

OPCLASSIFICATIE GEMEENTE SLUIS

VERLENGING VOOR DE RAADSPERIODE 2022-2026

KLANT
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

Gemeente Sluis
Nienke Bilo, Joost van Gemeren en Michiel Blom
28 september 2021
Definitief rapport

Inhoudsopgave

	Samenvatting en conclusies	3
1	Inleiding	4
1.1	Vraag	4
1.2	Context	4
1.3	Leeswijzer	4
2	De gevolgen van geografie	5
3	Demografie	6
3.1	Bevolkingsontwikkelingen	6
3.2	Impact van demografische ontwikkelingen	6
3.3	Dunbevolkte gemeente	7
3.4	Migranten in de gemeente	7
3.5	Burgerparticipatie	7
4	Leefbaarheid en voorzieningen	9
4.1	Algemene voorzieningen	9
4.2	Onderwijs	9
4.3	Zorg en sociaal domein	9
4.4	Bereikbaarheid	10
5	Toerisme en recreatie	11
6	Ruimtelijke ordening en wonen	12
6.1	Woningen en accommodaties	12
6.2	Huisvesting seizoensarbeiders	13
6.3	Ontwikkelplannen rondom wonen, accommoderen en recreëren	13

Samenvatting en conclusies

De gemeente Sluis is sinds 2012 opgeclassificeerd. Dit betekent dat leden van het college een salaris ontvangen overeenkomstig gemeenten die tussen de 24.001 en 40.000 inwoners hebben, hoewel het inwonertal in Sluis daar vlak onder ligt. De provincie Zeeland heeft deze uitzonderingspositie toegekend vanwege de bijzondere bestuurlijke zwaarte in de gemeente. De gemeente wil een aanvraag doen om deze status te verlengen voor de raadsperiode 2022 - 2026. Deze aanvraag behoeft een passende en onafhankelijke onderbouwing. De gemeente heeft Significant APE gevraagd hier onderzoek naar uit te voeren. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welke aspecten die de bestuurlijke zwaarte van de gemeente Sluis beïnvloeden, rechtvaardigen een opclassificatie naar de inwonersklasse 24.001 tot 40.000?

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente Sluis te maken heeft met de volgende thema's en omstandigheden, die de bestuurlijke last aanmerkelijk verzwaren vergeleken met andere gemeenten onder de 24.001 inwoners, zoals Borsele en Reimerswaal:

- a. **Gelegen aan de grens.** Door de ligging aan de grens wordt Sluis geconfronteerd met bestuurlijke uitdagingen, zoals de noodzaak tot internationale afstemming met de Belgische bureaus. De ligging aan de grens houdt ook verband met het volgende:
- b. **Dalende bevolking en vergrijzing/ontgroening.** Vanwege demografische ontwikkelingen heeft de gemeente te maken met allerlei bestuurlijke thema's zoals leegstand en verschralling van voorzieningen. Dit geldt onder meer voor zorg en onderwijs. De demografische ontwikkelingen betekenen eveneens dat vraag en aanbod op de woningmarkt kwalitatief steeds minder op elkaar aansluiten. De gemeente heeft als taak om te voorkomen dat krimp en verschralling een vicieuze cirkel wordt. Dit vereist creativiteit en pionierswerk van bestuurders.
- c. **Meerkernig en dunbevolkt.** Doordat inwoners ver van elkaar af wonen in opvallend veel verschillende kernen, is de uitdaging om een adequaat voorzieningenpeil te handhaven, nog groter. De reisafstanden maken dat schaalvergroting en concentratie van voorzieningen steeds noodzakelijker wordt, wat de leefbaarheid in de kleine kernen verder aantast.
- d. **Toerisme als pijler.** In gemeente Sluis komen jaarlijks veel toeristen. De gemeente draagt, net als voor permanente inwoners, zorg voor toeristen. Als overnachtende toeristen worden meegeteld in het inwonertal, dan zou de gemeente Sluis ruim 11.000 extra inwoners tellen, ruim voldoende om over de grens van 24.001 te gaan. En het toerisme gaat verder groeien. De grote hoeveelheid toeristen brengen uitdagingen met zich mee, specifiek op het vlak van ruimtelijke ordening en leefbaarheid.
- e. **Afwegingen tussen belangen.** Naast permanente inwoners en toeristen, wonen er ook bijzonder veel (tijdelijke en permanente) migranten in de gemeente. De gemeente staat voor de uitdaging om al deze belangen tegen elkaar af te wegen. Een goede balans is nodig tussen de strijdige belangen van economie en maatschappij; natuur, recreëren en wonen; en tussen inwoners van grotere en kleine kernen, bezoekers, ondernemers en migranten. Dit wordt uitdagender in een tijd waarin met name migranten en toeristen zich steeds uitdrukkelijker en mondiger mengen in de besluitvorming.

Deze lijst bevat een aantal individuele onderwerpen, die elk afzonderlijk bijdragen aan de bestuurlijke zwaarte. Maar de individuele thema's moeten vooral in samenhang worden gezien. Er zijn meer gemeenten die aan de grens liggen en krimpen, en er zijn meer toeristische kustgemeenten. Maar er is slechts één gemeente in Nederland die deze beide uitdagingen tegelijk heeft: de gemeente Sluis. Bovendien oordelen wij dat het totaal aan opgaven groter is dan de som der delen, omdat de problematiek elkaar versterkt en in stand houdt. Geen van de uitdagingen staat los van de rest: het hangt met elkaar samen. Dat het hoofd bieden, vereist de nodige bestuurlijke kennis en kunde. Dit alles overwegende, en gezien het feit dat Sluis qua inwonertal nauwelijks kleiner is dan gemeenten in de opvolgende inwonersklasse, oordelen wij dat de opgaven in de gemeente Sluis meer lijken op die van een gemeente van de klasse 24.001-40.000.

1 Inleiding

De bezoldiging van burgemeester en wethouders is gebaseerd op het Rechtspositiebesluit Decentrale Politieke Ambtsdragers (en voorlopers daarvan)¹ en afhankelijk van de inwonersklasse van de gemeente waarin zij werken. Er zijn negen inwonersklassen waartussen 'harde' grenzen gelden. Ligt het aantal inwoners (vlak) boven de klassegrens, dan is de bezoldiging van decentrale ambtsdragers aanmerkelijk hoger dan in een gemeente (vlak) onder die grens. Het verschil in bezoldiging bij een overgang naar de volgende inwonersklasse ligt tussen de 6% en 13%.

De gemeente Sluis is sinds eind 2012 opgeclassificeerd. Het betekent dat de gemeente sinds dat moment op grond van artikel 3.4 in een hogere inwonersklasse is ingedeeld (24.001 tot 40.000 inwoners) dan waartoe zij op grond van het feitelijke aantal inwoners behoort (14.001 tot 24.000)². Opclassificatie is in beeld als de bestuurlijke opgave in de gemeente - en daarmee de benodigde kwaliteit van bestuurders - groter is dan het inwonertal suggereert. Dat geldt in het bijzonder als het inwonertal van de gemeente net onder een klassegrens ligt.

1.1 Vraag

Met het oog op de bestuurlijke opgaven en ambities, wil de gemeente voor de volgende raadsperiode, 2022 - 2026, opnieuw een voorstel tot opclassificatie indienen bij Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland. Een dergelijk voorstel moet vergezeld gaan van een passende en onafhankelijk tot stand gekomen onderbouwing. Met deze rapportage bieden wij deze onderbouwing. Op basis van documentenstudie, gegevensanalyse en interviews met gemeenteambtenaren en -bestuurders geven we antwoord op de onderzoeksvraag:

Welke aspecten die de bestuurlijke zwaarte van de gemeente Sluis beïnvloeden, rechtvaardigen een opclassificatie naar de inwonersklasse 24.001 tot 40.000?

1.2 Context

De gemeente Sluis telde op 1 januari 2021 23.166 inwoners. Dat is net onder de grens van 24.001 inwoners, die het college recht zou geven op een hogere bezoldiging. Tot 2011 lag het aantal inwoners nog boven die grens. Andere Zeeuwse gemeenten die vlak onder de grens van 24.001 inwoners zitten, zijn Borsele (22.818) en Reimerswaal (22.896). Tholen (26.085) en Hulst (27.575) zijn de gemeenten die 'vlak' boven de grens liggen. Hoewel een vergelijking tussen deze verschillende gemeenten niet altijd zinvol is, en hoewel we deze vraag niet als zodanig beantwoorden, helpt deze gedachte wel om de opclassificatie in perspectief te plaatsen: lijkt Sluis qua bestuurlijke zwaarte meer op Borsele en Reimerswaal, of op Tholen en Hulst?

1.3 Leeswijzer

Om de hoofdvraag te beantwoorden, gaan we in deze rapportage in op verschillende aspecten die de bestuurlijke zwaarte van de gemeente Sluis beïnvloeden. We concentreren op de thema's en omstandigheden die in onze ogen het meest bijdragen aan de bestuurlijke zwaarte van de gemeente. Achtereenvolgens gaan we in op de unieke geografie, waaronder ligging aan de grens (hoofdstuk 2); demografische uitdagingen, zoals krimp, vergrijzing en ontgroening (hoofdstuk 3); leefbaarheid en voorzieningen (hoofdstuk 4); de grote invloed van toerisme en recreatie (hoofdstuk 5); en ruimtelijke ordening en wonen (hoofdstuk 6). Deze onderwerpen staan sterk met elkaar in verband.

¹ De bezoldiging is vastgelegd in Afdeling 3.2, Artikel 3.2.1.

² Per 29 maart 2018 krijgen raadsleden in alle gemeenten tot 40.000 inwoners dezelfde vergoeding. Een verlenging van de opclassificatie van gemeente Sluis heeft dus geen effect (meer) op de vergoeding voor de raadsleden.

2 De gevolgen van geografie

De gemeente heeft een unieke geografische ligging. Vanwege de natuurlijke en administratieve grenzen is er in iedere windrichting een andere situatie. In het zuiden ligt België, hier vormt de grens een factor die de relatie met de buurgemeenten kleurt. In het westen is de Noordzee, daar aan de kust is recreatie een dominante activiteit. In het noorden ligt de Westerschelde, waardoor Walcheren, Zuid-Beveland, de rest van Zeeland en Nederland niet eenvoudig te bereiken zijn. In het oosten is de enige 'reguliere' binnenlandse gemeentegrens met Terneuzen.

Deze unieke kenmerken, waar de gemeente uiteraard geen invloed op heeft, zijn een oorzaak achter de thema's die we hierna verkennen. Zo gaat ligging aan de grens regelmatig samen met demografische problematiek³ (hoofdstuk 3), en internationale afstemming (dit hoofdstuk); en zijn kustgemeenten vaker toeristisch, wat extra tijdsbesteding meebrengt (hoofdstuk 5). In Nederland zijn er 61 grensgemeenten en 25 toeristische kustgemeenten⁴. Sluis is echter de enige gemeente in Nederland die zowel grensgemeente als toeristische kustgemeente is.

Grensopgaven en bestuurlijke afstemming

De grens met België zorgt voor grensoverschrijdende bewegingen van inwoners op veel verschillende domeinen, zoals wonen, medische zorg, onderwijs en arbeid. Dit geldt twee kanten op: inwoners van de gemeente die hiervoor over de grens in België gaan kijken en Belgen die in de gemeente Sluis en andere Zeeuws-Vlaamse gemeenten komen kijken. Dit levert in potentie voordelen op. In Sluis zijn de afgelopen jaren ook regelmatig Belgen komen wonen (hoofdstuk 3).

De ligging aan de grens levert zeker ook extra bestuurlijke uitdagingen. Een tweetal voorbeelden:

- a. Onderwijs. Het onderwijs in België is anders georganiseerd, onder andere wat betreft schooltijden en schoolleeftijd. Het is voorgekomen dat er in Sluis sprake was van reclame vanuit Belgische scholen om daar de kinderen in België scholing te laten volgen;
- b. Medische zorg. Voor de ziekenhuiszorg in België gelden veel minder wachttijden. Dit maakt dat veel inwoners van de gemeente Sluis vaak gebruikmaken van de voorzieningen in Knokke of Brugge.

Doordat er sprake is van andere wet- en regelgeving, en een andere cultuur en instituties, is het belangrijk dat er bestuurlijke afstemming plaatsvindt. Hiervoor wordt bestuurlijk op ingezet binnen het project 'grensoverschrijdende samenwerkingen op gezamenlijke onderwerpen'. Bestuurlijk vraagt dit om kennis en vaardigheid buiten de Nederlandse bestuurlijke kaders en vertrouwen om te bewegen in internationale overlegstructuren. Een bestuurder moet daarin de weg kennen.

Deze uitdagingen spelen in heel Zeeuws-Vlaanderen. Daarom is nauwe samenwerking met beide andere Zeeuws-Vlaamse gemeenten noodzakelijk. Dit vereist eveneens de nodige bestuurlijke aandacht. De gemeenten werken bijvoorbeeld samen op deze terreinen:

- a. Regiovisie Zeeuws-Vlaanderen;
- b. Regionaal bedrijventerreinprogramma Zeeuws-Vlaanderen 2016-2025;
- c. Regionale woningmarktafspraken Zeeuws-Vlaanderen;
- d. Toekomstige Zorg Zeeuws-Vlaanderen.

Hiernaast participeert de gemeente Sluis, net als andere gemeenten, in reguliere samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen.

³ Ministerie van BZK (2016). [Actieplan bevolkingsdaling | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

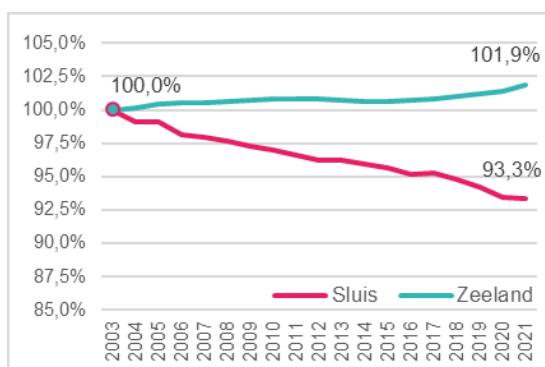
⁴ [Kust \(cbs.nl\)](#).

3 Demografie

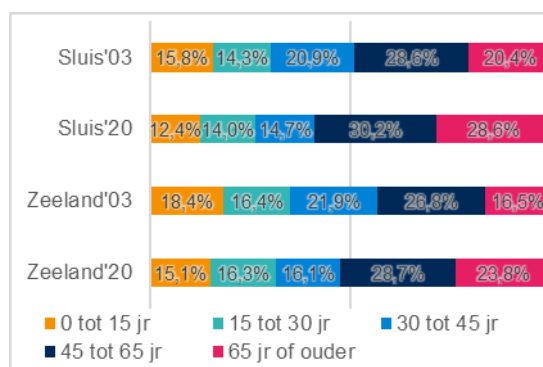
Het aantal inwoners in de gemeente Sluis is de afgelopen jaren gedaald, in combinatie met ontgroening en vergrijzing. Bovendien is er sprake van een toenemend aandeel inwoners afkomstig uit andere Europese landen, met name België. Deze demografische ontwikkelingen hebben veel invloed op de bestuurlijke opgave. Wij benoemen met name de gebieden participatie (dit hoofdstuk), leefbaarheid en voorzieningen (zie hoofdstuk 4) en huisvesting (zie hoofdstuk 6).

3.1 Bevolkingsontwikkelingen

De gemeente kent een daling van het inwoneraantal. In figuur 1 is de ontwikkeling van het aantal inwoners van de gemeente weergegeven sinds 2003. Op 1 januari 2021 telde de gemeente 23.166 inwoners, een afname van 6,7 procent ten opzichte van het aantal inwoners op 1 januari 2003. Vijf andere Zeeuwse gemeenten zagen in deze periode hun bevolking dalen, echter met maximaal 1,9 procent. Borsele en Reimerswaal, net als Sluis vlak onder de 24.001 inwoners, krompen bijvoorbeeld niet. Het aantal inwoners in de provincie nam in deze periode met 1,9 procent toe⁵.



Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling gemeente Sluis en de provincie Zeeland tussen 1-1-2003 (=100%) en 1-1-2021 (bron: CBS Statline, 2021).



Figuur 2: Ontwikkeling bevolkingsopbouw gemeente Sluis en provincie Zeeland (bron: CBS Statline, 2021).

De bevolkingsafname in de gemeente Sluis wordt gekenmerkt door een combinatie van vergrijzing en ontgroening. In figuur 2 is de opbouw van de bevolking naar leeftijdsgroepen voor 2003 en 2020 naast elkaar gezet voor de gemeente en de provincie. De figuur laat zien dat het aandeel van de groepen van 45 jaar en ouder sterk is toegenomen ten koste van het aandeel 0 - 15-jarigen en 30 - 45-jarigen. Deze ontwikkeling heeft een afname in de potentiële beroepsbevolking en verandering in huishoudenssamenstelling als gevolg en speelt in Sluis al jaren sterker dan voor Zeeland gemiddeld.

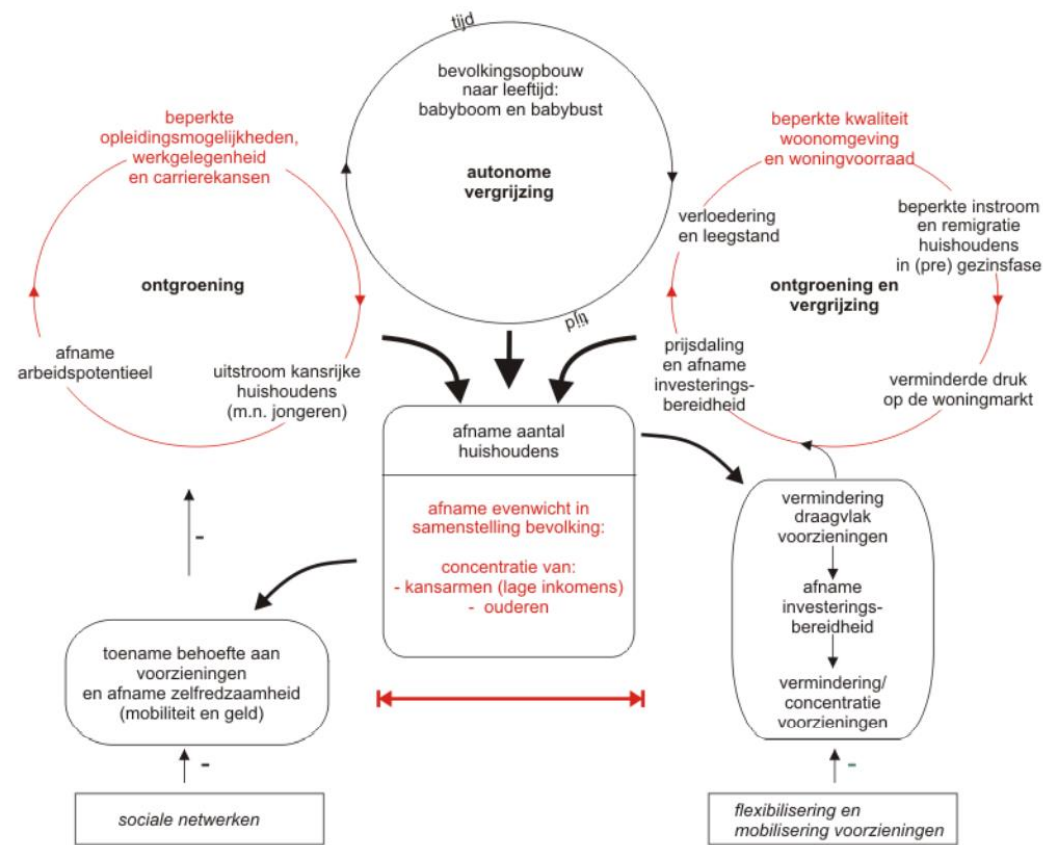
3.2 Impact van demografische ontwikkelingen

Krimp, in combinatie met vergrijzing en ontgroening, heeft een langdurige invloed op een breed spectrum van terreinen, zoals wonen, ruimte, zorg, onderwijs en andere voorzieningen, economie en arbeidsmarkt⁶. In figuur 4 staat een schematisch overzicht van de invloed van demografische ontwikkelingen op de leefbaarheid in een krimpregio. Duidelijk is dat bevolkingsdaling een vicieuze cirkel kan worden die zichzelf versterkt. Hiervan beschrijven we voorbeelden in de komende hoofdstukken. Het vereist regionaal maatwerk om (gevolgen van) demografische druk tegen te gaan.⁷ Maatwerk betekent evenwel dat er geen blauwdruk ligt voor het te voeren beleid. De gemeente geeft aan dat haar bestuurders daarom extra creatief en flexibel moeten zijn en een pioniersmentaliteit nodig hebben.

⁵ CBS (2021), [StatLine - Bevolking op 1 januari: leeftijd, geboorteland en regio \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl).

⁶ Ministerie van BZK (2016), [Actieplan bevolkingsdaling | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).

⁷ Ministerie van BZK (2019) [Derde voortgangsrapportage Actieplan Bevolkingsdaling | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).



Figuur 3. De oorzaken en gevolgen van krimp: een vicieuze cirkel.⁸

3.3 Dunbevolkte gemeente

De inwoners zijn verspreid over een grote oppervlakte van bijna 28.000 hectare. Hiermee behoort de gemeente tot de top-20 gemeenten in grondoppervlakte. Sluis staat in de top-3 van Nederland wat betreft dunbevolktheid (exclusief Waddeneilanden)⁹. Doordat de gemeente een relatief grote oppervlakte beslaat, is meer bestuurlijke aandacht nodig voor bijvoorbeeld (bereikbaarheid van) voorzieningen, infrastructuur, groenbeheer, riolering en afvalbeheer, vergeleken met andere gemeenten met hetzelfde inwonertal.

3.4 Migranten in de gemeente

In de gemeente Sluis is ook sprake van een toename van het aandeel mensen met een migratie-achtergrond, specifiek vanuit de Europese Unie. In 2003 was 11,7 procent van de bevolking geboren binnen de Europese Unie (exclusief Nederland). Op 1 januari 2020 is het aandeel van deze groep toegenomen tot 23,1 procent, een zeer hoog aandeel. Dit zijn voor het grootste deel inwoners afkomstig uit België. Ter vergelijking, in Nederland is op 1 januari 2020 het aandeel van migranten uit de Europese Unie 4,0 procent van de bevolking.

3.5 Burgerparticipatie

De Omgevingswet wordt naar verwachting op 1 juli 2022 ingevoerd en er is een wetsvoorstel in voorbereiding voor de versterking van participatie op decentraal niveau. Burgerparticipatie wordt dus een steeds belangrijker onderdeel van het gemeentebestuur. Wat de participatie in Sluis bestuurlijk zwaarder maakt dan elders, is dat Sluis veel woonkernen

⁸ Bron: RIGO en Atlas voor gemeenten (2011). *Leefbaarheid in krimpgebieden: een verkenning van de relatie tussen bevolkingskrimp en leefbaarheid*. Online via: [Leefbaarheid in krimpgebieden \(leefbaarometer.nl\)](https://leefbaarometer.nl)

⁹ Ministerie van BZK, [Rekenmodel septembercirculaire 2020 | Circulaire | Rijksoverheid.nl](https://rekenmodel.septembercirculaire2020.nl).

heeft. Hoe meer kernen, hoe ingewikkelder het is om iedereen te betrekken bij beleidsplannen. Sluis heeft tien kernen met minstens 500 adressen. Ter vergelijking: gemeenten in de inwonersklasse van 14.001-24.000 hebben gemiddeld 2,9 van dergelijke kernen. In gemeenten met een omvang van 24.001-40.000 is het gemiddeld aantal kernen van 500 of meer adressen 3,3¹⁰. Sluis heeft ook nog een aantal kleinere kernen, die uiteraard ook de nodige aandacht verdienen. In totaal telt de gemeente 15 kernen en twee badkernen. Daarmee staat de gemeente in de top-15 wat betreft het aantal woonkernen. Iedere kern heeft een stads- of dorpsraad.

Een ander punt dat specifiek in Sluis geldt, is de verschuivende verhouding tussen de oorspronkelijke inwoners en de vele migranten, én tussen inwoners en het groeiende aantal toeristen (zie hoofdstuk 5). De gemeente geeft aan dat met name 'nieuwe' inwoners afkomstig uit de Randstad en tweede woningeigenaren van zich laten horen. Bestuurlijk heeft men meer dan vroeger te maken met de verschillende belangen en ook een verschil in mondigheid, participatie en bestuurlijke bemoeienis. Dit vraagt bestuurlijke aandacht: de vele belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen.

¹⁰ Ministerie van BZK, *Rekenmodel septembercirculaire 2020*. Online via [Rekenmodel septembercirculaire 2020 | Circulaire | Rijksoverheid.nl](#).

4 Leefbaarheid en voorzieningen

In regio's met bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing kan de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid onder druk komen te staan. Dit vormt in combinatie met de dunbevolktheid van de gemeente, een bestuurlijke uitdaging om de leefbaarheid op peil te houden en een vicieuze cirkel van verdere krimp en verschraling te voorkomen. Deze uitdaging speelt ook in zekere mate in andere deelgebieden van Zeeuws-Vlaanderen.

4.1 Algemene voorzieningen

De beschikbaarheid van voorzieningen in de gemeente zoals sportaccommodaties, culturele voorzieningen en winkels in de kleinere en minder toeristische kernen komen door de bevolkingsontwikkeling onder druk te staan. Het gebruikerspotentieel van deze voorzieningen daalt en een deel van de voorzieningen is verouderd. Bovendien neemt de leegstand van winkelpanden toe.¹¹ Schaalvergroting of clustering lijkt noodzakelijk om het aanbod te kunnen borgen. De gemeente steunt de concentratie van voorzieningen in de vijf grotere kernen. Concentratie zal evenwel gevolgen hebben voor de leefbaarheid in de kleinere kernen, als de bereikbaarheid van voorzieningen afneemt.

4.2 Onderwijs

Met name voor gezinnen zijn de onderwijsvoorzieningen in de gemeente van belang, maar deze staan onder druk door een afname van de bevolking in de schoolgaande leeftijd en de concurrentie van het onderwijs in België. Het behouden van toekomstbestendig, betaalbaar en bereikbaar onderwijs is een concrete opgave waarvoor de gemeente zich gesteld ziet, ook om toekomstige krimp te voorkomen. Hiervoor vragen de verschillende onderwijsniveaus, te weten primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, ieder een eigen strategie.

4.3 Zorg en sociaal domein

Voor alle Nederlandse gemeenten is een uitdaging om de groeiende groep ouderen zo veel mogelijk thuis te ondersteunen. Dat geldt extra in gemeenten met een hogere mate van vergrijzing en ontgroening, met bijbehorende complexere zorgvraag. Mensen kunnen langer thuis blijven wonen als goede (zorg)voorzieningen in de omgeving aanwezig zijn.

De uitgestrektheid van plattelandsgemeenten als Sluis maakt het extra uitdagend om dit voorzieningenniveau te realiseren. Door de fysieke afstand tot voorzieningen en grotere reisafstanden voor (ambulante) zorgprofessionals, zijn meer tijd en middelen nodig in een gemeente als Sluis.¹² Zo hebben de zorgvoorzieningen in Sluis een lage bezetting vanwege de gespreide bevolking.

De gemeente ziet zich voor de opgave gesteld om evenwicht te creëren in vraag en aanbod van voorzieningen en toch de bereikbaarheid van voorzieningen voor alle inwoners te borgen. Met het oog op deze opgave wordt het Masterplan Voorzieningen geëvalueerd en worden visies voor Aardenburg en IJzendijke uitgewerkt. Tegelijkertijd is er ook de uitdaging voor een integraal aanbod van zorg en ondersteuning, zowel digitaal als fysiek, met sterkere verbindingen tussen betrokken professionals. Voor de programmalijn sociaal platteland van de P10 draagt Sluis de verantwoordelijkheid.

¹¹ [Prestatieonderzoek provincie Zeeland / gemeente Sluis](#).

¹² P10 (2020). *Uitvoeringsprogramma 2021*. Online via: [P10 Uitvoeringsprogramma 2021 \(p-10.nl\)](#)

4.4 Bereikbaarheid

Zoals hierboven aangestipt, is goede bereikbaarheid nodig zodat inwoners voorzieningen kunnen benutten. Zo kan vershraling en krimp worden voorkomen. Vanwege de geografische kenmerken is het voor Sluizenaren echter tijdrovend en kostbaar (tolwegen) om andere regio's in Nederland en de voorzieningen aldaar te bereiken. Ook binnen de gemeente speelt, met name in kleinere kernen, de uitdaging van bereikbaarheid vanwege de uitgestrektheid van de gemeente. Er is slechts beperkt openbaar vervoer beschikbaar en die sluit niet altijd aan op vervolgtrajecten. De bestuurlijke opgave voor de gemeente zit in het voorkomen van verdere achteruitgang van de reismogelijkheden, in samenspraak met de provincie.

5 Toerisme en recreatie

Toerisme en recreatie zijn van groot economisch en maatschappelijk belang voor de gemeente Sluis.¹³ De gemeente draagt bestuurlijk zorg voor toeristen, net als voor permanente inwoners. Als de groei van het inwonertal verder verschuift, is de balans tussen inwoners en toeristen een groeiend aandachtspunt. Bovendien zorgt het groeiende aantal toeristen voor uitdagingen op het gebied van ruimtelijke ordening (hoofdstuk 6), personeel en leefbaarheid.

In totaal telt de gemeente bijna 13.000 accommodaties voor toeristisch verblijf met ruim 60.000 slaapplekken¹⁴. In 2019 was er sprake van in totaal ruim 4 miljoen overnachtingen, een stijging van 4 procent ten opzichte van 2018¹⁵. Wanneer 365 overnachtingen gelijk staan aan een permanente inwoner, dan zou de gemeente 11.000 extra inwoners tellen. Het aantal extra 'inwoners' op toeristische piekmomenten is echter nog een stuk groter, en er komen ook nog dagjesmensen. In andere woorden: toeristen maken meer dan 32 procent uit van de aanwezigen in de gemeente. En het toerisme gaat in de periode tot 2030 naar verwachting met 56 procent verder toenemen ten opzichte 2017¹⁶.

Bestuurders in een toeristische gemeente dragen zorg voor voorzieningen voor toeristen. Toeristen moeten bijvoorbeeld toegang hebben tot winkelaanbod, en de aanwezigheid van toeristen zorgt voor extra drukte rondom afvalbeheer.¹⁷ De grote aantallen toeristen zorgen daarnaast voor uitdagingen op de volgende gebieden:

- a. Ruimtelijke ordening (zie hoofdstuk 6):
 - i. Het bebouwde gebied groeit met toeristische accommodaties, waarvan de kwaliteit soms achterblijft;
 - ii. Recreatief gebruik van woningen leidt tot toenemende (woning)prijzen. Buiten het hoogseizoen staan de woningen evenwel leeg;
 - iii. Ontwikkelplannen zijn van relatief grote (financiële) omvang;
 - iv. Er is een huisvestingstekort voor seizoenarbeiders in het toerisme.
- b. Leefbaarheid:
 - i. Woonoverlast als gevolg van toeristische verhuur;
 - ii. Verkeersoverlast door toenemende druk op de wegen en parkeergelegenheid, met name aan de kust;
 - iii. Er is sprake van zwerfafval;
 - iv. Dreigende aantasting van de eigenheid en authenticiteit van de regio, met name de kust;
 - v. Toeristen worden steeds talrijker en mondiger, met gevolgen voor de burgerparticipatie (hoofdstuk 3).

Een aanzienlijk deel van de gemeentelijke landsgrens in Sluis bestaat uit kust. In totaal heeft de gemeente 26 kilometer kust, waarvan 13 kilometer toegankelijk zandstrand. Er zijn vijf bewaakte zwemgebieden, zes plaatsen waar de Blauwe vlag¹⁸ wappert, een handelshaven en twee jachthavens.¹⁹ Dit vraagt bestuurlijke inzet rondom veiligheid, voorzieningen, schoon en veilig water, natuur en milieu.

De gemeente ziet met name hierin de opgave. Het creëren van een goede balans tussen economische en maatschappelijke ontwikkeling; een goede balans tussen natuur, recreëren, wonen, en werken; en evenwicht tussen inwoners, bezoekers en ondernemers. Dit vereist bestuurlijk een grote tijdsinvestering.

¹³ 14% van de werkgelegenheid in de gemeente zijn toerismebanen. In 2019 besteedden verblijfstoeristen € 161 miljoen in de gemeente (Gemeente Sluis, 2021, Toeristische streekpromotie & gastheerschap, Visie en Beleidskader).

¹⁴ Provincie Zeeland (2021). Dashboard [aanbod verblijfsaccommodaties \(zeeland.nl\)](https://aanbod.verblifaccommodaties.zeeland.nl).

¹⁵ Kenniscentrum Kusttoerisme (2020). [Leaflet Kerncijfers Vrijetijdssector Zeeland 2020.pdf](#) en [Magazine Toerisme en Zeeland.pdf](#).

¹⁶ NBCT Holland Marketing (2019), *Perspectief 2030. Bestemming Nederland*. Online via: [Perspectief 2030 - NBTC](#).

¹⁷ Kenniscentrum Kusttoerisme (2020).

¹⁸ Een internationale onderscheiding voor schone en veilige stranden en havens.

¹⁹ Lopende bestuurlijke projecten zijn onder andere Strandsuppleties, Convenant Kustvisie, Toekomst van het strand, Waterdunen en Het Zwin. Ook zijn er ontwikkelplannen voor Nieuwvliet, Breskens en Cadzand.

6 Ruimtelijke ordening en wonen

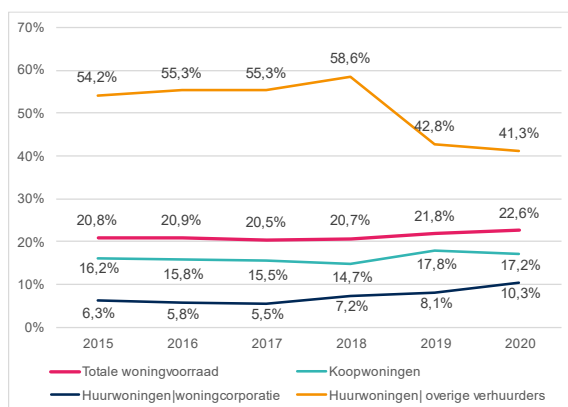
De gemeente Sluis heeft te maken met verschillende ontwikkelingen die specifieke bestuurlijke inzet vragen op het gebied van wonen. Dit zijn de bevolkingsontwikkeling, toerisme, en de huisvesting van tijdelijke werknemers.

6.1 Woningen en accommodaties

De vergrijzing in de gemeente heeft als gevolg een veranderde woningbehoefte. Er zijn meer eenpersoons- en tweepersoonshuishoudens én er is een stijgende behoefte aan nultredewoningen tegenover een afnemende vraag naar reguliere woningen. Adequate huisvesting voor ouderen gaat bovendien gepaard met de beschikbaarheid van goede zorgverlening. De vraag naar een combinatie van deze twee leidt vaak tot verhuizingsbehoefte. Als gevolg hiervan ontstaat een overschot aan kleine, reguliere woningen en ruime dure grondgebonden woningen. Een deel van de permanente woningvoorraad in de gemeente Sluis staat een deel van het jaar of voor langere tijd leeg.

Het aandeel niet (permanent) bewoonde woningen van de totale woningvoorraad in de gemeente Sluis is in de periode 2015-2020 toegenomen van 20,8 procent tot 22,6 procent²⁰. Het gaat hierbij om tweede woningen, leegstand en woningen die worden verhuurd als tijdelijke accommodatie. Deze zijn als volgt verdeeld onder de totale woningen:

- In 2019 was het aandeel tweede woningen 13,2 procent van de totale woningvoorraad in de gemeente. Gemiddeld was dit in de provincie 3 procent. In Sluis is het aandeel het hoogst van alle gemeenten in Zeeland²¹. Met name in de kustkernen is sprake van tweede woningen;
- In 2020 was de leegstand (dat is niet gebruikte woningen) 4 procent van het totaal aantal woningen in de gemeente. Dit is hoger dan het gemiddelde van de provincie (2 procent) en Nederland (1 procent). Hierbij is bovendien opvallend dat zowel het aandeel als het aantal leegstaande woningen in Sluis in de periode 2015-2020 is toegenomen, terwijl deze op provinciaal en landelijk niveau zijn afgenomen²²;
- Het gebruik van het restdeel van de niet bewoonde woningen in de gemeente, circa 5 procent van de totale woningvoorraad, kan niet direct geduid worden. Deze woningen kunnen voor verhuur of met andere functie in gebruik zijn.



Figuur 4 Ontwikkeling van het aandeel niet (permanent) bewoonde woningen in de gemeente Sluis.

De woningmarkt binnen de gemeente kenmerkt zich door twee tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds is er sprake van een afnemende vraag naar reguliere woningen (duidelijk in de ontwikkeling van de leegstand van corporatiewoningen, zie figuur 4) en leegstand (boven frictieniveau van 2 procent). Anderzijds is er echter een sterke toename in vraag naar nultredewoningen, zowel in de huur- als koopsector. Er is dus een verhoogd risico op leegstand én een hoge druk op de woningmarkt. De gemeente ziet zich gesteld voor zowel de opgave rondom leegstand en het overschot aan verouderde woningen, als voor de opgave voor het voorzien in voldoende goede/passende woningen en accommodatie.

²⁰ CBS (2021). [StatLine - Voorraad woningen: eigendom, type verhuurder, bewoning, regio \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl/StatLine).

²¹ Stec groep (2019). *Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019*.

²² CBS (2020). [Dashboard leegstand 2020 | Tableau Public](https://dashboard.leegstand2020.tableaupublic.com/).

6.2 Huisvesting seizoenarbeiders

In de gesprekken kwam ook specifiek de huisvesting van seizoenarbeiders naar voren. Hierbij gaat het niet alleen om de beschikbaarheid van accommodaties, maar vraagt ook de kwaliteit en schaal aandacht. Er zijn projectontwikkelaars met panden en interesse voor de huisvesting, waarbij bestuurlijk moet worden toegezien op de veiligheid en rechtmatigheid van bewoning, maar ook naar de impact op de eigen bevolking. Zo is het niet wenselijk dat een woonkern gedurende het hoogseizoen meer seizoenarbeiders telt dan inwoners, met het oog op de leefbaarheid en authenticiteit van een gebied. De vormgeving en uitvoering van een plan rondom de huisvesting van arbeidsmigranten vraagt veel overleg met dorpsraden, makelaars en projectontwikkelaars.

6.3 Ontwikkelplannen rondom wonen, accommoderen en recreëren

De inzet van de gemeente is in 2040 een balans te bereiken tussen de kwalitatieve en kwantitatieve woningvoorraad, zodat vraag en aanbod overeenkomen. Hiervoor wordt samenwerking met de regio Zeeuws-Vlaanderen en het Rijk gezocht. Bestuurlijk wordt ingezet op de uitwerking van een realistisch woningbouwprogramma waarbij de bestaande woningvoorraad prioriteit heeft, op een goed afwegingskader voor nieuwbouw en goede samenwerking met Hulst en Terneuzen om scheefgroei tussen de gemeenten te voorkomen.

Er zijn een aantal grotere ontwikkelplannen waarin verschillende opgaven worden opgepakt waarvoor de gemeente zicht gesteld ziet rond wonen, voorzieningen en zorg en recreëren. Het gaat hierbij om het havengebied in Breskens, om de ontwikkeling van Cadzand-Bad, de herontwikkeling van Nieuwvliet en de inrichting van Oostburg als gezondheidsdorp. Het gaat hierbij om plannen waarvan de schaal vergelijkbaar is aan ontwikkelplannen in gemeenten met meer inwoners. Zo gaat het in Breskens om de bouw van 450 appartementen.