64
3.4 De nieuwbouw- en sloopplannen	68
3.5 Beschrijving relevante mechanismen van de woningmarkt	75
3.6 Resultaten	76
3.7 Kostenindicaties van de alternatieven	79
3.8 Scenario 'Extra immigratie'	82
3.9 Mogelijkheden om met de kosten om te gaan	83
3.10 Maatschappelijke kosten-batenanalyse	84
3.11 Conclusies	90
4 Onderwijs	93
4.1 Inleiding voorzieningen	93
4.2 Basisonderwijs in Zeeuws-Vlaanderen	94
4.3 Toekomstige situatie	96
4.3.1 Aantal leerlingen	96
4.3.2 Onderwijsplannen	97
4.4 Nul- en projectalternatief	99
4.5 KBA	99
4.5.1 Uitgangspunten	99
4.5.2 Uitkomsten	101
4.5.3 Kwaliteit en leefbaarheid	108
4.6 Voortgezet onderwijs en mbo	110
4.7 Toekomstige situatie	111
4.7.1 Integratie vmbo-mbo	112
4.8 Conclusie	114
5 Zorg	117
5.1 Huidige situatie	117
5.2 Toekomstige situatie	118
5.3 Nul- en projectalternatief	124
5.4 KBA	125

5.4.1	Uitkomsten	126
5.5	Schaal, zorg en leefbaarheid	127
5.6	Totale toekomstige personeelsvraag ouderenzorg	128
5.7	Herbestemming verzorgingshuizen	129
5.8	Conclusie	130
6	Sport	133
6.1	Sport in Zeeuws-Vlaanderen	133
6.2	Voetbal	133
6.2.1	Huidige situatie	133
6.2.2	Toekomstige situatie	134
6.2.3	Nul- en projectalternatief	135
6.2.4	Kosten en baten van clustering	136
6.2.5	Uitkomsten	137
6.3	Tennis	138
6.3.1	Huidige situatie	138
6.3.2	Toekomstige situatie	138
6.3.3	Nul- en projectalternatief	139
6.3.4	Kosten en baten van clustering	140
6.3.5	Uitkomsten	141
6.4	Leefbaarheid	142
6.5	Andere sporten	142
6.6	Kansen en alternatieven	143
6.7	Conclusie	143
7	Retail	145
7.1	Achtergronden	145
7.2	Toekomstige situatie	146
7.3	Kosten en baten	149
7.4	Alternatieven	151
8	Herbestemming van vastgoed	153
9	Economische ontwikkeling	155
9.1	Ontwikkeling van de beroepsbevolking.	155
9.2	Ontwikkeling van de potentiële werkgelegenheid	156
9.3	Confrontatie vraag en aanbod van arbeid	159
9.4	Mogelijke strategieën	160
	Bibliografie	163
	Bijlage 1 Deelnemers expertmeetings	167
	EIB-publicaties	169

Conclusies en aanbevelingen

Het Economisch Instituut voor de Bouw heeft in opdracht van de Provincie Zeeland en de Rijksoverheid een maatschappelijke kosten-batenanalyse verricht voor Zeeuws-Vlaanderen in samenhang met de verwachte krimp van de bevolking.

Uit de analyse komen drie centrale beleidsopgaven naar voren. De omvang van deze opgaven is met onzekerheid omgeven, maar in geen van de onderzochte situaties verdwijnen de opgaven vanzelf. Het lijkt derhalve noodzakelijk om de vraagstukken actief vanuit het beleid op te pakken.

Het gaat om de volgende drie kwesties.

- Omvangrijke en kostbare herstructurering van de woningvoorraad
- Concentratie van voorzieningen
- Herbestemming van bestaand vastgoed

De *herstructurering van de woningvoorraad* is financieel gezien de zwaarste opgave die de drie gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen boven het hoofd hangt. Uitgaande van de bevolkingsprognoses van de Provincie Zeeland dient zich een beeld aan van een groeiend woningoverschot in de tijd, dat richting 2040 zal oplopen met 2.400 woningen. Het woningoverschot zal bovendien niet gelijkmatig zijn verdeeld over verschillende locaties en woningmarktsegmenten, maar sterk geconcentreerd zijn bij de goedkope, minder aantrekkelijke delen van de voorraad, in minder geliefde buurten en straten. Zonder nadere interventies zal de leegstand in dergelijke buurten en straten kunnen oplopen richting 30%. Daarbij staat dan elk derde huis in een dergelijke straat of buurt leeg. De prijzen van deze woningen zullen ook fors dalen, maar dit kan de enorme toename van de leegstand alleen wat temperen, maar niet doen omkeren.

Indien de overvloedige voorraad bij de hier gehanteerde huishoudensprognose volledig moet worden gesloopt en - bij particulier bezit - tegen marktwaarde opgekocht, dan is hiermee een kostenpost gemoeid van € 100 miljoen in contante waarde van 2012. Dit is het cumulatieve bedrag dat, teruggerekend en contant gemaakt, moet worden opgebracht in de periode tot 2040. De kosten kunnen sterk worden gespreid in de tijd, maar ook op jaarbasis gaat het tegen de achtergrond van de schaal van Zeeuws-Vlaanderen nog altijd om forse bedragen. De operatie is additioneel ten opzichte van normale slooptactiviteiten en zal bovendien nagenoeg volledig vanuit publieke middelen en door corporaties moeten worden bekostigd.

Dit is het dilemma waar Zeeuws-Vlaanderen voor staat in de komende decennia: een keuze tussen omvangrijke extra publieke uitgaven of het accepteren van omvangrijke leegstand en hiermee verbonden leefbaarheidsproblemen. Uit de MKBA komt naar voren dat het accepteren van de leefbaarheidsproblemen nog grotere maatschappelijke kosten veroorzaakt dan die van de sanering van

de woningvoorraad. Een belangrijke constatering is voorts dat het dilemma niet kan worden doorbroken door *afspraken over beperking van de nieuwbouwplannen*. Een grotere selectiviteit bij de woningbouwplannen, in het bijzonder door het beperken van het aanbod van nieuwe goedkope huurwoningen, kan de financiële herstructureringsopgave wel verminderen tot ongeveer driekwart van de huidige opgave. Dit vereist het terugschroeven van het aanbod van goedkope sociale huurwoningen in - met name - de herstructureringsplannen. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig veel bestaande goedkope woningen in de toekomst leeg komen te staan en vervolgens tegen hoge kosten aan de voorraad moeten worden onttrokken.

De overige nieuwbouwplannen zijn niet overmatig en een inperking van aanbod in kansrijke segmenten van de woningmarkt van Zeeuws-Vlaanderen vermindert de herstructureringsopgave niet. Zo blijft het thans voorziene aanbod van duurdere koopwoningen zelfs achter bij de voorziene vraag, waardoor hier nog ruimte is voor extra aanbod. Generieke restricties op het aanbod - geen woningbouw in het buitengebied, geen uitgifte van vrije kavels, 'saldo-nul-benadering' - liggen niet direct in de rede. Aanbod dat in de relevante segmenten niet aansluit bij de vraag, zorgt voor prijsstijging en dit beperkt de woningmarkt migratie (bijvoorbeeld vanuit België) naar Zeeuws-Vlaanderen. Aanbod dat inspeelt op de voorkeuren van specifieke groepen is een beleidslijn die veel voordelen kan opleveren in het kader van beteugelen van de krimpproblematiek. De inkomsten die uit grondverkoop resulteren, kunnen vervolgens worden gebruikt om de kostbare herstructurering deels te bekostigen.

Naast een beperking van het aanbod van goedkope huurwoningen kan het financieel beslag van de herstructureringsoperatie nog worden beperkt door niet alle overtollige woningen te slopen. In sommige gevallen kan (beperkte) leegstand waarschijnlijk worden geaccepteerd zonder dat dit de leefbaarheid echt aantast. Daarnaast hoeven naar verwachting niet alle woningen te worden opgekocht en gesloopt: een deel van de onttrekking van de voorraad kan mogelijk via samenvoeging en renovatie van woningen worden gerealiseerd. Het is te overwegen om particulieren die dergelijke ingrepen zouden willen verrichten in de relevante buurten financieel te ondersteunen. Om goed in te kunnen spelen op de herstructureringsopgave is het zaak om de bekostiging tijdig te organiseren. Een regionaal herstructureringsfonds dat solide voeding ontvangt vanuit verschillende overheden ligt het meest in de rede. Daarbij zouden mogelijkheden voor samenwerking met marktpartijen kunnen worden gezocht en een dergelijk fonds zou ook een revolverend karakter kunnen krijgen door aanvullende middelen te organiseren via tijdelijke verhuur en transformatie van onroerend goed.

Een belangrijke mogelijkheid en ook een kans voor de regio ligt bij de migratie vanuit België. De huishoudensprognose van de provincie gaat uit van een bescheiden netto instroom van Belgen in Zeeuws-Vlaanderen. In de afgelopen jaren is echter sprake van een stroomversnelling in deze migratie. Naast Hulst, dat traditioneel een netto vestigingsoverschot vanuit België kent, hebben inmiddels ook Terneuzen en Sluis een stevige netto instroom van Belgen in hun gemeenten. Deze migratie vindt zijn oorzaak in woningprijzen die in Zeeuws-Vlaanderen inmiddels duidelijk gunstiger zijn dan in concurrerende regio's in België. Deze migratie lijkt naar de toekomst toe een vrij robuust karakter te hebben. De migratie is breed samengesteld vanuit bevolkings-

groepen in België, het gaat niet om heel specifieke groepen. Het Belgische achterland is zeer groot in relatie tot Zeeuws-Vlaanderen zodat verzadiging niet snel zal intreden en de komende decennia blijft het aantal huishoudens in de relevante delen van Vlaanderen nog toenemen. Als de migratie voorlopig op een hoog peil blijft en pas in de loop van de komende dertig jaar weer geleidelijk terugveert naar bescheiden niveaus, dan worden de krimpopgaven hierdoor belangrijk gereduceerd. Hier ligt een realistisch opwaarts (positief) risico ten opzichte van de bevolkingsprognose van de provincie. Bovendien gaat het hier niet alleen om een onzekere toekomstige ontwikkeling, maar liggen hier ook aangrijpingspunten voor beleid in Zeeuws-Vlaanderen. Meer migratie vanuit België zal de herstructureringskosten op de woningmarkt beperken, tegenwicht bieden aan de vrij sterke autonome vergrijzing die wordt verwacht en op termijn ook voordelen gaan opleveren voor de voorzieningen en het arbeidsaanbod in Zeeuws-Vlaanderen.

Conclusies, aanbevelingen en acties met betrekking tot de woningmarkt

Conclusie	Aanbeveling	Actie
Te omvangrijk nieuwbouwaanbod goedkope (huur-)woningen	Beperken van het aanbod van goedkope huurwoningen	Regionale afstemming via woningbouwafspraken en uitvoering door gemeenten en corporaties
Herstructurering van de woningvoorraad is kostbaar (€ 100 miljoen)	Tijdig organiseren van bekostiging (via regionaal herstructureringsfonds)	Provincie, gemeenten en Rijk richten een regionaal herstructureringsfonds op, gevoed door overheden, kan i.s.m. marktpartijen, revolverend karakter
Er blijft ruimte voor extra aanbod in kansrijke (duurdere) segmenten	Geen generieke aanbod-restricties, maar inspelen op de vraag	Globale afspraken rond aantallen met voldoende flexibiliteit aan de bovenkant, extra aandacht voor mogelijkheden om kansrijke groepen als Belgen en remigranten aan te trekken

Bron: EIB

Op een aantal terreinen vraagt de aanstaande bevolgingskrimp om keuzes in de richting van het *concentreren van voorzieningen*.

Dit geldt in de eerste plaats voor de *basisscholen* in Zeeuws-Vlaanderen. Het aantal schoolgaande kinderen in de relevante leeftijdsgroepen daalt tussen 2012 en 2040 naar verwachting met 25%. De basisscholen in Zeeuws-Vlaanderen zijn in de uitgangssituatie al relatief klein in relatie tot de situatie elders in Nederland en met de sterke voorziene daling van het aantal leerlingen is deze situatie niet toekomstbestendig. Concentratie van basisscholen op minder locaties is zowel vanuit financieel gezichtspunt als om redenen van onderwijskwaliteit de aangewezen route. Het verdwijnen van een basisschool uit een dorp of een buurt in een stad is een zaak die vaak begrijpelijke emoties oproept bij direct betrokken ouders en leerkrachten, maar dit is van voorbijgaande aard en het algemeen belang is uiteindelijk gediend met financieel levensvatbare scholen die blijvend goede onderwijskwaliteit kunnen bieden. Bij een norm van minimaal 80 leerlingen per basisschool zal het aantal basisscholen in Zeeuws-Vlaanderen moeten teruglopen van 66 naar 46. Hier ligt een belangrijke bestuurlijke uitdaging voor de komende jaren. Bij de *middelbare scholen* is het beeld veel minder eenduidig als het gaat om concentratie. Het middelbaar onderwijs is al veel meer geconcentreerd en nog verdere concentratie impliceert grote reisafstanden, reistijden en verbonden reiskosten voor jonge leerlingen. Kosten-batenanalyse waarbij dergelijke nadelen worden gewaardeerd, wijst niet in de richting van een per saldo gunstig resultaat van dergelijke verdergaande concentratie. Mogelijk zou het concentreren op één plaats van specifieke richtingen waarvoor weinig belangstelling bestaat een zinvol alternatief kunnen zijn voor de huidige plannen, maar een simpele zeer rendabele oplossing lijkt zich ook dan niet direct aan te dienen.

Bij de *ouderenzorg* lijkt het beleid opvallend genoeg uit te gaan van deconcentratie van verpleeghuizen. Naast de huidige veertien kernen zouden zo nog eens zes kernen kunnen ontstaan waar kleinschalige uitbreiding zou kunnen plaatsvinden. Nu zal het aantal plaatsen in verpleeghuizen - de zogenaamde zware zorg - naar verwachting toenemen in de komende decennia, maar gezien vanuit de huidige niet al te grote schaal is groei op bestaande locaties vanuit kosteneffectiviteit duidelijk te prefereren boven het ontwikkelen van nieuwe verpleeghuizen. Op deze wijze kunnen investeringen worden beperkt en kan structureel tot een betere arbeidsverdeling worden gekomen. Zo hoeft relatief dure professionele zorg alleen voor echte zorgtaken te worden ingezet, wat kosten bespaart en een efficiënte inzet van schaars zorgpersoneel bevordert. Verpleeghuizen in de directe omgeving hebben uiteraard wel voordelen vanuit het perspectief van bewoners en soms ook van bezoekers, maar een relatief kleine schaal heeft aan de andere kant ook nadelen bij het organiseren van activiteiten voor homogene groepen bewoners. De beheersing van zorgkosten wijst in de richting van uitbreiding bij bestaande kernen. Deels kan hierbij ook conversie optreden door vrijvallende plaatsen in de verzorgende sfeer met gerichte investeringen om te zetten in plaatsen voor zware zorg. Ook lijkt het goed mogelijk om binnen wat grotere bestaande centra wel nieuwe zorg op maat te leveren. Dit is vaak niet zozeer een kwestie van (kleinschalige) locatie, maar meer een kwestie van organisatie.

Het beleid richting de *detailhandel* lijkt in de drie gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen nog het minst te zijn aangesloten op de verwachte bevolgings-

krimp. Bij de plannen voor een vierde supermarkt (Oostburg) en plannen voor grotere perifere detailhandelslocaties in Terneuzen en Hulst is tot nu toe weinig aandacht besteed aan de consequenties van de bevolkingsdaling. Deze heeft ten eerste gevolgen voor de levensvatbaarheid van de plannen. Voor zover marktpartijen daadwerkelijk de kosten van de plannen moeten dragen, zullen de plannen naar verwachting niet of moeizaam van de grond komen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vierde supermarkt in Oostburg, waar private investeerders zich zullen vergewissen van bevolkingsprognoses die een forse daling laten zien van de belangrijkste doelgroep voor supermarkten: het aantal gezinnen met opgroeiende kinderen. Bij plannen voor grote, perifere detailhandelslocaties in Hulst en Terneuzen moet worden bedacht dat hierdoor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid in het bestaande stedelijk gebied onder druk kan komen te staan. Een teruglopend aantal inwoners zal de detailhandel in sommige buurten toch al onder druk zetten en leegstand van winkels gaan veroorzaken in juist die buurten waar de leegstand van woningen ook oploopt. Extra concurrentie - direct met deze winkelketens of indirect via effecten op andere concurrerende winkels - zal dit proces verscherpen en de leefbaarheid in kwetsbare winkelbuurten versneld doen teruglopen. De babyboomgeneratie zal een grote rol gaan spelen in de toekomstige detailhandelsvraag en de vraag naar horecadiensten en de mogelijkheden die dit zowel in termen van lokale economie als in termen van leefbaarheid van de stedelijke centra kan bieden, zou meer aandacht verdienen vanuit het regionale en lokale beleid.

Bij de *sportvoorzieningen* is in het Masterplan ten slotte juist sprake van een zeer ambitieus plan ten aanzien van concentratie. Uit de kosten-batenanalyses die zijn gemaakt voor zowel voetbal als tennis, blijkt dat dit plan zodanig ambitieus is dat de kosten zelfs nog wat hoger uitvallen dan de baten. Hierbij is het weliswaar zo dat de baten bij de overheid neerslaan en de kosten bestaan uit extra reiskosten voor particulieren, maar het saldo van beide is het maatschappelijk saldo en dit is niet positief. De oplossing die zich hier aandient is overigens eenvoudig. Het lijkt te prefereren om meer met de stroom mee te bewegen en de sportclubs die in de tijd toenemende problemen ervaren in verband met afnemende aantallen leden hierin te begeleiden richting fusies en gezamenlijk gebruik van faciliteiten. De ervaring leert dat dit vaak in goed overleg kan. Onder druk worden zaken vloeibaar en zo kan efficiënt en met weinig weerstand geleidelijke concentratie van sportvoorzieningen worden gerealiseerd.

Een laatste centrale beleidsopgave bestaat uit een effectieve en doelmatige *herbestemming van bestaand vastgoed*. Uit de analyses komt naar voren dat bij nogal wat vastgoed de huidige gebruiksfunctie komt te vervallen. Hierbij kan worden gedacht aan woningen aan de onderkant van de woningmarkt, kleine basisscholen en verzorgingshuizen. Aan de andere kant zijn er ook nog altijd groeimarkten: in delen van de woningmarkt, in de (zware) zorg, vraag naar culturele voorzieningen en toerisme en nieuwe producten en diensten voor een sterk toenemende en meer welvarende generatie ouderen. Bij nieuwe activiteiten wordt snel gedacht aan nieuwe gebouwen of zelfs nieuwe centra, maar maatschappelijk gezien ligt de uitdaging vooral bij een succesvolle transformatie van bestaand vastgoed. Het probleem hierbij is dat er vaak heel verschillende eigenaren en andere partijen bij betrokken zijn en dat de bekostigingssystemen niet altijd zijn afgestemd op het bereiken van de maatschappelijk meest gewenste oplossing. Gelet op de grote potentiële voordelen die succesvolle transformatie van bestaand vastgoed kan bieden, is het zaak om tot

Conclusies, aanbevelingen en acties met betrekking tot voorzieningen

Conclusie	Aanbeveling	Actie
Concentratie van basisscholen met minstens tachtig leerlingen is zowel financieel als voor de onderwijskwaliteit de aangewezen route	Actieve houding ten aanzien van concentratie	Regionale aanpak door gemeenten i.s.m. schoolbesturen
Deconcentratie ouderenzorg leidt tot hoge (personeels)kosten terwijl effecten welzijn gemengd zijn	Terughoudend met extra locaties voor kleinschalige verpleeghuiszorg	Opnemen in zorgvisie (Goed Leven)
Concentratie van sportvoorzieningen leidt tot verschuiving lasten van gemeente naar burgers, maar maatschappelijk saldo is negatief	Terughoudend zijn met concentratiebeleid, begeleiden van sportclubs bij fusieplannen	Faciliteren op gemeenteniveau
Grootschalige retailplannen sluiten minder goed aan op de demografische ontwikkeling en zijn financieel-economisch kwetsbaar	Terughoudend zijn met betrekking tot grootschalige plannen, versterk kleinschalige retailstructuur	Plannen voor grootschalige detailhandel, nieuwe supermarkten heroverwegen

Bron: EIB

effectieve coördinatie te komen. Het is zeer te overwegen om een kenniscentrum Transformatie Vastgoed ZVL op te richten, waar vastgoed wordt geregistreerd dat in de toekomst zijn huidige functie zal verliezen en dat in de toekomst - na renovatie - een nieuwe functie zal kunnen vervullen. Daarbij kan ook worden gekeken of soms van de nood een deugd kan worden gemaakt. Zo kan goedkope woningvoorraad voor de sloop worden verworven of kunnen deze woningen tijdelijk beschikbaar komen voor bijvoorbeeld leerling-verpleegkundigen of anderen die in opleiding zijn. Door huisvesting voor deze groepen tegen zeer gunstige condities aan te bieden, wordt gelijk met meer kracht gewerkt aan de werving van jonge mensen die voor de arbeidsmarkt van Zeeuws-Vlaanderen van groot belang zijn.

Uit de analyses blijkt dat het kunnen aantrekken en behouden van geschoold arbeidsaanbod een kernzaak is voor het *economisch succes van de regio* in de toekomst. De vergrijzing zorgt voor een sterke toename van de arbeidsvraag in de zorgsector. De kabinetsplannen die de AWBZ moeten inperken, zorgen daarbij voor niet meer dan een tijdelijke tempering van de groei van de werkgelegenheid in de zorg. De groei van de beroepsbevolking in Zeeuws-Vlaanderen blijft duidelijk achter bij de potentiële groei van de werkgelegenheid in de zorg en - in mindere mate - het toerisme. Het beleid zou zich kunnen richten op het versterken van Zeeuws-Vlaanderen als zorgcentrum, waar een kwalitatief sterke opleiding wordt gekoppeld aan hoogwaardige stages, goede en zeer betaalbare huisvesting wordt aangeboden en waar sprake is van een goede aansluiting op de arbeidsmarkt. De sterke positie van Zeeuws-Vlaanderen rond industrie en logistiek kan blijven bijdragen aan vooral hoogwaardige werkgelegenheid. Deze sector zal naar verwachting ook in productie kunnen blijven groeien, maar de werkgelegenheid zal daarbij wat teruglopen. Daarbij is de regio overigens afhankelijk van het internationale klimaat waarin de betrokken

Conclusies, aanbevelingen en acties met betrekking tot vastgoed en economie

Conclusie	Aanbeveling	Actie
Vastgoed		
Van veel vastgoed komt huidige gebruiksfunctie te vervallen	Effectieve registratie en coördinatie transformatie bestaand vastgoed	Oprichten Kenniscentrum Transformatie Vastgoed ZVL door provincie i.s.m. gemeenten
Economie		
Het kunnen aantrekken en behouden van geschoold arbeidsaanbod is een kernzaak voor het economisch succes van de regio	Investeren in aantrekkelijke combinatie van goed onderwijs en zeer betaalbare huisvesting	Publiek-privaat initiatief op regionale schaal (provincie)
Vergrijzing leidt tot sterke toename arbeidsvraag in de zorgsector	Beleid nadrukkelijk richten op versterken van het arbeidsaanbod in de zorgsector in Zeeuws-Vlaanderen	Voortouw bij provincie om Zeeuws-Vlaanderen te profileren als zorgcentrum, instrumenten liggen bij kwalitatief sterke opleidingen en stages, betaalbare huisvesting en goede aansluiting op de arbeidsmarkt

Bron: EIB

bedrijven opereren en vestigingsbeslissingen die zij daarbinnen nemen. Ook hiervoor geldt dat de beschikbaarheid van een goed opgeleide beroepsbevolking een belangrijke troef is in de toekomst. Het beleid dat in de meeste Nederlandse regio's historisch sterk gericht is geweest op aantrekken en behouden van werk moet als het ware een mentale omslag maken en zich in de toekomst vooral gaan richten op het aantrekken en behouden van (goed geschoolde) arbeidskrachten.

Samenvatting

Demografie

De bevolking in Zeeuws-Vlaanderen is de laatste acht jaar licht gedaald met 0,2% per jaar, terwijl het aantal huishoudens licht is gestegen, met 0,5% per jaar. Uitgaande van de bevolkingsprognose van de Provincie Zeeland zal het aantal huishoudens tot 2020 licht stijgen, licht dalen in de periode 2020-2030 en na 2030 zal een forse krimp optreden. Het aantal huishoudens zal in de periode 2012-2040 autonoom met 8,5% dalen (zie tabel 1).

Tabel 1 Bevolkingsprognose van Zeeuws-Vlaanderen, 2012-2040

	2012	2020	2030	2040
0 - 14 jaar	16.156	13.717	12.957	11.7581
15 - 24 jaar	10.236	9.619	7.512	6.901
25 - 44	23.999	20.937	20.074	17.522
45 - 64	32.812	31.754	26.620	21.968
65 jaar en ouder	23.158	27.881	31.675	32.448
Totaal	106.361	103.908	98.838	90.597
Aantal huishoudens	48.418	49.274	48.170	44.294
Personen per huishouden	2,20	2,11	2,05	2,05

Bron: Provincie Zeeland, bewerking EIB

In de periode tot 2040 is de huishoudensdaling in Terneuzen, met 4,3%, het laagst. In Sluis daalt het aantal huishoudens met 14,7% en in Hulst is de daling 11,7%.

Het buitenlandse migratiesaldo is de laatste drie jaar explosief toegenomen. Dit komt vooral door de toename van het aantal migranten uit België, veroorzaakt door de gunstige omstandigheden op de woningmarkt in Zeeuws-Vlaanderen. In 2012 bedroeg het migratiesaldo uit België circa 500 personen. Daar het aantal huishoudens in Vlaanderen naar verwachting blijft toenemen in de periode tot 2040, zal de migratie uit België kunnen voortzetten. Dit zou de verwachte krimp aanzienlijk kunnen dempen.

Vanwege deze ontwikkeling hebben wij voor de analyse van de woningmarkt naast de bevolkingsprognose van de provincie ook een scenario met meer

immigratie (uit België) gehanteerd. Hierbij hebben wij aangenomen dat het immigratiesaldo van 2012 lineair afneemt tot het niveau van de prognose van de provincie in het jaar 2030. In 2030 en de jaren daarna wordt het immigratiesaldo van de provincie gehanteerd. Dit leidt tot 4.218 extra inwoners en 2.500 extra huishoudens, waardoor de krimp van het aantal huishoudens met 60% afneemt.

Woningmarkt

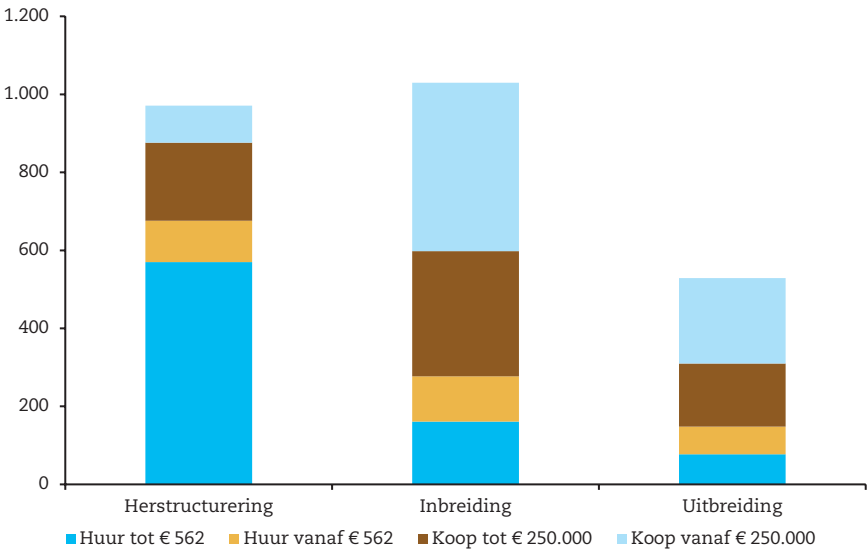
Woningvoorraad

Volgens het CBS telde Zeeuws-Vlaanderen in 2012 52.950 woningen, waarvan 26.065 in Terneuzen, 12.900 in Hulst en 13.985 in Sluis. In de gemeente Sluis als toeristische gemeente, spelen tweede woningen en recreatiewoningen een belangrijke rol, in de andere gemeenten minder. Het aandeel koopwoningen bedraagt in Zeeuws-Vlaanderen 70%. Dit is aanzienlijk hoger dan het nationaal gemiddeld (59%). Twintig procent betreft corporatiewoningen en 10% overige huur.

Nieuwbouw- en sloopplannen

De sloop- en nieuwbouwplannen van de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen voor de komende tien jaar worden in figuur 1 weergegeven.

Figuur 1 Samenstelling nieuwbouwprogramma, Zeeuws-Vlaanderen



Bron: Gemeenten Zeeuws-Vlaanderen, bewerking EIB

Totaal worden de komende tien jaar 2.530 woningen gebouwd en 1.538 woningen gesloopt. Uit deze cijfers kunnen wij afleiden dat de woningvoorraad in Zeeuws-Vlaanderen in de periode tot 2022 met 2% zal toenemen, terwijl volgens de demografische prognose van de provincie het aantal huishoudens met 1,8% zal toenemen. Hier valt op te merken dat in de praktijk plannen vaak niet volledig in de aangegeven planningstermijn worden gerealiseerd, zodat waarschijnlijk de werkelijke nieuwbouw tot 2022 iets kleiner zal zijn. Als de demografische prognose van de provincie uitkomt, zal de leegstand nagenoeg gelijk blijven in de periode tot 2022 (in geringe mate toe- of afnemen).

Een groot deel van de nieuwbouwplannen (44%) betreft huur. Dit is opvallend gezien de huidige grootte van de huursector (30%). Van deze 44% heeft een betekenisvol deel een maandhuur van minder dan € 562. De exacte hoogte van de verwachte huren is niet bekend, maar in deze categorie zal een deel een fors lagere huur dan € 562 hebben. Als rekening wordt gehouden met demografische en economische ontwikkelingen, lijkt het aantal huurwoningen aan de hoge kant te zijn. De totale uitbreiding de komende tien jaar lijkt wel te sporen met de huidige demografische ontwikkeling.

Ontwikkelingen op de lange termijn

Als rekening wordt gehouden met de verwachte krimp op de lange termijn, kunnen de plannen in een ander perspectief worden geplaatst. Het is wel zo dat de ene woning niet de andere is, zodat ondanks de krimp voor bepaalde segmenten sprake van groei kan zijn. Bovendien kan prijsdaling extra vraag van buiten de regio aantrekken, evenals nieuwbouw in bepaalde woningmarktsegmenten. In het kader van deze studie zijn drie nieuwbouw- en sloopalternatieven geanalyseerd:

- Beleidsarme sloop: nieuwbouw en sloop zoals door de gemeenten tot 2022 is gepland. Voor de periode 2022-2040 wordt uitgegaan van beleidsarme (trendmatige) sloop. De nieuwbouw in de periode 2022-2040 is relatief klein en vindt plaats voor zover er ruimte is en alleen in segmenten met een redelijke prijsontwikkeling.
- Slopen van de overtollige woningvoorraad: idem, maar de overtollige woningvoorraad wordt gesloopt, zodat de leegstand binnen de perken blijft. Er is sprake van overtollige woningvoorraad in een bepaald woningmarktsegment als de leegstand groter dan 5% is.
- Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen: er worden 400 minder huurwoningen gebouwd in de periode tot 2022. Dit heeft tot gevolg dat ook minder wordt gesloopt. Dit moet leiden tot het beperken van de kosten van de herstructurering in het licht van de te verwachten ontwikkelingen na 2022 en de ontwikkeling van de vraag naar de verschillende woningmarktsegmenten. Immers, de vraag naar goedkope (huur)woningen neemt op de lange termijn aanzienlijk af.

De tabellen 2 tot en met 4 geven de nieuwbouw en sloop in deze drie alternatieven weer.

Tabel 2 Sloop en nieuwbouw in alternatief 'Beleidsarme sloop'

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop
2012-2022								
Huur	583	874	285	224	86	239	954	1.337
Koop	858	120	376	40	342	41	1.576	201
Totaal	1.441	994	661	264	428	280	2.530	1.538
2022-2040								
Huur	0	1.006	0	584	0	576	0	2.166
Koop	800	364	25	97	25	100	850	561
Totaal	800	1.370	25	681	25	676	850	2.727
2012-2040								
Huur	583	1.880	285	808	75	815	954	3.503
Koop	1.658	484	401	137	367	141	2.426	762
Totaal	2.241	2.364	686	945	442	956	3.380	4.265

Bron: EIB

Tabel 3 Sloop en nieuwbouw in alternatief 'Slopen van de overtollige woningvoorraad'

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop
2012-2022								
Huur	583	700	285	375	86	250	954	1.325
Koop	858	504	376	320	342	210	1.576	1.034
Totaal	1.441	1.204	661	695	428	460	2.530	2.359
2022-2040								
Huur	0	1.320	0	911	0	885	0	3.116
Koop	800	545	25	445	25	146	850	1136
Totaal	800	1.865	25	1.356	25	1.031	850	4.252
2012-2040								
Huur	583	2.020	285	1.286	86	1135	954	4.441
Koop	1.658	1.049	401	765	367	356	2.426	2.170
Totaal	2.241	3.069	686	2.051	453	1.491	3.380	6.611

Bron: EIB

Tabel 4 Sloop en nieuwbouw in alternatief 'Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen'

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop
2012-2022								
Huur	383	455	85	155	86	250	554	860
Koop	858	495	376	310	342	210	1.576	1.015
Totaal	1.241	950	461	465	428	460	2.130	1.875
2022-2040								
Huur	0	1.367	0	936	0	885	0	3.188
Koop	800	560	25	455	25	146	850	1.161
Totaal	800	1.927	25	1.391	25	1.031	850	4.349
2012-2040								
Huur	383	1.822	85	1.091	86	1.135	554	4.048
Koop	1.658	1.055	401	765	367	356	2.426	2.176
Totaal	2.041	2.877	486	1.856	453	1.491	2.980	6.224

Bron: EIB

Deze drie alternatieven zijn geanalyseerd met behulp van het Regionale Woningmarktmodel (RWM) van het EIB. Dit model bevat de relevante mechanismen om de prijsvorming en substitutie op een regionale woningmarkt op een gestileerde wijze te beschrijven. Met de modelberekeningen kan inzicht worden verkregen in de prijsontwikkelingen in de verschillende segmenten van de woningmarkt en de segmenten waar de leegstand kan neerslaan. Hierbij worden de resultaten van de modelberekeningen voor de prijzen en de leegstand weergegeven en besproken voor de steekjaren 2022 en 2040.

Alternatief 'Beleidsarme sloop'

Tabel 5 Woningmarkteffecten alternatief 'Beleidsarme sloop', %

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	2022	2040	2022	2040	2022	2040	2022	2040
Prijzen t.o.v. 2012								
Sociale huur	0	0	0	0	0	0	0	0
Goedkope koop	-9	-20	-5	-17	-9	-20	-8	-19
Middeldure koop	3	-16	4	-20	14	0	6	-13
Dure koop/huur	12	2	8	1	11	1	11	1
Totaal	8	-3	6	-4	9	0	8	-2
Leegstand								
Sociale huur	3	9	11	26	6	22	5	17
Goedkope koop	12	22	14	33	11	18	12	24
Middeldure koop	3	5	2	4	3	4	3	4
Dure koop/huur	3	3	2	3	3	3	3	3
Totaal	4	7	7	13	5	9	5	9

Bron: EIB

Door de matige matching van de vraag met het aanbod in de verschillende segmenten vinden uiteenlopende prijsontwikkelingen plaats.

In de periode tot 2022 vindt prijsdaling plaats aan de onderkant van de woningmarkt en prijsstijging bij de duurdere segmenten. Wij zijn er vanuit gegaan dat de huurprijzen van de sociale huursector niet veranderen. Per saldo is sprake van een prijsstijging. Dit heeft te maken met de schaarste aan de bovenkant van de markt, die meer gewicht in de schaal legt. In Terneuzen is de prijsstijging het hoogst, in het dure segment is de prijsstijging zelfs 12%.

Het beeld in 2040 is volkomen anders, daar de gevolgen van de krimp zichtbaar worden. De prijsdaling treft vooral de lagere segmenten van de woningmarkt, de prijzen van het dure segment stijgen licht ten opzichte van 2012. Wij zijn er vanuit gegaan dat de huurprijzen in de sociale huursector niet dalen, ondanks de leegstand, omdat een prijsdaling geen effectief instrument is om huurders aan te trekken voor de corporaties en hun financiële positie zou ondermijnen. Per saldo is sprake van een lichte prijsdaling van 2% ten opzichte van 2012. In Hulst is de prijsdaling groter. De leegstand concentreert zich op de lange termijn vooral in de goedkope koopsector en in iets mindere mate in de sociale

huursector. Dit heeft te maken met het feit dat de sloop in de sociale huursector aanzienlijk groter is. De leegstand is in de gemeente Hulst het hoogst, in Terneuzen het laagst. Dit heeft te maken met de omvang van de nieuwbouw en sloop in relatie met de demografische ontwikkelingen. In de gemeente Hulst bereikt de leegstand 13% in 2040.

Het beleidsarme scenario zal leiden tot een forse leegstand in de goedkope segmenten en leidt tot de daarbij behorende leefbaarheidsproblemen.

Alternatief ‘Slopen van de overtollige woningvoorraad’

In dit alternatief zijn de prijzen in 2022 hoger dan bij beleidsarme sloop. Het verschil zit vooral aan de onderkant van de markt waar de sloop wordt gerealiseerd. Door substitutie is de prijsstijging in de dure segmenten ook iets groter dan bij het vorige alternatief. De prijzen in 2040 zijn nagenoeg gelijk aan het vorige alternatief. Bij nog meer sloop aan de onderkant zouden de prijzen van deze segmenten stijgen, door het effect van substitutie zou de vraag naar duurder woningen toenemen. Hierdoor zou meer ruimte voor nieuwbouw in deze segmenten ontstaan. Dit is echter een kostbare operatie, daar woningen moeten worden gesloopt die anders bewoond zouden zijn.

Tabel 6 Woningmarkteffecten alternatief ‘Slopen overtollige woningvoorraad’, %

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	2022	2040	2022	2040	2022	2040	2022	2040
Prijzen t.o.v. 2012								
Sociale huur	0	0	0	0	0	0	0	0
Goedkope koop	0	-20	3	-16	-1	-20	1	-19
Middeldure koop	5	-15	6	-20	16	0	8	-12
Dure koop/huur	13	2	9	1	12	1	12	1
Totaal	9	-3	8	-4	9	-1	9	-2
Leegstand								
Sociale huur	5	5	4	5	5	5	5	5
Goedkope koop	5	5	5	5	5	5	5	5
Middeldure koop	3	5	3	5	3	5	3	5
Dure koop/huur	3	3	3	3	3	3	3	3
Totaal	3	4	3	4	3	4	3	4

Bron: EIB

De prijzen van de dure woningen stijgen in de periode tot 2022. In de periode 2022-2040 dalen de prijzen van deze woningen, maar zijn nog steeds licht hoger dan in 2012. Dit komt omdat, ondanks de krimp, sprake is van schaarste in dit segment.

Alternatief minder nieuwbouw goedkope huurwoningen

Wij hebben een alternatief bekeken waarbij de nieuwbouwplannen wat betreft goedkope (huur)woningen worden versoerd. Immers, meer nieuwbouw in een krimpgebied vraagt meer sloop van woningen die anders voor een groot deel voor een aantal jaren zouden worden bewoond. Dit is een kostbare operatie.

In dit alternatief worden in de periode tot 2022 400 minder goedkope huurwoningen gebouwd. Wij nemen aan dat ook in dit alternatief de overtollige woningvoorraad wordt gesloopt. Doordat er minder wordt gebouwd, wordt er ook minder gesloopt.

De prijsontwikkeling in dit alternatief is nagenoeg hetzelfde dan in het vorige, omdat minder nieuwbouw van goedkope huurwoningen wordt gecompenseerd met minder sloop van woningen in hetzelfde segment.

Tabel 7 Woningmarkteffecten alternatief ‘Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen’, %									
	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen		
	2022	2040	2022	2040	2022	2040	2022	2040	
Prijzen t.o.v. 2012									
Sociale huur	0	0	0	0	0	0	0	0	
Goedkope koop	0	-20	3	-16	-1	-20	1	-19	
Middeldure koop	5	-15	6	-20	16	0	8	-12	
Dure koop/huur	13	2	9	1	12	1	12	1	
Totaal	9	-3	8	-4	9	-1	9	-2	
Leegstand									
Sociale huur	5	5	5	5	5	5	5	5	
Goedkope koop	5	5	5	5	5	5	5	5	
Middeldure koop	3	5	3	5	3	5	3	5	
Dure koop/huur	3	3	3	3	3	3	3	3	
Totaal	4	4	4	4	3	4	4	4	
Bron: EIB									

Tabel 8 Kostenvergelijking van alternatieve sloop- en bouwplannen, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

	Beleidsarme sloop	Sloop overtollige voorraad	Minder nieuwbouw
Sloopkosten huurwoningen	32	38	15
Sloopkosten koopwoningen	43	137	136
Totaal	74	174	151

Bron: EIB

Slopen van de overtollige woningvoorraad kost € 100 miljoen extra

De kosten voor de verschillende alternatieven staan in tabel 8. In de tabel is geen rekening gehouden met het vermogensverlies dat corporaties zullen hebben door het feit dat ten gevolge van de krimp een aantal woningen leeg zal komen te staan, terwijl ze wel geschikt zijn voor bewoning, althans voor een aantal jaren. Corporaties worden hoe dan ook met dit verlies geconfronteerd, afgezien van het feit of de overtollige woningvoorraad wel of niet wordt gesloopt. Immers, structureel leegstaande woningen hebben geen maatschappelijke waarde. De contante waarde van dit vermogensverlies bedraagt circa € 32 miljoen. In tabel 8 is uiteraard wel rekening gehouden met de sloopkosten van corporaties.

Het slopen van de overtollige woningvoorraad kost € 174 miljoen. Additioneel ten opzichte van beleidsarme sloop bedragen de kosten € 100 miljoen (contante waarde 2012). In het alternatief met minder nieuwbouw wordt een contante waarde van € 23 miljoen bespaard ten opzichte van het alternatief met extra sloop. Hoe dan ook ontkomt men niet aan het slopen van veel goedkope koopwoningen.

Mogelijkheden om met de kosten om te gaan

Zeeuws-Vlaanderen ziet zich de komende decennia hoe dan ook geconfronteerd met een omvangrijke en kostbare opgave voor de herstructurering van de woningmarkt. Naast een beperking van nieuwbouw van goedkope (huur) woningen kunnen de kosten van de herstructurering worden verlaagd door in sommige gevallen niet alle overtollige voorraad te slopen, in plaatsen waar dit de leefbaarheid niet echt aantast. Daarnaast hoeven particuliere woningen niet altijd te worden gekocht en gesloopt, maar een deel van de reductie van de woningvoorraad kan mogelijk door samenvoeging en renovatie van woningen worden gerealiseerd. Als woningen worden samengevoegd wordt de woningvoorraad kleiner en tegelijkertijd wordt de kwaliteit verhoogd, zodat deze beter aansluit bij de ontwikkeling van de vraag. Particulieren kunnen via subsidies worden gestimuleerd dergelijke initiatieven te ondernemen. Ook kunnen woningen worden aangekocht om, voordat ze worden gesloopt,

voor tijdelijk gebruik te bestemmen. Bij tijdelijk gebruik valt te denken aan huisvesting (via verhuur) van bepaalde groepen als stagiaires en studenten van opleidingscentra die van buiten de regio komen of werknemers die tijdelijk in de regio werken. Ook kunnen corporaties een deel van de overtollige woningvoorraad tijdelijk voor deze groepen gebruiken. Het herstructureringsproces zou kunnen worden bekostigd door het oprichten van een regionaal herstructureringsfonds dat gevoed wordt vanuit verschillende overheden.

Extra immigratie uit België zou € 32 miljoen kunnen besparen

Als de nieuwbouwplannen van de gemeenten worden gehanteerd, zoals in het centrale alternatief, leidt dit scenario tot het verminderen van de sloopopgave met 890 woningen in de periode tot 2040 ten opzichte van het scenario waarbij de bevolkingsprognose van de provincie wordt gehanteerd. De kleinere sloopopgave leidt tot een kostenreductie van € 32 miljoen (contante waarde 2012) ten opzichte van het scenario waarbij de bevolkingsprognose van de provincie wordt gehanteerd. Dit is nog € 68 miljoen hoger dan het alternatief 'Beleids-arme sloop'.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat extra immigratie tot een belangrijke kostenreductie leidt, maar de sloopopgave blijft relatief groot. Dit komt omdat immigranten vooral woningen vragen waarbij geen sprake is van overtollige voorraad. Door de prijsstijging van de betere voorraad ten opzichte van de goedkope voorraad en de substitutie die hiermee gepaard gaat, wordt wel de leegstand in de goedkope segmenten kleiner en de sloopopgave lager.

De afname van de sloopopgave is echter kleiner dan de potentiële extra immigratie in dit scenario. Dit komt omdat immigranten vooral woningen uit het middeldure en dure koopsegment vragen. Door de schaarste in deze segmenten stijgen de prijzen waardoor een belangrijk deel van de potentiële extra immigratie in de praktijk teniet wordt gedaan. Door deze prijsstijging is de extra immigratie 1.420 huishoudens in plaats van de 2.521 huishoudens die zouden zijn geïmmigreerd bij gelijkblijvende prijzen. Daarnaast wordt de immigratie in het scenario waarbij de bevolkingsgroei van de provincie wordt gehanteerd in de praktijk iets groter door de prijsdaling van het middeldure segment in dat scenario, waardoor in de praktijk meer immigranten worden aangetrokken. Dit resulteert in 17% hogere prijzen in het middeldure koopsegment en 12% hogere prijzen in het dure koopsegment in het scenario van extra immigratie dan in het scenario waarbij de bevolkingsprognose van de provincie wordt gehanteerd.

Met extra nieuwbouw in de middeldure en dure koopsegmenten zouden de prijzen in deze segmenten gelijk kunnen blijven en zou dit scenario tot meer immigratie leiden. Echter, dit zou een omvangrijkere sloopopgave met zich meebrengen. Immers, de lagere prijzen in de betere segmenten zou ook vraag uit de goedkope segmenten aantrekken, waardoor de leegstand en de sloopopgave in de goedkope segmenten toeneemt.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Wij hebben apart gekeken naar 1) de kosten en baten van het slopen van de overtollige woningvoorraad en 2) de kosten en baten van minder nieuwbouw.

1. De baten van het slopen van de overtollige woningvoorraad bestaan uit leefbaarheidsbaten die samenhangen met het voorkomen van leegstand en

verloedering in bepaalde buurten. De kosten zijn de kosten van de extra sloop. Vanuit maatschappelijk oogpunt brengt het verwijderen van woningen die anders leeg zouden staan geen vermogensverliezen met zich mee. Immers, maatschappelijk gezien heeft een woning waar structureel niemand woont geen waarde. Grond heeft bij een lege woning ook geen maatschappelijke waarde, daar op de grond geen economische activiteiten plaatsvinden en burgers geen profijt van het stuk grond hebben. Dit is een verschil met de kostenopgave uit de vorige paragraaf, waar eigenaren van woningen die anders leeg zouden staan toch een vergoeding krijgen. Maatschappelijk gezien geeft deze transactie per saldo geen extra baten, het gaat om een transfer van de initiatiefnemer (die een verlies ervaart) naar de woningeigenaar (die een winst incasseert). De baat voor de ene is een kost voor de andere.

2. Vervolgens hebben wij de kosten en baten van het alternatief 'Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen' vergeleken met het bouwplan zoals door de gemeenten is opgesteld, het centrale alternatief. In dit geval brengt extra bouwen vaak het slopen van woningen met zich mee die anders bewoond zouden zijn. Immers, voor elke extra woning die gebouwd wordt, dient een andere woning te worden gesloopt om leegstand te voorkomen, behalve als de woning extra immigratie aantrekt.

Tabel 9 Kosten en baten van het slopen van de overtollige woningvoorraad, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

	Terneuzen	Hulst	Sluis	Zeeuws-Vlaanderen
Baten				
Leefbaarheid	8,1	11,9	6,4	26,5
Vergoeding eigenaren koopwoningen	31	30	12	73
Totaal baten	39,1	41,9	18,4	99,5
Kosten				
Sloop	5,1	9,3	4,4	18,8
Vergoeding eigenaren koopwoningen	31	30	12	73
Totaal kosten	36,1	39,3	16,4	91,8
Saldo	3,1	2,6	2,0	7,7

Bron: EIB

Slopen van de overtollige woningvoorraad is maatschappelijk gezien rendabel

Tabel 9 geeft de kosten en baten van het slopen van de overtollige woningvoorraad. De vergoeding van eigenaren van koopwoningen is voor de eigenaren een baat omdat deze woningen anders structureel leeg zouden komen te staan. Voor de initiatiefnemers van het project is deze vergoeding echter een kost. Per saldo heeft dit geen welvaartseffect.

Maatschappelijk gezien levert sloop van de overtollige woningvoorraad om leegstand te voorkomen een duidelijk positief welvaartsaldo op. Hulst incasseert relatief de meeste baten, dit komt omdat in Hulst bij 'Beleidsarme sloop' de leegstand het hoogst zou zijn.

Minder goedkope (huur)woningen bouwen is niet alleen kostenverlagend maar ook maatschappelijk gezien rendabel

Wij hebben ook bekeken of minder goedkope (huur)woningen bouwen tot een batig maatschappelijk saldo leidt. Zoals eerder naar voren kwam, levert minder nieuwbouw een kostenbesparing van € 23 miljoen (contante waarde 2012 met een discontovoet van 4%), door minder sloop van woningen die voor een belangrijk deel anders bewoond zouden zijn. Als een discontovoet van 5,5% wordt gehanteerd, zoals door het CPB voor MKBA's wordt voorgeschreven¹, levert minder nieuwbouw een kostenbesparing van € 22 miljoen.

Nieuwbouw levert ook baten in de vorm van meer en betere keuzes voor de consument. Met nieuwbouw zijn mensen beter gehuisvest. Daarnaast zullen huishoudens een grotere mate van keuzevrijheid hebben. Dit is het zogenaam-

Tabel 10 Baten en kosten van het alternatief minder bouwen ten opzichte van het centrale alternatief, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

Baten	
Uitstraling	-2,6
Consumentensurplus	-1,8
Totaal baten	-4,4
Kosten	
Sloopkosten en vermogensverlies	-22
Totaal kosten	-22
Batig maatschappelijk saldo	17,6

Bron: EIB

¹ Het CPB schrijft een discontovoet van 5,5% voor bij MKBA's tenzij een speciale analyse wordt uitgevoerd om daarvan af te wijken. Voor business cases waarbij vaak garanties worden gegeven zijn de rentekosten lager, doordat de risico's elders neerslaan. Hierbij wordt gewerkt met een lagere discontovoet van 4%.

de consumentensurplus. Tenslotte heeft nieuwbouw een positieve uitstraling op de omgeving. Nieuwbouw verbetert de stedelijke kwaliteit. Het beperken van de kosten en baten van het alternatief minder goedkope (huur-)woningen bouwen worden in onderstaande tabel weergegeven.

Uit de tabel blijkt dat de baten € 4,4 miljoen lager zijn als er minder wordt gebouwd. De kosten zijn € 22 miljoen lager. Per saldo betekent dit dat het maatschappelijk saldo met € 17,6 miljoen positief is. Het is dus maatschappelijk gezien batig om minder te bouwen.

Geconcludeerd mag worden dat minder bouwen niet alleen kosten voor de initiatiefnemer bespaart, maar ook maatschappelijk gezien is de kostenbesparing groter dan de baten van de extra nieuwbouw. Dit betreft echter het bouwen van goedkope woningen, als dure woningen worden gebouwd zou het resultaat er anders kunnen uitzien, daar deze woningen relatief schaars zijn zoals de prijsontwikkeling tot 2022 en zelf 2040 laat zien. Bovendien brengen kwalitatief betere woningen extra immigratie te weeg, zodat niet altijd extra bouw tot extra sloop leidt.

Concluderende opmerkingen

Zeeuws-Vlaanderen ziet zich de komende decennia geconfronteerd met een omvangrijke maatschappelijke opgave. Uitgaande van de bevolkingsprognose van de provincie en de ontwikkeling van het aanbod volgens de bestaande plannen is er sprake van een sloopopgave van circa 6.600 woningen tot 2040. Dit zijn 2.350 woningen meer dan bij 'Beleidsarme sloop'. Financieel kost deze operatie circa € 175 miljoen (contante waarde 2012) of wel € 100 miljoen meer dan bij 'Beleidsarme sloop' (contante waarde 2012).

Indien van deze operatie wordt afgezien dreigen ernstige leefbaarheidsproblemen in verschillende kwetsbare buurten, daar de krimp zal neerslaan in de goedkope woningvoorraad. Dit dilemma is maar ten dele op te lossen door beperking van de nieuwbouw. Bovendien zal een zeer strikte beperking van de nieuwbouw repercussies hebben op de aantrekkelijkheid van het woonklimaat in Zeeuws-Vlaanderen. Het totale huidige bouwprogramma is niet overmatig, maar kent relatief veel huurwoningen. De nieuwbouw te verminderen met 400 goedkope (huur)woningen kan een besparing opleveren van € 23 miljoen. Het dilemma van grote financiële spanningen of aantasting van de leefbaarheid zou gemitigeerd kunnen worden door een omvangrijkere instroming uit België in vergelijking met de behoedzame bevolkingsprognose van de provincie. Ook zou meer gericht beleid kunnen worden ontwikkeld om kansrijke groepen nog sterker voor Zeeuws-Vlaanderen te interesseren. Extra immigratie (uit België) zou een besparing kunnen opleveren van € 32 miljoen. Enige selectieve beperking van de nieuwbouw die zich met name richt op beperkingen van woningbouw aan de onderkant van de markt lijkt een zinvolle strategie, maar laat onverlet dat serieuze herstructurering onvermijdelijk is. Er zijn goede kansen voor nieuwbouw in duurdere segmenten.

Voorzieningen

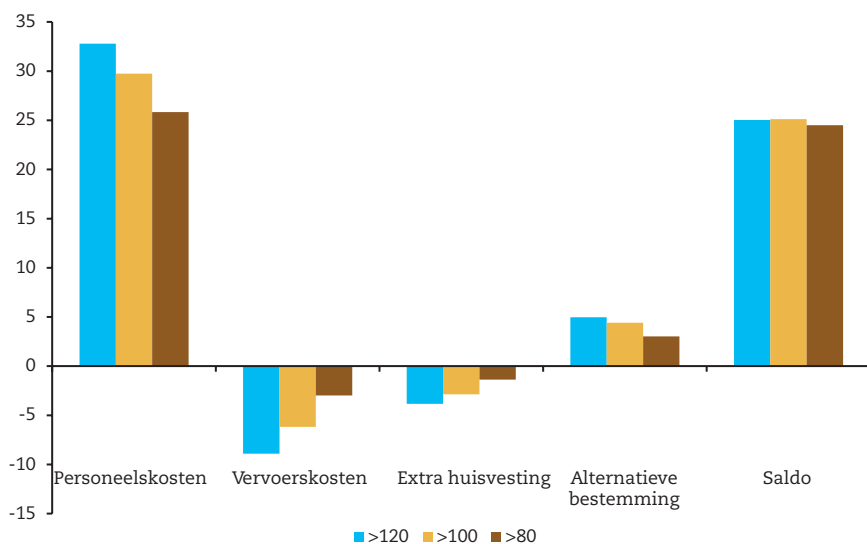
Krimp heeft consequenties voor de vraag en aanbod van voorzieningen. Het draagvlak voor een aantal voorzieningen kan worden aangetast als er minder mensen zijn die er gebruik van maken. Voor andere voorzieningen neemt door maatschappelijke en demografische ontwikkelingen de vraag juist toe.

Voor de voorzieningen onderwijs, retail, zorg en sport zijn de kosten en baten van een beleidsarm nulalternatief en een projectalternatief gebaseerd op plannen van de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen en het rapport ‘Nu 2021 Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen’ (Scoop & Hospitality Consultants, 2011) geanalyseerd.

Onderwijs

Het basisonderwijs heeft nu al te maken met afnemende leerlingenaantallen. In de MKBA is gekeken wat de baten zijn van het samenvoegen van scholen en het openhouden van scholen met minstens 80, 100 en 120 leerlingen ten opzichte van een nulalternatief waarin alleen scholen met minder dan 23 leerlingen verdwijnen. Uit de analyse blijken de baten van clustering de kosten te overtreffen, vooral door lagere personeelskosten. De verschillen tussen de varianten met 80, 100 en 120 leerlingen zijn klein, maar uiteindelijk zijn de baten bij 100 leerlingen het grootst. Het positieve maatschappelijke saldo is ruim € 25 miljoen euro.

Figuur 2 Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, samenvoegen basisscholen, Zeeuws-Vlaanderen, 2013-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012



Bron: EIB

Het is daarnaast aannemelijk dat grotere basisscholen beter onderwijs kunnen bieden. Uit kwantitatief onderzoek blijkt dat leerlingen op kleine scholen vaak minder goed scoren. Ook zijn grotere scholen minder kwetsbaar op bijvoorbeeld financieel gebied. Hiernaast wordt er minder gevraagd van leraren die op kleine scholen vaak meer dan twee leerjaren in één klas hebben. Het (dreigen te) verdwijnen van een basisschool is vooral op korte termijn nadelig voor de gepercipieerde leefbaarheid in een dorp.

Door clustering zal het aantal kernen met een basisschool kleiner worden. Indien er wordt uitgegaan van minstens 120 leerlingen per school, conform scenario 3 van het Masterplan, zullen in 2040 nog 14 van de 35 kernen een school hebben. Bij het optimum van minstens 100 leerlingen zijn dit er 20.

Tabel 11 Aantal kernen met basisschool in 2040 naar gemeente per alternatief					
	Nu	Nul	>120	>100	>80
Hulst	11	9	4	6	6
Sluis	13	12	4	6	7
Terneuzen	11	11	6	8	10
Totaal	35	32	14	20	23
Bron: EIB					

Ook voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs krijgen met krimp te maken. Dit kan leiden tot problemen met het aanbieden van een gevarieerd onderwijsaanbod. Om het beroepsonderwijs in Zeeland duurzaam gezond te houden, worden mogelijkheden van een geïntegreerd vmbo-mbo onderzocht. Hierin worden de leerjaren drie en vier van het vmbo geclusterd in Terneuzen. Baten liggen in efficiënter gebruik van locaties, schaalvoordelen en een betere kwaliteit. Wel dient er rekening gehouden te worden met hoge reiskosten. Indien er wordt uitgegaan van een variant waarin alleen leerlingen in leerjaar vier één dag per week naar Terneuzen moeten, zijn de reiskosten significant lager, maar vallen ook de baten lager uit.

Zorg

De zorg krijgt enerzijds te maken met een toename van de zorgvraag door de vergrijzing. Anderzijds zal de beroepsbevolking afnemen. De sector staat voor de uitdaging om zorg betaalbaar en bereikbaar te houden. De vraag waar zorgaanbieders mee te maken krijgen, is hoe ouderenzorg het beste georganiseerd kan worden met het oog op beschikbaarheid van personeel, financiering en de wensen van ouderen zelf. Ondanks bezuinigingen en trends rondom het extramuraliseren van zorg zal de vraag naar verpleeghuiszorg blijven toenemen. Deze extra zorgcapaciteit kan kleinschalig in meerdere kernen worden aangeboden of grootschalig worden geclusterd bij bestaande voorzieningen, al dan niet in kleine groepen. In deze MKBA is een situatie vergeleken waarbij uitbreiding van capaciteit bij bestaande voorzieningen in veertien kernen plaatsvindt met een situatie waarbij het aantal kernen met verpleeghuiszorg wordt uitgebreid tot twintig. Clustering op veertien locaties leidt tot een besparing op de personeelskosten van ruim € 3 miljoen en een andere personeelsvraag: er is minder verzorgend personeel nodig en meer facilitair personeel. Ook zal er steeds meer behoefte komen aan beter gekwalificeerd personeel om in de zwaardere ouderenzorg te kunnen werken. De effecten op het welzijn van bewoners en verzorgers zijn ambigu.

Door de extramuralisatie dreigt het gevaar dat er leegstand ontstaat in verzorgingshuizen. Er vindt al geen capaciteitsuitbreiding meer plaats: plaatsen worden geëxtramuraliseerd of omgebouwd tot verpleeghuiscapaciteit. Bij clustering kan beter gebruik gemaakt worden van bestaand vastgoed dat nu gebruikt wordt voor verzorgingshuiszorg.

Sport

Door de krimpende en vergrijzende bevolking verdwijnt het draagvlak voor sportvoorzieningen. Ook concurrentie van meer individuele sporten en andere vrijetijdsbestedingen leidt tot minder sportdeelname. Zeeuws-Vlaanderen kent momenteel 32 voetbalclubs met allemaal een eigen accommodatie. Voetbal heeft momenteel nog geen grote problemen, maar doordat vooral de jongere bevolking krimpt, kunnen deze in de toekomst wel ontstaan. Het Masterplan voorzieningen streeft naar het reduceren van overcapaciteit en het clusteren op accommodaties met bij voorkeur vier velden in grotere kernen. Dit zal leiden tot een reductie van twaalf van de 30 accommodaties.

Tabel 12 Personeelskosten in project- en nulalternatief, 2015-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	2015-2020	2021-2040	2015-2040
Personeelskosten projectalternatief	8.177	53.806	61.983
Personeelskosten nulalternatief	8.489	56.560	65.050
Verschil	-312	-2.754	-3.066

Bron: EIB

Deze clustering leidt tot kosten voor investeringen en onderhoud voor extra velden die moeten worden aangelegd. Ook zullen veel voetballers naar een andere kern moeten reizen om te sporten, wat tot hoge reiskosten leidt. Vooral door deze reiskosten zijn de kosten van clustering hoger dan de baten. De baten zitten in lagere onderhouds- en rentekosten voor afgestoten accommodaties. Het gefaseerd sluiten van accommodaties van clubs met weinig teams leidt tot een positief maatschappelijk saldo.

De tennissport heeft nu al te maken met een teruglopend aantal leden en bovendien is er sprake van een overcapaciteit aan tennisbanen van 40%. Het Masterplan streeft naar tenniscomplexen met zes banen in de grotere kernen. Gegeven het huidig aantal leden en maximale baanbenutting zullen hierdoor negen van de 22 tennisaccommodaties blijven bestaan. Dit zijn er in iedere gemeente drie. Ook hier geldt dat clustering leidt tot hoge reiskosten terwijl de baten door lagere onderhoudskosten gering zijn. Hiernaast moeten er extra banen worden aangelegd om tot complexen met zes banen te komen Wel heeft clustering tot voordeel dat de kosten volledig worden afgewend op de gebruiker.

Tabel 13 KBA voetbalclubs bij 12 clubs, vergelijking projectalternatief met nulalternatief, 2013-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	2013-2020	2021-2040	2013-2040
Kosten			
Rente investering extra velden	50	87	137
Rente investering extra gebouwen	29	51	80
Onderhoud extra velden	189	329	518
Onderhoud extra gebouwen	8	14	23
Reiskosten	1.306	1.783	3.090
Totale kosten	1.583	2.264	3.847
Baten			
Besparing rente oude velden	49	65	114
Besparing rente oude gebouwen	178	272	449
Besparing onderhoud oude velden	744	978	1.722
Besparing onderhoud oude gebouwen	203	310	513
Totale baten	1.173	1.625	2.798
Saldo	-410	-639	-1.049

Bron: EIB

Het verdwijnen van accommodaties zou kunnen leiden tot lagere sportparticipatie en leefbaarheidsverliezen in de kleinere kernen. Uit onderzoek blijkt dat er niet minder gesport wordt in plaatsten zonder accommodaties. Clustering heeft tot voordeel dat de kwaliteit van de teams omhoog kan gaan en het gemakkelijker kan zijn om vrijwilligers te vinden.

Retail

De Zeeuws-Vlaamse hoofdkernen hebben een ruim winkelaanbod, maar hebben ook te maken met een hoge leegstand. Door vergrijzing van het ondernemersbestand en trends als internetwinkelen, kan deze leegstand verder oplopen. Het detailhandelsbeleid zet echter in op groei, ook op perifere locaties. In de plannen lijkt geen rekening gehouden met de gevolgen van de te verwachten bevolkingskrimp, welke bovendien gevolgen heeft voor de levensvatbaarheid. In Hulst en Terneuzen bestaan plannen voor grootschalige detailhandel buiten het centrum. Hierdoor ontstaat de vrees dat de trek naar het centrum terugloopt en dat ook andere winkelgebieden met minder aanloop te maken krijgen. Dit kan het geval zijn als perifere winkels volledig concurreren met het aanbod in het centrum. Indien dit niet het geval is, zoals bij woonwinkels en doe-het-zelfwinkels, is het negatieve effect minder groot, maar blijft er sprake van indirecte concurrentie. In Oostburg bestaat het plan om een vierde supermarkt nabij het centrum te

Tabel 14 KBA tennisclubs bij 9 clubs, vergelijking projectalternatief met nulalternatief, 2013-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	2013-2020	2021-2040	2013-2040
Kosten			
Rente investering nieuwe banen	40	69	109
Onderhoud extra banen	57	99	155
Reiskosten	969	1.315	2.284
Totale kosten	1.065	1.483	2.548
Baten			
Besparing rente oude velden	50	86	136
Besparing rente oude gebouwen	233	404	636
Besparing onderhoud oude velden	284	493	777
Besparing onderhoud oude gebouwen	66	115	182
Totale baten	633	1.098	1.731
Saldo	-432	-385	-817

Bron: EIB

vestigen om zo de trekkracht en leefbaarheid van het centrum te vergroten. Dit project is erg kostbaar en het is twijfelachtig of er zonder overheidsingrepen een investeerder gevonden kan worden. Ook is het de vraag of door deze ingreep de leefbaarheid van het centrum wordt vergroot. Alternatief kunnen winkels uit de zijstraten naar het centrum worden verplaatst om versnippering te voorkomen. Ook samenwerking en het aantrekkelijker maken van het centrum door veel groen kunnen bijdragen aan een aantrekkelijk centrum en het voorkomen van verdere leegstand. Hiernaast bieden kansrijke groepen als de babyboomgeneratie en een groeiende groep toeristen mogelijkheden waar de regio op in kan spelen.

Herbestemmen van vastgoed

Door de veranderende samenstelling van de bevolking en de bevolkingskrimp verandert de vraag naar vastgoed. Zo komt er minder vraag naar schoolgebouwen terwijl de vraag naar verpleeghuiscapaciteit toeneemt. Door succesvolle transformatie kan bestaand vastgoed blijven worden gebruikt, worden kosten bespaard en wordt leegstand voorkomen. Een kenniscentrum Transformatie Vastgoed ZVL kan bijdragen aan een succesvolle transformatie van vastgoed. Dit kenniscentrum kan de transformatieopgave coördineren en het hergebruik van gebouwen buiten de grenzen van hun oorspronkelijke functie stimuleren. Door goed te monitoren welk vastgoed nu en in de toekomst nodig is, kan bijgedragen worden aan succesvolle transformatie. Zo kan bijvoorbeeld een fusieschool gebruik maken van een bestaand schoolgebouw terwijl het andere, monumentale, schoolgebouw een woonfunctie krijgt.

Economische ontwikkeling

De beschikbare beroepsbevolking daalt in Zeeuws-Vlaanderen met 5,3% in de periode 2010-2020 en met 22,2% in de periode 2010-2040. Daartegenover staat een aanzienlijk kleinere daling van het potentiële aantal banen, zoals in tabel 15 is te zien.

Tabel 15 Ontwikkeling van de vraag naar banen van werknemers in Zeeuws-Vlaanderen, duizenden

	2010	2020	2040
Landbouw	0,5	0,47	0,32
Nijverheid	8,4	8,24	6,20
Bouwnijverheid	2,6	2,55	1,47
Handel	9,0	8,87	6,10
Vervoer en Opslag	3,1	3,22	2,90
Horeca	3,0	3,39	3,68
Informatie en communicatie	0,2	0,23	0,16
Financiële dienstverlening	0,9	0,85	0,60
Zakelijke dienstverlening	4,7	4,64	3,28
Openbaar bestuur	1,8	1,73	1,34
Onderwijs	2,2	1,77	1,48
Gezondheid en zorg	8,7	10,02	12,29
Cultuur, recreatie en overige	0,9	0,88	0,70
Totaal	45,9	46,86	40,52

Bron: EIB

De vraag naar banen neemt licht toe tot 2020 en daalt daarna. Over de hele periode tot 2040 is sprake van een daling met 12%. Er zijn slechts twee sectoren waarbij de vraag naar arbeid in de periode tot 2040 toeneemt: de zorgsector met een groei van 41% en de horeca (waarbij toerisme statistisch wordt gerekend) met een groei van 23%. De sectoren nijverheid en vervoer en opslag ervaren een belangrijke volume-groei (groei van de productie met de huidige reële prijzen), maar door de groei van de productiviteit daalt het aantal banen. De ontwikkeling van de Kanaalzone speelt een belangrijke rol bij deze volume-groei. Deze sectoren blijven economisch gezien van groot belang voor de regio omdat het om hoogwaardige banen gaat waar veel wordt verdiend. De economische uitstraling voor de regio is groot.

Zeeuws-Vlaanderen krijgt uitgaande van de demografische prognose van de provincie te maken met een achterblijvende ontwikkeling van de beroepsbevolking ten opzichte van de potentiële groei van de werkgelegenheid. De regionale overheid kan actief maatregelen nemen om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen en de economische groei en welvaartsontwikkeling te bevorderen.

Hiervoor kan de overheid maatregelen stimuleren zoals:

- Jongeren stimuleren om na hun studie naar de regio terug te keren door het aanbieden van stages gecombineerd met gunstige huisvestingsfaciliteiten. Het overschot aan goedkope woningen kan hierbij een belangrijke rol spelen.
- Het bevorderen van HBO en universitaire studies in of dicht bij de regio's, inclusief studies in Gent en Antwerpen. De studievalidatiebelemmeringen die bepaalde studies ervaren dienen in overleg met de Vlaamse instellingen te worden opgelost². Vermeldenswaardig is in dit verband dat vanuit de regio Zeeuws-Vlaanderen contact is gelegd met de Universiteit Gent en dit ertoe heeft geleid dat deze het initiatief uitwerkt om in Terneuzen een dependance te openen. Dit is een belangrijke stap in de goede richting. Hierbij kan het aanbieden van goedkope studentenhuysvesting de aantrekkelijkheid vergroten.
- Gericht de vestiging van werknemers van bepaalde beroepen in de regio te stimuleren, vanuit andere Nederlandse regio's en het buitenland (zoals België). De gunstige omstandigheden op de woningmarkt is een factor die hierbij wederom van belang is, bijvoorbeeld via regiomarketing voor de vestiging van werknemers door het aanbieden van banen met goedkope huisvesting.

De forse groei op de lange termijn van de vraag naar arbeid in de zorg verdient in het bijzonder aandacht. Overwogen kan worden de opleidingen in de zorg over de hele breedte in de regio te versterken, zodat niet alleen jongeren voor de regio worden behouden, maar ook jongeren van buiten de regio worden aangetrokken. Naast studieplaatsen kan huisvesting worden aangeboden in de goedkope woningen waarvan een overschot in de regio is. Overtollige woningen kunnen worden gekocht en tegen een betaalbare huur aan studenten worden aangeboden. Op de langere termijn kunnen deze woningen worden gesloopt. Op deze wijze worden de sloopkosten van de overtollige woningvoorraad gereduceerd en getemporeerd en tevens wordt een bijdrage geleverd aan het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt.

Het is belangrijk dat de regionale overheid voortdurend de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt volgt om knelpunten te signaleren en tijdig maatregelen te nemen.

² Een praktisch probleem is dat studenten in België zes jaar voortgezet onderwijs moeten hebben genoten voordat zij op een Belgische universiteit of hbo worden toegelaten. Dit is dus een probleem voor havo-leerlingen die in België naar het hbo willen gaan.

1 Inleiding

Zeeuws-Vlaanderen heeft de laatste jaren te maken met een verder dalende en veranderde samenstelling van de bevolking. In de toekomst wordt een verdere daling van het aantal inwoners evenals van het aantal huishoudens verwacht. Dit zal tot een overschot aan woningen, bedrijfspanden en winkels leiden. Ten gevolge van de bevolkingskrimp komen bepaalde voorzieningen, bijvoorbeeld scholen, onder druk te staan. Andere voorzieningen dienen ten gevolge van de vergrijzing juist te worden uitgebreid. Ook zullen de bevolkingsontwikkelingen effect hebben op het aanbod op de arbeidsmarkt.

In dit kader ontstaat de behoefte tot herstructurering van het woningaanbod en concentratie van het aanbod van voorzieningen, samen met kwalitatieve verbeteringen van de bestaande voorraad. De kwaliteit van de publieke ruimte dient te worden aangepakt teneinde verloedering tegen te gaan. In bepaalde gevallen kunnen om een bepaalde kwaliteit van de omgeving te garanderen nieuwe investeringen nodig zijn (woningen, winkels, openbare ruimte).

Het Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. heeft namens de betrokken partijen het EIB gevraagd een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren voor de 'afweging integrale beleidsalternatieven op het terrein van wonen, retail, zorg, sport en onderwijs van Zeeuws-Vlaanderen'. Dit rapport beschrijft de resultaten van de MKBA.

In het kader van de demografische vooruitzichten worden de volgende aspecten geanalyseerd:

- Woningmarkt
- Onderwijs
- Retail
- Zorg
- Sport
- Economische ontwikkeling

Uitgangspunt voor de analyse zijn de plannen van de drie gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen en/of het 'Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen' (scenario 3). Deze plannen bevatten een aantal beleidsinitiatieven om de woningvoorraad aan te passen (sloop- en nieuwbouwprogramma) en om de voorzieningen te herstructureren en de kwaliteit daarvan te verbeteren. Voorzieningen worden (fysiek) herpositioneerd, geconcentreerd en de kwaliteit wordt verbeterd. Deze initiatieven (het projectalternatief) worden systematisch vergeleken met een beleidsarme ontwikkeling, het zogenaamde nulalternatief. In dit alternatief zal slopen van de overvloedige woningvoorraad in beperkte mate plaatsvinden, slechts als partijen daar belang bij hebben. Voorzieningen zullen voortbestaan als zij de huidige bedrijfseconomische situatie kunnen handhaven (voor bepaalde voorzieningen de huidige subsidie). In bepaalde gevallen wordt aangenomen dat de voorzieningen worden gehandhaafd in de huidige situatie (geen concentratie) om de exploitatieresultaten en maatschappelijke baten te kunnen vergelijken met die in het projectalternatief (met concentratie).

2 Demografie

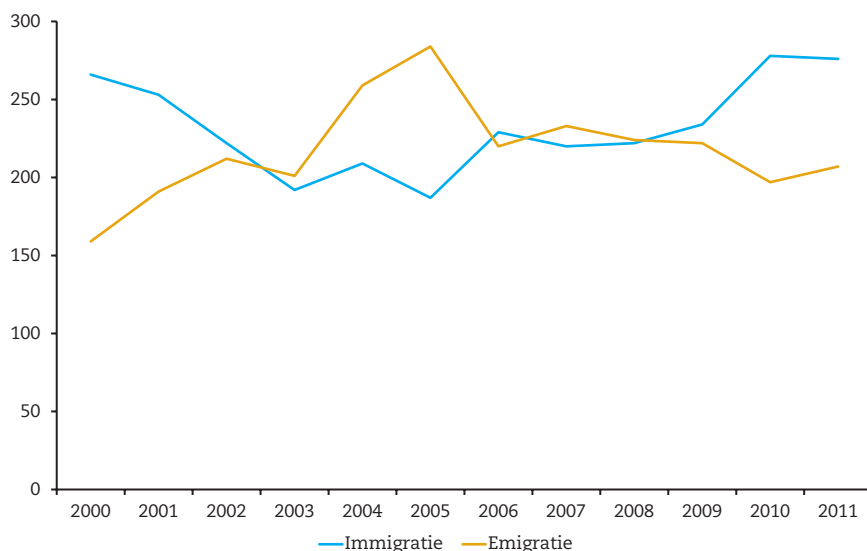
In Zeeuws-Vlaanderen neemt volgens de prognose van de provincie in de periode tot 2040 het aantal huishoudens met 8,5% af. Het aantal ouderen neemt toe en het aantal jongeren neemt af. In Terneuzen daalt het aantal huishoudens het minst, 4,5% in de periode tot 2040.

De immigratie uit België is echter de laatste jaren explosief toegenomen, ingegeven door de gunstige woningmarkt. Als deze trend zich doorzet zou de verwachte krimp aanzienlijk kunnen meevallen. De demografische prognoses van het Vlaamse gewest laten zien dat dit een serieuze mogelijkheid is.

2.1 Historische ontwikkeling van de bevolking

Zeeuws-Vlaanderen telde in 2011 106.521 inwoners en 48.391 huishoudens. De bevolking is de laatste acht jaar licht gedaald met 0,2% per jaar, terwijl het aantal huishoudens licht is gestegen, met 0,5% per jaar. De toename van het aantal huishoudens komt door de verdunning van huishoudens (minder personen per huishouden), een trend die in heel Nederland te zien is. Deze ontwikkelingen zijn met kleine variaties in alle gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen te zien.

Figuur 2.1 Buitenlandse migratiestromen gemeente Hulst, 2000-2012

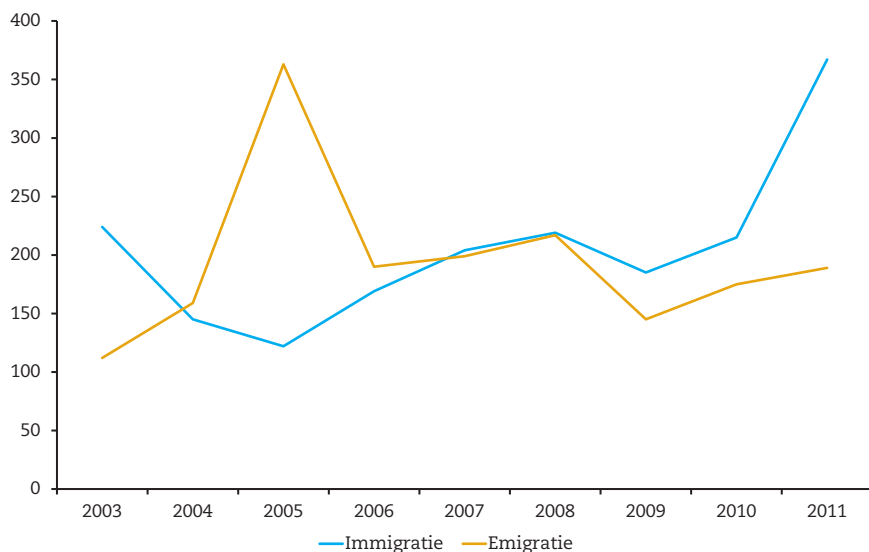


Bron: CBS

Migratiestromen

In de figuren 2.1 en 2.2 wordt voor de drie gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen de ontwikkeling van de buitenlandse migratiestromen in beeld gebracht.

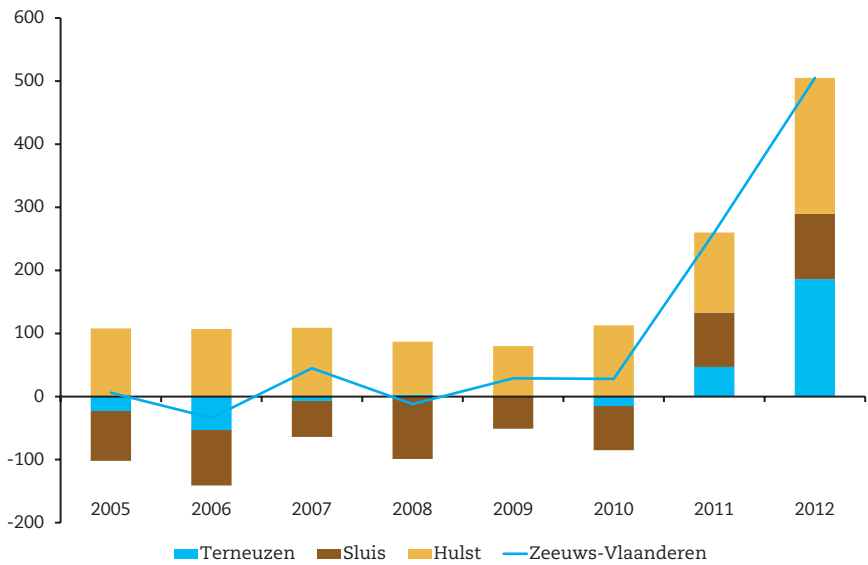
Figuur 2.2 Buitenlandse migratiestromen gemeente Terneuzen (boven) en Sluis (onder), 2000-2012



Bron: CBS

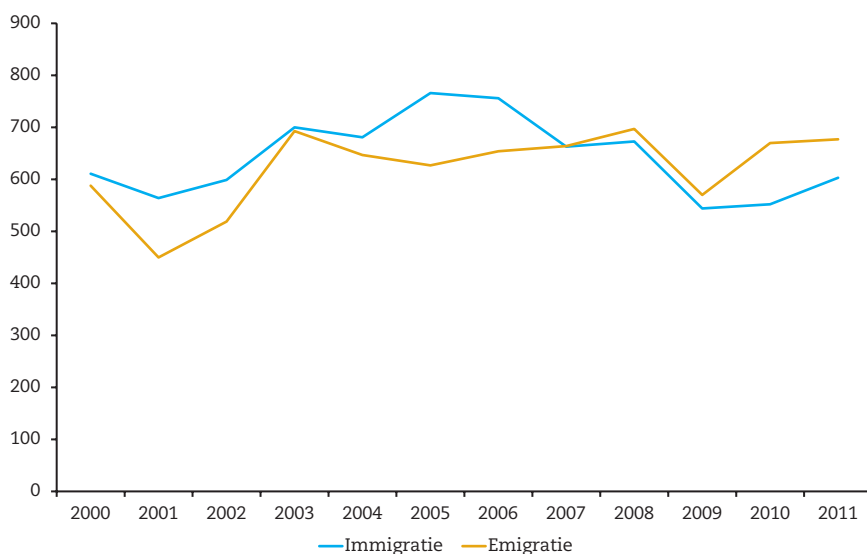
Er is de laatste jaren sprake van een groeiend positief migratiesaldo. In 2009 was sprake van een positief saldo van 32 personen. In 2012 was dit toegenomen tot 530 personen. Dit heeft te maken met de voor buitenlanders, vooral immigranten uit België, gunstige ontwikkeling in de woningmarkt. Het immigratiesaldo uit België is de laatste jaren explosief toegenomen, van schommelingen rond 0 tot 2008 tot 500 personen in 2012, zoals in onderstaande figuur is te constateren

Figuur 2.3 Ontwikkeling van het migratiesaldo met België, 2005-2012



Bron: Gemeentelijke administratie, bewerking EIB

Figuur 2.4 Binnenlandse migratiestromen gemeente Hulst, 2000-2011

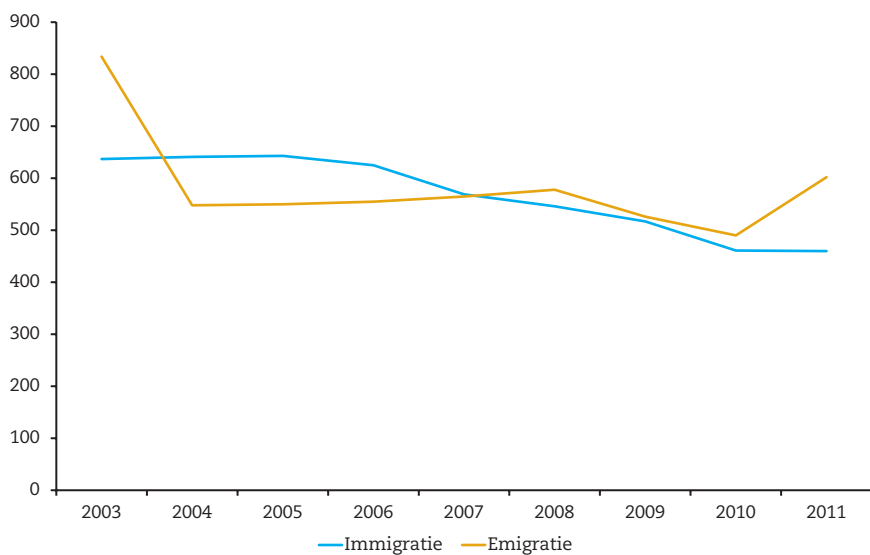
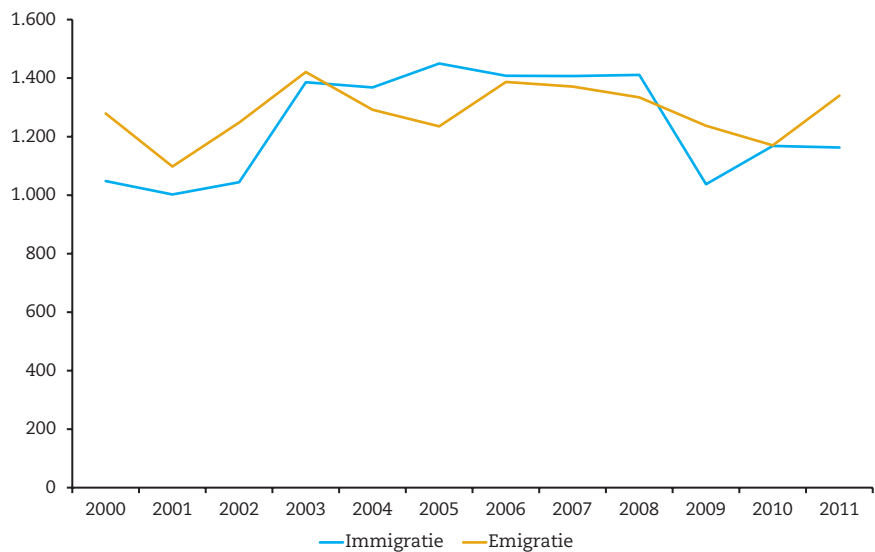


Bron: CBS

De figuren 2.4 en 2.5 geven een beeld van de binnenlandse migratiestromen. In alle drie gemeenten is de laatste jaren sprake van een negatief binnenlands migratiesaldo.

Het is belangrijk de samenstelling naar leeftijd van de binnenlandse migratie in beeld te brengen. In tabel 2.1 wordt het aantal netto gevestigde personen (dus het saldo) per leeftijdscategorie weergegeven voor de periode 2003-2011.

Figuur 2.5 Binnenlandse migratiestromen gemeente Terneuzen (boven) en Sluis (onder), 2000-2011



Bron: CBS

Tabel 2.1 Netto vestiging in de gemeente per leeftijdsgroep in de periode 2003-2011, aantallen

	0-14	15-24	25-49	50-64	>64	Totaal
Hulst	683	-1.375	497	233	1	39
Terneuzen	161	-1.366	729	379	108	11
Sluis	56	-760	251	413	33	-7

Bron: CBS, bewerking EIB

Tabel 2.1 laat zien dat voor jongeren (15 t/m 24 jaar) sprake is van een netto vertrek, terwijl voor de andere categorieën sprake is van netto vestiging uit andere gemeenten. Vooral studerende jongeren vertrekken naar andere plaatsen.

De plaatsen waar de vestigingen vandaan komen en de vertrekkers naar toe gaan vanuit de gemeenten worden in tabel 2.2 weergegeven voor het jaar 2011. Uit de tabel valt op te maken dat zowel vertrekken als vestigingen in grote mate zijn geconcentreerd in de rest van de provincie Zeeland en in mindere mate in Noord-Brabant en Zuid-Holland.

Tabel 2.2 Aandeel van verschillende regio's in de vestigingen en vertrekken van de gemeenten in 2011, %

	Zeeland	Noord-Brabant	Zuid-Holland	Rest Nederland	Totaal
Hulst					
Vertrekken	46	28	12	14	100
Vestigingen	54	17	11	18	100
Terneuzen					
Vertrekken	40	23	17	19	100
Vestigingen	49	17	14	20	100
Sluis					
Vertrekken	41	23	10	26	100
Vestigingen	40	22	13	25	100

Bron: CBS, bewerking EIB

Tabel 2.3 **Percentage vertrekken dat binnen de gemeente verhuist, exclusief vertrekken naar het buitenland, 2011, %**

	Vertrekken binnen de gemeentegrenzen
Hulst	68
Terneuzen	72
Sluis	73

Bron: CBS, bewerking EIB

Ten slotte is het van belang te weten in welke mate de verhuizingen binnen de gemeenten plaatsvinden. Dit geeft een indicatie van de mate van oriëntatie van de woningmarkt, meer binnen de gemeente of meer naar buiten. Tabel 2.3 laat zien dat mensen die verhuizen een grote neiging hebben om te verhuizen binnen de gemeentegrenzen.

2.2 Demografische prognoses

Voor de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen hebben wij prognoses van de Provincie Zeeland gekregen (gemaakt op basis van ABF-Primos). De prognoses zijn zeer gedetailleerd en beleidsarm in de zin dat mogelijke effecten van beleid (bijvoorbeeld woningbouw) buiten beschouwing zijn gelaten. Dit is volgens de provincie een groot verschil met Primos 2011 die wel de invloed van de woningmarkt op de demografische ontwikkelingen probeert mee te nemen.

Naast de prognoses van de provincie zijn de prognoses van het CBS en Primos beschikbaar. In de tabellen 2.4 tot en met 2.7 worden de belangrijkste aspecten van deze prognoses weergegeven. Opmerkelijk is dat in de prognose van het CBS het aantal personen per huishouden fors daalt tussen 2020 en 2030 en daarna fors stijgt tussen 2030 en 2040. Dit lijkt niet erg waarschijnlijk.

Tabel 2.4 Bevolkingsprognoses gemeente Hulst

	2012	2020	2030	2040
Provincie 2012				
0 - 14 jaar	4.295	3.499	3.156	2.882
15 - 24 jaar	2.505	2.494	1.864	1.560
25 - 44	6.327	5.198	4.958	4.217
45 - 64	8.802	8.761	7.138	5.574
65 jaar en ouder	5.800	6.967	8.091	8.381
Totaal	27.729	26.919	25.207	22.614
Aantal huishoudens	12.281	12.542	12.114	10.832
Personen per huishouden	2,26	2,15	2,08	2,09
Primos 2011				
Totaal	27.729	27.737	26.563	25.222
Aantal huishoudens	12.281	12.719	12.787	12.230
Personen per huishouden	2,26	2,18	2,08	2,06
CBS 2011				
0 - 14 jaar	4.295	3.400	3.600	3.600
15 - 24 jaar	2.505	3.200	2.200	2.300
25 - 44 jaar	6.327	5.300	5.700	5.400
45 - 64 jaar	8.802	8.700	6.600	5.100
65 jaar en ouder	5.800	6.800	7.800	8.100
Totaal	27.729	27.400	25.900	24.500
Aantal huishoudens	12.281	12.700	12.500	11.500
Personen per huishouden	2,26	2,16	2,07	2,13

Bron: Provincie Zeeland 2012, Primos 2011, CBS 2011, bewerking EIB

Tabel 2.5 Bevolkingsprognoses gemeente Terneuzen

	2012	2020	2030	2040
Provincie 2012				
0 - 14 jaar	8.565	7.502	7.261	6.586
15 - 24 jaar	5.558	5.200	4.177	3.965
25 - 44	12.563	11.367	11.096	9.948
45 - 64	16.383	15.807	13.561	11.719
65 jaar en ouder	11.618	14.063	15.979	16.403
Totaal	54.777	53.939	52.074	48.891
Aantal huishoudens	24.908	25.434	25.273	23.841
Personen per huishouden	2,2	2,12	2,06	2,05
Primos 2011				
Totaal	54.777	53.796	52.051	49.873
Aantal huishoudens	24.908	25.385	25.037	24.078
Personen per huishouden	2,2	2,12	2,08	2,07
CBS 2011				
0 - 14 jaar	8.565	7.400	7.100	6.800
15 - 24 jaar	5.558	6.100	4.900	4.600
25 - 44 jaar	12.563	11.000	11.200	10.400
45 - 64 jaar	16.383	15.500	12.800	10.500
65 jaar en ouder	11.618	14.100	16.100	16.100
Totaal	54.777	54.100	52.100	48.400
Aantal huishoudens	24.908	25.500	25.300	23.600
Personen per huishouden	2,2	2,12	2,06	2,05

Bron: Provincie Zeeland 2012, Primos 2011, CBS 2011, bewerking EIB

Tabel 2.6 Bevolkingsprognoses gemeente Sluis

	2012	2020	2030	2040
Provincie 2012				
0 - 14 jaar	3.296	2.716	2.540	2.290
15 - 24 jaar	2.173	1.925	1.471	1.376
25 - 44	5.109	4.372	4.020	3.357
45 - 64	7.627	7.186	5.921	4.675
65 jaar en ouder	5.740	6.851	7.605	7.664
Totaal	23.892	23.050	21.557	19.362
Aantal huishoudens	11.229	11.298	10.783	9.621
Personen per huishouden	2,13	2,04	2,00	2,01
Primos 2011				
Totaal	23.892	23.273	22.285	21.014
Aantal huishoudens	11.229	11.437	11.250	10.736
Personen per huishouden	2,13	2,03	1,98	1,96
CBS 2011				
0 - 14 jaar	3.296	2.800	2.700	2.300
15 - 24 Jaar	2.173	2.500	1.900	1.800
25 - 44 jaar	5.109	4.600	4.600	4.100
45 - 64 jaar	7.627	6.900	5.200	4.400
65 jaar en ouder	5.740	6.600	7.000	6.100
Totaal	23.892	23.400	21.400	18.700
Aantal huishoudens	11.229	11.400	10.500	9.400
Personen per huishouden	2,13	2,05	2,04	1,99

Bron: Provincie Zeeland 2012, Primos 2011, CBS 2011, bewerking EIB

Tabel 2.7 Bevolkingsprognoses Zeeuws-Vlaanderen

	2012	2020	2030	2040
Provincie 2012				
0 - 14 jaar	16.156	13.717	12.957	11.7581
15 - 24 jaar	10.236	9.619	7.512	6.901
25 - 44	23.999	20.937	20.074	17.522
45 - 64	32.812	31.754	26.620	21.968
65 jaar en ouder	23.158	27.881	31.675	32.448
Totaal	106.361	103.908	98.838	90.597
Aantal huishoudens	48.418	49.274	48.170	44.294
Personen per huishouden	2,20	2,11	2,05	2,05
Primos 2011				
Totaal	106.398	104.806	100.899	96.109
Aantal huishoudens	48.418	49.541	49.074	47.044
Personen per huishouden	2,20	2,11	2,06	2,04
CBS 2011				
0 - 14 jaar	16.156	13.600	13.400	12.700
15 - 24 Jaar	10.236	11.800	9.000	8.700
25 - 44 jaar	23.999	20.900	21.500	19.900
45 - 64 jaar	32.812	31.100	24.600	20.000
65 jaar en ouder	23.158	27.500	30.900	30.300
Totaal	106.361	104.900	99.400	91.600
Aantal huishoudens	48.418	49.600	48.300	44.500
Personen per huishouden	2,20	2,11	2,06	2,06

Bron: Provincie Zeeland 2012, Primos 2011, CBS 2011, bewerking EIB

Wat betreft Zeeuws-Vlaanderen als geheel komen de prognoses van de provincie en het CBS redelijk overeen, zowel wat betreft de bevolkingsontwikkeling als de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Beide geven een daling van de bevolking aan met 14 à 15% in de periode tot 2040. Door de verdunning van huishoudens daalt het aantal huishoudens met ruim 8% in dezelfde periode. Als de samenstelling van de bevolkingsmutaties wordt bekeken, zijn er echter belangrijke verschillen tussen de prognoses van de provincie en het CBS. In de prognoses van de provincie is het aantal geboortes 1.500 hoger en het aantal sterfgevallen 2.000 hoger. Daarnaast is het binnenlandse migratiesaldo 7.000 personen lager bij de provincie, terwijl het buitenlandse migratiesaldo 5.700 personen hoger is. Wat betreft de geboortes en de overlijdens lijkt de prognose van de provincie beter te passen in de ontwikkelingen van het verleden en de nationale trends. Het migratiesaldo lijkt beter te passen bij de ontwikkelingen

van de laatste jaren, waarbij het binnenlandse migratiesaldo negatief is en het buitenlandse migratiesaldo positief. De prognoses van de provincie lijken dus plausibeler. Er is hier echter onzekerheid over. Het positieve buitenlandse migratiesaldo heeft te maken met de gunstige omstandigheden van de woningmarkt ten opzichte van de Belgische woningmarkt. Op de invloed van het buitenlandse migratiesaldo wordt later ingegaan.

Wat betreft het binnenlandse migratiesaldo gaat de provincie uit van voortzetting van het aantal jongeren dat emigreert. Deze aanname is op de lange termijn voor discussie vatbaar, daar het aantal jongeren afneemt. De argumentatie is dat het aantal jongeren afneemt, maar het aandeel van studerende jongeren toeneemt, zodat per saldo het aantal vetrekkende jongeren min of meer gelijk blijft. Echter, het aandeel van studerende jongeren lijkt al het maximum te benaderen.

Primos 2011 geeft een lagere daling van de bevolking en het aantal huishoudens aan, met 9,8% respectievelijk 2,8% in de periode tot 2040. Er is onvoldoende informatie om de prognose van Primos te beoordelen.

Wij gaan in de centrale variant van deze studie uit van de demografische ontwikkelingen zoals geschetst door de provincie. Deze prognose is echter omgeven door onzekerheden. Een heel belangrijke onzekerheid is of het buitenlandse migratiesaldo (voornamelijk uit België) in deze prognose adequaat is geraamd. Wij zijn van mening dat, gezien de ontwikkelingen van de laatste jaren en de te verwachten situatie van de woningmarkten in Zeeuws-Vlaanderen en Belgisch Vlaanderen, goed denkbaar is dat de omvang van het buitenlandse migratiesaldo fors hoger uitpakt.

Consequenties van extramuralisatie voor het aantal particuliere huishoudens

Ten gevolge van het huidige kabinetsbeleid waardoor ouderen met een lichtere zorgvraag (ZZP1-4) in hun eigen omgeving geholpen zullen worden, zal de vraag naar verzorgingshuisplaatsen afnemen. (zie hoofdstuk 4).

Huishoudens in verzorgings- en verpleeghuizen horen niet tot de particuliere huishoudens, maar tot de institutionele huishoudens. In de prognose die door de provincie is gemaakt, is rekening gehouden met een langjarige trend van extramuralisering, maar is geen rekening gehouden met de versnelde extramuralisatie zoals het kabinetsbeleid zal kunnen veroorzaken. Deze extra extramuralisatie heeft tot gevolg dat er op middellange termijn minder institutionele huishoudens zullen zijn en meer particuliere huishoudens. Op de langere termijn zal dit effect wegebben, daar ook in de extramuraliseringstrend van de demografische prognoses impliciet rekening wordt gehouden met het feit dat lichte zorgvraag in steeds grotere mate in de eigen omgeving plaatsvindt. De prognose van de provincie betreft particuliere huishoudens en daarom is het aantal huishoudens op de middellange termijn onderschat.

ABF heeft voor de landelijke prognose een variant gemaakt waarin rekening is gehouden met de versnelde extramuralisatie. Hiervoor is de zogenaamde overgangskans van een particulier huishouden naar een institutioneel huishouden verlaagd. Landelijk is het effect van het regeerakkoord geschat op 40.000 extra huishoudens in 2021 (ABF 2013).

Een vertaling naar rato van het aantal (institutionele) huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen in 2021 komt tot circa 300 extra huishoudens in 2021. De berekening van ABF loopt tot 2021. Na 2021 zal het aantal extra huishoudens ten opzichte van de prognose van de provincie langzaam dalen, daar zoals al naar voren is gebracht, deze ontwikkeling meegenomen is in de extramuraliseringstrend.

Deze extra huishoudens zullen een extra vraag naar woningen uitoefenen. Een relevante vraag is in welke mate de genoemde 300 extra huishoudens huurders of woningbezitters betreffen. Zij kunnen er voor kiezen om in hun woning te blijven wonen of om te verhuizen naar een andere (zorg) woning. Volgens de literatuur (TNO, 2012, Rouwendal 2011, PBL 2012) maken lage inkomens in grotere mate dan hogere inkomens gebruik van institutionele zorg, ook ouderen afkomstig van de huursector maken in grotere mate gebruik van institutionele zorg dan woningbezitters. Uit deze literatuur is af te leiden dat de kans dat een 65+- huurder naar een institutionele instelling verhuist 1,5 maal groter is dan de kans van iemand uit de koopsector. Dit verschil is waarschijnlijk groter voor de lichte zorg. Anderzijds bezit 65% van de 65-plussers in Zeeuws-Vlaanderen een woning. Dit verhoogt weer het aandeel van woningbezitters in de extra 300 woningen. Per saldo zal het aandeel van huurders en woningbezitters in de 300 extra woningen niet veel van elkaar verschillen.

Al met al zal de extramuralisatie tot circa 300 extra huishoudens leiden die voor extra vraag naar woningen zullen zorgen. Ongeveer de helft hiervan zal in een huurwoning wonen. Dit reduceert de sloopopgave enigszins, maar leidt niet tot een grote reductie van de opgave, ook omdat het effect na 2021 afvlakt.

2.3 Mogelijke invloed van de emigratie uit België

Zoals eerder is beschreven is het migratiesaldo in de jaren 2010 en vooral 2011 explosief gestegen (tot 434 personen in 2011). Volgens cijfers van de gemeentelijke administraties is de toename in 2012 nog forser geweest. Het netto immigratiesaldo uit België is toegenomen van 260 personen in 2011 tot 505 in 2012. Volgens het CBS was er in 2012 een totaal positief migratiesaldo van 530 personen. De forse immigratie uit Belgisch Vlaanderen wordt veroorzaakt door de gunstige omstandigheden op de woningmarkt in Zeeuws-Vlaanderen ten opzichte van de woningmarkt in België. De woningprijzen in Zeeuws-Vlaanderen zijn aanzienlijk lager dan in Belgisch Vlaanderen. De vraag is of deze ontwikkeling zich ook in de toekomst voortzet en of de prognose van de provincie het buitenlandse immigratiesaldo adequaat schat. De provincie schat het buitenlandse immigratiesaldo op 2.400 personen voor de periode 2012-2040, wat overeenkomt met 1.100 huishoudens. Een voortzetting van de huidige immigratie uit België tot 2022 zou echter leiden tot 4.100 personen extra of wel

circa 2.000 huishoudens. De omvang van de krimp zou dan in vergelijking met de prognose van de provincie worden gehalveerd. Als het immigratiesaldo uit België zich ook na 2022 nog voortzet, zou de krimp zelfs teniet kunnen worden gedaan. Er kan geconcludeerd worden dat bij een voortzetting van de ontwikkeling van de laatste jaren de krimp van het aantal huishoudens aanzienlijk lager kan zijn.

In hoeverre is het nu aannemelijk of de recente immigratie vanuit België zal doorzetten? Daarvoor is het belangrijk informatie te hebben over de demografische ontwikkelingen in Vlaanderen en de ontwikkelingen van de woningprijzen daar.

Volgens de Algemene Directie Statistische en Economische informatie van het Federaal Planbureau neemt de bevolking in Vlaanderen van 6.350.765 inwoners in 2012 toe tot 6.648.138 inwoners in 2020 en 7.039.069 inwoners in 2040. Het Federaal Planbureau heeft geen prognose beschikbaar van het aantal huishoudens of het gemiddeld aantal personen per huishouden. Uit een andere bron³ is af te leiden dat het aantal personen per huishouden afneemt van 2,36 in 2012 tot 2,32 in 2020 en 2,27 in 2030. Extrapolatie tot 2040 zou 2,22 personen per huishouden geven. Deze daling is nog relatief laag ten opzichte van de ontwikkelingen in Nederland. Het aantal huishoudens zou dan groeien van 2.691.002 in 2012 tot 2.865.577 in 2020 en 3.170.752 in 2040. Dit is een groei van gemiddeld 0,6% per jaar in de periode tot 2040. Belangrijk is ook te weten wat de ontwikkeling van huishoudens in jongere categorieën is, aangezien zij het vaakst migreren. Ook het aantal huishoudens jonger dan 65 jaar neemt toe, zij het in mindere mate, met 0,2% per jaar in de periode tot 2040. De bevolkingstoename is zowel het resultaat van een geboorteoverschot tot 2040 alsmede een positief migratiesaldo van Vlaanderen met de rest van België en met name het buitenland.

Door de toename van het aantal huishoudens zullen waarschijnlijk de woningprijzen, vooral in de grote Vlaamse agglomeraties (Antwerpen, Gent, Brugge), stijgen ten opzichte van de prijzen in Zeeuws-Vlaanderen. Immers, het woningaanbod is niet volkomen elastisch zodat een toename van de vraag tot prijsstijging leidt. In Zeeuws-Vlaanderen zijn geen of in ieder geval geringere reële prijsstijgingen te verwachten omdat er sprake zal zijn van een ruime woningmarkt. Er is dus sprake van een redelijke kans dat de aantrekkingskracht van de woningmarkt in Zeeuws-Vlaanderen ten opzichte van België in de toekomst aanhoudt.

Het is uiteraard de vraag of er toch verzadiging van de immigratie uit België kan optreden. Meestal treden zulke verschijnselen wel op in de migratiestromen tussen twee agglomeraties, zodat de migratiestromen op een bepaald moment stagneren. Maar in het onderhavige geval zijn de migratiestromen relatief laag ten opzichte van het aantal inwoners van centra als Antwerpen, Gent en Brugge, zodat de mogelijkheid waarschijnlijk lijkt dat de migratiestromen in de periode tot 2040 stand kunnen houden en de krimp veel minder wordt of zelfs teniet wordt gedaan.

3 <http://vobip-publiek.vlaanderen.be>

Wij concluderen dat het niet ondenkbaar is dat de ontwikkeling van de migratiestromen uit Belgisch Vlaanderen de daling van het aantal huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen aanzienlijk beperkt. Met deze mogelijkheid dient rekening te worden gehouden in het bepalen van strategieën voor de woningmarkt en de voorzieningen.

Hierdoor hebben wij voor de analyse van de woningmarkt naast de bevolkingsprognose van de provincie ook een scenario met meer immigratie (uit België) gehanteerd. Hierbij hebben wij aangenomen dat de extra immigratie van 2012 lineair afneemt tot nul in het jaar 2030. In 2030 en de jaren daarna wordt het immigratiesaldo van de provincie gehanteerd. Dit leidt tot 4.218 extra inwoners en 2.521 extra huishoudens in 2040. Dit scenario wordt voor de verschillende gemeenten in tabel 2.8 weergegeven.

Tabel 2.8 Ontwikkeling van het aantal inwoners en huishoudens in het alternatief 'Extra immigratie'

	2012	2020	2030	2040
Inwoners				
Hulst	27.729	28.149	27.021	24.646
Sluis	23.892	23.672	22.401	20.206
Terneuzen	54.777	55.171	53.635	50.452
Totaal	106.398	106.992	103.056	95.303
Huishoudens				
Hulst	12.281	13.093	12.991	11.792
Sluis	11.229	11.604	11.200	10.053
Terneuzen	24.908	26.024	26.036	24.611
Totaal	48.418	50.721	50.227	46.455

Bron: Provincie Zeeland 2012, Primos 2011, CBS 2011, bewerking EIB

Extra immigratie resulteert in een grotere toename van het aantal huishoudens tot 2020. Ook zal de krimp minder sterk zijn. In 2040 zullen er 2.000 huishoudens meer zijn dan in de prognose van de provincie. Hiermee is de krimp gehalveerd. Vooral de gemeente Hulst profiteert van deze ontwikkeling. In de prognose van de provincie zal hier het aantal huishoudens met 11,7% dalen tot en met 2040. In deze variant bedraagt de daling 4%.

3 Woningmarkt

Zeeuws-Vlaanderen ziet zich de komende decennia geconfronteerd met een omvangrijke maatschappelijke opgave. Uitgaande van de bevolkingsprognose van de provincie en de ontwikkeling van het aanbod volgens de bestaande plannen is sprake van een sloopopgave van circa 6.600 woningen tot 2040. De krimp zal neerslaan in de goedkope woningvoorraad. Financieel kost deze operatie circa € 175 miljoen in contante waarde van 2012. Dit is € 100 miljoen meer dan in het alternatief met beleidsarme sloop. Indien van deze operatie wordt afgezien dreigen ernstige leefbaarheidsproblemen in verschillende kwetsbare buurten. Dit dilemma is maar ten dele op te lossen door beperking van de nieuwbouw. Bovendien zal een zeer strikte beperking van de nieuwbouw repercussies hebben op de aantrekkelijkheid van het woonklimaat in Zeeuws-Vlaanderen. Enige selectieve beperking van de nieuwbouw, die zich met name richt op beperkingen van woningbouw aan de onderkant van de markt, lijkt een zinvolle strategie, maar laat onverlet dat serieuze herstructurering onvermijdelijk is. Het dilemma van grote financiële spanningen of aantasting van de leefbaarheid zou gemitigeerd kunnen worden door sterkere migratie uit België in vergelijking met de behoedzame bevolkingsprognose van de provincie. Gelet op recente ontwikkelingen in migratiestromen is dit een realistisch scenario. Ook zou meer gericht beleid kunnen worden ontwikkeld om kansrijke groepen nog sterker voor Zeeuws-Vlaanderen te interesseren.

3.1 Woningvoorraad

De woningvoorraad met de gemiddelde WOZ-waarde en de gemiddelde leegstand van de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen wordt in tabel 3.1 weergegeven.

De leegstand in Zeeuws-Vlaanderen bedraagt volgens het CBS 6% van de woningvoorraad. Dit is iets hoger dan de gemiddelde leegstand in Nederland. Deze bedraagt 4,7%. De WOZ-waarden zijn lager dan het gemiddelde in Nederland (€ 232.000). De gemeente Terneuzen heeft de laagste gemiddelde WOZ-waarde, terwijl het hoogste gemiddelde in de gemeente Hulst is waar te nemen. Opmerkelijk is dat de prijzen, uitgaande van de WOZ waarden, zich sinds 2005 beter hebben ontwikkeld dan gemiddeld in Nederland. De WOZ-waarde in 2012 was in Zeeuws-Vlaanderen 13,6% hoger dan in 2005, terwijl in Nederland de WOZ-waarde in 2011 4,8% hoger was dan in 2005.

In de gemeente Sluis, als toeristische gemeente, spelen tweede woningen en recreatiewoningen een belangrijke rol, in de andere gemeenten minder. Het toestaan van meer tweede woningen zou kunnen leiden tot minder leegstand en hierdoor wordt de sloopopgave kleiner. Het woningtype dat tweedewoningbezitters vragen verschilt over het algemeen van de woningen die door krimp leeg komen te staan. Indirect zal dit toch leiden tot minder leegstand, omdat kopers gedwongen worden een andere woning te kopen als sommige woningen als tweede woning worden gebruikt.

Tabel 3.1 Woningvoorraad in de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen, 2012

	Totaal woningen	Bewoonde woningen	Ander gebruik	Leegstaand	WOZ (euro)
Hulst	12.900	11.877	340	683	188.000
Terneuzen	26.065	24.058	516	1.491	161.000
Sluis ¹	13.985	10.941	2.060	984	180.000
Totaal	52.950	46.876	2.916	3.158	172.596

¹ Er is een verschil tussen de woningvoorraad die de CBS aangeeft en de woningvoorraad die wij van de gemeente Sluis hebben gekregen. De gemeente Sluis geeft een woningvoorraad van 12.548 woningen. Het verschil kan voor een belangrijk deel kunnen worden verklaard door recreatiewoningen (in recreatieparken) die door de gemeente Sluis niet in de woningvoorraad zijn meegenomen. Ook voor de andere gemeenten zijn er verschillen tussen de cijfers van het CBS en de gemeenten, al zijn deze verschillen relatief veel kleiner

Bron: CBS, bewerking EIB

Tabel 3.2 Samenstelling van de woningvoorraad naar eigendom, %

	Koop	Corporatie	Overige huur
Hulst	73	20	7
Terneuzen	68	21	11
Sluis	72	18	10
Totaal	70	20	10

Bron: : CBS, bewerking EIB

De verdeling naar eigendom per gemeente wordt in tabel 3.2 weergegeven. Het percentage koopwoningen is aanzienlijk hoger dan het Nederlandse gemiddelde (59%). Ook het aandeel overige huur is hoger dan het Nederlandse gemiddelde (7%).

Woonconsumenten

Op basis van de WoON2012 kan worden bepaald in welke typen woningen (huur, koop van verschillende waardeklassen) de huishoudens van verschillende inkomenscategorieën wonen.

Wij hanteren de volgende inkomensklassen:

- Laag: besteedbaar inkomen minder dan € 25.000
- Midden: besteedbaar inkomen tussen € 25.000 en € 36.000
- Hoog: besteedbaar inkomen meer dan € 36.000

Voor de huur- een koopsector hanteren wij de volgende WOZ-klassen:

- Goedkoop (G): WOZ lager dan € 100.000
- Midden (M): WOZ tussen € 100.000 en € 160.000
- Duur (D): WOZ hoger dan € 160.000

Tabel 3.3 Procentuele verdeling van inkomensklassen huishoudens naar woningtype

Inkomens- klasse	% Huis- houdens	Huur			Koop			
		G	M	D	G	M	D	
Zeeuws-Vlaanderen								
Laag	42	19	19	5	14	24	20	100
Midden	23	8	12	4	10	26	41	100
Hoog	35	3	4	1	1	21	70	100
Totaal	100	11	12	3	8	23	43	100
Hulst								
Laag	39	26	27	8	4	21	13	100
Midden	19	5	12	3	6	18	56	100
Hoog	42	2	3	0	0	19	76	100
Totaal	100	12	14	4	3	20	48	100
Terneuzen								
Laag	42	18	16	5	16	24	22	100
Midden	26	8	14	4	13	26	36	100
Hoog	31	3	5	1	1	19	71	100
Totaal	100	10	12	4	10	23	41	100
Sluis								
Laag	45	15	16	3	19	26	22	100
Midden	20	9	5	4	4	35	43	100
Hoog	35	4	2	0	3	30	61	100
Totaal	100	10	9	2	10	29	40	100

Bron: WoON 2012, bewerkt door EIB

Uit tabel 3.3 blijkt voor Zeeuws-Vlaanderen dat de helft van de lage inkomens in de huursector woont, terwijl dit voor middeninkomens 17% is en 7% voor de hoge inkomens. Hoge inkomens wonen voor 70% in dure koopwoningen, terwijl dit 41% is voor middeninkomens en 20% voor de lage inkomens. Dat 20% lage inkomens toch in dure koopwoningen woont, kan waarschijnlijk worden verklaard door ouderen die nu een laag inkomen hebben, maar ook lage woonlasten hebben omdat zij het huis al (grotendeels) hebben afbetaald. De algemene lijn, met variaties per gemeente, is dat lage inkomens in grote mate in woningen van de huursector wonen en hoge inkomens in koopwoningen van het dure segment.

Tabel 3.4 Aandeel huur- en koopwoningen naar leeftijd

	Huur	Koop
Zeeuws-Vlaanderen		
< 30 jaar	44	56
30 - 44 jaar	12	88
45 - 64 jaar	24	76
65 jaar en ouder	35	65
Totaal	26	74
Hulst		
< 30 jaar	73	27
30 - 44 jaar	12	88
45 - 64 jaar	27	73
65 jaar en ouder	42	58
Totaal	30	70
Terneuzen		
< 30 jaar	37	63
30 - 44 jaar	13	87
45 - 64 jaar	24	76
65 jaar en ouder	34	66
Totaal	26	74
Sluis		
< 30 jaar	28	72
30 - 44 jaar	10	90
45 - 64 jaar	21	79
65 jaar en ouder	28	72
Totaal	21	79

Bron: WoON 2012, bewerking EIB

Tabel 3.5 Inkomensverdeling naar leeftijdsklasse, %

	<25.000	25-36.000	>36.000
Zeeuws-Vlaanderen			
< 30 jaar	49	28	23
30 - 44 jaar	32	20	47
45 - 64 jaar	36	20	44
65 jaar en ouder	54	28	18
Totaal	42	23	35
Hulst			
< 30 jaar	51	13	36
30 - 44 jaar	20	27	53
45 - 64 jaar	35	16	49
65 jaar en ouder	61	16	23
Totaal	39	19	42
Terneuzen			
< 30 jaar	44	38	18
30 - 44 jaar	42	16	42
45 - 64 jaar	37	22	42
65 jaar en ouder	48	36	16
Totaal	42	26	32
Sluis			
< 30 jaar	60	18	21
30 - 44 jaar	30	21	49
45 - 64 jaar	38	19	44
65 jaar en ouder	63	22	15
Totaal	45	20	35

Bron: WoON 2012, bewerking EIB

Van belang is niet alleen de woonvoorkeur per inkomenscategorie te bepalen, maar ook per leeftijdsklasse. Daarvoor verdelen wij de huishoudens in vier leeftijdsklassen gebaseerd op de leeftijd van de hoofdbewoner. Deze leeftijdsklassen zijn:

- Jonger dan 30 jaar
- 30 tot en met 44 jaar
- 45 tot en met 64 jaar
- 65 jaar en ouder

In tabel 3.4 is het aandeel van de huur- en koopsector per leeftijdsklasse weergegeven. Het blijkt dat ouderen vaker in huurwoningen wonen dan jongeren. Het hoogste aandeel van koopwoningen is in de categorie 30-44 jaar.

In tabel 3.5 wordt de inkomensverdeling per leeftijdscategorie gegeven. Ouderen hebben een lager inkomen. Voor een deel wonen ouderen in mindere mate in de koopsector omdat zij een lager inkomen hebben, maar het zou kunnen dat hierbij ook sprake is van een verschil in gedrag. Met andere woorden, het zou kunnen dat voor hetzelfde inkomen ouderen in grotere mate in huurwoningen wonen. Om dit te bepalen is per leeftijdscategorie het aandeel van de huur- en koopsector berekend dat op basis van het inkomen te verwachten is. Dit wordt in tabel 3.6 weergegeven.

Tabel 3.6 Verwacht en feitelijk aandeel van huur- en koopsector voor leeftijdsklassen in Zeeuws-Vlaanderen, %

	Huur	Koop
Verwacht		
< 30 jaar	30	70
30 - 44 jaar	22	78
45 - 64 jaar	24	76
65 jaar en ouder	31	69
Feitelijk		
< 30 jaar	44	56
30 - 44 jaar	12	88
45 - 64 jaar	24	76
65 jaar en ouder	35	65

Bron: WoON 2012, bewerking EIB

Geconstateerd wordt dat het aandeel van koopwoningen bij ouderen en jongeren iets lager is dan op basis van het inkomen van ouderen kan worden verwacht. Hiermee wordt rekening gehouden bij de prognose van de vraag naar typen woningen. Een nadere inspectie per gemeente laat zien dat het voorgaande niet van toepassing is voor de gemeente Sluis. In deze gemeente is het verwachte aandeel van huur/koop voor ouderen berekend op basis van hun inkomen precies gelijk aan het feitelijk aandeel.

Echter, te verwachten valt dat ouderen in de toekomst in grotere mate in koopwoningen wonen voor dezelfde inkomenscategorie. Immers, de ouderen van de toekomst zijn de jongeren van nu die in grotere mate in een koopwoning wonen. De neiging om te verhuizen neemt in de tijd af. Dit blijkt ook uit historische cijfers. Van alle 65-plussers die in 1998 verhuisden, verhuisde 26% van een koop- naar een huurwoning. Dit was in 2009 gedaald tot 22%. Dit betekent dat ouderen die in een koopwoning wonen in er grotere mate in blijven wonen. Bovendien daalt het percentage ouderen dat verhuist. Dit leidt tot een relatief grotere vraag van ouderen van nieuwe cohorten naar koopwoningen (voor hetzelfde inkomen) dan nu.

Het woningmarktgedrag van ouderen

Het toekomstig verhuisgedrag van ouderen is essentieel om na te gaan welke consequenties de vergrijzing heeft voor de woningmarkt. Het aandeel van woningeigenaren onder de 65-plussers is gestaag toegenomen. In 1981 woonde slechts 30% van de 65-plushuishoudens in een eigen woning. Dit was in 2012 tot 50% toegenomen. Dit komt omdat door de toename van de welvaart steeds meer huishoudens kiezen voor een koopwoning. Dit is een trend die min of meer in alle landen waarneembaar is. Uiteraard wordt in deze ontwikkeling ooit een grens bereikt. Er zullen altijd huishoudens zijn die zelfs als zij over een goed inkomen beschikken door verschillende redenen de voorkeur geven aan een huurwoning. Ook blijven er huishoudens voor wie een koopwoning financieel onbereikbaar is.

Oudere huishoudens verhuizen relatief weinig en de neiging tot verhuizen neemt in de tijd af. Zo verhuisde in 1995 3,3% van de 65-plussers per jaar, terwijl dit in de periode 2009-2012 was gedaald tot gemiddeld 2,5% per jaar. Bovendien verhuizen woningeigenaren minder dan huurders. Het aantal 65-plussers met een eigen woning dat in de periode 2009-2012 verhuisde, bedroeg gemiddeld 1,75% per jaar (WoON2012, Planbureau voor de leefomgeving 2012). Dit betreft verhuizingen naar andere woningen, niet naar institutionele zorginstellingen. Ook verhuizingen naar een verpleeg- of een verzorgingshuis neemt in de tijd af. Zo woonde in 1996 nog ruim 36% van de 85-plussers in een verpleeg- of verzorgingshuis, terwijl dit was gedaald tot 22% in 2011.

Dit betekent dat ouderen in toenemende mate oud willen worden, voor zover het kan, in de eigen vertrouwde woning en woonomgeving. De mogelijkheden van aanpassing van de nieuwe woningen en technologische ontwikkelingen maken dit ook in steeds grotere mate mogelijk.

Als oudere woningeigenaren verhuizen, blijven zij vrij vaak en in toenemende mate binnen de koopsector. Immers, 30 jaar geleden koos een derde van de 65-plussers met een eigen woning die verhuisden voor een woning in de koopsector, terwijl dit in de periode 2009-2012 49% was (WoON2012). Duidelijk is dat als ouderen met eigen woning verhuizen naar een andere woning, wat steeds minder gebeurt, nog steeds de helft verhuist naar de huursector. Er is dus, ondanks de trend, in de huursector een niche voor verhuizers uit de koopsector. Oude huurders die verhuizen blijven bijna altijd in de huursector (ongeveer 2% verhuist naar de koopsector).

Belangrijk is ook te constateren dat hoe hoger het inkomen van oude woningeigenaren des te vaker zij kiezen, als zij verhuizen, om in de koopsector te blijven. Zo koos in de periode 2009-2012 88% van de woningeigenaren met een inkomen hoger dan € 43.000 voor een woning van de koopsector, vaak een dure woning. In dezelfde periode kozen woningeigenaren met een inkomen lager dan € 33.614 in 69% van de gevallen voor een woning uit de huursector. Een dergelijke ontwikkeling is ook te zien voor woningeigenaren van dure woningen: hoe duurder de woning, des te groter de kans dat een oudere naar een woning van de koopsector verhuist, als hij verhuist (PBL, 2012).

Het aantal 65-plussers zal in de periode tot 2040 in Zeeuws-Vlaanderen toenemen met een factor 1,4. Ouderen wonen nu in grotere mate in huurwoningen dan de groep met een leeftijd tussen 31-64 jaar (zie tabel 3.4). Toekomstige ouderen zullen in grotere mate welvarender zijn en een eigen woning bezitten. Dit zou kunnen impliceren dat ouderen langer thuis blijven en in grotere mate thuiszorg krijgen. Meer welvarende ouderen hebben de tendens, als zij toch verhuizen, een woning te kiezen in de koopsector. Deze twee laatste trends zijn, als de historische trend wordt voortgezet, sterker dan de toename van het aantal ouderen. Dit leidt tot de conclusie dat vergrijzing niet per se tot een toename van de vraag naar huurwoningen leidt. Dit betekent echter nog niet dat geen ouderen meer van de koopsector naar de huursector zullen verhuizen. Er zal wel ruimte blijven bestaan voor kwalitatief goede huurwoningen speciaal ingericht voor ouderen.

3.2 Segmentering van de woningmarkt

De vraag naar woningen kent veranderingen in de tijd, zowel wat betreft de kwaliteit als het woningtype. Bij mogelijke interventies van de overheid in de woningmarkt dient rekening gehouden te worden met de toekomstige samenstelling van de vraag naar verschillende segmenten van de woningmarkt. Ook om een beeld te krijgen waar de verwachte krimp zich zal concentreren en om vervolgens te kunnen vaststellen waar de leegstand en de leefbaarheidsproblemen zich kunnen voordoen, is het nodig inzicht te krijgen in de samenstelling van de vraag. Dan kunnen gerichte maatregelen worden genomen om de problemen aan te pakken. Bij de segmentering van de woningmarkt spelen de kwaliteit van de woning en de vraag of er sprake is van een huur- of koopwoning een belangrijke rol.

In overleg met lokale experts en rekening houdend met de prijs van de woningen (als weerspiegeling van de waardering door consumenten) hebben wij per gemeente eerst een segment van 'kwetsbare' woningen die in kwetsbare buurten liggen gedefinieerd. Dit zijn buurten met een grote concentratie van woningen van relatief lage kwaliteit waar bij afwezigheid van maatregelen verwacht wordt dat de leegstand en de daarmee gepaard gaande leefbaarheidsproblemen zich primair zullen concentreren. Het kwetsbare segment is gedefinieerd op basis van informatie van gemeenten in combinatie met de voorwaarde dat ten minste 50% van de woningen een taxatiewaarde heeft lager dan een bepaalde waarde (kwetsbaarheidsgrens). Deze grens is voor de verschillende gemeenten als volgt:

Hulst: woningen onder € 130.000

Sluis: woningen onder € 110.000

Terneuzen: woningen onder € 100.000

Vervolgens is aan de experts van de gemeenten gevraagd een lijst van buurten te geven dat naar hun mening kwetsbaar is. Ten slotte zijn de buurten geselecteerd die in beide lijsten voorkwamen.

Daarnaast is het onderscheid huur/koop van belang omdat dit onderscheid relevant is voor de keuze van consumenten en omdat het gedrag van corpora-

ties bij een krimpende markt anders is dan het gedrag van particuliere woningbezitters. Zo zullen particuliere eigenaren, die bij een situatie van overschot in de woningmarkt hun woning willen verkopen, vaak de prijs laten dalen om de woning te kunnen verkopen.

Corporaties zullen de huurprijzen niet verlagen omdat dit niet effectief is om huurders aan te trekken uit sectoren met een laag besteedbaar inkomen die huursubsidie krijgen. Immers, als de huur omlaag gaat, gaat ook de huursubsidie omlaag. Bovendien zou huurverlaging voor enkele klanten in dit geval veelal huurverlaging voor alle klanten betekenen. Dit is voor de corporaties financieel nadelig.

Het onderscheid tussen prijsklassen als weerspiegeling van de kwaliteit van de woningen is van belang omdat naarmate huishoudens over meer inkomen beschikken zij woningen van meer kwaliteit zullen vragen. Bovendien zal een opwaartse beweging op de woningmarkt ontstaan. Huishoudens zullen bij een woningoverschot en dalende prijzen naar betere woningen verhuizen, omdat deze door de lagere prijzen bereikbaar worden.

Tenslotte, de woningmarkt van de verschillende gemeenten kan niet los worden geanalyseerd van de rest van Zeeuws-Vlaanderen en de rest van Nederland. Er is sprake van een niet te verwaarlozen interactie tussen de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen. Circa 70% van de huishoudens verhuist binnen de gemeentegrenzen. Van de rest blijft iets minder dan de helft in de provincie Zeeland. Geconcludeerd mag worden dat er sprake is van grote interactie van woningmarktsegmenten binnen de gemeentegrenzen, in mindere mate met de andere gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen en daarna komt de rest van Zeeland, Nederland en het buitenland.

Binnen elke gemeente worden de volgende segmenten onderscheiden:

- Huur kwetsbaar
- Koop kwetsbaar
- Sociaal/gereguleerde huur
- Koop goedkoop
- Koop midden
- Koop/huur duur

Het dure huursegment (vrije huursector), dat relatief klein is en woningen van de vrije huursector betreft, wordt samengevoegd met de dure koopsector, omdat de vraag voor zulke woningen een vergelijkbaar gedrag toont en beide segmenten een belangrijke prijsflexibiliteit laten zien. Daardoor wordt ook het aantal segmenten beperkt en de overzichtelijkheid vergroot zonder dat de essentie van de analyse wordt aangetast. Daarnaast zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen een stedelijk milieu en 'dorps' milieu. Deze indeling hebben wij in principe gemaakt, maar na overleg met lokale experts zijn wij tot de conclusie gekomen dat dit voor de analyse van de krimpproblematiek geen extra inzichten oplevert. Voor de modelberekeningen en ter wille van de overzichtelijkheid hebben wij dus van dit onderscheid afgezien. De segmenten die in onze analyse van de dynamiek van de woningmarkt worden onderscheiden, met het aantal woningen en de gemiddelde WOZ-waarde worden in tabel 3.7 weergegeven.

Tabel 3.7 Aantal woningen en WOZ-waarde per segment woningmarkt Hulst

	Aantal woningen 2012	Percentage	Gemiddelde WOZ- waarde (euro)
Huur kwetsbaar	447	3,5	95.801
Sociale huur	2.271	17,8	88.664
Koop kwetsbaar	442	3,5	125.821
Koop goedkoop	1.966	15,5	81.706
Koop middelduur	2.711	21,3	159.703
Koop/huur duur	4.882	38,4	318.000
Totaal	12.720	100	192.289

Bron: Gemeente-administratie, EIB

Tabel 3.8 Aantal woningen en WOZ-waarde per segment woningmarkt Terneuzen

	Aantal woningen 2012	Percentage	Gemiddelde WOZ- waarde (euro)
Huur kwetsbaar	854	3,4	81.966
Sociale huur	4.622	18,2	97.000
Koop kwetsbaar	1.229	4,8	103.151
Koop goedkoop	2.685	10,6	78.794
Koop middelduur	6.713	26,5	132.086
Koop/huur duur	9.264	36,5	255.111
Totaal	25.366	100	160.733

Bron: Gemeente-administratie, EIB

3.3 Ontwikkeling van de vraag naar verschillende segmenten

Op basis van de demografische prognoses van de provincie is een prognose gemaakt van de vraag naar woningen per woningmarktsegment. Hierbij is eerst uitgegaan van ongewijzigde prijzen. Terugkoppeling naar de vraag door prijsveranderingen in de verschillende segmenten komt later aan de orde en wordt gerealiseerd door middel van het woningmarktmodel.

Tabel 3.9 Aantal woningen en WOZ-waarde per segment woningmarkt Sluis

	Aantal woningen 2012	Percentage	Gemiddelde WOZ- waarde (euro)
Huur kwetsbaar	366	2,9	93.776
Sociale huur	2349	18,8	100.093
Koop kwetsbaar	589	4,7	111.166
Koop goedkoop	1.353	10,8	86.670
Koop middelduur	2.979	23,8	146.338
Koop/huur duur	4.887	39,0	279.583
Totaal	12.523	100	178.730

Bron: Gemeente-administratie, EIB

Bij deze prognose zijn de huishoudens in drie inkomenscategorieën verdeeld:

- Laag inkomen, besteedbaar inkomen lager dan of gelijk aan € 25.000
- Middelhoog inkomen, besteedbaar inkomen tussen € 25.000 en € 36.000
- Hoog inkomen, besteedbaar inkomen hoger dan € 36.000

Daarnaast onderscheiden wij de categorie 'tweede huis', daar het aantal woningen dat als tweede huis fungeert vooral in de gemeente Sluis relatief belangrijk is. Het betreft circa 1.000 woningen in de gemeente Sluis, of 8% van de woningvoorraad in die gemeente en dit percentage is de laatste jaren gestegen. In de andere gemeenten is dit veel lager (ca. 2%) en toont nauwelijks groei in de tijd. Wij hebben op basis van gegevens van WoON 2012 een schatting gemaakt van de verdeling van inkomenscategorieën tussen de verschillende woningmarktsegmenten in het basisjaar 2012. In deze notitie is reeds een verdeling gemaakt van de verschillende inkomenscategorieën naar huur/koop van verschillende WOZ-klassen. Vervolgens is op basis van de demografische prognose van de provincie een prognose gemaakt van het aantal huishoudens per inkomenscategorie voor de steekjaren 2020 en 2040. Hierbij is uitgegaan van een groei van het inkomen per hoofd van de bevolking van 1,25% per jaar in de periode tot 2040. Dit is gebaseerd op het middenscenario Evenwichtige Groei van de langetermijnstudie van het EIB. Daar sprake is van daling van het aantal personen per huishouden groeit het inkomen per huishouden met gemiddeld 1% per jaar. Op basis hiervan hebben wij een nieuwe verdeling van de vraag naar de verschillende woningmarktsegmenten voor 2020 en 2040 gemaakt. Dit betreft de ontwikkeling van de vraag bij ongewijzigde prijzen.

Voor de ontwikkeling van de vraag naar tweede huizen in de gemeente Sluis hebben wij ten eerste een relatie bepaald tussen de inkomensontwikkeling en de vraag naar tweede huizen (en vakantiehuizen) in Nederland op basis van CBS-gegevens. Daarnaast is de huishoudens- en inkomensontwikkeling in Nederland, België en Duitsland gebruikt om de toekomstige vraag te bepalen.

Hierbij is rekening gehouden met het aandeel van deze nationaliteiten in het tweedehuizenbezit in 2010.

In de MKBA vergelijken wij het projectalternatief met het nulalternatief. Het projectalternatief bestaat uit een sloopprogramma voor woningen waarbij alle overtollige woningen worden gesloopt zodat leegstand en daarmee gepaard gaande leefbaarheidsproblemen worden voorkomen. In het nulalternatief vindt sloop in veel geringere mate plaats, dit is een doorzetting van de sloop zoals gepland in de periode 2012-2020 voor de periode 2021-2040. Wat betreft nieuwbouw wordt er in het projectalternatief een iets soberder woningbouwprogramma ontwikkeld gericht op niches waar schaarste is, sectoren die de immigratie uit België kunnen stimuleren en het verbeteren van de kwaliteit van de omgeving van bepaalde buurten. De ontwikkeling van de vraag bij ongewijzigde prijzen naar de verschillende woningmarktsegmenten wordt in de volgende tabellen weergegeven.

Tabel 3.10 Ontwikkeling van de vraag naar woningmarktsegmenten bij ongewijzigde prijzen, gemeente Hulst

	2012		2020		2040	
	Huis- houdens	Tweede huis	Huis- houdens	Tweede huis	Huis- houdens	Tweede huis
Huur kwetsbaar	435	0	391	0	280	0
Sociale huur	2.216	0	1.963	0	1.363	0
Koop kwetsbaar	364	50	387	52	356	56
Koop goedkoop	1.590	116	1.381	121	959	131
Koop middelduur	2.516	50	2.606	52	2.279	56
Koop/huur duur	4.562	116	5.203	121	5.086	131
Totaal	11.683	332	11.931	346	10.305	374

Bron: EIB

Het aantal woningen bewoond door huishoudens loopt parallel aan het aantal huishoudens van de demografische prognose van de provincie. Deze vraag neemt in Zeeuws-Vlaanderen als geheel met 8,5% af. Rekening houdend met de toename van de vraag naar tweede woningen neemt de vraag naar woningen met 7,4% af. Daarnaast zien wij een toename van het aandeel en aantal van de vraag naar duurdere koopwoningen (en dure huurwoningen). De vraag naar goedkope huur- en koopwoningen neemt in belangrijke mate af. Daardoor ontstaat een overschot in deze segmenten.

Dit zijn de ontwikkelingen bij ongewijzigde prijzen. De relatieve prijzen zullen echter in de verschillende segmenten veranderen: de prijzen in segmenten waar weinig vraag voor is, zullen relatief dalen ten opzichte van de prijzen van

Tabel 3.11 Ontwikkeling van de vraag naar woningmarktsegmenten bij ongewijzigde prijzen, gemeente Terneuzen

	2012		2020		2040	
	Huis-houdens	Tweede huis	Huis-houdens	Tweede huis	Huis-houdens	Tweede huis
Huur kwetsbaar	804	0	720	0	581	0
Sociale huur	4.468	0	4.025	0	3.275	0
Koop kwetsbaar	1.022	115	928	120	802	130
Koop goedkoop	2.358	42	2.016	44	1.593	47
Koop middelduur	6.282	166	6.306	173	5.875	187
Koop/huur duur	8.817	183	10.256	191	10.606	207
Totaal	23.750	506	24.252	527	22.733	571

Bron: EIB

Tabel 3.12 Ontwikkeling van de vraag naar woningmarktsegmenten bij ongewijzigde prijzen, gemeente Sluis

	2012		2020		2040	
	Huis-houdens	Tweede huis	Huis-houdens	Tweede huis	Huis-houdens	Tweede huis
Huur kwetsbaar	337	0	306	0	230	0
Sociale huur	2.260	0	1.951	0	1.361	0
Koop kwetsbaar	394	155	303	183	172	257
Koop goedkoop	878	310	735	365	487	514
Koop middelduur	2.425	414	2.535	487	2.246	685
Koop/huur duur	4.625	155	5.156	183	4.858	257
Totaal	10.919	1.034	10986	1.217	9.355	1.712

Bron: EIB

segmenten waar de vraag zich in stand houdt of zelfs toeneemt. Dit heeft consequenties voor de allocatie van de vraag, omdat substitutie zal plaatsvinden. Daarnaast zal de daling van de prijzen in de regio de immigratie bevorderen.

3.4 De nieuwbouw- en sloopplannen

In deze paragraaf worden de nieuwbouw- en sloopplannen van de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen beschreven. Deze plannen gaan tot 2022. Om inzicht te krijgen in de effecten van mogelijke aanpassingen van de plannen bekijken wij ook andere alternatieven.

Wij berekenen drie varianten:

- Beleidsarme sloop: nieuwbouw en sloop zoals door de gemeenten tot 2022 is gepland. Voor de periode 2022-2040 wordt uitgegaan van beleidsarme (trendmatige) sloop. De nieuwbouw in de periode 2022-2040 is relatief klein en vindt plaats voor zover er ruimte is en alleen in segmenten met een redelijke prijsontwikkeling.
- Slopen van de overtollige woningvoorraad: idem, maar de overtollige woningvoorraad wordt gesloopt, zodat de leegstand binnen de perken blijft. Er is sprake van overtollige woningvoorraad in een bepaald woningmarktsegment als de leegstand groter dan 5% is.
- Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen: er worden 400 minder huurwoningen gebouwd in de periode tot 2022. Dit heeft tot gevolg dat ook minder wordt gesloopt. Dit moet leiden tot het beperken van de kosten van de herstructurering in het licht van de te verwachten ontwikkelingen na 2022 en de ontwikkeling van de vraag naar de verschillende woningmarktsegmenten. Immers, de vraag naar goedkope (huur)woningen neemt op de lange termijn aanzienlijk af.

De sloop- en nieuwbouwplannen van de drie gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen worden in tabel 3.13 globaal weergegeven. In Zeeuws-Vlaanderen worden de komende tien jaar gemiddeld 253 woningen per jaar gebouwd en 154 woningen per jaar gesloopt. Belangrijk is de nieuwbouw en de sloop te relateren aan de bestaande voorraad. Dit wordt in tabel 3.14 gedaan.

Tabel 3.13 Nieuwbouw- en sloopplannen per gemeente in Zeeuws-Vlaanderen in de periode tot 2022, totaal en gemiddelde per jaar

	Nieuwbouw		Sloop	
	Planperiode	Gemiddeld per jaar	Planperiode	Gemiddeld per jaar
Terneuzen	1.441	144	994	99
Hulst	661	66	264	26
Sluis	428	43	280	28
Totaal	2.530	253	1.538	154

Bron: Gemeenten Terneuzen, Hulst en Sluis

Tabel 3.14 Nieuwbouw- en sloopplannen per gemeente in Zeeuws-Vlaanderen in de periode tot 2022, aantallen en % voorraad

	Woning- voorraad	Nieuwbouw per jaar	% t.o.v. de voorraad	Sloop per jaar	% t.o.v. de voorraad
Terneuzen	25.366	144	0,57	99	0,39
Hulst	12.721	66	0,52	26	0,20
Sluis	12.523	43	0,34	28	0,22
Totaal	50.610	253	0,50	154	0,30

Bron: Gemeenten Terneuzen, Hulst en Sluis

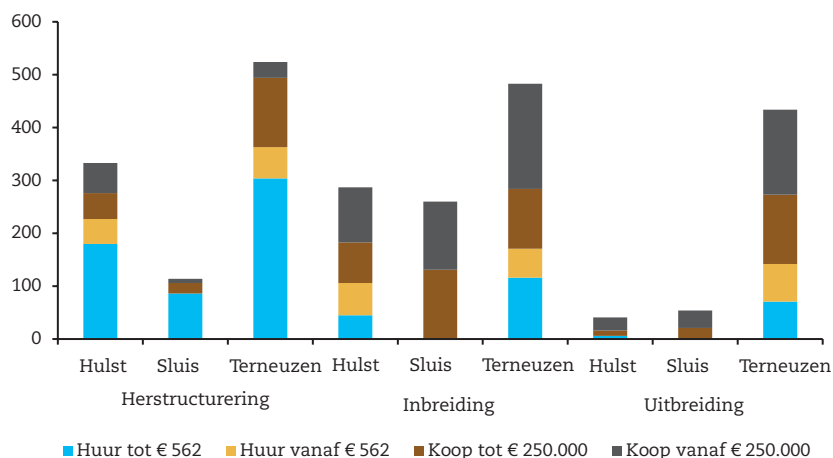
Uit deze cijfers kunnen wij afleiden dat de woningvoorraad in Zeeuws-Vlaanderen in de periode tot 2022 met 2% zal toenemen, terwijl volgens de demografische prognose van de provincie het aantal huishoudens met 1,8% zal toenemen. Hier valt op te merken dat in de praktijk plannen niet volledig in de aangegeven planningstermijn worden gerealiseerd, zodat waarschijnlijk de werkelijke nieuwbouw tot 2022 iets kleiner zal zijn. Als de demografische prognose van de provincie uitkomt, dan zal de leegstand nagenoeg gelijk blijven in de periode tot 2022 (in geringe mate toe- of afnemen).

De cijfers variëren per gemeente. In Terneuzen groeit het aantal huishoudens met 2,2% terwijl het aantal woningen met 1,8% toeneemt. In Hulst groeit het aantal huishoudens met 2,1% terwijl het aantal woningen met 3,1% toeneemt en in Sluis groeit het aantal huishoudens met 0,2% terwijl het aantal woningen met 1,2% toeneemt. Het lijkt dus dat in Hulst en Sluis de plannen aan de hoge kant zijn, zeker als rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen na 2022. Na 2022 zal een behoorlijke krimp van het aantal huishoudens plaatsvinden (8,5% voor Zeeuws-Vlaanderen als geheel voor de periode tot 2040; 4,3% in Terneuzen; 11,8% in Hulst en 14,3% in Sluis).

Belangrijk is ook inzicht te krijgen in de samenstelling van de plannen, wat voor woningen en waar deze worden gebouwd. In figuur 3.1 wordt globaal de samenstelling van de nieuwbouwplannen weergegeven.

Een groot deel van de nieuwbouwplannen (44%) betreft huur. Dit is opvallend gezien de huidige grootte van de huursector (30%). Van deze 44% heeft een betekenisvol deel een maandhuur van minder dan € 562. De exacte hoogte van de verwachte huren is niet bekend, maar in deze categorie zal een deel een fors lagere huur dan € 562 hebben. Als rekening wordt gehouden met demografische en economische ontwikkelingen lijkt het aantal huurwoningen aan de hoge kant te zijn. De totale uitbreiding de komende tien jaar lijkt wel te sporen met de huidige demografische ontwikkeling.

Figuur 3.1 Samenstelling van de nieuwbouwplannen tot 2022, aantallen



Bron: Gemeenten Zeeuws-Vlaanderen, bewerking EIB

De alternatieven in een langetermijnperspectief

Als rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen op lange termijn kunnen de plannen in een ander perspectief worden geplaatst. Voor sommige type woningen is meer vraag op de lange termijn, terwijl voor andere typen de vraag afneemt. Bovendien kan prijsdaling extra vraag van buiten de regio aantrekken. Bij deze analyse is nog geen rekening gehouden met de toename van de vraag naar tweede woningen. Hiermee wordt later wel rekening gehouden bij de modelberekeningen (paragraaf 3.6). Groei van het aantal tweede woningen kan de toename van de leegstand afremmen. Dit speelt echter vooral in de gemeente Sluis een belangrijke rol en is minder relevant voor de andere gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen.

Zoals eerder naar voren gebracht, zijn drie alternatieven van nieuwbouw- en sloopplannen in de periode tot 2040 berekend. Twee van deze alternatieven gaan uit van de gemeentelijke nieuwbouwplannen tot 2022 met bescheiden nieuwbouw in de periode 2020-2040. Het verschil tussen deze twee alternatieven zit in de mate van sloop. In het referentiealternatief is uitgegaan van beleidsarme sloop van gemiddeld 0,27% van de woningvoorraad per jaar. In het andere alternatief wordt de overtollige woningvoorraad gesloopt zodat de leegstand in de verschillende woningmarktsegmenten niet hoger dan 5% wordt. Daarnaast is een variant geanalyseerd met minder nieuwbouw (en sloop) van goedkope huurwoningen. In dit laatste alternatief wordt ook de overtollige woningvoorraad gesloopt. De tabellen 3.15 tot en met 3.17 geven de nieuwbouw en sloop in de drie alternatieven weer.

Tabel 3.15 Nieuwbouw en sloop in alternatief 'Beleidsarme sloop'

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop
2012-2022								
Huur	583	874	285	224	86	239	954	1.337
Koop	858	120	376	40	342	41	1.576	201
Totaal	1.441	994	661	264	428	280	2.530	1.538
2022-2040								
Huur	0	1.006	0	584	0	576	0	2.166
Koop	800	364	25	97	25	100	850	561
Totaal	800	1.370	25	681	25	676	850	2.727
2012-2040								
Huur	583	1.880	285	808	75	815	954	3.503
Koop	1.658	484	401	137	367	141	2.426	762
Totaal	2.241	2.364	686	945	442	956	3.380	4.265

Bron: EIB

Tabel 3.16 Nieuwbouw en sloop in alternatief 'Slopen van de overtollige woningvoorraad'

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop
2012-2022								
Huur	583	700	285	375	86	250	954	1.325
Koop	858	504	376	320	342	210	1.576	1.034
Totaal	1.441	1.204	661	695	428	460	2.530	2.359
2022-2040								
Huur	0	1.320	0	911	0	885	0	3.116
Koop	800	545	25	445	25	146	850	1136
Totaal	800	1.865	25	1.356	25	1.031	850	4.252
2012-2040								
Huur	583	2.020	285	1.286	86	1135	954	4.441
Koop	1.658	1.049	401	765	367	356	2.426	2.170
Totaal	2.241	3.069	686	2.051	453	1.491	3.380	6.611

Bron: EIB

Tabel 3.17 Nieuwbouw en sloop in alternatief 'Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen'

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop	Nieuw- bouw	Sloop
2012-2022								
Huur	383	455	85	155	86	250	554	860
Koop	858	495	376	310	342	210	1.576	1.015
Totaal	1.241	950	461	465	428	460	2.130	1.875
2022-2040								
Huur	0	1.367	0	936	0	885	0	3.188
Koop	800	560	25	455	25	146	850	1.161
Totaal	800	1.927	25	1.391	25	1.031	850	4.349
2012-2040								
Huur	383	1.822	85	1.091	86	1.135	554	4.048
Koop	1.658	1.055	401	765	367	356	2.426	2.176
Totaal	2.041	2.877	486	1.856	453	1.491	2.980	6.224

Bron: EIB

Sloop van woningen van de sociale huursector in het kader van de krimp

In het alternatief waarbij de nieuwbouwplannen van de gemeenten worden gerealiseerd en de 'overtollige' woningvoorraad wordt gesloopt, dienen 6.600 woningen te worden gesloopt. Dit moet gebeuren om overmatige leegstand, die de leefbaarheid van bepaalde buurten zou kunnen aantasten, te voorkomen. De overtollige woningvoorraad bestaat uit de woningen die de leegstand boven 5% zouden doen uitkomen. Deze 5% is ongeveer de huidige leegstand in Nederland. Uitgaande van demografische prognoses van de provincie is aan deze sloopopgave niet te ontkomen, wil men een leegstand van meer dan 5% voorkomen. Mocht de ontwikkeling van de bevolking gunstiger uitpakken dan is de sloopopgave uiteraard ook kleiner.

Van de 6.600 woningen die zouden moeten worden gesloopt, komt 2/3 uit de (sociale) huursector en 1/3 uit de koopsector. Rekening houdend met de sloop en voorgenomen nieuwbouw volgens de plannen van de gemeenten zou het aantal woningen in de sociale huursector in 2040 7.400 bedragen. Dit is 16% van de woningvoorraad. Het aantal sociale huurwoningen (corporaties + particuliere gereguleerde huurwoningen) bedraagt nu 10.900 woningen. Dit is 22% van de woningvoorraad.

De verwachte daling in de vraag naar sociale huurwoningen heeft te maken met verschillende ontwikkelingen. Ten eerste neemt het inkomen van huishoudens in de periode tot 2040 toe en naarmate het inkomen toeneemt, wonen huishoudens in grotere mate in woningen van de koopsector (zie tabel 3.3). Ten tweede wonen jongeren in grote mate in woningen van de huursector, zoals in tabel 3.4 kan worden geconstateerd. Het aantal huishoudens van deze groep neemt juist heel sterk af in de periode tot 2040. Ten gevolge van deze twee ontwikkelingen wordt ook voor de rest van Nederland een toename van het aandeel van de koopsector verwacht. Zo gaat het aandeel van de koopsector in het 'Strong Europe' scenario van de Planbureaus omhoog van 57% in 2012 tot 69% in 2040.

Ten derde, in een situatie van krimp dalen de prijzen van woningen van de goedkope koopsector die voor een deel met de sociale huurwoningen concurreert. De (huur)prijzen van de sociale huurwoningen dalen daarentegen niet omdat corporaties bij dalende vraag de prijzen niet zullen verlagen. Dit heeft tot gevolg dat er een extra verschuiving richting de koopsector in krimpregio's ontstaat.

In de variant met beleidsarme sloop wordt minder gesloopt dan nodig is om overmatige leegstand te voorkomen. In de periode tot 2040 worden circa 4.300 woningen gesloopt. Dit is een gemiddelde van 0,3% van de woningvoorraad van 2012 per jaar. In de periode 1995-2010 werd jaarlijks in Zeeuws-Vlaanderen volgens het CBS eveneens gemiddelde 0,3% van de woningvoorraad gesloopt. In de huursector worden in dit alternatief 3.500 woningen gesloopt in de periode tot 2040. Dit is gelijk aan de trendmatige sloop van de huursector in de periode 1995-2010 (circa 2.500 woningen) plus de nieuwbouw in de huursector (circa 1.000 woningen). Overigens is het beleidsarme alternatief niet meer dan een referentiealternatief dat als instrument wordt gehanteerd om de projectalternatieven te analyseren en vormt op zich geen 'wenselijke' ontwikkeling.

3.5 Beschrijving relevante mechanismen van de woningmarkt

Het is belangrijk de dynamiek van de regionale woningmarkt te analyseren, inclusief substitutie tussen woningmarktsegmenten en de terugkoppeling van de prijzen naar de vraag. Het Regionale Woningmarkt Model (RWM) bevat de relevante mechanismen om de prijsvorming en substitutie op een regionale woningmarkt op een gestileerde wijze te beschrijven. Het model is zo opgesteld dat het op maat kan worden toegesneden op verschillende regionale situaties.

Voor een krimpgebied werkt het woningmarktmodel in grote lijnen als volgt: Als leegstand in een woningmarktsegment ontstaat, zal de prijs van de woningen in dat segment dalen, waardoor inwoners vanuit andere woningmarktsegmenten worden aangetrokken. Deze prijsdaling gaat door totdat de leegstand wordt opgelost of een 'bodemprijs' is bereikt. Wij gaan uit van een zekere grens in de neerwaartse aanpassing van de woningprijzen, zoals empirisch is vastgesteld.⁴ De bodemprijs is de laagste prijs waartegen eigenaren bereid zijn de woning te verkopen. Wij hebben aangenomen dat voor de koopsector deze 80% van de huidige prijs is.⁵ Verondersteld is dat dit voor de sociale huursector 100% is (geen prijsverlaging). Dit heeft te maken met het feit dat corporaties bij het ontstaan van leegstand niet van plan zijn de prijzen te verlagen. Voor veel huurders is dit ook niet effectief, omdat daarbij de huurtoeslag omlaag gaat. Als corporaties bovendien de huurprijs voor nieuwe klanten verlagen, moeten zij dit waarschijnlijk ook voor oude klanten doen. Deze aannames zijn van invloed op de omvang van de geaggregeerde prijsdaling van de regio en voor de sectoren waar de leegstand ontstaat.

Doordat het inkomen op de langere termijn toeneemt, zullen huishoudens kwalitatief betere woningen vragen. Ook het feit dat er minder jongeren en meer welvarende ouderen zullen zijn, werkt in deze richting. Dit betekent dat, afgezien van prijseffecten en substitutie tussen woningmarktsegmenten, huishoudens in de toekomst zullen verschuiven naar hoogwaardigere woningmarktsegmenten. Vooral de vraag naar goedkope woningen neemt autonoom af.

Bovendien heeft een prijsdaling in bepaalde segmenten tot gevolg dat de woningen van het desbetreffende segment beter bereikbaar worden voor lage inkomens. Een generieke lagere woningprijs betekent enerzijds dat consumenten relatief meer aan 'woondiensten' zullen consumeren ten opzichte van andere goederen en anderzijds dat meer budget voor consumenten beschikbaar komt, die ten dele tot meer vraag naar betere woningen zal leiden. Dit verklaart deels waarom de leegstand uiteindelijk in de goedkopere woningvoorraad neerslaat. Voor de mate waarin prijsverlaging tot meer kwaliteitsvraag leidt, is aangesloten op de CPB-studie 'Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning'. Hierin wordt voor Nederland een model beschreven waarin een prijsverlaging van 1% tot ½% extra vraag naar woningkwaliteit leidt. Dit is in het RWM als randvoorwaarde gehanteerd.

4 Dit is vastgesteld in verschillende gebieden in Duitsland, Frankrijk en Detroit in de VS.

5 Wij hebben ook een variant berekend met een bodemprijs voor de koopsector van 60% van de huidige prijzen, ongeveer wat in Detroit is waargenomen.

Een prijsdaling van een bepaald segment leidt niet alleen tot meer vraag door vervanging van consumptie van andere goederen door woonconsumptie en het effect van meer budget voor uitgaven, maar ook tot concurrentie met andere segmenten op de woningmarkt. Naarmate een woningmarktsegment relatief goedkoper wordt ten opzichte van andere segmenten, zal de vraag in dit woningmarktsegment toenemen. Als twee woningmarktsegmenten van dezelfde kwaliteit, maar in verschillende gemeenten een relatieve prijsverandering ondergaan, zal de vraag verschuiven naar het segment dat relatief goedkoper is geworden. Dit is een substitutieveverschuiving bovenop het budgettaire effect. Voor de mate waarin dit gebeurt, is aangesloten bij de in de literatuur gangbare waarden, waarbij ook rekening is gehouden met de inzichten geleverd door de regionale experts en de beschikbare regionale gegevens. Volgens lokale experts is de substitutie tussen gemeenten relatief beperkt, wat ook in het regionale verhuisgedrag terug te zien is.

Daarnaast vindt substitutie plaats tussen Zeeuws-Vlaanderen en andere binnenlandse regio's en het buitenland. De relevante migratiestromen betreffen vooral de aanpalende regio's. Vooral de instroom uit België is de laatste jaren enorm gestegen, vanwege de gunstige concurrentiepositie van de woningmarkt in Zeeuws-Vlaanderen. Wij veronderstellen dat een prijsdaling van 10% leidt tot een additionele instroom van gemiddeld 2,5% huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen. Deze 'instroomelasticiteit' is hoger voor de hoogwaardige segmenten van de woningmarkt en lager voor de laagwaardige segmenten.

3.6 Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van de modelberekeningen weergegeven en besproken. Hierbij wordt ter wille van de inzichtelijkheid de sociale huur (kwetsbaar en rest sociale huur) gezamenlijk gepresenteerd en de goedkope koopsector (kwetsbaar en rest goedkope koop) eveneens samen gepresenteerd.

Alternatief 'Beleidsarme sloop'

De resultaten van de modelberekeningen voor de prijzen en leegstand worden in tabel 3.18 weergegeven voor de steekjaren 2022 en 2040.

Door de matige matching van de vraag met het aanbod in de verschillende segmenten vinden uiteenlopende prijsontwikkelingen plaats. In de periode tot 2022 vindt prijsdaling plaats aan onderkant van de woningmarkt en prijsstijging bij de duurdere segmenten. Per saldo is er sprake van prijsstijging. Dit heeft te maken met de schaarste aan de bovenkant van de markt, die meer gewicht in de schaal legt. In Terneuzen is de prijsstijging het hoogst, in het dure segment is de prijsstijging zelfs 12%.

Het beeld in 2040 is volkomen anders, daar de effecten van de krimp voelbaar worden. De prijsdaling treft vooral de lagere segmenten van de woningmarkt, de prijzen van het dure segment stijgen licht ten opzichte van 2012 met uitzondering van Hulst. Per saldo is sprake van een lichte prijsdaling van 2% ten opzichte van 2012. In Hulst is de prijsdaling groter. De leegstand concentreert zich op de lange termijn vooral in de goedkope koopsector en in iets mindere mate in de sociale huursector. Dit heeft te maken met het feit dat de sloop in de sociale huursector relatief aanzienlijk hoger is. De leegstand is in de

Tabel 3.18 Woningmarkteffecten alternatief 'Beleidsarme sloop', 2022-2040, prijsverandering en leegstand in procenten

	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	2022	2040	2022	2040	2022	2040	2022	2040
Prijzen t.o.v. 2012								
Sociale huur	0	0	0	0	0	0	0	0
Goedkope koop	-9	-20	-5	-17	-9	-20	-8	-19
Middeldure koop	3	-16	4	-20	14	0	6	-13
Dure koop/huur	12	2	8	1	11	1	11	1
Totaal	8	-3	6	-4	9	0	8	-2
Leegstand								
Sociale huur	3	9	11	26	6	22	5	17
Goedkope koop	12	22	14	33	11	18	12	24
Middeldure koop	3	5	2	4	3	4	3	4
Dure koop/huur	3	3	2	3	3	3	3	3
Totaal	4	7	7	13	5	9	5	9

Bron: EIB

gemeente Hulst het hoogst en in Terneuzen het laagst. Dit heeft te maken met de omvang van de nieuwbouw en sloop in relatie tot de demografische ontwikkelingen. In de gemeente Hulst bereikt de leegstand 13% in 2040. Het beleidsarme scenario zal leiden tot een forse leegstand in het goedkope segment en de daarbij behorende leefbaarheidsproblemen.

Alternatief ‘Sloop van de overtollige woningvoorraad’

In dit alternatief zijn de prijzen in 2022 hoger dan bij beleidsarme sloop. Het verschil zit vooral aan de onderkant van de markt waar de sloop wordt gerealiseerd. Door substitutie is de prijsstijging in de dure segmenten ook iets groter dan bij het vorige alternatief. De prijzen in 2040 zijn nagenoeg gelijk aan de prijzen in het vorige alternatief. Bij nog meer sloop aan de onderkant zouden de prijzen van deze segmenten stijgen, door het effect van substitutie zou de vraag naar duurdere woningen toenemen. Hierdoor zou meer ruimte voor nieuwbouw in deze segmenten ontstaan. Dit is echter een kostbare operatie, omdat woningen moeten worden gesloopt die anders bewoond zouden zijn. De prijzen van de dure woningen stijgen in de periode tot 2022. In de periode 2022-2040 dalen de prijzen van deze woningen, maar ze zijn nog steeds licht hoger dan in 2012. Dit komt omdat ondanks de krimp sprake is van schaarste in dit segment.

Tabel 3.19 Woningmarkteffecten alternatief ‘Slopen overtollige woningvoorraad’, 2022-2040, prijsverandering en leegstand in procenten								
	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	2022	2040	2022	2040	2022	2040	2022	2040
Prijzen t.o.v. 2012								
Sociale huur	0	0	0	0	0	0	0	0
Goedkope koop	0	-20	3	-16	-1	-20	1	-19
Middel dure koop	5	-15	6	-20	16	0	8	-12
Dure koop/huur	13	2	9	1	12	1	12	1
Totaal	9	-3	8	-4	9	-1	9	-2
Leegstand								
Sociale huur	5	5	4	5	5	5	5	5
Goedkope koop	5	5	5	5	5	5	5	5
Middel dure koop	3	5	3	5	3	5	3	5
Dure koop/huur	3	3	3	3	3	3	3	3
Totaal	3	4	3	4	3	4	3	4
Bron: EIB								

Alternatief ‘Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen’

De vraag is of de nieuwbouwplannen wat betreft goedkope (huur)woningen niet zouden kunnen worden versoerd. Immers, meer nieuwbouw in een krimpgebied vraagt meer sloop van woningen die anders voor een groot deel voor een aantal jaren zouden worden bewoond. Dit is een kostbare operatie. In dit alternatief worden in de periode tot 2022 400 minder goedkope huurwo-

ningen gebouwd. Wij nemen aan dat in dit alternatief de overtollige woningvoorraad wordt gesloopt. Doordat er minder wordt gebouwd, wordt er ook minder gesloopt. De resultaten worden in tabel 3.20 weergegeven. De prijsontwikkeling in dit alternatief is nagenoeg hetzelfde dan in het vorige, omdat minder nieuwbouw van goedkope huurwoningen gecompenseerd wordt met minder sloop van woningen in hetzelfde segment.

Tabel 3.20 Woningmarkteffecten alternatief ‘Minder nieuwbouw goedkope huurwoningen’, 2022-2040, prijsverandering en leegstand in procenten								
	Terneuzen		Hulst		Sluis		Zeeuws-Vlaanderen	
	2022	2040	2022	2040	2022	2040	2022	2040
Prijzen t.o.v. 2012								
Sociale huur	0	0	0	0	0	0	0	0
Goedkope koop	0	-20	3	-16	-1	-20	1	-19
Middel dure koop	5	-15	6	-20	16	0	8	-12
Dure koop/huur	13	2	9	1	12	1	12	1
Totaal	9	-3	8	-4	9	-1	9	-2
Leegstand								
Sociale huur	5	5	5	5	5	5	5	5
Goedkope koop	5	5	5	5	5	5	5	5
Middel dure koop	3	5	3	5	3	5	3	5
Dure koop/huur	3	3	3	3	3	3	3	3
Totaal	4	4	4	4	3	4	4	4
Bron: EIB								

3.7 Kostenindicaties van de alternatieven

In deze paragraaf wordt een indicatie gegeven van de kosten die verbonden zijn met de verschillende alternatieven. Wij hanteren gemiddelde sloopkosten voor huurwoningen van € 14.190 inclusief verhuiskosten van sommige inwoners en beheerskosten. Voor koopwoningen is dit € 15.190. Daarbij komt voor de koopwoningen nog het vergoeden van de woningeigenaren, ook in het geval dat de woning leeg is. Immers, woningeigenaren eisen in de praktijk een vergoeding. Dit zijn geen maatschappelijke kosten, maar wel kosten van een business plan, daar zij in de praktijk moeten worden betaald. Wij gaan uit van een vergoeding van € 80.000 per woning.

Tabel 3.21 Kostenvergelijking van alternatieven sloop- en bouwplannen Zeeuws-Vlaanderen, 2012-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

	Beleidsarme sloop	Sloop overtollige voorraad	Minder nieuwbouw
Kosten slopen huur	50	63	38
Kosten slopen koop	73	207	207
Totaal	123	270	245
Contante waarde sloop huur	32	38	15
Contante waarde sloop koop	43	137	136
Totaal contante waarde	74	174	151

Bron: EIB

Tabel 3.21 geeft een indicatie van de kosten. Voor het contant maken van de financiële stromen zijn wij uitgegaan van een reële rente van 4%. In de tabel is geen rekening gehouden met het vermogensverlies van corporaties door woningen die ten gevolge van de krimp leeg komen te staan, maar die wel geschikt zijn voor bewoning, althans voor een aantal jaren. Men wordt hoe dan ook met dit verlies geconfronteerd, ongeacht of de overtollige woningvoorraad wordt gesloopt. De contante waarde van dit vermogensverlies bedraagt circa € 32 miljoen.

De additionele kosten van het slopen van de overtollige woningvoorraad ten opzichte van beleidsarme sloop bedragen € 100 miljoen (contante waarde). In het alternatief met minder nieuwbouw wordt een bedrag van € 23 miljoen bespaard ten opzichte van het alternatief met extra sloop. Dit is een relatief bescheiden besparing. Dit komt omdat bij het slopen van de overtollige woningvoorraad men niet ontkomt aan het slopen van veel koopwoningen. Bovendien zijn de plannen, als Zeeuws-Vlaanderen in zijn totaliteit wordt beschouwd, niet buitengewoon overmatig.

In de tabellen 3.22 tot en met 3.24 wordt de kostenvergelijking voor de verschillende gemeenten weergegeven.

Tabel 3.22 Kostenvergelijking van alternatieven sloop- en bouwplannen gemeente Terneuzen, 2012-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

	Beleidsarme sloop	Sloop overtollige voorraad	Minder nieuwbouw
Kosten slopen huur	37	18	6
Kosten slopen koop	46	100	100
Totaal	83	118	106
Contante waarde sloop huur	26	13	1
Contante waarde sloop koop	27	66	66
Totaal contante waarde	53	79	67

Bron: EIB

Tabel 3.23 Kostenvergelijking van alternatieven sloop- en bouwplannen gemeente Hulst, 2012-2040, netto contante waarde mln euro, prijzen 2012

	Beleidsarme sloop	Sloop overtollige voorraad	Minder nieuwbouw
Kosten slopen huur	6	27	15
Kosten slopen koop	13	73	73
Totaal	19	100	88
Contante waarde sloop huur	2	16	5
Contante waarde sloop koop	8	47	46
Totaal contante waarde	10	63	51

Bron: EIB

Tabel 3.24 Kostenvergelijking van alternatieven sloop- en bouwplannen gemeente Sluis, 2012-2040, netto contante waarde mln euro, prijzen 2012

	Beleidsarme sloop	Sloop overtollige voorraad	Minder nieuwbouw
Kosten slopen huur	7	18	18
Kosten slopen koop	13	34	34
Totaal	20	51	51
Contante waarde sloop huur	3	9	9
Contante waarde sloop koop	8	24	24
Totaal contante waarde	11	32	32

Bron: EIB

3.8 Scenario 'Extra immigratie'

Hierbij worden de resultaten weergegeven van de modelberekeningen voor extra immigratie uit België zoals uiteengezet in paragraaf 2.3. In deze berekening zijn de bouwplannen van de gemeenten voor de komende tien jaar gehanteerd en voor de latere jaren dezelfde nieuwbouw als in het centrale projectalternatief van tabel 3.16. Verder wordt verondersteld dat de overtollige woningvoorraad wordt gesloopt. Op deze wijze wordt inzicht gekregen in de consequenties van extra immigratie voor de kosten van de herstructurering. Dit scenario leidt tot een vermindering van de sloopopgave (slopen van de overtollige woningvoorraad) in de periode tot 2040 ten opzichte van het scenario waarbij de bevolkingsprognose van de provincie wordt gehanteerd.

De sloopopgave vermindert met 889 woningen, dit is aanzienlijk minder dan de autonome extra immigratie in dit scenario. Dit komt omdat immigranten vooral woningen van de middeldure en dure koopsegmenten vragen. De schaarste in deze segmenten doet de prijzen stijgen waardoor een deel van de potentiële extra immigratie in de praktijk teniet wordt gedaan. Door stijgende prijzen bij extra vraag, is de extra immigratie 1.420 huishoudens in plaats van de 2.521 huishoudens die zouden zijn geïmmigreerd bij gelijkblijvende prijzen. Daarnaast wordt de immigratie in het scenario waarbij de bevolkingsgroei van de provincie wordt gehanteerd in de praktijk iets groter door de prijsdaling van het middeldure segment in dit scenario.

Een en ander resulteert in 17% en 12% hogere prijzen voor het middeldure- respectievelijk dure koopsegment dan in het scenario waarbij de bevolkingsprognose van de provincie wordt gehanteerd. Extra nieuwbouw in de middeldure en dure koopsegmenten zou in dit scenario tot meer immigratie leiden, omdat de prijzen niet zouden stijgen, maar ook tot een omvangrijkere sloopopgave, daar voor een deel deze lagere prijzen tot een verschuiving van de vraag zouden

Tabel 3.25 Vermindering sloopopgave in scenario 'Extra immigratie', aantallen woningen

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
Huur	-186	-210	-315	-711
Koop	-125	-38	-15	-178
Totaal	-311	-248	-330	-889

Bron: EIB

leiden van de goedkope segmenten naar deze betere segmenten. De kleinere sloopopgave leidt tot een kostenreductie ten opzichte van het scenario waarbij de bevolkingsprognose van de provincie wordt gehanteerd. Deze wordt weergegeven in tabel 3.26.

Tabel 3.26 Kostenreductie door kleinere sloopopgave in scenario 'Extra immigratie', 2012-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

	Kostenverandering
Hulst	-12
Sluis	-9
Terneuzen	-11
Totaal	-32

Bron: EIB

De kosten van de sloopopgave worden gereduceerd met € 32 miljoen, contante waarde 2012. Dit is nog € 68 miljoen hoger dan het alternatief beleidsarme sloop. Hieruit kan worden geconcludeerd dat extra immigratie tot een belangrijke kostenreductie leidt, maar de sloopopgave blijft relatief groot.

3.9 Mogelijkheden om met de kosten om te gaan

Zeeuws-Vlaanderen ziet zich de komende decennia hoe dan ook geconfronteerd met een omvangrijke en kostbare opgave voor de herstructurering van de woningmarkt. Naast een beperking van nieuwbouw van goedkope (huur-) woningen kunnen de kosten van de herstructurering worden verlaagd door in

sommige gevallen niet alle overtollige voorraad te slopen, in plaatsen waar dit de leefbaarheid niet echt aantast. Daarnaast hoeven particuliere woningen niet altijd te worden gekocht en gesloopt. Een deel van de reductie van de woningvoorraad kan mogelijk worden gerealiseerd door samenvoeging en renovatie van woningen. Als woningen worden samengevoegd wordt de woningvoorraad kleiner en tegelijkertijd wordt de kwaliteit verhoogd, zodat deze beter aansluit bij de ontwikkeling van de vraag. Particulieren kunnen via subsidies kunnen worden gestimuleerd dergelijke initiatieven te ondernemen. Ook kunnen woningen voor slopen op termijn worden gekocht en voor tijdelijk gebruik worden bestemd, bijvoorbeeld voor huisvesting (via verhuur) van bepaalde groepen als stagiairs, studenten van opleidingscentra die van buiten de regio komen of werknemers die tijdelijk in de regio werken. Het herstructureringsproces zou kunnen worden bekostigd door het oprichten van een regionaal herstructureringsfonds dat gevoed wordt vanuit verschillende overheden (gemeenten, provincie, Rijk).

3.10 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Wij zullen eerst de baten en kosten analyseren van het slopen van de overtollige woningvoorraad. Hierbij gaan wij uit van de nieuwbouwplannen van de het centrale alternatief. Immers, doelstelling van deze berekening is na te gaan of het slopen van de overtollige woningvoorraad tot een maatschappelijke batig saldo leidt.

De baten bestaan uit leefbaarheidsbaten die samenhangen met het voorkomen van leegstand in bepaalde buurten. De kosten zijn de kosten van de extra sloop. Vanuit een maatschappelijk oogpunt brengt het verwijderen van woningen die anders leeg zouden zijn geen vermogensverliezen met zich mee. Immers, maatschappelijk gezien heeft een woning waar structureel niemand woont geen waarde. Grond heeft bij een lege woning ook geen maatschappelijke waarde, daar op de grond geen economische activiteiten plaatsvinden en burgers geen profijt van het stuk grond hebben. Dit is een verschil met de kostenopgave van de vorige paragraaf, waar eigenaren van woningen die anders leeg zouden staan toch een vergoeding krijgen. Maatschappelijk gezien geeft deze transactie per saldo geen extra baten, het gaat om een transfer van de initiatiefnemer (die een verlies ervaart) naar de woningeigenaar (die een winst incasseert).

Vervolgens zullen de kosten en baten van het alternatief 'minder bouwen' worden vergeleken met het bouwplan zoals door de gemeenten is opgesteld, het centrale alternatief. In dit geval leidt extra bouwen vaak tot het slopen van woningen die anders bewoond zouden zijn. Immers, voor elke extra woning die gebouwd wordt, zal een andere woning moeten worden gesloopt om leegstand te voorkomen, behalve als de woning extra immigratie aantrekt.

Welvaartseffect van de krimp

De omvangrijke krimp van het aantal die na 2020 wordt verwacht, leidt tot een afname van de vraag naar woningen. De vraaguitval zal zich vooral concentreren in bepaalde wijken. Daar zal een omvangrijke leegstand ontstaan. De leegstand zal ernstige consequenties hebben voor de leefbaarheid.

Fysieke verloedering ontstaat doordat geen of minder onderhoud wordt gepleegd. Eigenaren van lege woningen hebben minder belang bij het maken

van kosten voor onderhoud als daar geen opbrengsten tegenover staan. Voor de individuele woningbezitter is dat een direct effect. Als de woning structureel leeg staat, zal daar geen onderhoud meer aan worden gepleegd. Voor de collectieve sector (verhuurders) zal het onderhouden van complexen nog wel aan de orde zijn, zolang de leegstand niet 100% is; dat onderhoud wordt dan wel kostbaarder. Klein onderhoud door de achterblijvende huurders zal ook minimaal zijn, omdat juist die groep daar weinig financiële mogelijkheden voor heeft en daar op zichzelf ook weinig toe geneigd is.

Verder zal de kwaliteit van de openbare ruimte achteruit gaan, omdat de individuele betrokkenheid van de achterblijvers bij de woonomgeving gering is en omdat de collectieve middelen voor beheer en onderhoud afnemen met de dalende bevolking.

Fysieke verloedering en verminderde sociale controle hangen samen met toenemende criminaliteit en onveiligheid. Fysieke verloedering in stedelijke gebieden werkt als een signaal voor verminderde controle en toezicht, waardoor dit vernielingen en crimineel gedrag uitlokt. Daarnaast leidt leegstand ook tot vermindering van toezicht en controle in de openbare ruimte (minder ogen op straat). Ten slotte trekt verminderd toezicht activiteiten aan die zich aan de waarneming onttrekken (in het bijzonder druggerelateerde activiteiten, maar dat zou ook best breder kunnen doorwerken). Wij denken wel dat deze problemen in relatief kleine woonkernen minder ernstig zijn dan in grote agglomeraties, omdat de sociale controle en de sociale cohesie in kleine woonkernen doorgaans groter is.

Figuur 3.2 Vicious circle van leegstand en leefbaarheid



Bron: EIB

De verminderde druk op de woningmarkt leidt tot concentratie van kansarmen in de mindere wijken. Als kansarmen beschouwen we vooral mensen zonder werk, met een lage opleiding en dientengevolge met een laag inkomen. Immers, bewoners met hogere inkomens zullen naar betere segmenten van de woningmarkt vertrekken. Als de leefbaarheid van de buurt achteruit gaat, zal deze tendens worden versterkt. Daardoor blijven de kansarmen in de kwalitatief slechtste delen van de woningvoorraad en in de minst gewilde wijken achter. Dit proces wordt in figuur 3.2 weergegeven.

In kleine woonkernen zijn, zoals al naar voren is gebracht, de effecten van de krimp minder sterk. Woningeigenaren zullen ook minder geneigd zijn de kwaliteit van hun woningen te handhaven, maar het effect op de veiligheid (het aantrekken van activiteiten die zich aan het zicht onttrekken) en de achteruitgang van de kwaliteit van de openbare ruimte zal minder scherp zijn. Daarnaast maken in bepaalde gevallen lege woningen in kleine woonkernen een kans om als tweede woning te fungeren, waardoor de kwaliteit van de omgeving minder achteruit gaat.

Samenhang tussen leegstand en leefbaarheid

Om inzicht te krijgen in de omvang van het welvaartseffect van leegstand zijn de volgende relaties onderzocht:

- De samenhang tussen leegstand en leefbaarheid in de buurt
- De samenhang tussen woningprijzen en leefbaarheid.

Uit de combinatie tussen deze twee relaties kunnen wij een 'schaduwprijs' afleiden voor de achteruitgang van de leefbaarheid die samenhangt met de verwachte leegstandsontwikkeling. Dit is een waardering van de achteruitgang in leefbaarheid ten gevolge van leegstand.

In het kader van het project Parkstad heeft Rigo een empirisch verband bepaald tussen de leegstand en de leefbaarheid via de leefbarometer⁶. Tevens is een verhouding vastgesteld tussen leefbaarheid en de waardering van de woningen door de markt⁷. Hieruit kan de daling van de waarde van de woning als functie van de leegstand (vermindering van kwaliteit) worden afgeleid. Deze functie kan worden gebruikt om het welvaartseffect van de leegstand voor de MKBA te kwantificeren.

Doordat de relaties die voor de bepaling van de leefbaarheidseffecten zijn gebruikt omgeven zijn met onzekerheid, is steeds aan de voorzichtige kant van de schattingen gebleven. Voor een woningtype in Zeeuws-Vlaanderen waarbij een leegstand van circa 25% geldt, gaan wij er vanuit dat de waarde met 10% daalt ten opzichte van een situatie met een 'normale' leegstand. Dit is uiteraard afhankelijk van de buurt en kwaliteit. Daarbovenop komen nog prijsveranderingen door veranderende schaarsteverhoudingen. Deze laatste prijsveranderingen veroorzaken geen welvaartseffecten.

6 Zie figuur 20, blz. 49, 'MKBA Herstructurering Parkstad Limburg', Rigo, EIB, april 2010.

7 Zie figuur 21, blz. 50, 'MKBA Herstructurering Parkstad Limburg', Rigo, EIB, april 2010.

Kosten en baten van het slopen van de overtollige woningvoorraad

Hierbij worden de kosten en baten van het slopen in beeld gebracht. Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Discontovoet van reëel 5,5%. Deze discontovoet is samengesteld uit een risicoloze discontovoet van 2,5% en een risico-opslag van 3%, zoals standaard wordt voorgeschreven door de Nederlandse overheid voor MKBA's.
- Door toename van de welvaart neemt de prijs van leefbaarheid jaarlijks met 2% toe. Dit is kwalitatief onderkend door het CPB.⁸
- Afkap van de baten na 2060.

Tabel 3.27 Kosten en baten van het slopen van de overtollige woningvoorraad, 2012-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
Baten				
Leefbaarheid	8,1	11,9	6,4	26,5
Vergoeding eigenaren koopwoningen	31	30	12	73
Totaal baten	39,1	41,9	18,4	99,5
Kosten				
Sloop	5,1	9,3	4,4	18,8
Vergoeding eigenaren koopwoningen	31	30	12	73
Totaal kosten	36,1	39,3	16,4	91,8
Saldo	3,1	2,6	2,0	7,7

Bron: EIB

In tabel 3.27 worden de kosten en de baten weergegeven in termen van contante waarden en prijzen van 2012. De vergoeding van eigenaren van koopwoningen is voor de eigenaren een baat omdat deze woningen anders structureel leeg zouden komen te staan. Voor de initiatiefnemers van het project is het echter een kost. Per saldo heeft dit geen welvaartseffect. Maatschappelijk gezien levert sloop van de overtollige woningvoorraad om leegstand te voorkomen een duidelijk positief welvaartsaldo op. Hulst incasseert relatief de meeste baten, dit komt omdat in Hulst bij 'Beleidsarme sloop' de leegstand het hoogst zou zijn.

8 Zie CPB, 2011, 'Second opinion MKBA Parkstad'.

Maatschappelijke kosten en baten van minder nieuwbouw

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam, levert minder nieuwbouw een kostenbesparing van € 23 miljoen, door minder sloop van woningen die voor een belangrijk deel anders bewoond zouden zijn. Hierbij is gerekend met een discontovoet van 4%. Als een discontovoet van 5,5% wordt gehanteerd zoals door het CPB voor MKBA's wordt voorgeschreven⁹, levert minder nieuwbouw een besparing op van € 22 miljoen.

Maatschappelijke kosten van sloop ten behoeve van nieuwbouw

In een krimpgebied dient voor elke nieuwe woning die gebouwd wordt een bestaande woning aan de voorraad te worden onttrokken, tenzij door de nieuwbouw huishoudens van buiten de regio worden aangetrokken. Daarom moet een onderscheid worden gemaakt tussen woningen die worden onttrokken om leegstand te voorkomen vanwege de krimp en woningen die moeten worden onttrokken vanwege de nieuwbouw.

In het eerste geval staan er huizen door de terugval in het aantal huishoudens leeg, die dan worden gesloopt. Voor complexen met voornamelijk corporatiewoningen bestaan de maatschappelijke kosten uit de sloopkosten van deze woningen en - omdat een gebouw slechts ten dele leegstaat - uit vergoedingen om bewoners te verplaatsen naar andere woningen. Deze vergoeding houdt verband met de kosten die deze bewoners moeten maken en het maatschappelijke verlies dat zij ervaren omdat zij moeten verhuizen. Al deze kosten worden in een MKBA meegenomen, omdat het maatschappelijke kosten zijn. Er zijn geen maatschappelijke kosten verbonden met vermogensverlies omdat deze woningen anders toch leeg zouden komen te staan en geen opbrengsten genereren.

Voor het uitkopen van eigenaren van leegstaande koopwoningen is er ook geen sprake van maatschappelijke kosten vanwege vermogensverlies, daar deze woningen anders structureel leeg zouden komen te staan. Echter, hoewel deze eigenaren geen maatschappelijke baat meer hebben van de woning, zullen zij wel in de praktijk compensatie eisen om hun eigendom aan een ander over te dragen. In de praktijk om de herstructurering op gang te brengen, zullen de initiatiefnemers deze eigenaren moeten vergoeden. Deze vergoedingen worden in de MKBA niet als maatschappelijke kosten beschouwd omdat anders deze woningen toch leeg zouden komen te staan. Er is sprake van een herverdeling van vermogen van de initiatiefnemer van het project naar de huiseigenaar. Dit is een kostenpost voor de initiatiefnemer en een baat voor de huiseigenaar.

In het tweede geval, sloop vanwege nieuwbouw, zijn er woningen die door de nieuwbouw gesloopt moeten worden die anders niet hadden hoeven te worden gesloopt, omdat ze bewoond zouden zijn. Voor de eigenaren van deze woningen had bij afwezigheid van nieuwbouw e woning zijn marktwaarde (WOZ) behouden, maar levert door de extra nieuwbouw elders geen maatschappelijke baat meer op. Naast de kosten van sloop wordt ook het gehele verlies aan WOZ-waarde tot de maatschappelijke kosten gerekend. Het vermogensverlies is in dit geval dus ook een maatschappelijke kost.

⁹ Het CPB schrijft voor een discontovoet van 5,5%, tenzij een speciale analyse wordt uitgevoerd om daarvan af te wijken.

Nieuwbouw levert echter ook baten in de vorm van meer en betere keuzes voor de consument. Met nieuwbouw zijn mensen beter gehuisvest. Daarnaast zullen huishoudens een grotere mate van keuzevrijheid hebben. Dit is ook een welvaartseffect. Immers, het extra aanbod van nieuwe woningen geeft de consument de mogelijkheid een nieuwe woning te kopen als dat beter bij hem past, in plaats van gedwongen te zijn een bestaande woning te kiezen. Met andere woorden, de consument is bereid voor het bredere aanbod van nieuwe woningen extra te betalen. Wij schatten dit voordeel in het onderhavige geval op circa 5% van de waarde van de nieuwe woningen. Dit is het zogenaamde consumentensurplus.

Tenslotte heeft nieuwbouw een positieve uitstraling op de omgeving. Nieuwbouw verbetert de stedelijke kwaliteit. Het is bekend dat in gebieden waar een aantal factoren (kwaliteit van het vastgoed, voorzieningen, geluidshinder, enz.) verbetert, de waarde van de woningen met ongeveer 10% kan stijgen¹⁰. In het kader van de MKBA van de Eemsdelta is geschat dat door nieuwbouw de waarde van andere bestaande woningen binnen een bepaalde straal met ongeveer 6% kan toenemen, afnemend met de afstand tot de nieuwbouw¹¹. Om de orde van grootte van de uitstraling van de nieuwbouw te bepalen is verondersteld dat het aantal woningen dat profiteert van de omgevingsverbetering van de nieuwbouw drie maal het aantal woningen van de nieuwbouw is en dat de waarde van deze woningen 80% van de waarde van de nieuwbouwwoningen bedraagt. Ten gevolge van deze verbetering stijgt de waarde van deze woningen met gemiddeld 3%. Dit betekent dat waarde van de uitstraling kan worden geschat op $0,7 \cdot 3 \cdot 0,03 \cdot 100 = 6,3\%$ van de waarde van de nieuwbouw. Voor nieuwbouwwoningen van bijvoorbeeld € 120.000 betekent dit circa € 7.560 per

Tabel 3.28 Baten en kosten van het alternatief minder bouwen ten opzichte van het centrale alternatief, 2013-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012

Baten	
Uitstraling	-2,6
Consumentensurplus	-1,8
Totale baten	4,4
Kosten	
Sloopkosten en vermogensverlies	-22
Totale kosten	-22
Batig maatschappelijk saldo	17,6

Bron: EIB

10 Zie CPB, 2006, 'Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam, CPB document 134.

11 Zie 'MKBA Herstructurering Eemsdelta, een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

woning. Dit is uiteraard een schatting, die een indicatie van de grootte geeft, maar elk project, en de effecten voor de omgeving, is specifiek en mede afhankelijk van de combinatie met andere aanpassingen van de omgeving.

Uit tabel 3.28 blijkt dat de baten € 4,4 miljoen lager zijn als er minder wordt gebouwd. De kosten zijn € 22 miljoen lager. Per saldo betekent dit dat het maatschappelijk saldo met € 17,6 miljoen positief is. Het is dus maatschappelijk gezien batig om minder te bouwen.

Geconcludeerd mag worden dat minder bouwen niet alleen kosten voor de initiatiefnemer bespaart, maar maatschappelijk gezien is de kostenbesparing groter dan de baten van de extra nieuwbouw. Dit betreft echter het bouwen van goedkope woningen. Als dure woningen worden gebouwd, zou het resultaat er anders kunnen uitzien, daar deze woningen relatief schaars zijn zoals de prijsontwikkeling tot 2022 en zelf 2040 laat zien. Bovendien brengen deze woningen extra immigratie te weeg, zodat niet altijd extra bouw tot extra sloop leidt (ruwweg 100 extra woningen betekent 33 extra huishoudens).

3.11 Conclusies

Hierbij de belangrijkste conclusies van deze analyse.

- Zeeuws-Vlaanderen ziet zich de komende decennia geconfronteerd met een omvangrijke maatschappelijke opgave. Uitgaande van de geplande nieuwbouw en de demografische prognose van de provincie zouden circa 6.600 woningen moeten worden gesloopt. De hiermee verbonden kosten bedragen € 174 miljoen.
- Bij beleidsarme sloop worden 4.250 woningen gesloopt. De sloopkosten zijn het laagst, te weten € 74 miljoen, maar vooral na 2020 ontstaat veel leegstand die zich concentreert in het goedkope koopsegment en de sociale huursector. Leegstand brengt ernstige leefbaarheidsproblemen met zich mee.
- Het slopen van de overvloedige woningvoorraad zal bij de gegeven demografische prognoses voor een aanzienlijke inspanning en financiële opgave zorgen. Ook bij minder nieuwbouw zullen de inspanningen en kosten hoog zijn. Veel particuliere woningen moeten worden gesloopt.
- De prijsontwikkeling in de woningmarkt laat een uiteenlopend beeld zien. Op de lange termijn dalen de prijzen van het goedkope koopsegment fors, terwijl de prijzen van het dure segment in de periode tot 2040 een bescheiden stijging laten zien.
- De komende tien jaar stijgen de prijzen van de dure woningen met gemiddeld 12%, omdat de krimp pas in de periode daarna plaatsvindt.
- Door minder nieuwe van (goedkope) huurwoningen te bouwen, kunnen kosten worden gereduceerd. Als 400 minder (goedkope) huurwoningen worden gebouwd zou € 23 miljoen kunnen worden bespaard (contante waarde 2012).
- Te strikte beperking van de nieuwbouw kan negatieve gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van het woonklimaat in Zeeuws-Vlaanderen. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor immigratiestromen.
- Selectieve beperking van de nieuwbouw aan de onderkant van de markt lijkt een zinvolle strategie, maar laat onverlet dat serieuze herstructurering onvermijdelijk is.

- De spanning tussen de financiële opgave en de leefbaarheid zou gemitigeerd kunnen worden door een grotere instroom uit België dan in de bevolkingsprognose van de provincie is voorzien.
- Extra immigratie (uit België) zou de kosten kunnen reduceren met € 32 miljoen.

4 Onderwijs

De komende jaren zal het aantal jongeren in Zeeuws-Vlaanderen sterk afnemen. Dit zal gevolgen hebben voor het aantal leerlingen, de bekostiging, kwaliteit en bereikbaarheid van het onderwijs. Doordat de bekostiging op leerlingenaantallen is gebaseerd, staat de financierbaarheid van het onderwijs onder druk. In de MKBA zullen de kosten en baten van minstens 80, 100 en 120 leerlingen per basisschool vergeleken worden met een beleidsarm nulalternatief. Ook wordt er stilgestaan bij het voorgezet onderwijs en het beroepsonderwijs.

4.1 Inleiding voorzieningen

Krimp heeft consequenties voor de vraag en het aanbod van voorzieningen. Het draagvlak voor een aantal voorzieningen kan worden aangetast als er minder mensen zijn die er gebruik van maken. Voor andere voorzieningen neemt door maatschappelijke en demografische ontwikkelingen de vraag juist toe.

Voor een viertal voorzieningen zijn de maatschappelijke kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven geanalyseerd. Deze voorzieningen zijn:

- Onderwijs
- Zorg
- Sport
- Retail

De beleidsalternatieven zullen worden vormgegeven als projectalternatief en een beleidsarmer nulalternatief. Het projectalternatief is grotendeels gebaseerd op scenario 3 van “Nu 2021, Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen” en eventueel aangevuld met regionale plannen. Per voorziening verschilt de hoeveelheid beschikbare informatie en het detailniveau waarop reeds plannen zijn gemaakt. Bij onvolledige informatie is een kwalitatieve analyse gemaakt. De bedragen in de analyses van alle voorzieningen zijn gegeven in prijzen van 2013. Bedragen worden gegeven in de contante waarde voor de periode tot 2040. Voor de verdiscontering is gebruik gemaakt van een reële discontovoet van 5,5%. In principe wordt uitgegaan van clustering van voorzieningen vanaf 2015. De voorzieningentypen zullen afzonderlijk worden geanalyseerd, maar de plannen zijn onderling samenhangend.

Voorzieningen en de groei van de Vlaamse immigratie

In de analyse van krimp en voorzieningen is uitgegaan van de provinciale bevolkingsprognose. In deze prognose is geen rekening gehouden met een voortzetting van de huidige trend van immigratie uit België. De meeste Belgen die recent naar Zeeuws-Vlaanderen zijn verhuisd, werken en hebben hun sociale leven nog in België. Ook gaan kinderen nog vaak in België naar school. Op korte termijn zal deze trend waarschijnlijk geen gevolgen hebben voor de krimp in onderwijs en sport. Gezien het feit dat de meeste immigranten van middelbare leeftijd zijn, zal het ook geen gevolg hebben op de vraag naar ouderenzorg. Wel betekent het op termijn extra arbeidspotentieel en een positieve ontwikkeling voor de retail. Als de trend voortzet en er Vlamingen over grotere afstanden gaan verhuizen, is het mogelijk dat zij meer in Zeeuws-Vlaanderen gaan integreren en biedt dit een kans waar bijvoorbeeld sportverenigingen actief op kunnen inspelen.

Tabel 4.1 Aantal leerlingen en basisscholen en gemiddeld aantal leerlingen per school in 2008 en 2012

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
2008				
Leerlingen	2.385	1.816	4.702	8.903
Scholen	17	22	36	75
Gemiddeld	149	83	134	122
2012				
Leerlingen	2.078	1.639	4.444	8.161
Scholen	17	20	33	70
Gemiddeld	122	82	134	116

Bron: DUO, bewerking EIB

4.2 Basisonderwijs in Zeeuws-Vlaanderen

DUO¹² heeft cijfers van alle basisschoolleerlingen in Nederland, inclusief speciaal onderwijs. Tabel 4.1 vergelijkt het aantal basisscholen en basisschoolleerlingen van 1 oktober 2008 en 1 oktober 2012. Het aantal leerlingen nam met 9% af en het aantal basisscholen daalde met vijf.

¹² DUO, Dienst Uitvoering Onderwijs is de uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid voor het onderwijs.

Tabel 4.2 Aantal basisscholen naar grootte op 1 oktober 2012

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws- Vlaanderen
< 25	1	0	1	2
25 - 50	1	8	0	9
50 - 100	7	7	9	23
100 - 200	4	3	18	25
> 200	4	2	5	11

Bron: DUO, bewerking EIB

Tabel 4.2 geeft het aantal basisscholen naar gemeente en grootte. Uit de tabel blijkt dat in Terneuzen het aantal scholen met minder dan 100 leerlingen relatief gezien het kleinst is. In Sluis hebben 15 van de 20 scholen momenteel minder dan 100 leerlingen en is de gemiddelde schoolgrootte verreweg het kleinst. Ook in Hulst heeft meer dan de helft van de scholen minder dan 100 leerlingen. In Hulst en Sluis spelen problemen met het bereikbaar houden van het onderwijs. In alle gemeenten spelen problemen met denominatieve diversiteit (Scoop, 2011). Volgens het Masterplan Voorzieningen (Scoop & Hospitality Consultants, 2011) was er in 2010 een overcapaciteit van 10% voor het basisonderwijs.

Weglek naar België

Niet ieder kind tussen vier en twaalf jaar volgt basisonderwijs in Zeeuws-Vlaanderen. Het verschil tussen de basisgeneratie en het werkelijk aantal leerlingen is de weglek. Deze weglek ontstaat onder meer als leerlingen onderwijs volgen in België of in een andere gemeente buiten Zeeuws-Vlaanderen. Een belangrijke oorzaak van het verschil tussen het aantal kinderen in Zeeuws-Vlaanderen en het aantal leerlingen op Zeeuws-Vlaamse scholen is de populariteit en goede bereikbaarheid van Belgische scholen. Zowel Nederlandse als in Nederland wonende Vlaamse ouders doen hun kinderen hier naar school.

Uit een rapport van Van Roij (2012) blijkt dat er in het schooljaar 2011/2012 9.123 leerlingen in de basisschoolleeftijd waren van wie er 8.466 regulier (8.115) of speciaal (351) onderwijs in Nederland volgden. Deze aantallen zijn van een schooljaar eerder dan de aantallen uit tabel 4.1. Ongeveer 35 kinderen zaten op een medisch kinderdagverblijf, 567 kinderen volgden regulier basisonderwijs in België en 55 leerlingen zaten op het speciaal onderwijs. Dit betekent dat van de 8.682 leerlingen in het regulier basisonderwijs 6,5% 'weglekt' naar België. Van de 406 leerlingen in het speciaal onderwijs is de weglek 13,5%. De totale weglek naar België is 6,8%.

Van Roij merkt op dat Belgisch basisonderwijs populair is, omdat leerlingen daar vanaf 2,5 jaar terecht kunnen en ouders zo de dure Nederlandse kinder-

opvang kunnen ontwijken. Sommige kinderen gaan vanaf groep 1 of 3 weer terug naar Nederland. Nederlandse grensdorpen experimenteren met het aanbieden van kleuteronderwijs vanaf 2,5 jaar om zo met België te kunnen concurreren. De relatieve weglek is het grootst in Hulst en het minst groot in Terneuzen (Roi, 2012). Grensdorpen in Hulst liggen over het algemeen dichterbij Vlaamse bebouwing. In Nieuw-Namen volgt bijna 40% van de kinderen onderwijs in België. Nieuw-Namen grenst direct aan het Vlaamse Kiendrecht.

De vraag is of deze cijfers constant zijn of dat er een opwaartse of neergaande trend zichtbaar is. Uit het rapport 'De wederzijdse onderwijsparticipatie van Nederlanders aan het Vlaams onderwijs schooljaar 2010-2011' blijkt dat voor leerlingen met de Nederlandse nationaliteit voor gewoon kleuteronderwijs (groep 1 en 2) geen stijgende lijn zichtbaar is en er na een piek in 2006-2007 weer een daling is ingezet. Het aantal leerlingen uit Nederland wat lager onderwijs (vanaf groep 3) volgt in België is bijna verdubbeld van 582 naar 1.098 leerlingen in de periode 2002-2011. Dit is inclusief leerlingen uit bijvoorbeeld Brabant en Limburg. Er is dus een stijging zichtbaar, maar niet voor de lagere groepen en het is de vraag hoe ver deze nog zal voortzetten. Relatief gezien volgen meer Nederlandse kinderen kleuteronderwijs in België dan lager onderwijs (ruim 700).

De totale weglek is groter dan de weglek naar België. Een klein deel wordt verklaard doordat het aantal leerlingen van 2011/2012 vergeleken wordt met de basisgeneratie van 2009 en het weglekpercentage van 2011/2012 en er al krimp heeft plaatsgevonden. Verder is er weglek naar scholen in andere gemeenten (bijvoorbeeld speciaal onderwijs). Ook kan de basisgeneratie overschat zijn.

4.3 Toekomstige situatie

4.3.1 Aantal leerlingen

Scoop (Scoop, 2011) definieert de doelgroep voor basisonderwijs, ofwel de basisgeneratie, als alle leerlingen van 4 tot en met 11 jaar plus 30% van de twaalfjarigen op 1 januari van het schooljaar. De basisgeneratie van het schooljaar 2012/2013 wordt dus gemeten op 1 januari 2013. Tabel 4.3 geeft op basis van de provinciale bevolkingsprognose, een prognose van de basisgeneratie voor de drie gemeenten.

Uit de tabel blijkt dat de krimp vooral op korte termijn, tot 2020, plaatsvindt. Als de procentuele weglek gelijk blijft, kan het aantal basisschoolleerlingen voor de toekomst worden bepaald. Er is uitgegaan van een constant weglekpercentage, omdat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om een inschatting te maken van eventuele toename of afname van de weglek.

Uit tabel 4.4 valt op te maken dat het totaal aantal basisschoolleerlingen met bijna 2.000 af zal nemen. Het totaal aantal leerlingen neemt dus met bijna een kwart af. De grootste relatieve krimp wordt verwacht in Sluis, terwijl in Terneuzen de krimp van ruim 20% relatief laag is.

Tabel 4.3 Basisgeneratie per gemeente, 2009-2040

	2009	2020	2030	2040
Hulst	2.596	1.927	1.763	1.638
Sluis	1.949	1.505	1.414	1.294
Terneuzen	5.090	4.114	4.045	3.832
Totaal	9.635	7.546	7.223	6.765

Bron: Provincie Zeeland, bewerking EIB

Tabel 4.4 Aantal basisschoolleerlingen per gemeente in 2012, 2020 en 2040, krimp per periode en totale procentuele afname

	2012	12/20 (Δ %)	2020	20/40 (Δ %)	2040	Krimp
Hulst	2.078	-14	1.795	-15	1.527	-26
Sluis	1.639	-19	1.333	-14	1.146	-30
Terneuzen	4.444	-15	3.760	-7	3.503	-21
Totaal	8.161	-16	6.888	-10	6.176	-24

Bron: EIB

4.3.2 Onderwijsplannen

Masterplan voorzieningen

In scenario 3 van het Masterplan Voorzieningen (Scoop & Hospitality Consultants, 2011) wordt gestreefd naar het concentreren van basisscholen met minstens zes, maar bij voorkeur acht groepen in hoofdkernen en middelkernen (minimaal 120, bij voorkeur 160 leerlingen bij 20 leerlingen per klas). Samenwerking met België wordt gezocht.

Terneuzen

De gemeente Terneuzen heeft besloten om zich niet te conformeren aan het advies van het Masterplan om scenario 3 toe te passen, maar zal er voor kiezen om maatwerk per kern of beleidsterrein te leveren om zo in te spelen op regionale behoeften. Er wordt gestreefd naar een kwaliteits- en bereikbaarheidsplan voor het gehele gemeentelijke onderwijsveld. De problematiek is in

Terneuzen het minst acuut. De krimp van de basisgeneratie is het laagst en slechts één school wordt bedreigd door de opheffingsnorm. Er wordt momenteel steeds meer samengewerkt tussen scholen, ook in brede scholen. In enkele kernen hebben recent fusies plaatsgevonden. Wel is er sprake van overcapaciteit in gebouwen. Er is nu sprake van een ruimteoverschot van 8.000 m² hetgeen nadelige financiële consequenties voor de scholen heeft.

Sluis

In Sluis zal de basisgeneratie met een derde afnemen. De gemeente kent momenteel al een groot aantal kleine scholen. De onderwijsvisie 2012-2026 bevat geen concrete plannen met betrekking tot krimp. Doel van het beleid is om het onderwijs efficiënt en toekomstgericht in te richten waarbij wordt uitgegaan van de 'ideale schoolgrootte'. In een onderzoek uitgevoerd door Leeuwendaal is gekozen voor de benadering vanuit de ideale schoolgrootte van minimaal 80 leerlingen. Dit zal leiden tot het handhaven van acht scholen (Leeuwendaal, 2013). Er wordt naar gestreefd zo veel mogelijk kindvoorzieningen te clusteren in brede scholen¹³ en kindclusters. Dit betekent niet per definitie een reductie in het aantal scholen.

Hulst

De meest recente onderwijsvisie van Hulst dateert uit 2007. Volgens deze visie wordt ook in Hulst gestreefd naar het creëren van brede scholen. Verder wordt er nauwelijks stilgestaan bij een afname van het aantal leerlingen.

Gemeentelijk beleid kan richting geven, maar uiteindelijk besluiten schoolbesturen zelf tot het al dan niet sluiten van een school. Bij openbare scholen heeft de gemeente de bevoegdheid tot sluiten wel. Indien een school minder leerlingen dan de opheffingsnorm heeft, stopt de overheidsbekostiging. Kleine scholen ontvangen momenteel een kleinescholentoeslag die hoger is naarmate het aantal leerlingen lager is. Hierdoor ontbreekt een financiële prikkel om scholen samen te voegen. Wel is de financiële situatie bij sommige schoolbesturen nu al zorgelijk. Het aantal leerlingen neemt af en hierdoor dalen de inkomsten terwijl de kosten grotendeels gelijk blijven. Ook drukken personeelskosten van oudere werknemers zwaar op de begroting (KPMG, 2013).

In een beleidsbrief van mei 2013 adviseert Staatsecretaris Dekker van Onderwijs om kleine scholen open te houden. Wel wil hij belemmeringen bij samenwerking wegnemen en regionale samenwerking bevorderen. Een alternatief bekostigingstelsel moet prikkels geven om samen te werken. Zo wordt de kleinescholentoeslag vervangen door een samenwerkingssubsidie. Hiernaast zal er ruimte in de regelgeving komen om te experimenteren met vernieuwende onderwijsconcepten zoals het aanbieden van onderwijs aan kinderen onder de vier jaar om weglek naar België te voorkomen.

¹³ Onder de noemer Brede school worden alle initiatieven verstaan waarbij diverse voor-schoolse, vrijetijds, welzijns- en hulpverleningsactiviteiten worden gekoppeld aan de school. De school kan zo het kloppend hart van de wijk (dorp) worden met alle activiteiten voor kinderen, jongeren en hun ouders.

4.4 Nul- en projectalternatief

Voor de MKBA wordt een beleidsarm nulalternatief met een relevant projectalternatief vergeleken. In het nulalternatief blijft de huidige situatie gehandhaafd. Als scholen onder de norm van 23 leerlingen komen, worden deze opgegeven. Leerlingen zullen onderwijs volgen op de meest dichtbij zijnde school in Nederland.

Voor het projectalternatief worden 3 situaties vergeleken:

- Scholen met minimaal 120 leerlingen (conform het masterplan)
- Scholen met minimaal 100 leerlingen (conform de ondergrens uit het advies van de Onderwijsraad)
- Scholen met minimaal 80 leerlingen (uit de onderwijsvisie van de gemeente Sluis en de gemeente Veere, zodat er redelijkerwijs 4 groepen kunnen worden geformeerd)
- Voor Sluis is vanwege het groot aantal kleine scholen ook een scenario met minimaal 60 leerlingen doorgerekend.

4.5 KBA

In de MKBA worden de kosten van een beleidsarm nulalternatief vergeleken met het projectalternatief. De kosten en baten voor de leefbaarheid worden kwalitatief behandeld.

4.5.1 Uitgangspunten

Toekomstig aantal scholen

Aan de hand van leerlingenprognoses wordt het toekomstig aantal scholen bepaald. Er is een mogelijke herstructurering van scholen opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met de volgende factoren:

- Scholen hebben minimaal 23/120/100/80 leerlingen
- Bij minder leerlingen worden scholen samengevoegd
- Grenzen zijn hard
- Samenvoeging vindt in principe in dezelfde kern plaats
- Indien samenvoeging in een kern niet kan, gaan de leerlingen naar school in een nabijgelegen kern, indien mogelijk met dezelfde denominatie. Hierbij wordt aangesloten bij huidige stromen (postcodegegevens DUO). Er kan ook onderwijs gevolgd worden in een andere gemeente.
- Leerlingen uit een kern waar een school is en kan blijven gaan geen onderwijs volgen in een andere kern
- Voor speciaal basisonderwijs gelden de leerlingennormen niet.

De gemaakte indeling is illustratief. Ook andere keuzen met betrekking tot samenvoeging zijn mogelijk. Het aantal leerlingen per school is bepaald aan de hand van het totaal toekomstig aantal leerlingen per kern en is evenredig verdeeld naar de huidige situatie.

Kosten

De kosten van samenvoeging bestaan uit leerlingenvervoer, leefbaarheid en huisvestingskosten.

Leerlingenvervoer

Leerlingenvervoer betreft de kosten die gemaakt worden voor het collectief of individueel vervoeren van leerlingen. Uit een studie naar scholen en schaal-grootte uit 1990 blijkt dat ongeveer de helft van de leerlingen die meer dan 4 kilometer van een school woont gebruik zal maken van georganiseerd leerlingenvervoer. Er wordt uitgegaan van een gemiddeld bedrag van f 2.500 per jaar per leerling. (SCP, 1997). Gecorrigeerd voor inflatie komt dit neer op € 1.867,50. Uit een studie naar georganiseerd leerlingenvervoer in België blijkt dat daar de kosten € 575,65 per kind bedragen. Hier moet worden opgemerkt dat dit leerlingenvervoer grootschalig is georganiseerd. Volgens de onderwijsraad wordt er in de praktijk echter weinig gebruik gemaakt van georganiseerd leerlingenvervoer (Onderwijsraad, 2013). In de praktijk regelen ouders dit meestal zelf. Afstanden zijn klein en de meeste ouders zijn in bezit van een auto. In dat geval moeten er kosten voor tijd en transport gerekend worden. Uit onderzoek van het CPB (CPB, 2004) blijkt dat reistijdwaardering uitkomt op € 0,16 per minuut. Brandstofkosten en autokosten zonder accijnzen worden geschat op € 0,128 per kilometer. Hierbij komen ook externe kosten voor autogebruik. Hieronder vallen onderhoud, geluid, CO₂-uitstoot en veiligheid. Deze zijn geschat op € 0,0055. Totale kosten per kilometer zijn dus € 0,1335. Bij rit van 5 kilometer (20 kilometer per dag) en 35 minuten per dag, 200 dagen per jaar zijn de kosten per auto € 534 voor de auto en € 1.120 voor de tijd. Volgens Traffic Test is het gemiddeld aantal kinderen per auto 2,2. Hiermee komen de kosten per kind op € 751,81 (Traffic Test, 2003). Als de helft van de kinderen gebruik maakt van leerlingenvervoer en de andere helft door ouders wordt gebracht komen de gemiddelde kosten per leerling uit op € 663,73. Vervoerskosten vallen onder de woongemeente van de leerling.

Huisvestingskosten

Een tweede kostenpost zijn huisvestingskosten. Door het samenvoegen van scholen zullen bestaande scholen moeten worden uitgebreid. Dit kan gebeuren door het bijbouwen van ruimten en nieuwbouw. De ruimtebehoefte is bepaald met de volgende formule:

$$\text{BVO} = 200 + 5,03 * \# \text{leerlingen}$$

Bouwkosten zijn geschat op € 1.000 per m². Er wordt gebouwd op reeds aanwezige grond. De jaarlijkse huisvestingskosten zijn geschat op 4,5% van de bouwkosten. Dit is de som van de huurkosten (3,5%) en de onderhoudskosten (1%).

Kosten van de oude gebouwen

Het sluiten van scholen zal leiden tot overbodige gebouwen waar al dan geen alternatieve bestemming voor wordt gevonden. In deze MKBA is aangenomen dat voor 50% van de leegstaande gebouwen een alternatieve bestemming wordt gevonden. Uit recente voorbeelden blijkt dat scholen worden gebruikt als bijvoorbeeld ontmoetingsplaats of woning. Het is echter ook mogelijk dat geen alternatieve bestemming wordt gevonden, omdat schoolgebouwen niet aan de behoefte van woonconsumenten voldoen en de ruimte in het krimpgebied bijvoorbeeld niet nodig is voor kinderopvang.

Bij het verdwijnen van een school en integratie in een andere school komen er kosten van de nieuwe huisvesting bij en verdwijnen de huurkosten van de

oude huisvesting. De kosten van het project zijn dus gelijk aan de nieuwe kosten van de huisvesting minus de oude kosten van de huisvesting. De kostenreductie is dus eigenlijk een baat van het project. De reductie in de huurkosten worden als baat opgenomen. Deze WOZ-waarde is gemiddeld € 800 per m² (Bosman & Dieleman, 2008).

Echter, als er geen alternatief gebruik voor de oude huisvesting is zijn maatschappelijk gezien de kosten van de oude huisvesting alleen de onderhoudskosten voor het binnenonderhoud, dus geen bedrag voor de afschrijving en rentekosten van het gebouw zelf, omdat de gebouwen eigenlijk waardeloos zijn. De betaalde huur was in feite een subsidie van de school aan de gebouweigenaar, omdat de school geen alternatieve bestemming had en eigenlijk waardeloos was. Alleen de reductie van de onderhoudskosten worden als baat opgenomen. Ook binnen schoolgebouwen kan sprake zijn van leegstand. Scholen krijgen een rijksbijdrage voor huisvesting naar rato van het aantal leerlingen. Bij overcapaciteit blijven er kosten voor onderhoud en energie, maar daar staat geen extra bijdrage tegenover. Kosten hiervan bedragen € 55 per m². (Gemeente Veere, 2012).

Baten

Personeel

Personeelskosten zijn de grootste kostenpost voor scholen. Scholen krijgen van het Rijk een bijdrage voor de personeelskosten. Deze is gebaseerd op het aantal leerlingen en zorgleerlingen. Kleine scholen (<145 leerlingen) krijgen extra geld.

Dit betekent dat een extra leerling op een kleine school 0,0320 fte kost. Op een grote school is dit 0,0295 fte. Dit betekent dat het verplaatst van een leerling van een grote naar een kleine school 0,0025 fte kost op jaarbasis. Bij loonkosten van € 50.000 is dit € 125.

Voor de berekening van de personeelskosten is uitgegaan van nul zorgleerlingen en een gelijk aantal leerlingen in de onder- en bovenbouw. Ook is er geen rekening gehouden met de leeftijd van personeel.

Fasering

Er wordt vanuit gegaan dat het aantal leerlingen lineair over tijd afneemt. Zodra een school minder leerlingen heeft dan de norm, wordt deze gesloten.

4.5.2 Uitkomsten

De kosten en baten van het nulalternatief zijn vergeleken met een projectalternatief van minstens 120, 100, 80 en 60 leerlingen en met een alternatieve bestemming voor 0% en 50% van de leegstaande gebouwen.

Hulst

In Hulst zullen in het nulalternatief twee scholen verdwijnen. Bij minstens 120 leerlingen zijn dit er acht. Bij 100 leerlingen zullen er uiteindelijk zeven basisscholen verdwijnen, bij 80 leerlingen zijn dit er zes. Het aantal benodigde fte in 2040 varieert tussen de 78 en 88. In het nulalternatief zullen er scholen verdwijnen in Hengstdijk en Terhole. Bij een minimumaantal leerlingen van 120 zal dit ook in Clinge, Graauw, Heikant, Lamswaarde en Nieuw-Namen zijn. In dat geval loopt het aantal te vervoeren leerlingen af van 417 in 2015 naar 321 in

2040. Bij 80 of 100 leerlingen zullen er wel scholen blijven in Clinge en Heikant. In 2040 zullen 150 leerlingen vervoerd moeten worden. In alle gevallen zijn de kosten van clustering lager dan de baten. De verschillen tussen de alternatieven zijn echter klein. De financiële baten van clustering zijn het hoogst bij 120 leerlingen.

Tabel 4.5 Uitkomsten nul- en projectalternatief met minstens 120 leerlingen, gemeente Hulst, 2013-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	Nul- alternatief	Project- alternatief	Saldo
Personeelskosten	75.255	68.870	6.385
Vervoerskosten	257	2.475	-2.217
Extra huisvesting	289	873	-584
Totaal kosten	75.801	72.218	3.583
Alternatieve bestemming	180	963	783
Totaal	75.621	71.254	4.367

Bron: EIB

Sluis

Bij ongewijzigd beleid zal in Sluis tot 2040 nog één van de twintig scholen sluiten, omdat deze minder leerlingen dan de opheffingsnorm heeft. Als scholen alleen meer dan 120 leerlingen mogen hebben zal dit resulteren in zeven overgebleven scholen in 2020 en zes in 2040. Scholen zullen geclusterd zijn in Aardenburg (tot en met 2030); Breskens (twee); Oostburg (twee); IJzendijke en Sluis. Gemiddeld hebben scholen 190 leerlingen. Leerlingen uit Biervliet (Terneuzen) gaan in IJzendijke naar school.

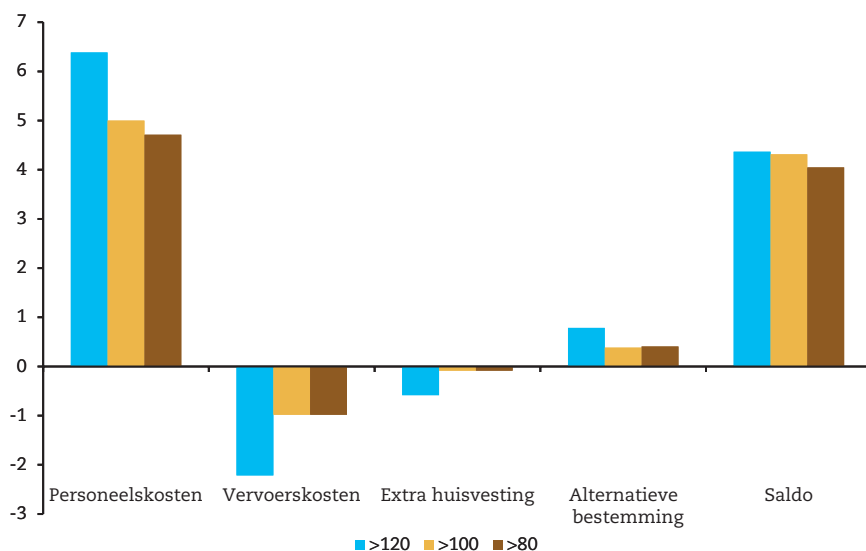
Bij 80 leerlingen zullen er ook scholen openblijven in Groede, Aardenburg en Schoondijke. De gemiddelde schoolgrootte is 143 in 2020 en 167 in 2040.

Grotere scholen hebben minder personeel nodig. In het nulalternatief zijn in 2040 75 fte nodig. Bij 120 leerlingen is dit 61 (inclusief Biervliet). Bij 80 leerlingen is dit 59 fte.

Leerlingen worden vervoerd als ze niet in hun eigen kern naar school kunnen. In het nulalternatief zijn dit leerlingen uit Zuidzande. Bij 120 leerlingen is er ook geen school meer in Aardenburg (later), Hoofdplaat, Nieuwvliet, Groede, Schoondijke en Retranchement. Bij 80 leerlingen kunnen leerlingen nog geruime tijd onderwijs Groede en Schoondijke volgen.

Het maximaal aantal te vervoeren kinderen is in het nulalternatief 23. Bij 120 leerlingen zijn dit er 412 in 2015 en 348 in 2040. Bij 80 leerlingen loopt het aantal te vervoeren kinderen af van 209 in 2015 naar 176 in 2040.

Figuur 4.1 Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% herbestemming, gemeente Hulst, 2013-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012



Bron: EIB

Uitkomsten

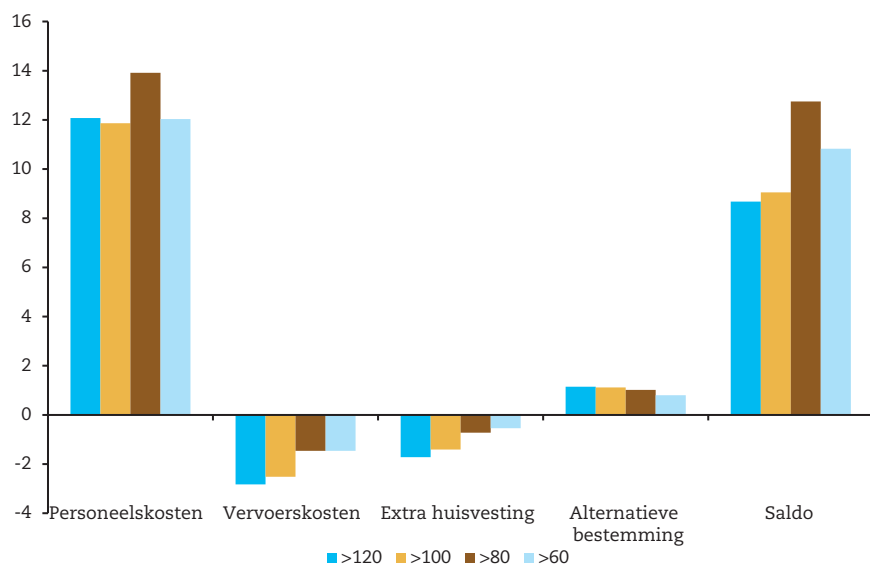
Het projectalternatief met scholen met minstens 80 leerlingen geeft de hoogste baten vergeleken met het nulalternatief. Dit is het geval met én zonder herbestemming van de leegstaande gebouwen. Tabel 4.6 geeft een vergelijking van het nul- en projectalternatief waarbij voor 50% van de leegstaande gebouwen een alternatieve bestemming wordt gevonden. De besparing op de personeelskosten overtreft de extra kosten voor vervoer en huisvesting.

Tabel 4.6 Uitkomsten nul- en projectalternatief met minstens 80 leerlingen, gemeente Sluis, 2013-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	Nul- alternatief	Project- alternatief	Saldo
Personeelskosten	68.449	54.533	13.915
Vervoerskosten	12	1.474	-1.462
Extra huisvesting	407	1.128	-722
Totaal kosten	68.867	57.136	11.731
Alternatieve bestemming	49	1.068	1.019
Totaal	68.818	56.068	12.750

Bron: EIB

Figuur 4.2 Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% herbestemming, gemeente Sluis, 2013-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012



Bron: EIB

Figuur 4.2 vergelijkt de verschillende alternatieven. Het optimum is gevonden bij 80 leerlingen. Dit is deels te verklaren doordat er bij 80 leerlingen geen onderwijs wordt gevolgd door leerlingen uit andere gemeenten. Bij minder dan 80 leerlingen neemt de winst op personeelskosten sterk af, maar blijven vervoerskosten gelijk en veranderen huisvestingskosten minimaal.

Terneuzen

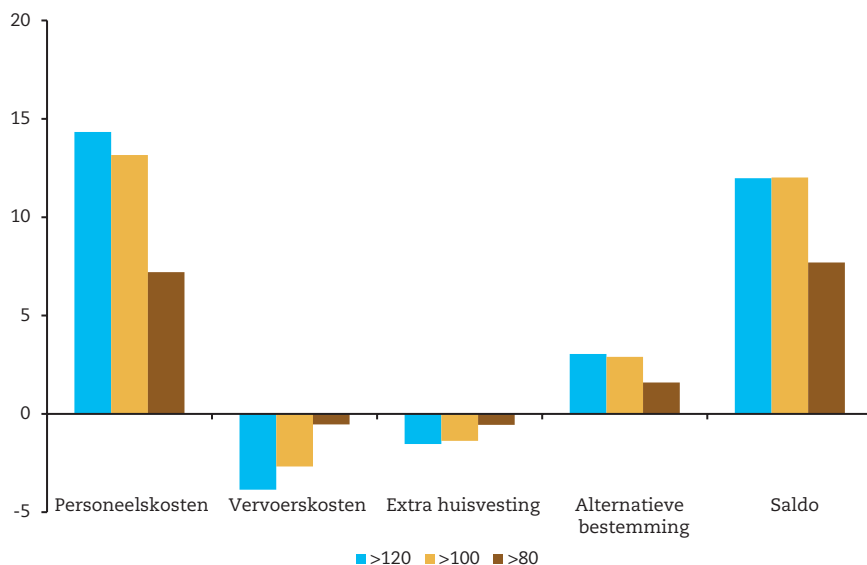
In het nulalternatief zal één school verdwijnen in Terneuzen. Bij minstens 120 leerlingen zijn dit twaalf scholen in 2040. Vijf kernen komen zonder school te zitten. Bij 100 leerlingen zullen op termijn ook twaalf scholen sluiten, maar sommige sluitingen zullen later in de tijd plaatsvinden. Bij 80 leerlingen zullen acht scholen verdwijnen en verdwijnt de laatste school in één kern. De personeelsreductie bij 120 leerlingen is 25 fte en bij 100 leerlingen is deze 24 in 2040. De grote reductie komt ook omdat een deel van de leerlingen onderwijs volgt in een andere gemeente. Bij 80 leerlingen is de reductie 13 fte. Het aantal te vervoeren leerlingen varieert tussen de 0 in het nulalternatief en 417 bij 120 leerlingen in 2040. Bij 80 en 100 leerlingen zijn dit er respectievelijk 58 en 403. De baten zijn het hoogst bij 100 leerlingen, dit komt ook door een lager totaal aantal leerlingen. Het verschil met 120 leerlingen is nihil. Ook bij geen alternatieve bestemming van de gebouwen leidt 100 leerlingen tot de hoogste financiële baten.

Tabel 4.7 Uitkomsten nul- en projectalternatief met minstens 100 leerlingen, gemeente Terneuzen, 2013-2040, netto contante waarde, ddz euro, prijzen 2012

	Nul- alternatief	Project- alternatief	Saldo
Personeelskosten	158.319	145.158	13.162
Vervoerskosten	0	2.674	-2.674
Extra huisvesting	0	1.370	-1.370
Totale kosten	158.319	149.202	9.118
Alternatieve bestemming	398	3.299	2.901
Totaal	157.921	145.902	12.019

Bron: EIB

Figuur 4.3 Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% herbestemming, gemeente Terneuzen, 2013-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012



Bron: EIB

Zeeuws-Vlaanderen

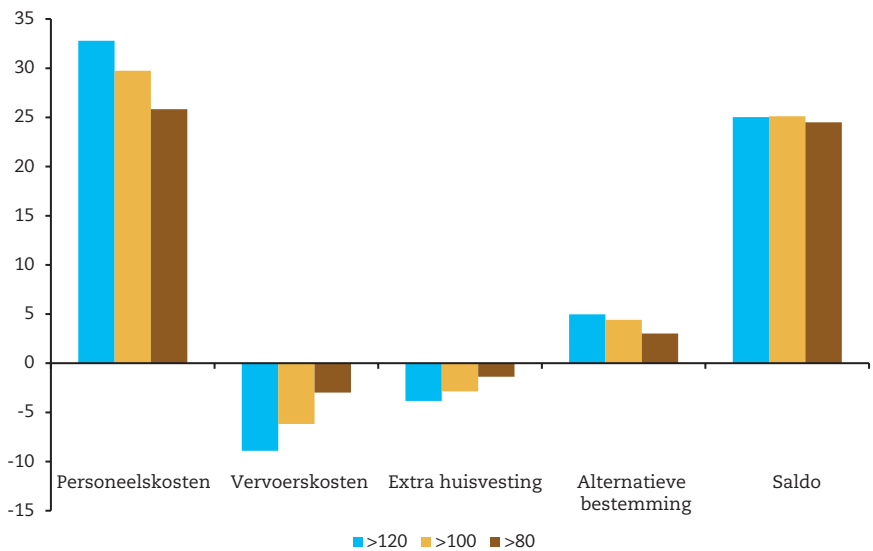
Tabel 4.8 Aantal basisscholen per gemeente in 2040 in vier alternatieven

	Nul	>120	>100	>80
Hulst	15	9	10	11
Sluis	19	6	8	10
Terneuzen	32	21	21	25
Zeeuws-Vlaanderen	66	36	39	46

Bron: EIB

In alle situaties zullen scholen verdwijnen in Zeeuws-Vlaanderen. In het nulalternatief zullen dit er vijf zijn, terwijl dit er bij minstens 120 leerlingen 36 zijn. Het vergroten van het minimumaantal leerlingen bij scholen leidt tot positieve financiële baten. Dit komt vooral door lagere personeelskosten. Het optimum voor heel Zeeuws-Vlaanderen ligt bij minstens 100 leerlingen. De verschillen zijn echter klein. Minder dan 80 leerlingen leidt tot hogere personeelskosten terwijl de vervoerskosten nauwelijks afnemen.

Figuur 4.4 Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% herbestemming, Zeeuws-Vlaanderen, 2013-2040, netto contante waarde, mln euro, prijzen 2012



Bron: EIB

Momenteel hebben 35 kernen in Zeeuws-Vlaanderen een basisschool. Ongeacht het gekozen alternatief zal dit aantal teruglopen. In het alternatief met minstens 120 leerlingen per school zullen slechts veertien kernen nog een basisschool hebben in 2040. Bij minstens 80 leerlingen zijn dit er 23. In het optimum van minstens 100 leerlingen zullen in twintig kernen nog scholen zijn. Dit zijn twaalf kernen minder dan in het nulalternatief.

Tabel 4.9 Aantal kernen met basisschool in 2040 naar gemeente per alternatief

	Nu	Nul	>120	>100	>80
Hulst	11	9	4	6	6
Sluis	13	12	4	6	7
Terneuzen	11	11	6	8	10
Totaal	35	32	14	20	23

Bron: EIB

4.5.3 Kwaliteit en leefbaarheid

Kwaliteit

Er kan verondersteld worden dat de kwaliteit van onderwijs lager ligt op zeer kleine scholen waarbij meerdere leerjaren in één klas zitten. Er zijn diverse onderzoeken naar dit onderwerp gedaan. Het Zeeuwse Scoop (2011) concludeert dat het moeilijker is voor kleine scholen om gewenste kwaliteit te realiseren. Kansen tot onderprestatie zijn groter. Met excellente leraren en goede samenwerking is wel wat te bereiken. Ook Stamm (2012) concludeert dat de kwaliteit van de docent erg belangrijk is. Wel staan kleine scholen voor grotere uitdagingen. De gewenste minimale schoolgrootte is volgens dit 80 tot 100 leerlingen. Zo kunnen er vier klassen met 20 tot 25 leerlingen geformeerd worden. Oberon (2010) deed een internationale literatuurstudie naar de kwaliteit van kleine scholen. Hieruit bleek dat er geen bewijs is dat kinderen op kleine scholen slechter presteren dan kinderen op grote scholen. Wel wordt er meer van leraren gevraagd. Vanuit financieel perspectief zijn kleine scholen onwenselijk. De kosten per leerling zijn hoger dan bij grote scholen. Op organisatorisch en administratief gebied kunnen kleine scholen onhoudbaar zijn. Ten slotte wordt een kleine school wel vaak wenselijk geacht voor de betekenis voor een dorpsgemeenschap. Bovenstaande onderzoeken zijn kwalitatief.

De Haan, Leuven en Oosterbeek (2011) onderzochten de relatie tussen het aantal scholen, de schoolgrootte en de CITO-score van leerlingen. Nadat de opheffingsnorm in 1994 strenger is geworden, zijn de onderwijsprestaties in gemeenten waar het aantal scholen is gereduceerd omhoog gegaan. Minder scholen betekent over het algemeen ook grotere scholen. Er wordt geconcludeerd dat grotere scholen tot betere leerprestaties leiden. Dit toont aan dat schaafeffecten groter waren dan de voordelen van concurrentie en keuzevrijheid en dat schaalvergroting de kwaliteit van onderwijs ten goede komt. Ook de onderwijsinspectie concludeert dat de kwaliteit van kleine scholen met combinatieklassen vaak te wensen over laat: een op de zes basisscholen was zwak of zeer zwak in 2010.

In de Onderwijsvisie van de gemeente Sluis (2012) staat dat werken met combinatieklassen moeilijk en onwenselijk is. Ook is de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen vaak minder goed bij kleine scholen. Ouders en andere organisaties vinden één school per dorp vaak voldoende.

Ten slotte adviseert de Onderwijsraad tot het streven naar scholen met minstens 100 leerlingen. Kleine scholen zijn duur en bovendien staat de kwaliteit onder druk. Om dit te realiseren moeten de opheffingsnormen en bekostiging worden aangepast. Voor krimpgebieden zal een speciale regeling worden getroffen. Uit hun onderzoek blijkt dat kwalitatief goed onderwijs minstens 200 leerlingen vereist en dat voor een optimale bedrijfsvoering minstens 400 leerlingen nodig zijn. Er wordt echter voor 100 leerlingen gekozen, omdat dit kwalitatief gezien een absolute ondergrens is. Bij dit aantal is het mogelijk om onderwijs bereikbaar en pluriform te houden (Onderwijsraad, 2013). In een reactie op dit advies heeft de Staatsecretaris van Onderwijs een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin hij aangeeft dat niet het aantal leerlingen bepalend is voortbestaan, maar de kwaliteit van het onderwijs.

Leefbaarheid

Hiernaast wordt vaak verondersteld dat met het verdwijnen van een school de leefbaarheid in een dorp onder druk komt te staan. Scoop (2011) onderzocht de bevolkingsontwikkeling, economische ontwikkeling en leefbaarheid in dorpen met en zonder school en kwam tot de conclusie dat de dorpen zonder basisschool in Zeeland geen spookdorpen (hoeven te) worden. De kernen zonder basisschool laten geen afwijkende bevolkingsontwikkeling zien en de leefbaarheid wordt door de inwoners als hoog ervaren. Stamm (2012) stelt: 'Niet het ontbreken van voorzieningen, maar het (dreigend) verdwijnen doet pijn'. Leefbaarheid wordt bovengemiddeld laag ervaren in dorpen waar de school recent is verdwenen of dreigt te verdwijnen. In kernen waar de school al lange tijd verdwenen is, wordt de leefbaarheid als bovengemiddeld hoog ervaren. Stamm concludeert dat er geen sterk statistisch verband bestaat tussen een school en leefbaarheid.

Door het sluiten van scholen kan de denominatieve diversiteit in het geding komen. Oplossingen hiervoor kunnen gezocht worden in bijvoorbeeld het oprichten van samenwerkingsscholen. Juridisch gezien is dat lastig en de Onderwijsraad adviseert dit alleen in uitzonderingssituaties te doen (Onderwijsraad, 2013). De Staatsecretaris van Onderwijs pleit in zijn brief aan de Tweede Kamer voor het uit de weg nemen van belemmeringen.

Kwaliteit en leefbaarheid lijken moeilijk te meten en zijn daarom in deze analyse niet gekwantificeerd. Wel blijkt uit eerdergenoemde argumenten dat kleine scholen kwetsbaarder zijn en dat het moeilijker is een bepaalde kwaliteit te bieden. Ook toont kwantitatief wetenschappelijk onderzoek aan dat grotere scholen tot betere schoolprestaties van leerlingen leiden. De leefbaarheid in dorpen komt op lange termijn niet in gevaar als de school sluit. Wel heeft het reduceren van het aantal scholen nadelige gevolgen voor de pluriformiteit van het onderwijs.

4.6 Voortgezet onderwijs en mbo

Voortgezet onderwijs

Voortgezet onderwijs betreft het onderwijs dat volgt na het basisonderwijs en omvat het praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo. Er zijn momenteel zes scholen voor voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen, waarvan twee voor speciaal/praktijkonderwijs. Het Reynaert College staat in Hulst; De Rede en het Zeldenrust-Steelant College in Terneuzen en het Zwin College in Oostburg. De scholen samen hebben 5.420 leerlingen (cijfers DUO, peildatum 1 oktober 2012). Ongeveer 35 van deze leerlingen komen niet uit Zeeuws-Vlaanderen en 27 leerlingen komen uit België. Dit betekent dat 51% van de 12 tot en met 19 jarigen onderwijs volgt in Zeeuws-Vlaanderen. De meeste leerlingen volgen onderwijs in hun eigen gemeente. De praktijkscholen hebben een meer regionale functie.

Ruim 5.600 leerlingen uit Zeeuws-Vlaanderen volgen onderwijs in Nederland, waarvan 5.385 in Zeeuws-Vlaanderen en 292 buiten Zeeuws-Vlaanderen. Onderwijs buiten Zeeuws-Vlaanderen wordt vooral op het AOC Holland Zeeland en het Calvijn College in Goes gevolgd.

Middelbaar beroepsonderwijs

Middelbaar beroepsonderwijs kan worden gevolgd met een vmbo-diploma of het met goed gevolg doorlopen van de eerste drie leerjaren van havo of vwo. Er is één school voor middelbaar beroepsonderwijs in Zeeuws-Vlaanderen, ROC Scalda. Deze school is recent ontstaan uit een fusie van het ROC Zeeland en ROC Westerschelde. Deze school werkt vanuit zestien locaties waarvan vier in Zeeuws-Vlaanderen. Het ROC biedt ruimte aan circa 140 opleidingen die meestal op twee locaties worden gegeven. Momenteel volgen 9.600 studenten een opleiding aan het ROC Scalda. Hiervan zit ongeveer een kwart in Terneuzen.

Veel mbo-leerlingen uit Zeeuws-Vlaanderen volgen een mbo-opleiding elders in Zeeland of in Brabant. Opleidingen in de bedrijfstak gezondheidszorg, dienstverlening, welzijn en sport zijn het populairst. Deze tak omvat ook sportopleidingen en pedagogische opleidingen (kinderopvang, onderwijsassistent). Bijna de helft van de mbo-deelnemers in deze bedrijfstak volgt een opleiding in de sport of pedagogiek. Dit betekent dat jaarlijks tussen de 400 en 500 jongeren uit Zeeuws-Vlaanderen een zorggerichte opleiding volgen. Bij een vierjarige opleiding zijn dit tussen de 100 en 125 uitstromers per jaar. Relatief veel jongeren volgen een techniekopleiding. In Zeeuws-Vlaanderen volgde in 2012 27% van de jongeren een techniekopleiding tegenover 15% landelijk. Dit aandeel was 31% in 2008 tegenover 16% landelijk.

Universitair onderwijs wordt niet in Zeeuws-Vlaanderen verzorgd. In Vlissingen bevindt zich de Hogeschool Zeeland (hbo) en in Middelburg is het University College Roosevelt (universitair) gevestigd. In Terneuzen kunnen studenten alleen de eerste jaren van een viertal hbo-opleidingen van de Hogeschool Zeeland volgen. Veel leerlingen verlaten Zeeuws-Vlaanderen om te studeren. Een derde keert terug terwijl twee derde elders blijft wonen. Vooral jongeren uit West-Zeeuws-Vlaanderen keren niet terug. (Public Result, 2012). Er bestaan plannen voor het opzetten van een dependance van de universiteit Gent in Terneuzen (zie hiervoor hoofdstuk 8).

4.7 Toekomstige situatie

De basisgeneratie voor voortgezet onderwijs zijn 11-19 jarigen. Niet iedere 11-19-jarige volgt voortgezet onderwijs. Scoop heeft een zogenaamd leeftijds-specifiek deelnamepercentage uitgerekend, deze onderschat echter het aantal leerlingen. Wel kan de gemeentelijke daling op het huidige leerlingenaantal worden gezet. Tabel 4.10 geeft de verwachte leerlingendalingen. Hierbij valt op dat de daling in Hulst het sterkst is. Op korte termijn krijgt Sluis met de scherpste daling te maken. Tot 2020 neemt het aantal middelbare scholieren al met 15% af.

Tabel 4.10 Verwachte daling leerlingenaantallen, 2012-2040, %

	Terneuzen	Hulst	Sluis	Zeeuws-Vlaanderen
2012-2020	-13	-15	-18	-15
2020-2040	-16	-31	-19	-20
2012-2040	-27	-42	-34	-32

Bron: EIB

Als het leeftijdsspecifieke deelnamepercentage en de weglek gelijk blijft, kan dit resulteren in de leerlingenvoorspelling als gegeven in tabel 4.10. In deze voorspelling is geen rekening gehouden met een verdere havo-isering of vwo-isering. Dit houdt in dat steeds meer leerlingen havo- of vwo-onderwijs gaan volgen en dus meer jaren op school zitten. Volgens Scoop (Scoop, 2012) is er in Zeeuws-Vlaanderen sprake van indirecte havo-isering; leerlingen gaan na het behalen van hun vmbo-t-diploma naar de havo. Hiervoor hebben zij dan een jaar extra nodig. Indien de havo-isering verder doorzet kan het leerlingen-aantal van de niet-praktijkscholen hoger uitpakken.

Uit een studie van de onderwijsraad blijkt dat de gemiddelde vestigingsgrootte van een middelbare school 700 leerlingen is. Dit wordt volgens internationaal onderzoek als doelmatig beschouwd (Onderwijsraad, 2013). De scholen in Zeeuws-Vlaanderen, uitgezonderd de praktijkscholen, zijn nu allemaal groter dan gemiddeld. Ook bij forse krimp zullen zij nog doelmatig kunnen functioneren. Het is echter wel de vraag hoe een breed en hoogwaardig onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden. In de hogere onderwijssoorten (havo/vwo) krijgt men te maken met kleine groepen. Kleine afdelingen blijken vaker (zeer) zwak. Deze kleinschaligheid kan leiden tot verschraling van het aanbod. Vooralsnog blijven scholen verplicht tot het aanbieden van vier profielen. Wel krijgen zij meer vrijheid met betrekking tot het aanbieden van vakken.

Tabel 4.11 Verwacht leerlingenaantal per school Zeeuws-Vlaanderen, 2012, 2020 en 2040

	Reynaert College	Stedelijke SGM De Rede	Zeldenrust Steelantcollege	Zwin College SGM	Totaal
2012	1.564	1.166	1.407	1.080	5.420
2020	1.315	1.009	1.217	917	4.630
2040	904	844	1.019	726	3.630

Bron: EIB

Uit het rapport 'De Zeeuwse Uitdaging' blijkt dat de financiële situatie bij middelbare scholen zorgelijk is en zij bij gelijkblijvend beleid in de problemen kunnen komen. Vergoedingen zijn leerlingafhankelijk en door een afnemend leerlingaantal zullen de inkomsten fors teruglopen terwijl kosten blijven bestaan (KPMG, 2011). In Terneuzen kunnen de twee scholen hun aanbod samen afstemmen. Docenten kunnen op meerdere scholen werken. Leerlingen voor bepaalde vakken naar een andere gemeente laten gaan, is gezien de afstanden logistiek lastig, maar zou voor 'kleinere' vakken kunnen een oplossing zijn. Er kan ook gewerkt worden met e-learning.

Een teruglopend leerlingenaantal kan leiden tot leegstand in gebouwen. Dit leidt tot exploitatiekosten zonder dekking. In Sluis wordt gestreefd naar een cultureel educatief onderwijscentrum. Door het onderbrengen van de bibliotheekvestiging en de lokale vestiging van de Muziekschool kan een bijdrage worden geleverd aan het verminderen van de ongedekte exploitatielasten van de school voor middelbaar onderwijs.

4.7.1 Integratie vmbo-mbo

In het vmbo zijn er problemen met het aanbieden van verschillende richtingen. Bovendien krijgt het vmbo bij verdere havo-isering te maken met een verdere terugloop van het aantal leerlingen. Zorgen zijn er omtrent het aanbod van mbo-opleidingen en de aansluiting tussen vmbo en mbo. Ook zijn er problemen met de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt. Bovendien geeft een verdere havo-isering ook problemen voor het mbo, omdat meer jongeren een hbo- of wo-opleiding gaan volgen in plaats van een mbo-opleiding.

Om het beroepsonderwijs in Zeeland duurzaam gezond te houden worden mogelijkheden van een geïntegreerd vmbo-mbo onderzocht. Dit betekent een geïntegreerde leerlijn van 6 à 7 jaar. Concreet houdt dit in dat de eerste twee jaren van een vmbo-opleiding in Hulst, Terneuzen en Oostburg gevolgd kunnen worden en dat leerlingen vanaf leerjaar 3 onderwijs zullen volgen in Terneuzen. Hierdoor ontstaat een geïntegreerde beroepsopleiding op de eigen vmbo-school. Dit verkleint de problemen met de overstap van vmbo naar mbo en op deze wijze kan de uitval worden gereduceerd. Momenteel ervaren onderwijsbe-

stuurders problemen met de verschillende manieren waarop vmbo en mbo zijn ingericht (KPMG, 2011). Ook blijven leerlingen voor het mbo in Zeeuws-Vlaanderen gemakkelijker behouden. Leerlingen kunnen meer gericht worden opgeleid om aan de Zeeuws-Vlaamse arbeidsmarktbehoefte te voldoen en er is een grotere schaal om meer specifieke opleidingen aan te bieden. Schaalvoordelen kunnen ook leiden tot een hogere kwaliteit van de opleidingen. Deze schaalvoordelen zijn ook financieel gunstig, omdat er bijvoorbeeld grotere groepen gemaakt kunnen worden. Hierdoor is minder personeel nodig. In het vmbo worden momenteel vier niveaus en vier sectoren aangeboden, hetgeen tot versnipperde en kleine groepen leidt. In Oostburg worden maar drie sectoren aangeboden.

Momenteel zijn er 674 leerlingen die in leerjaar 3-4 van hun vmbo-opleiding zitten in Hulst (426 leerlingen) en Oostburg (248 leerlingen). Dit zal dalen tot ruim 400 leerlingen als het aandeel vmbo gelijk blijft. Bij een verdere havo-isering is deze schatting aan de hoge kant. Voor leerlingen uit Sluis en Hulst betekent dit dat zij al vanaf leerjaar 3 naar Terneuzen moeten om onderwijs te volgen. Hierdoor neemt de bereikbaarheid van het onderwijs van leerlingen buiten Terneuzen sterk af. Gezien de grote afstanden leidt dit tot hoge reiskosten en reistijd voor de leerlingen. Leerlingen in leerjaar 3 en 4 zijn tussen de 14 en 16 jaar oud en kunnen tot hun 16e geen gebruik maken van brommer of scooter en zullen dus gebruik moeten maken van openbaar vervoer, ouders of georganiseerd leerlingenvervoer. Per dag zullen zij minstens 1,5 uur extra tijd kwijt zijn aan reizen. Dit komt neer op 7,5 uur per week. Vervoerskosten zijn

Tabel 4.12 Reiskosten bij integratie vmbo-mbo, 2015-2040, netto contante waarde, euro, prijzen 2012

	2015-2020	2020-2040	2015-2040
Reiskosten individueel	11.038	15.940	26.978
Reiskosten collectief	7.385	10.665	18.050

Bron: EIB

geschat op € 850 per jaar. Dit bedrag is gebaseerd op de gemiddelde abonnementskosten met korting van een rit Oostburg - Terneuzen en Hulst - Terneuzen. De reiskosten voor een scooter liggen nog hoger.

De totale reiskosten over de gehele periode komen hiermee op bijna € 27 miljoen. Dit bedrag is hoog, omdat de groep die moet reizen groot is en de (relatieve) afstand groot is. Dit betekent dat de baten qua huisvesting, personeel en kwaliteit minstens € 27 miljoen moeten zijn om het project maatschappelijk te laten renderen. KPMG (KPMG, 2011) suggereert de inzet van schoolbussen. Hiermee wordt de extra reistijd teruggebracht tot ongeveer een uur. Indien hiermee ook de vervoerskosten omlaag gaan, kan dit lagere verwachte reiskosten geven. In België zijn de kosten van grootschalig leerlingenvervoer geschat op € 575,65. In dit geval zijn de reiskosten ruim € 18 miljoen.

De grote en afstanden en daarmee gepaard gaande hoge reiskosten maken het project minder aantrekkelijk. Er wordt overwogen om alleen leerlingen uit leerjaar vier een dag per week naar Terneuzen te laten gaan voor praktijkonderwijs. In dat geval zijn de reiskosten nog maar 10% van de kosten zoals gegeven in tabel 4.12. Wel valt ook een deel van de baten weg.

Scholen mogen zich van de overheid aanmelden voor een experiment met een geïntegreerd vmbo-mbo-traject. Er zijn al enkele praktijkervaringen die hebben geleid tot een groeiende instroom aan deelnemers en grotere tevredenheid. Wel leidde wet- en regelgeving en verschillende schoolculturen tot problemen.

4.8 Conclusie

Voor het toekomstbestendig houden van het basisonderwijs dient een afweging gemaakt te worden tussen kwaliteit en betaalbaarheid enerzijds en bereikbaarheid, pluriformiteit en leefbaarheid anderzijds. Welke minimale schoolgrootte en optimale schaal bij deze afweging hoort, hangt sterk af van de karakteristieken en huidige scholenorganisatie binnen de gemeente.

In de gemeente Sluis zal een eis van 120 leerlingen leiden tot een reductie van twintig scholen in dertien kernen naar zes scholen in vier kernen. Desalniettemin zal de besparing op personeel de additionele vervoerskosten en huisvestingskosten overtreffen. Dit batig saldo is echter groter bij een eis van 80 leerlingen. Dit zal resulteren in een groter scholenaanbod. Scholen zullen later in de tijd verdwijnen en uiteindelijk zullen er op de scholen nog gemiddeld 137 leerlingen zitten. Het optimum van 80 is ongeacht een alternatieve bestemming van de gebouwen.

In de gemeente Terneuzen zal een eis van 120 leerlingen in drie kernen tot sluiting van de laatste school leiden. Het scholenaanbod zal met ongeveer een derde worden gereduceerd. De overgebleven scholen zullen in 2040 gemiddeld 170 leerlingen overhouden. De financiële baten zijn verreweg het hoogst bij een eis van 100 of 120 leerlingen. In Hulst liggen de uitkomsten dicht bij elkaar en wordt het verschil gemaakt door de alternatieve bestemming van de gebouwen. Zonder alternatieve bestemming levert 100 leerlingen de hoogste baten, met alternatieve bestemming is dit 120 leerlingen. Voor heel Zeeuws-Vlaanderen geldt een optimum van minstens 100 leerlingen. De verschillen tussen de saldi zijn echter klein. Minder dan 80 leerlingen leidt tot iets lagere huisvestings- en vervoerskosten terwijl hier fors lagere personeelsbaten tegenover staan.

Uit deze analyse blijkt dat er geen algemeen optimum voor het minimum aantal leerlingen is en dat dit per situatie verschilt. Wel kan er geconcludeerd worden dat een minimale schoolgrootte van 80 leerlingen aan te bevelen is. Voor meer dichtbevolkte gemeenten is een groter minimumaantal leerlingen aan te bevelen. Ook dient te worden opgemerkt dat een eis van een minimumaantal leerlingen leidt tot scholen die gemiddeld groter zijn dan deze eis.

Grotere scholen bieden een betere kwaliteit onderwijs. Het openhouden van een kleine school in een kern wordt vaak als belangrijk gezien voor de leefbaarheid in een kern. Er zijn echter geen onderzoeken die aantonen dat kernen zonder school een lagere leefbaarheid hebben dan kernen met school. Het is vooral het dreigen te verdwijnen van de laatste school wat de leefbaarheid op korte termijn aantast.

Om een betere doorstroming tussen vmbo en mbo te realiseren en schaalvoordelen te realiseren bestaat het plan voor een geïntegreerd vmbo-mbo-traject. Dit kan leiden tot hogere mbo-deelname in Zeeuws-Vlaanderen, lagere schooluitval en hogere kwaliteit van het onderwijs en betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Wel moet rekening worden gehouden met hoge reiskosten door de grote afstanden in Zeeuws-Vlaanderen en een minder mobiele doelgroep.

5 Zorg

In deze analyse zal de nadruk liggen op ouderenzorg. De ouderenzorg krijgt enerzijds te maken met een toename van de zorgvraag door de vergrijzing; anderzijds zal de beroepsbevolking afnemen. De sector staat voor de uitdaging om zorg betaalbaar en bereikbaar te houden. De vraag waar zorgaanbieders mee te maken krijgen, is hoe de ouderenzorg het beste georganiseerd kan worden met het oog op beschikbaarheid van personeel, financiering en de wensen van ouderen zelf.

5.1 Huidige situatie

De zorg kan worden opgedeeld in de cure (curatieve zorg, gericht op genezing) en de care (langdurige welzijnszorg gericht op verbeteren van zelfstandig functioneren met een waardevol welbevinden). Dit hoofdstuk zal gericht zijn op de care. Niet iedere oudere is zorgbehoevend, maar relatief veel ouderen maken gebruik van care-voorzieningen. Deze zorg kan intramuraal, in een instelling, of extramuraal, thuis, worden geboden. Intramurale zorg vindt plaats in verzorgings- en verpleeghuizen. In een verpleeghuis wordt intensieve medische behandeling geboden. Een verzorgingshuis biedt zorg zonder behandeling aan ouderen die niet meer thuis kunnen wonen. Om intramurale zorg te mogen ontvangen, is een indicatie van een zorgzwaartepakket (ZZP) van het CIZ nodig. Verzorgings- en verpleeghuizen krijgen per cliënt een vergoeding voor huisvesting uit de AWBZ.

Er is een algemene extramuraliseringstrend gaande: ouderen blijven langer thuis wonen. Dit heeft tot gevolg dat het aantal mensen in verzorgings- en verpleeghuizen minder snel toeneemt dan het aantal ouderen. De afgelopen jaren is het percentage ouderen in verpleeghuizen gelijk gebleven. Het percentage ouderen in verzorgingshuizen is gedaald (SCP, 2004). Het totaal percentage ouderen in verpleeg- en verzorgingshuizen (v&v) is gedaald. Met thuiszorg en andere WMO-voorzieningen kunnen ouderen steeds langer in hun eigen woning blijven wonen. Bovendien blijven ouderen steeds langer gezond.

De vraag naar zorg is weergegeven in het aantal geïndiceerde zorgzwaartepakketten (ZZP). De relevante pakketten van verzorging en verpleging lopen van één tot en met tien, waarbij een hogere ZZP een zwaardere zorgvraag betekent. Tabel 5.1 geeft het aantal indicaties naar zorgzwaartetypen.

Zorg wordt onderverdeeld in verblijf zonder behandeling, dit geschiedt vanaf 2015 thuis, en met behandeling in een verzorgings- of verpleeghuis, waarbij alleen vanaf ZZP-5 de verblijfskosten via de AWBZ worden vergoed. Behandelingen worden onderverdeeld naar psychogeriatric (PG) en somatiek (SOM).

In Zeeuws-Vlaanderen wonen anno 2013 circa 10.000 75-plussers. Dit is ongeveer 10% van de totale bevolking. De huidige capaciteit van de verschillende typen zorg staat in tabel 5.2. De grens tussen verzorgingshuizen en verpleeghuizen is de laatste jaren vervaagd, omdat steeds meer verzorgingshuizen ook

Tabel 5.1 Overzicht zorgindicaties Zeeuws-Vlaanderen, 2012

Zorgzwaarte-pakketten	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
1 & 2	25	55	80	160
3	20	45	100	165
4	30	65	140	235
5-10	205	195	460	860
Totaal	280	360	780	1.420

Bron: CIZ

verpleeghuiszorg aanbieden of kleine verpleegafdelingen hebben. Deze voorzieningen zijn gevestigd in de kernen Hulst, Kloosterzande, Koewacht, Sint Jansteen (Hulst), Breskens, Oostburg, Sluis, IJzendijke (Sluis), Axel, Sas van Gent, Terneuzen (meerdere locaties), Westdorpe en Zaamslag (Terneuzen). Dikwijls zijn de voorzieningen gekoppeld aan verzorgingshuisvoorzieningen.

Tabel 5.2 Capaciteit intramurale zorg Zeeuws-Vlaanderen naar type, 2012

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
Zonder	166	182	389	737
BH-PG	134	126	260	520
BH-SOM	62	50	89	201
Totaal	362	358	738	1.458

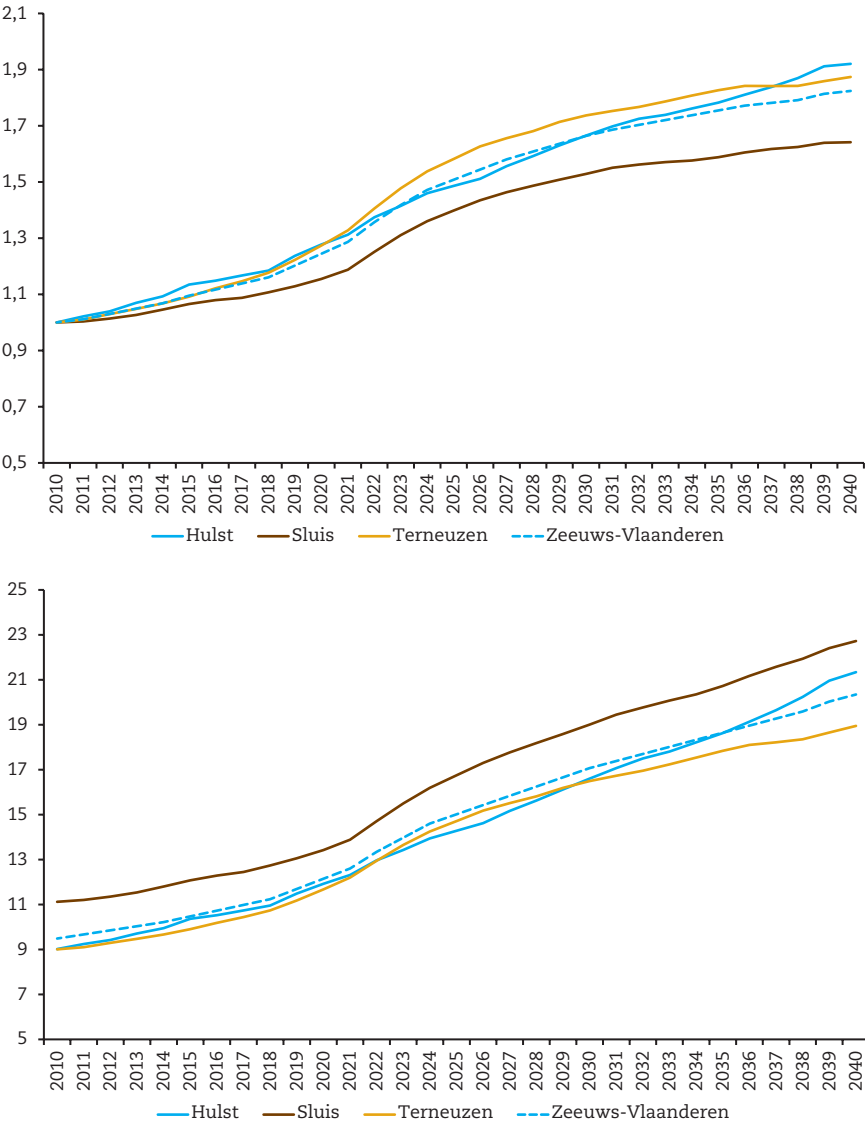
Bron: Behoefteraming Zorg

5.2 Toekomstige situatie

De komende jaren zal de bevolking van Zeeuws-Vlaanderen sterk vergrijzen. Figuur 5.1 toont een index ten opzichte van 2010 van het aantal 75-plussers per gemeente. Hieruit blijkt dat in Terneuzen en Hulst het aantal ouderen bijna verdubbelt. In Sluis is de toename iets minder, maar is het aantal ouderen nu al relatief hoog. In heel Zeeuws-Vlaanderen zal het aantal 75-plussers toenemen

van 10.000 in 2010 tot 18.500 in 2040. Dit is een toename van 82%. In 2010 was één op de tien inwoners ouder dan 75, in 2040 zal dit één op de vijf zijn. In Sluis is het percentage 75-plussers nu al het hoogst en dit zal zo blijven. Terneuzen is relatief gezien het minst vergrijsd.

Figuur 5.1 Index aantal 75-plussers (boven) en percentage 75-plussers (onder), per gemeente en in Zeeuws-Vlaanderen, 2010-2040



Bron: Provincie Zeeland

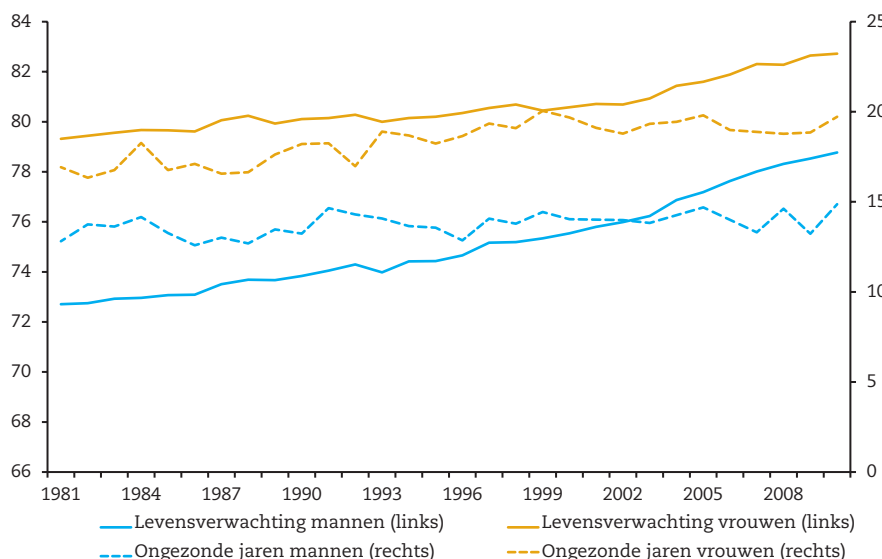
Door het huidige kabinetsbeleid wordt de extramuralisatie versneld. Vanaf 1 januari 2013 worden nieuwe cliënten met een ZZP-1 of -2 in hun eigen omgeving geholpen en kunnen daarom niet meer in een verzorgings- of verpleeghuis terecht. Zij hebben recht op zorg thuis, zoals verpleging en wondverzorging, die uit de AWBZ wordt betaald en kunnen huishoudelijke hulp bij de gemeente aanvragen.

Volgens de plannen van het kabinet zal per 1 januari 2014 ook ZZP-3 niet meer intramuraal kunnen wonen en in 2015 geldt dit ook voor ZZP-4. Het is nog onzeker of deze plannen daadwerkelijk doorgaan en wanneer de veranderingen in gaan. De veranderingen gelden niet voor huidige bewoners. Door deze maatregelen wordt het verzorgingshuis vermoedelijk versneld afgeschaft. Intramurale capaciteit kan worden geëxtramuraliseerd. Ook kan verzorgingshuiscapaciteit worden omgebouwd tot verpleeghuiscapaciteit. Dit is echter niet altijd mogelijk en kan leiden tot leegstand en financiële problemen bij zorgaanbieders.

Trends

Ouderen worden steeds ouder, maar ook het aantal ongezonde jaren neemt licht toe. Dit zijn de laatste levensjaren waarin de meeste zorg wordt geconsumeerd en de hoogste kosten worden gemaakt. Ook neemt de co- en multimorbiditeit toe. Door het langer gezond blijven en betere behandelingen krijgen ouderen op latere leeftijd te maken met meer en complexere ziekten of beperkingen. Dit impliceert dat per persoon in de toekomst meer zorg wordt geconsumeerd (CZ Zorgkantoor, 2012).

Figuur 5.2 Ontwikkeling van de levensverwachting en het aantal ongezonde jaren van mannen en vrouwen



Bron: CBS

Door het ouder worden van de bevolking zal ook het aantal ouderen met dementie sterk toenemen. Tabel 5.3 geeft het aantal ouderen met dementie per 1.000 personen en hieruit blijkt dat dementie sterk leeftijdsafhankelijk is. Er wordt veel onderzoek gedaan naar de risicofactoren van de ziekte, waarvan alleen genetische aanleg de kans op dementie vrijwel zeker vergroot. Roken, diabetes en overmatige vetinname lijken het risico op dementie ook te vergroten (RIVM, 2013). TNO gaat uit van een toename van 62% van het aantal ouderen met dementie in Zeeland tussen 2005 en 2030. Alzheimer Nederland verwacht een groei van 85% van de dementie-gerelateerde zorgvraag in Zeeuws-Vlaanderen tussen 2013 en 2040. Ook de toename van het aantal beroertes zal, ondanks verbeteringen in de behandeling, kunnen leiden tot een toename van langdurige zorg (CZ Zorgkantoor, 2012).

Tabel 5.3 Aantal personen met dementie per 1.000 personen naar leeftijd, 2007

Leeftijd	Mannen	Vrouwen
65 - 69	3,05	4,10
70 - 74	7,36	9,91
75 - 79	16,26	21,89
80 - 84	32,47	43,55
85 +	54,57	72,54

Bron: RIVM

De toekomstige generatie ouderen zal rijker zijn dan de ouderen in het verleden. Dit kan er toe leiden dat zij meer zorg zullen afnemen dan verzekerd is. Ook kunnen zij behoefte hebben aan meer keuzevrijheid, luxe en voorzieningen (Berenschot, 2013).

Door de extramuraliseringstrend zal de vraag naar extramurale zorg stijgen. Deze extramurale zorg zal thuis bij de oudere plaatsvinden. De oudere kan in het eigen huis blijven wonen, al dan niet met aanpassingen of verhuizen naar bijvoorbeeld een nultredenwoning of serviceflat.

In hoofdstuk 4 staat aangegeven dat de versnelde extramuralisatie zal leiden tot een hoger aantal particuliere huishoudens en een lager aantal institutionele huishoudens dan in de prognose van de provincie is opgenomen. Dit zal leiden tot een extra vraag naar 300 woningen tot 2021.

Kleinschaligheid in de zorg is een trend. Hierbij gaat het er om dat bewoners van instellingen 'zo gewoon mogelijk' kunnen leven. Zij wonen in groepen van rond de acht personen rond een woonkamer waar gezamenlijk het 'huishouden' wordt gerund. Kleinschalige zorg kan ook in grotere instellingen worden geboden. Hiervoor worden kleinschalige groepswoningen gebouwd in of bij reguliere verzorgings- of verpleeghuizen. Hiernaast kan het zelfstandig wonen

geboden worden in ‘gewone’ woningen in een woonwijk of in het stadscentrum. In 2005 werd 9,7% van de PG-zorg kleinschalig aangeboden; dit is gestegen tot 24,8% in 2010. Ook somatische zorg wordt steeds vaker kleinschalig geboden. Wel verschilt dit van PG-zorg. Somatische patiënten hebben vaak meer behoefte aan een eigen kamer en minder behoefte aan gezamenlijke activiteiten (Trimbos Instituut, 2011).

Raming toekomstig aantal verpleeghuisplaatsen

Voor de raming van het toekomstig aantal verpleeghuisplaatsen is gebruik gemaakt van het aantal zorgzwaarte-indicaties. Deze geven weer hoeveel behoefte er aan verblijf met behandeling is. Er is gekeken naar het aantal indicaties 5 of hoger. Er is verondersteld dat het aantal indicaties ten opzichte van de bevolking ouder dan 75 constant blijft. Deze veronderstelling is gebaseerd op het langer gezond blijven van de bevolking, het langer thuisblijven, maar ook de toename van het aantal oudere ouderen en het aantal ongezonde jaren. Ook blijkt dat het aandeel verpleeghuisplaatsen ten opzichte van de oudere bevolking redelijk constant is. De verdeling PG- en SOM-plaatsen is gebaseerd op de verhouding 2 staat tot 1. Aangetekend moet worden dat deze raming met onzekerheid is omgeven, vooral na 2020.

Tabel 5.4 Raming toekomstig aantal plaatsen met behandeling, 2012-2040

	2012	2015	2020	2025	2040	% 75-plussers
BH-PG	520	610	639	841	1.016	5,5
BH-SOM	201	305	346	420	508	2,7
Totaal	721	915	1.039	1.261	1.524	8,2

Bron: EIB

Door de recente ontwikkelingen in de zorg is vooral de toekomst van het aantal cliënten voor een verblijf zonder behandeling onzeker en is de verwachting ontstaan dat verzorgingshuizen op termijn zullen verdwijnen. Indien alle bouwplannen van instellingen tot 2025 worden beschouwd, komt men tot de in tabel 5.5 gegeven capaciteit.

Tabel 5.5 Geplande capaciteit aantal plaatsen met behandeling, 2012-2040

	2012	2015	2020	2025	2040
BH-PG	520	590	628	628	628
BH-SOM	201	270	278	278	278
Totaal	721	860	906	906	906

Bron: Behoefteraming Zorg, 2012

De capaciteitsuitbreiding zal op verschillende locaties plaatsvinden. Zo zijn er volgens de behoefteraming Zorg bouwplannen in Phillippine en Sluiskil. Op andere locaties zullen verzorgingshuizen meer verpleeghuiscapaciteit krijgen.

Tabel 5.6 Verschil tussen raming en capaciteit aantal plaatsen met behandeling, 2012-2040

	2012	2015	2020	2025	2040
BH-PG	0	-20	-11	-213	-388
BH-SOM	0	-35	-68	-142	-230
Totaal	0	-60	-79	-355	-618

Bron: Behoefteraming Zorg, 2012

Bij een behoefte van 1.524 plaatsen in 2040 zal de ondercapaciteit zijn opgelopen tot 681 plaatsen. Om ondercapaciteit in de toekomst te voorkomen moeten er dus nog honderden plaatsen bijkomen. Het is de vraag in hoeverre in deze capaciteitsraming de huidige kabinetsplannen zijn meegenomen en of de vraag goed is ingeschaald. Uit een analyse van CZ, de beheerder van het zorgkantoor waar de AWBZ namens alle zorgverzekeraars in Zeeland, blijkt dat er in de toekomst grote overcapaciteit in verblijfplaatsen zonder behandeling (verzorgingshuisplaatsen) kan ontstaan. Er ontstaat behoefte aan omvorming naar capaciteit met behandeling (CZ Zorgkantoor, 2012). Dit betekent dat verzorgingshuizen moeten worden omgebouwd tot verpleeghuizen. Anderzijds kunnen verzorgingshuizen extramurale woonvormen gaan bieden.

5.3 Nul- en projectalternatief

Het Masterplan Voorzieningen bevat de volgende elementen met betrekking tot zorg:

- Gekoppeld aan voorzieningenclusters worden woonzorgvormen voor senioren ontwikkeld in de middelgrote en hoofdkernen.
- In de hoofdkernen wordt meer specialistische zorg aangeboden in combinatie met een ziekenhuis en andere zorgvoorzieningen.
- Dagbesteding voor senioren vindt zoveel als mogelijk decentraal plaats in de ontmoetingspunten in de kleine kernen en in de multifunctionele centra in de middelgrote kernen.

Bestuurders, professionals en medewerkers uit de zorg in Zeeuws-Vlaanderen hebben het Regioplan Goed Leven opgesteld. Dit plan zal gebruikt worden voor de uitwerking van de opgestelde doelstellingen in een concreet werkplan. In het plan wordt gestreefd naar het (zo lang mogelijk) gezond houden van de bevolking, samenwerking en maatwerk. Onnodige zorg moet voorkomen worden om zo het zorgsysteem houdbaar en betaalbaar te houden. Zorg dient zo dichtbij mogelijk gefaciliteerd te worden. Samenwerking tussen verschillende zorgaanbieders en instanties wordt nagestreefd om de zorg bereikbaar en betaalbaar te houden. Concreet wordt er gestreefd naar het concentreren van specialistische zorg in Hulst, Oostburg en Terneuzen. Voor reguliere zorg wordt gedacht aan voorzieningenclusters. Hierbij worden PG-woningen, zorgwoningen en ouderenwoningen geclusterd bij voorzieningen als een restaurant en een café. Op welke schaal en waar deze voorzieningen zijn gepland is nog niet bekend.

Gemeentelijk beleid is gericht op het zo lang mogelijk thuis blijven wonen van ouderen. Voor mensen die niet meer thuis kunnen wonen, wordt gestreefd naar gespreide realisatie van woonzorgvoorzieningen (Cf. Gemeente Hulst & Rothuizen van Doorn 't Hooft, 2012). Zorgtoerisme wordt ook als kans gezien. Nadruk ligt op het in stand houden van ouderenvoorzieningen in iedere kern. Enkele plannen zijn uitgesteld vanwege onduidelijkheid rondom kabinetsplannen. Er zijn buiten de plannen zoals vermeld in de vorige paragraaf weinig langetermijnplannen met betrekking tot uitbreiding van de verpleeghuiscapaciteit. De afgelopen jaren is het aantal kernen waar zorg wordt geboden uitgebreid en ook in de plannen wordt verder gedeconcentreerd.

In het nul- en projectalternatief moet rekening gehouden worden met een forse uitbreiding van de verpleeghuiscapaciteit. Voor deze uitbreidingen kan een deel van het bestaande verzorgingshuisvastgoed worden gebruikt. Dit is echter niet in alle gevallen geschikt voor zwaardere zorg en bovendien vaak verouderd. De komende jaren zullen er minstens 618 verpleeghuisplaatsen bij moeten komen buiten de al geplande extra capaciteit. In totaal moeten er meer dan 800 plaatsen bijkomen. In het nulalternatief worden de extra plaatsen in 20 kernen gerealiseerd. Dit sluit aan bij scenario 1 van het masterplan, het aanbieden van zorg zo dichtbij mogelijk en een beleid van deconcentratie. Er zullen dus ook zorgvoorzieningen komen in basiskernen. Indien er al een voorziening aanwezig is, zal de uitbreiding nabij deze voorziening zijn. In het projectalternatief worden deze extra plaatsen conform scenario 3 van het masterplan geclusterd nabij bestaande voorzieningen in hoofd- en middenkernen. Dit zal zijn in de veertien kernen waar al een voorziening is. Er wordt verondersteld dat dit ruimtelijk mogelijk is.

Tabel 5.7 Aantal kernen met verpleeghuiszorg in het nul- en projectalternatief, 2040

	Nul	Project
Hulst	5	4
Sluis	6	4
Terneuzen	9	6
Totaal	20	14

Bron: EIB

Tabel 5.7 geeft het aantal kernen met voorzieningen in de alternatieven. Met deze gegevens kan een illustratieve indeling gemaakt worden van de uitbreiding van verpleeghuisplaatsen. Indien gekeken wordt naar het aantal extra plaatsen per kern naar rato van het aantal inwoners van een kern zal 73% van de ouderen gevestigd kunnen worden in hun huidige kern. Er zijn 216 plaatsen nodig voor ouderen in kernen waar nog geen voorziening is. In het projectalternatief zullen plaatsen gecreëerd worden bij bestaande instellingen in de veertien kernen. Dit komt neer op gemiddeld vijftien extra plaatsen. Indien de zorg gedeconcentreerd wordt aangeboden, zullen er zes extra locaties bijkomen met gemiddeld 36 plaatsen in 2040.

5.4 KBA

Bouwkosten

Er wordt verondersteld dat clustering en grotere eenheden leidt tot lagere bouwkosten door schaalvoordelen. Eventueel kan bestaand vastgoed worden gebruikt. Gebouwgebonden kosten en afschrijvingen zijn gelijk aan ongeveer 8% van de lasten van verpleeghuizen (CBS).

Personeelskosten

Personeelskosten zijn de belangrijkste kostenpost in de zorg. Uit statistieken van het CBS blijkt dat bijna 70% van de lasten van verpleeghuizen personeelslasten zijn.

Voor deze KBA is uitgegaan van de volgende personeelsbehoefte per patiënt (Trimbos Instituut, 2011):

Verzorgend	0,74 fte per patiënt
Ondersteunend	0,14 fte per patiënt
Behandelend	0,05 fte per patiënt
Totaal	0,93 fte per patiënt

Door clustereffecten kunnen personeelslasten lager uitvallen. Er kan sprake zijn van schaalvoordelen. Ook kan er bijvoorbeeld behoefte zijn aan een andere personeelsvraag. Volgens het Trimbos-instituut wordt er in kleinschalige zorg

meer direct verzorgend personeel ingezet en minder ondersteunend personeel (Trimbos Instituut, 2011). Dit komt omdat het verzorgend personeel ook ondersteunende taken uitvoert. Zo kookt het verzorgend personeel vaak samen met de bewoners, terwijl in grootschaligere vormen gebruik gemaakt wordt van een restaurant. Ook is er vaak geen receptie. Wel zijn minder behandelaars nodig, omdat bewoners van kleinschalige omgevingen minder behandelingen gebruiken of het budget voor behandelingen anders wordt ingezet. De belangrijkste besparing op personeel is het nachtpersoneel, omdat dit personeel meerdere afdelingen tegelijk kan bedienen.

Het verschil tussen kleinschalige zorg op een terrein zonder andere zorg en kleinschalige zorg aan meer dan 48 bewoners nabij andere zorg heeft ongeveer de volgende verschillen in personeelsvraag:

- Verzorgend personeel (niveau 1-2): 7% meer
- Verzorgend/verplegend personeel (niveau 3 of hoger): 15% meer
- Nachtzorg: 44% meer
- Totaal verzorgend: 14% meer
- Ondersteunende diensten: 12% minder
- Behandelingen: 58% minder
- Totaal: 6% meer personeel (fte).

De cijfers betreffen personeelsvraag voor PG-woonvormen, voor deze MKBA is verondersteld dat de getallen representatief zijn voor de gehele verpleeghuiszorg. De kosten van personeel zijn gebaseerd op cijfers van het Amsterdams Instituut voor Arbeids Studies (AIAS). Loonkosten van verzorgend personeel zijn geschat op € 36.000; ondersteunend personeel op € 32.000 en behandelend personeel is geschat op € 45.000. Uit onderzoek van Blank en Eggink blijkt dat 1% meer opnamedagen leidt tot 0,98% meer variabele kosten. Dit impliceert een besparing van 2% op de personeelskosten bij een grotere schaal (Blank & Eggink, 2001).

Leefbaarheid

De leefbaarheid voor bewoners, mantelzorgers en het personeel zal kwalitatief worden behandeld.

5.4.1 Uitkomsten

Personeelskosten

Indien 216 zorgplaatsen in 2040 niet nabij bestaande voorzieningen worden gebouwd maar in kleinschalige, zelfstandige eenheden van gemiddeld 36 bewoners resulteert dit in € 3 miljoen aan extra personeelskosten. Dit komt neer op een besparing van ruim 4% en hiermee is deze besparing hoger dan wat Blank en Eggink suggereerden. In kleinschalige zorg is meer behoefte aan verzorgend personeel. Wel is er minder behoefte aan ondersteunend en het duurdere behandelend personeel. Deze typen personeel nemen echter maar een klein deel van de personeelsbehoefte in en daarom zijn de personeelskosten lager indien er geclusterd wordt.

Tabel 5.8 Personeelskosten in project- en nulalternatief, 2015-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	2015-2020	2021-2040	2015-2040
Personeelskosten projectalternatief	8.177	53.806	61.984
Personeelskosten nulalternatief	8.490	56.560	65.050
Vershil	-312	-2.754	-3.066

Bron: EIB

Vraag naar personeel

De totale personeelsvraag is lager bij clustering dan bij kleinschalige voorzieningen. Ook de samenstelling van de personeelsinzet is gevarieerder. Bij kleinschalige voorzieningen wordt een groter beroep gedaan op verzorgend personeel.

5.5 Schaal, zorg en leefbaarheid

Schaaleffecten betreffen de relatie tussen schaal en functioneren. Grotere instellingen kunnen voordelen hebben van bijvoorbeeld een betere arbeidsverdeling of betere benutting van hun vastgoed. Een te grote schaal kan echter weer leiden tot vergaande bureaucrativering en slechte bereikbaarheid. De optimale schaal is de grootte waarbij doelmatigheid, kwaliteit, innovatiekracht en bereikbaarheid zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Uit internationaal onderzoek van de TU Delft blijkt dat de meest efficiënte schaal van verpleeghuizen tussen 100 en 200 bedden ligt (Blank, Haelermans, Koot, & Van Putten-Rademaker, 2008). Clustering op veertien locaties leidt tot een gemiddelde schaal van meer dan 100 bedden. Gezien de optimale schaal van 100-200 bedden zou verdere clustering tot verdere schaalvoordelen kunnen leiden. In het geval van Zeeuws-Vlaanderen betekent dit dat je locaties moet sluiten en slopen of herbestemmen.

Voor zorgaanbieders van groepswoningen is een grotere schaal voordelig vanwege meer mogelijkheden tot het samenstellen van homogene groepen. Deelnemers hebben hierin een gelijk niveau en hierop kunnen activiteiten worden aangepast. Het is hierdoor gemakkelijker om zorg op maat te bieden (Dansen & Voogt, 1998). Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar het welbevinden van bewoners, verzorgenden en familie in verschillende zorgvormen. Uitgebreid onderzoek is gedaan naar het vergelijken van kleinschalige woonvormen en traditionele verpleeghuiszorg voor mensen met dementie (cf. Verbeek, 2011, Trimbos, 2011). De traditionele verpleeghuiszorg kan ook in kleinschalige groepen georganiseerd zijn. Uit deze analyses blijkt dat er geen significante verschillen zijn tussen de tevredenheid van bewoners. Wel scoor-

den bewoners van kleinschalige woonvormen beter als het ging om iets om handen hebben, anderzijds scoorden zij weer hoger op doelloos gedrag en fysiek non-agressief gedrag. Wel werden minder medicijnen gebruikt. Het personeel van kleinschalige woonvormen had minder last van burn-outklachten en het ziekteverzuim ligt lager (Trimbos Instituut, 2011). Sommige personeelsleden vinden het vervelend om alleen te werken en jongeren waren minder geïnteresseerd in werken in kleinschalige woonvormen. Mantelzorgers ervaren knelpunten in het aanbieden van activiteiten. Doordat minder activiteiten door de instelling worden aangeboden, komt er meer op de schouders van de mantelzorgers terecht (Verbeek, 2011).

In het nulalternatief komen in meer kernen voorzieningen voor ouderen. Dit vergroot de bereikbaarheid van voorzieningen en zorgt er voor dat ouderen niet naar een grotere kern moeten verhuizen als zij niet meer thuis kunnen blijven wonen. Dit kan aansluiten bij de wens van (demente) ouderen die in hun eigen omgeving willen blijven wonen. Anderzijds geven experts uit de regio aan dat veel ouderen naar grotere kernen willen verhuizen, vanwege een meer stedelijk voorzieningenniveau. Bovendien betreft het kernen waar nu al geen voorzieningen zijn en waarvan bewoners gewend zijn aan verhuizen voor zorg.

5.6 Totale toekomstige personeelsvraag ouderenzorg

ViaZorg monitort de huidige situatie en de behoefte naar zorgpersoneel in Zeeland op korte termijn. In de verzorging, verpleging en thuiszorg werken in Zeeuws-Vlaanderen in 2011 circa 3.530 personen. De meeste mensen in de zorg werken in deeltijd. Er werken ongeveer 1.450 fte in de verpleging en verzorging en 490 fte in de thuiszorg. In 2012 is de zorg- en welzijnssector in heel Zeeland met 3% gegroeid en is het de grootste sector qua werkgelegenheid. Arbeidsmarktprognoses laten bij lage groei een jaarlijkse werkgelegenheidsgroei van 2,4% zien in de verpleging, verzorging en thuiszorg. Gegeven de in- en uitstroom worden er in Zeeuws-Vlaanderen tekorten voor verzorgend personeel verwacht (Panteia, ViaZorg, 2012). Het CPB heeft in het scenario Strong Europe een jaarlijkse arbeidsmarktgroei voor de gehele zorg van 1,5% geraamd. Deze groei is opgebouwd uit een groei van de toegevoegde waarde van 2,1% minus een productiviteitsgroei van 0,5%.

In de toekomst zal de vraag naar personeel blijven groeien. De behoefte aan zwaardere zorg zal bijna verdubbelen. Hierdoor zal het gemiddeld aantal uren zorg per patiënt toenemen. Anderzijds krijgt de sector te maken met bezuinigingen. Door het extramuraliseren van de lichtere zorgzwaartepakketten zal de vraag naar zorgpersoneel afnemen. In de thuiszorg zal de huishoudelijke hulp worden overgeheveld naar gemeenten en bestaat het plan om het budget met 75% te reduceren. Dit zal leiden tot een volumevermindering van de vraag naar huishoudelijke hulp, maar het zal niet voor 75% verdwijnen. Wel kan de frequentie van hulp worden verminderd. Een deel zal worden overgenomen door mantelzorgers en een ander deel zal door de oudere zelf betaald worden. Door de groei van het aantal ouderen en het rijker worden van deze groep zal in de toekomst de vraag naar thuishulp blijven stijgen. De toename van de zwaardere ouderenzorg zal ook leiden tot een vraag naar hoger gekwalificeerd personeel. Er zal minder vraag zijn naar huishoudelijk en facilitair personeel, maar meer naar verzorgend, verplegend en behandelend personeel. Op korte termijn kan er sprake zijn van een kwalitatieve mismatch. Er kunnen over-

schotten ontstaan van thuiszorgpersoneel en tekorten van verzorgend en verplegend personeel.

5.7 Herbestemming verzorgingshuizen

Vanwege de extramuralisatie van de zorgzwaartepakketten 1 tot en met 4 dreigen verzorgingshuizen te verdwijnen. In 2012 waren er ongeveer 730 verzorgingshuisplaatsen (plaatsen zonder behandeling) in Zeeuws-Vlaanderen en 640 personen hadden een zorgindicatie 1 tot en met 4. In de bouwplannen vindt al geen uitbreiding van de verzorgingshuiscapaciteit plaats. Er zijn in de afgelopen jaren verouderde verzorgingshuizen gesloopt en hier is extramurale capaciteit of verpleeghuiscapaciteit voor in de plaats gekomen. Ook waren er al plannen voor het verder reduceren van de verzorgingshuiscapaciteit. In de plannen van 2012 zou het aantal verzorgingsplaatsen al gereduceerd worden tot 468. Indien verzorgingshuiszorg bij lagere ZZP's niet meer vergoed wordt uit de AWBZ kan dit leiden tot minder vraag naar verzorgingshuisplaatsen. De overcapaciteit kan leiden tot leegstand en het overbodig worden van het verzorgingshuis. De gebouwen kunnen worden gesloopt. Slopen is echter kostbaar en leidt tot kapitaalvernietiging. Alternatieven zijn het omzetten van verzorgingshuiscapaciteit naar verpleeghuiscapaciteit of het extramuraliseren van de huidige capaciteit.

Van verzorgingshuis naar verpleeghuis

Appartementen kleiner dan 30 m² zijn het meest geschikt voor de ombouw tot verpleeghuiscapaciteit. Om traditionele verzorgingshuizen geschikt te maken voor verpleeghuiszorg dient een aantal aanpassingen plaats te vinden. Kamers dienen geschikt te zijn voor ziekenhuisbedden; deuren moeten breed genoeg zijn en er moet voldoende ruimte zijn om te kunnen rijden met bedden. Ook moet er meer ruimte zijn voor medische voorzieningen en personeel. In verpleeghuizen kan gekozen worden voor afdelingswonen, groepswonen en zelfstandig wonen. De laatste tijd wint vooral groepswonen aan populariteit. Het ombouwen van een verzorgingshuis tot een verpleeghuis met groepswoning is interessant bij kamers van 15 m²-23 m². Grotere kamers zijn meer geschikt voor afdelingswonen en zelfstandig wonen. Het ombouwen van verzorgingshuiscapaciteit naar verpleeghuiscapaciteit gaat gepaard met een capaciteitsverlies van tussen 30 en 40% doordat er ruimten voor verpleegfuncties vrijgemaakt moet worden. Wel is ombouw goedkoper dan volledige nieuwbouw. De kosten worden geschat op 50-60% van de kosten van nieuwbouw. In deze berekening van het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen werd transformatie als tussenoplossing gezien om later over te gaan tot sloop en nieuwbouw (College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen, 2003).

Van intramuraal naar extramuraal

Appartementen zouden simpelweg verhuurd kunnen worden aan cliënten. Hierbij kunnen echter niet alle faciliteiten van het verzorgingshuis worden doorberekend in de huur. Huren worden hierdoor onaantrekkelijk hoog of onbetaalbaar. Als alternatief kunnen de plaatsen geschikt gemaakt worden voor wonen met zorg. Dit houdt in dat ouderen zelf de wooncomponent van huisvesting betalen, al dan niet met huursubsidie, en zorg vergoed krijgen uit de AWBZ. Om huursubsidie te ontvangen moet de status van een gebouw wel worden gewijzigd. In dit geval moet rekening gehouden worden met de bekostiging van gemeenschappelijke ruimten. De kosten hiervan kunnen worden

verdisconteerd in de huur. Gezien de huidige eisen zullen appartementen vaak moeten worden vergroot of samengevoegd. Bij extramuralisatie krijgt een externe partij, de eigenaar-bewoner of woningcorporatie, het vastgoed in handen.

Welke omzetting het meest geschikt is, hangt af van de technische kenmerken van het gebouw en niet alle gebouwen zijn geschikt voor transformatie. Vaak zijn de huidige appartementen (van circa 18 m²) niet geschikt voor de verhuur (Berenschot, 2013). Omzetting leidt tot gedwongen verhuizing van bewoners. Soms is vervangende nieuwbouw goedkoper of is vervanging nodig vanwege de levensduur van het gebouw. Een deel van de uitbreidingsbehoefte van verpleeghuiszorg kan worden opgevangen door het transformeren van verzorgingshuis-capaciteit. Indien dit in de helft van de gevallen mogelijk is en tot een capaciteitsreductie van 35% leidt, zal dit bij de huidige 730 plaatsen resulteren in een extra verpleeghuiscapaciteit van circa 250 plaatsen. Hierbij wordt ruim een derde van de extra behoefte ingevuld. Indien ombouwen tot verpleeghuiscapaciteit niet mogelijk is, kan de capaciteit worden getransformeerd tot appartementen voor wonen met zorg. Ook hier zal in de toekomst een groeiende vraag naar komen.

5.8 Conclusie

Door de vergrijzing zal de vraag naar zorgvoorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen groeien. De beroepsbevolking zal krimpen en door overheidsbeleid zullen budget en invulling van de zorg veranderen. Door het steeds ouder worden van de bevolking zal de vraag naar zorg met behandeling (verpleeghuiszorg) blijven groeien. De vraag is hoe deze zorg het beste gefaciliteerd en georganiseerd kan worden met het oog op kosten, beschikbaar personeel en wensen van de betrokkenen. Als er rekening wordt gehouden met het ouder worden van de bevolking en het aantal ongezonde levensjaren, betekent het dat er nog meer dan 800 plaatsen voor verpleeghuiszorg bij moeten komen.

Voor deze analyse is een situatie vergeleken waarbij verpleeghuiszorg blijft gehandhaafd in veertien kernen met een situatie met uitbreiding van zorg naar twintig kernen. Ongeveer 27% van de uitbreiding zal in dat geval zelfstandig en kleinschalig zijn in kernen waar nu nog geen verpleegvoorziening is.

Een kleine, zelfstandige voorziening vraagt een andere personeelsvoorziening dan een geconcentreerde voorziening. Er is meer behoefte aan verzorgend personeel en minder behoefte aan ondersteunend personeel en behandelaars. Het clusteren van zorgvoorzieningen nabij bestaande, andere voorzieningen is een aan te bevelen strategie als de groei van het aantal ouderen en krimp van beroepsbevolking in ogenschouw worden genomen. De grotere variatie in personeelsvraag is gunstig als het gaat om de verwachte krapte op de arbeidsmarkt. Er is minder verzorgend personeel nodig en dit is de groep waar ook nu al tekorten zijn. De gemiddelde schaal van verpleeghuizen is groter en sluit hierbij beter aan bij de optimale schaal van 100-200 bedden. Wel zou verdere clustering tot meer schaalvoordelen kunnen leiden, maar hier zijn ook grotere kosten voor bijvoorbeeld huisvesting mee gemoeid.

Onderzoek naar welbevinden van personeel en bewoners in verschillende typen voorzieningen geeft verschillende uitkomsten. Personeel lijkt een lichte voorkeur voor kleinschaliger zorg te hebben, maar dit geldt niet voor jonger

personeel. Ook ouderen reageren verschillend. Voor ouderen kan het prettig zijn als zij niet naar een andere kern moeten verhuizen voor zorg. Indien leegstand voor verzorgingshuizen dreigt, kan deze capaciteit worden omgezet in verpleeghuiscapaciteit. Veel verzorgingshuizen bieden al verpleeghuiszorg of hebben plannen dit te gaan doen. Transformatie is goedkoper dan nieuwbouw en hiermee kan een groot deel van de toekomstige uitbreidingsbehoefte worden ingevuld.

6 Sport

Een krimpende bevolking verkleint het draagvlak voor sportvoorzieningen. Het wordt lastiger om spelers, bestuursleden en vrijwilligers te vinden. De effecten van de krimp en vergrijzing verschillen per sport. Het zijn vooral de sporten waar veel jongeren aan deelnemen die hinder zullen ondervinden van de krimp. In de komende periode zal het aantal mensen jonger dan vijftig jaar in Zeeuws-Vlaanderen met bijna een derde afnemen. In dit hoofdstuk zal de nadruk liggen op voetbal en tennis. Deze sporten kennen een hoge deelname en accommodatiebehoefte.

6.1 Sport in Zeeuws-Vlaanderen

Er is momenteel een ruim aanbod van sportvoorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen. Volgens Scoop & Hospitality Consultants (2011) is sprake van een fors overaanbod aan binnensportvoorzieningen (15%), voetbalvoorzieningen (22%) en tennisvoorzieningen (ruim 40%). Tabel 6.1. geeft een overzicht van het aanbod.

Tabel 6.1 Aantal sportvoorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen, 2010

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Totaal	Per kern
Binnensport	12	16	19	47	1,15
Voetbalclubs	9	10	13	32	0,78
Tennisclubs	7	8	9	24	0,59
Zwembad	2	2	8	12	0,29

Bron: Scoop & Hospitality Consultants, 2011

6.2 Voetbal

6.2.1 Huidige situatie

Volgens tabel 6.1 waren er in 2010 32 voetbalclubs in Zeeuws-Vlaanderen. Momenteel spelen 30 clubs competitievoetbal. Bij deze 30 voetbalclubs spelen circa 115 seniorenteams, 91 juniorenteams en 172 pupillenteams. Uitgaande van 15 spelers per team bij de junioren en senioren en bij de D-pupillen en 10 spelers voor de E- en F-pupillen komen we uit op 5.100 voetballers in Zeeuws-Vlaanderen. Er wordt vanuit gegaan dat je van je 7e tot je 50e kunt voetballen. Veel spelers van lagere elftallen zijn ouder dan veertig jaar. Dit betekent dat bijna 9,5% van de mannen en vrouwen tussen 7 en 50 jaar in Zeeuws-Vlaanderen actief is in een voetbalteam. Dit loopt sterk af met leeftijd. Van de 7-12

jarigen (pupillen) is ruim 29% actief. Bij de junioren (13-18 jaar) is dit ruim 19% en bij de senioren tot en met vijftig jaar is dit 4%. In Hulst spelen alle teams op zondag; in Sluis speelt vv Cadzand op zaterdag en in Terneuzen is dit verdeeld. Alle clubs spelen op een eigen sportpark in de eigen kern. Sommige clubs hebben een gezamenlijke jeugdafdeling. Voetbalverenigingen krijgen meer moeite om hun teams te vullen. In Axel zitten de zaterdag- en zondagclub in een fusieproces. Vooralsnog blijven de ledenaantallen van voetbalverenigingen op peil.

Het accommodatiebeleid verschilt per club en per gemeente. Het grootste verschil maakt of verenigingen geprivatiseerd zijn. In dat geval houden zij zelf reserves aan en betalen het onderhoud. Hiervoor krijgen zij vaak subsidies van de gemeente. Bij niet-geprivatiseerde verenigingen betaalt de gemeente het beheer en onderhoud. De grond waar de accommodatie op staat is doorgaans eigendom van de gemeente.

In de gemeente Terneuzen is de gemeente verantwoordelijk voor het groot onderhoud van sportaccommodaties. Vrijwilligers verzorgen de exploitatie en het klein onderhoud. Organisaties kunnen verder inkomsten verkrijgen uit bijvoorbeeld zaalverhuur of kaartverkoop. Aanvullende subsidies kunnen worden aangevraagd bij de gemeente. Het gemeentelijk beleid is gericht op het meer op afstand plaatsen en om de clubs meer eigen verantwoordelijkheid te geven. In de gemeente Hulst bestaat een verschil tussen de accommodaties van de voormalige gemeente Hulst en van de voormalige gemeente Hontenisse. In de voormalige gemeente Hulst zijn de accommodaties geprivatiseerd. Sportclubs krijgen jaarlijks een subsidie van de gemeente voor onderhoud. In de voormalige gemeente Hontenisse is de gemeente eigenaar van de accommodaties. Verenigingen betalen huur en de gemeente verricht het onderhoud. Uit de programmabegroting van 2013 blijkt dat de gemeente de accommodaties weer in beheer wil krijgen en het beleid wil uniformeren. De gemeente Sluis heeft de sportveldaccommodaties geprivatiseerd. De gemeente is verantwoordelijk voor het groot onderhoud van de sportveldaccommodaties. Een coöperatie verzorgt de exploitatie, het beheer en het regulier onderhoud.

6.2.2 Toekomstige situatie

Tabel 6.2 geeft de procentuele afname van de bevolking naar voetbalcategorie. Het zijn vooral de junioren bij wie de afname sterk is. De krimp is groter in Hulst en Sluis dan in Terneuzen. In totaal neemt de 'voetbalgeneratie' met bijna een derde af.

Het is de vraag hoe de voetbalparticipatie in de toekomst zal zijn. Door de individualiseringstrend kan de vraag naar teamsporten verder afnemen ten faveure van individuele sporten als hardlopen, fietsen en golf. Ook heeft voetbal concurrentie van andere vormen van vrijetijdsbesteding als computer, internet en televisie. Anderzijds blijft voetbal een aantrekkelijke sport door de sociale contacten en blijft sporten een gezonde tijdsbesteding. Ook kan de groei van vrouwenvoetbal positieve effecten hebben.

Tabel 6.2 Huidige bevolking (boven) en procentuele afname bevolking (onder) naar voetbalcategorie en gemeente, 2013-2040

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
Pupillen (7-12 jaar)	1.815 -33,7	1.355 -28,5	3.630 -22,5	6.800 -26,7
Junioren (13-18 jaar)	1.933 -43,4	1.423 -33,3	3.685 -27,7	7.041 -33,1
Senioren (19-50 jaar)	10.256 -34,5	8.424 -35,1	20.556 -23,3	39.236 -28,8
Totaal	14.004 -35,6	11.202 -34,1	27.871 -23,8	53.078 -29,1

Bron: EIB

6.2.3 Nul- en projectalternatief

In de beleidsarme variant blijft het huidige sportvoorzieningenniveau zo veel mogelijk gehandhaafd. Het is niet duidelijk welke voorzieningen zonder specifiek beleid zullen worden opgeheven. Er wordt daarom vanuit gegaan dat clubs met minder dan vijf teams worden opgeheven. Dit zal gespreid over de tijd gebeuren.

In het Masterplan Voorzieningen wordt gestreefd naar het concentreren van voetbalclubs in hoofd- en middenkernen. Bij uitzondering blijven clubs in kleinere kernen gehandhaafd. Enige overcapaciteit is geaccepteerd. Voetbalclubs hebben conform dit scenario bij voorkeur drie wedstrijdvelden.

In het projectalternatief wordt gestreefd naar het terugbrengen van het aantal voetbalclubs naar een niveau met zo min mogelijk overcapaciteit en voetbalclubs in de hoofd- en middenkernen en bij uitzondering in kleinere kernen. Omdat het Masterplan streeft naar het handhaven van accommodaties in hoofd- en middenkernen zullen in het projectalternatief zeven accommodaties in Terneuzen, zes in Hulst en vijf in Sluis gehandhaafd blijven. Dit betekent een reductie van twaalf accommodaties en het toestaan van enige overcapaciteit.

In het nulalternatief zullen in 2015 twee, in 2020 één en in 2030 drie clubs verdwijnen en zal het totaal aantal clubs dus gereduceerd worden van 30 naar 24. Tabel 6.3 geeft het huidige aantal accommodaties voor competitiespelende clubs, en het aantal in het nul- en projectalternatief in 2040.

Tabel 6.3 Aantal voetbalaccommodaties in Zeeuws-Vlaanderen, nu en in het nul- en projectalternatief in 2040

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Totaal
Nu	9	11	12	30
Nulalternatief	6	6	12	24
Projectalternatief	6	5	7	18

Bron: Scoop & Hospitality Consultants , 2011

Als er vanuit wordt gegaan dat de voetbalparticipatie gelijk blijft, zal het aantal voetballers teruglopen tot 3.600 in 2040. Dit zijn circa 273 teams. Dit zijn ruim 100 teams minder dan nu. Als er minder teams zijn, zijn er ook minder accommodaties nodig. Er zal een situatie vergeleken worden van het handhaven van achttien voetbalclubs en het handhaven van vijftien voetbalclubs, waarbij op termijn in iedere gemeente nog een voetbalclub verdwijnt.

6.2.4 Kosten en baten van clustering

Het terugbrengen van het aantal clubs zal resulteren in een reductie van de onderhouds- en exploitatiekosten van een accommodatie. In het scenario met clubs in midden- en hoofdkernen zullen twaalf clubs verdwijnen. Dit betekent dat er twintig velden minder te onderhouden zijn. De jaarlijkse onderhoudskosten van een voetbalveld worden geschat op € 10.000. Er zijn ook onderhoudskosten voor de kantine en kleedkamers. De onderhoudskosten voor gebouwen worden geschat op 1% van een gemiddelde WOZ-waarde van € 800 per m². De gemiddelde oppervlakte van de gebouwen is geschat op 500 m² en gebaseerd op gegevens uit het BAG.

Bij een alternatieve bestemming van de velden kunnen gereduceerde rentekosten als extra baat worden opgenomen. Deze kosten zijn geschat op 3,5% van de waarde. De waarde van een veld is geschat op € 75.500 en de waarde van een gebouw is gelijk aan de WOZ-waarde. Het is niet aannemelijk dat er voor iedere accommodatie een alternatieve bestemming mogelijk is. In sommige gevallen kan de accommodatie gebruikt worden voor bijvoorbeeld woningbouw of toerisme. Er is uitgegaan van een alternatieve bestemming van 25% van de accommodaties.

Als iedere accommodatie over drie velden, een trainingsveld en acht kleedkamers dient te beschikken, moeten er in sommige gevallen uitbreidingsinvesteringen gedaan worden. Ook deze investeringen brengen onderhouds- en exploitatiekosten met zich mee. De aanleg van een extra veld kost eenmalig € 75.500. Er wordt vanuit gegaan dat voor ieder extra veld ook twee kleedkamers bijgebouwd moeten worden. De bouwkosten van een kleedkamer zijn geschat op € 22.000 (Gemeente Twenterand, 2012). Er wordt gerekend met jaarlijkse extra rentekosten van 3,5% van de investering en extra onderhoud

van € 10.000 per veld en 1% van de investeringskosten van de kleedkamers (Gemeente Venlo, 2012).

Als voetbalclubs verdwijnen uit de kleine kernen betekent dit dat voetballers verder zullen moeten reizen om hun sport te beoefenen. Dit brengt reiskosten met zich mee. Er is hierbij uitgegaan van een value-of-time van € 6,87 in 2015 (Witteveen+Bos, 2010). De gemiddelde afstand van een trip is geschat op 15 kilometer en de reistijd op een half uur per trip. Deze afstand zal per auto worden afgelegd. Gemiddeld delen twee mensen één auto. Totale maatschappelijke kosten per kilometer zijn € 0,1335. Er is aangenomen dat een sporter 30 weken per jaar anderhalf keer per week moet reizen om te kunnen trainen of spelen. De kosten per persoon per trip zijn € 4,43 en per jaar zijn deze € 200. Het aantal reizigers is gelijk aan het aantal spelers van clubs die verdwijnen.

Tabel 6.4 KBA voetbalclubs bij 12 clubs, vergelijking projectalternatief met nulalternatief, 2013-2040, netto contante waarde, ddz euro, prijzen 2012

	2013-2020	2021-2040	2013-2040
Kosten			
Rente investering extra velden	50	87	137
Rente investering extra gebouwen	29	51	80
Onderhoud extra velden	189	329	518
Onderhoud extra gebouwen	8	14	23
Reiskosten	1.307	1.783	3.090
Totale kosten	1.584	2.264	3.847
Baten			
Besparing rente oude velden	49	65	114
Besparing rente oude gebouwen	178	272	449
Besparing onderhoud oude velden	744	978	1.722
Besparing onderhoud oude gebouwen	203	310	513
Totale baten	1.173	1.625	2.798
Saldo	-410	-639	-1.049

Bron: EIB

6.2.5 Uitkomsten

Tabel 6.4 geeft een indicatie van de kosten en baten waarbij het projectalternatief is vergeleken met het nulalternatief. Hieruit valt op te maken dat het saldo van het projectalternatief negatief is. Dit komt vooral door de hoge reiskosten die door de sporters gemaakt moeten worden. Het saldo op de accommodaties is sterk positief. Bij een hoger alternatief gebruik van accommodaties zal het

saldo minder negatief uitpakken. Het break-evenpoint ligt echter boven de 80%. Ook bij lagere inschatting van het aantal reizigers blijft het saldo negatief. Pas als het werkelijk aantal reizigers 30% lager blijkt te zijn, is het saldo positief. In het nulalternatief worden alleen clubs met minder dan vijf teams opgeheven. Dit zal gefaseerd gebeuren. Hierdoor zijn reiskosten lager en is minder extra capaciteit nodig. Voor gemeenten is het terugbrengen van het aantal voetbalclubs gunstig; de kosten worden afgewenteld op de sporters. Het sluiten van nog drie clubs na 2020 leidt tot een hoger negatief saldo. Ook in dat geval overtreffen de reiskosten de baten van lagere kosten voor gebouwen en velden.

6.3 Tennis

6.3.1 Huidige situatie

Tabel 6.5 Aantal tennisaccommodaties, banen en leden per gemeente

	Accommodaties	Banen	Leden
Hulst	5	27	1.155
Sluis	8	33	N.B.
Terneuzen	9	35	1.977
Totaal	22	95	N.B.

Bron: Informatie gemeenten

Tabel 6.5 geeft het huidige aantal tennisclubs in Zeeuws-Vlaanderen. Volgens het Masterplan Voorzieningen is sprake van een overcapaciteit van 40%. Tennisaccommodaties in Hulst zijn allen eigendom van de gemeente. De verenigingen verzorgen het beheer en krijgen een subsidie van de gemeente. In Sluis is het eigendom van de accommodaties versnipperd. Vijf van de acht zijn volledig geprivatiseerd. De accommodaties in Sluis, Aardenburg en Cadzand zijn (nog) eigendom van de gemeente en ontvangen een jaarlijkse exploitatiebijdrage van de gemeente. Voor de tennisaccommodaties in Terneuzen geldt dat deze in erfpacht zijn uitgegeven, dus de verenigingen hebben een eigendomsrecht. Voor TV Biervliet en TV Hoek moet dit nog geëffectueerd worden. De verenigingen ontvangen voor het onderhoud van de accommodatie een bijdrage waarvan verenigingen alle onderhoud zelf moeten bekostigen. Bij aanleg van banen of grote renovaties draagt de gemeente 50% bij in de kosten.

6.3.2 Toekomstige situatie

Momenteel hebben tennisverenigingen te maken met een teruglopend aantal leden en met name jeugdleden. In Terneuzen is het aantal leden tussen 2005 en 2011 met ruim 15% afgenomen. Het aantal jeugdleden daalde met 23% en het

aantal volwassenen met ruim 13%. De bevolking nam in die periode met 0,9% af. Ook landelijk daalt het aantal leden (KNLTB, 2013). Het landelijk aantal leden van tennisclubs piekte in 2003 en is daarna teruggelopen. Het aantal tennisclubs stijgt nog. Deze neerwaartse trend wordt gewijd aan toenemende alternatieve vrijetijdsbestedingen voor jongeren en het gemis van aansprekende Nederlandse toptennissers. Kansen worden gezien in de toename van het aantal actieve 50-plussers en de toenemende vraag naar individuele sporten, waarbij tennis als duosport bij aansluit. Ook zou nieuw Nederlands succes in het mondiale toptennis tot een plotselinge hernieuwde populariteit van de sport kunnen leiden.

Het CBS heeft cijfers van sportdeelname naar leeftijdscategorie. Uit figuur 6.1 blijkt dat jongeren het vaakst tennissen en dat sportdeelname afneemt met leeftijd. Over tijd fluctueert de beoefening, maar alleen bij de 65-plussers is de deelname de afgelopen jaren toegenomen. Over alle leeftijdsgroepen is de sportbeoefening min of meer constant op 10% van de bevolking. In Zeeuws-Vlaanderen ligt de participatie significant lager. In de toekomst zal het aantal jongeren in Zeeuws-Vlaanderen afnemen en het aantal ouderen zal stijgen. Jongeren tennissen dubbel zo veel als ouderen. De cijfers van Terneuzen laten zien dat een verdere afname van de tennisparticipatie plausibel is. Hier nam het aantal tennissers bijna 15 keer zo snel af als de bevolking. Als de bevolking van 7 tot 70 jaar als doelgroep voor tennis wordt genomen, neemt deze doelgroep met 28,5% af tot en met 2040.

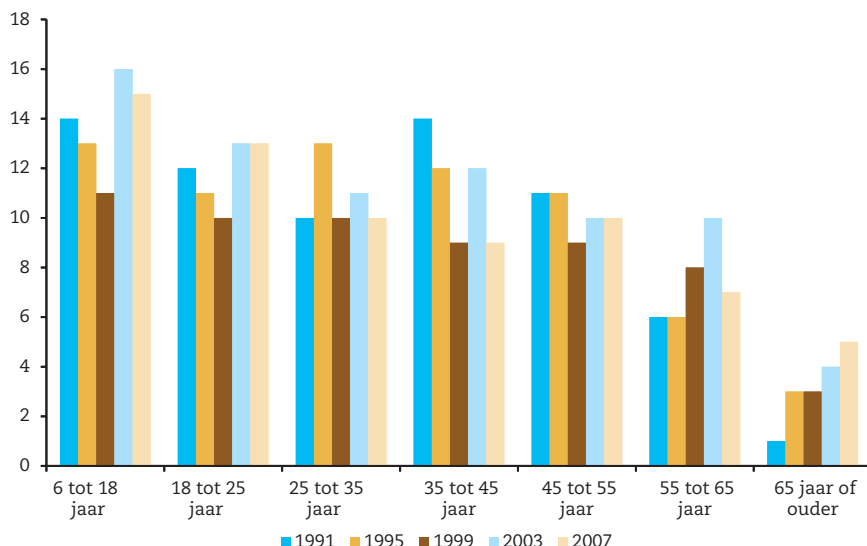
Indien het aantal leden in de gemeente Hulst leidend is voor Zeeuws-Vlaanderen, betekent dit er in heel Zeeuws-Vlaanderen circa 4.500 tennissers zijn. Er is hierbij uitgegaan van een lagere participatie in Terneuzen en een hogere participatie in Sluis. Van de gemeente Sluis is het aantal leden niet bekend, maar deze gemeente heeft het grootste aantal tennisbanen. Bij een gelijkblijvende participatie neemt het aantal tennissers af tot iets meer dan 3.200. Gezien de huidige trend is echter een verdere afname te verwachten. Als het jaarlijks aantal tennissers met 1% meer afneemt dan de bevolking, zal het aantal tennissers dalen tot 2.400.

6.3.3 Nul- en projectalternatief

In het Masterplan Voorzieningen wordt gestreefd naar het clusteren van sportvoorzieningen in midden- en hoofdkernen en hebben tennisclubs bij voorkeur zes banen.

De KNLTB hanteert een richtlijn van maximaal 90 spelers per verlichte baan (KNLTB, 2009). Dit zou neer komen op 540 leden per verlichte accommodatie. Dit zou betekenen dat er nog negen accommodaties gehandhaafd zullen blijven en 54 banen. Dit betekent een reductie van dertien locaties. Dit betekent dat de overcapaciteit voor het grootste deel wordt teruggebracht. In de toekomst zal het aantal accommodaties op negen blijven, conform het Masterplan. In het projectalternatief zal het aantal tennisaccommodaties gereduceerd worden tot negen. Accommodaties waar nu de meeste banen liggen worden gehandhaafd en de hoofdkernen houden in ieder geval een accommodatie. In het nulalternatief blijven alle accommodaties gehandhaafd. Bij onvoldoende draagvlak kunnen clubs fuseren, maar het ontbreekt aan aanknopingspunten om hierover plausibele veronderstellingen te maken.

Figuur 6.1 Landelijke tennisparticipatie naar leeftijd 1991-2007, %



Bron: CBS

6.3.4 Kosten en baten van clustering

Kosten

Door de eis van zes banen per complex zullen er acht banen moeten worden aangelegd. Er wordt verondersteld dat hiervoor ruimte is bij de huidige accommodaties. De kosten voor aanleg van een baan bedragen € 30.000 (gemeente Hulst). De rentekosten zijn gelijk aan 3,5% van de aanlegkosten en het onderhoud wordt geschat op € 2.000 per jaar. Er is verondersteld dat de huidige capaciteit geen nieuwe gebouwen vereist. Doordat accommodaties verdwijnen, moeten sporters verder reizen om hun sport uit te oefenen. De reiskosten per rit zijn gelijk aan de reiskosten bij het voetbal. Er is verondersteld dat tennissers 30 keer per jaar moeten reizen om te tennissen. Hiermee komen de totale jaarlijkse kosten op € 130. Het aantal reizigers is gelijk aan het aantal leden dat in een andere kern moet gaan tennissen dan het nu doet. Hierbij is verondersteld dat er nu vooral in de eigen kern getennist wordt. In het beginjaar zullen ruim 1.600 sporters moeten reizen. Dit aantal neemt af naarmate het aantal tennissers afneemt.

Baten

Doordat er minder accommodaties zijn, zijn de onderhoudskosten lager. Jaarlijks hoeven er 40 banen minder te worden onderhouden. Als de nieuw aan te leggen banen hiervan worden afgehaald, zullen dit er 32 zijn. Er zijn ook minder onderhoudskosten voor kantine en kleedkamers. De onderhoudskosten worden geschat op 1% van de gemiddelde WOZ-waarde van € 800 per m². De

gemiddelde oppervlakte is 135 m². Voor de grond van een afgestoten accommodatie kan een alternatieve bestemming worden gevonden. Er is van uitgegaan dat voor een kwart van de accommodaties een alternatieve bestemming gevonden wordt.

Tabel 6.6 KBA tennisclubs bij negen clubs, vergelijking projectalternatief met nulalternatief, 2013-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	2013-2020	2021-2040	2013-2040
Kosten			
Rente investering nieuwe banen	40	69	109
Onderhoud extra banen	57	99	155
Reiskosten	969	1.315	2.284
Totale kosten	1.065	1.483	2.548
Baten			
Besparing rente oude velden	50	86	136
Besparing rente oude gebouwen	233	404	636
Besparing onderhoud oude velden	284	493	777
Besparing onderhoud oude gebouwen	66	115	182
Totale baten	633	1.098	1.731
Saldo	-432	-384	-817

Bron: EIB

6.3.5 Uitkomsten

Tabel 6.6 geeft de kosten en baten van het reduceren van het aantal tennisclubs van 22 naar negen, conform het Masterplan Voorzieningen. Hieruit blijkt een nadelig saldo van ruim € 800.000. Dit nadelige saldo is vooral te wijten aan de hoge reiskosten die gemaakt moeten worden door de sporters. De baten qua gereduceerde kosten voor het behoud van de accommodaties zijn hoog door het grote aantal accommodaties dat zal verdwijnen.

In dit scenario blijft het aantal accommodaties gelijk aan negen, ook als het ledenaantal verder afneemt. Op termijn kunnen banen worden gesloten. Dit zal leiden tot lagere accommodatiekosten. Het verder terugdringen van het aantal accommodaties zal door hoge reiskosten niet voordelig uitpakken. Ook bij het handhaven van twaalf locaties met minstens vier banen zullen de kosten de baten overtreffen. De kosten bij het sluiten van accommodaties komen groten-deels terecht bij de sporters zelf. De baten slaan, afhankelijk van de eigen-domssituatie, neer bij gemeente en club.

6.4 Leefbaarheid

Het is denkbaar dat door een grotere absolute afstand het aantal sporters afneemt. Dit is vooral relevant voor jongere sporters die minder mobiel zijn. Qua kilometers zijn de afstanden tussen de kernen in Zeeuws-Vlaanderen relatief klein en nooit groter dan vijftien kilometer. Momenteel wordt al veel gebruik gemaakt van sportvoorzieningen in andere kernen voor sporten die niet in de eigen kern aanwezig zijn (Scoop & Hospitality Consultants, 2011). Voldoende sporten heeft positieve gezondheidseffecten en verlaagt het risico op bijvoorbeeld hart- en vaatziekten en obesitas. De gemeente heeft een taak om mensen aan te zetten tot bewegen en dit kan leiden tot baten door besparing in kosten van volksgezondheid. Uit onderzoek blijkt dat de nabijheid van sportvoorzieningen niet cruciaal is voor een hogere sportdeelname (Hoekman, 2012).

Het blijkt dat sociale structuur en cohesie belangrijk zijn voor de leefbaarheid in een dorp. Sportvoorzieningen kunnen deze sociale structuur versterken. Ze kunnen een plek bieden waar dorpsgenoten elkaar kunnen ontmoeten en een identiteit aan kunnen ontleen. Fusies liggen vaak gevoelig bij verenigingen. Ze zijn in principe autonoom en bepalen zelf of ze willen fuseren. Het is te verwachten dat deze effecten vooral tijdelijk zijn. Na verloop van tijd is men gewend aan het reizen naar een andere kern om te kunnen sporten en zal het als minder nadelig worden ervaren. Vrijwilligers en bestuurders zijn belangrijk voor sportverenigingen. Het wegvallen van verenigingen en faciliteiten zal de vraag naar vrijwilligers doen afnemen. Dit heeft als positief effect dat clubs in een grotere vijver kunnen vissen; dit is positief voor de kwaliteit. Vaak hebben verenigingen al moeite met het vinden van voldoende vrijwilligers. Wel kunnen verenigingen moeite krijgen met het aantrekken van vrijwilligers als de vereniging uit het eigen dorp verdwijnt. Dit kan de betrokkenheid bij de vereniging verkleinen (Sturkenboom, 2012). Het samenvoegen van voetbalclubs kan ook leiden tot betere sportieve prestaties. Clubs kunnen uit meer spelers kiezen en onderlinge concurrentie kan leiden tot betere prestaties. Wel zal het moeilijker zijn om competities te vullen. Uit de analyse blijkt dat een alternatieve bestemming een positief saldo kan opleveren. Hiernaast zal met een alternatieve bestemming leegstand en verpaupering voorkomen worden en dit heeft een positief effect op de leefbaarheid. De getallen zijn met enige onzekerheid omgegeven, maar er kan geconcludeerd worden dat de financiële voordelen van clustering gering zijn. Qua leefbaarheid kan het projectalternatief nadelig uitpakken, hoewel hier weinig aanknopingspunten voor kwantificering zijn.

6.5 Andere sporten

Ook andere sporten zullen met krimp te maken krijgen. Er zijn momenteel twaalf gemeentelijke zwembaden in Zeeuws-Vlaanderen, waarvan acht in Terneuzen. Zwembaden krijgen met een reductie van de vraag te maken door de kleinere aanwas van jongeren. Ook wordt steeds vaker bezuinigd op schoolzwemmen of vindt dit plaats in België.¹⁵ Wel is zwemmen (in een binnenbad) een populaire bewegingsvorm voor ouderen. Het Masterplan Voorzieningen

15 <http://www.pzc.nl/regio/Zeeuws-Vlaanderen/ouders-uit-sluise-aardenburg-betalen-zelf-schoolzwemmen-1.3490536>

streeft naar een volledige herschikking van zwembaden in Terneuzen en het verder openhouden van zwembaden in de kernen Oostburg en Hulst. Losse (verwarmde) buitenbaden verdwijnen en binnenbaden worden afgestemd op particulier initiatief. De zeven buitenbaden worden in totaal jaarlijks ongeveer 200.000 keer bezocht. In de Terneuzense buitenbaden is recent € 2,3 miljoen geïnvesteerd. Buitenbad De Honte in de gemeente Hulst krijgt jaarlijks € 100.000 subsidie. Het buitenbad in Aardenburg dreigde te verdwijnen, maar kon blijven bestaan met behulp van sponsors en vrijwilligers.

Voor binnensport wordt in het Masterplan Voorzieningen gestreefd naar gymzalen en sporthallen van ten minste twee zaaldelen. Deze zullen gevestigd zijn in hoofd- en middenkernen en geclusterd worden aan andere voorzieningen. Dit betekent dat gymzalen in kleinere kernen gesloten zullen worden. Deze gymzalen beschikken vaak over één zaaldeel. De gemeente Terneuzen heeft al een multifunctionele sportaccommodatie in Terneuzen en sporthallen in Axel en Sas van Gent. Kleine kernen hebben een gymzaal. Sluis heeft een multifunctioneel sportcentrum in Oostburg en kleinere voorzieningen in de andere kernen. In de kern Hulst is een multifunctionele hal die ook voor sportdoeleinden wordt gebruikt en zijn er binnensportvoorzieningen in de kleinere kernen. Ook in dorpshuizen vinden activiteiten plaats.

6.6 Kansen en alternatieven

De eerste tekenen van krimp worden al zichtbaar voor de Zeeuws-Vlaamse voetbalclubs. Enkele clubs moesten de afgelopen jaren hun aantal teams al terugbrengen. Sommige clubs hebben gezamenlijke jeugdteams en er wordt gekeken naar volledige fusies. Ook tennisclubs hebben te maken met teruglopende ledenaantallen. Voetbal is vooral in trek bij kinderen. Vaak haken jongeren als ze ouder worden af en keren ze op latere leeftijd niet meer terug om te spelen. Momenteel houdt de KNVB zich bezig met het stimuleren en doorontwikkelen van 7*7 voetbal. Dit is een competitie voor 35-plussers waarbij in zeventallen op half veld 2 x 30 minuten wordt gespeeld. De sport is aantrekkelijk voor ouderen en bovendien zijn er minder spelers nodig om een team te vullen. Een andere kans biedt het damesvoetbal dat momenteel explosief groeit. Steeds meer clubs in Zeeuws-Vlaanderen hebben al een damesteam.

Kansen voor het betaalbaar houden van accommodaties en het beschikbaar houden van voldoende vrijwilligers liggen in het oprichten van omnisportverenigingen of het samenwerken met bijvoorbeeld scholen of welzijnsaccommodaties voor het gebruik van de accommodaties. Volgens Hoekman ligt de groei in sportdeelname vooral in sporten die op de openbare weg worden beoefend, zoals hardlopen en wielrennen (Hoekman, 2012). Door te investeren in een goede infrastructuur voor straatsporters kan sportdeelname worden bevorderd.

6.7 Conclusie

Door krimp, vergrijzing én budgettaire druk bij gemeenten komen sportvoorzieningen onder druk te staan. Momenteel kent Zeeuws-Vlaanderen een uitgebreid scala aan sportverenigingen en sportvoorzieningen. Sportverenigingen kunnen moeite krijgen met het vinden van spelers en vrijwilligers. Bij voetbalverenigingen zal het moeilijker worden om teams te vullen. De contributie zal teruglopen, terwijl kosten blijven bestaan. Momenteel wordt er al samengewerkt en gefuseerd tussen verenigingen. Voor het toekomstbestendig houden

van het voetbal wordt in het Masterplan Voorzieningen gestreefd naar het fuseren van voetbalverenigingen en het clusteren van accommodaties in hoofd- en middenkernen. Dit zal resulteren in een reductie van 30 naar achttien voetbalclubs in Zeeuws-Vlaanderen. In het nulalternatief zullen gefaseerd zes van de 30 accommodaties verdwijnen. In het projectalternatief zal op de huisvestingskosten een positief saldo worden gerealiseerd. Dit zal echter worden overtroffen door hoge reiskosten voor de sporters en hierdoor is het uiteindelijke saldo negatief. Wel vindt een verschuiving van de kosten van gemeente naar gebruiker plaats. Het nulalternatief heeft een positief eindsaldo. Er wordt minder bespaard op accommodatie, maar ook de reiskosten zijn fors lager. Een verdere reductie van voetbalclubs zal nadeliger uitpakken. Het is derhalve zinvol om het aantal voetbalclubs te reduceren, maar fasering hierin is belangrijk. Ook verdient een meer terughoudende strategie de voorkeur boven actief ingrijpen.

Tennis heeft nu al met dalende ledenaantallen te maken. Het Masterplan streeft naar accommodaties met bij voorkeur zes banen. Hierdoor blijven negen van de 22 accommodaties over. Door deze sterke reductie in het aantal banen moeten veel sporters gaan reizen om te sporten. Dit leidt tot hogere reiskosten die de baten van minder onderhoudskosten overtreffen. Wel slaan de kosten volledig neer bij de gebruiker. In het Masterplan wordt fusie en clustering van andere voorzieningen gesuggereerd. Hierdoor zullen de meeste buitenbaden gesloten moeten worden. Ook een aantal gymzalen kan gesloten worden of multifunctioneel worden gebruikt. Ook bij deze sportaccommodaties is sprake van lagere onderhoudskosten en hogere reiskosten. De baten van clustering zijn voor de gemeente terwijl de lasten bij de gebruikers liggen. Het sluiten van accommodaties in kleine kernen kan nadelige effecten hebben. Indien dit leidt tot afnemende sportdeelname is dit niet gunstig voor het welbevinden van de bewoners. Dit blijkt echter niet uit onderzoek. Ook sluit sluiting van accommodaties vaak niet aan bij de wensen van burgers en stuit het op verzet. In het verleden heeft dit geleid tot burgerinitiatieven waardoor door sponsoring en de inzet van vrijwilligers een accommodatie toch open kon blijven. Bij fusies en sluitingen is fasering van belang. Te laat in actie komen kan nadelig zijn, maar te vroeg in actie komen kan ook nadelig zijn. Alternatieven kunnen liggen in het werken met meer vrijwilligers of in het zoeken naar sportbeoefening die beter aansluit bij de bevolkingssamenstelling, bijvoorbeeld 35+-voetbal.

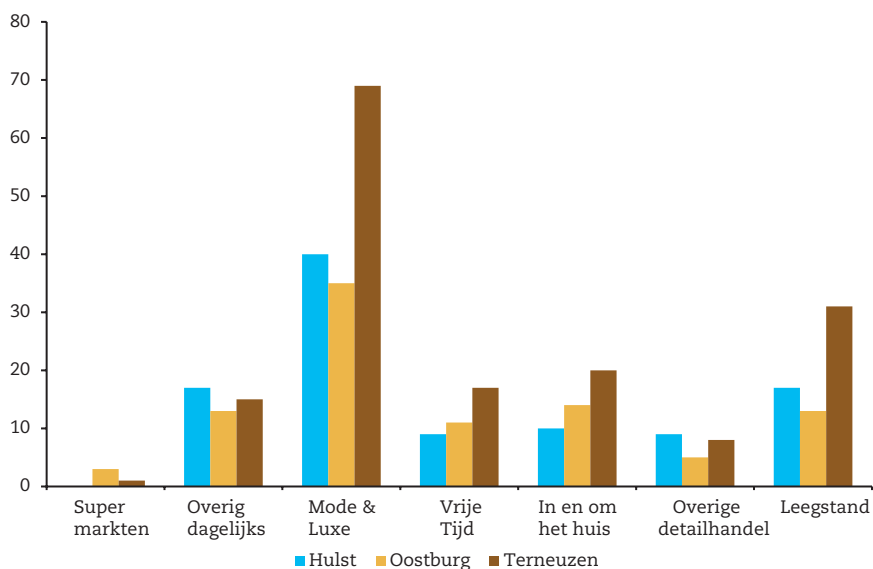
7 Retail

De hoofdkernen in Zeeuws-Vlaanderen hebben te maken met bovengemiddelde leegstand. Door de bevolgingskrimp, vergrijzing en andere trends zal de vraag naar detailhandel veranderen. Bij winkeliers in de centra van de steden bestaat de angst dat perifere detailhandel de leegstand in het centrum verder vergroot en dat dit leidt tot problemen.

7.1 Achtergronden

Onderstaande figuur geeft een situatieschets van het winkelaanbod van 2012 in de centra van de drie hoofdkernen van de gemeenten. Vergeleken met andere kernen van dezelfde grootte is er een ruim winkelaanbod.

Figuur 7.1 Detailhandel in de centra van Terneuzen, Hulst en Oostburg in 2012, aantal winkels



Bron: BDO

Terneuzen heeft het meest complete basisaanbod aan winkels in Zeeuws-Vlaanderen. Oostburg heeft een beperkte regionale centrumfunctie en functio-neert als centrumplaats voor kusttoeristen. Hulst heeft ook een regionale centrumfunctie en trekt hiernaast kooptoeristen van buiten de regio. Dit komt onder andere door grote woonwinkels in de kern. Naast Terneuzen, Oostburg

en Hulst heeft ook Sluis een groot aanbod qua detailhandel. Sluis is vooral in trek bij Belgische kooptoeisten en heeft een specifiek aanbod van modische en luxe producten. Het winkelloppervlak in Zeeuws-Vlaanderen is de afgelopen tien jaar met 30% gegroeid. Dit is minder snel dan heel Zeeland (35%), maar sneller dan in Nederland (20%) (Rabobank, 2013).

In de drie centra van de centrumkernen is sprake van een bovengemiddelde leegstand. In alle drie de kernen is de leegstand hoger dan in kernen van vergelijkbare grootte in Nederland en ook hoger dan gemiddeld in Nederland waar bijna 7% van het winkelloppervlak leeg staat. Hierbij moet worden aange-tekend dat de leegstand vertekend kan zijn. Zo wordt er bij het meten geen rekening gehouden met het bewust leeghouden van panden door de gemeente en voorziene sloop.

Tabel 7.1 Leegstand in het centrum per centrumkern, %

	Hulst	Oostburg	Terneuzen
Winkels	17	14	19
Vloeroppervlak	21	17	17

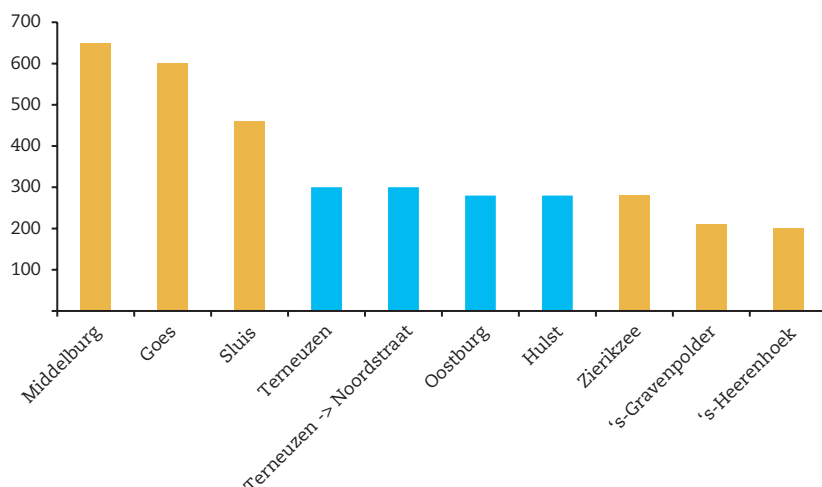
Bron: BRO, 2012

Figuur 7.2 toont de huurprijzen per vierkante meter op A-locaties in Terneuzen, Hulst, Oostburg en andere Zeeuwse kernen van vergelijkbare grootte. Het valt op dat de huurprijzen in Goes, Sluis en Middelburg opvallend hoger zijn. De huurprijzen in Terneuzen zijn opvallend lager dan die in Goes. De huurprijzen tussen Hulst en het qua inwoneraantal vergelijkbare Zierikzee zijn nagenoeg gelijk. Oostburg is duurder dan 's-Gravenpolder en 's-Heerenhoek.

7.2 Toekomstige situatie

Belgische kooptoeisten zijn altijd een belangrijke doelgroep geweest voor de retail in Zeeuws-Vlaanderen. De kernen Hulst, Oostburg en Sluis profiteerden sterk van Belgische kooptoeisten. Vroeger was er het banktoerisme. Belgen kwamen naar Nederland om hun spaargeld belastingvrij te stallen. Dit voordeel verdween bijna tien jaar geleden toen het fiscale regime wijzigde en het voor Belgen niet meer interessant werd om een Nederlandse bank te bezoeken. Thans is er het supermarkttoerisme. Supermarkten in Nederland zijn door-gaans goedkoper en beter gesorteerd. Bovendien mogen ze op zondag open zijn. Vooral Hulst profiteert nog sterk van Belgen die in Nederland boodschap-pen komen doen. Hoe lang dit nog duurt, is echter de vraag. Albert Heijn is aan een opmars in België bezig. In Beveren, op 25 kilometer van Hulst, is inmiddels een vestiging geopend en op termijn streeft Albert Heijn naar 50 winkels in Vlaanderen. Bovendien zijn er ook in België steeds meer winkels open op zondag.

Figuur 7.2 Huurprijzen A-locaties in het centrum Zeeuwse steden en dorpen, euro per m²



Bron: WPM Groep

De retail zal ook te maken krijgen met landelijke trends als vergrijzing en de opkomst van internetwinkelen. De omzet van internetwinkels is de afgelopen zeven jaar meer dan verdrievoudigd tot bijna € 10 miljard in 2012 terwijl de totale detailhandelsomzet nauwelijks groeide. Tabel 7.2 laat zien dat in de leeftijdsgroep 25-45 jaar de meeste mensen internetwinkelen, maar ook bijna de helft van de ouderen heeft weleens iets via internet gekocht. Door internetwinkelen is er meer aanbod en transparantie. Voor winkels wordt het moeilijker om zich op prijs te onderscheiden en hierdoor wordt het aspect kwaliteit belangrijker. Volgens onderzoek van Booz & Company zal in de komende zeven jaar 17% van het stedelijke winkeloppervlak verdwijnen. Bijvoorbeeld boekwinkels en elektronicazaken zullen voor een groot deel verdwijnen. Stadscentra zullen weer meer bewoners en horeca trekken (Smit, 2013). Wel kunnen prijzen van vastgoed dalen, wat weer een nieuwe doelgroep aan kan trekken.

De toegevoegde waarde van de handel zal tot en met 2020 stijgen en daarna licht dalen. Economische groei zal een positief effect hebben op de handel, maar door bevolkingsdaling en vergrijzing zal na 2020 een lichte daling plaatsvinden. De vergrijzing zal effecten hebben op de bestedingen. Enerzijds zullen ouderen een groter deel van hun inkomen moeten reserveren voor zorg. Anderzijds zullen de ouderen van de toekomst bijvoorbeeld door dubbele pensioenen welvarender zijn dan de ouderen van nu. Zij beschikken over meer inkomen en vrije tijd. Dit kan een positief effect hebben op bestedingen. Ouderen hebben doorgaans een ander bestedingspatroon dan jongeren. Zij geven minder uit aan bijvoorbeeld levensmiddelen en kleding, maar meer aan horeca en reizen. Het winkelbestand kan zich aanpassen aan de wensen van de actieve oudere. Dit kan bijvoorbeeld zijn door het bieden van meer service.

Tabel 7.2 Aandeel personen naar leeftijd dat weleens iets via internet heeft gekocht en populairste productgroepen

	Via internet gekocht (%)	Vaakst gekocht (%)
15 - 25 jaar	77	Kleding en sportartikelen (61) Kaartjes voor concerten (40) Elektronica / computer (37)
25 - 45 jaar	89	Kleding en sportartikelen (62) Reizen en accommodaties (55) Kaartjes voor concerten (46)
45 - 65 jaar	71	Reizen en accommodaties (57) Kaartjes voor concerten (44) Boeken, tijdschriften (40)
65 - 75 jaar	44	Reizen en accommodaties (55) Boeken, tijdschriften (45) Kaartjes voor concerten (34)

Bron: CBS

Naast vergrijzing biedt ook toerisme een kans. Dit is wel sterk seizoensgebonden en vooral relevant voor de gemeente Sluis. In de gemeente Sluis wordt gestreefd naar het creëren van 2.500 extra recreatiewoningen nabij de kust. Deze toeristen zullen vooral geld besteden aan horeca, dagelijkse boodschappen en modische en luxe artikelen. De afgelopen jaren zijn steeds meer winkels in kleine kernen verdwenen en de verwachting is dat deze trend zich voortzet. Ook door de crisis is een deel van het winkelaanbod verdwenen. Het verdwijnen van winkels uit kleine kernen leidt tot meer toevloeiing naar de centrumkernen.

Plannen

In het detailhandelsbeleid lijkt geen aandacht besteed te zijn aan krimp. De gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen hebben diverse plannen om de retail uit te breiden of in stand te houden. De belangrijkste plannen van de centrumkernen zijn:

Hulst

Woonwarenhuis Morres wordt uitgebreid tot 80.000 m² en omgebouwd tot Lifestyle Village Hulst. Ten noorden van de vestingstad is project De Nieuwe Bierkaai gepland. Hier worden woonruimten en commerciële ruimten gerealiseerd en is water teruggebracht in de binnenstad. Een deel hiervan is al gerealiseerd.

Oostburg

Het centrum van Oostburg het centrum van Oostburg echter aan sfeer, beleving en kwaliteit. Ook is het centrum volgens de bewoners slecht bereikbaar. In het

Masterplan Aantrekkelijk Oostburg wordt gestreefd naar het vestigen van een vierde supermarkt nabij het centrum die als trekker voor het gehele centrumgebied kan fungeren. Hiernaast wordt het centrum opgeknapt en beter toegankelijk gemaakt voor auto's.

Terneuzen

Aan de Kennedylaan-West wil men een winkelcomplex met grootschalige detailhandel, een parkeerdek en appartementen neerzetten. Er moet ongeveer 20.000 m² detailhandel komen. Aan de Kop van de Noordstraat zijn vijftien panden gesloopt en zou 1.600 m² detailhandel en 6.100 m² kantoren, horeca en woningen komen. Het project kampt met een gebrek aan belangstelling uit de commerciële markt. Bij een skipiste buiten het centrum is 30.000 m² aan perifere detailhandel gepland. Er was het plan ook grootschalige winkels te openen, zoals een elektronicazaak, bouwmarkt en woonwinkel. In 2009 is dit plan afgeketst door de provincie/Raad van State, omdat dit in strijd is met de wens om grootschalige detailhandel buiten het centrum tegen te houden.

7.3 Kosten en baten

Perifere detailhandel

De doorgang van een aantal projecten is nog onzeker vanwege de economische situatie of verzet vanuit politiek of samenleving. De angst bestaat dat perifere winkels, zoals deze in Terneuzen zijn gepland, een negatief effect op het centrum hebben zoals ook in het Belgische Sint Niklaas (zie kader) is gebeleden. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het Waasland Shopping Center qua winkelaanbod een volwaardig alternatief vormt met de binnenstad. Hier zijn ook verscheidene kledingwinkels, horecagelegenheden en allerlei winkels voor dagelijkse goederen gevestigd. Uit een analyse van DTNP (DTNP, 2007) bleek dat er in Terneuzen ruimte is voor uitbreiding van het winkelaanbod, dit zal echter tot versnelde sluiting van winkels in het centrum leiden. Ook de vestiging van een grote speelgoed- en vrijetijdswinkel zal leiden tot negatieve omzeteffecten in Terneuzen (DTNP, 2006). Hierbij moet bovendien rekening worden gehouden met indirecte concurrentie; ook als de perifere winkels niet direct concurreren met winkels uit het centrum, kunnen zij toch leiden tot minder bezoekers aan het centrum. Er is bij deze onderzoeken geen rekening gehouden met toekomstige demografische veranderingen. Deze heeft gevolgen voor de levensvatbaarheid van de plannen. Bovendien worden de negatieve effecten op de leefbaarheid in het centrum en op andere winkellocaties versterkt. Uit de analyse blijkt dat de detailhandel in de centra al onder staat en door bevolkingskrimp en concurrentie van buiten het centrum zal dit enkel worden versterkt.

Centrumplan Oostburg

De kosten van het centrumplan worden door RBOI en de gemeente Sluis geraamd op € 3.378.000. Hiervan wordt € 664.000 besteed aan het slopen van gebouwen. € 314.000 is voor het opbreken van openbaar gebied en € 2.760.000 is bestemd voor de aanleg van openbaar gebied. De herinrichtingskosten betreffen een gebied van 2 ha. De belangrijkste winkelstraten worden hierin niet meegenomen. De grondopbrengst van het supermarktterrein is als baat opgenomen. Het verschil tussen de bouwkosten en de geschatte contante waarde van de huuropbrengsten van de grond worden door MKB Reva geschat op € 1,4 miljoen (geen contante waarde) in het 'meest positieve geval'.

Perifere detailhandel in Sint Niklaas

Een voorbeeld van het effect van perifere winkelmogelijkheden op het functioneren van de binnenstad is Sint Niklaas. In deze Belgische stad (72.000 inwoners) opende in 2003 een 40.000 m² groot winkelcentrum met 140 winkels. Qua winkelaanbod biedt het centrum een volwaardig alternatief voor een binnenstad. Het winkelcentrum trekt meer dan 6 miljoen bezoekers per jaar. Het winkelcentrum is niet per voet bereikbaar vanuit het stadscentrum. Tussen 1997 en 2007 verloren in het centrum van Sint Niklaas 66 panden (8%) hun handelsfunctie. Indien rekening gehouden wordt met tijdelijke sluiting van panden door verbouwingswerkzaamheden komt men op een verlies van 5%. De leegstand is opgelopen van 89 naar 179 panden. Kernen in de omgeving hebben te maken met minder koopstromen en meer afvloeiing naar Sint Niklaas. Het stadsbestuur geeft financiële ondersteuning aan ondernemers die zich in het centrum willen vestigen (Uniza, 2008)

Tabel 7.3 Samenvatting KBA centrumplan Oostburg, 2012-2040, netto contante waarde, dzd euro, prijzen 2012

	2012-2020	2020-2040	2012-2040
Kosten			
Slopen gebouwen	536	0	536
Opbreken openbaar gebied	253	0	253
Aanleg openbaar gebied	2.228	0	2.228
Totale kosten	3.017	0	3.017
Baten			
Grondbaten (geschatte residuele waarde grond MKB Reva)	1.130	0	1.130
Saldo	-1.887	0	-1.887

Bron: EIB

Uit tabel 8.3 blijkt een negatief saldo van bijna € 1,9 miljoen over de gehele periode. De gemeente wil de grondbaten aanwenden om het centrum te verbeteren. Deze baten zijn echter niet hoog genoeg om het gehele programma te bekostigen. Uit de distributie planologische analyse blijkt dat er ruimte is voor extra retail, maar hierin is geen rekening gehouden met de bevolkingskrimp (RBOI, 2010). Tevens is geen rekening gehouden met de sterk veranderende samenstelling van de bevolking. Het aantal gezinnen met jongeren neemt af en dit is een belangrijke doelgroep van supermarkten. Het is sterk de vraag of er een marktpartij is die de kosten voor dit plan wil dragen en of er geen effectievere routes zijn om de kwaliteit van het centrum te vergroten.

Uitbreiding van toerisme zal tot extra vraag naar dagelijkse goederen leiden. Toerisme is echter sterk seizoensgebonden en leidt tot een piekbezetting in de zomer en nauwelijks extra vraag in de winter. Het is daarom de vraag of een extra supermarkt jaarrond kan functioneren en of uitbreiding van de bestaande supermarkten een betere manier is om de piekdruk in de zomer op te vangen.

7.4 Alternatieven

Om leegstand te voorkomen kunnen winkels in de aanloopstraten naar het centrum worden verplaatst. Deze strategie werd Oostburg door Gideon Consult geadviseerd (Gideon Consult, 2010). Voordeel hiervan is dat er geen gaten in het winkelgebied vallen die de aantrekkelijkheid verlagen. Leegstand ontstaat vooral als oude winkeliers de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en hun winkel sluiten omdat er geen opvolging wordt gevonden. Dit is een continu proces. De vraag is of winkeliers uit zichzelf naar het centrum komen of dat actieve stimulering nodig is. Om leegstand te voorkomen kunnen winkeliers van buiten het centrum gestimuleerd en ondersteund worden bij een verplaatsing. In ieder geval dient het proces te worden begeleid. Op deze wijze kan gefaseerd leegstand voorkomen worden.

Door het aantrekkelijker maken van het centrum kunnen leegstand en leefbaarheidsproblemen worden voorkomen. Vooral het centrum van Oostburg wordt als onaantrekkelijk beschouwd. Het centrum kan aantrekkelijker gemaakt worden door bijvoorbeeld meer groen. Naast het herplaatsen van winkels kunnen oude panden worden gesloopt. Ook gratis parkeren aan de rand van het centrum kan de aantrekkelijkheid vergroten, ook ten opzichte van perifere locaties. Dit leidt echter wel tot inkomstenderving voor de gemeente. In Oostburg kan sinds deze zomer weer gratis worden geparkeerd. Indien er sterke aanwijzingen zijn dat perifere detailhandel een negatief effect heeft op bestaande winkels in de binnenstad kan de gemeente hierin terughoudend zijn. Plannen met betrekking tot perifere detailhandel moeten kritisch worden bekeken. Steden moeten echter niet op slot gedaan worden. Per situatie moet een afweging worden gemaakt. Bij deze afweging dient ook rekening gehouden te worden met bevolkingskrimp. Overheid, ondernemers, banken, beleggers en corporaties kunnen samenwerken. Ook kunnen private partijen een ondernemers- of herstructureringsfonds oprichten om hieruit te investeren in de leefbaarheid van winkelgebieden.

Ten slotte kan de regio inspelen op de wensen van kansrijke groepen zoals de babyboomgeneratie en toeristen. Deze groep zal een grote rol gaan spelen in de toekomstige detailhandelsvraag en biedt een kans voor winkels en horeca. Hierbij zal de nadruk moeten liggen op kwalitatief sterk winkelaanbod in een aantrekkelijke ambiance. De upgrade van het centrum van de kern Sluis is in dit kader een goed voorbeeld.

8 Herbestemming van vastgoed

De verwachte krimp en verandering van de samenstelling van de bevolking zal leiden tot een veranderde vraag naar woningen en voorzieningen. Uit de voorliggende hoofdstukken is gebleken dat de vraag naar woningen, onderwijsgebouwen, sportvoorzieningen en winkelruimte zal afnemen en dat enkele van deze gebouwen hun gebruiksfunctie verliezen. Anderzijds neemt door de vergrijzing de vraag naar verpleeghuiscapaciteit toe. Deels kan dit ingevuld worden door transformatie van verzorgingshuis- naar verpleeghuiscapaciteit. Door beleidsveranderingen is hier in de toekomst waarschijnlijk minder vraag naar. Tabel 8.1 vat de gevolgen op de verschillende deelterreinen samen.

Tabel 8.1 Gevolgen demografische veranderingen op vraag naar vastgoed in verschillende categorieën

	Relevante (demografische) ontwikkeling	Gevolgen voor vraag vastgoed
Woningmarkt	Huishuishoudenskrimp van 8,5%	Circa 2.500 overtollige woningen naast normale sloop
Onderwijs	24% minder basisschoolleerlingen	Reductie van 66 naar tussen de 39 en 46 scholen
Zorg	82% meer 75-plussers en extramuralisatie verzorgingshuiszorg	Toename verpleeghuisplaatsen van 720 naar 1.500 Minder vraag naar verzorgingshuiszorg
Sport	29% minder sporters tot 70 jaar	Minder vraag naar voetbal- en tennisaccommodaties
Retail	Bevolkingskrimp, vergrijzing	Minder vraag naar winkelruimte in stadscentra

Bron: EIB

In de praktijk kunnen deze ontwikkelingen leiden tot leegstaand vastgoed, verloedering en problemen met leefbaarheid. Aan de andere kant zijn er ook nog groeimarkten. Deze vraag kan geacommodeerd worden in nieuwe gebouwen, maar juist de transformatie van oud vastgoed biedt een kans. De zorg is een groeimarkt waar ook in de toekomst een groeiende vraag naar vastgoed zal zijn. Hogere welvaart kan leiden tot meer vraag naar bijzondere woningen, zoals het wonen in een monumentaal schoolgebouw of een oud winkelpand in het stadscentrum. Ook kunnen bijzondere gebouwen worden getransformeerd tot bijvoorbeeld horecagelegenheid of toeristische trekpleister. Hiernaast kan vastgoed worden ingezet om kansrijke groepen naar Zeeuws-Vlaanderen te trekken. Goedkope woningen kunnen voordat ze worden gesloopt tijdelijk worden aangeboden aan bijvoorbeeld studenten, stagiairs en tijdelijke werknemers van bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen.

Niet ieder gebouw is geschikt voor succesvolle herbestemming. Zo zal een monumentaal schoolgebouw meer geschikt zijn voor bewoning dan een modern schoolgebouw. Bij succesvolle herbestemming is het zaak om de waarde van het vastgoed te bepalen voor verschillende doelgroepen en hierop in te spelen. Als de leerlingenaantallen dan wijzen in een fusie van twee scholen, kan deze fusieschool met enige aanpassingen gehuisvest worden in het moderne schoolgebouw, terwijl het monumentale schoolgebouw kan worden herbestemd tot woning.

Hierbij is het echter van belang dat de huidige en verwachte ontwikkelingen goed in beeld zijn. Door het bundelen en monitoren van deze informatie kan bestaand vastgoed succesvol worden herbestemd. Door goede coördinatie kunnen keuzen gemaakt worden die leiden tot optimalisatie van gebruik van het vastgoed. Zo is het bijvoorbeeld bij scholen belangrijk om te weten wat de verwachte leerlingenontwikkeling is en welk onderhoud een school in de toekomst nodig heeft. Een kenniscentrum Transformatie Vastgoed ZVL kan de coördinatie op zich nemen. Hier kan vastgoed dat zijn huidige functie dreigt te verliezen, worden geregistreerd. Bij behoefte aan nieuw vastgoed kan gekeken worden of vastgoed dat reeds zijn functie heeft verloren of dit in de toekomst zal verliezen, kan worden gebruikt. Ook kan het kenniscentrum partijen samenbrengen en kunnen problemen met de bekostigingssystematiek worden aangepakt. Hiernaast kan het kenniscentrum het denken stimuleren om bij hergebruik van gebouwen buiten de grenzen van de oorspronkelijke sectoren te kijken.

9 Economische ontwikkeling

In dit hoofdstuk zullen wij de ontwikkelingen van de werkgelegenheid in de verschillende sectoren van de Zeeuws-Vlaanderen economie voor de lange termijn schetsen. Eerst kijken wij naar het aanbod van arbeid, dat vooral door demografische ontwikkelingen wordt bepaald. Daarna kijken wij naar de potentiële ontwikkeling van de vraag naar arbeid. Ten slotte confronteren wij de ontwikkelingen van vraag en aanbod, zodat knelpunten aan het licht komen. Er is uiteraard sprake van terugkoppeling tussen vraag en aanbod. Bij arbeidsschaarste zal een aantal aanpassingen in de economie plaatsvinden. De lonen stijgen, de arbeidsproductiviteit zal toenemen, tot op zekere hoogte zullen migratiestromen of pendel tot stand komen. Wij zullen met deze terugkoppeling geen rekening houden. In dit hoofdstuk kijken wij primair of arbeidsschaarste ontstaat ten gevolge van de krimp en in welke sectoren een toename van de vraag te verwachten valt.

9.1 Ontwikkeling van de beroepsbevolking.

Als beroepsbevolking definiëren wij in deze langetermijnverkenning de bevolking tussen 15-75 jaar. Niet iedereen in deze groep biedt zich aan op de arbeidsmarkt. Immers, er zijn jongeren die studeren, mensen die door (chronische) ziekten zijn verhinderd om te werken en mensen die kiezen om niet te werken in een bepaalde fase van hun leven. Er wordt dan rekening gehouden met een zogenaamde participatiegraad. Dit is het percentage van de beroepsbevolking, dat bereid is te werken. De beschikbare beroepsbevolking is gelijk aan de beroepsbevolking maal de participatiegraad. De participatiegraad varieert met de leeftijd en geslacht en is onderhevig aan veranderingen in de tijd. De participatiegraad van vrouwen, bijvoorbeeld, is de laatste decennia enorm toegenomen. De participatiegraad is laag voor jongeren omdat veel jongeren studeren, stijgt met de leeftijd, maar wordt weer lager voor ouderen. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de beroepsbevolking en de beschikbare beroepsbevolking in Zeeuws-Vlaanderen tot 2040 weergegeven.

Tabel 9.1 Ontwikkeling van de bevolking van 15-75 jaar en de beschikbare beroepsbevolking in Zeeuws-Vlaanderen

	2000	2010	2020	2040
Bevolking 15-75 jaar	79.577	79.331	77.587	60.379
Beschikbare beroepsbevolking	46.029	48.178	45.621	35.805
Participatiegraad (%)	57,8	60,0	58,8	58,9

Bron: Provincie Zeeland, EIB

Wij kunnen constateren dat de bevolking tussen 15-75 jaar met 25% daalt in de periode 2010-2040. Vooral de daling na 2020 is fors. De participatiegraad neemt tot 2020 toe en daalt licht in de periode erna. Dit is te verklaren door het grotere aandeel van ouderen in de bevolking van 15-75 jaar. Voor het bepalen van de participatiegraad per leeftijdscategorie is uitgegaan van de verwachtingen van het CPB.

Terwijl de bevolking in de periode tot 2040 met 15% daalt, daalt het aantal mensen dat beschikbaar is om te werken met 22%. Dit is een specifiek probleem van krimpgebieden. In Nederland als geheel neemt de bevolking nog licht toe en daalt de beschikbare beroepsbevolking heel licht in de periode tot 2040.

9.2 Ontwikkeling van de potentiële werkgelegenheid

Wij hebben een raming gemaakt van het potentiële aantal banen van werknemers in Zeeuws-Vlaanderen voor de periode tot 2040. Dit is de ontwikkeling van de vraag zonder rekening te houden met restricties (schaarste) van de arbeidsmarkt. Ten eerste is het belangrijk de economische ontwikkeling op nationaal niveau te bepalen. Immers, de (potentiële) regionale economische ontwikkeling staat niet los van de ontwikkeling op nationaal niveau. Hierbij zijn wij uitgegaan van het middenscenario van het EIB. In dit scenario groeit het BBP met gemiddeld 1,4% in de periode tot 2020 en 0,9% in de periode 2021-2040. Deze lagere groei na 2020 wordt verklaard door de lichte afname van de beschikbare beroepsbevolking na 2020 en de toename van groepen (ouderen) die minder werken. De groei van de arbeidsproductiviteit is 1% in de periode tot 2020 in aansluiting met de prognoses van het CPB. De uitwerking van de economische crisis (vanwege de lage investeringen) heeft een negatief effect op de ontwikkeling van de productiviteit op middellange termijn. In de periode 2021-2040 stijgt de productiviteit met gemiddeld 1,3% per jaar.

Om de potentiële economische groei van de verschillende sectoren te ramen hebben wij eerst gekeken naar de sectorale ontwikkelingen zoals deze worden geschetst in het Strong-Europe-scenario (SE-scenario; ook een middenscenario) van de planbureaus. Vervolgens hebben wij deze sectorale ontwikkelingen 'vertaald' naar de macro-economische ontwikkeling van het middenscenario van het EIB. Immers, de groei van de productiviteit en het BBP is in het middenscenario van het EIB iets lager dan in het SE-scenario. Vervolgens is een onderscheid gemaakt tussen sectoren waarbij de potentiële ontwikkeling van de vraag afhankelijk is van de demografische ontwikkelingen op regionaal niveau, bijvoorbeeld zorg, onderwijs, bouw, zakelijke dienstverlening en sectoren waarbij de vraag voornamelijk van buiten de regio komt (industrie, opslag en vervoer, landbouw). In de eerst genoemde sectoren spelen, zoals eerder naar voren gebracht, demografische ontwikkelingen in de regio een determinerende rol bij de ontwikkeling van de vraag, bij de tweede niet, omdat de vraag voornamelijk van buiten de regio komt. Tenslotte is waar mogelijk rekening gehouden met specifieke regionale ontwikkelingen, als de ontwikkelingen in de Kanaalzone, waarbij de chemie, bio-industrie en opslag en distributie een belangrijke rol speelt. Daarnaast is rekening gehouden met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de verschillende economische sectoren, zoals geschetst door de planbureaus en aangepast naar het middenscenario van het EIB. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde en productiviteit van de verschillende sectoren in Zeeuws-Vlaanderen staat weergegeven in tabel 9.2.

Tabel 9.2 Jaarlijkse volumegroei van de toegevoegde waarde (TW) en productiviteit per economische sector in Zeeuws-Vlaanderen, %

	Groei TW per jaar		Groei productiviteit per jaar	
	2010-2020	2021-2040	2010-2020	2021-2040
Landbouw	0,17	0,11	1,7	2,1
Nijverheid	2,01	1,29	2,3	2,7
Bouwnijverheid	0,20	-2,13	0,5	0,6
Handel	1,31	-0,13	1,4	1,8
Vervoer en opslag	3,15	2,03	1,5	1,8
Horeca (waaronder toerisme)	2,19	1,41	0,8	1,0
Informatie en communicatie	2,27	0,48	1,9	2,4
Financiële dienstverlening	0,71	-0,52	1,0	1,2
Zakelijke dienstverlening	0,66	-0,74	0,8	1,0
Openbaar bestuur	0,57	-0,43	0,7	0,8
Onderwijs	-1,98	-0,75	0,1	0,2
Gezondheid en zorg	1,78	1,33	0,3	0,3
Cultuur, recreatie en overige	0,74	-0,32	0,7	0,8

Bron: EIB

De resultaten van tabel 9.2 leiden tot de in tabel 9.3 gegeven ontwikkeling van de vraag naar 'banen van werknemers', in de terminologie van het CBS. Wij zien dat de vraag naar banen licht toeneemt tot 2020 om daarna te dalen. Over de hele periode is er sprake van een daling van circa 12%. Er zijn slechts twee sectoren waarbij de vraag naar arbeid in de periode tot 2040 toeneemt: de zorgsector met een groei van 41% in de periode tot 2040 en de horeca (waar het toerisme statistisch wordt gerekend) met een groei van 23% in dezelfde periode. Zoals tabel 9.2 laat zien, ervaren de sectoren Nijverheid en Vervoer en opslag een belangrijke volumegroei. De ontwikkeling van de Kanaalzone speelt hierbij een belangrijke rol. Echter, door de groei van de productiviteit in deze sectoren neemt de werkgelegenheid af. Deze sectoren blijven economisch gezien van groot belang voor de regio omdat het om hoogwaardige banen gaat waar veel wordt verdiend. De economische uitstraling voor de regio is groot. In dit kader zijn de initiatieven om goede perspectieven voor deze sectoren te behouden (bijvoorbeeld het Maintenance Value Park en andere initiatieven in de Kanaalzone) van belang. Wat betreft de kwantitatieve ontwikkeling van de werkgelegenheid zijn de sectoren zorg en de horeca (waaronder toerisme) echter belangrijker. Interessant is ook het aandeel van de verschillende economische sectoren in de totale vraag naar arbeid. Dit aandeel wordt in tabel 9.4 weergegeven.

Tabel 9.3 Ontwikkeling van de vraag naar banen van werknemers in Zeeuws-Vlaanderen, duizenden

	2010	2020	2040
Landbouw	0,5	0,47	0,32
Nijverheid	8,4	8,24	6,20
Bouwnijverheid	2,6	2,55	1,47
Handel	9,0	8,87	6,10
Vervoer en opslag	3,1	3,22	2,90
Horeca	3,0	3,39	3,68
Informatie en communicatie	0,2	0,23	0,16
Financiële dienstverlening	0,9	0,85	0,60
Zakelijke dienstverlening	4,7	4,64	3,28
Openbaar bestuur	1,8	1,73	1,34
Onderwijs	2,2	1,77	1,48
Gezondheid en zorg	8,7	10,02	12,29
Cultuur, recreatie en overige	0,9	0,88	0,70
Totaal	45,9	46,86	40,52

Bron: EIB

Het aandeel van de zorgsector neemt sterk toe. De kabinetsplannen die de AWBZ moeten inperken, zorgen voor een tijdelijke tempering van de groei van de werkgelegenheid in de zorg, maar op lange termijn is toch sprake van forse groei van de werkgelegenheid. In 2040 werkt bijna één van de drie werknemers in deze sector. De horeca, waartoe de toeristische sector door het CBS wordt gerekend, ervaart ook een behoorlijke groei van het aandeel in de totale werkgelegenheid. Dit wordt ingegeven door het feit dat deze sector sneller groeit dan het inkomen en dit nog versterkt wordt door de rol van het toerisme in Zeeuws-Vlaanderen. Toerisme maakt statistisch gezien overigens geen deel uit van de categorie Cultuur, recreatie en overige.

Verder valt ook op de toename van het aandeel van 'Vervoer en opslag'. Dit heeft te maken met de aanwezigheid van de Kanaalzone waardoor het aandeel van deze groeiende sector in Zeeuws-Vlaanderen groter is dan in Nederland als geheel. De relatief hoge groei van de productiviteit in deze sector tempert wel de groei van het aandeel van de werkgelegenheid. Het aandeel van Nijverheid in de werkgelegenheid daalt ten gevolge van de groei van de arbeidsproductiviteit in deze sector, maar blijft relatief hoog (15%). Het aandeel van de (chemische) industrie neemt iets af, ondanks de belangrijke volumetoename van deze sector, omdat de arbeidsproductiviteit in deze sector sneller toeneemt dan het volume. Grote dalers zijn het onderwijs, door de afname van het aantal leerlingen, en de bouw doordat door demografische ontwikkelingen uitbreidingsinvesteringen sterk afnemen.

Tabel 9.4 Ontwikkeling van het aandeel van de economische sectoren in de vraag naar arbeid

	2010	2020	2040
Landbouw	1,2	1,0	0,8
Nijverheid	18,4	17,6	15,3
Bouwnijverheid	5,7	5,4	3,6
Handel	19,6	18,9	15,1
Vervoer en opslag	6,7	6,9	7,2
Horeca	6,4	7,2	9,1
Informatie en communicatie	0,5	0,5	0,4
Financiële dienstverlening	1,9	1,8	1,5
Zakelijke dienstverlening	10,3	9,9	8,1
Openbaar bestuur	3,8	3,7	3,3
Onderwijs	4,8	3,8	3,6
Gezondheid en zorg	18,9	21,4	30,3
Cultuur, recreatie en overige	1,9	1,9	1,7
Totaal	100	100	100

Bron: EIB

9.3 Confrontatie vraag en aanbod van arbeid

In tabel 9.5 wordt de ontwikkeling van de vraag met het aanbod van arbeid geconfronteerd. Uit deze tabel blijkt dat na 2020 een tekort aan arbeid ontstaat ten opzichte van de potentiële groei van de vraag. Dit tekort loopt op tot bijna 5.000 'banen van werknemers' in 2040.

Tabel 9.5 Confrontatie van vraag en aanbod van arbeid in Zeeuws-Vlaanderen, 2010-2040

	2010	2020	2040
Beschikbare beroepsbevolking	48.178	45.621	35.805
Vraag naar banen	45.900	46.860	40.516
Saldo	2.278	-1.239	-4.711

Bron: EIB

9.4 Mogelijke strategieën

Zeeuws-Vlaanderen krijgt uitgaande van de demografische prognose van de provincie te maken met een achterblijvende ontwikkeling van de beroepsbevolking ten opzichte van de potentiële groei van de werkgelegenheid. Op basis van de demografische prognose van de provincie krijgt Zeeuws-Vlaanderen op langere termijn te maken met knelpunten op de arbeidsmarkt. In sommige sectoren van de arbeidsmarkt, zoals bepaalde segmenten van de zorg, is nu al sprake van knelpunten. De vraag is hoe dit zich zou ontwikkelen zonder specifieke maatregelen. In een dergelijke situatie zal een deel van het tekort worden opgelost door pendel van werknemers. Deze werknemers kunnen bijvoorbeeld uit Belgisch Vlaanderen komen of uit andere delen van Nederland. Grensbarrières, voor zover deze in de toekomst bestaan, kunnen hiervoor soms een zekere beperking vormen. Voor een ander deel zullen zich in bepaalde sectoren minder bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen vestigen of bedrijven zullen vertrekken naar andere plaatsen waar de situatie op de arbeidsmarkt minder gespannen is. Een gespannen situatie op de arbeidsmarkt kan dus economische groei kosten. Tenslotte zullen er meer migranten komen, aangetrokken door de gunstige arbeidsmarkt en het ruime aanbod op de woningmarkt.

Relatief grote bedrijven uit bijvoorbeeld de chemische industrie en andere bedrijven van de Kanaalzone zullen waarschijnlijk gericht werven buiten de regio. Door de relatief hogere lonen van deze bedrijven is te verwachten dat dit ook succesvol zal verlopen. Bovendien zijn midden- en hogeschoolden relatief mobieler dan laaggeschoolden. De overheid kan initiatieven stimuleren om de kwaliteit van de arbeid te verbeteren, gecombineerd met goede werkvooruitzichten, zoals nu al gebeurt met initiatieven als het Maintenance Value Park. Zo wordt emigratie van gekwalificeerde jongeren beperkt.

De regionale overheid kan ook actief maatregelen nemen om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen en de economische groei en welvaartsontwikkeling te bevorderen. Hiervoor kan de overheid maatregelen stimuleren zoals:

- Jongeren stimuleren om na hun studie naar de regio terug te keren door het aanbieden van stages gecombineerd met gunstige huisvestingsfaciliteiten. Het overschot aan goedkope woningen kan hierbij een belangrijke rol spelen.
- Het bevorderen van HBO en universitaire studies in of dicht bij de regio's, inclusief studies in Gent en Antwerpen. De studievalidatiebelemmeringen die bepaalde studies ervaren, dienen in overleg met de Vlaamse instellingen te worden opgelost¹⁶. Vermeldenswaardig is in dit verband dat vanuit de regio Zeeuws-Vlaanderen contact is gelegd met de Universiteit Gent en dit heeft er toe geleid dat deze het initiatief uitwerkt om in Terneuzen een dependance te openen. Dit is een stap in de goede richting. Hierbij kan het aanbieden van goedkope studentenhuysvesting de aantrekkelijkheid vergroten.
- Gericht de vestiging van werknemers van bepaalde beroepen in de regio te stimuleren, vanuit andere Nederlandse regio's en het buitenland (zoals België). De gunstige omstandigheden van de woningmarkt is een factor die hierbij wederom van belang is, bijvoorbeeld via regiomarketing voor de

¹⁶ Een praktisch probleem is dat studenten in België zes jaar voortgezet onderwijs moeten hebben genoten voordat zij op een Belgische universiteit of hbo worden toegelaten. Dit is dus een probleem voor havoleerlingen die in België naar de hbo willen gaan.

vestiging van werknemers door het aanbieden van banen met goedkope huisvesting.

De forse groei op de lange termijn van de vraag naar arbeid in de zorg verdient in het bijzonder aandacht. Overwogen kan worden de opleidingen in de zorg over de hele breedte in de regio te versterken, zodat niet alleen jongeren voor de regio worden behouden maar jongeren van buiten de regio worden agetrokken. Naast studieplaatsen kan huisvesting worden aangeboden in de goedkope woningen waarvan een overschot in de regio is. Overtollige woningen kunnen worden gekocht en tegen een betaalbare huur aan studenten worden aangeboden. Op de langere termijn kunnen deze woningen worden gesloopt. Op deze wijze worden de sloopkosten van de overtollige woningvoorraad gereduceerd en getemporiseerd en tevens wordt een bijdrage gegeven voor het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat de regionale overheid voortdurend de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt volgt om knelpunten te signaleren en tijdig maatregelen te nemen.

Bibliografie

Provinciale Zeeuwse Courant (2010).

Sluis stopt met leerlingenvervoer tussen Sint Kruis en Aardenburg.

BDO (2012). Factsheets en weerbaarheidsanalyse gemeente Hulst, Sluis en Terneuzen.

Berenschot (2013). De vergrijzing voorbij.

Blank, J., & Eggink, E. (2001). A quality-adjusted cost function in a regulated industry: the case of Dutch nursing homes. *Health Care Management Science*, 4(3), 201-211.

Blank, J., Haelermans, C., Koot, P., & Van Putten-Rademaker, O. (2008). Een inventariserend onderzoek naar de relatie tussen schaal, bereikbaarheid, kwaliteit en doelmatigheid in de zorg. TU Delft.

Bosman, S., & Dieleman, M. (2008). Nota verbeteren onderwijshuisvesting in de gemeente Sluis. Oostburg: Gemeente Sluis.

Centrum Management Terneuzen (2011). Beleidsplan Centrum Management Terneuzen 2011-2013. Terneuzen.

College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (2003). Ombouw van Verzorgingshuizen. Utrecht.

CPB (2004). Economische toets nota mobiliteit. Den Haag : CPB.

CZ Zorgkantoor (2012). Marktanalyse 2012 Verpleging en Verzorging Regio Zeeland.

CZ Zorgkantoor (2013). Marktanalyse 2013 Verpleging en Verzorging Regio Zeeland.

Dansen, E., & Voogt, T. (1998). Groepsverzorging in verzorgingshuizen. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

DTNP (2007). Terneuzen Leisurecenter Effecten Bruin- en witgoed, woninginrichting en doe-het-zelf. Nijmegen.

Gemeente Hulst & Rothuizen van Doorn 't Hooft (2012). Structuurvisie Hulst. .

Gemeente Hulst (2008). Educatieve Agenda 2008-2010.

Gemeente Hulst (2011). Structuurvisie Hulst.

Gemeente Terneuzen (2012). Structuurvisie binnenstad. Terneuzen.

Gemeente Twenterand (2012). Berekening afkoopsom privatisering gemeentelijke gebouwen VV Den Ham (inclusief budget uitbreiding kleedkamers). Opgehaald van <http://www.twenterand.nl/document.php?m=15&fileid=18133&f=64f11caf2cfc8a0185d8ef9c45423b44&attachment=0&a=223>

Gemeente Veere (2012). Spreidingsplan 2012-2022 Onderwijs en Opvang.

Gemeente Venlo (2012). Uitvoeringsnota clustering voetbalverenigingen en -voorzieningen.

Gideon Consult (2010). Aantrekkelijk Oostburg. Eck en Wiel .

Hoekman, R. (2012). Sportdeelname en de rol van sportvoorzieningen. In TNO, Trendrapport Bewegen en Gezondheid 2010-2011 (pp. 83-100).

ING Economisch Bureau (2012). Chemie tempert Zeeuwse groei Zeeland moet inzetten op krimpkanalen.

KNLTB (2009). Basisvoorwaarden voor realisatie en herinrichting tennisaccommodatie. Opgehaald van www.knltb.nl .

KNLTB (2013). Jaarverslag 2012.

KPMG (2011). De Zeeuwse Uitdaging.

KPMG (2013). Een nieuwe realiteit .

Leeuwendaal (2013). Duurzaam onderwijs in West-Zeeuws-Vlaanderen vereist visie - concept. Woerden.

Onderwijs Brabant (2012). De wederzijdse onderwijsparticipatie van Nederlanders aan het Vlaams onderwijs schooljaar 2010-2011'.

Onderwijsraad (2013). Grenzen aan kleine scholen. Den Haag : Onderwijsraad.

Otterdijk, Y. van (2011). Demografische krimp en ziekenhuiszorg. Den Haag.

Panteia, ViaZorg (2012). Baanbrekend naar B@lans.

Public Result (2012). Visies op de arbeidsmarkt in Zeeuws-Vlaanderen. Den Haag.

PZC (2012). Meer leegstand in binnenstad Hulst. Opgeroepen op 12-10-2012, van PZC: <http://www.pzc.nl/regio/zeeuws-vlaanderen/meer-leegstand-in-binnenstad-hulst-1.3524932>

RBOI (2008). Structuurvisie detailhandel. Rotterdam/Middelburg.

RBOI (2010). Sluis DPO Supermarkten Detailhandelsvisie Cadzand Bad. Middelburg, Rotterdam.

Rijkswaterstaat (2006). Personenvervoer: groei reistijdwaardering in de tijd.

RIVM (2013). Welke factoren beïnvloeden de kans op dementie? Opgeroepen op april 15, 2013, van Nationaal Kompas volksgezondheid: <http://www.nationaal-kompas.nl/gezondheid-en-ziekte/ziekten-en-aandoeningen/psychische-stoornissen/dementie/welke-factoren-beinvloeden-de-kans-op-dementie/>

Roijs, A. v. (2012). WSNS Zeeuws Vlaanderen Kengetallen en expertises. Zeeland.

Scoop & Hospitality Consultants (2011). Nu 2021, Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen. Amersfoort .

Scoop (2011). Onderwijs ons goed, Afnemende leerlingenaantallen in Zeeland. Middelburg.

Scoop (2012). Goed voortgezet, veranderende stromen in voortgezet en middelbaar onderwijs in Zeeland. Middelburg.

SCP (1997). Gevolgen van schaalvergroting is het basisonderwijs. Rijswijk.

SCP (2004). Kosten en baten van extramuralisering. Den Haag.

SiRM (2012). NVZ brancherapport ziekenhuizen Vergelijking Europa. Den Haag.

Smit, R. (2013, april 16). Twee miljoen winkelmeters in de stad gaan verdwijnen. Het Financieele Dagblad, p. 1.

Sturkenboom, E. (2012). De toekomst van de kleine 'dorpsvoetbalvereniging'. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Traffic Test (2003). Reisgedrag kinderen basisschool. Veenendaal.

Trimbos Instituut (2011). De toekomstige behoefte aan zorgpersoneel. Utrecht

Trimbos Instituut (2011). Monitor Woonvormen Dementie. Utrecht.

Uniza (2008). De impact van perifere shoppingscentra op de detailhandelsstromen.

Verbeek, H. (2011). Redesigning dementia care, an An evaluation of small-scale, homelike care environments. Universiteit Maastricht.

Witteveen+Bos (2010). MKBA-kengetallen voor omgevingskwaliteiten: aanvulling en actualisering.

Bijlage 1 Deelnemers expertmeetings

Thema Woningmarkt

Datum 4 april 2013

Aanwezig Ron van Pamelan – Aannemersbedrijf Van der Poel
Martin Lampaert, Stefan Jansen – Rabobank
De heer Van Driessen – AM Zeeland
De heer Van Hoeve – Van Hoeve Makelaars
Peter Zuurveld – De Hypotheker, Zeeuws & Vlaanderen
Rolfo de Ruijter – Gemeente Terneuzen
Robert de Ridder – Clavis
Marcel de Paauw – Gemeente Sluis
Peter Seen – Woongoed Zeeuws-Vlaanderen

Thema Voorzieningen

Datum 8 april 2013

Aanwezig Arnold Schelfhout – ZorgSaam (zorg)
Gertjan van der Brugge – Scalda (onderwijs)
Ben Lauret - Gemeente Terneuzen (sport / accommodaties)
Katinka Vriends - Gemeente Terneuzen (zorg)

Thema Economie

Datum 8 april 2013

Aanwezig Krijn Verhage - ViaZorg, zorg
Ed Peerbolte - Ondernemingsvereniging Hulst
Ben Picavet - MKB Hulst
Marijke Broeckaert - Gemeente Terneuzen

2008

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2007

Kostendruk van wet- en regelgeving in het gespecialiseerde aannemingsbedrijf

Infrastructuurmonitor - MIRT 2008

Bouw in beeld 2007

Openbaarvervoerinfrastructuur in een geliberaliseerde markt

Algemene kosten in het bouwbedrijf

Het ziekteverzuim in de bouw in 2007

Kwaliteit van de dienstverlening en het bestuurlijk proces van lagere overheden

De markt voor restauratie en onderhoud van monumenten tot 2013

Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen - regionale ontwikkelingen en beleid na 2009

De Vastgoedlezing 2008 - crisis op de Nederlandse woning- en vastgoedmarkt? (ASRE)

Bedrijfseconomische kencijfers van b&u-bedrijven in 2007

Bedrijfseconomische kencijfers van gww-bedrijven in 2007

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2007 (ARBOUW)

Bouwconcerns in beeld 2007/2008

2009

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2009

Opdrachtgevers aan het woord - meting 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2008

Middenkaderopleidingen in de bouw

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2007

Bouw in beeld 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2009-2014

De zelfstandige zonder personeel in de bestratingsbranche

Het ziekteverzuim in de bouw in 2008

Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw
(www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2008 (ARBOUW)

Hervorming van de woningmarkt

Reïntegratie van langdurig zieke werknemers in de bouw

Bouwconcerns in beeld 2008-2009

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen (www.eib.nl)

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector
(www.eib.nl)

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwarbeidsmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastructuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking (www.eib.nl)

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren (www.eib.nl)

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (ARBOUW)

Productiviteit en strategie (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie (www.eib.nl)

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces (www.eib.nl)

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties
(www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2010 (www.eib.nl)

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)

Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod (www.eib.nl)

MKBA Herstructurering Eemsdelta

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010 (www.eib.nl)

Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding (www.eib.nl)

Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden (www.eib.nl)

Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus
(www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2012 (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010 (www.eib.nl)

Kostenmodel omgevingsrecht (www.eib.nl)

Bouwen voor kwaliteit (www.eib.nl)

2012

Evaluatie stimuleringspakket woningbouw (www.eib.nl)

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012

Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt

Arbeid en scholing in de restauratiesector

Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017 (www.eib.nl)

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017

Bouwconcerns in beeld 2010-2011

Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur (www.eib.nl)

Annuïtaire beperking hypotheekrenteaftrek (www.eib.nl)

Vitaliteit: van feit tot beleid (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2011 (www.eib.nl)

Landelijke samenvatting kantorenmonitor (www.eib.nl)

Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011 (ARBOUW)

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Oost Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt provincie Utrecht (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zuid-Holland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zeeland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Brabant (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Limburg (www.eib.nl)

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie (www.eib.nl)

Bouwen voor de zorg (www.eib.nl)

De bouw in 2020 (www.eib.nl)

Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013 (www.eib.nl)

Bouwschoolverlaters (www.eib.nl)

Perspectief voor de funderingsbranche (www.eib.nl)

Bouw in beeld 2011-2012

Regeerakkoord en woningcorporaties (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2013 (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011 (www.eib.nl)

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid (www.eib.nl)

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing (www.eib.nl)

De Stroomversnelling (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)

De feiten rond aanbesteden (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (www.eib.nl)

SER Energieakkoord (www.eib.nl)

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Economisch Instituut voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB
Druk: SDA Print + Media, Amsterdam

De gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen in Zeeuws-Vlaanderen krijgen te maken met een krimpende en sterk veranderende samenstelling van de bevolking. Dit stelt de regio voor belangrijke uitdagingen. In deze studie worden de belangrijkste gevolgen voor de woningmarkt, voorzieningen en de werkgelegenheid in beeld gebracht.

Vragen die centraal staan zijn onder andere: Wat is de verwachte bevolkingsontwikkeling van Zeeuws-Vlaanderen tot 2040?

In welke segmenten van de woningmarkt concentreert de leegstand zich bij krimp? Wat zijn de gevolgen van leegstand voor de leefbaarheid? Wat zijn de kosten van het slopen van overbodige woningen en hoe verhouden deze zich tot de maatschappelijke baten? Welke ruimte is er nog voor nieuwbouw?

Wat zijn de effecten van de krimp op de bereikbaarheid van voorzieningen? Wat betekent de afname van het aantal jongeren voor het voortbestaan van scholen en sportaccommodaties op het platteland? Is er ruimte voor extra detailhandel? Hoe kan de groeiende zorgvraag optimaal geacommodeerd worden?

Hoe kan werkgelegenheid in de regio behouden blijven?

Welke acties moeten door welke partijen worden ondernomen?

De studie 'MKBA Zeeuws-Vlaanderen' is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK en de Provincie Zeeland.



Economisch Instituut
voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

eib@eib.nl
www.eib.nl