

An aerial photograph of a residential area. In the upper right, there is a large, irregularly shaped pond with a dark greenish-brown surface. To the left of the pond is a dense residential neighborhood with many small houses and buildings. The surrounding areas are mostly agricultural fields, some of which are brown and some are green. The text 'AXEL' is overlaid in the top left corner, and 'Ladderonderbouwing Maartenshof' is overlaid in the top center. The date '3 mei 2022' is overlaid below the title. The text 'RHO ADVISEURS' is overlaid in the bottom left corner.

AXEL

Ladderonderbouwing Maartenshof

3 mei 2022

RHO ADVISEURS

RHO ADVISEURS

DATUM	3 mei 2022
PROJECTLEIDER	Hetty Wenting
OPDRACHTGEVER	MaJa Vastgoed
PROJECTNUMMER	20220061
AUTEUR	Joost Jansen
STATUS	Definitief



INHOUD

1. Inleiding	4
1.1 Uitbreiding kern Axel en aanleiding actualisering ladderonderbouwing	4
1.2 Programma en noodzaak nieuw bestemmingsplan	4
1.3 Waarom toetsing aan de ladder?	6
1.4 Leeswijzer	6
2. Beschrijving woningbehoefte	7
2.1 Relevante regio	7
2.2 Bevolkingsontwikkeling en woningvoorraad	7
2.3 Regionale afstemming woningbouwopgave	11
2.4 Woningbehoefte	12
2.5 Verhuisrelaties tussen de kernen	13
2.6 Specifieke behoefte levensloopbestendige grondgebonden woningen	14
2.7 Plan capaciteit	17
3. Waarom niet binnenstedelijk (locatiekeuze)	20
4. Conclusie	21

1. INLEIDING

1.1 Uitbreiding kern Axel en aanleiding actualisering ladderonderbouw

Door Maja Vastgoed is een aanvraag ingediend om een uitbreidingslocatie voor 35 woningen mogelijk te maken in de kernrand van Axel. De beoogde locatie is een perceel aan de oostkant van de stad, tussen de Liniedijk, de Sint Maartenlaan en de Hulsterseweg. De gemeente wil hieraan medewerking verlenen en heeft in november 2021 het ontwerp bestemmingsplan Maartenshof, Axel ter inzage gelegd. De provincie heeft hierop gereageerd met een zienswijze en verzoekt om de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en de locatiekeuze nader te onderbouwen. Deze notitie voorziet daar in.

Inmiddels is er een nieuwe Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2022 waaruit een hogere woningbehoefte blijkt. Verder is de harde plancapaciteit de afgelopen tijd afgenomen door de bouw van woningen. Hierdoor is er meer 'ladderruimte' ontstaan. Verder zal de beschikbare harde plancapaciteit in Axel dit jaar sterk afnemen, omdat de verkoop van Buitenweg fase 2 is gestart. Per 2 mei 2022 zijn nog slechts 4 van de 42 woningen beschikbaar.

Axel is de tweede woonkern binnen de gemeente Terneuzen. De opgave om in Axel woningbouw te realiseren komt voort uit de wens om in de verzorgingskernen in de gemeente woningbouw te realiseren voor de regionale woningbehoefte en de woningbehoefte van de eigen inwoners. Van krimp is in Zeeuws Vlaanderen geen sprake. Er is sprake van vergrijzing, maar de instroom van buiten de regio zorgt er voor dat het aantal inwoners niet afneemt. Door instroom en gezinsverdunding is de druk op de woningmarkt de afgelopen jaren opgelopen, wat de aanleiding is om woningen mogelijk te maken. Hiermee kan deze locatie een bijdrage leveren aan de lokale woningbehoefte in Axel en de woningbehoefte in de gemeente.



Figuur 1.1. Ligging plangebied

1.2 Programma en noodzaak nieuw bestemmingsplan

Het te ontwikkelen woongebied heeft een oppervlakte van circa 3 ha. In het plangebied worden maximaal 35 woningen mogelijk gemaakt. Het woningbouwprogramma zal bestaan uit voornamelijk levensloopbestendige eengezinswoningen (twee-onder-één-kapwoningen en vrijstaande woningen) in het hogere marktsegment. Het beoogde plan gaat vrijwel geheel uit van nultredenwoningen. Een nultredenwoning is een woning die intern en extern toegankelijk is. Intern toegankelijk betekent dat vanuit de woonkamer de keuken, het toilet, de badkamer en ten minste één slaapkamer zonder traplopen te bereiken zijn. Extern toegankelijk wil zeggen dat de woonkamer van de woning of woonruimte vanaf de straat te bereiken is zonder traplopen. Hiermee wordt een

segment toegevoegd in Axel, wat er nu nog niet is. In Axel is slechts 15% van de woningen een appartement. Slechts een deel hiervan is levensloopbestendig. Levensloopbestendige grondgebonden woningen zijn er op dit moment nog niet. Met het toevoegen van levensloopbestendige grondgebonden woningen wordt de doorstroming bevorderd.



Figuur 1.2. Inrichtingsschets (Bron: MaJa Vastgoed)

In de geldende beheersverordening Axel (vastgesteld 2016) heeft de locatie deels de bestemming Agrarische doeleinden, Woon-doeleinden, Recreatieve doeleinden en Groen. Om woningen mogelijk te maken is een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk.



Figuur 1.3. Axel, beheersverordening (Bron: ruimtelijkeplannen.nl)

1.3 Waarom toetsing aan de ladder?

Uitbreiding of nieuwe functies zijn niet zonder meer mogelijk, omdat sprake moet zijn van 'zorgvuldig ruimtegebruik'. Ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, moeten daarom worden getoetst aan Artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (ladder voor duurzame verstedelijking). Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet de behoefte worden beschreven. Bij stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied, moet worden gemotiveerd waarom deze niet binnenstedelijk gerealiseerd kunnen worden.

Wel of geen stedelijke ontwikkeling?

De vraag bij de ladder voor duurzame verstedelijking is of de ruimtelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in art. 3.1.6 lid 2 Bro. Uit jurisprudentie blijkt dat gewoonlijk ontwikkelingen groter dan 500 m² bvo en ontwikkelingen met meer dan 11 woningen worden aangemerkt als stedelijke ontwikkeling in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Er worden meer dan 11 woningen mogelijk gemaakt, dus is sprake van een stedelijke ontwikkeling.

Wel of geen nieuwe stedelijke ontwikkeling

Of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, is afhankelijk van de huidige planologische mogelijkheden. Wanneer er met een nieuw bestemmingsplan geen nieuw planologisch ruimtebeslag wordt mogelijk gemaakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet een bestemmingsplan in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken als de planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functies en die onder het vorige plan mogelijk was.

Het geldende bestemmingsplan maakt 1 woning mogelijk. Daarom is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Wel of geen bestaand stedelijk gebied

De tweede vraag die moet worden beantwoord, is of de vestigingslocatie wordt beschouwd als bestaand stedelijk gebied. In artikel 1.1.1 onder h van het Bro is een omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: *'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur'*.

Uit de definitie volgt dat er sprake moet zijn van een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. De kwalificatie bestaand stedelijk gebied hangt af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het bestemmingsplan en de aard van de omgeving.

Uit jurisprudentie blijkt dat agrarische functies, die ook als zodanig in gebruik zijn, geen onderdeel uitmaken van het bestaand stedelijk gebied. In dit geval is op de locatie van de agrarische gronden daarom sprake van een ligging buiten bestaand stedelijk gebied.

Conclusie

Gelet op het bovenstaande is een beschrijving van de behoefte en een motivering van de locatiekeuze (waarom niet binnenstedelijk) noodzakelijk. Deze notitie voorziet daarin.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de woningbehoefte in de regio en specifiek in de gemeente Terneuzen en Axel. In hoofdstuk 3 wordt gemotiveerd waarom de woningen niet binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 4 worden tot slot samenvattende conclusies getrokken.

2. BESCHRIJVING WONINGBEHOEFTE

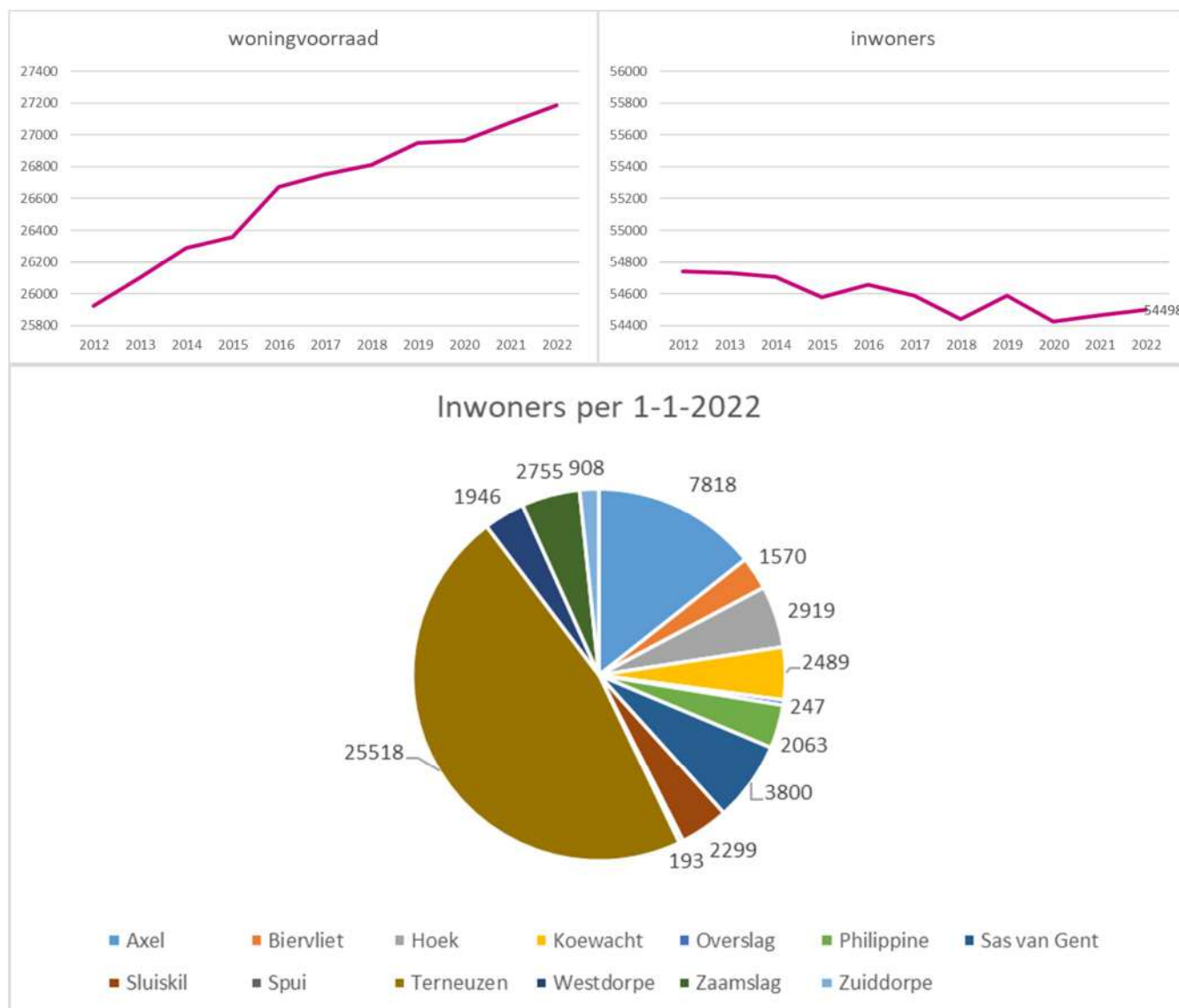
In dit hoofdstuk wordt de woningbehoefte beschreven op basis van diverse bronnen.

2.1 Relevante regio

Het ruimtelijk verzorgingsgebied van de stedelijke ontwikkeling bepaalt tot welk gebied de beschrijving van de behoefte zich moet uitstrekken. De begrenzing van de regio is dus afhankelijk van de aard en omvang het programmaonderdeel dat als stedelijke ontwikkeling wordt gezien. Voor wonen is dat de gemeente Terneuzen binnen de regio Zeeuws-Vlaanderen. Het is daarbij van belang dat in de grote verzorgingskernen, waaronder Axel, niet alleen voor de lokale behoefte, maar ook voor de gemeentelijke behoefte wordt gebouwd. Gelet op de vergrijzing is er immers meer behoefte aan woningen nabij voorzieningen.

2.2 Bevolkingsontwikkeling en woningvoorraad

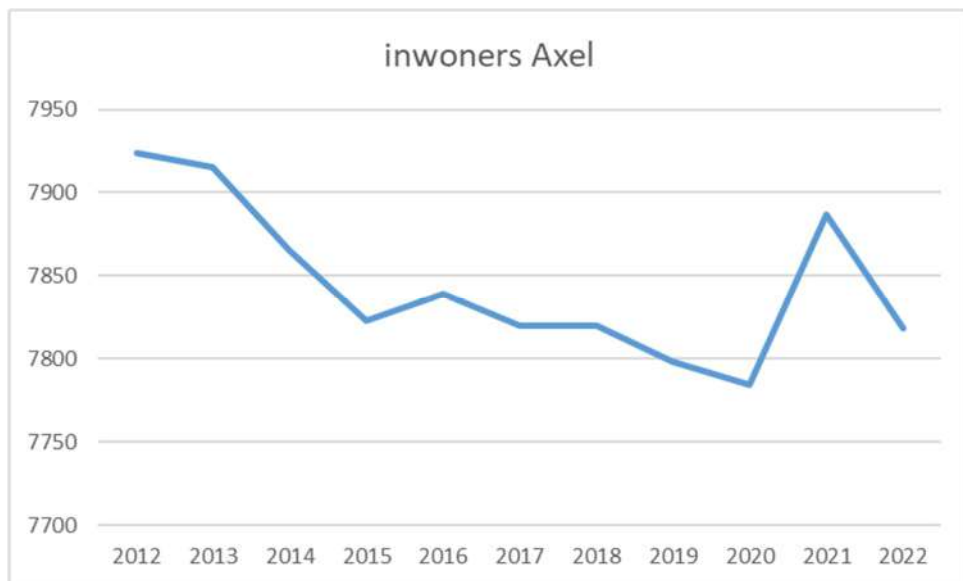
De afgelopen 10 jaar zijn in Terneuzen per saldo 1.264 woningen toegevoegd (gemiddeld 126 per jaar) en is het aantal inwoners met 244 afgenomen (gemiddeld 24 per jaar). Sinds 1 januari 2020 groeit het aantal inwoners weer licht. Axel is de tweede woonkern met 7.818 inwoners per 1 januari 2022.



Figuur 2.1. Ontwikkeling woningvoorraad en inwoners gemeente Terneuzen (Bron: CBS en gemeente)

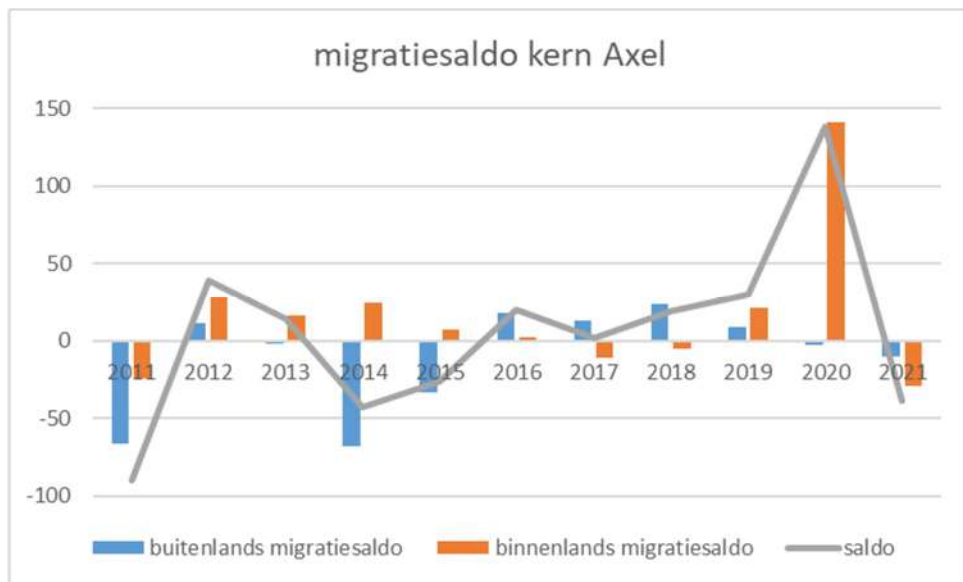
Kernprofiel Axel

Het aantal huishoudens in Axel is de afgelopen 10 jaar licht toegenomen (van 3.695 naar 3.790) terwijl het aantal inwoners heel licht daalt (gemiddeld 12 inwoners per jaar). Een verklaring hiervoor is de gezinsverdunning. De gemiddelde huishoudensgrootte was in 2011 nog 2,16 en is nu 2,08.



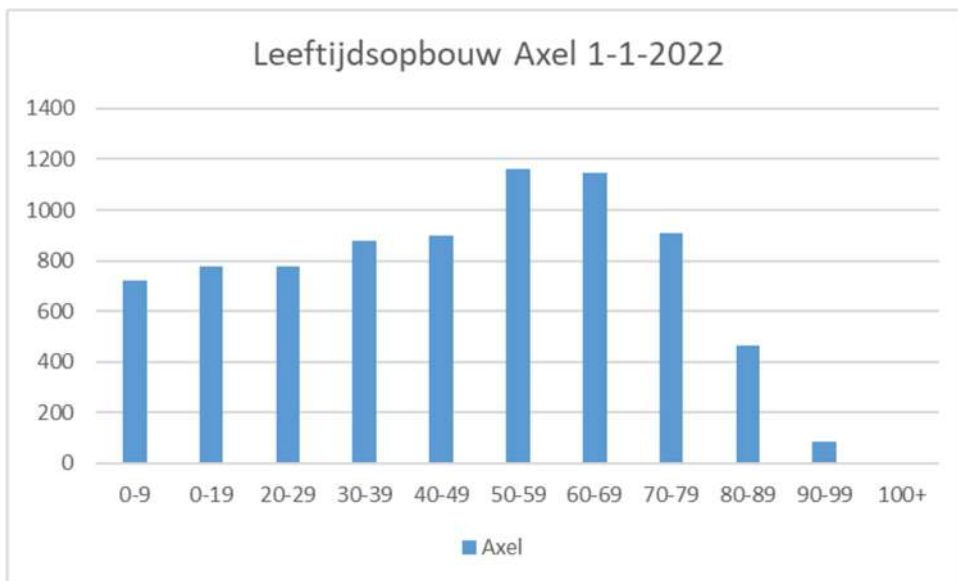
Figuur 2.2 Ontwikkeling aantal inwoners Axel (Bron: Kernprofiel Axel 2021)

Het aantal personen van buiten de gemeente Terneuzen dat zich in Axel vestigt wisselt. Per saldo is over de afgelopen 10 jaar sprake van een gemiddelde afname van 11 inwoners per jaar. Het aantal personen van binnen de gemeente Terneuzen dat zich in Axel vestigt is in het merendeel van de afgelopen jaren positief. Per saldo is over de afgelopen 10 jaar sprake van een gemiddelde toename van 17 inwoners per jaar.



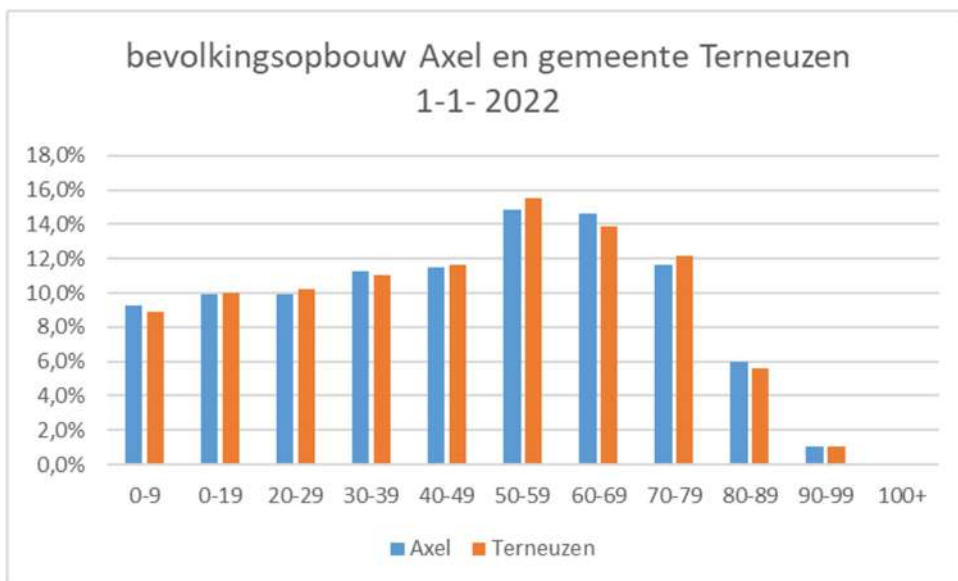
Figuur 2.3. Verhuizingen kern Axel (Bron: Kernprofiel Axel 2021)

Voor Axel geldt dat de leeftijdsgroepen van 50 t/m 79 jaar het grootste percentage van de bevolking beslaan.



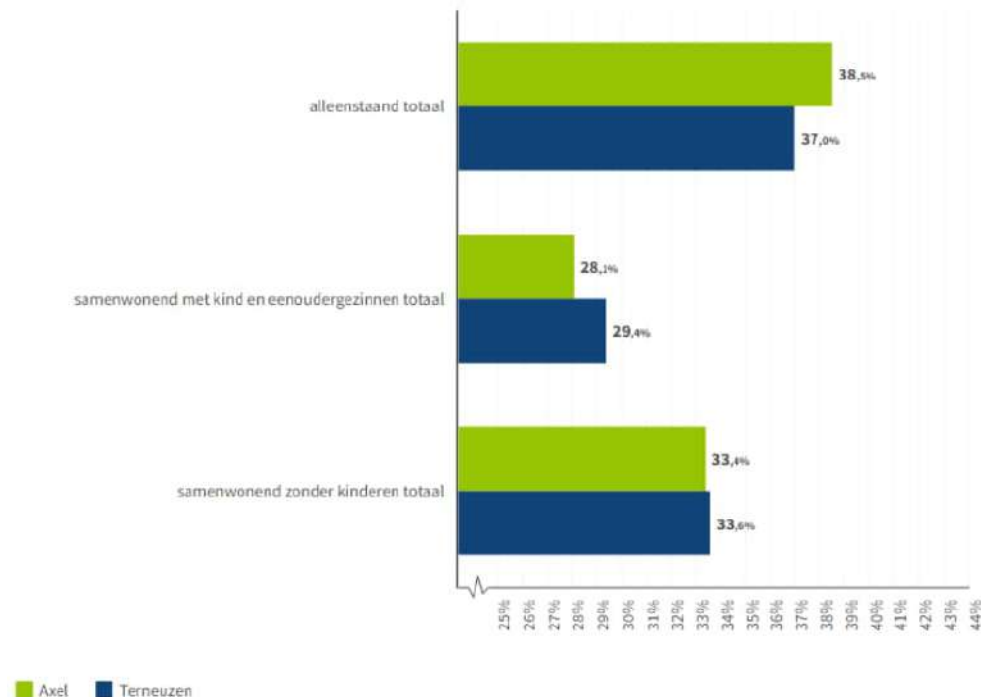
Figuur 2.4. Leeftijdsopbouw kern Axel (Bron: Kernprofiel Axel 2021)

De leeftijdsopbouw is vergelijkbaar met het gemiddelde van de gemeente Terneuzen. Axel heeft een fractie meer 60+ers (33,3% ten opzichte van het gemiddelde van 32,7%.



Figuur 2.5. Bevolkingsopbouw Axel in vergelijking met Terneuzen

In Axel wonen iets meer alleenstaanden dan gemiddeld en iets minder gezinnen met kinderen.



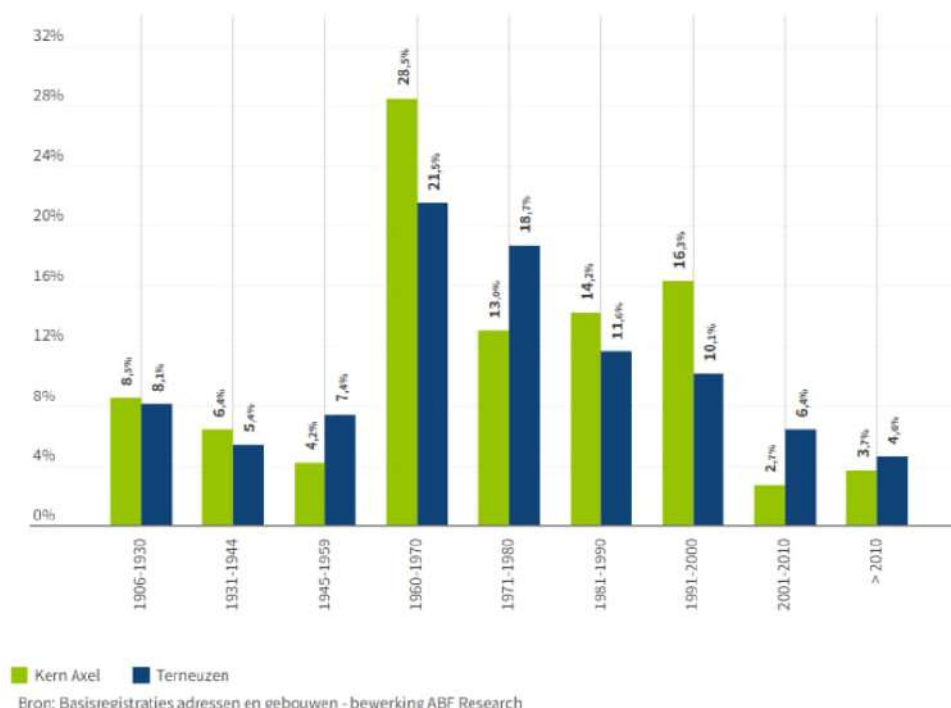
Figuur 2.6. Samenstelling huishoudens kern Axel en gemeente Terneuzen (Bron: kernprofiel Axel 2021)

De woningvoorraad is sinds 2012 met slechts 68 woningen toegenomen naar 3.905 (een toename van 1,7%).



Figuur 2.7. Ontwikkeling woningvoorraad Axel (Bron: kernprofiel Axel 2021)

Vanaf 2000 is er in Axel minder gebouwd dan gemiddeld binnen de gemeente. Kenmerkend voor de woningvoorraad in Axel is dat er procentueel gezien veel woningen in de jaren 1960-1970 en 1991-2000 gebouwd zijn. 85% van de woningen in Axel is een eengezinswoning, 15% een appartement. 59% van de voorraad is een koopwoning.



Figuur 2.8. Woningen naar bouwjaar Kern Axel (Bron: kernprofiel Axel 2021)

De leegstand (woningen waar niemand staat ingeschreven) in Axel was in 2021 4,1% (160 woningen). De leegstand is al jaren stabiel en lager dan gemiddeld in de gemeente. De leegstand is wel hoger dan de frictieleegstand (2%). Een verklaring daarvoor kan zijn dat er in Zeeuws Vlaanderen vrij veel woningen als vakantiewoning worden gebruikt en daarmee niet permanent worden bewoond. Op basis van het energie- en waterverbruik in de hiervoor genoemde woningen is de schatting dat er ongeveer een derde van deze woningen daadwerkelijk leegstaat. Er is een groot verschil tussen theoretische leegstand en werkelijke leegstand in Axel. Uit onderzoek (Theoretische leegstand versus werkelijkheid – Axel, augustus 2021) blijkt dat er in werkelijkheid in 2021 maximaal 44 woningen leegstonden. Op een woningvoorraad van 3.905 betekent dit een leegstand van slechts 1,1%.

Conclusie

Het inwoneraantal is de afgelopen jaren nagenoeg stabiel en het aantal huishoudens in de gemeente is gestegen als gevolg van de gezinsverdunding. Sinds 2020 groeit het aantal inwoners licht. Het aantal huishoudens in Axel is de afgelopen 10 jaar door de gezinsverdunding licht toegenomen terwijl het aantal inwoners zeer licht daalt. Ondanks dat Axel de tweede woonkern is van de gemeente, is er relatief weinig gebouwd.

De woningvoorraad is vrij eenzijdig met weinig appartementen. Gelet op de vergrijzing is er behoefte aan meer appartementen en meer patiowoningen/grondgebonden nultredenwoningen. Het project voorziet hier in.

2.3 Regionale afstemming woningbouwopgave

Om het provinciaal belang te waarborgen van een goed functionerende regionale woningmarkt in Zeeland bevat het provinciale beleid in het Omgevingsplan Zeeland 2018 het middel van de regionale woningmarktafspraken. De regionale woningmarktafspraken zijn bedoeld om regionaal woningbouwbeleid vast te stellen en dienen als onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Voor de onderbouwing is het nodig dat de harde plancapaciteit in beeld wordt gebracht, dat gebruik wordt gemaakt van de actuele provinciale prognose, dat er heldere afspraken zijn over de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de Ladder-ruimte en hoe wordt gemonitord.

Op basis van monitoring, nieuwe ontwikkelingen en informatie worden de regionale woningmarktafspraken periodiek herijkt.

Om de actuele Ladderruimte voor Zeeuws Vlaanderen in beeld te kunnen brengen heeft de Provincie Zeeland op basis van de met de Zeeuwse gemeenten afgestemde Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2019 en de gemeentelijke plangegevens het dashboard 'Ladderruimte Zeeuws Vlaanderen' gemaakt. Volgens het dashboard ladderruimte Zeeuws-Vlaanderen was in maart 2022 in de gemeente Terneuzen sprake van een negatieve Ladderruimte van 565 woningen. In Terneuzen was sprake van een behoefte van 450 woningen, een sloopopgave van 361 woningen en een harde plancapaciteit van 1.376 woningen. Inmiddels is een nieuwe prognose beschikbaar, waaruit een hogere woningbehoefte blijkt. Ook is de harde plancapaciteit geactualiseerd.

2.4 Woningbehoefte

De bouw van woningen in de gemeente Terneuzen en de kern Axel voorziet in een actuele regionale behoefte. De woningbehoefte blijkt uit de nieuwste Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2022.

Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2022

De huishoudensprognose 2019 ging nog uit van 25.745 huishoudens in 2030 en daarna stabilisatie. De nieuwe prognose 2022 gaat uit van 27.354 huishoudens in 2030 en een verdere groei naar 27.853 huishoudens in 2035.

De nieuwe prognose komt veel hoger uit door de extra instroom van buiten de provincie (meer thuiswerken, behoefte aan betaalbare woningen), de structurele instroom uit Vlaanderen en de extra behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met 30% planuitval.

Per 1 januari 2022 waren er 25.830 huishoudens (bron: gemeente Terneuzen). De prognose gaat uit van 27.578 huishoudens per 1 januari 2032. Dit betekent dat er de komende 10 jaar (een bestemmingsplanperiode) nog behoefte is aan 1.748 woningen (zonder rekening te houden met planuitval).

Doorrekening woningbehoefte Axel

Axel is de tweede woonkern van de gemeente Terneuzen, met 7.818 inwoners per 1 januari 2022. Binnen de hele gemeente wonen 54.498 mensen. Wanneer je de bijdrage aan de woningbehoefte evenredig verdeelt per kern, dan zou Axel met 14,3% van de inwoners in de gemeente Terneuzen in ieder geval een bijdrage moeten leveren van 250 woningen. Rekening houdend met 30% planuitval zou je dan 325 woningen moeten plannen.

Actuele woningmarktgegevens

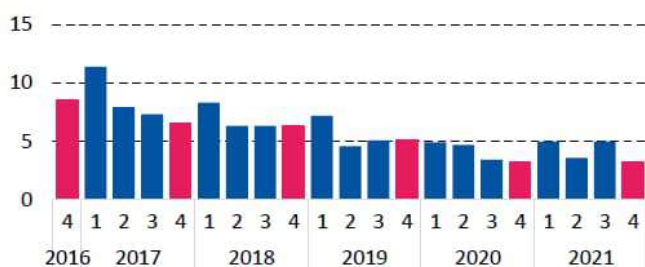
Funda

Uit gegevens van Funda blijkt dat er per 2 mei 2022 34 woningen te koop worden aangeboden in de kern Axel, waarvan 13 verkocht onder voorbehoud. De vraagprijzen liggen tussen de 150.000 euro en 795.000 euro. Er is vrijwel geen aanbod boven de 300.000 euro.

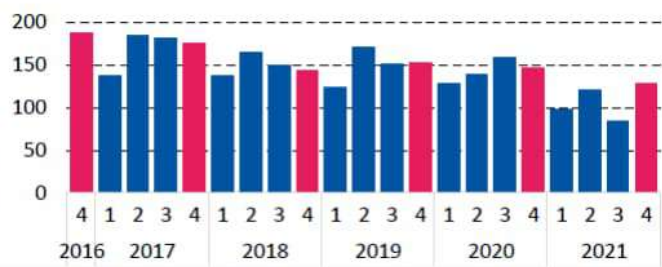
De verkoop in project Buitenweg is in maart 2022 gestart. Van de 42 woningen met een vrij op naamprijs tussen 300.000 en 360.000 euro zijn er op dit moment nog 4 beschikbaar.

NVM, woningmarktcijfers

De druk op de woningmarkt blijkt uit cijfers van NVM (kwartaalcijfers vierde kwartaal 2021). De krapte-indicator voor bestaande woningen in de regio Zeeuws-Vlaanderen komt gemiddeld uit op 3,2. De koper kan dus gemiddeld uit 3 huizen kiezen en dat aantal is sinds 2017 teruggelopen. Het NVM ziet de markt bij een krapte indicator van minder dan vijf woningen als een 'verkopersmarkt'. In de gemeente zijn t.o.v. het 4^e kwartaal 2020 13% minder woningen verkocht (128 woningen).



Figuur 2.9. Krapte indicator (bron NVM)



Figuur 2.10. Aantal transacties (bron NVM)

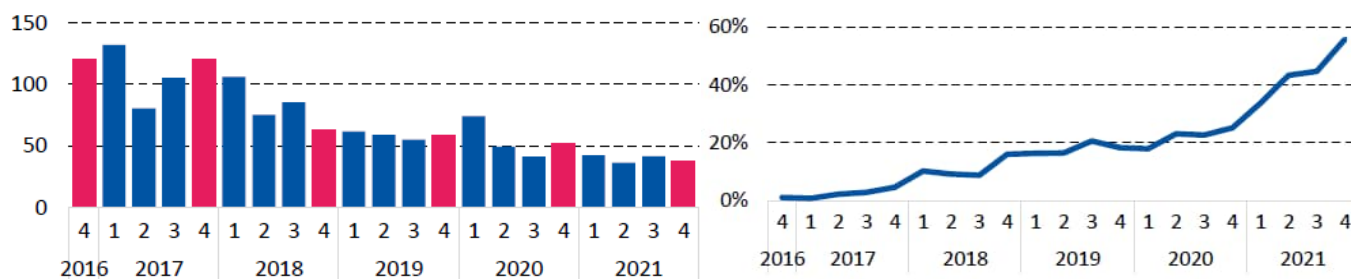
De regio laat een prijsstijging zien van 14,1% t.o.v. een jaar geleden. De gemiddelde transactieprijs is € 286.000. de prijzen van vrijstaande woningen en twee onder een kap zijn het sterkst gestegen. Dit heeft te maken met een teruglopend aanbod in deze woningtypen.

Transactieprijs (x 1.000 euro)	2020-4	2021-3	2021-4	%-jr.	%-kw	Aantal te koop gezet	2020-4	2021-3	2021-4	%-jr.	%-kw
Tussenwoning	195	205	221	13,6%	7,9%	Tussenwoning	30	38	39	30%	3%
Hoekwoning	195	236	196	0,4%	-17,1%	Hoekwoning	23	7	25	9%	257%
2-onder-1-kap	255	265	293	14,5%	10,4%	2-onder-1-kap	23	15	26	13%	73%
Vrijstaand	295	459	403	36,5%	-12,3%	Vrijstaand	39	30	29	-26%	-3%
Appartement	362	343	299	-23,3%	-15,2%	Appartement	18	15	11	-39%	-27%
Totaal	255	325	286	14,1%	-3,9%	Totaal	133	105	130	-2%	24%

Figuur 2.11. Transactiepreizen (bron NVM)

Figuur 2.12. Aantal te koop gezet (bron NVM)

De gemiddelde verkooptijd bedraagt 37 dagen versus 51 dagen t.o.v. een jaar geleden. Het percentage boven de vraagprijs verkochte woningen in het 4^e kwartaal 2021 is 56%.



Figuur 2.13. Verkooptijd in dagen (bron NVM)

Figuur 2.14. Boven de vraagprijs verkocht (bron NVM)

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat de druk op de woningmarkt is toegenomen. De doorstroming stokt door te weinig aanbod en de krapte zorgt voor hogere prijzen. Dit is in deze regio vooral te zien bij de vrijstaande woningen en twee onder een kapwoningen. Door de veranderende leeftijdsopbouw is er behoefte aan Levensloop bestendige woningen. En dus ook aan grondgebonden vormen levensloop bestendig wonen (zie paragraaf 2.6).

2.5 Verhuisrelaties tussen de kernen

In de meeste kernen wordt vooral binnen de kern verhuisd. Uit de cijfers van 2021 (bron: gemeente Terneuzen) blijkt dat in de kern Terneuzen het percentage veruit het hoogste ligt (83%). In Axel is 55% van de verhuizingen een verhuizing binnen de kern. Er is ook een duidelijke verhuisrelatie met Terneuzen: 115 mensen verhuisden naar Terneuzen en 81 mensen vanuit Terneuzen naar Axel. Per saldo zijn er iets meer mensen uit Axel vertrokken naar andere kernen dan andersom (29 inwoners). Dit heeft een relatie met het beschikbare woningaanbod (bestaande voorraad en nieuwbouw) en de mate waarin dit aansluit op de behoefte van de woningzoekenden.

verhuizingen binnen de kernen in 2021														
	van links naar rechts = uitstroom, van boven naar beneden = instroom													
	Axel	Biervliet	Hoek	Koewacht	Overslag	Philippine	Sas van Gent	Sluiskil	Spui	Terneuzen	Westdorpe	Zaamslag	Zuiddorpe	totaal uitstroom
Axel	256	7	7	9	6	3	12	17	5	115	4	10	12	463
Biervliet	7	55	2	3	0	1	0	5	0	20	3	1	2	99
Hoek	12	10	139	4	0	1	10	8	0	89	0	3	3	279
Koewacht	8	0	3	52	0	2	0	0	0	15	2	4	4	90
Overslag	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0	8
Philippine	5	2	10	1	0	59	1	9	0	23	1	1	0	112
Sas van Gent	11	2	11	4	0	10	117	18	0	25	19	6	0	223
Sluiskil	16	1	12	0	0	6	14	44	0	62	4	1	0	160
Spui	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	0	5
Terneuzen	81	23	45	21	0	13	41	29	1	1695	20	78	1	2048
Westdorpe	1	0	3	3	0	2	12	4	0	12	28	0	1	66
Zaamslag	25	1	5	0	0	1	3	4	0	35	1	65	2	142
Zuiddorpe	11	0	1	2	0	0	0	0	0	7	0	1	0	22
totaal instroom	434	101	238	99	6	98	210	138	6	2106	85	171	25	3717

Figuur 2.14. Verhuizingen binnen de kernen 2021 (Bron: gemeente Terneuzen)

Kandidaat-kopers Plan Maartenshof en herkomst kandidaten

In het derde kwartaal van 2020 kreeg het Plan Maartenshof vorm en is het voornemen van deze ontwikkeling via social media naar buiten gebracht. Daarop kwamen zeer veel reacties binnen en waren alle kavels binnen enkele maanden in optie genomen (tegen een vergoeding van €1.000,-). Daarnaast zijn er op dit moment meerdere kandidaten die interesse hebben getoond en als reserve genoteerd zijn.

De huidige woonplaats van 29 van de 35 (83%) kandidaat-kopers van Plan Maartenshof is Axel. De andere kandidaten zijn veelal afkomstig uit Axel en willen graag terugkeren. De sociale en economische gebondenheid van deze kandidaat-kopers is erg groot. Plan Maartenshof voldoet aan een behoefte van vooral doorstromers en senioren. 54% van de kandidaat kopers is 50+er en 23% valt in de categorie 40-50 jaar. Deze groep laat bij het betrekken van een woning in Plan Maartenshof een andere koopwoning achter voor starters of doorstromers. Het project zal dan ook een positieve invloed hebben op de balans in de woningmarkt en zal de verhuisketen verlengen doordat doorstroming en starten op de woningmarkt in Axel weer mogelijk wordt.

Conclusie

Er is een grote lokale woningbehoefte aan grondgebonden nultredenwoningen. Plan Maartenshof voorziet in deze behoefte.

2.6 Specifieke behoefte levensloopbestendige grondgebonden woningen

De kwalitatieve woningbehoefte in Zeeuws-Vlaanderen is in opdracht van de provincie onderzocht. Hieruit blijkt dat er vooral behoefte is aan levensloopbestendige woningen.

Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019 (Stec-groep, januari 2020)

In Zeeuws-Vlaanderen is sprake van een forse instroom uit Vlaanderen. Bijna 40% van alle huishoudens die vanuit België in Zeeland zijn komen wonen, hebben een betaalbare (tot € 150.000 of € 150.000 - € 250.000) grondgebonden koopwoning gekocht. Nog eens 16% landde in een sociale huurwoning. Het feit dat instroom vooral plaatsvindt naar betaalbare huur- of koopwoningen hangt naar verwachting mede samen met de dominante doelgroep jonge, kinderloze huishoudens. Het vermogen en de hypotheekmogelijkheden van huishoudens in deze doelgroep zijn vaak nog beperkt, waarmee zij zijn aangewezen op een betaalbare woonruimte.

Zeeuws-Vlaanderen	Alleenst.&stellen tot 35 jaar	Gezinnen	Alleenst.&stellen 35-65 jaar	Alleenst.&stellen 65-plus	Totaal
GGB koop 150-250K 120m²+	128	44	72	7	251
GGB koop tot 150K tot 120 m²	139	30	99	10	278
GGB koop 150-250K tot 120 m²	104	24	47	5	180
GGB SH tot 120 m²	69	9	33	4	115
GGB koop 250-350K 120m²+	69	19	38	6	132
Overig	272	99	235	40	646
Totaal	781	225	524	72	1.602
<i>Aandeel t.o.v. totaal huishoudens</i>	<i>19,20%</i>	<i>1,55%</i>	<i>3,85%</i>	<i>0,45%</i>	<i>3,25%</i>

Figuur 2.15. Huishoudenssamenstelling instromers uit Vlaanderen (Bron: Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019)

De reguliere woningvoorraad in Terneuzen wordt grotendeels ook gebruikt voor reguliere bewoning. De leegstand in de gemeente Terneuzen is 3,7%. Dit is iets boven het gemiddelde in Zeeland van 3%. En ook iets boven de frictieleegstand van 2%.

Regio Zeeuws-Vlaanderen	Totaal woningen	Regulier bewoond	Tweede woning	Leegstaand	Onbekend
Hulst	Aantal 13.550	12.620	205	520	210
	Aandeel 100%	93,1%	1,5%	3,8%	1,5%
Sluis	Aantal 14.105	11.335	1.860	710	195
	Aandeel 100%	80,4%	13,2%	5,0%	1,4%
Terneuzen	Aantal 27.075	25.145	235	1.015	675
	Aandeel 100%	92,9%	0,9%	3,7%	2,5%

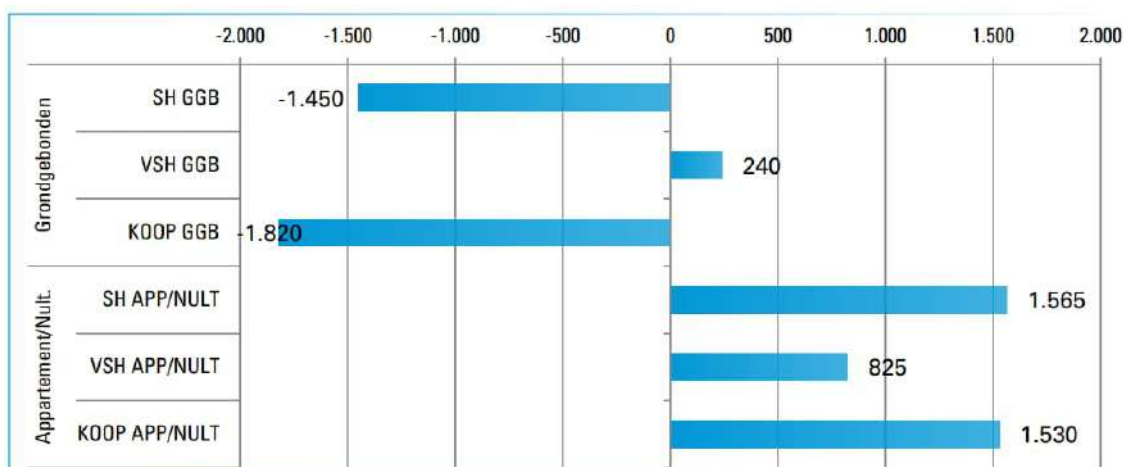
Figuur 2.16. Huishoudenssamenstelling instromers uit Vlaanderen (Bron: Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019)

De verwachting is dat het aantal arbeidsmigranten in Zeeuws Vlaanderen nog fors toeneemt.

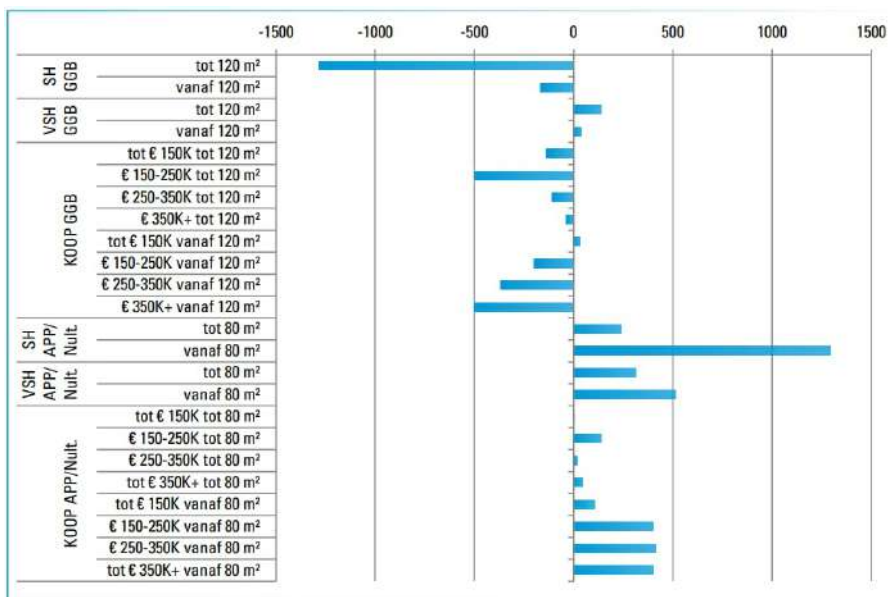
Zeeuws-Vlaanderen	Empirisch onderzoek Schatting aantal arbeidsmigranten enquête geëxtrapoleerd	Prognosemodel prognose aantal arbeidsmigranten laag / hoog scenario	Indicatief aantal arbeidsmigranten Zeeuws- Vlaanderen
Eind 2018	2.260	2.110 / 2.530	ca. 2.300
Toename 2019-2029	+890 / +1.100	+400 / +1.050	+400 / +1.050
Totaal begin 2029			2.700 tot 3.350

Figuur 2.17. Indicatie toename arbeidsmigranten Zeeuws-Vlaanderen (Bron: Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019)

Zeeuws-Vlaanderen vergrijsd sterk. Hierdoor ontstaat er een groot overschot in het grondgebonden koop- en sociale huursegment en een sterke behoefte aan meer nultredenwoningen (appartementen of patio's) in alle prijs- en oppervlakteklassen.



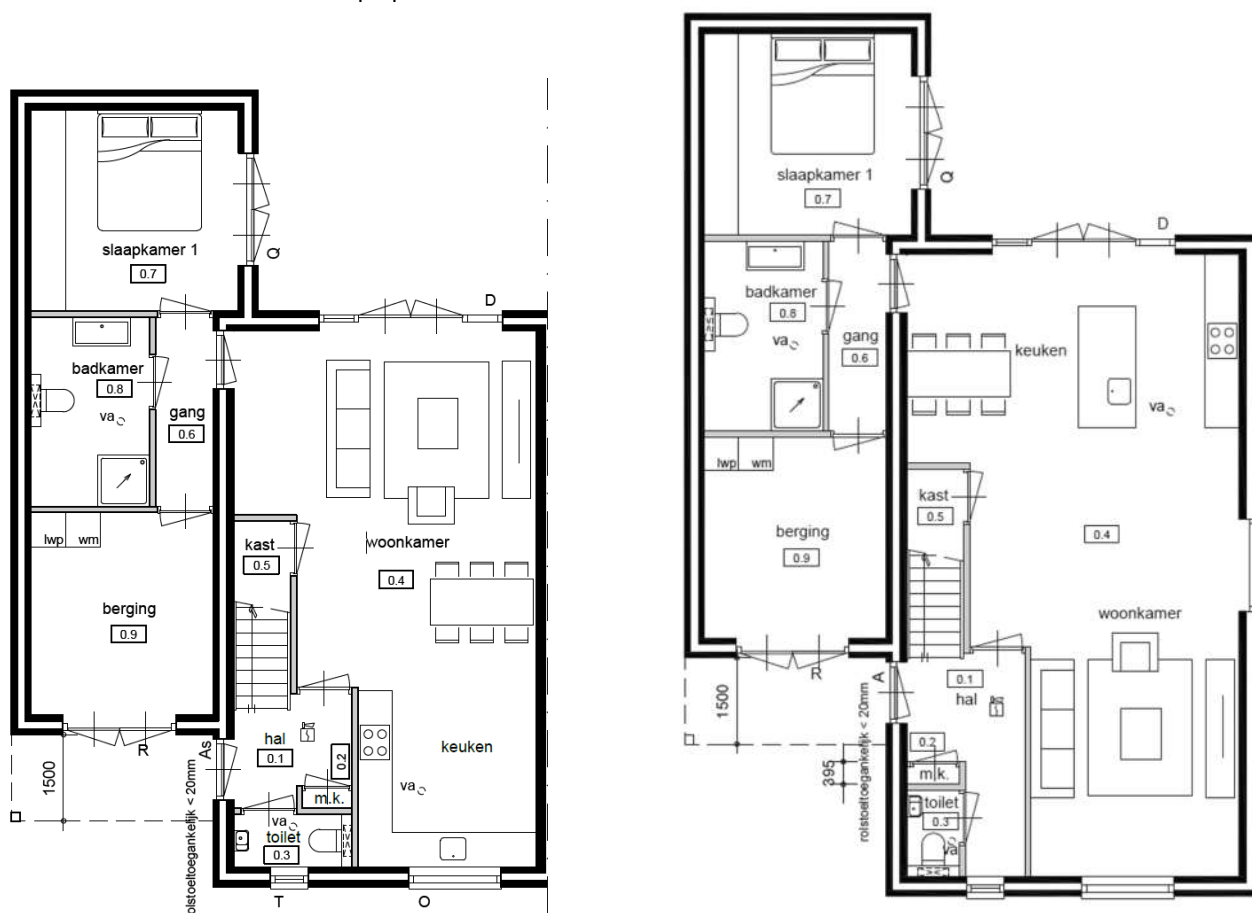
Figuur 2.18. Doorstroommodel Zeeuws-Vlaanderen totaal 2019-2028 (Bron: Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019)



Figuur 2.19. Behoeftte vertaald naar ProductMarktCombinaties (Bron: Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019)

Er is sprake van dubbele vergrijzing, omdat zowel het aantal 65+ers als het aantal 80+ers toeneemt. Het aandeel 65+ers is steeds groter (babyboomgeneratie) en mensen worden steeds ouder.

Het beoogde plan gaat vrijwel geheel uit van nultredenwoningen. Een nultredenwoning is een woning die intern en extern toegankelijk is. Intern toegankelijk betekent dat vanuit de woonkamer de keuken, het toilet, de badkamer en ten minste één slaapkamer zonder traplopen te bereiken zijn. Extern toegankelijk wil zeggen dat de woonkamer van de woning of woonruimte vanaf de straat te bereiken is zonder traplopen.



Figuur 2.20. Optie slaapkamer op begane grond (links twee-onder-een kap, rechts vrijstaand)



In het plan Maartenshof worden 35 woningen gerealiseerd, waarvan 26 in projectbouw. Het plan kent geen appartementen, waardoor de woonkamer van de woning altijd vanaf de straat en dus traploos te bereiken is. Van deze 26 projectbouw woningen worden 13 woningen vanaf het begin levensloopbestendig opgeleverd, dus met een slaapkamer op de begane grond. De overige 13 woningen zijn levensloopbestendig te maken.

Van de overige woningen die in particulier opdrachtgeverschap worden gerealiseerd, is inmiddels bekend dat hiervan tenminste 6 voldoen aan de definitie van levensloopbestendig wonen. Van de overige 3 woningen is nog geen ontwerp bekend. Geconcludeerd kan worden dat tenminste 32 van de 35 te realiseren woningen voldoen aan de definitie van levensloopbestendig bouwen. Binnen de kern Axel is geen bouwgrond te koop voor zelfbouw. Ook zijn geen vergelijkbare levensloopbestendige woningtypes beschikbaar en het aantal levensloopbestendige appartementen in Axel is beperkt.

Invloed corona op verhuismotieven Zeeland”, I&O Research mei 2021

In december 2020 heeft de Provinciale Commissie Wonen (PCW) geconstateerd dat in 2020 de bevolking in de provincie Zeeland harder gegroeid is dan in de voorgaande jaren. De PCW heeft een onderzoek ingesteld naar de oorzaak hiervan. Het onderzoek is uitgevoerd door I&O Research in samenwerking met KAW.

Voor de Zeeuwse woningmarkt vallen in 2020 met name de grote krapte, het overbieden op woningen en de toename van de instroom van buitenaf op. Dit zijn ontwikkelingen die eerder al zichtbaar waren, maar die in 2020 sterker tot uiting kwamen. De coronapandemie lijkt één van de factoren te zijn die daarin een rol spelen. De instroom vanuit de Randstad lijkt (ieder geval tijdelijk) versterkt.

België is na de grote steden en overige gemeenten in Nederland de belangrijkste leverancier van vestigers. Zij vestigen zich met name in Zeeuws-Vlaanderen. De instroom uit België naar met name Zeeuws-Vlaanderen lag in 2020 net als de jaren daarvoor rond de 1.100 mensen op jaarbasis.

Om erachter te komen welke plekken en producten in de regio meer of minder gewild zijn, is voor alle woningen in het gebied een inschatting van de marktpositie gemaakt. In Zeeuws-Vlaanderen scoren nieuwe buurten in de grotere kernen positief.

Aanbevelingen uit het rapport zijn:

- Bouw in de prognose een extra marge in om rekening te houden met de potentiële effecten van corona alsook de marktdruk van de laatste jaren.
- Creëer doorstroming door woningen voor ouderen te realiseren.
- Biedt ruimte voor de vraag van nu, met oog voor de toekomst.

Conclusie

De behoefte aan nultredenwoningen blijkt uit onderzoek in opdracht van de provincie. De woningbehoefte ligt hoger dan de prognose uit 2019, gelet op de instroom uit Vlaanderen, arbeidsmigranten, de krapte op de woningmarkt en de effecten van de corona-pandemie. In Zeeuws-Vlaanderen hebben nieuwe buurten in de grotere kernen een positieve marktverwachting.

2.7 Plancapaciteit

Voor de ladderonderbouwing is relevant of er al planologische mogelijkheden beschikbaar zijn voor de bouw van woningen die in de behoefte kunnen voorzien. Binnen de Gemeente Terneuzen is de harde plancapaciteit door de gemeente nader onderzocht (maart 2022). Diverse projecten zijn in de verkoop of in aanbouw. Onderstaand is geïnventariseerd welke harde plancapaciteit per 1 januari 2023 vermoedelijk nog beschikbaar is. Hieruit blijkt dat er capaciteit is voor 716 woningen, waarvan 205 op inbreidingslocaties.

Harde plancapaciteit, onbenut*	Capaciteit woningen per 1-1 2022	Omgevingsvergunning	Bouw	Inschatting beschikbare harde plancapaciteit per 1-1 2023
Terneuzen				
Bp Othene-Oost	511			511
Bp Tnz-Midden, Pattistpark ¹	192	06/08/2019	gestart	56
Bp Tnz-Centrum, Beurtvaartkade	110	eind april 2022	eind 2022	0
Bp Tnz-Zuidoost, Anna Bijnsstraat ²	23	06/07/2021	gestart	0
Bp Tnz-Centrum, Scheldekade	36	18/12/2020	gestart	0
Bp Tnz-Zuidwest, Bellamyhof	34	24/12/2020	april 2022	0
Bp Tnz Centrum, Schoolweg/Vlooswijkstr.	46	13/07/2021	gestart	0
Axel				
Bp Axel, Buitenweg 2 ^{de} fase ⁴	52	03-03-2022	2022	10
Koewacht				
Bp Koewacht, Emmabaan 1 ^{ste} fase ³	68	13/04/2021	gerealiseerd	0
Bp Koewacht, Emmabaan 2 ^{de} fase		zie noot 3.	eind 2022	
Zuiddorpe				
Bp Zuiddorpe, Lindenhof	8			8
Westdorpe				
Wp Westdorpe, Vissersverkorting	3			3
Sas van gent				
Bp Sas van Gent, Sasse Poort	40			40
Totaal	1.123			628
<i>inbreiding</i>	<i>544</i>			<i>117</i>
<i>uitbreiding</i>	<i>579</i>			<i>511</i>

1) Omgevingsvergunning voor 1ste toren met 48 appartementen. Aanvraag omgevingsvergunning voor tweede toren met 88 appartementen is ingediend.

2) Omgevingsvergunning voor 23 reguliere woningen en 43 zorgwoningen

3) Omgevingsvergunning voor 28 woningen fase 1 d.d. 13/04/2021

Omgevingsvergunningen (afzonderlijk) voor 11 vrijstaande woningen (Vuursteen 44 - 66)

Omgevingsvergunning voor 28 woningen fase 2 d.d. 16/12/2021 aangevraagd

4) Omgevingsvergunning voor 42 woningen (resteert 10 in de omgeving van bedrijf Luteijn)

* In de harde plancapaciteit is geen rekening gehouden met woningen die mogelijk zijn binnen gemengde bestemmingen. Het gaat dan doorgaans om woningen die in de centra mogelijk zijn boven winkels. Deze ruimtes worden regelmatig als opslag gebruikt en zijn niet beschikbaar. Het betreft bovendien geen harde plancapaciteit voor grondgebonden woningen.

Figuur 2.21. Plancapaciteit Axel mei 2022 (bron: gemeente)

Plan capaciteit Axel

In de kern Axel worden momenteel naast Maartenshof op drie andere locaties plannen ontwikkeld. De plannen bevinden zich in verschillende stadia van ontwikkeling:

- Het plan Buitenweg is inmiddels harde plancapaciteit (52 woningen). 42 grondgebonden koopwoningen zijn op 2 april 2022 in de verkoop gegaan. Het betreft 21 rij en 21 levensloopbestendige rijwoningen in de prijsklasse 300.000 – 360.000 euro. Hiervoor is veel animo. Alle woningen worden naar verwachting in 2022 verkocht. Naar verwachting is in 2023 nog harde plancapaciteit voor 10 woningen.
- Voor een kleinschalig appartementengebouw met 9 appartementen aan de Tuinstraat wordt momenteel een planologische procedure gevolgd.
- Aan de Hulsterseweg wordt een exclusief bouwproject ontwikkeld waarbij 10 luxe woningen worden gecombineerd met voorzieningen voor de hippische sport. Dit betreft een specifieke doelgroep, waardoor dit plan niet concurreert met Maartenshof.



Figuur 2.22. Plancapaciteit Axel

Conclusie

De totale harde plancapaciteit is per 1 januari 2022 1.123 woningen. Verreweg de meeste harde plancapaciteit is beschikbaar in Terneuzen (Othene Oost), maar dit betreft een uitbreidingslocatie. In de gemeente Terneuzen is binnen bestaand stedelijk gebied vanaf 1 januari 2023 slechts harde plancapaciteit voor 117 woningen.

In Axel is per 1 januari 2022 nog harde plancapaciteit voor 52 woningen. Naar verwachting is er vanaf 1 januari 2023 nagenoeg geen harde plancapaciteit meer beschikbaar om te kunnen voorzien in de woningbehoefte de komende jaren.

3. WAAROM NIET BINNENSTEDELIJK (LOCATIEKEUZE)

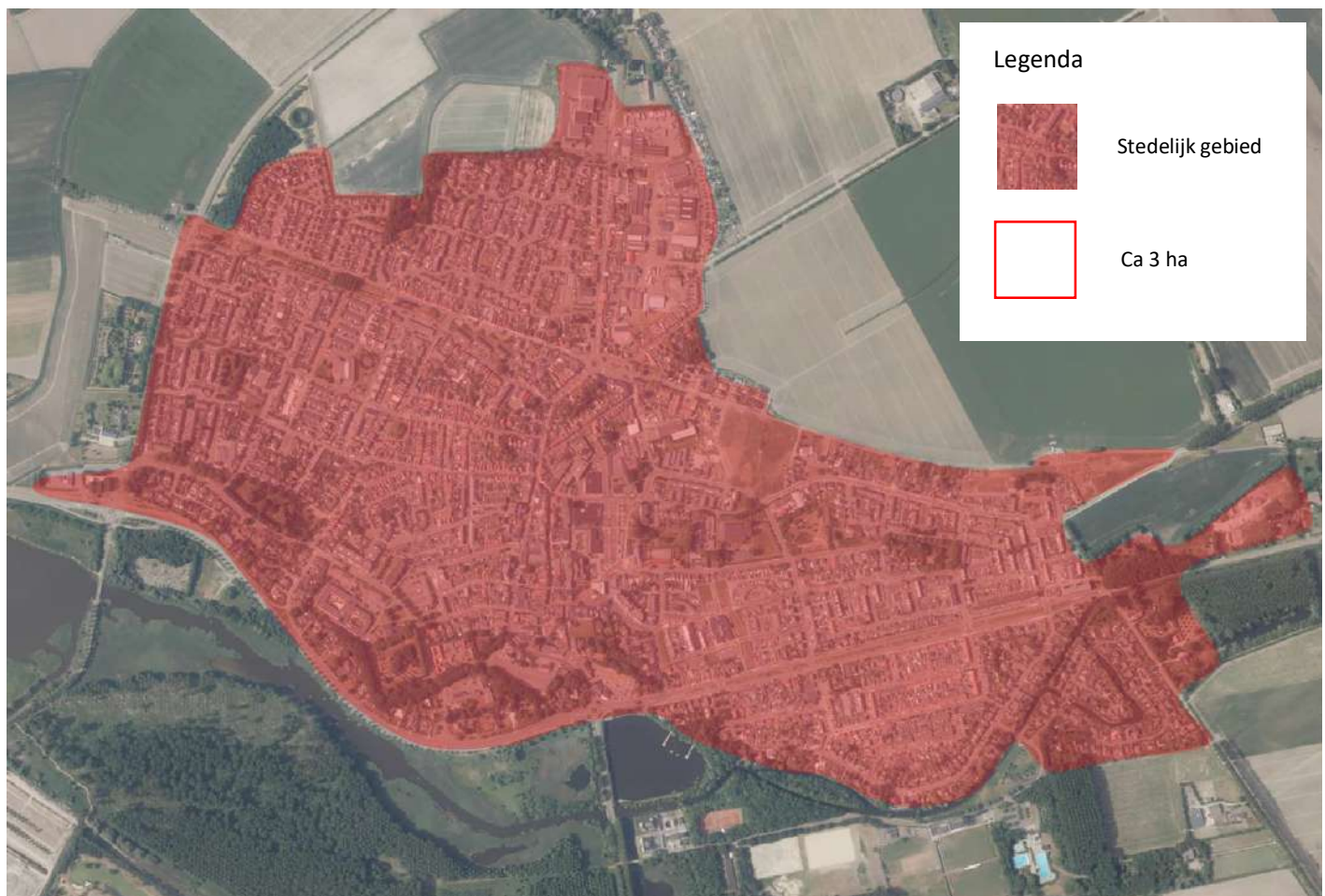
Bij stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moet worden gemotiveerd waarom niet binnenstedelijk in de behoefte kan worden voorzien. Dit hoofdstuk bevat die noodzakelijke motivering. Op basis van de omgevingsvisie en provinciaal beleid.

Als nieuwbouw plaatsvindt buiten bestaand stedelijk gebied, dient onderbouwd te worden waarom het woningbouwprogramma niet elders in de kern kan worden gebouwd. Deze onderbouwing is belangrijk, omdat bundeling en zuinig ruimtegebruik centraal staan in het provinciaal omgevingsbeleid. Op die manier wordt landschap gespaard en worden de steden en dorpen met voorzieningen versterkt. Ook geeft dit een impuls aan het leegstaande vastgoed in Axel. Het plan zorgt tevens voor een verbinding tussen het woningbouwplan aan de Hulsterseweg en de kern Axel.

Voor de beoogde grondgebonden nultredenwoningen is een oppervlakte van 3 hectare noodzakelijk. Deze ruimte is niet op binnenstedelijke locaties beschikbaar binnen de kern van Axel. De enige inbreidingslocatie van enige omvang is inmiddels in ontwikkeling als woningbouwlocatie (plan Buitenweg). Binnen de kern is transformatie van enkele locaties naar wonen wellicht nog mogelijk. Bij dergelijke locaties is de bouw van appartementen meer voor de hand liggend.

Alleen in Terneuzen is voldoende harde plancapaciteit voor grondgebonden woningen, maar deze locatie kan niet voorzien in de lokale behoefte uit Axel. Het betreft bovendien ook een uitbreidingslocatie.

Het merendeel van de woningzoekenden in Axel wil graag verhuizen naar een woning binnen de kern. Dit blijkt ook uit de herkomst van de kandidaten. 83% komt uit Axel.



Figuur 3.1. Indicatie bestaand stedelijk gebied en indicatie benodigd ruimtebeslag 35 grondgebonden woningen (ca 3 ha)

4. CONCLUSIE

De woningbehoefte in de gemeente Terneuzen binnen de regio Zeeuws Vlaanderen is de afgelopen jaren toegenomen en de woningproductie blijft achter bij de vraag. De woningmarkt wordt steeds krappere.

Er is behoefte aan woningen in de kern Axel, binnen de gemeente Terneuzen. Op basis van de provinciale prognose zijn in de periode 2022-2031 (een bestemmingsplanperiode van 10 jaar) 1.748 woningen nodig en er zijn harde plannen voor 1.123 woningen.

Axel is de tweede woonkern van de gemeente Terneuzen, met 7.818 inwoners per 1 januari 2022. Binnen de hele gemeente wonen 54.498 mensen. Wanneer je de bijdrage aan de woningbehoefte evenredig verdeelt per kern, dan zou Axel met 14,3% van de inwoners in de gemeente Terneuzen in ieder geval een bijdrage moeten leveren van 250 woningen. Rekening houdend met 30% planuitval zou je dan 325 woningen moeten plannen. Binnen de gemeente Terneuzen is op dit moment de totale harde plancapaciteit niet voldoende om te kunnen voorzien in de behoefte. Gelet op planuitval en vertraging moet bovendien 30% extra plancapaciteit worden gepland. In Axel is per 1 januari 2022 harde plancapaciteit voor 52 woningen. Naar verwachting is dit op 1 januari 2023 nog slechts 10 woningen. Er zijn dus ook in Axel nog onvoldoende plannen om in de behoefte te kunnen voorzien.

Voor de woningmarkt in Axel worden kansen gezien voor woonproducten die passen bij de veranderende bevolkingssamenstelling (dubbele vergrijzing). Concreet is er behoefte aan levensloopbestendige woningen in het hogere marktsegment. Dit segment ontbreekt nog in de kern Axel. Deze woningen bevorderen de doorstroming, zodat het goedkopere marktsegment vrij komt voor starters. Het plan geeft daar invulling aan.

De woningbehoefte is groot en het toevoegen van woningen in Axel geeft invulling aan de behoefte en de doelstellingen van de gemeente.

Axel zou als tweede woonkern binnen de gemeente moeten kunnen voorzien in de lokale behoefte en in een deel van de regionale woningbehoefte. Binnen Axel en op binnenstedelijke locaties in de gemeente Terneuzen is onvoldoende ruimte om in de behoefte te voorzien. Daarom kiest de gemeente voor beperkte uitbreiding in Axel.

Met het efficiënt benutten van de beoogde uitbreidingslocatie voor wonen wordt voldaan aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking.