
MEMO

Van : Ruud Louwes
Project : Bestemmingsplan Havengebied Breskens
Opdrachtgever : Van der Poel

Datum : 29 mei 2018
Aan : Projectgroep bestemmingsplan
CC : Stefan van Vessem

Betreft : Oplegnotitie ladderonderbouwning



Oplegnotitie Ladder Havengebied Breskens

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en inleiding

Op 1 maart 2018 is het ontwerpbestemmingsplan “Havengebied Breskens” (*“het bestemmingsplan”*) ter inzage gelegd. Het bestemmingsplan maakt de transformatie van het huidige havengebied van Breskens in een levendig verblijfsgebied planologisch mogelijk. De bestaande handels- en visserijactiviteiten in het gebied lopen al jaren terug, waardoor er leegstand en verpaupering is opgetreden. Daarnaast mist het havengebied aansluiting op de bestaande kern van Breskens. De gemeenteraad heeft in 2015 het Masterplan Havengebied Breskens vastgesteld. In het Masterplan zijn de ruimtelijke uitgangspunten voor de beoogde transformatie verankerd. De transformatie sluit aan bij het provinciale Omgevingsplan 2012-2018 (par. 3.1.6, 3.1.9 en kaart 3) dat Breskens aanwijst als “hotspot” waar de verblijfsrecreatie en de jachthaven verder ontwikkeld moeten worden.

Het bestemmingsplan maakt verschillende functies mogelijk. Enkele van deze functies zijn al in het havengebied aanwezig/planologisch verankerd. Er komen ook nieuwe functies bij. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn uitgebreide behoeftestudies verricht naar de (nieuwe) functies in het havengebied. Daartoe heeft Rho twee rapportages opgesteld, met als titel: “Onderbouwing verschillende functies” en “Onderbouwing appartementen”, die als bijlage 2 en bijlage 3 bij de plantoelichting zijn gevoegd.

Enkele zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan stellen de vraag of er wel behoefte is aan functies die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Naar aanleiding van deze vraag is opdracht verleend aan Rho om door middel van een oplegnotitie te verduidelijken hoe de behoefte aan de verschillende functies die het bestemmingsplan mogelijk maakt, is onderbouwd. Daarbij wordt de verantwoordingsplicht van artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (*“Bro”*), aangeduid als *de Ladder voor duurzame verstedelijking*, als leidraad gehanteerd.

1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

Artikel 3.1.6 van het Bro bevat regels waaraan (de toelichting bij) een bestemmingsplan (in ieder geval) moet voldoen. In artikel 3.1.6 lid 2 is het volgende bepaald:

“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.”.

Hierna zal worden beoordeeld in hoeverre er sprake is van een *nieuwe stedelijke ontwikkeling* en of, zover sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, deze ontwikkeling *binnen bestaand stedelijk gebied* plaatsvindt.

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

Onder een “stedelijke ontwikkeling” wordt op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder i van het Bro het volgende verstaan:

“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;”.

Van een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling is sprake als er, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, nieuw ruimtebeslag plaatsvindt en/of als er sprake is van een wezenlijke functiewijziging. Bij het benutten van nog niet benutte, maar op grond van het vorige bestemmingsplan reeds bestaande, planologische mogelijkheden, is er geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.¹

Het bestemmingsplan voorziet niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, voor zover het bestemmingsplan de herinrichting van enkele reeds bestaande functies in het plangebied, die overigens ook niet leiden tot meer ruimtebeslag, mogelijk maakt. Daarnaast voorziet het bestemmingsplan in een verplaatsing van enkele bestaande functies. Ook deze verplaatsing kwalificeert niet als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Voor zover sprake is van een vergroting van de betreffende functies, zoals het visserijmuseum en de vismijn, is wel sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Overzicht programma

Het programma ziet er schematisch als volgt samengevat uit.

functie	maximale aantal eenheden of oppervlakte (m ² bvo)	Situatie	Nieuwe stedelijke ontwikkeling	Onderbouwing in het MER of bestemmingsplan
Appartementen	460 eenheden	Toevoeging.	Ja	Ja
Appartementen voor verblijfsrecreatie	360 eenheden	Toevoeging.	Ja	Ja
Appartementen voor permanente bewoning	100 eenheden	Toevoeging.	Ja	Ja
Uitbreiding jachthaven en herstructurering bestaande jachthaven	550 ligplaatsen	Bestaande situatie, geregeld in het bestemmingsplan Waterfront Breskens (artikel 8 lid 3 onder a). Herschikking.	Nee	Ja
	30 ligplaatsen	Niet opgenomen in bestemmingsplan of in vergunning. Aanwezige ligplaatsen. Herschikking.	Ja	Ja

¹ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

functie	maximale aantal eenheden of oppervlakte (m² bvo)		Situatie	Nieuwe stedelijke ontwikkeling	Onderbouwing in het MER of bestemmingsplan
Uitbreiding ligplaatsen	70 ligplaatsen		Niet opgenomen in bestemmingsplan of in vergunning. Aanwezige ligplaatsen boot sport vissers vereniging De Honte. Herschikking. Toevoeging.	Ja	Ja
	100 ligplaatsen			Ja	Ja
Voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven	5.000 m²				
Detailhandel en dienstverlening	1.000 m²		Toevoeging.	Ja	
Cultuur, ontspanning en sport, zoals atelier, fitnesscentrum, sauna, sportschool, wellness	1.000 m²		Toevoeging.	Ja	
Zeezeilcentrum (kantoren, leslokalen, logies (250 m²), sanitair, sportruimtes), jachthavenvoorzieningen en kantoren	1.500 m²		Toevoeging.	Ja	
Bedrijven categorie 1 en 2 Staat van Bedrijfsactiviteiten	1.500 m²		Beperking oppervlakte bedrijvigheid ten opzichte van het bestemmingsplan Bedrijventerreinen Sluis en bestemmingsplan Waterfront Breskens. Bestaande bedrijvigheid wordt in nieuw gebouw gesitueerd (BYC) en deels verplaatsing (Meeusen). KNRM blijft op de huidige locatie gevestigd. De als zodanig bestemde oppervlakte bedrijventerrein van 55.500 m² wordt met 47.500 m² verminderd. Er resteert 8.000 m² bedrijfsareaal.	Nee	Ja
Detailhandel boten en accessoires	3.000 m²		Beperking van huidige mogelijkheden. Bestemmingsplan Waterfront Breskens biedt ruimte voor 29.000 m² detailhandel in volumineuze goederen toe: auto's, boten, caravans en landbouwwerktuigen (artikel 3.1.1 onder u).	Nee	Nee
Horeca	2.500 m²		Toevoeging.	Ja	Ja
Viscentrum		4.270 m²			Ja
Vismijn		1.800 m²	In bestemmingsplan Waterfront Breskens is 2.650 m² toegestaan (artikel 10, lid 1 onder a). Inperking van oppervlakte.	Nee	Ja
Visserijmuseum	800 m²	1.420 m²	In bestemmingsplan Waterfront Breskens 850 m² toegestaan (artikel 14, lid 1). Het museum wordt verplaatst. Voor het overige worden bijbehorende functies uitgebreid.	Museum nee. Overig ja.	Ja
Visserij-Experience inclusief ondergeschikte detailhandel	300 m²				
Boomkorkotter met interactieve tentoonstelling	320 m²				
Detailhandel vis/visserij gerelateerde producten		200 m²			Ja
Horecagelegenheid, exclusief 50 m² terras		400 m²			Ja
Kantoor en dienstverlening		200 m²			Ja
Gezamenlijke functies: entree, toiletten etc.		250 m²			

Diverse functies worden verplaatst, zoals het museum en bedrijvigheid. Dit zijn geen nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Voor het overige maakt het bestemmingsplan wél een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk. Voor de functies die als nieuwe stedelijke ontwikkeling aangemerkt moeten worden, bevat deze oplegnotitie de verantwoording die artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro vereist. Grotendeels betreft het een samenvatting van de informatie uit de eerdere behoefterapporten van Rho (bijlage 2 en bijlage 3 bij de plantoelichting).

In het bestemmingsplan Waterfront Breskens zijn 550 ligplaatsen toegestaan. Daarnaast zijn nog 30 ligplaatsen aanwezig evenals 70 vissersboten. Aan deze bestaande 30 ligplaatsen en ruimte voor 70 vissersboten bestaat behoefte, zoals blijkt uit het bestendige reeds jarenlange (intensieve) gebruik van de betreffende plaatsen. De jachthaven wordt verder uitgebreid met 100 nieuwe ligplaatsen, zodat het aantal ligplaatsen op 680 komt met daar bovenop 70 vissersboten. Dit wordt artikel 7.3 onder a van de planregels verduidelijkt: ‘a. het aantal ligplaatsen voor de jachthaven bedraagt maximaal 680. Daar bovenop bedraagt het aantal ligplaatsen voor vissersboten maximaal 70;’. De uitbreiding van het aantal ligplaatsen vormt een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Voor het overige maakt het bestemmingsplan wél een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk. Voor de functies die als nieuwe stedelijke ontwikkeling aangemerkt moeten worden, bevat deze oplegnotitie de verantwoording die artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro vereist. Grotendeels betreft het een samenvatting van de informatie uit de eerdere behoefterapporten van Rho (bijlage 2 en bijlage 3 bij de plantoelichting).

Bestaand stedelijk gebied

Op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro wordt onder “bestaand stedelijk gebied” verstaan:

“bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.”.

Hieronder is het plangebied op een luchtfoto met aangeduid evenals de begrenzing van bestaand bebouwd gebied zoals opgenomen in het Omgevingsplan Zeeland.



De afbeelding, in combinatie met de geldende bestemmingsplannen, toont aan dat sprake is van een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing met daarbij behorende (openbare) voorzieningen. Dat betekent dat sprake is van bestaand stedelijk gebied in de betekenis die de Ladder voor duurzame verstedelijking daaraan geeft.

Verantwoordingskader Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder bestaat sinds 1 juli 2017² uit twee onderdelen:

Onderdeel 1

Het eerste onderdeel van de Ladder bestaat uit een beschrijving van de “behoefte” aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij deze beschrijving moet aandacht besteed worden aan de (afbakening van de) relevante marktregio. Het gaat er in de kern om dat er binnen de relevante marktregio sprake is van een behoefte. In deze oplegnotitie zal per functie of cluster van functies het ruimtelijk verzorgingsgebied worden afgebakend en de behoefte aan de functie(s) worden beschreven.

Onderdeel 2

Het tweede onderdeel van de Ladder is pas relevant, indien de nieuwe stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten bestaand stedelijk gebied. Omdat het bestemmingsplan geen ontwikkelingen mogelijk gemaakt buiten bestaand stedelijk gebied, maar uitsluitend – gelet op de bovenstaande definitie – binnen bestaand stedelijk gebied, is dit tweede onderdeel van de Ladder niet van betekenis.

1.3. Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken zal per functie of cluster van functies, die het bestemmingsplan mogelijk maakt, inzicht worden gegeven in de behoefte.

² Stb. 2017, 182.

2. Jachthaven (uitbreiding ligplaatsen)

2.1 Omschrijving functie

Het bestemmingsplan voorziet in een herstructurering van de jachthaven en maakt daarbij een uitbreiding met maximaal 100 ligplaatsen mogelijk. Concreet gaat het om een nieuwe indeling van de bestaande ligplaatsen in de jachthaven, een verplaatsing van 70 sportvisserboten en een (gehele) verplaatsing van de visserijactiviteiten naar de Handelshaven. Op dit moment telt de jachthaven 550 ligplaatsen die planologisch zijn verankerd (zie artikel 8 lid 3 onder a van de planregels van het geldende bestemmingsplan Waterfront Breskens). Daarnaast is het *feitelijke* aantal ligplaatsen vanwege de stijgende vraag de afgelopen jaren met 30 ligplaatsen uitgebreid. In dit nieuwe bestemmingsplan worden deze ligplaatsen positief bestemd en worden er in aanvulling daarop nog 100 nieuwe ligplaatsen mogelijk gemaakt. Daarvan maakt een steiger deel uit die specifiek wordt aangelegd voor superjachten. Tevens wordt de bezoekerssteiger verlengd. Dit sluit aan op de herstructurering van de bestaande inrichtingen van de jachthaven. Het maximale aantal van 680 ligplaatsen voor de jachthaven en 70 ligplaatsen ten behoeve van bootsportvisservereniging De Honte is planologisch geborgd in artikel 7.3 onder a van de planregels.

2.2 Verantwoording van de behoefte

Relevante marktregio

De jachthaven van Breskens is een zeehaven. Zeejachthavens moeten worden onderscheiden van jachthavens die niet rechtstreeks aan zee zijn gelegen, waartoe onder meer jachthavens die gesitueerd zijn bij afgesloten (zoet)water behoren. De zee pleziervaart is een aparte tak van sport. Dit houdt in het varen over grotere afstanden, buitengaats, dus op volle zee, met sterkere afwisseling van stromingen, mogelijk zonder zicht op en nabijheid van land en daarmee langduriger tochten van een ander kaliber dan zeilen op binnenwateren. Dat betekent dat jachthavens die niet rechtstreeks aan zee zijn gelegen, niet tot de relevante marktregio behoren. Daarnaast ligt de jachthaven in Breskens nabij België en zal hierdoor meer Belgische zeezeilers trekken ten opzichte van de jachthavens in Scheveningen en IJmuiden.

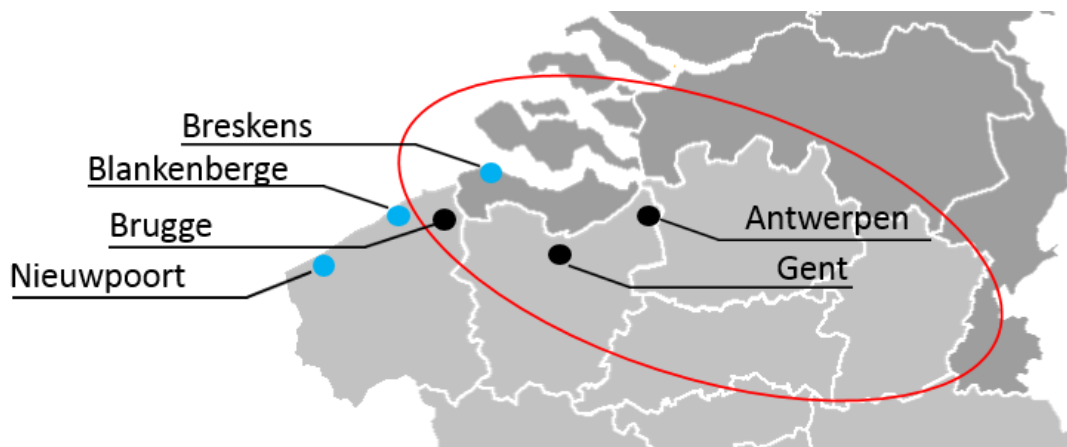
Dit betekent dat de relevante marktregio bestaat uit de zeehavens voor pleziervaart die in de provincie Zeeland en in België zijn gelegen. De Zeeuwse havens voor pleziervaart zijn op onderstaande afbeelding aangeduid:



De afbeelding toont aan dat alleen de recent ontwikkelde haven in Cadzand-Bad (meest zuidwestelijk gelegen jachthaven; 2017) een zeehaven is. De betreffende haven telt 125 ligplaatsen. Op dit moment benadert de bezettingsgraad de 100%. Bij de haven van Cadzand-Bad zijn op dit moment, anders dan bij de jachthaven in Breskens, geen voorzieningen aanwezig op het gebied van bijvoorbeeld onderhoud en reparatie van schepen, noch zijn er mogelijkheden om bijvoorbeeld apparatuur of zeilen aan te schaffen of te laten installeren. Breskens biedt daarnaast specifiek ruimte voor superjachten. Ook omdat de haven in Breskens daarbij onder alle omstandigheden bereikbaar is, is het de verwachting dat de beide havens grotendeels andere klanten zullen trekken.

Dit betekent ook dat de jachthaven van Breskens niet of nauwelijks concurreert met andere Nederlandse jachthavens. De praktijk leert dat met name Belgische en Duitse schippers de jachthaven steeds beter weten te vinden. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat de extra ligplaatsen hoofdzakelijk aan Belgen en Duitsers verhuurd zullen worden, die nu een ligplaats in één van de Belgische haven hebben of elders in de regio.

Op het figuur is het achterland van de zeehavens in de regio aangegeven.



Ten opzichte van deze jachthavens beschikt de haven van Breskens over een aantal onderscheidende kenmerken die de haven uniek maken. Het betreft:

- er is sprake van een haven in directe verbinding met open zee, dus zonder te passeren sluizen;
- de jachthaven is tij-onafhankelijk te bereiken;
- er is sprake van een rustige ligging van de haven onder alle weersomstandigheden. Dat wil zeggen dat de haven zodanig ten opzichte van de 'volle zee' is gesitueerd dat de haven bij ieder weertype goed bereikbaar is. In Scheveningen is de toegang tot de haven bijvoorbeeld aanzienlijk ongunstiger gelegen, met name bij zwaardere windkrachten (direct aan zee en smal met in- en uitgaande beroepsvaart). De Belgische jachthavens delen hun in-/uitvaart of met grote beroepsvaart (Oostende en Zeebrugge) of zijn niet tij-onafhankelijk te bereiken (Blankenberge). De havens in Nieuwpoort zijn in dat opzicht vergelijkbaar met Breskens, maar liggen relatief ver van de centrumvoorzieningen met horeca en detailhandel.
- onder slechte weersomstandigheden kunnen in plaats van zeiltochten op de Noordzee, vanuit de haven van Breskens zeiltochten worden ondernomen op de Westerschelde. In havens direct aan de Noordzee grenzend kan dit niet.
- het vaargebied in de directe omgeving van de jachthaven is vrij van de grote beroepsvaart en van industriële activiteiten in en nabij het havengebied. Dit is bijvoorbeeld wel het geval in Zeebrugge, Oostende, Scheveningen en IJmuiden, waar toegangen tot havens meer zijn gecombineerd;
- uit studies naar het nautisch toetsingskader blijkt, dat de haven van Breskens het beste scoort uit het oogpunt van (vaar)veiligheid in het hele Westerscheldebekken (zie Toetsingsrapport nautische veiligheid, 2016, bijlage 8 van het MER);
- Breskens is een goed geoutilleerde jachthaven, toeleverende bedrijven zijn in het havengebied ruim aanwezig (jachtwerf, polyesterreparatie, motorenreparatie, mastenfabriek, detailhandel in watersportartikelen, scheepsmakelaars)
- in en op loopafstand van het havengebied bevindt zich een uitgebreid en gevarieerd winkelcentrum en een veelheid aan horeca-vestigingen. De jachthaven sluit direct aan op het centrumgebied.

Behoeft, concurrentie en onaanvaardbare leegstand

Gelet op bovenstaande uiteenzetting zal de (beperkte) uitbreiding van de jachthaven geen negatieve gevolgen hebben voor andere jachthavens. Het risico dat elders onaanvaardbare leegstand zal ontstaan, is afwezig.

Op de gehele Zeeuwse schaal bedraagt het totale aantal ligplaatsen overigens 12.000 vaste ligplaatsen. Zelfs als schippers vanuit bestaande Zeeuwse havens zouden uitwijken naar de jachthaven van Breskens, zal dat gelet op de beperkte omvang van de beoogde uitbreiding (nog geen 1% van het totale aantal vaste ligplaatsen) de markt niet verstoren en niet tot gevolg hebben dat elders onaanvaardbare leegstand ontstaat.

Voorts is ook nog het volgende van belang.

De jachthaven van Breskens heeft al jarenlang een bezettingsgraad van tegen de 100%. Het betreft schippers die een vaste ligplaats in de haven huren en passanten die de jachthaven voor één of enkele dagen aandoen. Om aan de vraag te kunnen voldoen, zijn er de afgelopen jaren 30 extra ligplaatsen gerealiseerd. Aangezien deze ligplaatsen nu al aanwezig zijn en worden verhuurd, staat vast dat deze in een behoefte voorzien. De jachthaven Breskens onderscheidt zich en opzichte van andere jachthavens ook door een hoog aantal passanten. Gemiddeld bezoeken 4.000 tot 5.000 passanten (schepen³) per jaar de jachthaven met uitschieters van 7.000 tot 8.000 in een zomer met uitstekende vaaromstandigheden. Aan boord van een schip varen gemiddeld 2,8 personen.

Uit reacties van passanten blijkt dat zij Breskens als aanloophaven zeer aantrekkelijk vinden, niet alleen door de al eerder beschreven gunstige ligging van de haven, maar ook voor de aanwezigheid van visserijactiviteiten en door de mogelijkheid om op korte afstand inkopen te kunnen doen.

Het bestemmingsplan maakt het mogelijk dat Breskens als recreatieve hotspot wordt (door)ontwikkeld, waarbij ook de voorzieningen van de jachthaven aanzienlijk worden verbeterd. Deze ontwikkelingen, maar ook de ontwikkeling van de zeezeilschool zullen tot gevolg hebben dat de jachthaven aantrekkelijker wordt voor passanten, simpelweg omdat er in Breskens meer te beleven is. Bovendien is een ervaringsgegeven dat een deel van de eigenaren en gebruikers van de appartementen die ontwikkeld worden, in de jachthaven een ligplaats voor hun boot zullen huren. Ter illustratie wordt erop gewezen dat investeringen in voorzieningen op en rond andere havens tot een aanzienlijke toename van de vraag naar ligplaatsen heeft geleid (zie hierover plantoelichting, bijlage 2, p. 31 en 34-35). De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat de beperkte uitbreiding van het aantal ligplaatsen in een behoefte voorziet.

Uit marktonderzoek (zie plantoelichting, bijlage 2, p. 21-22) blijkt dat er voornamelijk behoefte is aan jachthavens met een onderscheidend vermogen. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk dat de jachthaven ook in de toekomst onderscheidend blijft. De toename van ligplaatsen en situering hiervan in de Vissershaven zorgen ervoor dat het gebied een sterk nautisch karakter krijgt. Dit draagt bij aan de behoefte die reeds bestaat en zal toenemen aan passende voorzieningen in het havengebied en in het centrum van Breskens.

2.3 Conclusie

Er is sprake van een behoefte, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht, aan de uitbreiding van het aantal ligplaatsen in de jachthaven van Breskens. Als gevolg van de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt, zal geen onaanvaardbare leegstand elders ontstaan.

3. Viscentrum

3.1 Omschrijving functie

Het Viscentrum omvat meerdere functies. Voor een deel gaat het om het samenvoegen van functies die nu al in het havengebied gevestigd zijn, zoals de vismijn en het visserijmuseum met bijbehorende kantoorfaciliteiten en ondersteunende dienstverlening. Hieraan worden nieuwe functies toegevoegd, waaronder de Visserij-Experience met daarin moderne multimedia-activiteiten, horeca en detailhandel. Het geheel zal door die sterke samenhang van functies als één toeristisch-recreatieve en culturele voorziening worden geëxploiteerd. Hierdoor zal een totaalbeeld in één gebouw ontstaan het totaalconcept “catch to plate”. De totale oppervlakte bedraagt 4.270 m² (bvo). De ruimte wordt verdeeld tussen de verschillende functies, een en ander zoals geregeld in artikel 6.3 onder b van de planregels. Hierbij wordt de oppervlakte van de vismijn teruggebracht van 2.650 m² naar 1.800 m² ten opzichte van het bestemmingsplan Waterfront Breskens. Het museum was in dat bestemmingsplan toegestaan tot 850 m² en wordt nu 800 m². Toegevoegd worden ruimtes voor de

³ Passanten (schepen) worden afzonderlijk geregistreerd, ook als zij meerdere dagen verblijven. In andere havens wordt iedere overnachting als één passant aangemerkt.

Visserij-Experience (300 m2), boomkorkotter (320 m2), horeca (400 m2), detailhandel en dienstverlening (200 m2) en gezamenlijke functies (250 m2).

3.2 Uitspraak 17 februari 2016

In de uitspraak van 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:412, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “de Afdeling”) de noodzaak voor verplaatsing van de bestaande functies (vismijn en visserijmuseum) naar het Viscentrum voldoende gemotiveerd geacht. Ook de behoefte hieraan heeft de Afdeling aannemelijk geacht. De behoefte aan de uitbreiding van het Viscentrum met de nieuwe functies (visserijexperience, horeca en detailhandel) was volgens de Afdeling nog onvoldoende gemotiveerd. In verband met het voorliggende bestemmingsplan zijn hiernaar nieuwe studies verricht. Er is zowel sprake van een kwalitatieve als een kwantitatieve behoefte aan (de aanvullende functies in) het Viscentrum.

3.3 Behoeft

Regioafbakening

Het Viscentrum is als totaalconcept uniek in zijn soort en past bij uitstek in Breskens. In de Zeeuwse Kustvisie (26 juni 2017, pagina 42) wordt het belang van de grote toeristische aantrekkingskracht door het bestaande havengebied specifiek benoemd. Breskens behoudt haar belangrijkste pijler visserij. Breskens heeft namelijk een bijzondere historie als het gaat om visserij. Veel daarover is terug te vinden in het huidige visserijmuseum. Het nieuwe Viscentrum past daarmee bij de gebiedsidentiteit. De gemeente wil met het Viscentrum de identiteit van Breskens als visserijdorp behouden. Het Viscentrum richt zich daarmee in principe op bezoekers uit heel Nederland en uit andere landen. Het Viscentrum kent in de nieuwe opzet geen vergelijkbaar concept. De ervaring leert dat het huidige visserijmuseum vooral wordt bezocht door toeristen en dagjesmensen die in de regio (recreatief) verblijven. Binnen de regio zijn er verschillende andere, deels (vergelijkbare) themamusea en “experiencefaciliteiten”, zoals Het Warenhuis in Axel (streekmuseum) en het Industrieel Museum in Sas van Gent. Daarnaast biedt Zeeland diverse musea die gerelateerd zijn aan de historie of karakteristiek van een gebied, zoals het Watersnoodmuseum in Ouwkerk, het Polderhuis in Westkapelle (WO II) en Terra Maris in Oostkapelle (natuureducatie en landschap). Deze musea laten zien dat met vernieuwing van de accommodatie en/of intensieve samenwerking met de omgeving, zoals recreatiebedrijven, een groter aantal bezoekers kan worden getrokken. De groei in het aantal bezoekers blijkt ook te kunnen worden vastgehouden, zo blijkt uit overzicht van SCEZ (Bezoekcijfers Zeeuwse musea 2013-2017; 2018).

Door de ontwikkeling van het Viscentrum zal de aantrekkingskracht van Zeeland in het algemeen en Zeeuws Vlaanderen in het bijzonder op toeristen toenemen en zal dit bijdragen aan de toename van het in de komende jaren verwachte aantal toeristen. Het is niet te verwachten dat de komst van het Viscentrum gevolgen zal hebben voor het aantal bezoekers van andere toeristische attracties in Zeeland in het algemeen en de Zeeuwse musea in het bijzonder.

Uit het onderzoek van het Kenniscentrum Kusttoerisme (plantoelichting, bijlage 2, het betreffende rapport is als bijlage 1 bijgevoegd) laat zien dat het aantal toeristische overnachtingen in Zeeland in de periode 2012-2014 met 31% is gestegen. Deze stijgende lijn heeft zich in de jaren daarna voortgezet. In 2017 waren er 10,2 miljoen toeristische overnachtingen in Zeeland, een stijging ten opzichte van 2014 met 32%. Het aantal bezoekers van het Vismuseum is in deze periode stabiel gebleven, met dien verstande dat het bezoekersaantal in 2017 een dip vertoont als gevolg van ingrijpende kadewerkzaamheden in het havengebied. De werkzaamheden zijn inmiddels afgerond. Het aantal bezoekers van musea in Zeeland is vanaf 2012 gemiddeld met 28% gestegen (2012: 430.258; 2017: 552.276). Het aantal bezoekers van het vismuseum is in veel mindere mate toegenomen. Dat is onder meer te wijten aan de gedateerde huisvesting en het ontbreken van moderne horeca- en detailhandelsvoorzieningen (museumwinkel). De verwachting is gerechtvaardigd dat nieuwe huisvesting in combinatie met verbetering van de ondersteunende horeca- en detailhandelsvoorzieningen een verdubbeling van het aantal bezoekers haalbaar is. Vergelijk Het Warenhuis in

Axel (2012: 1.357; 2017: 9.230) en het Industrieel Museum in Sas van Gent (2012: 3.184; 2017: 12.611) waar het aantal bezoekers na de heropening verdubbeld respectievelijk verachtvoudigd is. Ook andere musea laten door vernieuwing van het concept zien dat substantiële groei van bezoekersaantallen realistisch is.

Met de nieuwbouw van het museum wordt de positie in de markt aanzienlijk versterkt.

Dit biedt aanzienlijk betere mogelijkheden voor samenwerking met andere succesvolle musea zoals in Axel en Sas van Gent, samenwerking met recreatiebedrijven en een betere educatieve inrichting met meer aantrekkingskracht voor scholen en groepen. Uit gesprekken met diverse musea in Zeeland over het bezoekersaantal, blijkt dat deze combinaties tot substantieel meer bezoekers leiden.

Daar komt verder bij dat een verdere stijging van het aantal, voornamelijk buitenlandse, toeristen wordt verwacht. In de gemeente worden reeds nieuwe recreatiewoningen en recreatieappartementen gebouwd. Daarnaast worden er 360 recreatiewoningen in het bestemmingsplan Havengebied Breskens mogelijk maakt. Uitgaande van de gebruikelijke bezettingsgraad en -duur zal alleen die ontwikkeling al leiden tot ruim 500.000 extra bezoekers van de gemeente per jaar (gemiddelde bezetting: 2,2 per eenheid; bezettingsgraad: 135 dagen). Het is aannemelijk dat, mede vanwege de situering van deze recreatiewoningen in de directe omgeving van het Viscentrum, de gebruikers van de recreatiewoningen het Viscentrum zal aandoen. Uitgaande van een verblijf van gemiddeld 14 dagen en het gemiddelde museumbezoek van gasten van 9% (Onderbouwing verwachte bezoekersaantallen; Kenniscentrum/HZ, pagina 5), kan het bezoekerspotentieel met ruim 3.200 bezoekers toenemen. Bij een gemiddeld verblijf van één week is een toename van ruim 6.000 bezoekers te verwachten.

Dit alles overwegende is een verdubbeling van het bezoekersaantal van het huidige visserijmuseum naar 25.000 bezoekers voor het museum en de Visserij Experience zeer aannemelijk en haalbaar.

Overigens, ook als het aantal bezoekers niet of minder snel zou stijgen dan verwacht, is het de wens om het Viscentrum als onderdeel van het totale recreatieve concept tot ontwikkeling te brengen. Ook om het huidige aantal bezoekers te behouden is het van belang de ondersteunende voorzieningen ten behoeve van het museum uit te breiden.

3.3 Conclusie

Er is sprake van een behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan de uitbreiding van de functies in het Viscentrum, zoals voorzien in het voorliggende bestemmingsplan.

4. Voorzieningen, kleinschalige havengerelateerde bedrijven en horeca

4.1 Omschrijving functie

Binnen de bestemmingen “*Gemengd – 1*” worden nieuwe horeca- en detailhandelsfaciliteiten met een nautische beleving mogelijk gemaakt. Binnen de bestemming “*Gemengd – 2*” is ook detailhandel mogelijk. Aangezien het geldende bestemmingsplan ook al detailhandel mogelijk maakt, is er in zoverre geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Voorts is binnen de bestemming “*Bedrijf*” op grond van artikel 3.3 onder a van de planregels detailhandel is toegestaan, voor zover deze is gelieerd aan het scheepsbouw- en reparatiebedrijf dat op de gronden met deze bestemming is toegestaan. Dit betreft een bestaand bedrijf, zodat de laddertoets daarop niet van toepassing is.

In de tabel is weergegeven om hoeveel horeca en detailhandel binnen de bestemming “*Gemengd – 1*” mogelijk is.

Voorzieningen en kleinschalige havengerelateerde bedrijven	5.000 m ²
Detailhandel en dienstverlening	1.000 m ²
Cultuur, ontspanning en sport, zoals atelier, fitnesscentrum, sauna, sportschool, wellness	1.000 m ²
Zeezeilcentrum (kantoren, leslokalen, logies (250 m ²), sanitair, sportruimtes), jachthavenvoorzieningen en kantoren	1.500 m ²
Bedrijven categorie 1 en 2 Staat van Bedrijfsactiviteiten	1.500 m ²
Horeca	2.500 m²

Weergave uit tabel 1.1 (Programma bestemmingsplan) plantoelichting

4.2 Behoeft, concurrentie en onaanvaardbare leegstand

De horeca en detailhandel die het bestemmingsplan mogelijk maakt, moeten volgens de planregels een nautische beleving hebben. Daaronder wordt op grond van artikel 1.62 van de planregels verstaan:

“activiteiten die gericht zijn op de nautische beleving, het toeristisch-recreatief karakter of de vrijetijdsbesteding in en van het havengebied, waaronder in ieder geval worden verstaan:

a. detailhandel, zoals een souvenirwinkel, viswinkel, watersportwinkel en detailhandel ondersteunend voor de jachthaven en bezoekers, maar geen supermarkt zijnde;

b. dienstverlening, zoals verkooppunt- en servicepunten voor jachten, jachtmakelaardij, jachtverhuur of vaartochtorganisatie;

c. horeca, zoals een watersportcafé, visrestaurant of andersoortig café of restaurant;

d. voorzieningen voor cultuur, ontspanning en sport, zoals ateliers, sportscholen, sportvisserij, sauna, wellness en zeilscholen en andere hiermee kleinschalige trainings- en opleidingsinstituten;”.

In hoofdstuk 5 van het behoefteonderzoek is aandacht besteed aan het detailhandelsaanbod in Breskens. Geconstateerd is dat het huidige detailhandelsaanbod aanzienlijk hoger ligt dan het aanbod dat gelet op het aantal inwoners op basis van landelijke kencijfers te verwachten is (plantoelichting, bijlage 2, p. 45). De horeca in de gemeente laat hetzelfde beeld zien (plantoelichting, bijlage 2, p. 51). De reden hiervoor is dat de bestedingen in belangrijke mate afkomstig zijn van toeristen die Zeeuws-Vlaanderen bezoeken en in het bijzonder in de gemeente verblijven. Worden de cijfers voor Breskens vergeleken met andere Zeeuwse publiekstrekkingen, zoals Cadzand-Bad, Oostburg en Sluis (gemeente Sluis), Domburg en Zoutelande (gemeente Veere), Burg-Haamstede en Renesse (Schouwen-Duiveland) dan blijkt dat die kernen met toeristisch bezoek vanuit de kuststreek, een substantieel groter voorzieningenaanbod hebben ten opzichte van het landelijk

gemiddelde. Het gaat veelal om een verveelvoudiging van het beschikbare aanbod, zodanig dat de toevoeging van voorzieningen in Breskens past binnen de bandbreedte. Het totale voorzieningenaanbod wijkt in verhouding niet af van andere kernen.

In het behoefteonderzoek is voorts aandacht besteed aan de actuele leegstand. Die is heel beperkt (plantoelichting, bijlage 2, tabel 5.5). Er staan 9 winkelpunten leeg. Dit is 7% van het totaal (landelijk 5%). Qua oppervlakte gaat het daarbij om 2.850 m², 11% van het totale aantal vierkante meters voor detailhandel en horeca (landelijk 5%).

De leegstand betreft onder meer enkele relatief grote panden, zoals aan de Mercuriusstraat, Grote Kade en het Spuiplein (westzijde). Daardoor ontstaat een enigszins vertekend beeld. Van belang is dat het pand aan het Spuiplein (westzijde) recent als horecagelegenheid is ingevuld. De locatie aan de Mercuriusstraat is beschikbaar voor transformatie naar wonen; hiervoor zijn plannen uitgewerkt (10 appartementen). De locatie aan de Grote Kade, het Wapen van Breskens, wordt naar verwachting dit jaar ingevuld met nieuwe functies. Daarmee komt het aantal leegstaande panden op het landelijk gemiddelde van 5%. De oppervlakte van de leegstaande panden zal afnemen met ruim 2.000 m² en ligt dan rond de 900 m² (5% overeenkomstig het landelijk gemiddelde). De leegstand ligt daarom op het niveau van de (niet ongewenste) frictieleegstand.

Daar komt bij dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de vraag naar horeca en detailhandelsvoorzieningen als gevolg van een stijging van het aantal toeristen verder zal toenemen. In de eerste plaats is van belang dat de horeca en detailhandel een schakel is in de ketting van de integrale herontwikkeling van het plangebied tot een aantrekkelijk verblijfsgebied. De doelgroep voor de horeca- en detailhandelsfuncties zal gedeeltelijk samenvallen met de bezoekers van de jachthaven en het Viscentrum en de bewoners van de (recreatie)appartementen, die als gevolg van de beoogde integrale herontwikkeling aanzienlijk zullen toenemen. Daarnaast zullen op andere locaties in de gemeente de komende jaren nog recreatiewoningen en recreatieappartementen worden gebouwd. Ook deze zullen tot gevolg hebben dat de vraag naar horeca- en detailhandelsvoorzieningen toeneemt. Hiervoor is al beschreven dat in het algemeen wordt verwacht dat het toerisme in Zeeland en het algemeen en in Zeeuws Vlaanderen in het bijzonder de komende jaren verder zal toenemen.

Samengevat hoeft er niet voor gevreesd te worden dat als gevolg van de uitbreidingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt onaanvaardbare leegstand elders zal ontstaan.

4.3 Conclusie

Er is sprake van een behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan de toevoeging van de horeca en detailhandelsfuncties in het havengebied, zoals voorzien in het voorliggende bestemmingsplan. Voor onaanvaardbare leegstand hoeft niet gevreesd te worden.

5. Zeezeilcentrum

5.1 Omschrijving functie

Het bestemmingsplan maakt de ontwikkeling van een zeezeilcentrum met logiesfunctie mogelijk. Deze ontwikkeling is voorzien binnen de bestemming “*Gemengd 1*”. Het gaat om een geïntegreerde gebouwde voorziening aan de Kaai. Met het zeezeilcentrum – dat binnen de planontwikkeling als de “kers op de taart” wordt gezien – zal Breskens als internationale hotspot voor zeezeilers op de kaart gezet worden. In het zeezeilcentrum zal bestaan uit de volgende faciliteiten: leslokalen annex kantoren, een jachtclub, een lesruimte, een logiesaccommodatie, sportruimtes en sanitaire voorzieningen.

5.2 Behoefte

Er zijn in Europa niet veel zeezeilcentra. De enige zeezeilcentra aan de Noordzee liggen in Scheveningen, Engeland (Cowes) en in Frankrijk (Bretagne). Op bescheidener schaal zijn er ook zeilopleidingen in andere zeejachthavens. Vanuit heel Europa is er interesse in zeezeilen, welke interesse nu alleen kan worden ondervangen bij de genoemde zeezeilcentra. Er is ruimte voor een (extra) zeezeilcentrum. Door de eerder genoemde gunstige ligging van Breskens bestaat de reële verwachting dat het zeezeilcentrum op deze plek voldoende bezoekers zal trekken. De bezoekers van de zeezeilschool kunnen net zoals de recreanten uit diverse richtingen naar Breskens komen. Het is aannemelijk dat de Noordzeekust als relevante marktregio wordt aangemerkt. De zeezeilscholen zijn in de grotere havens gevestigd, zoals IJmuiden, Scheveningen en Nieuwpoort. In feite beschikt iedere haven over een zeezeilschool. Dan is een vestiging in Breskens ook realistisch. Scheveningen richt zich specifiek op Nederlands (top)talent. Daarvoor is ook het Nationaal Topzeilcentrum Den Haag gerealiseerd in het kader van de transformatie van het Scheveningse havengebied. Gezien de nationaliteit van de ligplaatshouders en de ligging van Breskens nabij België, zal de zeezeilschool in Breskens zich meer richten op een ander achterland dan alleen Nederland. Gelet op het voorgaande is een vestiging in Breskens haalbaar.

Inmiddels worden intensieve gesprekken gevoerd met een kandidaatondernemer, die concreet belangstelling heeft voor vestiging in Breskens. Het betreft een ondernemer die goed bekend is met de regio. Plannen zijn er voor het combineren van het aanbieden van faciliteiten zoals botenverhuur met de zeezeilschool. Dat biedt perspectieven voor het invullen van het nautische karakter van het havengebied.

De provincie Zeeland heeft in het Omgevingsplan 2012-2018 en de Economische Agenda 2013-2015 haar toekomstvisie geformuleerd voor de Zeeuwse Delta. In het Omgevingsplan is Breskens aangewezen als één van de “hotspots”. De Economische Agenda is vertaald in verschillende business cases waaronder de Business Case “Leisure Hotspot Breskens”. Om te komen tot verdere toeristische ontwikkeling van Breskens wordt ingezet op de realisatie van een aantal projecten in en rond het havengebied van Breskens. Centrale thema’s zijn, naast de visserij, de zeezeilvaart. In het kader van dit tweede thema is de wens gerezen tot de ontwikkeling van Breskens als zeezeilcentrum. De ideeën daarover zijn verkend in een nadere studie (Bijlage 3 bij de “Onderbouwing verschillende functies”). Hieruit is gebleken dat er ruimte is om een internationaal zeezeilcentrum in Breskens te starten. Juist Breskens leent zich daarvoor vanwege haar, eerdergenoemde, specifieke eigenschappen, waaronder haar gunstige ligging.

5.3 Conclusie

Er is sprake van een behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan de ontwikkeling van een internationaal zeezeilcentrum, zoals voorzien in het voorliggende bestemmingsplan.

6. Recreatieappartementen

6.1 Omschrijving functie

Het bestemmingsplan biedt ruimte voor de ontwikkeling van 360 appartementen ten behoeve van verblijfsrecreatie. De appartementen worden gebouwd op sokkels, met daarin (in pandige) parkeerplaatsen. De appartementengebouwen worden wat betreft bouwstijl, uitstraling, situering ten opzichte van elkaar en de bestaande woonbebouwing zodanig gebouwd dat een aantrekkelijk verblijfsklimaat in het havengebied ontstaat en er een verbinding ontstaat met de kern van Breskens. De appartementen staan verspreid over de Westhavendam, Middenhavendam en de Kaai.

6.2 Verantwoording van de behoefte

In verband met de verantwoording van de behoefte van de toevoeging van appartementen voor verblijfsrecreatie, wordt onderscheid gemaakt tussen de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte.

Regioafbakening

Uit onderzoeken van de NVM blijkt dat Zeeland voor recreatiewoningen (woningen en appartementen) als één regio wordt aangemerkt. Vervolgens is aangegeven dat de markt voor recreatieappartementen zich aan de kust bevindt, zicht op zee en nabijheid van strand zijn bepalend. In de gemeente Sluis zijn mogelijkheden voor het realiseren van recreatieappartementen. Elders, zoals op Walcheren en Schouwen-Duiveland, ontbreken die opties. Vandaar dat het logisch is voor de regio-afbakening in te zoomen op de kust van Zeeuws-Vlaanderen. Dan gaat het om Cadzand-Bad en Breskens. Alleen die plaatsen komen in aanmerking voor de bouw van nieuwe appartementen.

Inmiddels zijn in de gemeente Sluis diverse (recreatie)projecten gerealiseerd. Belgen nemen circa 70% van het aantal appartementen af, vanuit Duitsland komt circa 5% van de nieuwe eigenaren en altijd nog 25% komt uit Nederland zelf (bestemmingsplan, bijlage 2, tabel 4.2) Het aandeel Belgen neemt enigszins toe zo bleek bij de verkoop van de meest recente projecten. Daaruit bleek ook dat de belangstelling vanuit andere landen en omgevingen, zoals de regio Antwerpen of Noordrijn-Westfalen, positief kan worden beïnvloed door het zich specifiek richten op een regio waar het gaat om promotie van de te realiseren projecten. Er is een directe relatie tussen de belangstelling en het overgaan tot aankoop van appartementen en de daaraan voorafgaande inzet tijdens een beurs in de betreffende regio. Kopers en huurders van appartementen komen uit diverse regio's in België, Duitsland en ook Nederland.

De relevante regio in Zeeland zelf is beperkt tot het kustgebied. Het gaat namelijk om appartementen met zeezicht. Dat is een sterk onderscheidend marktsegment. Dit wordt ondersteund door NVM-onderzoek. Daaruit volgt eenduidig dat recreatieappartementen in de zeer directe nabijheid van zee moeten liggen. Die projecten worden alleen in Cadzand-Bad en Breskens gerealiseerd. Elders in het Zeeuwse kustgebied staan projecten met appartementen en zeezicht niet op de planning. Mede als gevolg van de Kustvisie, zijn die ook niet meer mogelijk.

Kwantitatieve behoefte

In Cadzand-Bad zijn inmiddels diverse complexen gerealiseerd, zoals Duinhof-Zuid, Duinhof-Oost en Strandhotel/De Branding is in aanbouw. Gelet op de het aantal gerealiseerde recreatieappartementen gedurende de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat er een relevante behoefte bestaat aan nieuwe plancapaciteit voor recreatieappartementen. Het is meer dan aannemelijk dat deze ontwikkeling zich doorzet. Vanuit makelaars komt nadrukkelijk het signaal dat de behoefte aan recreatieappartementen steeds meer toeneemt (NVM, Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2017 (juli 2017)).

De NVM constateert in de publicatie 'Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2017' (juli 2017) dat de toevoeging van een fors aantal recreatiewoningen, waaronder een belangrijk deel van het programma met

uitzicht op zee, althans dicht bij zee gelegen, tegemoet komt aan de zeer grote vraag naar woningen in de Zeeuwse regio, ook onder Duitse en Belgische kopers (pagina 18). Zeeland behoort samen met het Kustgebied Noord-Holland tot de sterkste gebieden van Nederland. De behoefte aan recreatiewoningen blijft toenemen. Ervaringscijfers van de recent gerealiseerde projecten bevestigen deze positieve marktsituatie. Op basis van praktijkgegevens, die door diverse partijen zijn geanalyseerd, en de daaruit voortvloeiende marktverwachting wordt geconcludeerd dat het havenplan Breskens voorziet in een behoefte die groter is dan het bouwprogramma van de afgelopen jaren.

De termijn waarbinnen appartementen worden verkocht is opmerkelijk kort. De termijn van verkoop beslaat veelal niet meer dan een jaar, bij appartementen nabij de zee eerder slechts enkele maanden. De verkoopperiode neemt eerder af dan toe. Bij het meest recente project Strandhotel in Cadzand-Bad bleek de belangstelling overweldigend te zijn. Dat was ook het geval bij de projecten Blanke Top, Badhuis en Duinhof Oost evenals verschillende kleinere projecten. De ervaring leert dat markten eenvoudig zijn aan te boren. Promotie op recreatiebeurzen in regio's in België en Duitsland heeft per definitie een doorslaggevend effect op de verkoop van appartementen.

Voorts zijn de mogelijkheden van het gebruik van appartementen aan de orde geweest in de gemeenteraadsvergadering van 25 januari 2018. Het betreffende besluit wordt als bijlage bij de onderbouwing van de appartementen toegevoegd. Dit besluit is betrokken bij het opstellen van het bestemmingsplan.

6.3 Conclusie

Er is sprake van een behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan de ontwikkeling van de appartementen ten behoeve van verblijfsrecreatie, zoals voorzien in het voorliggende bestemmingsplan.

7. Appartementen voor permante bewoning

Het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om 100 appartementen ten behoeve van permanente bewoning te realiseren. De appartementen worden gebouwd op sokkels, met daarin (in pandige) parkeerplaatsen. De appartementengebouwen worden wat betreft bouwstijl, uitstraling, situering ten opzichte van elkaar en de bestaande woonbebouwing zodanig gebouwd dat een aantrekkelijk verblijfsklimaat in het havengebied ontstaat en er een verbinding ontstaat met de kern van Breskens. De appartementen staan verspreid over de Westhavendam, Middenhavendam en de Kaai.

7.1 Omschrijving functie

Regioafbakening

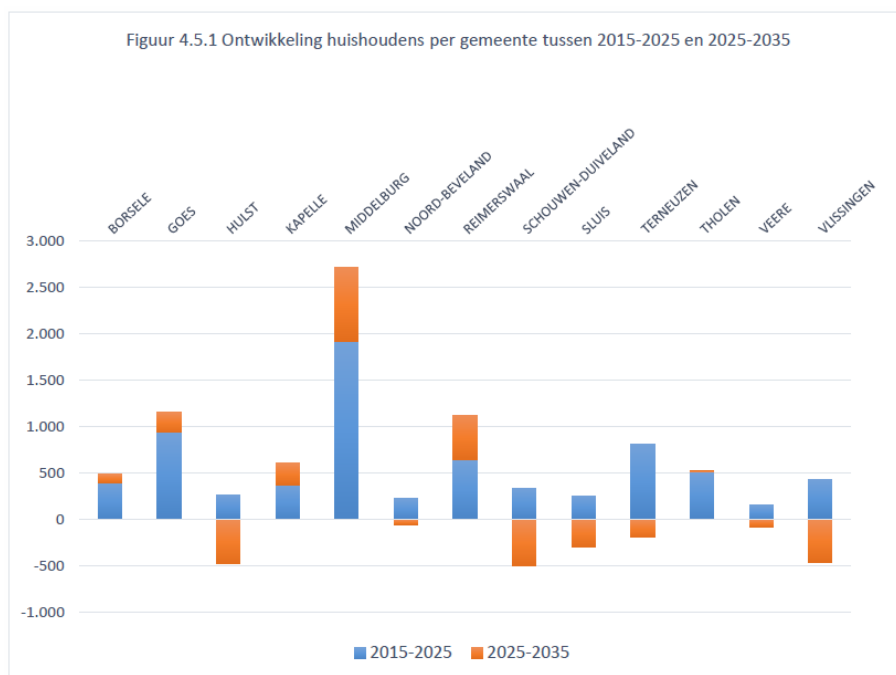
In het beleid van provincie Zeeland en de gemeenten en alle woningmarktonderzoeken wordt Zeeuws-Vlaanderen als één markt aangemerkt. Dit is logisch gezien de ligging tegen België en de Westerschelde aan de noordzijde, waarbij de Westerscheldetunnel en de Westerschelde Ferry voor de verbindingen zorgen.

7.2 Verantwoording van de behoefte

In verband met de verantwoording van de behoefte van de toevoeging van appartementen voor permanente bewoning, wordt onderscheid gemaakt tussen de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte.

Kwantitatieve behoefte

Volgens de provinciale prognoses van eind 2015 neemt de bevolking in de regio af. Het aantal huishoudens daarentegen stijgt nog tot 2026. Vanaf 2037 zakt het aantal huishoudens in de regio onder het totaal aantal huishoudens van 2015.



Figuur 7.1 Ontwikkeling huishoudens per gemeente 2015-2035 (bron: Provincie Zeeland)

De huishoudendaling wordt ingezet door de vergrijzing: de huishoudenverdunningstrend raakt uitgewerkt waardoor ondanks het positieve migratiesaldo de steeds ouder wordende bevolking ervoor zorgt dat er een

daling van het aantal huishoudens ontstaat. Voor de gemeente Sluis wordt uitgegaan van een toename van huishoudens tussen 2016-2026 van 190. Na 2026 neemt de toename van het aantal huishoudens af.

De provincie Zeeland hanteert een eigen prognose, die afwijkt van landelijke prognoses. In de provinciale prognose zijn de ervaringen en kennis die decennia lang is ontwikkeld binnen de provincie Zeeland op het gebied van demografische analyses en de toepassing in prognoses ingebracht. Daarmee is een consistente en betere benadering van de toekomstige demografische werkelijkheid mogelijk. De eigen prognosemethodieken passen beter bij de regionale omstandigheden dan een landelijk toegepaste methodiek. Dit blijkt ook uit de vergelijking die voor de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten is gemaakt tussen de Primos-prognose en de daadwerkelijke waarneming (Regionale woningmarktafspraken 2018). Vandaar dat de gemeente Sluis uitgaat van de provinciale bevolkingsprognoses.

De gemeente Sluis heeft recent nieuwe woningmarktafspraken gemaakt met de twee andere regiogemeenten, Terneuzen en Hulst. Deze worden binnenkort door de provincie Zeeland op 5 juli 2018 geaccordeerd.

De woningbehoefte voor de komende jaren wordt niet alleen bepaald door de berekende huishoudengroei volgens de Provinciale prognose, maar ook door de inhaalvraag die is ontstaan door de achterblijvende woningbouw tijdens de recente crisisjaren. Die inhaalvraag bedraagt maximaal 20%. Bestaande woningen die beschikbaar komen zijn vaak de kwetsbare woningen met achterstallig onderhoud. Deze woningen hebben als het ware het contact met de markt verloren. Een deel van die leegkomende woningvoorraad wordt gesloopt. Hiervoor zijn sloop- en herstructureringsplannen in uitvoering en in voorbereiding. De vraag is gericht op nieuwbouw van woningen, die voldoen aan de hedendaagse eisen van uitstraling, wooncomfort en ligging. Deels worden die gebouwd met zicht op zee of in ieder geval dichtbij de zee, want die zijn in trek. Uit de praktijk blijkt immers dat deze woningen in relatief korte tijd worden verkocht.

De woningbehoefte bedraagt 210 woningen met daarnaast nog een behoefte die voortvloeit uit de inhaalvraag als gevolg van de crisis. Op basis hiervan zijn woningmarktafspraken gemaakt. De woningmarktafspraken die tussen de drie gemeenten en provincie zijn gemaakt, zijn gericht op het realiseren van een aantrekkelijke woonregio. Doel van de hernieuwde woningmarktafspraken is het verkrijgen van een evenwichtige, toekomstbestendige woningmarkt. Ruimte is nodig voor vernieuwing van de woningvoorraad. Daarnaast zijn hiervoor sloop en het terugbrengen van (ongewenste) plancapaciteit nodig. Dat gebeurt deels op andere locaties.

In de planningslijst voor de gemeente Sluis, behorend bij de regionale woningmarktafspraken, is vermeld dat 632 woningen zijn opgenomen in nieuwbouwplannen, 471 woningen worden onttrokken. Hiervoor bestaan concrete plannen. De plannen die zijn vastgesteld, worden beschouwd als harde plancapaciteit. De in voorbereiding zijnde plannen zijn als zachte plancapaciteit aangemerkt. De plancapaciteit ziet er als volgt uit.

	2017-2018		2019-2026	
	Nieuwbouw	Sloop	Nieuwbouw	Sloop
Vastgesteld	98	66	56	161
Zacht	0		196	0
Subtotaal	136	66	252	161
Toename	70		91	
Totaal	161			

De plancapaciteit van 161 woningen, waarvan het havenplan Breskens deel uitmaakt (100 woningen; 2019-2026, zachte plancapaciteit) ligt lager dan de behoefte aan woningen als gevolg van de geprognosticeerde groei van 210 gedurende de komende tien jaar. Zoals aangegeven, de behoefte aan toevoeging met nieuwe woningen is nog groter aangezien de crisisjaren stagnatie hebben veroorzaakt en de behoefte van destijds nu wordt ingehaald (inhaalvraag).

Kwalitatieve behoefte

De woningmarktafspraken geven aan dat een deel van de woningvoorraad moet worden vervangen door sloop en nieuwbouw. Sloop van woningen vindt elders in Breskens en de andere kernen van de gemeente plaats. Daarnaast is nieuwbouw nodig om de woningvoorraad daadwerkelijk te vernieuwen. In kwalitatieve zin wordt een toename van huishoudens van 60 jaar en ouder verwacht evenals het aantal oudere alleenstaande huishoudens. Het aantal gezinnen met kinderen neemt af. Over tien jaar wordt een nog sterkere toename van 80 plussers verwacht. Het aantal huishoudens 80 plus zal verdubbelen.

Momenteel worden in Breskens drie projecten gerealiseerd die in bestemmingsplannen of vergunningen zijn vastgelegd. Deze bevinden zich binnen het stedelijk gebied, waarvan twee aan de kade met een beperkte hoogte (vier of vijf bouwlagen), zonder noemenswaardig zeezicht. Het overgrote deel van de appartementen binnen deze projecten zijn bij de start van de bouw verkocht. Een zevental appartementen worden momenteel op Funda aangeboden (mei 2018). Dat staat in geen verhouding met de totale behoefte aan appartementen.

De appartementenbouw sluit prima aan bij de doelgroep van oudere bewoners. Daarnaast staat nog niet exact vast welk programma wordt gerealiseerd wat betreft omvang en koopprijzen. Daardoor is het mogelijk de komende jaren goed in te spelen op de marktontwikkelingen. Dit laat onverlet dat met het realiseren van de transformatie van het havengebied invulling wordt gegeven aan de woningmarktafspraken.

7.3 Conclusie

Er is sprake van een behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan de ontwikkeling van de appartementen ten behoeve van permanente bewoning, zoals voorzien in het voorliggende bestemmingsplan.

8. Conclusie

Het bestemmingsplan maakt enkele belangrijke nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk. Tegelijkertijd wordt verplaatsing van diverse functies toelaatbaar gesteld. Hiermee wordt de noodzakelijke transformatie van het havengebied van Breskens bereikt, waarmee de thans optredende leegstand en verpaupering definitief een halt wordt toegeroepen. Met de transformatie van het havengebied zal dit gebied nadrukkelijker deel uitmaken van de stedelijke structuur van Breskens. Tevens is hiervan een gunstig effect te verwachten op het voorzieningenniveau.

Uit de analyses van beleidsdocumenten, meerdere onderzoeksrapportages en ervaringen uit de praktijk gedurende de afgelopen jaren, wijzen uit dat het tot stand brengen van de transformatie realistisch is. Aan de verschillende functies bestaat een duidelijke behoefte. Dit is geconstateerd voor de appartementen voor permanente bewoning en recreatief verblijf, voor de commerciële functies, voor de samenvoeging van functies tot en vernieuwing van het Viscentrum evenals uitbreiding van de jachthaven. De stijgende lijn in de geconstateerde behoefte biedt gunstige perspectieven. Ook de diversiteit in functionele en ruimtelijke ontwikkeling zorgt voor een verantwoorde planopzet die voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking, als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

De transformatie heeft bovendien niet als gevolg dat elders leegstand ontstaat. Het gaat hier om een specifieke ontwikkeling, met een specifiek segment woningen aan de zee en met uitzicht op zee. Hiermee worden ook andere kopers aangetrokken dan kopers voor recreatiewoningen op grotere afstand van de kust. Vrijkomende woningen worden of opgenomen door de markt of gesloopt. Hierin voorzien ook de woningmarktafspraken. Voor andere functies, zoals detailhandel en horeca, is geen sprake van relevante leegstand. Eventueel vrijkomende panden kunnen voor dezelfde of andere functies in gebruik worden genomen. Het leegstandsvraagstuk in het huidige havengebied zelf wordt geheel opgelost door de transformatie van het havengebied.