



# Sluis

Havengebied Breskens

onderbouwning appartementen



## Rho

—  
ADVISEURS  
VOOR  
LEEFRUIMTE



# Breskens

## Transformatie Havengebied Breskens

onderbouwning appartementen

### identificatie

projectnummer:

161520.20151659

projectleider:

ing. S. van Vessem

auteur(s):

ing. J. Jansen

### planstatus

datum:

20-02-2018

opdrachtgever:

Aannemersbedrijf Van der Poel B.V.



# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1. Initiatief en programma	3
1.2. Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking	6
1.3. Doel van deze rapportage	7
1.4. Leeswijzer	7
<b>2. Projectbeschrijving</b>	<b>9</b>
2.1. Inleiding	9
2.2. Masterplan Havengebied Breskens	9
2.3. Totstandkoming programma als uitkomst van het MER	10
2.4. Programma	10
<b>3. Onderzoeksopzet</b>	<b>17</b>
3.1. Doel van het onderzoek	17
3.2. Onderzoeksopzet	17
<b>4. Behoeftte aan appartementen voor verblijfsrecreatie</b>	<b>19</b>
4.1. Inleiding	19
4.2. Behoeftte aan verblijfsrecreatie in appartementen	20
4.2.1. Relevante regio	20
4.2.2. De praktijkervaring	21
4.2.3. Marktperspectief Nederlandse vraag in Zeeland	24
4.2.4. Marktperspectief Vlaamse vraag in Zeeuws-Vlaanderen	29
4.2.5. Aanbod en plannen recreatieappartementen	31
4.2.6. Leegstand	32
4.3. Conclusie behoeftte verblijfsrecreatie in appartementen	33
<b>5. Behoeftte aan appartementen voor permanente of deeltijdbewoning</b>	<b>35</b>
5.1. Inleiding	35
5.2. Behoeftte aan appartementen	36
5.3. Toekomstverwachting instroom Vlamingen	43
5.3.1. Toekomstverwachting instroom vanuit Vlaanderen	43
5.3.2. Aanbod en plannen appartementen	46
5.3.3. Leegstand	47
5.4. Conclusie behoeftte permanente bewoning	48
<b>6. Locatieafweging: transformatie havengebied Breskens</b>	<b>51</b>
6.1. Inleiding	51
6.2. Locatiekeuze: transformatie bestaande leegstand	51
6.3. Conclusie locatiekeuze en effecten op andere delen van Breskens	52
<b>7. Conclusie</b>	<b>53</b>
7.1. Inleiding	53
7.2. Conclusies behoeftte verblijfsrecreatie appartementen	54
7.3. Conclusies behoeftte permanente bewoning	55
7.4. Conclusies goede ruimtelijke ordening	56
7.5. Conclusie toets ladder voor duurzame verstedelijking en locatieafweging	56

**Bijlage:**

1. Beleidsmatige mogelijkheden Zeeuws-Vlaanderen.

## 1.1. Initiatief en programma

### Achtergronden

De gemeente Sluis en de provincie Zeeland hebben in samenspraak met HBV, Beheersmaatschappij Verstraeten en Aannemersbedrijf Van der Poel, (hierna: de initiatiefnemers) in januari 2015 een intentieovereenkomst gesloten het havengebied van Breskens te transformeren naar een aantrekkelijk woon- en verblijfsrecreatief gebied.

De ligging van de haven van Breskens is op figuur 1.1 weergegeven. Ook het kernwinkelgebied van Breskens en het bedrijventerrein Deltahoek zijn hierop aangeduid. De niet-gemarkeerde delen zijn woongebieden (de dorpskern), met aan de westzijde verblijfsrecreatie.



Figuur 1.1 Ligging plangebied (bron: Geoweb Zeeland, 2015)

### Transformatie en totstandkoming Masterplan Havengebied Breskens

De activiteiten in het havengebied van Breskens lopen al enige jaren langzaam maar zeker terug. De indeling van de haven is inmiddels niet meer geschikt voor de moderne handels- en visserij-activiteiten. Tegelijkertijd bieden de al langer gewenste uitbreiding van de jachthaven en de ontwikkelingen in de

verblijfsrecreatie kansen om het havengebied tot een levendig gebied te maken en dat het gebied deel gaat uitmaken van het stedelijk gebied. Dan is er sprake van uitwisseling tussen het bestaande centrumgebied en de woongebieden enerzijds met het havengebied anderzijds. Om de visserij voor Breskens te kunnen behouden en tegelijkertijd de andere kansen te kunnen verzilveren, wordt het hele havengebied getransformeerd. Met deze transformatie wordt bereikt dat de samenhang tussen het havengebied en het bestaande stedelijk gebied aanmerkelijk wordt vergroot.

Het Masterplan vormt de ruimtelijke onderlegger voor de diverse ontwikkelingen die plaats zullen vinden binnen het havengebied. Hiervoor zetten de initiatiefnemers zich gezamenlijk in. De gemeenteraad van Sluis heeft het Masterplan in de raadsvergadering van 25 juni 2015 vastgesteld. In hoofdstuk 2 wordt het Masterplan verder toegelicht.

### **Bestemmingsplanprocedure en milieueffectrapportage (MER)**

Voor de transformatie van het havengebied moet een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld. Bij het bestemmingsplan hoort een milieueffectrapport (MER). De gemeenteraad van de gemeente Sluis zal het bestemmingsplan en het MER gaan vaststellen. De Commissie voor de m.e.r. adviseert in dat kader over het MER. De commissie heeft in eerder stadium van de besluitvormingsprocedure gevraagd om een onderbouwing te geven naar de behoefte van de onderdelen van het programma uit het Masterplan. Dit onderzoek is daarom ook bedoeld om deze vraag van de commissie te beantwoorden. Het onderzoeksrapport wordt als bijlage van het bestemmingsplan opgenomen en doorloopt tegelijkertijd met het bestemmingsplan en het MER de besluitvormingsprocedure.

### **Programma**

In het Masterplan Havengebied Breskens worden verschillende deelgebieden onderscheiden met elk hun eigen functie binnen het totaalconcept. Het programma uit het Masterplan vormde de basis voor de verdere planvorming. In dat kader zijn verschillende onderzoeken verricht naar de effecten van het havenplan op de omgeving, met name in het MER. Op basis van de onderzoeksuitkomsten is ervoor gekozen het volgende programma aan te houden.

#### *Appartementen en verschillende functies*

Op de Westhavendam, Middenhavendam en Kaai komen appartementengebouwen met verschillende functies. Het programma is als volgt.

- De bouw van maximaal 460 appartementen, waarvan maximaal 360 appartementen voor recreatief gebruik en maximaal 100 appartementen voor permanente bewoning.
- De bouw van maximaal 5.000 m<sup>2</sup> nieuwe voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven in de onderste bouwlagen met de volgende maximale oppervlaktes:
  - 1.000 m<sup>2</sup> detailhandel en dienstverlening;
  - 1.000 m<sup>2</sup> cultuur, ontspanning en sport, zoals atelier, fitnesscentrum, sauna, sportschool, wellness;
  - 1.500 m<sup>2</sup> zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en kantoren;
  - 1.500 m<sup>2</sup> bedrijven uit categorie 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.
 Deze voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven zijn afgestemd op het beoogde toekomstige karakter van het havengebied.
- Het zeelzeilcentrum, zoals hiervoor genoemd, bestaat uit kantoren annex leslokalen, logiesaccommodatie (250 m<sup>2</sup>) en sportruimtes met een gebouwde oppervlakte van maximaal 1.500 m<sup>2</sup>. Hiertoe kunnen ook andere kantooruimtes en jachthavenvoorzieningen behoren.
- De bouw van maximaal 2.500 m<sup>2</sup> nieuwe horecavoorzieningen.

#### *Het Viscentrum*

Het Viscentrum gaat invulling geven aan verschillende functies. Voor een deel gaat het om het huisvesten van bestaande functies in het havengebied (zoals de vismijn, het Visserijmuseum en een eventuele bijbehorende kantoorvestiging en dienstverlening). Deels gaat het ook om nieuwe functies, waaronder de Visserij-Experience, die bijdragen aan het totaalconcept. De totale oppervlakte bedraagt maximaal



4.270 m<sup>2</sup> (bvo). Dit zal worden onderverdeeld in de volgende deelfuncties en bijbehorende oppervlaktes.

- Vismijn 1.800 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo).
- Visserijmuseum 800 m<sup>2</sup> bvo.
- Visserij-Experience 300 m<sup>2</sup> bvo (inclusief ondergeschikte detailhandel).
- Boomkorkotter 320 m<sup>2</sup> met een interactieve tentoonstelling.
- Detailhandel in vis of visserij gerelateerde producten 200 m<sup>2</sup> bvo.
- Horecagelegenheid 400 m<sup>2</sup> bvo, exclusief 50 m<sup>2</sup> terras.
- Kantoor en dienstverlening 200 m<sup>2</sup> bvo.
- Gezamenlijke functies 250 m<sup>2</sup> bvo (entree, toiletten etc.).

Ten opzichte van het programma, zoals opgenomen in het bestemmingsplan Viscentrum, zijn de oppervlaktematen aangepast aan de meest actuele inzichten wat betreft het beoogde gebruik. KNRM heeft aangegeven de voorkeur te geven op de huidige locatie gevestigd te blijven. Hierover vindt overleg plaats. De oppervlaktemaat voor de vismijn is toegenomen van 1.550 m<sup>2</sup> naar 1.800 m<sup>2</sup>. De oppervlakte horeca is alleen opgenomen voor het gebouwde gedeelte; hierbij hoort ook een terras van 50 m<sup>2</sup>, gelijk aan de oorspronkelijke oppervlakte van 450 m<sup>2</sup> horeca inclusief terras. Onderzoeken richten zich op de relevante oppervlaktes die in gebouwen worden gerealiseerd. Dit komt ook tot uitdrukking in de gehanteerde normering waarbij wordt uitgegaan van bruto vloeroppervlak deel uitmakend van een gebouw.

#### *Jachthaven Breskens: Vissershaven en het gebied op en rondom de Oosthavendam*

De uitbreiding van de jachthaven voorziet in toevoeging van maximaal 100 ligplaatsen ter plaatse van de bestaande Vissershaven. Deze uitbreiding wordt gecombineerd met het herstructureren van de bestaande jachthaven, het deel van de haven rondom de Oosthavendam. Dit betekent een nieuwe indeling van de bestaande ligplaatsen in de jachthaven, onder meer gericht op vergroting van een deel van de ligplaatsen. Tevens worden 70 sportvisboten verplaatst en is ook ruimte beschikbaar voor jachthavenvoorzieningen. De totale inrichting wordt zodanig opgezet dat er ruimte wordt gecreëerd voor superjachten en andere grote zeezeiljachten. De huidige vissershaven wordt verplaatst naar de Handelshaven. Hierdoor worden de visserijactiviteiten en gerelateerde bedrijven voor de kern Breskens behouden.

#### *Verbindingen, parkeervoorzieningen en maatregelen vanuit het MER*

- Realiseren van een nieuwe verkeersverbinding voor gemotoriseerd verkeer tussen de haven, het centrum van Breskens en het strand in het verlengde van de promenade.
- Het aanleggen van een rechtstreekse verbinding voor langzaam verkeer tussen de dorpskern en het havengebied.
- Aanleggen van voldoende parkeervoorzieningen.
- Het treffen van maatregelen die voortvloeien uit het MER.

Situering van het Viscentrum op het scharnierpunt van het centrumgebied en het getransformeerde havengebied verbindt de gebieden op unieke wijze door de combinatie van visserij en vis voor een ieder beleefbaar te maken en is kenmerkend voor Breskens.

#### *Bestaande situaties van detailhandel en horeca*

Tot slot wordt in het bestemmingsplan de regeling voor bestaande situatie voor de aanwezige horeca- en detailhandelsbedrijven op de Oosthavendam geactualiseerd. Uitgangspunt daarbij is het handhaven van de bestaande rechten van de hier gevestigde bedrijven en het bieden van enige flexibiliteit voor onderlinge uitwisseling van functies.

#### *Vertaling naar bestemmingsplan*

Het programma wordt in het bestemmingsplan vertaald en van een juridisch-planologische regeling voorzien.

**Overzicht programma**

Het programma ziet er schematisch als volgt samengevat uit.

functie	maximaal aantal eenheden of oppervlakte (m <sup>2</sup> bvo)
<b>Appartementen</b>	<b>460 eenheden</b>
Appartementen voor verblijfsrecreatie	360 eenheden
Appartementen voor permanente bewoning	100 eenheden
<b>Uitbreiding jachthaven en herstructurering bestaande jachthaven</b>	<b>100 ligplaatsen</b>
<b>Voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven</b>	<b>5.000 m<sup>2</sup></b>
Detailhandel en dienstverlening	1.000 m <sup>2</sup>
Cultuur, ontspanning en sport, zoals atelier, fitnesscentrum, sauna, sportschool, wellness	1.000 m <sup>2</sup>
Zeezeilcentrum (kantoren, leslokalen, logies (250 m <sup>2</sup> ), sanitair, sportruimtes), jachthavenvoorzieningen en kantoren	1.500 m <sup>2</sup>
Bedrijven categorie 1 en 2 Staat van Bedrijfsactiviteiten	1.500 m <sup>2</sup>
<b>Horeca</b>	<b>2.500 m<sup>2</sup></b>
<b>Viscentrum</b>	<b>4.270 m<sup>2</sup></b>
Vismijn	1.800 m <sup>2</sup>
Visserijmuseum	800 m <sup>2</sup> 1.420 m <sup>2</sup>
Visserij-Experience inclusief ondergeschikte detailhandel	300 m <sup>2</sup>
Boomkorkotter met interactieve tentoonstelling	320 m <sup>2</sup>
Detailhandel vis/visserij gerelateerde producten	200 m <sup>2</sup>
Horecagelegenheid, exclusief 50 m <sup>2</sup> terras	400 m <sup>2</sup>
Kantoor en dienstverlening	200 m <sup>2</sup>
Gezamenlijke functies: entree, toiletten etc.	250 m <sup>2</sup>
Voldoende parkeervoorzieningen	
Verkeersverbindingen voor gemotoriseerd verkeer	
Verkeersverbindingen voor langzaam verkeer	
Maatregelen die voortvloeien uit het MER	

**De ladder voor duurzame verstedelijking**

Een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte vraagt om een onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ruimtevraag. Dit is de reden dat in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de 'ladder voor duurzame verstedelijking' is opgenomen. Vanaf 1 juli 2017 is het tweede lid vereenvoudigd en luidt dit lid als volgt.

*De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.*

Voor binnenstedelijke projecten moet de behoefte worden aangetoond (hoofdstukken 4 en 5) en het effect op eventuele leegstand worden beoordeeld. Aansluitend wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan de locatiekeuze.

**1.2. Waarom toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking**

Het verouderde havengebied ligt binnen bestaand stedelijk gebied. De transformatie wordt gezien als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' in de zin van de ladder voor duurzame verstedelijking. Een stedelijke ontwikkeling is gedefinieerd als 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen'. In het havenplan Breskens gaat het om nieuwe appartementen, voorzieningen, extra ligplaatsen voor de jachthaven en het zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen.

De plannen gaan uit van realisering van 460 appartementen, een toename van de vestigingsmogelijkheden voor verschillende functies en extra ligplaatsen in de jachthaven. Onder de verschillende functies worden verstaan:

- voorzieningen in de vorm van detailhandel en dienstverlening, cultuur, ontspanning en sport, zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en kantoren;
- horeca;
- kleinschalige havengerelateerde bedrijven.

Dit rapport dient als onderbouwing van de behoefte aan de 460 appartementen die in het nieuwe bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt, waarvan maximaal 360 appartementen voor verblijfsrecreatie en maximaal 100 appartementen voor permanente bewoning.

In afzonderlijke rapportages en in het bestemmingsplan wordt de behoefte onderbouwd van de beoogde voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven, horecavoorzieningen, zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en de uitbreiding met 100 nieuwe ligplaatsen in de jachthaven.

### 1.3. Doel van deze rapportage

Het doel van deze rapportage is om de behoefte aan de appartementen die deel uitmaken van het beoogde programma uit het bestemmingsplan, aan te tonen. Dit wordt gedaan door middel van een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Hiermee wordt aangetoond dat het beoogde programma voor wat betreft de bouw van de 460 appartementen voldoet aan de eisen van de ladder. Tevens wordt inzicht geboden in de effecten op de markt voor recreatie-eenheden en op de woningmarkt. Aansluitend komen de locatiekeuze en het leegstandsaspect aan bod. Dit gebeurt vanuit het principe van goede ruimtelijke ordening.

### 1.4. Leeswijzer

In deze ladderonderbouwing en het onderzoek voor een goede ruimtelijke ordening komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod.

- In hoofdstuk 2 staat de projectbeschrijving. Op basis van het Masterplan Havengebied Breskens en de uitkomsten van het MER is een programma gekozen waarvoor het bestemmingsplan en dit onderzoek zijn verricht.
- De opzet van deze ladderonderbouwing en de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd wordt in hoofdstuk 3 toegelicht.
- In hoofdstuk 4 en 5 wordt de behoefte van de ontwikkeling van appartementen voor verblijfsrecreatief gebruik en voor permanente bewoning in het havengebied van Breskens aangetoond. De behoefte wordt in deze hoofdstukken kwalitatief en kwantitatief onderbouwd. Tot slot wordt de ontwikkeling getoetst aan de ladder.
- Hoofdstuk 6 geeft een verantwoording van de locatiekeuze. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.
- De bevindingen en de conclusies uit het onderzoek zijn vervolgens samengevat in hoofdstuk 7.

In bijlage 1 is de toetsing aan het beleid van de verschillende overheden opgenomen. De toetsing maakt ook deel uit van de toelichting van het bestemmingsplan en is daarin uitvoeriger (hoofdstuk 4). Voor de volledigheid is daarvan een verkorte versie als bijlage in deze notitie toegevoegd.



### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling, beschreven in het Masterplan voor de Jachthaven Breskens, kort toegelicht (paragraaf 2.2). Hierbij komen ook de nut en noodzaak van de gebiedstransformatie aan bod. Daarna wordt in paragraaf 2.3 kort de totstandkoming van het programma benoemd. Hierop volgt in paragraaf 2.4 het definitieve programma waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd.

### 2.2. Masterplan Havengebied Breskens

#### Nut en noodzaak

Het gebruik van de Handelshaven is langzaam maar zeker teruggelopen. Dit is een trend van de afgelopen 20 jaar. De verbinding over de weg met het achterland is minder geschikt voor zwaar verkeer. Ook is de haven op enige afstand gelegen van de vaarroute over de Westerschelde en kunnen zeeschepen de haven moeilijk bereiken. De bedrijvigheid binnen het havengebied is teruggelopen waardoor structurele leegstand optreedt. Ook is sprake van verpaupering, wat een negatieve waarde voor het gebied betekent.

De bedoeling is dat de vrijkomende vissershaven wordt benut voor de uitbreiding van de jachthaven in combinatie met herstructurering van de bestaande jachthaven, en het gebied te transformeren van industriële haven tot een aantrekkelijke verblijfplaats voor toeristen en bewoners in de vorm van appartementen en verschillende functies, waaronder het zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en horeca. Hierdoor krijgt het gebied een geheel nieuwe functie en krijgt Breskens in het bijzonder en de gemeente Sluis in het algemeen een belangrijke impuls.



Figuur 2.1 Luchtfoto plangebied (bron: Beeldbank Rijkswaterstaat)

**Beter benutten van kansen**

De jachthaven van Breskens is de enige jachthaven in Zeeland van waaruit de Noordzee en Westerschelde bevaren kunnen worden zonder het passeren van bruggen en sluizen. Door deze ligging is de haven uniek en onderscheidend ten opzichte van het overige aanbod aan jachthavens en spreekt tevens een andere doelgroep aan. In zuidwest-Nederland is Breskens één van de grootste havens, in ieder geval de grootste jachthaven direct aan zee. Het vaargebied in de directe omgeving van de jachthaven is vrij van grote beroepsvaart en biedt, zowel zeewaarts als in oostelijke richting, mogelijkheden om onder alle weersomstandigheden zeil- of toertochten te maken. Tevens kan worden uitgeweken naar de Westerschelde, voor 'rustiger' vaarwater. Modernisering van de jachthaven, waaronder vergroting van ligplaatsen, en groei van het aantal ligplaatsen zijn binnen de bestaande grenzen niet mogelijk. Daarnaast vragen de Handelshaven en Visserijhaven om een nieuwe functie door het teruglopen van de bedrijvigheid.

**Masterplan Havengebied Breskens**

Het Masterplan Havengebied Breskens vormt de ruimtelijke onderlegger voor de diverse ontwikkelingen die plaats zullen vinden binnen het havengebied. De gemeenteraad van Sluis heeft het Masterplan in de raadsvergadering van 25 juni 2015 vastgesteld.

**2.3. Totstandkoming programma als uitkomst van het MER****Programma**

In het Masterplan Havengebied Breskens worden verschillende deelgebieden onderscheiden met elk hun eigen functie binnen het totaalconcept. Het programma uit het Masterplan vormde de basis voor de verdere planvorming. In dat kader zijn verschillende onderzoeken verricht naar de effecten van het havenplan op de omgeving, met name in het MER. Op basis van de onderzoeksuitkomsten is ervoor gekozen het volgende programma aan te houden.

**Maximaal planologische mogelijkheden programma met passende maatregelen: VKA**

De milieueffecten van het havenplan Breskens die maximaal kunnen optreden zijn in het MER in beeld gebracht. Daarvoor is eerst een Basisalternatief samengesteld en is dit Basisalternatief onderzocht waarbij is uitgegaan van de maximale invulling van het te realiseren programma. Dit Basisalternatief is vervolgens aangepast op basis van maatregelen, zodat de effecten gunstiger zijn. Dit heeft geresulteerd in het voorkeursalternatief (VKA). Het VKA bevat de toekomstige indeling en het programma van het havengebied waarvoor het bestemmingsplan wordt opgesteld.

**2.4. Programma****Masterplan Havengebied Breskens: inrichting van het havengebied en beoogd programma**

Het Masterplan bevat een weergave van de beoogde inrichting van het gebied en het te realiseren programma voor diverse functies. Hierin is het beeld geschetst van de transformatieopgave van de haven van Breskens. Het Masterplan geldt als het ruimtelijke onderlegger voor het bestemmingsplan. De deelgebieden zijn op figuur 2.2 weergegeven en het Masterplan in figuur 2.3.





Figuur 2.2 Huidige situatie (bron: aangepast van ArcGIS, 2015)



Figuur 2.3 Visualisatie Masterplan (bron: Masterplan, geactualiseerd juni 2017 ARCAS ARCHITECTURE & URBANISM)

In het Masterplan worden verschillende deelgebieden onderscheiden met elk hun eigen functie binnen het totaalconcept. De ontwerpen van gebouwen zoals uit het Masterplan getoond, zijn inmiddels verder uitgewerkt. Die uitwerkingen zijn hierna opgenomen.

*Westhavendam*

Op de Westhavendam zijn appartementengebouwen bovenop een sokkel (eerste twee bouwlagen) voorzien. De gebouwen lopen qua hoogte op naar de Westerschelde. Doordat het achterliggende duingebied wordt doorgetrokken tot aan de achterzijde van de appartementengebouwen, ontstaat meer interactie tussen het havengebied en de duinen. In de sokkel worden parkeergelegenheid en voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven en horeca voorzien, gericht op een nautische beleving.

*Middenhavendam*

Op de Middenhavendam wordt het grootste gedeelte van de appartementen voorzien met verschillende appartementengebouwen aan weerszijden van de Middenhavendam. Hierbij is gekozen voor een natuurlijke hoogteopbouw tegen de zijde van Breskens tot een woontoren als hoogteaccent op de kop. In de sokkel worden parkeergelegenheid en voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven en horeca voorzien, gericht op een nautische beleving.

*Vismijn (Kaai)*

De huidige vismijn aan de Kaai wordt herontwikkeld tot een appartementengebouw met een ander karakter dan dat op de Middenhavendam. Het karakter van deze appartementen zal meer aansluiten bij de locatie tussen de uitbreiding van de jachthaven en de kleinschaligere horeca en kleinschalige havengerelateerde bedrijven op de Kaai. In het gebouw krijgt ook het zeezeilcentrum een plaats.

*Verskillende functies*

De appartementengebouwen komen op een plint te staan. Deze plint wordt benut door aan de buitenzijde van de plint verschillende ruimtes te creëren voor bestaande en nieuwe (jacht- of vissershaven gerelateerde) bedrijvigheid, detailhandel en dienstverlening, horeca, het zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en kantoren of andere functies die passen bij het recreatieve karakter van het gebied. Het gaat om bedrijvigheid in de planologische milieucategorieën 1 en 2 en om lichte en middelzware horeca (categorie 1 en 2). Alleen ter plaatse van de bedrijven aan de voet van de Middenhavendam (categorie 3.1 en 3.2), is zwaardere bedrijvigheid toelaatbaar, afgestemd op de bestaande woningen aan de zuidzijde van de dijk in Breskens en de appartementen aan de noordzijde. Deze appartementen worden op enige afstand van de bedrijven gesitueerd.

*Viscentrum*

Tussen de Westhavendam en de Middenhavendam is op de Keerdam het nieuwe Viscentrum geprojecteerd. De locatie waar nu de oude vismijn is gelegen, gaat fungeren als locatie waar aan de jachthaven gerelateerde bedrijvigheid plaatsvindt en een zeezeilcentrum is beoogd.

*Planontwikkeling in ontwikkeling*

De planuitwerking voor het havenplan Breskens is nog in ontwikkeling. Door de initiatiefnemers wordt bestudeerd op welke wijze de appartementengebouwen het meest gunstig kunnen worden opgezet wat betreft bouwstijl, uitstraling, situering ten opzichte van elkaar en de bestaande woonbebouwing net buiten het plangebied en verdeling van appartementen over de afzonderlijke gebouwen en de bouwlocaties (Westhavendam, Middenhavendam en de Kaai). Tijdens de inspraak- en overlegprocedure hebben aanpassingen plaatsgevonden, zoals het bouwvolume van het appartementengebouw op de Kaai. Het kan zijn dat gedurende de vaststellingsprocedure het aantal gebouwen en appartementen per locatie nog wordt aangepast. Voor de laddertoets heeft dit geen gevolgen. Over de functies in de Vismijn vinden gesprekken plaats. Het kan zijn dat de situering of de oppervlaktematen, zoals die nu vooralsnog worden aangehouden, een bijstelling krijgen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Inmiddels is gewerkt aan de uitwerking van de ontwerpen van de appartementengebouwen, te beginnen met die van de Westhavendam en voor het Viscentrum in een beeldkwaliteitsplan. Hiervoor zijn de volgende referentiebeelden als leidraad gehanteerd.





Figuur 2.4 3D-animatie havenplan Breskens in westelijke richting; juli 2017 (Bron: ARCAS, juli 2017)



Figuur 2.5 3D-animatie havenplan Breskens in oostelijke richting; augustus 2017 (Bron: ARCAS, juli 2017)



Figuur 2.6 Impressies uit het Beeldkwaliteitsplan van bebouwing op de Westhavendam (bron: ARCAS, november 2017)

### Verschillende functies in de plinten van appartementengebouwen

De plinten van de appartementengebouwen worden naast de parkeerfunctie benut voor met detailhandel en dienstverlening, cultuur en ontspanning, zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en kantoren en kleinschalige havengerelateerde bedrijven die de nautische belevingswaarde van het gebied versterken evenals de toeristische aantrekkingskracht van Breskens (5.000 m<sup>2</sup>).

### Zeezeilcentrum

Ingezet wordt op de realisering van een zeezeilcentrum met een internationaal karakter dat bij uitstek invulling geeft aan de 'hotspot' die Breskens als toeristisch-recreatieve trekker gaat worden. Dit houdt in dat in ieder geval de vestiging van een RYA of CWO gecertificeerde zeezeilschool gewenst is. Zeker in combinatie met nu nog ontbrekende voorzieningen, zoals het aanbieden van varianten op gedeeld bootbezit en verhuurconcepten, heeft dit een aantrekkende werking. Daarnaast kan worden ingezet op meer evenementen, bijvoorbeeld in de vorm van zeilwedstrijden. Om dit alles te faciliteren, wordt ook de mogelijkheid geboden een gebouwde voorziening te realiseren. Dit bestaat uit kantoren die ook als leslokalen kunnen worden gebruikt, sanitair en sportruimtes. Daarnaast moet ruimte worden geboden

aan een logiesruimte voor het zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen. Hiervoor is een ruimtebeslag aan gebouwen nodig van circa 1.500 m<sup>2</sup>.

**Horeca**

Binnen het programma is ruimte voor nieuwe horecavoorzieningen (2.500 m<sup>2</sup>). Dit draagt bij aan de beleving van een jachthaven, het toeristisch karakter en het verblijfsklimaat.

**Viscentrum**

Het Masterplan van het havengebied heeft als doelstelling om, naast het faciliteren van nieuwe en ruimere bebouwing voor de bestaande functies in het gebied, een Visserij-Experience te realiseren binnen het havengebied van Breskens (4.270 m<sup>2</sup> bvo). Daarom is voorzien in een nieuw Viscentrum waarin reeds aanwezige functies in het havengebied, de vismijn, het visserijmuseum en een eventuele bijbehorende kantoorvestiging en dienstverlening, worden ondergebracht op een centrale locatie, waarbij de Visserij-Experience als extra functie wordt toegevoegd. In het Viscentrum zal daardoor de beleving centraal staan, met behulp van het concept 'Catch to Plate'.



### 3.1. Doel van het onderzoek

Het onderzoek moet aantonen dat er behoefte is aan 460 appartementen, waarvan maximaal 360 appartementen voor verblijfsrecreatie en maximaal 100 appartementen voor permanente bewoning. Ook zijn de locatiekeuze en het effect op het bestaande aanbod onderzocht. Voorts is het nodig inzicht te krijgen in effecten van de locatiekeuze en de bestaande markt voor recreatieappartementen en woonappartementen. Dat onderzoek wordt verricht vanuit het principe van een goede ruimtelijke ordening.

### 3.2. Onderzoeksopzet

#### **Behoeft en ladder duurzame verstedelijking**

De behoefte aan de ontwikkeling in het havengebied Breskens moet worden aangetoond om te voldoen aan de ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6. lid 2 Bro). In deze rapportage wordt de behoefte zowel kwalitatief als kwantitatief onderbouwd. In hoofdstuk 4 gebeurt dat voor verblijfsrecreatief te gebruiken appartementen, in hoofdstuk 5 voor de appartementen die permanent of in deeltijd mogen worden bewoond.

*Relevante regio: hoofdstukken 4 en 5*

Eerst wordt de relevante regio bepaald. Tussen de te bepalen regio's voor recreatieappartementen en voor woonappartementen zit een verschil. De regio voor woonappartementen is groter.

*Kwalitatief en kwantitatief onderzoek: hoofdstukken 4 en 5*

Het kwalitatief onderzoek gaat in op de trends en ontwikkelingen die zich in de markt voordoen voor recreatieappartementen en woonappartementen. In dat kader is de unieke ligging van Breskens aan de kust van betekenis.

Met een kwantitatieve onderbouwing wordt cijfermatig onderzoek gedaan naar de behoefte aan appartementen en daarmee naar de ruimte in de markt voor de bouw van appartementen. De onderbouwing wordt gebaseerd op praktijkervaringen in Zeeuws-Vlaanderen en op een bronnenonderzoek. De praktijkervaringen zijn gebaseerd op de gerealiseerde projecten binnen vastgestelde bestemmingsplannen en volgens verleende omgevingsvergunningen. Ook wordt het bestaande aanbod geïnventariseerd en wordt ingegaan op het aspect leegstand. Hoofdstuk 4 en 5 eindigen beiden met een conclusie over de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan de komst van 460 appartementen.

De locatie is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de ligging van de locatie in het stedelijk gebied, de geschiktheid van de locatie voor het opvangen van de beoogde stedelijke ontwikkeling en of elders in de kern ruimte is voor deze ontwikkeling. Hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een conclusie.



### 4.1. Inleiding

Op kwalitatieve en kwantitatieve wijze wordt in dit hoofdstuk onderbouwd in hoeverre op basis van trends en ontwikkelingen, het programma en de positionering van Breskens behoefte is aan appartementen voor verblijfsrecreatie.

#### **Appartementen belangrijk voor de impuls voor Breskens**

De bouw van appartementencomplexen vormt een belangrijk onderdeel van de algehele transformatie van het havengebied. Dit is een belangrijk bestanddeel van het programma en in belangrijke mate bepalend voor de nieuwe inrichting en uitstraling van het havengebied. Deze vernieuwing aan de zeezijde van Breskens is tevens belangrijk voor de kern zelf.

#### *Recreatiemarkt*

De markt van recreatieverblijven wordt aantrekkelijker en gevarieerder. Er is meer te kiezen en nu ook op een unieke locatie, direct aan het water. Dit zal doorstroming met zich meebrengen of juist kansen bieden aan nieuwe recreanten van buiten Breskens, zoals vanuit België. De positie van de gemeente Sluis met een fraai aanbod aan recreatielocaties wordt versterkt. Langs de kust worden op twee locaties, Cadzand-Bad en Breskens, appartementen gerealiseerd. Steeds opnieuw blijkt dat in een vraag wordt voorzien. Dit blijkt namelijk uit het feit dat zich geen leegstand in de gerealiseerde projecten voordoet. Daarnaast worden de appartementen steeds opnieuw in korte tijd verkocht. Dit geeft een duidelijke indicatie van de vraag naar dit marktsegment. Aan een behoefte wordt invulling gegeven. En een bijzondere locatie, die zeker aandacht vraagt, krijgt een passende invulling met een versterkend effect voor de kwaliteit van het recreatieve aanbod.

#### *Combinatie met nieuwe functies*

De uitstraling van een aantrekkelijk havengebied wordt gevormd door de appartementencomplexen en door de combinatie met verschillende functies. Er ontstaat een diversiteit aan functies. Detailhandel en dienstverlening, sportontspanning, cultuur en sport, een zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en kantoren, horeca en kleinschalige havengerelateerde bedrijvigheid met herstructurering van de jachthaven en uitbreiding met 100 ligplaatsen en verplaatsing van de visserijvloot geven de locatie extra aantrekkingskracht om te bezoeken. Samen met de appartementengebouwen ontstaat een aantrekkelijke nautische omgeving. Dit geeft een impuls aan Breskens. Voor de recreatiemarkt is dit gunstig. Dit bouwt voort op de aantrekkingskracht die het centrumgebied van Breskens nu al heeft. Een combinatiebezoek van de twee gebieden is goed mogelijk door de ligging van de gebieden naast elkaar en de verbindingen die voor met name langzaam verkeer tot stand worden gebracht. Hierin neemt het nieuwe Viscentrum een centrale plaats in. De algehele voorzieningenstructuur van Breskens die op de bewoners en toerisme is gericht, wordt versterkt. Dit komt dus ook de huidige bezoekers van het centrumgebied ten goede.

#### *Bereikbaarheid, functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit en schaal*

In het kader van laddertoetsen wordt veelal aandacht besteed aan de bereikbaarheid van de locatie. Uit het MER blijkt dat de locatie goed bereikbaar is. De rondweg aan de zuidoostzijde, Sterreboschweg, is goed te benutten als toegang van het gebied of als route vanuit het gebied naar andere delen van

Zeeuws-Vlaanderen. In dat opzicht biedt de rondweg een directe verbinding. Deze rondweg is aangesloten op het regionale wegensysteem en sluit ook op relatief korte afstand aan op de nieuwe N61. Daarmee zijn er goede verbindingen richting de zuidoostzijde van Zeeuws-Vlaanderen en België. Ook het regionale wegennet richting het zuidwesten van Zeeuws-Vlaanderen en België is vanaf de rondweg snel bereikbaar. Met het centrumgebied krijgt het havengebied goede verbindingen, met name voor langzaam verkeer. Voor autoverkeer prikt het gebied aan twee kanten in, aan de noordzijde en oostzijde van het centrumgebied. Het accent ligt op langzaam verkeer.

De functionaliteit van het gebied ondergaat een transformatie. In de huidige situatie is sprake van een beperkte functionaliteit doordat diverse bedrijfsgebouwen niet meer in gebruik zijn. Met de transformatie wordt de functie van het gebied gewijzigd, waardoor de functie meer aansluit op het bestaande stedelijk gebied. De nieuwe functie van het gebied gaat ook gepaard met een enorme ruimtelijke kwaliteitswinst. De verouderde bedrijfsgebouwen maken plaats voor een inrichting met nieuwe appartementengebouwen met daarin uiteenlopende functies gehuisvest. Alleen de vervanging van bedrijfsgebouwen zorgt al voor kwaliteitsverbetering. De beoogde hotspot-functie met zeezeilcentrum en uitbreiding en vernieuwing van de jachthaven completeren de ruimtelijke kwaliteitswinst.

De schaal van de herontwikkeling bouwt enerzijds voort op appartementengebouwen, die reeds langs de randen van het centrumgebied zijn gerealiseerd. Voorts markeren de nieuwe appartementengebouwen in het havengebied de unieke ligging van de locatie, zoals het hogere appartementengebouw op de kop van de Middenhaven. Deze appartementen passen bij de schaal van de locatie en houden ook rekening met de schaal van Breskens door een afnemende hoogte van gebouwen in de richting van de bestaande bebouwing.

In het vorenstaande is ingegaan op diverse aspecten die in de laddertoetsen veelvuldig aan bod komen. De inleidende passages van deze paragraaf en de toelichting van het bestemmingsplan bevatten uitvoeriger motiveringen van deze aspecten. Geconcludeerd wordt dat de beoogde ontwikkeling wat betreft bereikbaarheid, functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit en schaal goed wordt ingepast.

### **Context en verder onderzoek**

Vanuit de geschetste context is verder onderzoek verricht naar de behoefte (marktverwachting) aan recreatiewoningen, en specifiek recreatieappartementen, aan de kust van Zeeland en van Sluis in het bijzonder. Daarbij is de begrenzing van de relevante regio van belang (zie paragraaf 4.2). Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- praktijkcijfers over de verkoop van recreatieappartementen aan de kust in Zeeuws-Vlaanderen;
- onderzoek van NVM: De Nederlandse markt voor recreatiewoningen (2016, 2017);
- bevolkingsprognoses en indicaties van de demografische ontwikkeling van met name de provincie Zeeland.

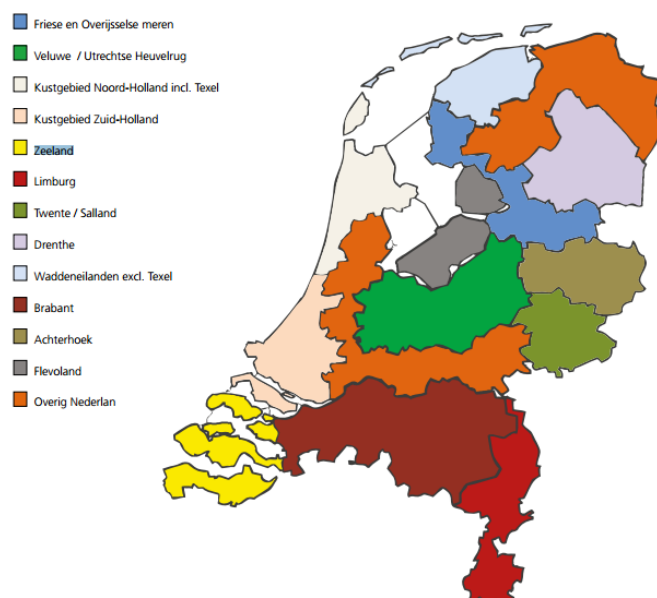
De informatie uit deze bronnen is geplaatst in de context van de transformatie-ontwikkeling die met de recreatieappartementen wordt bereikt.

## **4.2. Behoeftte aan verblijfsrecreatie in appartementen**

### **4.2.1. Relevante regio**

Door de NVM wordt in het rapport 'De Nederlandse markt voor recreatiewoningen (2016)' Zeeland als één toeristische regio onderscheiden (figuur 4.1). Dat is op zichzelf logisch voor de Zeeuwse recreatiemarkt in het totaal. In het rapport wordt gesteld dat voor Nederlanders het kustgebied van Zeeland de populairste vakantiebestemming is en de populairste markt voor recreatiewoningen en recreatieappartementen. Uit praktijkcijfers (zie paragraaf 4.2.2) blijkt dat het Zeeuws-Vlaamse kustgebied voor Belgen een populaire bestemming is.





Figuur 4.1 Toeristische regio (Bron: De Nederlandse markt voor recreatiewoningen, NVM 2016)

Zeeuws-Vlaanderen maakt deel uit van de toeristische regio Zeeland (zie figuur 4.1), zoals die voor Nederland wordt onderscheiden.

De transformatie van het havengebied in Breskens richt zich op de markt voor verblijfsrecreatie in appartementen. De markt voor recreatieappartementen is anders dan voor grondgebonden recreatiewoningen. Voor recreatieappartementen is de markt veel nadrukkelijker georiënteerd op situering direct aan de kust. NVM concludeert in haar rapport (pagina 13; 2016) dat waar vrijstaande recreatiewoningen in de buurt van een bos, strand of binnenwater mogen liggen, een appartement daar letterlijk op uit moet kijken (Pagina 31; 2016). De locatie voldoet aan de vestigingsvoorwaarden van directe uitkijk, door het zicht op zee, situering in het havengebied en ligging nabij het strand.

#### Conclusie relevante regio

Gelet op de genoemde vestigingsvoorwaarden voor recreatieappartementen wordt de relevante regio in feite gevormd door de westkust van Zeeuws-Vlaanderen. Deze regio is ook als zodanig begrensd doordat elders langs de kustlijn van Zeeuws-Vlaanderen, aan de Westerschelde, geen recreatieappartementen worden gerealiseerd. Alleen in Terneuzen worden woonappartementen gebouwd. Die markt richt zich veel meer op nieuwe bewoners die een stedelijke omgeving prefereren boven een omgeving in een recreatieve omgeving met zand en zee en landelijk gebied met andere kwaliteiten dan het stedelijk gebied. Daarnaast liggen de woningprijzen in Zeeuws-Vlaanderen lager dan in Vlaanderen en wordt het Zeeuws-Vlaamse gebied ruimtelijk gezien als een begrensd gebied gezien.

#### 4.2.2. De praktijkervaring

##### Gerealiseerde en verkochte appartementen gedurende 6 jaar

In de afgelopen jaren zijn diverse projecten gerealiseerd waarvan appartementen een belangrijk deel van het programma vormden. Dit betreft projecten direct aan de kust, specifiek in Cadzand-Bad en in Breskens. De projecten zijn mogelijk gemaakt op basis van afzonderlijke bestemmingsplannen of door verleende omgevingsvergunning in afwijking van de geldende bestemmingsplannen. Voor de projecten zijn steeds planologische procedures doorlopen.

Gedurende de afgelopen 6 jaar zijn in de gemeente Sluis jaarlijks gemiddeld 66 recreatieappartementen verkocht (397 appartementen in totaal). Deze vergunde projecten zijn inmiddels gerealiseerd of in aanbouw, waarbij afronding in 2017 wordt verwacht. Dit blijkt uit een analyse van verleende vergunningen en de actuele stand van zaken van het bouwproces binnen vastgestelde bestemmingsplannen. Periodiek staan in de recent gerealiseerde projecten slechts enkele appartementen te koop.

**Tabel 4.1 Gerealiseerde plannen (bron: inventarisatie gemeente Sluis/Rho-adviseurs, 1 juli 2017)**

recreatie-appartementen	gerealiseerd 2012-2016	vergund	totaal realisatie 2012-2017
Breskens		32	32
Cadzand-Bad	154	211	365
Totaal	154	243	397

**Plancapaciteit vergund en in bestemmingsplannen**

De plancapaciteit die reeds is gereserveerd in bestemmingsplannen of waarvoor vergunningen zijn verleend, omvat 32 appartementen (1 augustus 2017). Het bestemmingsplan voor het havengebied Breskens omvat een capaciteit van 360 appartementen. Met continuering van een jaarlijks bouwtempo van 66 appartementen blijkt dat aan dit bouwprogramma behoefte bestaat.

**Continuering behoefte aan appartementen en een lichte stijging**

Het is zeer aannemelijk dat de behoefte van de afgelopen jaren ook de komende jaren minimaal op hetzelfde niveau blijft. Eerder nog is een lichte stijging te verwachten. Dit kan worden afgeleid uit transactiecijfers en verkooptijden die door de NVM worden gepubliceerd. Vanaf 2011 is het aantal transacties verdubbeld en de verkooptijd van woningen gehalveerd. De markt ontwikkelt zich dus gunstig. Hierop wordt in paragraaf 4.2.3 uitvoeriger ingegaan.

In Cadzand-Bad vindt een transformatie plaats op basis van een zorgvuldig opgezet plan: het ontwikkelingsplan Natuurlijk Stijlvol (2010). Gestreefd wordt naar een mondaine badplaats. Dit zal voor Cadzand-Bad en de gemeente Sluis zeker nieuwe belangstellenden aantrekken doordat de omgeving van appartementencomplexen aantrekkelijker worden en de voorzieningen op een hoger peil komen. Vanaf het begin was het de bedoeling de ontwikkeling gefaseerd ter hand te nemen. Hierdoor konden nieuwe deelplannen steeds opnieuw worden afgestemd op de markt en de opgedane ervaringen. Ook de markt kreeg de tijd in te spelen op de nieuwe omstandigheden.

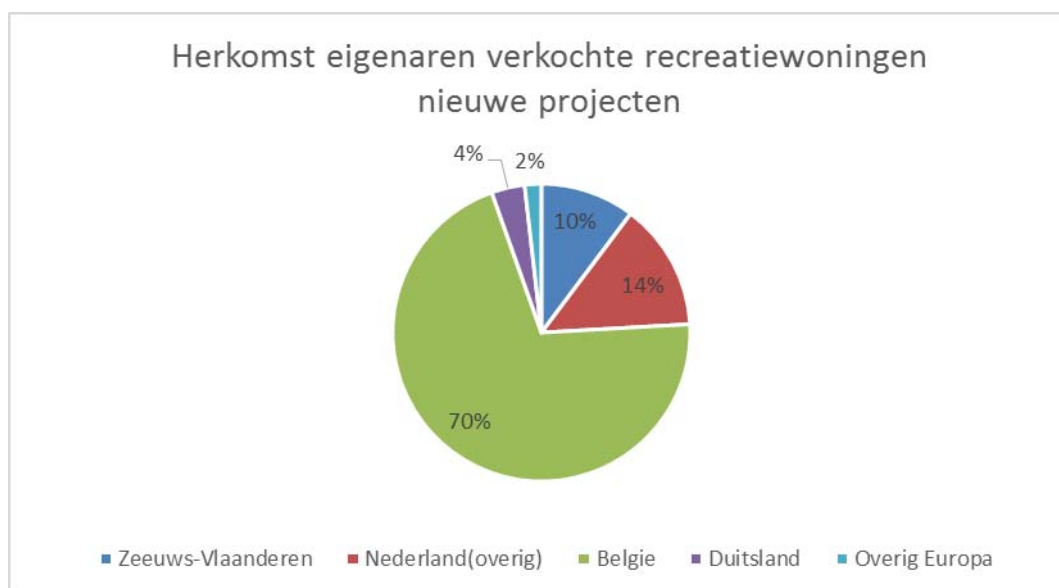
Voor Breskens is een vergelijkbaar plan opgesteld, het Masterplan Havengebied Breskens (2015), gericht op transformatie van het havengebied. Breskens heeft al een grote aantrekkingskracht met de bestaande voorzieningenstructuur en omvang en differentiatie van het winkel- en horeca-aanbod. Met de transformatie van het havengebied krijgt Breskens een belangrijke impuls. Tevens wijzen NVM-cijfers inzake transacties en verkooptijden (zie paragraaf 4.2.3) op een gunstige ontwikkeling. Vandaar dat uitgegaan kan worden van de marktverwachting dat de verkoop van appartementen zal toenemen. De initiatiefnemers verwachten een sterkere stijging op basis van de ervaringen die zijn opgedaan bij de realisering van uiteenlopende projecten in de gemeente Sluis en Cadzand-Bad en Breskens in het bijzonder. De markt zal deze ontwikkeling met meerdere activiteiten in het hart van de haven omarmen met name ook door de uniciteit van de locatie.

Het is realistisch te veronderstellen dat met het tot stand brengen van alle ontwikkelingen in het havengebied enige jaren gemoeid zal zijn. Dat betekent ook dat de markt in Breskens enige tijd krijgt te wennen aan de nieuwe omstandigheden en hierop kan inspelen.

**Herkomst kopers**

Uit de verkoopcijfers van nieuwe projecten voor recreatieappartementen aan de Zeeuws-Vlaamse kust blijkt dat sprake is van een bijzondere marktsituatie. Cadzand-Bad en Breskens zijn in beleidsmatig opzicht de enige locaties voor recreatieappartementen in Zeeuws-Vlaanderen. De afgelopen jaren zijn vrijwel alle appartementen in Cadzand-Bad gebouwd. Dat is gebeurd nadat hiervoor plan- en besluitvorming heeft plaatsgevonden. Op basis daarvan zijn belangrijke ontwikkelingen in gang gezet en ook voor een belangrijk deel gerealiseerd en in aanbouw. Uit figuur 4.2 blijkt dat nieuwe recreatieappartementen die de afgelopen 4 jaar in Cadzand-Bad zijn gerealiseerd vooral aan buitenlanders worden verkocht.

In nieuwe recreatieappartementencomplexen wordt 76% aan buitenlanders verkocht, 24% aan Nederlanders. Hiervan wordt 71% door Belgen gekocht. In juli 2017 stonden van de 338 recent gerealiseerd en in aanbouw zijnde appartementen nog slechts twee appartementen te koop.



Figuur 4.2 Herkomst kopers

**Tabel 4.2 Herkomst kopers recreatiewoningen Cadzand-Bad** (bron: makelaars, stand 1 juli 2017)

	aantal recreatie-woningen		herkomst kopers aantallen en (%)				
	ver-kocht	te koop	Zeeuws-Vlaanderen	Neder-land (overig)	België	Duits-land	Overig Europa
Duinhof Appartementengebouwen Cadzand-Bad	131	0	17 (13%)	24 (18%)	86 (66%)	4 (3%)	0 (0%)
Strandresidentie Appartementengebouw Cadzand-Bad	60	2	4 (7%)	2 (3%)	50 (84%)	2 (3%)	2 (3%)
The Dunes Appartementengebouw Cadzand-Bad	12	0	2 (17%)	2 (15%)	7 (50%)	1 (7%)	2 (13%)
Duinhof Oost Appartementengebouwen Cadzand-Bad	60	0	4 (7%)	9 (15%)	47 (78%)	0 (0%)	0 (0%)
Duinhof Oost Recreatiewoningen Cadzand-Bad	29	0	3 (8%)	7 (24%)	15 (51%)	4 (14%)	1 (3%)
Badhuis Appartementengebouw Cadzand-Bad	35	0	4 (11%)	3 (9%)	26 (74%)	1 (3%)	1 (3%)
Normandy Appartementengebouw Cadzand-Bad	11	0	0 (0%)	1 (10%)	10 (90%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>totaal nieuwe projecten (vanaf 2013)</b>	<b>338</b>	<b>2</b>	<b>34</b>	<b>478</b>	<b>241</b>	<b>12</b>	<b>6</b>
	<b>98%</b>	<b>0%</b>	<b>10%</b>	<b>14%</b>	<b>71%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>

Het betreft hier een actueel overzicht van de verkoopsituatie van een belangrijk deel van het appartementenprogramma. Omdat niet te verwachten valt dat deze percentages voor andere gerealiseerde projecten in Cadzand-Bad wezenlijk anders zijn, kunnen deze gegevens verantwoord in de beoordeling worden meegenomen. Deze gegevens zijn overigens uitsluitend gehanteerd voor het beoordelen van de herkomst van kopers en niet voor de onderbouwing van de omvang van het programma.

#### **4.2.3. Marktperspectief Nederlandse vraag in Zeeland**

##### **Trends in Nederland**

Voor de vraag naar recreatieappartementen zijn diverse verklaringen. Hierop wordt een toelichting gegeven. Daarvoor vormen de NVM-onderzoeken Nederlandse markt voor recreatiewoningen voor 2016 en 2017 belangrijke bronnen.

##### *Kustregio's in trek*

De kustregio's en de Waddeneilanden doen het goed, mede door de grote vraag vanuit het buitenland (vooral Duitsland en België; NVM 2017 pagina 10). Het eigen recreatief gebruik blijft het voornaamste aankoopmotief (NVM 2016; pagina 12).

Kopers van recreatief vastgoed combineren het recreatieve gebruik met de verhuur aan derden op momenten dat zij zelf geen gebruik ervan maken. Het aandeel (potentiële) kopers dat een recreatiewoning puur en alleen voor beleggingsdoeleinden koopt, is beperkt. Ongeveer, slechts, 20% geeft aan de recreatiewoning puur als belegging te willen kopen. Eigen gebruik is voor deze groep pas later een optie. Omdat het rendement een veel grotere rol speelt in deze markt, is deze conjunctuurgevoeliger dan de reguliere woningmarkt.

In het rapport van NVM is aangegeven dat de lage rente een aanjager is voor de toegenomen vraag naar recreatiewoningen. Het einde van deze financiële situatie is nog niet in zicht en zal voorlopig een belangrijke aanjager voor de recreatiewoningmarkt blijven. Dit financiële aspect is één van de motieven voor aankoop van een recreatieobject.

##### *Nieuwe doelgroepen in de recreatiemarkt*

Het publiek dat overnachtingen boekt in recreatiewoningen is aan het diversifiëren. Waar voorheen het gezin de voornaamste doelgroep was, komen er ook steeds meer empty-nesters op het aanbod af. Ook de meer-generatie vakanties nemen in populariteit toe. Gezinnen nemen steeds vaker opa en oma mee op vakantie (Bron: Rabobank Cijfers en Trends 2016).

Door de toegenomen diversiteit van gebruikers verandert ook de vraag naar het type recreatiewoning. Grotere woningen met meerdere badkamers nemen in populariteit toe. Ook de vraag naar appartementen en gelijkvloerse woningen neemt toe. Het bestaande aanbod bedient de toegenomen diversiteit onvoldoende.

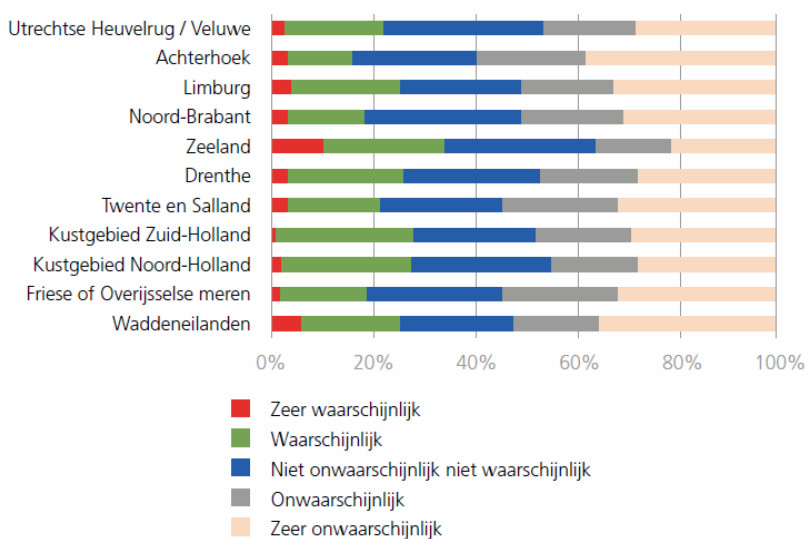
##### **Inschatting omvang van de Nederlandse vraag**

NVM heeft een enquête gehouden om de belangstelling voor recreatiewoningen te peilen bij Nederlanders. Van de ondervraagde respondenten heeft 2% aangegeven zeker te weten binnen vijf jaar een recreatiewoning te kopen. Nederland heeft 5.123.000 huishoudens met een bruto inkomen van meer dan € 30.000 (de potentiële kopersgroep). Dit zou betekenen dat circa 100.000 Nederlandse huishoudens in de periode 2014-2019 een recreatiewoning willen kopen.

Uit de jaarlijkse verkopen blijkt dat het feitelijke aantal transacties in de praktijk lager ligt. Ongeveer 1/6<sup>e</sup> van de huishoudens die in 2014 aangaf een recreatiewoning te kopen, heeft dat daadwerkelijk gedaan.

##### *Zeeland de meest aantrekkelijke regio*

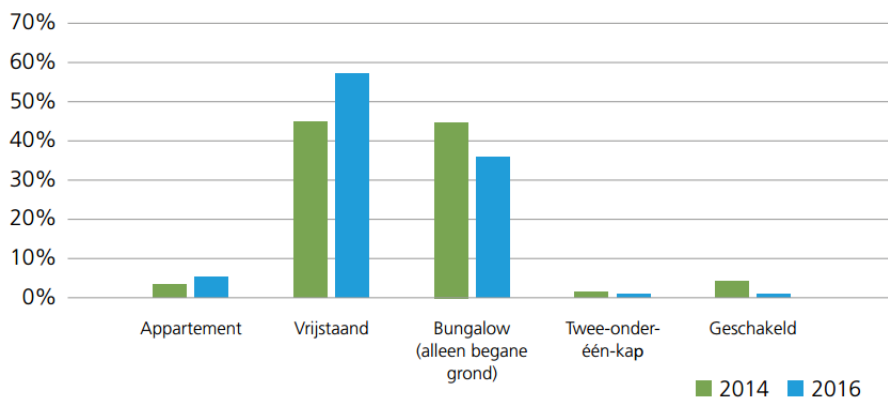
Uit figuur 4.3 blijkt dat de meeste mensen 'zeer waarschijnlijk' een recreatiewoning willen kopen in Zeeland. Dat was in 2014 ook het geval. Ongeveer een derde van de potentiële kopers heeft aangegeven (zeer) waarschijnlijk een recreatiewoning in Zeeland te kopen. Hieruit blijkt dat binnen Nederland de grootste behoefte bestaat aan recreatiewoningen in Zeeland.



Bron: Internetenquête recreatiewoningen juni 2016, EVA Onderzoeksbureau i.o.v. Bureau Stedelijke Planning en NVM

Figuur 4.3 Voorkeur toeristische regio's (Bron NVM 2016)

Van de ondervraagden heeft 5% aangegeven een appartement te overwegen (figuur 4.4). Bij appartementen speelt het uitzicht en daarmee de locatie een veel grotere rol. Waar vrijstaande recreatiewoningen in de buurt van een bos, strand of binnenwater mogen liggen, moet een appartement daar letterlijk op uitkijken. Het havenplan voldoet aan deze voorwaarden door ligging aan het strand en zicht op zee.



Bron: Internetenquête recreatiewoningen juni 2016, EVA Onderzoeksbureau i.o.v. Bureau Stedelijke Planning en NVM

Figuur 4.4 Gewenst woningtype (Bron NVM 2016)

#### Marktperspectief: de Nederlandse kust zal een sterk marktgebied blijven

In het rapport van NVM is geconstateerd dat het marktperspectief in de kustgebieden zeer goed is. Daar is een grote vraag naar recreatiewoningen, het aanbod is beperkt en het is lastig om daar in grote aantallen nieuwe recreatieparken te realiseren door restrictief ruimtelijk beleid. Zeeland behoort tot de top drie-regio's, naast de Veluwe/Utrechtse Heuvelrug en Kustgebied Noord-Holland (NVM 2017, pagina 20).

De Zeeuwse kust heeft de grootste plancapaciteit van alle regio's. De verwachting van NVM (Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2016, pagina 44) is dat dit nieuwe aanbod geen dempend effect zal hebben op de toekomstige prijsontwikkeling en dat de markt dit waarschijnlijk goed gaat opnemen. Hier is volgens NVM veel vraag naar nieuwbouw en Zeeland trekt van alle regio's ook nog eens veel buitenlandse kopers aan. Het grote aantal gerealiseerde woningen in 2016 komt tegemoet aan de zeer grote vraag naar woningen in deze regio, ook onder Duitse en Belgische kopers (NVM 2017, pagina 18). Zoals ten aanzien van de regio reeds is opgemerkt, voldoet het aanbod van appartementen met direct zicht

op zee en strand bij uitsteek aan de markt vraag en is het aanbod sterk gericht op het beantwoorden aan deze hoge eisen die aan het recreatief aanbod worden gesteld.

	LIGGING	LANDSCHAP	VRAAG	AANBOD	PLANCAPACITEIT	PRUJONTWIKKELING	MARKTPERSPECTIEF
Limburg	-	++	+	+	+	+	+
Noord-Brabant	+	0	-	+	--	+/-	-
Zeeland	0	++	++	+	--	+	++
Kustgebied Zuid-Holland	++	++	+	+	-	-	+
Kustgebied Noord-Holland	++	++	+	+	+	++	++
Veluwe/Utrechtse Heuvelrug	+	++	++	--	-	++	++
Achterhoek, Twente en Salland	-	0	+/-	-	++	+/-	+/-
Drenthe	-	0	+	--	++	+/-	+/-
Friese en Overijsselse Meren	-	+	-	-	++	-	+/-
Waddeneilanden	-	++	++	+	++	-	++

Bron: Bureau Stedelijke Planning

Figuur 4.5 Marktperspectief per toeristische regio (Bron NVM 2016)

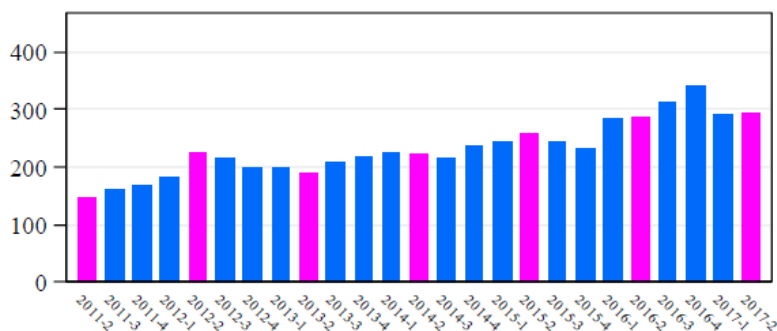
De ligging ten opzichte van de Nederlandse markt is neutraal beoordeeld. Hierbij is geen rekening gehouden met de zeer gunstige ligging ten opzichte van de Vlaamse markt.

#### Transacties en andere marktontwikkelingen in Zeeland

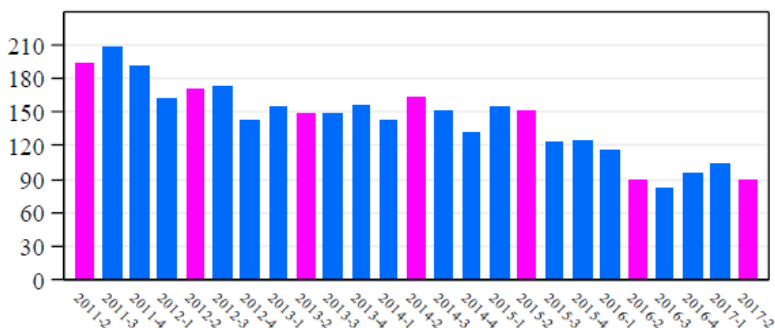
Zeeland staat ook sterk als het gaat om markttransacties. In het NVM-rapport wordt daarover het volgende gesteld voor Nederland en Zeeland in het bijzonder.

- Het aantal transacties is in Nederland spectaculair toegenomen. In 2015 heeft het Kadaster in totaal 3.130 transacties van recreatiewoningen geregistreerd. Dit ligt 80% hoger dan het aantal transacties in 2014 (1.750 transacties) en ongeveer 50% boven het jaarlijks gemiddelde in de periode 2005-2015 (1.850 transacties per jaar). Het aantal transacties van recreatiewoningen is daarmee op het hoogste punt gekomen sinds het begin van deze cijferreeks in 2004. 2016 heeft het record aan transacties gebroken. Het aantal transacties is in het bijzonder zeer sterk gestegen in de regio's Veluwe/Utrechtse Heuvelrug, de kust van Noord-Holland en Zeeland. Daar is ook de gemiddelde transactieprijs gestegen (NVM 2016). Het aantal transacties is in Zeeland in 2016 ten opzichte van 2015 toegenomen (NVM 2017, pagina 20).
- De transactieprijs nam met 8% toe. In de gewone woningmarkt loopt de ontwikkeling van het aantal transacties voor op de ontwikkeling van de transactieprijs. De verwachting is dat de gemiddelde transactieprijs voor recreatiewoningen de komende jaren verder gaat stijgen. Uit de rapportage van 2017 blijkt dat de transactieprijs stabiliseert (NVM 2017, pagina 21). Tegelijkertijd is vermeld dat de regio Zeeland samen met de regio Friese en Overijsselse meren de grote uitzonderingen betreffen. Hier nam de vraagprijs zeer fors toe, terwijl die in het merendeel van de regio's stabiliseert (NVM 2017, pagina 28). Zeeland scoort weliswaar de grootste productie; dit grote aantal gerealiseerde woningen komt tegemoet aan de zeer grote vraag naar woningen in deze regio, ook onder Duitse en Belgische kopers (NVM 2017, pagina 18). In beide regio's ging deze vraagprijsstijging gepaard met een aanzienlijke daling van het overblijvende aanbod. De verkrapting van de markt heeft hier tot prijsstijgingen geleid. Daarnaast lijkt vooral het betaalbare, courante aanbod veel te worden verkocht, waardoor het aanbod dat overblijft gemiddeld duurder is (NVM 107, pagina 28).
- De regio's met de meeste transacties vertoonden in 2015 een stijging van de m<sup>2</sup>-prijs. De grote vraag in deze regio's werkte dus prijsopdrijvend. Dit zijn onder meer de regio's Veluwe/Utrechtse Heuvelrug en Zeeland.

Uit transactiecijfers van de NVM-Regio Zeeuws-Vlaanderen blijkt dat het aantal transacties op de woningmarkt de afgelopen jaren een stijging laten zien van circa 150 per kwartaal naar bijna 300 per kwartaal ofwel een verdubbeling. De verkooptijd wordt steeds korter. In 2011 bedroeg de verkooptijd nog 190 dagen; in 2017 is die gereduceerd tot 80 dagen. Dat is meer dan een halvering van de verkooptijd.



Figuur 4.6 Aantal transacties per kwartaal, voortschrijdend halfjaar  
(bron: Transactiecijfers NVM-Regio Zeeuws-Vlaanderen (2<sup>e</sup> kwartaal 2017; NVM Data & Research, 13-07-2017))



Figuur 4.7 Verkooptijd in dagen, voortschrijdend halfjaar  
(bron: Transactiecijfers NVM-Regio Zeeuws-Vlaanderen (2<sup>e</sup> kwartaal 2017; NVM Data & Research, 13-07-2017))

Hiermee wordt de sterke positie van Zeeland en van Zeeuws-Vlaanderen bevestigd en de verwachting dat de groei van het aanbod goed door de markt kan worden opgevangen.

### Vitaliteit Verblijfsrecreatie Zeeland; Zorg voor meer differentiatie

#### Bevindingen Vitaliteit

De provincie Zeeland heeft onderzoek laten doen naar de vitaliteit van verblijfsrecreatie in Zeeland (ZKA, juni 2015). De belangrijkste bevindingen zijn hierna weergegeven.

- De slaappleatsbezetting van campings en bungalowparken in Zeeland neemt de afgelopen twee jaar weer toe.
- Zeeuws-Vlaanderen is sterk in opkomst met grootschalige ontwikkelingen als Résidence Cadzand-Bad, Waterdunen en Strandcamping Groede. De hele regio wordt hierdoor opgetild en krijgt een impuls (paragraaf 2.2.3). Kust heeft een sterk toeristisch profiel maar moet waken voor eenzijdige groei. Tweede woning grondkavels en woningprijzen (ook van oude woningen) aan de kust houden hun waarde en zullen hun weg vinden ofwel in nieuwe tweede woningen ofwel in andere recreatieve functies. De kuststrook heeft zoveel dynamiek dat verpauperde accommodaties kunnen worden vervangen mits daar beleid op wordt gevoerd. De grond blijft gewild. De hoeveelheid vakantiebungalows en de geplande toename is enorm. Het gevaar dreigt dat de parken te veel op elkaar lijken en door enkele operators worden geëxploiteerd waardoor kleinere segmenten in de markt worden genegeerd. Dit kan leiden tot eenzijdigheid van het aanbod waardoor de groei in zijn eigen staart bijt omdat de vraag hierdoor afneemt. Differentiatie en intensieve competitie ontbreken. Circa 1.400 bungalows aan de kust verliezen het contact met hun markt tot 2020.
- Locaties aan de Zeeuwse kust presteren goed, beter dan met name het binnenland.

- Inzetten op vernieuwing met toegevoegde waarde. Vernieuwing komt vaak van buiten. Zorg dat er ontwikkelingen komen die zorgen voor vernieuwing (nieuwe markten, nieuwe producten en nieuwe partijen) zodat bestaande ondernemers en regio's hierin meegaan.
- Hybride vormen zijn de toekomst. Denk in dit verband aan hybridevormen met 50% recreatie en 50% deeltijdwonen/tweede woning met doelgroepen van buiten het eigen eiland.
- Voor de kust wordt ingezet op differentiatie strategie gericht op het creëren van een unieke perceptie van het vakantieproduct 'kust'. De bedoeling hierbij is om de kustbedrijven in Zeeland onderling aanmerkelijk verschillend maar allemaal hoog in kwaliteit te laten zijn. Er moet gewerkt worden aan een unieke perceptie door de consument van het vakantieproduct 'kust' door topkwaliteit te bieden. Door ieder bedrijf kan dit op een eigen wijze ingevuld worden. Iedereen kan een eigen differentiatie strategie voeren zodat verschillende marktsegmenten bediend worden.

De beoogde transformatie van het havengebied in Breskens met directe relatie met de Westerschelde en de Noordzee is onderscheidend. Ingezet wordt op een andere categorie recreatieappartementen, met direct zicht op omliggend water in een nautische omgeving.

Ten aanzien van het niet saneren van verblijfsrecreatieve eenheden elders wordt het volgende overwogen.

- In Zeeuws-Vlaanderen doen zich diverse opgaven voor herstructurering voor. Dit betreft onder meer de revitalisering van enkele recreatieparken. Daartoe worden ook de nodige initiatieven ondernomen en gerealiseerd. In dat verband worden herstructurering van bestaande complexen met enige uitbreiding gecombineerd. In ieder geval voorziet het gemeentelijk beleid in het toekomst bestendig maken van de recreatiecomplexen. Zoals aangegeven, wordt hier ook invulling aan gegeven door meerdere partijen.
- De betrokken ontwikkelaar draagt bij aan kwaliteitsverbetering van locaties en gebieden met een belangrijk recreatief gebruik. In Cadzand-Bad bijvoorbeeld zijn meerdere nieuwe complexen gerealiseerd. Dit is van grote betekenis voor Cadzand-Bad. Behoud en enkel en alleen het opknappen van bestaande recreatieobjecten zou tot een te mager resultaat leiden. Substantiële vernieuwing van het recreatief aanbod is noodzakelijk. Hieraan is gekoppeld dat ontwikkelaars tevens belangrijke investeringen doen in de openbare ruimte via het investeringsfonds. Daaruit worden de investeringen bekostigd die inmiddels hebben geresulteerd in een aanzienlijk sterker perspectief van Cadzand-Bad. De ontwikkelaar van het havenplan Breskens is daar nauw bij betrokken.
- Voor Breskens wordt weliswaar geen verouderd recreatief bestand gesaneerd. Zeker zo belangrijk is dat een sterk verouderd havengebied wordt getransformeerd met een uitbouw naar een zeezeilcentrum van internationale betekenis en allure. Daarmee is duidelijk dat dit plan bijdraagt aan een essentiële kwaliteitsverbetering. Dit wordt gerealiseerd op een hoger schaalniveau dan uitsluitend sanering van verouderd recreatief aanbod.
- Doelstelling is voorts dat een nieuw aanbod wordt gecreëerd, met nieuwe concepten. Het havengebied van Breskens leent zich hier uitstekend voor. Dit biedt ook de mogelijkheid voor doorstroming richting een hoger en onderscheidend marktsegment. Daardoor komt bestaand recreatief aanbod weer beschikbaar voor bijvoorbeeld 'instappers' op de markt. In kernen aan de kust doet zich voorts de ontwikkeling voor dat woningen in het lagere marktsegment worden aangekocht door recreanten. Het betreft hier een substantiële opname van aanbod door de vragers op de markt. In de gemeente Sluis komen dan ook geen gebieden of parken meer voor die gekenmerkt worden door grootschalige leegstand. Als dat zo zou zijn, is herstructurering overigens aanzienlijk eenvoudiger dan parken waar sprake is van een sterk gemengde situatie.
- Voorts blijkt dat met het havenplan Breskens nadrukkelijk wordt ingespeeld op de aanbevolen strategie voor de kust: differentiatie strategie gericht op het creëren van een unieke perceptie van het vakantieproduct 'kust'. Het havenplan speelt in op deze strategie (paragraaf 4.3 van het ZKA-rapport).
- Daarnaast wordt gewezen op de uitgebreide analyse van de actuele marktsituatie en de sterke positie van Zeeland in het algemeen en de kust zeer in het bijzonder, zoals die door de NVM jaarlijks wordt gepresenteerd. De onderbouwing voor de appartementen bevat met paragraaf 4.2.3 een uitvoerig overzicht hiervan. Daarbij is rekening gehouden met het relatief grote aanbod aan nieuwe



recreatieobjecten en de sterk toenemende vraag hiernaar. Zoals aangegeven ontwikkelt de marktsituatie zich steeds gunstiger en ook gunstiger dan in het ZKA-rapport is verondersteld. In het gebied wordt een beeldkwaliteit nagestreefd dat uniek en onderscheidend is en inspeelt op de nautische karakteristiek van het havengebied. Daarmee wijkt het af van het reguliere aanbod. Dit draagt bij aan een duurzaam perspectief voor verkoop, verhuur en gebruik van de appartementen.

#### 4.2.4. Marktperspectief Vlaamse vraag in Zeeuws-Vlaanderen Marktperspectieven

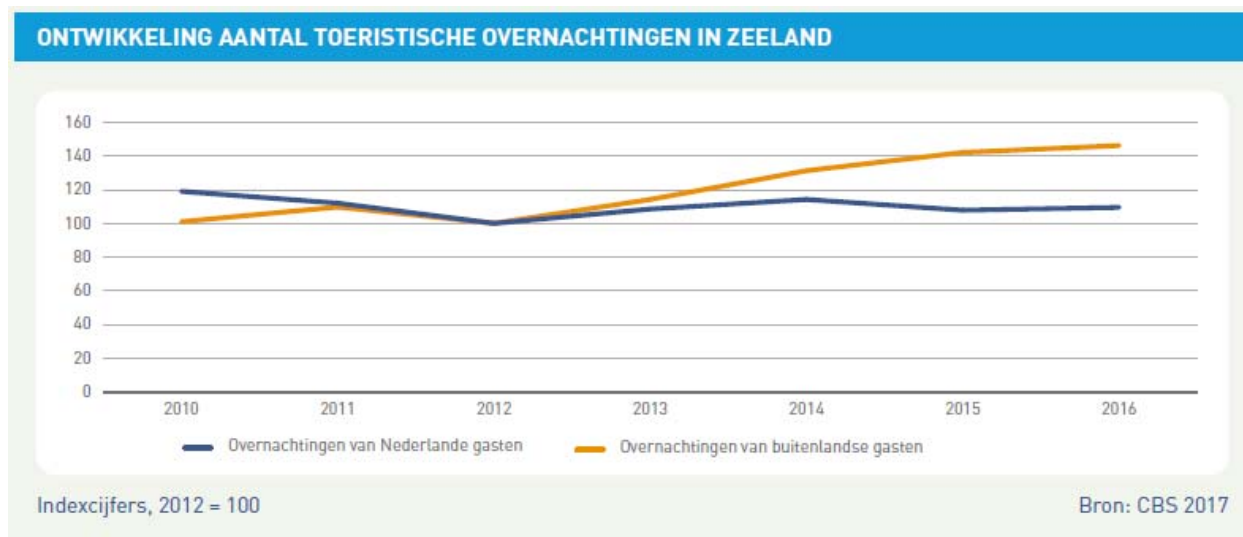
Voor de Belgische kwantitatieve behoefte aan recreatieappartementen in Zeeuws-Vlaanderen zijn geen prognoses beschikbaar. Daarom is de marktverwachting bepaald op basis van praktijkgegevens van de afgelopen jaren, in combinatie met de huishoudensprognose en de algemene marktverwachting en economische omstandigheden.

Het is gelet op de voor de komende jaren verwachte Vlaamse huishoudensgroei (zie paragraaf 5.2 met informatie over aantal huishoudens) en het voor Vlamingen gunstige Nederlandse investeringsklimaat zeer aannemelijk dat de behoefte van de afgelopen jaren ook de komende jaren minimaal op hetzelfde niveau blijft of zelfs licht zal stijgen.

Breskens kan een belangrijke rol vervullen in het opvangen van die behoefte. In Breskens worden namelijk appartementen met direct zeezicht gebouwd. Dat gebeurt weliswaar ook in Cadzand-Bad; de zeeoriëntatie in Breskens is sterker. Daarnaast is het voorzieningenniveau in Breskens aanzienlijk hoger. De omvang van het winkelaanbod is aanzienlijk groter dan in Cadzand-Bad. Een voorbeeld hiervan is de aanwezigheid van twee grote supermarkten in Breskens. Tegelijkertijd is het achterland van Cadzand-Bad met aangrenzende natuurgebieden, uiterst aantrekkelijk. Duidelijk is dat de kust van de gemeente Sluis uiteenlopende kwaliteiten heeft, die een omvangrijke vraag naar recreatiewoningen en recreatieappartementen genereert. Het landschap, zo blijkt uit de NVM-rapportage, zorgt voor een uiterst belangrijk marktperspectief (NVM 2017, pagina 34).

#### Constante groei van overnachtingen vanuit de buitenlandse markt

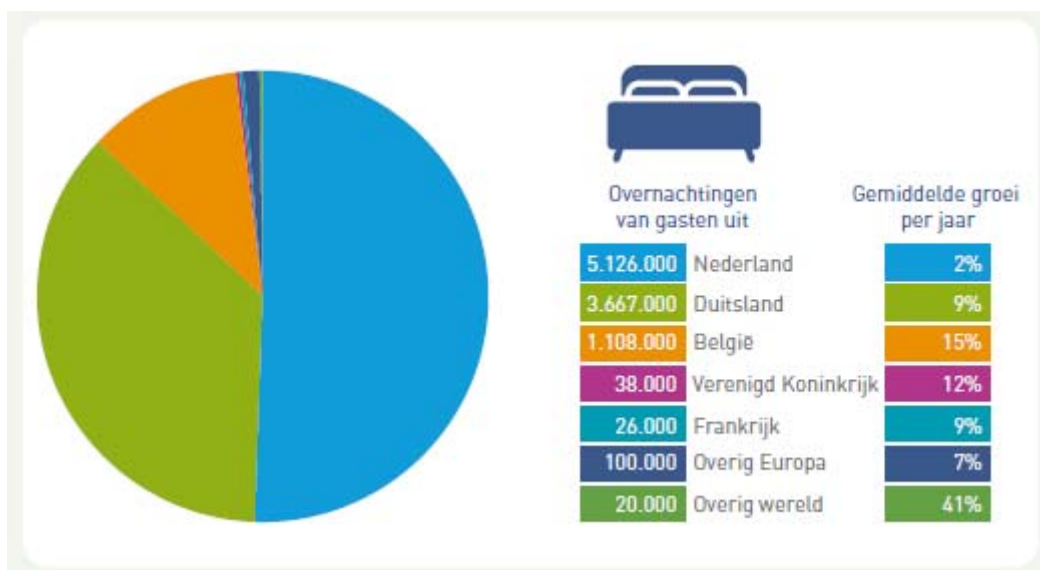
Het Kenniscentrum Kusttoerisme heeft in de leaflet 'marktombang' (onderdeel van de 'Kerncijfers vrijetijdseconomie Zeeland 2016'), op basis van cijfers van het CBS, het aantal toeristische overnachtingen in Zeeland over de afgelopen jaren in kaart gebracht (zie figuur 4.8).



Figuur 4.8 Ontwikkeling aantal toeristische overnachtingen in Zeeland (bron: Kenniscentrum Kusttoerisme, 2017)

Uit figuur 4.8 blijkt dat de binnenlandse markt constant blijft. De afgelopen jaren is het aantal binnenlandse overnachtingen namelijk vrijwel gelijk gebleven. De buitenlandse markt groeit daarentegen al

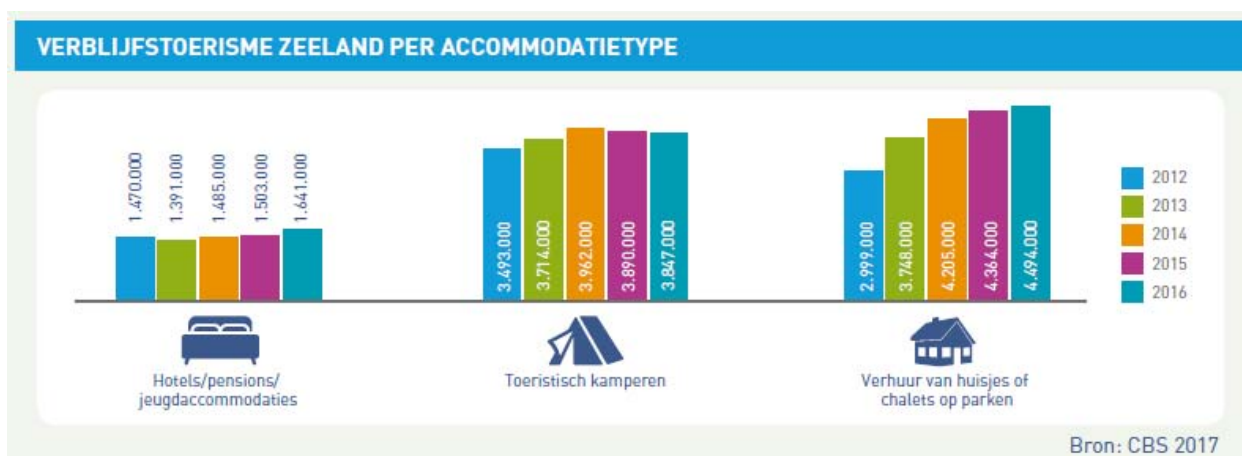
jaren gestaag. Dat blijkt ook de cijfers van het CBS die het Kenniscentrum Kusttoerisme in beeld heeft gebracht (figuur 4.9). Alhoewel het aantal toeristen uit 'overig wereld' relatief gezien het hardst groeit, zijn het vooral de Duitsers en de Belgen die qua aantallen het verschil maken.



Figuur 4.9 Aantal overnachtingen naar herkomstland (bron: Kenniscentrum Kusttoerisme, 2017)

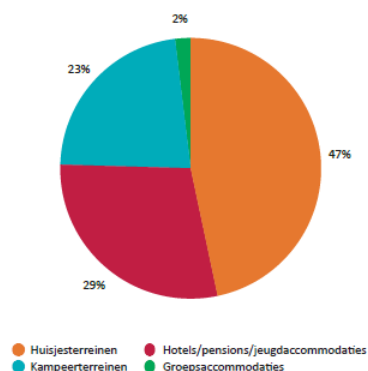
#### Accommodatietype

Het Kenniscentrum Kusttoerisme heeft op basis van cijfers van het CBS het verblijfstoerisme in Zeeland per accommodatietype in beeld gebracht (figuur 4.10). Van belang daarbij is dat door het CBS appartementencomplexen worden gerekend tot recreatieparken met grondgebonden recreatiewoningen. Uit de figuur blijkt dat een verblijf in recreatiewoningen en appartementen de afgelopen jaren steeds populairder is geworden. Het Kenniscentrum Kusttoerisme stelt in de leaflet 'marktombang' (onderdeel van de 'Kerncijfers vrijetijdseconomie Zeeland 2016') bovendien dat vooral buitenlandse gasten steeds vaker kiezen voor een recreatiewoning of appartement als vakantieverblijf.

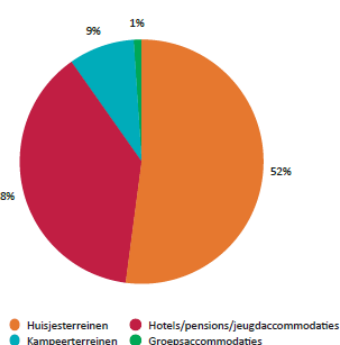


Figuur 4.10 Verblijfstoerisme Zeeland per accommodatietype (bron: Kenniscentrum Kusttoerisme, 2017)

Zoals blijkt uit figuur 4.8, zijn met name de Belgische en Duitse markt belangrijke groeimarkten voor Zeeland. Uit het 'Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2016' (samengesteld door NRIT Media, NBTC Holland Marketing, CELTH en CBS) blijkt dat zij tijdens een vakantie in Nederland met name in recreatiewoningen en appartementen verblijven (zie figuur 4.11 en 4.12).



Figuur 4.11 Overnachtingen van gasten uit Duitsland in Nederlandse logiesaccommodaties naar accommodatietype, 2015 (bron: Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2016)



Figuur 4.12 Overnachtingen van gasten uit België in Nederlandse logiesaccommodaties naar accommodatietype, 2015 (bron: Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2016)

#### Verwachting

Aangezien een recreatiewoning of appartement het populairste accommodatietype is onder Belgische en Duitse toeristen (respectievelijk 47% en 52% van hen overnachtte in 2015 in een recreatiewoning of appartement) is te verwachten dat de gestage groei van het aantal buitenlandse overnachtingen met name zal plaatsvinden in recreatiewoningen en appartementen. Het feit dat vooral buitenlandse gasten bovendien steeds vaker in een recreatiewoning of appartement overnachten, duidt er op dat het aandeel overnachtingen ten opzichte van andere accommodatietypen de komende jaren waarschijnlijk nog groter zal worden.

#### 4.2.5. Aanbod en plannen recreatieappartementen

##### Te koop staand aanbod Zeeuws-Vlaanderen

Uit gegevens van Funda blijkt dat aan de kust van Zeeuws-Vlaanderen een relatief beperkt aantal recreatieappartementen met zeezicht te koop staan, uitsluitend in Cadzand-Bad (circa 10 appartementen) en Breskens (circa 10 appartementen; ook permanente bewoning mogelijk). De praktijkervaring wijst uit dat appartementen in een korte tijd zijn verkocht nadat het project op de markt is gekomen. Dit blijkt uit de feitelijke situatie van start bouw en het moment waarop de appartementen daadwerkelijk zijn verkocht. Ook de bouw van appartementengebouwen vindt in korte tijd plaats. Dit blijkt uit voorbeelden in Cadzand-Bad en ook in Breskens.

##### Nieuwe plannen Breskens en Cadzand-Bad

De enige geschikte locaties voor recreatieappartementen zijn Cadzand-Bad en Breskens. In Cadzand-Bad bieden diverse plannen ruimte voor appartementengebouwen, echter niet allemaal met direct zeezicht. Het havenplan Breskens voorziet in de behoefte.

### **Aanbod in België**

In België is het aanbod aan de kust onderscheidend van het aanbod in Zeeuws-Vlaanderen. De prijzen van de appartementen liggen substantieel hoger. Hierdoor is die markt voor een groot deel onbereikbaar geworden voor vele Belgen. Ook de Belgische kenmerken van de bebouwingsstructuur wordt minder gewaardeerd. De Vlaamse kust is grotendeels volgebouwd en het Vlaamse beleid is gericht op intensivering binnen bestaand stedelijk gebied (witboek Beleidsplan Ruimte, zie paragraaf 5.3.1). Hierdoor zijn er vrijwel geen mogelijkheden voor verdere verdichting aan de kust. Ook wordt er van uitgegaan dat er geen relevant nieuw aanbod met zicht op zee gerealiseerd kan worden.

Zeeuws-Vlaanderen kent een kleinschalige en fijnmaziger structuur. Daar komt bij dat natuurgebieden veelal aan de kernen grenzen, zoals in Cadzand-Bad, of op fietsafstand zijn gelegen. Dat zijn kwaliteiten die bij het aanbod van appartementen in België worden gemist. België beschikt niet over het appartementenaanbod zoals in Cadzand-Bad en Breskens, terwijl daar bij Belgen duidelijk een stijgende vraag naar is.

Uit de Belgische ERA Barometer 2017 blijkt dat appartementen met zeezicht gewilder zijn dan appartementen achter de kust. De verkoopprijzen van kustappartementen zorgen gemiddeld voor een meerprijs van ongeveer 17%. Wanneer het appartement gelegen is op de zeedijk en beschikt over zeezicht loopt het prijsverschil zelfs op tot 26%. Vanaf de kustlijn gezien neemt de eerste 100 meter af met -7,3%. Op 400 meter van de kustlijn is een appartement gemiddeld 17,5% goedkoper. ERA constateert dat wanneer kopers een appartement in de kustgemeenten kopen, zij bereid zijn een duidelijke meerprijs te betalen voor appartementen gelegen op een toplocatie. Hiermee wordt bevestigd dat de unieke potentie van Breskens kan worden benut, mede doordat ook Belgen een sterke voorkeur hebben voor appartementen in de kustlijn. (Bron: ERA Barometer 2017, Woningen werden opnieuw duurder).

#### **4.2.6. Leegstand**

Uit gegevens van Funda (zie paragraaf 2.4.5) blijkt dat slechts enkele appartementen te koop staan en dat nieuw aanbod zeer snel verkoopt. Hieruit wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van leegstand in appartementen.

#### **Voorkomen onaanvaardbare leegstand**

Van belang is of de ontwikkeling kan leiden tot onaanvaardbare leegstand, binnen het project of elders. Om te voorkomen dat wordt gebouwd voor leegstand binnen het project, wordt dit gefaseerd gerealiseerd. Als 70% van een appartementengebouw verkocht is, wordt pas gestart met de bouw.

De vraag naar recreatieappartementen komt vanuit Nederland, Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Sluis, maar een groot deel van het project is gericht op de buitenlandse vraag naar recreatieappartementen. Dit zal echter in Zeeuws-Vlaanderen of de gemeente Sluis geen of nagenoeg geen leegstand van dergelijke appartementen tot gevolg hebben. Wanneer een eigenaar meerdere recreatieobjecten bezit, zullen deze door verhuur ook daadwerkelijk voor recreatie worden gebruikt. Hierdoor wordt leegstand voorkomen. Dit betreft zowel het bestaande recreatieobject als het nieuwe project.

#### **Inpassing beoogde ontwikkeling binnen bestaande leegstand**

De huidige invulling van het havengebied Breskens is voornamelijk gericht op haven gerelateerde bedrijvigheid, inclusief de aanwezige voorzieningen. De ontwikkeling zorgt ervoor dat het havengebied wordt herontwikkeld, waarbij de verpaupering wordt aangepakt, de belevingswaarde van de (jacht)haven wordt verhoogd en dit resulteert in een aantrekkelijke locatie om te wonen, recreëren en te verblijven.

#### **Conclusie**

Op basis van de inventarisatie van het huidige aanbod en nieuwe plannen worden geen onaanvaardbare effecten verwacht op het woon- en leefklimaat in Breskens als gevolg van de ontwikkeling van recreatieappartementen.

### 4.3. Conclusie behoefte verblijfsrecreatie in appartementen

Voor de ladder voor duurzame verstedelijking is het relevant of sprake is van een behoefte. Gelet op het voorgaande is behoefte aan nieuwe plancapaciteit voor recreatieappartementen. De afgelopen jaren zijn in Cadzand-Bad jaarlijks gemiddeld 66 appartementen verkocht. Op basis van deze praktijkgegevens en de beschreven marktverwachting wordt geconcludeerd dat het havenplan Breskens voorziet in een behoefte. Hiermee is de behoefte aan de appartementen in het havenplan aangetoond.

Bij appartementen speelt het uitzicht en daarmee de locatie een veel grotere rol dan bij recreatiewoningen. Waar vrijstaande recreatiewoningen in de buurt van een bos, strand of binnenwater mogen liggen, moet een appartement daar letterlijk op uitkijken (NVM, 2016). Breskens, en het havengebied in het bijzonder, en Cadzand-Bad zijn in Zeeuws-Vlaanderen zeer geschikte plaatsen om de behoefte aan recreatieappartementen te faciliteren.

De meerderheid van kopers van recreatief vastgoed combineert het recreatieve gebruik met de verhuur aan derden op momenten dat zij zelf geen gebruik ervan maken. Het eigen recreatief gebruik blijft het voornaamste aankoopmotief. Vanuit België bestaat een specifieke belangstelling voor recreatieobjecten in Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen in het bijzonder.

Het toevoegen van recreatieappartementen voorziet in het opvangen van de Nederlandse en Vlaamse en overige buitenlandse vraag.



## 5. Behoeftte aan appartementen voor permanente of deeltijdbewoning

35

### 5.1. Inleiding

Op kwalitatieve en kwantitatieve wijze wordt in dit hoofdstuk onderbouwd in hoeverre op basis van trends en ontwikkelingen, het programma en de positionering van Breskens behoefte is aan appartementen die permanent of in deeltijd mogen worden bewoond.

#### **Appartementen belangrijk voor de impuls voor Breskens**

De bouw van de appartementen in het havengebied is van groot belang voor de transformatie van het havengebied. Dat is zo bij de bouw van recreatieappartementen, zoals in het vorige hoofdstuk is overwogen, en dat is zo bij de bouw van woonappartementen. Relevant is dat er appartementen worden gebouwd, die voor een structurele vernieuwing aan de zeezijde van Breskens zorgen. Met de bouw van appartementen krijgt dit gebied een geheel ander beeld en functie. Hierdoor gaat het havengebied deel uitmaken van de kern. Dit komt de leefbaarheid van Breskens ten goede.

#### *Woonmarkt*

De woningmarkt wordt aantrekkelijker voor toevoeging van een onderscheidend segment. De behoefte aan moderne woningen met een woonprogramma op één laag beantwoordt aan een behoefte die steeds groter wordt. De keuzemogelijkheden worden vergroot door toevoeging van het programma op deze bijzondere locatie. Nieuwe bewoners kunnen worden uitgenodigd of doorstroming in de huidige woningmarkt komt in beweging. Hiermee wordt voortgebouwd op de toevoeging van woonappartementen, ook in Breskens. De markt neemt deze projecten in korte tijd op, zo blijkt uit praktijkervaringen (zie paragraaf 4.2.2). Duidelijk wordt aan een markt vraag invulling gegeven. Dit maakt het ook mogelijk de unieke locatie een nieuwe functie en invulling te geven. De woningmarkt en het havengebied krijgen een extra dimensie met deze appartementenbouw in de haven.

#### *Combinatie met nieuwe functies*

De herontwikkeling van het havengebied komt tot stand door de bouw van appartementengebouwen. De transformatie wordt gecompleteerd door de combinatie met verschillende functies. Er ontstaat diversiteit door toevoeging van detailhandel en dienstverlening, sport, cultuur en ontspanning, een zeezeilcentrum met jachthavenvoorzieningen en kantoren, horeca en kleinschalige havengerelateerde bedrijvigheid met herstructurering van de jachthaven en uitbreiding met 100 ligplaatsen en verplaatsing van de visserijvloot. Dit alles geeft het havengebied extra aantrekkingskracht een bezoek te brengen aan deze functies rondom de havens en zodoende aan een aantrekkelijke nautische omgeving. Dit levert een impuls op voor Breskens. Dat is gunstig voor de woningmarkt van Breskens en voor het centrumgebied. Deze ontwikkeling bouwt wat dat betreft voort op de reeds gerealiseerde appartementengebouwen in de directe omgeving van het centrum. De grotere bezoekerspopulatie rondom het centrum heeft een versterkend effect, zodat de aantrekkingskracht die het centrumgebied van Breskens nu al heeft, wordt vergroot. Tussen de twee gebieden, het centrumgebied en havengebied, is combinatiebezoek goed mogelijk door de ligging van de twee gebieden naast elkaar met goede verbindingen. De spil hiervan is het Viscentrum. De algehele voorzieningenstructuur van Breskens die op de bewoners en toerisme is

gericht, wordt dan ook versterkt. Een sterker centrum komt ten goede aan de huidige bezoekers van het centrumgebied.

#### *Bereikbaarheid, functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit en schaal*

In het kader van laddertoetsen wordt veelal aandacht besteed aan de bereikbaarheid van de locatie. Uit het MER blijkt dat de locatie goed bereikbaar is. De rondweg aan de zuidoostzijde, Sterreboschweg, is goed te benutten als toegang van het gebied of als route vanuit het gebied naar andere delen van Zeeuws-Vlaanderen. In dat opzicht biedt de rondweg een directe verbinding. Deze rondweg is aangesloten op het regionale wegensysteem en sluit ook op relatief korte afstand aan op de nieuwe N61. Daarmee zijn er goede verbindingen richting de zuidoostzijde van Zeeuws-Vlaanderen en België. Ook het regionale wegennet richting het zuidwesten van Zeeuws-Vlaanderen en België is vanaf de rondweg snel bereikbaar. Met het centrumgebied krijgt het havengebied goede verbindingen, met name voor langzaam verkeer. Voor autoverkeer prikt het gebied aan twee kanten in, aan de noordzijde en oostzijde van het centrumgebied. Het accent ligt op langzaam verkeer.

De functionaliteit van het gebied ondergaat een transformatie. In de huidige situatie is sprake van een beperkte functionaliteit doordat diverse bedrijfsgebouwen niet meer in gebruik zijn. Met de transformatie wordt de functie van het gebied aanzienlijk intensiveren en sluit de functie meer aan op het bestaande stedelijk gebied. De nieuwe functie van het gebied gaat ook gepaard met een enorme ruimtelijke kwaliteitswinst. De verouderde bedrijfsgebouwen maken plaats voor een inrichting met nieuwe appartementengebouwen met daarin uiteenlopende functies gehuisvest. Alleen de vervanging van bedrijfsgebouwen zorgt al voor kwaliteitsverbetering. De beoogde hotspot-functie met zeezeilcentrum en uitbreiding en vernieuwing van de jachthaven completeren de ruimtelijke kwaliteitswinst.

De schaal van de herontwikkeling bouwt enerzijds voort op appartementengebouwen, die reeds langs de randen van het centrumgebied zijn gerealiseerd. Voorts markeren de nieuwe appartementengebouwen in het havengebied de unieke ligging van de locatie, zoals het hogere appartementengebouw op de kop van de Middenhaven. Deze appartementen passen bij de schaal van de locatie en houden ook rekening met de schaal van Breskens door een afnemende hoogte van gebouwen in zuidelijke en oostelijke richting.

In het vorenstaande is ingegaan op diverse aspecten die in de laddertoetsen veelvuldig aan bod komen. De inleidende passages van deze paragraaf en de toelichting van het bestemmingsplan bevatten uitvoeriger motiveringen van deze aspecten. Geconcludeerd wordt dat de beoogde ontwikkeling wat betreft bereikbaarheid, functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit en schaal goed wordt ingepast.

#### **Context verder onderzoek**

Het verdere onderzoek heeft plaatsgevonden vanuit de context zoals die zojuist is geschetst. Onderzoek is verricht naar de behoefte (marktverwachting) aan woonappartementen op deze locatie.

## **5.2. Behoeftte aan appartementen**

### **Relevante regio**

De relevante woonregio is Zeeuws-Vlaanderen. Deze regio, waarbinnen de gemeente Hulst, Terneuzen en Sluis samenwerken, maakt ook onderlinge afspraken over het woningbouwprogramma (Regionaal woningmarktafspraken Zeeuws-Vlaanderen; 2013). Daarin wordt onderling het woningbouwbeleid in samenhang bekeken en opgesteld, waaruit planningen voortvloeien voor sloop, herstructurering en nieuwbouw. De regio trekt ook veel Vlamingen die permanent in Zeeuws-Vlaanderen willen wonen. Wat betreft woningbouwplanning wordt Zeeuws-Vlaanderen evenwel in alle beleidsdocumenten, zoals de Bevolkingsprognoses van de provincie Zeeland, en onderzoeken (MKBA) als één regio beschouwd.

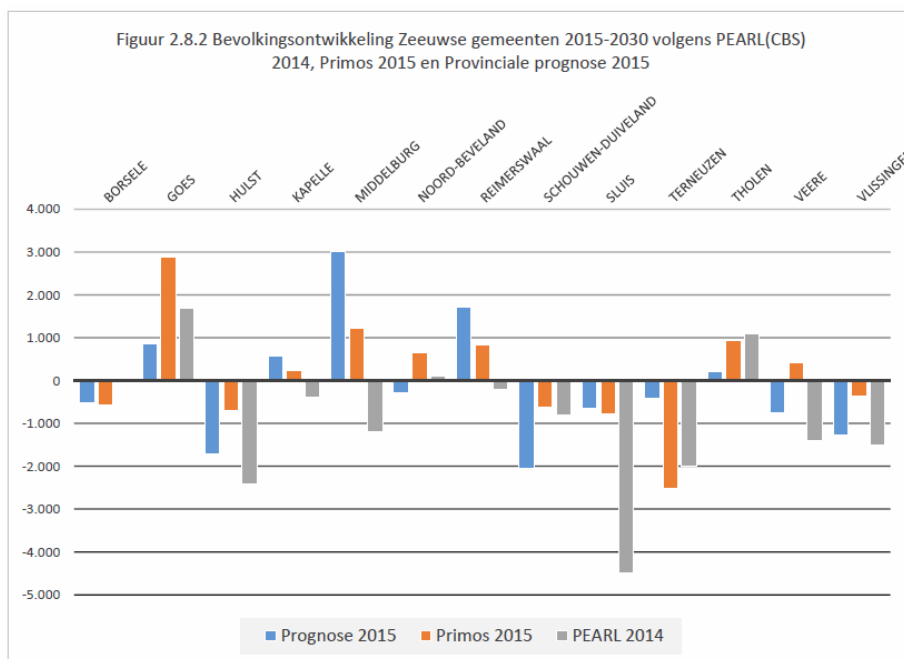
### **Omvang van de vraag (Provinciale Prognose 2015)**

De gecumuleerde ontwikkeling per Zeeuwse gemeente is per prognose in figuur 5.1 weergegeven. Soms zijn behoorlijke verschillen merkbaar en die zijn ook verklaarbaar. Bij het maken van de provinciale prognose is kennis van de lokale ontwikkelingen toegepast. Op die manier wordt voorkomen dat incidenten uit het verleden structureel worden doorgetrokken naar de toekomst, zoals de schommelingen



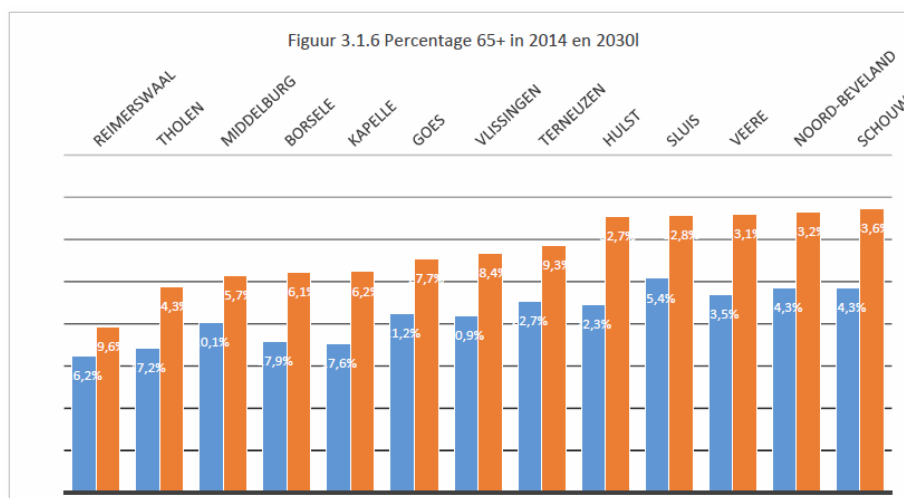
door grootschalige slooprojecten. Ook wordt voorkomen dat teveel waarde wordt gehecht aan woningbouwplannen. Bovendien kan waarde worden gehecht aan ontwikkelingen die nieuw maar structureel lijken, bijvoorbeeld de immigratie van Belgen in Zeeuws-Vlaanderen. Dit laatste blijkt wel een structureel karakter te hebben (zie paragraaf 5.3). Voorts blijkt dat het huidige woningbestand lang niet altijd voldoet aan de eisen die tegenwoordig aan huisvesting worden gesteld. De hedendaagse eisen richten zich met name op een gelijkvloers woonprogramma met comfort wat betreft de voorzieningen in de woning.

Door deze actuele ontwikkelingen zal het aantal inwoners in de gemeente Sluis, in tegenstelling tot eerdere prognoses, de komende 10 jaar slechts zeer beperkt afnemen.



Figuur 5.1 Bevolkingsontwikkeling Zeeuwse gemeenten (bron: Provincie Zeeland)

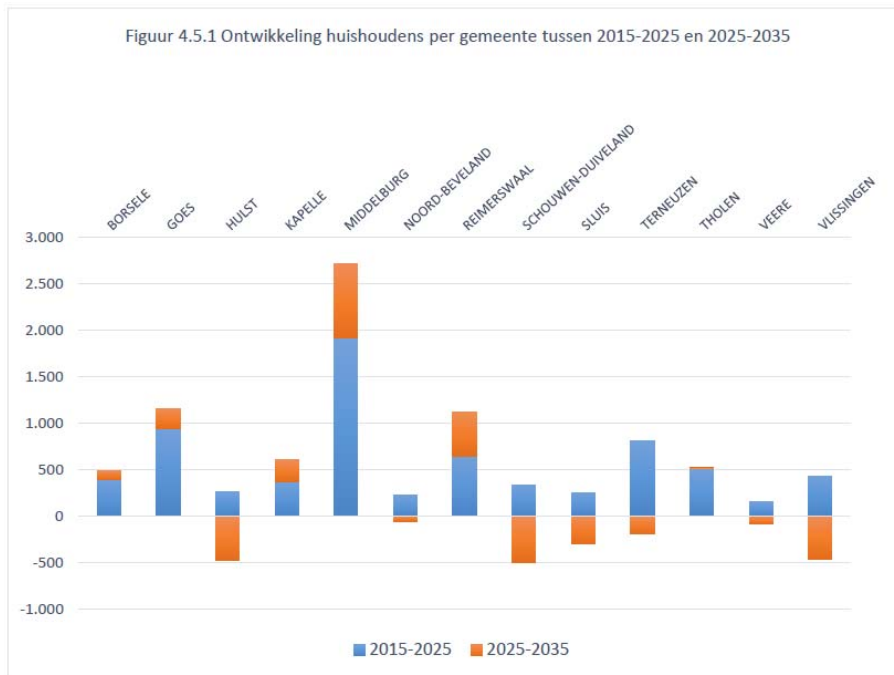
Het percentage 65+ neemt tussen 2014 en 2030 in elke gemeente sterk toe. Opvallend is dat de kustgemeenten de hoogste percentages hebben. Sluis is nu al de meest vergrijsde gemeente.



Figuur 5.2 Percentage 65+ in 2014 en 2030 (bron: Provincie Zeeland)

### Huishoudensontwikkeling

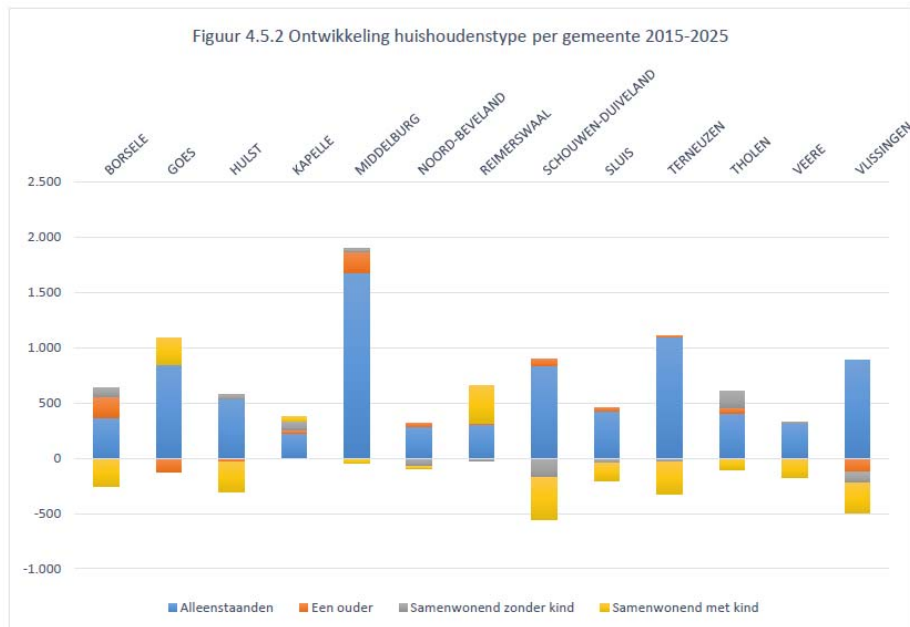
Tot 2025 is in Sluis sprake van huishoudengroei van circa 250 woningen. Na 2025 neemt het aantal huishoudens licht af richting het niveau van 2015.



Figuur 5.3 Ontwikkeling huishoudens per gemeente 2015-2035 (bron: Provincie Zeeland)

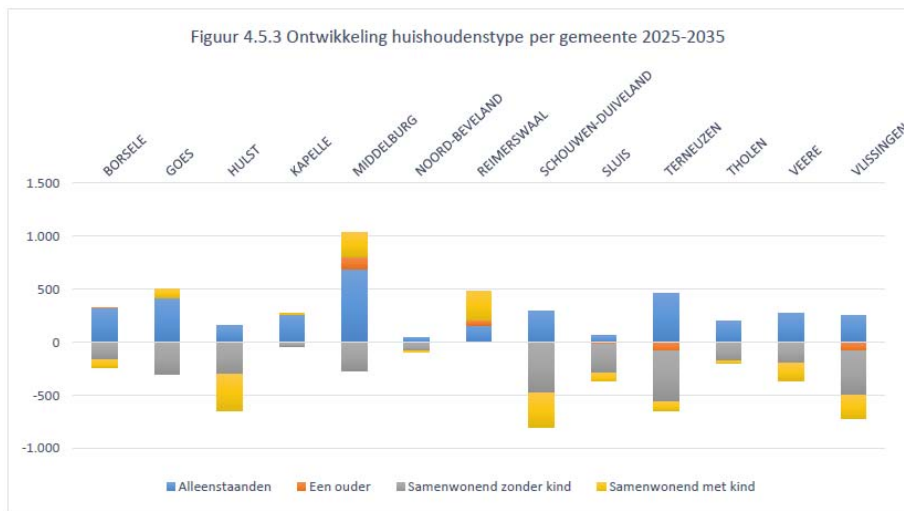
### Ontwikkeling huishoudenstypes

Het aantal huishoudens van de overige gemeenten groeit, zowel de komende 10 jaar als de 10 jaar daarop volgend, voornamelijk door toename van het aantal eenpersoonshuishoudens.



Figuur 5.4 Ontwikkeling huishoudenstype per gemeente 2015-2025 (bron: Provincie Zeeland)

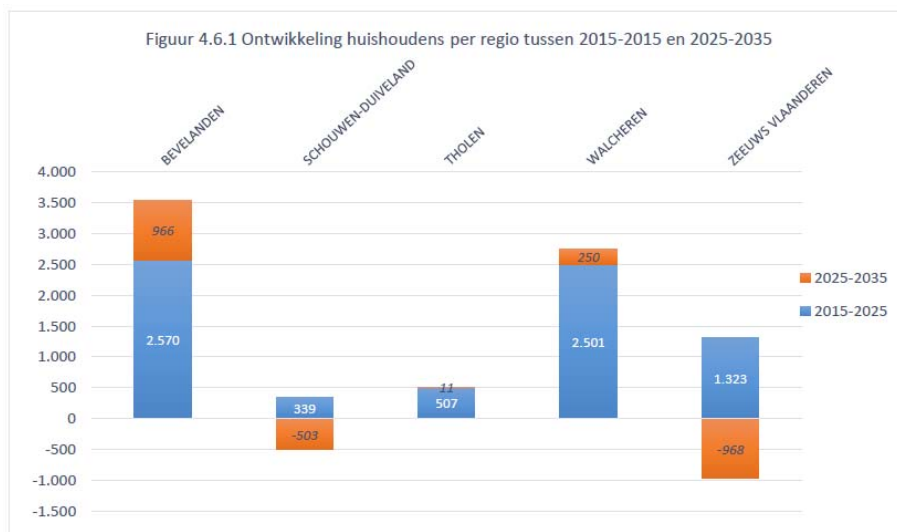
Na 2025 is de huishoudengroei in Sluis licht negatief, maar nog steeds is er sprake van groei van het aantal alleenstaande huishoudens. Het is reëel te verwachten dat deze groep een doelgroep is voor appartementen in dit project in Breskens.



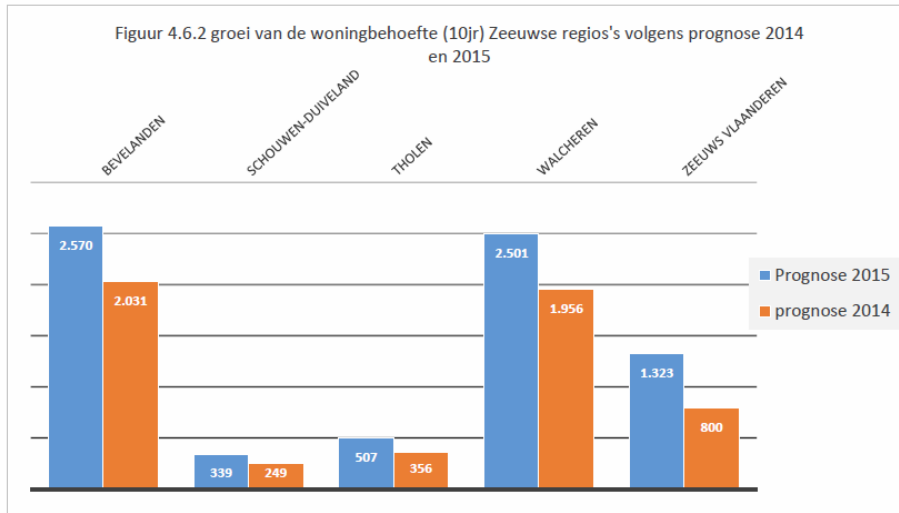
Figuur 5.5 Ontwikkeling huishoudenstype per gemeente 2015-2035 (bron: Provincie Zeeland)

**Regionale woningmarkt**

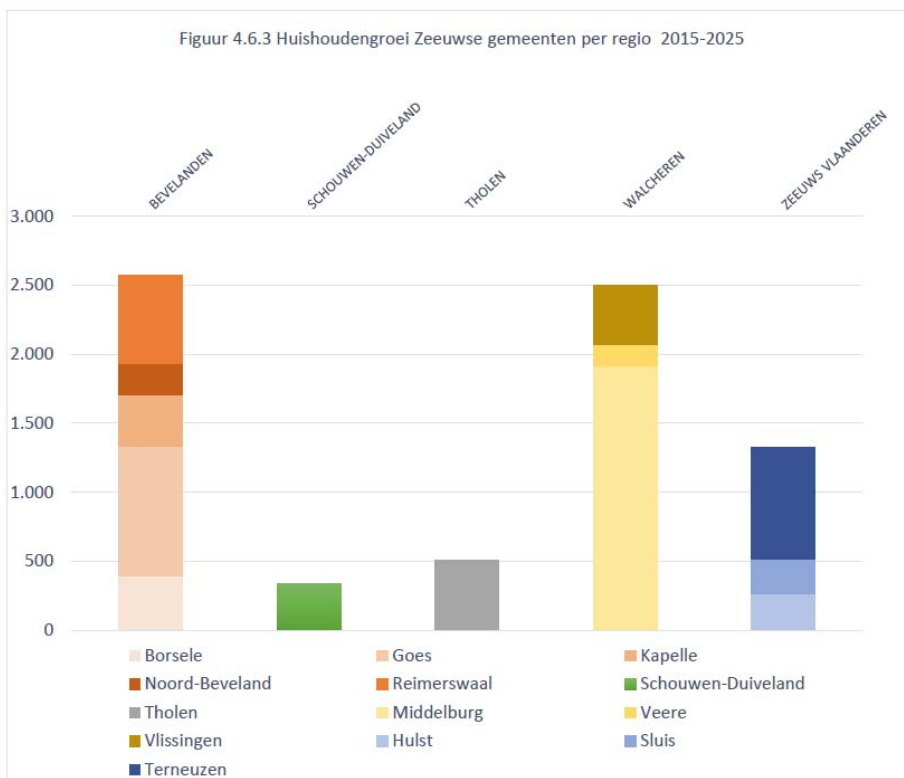
Voor het woonbeleid is de ontwikkeling per regio van belang. Regio's vormen eigen woningmarktgebieden waar regionale woningmarktafspraken voor zijn gemaakt, gericht op herstructurering, sloop en nieuwbouw evenals het woningtype en de planning hiervan. Voor het updaten van deze afspraken vormt deze prognose de basis. In figuur 5.6 is de ontwikkeling van het aantal huishoudens te zien voor de komende tien jaar en de tien jaren erna. Na 2025 vindt een daling plaats van het aantal huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen, waarbij er in 2035 nog steeds meer huishoudens zijn dan in 2015.



Figuur 5.6 Ontwikkeling huishoudenstype per regio 2015-2035 (bron: Provincie Zeeland)



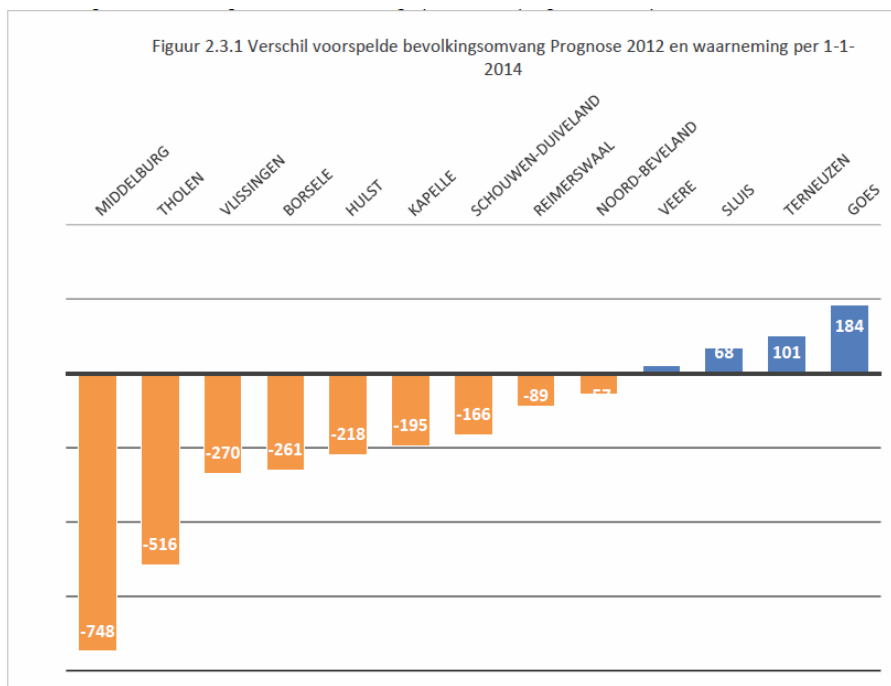
Figuur 5.7 Groei woningbehoefte per regio 2014-2015 (bron: Provincie Zeeland)



Figuur 5.8 Huishoudens groei per gemeente 2015-2025 (bron: Provincie Zeeland)

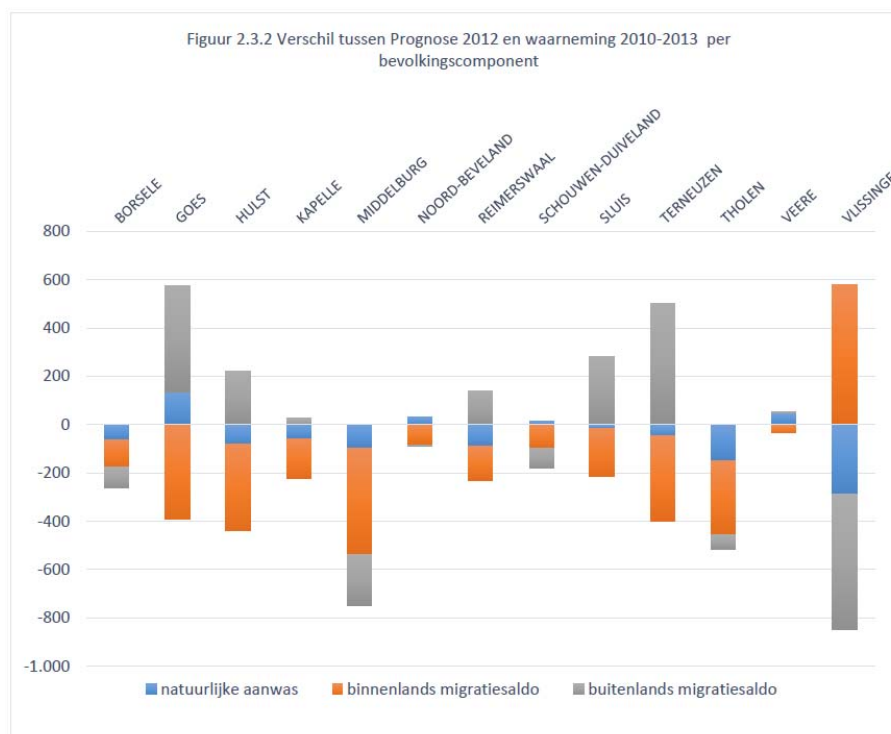
#### Achtergrond: Nota Aannames en methodiek prognose 2015

De verschillen tussen de voorspelde bevolkingsomvang van de provinciale prognose (Prognose 2012) en de waargenomen ontwikkeling zijn in figuur 5.9 te zien. Bijna alle gemeenten laten een lagere ontwikkeling zien dan in de vorige provinciale prognose voorspeld. Sluis is hoger uitgekomen.



Figuur 5.9 Verschil bevolkingsomvang prognose 2012 en waarneming 2014 (bron: Provincie Zeeland)

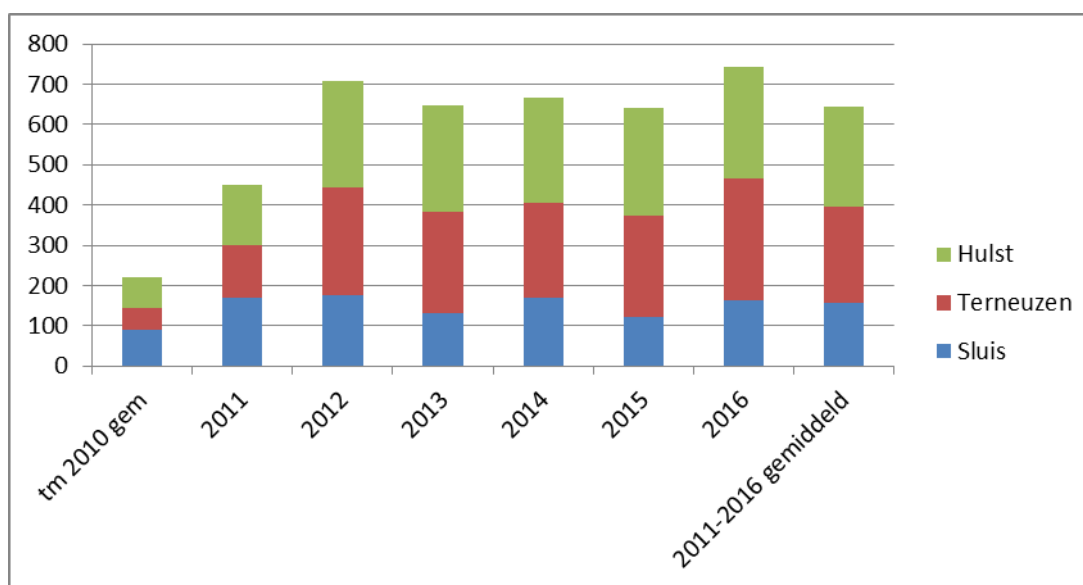
Hoe het verschil dat is ontstaan tussen de prognose 2012 en de waargenomen ontwikkeling van de afgelopen vier jaar blijkt uit figuur 5.10. Een aantal gemeenten heeft te maken met een hoger buitenlands migratiesaldo dan voorspeld. De Zeeuws-Vlaamse gemeenten laten een hogere bevolkingsontwikkeling zien door de toename van de immigratie van Belgische inwoners.



Figuur 5.10 Verschil bevolkingscomponenten prognose 2012 en waarneming 2010-2013 (bron: Provincie Zeeland)

In de provinciale prognoses is bij de Zeeuws-Vlaamse gemeenten gekozen de jaren 2009 tot 2014 als gemiddelde te nemen. Hierdoor wordt meer gewicht gegeven aan de recente hogere instroom van Belgen dan voorheen. De 'komst van de Belgen' naar Zeeuws-Vlaanderen lijkt sinds een aantal jaren een langer aanhoudende trend te zijn geworden. Het lijkt aannemelijk dat het prijsverschil in koopwoningen en de demografische trends in België zullen zorgen voor een aanhoudende migratiestroom naar Zeeuws-Vlaanderen.

Uit gemeentelijke gegevens blijkt dat vanaf 2011 sprake is van een forse instroom van Belgen: per jaar gemiddeld 156. Op basis van een gemiddelde woningbezetting van 2,1 (bron, CBS), worden in de gemeente Sluis per jaar ongeveer 75 reguliere woningen aan Belgen verkocht. Vermoedelijk ligt dit aantal in werkelijkheid nog hoger, omdat niet alle Belgen zich inschrijven bij de gemeente.



	t/m 2010 gem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016 gemiddeld
Sluis	90	170	177	131	169	121	165	156
Terneuzen	55	129	266	252	236	252	301	239
Hulst	77	151	265	265	262	269	277	248
Totaal	222	450	708	648	667	642	743	643

Figuur 5.11 Instroom Belgen Zeeuws-Vlaamse gemeenten

(Bron: gemeente Sluis en Stichting Zeeuws en Vlaanderen, 2016)

### Conclusie

Uit de actuele provinciale prognose blijkt dat het aantal inwoners in de gemeente Sluis de komende jaren licht afneemt, maar het aantal huishoudens de komende jaren nog met 25 huishoudens per jaar toeneemt als gevolg van gezinsverdunding en instroom uit België. Het aantal huishoudens neemt volgens de prognose na 2025 af, maar de vraag naar woningen voor eenpersoonshuishoudens is blijvend. De woningvoorraad dient hierop te worden aangepast.

In de praktijk worden in de gemeente Sluis per jaar ongeveer 75 reguliere woningen aan Belgen verkocht. Hieruit wordt geconcludeerd dat de woningbehoefte tussen de 25 en 75 woningen per jaar is. In paragraaf 5.3 wordt nader ingegaan op de toekomstverwachting hieromtrent. Het is door de vergrijzing aannemelijk dat de vraag naar 0-tredenwoningen (zoals appartementen) groot is.

### 5.3. Toekomstverwachting instroom Vlamingen

#### 5.3.1. Toekomstverwachting instroom vanuit Vlaanderen

De toekomstverwachting voor de instroom van Vlamingen blijkt ook uit de huishoudensprognose van Vlaanderen, cijfers van de Stichting Zeeuws en Vlaanderen en de verwachting van makelaars.

#### Prognose Vlaanderen

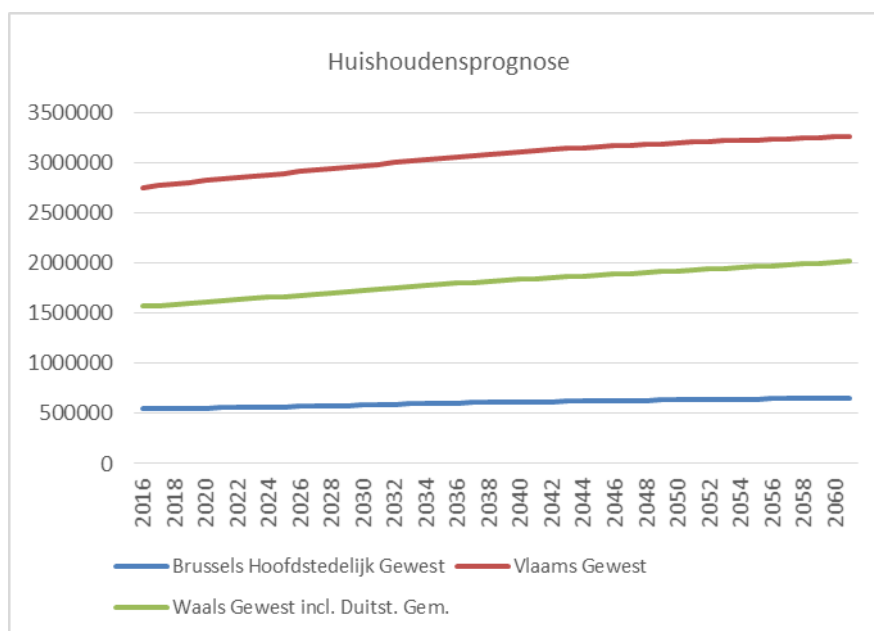
Het Federaal planbureau verwacht dat de bevolking en het aantal huishoudens in België blijft groeien van 4,7 miljoen huishoudens naar 5,9 miljoen.

**Tabel 5.1 Particuliere huishoudens in België, op 1 januari**

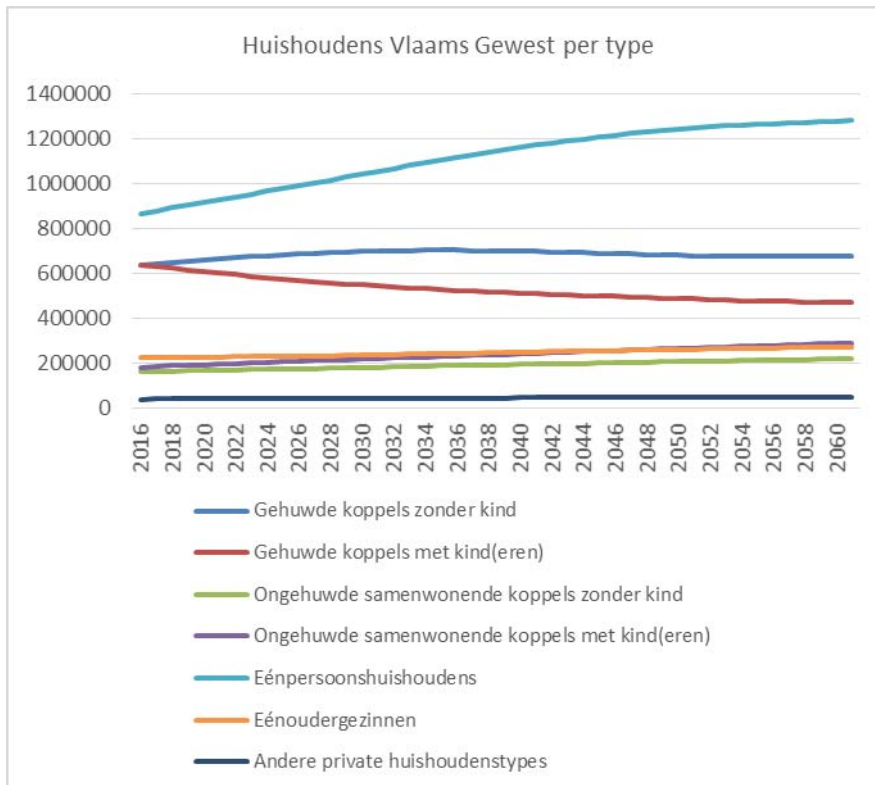
1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2050	2055	2060
4105916	4248740	4445326	4662293	4832229	4986600	5129880	5282721	5434024	5559200	5755051	5834500	5914630

Bron: 1991-2014: waarnemingen, ADS en berekeningen FPB; 2015-2061: vooruitzichten, FPB en ADS, Federaal Planbureau; FOD Economie - Algemene Directie Statistiek

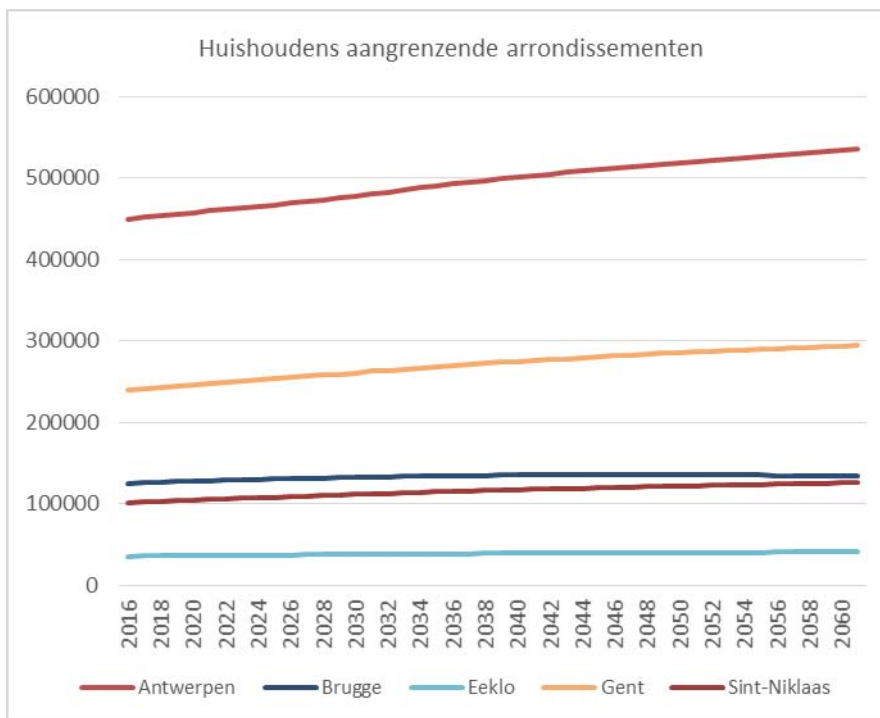
Het aantal huishoudens in Vlaanderen neemt fors toe. De groei zit met name in het aantal eenpersoonshuishoudens. In de aan Zeeuws-Vlaanderen grenzende arrondissementen is dit beeld vergelijkbaar. De kust is het meest vergrijsd en de groei van het aantal huishoudens is volledig toe te schrijven aan het aantal eenpersoonshuishoudens. Na 2030 groeit het aantal huishoudens hier niet meer. Het is zeer aannemelijk dat een deel van de 68.000 woningzoekenden in de aangrenzende gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen gaat wonen, omdat de kust van Vlaanderen vrijwel geheel volgebouwd is en de woningprijzen in Zeeuws-Vlaanderen lager liggen. Dit blijkt immers uit de instroom vanuit België. Naast de volgebouwde kust is ook de ontwikkeling van het havengebied Zeebrugge e.o. relevant. Dit tezamen met de aanmerkelijke verbetering van de infrastructuur aldaar, maakt Zeeuws-Vlaanderen een aantrekkelijk woongebied voor o.a. de werknemers in Zeebrugge e.o. In de praktijk blijkt dat Belgen zeker ook belangstelling hebben voor het lagere segment in de woningmarkt. Dit zorgt voor een doorstromingseffect van de oorspronkelijke bewoners.



Figuur 5.12 Huishoudensprognose gewesten (bron: Federaal planbureau)

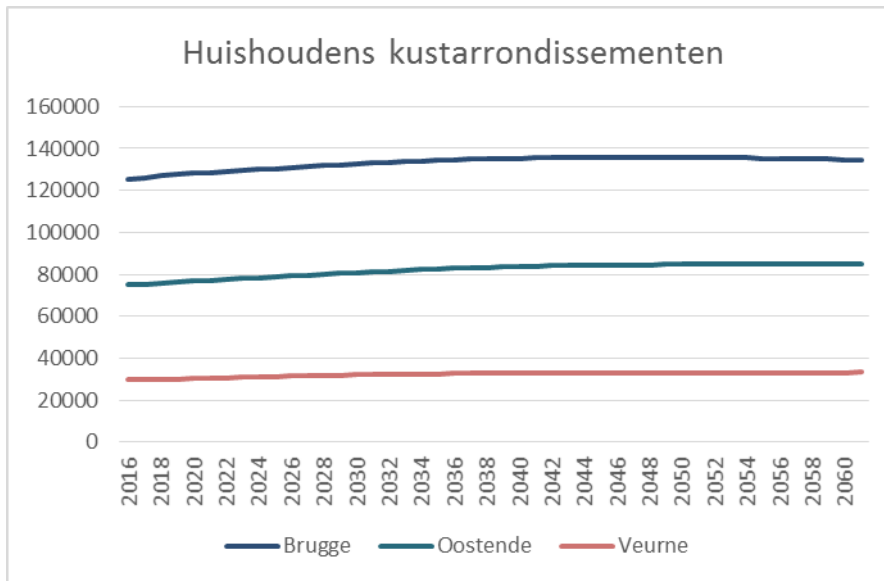


Figuur 5.13 Huishoudensprognose Vlaams gewest per type (bron: Federaal planbureau)



Figuur 5.14 Huishoudensprognose aan Zeeuws-Vlaanderen grenzende arrondissementen (bron: Federaal planbureau)





Figuur 5.15 Huishoudensprognose kustarrondissementen (bron: Federaal planbureau)

### Conclusie

Uit de Vlaamse prognose zoals die door het Federaal Planbureau zijn gepresenteerd, blijkt dat het aantal huishoudens in België nog fors toeneemt. De groei zit met name in het aantal eenpersoonshuishoudens. In de aan Zeeuws-Vlaanderen grenzende arrondissementen is dit beeld vergelijkbaar. De kust is het meest vergrijsd en de groei van het aantal huishoudens is volledig toe te schrijven aan het aantal eenpersoonshuishoudens.

### Instroom van Belgen heeft een structureel karakter

De instroom van Belgen in Zeeuws-Vlaanderen wordt al een aantal jaren achter elkaar als structurele ontwikkeling onderkend. Dit wordt blijkt uit diverse rapportages, waaronder van de provincie Zeeland.

- Provinciale Bevolkings- en Huishoudenprognose 2012, provincie Zeeland  
In 2011 is een opmerkelijke instroom van Belgen naar Zeeuws Vlaamse gemeenten tot stand gekomen. Door het grote verschil in huizenprijzen en mogelijk ook de publiciteit hierover, is het aantal Belgische kopers in Zeeuws Vlaamse gemeenten gestegen, en daarmee ook het aantal inwoners met de Belgische nationaliteit. In 2011 is in Sluis het aantal Belgen met 105 personen toegenomen, in Hulst 61 en Terneuzen is het aantal inwoners met de Belgische nationaliteit afgenomen met twee. Dit terwijl het aantal Belgen in Zeeuws Vlaanderen sinds 2002 juist gestaag afnam.
- MKBA Zeeuws- Vlaanderen, Maatschappelijke kosten en baten van beleidsalternatieven op het terrein van wonen en voorzieningen, Stichting Economisch Instituut voor de Bouw, 2013  
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 bevolkingsgroepen 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 krimppogaven hierdoor belangrijk gereduceerd. Hier ligt een realistisch opwaarts (positief) risico ten opzichte van de bevolkingsprognose van de provincie.

- Bevolkings- en Huishoudenprognose Zeeland 2014, provincie Zeeland  
Op de recente demografische ontwikkelingen in relatie tot de vorige provinciale prognose is een aantal trends te zien waar bij de nieuwe prognose rekening mee gehouden moet worden. Een van die ontwikkelingen is de instroom van Belgen in Zeeuws-Vlaanderen. Bij de Zeeuws Vlaamse gemeenten is gekozen om de jaren 2009 tot 2013 als gemiddelde te nemen. Hierdoor wordt meer gewicht gegeven aan de recente hogere instroom van Belgen dan voorheen. De 'komst van de Belgen' naar Zeeuws Vlaanderen lijkt sinds een aantal jaren een langer aanhoudende trend te zijn geworden. Het lijkt aannemelijk dat het prijsverschil in koopwoningen en de demografische trends in België zullen zorgen voor een aanhoudende migratiestroom naar Zeeuws Vlaanderen.
- Nieuwe Wegen, Nota Leefbaarheid & Bevolking 2014-2018; provincie Zeeland  
De recente migratiegolf van Belgen naar Zeeuws-Vlaanderen lijkt de bevolkingsdaling in Zeeuws-Vlaanderen flink af te remmen maar niet in die omvang dat de daling wordt opgeheven.
- Bevolkings- en huishoudenprognose Zeeland 2015, provincie Zeeland  
Bovendien kan waarde worden gehecht aan ontwikkelingen die nieuw maar structureel lijken, bijvoorbeeld de verhoogde taakstelling als gevolg van de hoge instroom van vluchtelingen en de immigratie van Belgen in Zeeuws Vlaanderen.
- Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Departement Ruimte Vlaanderen, 2016.  
Het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is een beleidsverklaring van de Vlaamse Regering die de strategische krachtlijnen schetst voor de ruimtelijke ontwikkeling voor de volgende decennia. Het is belangrijke formele stap op weg naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zal vervangen. De Vlaamse Regering wil een ambitieus veranderingstraject op gang trekken om het bestaand ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken en zo de druk op de open ruimte te verminderen. Het doel is het gemiddeld bijkomend ruimtebeslag terug te dringen van 6 hectare per dag in 2016 naar 3 hectare per dag in 2025. De inname van nieuwe ruimte moet tegen 2040 volledig gestopt zijn. De ontwikkeling van nieuwe woningen, werkplekken en voorzieningen zal dus meer en meer moeten gebeuren op goed gelegen locaties in de steden en dorpen. In de meeste gevallen kan dat met beperkte ingrepen zoals het opsplitsen van grote woningen of kavels. Op een beperkt aantal plaatsen kan dat betekenen dat er voor hoogbouw gekozen wordt om een sterke verdichting te realiseren. De kust van Vlaanderen is echter al sterk verdicht. Uit de rapportages blijkt dat de instroom een sterker structureel karakter krijgt.

### **Stichting Zeeuws en Vlaanderen**

Uit gegevens van de Stichting Zeeuws en Vlaanderen blijkt dat het mede door het gunstige belastingklimaat, de goedkopere woningen, de groene omgeving en de ligging nabij de steden in Vlaanderen zeer aannemelijk is dat de instroom van Belgen de komende jaren voortzet. In 2016 staken maar liefst 743 Belgen de grens over (in 2015 was dit 642). Sluis was erg in trek: van 121 naar 165.

De Stichting Zeeuws en Vlaanderen is een consortium van Zeeuws-Vlaamse sociale woningbouw, bouwpromotors, makelaars, banken, hypotheek-adviseurs, fiscalisten en notarissen. Volgens de Stichting blijft het financiële aspect doorslaggevend. En ook de registratie- en de notariskosten liggen lager in Nederland. Rust, groen en de korte afstand tot Gent, Antwerpen of Brugge zorgt voor meer Belgische bewoners in Zeeuws-Vlaanderen. Gezien de hoge huizenprijzen in België is het eenvoudiger een goede woning in Zeeuws-Vlaanderen te kopen.

### **5.3.2. Aanbod en plannen appartementen**

#### **Te koop staand aanbod Zeeuws-Vlaanderen**

Uit gegevens van Funda en van makelaars uit de gemeente Sluis blijkt dat in Zeeuws-Vlaanderen 141 appartementen te koop staan (juli 2017). Hiervan zijn er in Breskens bij recente projecten 15 te koop. Van het aanbod van nieuwe appartementen is 65% verkocht. Daarnaast staan in Port Scaldis 7 appartementen te koop op een totaal aantal van 223 appartementen (3%). De praktijk leert dat appartementen met zicht op zee in de nabijheid van strand en voorzieningen in korte tijd zijn verkocht.

	aantal	verkocht	percentage	nog te koop	
Grote Kade 27	8	5	63%	3	38%
Fort Imperial, Spuiplein	15	9	60%	6	40%
Mercurius, Mercurius-straat/Dorpsstraat	11	8	73%	3	27%
<b>Totaal appartementen</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>65%</b>	<b>15</b>	<b>35%</b>

(bron: Funda 9 juli 2017 en gegevens makelaars gemeente Sluis)

Naast de hier genoemde projecten is er in de geldende bestemmingsplannen geen ruimte beschikbaar voor het realiseren van woonappartementen. Momenteel zijn ook geen omgevingsvergunningen in voorbereiding of procedure voor nieuwe appartementengebouwen. Dat betekent dat er geen plancapaciteit voor woonappartementen bestaat. Op basis van de snelheid waarmee appartementen zijn verkocht, mag ervan worden uitgegaan dat de andere appartementen de komende tijd worden verkocht. De kopers van appartementen voor permanente bewoning in Breskens komen voor het grootste deel uit Zeeuws-Vlaanderen, gevolgd door kopers uit Vlaanderen.

### Nieuwe plannen gemeente Sluis

In het rapport 'Regionale woningmarkt afspraken voor Zeeuws-Vlaanderen, 28 juni 2013' is de plancapaciteit geïventariseerd. Deze lijst is niet meer actueel en wordt in 2017 geactualiseerd op basis van de actuele provinciale bevolkingsprognose en actuele stand van zaken van de projecten. Op basis hiervan worden nieuwe afspraken gemaakt. Nieuwe afspraken worden gebaseerd op een nieuwe systematiek: een korte termijn planning (realistisch) en een langere termijn planning (potentiële projecten). Verder is van belang dat het saneren van de bestaande, niet benutte bouwcapaciteit in bestemmingsplan een van de doelstellingen van de regionale woningmarkt afspraken is. Daarmee is een betere gemeentelijke sturing mogelijk. Naar verwachting vindt geen sanering plaats van plannen voor appartementencomplexen, omdat die veelal in korte tijd worden gerealiseerd en de appartementen worden verkocht. De nieuwe lijst is nog niet gepubliceerd.

### 5.3.3. Leegstand

Uit gegevens van Funda (zie paragraaf 5.3.2.) blijkt dat slechts enkele appartementen te koop staan. Hieruit wordt geconcludeerd dat er is geen sprake is van relevante leegstand in appartementen.

### Voorkomen onaanvaardbare leegstand

Van belang is of de ontwikkeling kan leiden tot onaanvaardbare leegstand. Om te voorkomen dat wordt gebouwd voor leegstand, wordt het project gefaseerd gerealiseerd. Als 70% van een appartementengebouw verkocht is, wordt pas gestart met de bouw.

Alleen als mensen verhuizen uit een bestaande woning naar dit project, kan daar leegstand ontstaan. De bestaande woning kan langdurig leeg komen te staan bij een gebrek aan vraag naar dit soort woningen, als sprake is van incurante voorraad of een incurante omgeving. Omdat men in de huidige woningmarkt over het algemeen eerst de eigen woning verkoopt, is het risico op leegstand zeer klein. Naast de leegstand die zich tijdelijk voordoet als gevolg van een herstructureringsproject in Breskens, is het aandeel leegstaande woningen relatief beperkt. Vanuit België bestaat ook specifiek belangstelling voor woningen in het lagere segment.

Het project sluit aan op de behoefte van senioren en eenpersoonshuishoudens in de regio Zeeuws-Vlaanderen. Over het algemeen zullen door deze ontwikkeling in de regio grondgebonden woningen op de markt komen. Ook voor deze woningen bestaat bij de Vlaamse bevolking belangstelling, zo blijkt uit de onderzoeksgegevens van de provincie Zeeland (Bevolkingsprognoses).

### **Inpassing beoogde ontwikkeling binnen bestaande leegstand**

De huidige invulling van het havengebied Breskens is voornamelijk gericht op haven gerelateerde bedrijvigheid, inclusief de aanwezige voorzieningen. De ontwikkeling zorgt ervoor dat het havengebied wordt herontwikkeld, waarbij de verpaupering wordt aangepakt, de belevingswaarde van de (jacht)haven wordt verhoogd en dit resulteert in een aantrekkelijke locatie om te wonen, recreëren en te verblijven.

### **Conclusie**

Op basis van de inventarisatie van het huidige aanbod en nieuwe plannen worden geen onaanvaardbare effecten verwacht op het woon- en leefklimaat in Breskens als gevolg van de ontwikkeling van appartementen. Voor zover woningen beschikbaar komen, waaronder ook woningen in het lagere segment, dan worden die in belangrijke mate door Vlamingen gekocht. Doorstroming vanuit het lagere segment betekent verhuizing naar duurder, bestaande woningen. Die bewoners stromen door naar de appartementen in het havengebied. Dit is een trend die in de gemeente Sluis, met name in Cadzand-Bad en Breskens voordoet. De doorstroming die met de appartementenbouw wordt bereikt is gunstig voor de woningmarkt.

## **5.4. Conclusie behoefte permanente bewoning**

Voor de ladder voor duurzame verstedelijking is het relevant of sprake is van een behoefte.

Uit de actuele provinciale prognose blijkt dat het aantal inwoners in de gemeente Sluis de komende jaren licht afneemt, maar het aantal huishoudens de komende jaren nog met 25 huishoudens per jaar toeneemt als gevolg van gezinsverdunding en instroom van Belgen. Het aantal huishoudens neemt volgens de prognose na 2025 af, maar de vraag naar woningen voor eenpersoonshuishoudens is blijvend. De woningvoorraad dient hierop te worden aangepast. Het realiseren van appartementen speelt hier uitstekend op in.

In de praktijk worden in de gemeente Sluis per jaar ongeveer 75 reguliere woningen aan Belgen verkocht. Hieruit wordt geconcludeerd dat de woningbehoefte tussen de 25 en 75 woningen per jaar is. In paragraaf 5.3 wordt nader ingegaan op de toekomstverwachting hieromtrent. Het is door de vergrijzing aannemelijk dat de vraag naar 0-tredenwoningen (zoals appartementen) groot is.

Uit de Vlaamse prognose blijkt dat het aantal huishoudens in België nog fors toeneemt. De groei zit met name in het aantal eenpersoonshuishoudens. In de aan Zeeuws-Vlaanderen grenzende arrondissementen is dit beeld vergelijkbaar. De kust is het meest vergrijsd en de groei van het aantal huishoudens is volledig toe te schrijven aan het aantal eenpersoonshuishoudens. Na 2030 groeit het aantal huishoudens hier ook niet meer. Het project is geschikt voor eenpersoonshuishoudens.

Het is zeer aannemelijk dat een deel van de Vlaamse woningzoekenden tussen 2016 en 2030 in de aangrenzende gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen gaat wonen, omdat:

- de kust een grote aantrekkingskracht heeft op Belgen;
- de kust van Vlaanderen vrijwel geheel volgebouwd is;
- de woningprijzen aan de kust van Vlaanderen zeer hoog zijn;
- het gebied ruimtelijk gezien één gebied is door de doorlopende kustlijn;
- zandstrandwoningen in Zeeuws-Vlaanderen goedkoper zijn dan in Vlaanderen;
- er voldoende groen is;
- de steden in Vlaanderen op korte afstand liggen.

Dit wordt ontleend aan gegevens van de Stichting Zeeuws- en Vlaanderen en bevestigd door de in paragraaf 5.3 genoemde onderzoeken en prognoses omtrent de instroom van Belgen.

Naast de volgebouwde Vlaamse kust is ook de ontwikkeling van het havengebied Zeebrugge e.o. relevant. Dit tezamen met de aanmerkelijke verbetering van de infrastructuur aldaar, maakt Zeeuws-Vlaanderen een aantrekkelijk woongebied voor o.a. de werknemers in Zeebrugge e.o.

Een blijvende jaarlijkse instroom van 75 huishoudens in de gemeente Sluis is een voorzichtige inschatting. De verwachting is dat de instroom in de gemeente Sluis toeneemt.

In de bestaande voorraad aan appartementen is momenteel vrijwel geen sprake van leegstand. Nieuwe appartementen worden, zo blijkt uit ervaringscijfers van de afgelopen jaren, zeer snel verkocht. Naar verwachting zullen de nieuwe projecten voor appartementen ten behoeve van permanente bewoning in Breskens de komende tijd worden verkocht.

Op basis van de inventarisatie van het huidige aanbod en nieuwe plannen worden geen onaanvaardbare effecten verwacht op het woon- en leefklimaat in Breskens als gevolg van de ontwikkeling van appartementen. Voor zover woningen beschikbaar komen, waaronder ook woningen in het lagere segment, dan worden die in belangrijke mate door Vlamingen gekocht. Doorstroming vanuit het lagere segment betekent verhuizing naar duurdere, bestaande woningen. Die bewoners stromen door naar de appartementen in het havengebied. Dit is een trend die zich in de gemeente Sluis, met name in Cadzand-Bad en Breskens voordoet. De doorstroming die met de appartementenbouw wordt bereikt is gunstig voor de woningmarkt. Het aanbod aan appartementen in de gemeente Sluis is beperkt (Funda, gegevens makers, juli 2017).



### 6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de achtergronden van de locatiekeuze, zodat duidelijkheid ontstaat of de voorgenomen ontwikkeling elders binnen bestaand stedelijk gebied zou kunnen worden gerealiseerd. Allereerst is onderzocht of het bestaande aanbod mogelijkheden biedt om de beoogde behoefte op te vangen (paragrafen 6.2 en 6.3). Hierbij moet het gaan om aanbod in Zeeuws-Vlaanderen met zeezicht of nabij het havengebied van Breskens gezien de functionele relatie met de zee, het strand en de jachthaven. Immers, de behoefte bestaat vooral aan appartementen met zicht op zee. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 6.4).

### 6.2. Locatiekeuze: transformatie bestaande leegstand

In het kader van een goede ruimtelijke ordening is optimale benutting van bebouwde ruimte door intensief ruimtegebruik binnen bestaand stedelijk gebied gewenst. Het project voldoet aan dit uitgangspunt; de locatie ligt in bestaand stedelijk gebied.

Voor de ontwikkeling van appartementen is het havengebied van Breskens een uitermate geschikte transformatielocatie, door het zicht op zee en strand en voorzieningen op loopafstand. Bovendien blijkt uit de beleidsinventarisatie in bijlage 1 dat hoogbouw aan de Noordzeekust van Zeeuws-Vlaanderen slechts op twee plaatsen mogelijk en gewenst is, namelijk in Cadzand-Bad en Breskens. Beleidsmatig wordt hier ook appartementenbouw voorgestaan, elders niet. Dit is vastgelegd in de Structuurvisie 'Goed Leven' van de gemeente Sluis. Op pagina 16 is aangegeven dat de menselijke maat in de woonomgeving wordt behouden door het beperken van nieuwe hoogbouw tot specifieke delen van Breskens en Cadzand-Bad. Dit is overgenomen in het Visiedocument 2016 – 2020 Krachtig Verbonden (pagina 16; 2015). Hoogbouw is mogelijk wanneer dit een nadrukkelijke bijdrage levert aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving (pagina 30).

Het havengebied van Breskens heeft een typisch havenkarakter. De bebouwing binnen het havengebied is sterk verouderd en staat grotendeels leeg. Hierdoor heeft het terrein een sobere uitstraling. Binnen het havengebied in bedrijf zijn nog enkele aan de haven gerelateerde functies in bedrijf.



Figuur 6.1 Impressie van de huidige situatie (Masterplan havengebied Breskens, 2015)

Met de transformatie van deze, deels leegstaande locatie, en de functionele relatie met de zee, het strand, de jachthaven en voorzieningen is sprake van zorgvuldig en intensief ruimtegebruik. Dit past bij uitstek binnen een goede ruimtelijke ordening, namelijk als eerste gericht op het optimaal benutten van beschikbaar stedelijk gebied en bijbehorende transformatie. Deze ontwikkeling voldoet dan ook ruimschoots aan de principes van een goede ruimtelijke ordening.

### 6.3. Conclusie locatiekeuze en effecten op andere delen van Breskens

Op basis van de inventarisatie van het huidige aanbod en nieuwe plannen worden geen onaanvaardbare effecten verwacht op het woon- en leefklimaat in Breskens als gevolg van de ontwikkeling van appartementen. De leegstand zal niet onevenredig toenemen. Ter plaatse wordt een leegstandsvraagstuk van aanzienlijke omvang (verouderde bedrijfslocatie) opgelost. Met de transformatie van het havengebied wordt een voormalig bedrijfsgebied hergebruikt voor nieuwe woon- en recreatiefuncties. De verwachting is dat het opknappen van een verouderd havengebied en het toevoegen van een nieuw woon-recreatiemilieu de leefbaarheid van Breskens vergroot.

De ontwikkeling zorgt ervoor dat het havengebied wordt herontwikkeld, waarbij de verpaupering wordt aangepakt, de belevingswaarde van de (jacht)haven wordt verhoogd en dit resulteert in een aantrekkelijke locatie om te wonen, recreëren en te verblijven.

Met de transformatie van deze, deels leegstaande locatie, en de functionele relatie met de zee, het strand, de jachthaven en voorzieningen is sprake van zorgvuldig en intensief ruimtegebruik. Dit past bij uitstek binnen een goede ruimtelijke ordening. De beoogde ontwikkeling voldoet dan ook ruimschoots aan de principes van een goede ruimtelijke ordening.



### 7.1. Inleiding

#### Context

De activiteiten in het havengebied van Breskens lopen al enige jaren langzaam maar zeker terug. De indeling van de haven is inmiddels niet meer geschikt voor de moderne handels- en visserij-activiteiten. Tegelijkertijd bieden de al langer gewenste uitbreiding van de jachthaven en de ontwikkelingen in de verblijfsrecreatie kansen om het havengebied tot een kloppend hart van Breskens te maken. Om de visserij voor Breskens te kunnen behouden en tegelijkertijd de andere kansen te kunnen verzilveren, wordt het hele havengebied getransformeerd.

#### Beoogd programma

De bouw van recreatieappartementen en woonappartementen is een belangrijke pijler van de transformatie van het havengebied. Deze ontwikkeling maakt deel uit van een totaalprogramma dat resulteert in een grote diversiteit aan functies op deze unieke locatie. Het programma ziet er schematisch als volgt uit.

functie		maximaal aantal eenheden of oppervlakte (m <sup>2</sup> bvo)
<b>Appartementen</b>		<b>460 eenheden</b>
Appartementen voor verblijfsrecreatie		360 eenheden
Appartementen voor permanente bewoning		100 eenheden
<b>Uitbreiding jachthaven en herstructurering bestaande jachthaven</b>		<b>100 ligplaatsen</b>
uitbreiding ligplaatsen		
<b>Voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven</b>		<b>5.000 m<sup>2</sup></b>
Detailhandel en dienstverlening		1.000 m <sup>2</sup>
Cultuur, ontspanning en sport, zoals atelier, fitnesscentrum, sauna, sportschool, wellness		1.000 m <sup>2</sup>
Zeezeilcentrum (kantoren, leslokalen, logies (250 m <sup>2</sup> ), sanitair, sportruimtes), jachthavenvoorzieningen en kantoren		1.500 m <sup>2</sup>
Bedrijven categorie 1 en 2 Staat van Bedrijfsactiviteiten		1.500 m <sup>2</sup>
<b>Horeca</b>		<b>2.500 m<sup>2</sup></b>
<b>Viscentrum</b>		<b>4.270 m<sup>2</sup></b>
Vismijn		1.800 m <sup>2</sup>
Visserijmuseum	800 m <sup>2</sup>	1.420 m <sup>2</sup>
Visserij-Experience inclusief ondergeschikte detailhandel	300 m <sup>2</sup>	
Boomkorkotter met interactieve tentoonstelling	320 m <sup>2</sup>	
Detailhandel vis/visserij gerelateerde producten		200 m <sup>2</sup>
Horecagelegenheid, exclusief 50 m <sup>2</sup> terras		400 m <sup>2</sup>
Kantoor en dienstverlening		200 m <sup>2</sup>
Gezamenlijke functies: entree, toiletten etc.		250 m <sup>2</sup>
Voldoende parkeervoorzieningen		
Verkeersverbindingen voor gemotoriseerd verkeer		
Verkeersverbindingen voor langzaam verkeer		
Maatregelen die voortvloeien uit het MER		

Realisering en combinatie van deze programmaonderdelen zorgen voor een nieuw gebied dat aan Breskens wordt toegevoegd. De nautische belevingswaarde is opvallend. Voor Breskens betekent dit ook een belangrijke impuls. De kwaliteit en uitstraling van de kern worden versterkt, het aantal bewoners, recreanten en bezoekers neemt toe. De ontwikkeling heeft een aanzuigende werking voor bezoekers. Dit heeft ook een positieve invloed op het centrumgebied van Breskens. Aan de woningmarkt en de markt voor verblijfsrecreatie in Breskens wordt een nieuw segment toegevoegd door de mogelijkheid te kunnen wonen en verblijven direct aan het water.

#### **Ladder voor duurzame verstedelijking en goede ruimtelijke ordening**

Een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte vraagt om een onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ruimtevraag. Dit is de reden dat in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de 'ladder voor duurzame verstedelijking' is opgenomen. Vanaf 1 juli 2017 is het tweede lid vereenvoudigd en luidt dit lid als volgt.

*De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.*

Voor binnenstedelijke projecten moet de behoefte worden aangetoond (hoofdstukken 4 en 5) en het effect op eventuele leegstand worden beoordeeld. Aansluitend wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan de locatiekeuze.

## **7.2. Conclusies behoefte verblijfsrecreatie appartementen**

De relevante regio voor recreatieve bewoning is de regio Zeeuws-Vlaanderen en dan met name de westkust. De regio Zeeuws-Vlaanderen trekt vooral recreanten uit België, Nederland en Duitsland.

Voor de ladder voor duurzame verstedelijking is het relevant of sprake is van een behoefte.

- Gebleken is dat er behoefte bestaat aan nieuwe plancapaciteit voor recreatieappartementen. De afgelopen 6 jaar zijn aan de kust van de gemeente Sluis jaarlijks gemiddeld 66 appartementen verkocht. Op basis van deze praktijkgegevens en de beschreven marktverwachting wordt geconcludeerd dat er binnen de planperiode een blijvende jaarlijkse vraag is van minimaal 66 recreatiewoningen, waarvan 76% aan buitenlanders wordt verkocht.
- Voor de ladder voor duurzame verstedelijking is het relevant of sprake is van een behoefte. Gelet op het voorgaande is behoefte aan nieuwe plancapaciteit voor recreatieappartementen. De afgelopen jaren zijn in Cadzand-Bad jaarlijks gemiddeld 66 appartementen verkocht. Op basis van deze praktijkgegevens en de beschreven marktverwachting wordt geconcludeerd dat het havenplan Breskens voorziet in een behoefte. Hiermee is de behoefte aan de appartementen in het havenplan aangetoond.
- Bij recreatieappartementen speelt het uitzicht en daarmee de locatie een veel grotere rol dan bij recreatiewoningen. Waar vrijstaande recreatiewoningen in de buurt van een bos, strand of binnenwater mogen liggen, moet een appartement daar letterlijk op uitkijken (NVM, 2016). Alleen Breskens en Cadzand-Bad zijn in Zeeuws-Vlaanderen geschikte plaatsen om de behoefte aan recreatieappartementen te faciliteren. De havenlocatie in Breskens is hiervoor zeer geschikt.
- De meerderheid van kopers van recreatief vastgoed combineert het recreatieve gebruik met de verhuur aan derden op momenten dat zij zelf geen gebruik ervan maken. Het eigen recreatief gebruik blijft het voornaamste aankoopmotief. Vanuit België bestaat een specifieke belangstelling voor recreatieobjecten in Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen in het bijzonder.

Het aanbod aan bestaande recreatieappartementen in Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen met zicht op zee is beperkt. In Breskens is het aanbod aan nieuwe appartementen met zeezicht zeker uiterst beperkt. Het toevoegen van recreatieappartementen in Breskens voorziet in het opvangen van de Nederlandse en Vlaamse en overige buitenlandse vraag.

### 7.3. Conclusies behoefte permanente bewoning

De relevante regio voor permanente bewoning is de regio Zeeuws-Vlaanderen. De regio Zeeuws-Vlaanderen trekt vooral recreanten uit België, Nederland en Duitsland. De regio voorziet in de eigen woningbehoefte maar trekt ook veel Belgen die in Zeeuws-Vlaanderen willen wonen.

Voor de ladder voor duurzame verstedelijking is het relevant of sprake is van een behoefte. Dit aspect is kwalitatief en kwantitatief onderbouwd.

- Uit de actuele provinciale prognose blijkt dat het aantal inwoners in de gemeente Sluis de komende jaren licht afneemt, maar het aantal huishoudens nog met 250 toeneemt tot de huishoudenspiek in 2025 toeneemt als gevolg van gezinsverdunding en instroom van Belgen. Het aantal huishoudens neemt volgens de prognose na 2025 af, maar de vraag naar woningen voor eenpersoonshuishoudens is blijvend. De woningvoorraad dient hierop te worden aangepast. Het realiseren van appartementen speelt hier uitstekend op in.
- In de praktijk worden per jaar in de gemeente Sluis ongeveer 75 reguliere woningen aan Belgen verkocht. Hieruit wordt geconcludeerd dat de woningbehoefte tussen de 25 en 75 woningen per jaar is. Het is door de vergrijzing aannemelijk dat de vraag naar 0-tredenwoningen (zoals appartementen) groot is.
- Uit de Vlaamse prognose blijkt dat het aantal huishoudens in België nog fors toeneemt. De groei zit met name in het aantal eenpersoonshuishoudens. In de aan Zeeuws-Vlaanderen grenzende arrondissementen is dit beeld vergelijkbaar. De kust is het meest vergrijsd en de groei van het aantal huishoudens is volledig toe te schrijven aan het aantal eenpersoonshuishoudens. Na 2030 groeit het aantal huishoudens hier ook niet meer. Het project is geschikt voor eenpersoonshuishoudens.
- Het is zeer aannemelijk dat een deel van de Vlaamse woningzoekenden tussen 2016 en 2030 in de aangrenzende gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen gaat wonen, omdat de kust een grote aantrekkingskracht heeft op Belgen, de kust van Vlaanderen vrijwel geheel volgebouwd is, de woningprijzen aan de kust van Vlaanderen zeer hoog zijn en het gebied ruimtelijk gezien één gebied is door de doorlopende kustlijn met zandstrandwoningen in Zeeuws-Vlaanderen goedkoper zijn dan in Vlaanderen, er voldoende groen is en de steden in Vlaanderen op korte afstand liggen.
- Naast de volgebouwde Vlaamse kust is ook de ontwikkeling van het havengebied Zeebrugge e.o. relevant. Dit tezamen met de aanmerkelijke verbetering van de infrastructuur aldaar, maakt Zeeuws-Vlaanderen een aantrekkelijk woongebied voor onder andere de werknemers in Zeebrugge en omgeving.
- Een blijvende jaarlijkse instroom van 75 huishoudens in de gemeente Sluis is een voorzichtige inschatting. De verwachting is dat de instroom toeneemt.
- In Zeeuws-Vlaanderen is sprake van verouderde grondgebonden woningen die de aansluiting met de markt verliezen. Voor appartementen is dit niet het geval.
- Op basis van de inventarisatie van het huidige aanbod en nieuwe plannen worden geen onaanvaardbare effecten verwacht op het woon- en leefklimaat in Breskens als gevolg van de ontwikkeling van appartementen. Voor zover woningen beschikbaar komen, waaronder ook woningen in het lagere segment, dan worden die in belangrijke mate door Vlamingen gekocht. Doorstroming vanuit het lagere segment betekent verhuizing naar duurdere, bestaande woningen. Die bewoners stromen door naar de appartementen in het havengebied. Dit is een trend die in de gemeente Sluis, met name in Cadzand-Bad en Breskens voordoet. De doorstroming die met de appartementenbouw wordt bereikt is gunstig voor de woningmarkt.
- Het aanbod aan appartementen in de gemeente Sluis is beperkt (Funda, gegevens makelaars, juli 2017).

Op basis van de analyses van de woningmarkt en rekening houdend met de ontwikkeling van de actuele projecten, wordt geconcludeerd dat het toevoegen van 100 appartementen die permanent mogen worden bewoond, kan voorzien in een deel van de te verwachten totale vraag.

#### 7.4. Conclusies goede ruimtelijke ordening

Voor een goede ruimtelijke ordening is onderzoek verricht naar de locatiekeuze en de effecten op de bestaande dorpskern van Breskens.

- Op basis van de inventarisatie van het huidige aanbod en nieuwe plannen worden geen onaanvaardbare effecten verwacht op het woon- en leefklimaat in Breskens als gevolg van de ontwikkeling van appartementen. De leegstand zal niet als zodanig toenemen. Ter plaatse wordt juist een leegstandsvraagstuk van aanzienlijke omvang (verouderde bedrijfslocatie) opgelost. Met de transformatie van het havengebied wordt een voormalig bedrijfsgebied hergebruikt voor nieuwe woon- en recreatiefuncties. De verwachting is dat het opknappen van een verouderd havengebied en het toevoegen van een nieuw woon-recreatiemilieu de leefbaarheid van Breskens vergroot.
- De ontwikkeling zorgt ervoor dat het havengebied wordt herontwikkeld, waarbij de verpaupering wordt aangepakt, de belevingswaarde van de (jacht)haven wordt verhoogd en dit resulteert in een aantrekkelijke locatie om te wonen, recreëren en te verblijven.
- Met de transformatie van deze, deels leegstaande locatie, en de functionele relatie met de zee, het strand, de jachthaven en voorzieningen is sprake van zorgvuldig en intensief ruimtegebruik. Dit past bij uitstek binnen een goede ruimtelijke ordening. Hiermee wordt immers invulling gegeven aan de principes van een goede ruimtelijke ordening, gericht als eerste gericht op het optimaal benutten van beschikbaar stedelijk gebied en bijbehorende transformatie.

De beoogde ontwikkeling voldoet dan ook ruimschoots aan de principes van een goede ruimtelijke ordening.

#### 7.5. Conclusie toets ladder voor duurzame verstedelijking en locatieafweging

De beoogde ontwikkeling van appartementen in het havengebied van Breskens voldoet aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking. De locatiekeuze heeft zorgvuldig plaatsgevonden. Er zijn geen nadelige effecten op de dorpskern van Breskens. Er zijn juist kansen voor versterking van Breskens als belangrijke kern voor de recreatieve sector en als hotspot voor de zeezeilsport.

Voor het verouderde havengebied in Breskens is een sterke behoefte aan een nieuwe invulling. De aansluiting met de recreatieve hotspots, zoals een jachthavenontwikkeling, ligt daarbij voor de hand. De beoogde ontwikkeling van het havengebied in Breskens voorziet in de behoefte van de consument, toerist en de watersporter vanwege het totaalconcept van dag- en verblijfsrecreatie met verschillende nieuwe functies, als aanvulling op de bestaande (zee)jachthaven. Zicht op zee en strand op loopafstand is hierbij cruciaal. Met de ontwikkeling van het Havenplan Breskens wordt een positieve impuls gegeven aan het havengebied van Breskens met de integrale gebiedsontwikkeling. Hiermee ontstaat een nieuw woon-en verblijfsmilieu dat er nog niet is in Breskens. Door het toevoegen van appartementen zal het gebied een kwalitatieve impuls krijgen. Dit is gunstig voor de aantrekkelijkheid van het gebied en van Breskens.



**Rho**

—  
**ADVISEURS  
VOOR  
LEEFRUIMTE**

**Bijlagen**



Hoogbouw is aan de Noordzeekust van Zeeuws-Vlaanderen slechts op twee plaatsen mogelijk, namelijk in Cadzand-Bad en Breskens. Dat blijkt uit onderstaande beleidsinventarisatie.

## B1.1. Rijksbeleid

### Structuurvisie Infrastructuur & ruimte (SVIR)

In de SVIR is geen specifiek ruimtelijk beleid voor de gemeente Sluis geformuleerd. Wel zijn onderwerpen aangegeven die het rijk als 'nationaal belang' beschermingswaardig acht. Voor een aantal van deze onderwerpen is een (beschermende) regeling opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, zie hierna).

### Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

Op de regelgeving vanuit het Bro en daarmee de toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking en het principe van een goede ruimtelijke ordening, wordt in deze notitie specifiek ingegaan.

### Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

#### *Bouwen in het Kustfundament*

In het Barro is een verbod opgenomen om op gronden die deel uitmaken van het kustfundament (zie figuur 4.1) nieuwe bouwmogelijkheden toe te staan buiten het stedelijk gebied (artikel 2.3.5). Het plangebied maakt in zijn geheel deel uit van het kustfundament. Echter, het plangebied wordt in zijn geheel gerekend tot het 'bestaand stedelijk gebied'. De Basiskustlijn (Bkl) waaraan Rijkswaterstaat toetst, is in zijn geheel gelegen buiten het plangebied. Het bouwverbod uit artikel 2.3.5 van het Barro staat de transformatie van het havengebied daarom niet in de weg. Het vragen van een ontheffing van Rijkswaterstaat is dan ook niet noodzakelijk.



Figuur B1.1 Uitsnede kaart Kustfundament

### **Kustpact**

Provincies en kustgemeenten hebben onder leiding van Minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu overeenstemming bereikt over een nationaal kustpact, dat op 21 februari 2017 is gesloten. In dit kustpact maken partijen principe-afspraken over grenzen aan nieuwe recreatieve bebouwing op het strand en in de duinen.

De ambitie van het Kustpact is om te komen tot gezamenlijke waarden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen van de kust. Het Kustpact is niet het eindpunt, maar het vertrekpunt om te komen tot een visie op basis van gedeelde waarden. De onderkenning van de gezamenlijke waarden vormt aldus de basis voor de verdere plannen, bijvoorbeeld structuurvisies, verordeningen en bestemmingsplannen, van de betrokken bestuurlijke partijen.

De provincie Noord-Holland, de provincie Zuid-Holland en de provincie Zeeland actualiseren hun beleid voor de kustzone aan de hand van de in artikel 3 genoemde kernkwaliteiten en collectieve waarden. Daarbij maken zij, ieder voor het tot de eigen provincie behorende deel van de kustzone, een zoneringsplan als bedoeld in artikel 4, die passend is binnen de lokale en regionale landschappelijke context. Op de Zeeuwse uitwerking van het Kustpact wordt in het bestemmingsplan, paragraaf 4.3, ingegaan.

### **Overwegingen en conclusie**

Het rijksbeleid en de bijbehorende regelgeving, zoals voor de waterveiligheid en verstedelijking, bieden ruimte voor de transformatie van het havengebied. Dit wordt nader toegelicht in de hierop volgende hoofdstukken, waarbij specifiek toetsing plaatsvindt aan de genoemde aspecten.

#### **Conclusie**

Het plangebied is onderdeel van het kustfundament. Bebouwing is hier mogelijk omdat het gebied onderdeel is van het bestaand stedelijk gebied.

## **B1.2. Provinciaal beleid**

### **Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018 (2012)**

De Provincie zet in op een sterke economie, een goed woon- en werkklimaat en kwaliteit van water en landelijk gebied. De provincie wil de kernkwaliteiten van Zeeland verder benutten, (h)erkennen en versterken.

Het karakter van verschillende delen van Zeeland, met sterke, beeldbepalende economische sectoren en eigenheid van de omgeving, is daarvoor de basis. De provincie onderscheidt drie deelgebieden. Het plangebied maakt onderdeel uit van het deelgebied 'Beleven van Land en Zee'.

'Beleven van Land en Zee' is de strook land waar land en zee letterlijk samenkomen, het gebied om bij uitstek de zee te beleven en met de mooiste en schoonste stranden van Nederland.

De Zeeuws-Vlaamse kust ligt letterlijk op de grens met zee en Vlaanderen. Het is goed leven in dit gebied. Mooie stranden, mooie natuur, leuke dorpen en stadjes, culinaire en bourgondische inslag. Er liggen hier kansen om dit verder te ontwikkelen. Zeker ook voor families (meerdere generaties) biedt dit gebied voor elk wat wils. Zeker ook voor families (meerdere generaties) biedt dit gebied voor elk wat wils. Versterking is te realiseren door te investeren in de recreatieve en omgevingskwaliteit van het gebied. Door nieuwe ontwikkelingen te stimuleren die de kwaliteiten benutten en ruimte te bieden voor die ontwikkelingen.

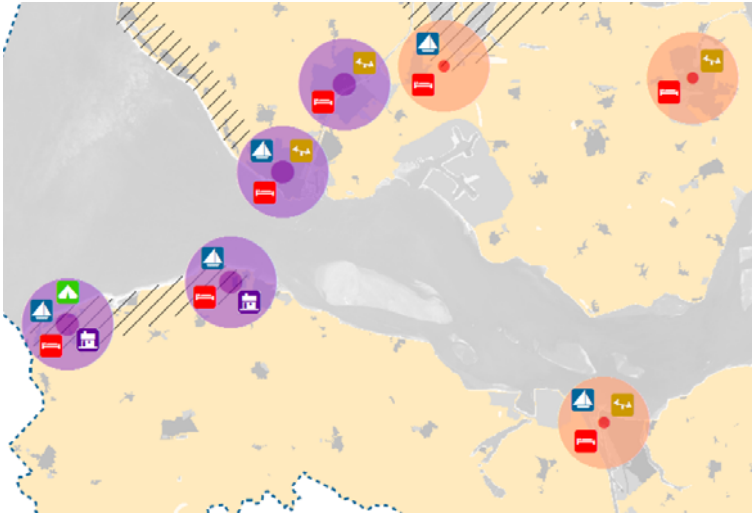
Zeker in de randvoorwaarden wil de provincie een belangrijke rol vervullen op onder andere het gebied van bereikbaarheid, kwaliteit van voorzieningen, landschappelijke kwaliteit en evenementen.

#### *Algemeen recreatiebeleid*

De provincie wil de toeristisch-recreatieve potenties van Zeeland optimaal benutten. Daarom is gekeken naar het marktperspectief voor de meest ruimteveragende verblijfsrecreatieve sectoren (kamperen, recreatiewoningen, hotellerie en watersport). Dit onderzoek heeft geleid tot een recreatiekansenkaart, die de onderlegger vormt voor het recreatiebeleid. Voor de geboden verblijfsrecreatieve ontwikke-



lingsmogelijkheden wordt onderscheid gemaakt in hotspots, kustzone, regionale ontwikkelingslocaties en overig Zeeland.



Figuur B1.2 Uitsnede recreatiekansenkaart

#### *De hotspots*

Uitgangspunt voor de hotspots is dat meerdere kansrijke (verblijfs)recreatieve ontwikkelingen worden gecombineerd tot initiatieven met een economische meerwaarde voor het gebied. In de hotspots wil de provincie samen met gemeenten, bedrijven en (nieuwe) investeerders uitwerking geven aan een toekomstbestendig verblijfsrecreatief product. Per hotspot wordt op de recreatiekansenkaart inzichtelijk gemaakt welke kansen er voor het betreffende gebied liggen. Ook andere ontwikkelingen die bijdragen aan het realiseren van een samenhangend verblijfsrecreatief product zijn mogelijk. Nieuwvestiging van bedrijven behoort tot de mogelijkheden.

#### *Jachthavens*

De provincie faciliteert de groei van het aantal ligplaatsen in de Zeeuwse wateren en de bijbehorende voorzieningen, met het oog op kwaliteitsverbetering. De provincie heeft op de recreatiekansenkaart aangegeven waar jachthavenontwikkeling economisch het meest wenselijk en kansrijk wordt geacht.

#### *De kustzone*

Revitalisering vormt de belangrijkste opgave voor het bestaande verblijfsrecreatieve aanbod in de kustzone. Om dit te kunnen realiseren wordt bestaande bedrijven de mogelijkheid geboden tot kwaliteitsverbetering en productinnovatie (of transformatie) al dan niet in combinatie met een (beperkte) uitbreiding. De mogelijkheid tot nieuwvestiging van bedrijven is gekoppeld aan de transformatie van het bestaand verblijfsrecreatief product. Dit kan op directe wijze, doordat een bestaand bedrijf wordt getransformeerd, of op indirecte wijze, doordat bij nieuwvestiging van een bedrijf een bijdrage wordt geleverd aan de transformatie (functieverandering) van een bestaand bedrijf.

#### *Recreatiewoningen*

Aan de realisatie van nieuwe recreatiewoningen met een verblijfsrecreatieve bestemming zijn specifieke voorwaarden gekoppeld. Het gaat achtereenvolgens om:

- Een centrale exploitatie voor bedrijfsmatige verhuur én bedrijfsmatig beheer van het park, dat bestemmingsplanmatig en contractueel dient te worden vastgelegd.
- Ten minste de ondergrond waarop de gemeenschappelijke voorzieningen worden gerealiseerd (o.a. infrastructuur, centrumvoorzieningen etc.) zijn in eigendom van één partij. Daarbij kan worden overwogen de ondergrond van het gehele park in eigendom van één partij te houden (bijv. via publiekrechtelijke erfpacht).
- De financiële haalbaarheid wordt aangetoond van een (langdurige) bouw, beheer en verhuurexploitatie.
- De bedrijfsmatig beheerder door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten draagt zorg voor de

kwalitatieve instandhouding van het gehele park.

- Op deze manier wordt het beschikbare recreatieve verhuuraanbod ook daadwerkelijk in de markt gezet, blijft de verhuur gebundeld bij één aanbieder en kan een kwalitatief beter verhuurproduct worden gewaarborgd.

Daarbij is het overigens niet verplicht dat eigenaren de recreatiewoningen ook daadwerkelijk jaarrond voor verhuur aanbieden. Permanente bewoning binnen een recreatieve bestemming is niet toegestaan.

#### Toetsing

De locatie is aangemerkt als recreatieve hotspot en ligt binnen het gebied dat beleidsmatig is aangeduid als bestaand stedelijk gebied.

#### **Herziening omgevingsplan (maart 2016)**

##### *De duurzaamheidsladder*

De duurzaamheidsladder is een procesvereiste en houdt in dat bij vaststelling van een ruimtelijk plan wordt gemotiveerd hoe een afweging is gemaakt over het ruimtegebruik. Deze werkt met de volgende stappen die in de onderbouwing moeten terugkomen (sterk verkorte weergave):

1. De ontwikkeling voorziet in een intergemeentelijke vraag.
2. Realisatie vindt plaats binnen het bestaand bebouwd gebied in de regio, tenzij dat niet mogelijk is.
3. De locatie is of wordt multimodaal ontsloten.

Deze wettelijke procesvereisten kunnen worden ondersteund met de regionale woningmarktafspraken. Voor begrenzing van het bestaand bebouwd gebied zullen de grenzen uit 2005 geactualiseerd worden, waarbij al onherroepelijke bestemmingsplannen worden meegenomen. Daardoor zal het bestaand bebouwd gebied in ieder geval voor de planperiode voldoende ruimte bieden voor de woningbehoefte. Ook voor kleinschalige ontwikkelingen, zowel binnen het bestaand bebouwd gebied als in het landelijk gebied, moet in lijn met de duurzaamheidsladder de behoefte worden aangetoond. In het kader van de woningmarktafspraken moet dit worden opgenomen, bijvoorbeeld door te putten uit een rest-post.

De regionale afspraken bevatten ten minste afspraken over de volgende onderwerpen:

- Een kwantitatief en kwalitatief woningbouwprogramma voor de komende 10 jaar.
- De invulling van bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik.
- De aanpak en afspraken over de herstructureringsopgaven in de bestaande woningvoorraad (incl. particuliere sector).
- Aandacht en prioriteit voor het behoud van cultuurhistorische waardevolle bebouwing.
- Aanpak en doelstellingen particuliere voorraad.
- Visie op en afspraken over deeltijd wonen.

##### *Herstructurering recreatie en transformatie havengebied*

In Zeeuws-Vlaanderen doen zich diverse opgaven voor herstructurering voor. Dit betreft onder meer de revitalisering van enkele recreatieparken. Daartoe worden ook de nodige initiatieven ondernomen en gerealiseerd. In dat verband wordt herstructurering van bestaande complexen met enige uitbreiding gecombineerd. In ieder geval voorziet het gemeentelijk beleid in het toekomstbestendig maken van de recreatiecomplexen.

Voor Breskens wordt weliswaar geen verouderd recreatief bestand gesaneerd, maar de transformatie van een sterk verouderd havengebied is zeker niet minder waardevol. Een andere wijze van transformeren dan hier wordt voorgestaan, wonen en verblijfsrecreatie in combinatie met een commerciële plint en een uitbouw van de jachthaven naar een zeezeilcentrum van internationale betekenis en allure, is ook niet denkbaar. Daarmee is duidelijk dat dit plan bijdraagt aan een essentiële kwaliteitsverbetering van het gebied en wel op een vergelijkbare wijze als wanneer zou zijn ingezet op een herstructurering van een verouderd verblijfsrecreatief gebied. Ook wordt dit gerealiseerd op een hoger schaalniveau dan uitsluitend sanering van verouderd recreatief aanbod. Mede hierdoor achten wij het niet redelijk van de initiatiefnemers te vragen ook te investeren in of bij te dragen aan een verdere saneringsopgave. Dit klemmt temeer nu zij ook een forse vereveningsbijdrage leveren. Doelstelling is voorts dat een nieuw aanbod wordt gecreëerd met nieuwe concepten. Het havengebied van Breskens leent zich hier uitste-

kend voor. Dit biedt ook de mogelijkheid voor doorstroming richting een hoger en onderscheidend marktsegment. Daardoor komt bestaand recreatief aanbod weer beschikbaar voor bijvoorbeeld 'instappers' op de markt. In kernen aan de kust doet zich voorts de ontwikkeling voor dat woningen in het lagere marktsegment worden aangekocht door recreanten. Het betreft hier een substantiële opname van aanbod door de vragers op de markt. In de gemeente Sluis komen dan ook geen gebieden of parken meer voor die gekenmerkt worden door grootschalige leegstand. Als dat zo zou zijn, is herstructurering overigens aanzienlijk eenvoudiger dan parken waar sprake is van een sterk gemengde situatie. Voorts blijkt dat met het havenplan Breskens nadrukkelijk wordt ingespeeld op de aanbevolen strategie voor de kust: differentiatie strategie gericht op het creëren van een unieke perceptie van het vakantie-product 'kust'. Het havenplan speelt in op deze strategie (paragraaf 4.3 van het ZKA-rapport). Voorts wordt gewezen op de uitgebreide analyse van de actuele marktsituatie en de sterke positie van Zeeland in het algemeen en de kust zeer in het bijzonder, zoals die door de NVM jaarlijks wordt gepresenteerd. De onderbouwing voor de appartementen bevat met paragraaf 4.2.3 een uitvoerig overzicht hiervan. Daarbij is rekening gehouden met het relatief grote aanbod aan nieuwe recreatieobjecten en de sterk toenemende vraag hiernaar. Zoals aangegeven ontwikkelt de marktsituatie zich steeds gunstig en ook gunstiger dan in het ZKA-rapport is verondersteld. Voorts wordt een beeldkwaliteit nagestreefd dat uniek en onderscheidend is en inspeelt op de nautische karakteristiek van het havengebied. Daarmee wijkt het af van het reguliere aanbod. Dit draagt bij aan een duurzaam perspectief voor verkoop, verhuur en gebruik van de appartementen.

#### *Deeltijdwonen*

Het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen wordt in de praktijk steeds kleiner. Dit komt ook tot uitdrukking in de wijze van gebruik. Woningen met een permanente woonbestemming worden steeds vaker gebruikt in 'deeltijd', terwijl recreatiewoningen lang niet altijd worden gebruikt voor de recreatieve verhuur aan recreanten en toeristen.

De provincie verwacht dat gemeenten een helder onderscheid maken in het gewenste gebruik via bestemmingsplan (woon- of recreatiebestemming) en de gemeentelijke gebruiks- of huisvestingsverordening. Dit biedt de noodzakelijke duidelijkheid voor (toekomstige) eigenaren voor wat betreft de gebruiksmogelijkheden.

De provincie ziet kansen voor 'deeltijd wonen', mits dit niet ten koste gaat van de kwaliteit van wonen en recreatie. Als nieuwbouwprojecten worden gerealiseerd voor deeltijd wonen, vraagt dat om bijzondere kwaliteiten en duidelijke afspraken. Omdat dergelijke projecten ook aantrekkingskracht hebben op de lokale consument, dienen deze in de regionale woningmarktafspraken te worden opgenomen. Bij de berekening van de woningbehoefte wordt geen rekening gehouden met projecten voor deeltijdwonen die dermate bijzonder van aard zijn en geen precedent kennen in Zeeland, dat er additionele migratie door wordt veroorzaakt. Indien overtuigend aangetoond kan worden dat dit het geval is, is het mogelijk (een deel van) het aanbod te ontwikkelen naast de projecten die binnen de gestelde woningbehoefte van de regionale woningmarktafspraken vallen.

#### *Toetsing*

De oude regionale afstemming dateert uit 2013 en houdt geen rekening met dit nieuwe beleid en de nieuwste provinciale prognose, inclusief de forse instroom van Vlamingen. De provincie Zeeland en de drie gemeenten zijn bezig met de nieuwe regionale woningmarktafspraken van Zeeuws Vlaanderen. Binnenkort worden de uitgangspunten vastgesteld, daarna worden alle plannen op een rij gezet en langs een kwalitatieve lat gelegd. De partijen hopen binnen een aantal maanden een nieuw product te hebben dat kan dienen als onderbouwing van de eerste trede van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Dit project wordt opgenomen in de regionale planning, mede gelet op het bijzondere woon- en recreatiemilieu met zicht op zee, nabij het strand en voorzieningen en met goede bereikbaarheid van de regio (inclusief Gent en Antwerpen). Het project is gericht op de lokale markt en Vlamingen.

### Verordening Ruimte Provincie Zeeland

In de verordening is voor woningbouw aangegeven dat in de toelichting bij een bestemmingsplan aannemelijk wordt gemaakt dat het plan voorziet in een aantoonbare behoefte waarbij in die behoefte primair wordt voorzien binnen een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten.

#### Toetsing

Dit initiatief voldoet hier aan. Door middel van transformatie wordt de locatie heringevuld en krijgt deze een kwaliteitsimpuls.

#### Woonvisie regio Zeeuws-Vlaanderen 2020 (2014)

De regionale visie gaat uit van een gezondere balans tussen de veranderende woningvraag en aanbod waarbij alle partijen vanuit hun kernopgave en rol denken en handelen.

Ambities zijn:

- behoud aantrekkelijk woon- en leefklimaat in de regio Zeeuws-Vlaanderen;
- voldoende, passend woningaanbod met toekomstwaarde, voor eigen bewoners en vestigers van buiten (in het bijzonder: vanuit België);
- anticiperen op de gevolgen van de demografische ontwikkelingen.

Hiervoor zijn vijf kernthema's geformuleerd. De transformatie van deze locatie geeft mede invulling aan het thema 'kwaliteit staat voorop'.

#### Conclusie

In Zeeuws-Vlaanderen zijn Cadzand-Bad en Breskens aangemerkt als 'hot spot' waar concentratie van verblijfsrecreatie en jachthavens kansrijk en wenselijk zijn.

### Kustvisie (concept, december 2016)

Provincie Zeeland stelt samen met de Noordzeekustgemeenten, natuur- en milieuorganisaties, toeristische belangenorganisaties, ZLTO, Rijkswaterstaat en het waterschap een Zeeuwse kustvisie op. In de gezamenlijke visie staat hoe de kust de komende jaren wordt beschermd en welke ontwikkelingen er wenselijk zijn.

De Zeeuwse badplaatsen zijn dé locaties waar het toerisme in Zeeland zich concentreert. Dit zijn Renesse, Burgh-Haamstede, Vrouwenpolder, Oostkapelle, Domburg, Westkapelle, Zoutelande, Vlissingen, Breskens en Cadzand-Bad. De Zeeuwse badplaatsen zijn divers en hebben elk hun eigen kwaliteit en geschiedenis. Dit komt mede tot uitdrukking in het lokale DNA dat voor elke Zeeuwse badplaats is opgesteld.



Figuur B1.3 Visiekaart West Zeeuws Vlaanderen

*Badplaats Breskens*

Breskens ontwikkelt zich verder met een vergrote toeristische aantrekkingskracht door het bestaande havengebied en de omgeving te transformeren. Breskens behoudt haar belangrijkste pijler visserij, maar focust daarnaast op het uitbouwen van een internationaal centrum voor zeezeilen in combinatie met de uitbreiding en modernisering van de jachthaven. Het aangrenzend bedrijventerrein verandert in een verblijfsrecreatief gebied met commerciële functies gekoppeld aan visserij en de jachthaven. Om de verbinding met de omgeving te versterken wordt geïnvesteerd in routestructuren naar het dorp, strand en de haven. Ook wordt de Veerhaven op termijn ontwikkeld als aantrekkelijke entree voor inwoners en recreanten.

**Conclusie**

De herontwikkeling van de haven in Breskens is een van de projecten die invulling geeft aan de visie.

**B1.3. Gemeentelijk beleid****Woonvisie 2013-2020, gemeente Sluis**

- De gemeente Sluis ontwikkelt zich in de periode tot 2030 als een hoogwaardig woongebied voor de werknemers in de gemeente, de Kanaalzone, Midden Zeeland en ook Belgisch Vlaanderen.
- De aangepaste N61 vormt een goede ontsluiting van en naar West Zeeuws-Vlaanderen voor zowel woon-/werkverkeer als voor het toeristisch verkeer.
- De woonkernen hebben zich getransformeerd tot kwalitatieve woonmilieus met duurzame woningen en dito woonomgeving. Zowel de huur- als koopsector bieden voor elk wat wils.
- De overige kernen hebben de kansen benut die deeltijdwonen biedt en gebruik als tweede woningen hebben opgeleverd.
- De gemeente Sluis is ook het gebied waar ouderen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen terwijl de benodigde zorg bij hen thuis wordt gebracht. De woningen zijn daarop aangepast. Op de juiste plaatsen zijn kwalitatief hoogwaardige (zorg)voorzieningen.
- Het kustgebied van de gemeente voorziet in allerlei recreatiemogelijkheden. Het strand, de zee, de natuur, de cultuurhistorie en de recreatieparken trekken bijna het hele jaar door toeristen.
- De deeltijdbewoners vertoeven met regelmaat en vaak voor langere tijd in hun tweede woning in de dorpen aan de kust.

Bij de vaststelling is voorts het volgende afgesproken.

- Dat ruimte blijft voor nieuwe initiatieven en extra aanbod in kansrijke segmenten.
- Geen generieke aanbodrestricties maar inspelen op de vraag.
- Hiervoor zullen globale afspraken gemaakt worden rond aantallen met voldoende flexibiliteit aan de bovenkant, extra aandacht voor mogelijkheden om kansrijke groepen als Belgen en remigranten aan te trekken.

**Krachtig verbonden, Visiedocument 2016 – 2020, Een herziening van de structuurvisie, het wmo-beleidsplan, de woonvisie en het gebiedsplan 'Natuurlijk Vitaal' samengevoegd in één integrale beleidsnota (februari 2016)**

**Verblijfsrecreatie (met relevantie voor recreatieappartementen)**

*Waar hebben we mee te maken?*

- Recreatie en toerisme fungeren als belangrijke economische motor.
- Dreigende aantasting van het natuurlijke karakter bij het toestaan van (hoog)bouw in de kuststrook, maar ook gemeentebreed.
- Er is sprake van een overaanbod aan recreatiewoningen (kwantiteit), terwijl de kwaliteit van de woningen in veel gevallen te wensen over laat (recreatieparadox). Deze problematiek speelt ook over de grens.
- Met name op verouderde verblijfsrecreatieterreinen, is er een overaanbod aan overnachtingsmogelijkheden.

- Recreanten verblijven vaak kortere periodes, maar de bestedingen die zij in deze periode doen blijven wel op peil.
- De verblijfsrecreatiesector moet concurreren met goedkope vakanties naar het buitenland.
- Er is een toenemende vraag naar kwaliteit, luxe en gemak in een recreatief aantrekkelijk landschap.
- Beleidsmatig is er nog één zoeklocatie voor nieuwvestiging van verblijfsrecreatie (Lampzinspolder).
- Het Groenfonds is een pilot gestart, aangestuurd vanuit het ministerie t.a.v. het principe van de recreatieparadox.
- Er is een (groot) verschil tussen het verblijf recreatiefproduct in de kustzone en in het achterland.
- De combinatie van toerisme en zorg kan mogelijkheden bieden voor versterking van de toeristische sector.
- Kwaliteitsverbetering vraagt ruimte. Deze ruimte blijkt in enkele gevallen te ontbreken.
- Het aantal bestaande reguliere recreatierreinen dat overgaat tot het maken van een kwaliteits-slag is minder in aantal dan verwacht.
- Recreatieappartementen blijken veelvuldig voor eigen gebruik (tweede woning/deeltijdwonen) ingezet te worden. Dit gaat ten koste van de verhuur (warme bedden) en zorgt voor langere, aaneengesloten perioden van leegstand.
- Het aanbod van toeristische kampeerplaatsen is fors afgenomen, terwijl het aanbod aan recreatie-woningen is verzaaid.

#### *Wat willen we bereiken?*

- Een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam verblijfsrecreatief product.
- Een helder toetsingskader voor het maken van een kwaliteitsslag, met ruimte voor ondernemers die vernieuwende concepten op willen pakken waardoor ze kunnen inspelen op trends en de veranderende vraag vanuit de markt.
- Evenwicht tussen vraag en aanbod. Dit met name op het gebied van de kwaliteit en kwantiteit van de terreinen en de vraag van de gebruikers (kwalitatieve afstemming op de veranderende vraag).
- Een gezonde sector waardoor ondernemers bereid zijn te investeren en te vernieuwen.
- Een gevarieerd toeristisch-recreatief product waarbij gebruik gemaakt wordt van zowel de kustzone als achterland.
- Een gezonde verhouding tussen verhuurde recreatieappartementen en appartementen voor eigen gebruik, zodat er niet voor leegstand gebouwd wordt en de bestedingen optimaal zijn.
- Een betere spreiding van de toeristische druk door het jaar.

#### *Hoe willen we het bereiken?*

- Faciliteren en stimuleren van initiatieven op het gebied van zorgtoerisme zowel vanuit de zorg- als de recreatiesector.
- Uitbreiding in oppervlakte en/of eenheden gaat alleen gepaard met een kwaliteitsslag op het gehele terrein, waarbij het totale aantal aan recreatieve eenheden binnen de gemeente niet mag toenemen. Uitbreiding in eenheden wordt dus gekoppeld aan sanering van minimaal hetzelfde aantal eenheden. Om flexibiliteit in tijd en locatie te bewerkstelligen, wordt een eenhedenbank gecreëerd. Binnen deze eenheden bank ontstaat een overzicht van het aantal gesaneerde verblijfseenheden en het aantal nieuwe verblijfseenheden. Dit uitgangspunt is gekoppeld aan de pilot Groenfonds en geldt niet buiten deze pilot om.
- Ten behoeve van het behoud van het open landschap en de landschappelijke kwaliteit van de kuststrook (afwisselend bebouwde en onbebouwde zones), zal in samenwerking met belanghebbende partijen een visie op een duurzame kustontwikkeling opgesteld worden.
- Medewerking verlenen aan de pilot vanuit het Groenfonds in het kader van de recreatieparadox. Dit betekent 'warme' sanering van niet toekomstbestendige recreatiebedrijven, waarbij eenheden benut kunnen worden door bedrijven die een kwaliteitsslag willen maken en de gesaneerde hectares worden ingezet voor (openbaar toegankelijke) natuurontwikkeling. Uitwerking vindt plaats in de visie op een duurzame kustontwikkeling.
- Faciliteren dat ondernemers de kansen op het gebied van management-sharing en shared services benutten. Dit op basis van uitwerking van de recreatievisie.

- Om te voorkomen dat recreatieappartementen voor langere perioden leeg staan, er voor leegstand gebouwd wordt en de gewenste economische spin off achterwege blijft, wordt verhuur van een complex gedeeltelijk verplicht gesteld.

**Conclusie**

De ontwikkeling van appartementen speelt in op een actuele vraag. Het project geeft invulling aan het gemeentelijk beleid om Sluis te ontwikkelen naar een hoogwaardig woongebied voor werknemers in zowel Zeeuws-Vlaanderen als Belgisch Vlaanderen. Het project maakt ook deeltijdbewoning mogelijk.

De realisatie van appartementen geeft ook invulling aan de vraag naar nulredenwoningen, gelet op de woonwens om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen wonen. De locatie ligt op loopafstand van voorzieningen.

Het tweede woningbeleid is inmiddels afgeschaft.

De gemeente constateert een overaanbod in recreatiewoningen, met name op verblijfsrecreatieterreinen. Het gaat in dat geval om grondgebonden recreatiewoningen. In Breskens worden recreatieappartementen voorzien.



**Rho**

—  
**ADVISEURS  
VOOR  
LEEFRUIMTE**