

NOTITIE CONCEPT 3

Deeltijdwonen in Cadzand-Bad & Breskens

Evaluatie van de pilot

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

NOTITIE CONCEPT 3

Deeltijdwonen in Cadzand-Bad & Breskens

Evaluatie van de pilot

Opdrachtgever

Gemeente Sluis

Contactpersoon

Gabriëlle Naeije

Projectnummer

43220

Datum

7 juli 2021

Auteurs

Hans van der Reijden

Jan Scheele-Goedhart

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Evaluatie	2
2.1	Bouw van deeltijdwoningen in Cadzand-Bad en Breskens	2
2.2	Prijsgrenzen	2
2.3	Effecten op woningmarkt en leefbaarheid in Sluis	3
2.4	De toekomst	3
2.4.1	De toekomstige behoefte	3
2.4.2	Prijsniveau 'additionele migratie'	4
2.5	Aandachtspunten bij regulering	6
3	Conclusies en aanbevelingen	7

1 Inleiding

In januari 2018 heeft de gemeenteraad van Sluis ingestemd met een pilot rond deeltijdwonen in Cadzand-Bad. Achtergrond van de pilot is dat de provincie Zeeland bij nieuwe recreatiewoningen in beginsel de verplichting heeft dat deze via een centrale bedrijfsmatige exploitatie beheerd worden. Naar het oordeel van de gemeente is er echter ook een grote groep geïnteresseerden in een recreatiewoning die deze centrale bedrijfsmatige exploitatie juist bezwaarlijk vindt. Dit zijn mensen die graag een tweede woning voor eigen gebruik zouden bezitten, zonder de verplichting die commercieel te verhuren.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente met de provincie afgesproken in de periode 2018 tot 2020 een pilot uit te voeren. Binnen de begrenzing van de badplaatsen Cadzand en Breskens zijn naast de reguliere categorieën 'wonen' en 'recreatie' twee categorieën bedacht ten behoeve van nieuwbouw: deeltijdwonen zonder verplichte verhuur én de (sub)categorie 'additioneel'. De veronderstelling van de gemeente was dat door het kunnen realiseren van deze woningen er zogenoemde 'additionele migratie' plaats zou vinden: mensen die zich (voor een gedeelte van het jaar) in Cadzand-Bad zouden vestigen en dat niet zouden doen in een normale woning of in een bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatiewoning.

Figuur 1 De twee specifieke categorieën binnen de Pilot Sluis (binnen begrenzing badplaatsen Cadzand en Breskens)

Kenmerken	Deeltijd/tweede woning	'Additionele migratie'-woning	Bestaande deeltijd /tweede woning	Woning	Recreatiewoning
Bestemming	Recreatie	Wonen/Recreatie	Wonen	Wonen	Recreatie
Centraal bedrijfsmatige exploitatie	nee		nee	nee	ja
Ingeschreven in BRP	nee	mag	nee	ja	nee
Behoefteraming nodig	ja, voor deeltijdwonen	nee	nee	ja	nee
Minimale VVO prijs	nee	min. € 4.000/m2 en € 500.000	nee	nee	nee

Bij de pilot hoort ook de afspraak dat na twee jaar een evaluatie plaatsvindt. Die evaluatie is te vinden in deze notitie.

Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat de effecten van de pilot deeltijdwonen in Cadzand-Bad zijn geweest, en in hoeverre de pilotafspraken bijgesteld zouden moeten worden. Daarbij zijn er drie aandachtspunten:

1. Het gaat allereerst om de woningen die gerealiseerd zijn: wat is er binnen de kaders van de pilot gerealiseerd? Hoe verhoudt zich dat tot de realisatie van andere woningen, hetzij voor normale bewoning, hetzij voor commerciële recreatieve verhuur?
2. Daarnaast gaat het om de bewoners. In hoeverre is het zo dat er inderdaad sprake is van additionele migratie? Is er iets te zeggen over de doelgroepen die door de pilot naar Cadzand zijn gekomen?
3. Tot slot gaat het over de markt. In 2018 is de pilot vastgesteld ten aanzien van de categorie 'additioneel' met bepaalde prijsgrenzen en een onderliggende raming van de behoefte. De vraag is of die prijsgrenzen en behoefteraming anno 2021 nog actueel is.

2 Evaluatie

Deze evaluatie is mede gebaseerd op gesprekken met ontwikkelaars¹ die actief zijn/waren in het gebied, en vertegenwoordigers van de gemeente Sluis en de Provincie Zeeland².

2.1 Bouw van deeltijdwoningen in Cadzand-Bad en Breskens

Sinds 2018 zijn er naast recreatiewoningen zogenaamde deeltijdwoningen en Additionele migratie'-woningen gerealiseerd in Cadzand-Bad en Breskens. De ontwikkeling en verkoop van deze categorie woningen liep en loopt voorspoedig.

Mensen van buiten

Eén van de gedachten achter de pilot is dat de realisatie van deeltijdwoningen kan leiden tot nieuwe groepen die de weg naar Cadzand-Bad en Breskens weten te vinden. Dat betekent dat er ook additionele migratie plaatsvindt, bovenop de 'normale' ontwikkeling van de bevolking.

Uit de gegevens van makelaars en ontwikkelaars komt naar voren dat het overgrote deel van de kopers van deeltijdwoningen (en additioneel daarbinnen) in Cadzand-Bad en Breskens komen van buiten de regio, voornamelijk uit de rest van Nederland en België.

Een belangrijke vraag is wat er was gebeurd als de categorie deeltijdwonen en additioneel niet was geïntroduceerd. Dit is lastig met harde cijfers te onderbouwen, maar wel zien we dat:

- De doelgroep die deze woningen de afgelopen twee jaar heeft gekocht zou dit naar verwachting niet hebben gedaan als het om woningen ging met een verhuurplicht. De geïnterviewde ontwikkelaars/makelaars geven aan dat het financiële rendement in de zin van verhuur voor deze specifieke groep geen prioriteit heeft. Verhuur geeft bijvoorbeeld ook minder mogelijkheden voor een persoonlijke (minder standaard) inrichting en kwaliteit van de woning in het algemeen.
- Een ander belangrijk aspect waardoor er een andere doelgroep wordt aangetrokken is het feit dat het om een "woonproduct" gaat dat niet in de bestaande voorraad te vinden is. Het gaat om een unieke locatie en ook het woningtype speelt een belangrijke rol. Samen met de relatieve hoge prijs maakt dat dit "woonproduct" volgens makelaars niet of nauwelijks concurreert met de bestaande voorraad woningen en recreatiewoningen met verhuurplicht.

2.2 Prijsgrenzen

Voor de additionele projecten binnen de Pilot gold wel als voorwaarde dat de prijs van de betreffende woningen ten minste €500.000 v.o.n. en €4.000 per m² v.o.n. lagen. Deze zijn dus vastgesteld in 2018. Terugkijkend wordt deze ondergrens door ontwikkelaars/makelaars niet als belemmering gezien. De betaalde prijzen liggen soms zelfs boven de miljoen (penthouses). Zowel de prijzen van de additionele woningen als de 'reguliere' deeltijdwoningen lagen relatief hoog en dit zorgde volgens hen inderdaad mede voor een verschil met

¹ Ontwikkelaars geïnterviewd: De heer Joris Vrielinck, Compagnie 't Zoute (Knokke); Ron van Pamelen, Aannemersbedrijf Van der Poel (Terneuzen); Jan Pieter Faas, Faas development (Amsterdam).

² Gemeente Sluis: Gabrielle Naeije, Marcel de Pauw, Mark Cijssouw; Provincie Zeeland: Léon Kaagman

de reguliere voorraad (geen concurrentie). Echter juist de locatie (badplaats, uitzicht) en de kwaliteit speelde juist ook een belangrijke rol die het verschil maakt met de reguliere voorraad.

2.3 Effecten op woningmarkt en leefbaarheid in Sluis

Aan de introductie van het gemeentelijke beleid en het opnemen van een contingent “deeltijdwonen” in de Provinciale Omgevingsvisie lag ook een aantal andere (sub)doelstellingen ten aanzien van de lokale woningmarktsituatie en leefbaarheidseffecten ten grondslag. We gaan in de onderstaande paragrafen op een aantal van deze aspecten in.

Bezettingsgraad woningen (wonen of recreatie?)

Dat kopers niet verplicht zijn de woning te verhuren, betekent niet automatisch dat men het gehele jaar zelf aanwezig is in de betreffende woning. In die zin is het daarom ook niet altijd “migratie” te noemen. Het is vooralsnog lastig om na te gaan welk deel van het jaar men aanwezig is of eventueel permanent.

Ook uit belastinggegevens kan men niet opmaken hoe lang iemand in het jaar aanwezig is. Dit geldt overigens ook voor de aanzienlijke voorraad bestaande ‘reguliere’ tweede woningen in de gemeente. Wel geven makelaars aan dat ondanks dat het niet verplicht is, er wel degelijk kopers zijn binnen de pilot die de deeltijdwoning soms verhuren. Mocht het effect op de bezettingsgraad van deeltijdwoningen toch verder inzichtelijk gemaakt dienen te worden, zullen alleen interviews met (een steekproef van) nieuwe eigenaren soelaas bieden.

Woningmarkt en concurrentie

Het is lastig om exact na te gaan wat het effect is van de nieuwbouw van deeltijdwoningen op de reguliere lokale markt in Cadzand-Bad & Breskens. Kan er bijvoorbeeld een eventueel overschot aan woningen ontstaan. Dit komt niet alleen omdat het gaat om een pilot van een relatief korte periode, maar ook omdat we vooralsnog geen tekenen zien van een meer ontspannen woningmarktsituatie in de gemeente Sluis. Ook hier is weer van belang op te merken dat de tweede woningmarkt een aanzienlijk aandeel betreft binnen de gemeente Sluis als geheel en dat de vraag niet alleen bepaald wordt door (lokale) huishoudensprognoses. De oplevende tweede woningmarkt in het algemeen (los van deze pilot) lijkt momenteel juist te zorgen voor extra schaarste en prijsstijgingen. Volgens geïnterviewde makelaars en ontwikkelaars en de gemeente komt dit doordat een deel van de vrijkomende reguliere woningen verkocht worden als tweede woning. Hiermee wordt een woning onttrokken aan de woningvoorraad terwijl er nog wel vraag is van starters en arbeidsmigranten in de gemeente.

2.4 De toekomst

2.4.1 De toekomstige behoefte

A: De lange termijn

Provincie Zeeland en het contingent deeltijdwonen

In de provinciale Omgevingsvisie is een aparte beleidscategorie voor ‘deeltijdwonen’ (of recreatie zonder verhuurplicht) opgenomen. Voor deze categorie wordt een apart contingent beschikbaar gesteld. De omvang van het contingent deeltijdwonen/tweede wonen dient gebaseerd te zijn op een behoefteprognose. De wijze waarop de behoefteprognose wordt vormgegeven ligt niet vast.

In vergelijking met andere kernen is de situatie voor de badplaatsen Cadzand-Bad en Breskens verschillend. Kortgezegd kan men stellen dat voor Cadzand-Bad en Breskens eens te meer geldt dat de toekomstige vraag sterk afhankelijk is van de (inter)nationale marktsituatie. Ook geldt dat de relatie met de reguliere woningvoorraad kleiner is, simpelweg omdat het aandeel recreatie en deeltijdwoningen veel groter is. Dat betekent dat er weinig harde data is om de een behoefteraming voor de lange termijn op te baseren. De vraag naar dit specifieke woonproduct hangt evenals (reguliere) tweede woningen in het algemeen samen met o.a. economische en demografische ontwikkelingen binnen Nederland, België en (deels) Duitsland. RIGO voorspelde in 2017 op basis van deze demografische ontwikkelingen (van de doelgroep) en economische scenario's een groeiende behoefte aan recreatiewoningen en tweede woningen (ook bijvoorbeeld tussen voor de periode 2025 en 2030).

Enerzijds zien we vooralsnog geen demografische of economische ontwikkelingen die aanleiding geven om deze raming bij te stellen. Anderzijds zijn er veel aspecten die lastig te voorspellen zijn. Dit zijn aspecten die zowel kunnen leiden tot een toenemende als een afnemende vraag. Denk hierbij aan veranderingen in fiscale regelgeving, rentestanden, maar ook sociaal culturele trends zoals welke doelgroepen in de toekomst juist meer of minder geïnteresseerd zijn in dit type woonproduct te Zeeland. Momenteel wordt bijvoorbeeld gespeculeerd op een trend dat meer mensen geïnteresseerd zijn in een al of niet permanente woning buiten de Randstad als gevolg van de trend van meer thuiswerken. Onzeker is of dit zaken zijn die in de toekomst ook daadwerkelijk van invloed zullen zijn.

Veel belangrijker is dat het vertalen van algemene prognoses naar een woningaantal voor specifieke kernen als Cadzand-Bad en Breskens voor de lange termijn eigenlijk niet zinvol is. Men kan vaak niet anders dan de verwachte procentuele toenemende behoefte toe te passen op het actuele aanbod in de betreffende gemeente of kern. Dit gaat voorbij aan het feit dat juist deze markt niet lokaal is maar het zoekgebied van potentiële vragers juist groot is waarbij locatiekenmerken (bijvoorbeeld badplaats of niet) het aanbod, maar ook specifiek de woningkenmerken een belangrijke rol spelen (zoals bijvoorbeeld het feit dat het gaat om nieuwbouw, uitzicht, voorzieningen et cetera).

B: De korte termijn

We kunnen vaststellen dat de vraag voor dit specifieke type woningen (appartementen, relatief hoge prijs en gelegen in een badplaats als Cadzand-Bad en Breskens) momenteel aanzienlijk is. De rondgang langs makelaars en ontwikkelaars leert ons dat de markt voor tweede woningen, recreatiewoningen en deeltijdwoningen in het bijzonder erg groot is. Er is een toenemend aantal geïnteresseerden en het aantal inschrijvingen bij makelaars neemt toe. Makelaars hebben het idee dat momenteel meer Nederlanders en Belgen zich zijn gaan oriënteren op de Zeeuwse kust. Ook cijfers van NVM geven deze trend weer.

Er lijkt op dit moment geen reden te zijn om te veronderstellen dat komende tijd geen extra vraag zal bestaan bovenop het tot nu toe toegekende contingent voor deeltijdwonen. Als we uitgaan van de huidige signalen uit de markt en bij een minimaal gelijkblijvende economische situatie, kunnen er dus vanuit de vraag beredeneerd woningen worden toegevoegd de komende jaren, zowel deeltijd als additioneel.

2.4.2 Prijsniveau 'additionele migratie'

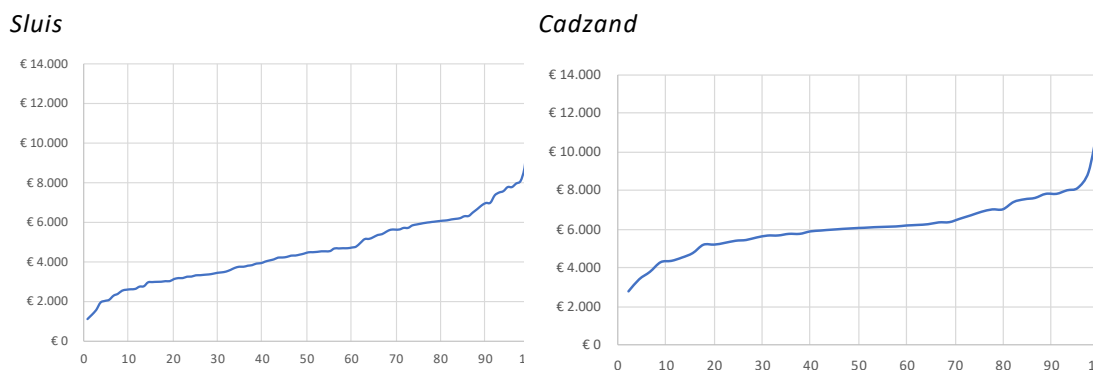
In de pilot deeltijdwonen in de gemeente Sluis zijn prijsgrenzen vastgesteld voor zogeheten additionele migratie. Met nadruk was de prijs bedoeld als één van de onderscheidende kenmerken naast de luxe kwalitatieve kenmerken van dit segment.

De prijsgrenzen zijn ten tijde van de start van de pilot vastgesteld op €500.000 v.o.n. of €4.000 per m². Bij de evaluatie van de pilot is ook gekeken naar wat actuele prijsniveaus zijn die horen bij het buitengewone kwaliteitsniveau van de woningen die voor additionele migratie zijn bedoeld. Daartoe is omwille van de actualiteit gebruik gemaakt van de per eind juni 2021 op Funda.nl te koop staande en verkochte appartementen in de gemeente Sluis. Specifiek is ook gekeken naar woningen in Cadzand. In totaal gaat het om 103 woningen in de gemeente Sluis, waarvan 45 in Cadzand. Woningen met een 'prijs op aanvraag' zijn niet meegerekend.

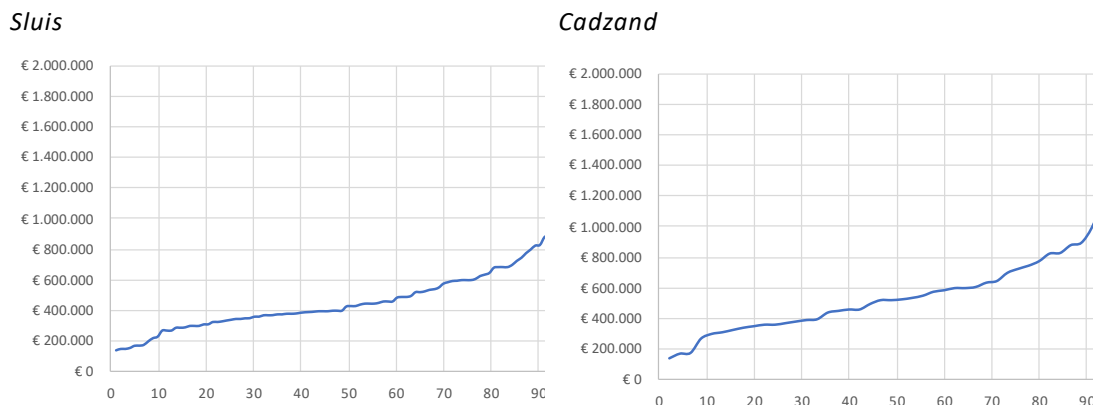
In de gemeente Sluis heeft 60% van de appartementen een vraagprijs van ten minste €4.000 per m². In Cadzand is dat percentage nog veel hoger: meer dan 90% van de appartementen wordt verkocht met een vraagprijs hoger dan die grens. De prijs per woning is in de gemeente Sluis in ongeveer 40% van de gevallen hoger dan de grens van €500.000 en in Cadzand in bijna 60% van de gevallen.

Voor woningen met een buitengewoon kwaliteitsniveau gelden hogere prijsgrenzen. Bij een grens van €7.000 per m² valt bijvoorbeeld 10% van de appartementen in de gemeente Sluis en 20% van de appartementen in Cadzand boven deze grens. Voor vergelijkbare percentages zou de grens voor de v.o.n.-prijs per woning ongeveer €800.000 moeten bedragen.

Figuur 2 Vraagprijzen per m² voor appartementen in de gemeente Sluis en Cadzand (vraagprijs naar aandeel/percentiel)



Figuur 3 Vraagprijzen per woning voor appartementen in de gemeente Sluis en de kern Cadzand (vraagprijs naar aandeel/percentiel)



2.5 Aandachtspunten bij regulering

Provinciale verordening op termijn anders?

We leren uit de deze pilot dat het gaat om een zeer specifieke doelgroep en een zeer specifiek woon/recreatie product op een specifieke locatie. De vraag is dan of je dit type toevoegingen aan de voorraad wel dient te relateren aan regionale thema's als anticiperen op krimp of het voorkomen van leegstand. Als het gaat om deeltijdwonen zonder verhuurplicht hebben we het ten eerste over een heel andere woningmarkt dan de lokale woningmarkt en daarmee heeft het ook veel minder een relatie met de lokale of regionale huishoudensontwikkeling. Het benoemen van een apart contingent lijkt niet zozeer bij te dragen aan volkshuisvestelijke doelen. Het gaat om een duidelijk lokale toepassing binnen twee kernen in een gemeente waar de recreatieve functie domineert. Het gaat hier veel meer om "badplaatsenbeleid" in ruimtelijke zin dan woningbouwbeleid in algemene zin.

De provincie heeft in de Zeeuwse kustvisie reeds beleid geformuleerd voor nieuwe recreatiewoningen. Een belangrijk motief is daarbij bescherming van het landschap. Het bouwen binnen de bestaande kernen, zoals in de pilot, kan vanuit dat motief aantrekkelijk zijn. Het zou daarom denkbaar zijn om de huidige provinciale verordening aan te passen waarbij we niet meer uitgaan van contingenten voor deeltijdwonen en additioneel, maar juist ruimtelijke randvoorwaarden geven. Bijvoorbeeld toestaan zonder contingent binnen de grenzen van badplaatsen. Niet alleen landschappelijke motieven zijn hierbij van belang. Het gaat immers ook om economische effecten, zowel direct (grondbeleid) als indirect (werkgelegenheid). Kortom; door de pilot is er meer vitaliteit in de twee dorpen gekomen. Dit geeft o.a. aanleiding om na te denken over een provinciaal ruimtelijke kader waar ook deze effecten worden meegenomen.

Gemeentelijke sturing

De gemeente heeft allereerst een instrumentarium om nieuwbouw wel of niet toe te staan (straks via omgevingsplan en omgevingsvergunning). Via die weg kan bijvoorbeeld een keuze gemaakt worden of en op welke wijze en waar toevoegingen kunnen plaatsvinden in beide badplaatsen. Deze meer ruimtelijke sturing zit ook nu al besloten in het feit dat nieuwbouw van de categorieën deeltijdwonen zonder verhuurplicht en 'additioneel' alleen binnen de grenzen van de badplaatsen mag plaatsvinden. In de toekomst is het denkbaar om bijvoorbeeld een zonering aan te brengen waar dergelijke toevoegingen niet worden toegestaan binnen straten/buurten waar de woonfunctie domineert. Een ander sturingsinstrument is het woningtype. In de pilot gaat het tot nu toe om het toestaan van appartementen. Hiermee is naast de specifieke locatie ook een duidelijk verschil gemaakt met de bestaande voorraad buiten deze twee kernen en is er hierdoor in mindere mate sprake van concurrentie met de bestaande voorraad.

De pilot zelf is gericht op enkel Cadzand-Bad en Breskens en de ontwikkeling hierbinnen lijkt ons inziens weinig direct effect te hebben op de meer gemeente brede volkshuisvestelijke problematiek. Aspecten als het voorkomen van leegstand, leefbaarheid ende toegankelijkheid van de bestaande voorraad voor starters dienen gericht te zijn op de gehele gemeente en staan daarmee los van deze pilot en het toekomstig beleid ten aanzien van de badplaatsen. De gesignaleerde vraag naar tweede wonen beperkt zich echter niet enkel tot de badplaatsen. Beleidsontwikkeling ten aanzien van tweede wonen in het algemeen lijkt daarom aanbevelenswaardig. Alleen het niet toestaan van nieuwbouw buiten de badplaatsen heeft immers weinig invloed op het reguliere tweede wonen (en de effecten daarvan) binnen de bestaande voorraad.

3 Conclusies en aanbevelingen

De langere termijn: Naar een badplaatsenbeleid in de toekomst

De behoefte aan nieuwbouw van recreatiewoningen maar juist ook van deeltijdwoningen en zogenaamde additionele woningen kan in de toekomst beter los worden gezien van de lokale demografische ontwikkelingen en het bepalen van een contingent voor de langere termijn is niet zinvol.

Belangrijker lijkt de ontwikkeling om te sturen vanuit het ruimtelijke beleid. Dit is in zekere zin al gedaan in de pilot door enkel nieuwbouw toe te staan in de badplaatsen. Dit lijkt samen met de specifieke “woon-”producten die tot stand zijn gekomen weinig relatie hebben met de overige woningvoorraad. Dergelijk toekomstig ruimtelijk beleid ten aanzien van badplaatsen zal vanuit de provincie in haar nieuwe verordening nader uitgewerkt kunnen worden, waarbij de volkshuisvestelijke invalshoek losgelaten wordt. Het gaat in de badplaatsen immers vooral om een recreatiemarkt (en haar economisch betekenis) en de impact op de omgeving. De gemeente kan op lokaal niveau een nadere (kwalitatieve) ruimtelijke uitwerking opnemen in haar omgevingsplan ten aanzien van de badplaatsen.

De korte termijn: Pilot verlengen

Juist omdat een behoefte voor de lange termijn lastig te voorspellen is, en omdat we voor de korte termijn louter uitgaan van de huidige marktsituatie, strekt het tot de aanbeveling om bij een eventuele verlenging van de pilot nog uit te gaan van een afgesproken aantal toe te voegen woningen. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor +200 woningen deeltijd voor de badplaatsen. Dit is dan met nadruk geen maximale behoefte, maar een aantal die de mogelijkheid geeft om na bijvoorbeeld twee jaar opnieuw naar de marktsituatie te kijken. Dit aantal moet dan meer worden gezien als een sturingsinstrument binnen de (verlengde) pilot dan een exacte behoeftebepaling.

Bij verlenging van de Pilot gaan we dan (nog) uit van dezelfde categorieën te weten recreatie, deeltijdwonen zonder verhuurplicht en “additioneel”. Als het gaat om additioneel gaat het om woningen die een grote luxe/kwaliteit met zich mee brengen. De gedachte is dat hier meer dan bij ‘reguliere’ deeltijdwoningen het aanbod zorgt voor extra vraag. Voor de toekomst is van belang om te onderzoeken in hoeverre dit ook daadwerkelijk zo specifiek geldt voor additioneel. Naar verwachting speelt dit in zekere mate ook voor de nieuwe ‘reguliere’ deeltijdwoningen. Ook binnen die markt zal aanbod (in badplaatsen) juist extra vraag stimuleren en zullen de kopers (of nieuwe kopersdoelgroepen) wellicht ook een relatief groter zoekgebied hebben.

In de huidige pilot wordt aan het segment ‘additioneel’ voorwaarden aan de prijs gesteld van ten minste €500.000 v.o.n. en €4.000 per m² v.o.n. Om bij verlenging van de pilot de prijs nog steeds één van de onderscheidende factoren te laten zijn, zal deze prijs bijgesteld moeten worden op de huidige marktsituatie. Uit onze beschrijving van de marktsituatie in paragraaf 2.4.2. blijkt dat we momenteel eerder moeten denken aan prijzen van meer dan €800.000 / €7.000 per m².