

A photograph of a bicycle leaning against a wooden post on a dune path. The path is made of dark, irregular stones. In the background, there are several other wooden posts of varying heights, and some grass. The sky is clear and blue.

# **ONTWIKKELINGSPLAN CADZAND-BAD**

**NATUURLIJK STIJLVOL**



# ONTWIKKELINGSPLAN CADZAND-BAD

NATUURLIJK STIJLVOL

Tekst en figuren:



Ruimtelijke visie en afbeeldingen:

**BURO LUBBERS**  
landschapsarchitectuur & stedelijk ontwerp

**JO CREPAIN**  
ARCHITECT NV

In opdracht van de gemeente Sluis, September 2006



# INHOUD

## 1. INLEIDING

1.1 Pilot Badplaatsen .....	7
1.2 Achtergrond .....	11
1.3 Plan van aanpak .....	13
1.4 Leeswijzer .....	14

## 2. BELEID

2.1 Inleiding .....	15
2.2 Beleidskaders .....	17
2.3 Ontwikkelingsplanologie .....	31
2.4 Zwakke Schakels .....	33

## 3. RUIMTELIJKE VISIE

3.1 Aanleiding .....	37
3.2 Vraagstelling .....	39
3.3 Visie .....	41
3.4 Visie met Zwakke Schakel .....	47

## 4. RISICO- EN ACTORANALYSE

4.1 Inleiding .....	49
4.2 Actoranalyse .....	51
4.3 Recreatie & toerisme .....	55
4.4 Risicoanalyse .....	59



<b>5. FINANCIËN</b>	
5.1 Inleiding .....	65
5.2 Planeconomie .....	67
5.3 Kostenverhaal .....	71
5.4 Financiële analyse .....	75
5.5 Financiële resultaat .....	79
<b>6. ONTWIKKELINGSSTRATEGIE</b>	
6.1 Inleiding .....	82
6.2 Ontwikkelingsstrategie .....	83
6.3 Organisatie van PPS Cadzand-Bad .....	86
6.4 Investeringsfonds .....	88
6.5 Aanpak van deelprojecten .....	91
<b>7. OP WEG NAAR REALISATIE</b>	
7.1 Conclusies & aanbevelingen .....	95
7.2 Vervolg .....	100
<b>BIJLAGEN I T/M V</b>	
Bijlage I: Risicosoorten .....	103
Bijlage II: Kostenverhaal.....	108
Bijlage III: Samenwerkingsvormen .....	109
Bijlage IV: Voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie .....	111
<b>COLOFON</b>	



**Figuur 1:**  
**Gebiedsbegrenzing pilot Cadzand-Bad**



# 1. INLEIDING

## 1.1 Pilot Badplaatsen

■ Cadzand-Bad is een voorbeeld van een badplaats waar de bestedingen en verblijfsduur van met name buitenlandse toeristen teruglopen. Eén van de oorzaken is het achterblijven van de kwaliteit van het toeristische aanbod. In samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, de gemeenten Sluis, Noordwijk, Zandvoort en Ameland en de provincies Noord- en Zuid-Holland, Friesland en Zeeland is daarom de pilot ‘kwaliteitsimpuls badplaatsen’ opgezet. Het gemeenschappelijke kader van deze pilot is het begrip ‘identiteit’. Op 23 november 2004 heeft staatssecretaris Van Gennip met de betrokken badplaatsen en provincies een convenant gesloten. Het ministerie verwacht met de pilot niet alleen de innovatie en kwaliteitsverbetering te stimuleren maar ook de uitvoering van de bestaande gemeentelijke en provinciale plannen te versnellen. De pilot heeft ook een voorbeeldfunctie voor andere badplaatsen langs de kust. De opgedane kennis moet daarom ook met andere badplaatsen gedeeld kunnen worden.



■ Het hoofddoel van de pilot in Cadzand is om via een PPS (Publiek-Private Samenwerking) constructie de identiteit te ondersteunen en te versterken door de (versnelde) realisatie van de bestaande plannen en projectinitiatieven. De creativiteit ten aanzien van financiering, efficiënt/meervoudig ruimtegebruik en regelgeving moet versnelling brengen in de realisatie. Via een ontwikkelingsgerichte benadering moet voor het kustgebied Cadzand worden gekomen tot een zogenaamde “Open Ontwikkelingsruimte Cadzand”. Binnen een dergelijke ruimte moeten private partijen, bij minimale doch duurzame gemeentelijke regelgeving, commerciële én maatschappelijke doelstellingen combineren én realiseren.

Deze PPS constructie is het middel om de verschillende projecten in Cadzand-Bad als een geheel te ontwikkelen en minder als afzonderlijke losse onderdelen. Door onderlinge afhankelijkheid is een integrale aanpak met stedenbouwkundige, organisatorische en financiële afstemming tussen de projecten een voorwaarde. Zodoende kan op een efficiënte manier worden gezocht naar een, in financiële en kwalitatieve zin, optimale mix van woningtypologieën, aantal woningen, voorzieningen etc.

Hierbij kunnen essentiële maar kostbare projecten, als de reconstructie van Boulevard de Wielingen, door financiële verevening tot stand komen.

De pilot in Cadzand moet dus leiden tot een daadwerkelijke kwaliteitsverbetering van Cadzand-Bad als een toeristische trekpleister door het neerzetten van een duidelijke herkenbare identiteit. De randvoorwaarden voor de pilot zijn ingegeven door:

- De gebiedsgerichte aanpak voor West Zeeuwsch-Vlaanderen en de stedenbouwkundige visie voor Cadzand;
- De harde en zachte toezeggingen aan en afspraken met (private) partijen binnen het werkingsgebied van de pilot Cadzand;
- De thematische ideevorming en uitwerking die recentelijk zijn opgepakt (Walk of Freedom).

Cadzand-Bad wil zich ontwikkelen tot een ‘stijlvolle internationale badplaats met een natuurlijk karakter’, waar de kernkwaliteiten rust, ruimte en vrijheid centraal staan. Een duidelijke tegenhanger van de Belgische kust. Vergelijkbare plaatsen met natuurkwaliteiten zijn Hardelot, Le Touquet en St. Valerie sur Somme (Frankrijk).





■ De meerwaarde van Cadzand-Bad komt tot stand door profilering van de eigen identiteit en de verbondenheid met het typische Cadzand-gevoel. Het is een mengeling van het Zeeuws-Vlaamse gevoel, van geborgenheid, genieten en Bourgondiër zijn. Dat alles in combinatie met het Zeelandgevoel van vrijheid, rust en ruimte dat je ervaart in het Zwin, tussen de duinen, op het strand, aan de zee, bij de aanblik van de polders. Dat is Cadzand. De nadruk komt te liggen op sterke punten als rust, ruimte, natuur, welke worden geïntegreerd in de recreatiebeleving, zodoende de wens naar belevenisrendement wordt gegarandeerd. Doelgroepen zijn vijftigplussers en tweeverdieners met of zonder kinderen.

De doelstelling stijlvolle badplaats wordt gecreëerd door de combinatie van locatie, product en consument. Het product moet in relatie staan met de wensen van de consument. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de voorzieningen die worden aangeboden, de woningtypologieën, de aanwezigheid, maar ook creatie van natuur. Centraal in het pilot-project staat de inrichting van Boulevard de Wielingen vanaf hotel De Schelde tot aan de Blanke Top.

De Boulevard moet worden omgevormd tot een stijlvolle gemoedelijke flaneurboulevard met verschillende (leisure) functies. Een deel van de Boulevard zal ingericht worden als de “Walk of Freedom” waarbij wordt gerefereerd aan de Four Freedom Awards. Vrijheid, het merk van Zeeland en synoniem voor rust en ruimte, wordt hiermee verankerd in de openbare ruimte.

Onderliggend Ontwikkelingsplan geeft aan op welke manier een samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS) de identiteit van Cadzand kan ondersteunen en versterken en versnelling biedt aan de realisatie van projectinitiatieven. De totstandkoming en organisatie van en rondom de PPS vormt de kern van de ontwikkelingsstrategie, welke in de laatste hoofdstukken van het Ontwikkelingsplan wordt weergegeven. Daarvoor komen de volgende belangrijke onderdelen aan bod: beleidskaders, ruimtelijke visie, risico- en actoranalyse en financiële analyse. De ruimtelijke visie geeft hierbij een leidraad voor de toekomstige ontwikkelingen van Cadzand-Bad en kent de eerder vastgestelde Structuurvisie als basis.





- Gezien het belang van deze Structuurvisie en het belang van de ruimtelijke visie in onderliggend Ontwikkelingsplan in relatie tot de Structuurvisie, wordt hier in het volgende nader op ingegaan.

- In 2002 is door de gemeenteraad van Oostburg, in haar laatste vergadering voor de herindeling met de gemeente Sluis-Aardenburg, de Structuurvisie ‘Cadzand-Bad visie voor beeld & kwaliteit voor de toekomst’ vastgesteld. Op basis van deze Structuurvisie is sindsdien getracht de gewenste ontwikkeling in Cadzand-Bad in gang te zetten. Dit is (nog) niet succesvol verlopen. Geconstateerd is, dat het met name ontbreekt aan een kader voor samenwerking tussen private partijen en overheden. Deze omissie wordt nu in dit plan rechtgetrokken. Tevens heeft de tijd niet stil gestaan en zijn eisen van marktpartijen en wensen van het particulier initiatief niet steeds in te passen in het ruimtelijk plan van de Structuurvisie. Dat was aanleiding om in dit plan nog eens kritisch te bezien of het ook mogelijk is op een wat andere wijze met de ruimtelijke structuur in Cadzand om te gaan. Dit heeft niet geleid tot een gehele herziening van de ruimtelijke structuur uit de Structuurvisie. Dit betekent niet dat daarmee de principes van de Structuurvisie uit 2002 geheel worden losgelaten. Op onderdelen zijn andere en meer bouw mogelijkheden ontstaan en is de vrij gedetailleerde maatvoering in de Structuurvisie losgelaten. Verder is in het ontwikkelingsplan met betrekking tot de bouw mogelijkheden nog geen rekening gehouden met bouwontwikkelingen in de rest van West Zeeuws-Vlaanderen. Eén en ander betekent dat in een later stadium deze ontwikkelingen geïnventariseerd dienen te worden en vervolgens gekoppeld worden aan een marktonderzoek. Hiermee wordt de afzetbaarheid van woning(typologieën) inzichtelijk gemaakt.



## 1.2 Achtergrond

West Zeeuws-Vlaanderen heeft een aantrekkelijke recreatieve omgeving door zijn ligging aan de kust met strand-, duin- en natuurgebieden. Daarnaast heeft het een uitgebreid netwerk aan fiets-, wandel- en ruiterroutes en biedt het ook ruimte, vrijheid en stilte. De ontwikkeling van de toeristisch-recreatieve sector en de deels daarop gefundeerde regionale economie van West Zeeuws-Vlaanderen wordt de laatste jaren echter gekenmerkt door een nulgroei of zelfs krimp. Daarbij is het gebied door de ingebruikname van de Westerscheldetunnel en daarmee het wegvallen van het autoveer tussen Vlissingen en Breskens steeds geïsoleerder komen te liggen.

Om de negatieve tendens in de toeristisch-recreatieve sector te doorbreken, zijn door verschillende instanties plannen opgesteld. De toekomstige ontwikkelingen in Cadzand-Bad, welke in onderliggend rapport aan bod komen, vormen hierbij een essentiële factor. Cadzand-Bad is immers één van de belangrijkste toeristische trekpleisters binnen West Zeeuws-Vlaanderen. Positieve ontwikkelingen voor Cadzand-Bad betekenen positieve ontwikkelingen voor West Zeeuws-Vlaanderen.

Eén van de plannen betreft de visie “Integraal kustzonebeheer” die is voortgekomen uit Recreatievisie die is opgesteld door de voormalige gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg. In deze visie staat onder andere de aanpak beschreven voor de ontwikkeling van hoogwaardige recreatie en de problematiek van kustverdediging.





■ In de Nota Ruimte heeft het Rijk de gehele kust van West Zeeuws-Vlaanderen aangemerkt als één van de acht zogenaamde prioritaire ‘Zwakke Schakels’. In deze kustvakken geldt dat duurzame versterking van de waterkering hand in hand moet gaan met een versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

■ De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de provincie Zeeland gevraagd de regie op zich te nemen bij het uitvoeren van een zogenaamde integrale planstudie voor de zwakke schakel West Zeeuws-Vlaanderen. Daarin moeten verschillende mogelijkheden worden verkend, getoetst en vergeleken. In de provincie Zeeland is in september 2004 het projectbureau Zwakke Schakels met deze opdracht aan de slag gegaan.

■ Een ander plan is het gebiedsplan “Natuurlijk Vitaal” dat is opgesteld door de Gebiedscommissie West Zeeuws-Vlaanderen. Dit plan is gericht op een betere economische situatie, een betere woonomgeving en meer ruimtelijke kwaliteit.

Projecten binnen het gebiedsplan betreffen onder meer uitbreiding van campings, ruimte voor bedrijventerreinen, verbetering bereikbaarheid en parkeergelegenheid, woningbouw en de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden.

Naast voorgenoemde plannen en analyses zijn er nog vele projecten en projectinitiatieven die erom vragen uitgevoerd te worden. De verschillende projecten kennen een onderlinge (fysieke) afhankelijkheid en daarom is een integrale aanpak nodig.

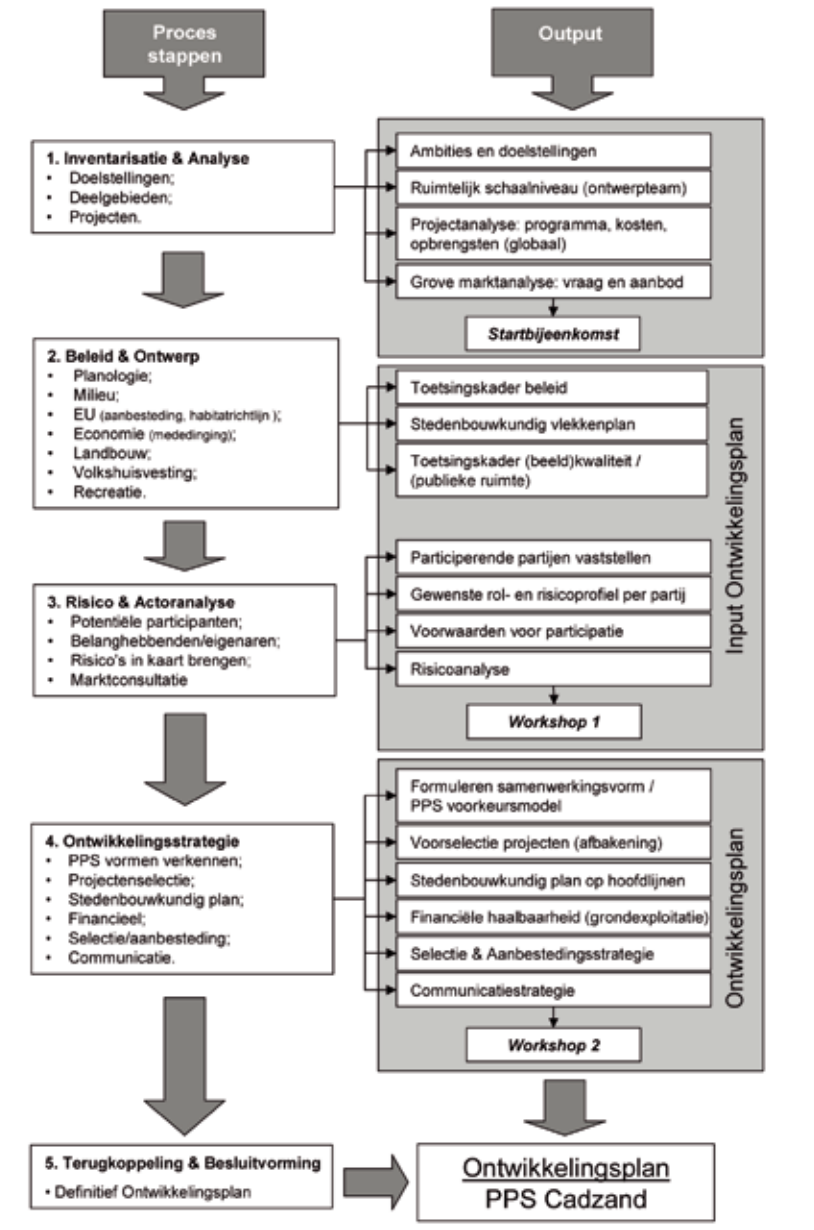
Bovendien kan bij een integrale aanpak financiële verevening plaatsvinden tussen enerzijds projecten die geld kosten en anderzijds projecten die waarde genereren. Projecten die door het gebrek aan investeringsvolume nu stil liggen of niet tot feitelijke realisatie komen, kunnen op deze wijze in de toekomst toch worden gerealiseerd.

Samenwerking tussen publieke en private partijen in de vorm van een publiek-private samenwerking (PPS) kan een middel zijn om een dergelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

### 1.3 Plan van aanpak

In november 2004 is door Akro Consult een stappenplan gepresenteerd aan de gemeente Sluis welke de onderlegger vormt voor de totstandkoming van het Ontwikkelingsplan voor Cadzand-Bad. In figuur 2 zijn de schematische stappen weergegeven die daarin werden voorgesteld.

Als organisatorische uitwerking van dit stappenplan zijn een werkgroep Ontwerp en een werkgroep Financiën geoperationaliseerd. De gemeente Sluis fungeerde als voorzitter van beide werkgroepen. In de werkgroep Ontwerp is ondermeer samengewerkt door Jo Crepain Architect NV uit Antwerpen en BURO LUBBERS uit Den Bosch. In de werkgroep PPS had zitting Akro Consult uit Den Haag.



**Figuur 2: stappenplan**

## 1.4 Leeswijzer

■ Onderliggend Ontwikkelingsplan betreft een werkdocument. Dit betekent dat in de loop van de tijd aanpassingen zullen worden gemaakt. Deze keuze is gemaakt als gevolg van onduidelijkheden omtrent een aantal relevante projecten die op een langere termijn tot stand komen. Voorbeelden hiervan zijn de projecten Zwakke Schakels en Sluis aan Zee. In het Ontwikkelingsplan wordt wel rekening gehouden met deze toekomstige ontwikkelingen en de gevolgen hiervan. In dit stadium is echter nog niet aan te geven wat de precieze gevolgen zullen zijn. Zo geldt voor het project Zwakke Schakels dat naar verwachting in het najaar 2006 uitsluitend komt over de oplossingsrichting van de kustverdediging.

In het Ontwikkelingsplan wordt vanwege bovengenoemde redenen onderscheid gemaakt tussen projecten op korte termijn en projecten op langere termijn. Projecten op korte termijn zijn onder meer reconstructie Boulevard de Wielingen, Duinhof, Duinplein en Cavelot. Met betrekking tot projecten op langere termijn wordt in onderliggend document met name gekeken naar het project Zwakke Schakels.

■ In hoofdstuk 2 wordt eerst de huidige situatie met de probleemanalyse voor het gebied West Zeeuws-Vlaanderen beschreven en toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op beleidskaders vanuit Europa, Rijksoverheid, provincie Zeeland en de gemeente Sluis. In aparte paragrafen komen ontwikkelingsplanologie en het project Zwakke Schakels aan bod.

Hoofdstuk 3 betreft een uiteenzetting van de ruimtelijke visie. Paragraaf 3.3 is zonder het project Zwakke Schakels en paragraaf 3.4 toont in ruimtelijke zin de mogelijkheden en invloed van dit kustverdedigingproject.

In hoofdstuk 4 komt de risico- en actoranalyse aan bod. In de actoranalyse wordt gekeken naar de belangen en rollen van verschillende partijen zoals gemeente, bewoners, ondernemers en ontwikkelaars. Aangezien de aanleiding voor het ontwikkelingsplan voornamelijk betrekking heeft op het toerisme als economische activiteit wordt in een aparte paragraaf ingegaan op recreatie en toerisme. Belangrijk onderdeel hierbij is de doelgroepen. De laatste paragraaf van hoofdstuk 4 geeft de risico's weer, waarbij in eerste instantie wordt ingegaan op de risico's die de grootste impact zullen hebben.

Op basis van de ruimtelijke visie zijn de financiële consequenties berekend, die in hoofdstuk 5 worden beschreven. Ook hier wordt net als bij de ruimtelijke visie onderscheid gemaakt tussen wel of geen Zwakke Schakel. Verder wordt in het begin van hoofdstuk 5 in het kort uitleg gegeven over onderdelen als grondexploitatie en kostenverhaal.

Hoofdstuk 6 geeft de ontwikkelingsstrategie weer zoals deze wordt voorgesteld. Hierbij wordt gekeken naar de aanpak van de ontwikkelingen in samenhang met overige majeure projecten in de omgeving, aanpak van de ontwikkelingen als één geheel en aanpak van deelprojecten. Hier speelt met name de organisatie een belangrijke rol. Hoofdstuk 7 betreft de belangrijkste conclusies en aanbevelingen en gaat in op het vervolg.

## 2. BELEID

### 2.1 Inleiding

■ West Zeeuws-Vlaanderen omvat het gehele grondgebied van de gemeente Sluis. De gemeente Sluis is ontstaan na de herindelings in januari 2003 uit twee gemeenten, Oostburg en Sluis-Aardenburg. Het gebied beslaat een oppervlakte van 309 km<sup>2</sup> en telt circa 25.000 inwoners. Het elf kilometer lange zandstrand is een belangrijk gegeven voor West Zeeuws-Vlaanderen, dit zorgt ervoor dat in het bijzonder verblijfsrecreanten het gebied bezoeken voor het doorbrengen van een vakantie aan de kust. Daarnaast trekt het gebied ook een grote stroom dagrecreanten aan, die komen zonnen, winkelen of uitwaaien.

De kernen in de kuststrook zijn Hoofdplaat, Breskens, Groede, Nieuwvliet en Cadzand. De kern Oostburg is het regionale centrum voor dienstverlening in West Zeeuws-Vlaanderen. De kern Sluis heeft zich de laatste decennia ontwikkeld tot een gerenommeerd koop- en toeristencentrum.

Aardenburg daarentegen vormt met de drie omliggende kernen St. Kruis, Eede en Draaibrug een karakteristiek agrarisch gebied met het oudste verleden van Zeeland. In de kleinste kernen van West Zeeuws-Vlaanderen zoals Waterlandkerkje en Zuidzande is het rustig wonen in een landschappelijke omgeving.

(Recreatievisie West-Zeeuwsch-Vlaanderen, 1999)



Zeeuws-Vlaanderen is een landje apart dat letterlijk en figuurlijk, als we de historische kaart bekijken, door de jaren heen in beweging is geweest. Die beweging is nu weer op handen. Het plan om de oude verbinding van Sluis naar zee bij het Zwin te herstellen is daar een voorbeeld van. Maar ook minder zichtbare bewegingen maar met duidelijke consequenties, zijn gaande of zijn op komst. Toerisme en recreatie, één van de speerpunten in de regio, dragen in belangrijke mate bij aan de regionale economie. In die toeristische sectoren zijn diverse ontwikkelingen gaande die het waard zijn goed kritisch te volgen. Maar ook andere sectoren als landbouw, de zorgsector, de dienstensector of natuur en landschap hebben te maken met veranderingen.

Zo is de landbouw in West Zeeuws-Vlaanderen, net als in de rest van Nederland, aan grote veranderingen onderhevig. Veel agrariërs hebben geen opvolgers en de landbouwprijzen staan onder druk, wat zijn weerslag heeft op het inkomen van de agrariër. Tegelijkertijd rukken de multifunctionele boerderijen op. Geen afhankelijkheid meer van de monocultuur van aardappelen of suikerbieten. Maar boerderijen met meerdere functies die kunnen variëren van zorg-

boerderijen tot plattelandsknooppunten, minicampings of boerenhoeven waar men verblijven kan.

Daarnaast heeft Zeeuws-Vlaanderen te maken met een vergrijzing en ontgroening van de bevolking en een terugloop van de dienstensector met alle gevolgen voor de bedrijvigheid in de regio. Daar komt bovenop dat enkele infrastructurele ontwikkelingen hun weerslag op de regio hebben. In 2002 is het veer Vlissingen - Breskens uit de vaart genomen. Daarvoor in de plaats is vlakbij Terneuzen de Westerscheldetunnel aangelegd, die Zuid-Beveland met Zeeuws-Vlaanderen verbindt. Een fietsvoetveer onderhoudt de verbinding tussen Vlissingen en Breskens. Sommigen zien de Westerscheldetunnel als een grote bedreiging die West Zeeuws-Vlaanderen in een isolement brengt. Anderen zien de komst van de Westerscheldetunnel als een uitdaging voor de regio en willen bouwen aan een West Zeeuws-Vlaanderen waar rust en ruimte heersen met volop mogelijkheden voor de toeristisch-recreatieve sector. De visie op de ontwikkeling van de sector recreatie en toerisme en andere sectoren vinden we terug in het gebiedsplan Natuurlijk Vitaal.





## 2.2 Beleidskaders

Van de onderstaande, geldende beleidskaders die bepalend zijn bij planvorming en -ontwikkeling worden hier in het kort samenvattingen gegeven. Het betreft:

- Nota Ruimte: Nationaal Landschap;
- Ontwerp Omgevingsplan;
- Gebiedsplan West Zeeuwsch-Vlaanderen “Natuurlijk Vitaal”;
- De structuurvisie West Zeeuwsch-Vlaanderen;
- Recreatievisie West Zeeuwsch-Vlaanderen;
- Structuurvisie Cadzand-Bad;
- Sluis aan Zee;
- Integraal kustzonebeheer West Zeeuwsch-Vlaanderen;
- Landschapsplan Voormalig Eiland van Cadzand;
- Regiostrategie Blankenberge/Knokke-Heist/Sluis-Aardenburg;
- De Coast-Express;
- Woonvisie van de gemeente Sluis;
- Vogel en habitatrichtlijnen.

## NOTA RUIMTE: NATIONAAL LANDSCHAP + KUSTBELEID

In de Nota Ruimte wordt de beleidscategorie “Nationale Landschappen” opgevoerd. In Zeeland ligt het nationaal landschap Zuidwest Zeeland. Dit omvat drie gebieden West Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en Zak van Zuid-Beveland. Nationale Landschappen zijn gebieden met “internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten” en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Het rijksbeleid voor de Nationale Landschappen is gericht op het behouden, duurzaam beheren en waar mogelijk versterken van de landschappelijke kwaliteit en de daarmee verbonden waarden. In samenhang hiermee moet de toeristisch-recreatieve betekenis toenemen en de sociaal-economische ontwikkeling worden gestimuleerd. Rekening houdend met kenmerkende landschapskwaliteiten bij de ontwikkelingen in Cadzand-Bad kunnen deze plannen een bijdrage leveren aan de geformuleerde doelstellingen voor het Nationaal Landschap.



De in de nota Ruimte onderkende kernkwaliteiten van West Zeeuws-Vlaanderen zijn: het polderpatroon met geulensysteem; de overgang van zandige kust via kleipolders naar dekzandgebied, met verschillende mate van openheid en met aandacht voor de inpassing van de verdedigingswerken. De provincie is verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor het nationale landschap binnen de kaders van de Nota Ruimte. De uitwerking van het nationaal landschap omvat:

- Het vaststellen van de definitieve begrenzing van het nationaal landschap;
- De uitwerking van de kernkwaliteiten;
- Het vastleggen van de afspraken met gemeenten over uitbreidingslocaties woningbouw en bedrijfslocaties binnen de kaders van het rijksbeleid;
- Het opstellen van een integraal uitvoeringsprogramma;
- Het maken van afspraken met het Rijk e.a. over cofinanciering en beheer.

Inzet van de provincie bij bovenstaande uitwerkingen van het nationaal landschap West Zeeuws-Vlaanderen is zoveel mogelijk aan te sluiten bij de in het gebiedsplan voorziene ontwikkelingen en

uitvoeringsacties. De in het gebiedsplan voor het kustgebied ontwikkelde visie biedt hiervoor ook goede kansen; er is geen sprake van strijdigheid met in de Nota Ruimte onderkende kernkwaliteiten en beleidsuitgangspunten.

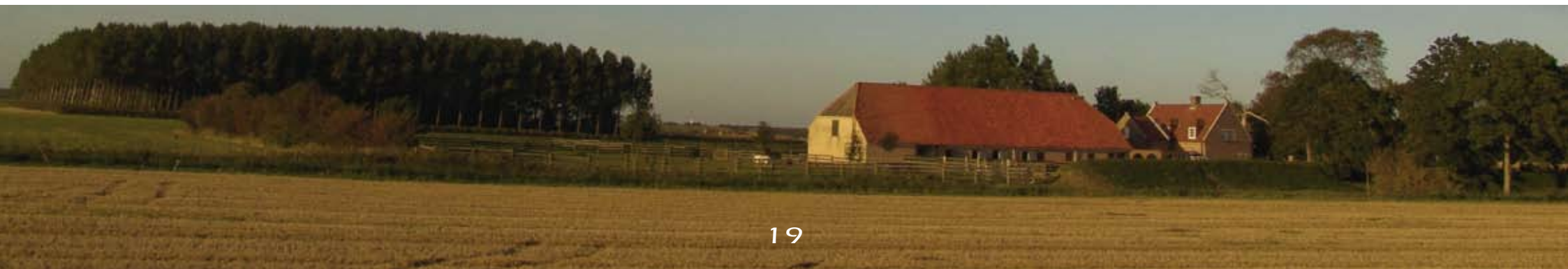
Aanvankelijk bestond de vrees dat de ontwikkeling van de regio West Zeeuws-Vlaanderen - en daarmee heel de gemeente Sluis - ernstig zou worden beperkt door de bepaling in de Nota Ruimte “migratiesaldo nul” die daaruit voortkomt. Op 21 februari 2005 heeft de minister echter toegezegd dat op dit punt een hardheidsclausule van kracht zal worden ten behoeve van het substantieel tegengaan van een negatieve bevolkingsgroei (waarvan in West Zeeuws-Vlaanderen sprake is). De provincie dient invulling te geven aan de begrenzing van het Nationaal Landschap, terwijl het Rijk deze invulling zal beoordelen. Eén en ander dient dus verwerkt te worden in het omgevingsbeleid. Voor de planstudie Zwakke Schakels (zie paragraaf 4.4) is vanuit de Nota Ruimte het onderdeel kustbeleid van belang. Hoofddoelstelling voor de kust is in de Nota Ruimte als volgt verwoord: “waarborging van de veiligheid tegen overstromingen vanuit zee met behoud van de (inter)nationale ruimtelijke waarden, waarbij de gebiedsspecifieke identiteit een belangrijke kernkwaliteit is”. Daarbij wordt zand als ordenend principe gehanteerd.



## ONTWERP OMGEVINGSPLAN

In het ontwerp Omgevingsplan worden het huidige streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan geïntegreerd tot één plan. Het college van Gedeputeerde Staten zet met dit integrale Omgevingsplan zijn visie neer op de ruimtelijke toekomst van Zeeland. Nieuw is dat het plan meer ruimte wil bieden voor ontwikkelingen door zich te richten op hoofdlijnen en dat meer dan voorheen samenwerking wordt gezocht met de regio's. Het kwaliteitsdenken (ontwikkelingen met kwaliteit) is een ander belangrijk vernieuwend element, evenals het accent dat wordt gelegd op de uitvoering. Hoofddoelstelling van het plan is - en daarmee sluit het Omgevingsplan aan bij andere strategische beleidsnota's van de provincie - een duurzame ontwikkeling van Zeeland, te bereiken via de zogenoemde tweesporenbenadering. Dit houdt in dat de provincie ontwikkelingen op economisch en sociaal-cultureel gebied wil stimuleren op zodanige wijze dat tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteiten van Zeeland worden versterkt.

Het bieden van ruimte voor ontwikkelingen komt onder meer tot uiting in de afschaffing van de ruimtelijke zoning voor het landelijk gebied, zoals gehanteerd in het huidige streekplan. Deze zoning wordt vervangen door een kanskaart, wat ondernemers - binnen gestelde kaders - meer ruimte en flexibiliteit geeft om in te spelen op veranderingen. Gemeenten krijgen onder andere meer beleidsvrijheid in het plannen van de woningbouw, binnen de kaders van bundeling en inbreiding. De samenwerking met de regio's (De Bevelanden, Schouwen-Duiveland, Tholen, Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen) heeft met name gestalte gekregen via het gezamenlijk opstellen van regionale agenda's, als onderdeel van het nieuwe Omgevingsplan. Daarin zijn afspraken gemaakt met de regio's en regionale beleidsaccenten opgenomen om maatwerk mogelijk te maken. Behalve in deze fase van planvorming, wil de provincie ook na de vaststelling van het Omgevingsplan in overleg blijven met de Zeeuwse gemeenten, onder andere over de regionale woningbouwprogramma's, de regionale programmering voor de bedrijventerreinen en bij de totstandkoming van nieuwe bestemmingsplannen. Het definitieve ontwerp Omgevingsplan is nog niet vastgesteld.



## **GEBIEDSPAN WEST ZEEUWSCH-VLAANDEREN "NATUURLIJK VITAAL"**

Het Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal geeft aan welke veranderingen kunnen bijdragen aan een economisch gezond, mooi en leefbaar West Zeeuws-Vlaanderen. Om een maximaal effect te behalen, worden alle maatregelen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Dat betekent dat 'werk met werk' wordt gemaakt door bijvoorbeeld functies zoals recreatie en kustverdediging met elkaar te combineren of bij verruiming van een waterloop vrijkomende grond te gebruiken voor de aanleg van een dijk. Ook komt dit terug in het principe van 'rood voor groen'. Dit houdt in, dat plannen voor de economische functies, zoals recreatie, bedrijvigheid en wonen, alleen gesteund worden door de overheid als dit ook ten goede komt aan natuur en landschap in het gebied. De kosten voor verbetering van natuur en landschap komen daarmee voor een deel voor rekening van de initiatiefnemer. Zodoende krijgen ondernemers nieuwe kansen en gaan landschap en natuur er op vooruit. De gebiedscommissie draagt zorg voor een integrale en evenwichtige uitvoering van het Gebiedsplan.

De volgende partijen zijn in de commissie vertegenwoordigd:

- Provincie Zeeland
- Gemeente Sluis
- Rijkswaterstaat
- Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- ZLTO
- Waterschap Zeeuws-Vlaanderen
- Kamer van Koophandel
- RECRON
- Natuur- en milieuorganisaties

Status: vastgesteld door Gedeputeerde Staten provincie Zeeland 13 juli 2004

## **STRUCTUURVISIE WEST ZEEUWSCH-VLAANDEREN**

De aanleiding tot de Structuurvisie zijn processen die de komende jaren onontkoombaar tot verandering leiden. Het sturen van deze processen op een zodanige wijze dat bestaande kwaliteiten van West Zeeuws-Vlaanderen worden behouden en gekoesterd en tegelijkertijd ruimte bieden voor nieuwe initiatieven en ontwikkelingen, vormen de kern van de opgave.

Het wegvallen van nationale grenzen, veranderingen in de agrarische sector en de visserij en vervanging van het autoveer door een vaste oeververbinding zijn ontwikkelingen die het noodzakelijk maken een duidelijke visie over de toekomst van de regio te hebben. Het in gang zetten van een proces van duurzame ontwikkeling staat centraal in deze visie. In de Structuurvisie worden de gewenste ontwikkelingen in beeld gebracht voor wonen, recreatie en toerisme, economie en bedrijven, agrarische sector, infrastructuur, energie, waterbeheer en landschap. Helder wordt aangegeven welke kansen en mogelijkheden er bestaan en hoe die in de ruimtelijke structuur van de regio kunnen worden ingepast.

Status: Raadsbesluit Gemeente Oostburg  
30 januari 2001

## RECREATIEVISIE WEST ZEEUWSCH-VLAANDEREN

De Recreatievisie West Zeeuwsch-Vlaanderen is een actief werkdocument waarin alle ruimte geboden wordt voor een duurzame ontwikkeling van toerisme en recreatie voor de regio.

Duurzaam in de zin van kwaliteit, anders dan elders, uniek, uitdagend en ontwikkelings- en beheersgericht. Onderstaande speerpunten en projecten hebben de impact om van West Zeeuws-Vlaanderen een vakantie regio te maken die zich onderscheidt van andere recreatie- en vakantie regio's.

De visie is opgebouwd rond initiatieven van het bedrijfsleven en de toenmalige beide gemeenten, die ontwikkeld zijn in een aantal werksessies. Deze initiatieven zijn vervolgens getoetst aan bestaand en toekomstig beleid, aan trends in de sector en aan de bijdrage die zij financieel-economisch en maatschappelijk leveren.

De initiatieven kunnen als volgt worden samengevat:

- Waterfront Breskens;
- Cadzand-Bad "Venster op Zee";
- Sluis aan Zee
- Versterken recreatieve en landschappelijke waarden
  - Het Zwingebied (Cadzand-Retranchement-Sluis);
  - Het land achter de duinen "Kust in kleuren"
- Netwerk van knooppunten en buitenplaatsen;
- Mobiliteit als attractie;
- Versterken identiteit van de kernen;
- Themagerichte stranden;
- Kwaliteit in verblijf;
- Ruimte voor recreatie en landbouw.



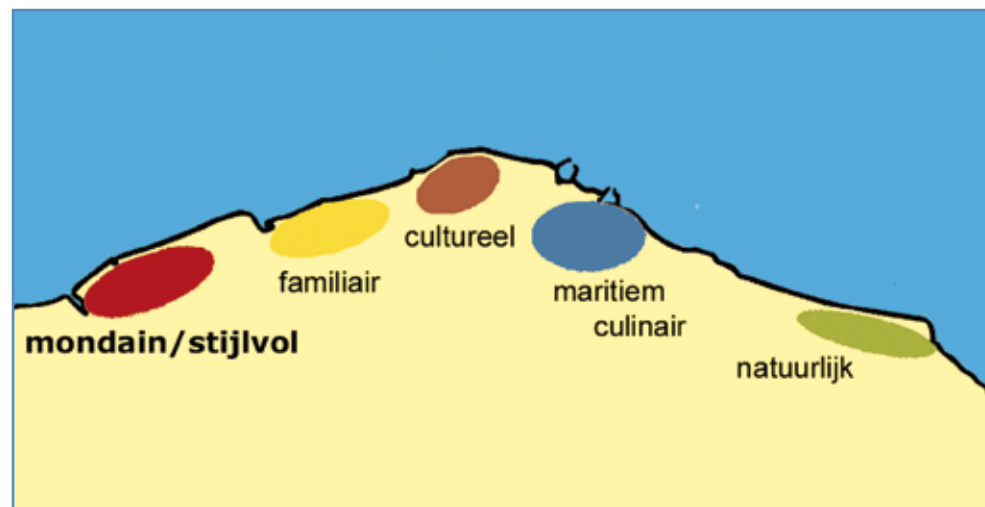
## THEMATISERING BADPLAATSEN WEST ZEEUWS-VLAANDEREN

Om deze plannen duurzaam te kunnen ontwikkelen en beheren is tevens gekeken naar de ruimtelijke en infrastructurele consequenties, daar met name op deze beleidsvelden de gemeente een belangrijke voorwaardenscheppende taak heeft.

Eén van de belangrijkste speerpunten van de Recreatievisie is het land achter de duinen.

Door het initiatief om het land achter de kust toeristisch-recreatief een nieuwe kwaliteitsimpuls te geven, worden er verschillende projecten gestart. In het bijzonder omdat het bijdraagt aan de identiteitsversterking en het onderscheidend vermogen van de regio. In de projecten staan het versterken en verder uitbouwen van het basiskapitaal zoals natuur en landschap en boerderijen centraal. In de visie wordt iedere badplaats een thema toegeschreven.

**Figuur 3: thematiseren badplaatsen**



In figuur 3 is deze thematisering weergegeven. Cadzand-Bad heeft 'mondain' als thema. Nieuwvliet-Bad, Groede en Breskens hebben respectievelijk familiair, cultureel en maritiem/culinair als thema.

Status: Raadsbesluit gemeente Oostburg 15 juli 1999  
Gemeente Sluis-Aardenburg 9 september 1999

## STRUCTUURVISIE CADZAND-BAD

De Structuurvisie Cadzand is een vervolg op de Structuurvisie West Zeeuwsch-Vlaanderen en de Recreatievisie West Zeeuwsch-Vlaanderen. Opgave voor de Structuurvisie Cadzand-Bad is het opwaarderen van deze badplaats.

De Structuurvisie sluit aan bij het beleid om van Cadzand (weer) een sprankelende badplaats te maken. Cadzand wordt voor de toerist die rust, ruimte en ontspanning zoekt in een omgeving die ruimte biedt om van de kwaliteiten van het leven te genieten.

Dragers voor ruimtelijke kwaliteit zijn:

- Integrale aanpak waarbij het gewenste ruimtelijk beeld in samenhang met economische, ecologische, culturele en sociale aspecten wordt beschouwd;
- Intensivering van het ruimtegebruik;
- Functiemenging en differentiatie;
- Expliciete aandacht voor natuur, landschap, milieu, omgeving en gezondheid.

Status: Raadsbesluit Gemeente Oostburg 19 december 2002



## SLUIS AAN ZEE

Aanleg van een jachthaven met 100 à 150 ligplaatsen op de historische havenlocatie in de Sluissche Haven- en Mariapolder. Realisatie van een schutsluis naast het bestaande gemaal Cadzand-Bad. Het bevaarbaar maken en doortrekken van het Uitwateringskanaal tussen Cadzand-Bad en Sluis. Natuurcompensatie en -ontwikkeling en een versterking van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit van het grensoverschrijdende studiegebied waartoe ook het Zwingebied behoort.

Status: Raadsbesluit Gemeente Sluis-Aardenburg  
12 september 2002



## INTEGRAAL KUSTZONEBEHEER WEST ZEEUWSCH-VLAANDEREN

Het project Integraal Kustzonebeheer West Zeeuwsch-Vlaanderen bestaat uit een visionaire kijk op de kust met hieraan gekoppeld een projectenplan. De visie maakt enerzijds deel uit van de Gebiedsgerichte Aanpak West Zeeuwsch-Vlaanderen en is anderzijds een voorbeeldproject in het Interreg IIIB programma SAIL. Een samenwerkingsverband tussen de Zeeuwse, Vlaamse, Noord-Franse en Zuidoost-Engelse kust. Het project geeft op een praktische wijze invulling aan de voorgestane Europese en landelijke ontwikkelingen (Derde Kustnota).

Op een integrale wijze wordt duurzaam omgegaan met alle facetten van de kust, zoals daar zijn; mobiliteit, natuur en landschap, recreatie en toerisme, oeververdediging en kustmanagement.

Centraal in de visie staat de verbreding van de kustzone zowel binnen- als buitendijks. Een verbreding van de strand- danwel kwelderzijde gaat samen met een verbreding aan de binnenzijde (duinverbreding danwel uitbouw van kreken en nattere polders). Naast de verbreding wordt de kust ingedeeld in rustige en drukere kustgedeelten.

De voorzieningen worden geclusterd bij de huidige badplaatsen. Tevens worden de bestaande parkeervoorzieningen geherstructureerd. De ontsluitingsroutes worden getransformeerd tot badwegen. Onthaalparkeerkamers met extra voorzieningen ontstaan waarbij het traject, badweg - parkeerkamer - duinovergang - strand voor elke badplaats uniek wordt.

Status: Raadsbesluit Gemeente Oostburg 14 november 2001



## LANDSCHAPPLAN VOORMALIG EILAND VAN CADZAND

Het landschapsplan voormalig eiland van Cadzand maakt enerzijds deel uit van het Landschapsplan Streekeigen West Zeeuws-Vlaanderen, een uitwerking van de Structuurvisie West Zeeuws-Vlaanderen, anderzijds is het een onderdeel van het Interreg III B project SAIL, een samenwerkingsproject tussen de Zeeuwse, de Belgische, de Noord-Franse en de Zuidoost-Engelse kust.

Met het plan voor het voormalig Eiland van Cadzand komen geschiedenis en toekomst in elkaars verlengde te liggen. Vandaag de dag is nauwelijks zichtbaar dat het voormalig eiland één van de oudste polderlandschappen van West-Europa vormt. Schaalvergroting van landbouw, de daarmee samenhangende ontwatering van gronden en het verdwijnen van beplanting heeft het gebied historisch gezien geen goed gedaan. Hetzelfde geldt voor recreatieve ontwikkelingen aan de kust en de vaak daarmee samenhangende uitbreiding van dorpen. Er is een schril contrast ontstaan tussen het beeld vanuit de lucht en de beleving van het landschap op ooghoogte.

Vanuit de lucht is de rijke geschiedenis van kleine vroeg middeleeuwse polder tot de recente polders uit de vorige eeuw nog goed herkenbaar. Op ooghoogte zijn de oudste sporen nagenoeg onzichtbaar en dreigt het landschap haar kenmerken van een eeuwenlange strijd tegen de zee zienderogen te verliezen. Alleen nog de namen in het landschap herinneren aan de oude zeearmen, geulen en zandbanken.

Het West Zeeuws-Vlaamse landschap wordt gerevitaliseerd door hedendaagse wensen ten aanzien van gebruik en beleving van het landschap te verbinden met de kwaliteiten van het landschap als herinnering. Structuren die in de loop van de eeuwen hun waarde hebben bewezen worden drager van het landschap. Een sterk kader waarin belangrijke historische aspecten zijn opgenomen biedt tevens ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en is de garantie voor een duurzaam landschap. Aan de hand van de landschapsopbouw wordt een aanpak voorgesteld in vier onderdelen: de vroeg-middeleeuwse kern van de oude eilanden, de laat-middeleeuwse schillen, het assenkruis en de rand van het voormalige eiland.



## **REGIOSTRATEGIE BLANKENBERGE / KNOKKE-HEIST / SLUIS-AARDENBURG**

In de regiostrategie is onderzocht of grensoverschrijdende samenwerking mogelijk is op het gebied van recreatie en toerisme, waardoor er meer markt- en productdifferentiatie tot stand kan worden gebracht. De moderne veeleisende consument vraagt meer kwaliteit en meer voorzieningen. Van groot belang is dat de recreatieve infrastructuur in België en Nederland beter op elkaar aansluit. Er is een aantal actielijnen ontwikkeld om te komen tot meer welzijn en meer welvaart in de regio.

Status: Raadsbesluit gemeente Sluis-Aardenburg 7 september 2000

## **WOONVISIE GEMEENTE SLUIS**

Door adviesbureau Ecorys is de Woonvisie opgesteld. Deze visie kent zes beleidsopgaven:

1. Inzetten op een uitbreiding van de woningvoorraad met circa 1.300 woningen in de periode 2005 - 2015;
2. Versterking vestigingsklimaat (boven)lokale vraag door sterke impuls recreatie en zorg;
3. Ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen relateren aan kwaliteiten van kernen;
4. Differentiatie woningbouw moet aansluiten bij lokale en bovenlokale vraag in relatie tot gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen;
5. Aanpassingen bestaande woningvoorraad;
6. Duidelijker beleid ten aanzien van tweede woningen.

## **HAALBAARHEIDSTUDIE: DE COAST-EXPRESS**

De Coast-Express is een smalspoortram zonder bovenleidingen. Het heeft twee functies; ten eerste biedt het vervoer, ten tweede is het een attractie. Het is een enkelvoudig spoor. De Coast Express rijdt in het toeristische seizoen (13 weken per jaar). Het geplande tracé loopt van Breskens tot aan Sluis en zal bij de grens moeten worden aangesloten op de Belgische kusttram. Alleen voor fase 1 Breskens-Groede bad is het tracé bekend. Voor fase 2 Groede-Bad-Sluis is het tracé nog onbekend. Inpassing in de planontwikkeling voor Cadzand-Bad is dan ook gewenst. De Coast Express, de naam zegt het al, loopt parallel aan de Kust.

Status 'Haalbaarheidstudie Coast-Express': Raadsbesluit gemeente Oostburg 19 december 2002

Voor Cadzand (Dorp en Bad) worden de volgende doelstellingen benoemd.

- Verdere opwaardering van de kern met het thema: agrarisch ringdorp.
- Organische groei, gericht op lokale behoefte.
- Wellicht transformatie van een aantal oudere eengezins-huurwoningen ten behoeve van kleinere huishoudens: jong en oud.

## CADZAND-BAD

Versterking van de recreatieve betekenis van Cadzand-Bad heeft de hoogste prioriteit (ook ten behoeve van de daarbij behorende werkgelegenheid), 'stijlvolle badplaats met natuurlijk karakter'.

Heeft uiteindelijk ook voor de woonfunctie in deze gemeente betekenis.

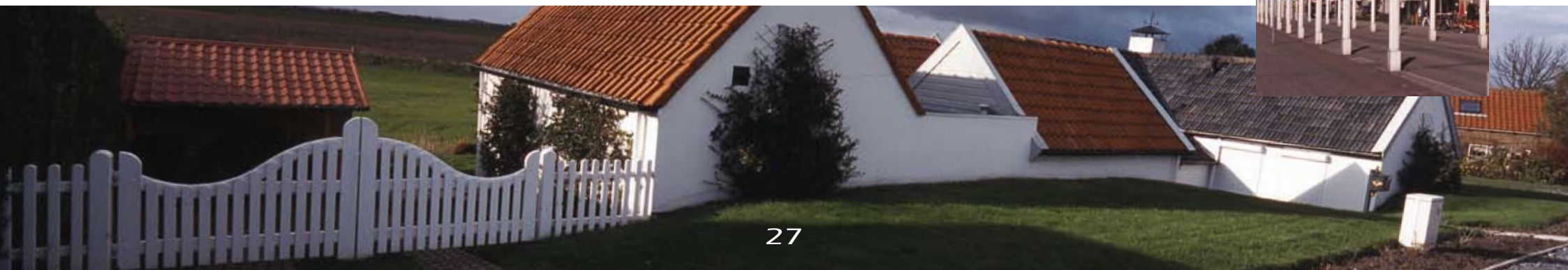
Project Cavelot vooral bezien in het licht van de markt voor recreatie- en tweede woningen.

Permanente bewoning eerder op andere, landinwaarts te ontwikkelen waterlocaties.

De prioriteiten voor het tijdvak 2005 - 2010 liggen bij:

- Verbetering recreatie m.n. bij Cadzand-Bad (trekker)  
Opwaardering Cadzand-Bad, met name omgeving Boulevard
- Opwaardering Breskens Boulevard en elders in kern, met nadruk op Oranjeplein en Spuiplein (nieuwbouw en herstructurering)
- Ontwikkeling Oostburg-West ten behoeve van lokale en regionale markt
- Ontwikkeling deel nieuwbouw in IJzendijke ten behoeve van lokale en regionale markt
- Ontwikkeling recreatieve woningen en tweede woningen op Cavelot
- Versterking centrumgebied Oostburg (branchering, verblijfsklimaat versterken)
- Ontwikkeling Coensdike 2: Aardenburg (lokale en bovenlokale markt)
- Ontwikkeling plannen landinwaarts watermilieu ten behoeve van recreatie en wonen
- Ontwikkeling Sluis aan Zee: deels permanente woningen en deels recreatiewoningen in combinatie met recreatieve watervoorzieningen.

Status: Raadsbesluit Gemeente Sluis 24 februari 2005





## VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNEN

De vogel- en habitatrichtlijnen zijn geen beleidskaders maar zijn voor het ontwikkelingsplan wel van groot belang. Dit zijn twee Europese richtlijnen op grond waarvan de biodiversiteit in de Europese Unie wordt beschermd. Voor bepaalde ecosystemen worden speciale beschermingszones ingericht (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden), andere soorten zijn direct en ook buiten die speciale gebieden beschermd. Alle Vogel- en Habitatrichtgebieden samen vormen uiteindelijk in Europa één groot netwerk van beschermde gebieden.

Een groot deel van de natuur in West Zeeuws-Vlaanderen is beschermd door Europese en nationale regelgeving. De Habitatrichtlijn is van toepassing op het Zwin, de Kievittepolder en de gehele monding van de Westerschelde, inclusief strand en duinen. De Vogelrichtlijn geldt voor het Zwin en de Kievittepolder en de buitendijkse gebieden bij Breskens. In het gebied kunnen daarnaast soorten voorkomen, die op grond van de Europese regelgeving speciale bescherming genieten, zoals broed- en trekvogels, rugstreeppad, boomkikker, kamsalamander, nauwe korfslak en vleermuizen.

De bescherming op grond van Habitat- en Vogelrichtlijn houdt in, dat significante nadelige effecten zoveel mogelijk voorkomen dienen te worden. Is een alternatief denkbaar zonder significante effecten, dan dient daarvoor gekozen te worden. Ook bij de ontwikkelingen in en rondom Cadzand-Bad wordt rekening gehouden met de richtlijnen. Zo neemt bij de ontwikkeling van Cavelot de natuur een belangrijke plaats in. Overigens is dit in lijn met het behoud en streven naar het 'natuurlijke karakter' van Cadzand-Bad.





## 2.3 Ontwikkelingsplanologie

■ Het kabinet kiest in de nota Ruimte voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van “het stellen van beperkingen” naar “het stimuleren van ontwikkelingen”. Nederland gaat niet “op slot” en er komt met deze nota meer ruimte voor dynamiek. In de nota Ruimte legt het kabinet met andere woorden meer de nadruk op “ontwikkelingsplanologie” en minder op “toelatingsplanologie”. Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een woonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën.



Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet.

Meer ontwikkelingsplanologie past ook bij de zich ontwikkelende “civil society” waarin de overheid meer en meer één van de spelers is. Het sluit daarnaast aan op de groeiende behoefte aan regionaal maatwerk en meer interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming door alle bij een bepaald gebied betrokken partijen.

Beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden door het Rijk alleen gesteld wanneer een nationaal belang in het geding is. Het kabinet stuurt primair op de (hoofd)doelen en niet op de daarvan afgeleide instrumenten of voorschriften. Dit is anders dan de praktijk van de afgelopen decennia waarin regels en middelen wel vaak centraal stonden. De goede beleidsvoornemens hadden in het verleden hierdoor lang niet altijd het gewenste resultaat. De regels in deze nota bieden veel ruimte voor decentrale afwegingen, door bijvoorbeeld in verschillende gevallen uit te gaan van een saldobenadering. Het kabinet zal ten minste een keer per twee jaar (bij voorkeur in het kader van de elke twee jaar te actualiseren Uitvoeringsagenda Nota Ruimte) bezien of de geboden beleidsruimte in de praktijk voldoende is.

Niet alleen in deze nota, maar ook bij de uitvoering van de nota komt meer nadruk te liggen op ontwikkelingsplanologie. Het kabinet wil het toepassen van ontwikkelingsplanologie bij het Rijk, andere overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen

stimuleren. Dit kan door goede voorwaarden te scheppen voor ontwikkelingsplanologie, zowel in de wet- en regelgeving als in de bestuurspraktijk. Voorbeelden hiervan zijn de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, de nieuwe Wro (Wet op de Ruimtelijke Ordening), en de opbouw van kennis en vaardigheden met voorbeeldprojecten. De afgelopen jaren zijn in Nederland al goede ervaringen opgedaan met ontwikkelingsplanologie op het lokale schaalniveau. Dit in tegenstelling tot het regionale schaalniveau; daar blijven gebiedsgerichte projecten nog te vaak steken in de overgang van planvorming naar uitvoering. De voorbeeldprojecten voor ontwikkelingsplanologie (zie bijlage 4) hebben als doel om in korte tijd vooruitgang te boeken bij de ontwikkelingsgerichtheid van een aantal regionale gebiedsgerichte projecten. De regio blijft hierbij eindverantwoordelijk voor het voorbeeldproject; het Rijk draagt bij in de vorm van goede randvoorwaarden.

Voor de provincie Zeeland is de gebiedsgerichte aanpak West Zeeuwsch-Vlaanderen als voorbeeldproject aangewezen. Deze aanwijzing heeft mede als argument gediend voor het verzoek van de gebiedscommissie om de planstudie voor West Zeeuws-Vlaanderen te versnellen. Daarnaast is als concreet doel van het voorbeeldproject in West Zeeuws-Vlaanderen geformuleerd: “het dichterbij brengen van de uitvoering van de plannen te Cadzand-Bad en het plan Waterdunen ten westen van Breskens’. Andersom kan de integrale aanpak (organisatorisch, financieel en stedenbouwkundig) van de ontwikkelingen binnen Cadzand-Bad als leidraad dienen bij de gebiedsgerichte aanpak van West Zeeuws-Vlaanderen en daarmee input geven aan ontwikkelingsplanologie.



## 2.4 Zwakke Schakels

Zwakke schakels zijn plekken in de kust die volgens de nieuwste inzichten niet meer voldoen aan de gewenste veiligheidsnormen. Om de verwachte gevolgen van de klimaatverandering - zeespiegelrijzing, bodemdaling en sterkere golfaanval - te kunnen opvangen moeten deze plekken in de komende tweehonderd jaar versterkt worden. De klimaatontwikkelingen en de toenemende ruimtelijke druk op de kust door natuur, recreatie bebouwing en economische activiteiten vragen om een nieuwe strategie, met duurzame oplossingen voor zowel veiligheid als ruimtelijke kwaliteit. Waarbij het bij ruimtelijke kwaliteit niet alleen om landschappelijke kwaliteit gaat maar ook om economische en sociale kwaliteit (leefbaarheid).

Het project Zwakke Schakels is een initiatief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Dit ministerie betaalt de totstandkoming van de studies voor de zwakke schakels.

De provincies met zwakke schakels in de kust (Zeeland, Zuid- en Noord-Holland) stellen de komende drie jaar planstudies op. Hierin worden drie alternatieven voor versterking uitgewerkt: zeewaarts, landwaarts en consoliderend (versterking op dezelfde plaats).

Per zwakke schakel wordt onderzocht hoe het veiligheidsprobleem kan worden opgelost in samenhang met de ruimtelijke mogelijkheden en het versterken van de ruimtelijke kwaliteit. In fase één van de planstudie worden de ontwikkelde alternatieven met elkaar vergeleken en beoordeeld op criteria als veiligheid (robuustheid, veerkracht), ruimtelijke kwaliteit (woonklimaat, toerisme, beleevingswaarde, landschap, natuur, cultuurhistorie), kosten en baten. Aan het einde van fase één wordt een voorkeur uitgesproken voor een oplossingsrichting of combinatie van oplossingsrichtingen: het zogenoemde voorkeursalternatief. In fase twee van de planstudie wordt het voorkeursalternatief verder uitgewerkt tot een planontwerp met daaraan gekoppeld een Milieu Effect Rapportage.





Ter hoogte van het uitwateringskanaal in Cadzand-Bad is er sprake van een prioritaire Zwakke Schakel. Dit betekent dat er op korte termijn maatregelen met betrekking tot de kustverdediging dienen te worden genomen. Op basis van het Basisdocument 'Kustversterking West Zeeuws-Vlaanderen' (21 juni 2005) kunnen voor Cadzand-Bad de volgende conclusies worden getrokken:

- Nabij het uitwateringskanaal zullen harde kustverdedigingswerken noodzakelijk zijn om de veiligheid te waarborgen. Hierdoor zullen uitstekende mogelijkheden ontstaan om belangrijke voorzieningen voor het project Sluis aan Zee middels 'werk met werk' te realiseren. Een ontwikkeling die ook op Cadzand-Bad een positieve invloed zal hebben.
- Ten oosten van het uitwateringskanaal is een zeewaartse kustverdediging noodzakelijk in zachte maatregelen (= zandige kust). Hierdoor kan er voor de kustverdediging op langere termijn (tot 200 jaar) duidelijkheid verkregen worden over de landwaartse bebouwingslijn van Cadzand-Bad. Hierbij zijn twee varianten mogelijk:
  - Variant waarbij de kustverdediging direct aansluit aan de zeezijde van de huidige verdediging;
  - Variant waarbij de nieuwe kustverdediging nog meer zeewaarts aangelegd wordt dan in de hierboven aangeduide variant.

- De tweede variant, bij de zeewaartse kustverdediging, heeft als meerwaarde dat er extra natuur wordt gecreëerd wat een positieve impuls geeft aan de ruimtelijke kwaliteit van Cadzand-Bad. Bovendien draagt dit bij aan het natuurlijke karakter van Cadzand-Bad, wat in dit opzicht haar onderscheidend maakt met de Belgische kust. De tweede variant biedt ook de mogelijkheid om (landschappelijk verantwoorde) "duinwoningen" en woningen direct ten noorden van Boulevard de Wielingen te realiseren. Dit is alleen mogelijk als de zeewaartse optie van het project "Zwakke Schakels" daadwerkelijk kan worden gerealiseerd en gefinancierd. De 'duinwoningen' komen dan boven in de huidige duinen te staan en zijn uniek binnen Nederland. Deze woningen passen bij de doelgroepen die de gemeente Sluis voor ogen staan en de identiteit 'stijlvolle badplaats' zal hiermee meer benadrukt worden. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op ingegaan. Verder kan vanuit de woningen opbrengsten worden gegenereerd waarmee de mogelijkheid ontstaat andere ontwikkelingen te financieren.



**Figuur 5:**  
**Demarcatielijn**



# 3. RUIMTELIJKE VISIE



## 3.1 Aanleiding

■ Al geruime tijd worden in Cadzand-Bad door zowel publieke als private instanties plannen gemaakt en initiatieven genomen voor ontwikkelingen in en om Cadzand-Bad. De publieke initiatieven hebben daarbij vanuit de publieke belangen en doelstellingen een meer gebiedsgericht en integraal karakter terwijl de private initiatieven zich meer laten kenmerken door kleinschaligere uitbreidingen, herontwikkelingen of ontwikkelingen op perceelsniveau. Daarbij moet wel onderscheid worden gemaakt tussen grote en kleine private grondbezitters.

De doelstellingen, ambities en belangen van de verschillende initiatiefnemers zijn niet altijd gelijkgericht en leiden ook niet altijd tot hetzelfde resultaat. Publieke partijen hebben over het algemeen meer duurzame, lange termijn belangen die voortkomen uit de publieke verantwoordelijkheid. Private partijen daar-entegen hebben over het algemeen meer korte termijn belangen die voortkomen uit het inspelen op actuele markt vragen, bedrijfsdoelstellingen of shareholders value.

Het is wel van belang onderscheid te maken in Cadzand-Bad tussen de particulier die op perceelniveau zijn woning of bedrijf wil uitbreiden en de ontwikkelaar/bouwer die delen van gebieden kan ontwikkelen. Het belang en de slagkracht van de laatst genoemde is groter en breder en is meer in lijn met het belang van de gemeente.

Het is de kunst om de publieke en private belangen zoveel mogelijk gelijk te richten zonder dat partijen de eigen verantwoordelijkheid uit het oog verliezen. De gemeente blijft dus altijd vanuit haar publieke rol met haar publiekrechtelijke instrumentarium verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening waarbij de marktpartij zich vanuit zijn rol en positie kan toeleggen op de ontwikkeling en realisatie van deelgebieden. Het analyseren van de verschillende belangen en het zoveel mogelijk gelijk richten daarvan in één gezamenlijke doelstelling, is in essentie de kern waar het bij een publiek-private samenwerking over gaat.





### 3.2 Vraagstelling

■ Aan Buro Lubbers uit Den Bosch en Jo Crepain Architect NV uit Antwerpen is door de gemeente gevraagd een ruimtelijke visie te schetsen voor Cadzand-Bad inclusief het Cavelot-terrein. De ruimtelijke visie die is opgesteld (medio 2005) baseert zich enerzijds op een ruimtelijke analyse van het landschap en de bestaande bebouwing in Cadzand en anderzijds op beleidsdocumenten, uitgevoerde studies, bestaande ruimtelijke ontwikkelingen en reeds gerealiseerde projecten. In onderliggende paragraaf wordt deze visie toegelicht.

De visie van Buro Lubbers en Jo Crepain Architect NV staat niet op zich. Ook het “Masterplan Cadzand-Bad” van ARCAS (medio 2005), wat op verzoek van de ondernemers is opgesteld, is bepalend. Het Masterplan van ARCAS en de visie zoals in deze paragraaf beschreven, vormen gezamenlijk de leidraad voor de toekomstige ontwikkelingen van Cadzand-Bad.

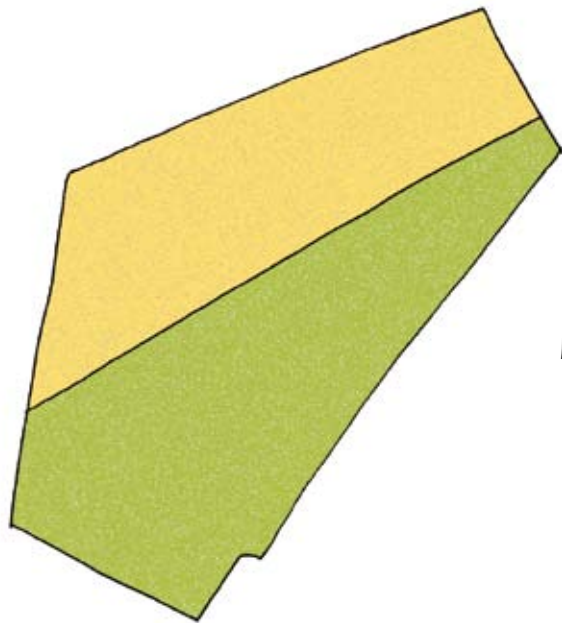
De bijlage “Ontwikkelingsschets” is de gemeentelijke weergave van deze visies.

Als vervolgstap wordt de ontwikkelingsschets zoals in de bijlage weergegeven, nader uitgewerkt in een beeldkwaliteitplan en inrichtingsplannen voor de openbare ruimte en is mederichtinggevend voor Cavelot. Met uiteindelijk het doel de ruimtelijke kwaliteit te bewaken zodat wordt gekozen voor een duurzame ontwikkelingsrichting.

In onderliggende paragraaf is, de op verzoek van de gemeente opgestelde visie van Buro Lubbers en Jo Crepain Architect NV, uitgangspunt, welke aansluit bij de eerder gememoreerde beleidskaders (zie hoofdstuk 2). De uiteindelijke ruimtelijke visie, welke bepalend is voor de toekomstige ontwikkelingen van Cadzand-Bad staat in de bijlage “Ontwikkelingsschets” en komt voort uit onderliggende visie en genoemd Masterplan ARCAS.

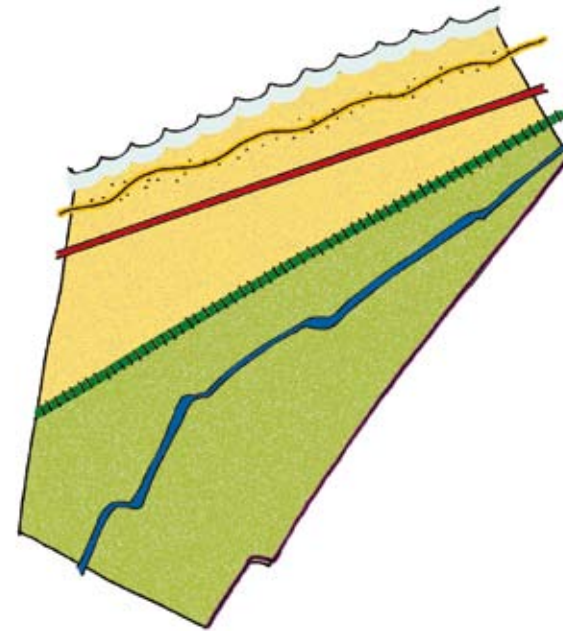


**Figuur 6: Opbouw visie**



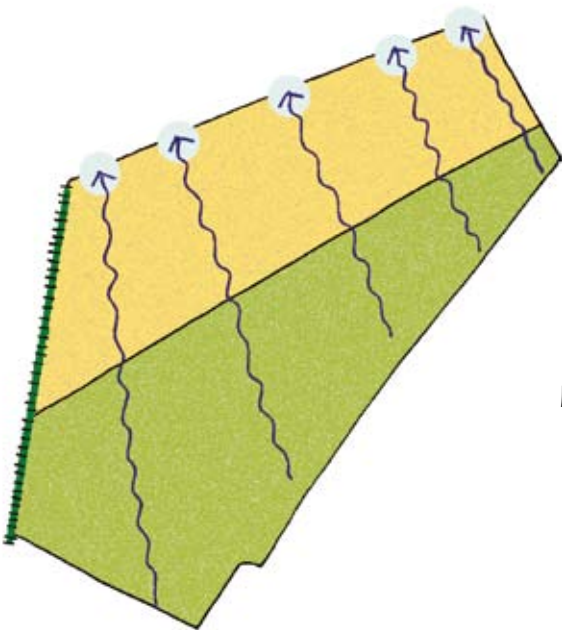
**Landschapstypen**

- Duin
- Polder



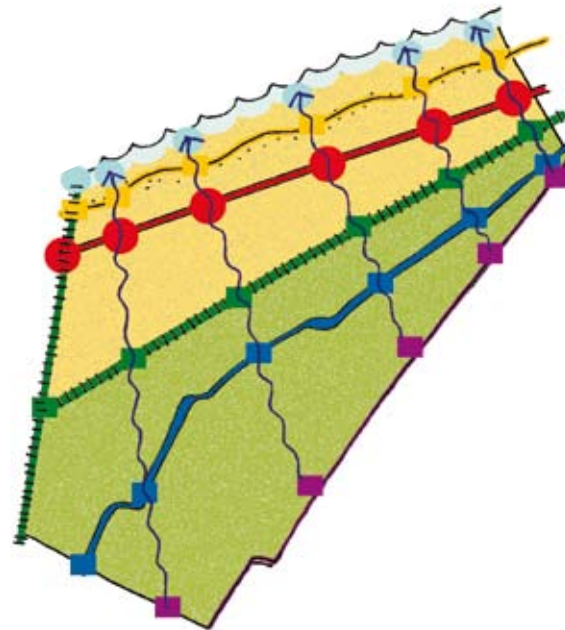
**Lijnen Oost-West**

- Waterlijn
- Duinboulevard
- Boulevard de Wielingen
- Noorddijk
- Watergang
- Lange Strinkweg



**Radialen**

- Badroutes
- Dijk Scheldestraat



**Visie**

- 2 landschapstypen versterken
- Oost-West routes inrichten
- Noord-Zuid radialen aanleggen
- Knooppunten accentueren



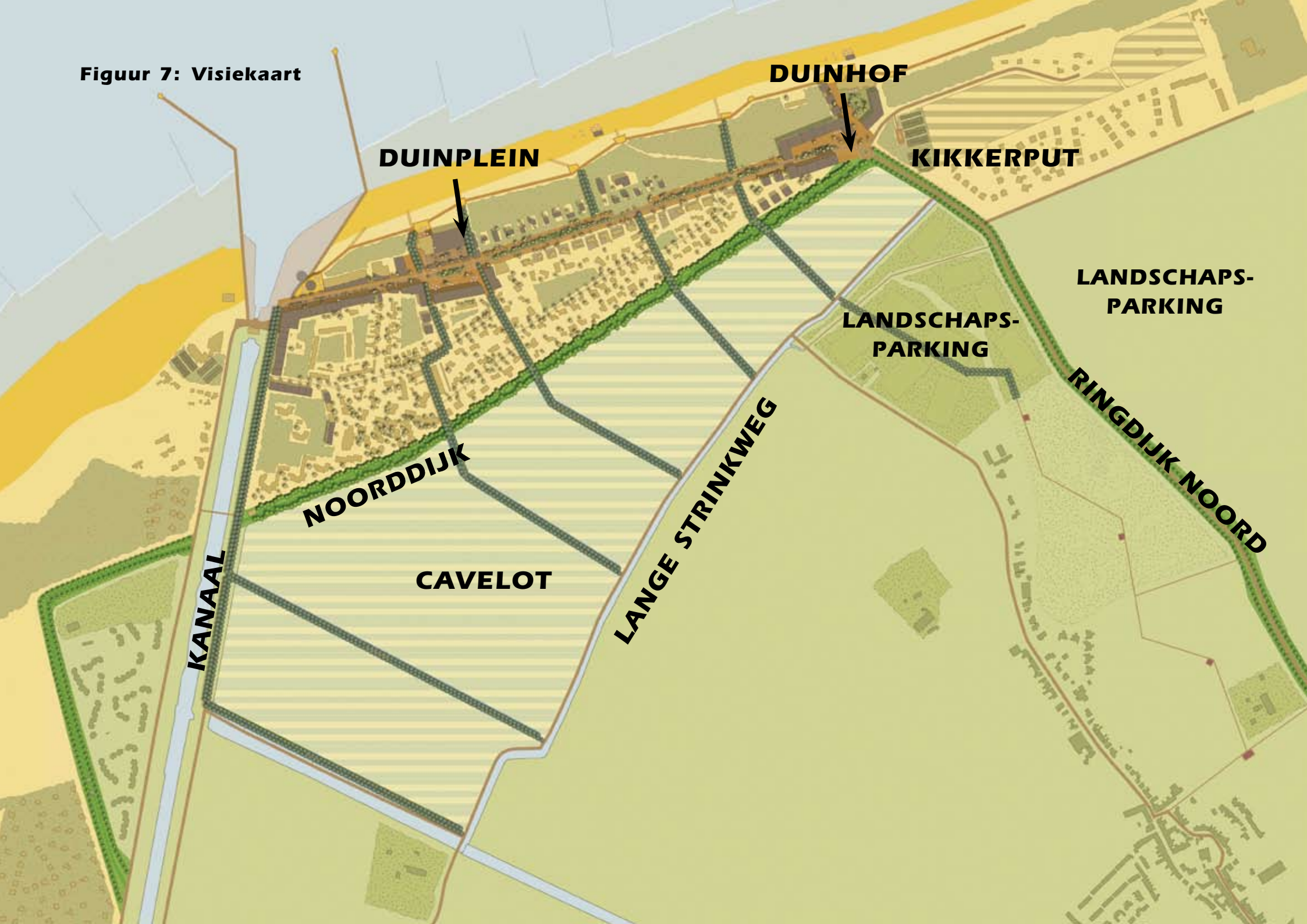
### 3.3 Visie

■ Cadzand-Bad was vroeger een eiland. Het voormalige eiland laat zich nu nog ‘lezen’ in de landschapsstructuren van duinen, dijken en kanalen. Cadzand-Bad vormt de bebouwde schakel tussen de zee en de polder. De voornaamste landschapseenheden zijn dan ook de duinen en polder. De ruimtelijke visie is opgezet vanuit het idee om de bestaande landschapstypen te gebruiken én te versterken. De visie ontleent zijn identiteit en betekenis aan het huidige landschap en de structuur van Cadzand-Bad en probeert daarmee op een natuurlijke wijze aan te sluiten op de bestaande bebouwing en het bestaande landschap. De visie heeft als insteek om potentiële ontwikkelingslocaties te markeren die voldoende middelen genereren (verdienlocaties) om het publieke domein te kunnen inrichten middels verevening. Kwaliteit en uitvoerbaarheid zijn daarbij sleutelwoorden. Uitvoerbaar en dus ook betaalbaar.

De oost-west gerichte structuren zijn belangrijke dragers van het plan: van noord naar zuid zijn dit de kustlijn, het strand, de boulevard bovenop het duin, Boulevard De Wielingen, de Ringdijk Noord, de waterstructuur Cavelotterrein en de Lange Strinkweg. Haaks hierop liggen een aantal, nieuw toe te voegen, radialen. Dit zijn de voornaamste routes en structuren van zuid naar noord, van de polder naar de zee, via Cadzand-Bad. Op de knooppunten van de bestaande structuren en de radialen komen verbijzonderingen in de vorm van pleinen, trappen (dijk en duin), ontmoetingsplekken, informatieborden etc. De visie geeft voor een aantal specifieke locaties bebouwings- en beplantingseisen en wensen ondersteund met sfeerimpressies. Daarnaast gaat het in op de interactie tussen de openbare ruimte en de bebouwing en de daarin opgenomen functies.



**Figuur 7: Visiekaart**



De kern van de visie wordt gevormd door het onderverdelen van de hoofdstructuur, de Boulevard de Wielingen en de Duinlaan. Deze wordt onderverdeeld in een rode en een groene zone met twee centra. De rode Wielingen spant zich op tussen het kanaal en winkelcentrum Duinplein. De groene Wielingen verbindt het winkelcentrum Duinplein en Duinhof, de noordelijkste begrenzing van de boulevard.

De rode Wielingen heeft aan de noordwestzijde, tussen de dijk en Boulevard de Wielingen, ruimte voor een beeldmerk ter versterking van de identiteit van Cadzand. Het beeldmerk kan op verschillende manieren worden vormgegeven; de precieze vormgeving hiervan vormt onderwerp van nadere uitwerking. De bebouwing aan de rode Wielingen is intensiever en hoger. De inrichting van de openbare ruimte is meer stedelijk van aard met duinbomen, opgenomen in verharding.

Het winkelcentrum Duinplein richt zich op de verblijfsrecreanten en wordt versterkt doordat door de ontwikkeling van Cavelot het draagvlak voor het winkelcentrum in de toekomst zal toenemen. Voorgesteld wordt om het huidige winkelcentrum Duinplein te herontwikkelen inclusief een beperkte ondergrondse parkeerplaats, appartementen, enkele kiosken en de herinrichting van het plein.

Het tweede centrum wordt gevormd door Duinhof dat zich meer richt op de dagrecreanten met leisure, vertier en horeca. De toegang vanaf Duinhof naar het strand, waar het grootste deel van de dagrecreanten passeert, wordt vormgegeven door middel van een hellend plein met voorzieningen. Ook hier wordt het duinlandschap voelbaar gemaakt op het plein.

Tussen Duinhof en Duinplein ontstaat een landschappelijk deel door een herprofilering en herinrichting met voornamelijk gebiedseigen duinvegetatie. Voorgesteld wordt om ook de andere bestaande groengebieden in Cadzand-Bad om te vormen door middel van inplanten van duinvegetatie.

Aan de landzijde van de groene Wielingen zijn in 2001 (bron: Cadzand-Bad, visie, beeld & kwaliteit voor de toekomst van Kuiper Compagnons) duidelijke bebouwingsvoorschriften opgesteld, die aangeven hoe de bestaande bebouwing mag worden uitgebreid. De locatie aan de zeezijde van de groene Wielingen heeft de bestemming natuur, waardoor daar geen ontwikkeling voor woningbouw mogelijk is. Het bestaande dorp wordt vergroend door het aanplanten van duinvegetatie. Er worden bomen aangeplant in de straten en elke woning krijgt een 'huisboom'.

Ten zuiden van Cadzand-Bad ligt de Noorddijk. Deze 4 meter hoge dijk vormt de markante scheiding tussen de kern Cadzand-Bad en het open polderlandschap aan de zuidzijde van de kern. De artefacten direct aan de zuidzijde van de Noorddijk zijn: een enkele woning, het sportcomplex met voetbalvelden, tennisbanen en sporthal en de strandkerk.

In het gebied Cavelot, tussen de Noorddijk en de zuidelijker gelegen Lange Strinkweg is een woningbouwontwikkeling voorzien. Deze ontwikkeling is opgenomen in de al genoemde Structuurvisie voor Cadzand-Bad (augustus 2001, vastgesteld december 2002) en tevens opgenomen in de Gebiedsgerichte benadering “Natuurlijk Vitaal” (vastgesteld in juni 2004) en is opgenomen in de daarbij horende wijziging van het streekplan.

De mogelijkheden die in de genoemde documenten zijn opgenomen omvatten de ontwikkeling van ongeveer 25 ha openbare recreatienatuur binnen een gebied van ongeveer 40 ha en de ontwikkeling van 250 woningen waarvan enkele tientallen permanent bewoond.

De ontwikkelingen sinds het opstellen van de visie in 2000 en 2001 en de vaststelling in 2002 maken het noodzakelijk de toen gekozen ruimtelijke opzet te herzien. In overleg met de initiatiefnemer/grondeigenaar zal een plan worden ontwikkeld dat tegemoet komt aan de nu geldende inzichten. Het gaat hierbij om de stedenbouwkundige opzet en de te kiezen architectuur/beeldkwaliteit. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden en beperkingen die voortvloeien uit de aanwijzing van West Zeeuws-Vlaanderen als Nationaal Landschap. De ligging van de locatie in het overgangsgebied tussen duin en open polderlandschap maakt een zorgvuldige afweging in het licht van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap noodzakelijk. De ontwikkelaar heeft aangegeven zowel uit landschappelijke overwegingen als uit oogpunt van een kwalitatief hoogwaardig plan een groter aantal wooneenheden noodzakelijk te achten.

Bij het creëren van voldoende parkeercapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende doel- en gebruikersgroepen. Dit betekent dat er onderscheid gemaakt wordt tussen parkeerplaatsen voor de (tij-

delijke) bewoners, dagrecreanten en voor kort parkeren. In de kern Cadzand-Bad worden parkeerplaatsen voorzien voor (tijdelijke) bewoners en wordt kort parkeren voorzien nabij winkels, verhuurbedrijven en terrassen.

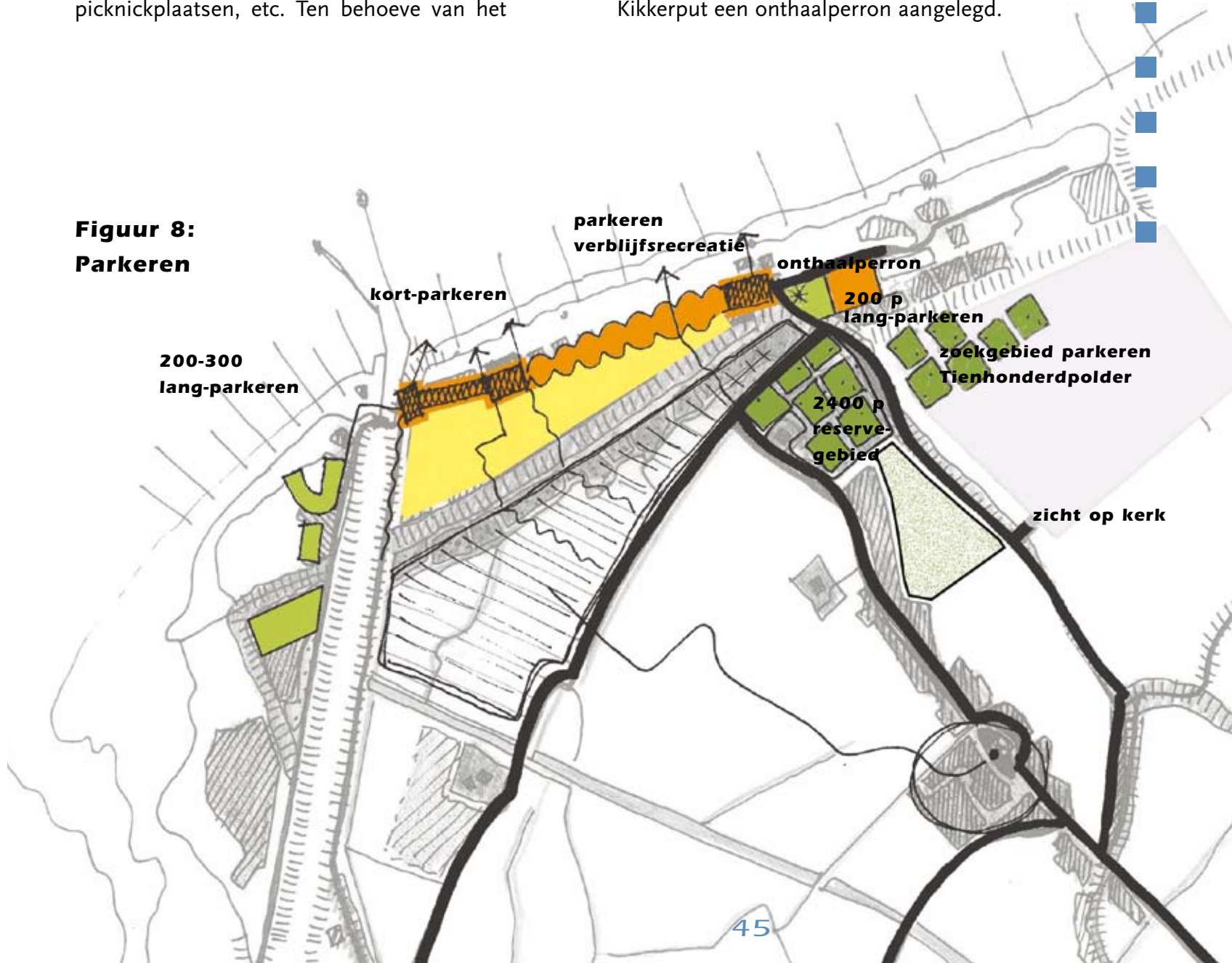
Parkeren voor dagrecreanten wordt geacommodeerd aan de rand van het dorp, ter plaatse van de Kikkerput, aan de westzijde van het kanaal en in een ‘landschapsparking’ tussen Cadzand-Bad en Cadzand-Dorp.

De ‘landschapsparking’ vormt één groenstructuur met de landgoederenzone op het Cavelotterrein, tegen de Ringdijk noord. De ‘landschapsparking’ wordt voorgesteld om een natuurlijke parkeergelegenheid te creëren in plaats van verharde parkeerterreinen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de kernkwaliteiten van West Zeeuws-Vlaanderen (Nationaal Landschap). De door de gemeente geraamde capaciteit van ruim tweeduizend auto’s is slechts een aantal dagen per jaar nodig. De landschapsparking, met een flexibele inrichting en faseerbaar in uitvoering, kan tevens de natuurlijke schakel vormen

tussen Cadzand-Bad en Cadzand-Dorp. Er kunnen diverse functies opgenomen worden, zoals sportvelden, recreatieve routes, picknickplaatsen, etc. Ten behoeve van het

ophalen en afzetten en ter voorkoming van lang lopen met tassen en kinderen, wordt ter hoogte van Duinhof, op het terrein de Kikkerput een onthaalperron aangelegd.

**Figuur 8:  
Parkeren**





### 3.4 Visie met Zwakke Schakel

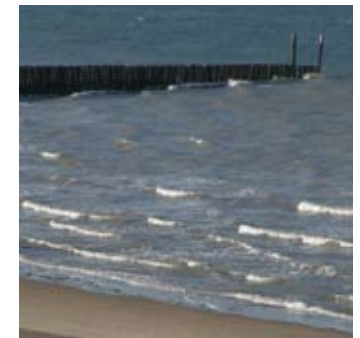
In de toekomst zal de zeevering ter hoogte van Cadzand versterkt gaan worden, landwaarts of zeewaarts. Zoals in paragraaf 2.4 besproken is, heeft een zeewaartse uitbreiding de voorkeur. De optie “verder zeewaarts”, waarbij meer dan noodzakelijk uitgebreid wordt, biedt daarbij allerlei perspectieven voor het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit van Cadzand-Bad. De bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit kan onder andere gevormd worden door toename van natuur- of recreatiegebied. Daarnaast kan naar een unieke woontypologie gezocht worden, wanneer er meer ruimte komt om in de duinen te bouwen. Mogelijkheden zijn kleinschalige bijzondere woningen met een kleine footprint, middenin of juist bovenop de duinen, met uitzicht op zee te bouwen. In de ruimtelijke visie neemt de natuur altijd een prominente plaats in.

**Figuur 9:**  
**Doorsnede duinwoningen**



Dit betekent dat er altijd gekozen wordt voor een zeer dunne kleinschalige bebouwing en worden de woningen zoveel mogelijk in de natuur ingepast. Er wordt rekening gehouden met beleidskaders als het “Nationaal Landschap”.

De mogelijkheden voor de bebouwing moeten nog nader worden uitgezocht. In onderstaand figuur wordt een voorbeeld gegeven van één van de mogelijkheden. In de eerste plaats komt er direct ten noorden van Boulevard de Wielingen meer ruimte voor woningen. Hierbij kan worden gedacht aan de realisatie van “duinpanoramawoningen”, waarbij de woningen als het ware in de wand van de duinen worden geplaatst en dit zodanig dat de woningen nauwelijks boven de duinen uitsteken. Hierbij dient te worden aangetekend dat vanwege de natuurfunctie op deze locatie geen woningbouw gewenst is. Meer zeewaarts kan worden gedacht aan “duinpanoramawoningen”. Hierbij is vanzelfsprekend sprake van een schitterend uitzicht op zee. Nogmaals, het gaat hier om een voorbeeld. Het streven is in ieder geval om het beeld van de duinen zo weinig mogelijk aan te tasten.





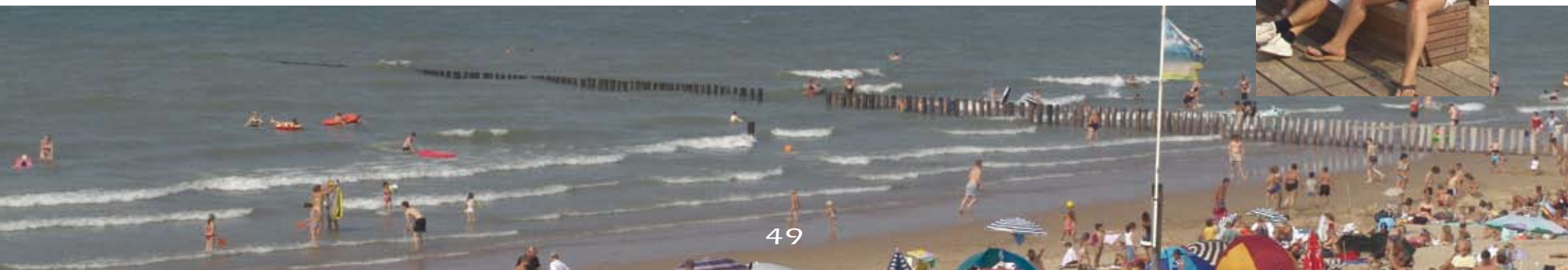


# 4. RISICO- EN ACTORANALYSE

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de risico's die zich bij het operationaliseren van de visie zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk voor kunnen doen. Eerst wordt kort ingegaan op de rol en belangen van de verschillende actoren. Het is goed om de gemeenschappelijke en afzonderlijke doelstellingen in kaart te brengen en belangen van de directe en indirecte belanghebbenden te inventariseren. In een aparte paragraaf wordt specifiek aandacht besteed aan het toerisme, één van de belangrijkste doelgroepen bij de ontwikkelingen. Dit hoofdstuk eindigt met de risicoanalyse waarbij op basis van de actoranalyse en risicosoorten (bijlage 1) gekeken wordt welke risico's in welke mate van toepassing zijn op de ontwikkelingen binnen Cadzand-Bad.

Hoofdstuk 6 gaat in op de ontwikkelingsstrategie en de mogelijke samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen. Bij een dergelijke samenwerking spelen verschillende factoren een rol waarbij gezocht wordt naar een evenwicht tussen het realiseren van doelstellingen, financiële haalbaarheid en beheersbaarheid van risico's.





## 4.2 Actoranalyse

### GEMEENTE

■ De gemeente heeft twee rollen binnen de ontwikkeling van Cadzand-Bad. Aan de ene kant heeft zij haar publiekrechtelijke taak en verantwoordelijkheden, waarbij zij onder meer de belangen van de betrokken bewoners in acht neemt en rechtszekerheid biedt. Aan de andere kant is zij een private partij doordat zij ook grondeigenaar is en door uitvoer te geven aan haar grondbeleid door bijvoorbeeld een actieve grondpolitiek.

Om haar publieke taak uit te kunnen voeren heeft de gemeente een aantal instrumenten in handen. Zo is de gemeente de instantie die verantwoordelijk is voor de uitgifte van vergunningen. Verder heeft de gemeente met het bestemmingsplan een instrument in handen dat veel invloed kan uitoefenen op het ontwikkelingsproces. In het bestemmingsplan legt de gemeente aan de hand van politieke overwegingen vast wat het toegelaten gebruik van een gebied zal zijn.

De gemeente Sluis heeft met betrekking tot haar publiekrechtelijke bevoegdheden het doel voor ogen West Zeeuws-Vlaanderen een economische impuls te geven. Hierbij ligt de nadruk op de ontwikkeling van het toerisme en recreatie maar er dient ook rekening te worden gehouden met onderdelen als de kustverdediging.



## PROVINCIE

■ De provincie Zeeland vormt een belangrijke partner voor de gemeente Sluis bij de herontwikkeling West Zeeuws-Vlaanderen en in het bijzonder Cadzand-Bad. Niet in de laatste plaats door middel van de inzet van haar publieke rechtelijke instrumenten (streekplan/Integraal Omgevingsbeleid) kan de provincie de ontwikkeling stimuleren en beïnvloeden. Daarnaast kan de provincie haar mogelijke actievere rol bij het provinciale grondbeleid, welke voortkomt uit de nota Ruimte, inhoud geven door actief te participeren in een publiek private samenwerking en investeringsfonds. Net zoals de gemeente Sluis, wil de provincie Zeeland West Zeeuws-Vlaanderen een economische impuls geven door het stimuleren van toerisme en recreatie. Een uitvloeisel hiervan is het Gebiedsplan West Zeeuwsch-Vlaanderen dat mede door de provincie is opgesteld en vastgesteld.

## BEWONERS

■ De inspanningen zijn niet in de laatste plaats bedoeld voor de huidige én toekomstige bewoners van Cadzand. Deze bewoners willen een kwalitatief goede woning in een prettige woonomgeving in een gezond economisch klimaat. Om op een breed draagvlak te kunnen rekenen voor de toekomstige plannen in Cadzand zullen aanpassingen van de woningvoorraad en woonomgeving zich binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen moeten voltrekken. Temeer daar deze doelgroep ook potentieel afnemer kan zijn van het uiteindelijk gerealiseerde product.

## RIJKSOVERHEID

■ De Rijksoverheid is op diverse manieren betrokken bij de ruimtelijke ontwikkeling van het West Zeeuws-Vlaamse land en daarmee een partner van de gemeente Sluis. Het ministerie van Economische Zaken is mede opdrachtgever voor de pilot Kwaliteitsimpuls Badplaatsen waarbinnen dit ontwikkelingsplan wordt geschreven. Daarnaast heeft de Rijksoverheid via Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de verantwoordelijkheid voor de kustverdediging/kustveiligheid en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van de kust (project Zwakke Schakels). Voor Cadzand-Bad heeft dit directe gevolgen voor de mate waarin in de kustzone nog ontwikkelingen kunnen plaatsvinden in de toekomst. Het ministerie van VROM is ook betrokken bij de ruimtelijke ontwikkeling van West Zeeuws-Vlaanderen, doordat het gebied is benoemd tot voorbeeldproject voor ontwikkelingsplanologie. Centrale projecten hierin zijn “Waterdunen” en pilotproject “Cadzand-Bad”.

Voorgesteld wordt om de overheid in haar verschillende hoedanigheden te betrekken bij de ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Hiermee kan vanaf het hoogste niveau afstemming plaatsvinden en de belangen gebundeld worden. Het ministerie van VROM kan hierbij een coördinerende rol vervullen hetgeen zich onder meer uitstrekt tot het bij elkaar brengen van de diverse initiatieven, het constateren van tegenstrijdigheden, het oplossen van knelpunten en het stimuleren van samenhangende uitvoering.

## ONDERNEMERS

De ondernemers betreffen de winkeliers en eigenaren/exploitanten van hotels, pensions en recreatiewoningen. Zij kunnen een positieve bijdrage leveren aan de uitstraling van Cadzand-Bad en kunnen tevens een positieve impuls geven aan de lokale werkgelegenheid. Bij de ontwikkeling dient terdege rekening te worden gehouden met deze groep. Enerzijds kunnen zij net als bewoners bezwaar maken tegen bestemmingsplannen, wat het ontwikkelingsproces aanzienlijk kan vertragen. Anderzijds zijn zij veelal eigenaar van gronden en opstellen op strategische plaatsen. Zo zal de revitalisering van het Duinplein een essentieel onderdeel vormen van het toekomstige imago van Cadzand-Bad. Medewerking van de winkeliers en eigenaren is hierbij een zeer belangrijke randvoorwaarde. De condities en randvoorwaarden waaronder de ontwikkelingen plaatsvinden inclusief een heldere communicatiestrategie zijn hierbij essentieel.

## ONTWIKKELAARS/BOUWBEDRIJVEN

De hoofddoelstelling van de commerciële partijen is continuïteit in de bedrijfsvoering door het maken van winst. Er zijn verschillende commerciële partijen die een rol zouden kunnen spelen in het ontwikkelingsproces. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen de belegger, de bouwondernemer en de projectontwikkelaar. De rol van deze partijen kan groot zijn. Samenwerking met deze partijen geeft voordelen op het gebied van risicodeling en de kennisinbreng. Daarnaast hebben een aantal partijen inmiddels strategische posities in eigendom (o.a. Cavelot) en zijn daardoor een belangrijke actor in het ontwikkelingsproces. Samenwerking met commerciële partijen kan dus aantrekkelijk zijn voor de gemeente, wel moet altijd goed worden bekeken op grond van de analyse van het betreffende project (risico's, posities, programma, etc.) welke samenwerkingsvorm en condities het meest optimaal zijn.

Onderstaand worden de meerwaarden van onder meer projectontwikkelaars op een rijtje gezet:

- Marktvisie: de kracht van projectontwikkelaars ligt bij het kunnen inschatten van de vraag van de zittende en toekomstige woonconsument, op grond waarvan vervolgens markt- en afzetrisico's kunnen worden ingeschat.
- Visie op stedenbouwkundige programma van eisen: bij de vertaalslag van de locatieanalyse en marktvisie naar een stedenbouwkundig programma van eisen kunnen projectontwikkelaars putten uit landelijke ervaring.
- Investeringsvisie, samenwerking en risicodragende participatie en verwerving: tijdens de initiatieffase kunnen projectontwikkelaars al een globale risicoanalyse maken. Op grond van deze analyse kunnen tevens modellen voor samenwerking worden aangegeven. Verder is van groot belang de participatie in de grondexploitatie en vastgoedontwikkeling wat betreft risicoverdeling.
- Communicatie: ook in de communicatie naar zittende bewoners, maar vooral naar de toekomstige woonconsumenten kunnen projectontwikkelaars toegevoegde waarde leveren.
- Projectontwikkelingscapaciteit: de projectontwikkelaars kunnen door hun projectontwikkelingscapaciteit en procesgerichtheid een versnelling teweegbrengen in de aanpak van de herontwikkeling.



### 4.3 Recreatie & toerisme

■ Het stimuleren van toerisme is een belangrijke voorwaarde om West Zeeuws-Vlaanderen een extra economische impuls te geven. Afstemming op de behoeften van de recreanten is dan ook van groot belang. Het gebied heeft de potentie om te voorzien in deze soms uiteenlopende behoeften. West Zeeuws-Vlaanderen heeft een aantrekkelijke recreatieve omgeving door zijn ligging aan de kust met strand-, duin- en natuurgebieden. Dit is echter niet het enige dat nodig is. De toeristen vragen onder andere om goede voorzieningen en goede verblijfsaccommodaties. De ontwikkelingen in Cadzand-Bad moeten hier in de toekomst een gepast antwoord op geven door de ontwikkeling van appartementen, vakantiewoningen, voorzieningen en kampeergelegenheden in de herinrichting van het openbare gebied waardoor de uitstraling en de beleving van Cadzand als badplaats worden versterkt.

Recreanten en toeristen komen vooral naar West Zeeuws-Vlaanderen voor de zee en het mooie zandstrand. Maar niet alleen daarom, ze komen ook voor de rust en de ruimte van de Zeeuwse polders. In het zomerseizoen wordt het inwonertal van West Zeeuws-Vlaanderen ruim verdrievoudigd door de toeristen.

De sterke positie van de toeristisch-recreatieve markt blijkt ook uit het grote aantal horecabedrijven en retailondernemingen. Recreatie en het toerisme vergroten het sociaal-economische draagvlak van de regio door de toename van bestedingen en werkgelegenheid. De toeristen die West Zeeuws-Vlaanderen komen bezoeken zijn onder te verdelen in verblijfs- en dagtoeristen.



## MARKTANALYSE CADZAND-BAD DOOR THE SMARTAGENT COMPANY

Het bureau The SmartAgent Company heeft in opdracht van Bouwfonds een analyse verricht naar Cadzand-Bad. Hierbij is onderzoek verricht naar doelgroepen en dit met name gericht op Cavelot. In het vervolg van deze paragraaf worden de meest relevante onderdelen vanuit het onderzoeksrapport, “De Doelgroep van Cavelot: Analyse en randvoorwaarden” (juni 2005) weergegeven. Met betrekking tot Cadzand-Bad en de locatie Cavelot kan in algemene zin worden vastgesteld dat deze direct aan de kust liggen en dat de omgeving een sterke natuur en stilte-uitstraling kan garanderen. Stedelijkheid in de nabijheid is afwezig en er zijn uitgebreide mogelijkheden om te wandelen en te fietsen. Hoogwaardige stedelijkheid is, vooral in België, op beperkte reisafstand aanwezig. De verbindingen zijn echter niet van een dermate hoge kwaliteit dat Cadzand-Bad op dagelijkse basis makkelijk te bereiken is vanaf autosnelwegen. Cadzand-Bad als woonlocatie voor een dagelijkse pendel naar werk in de grotere zakensteden lijkt

minder voor de hand te liggen. Cadzand-Bad is een relatief geïsoleerde locatie met een hoogwaardige natuurkwaliteit. De kwaliteiten van Cadzand-Bad trekken, evenals het grootste deel van de Zeeuwse kust, vooral grote groepen vakantiegangers aan in de zomer. In de zomer is sprake van massatoerisme in de gebieden ten noorden van Cadzand-Bad, maar de overlast, waar enkele kustplaatsen meer naar het noorden om bekend staan, is in Cadzand-Bad tot op heden achterwege gebleven. Het tegengaan van deze negatieve ontwikkelingen behoort met nadruk tot de doelstellingen van de gemeente Sluis. De economische structuur van Cadzand-Bad is grotendeels gericht op het toerisme in de zomer, terwijl het voor- en najaar ook specifieke groepen aantrekken. In de zomer ligt de nadruk op de groep die een houding heeft van ontspannen en gezelligheid. In het voor- en naseizoen komen de groepen die gericht zijn op natuur, stilte en cultuur (België).

### DOELGROEPEN

Alvorens de conclusies vanuit het onderzoeksrapport van SmartAgent Company weer te geven, wordt onderstaand inge-

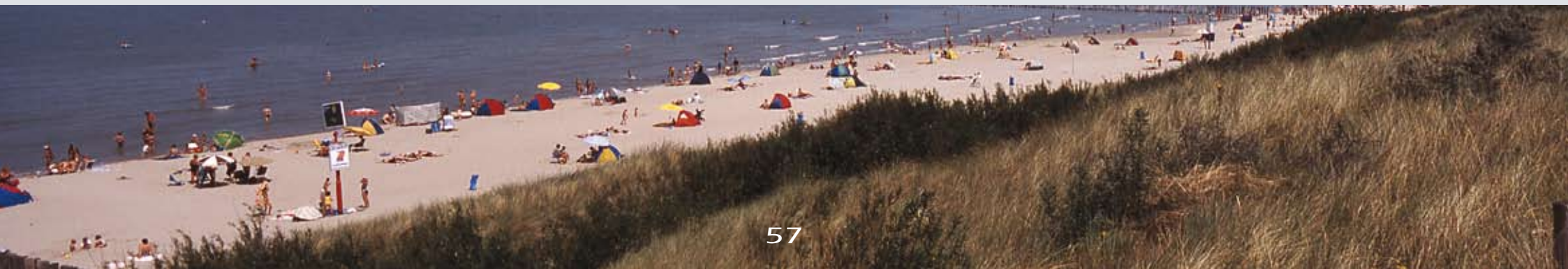
gaan op de doelgroepen voor Cadzand-Bad die in het onderzoeksrapport naar voren komen. Het gaat hier om de zogenaamde “Controle-Groep” en “Vitaliteit-Groep”. De beide ego-georiënteerde groepen hebben een levensstijl die aansluit bij een nieuwe ontwikkeling. Men kan goed naast elkaar samenleven zonder dat men met elkaar leeft in een hecht groepsverband. Het zelfgeorganiseerde netwerk van de Controle-Groep kenmerkt zich door het handhaven van distantie ten opzichte van de ander. De Controle-Groep gaat meer voor grondgebonden villa's, terwijl de Vitaliteit-Groep zich meer zal oriënteren op de urban villa's en andere appartementenvormen. Een grote mate van privacy en het afwezig zijn van historische relaties tussen de bewoners is eerder een pré dan een nadeel. Wel is voor de Controle-Groep status erg belangrijk in het kader ‘mensen die hier wonen, show-off van de locatie, etc. Het wonen op niveau is een asset! De vraag naar een dergelijk woonmilieu kan enigszins versterkt worden door een (beperkte) vraag uit Vlaanderen.



In Vlaanderen kunnen grotendeels dezelfde psychografische groepen consumenten op de woningmarkt worden onderscheiden als in Nederland het geval is. Er is een vraag in Vlaanderen van zogenaamde 'Empty Nester' naar locaties waar men vrijstaande woningen in een recreatieve setting kan bouwen. De recreatieve setting kan de kust zijn, maar ook een park. Een ruime tuin die de bungalow volledig vrij plaatst van belendende percelen is daarbij een vereiste. De voor Cavelot relevante kansen binnen deze doelgroep bevinden zich volledig in de groep 'Controle'. De relatieve schaarste die er in Vlaanderen naar dergelijke locaties bestaat kan mogelijk prijsverschillen compenseren. De Controle-Groep is van nature redelijk mobiel en weinig gebonden aan locaties en netwerken, zodat het feit dat de locatie in Nederland ligt de kansrijkheid niet per definitie beperkt.

## CONCLUSIE ONDERZOEKSRAPPORT

De Controle-Groep die aangetrokken moet worden, zal behoren tot de groep 50-plus woningzoekenden, die zich enigszins oriënteert op het wonen na de werkfase. Verhoging van het kwaliteitsniveau van Cadzand-Bad zal zonder meer bijdragen aan het welslagen van de Cavelotlocatie. Op de locatie kan de Controle-Groep worden aangevuld met een hoogwaardige bijdrage uit de 'Vitaliteitsgroep'. Deze groep zal zich vooral richten op appartementen en urban villa's. De stedenbouwkundige inrichting dient zoveel mogelijk rekening te houden met de ordeningsvoorkeuren van de beide groepen. Alhoewel beide groepen zeker zullen bijdragen aan het 'imago' van een stijlvolle badplaats is alleen de Cavelotlocatie niet genoeg om een serieuze kwantitatieve bijdrage te leveren aan de economische haalbaarheid van veel met een stijlvolle badplaats samenhangende voorzieningen. Beide groepen zullen ook veel gebruik maken van het voorzieningsniveau van de 'nabij' gelegen aantrekkelijke grote steden (in België). Ook voor de 'Vitaliteitsgroep' sec hoeven geen specifieke voorzieningen te worden aangelegd buiten de ontwikkelingslocatie. Er is sprake van een soort kip-ei-situatie ten aanzien van het te bereiken niveau van de Cavelotlocatie. Indien de kwaliteit van de omgeving duidelijk verbetert draagt dit zeer positief bij aan het niveau wat gerealiseerd kan worden. Vice versa zal een onduidelijke fysieke ontwikkeling in Cadzand-Bad een negatieve invloed hebben op de mogelijkheden. Het is duidelijk dat het kiezen voor de Controle-Groep als ankergroep de nodige voorwaarden ten aanzien van de ontwikkeling van Cadzand-Bad en de kwaliteit van de Cavelotlocatie met zich meebrengt. Het kiezen voor deze doelgroep is echter haalbaar en kan bijdragen aan de totale uitstraling.





## 4.4 Risicoanalyse

■ In deze paragraaf wordt aan de hand van voorgaande hoofdstukken en actoranalyse (paragraaf 4.2) een kwalitatieve risicoanalyse voor Cadzand-Bad gegeven. In eerste instantie wordt gekeken naar de deelprojecten en de belangrijkste risico's die hier aan zijn verbonden. Vervolgens komen aan de hand van risicosoorten (bijlage 1) de (algemene) risico's die voor het gehele project gelden aan bod.

### LANDSCHAPSPARKING

De Landschapsparking komt volgens de ruimtelijke visie in de polder te liggen. Bij het ontwerp van het landschap moet terdege rekening worden gehouden met de kernkwaliteiten die West Zeeuws-Vlaanderen als Nationaal Landschap worden toegeschreven. Dit betekent onder meer dat “het polderpatroon met geulensysteem” in ere moet worden gehouden of worden benadrukt. Deze beperkingen kunnen eventueel leiden tot extra investeringen. Verder is er sprake van een opbrengstrisico. Het is nu nog moeilijk in te schatten hoeveel mensen per jaar zullen komen en gebruik maken van de parkeerplaatsen. Dit hangt van het weer af, maar ook hoe Cadzand-Bad zich als toeristische trekpleister ontwikkelt. Verder zijn de opbrengsten vanuit het parkeren afhankelijk van het parkeerbeleid dat door de gemeente gehanteerd wordt. Mocht de gemeente kiezen voor gratis parkeren dan worden er geen opbrengsten gegenereerd.



## DUINHOF

Aan de ontwikkeling van Duinhof zijn in principe niet veel risico's verbonden. De gemeente maakt over dit project afspraken met betrekking tot de opbrengsten bij ontwikkeling van het huidige parkeerterrein, hetgeen momenteel in eigendom is van de gemeente. Is het parkeerterrein, op basis van de randvoorwaarden van de gemeente, eenmaal verkocht dan betekent het dat de verdere financiële risico's bij de ontwikkelaar komen te liggen.

## DUINPLEIN

Voor Duinplein geldt in tegenstelling tot Duinhof dat er nog geen afspraken zijn gemaakt en het hier een locatie betreft waar sprake is van versnipperd eigendom. De risico's nemen hiermee toe. Door de vele eigenaren is de kans op tegenstand groter en zal de tijdsduur verbonden aan eventuele verwerving relatief groot zijn. Het ontwikkelingsproces wordt hierdoor vertraagd. De rentekosten nemen toe, opbrengsten worden uitgesteld en het financiële resultaat staat onder druk.

Gezien het belang van de ontwikkeling van Duinplein is het voorwaarde dat extra aandacht wordt besteed aan de risico's die hiermee gepaard gaan. Ontwikkeling in samenwerking met diverse eigenaren met diverse belangen heeft geen voorkeur. Het streven is om met zo weinig mogelijk partijen aan tafel te komen zitten. Dit kan betekenen dat de eigenaren zichzelf organiseren en in het vervolg met één afvaardiging afspraken kunnen worden gemaakt.

Men kan ook streven naar verwerving van grond en opstal door gemeente, een marktpartij of samenwerkingsverband. Door de verwerving en ook de ontwikkeling van het winkelcentrum door een marktpartij te laten doen worden de risico's van de gemeente zoveel mogelijk beperkt. Tenslotte is het in het kader van risicobeheersing in ieder geval een vereiste op een goede manier te communiceren met de belanghebbenden, waarbij de gemeente als faciliterende dienst kan optreden en mede hierdoor ook de regie in handen houdt.



## BOULEVARD DE WIELINGEN

Aan de reconstructie van Boulevard de Wielingen zijn geen bijzondere risico's verbonden. De kosten zijn van te voren goed in te schatten en kennen in tegenstelling tot opbrengsten geen grote schommelingen.

## CAVELOT

Voor Cavelot zijn er voornamelijk risico's met betrekking tot de opbrengsten. In de eerste plaats speelt bij ontwikkeling van het gebied het onderdeel natuur een belangrijke rol, hetgeen het "natuurlijke" karakter van Cadzand-Bad zal benadrukken. Hoe groot de factor "natuur" zal zijn is op voorhand nog niet in te schatten. Dit mede door de Habitat- en vogelrichtlijnen, vanwege de nabijheid van 't Zwin. Een habitattoets moet hierover duidelijkheid bieden. Verder is het van belang dat bij het ontwerp van Cavelot rekening wordt gehouden met de kernkwaliteiten zoals die aan West Zeeuws-Vlaanderen zijn toegeschreven (plas-dras gebied, polderpatroon, geulensysteem). Tenslotte zijn er opbrengstenrisico's verbonden aan

marktontwikkelingen en afzetbaarheid van woningen. Overigens is het natuurlijk zo dat bovengenoemde risico's bij de grondeigenaren liggen. De huidige eigenaren zijn voor 80% Bouwfonds en 20% gemeente Sluis. Het is mogelijk dat de gemeente haar gronden aan desbetreffende ontwikkelaar verkoopt waarna de risico's in de grond- en opstalexplaatte bij de ontwikkelaar liggen.

## ZWAKKE SCHAKEL:DUINWONINGEN

Of de duinwoningen doorgang kunnen hebben is afhankelijk van de ontwikkelingen rondom de Zwakke Schakel en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Hierover bestaat nog onduidelijkheid. Hiervan kan alleen sprake zijn als de zeewaartse optie van het project "Zwakke Schakels" wordt gekozen. Verder zijn er met betrekking opbrengstenrisico's de onzekerheden over de marktontwikkelingen en afzetbaarheid van woningen. Gezien deze (grote) onzekerheden worden deze woningen niet meegenomen in de financiële analyse.



## ALGEMENE RISICO'S

Onderstaand komen 12 risicosoorten aan bod. In bijlage 1 staan deze risicosoorten beschreven. Het gaat hier om risico's die voor het gehele project gelden en dus niet specifiek aan (deel)projecten zijn verbonden.

- Samenwerking- en procesrisico: de gemeente Sluis zal met vele soorten partijen te maken hebben/krijgen en dient met vele belangen rekening te houden. De bewoners vragen een goede woonomgeving, winkeliers en exploitanten verlangen naar meer toeristen (meer omzet) en duidelijkheid met betrekking tot bijvoorbeeld bouwaanvragen. Door het goed en tijdig incorporeren van de belangen van deze groepen, kan het procesrisico danig worden gereduceerd. Daarnaast zal de gemeente streven naar een goede samenwerking met commerciële partijen, zoals projectontwikkelaars en bouwbedrijven. Enerzijds kunnen zij zodoende profiteren van de meerwaarde van deze partijen. Anderzijds zijn zij in sommige gevallen grondeigenaar en is de gemeente daardoor van hun afhankelijk. De ontwikkelingen die de gemeente Sluis voorstaat liggen in lijn met de wensen van belanghebbenden. De meeste partijen zullen echter een afwachtende houding aannemen; eerst zien dan geloven lijkt het devies. Er moet immers eerst geïnvesteerd worden voordat men de vruchten hiervan kan

plukken. Om deze impasse te doorbreken moet de gemeente het initiatief en de regie in handen nemen. Zij zal (samen met andere partijen) investeren en risico's nemen maar wel op een voor de gemeente passende en verantwoorde wijze. Een voorbeeld hiervan is de reconstructie van Boulevard de Wielingen. Investering hierin betekent een kwaliteitsimpuls voor Cadzand-Bad die een gunstig economische effect heeft op omliggende te ontwikkelen gebieden. Door dit gunstige spin-off effect zullen andere partijen eerder geneigd zijn in ontwikkelingen te investeren en risico's te nemen.

- Organisatierisico: doordat er partijen met verschillende doelstellingen bij betrokken zijn, kan het organisatierisico groot zijn. Het is van belang hier de juiste kaders voor te scheppen waarbinnen partijen optimaal kunnen functioneren. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

- Politiek risico: bij politieke risico's met betrekking tot de gemeentelijke politiek is de gemeente zelf de partij die deze kan beheersen. Het laten vaststellen van de benodigde kaders door de raad en het daarbinnen uitvoeren van het project is noodzakelijk voor het creëren van het vertrouwen bij de politiek. Afgesproken kan worden regelmatig aan de raad terugkoppeling te geven met betrekking tot de voortgang. Zo kan voorkomen worden dat het project in een later stadium

tegen politieke gevoeligheden aanloopt of in een impasse terechtkomt. Andere politieke risico's betreffen de afstemming tussen de verschillende overheden, waarbij ambities van bijvoorbeeld provincie en gemeente niet in de pas lopen. Een goede organisatie is hierbij een voorwaarde (zie hoofdstuk 6).

- Publiekrechtelijk risico: het publiekrechtelijke risico betekent onder meer dat de ontwikkelingen, door publiekrechtelijke procedures, vertragingen oplopen. Het is dan ook van belang dat de gemeente zich in zal spannen om de benodigde vergunningen en bestemmingsplanvrijstellingen tijdig te verlenen. Daarnaast dient zij zich in te zetten om bijtijds op bepaalde gebieden de Wet Voorkeursrecht Gemeente toe te passen en een exploitatieverordening vast te stellen.

- Maatschappelijk risico: zoals in de actoranalyse reeds werd aangegeven, kan weerstand vanuit de eigen bevolking of overige gebruikers een reëel gevaar vormen voor het project. Op bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld hoge gebouwen) kan het risico groot zijn. Het is dan ook van belang de wensen vanuit de maatschappij te kennen en met de bewoners en overige gebruikers goed te communiceren. In dit kader is het aan te raden om een communicatiestrategie te bepalen waarop later een communicatieplan geënt kan worden.

- Planontwikkelingsrisico: De planontwikkelingskosten zijn, bij de ontwikkeling van Cadzand-Bad, qua omvang in vergelijk met de investeringskosten tijdens de realisatiefase te overzien. De risico's zijn dan ook relatief gezien niet groot. Hoe groot de risico's voor de gemeente daadwerkelijk zijn, is onder meer afhankelijk van haar taak en rolverdeling binnen een publiek-private samenwerking.

- Grondexploitatie, opbrengstrisico: De te realiseren grondopbrengsten worden voor een groot deel bepaald door ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Voor Cadzand-Bad geldt dat de ontwikkelingen een positieve invloed zullen hebben op de marktwaarden. Voorwaarde daarbij is wel dat de verschillende projecten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en dat door de centrale organisatie en aansturing het vastgoedaanbod afgestemd wordt met de marktvraag. In het ideale geval dient een overaanbod voorkomen te worden teneinde de waardeontwikkeling niet negatief te beïnvloeden. Zo heeft de revitalisering van het Duinplein een positieve uitstraling op geheel Cadzand-Bad en omgeving en dient het winkelaanbod afgestemd te worden op de toekomstige toename van (recreatie)woningen en toerisme.

- Grondexploitatie, kostenrisico: de kostenrisico's zijn ten opzichte van de opbrengsten beter te beheersen. Uitzondering hierop vormen de verwervingskosten. De financiële risico's die hieraan zijn verbonden kunnen groot zijn. Het is dan ook raadzaam dat de gemeente niet als enige partij risicodragend is, maar in dit kader samenwerkt met andere publieke en/of private partijen. Wat buiten beschouwing is gelaten zijn de kosten die voort kunnen komen uit kustbeveiliging en verdediging.

- Ruimtelijk risico: In Cadzand-Bad moet wat betreft ruimtelijke en fysieke risico's bij (her)ontwikkeling van locaties vooral rekening worden gehouden met het toekomstige ruimtebeslag ten gevolge van de kustverdediging en vrijwaringzones. Een goede onderlinge afstemming is hier vereist.

- Afzetrisico: Voor bijvoorbeeld het gebied Cavelot kan het afzetrisico groot zijn. In dit kader is het voor de belanghebbenden dan ook van belang een gedegen marktanalyse uit te voeren, waarmee dit risico beter beheerst kan worden. Over het algemeen participeert een gemeente niet in de opstalexploitatie. Het is immers niet de kerntaak van de gemeente om opstallen te ontwikkelen en de risico's die dit met zich meebrengt te beheersen.

- Exploitatierisico: voor de gemeente, als waarschijnlijke beheerder, is het van belang dat de openbare ruimte (o.a. Boulevard de Wielingen) zodanig wordt ontworpen en ingericht dat deze tegen zo laag mogelijke kosten en met weinig risico onderhouden kan worden. Dit kan er toe leiden dat in een eerdere fase hogere kosten worden gemaakt voor een voorziening, die in de exploitatiefase weer worden terugverdiend.

- Financieringsrisico: het risico verbonden aan financiering is moeilijk te beheersen. Flexibiliteit met betrekking tot de plannen kan hier enigszins uitkomst bieden. Dit vergt de nodige flexibiliteit in de projectorganisatie. Ook met betrekking tot het financieringsrisico kan de gemeente aan de hand van een gekozen samenwerkingsvorm bepalen of zij wel of niet risico wil lopen. In hoofdstuk 6 wordt in kader van de ontwikkelingsstrategie een voorstel gedaan.





# 5. FINANCIËN

## 5.1 Inleiding

De gemeente Sluis wil dat Cadzand-Bad, als één van de belangrijkste toeristische trekpleister binnen West Zeeuws-Vlaanderen, een kwaliteitsimpuls krijgt. Centraal staat de inrichting en reconstructie van Boulevard de Wielingen. Dit project kent alleen kosten en heeft logischerwijs een financieel tekort. De gemeente wil dat de projecten die gezamenlijk voor de kwaliteitsimpuls zorgen (zie hoofdstuk 3) minimaal budgettair neutraal kunnen worden gerealiseerd. Dit betekent dat een project als de reconstructie van Boulevard de Wielingen en mogelijk herontwikkeling van het winkelcentrum Duinplein onder meer vanuit andere projecten dient te worden gefinancierd. In onderliggend hoofdstuk wordt toegelicht op welke manier financiële verevening tot stand kan komen, of budgettair neutraal haalbaar is en onder welke voorwaarden.

De ruimtelijke visie zoals beschreven in hoofdstuk 3 dient als uitgangspunt van de financiële analyse. Paragraaf 5.2 en 5.3 geven een methodische toelichting op verschillende financiële aspecten. In paragraaf 5.2 komen begrippen als grondexploitatie, opstalexploitatie, residuele grondwaarde en netto contante waarde aan bod. Paragraaf 5.3 gaat in op kostenverhaal en financiële verevening. Vervolgens worden in paragraaf 5.4 kosten en opbrengsten per project toegelicht en weergegeven. Paragraaf 5.5 toont het financieel resultaat en wordt door middel van een globale planning en “Cash-flow”, gekeken wat het verloop is van het financieringstekort (of overschot). Dit geeft inzicht in de nodige voorfinanciering door betrokken partijen en de financiële haalbaarheid van de totale ontwikkeling van Cadzand-Bad. Het hoofdstuk eindigt met een korte financiële analyse ten aanzien van het project Zwakke Schakels.





## 5.2 Planeconomie

■ Wanneer een grondeigenaar besluit tot de ontwikkeling of herontwikkeling van gronden met of zonder opstallen wordt een grondexploitatie opgesteld. Een grondexploitatie is niets anders dan een raming van grondkosten en grondopbrengsten ten gevolge van het ruimtelijke project op het beoogde stuk grond en gaat dus over de feitelijke exploitatie van de grond. Het verschil tussen de kosten en opbrengsten is het grondexploitatieresultaat. De financiële resultaten met betrekking tot de ontwikkelingen in Cadzand-Bad, die in dit hoofdstuk worden getoond zijn grondexploitatieresultaten. Het is de kunst om bij ruimtelijke projecten de kosten te reduceren en te beheersen en de opbrengsten veilig te stellen en te maximaliseren. Het inschatten en ramen van de verschillende risico's die zich aan de kosten- en opbrengstenkant kunnen voordoen, vormt dan ook een vast onderdeel van de grondexploitatie.

Naar gelang het project de realisatie nadert, worden de kosten en opbrengsten steeds preciezer en neemt de bandbreedte in het resultaat verder af. Wanneer aan het einde van de haalbaarheidsfase het project aan de vooravond staat van de feitelijke uitvoering, worden aan de hand van de grondexploitatie financiële afspraken gemaakt tussen partijen en opgenomen in een realisatieovereenkomst.

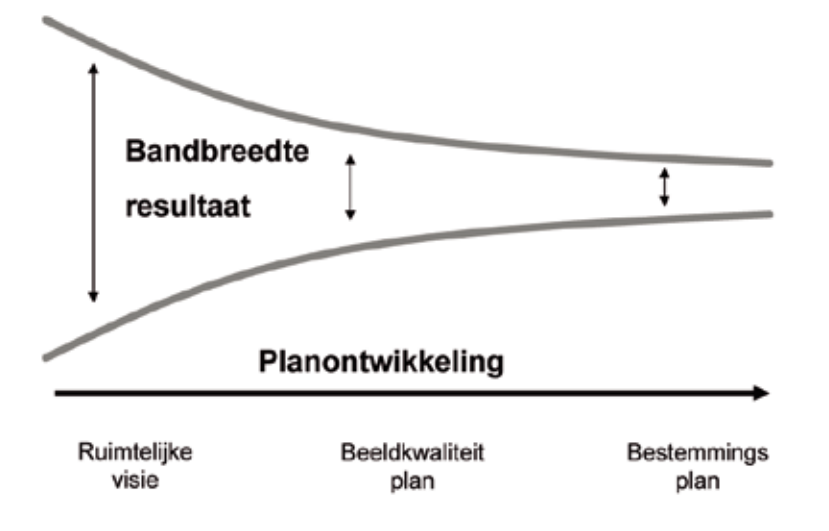


■ Ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn meestal projecten met een doorlooptijd van meerdere jaren. Volgens een uitvoeringsplanning wordt in een grondexploitatie rekening gehouden met de momenten waarop opbrengsten en kosten vallen waardoor het rente- en inflatie-effect op het financiële resultaat zichtbaar wordt. Het financiële resultaat wordt vervolgens netto contant gemaakt, dat wil zeggen met inbegrip van rente- en inflatie-effecten. Overigens biedt het inzicht in het netto contante resultaat ook een aanknopingspunt om financiële optimalisatievoorstellen te doen.

De kostenkant van de grondexploitatie is opgebouwd uit posten als inbrengwaarden, plankosten, verwervingskosten, sloopkosten, kosten bouw- en woonrijp maken, saneringskosten, onvoorzien en rentelasten. De opbrengstenkant van de grondexploitatie bestaat uit de grondopbrengsten uit de ontwikkeling van vastgoed, bijdragen van derden en wellicht subsidies. De grondopbrengsten worden bij voorkeur residueel bepaald en komen voort uit de opstalexploitatie.

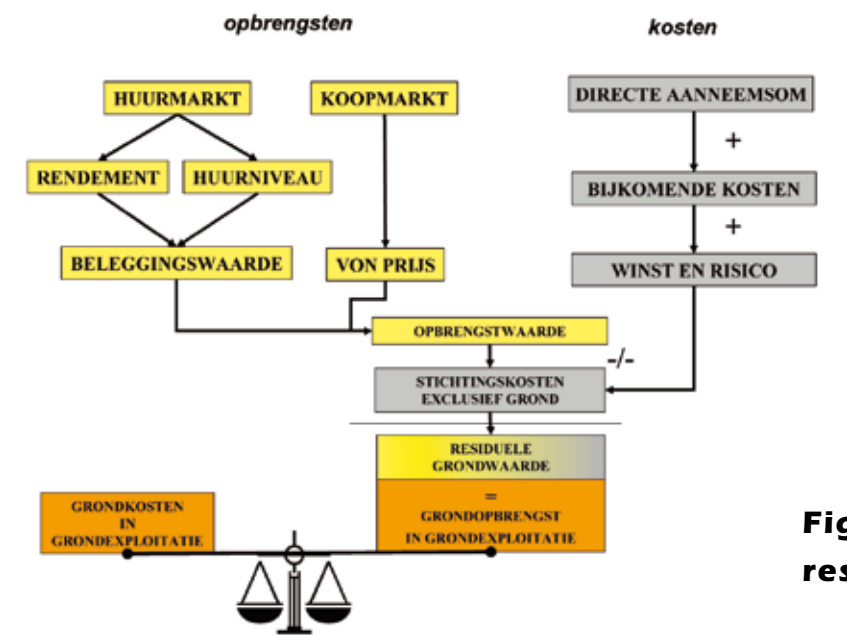
Een opstalexploitatie is een raming van kosten en opbrengsten ten gevolge van de ontwikkeling en realisatie van een vastgoedobject. Aan de kostenkant staan de bouwkosten en de bijkomende kosten, aan de opbrengstenkant staat de (markt)waarde van het object. Wanneer nu het verschil wordt genomen tussen kosten en opbrengsten, ontstaat de residuele grondwaarde. De grondwaarde is dus enerzijds afhankelijk van de kosten en daarmee het kwaliteitsniveau van het object en anderzijds van de marktwaarde ervan. Door de residuele grondwaarde zijn de grondexploitatie en de opstalexploitatie aan elkaar gekoppeld.

**Figuur 10:**  
**bandbreedte ontwikkeling planresultaat**



■ Aan de kostenkant van de grondexploitatie doet zich het risico voor dat de grondkosten hoger uitvallen dan geraamd en dat de in de grondexploitatie opgenomen post onvoorzien daarvoor ontoereikend is. De oorzaak hiervan kan zijn dat er werkzaamheden ten aanzien van het bouwrijp maken te defensief en op basis van te ontoereikend vooronderzoek, zijn geraamd (bijvoorbeeld ondergrondse infrastructuur; aanwezigheid én verleggen kabels en leidingen en bodemsanering). Ook kan de post woonrijp maken (inrichten openbaar gebied) ontoereikend blijken wanneer de gestelde (kwaliteits)eisen naar boven worden gesteld.

Aan de opbrengstenkant van de grondexploitatie doet zich het risico voor dat de grondopbrengsten lager uitvallen dan geraamd. Dat kan meerdere oorzaken hebben. De opbrengsten kunnen later in de tijd komen dan verwacht, hetgeen een drukkend effect heeft op het resultaat van de grondexploitatie. Ook kunnen de opbrengsten lager uitvallen doordat de afzet van bijvoorbeeld de woningen stagneert en/of de v.o.n.-prijzen lager zijn dan geraamd. Deze risico's kunnen worden beheerst en gereduceerd door in de realisatieovereenkomst met de beoogde ontwikkelaar afspraken te maken over het moment van grondafname, groundbetaling en de waardebepaling van de grond.



**Figuur 11:**  
**residuele grondwaarde**



## 5.3 Kostenverhaal

De gemeente streeft bij de ontwikkeling van Cadzand-Bad naar minimaal een neutraal financieel resultaat. Het is daarom voor de gemeente van belang te weten hoe zij vanuit winstgevende projecten de kosten voor onder meer de planontwikkeling, het bouwrijp maken van gronden en de aanleg van openbare voorzieningen (zoals reconstructie van Boulevard de Wielingen) en bovenwijkse voorzieningen op andere projecten kan verhalen. Onderstaand wordt toegelicht hoe deze kosten kunnen worden verhaald en/of financiële verevening tussen projecten tot stand kan komen. In eerste instantie komen de kleinere particuliere initiatieven aan bod waarbij door het sluiten van een exploitatieovereenkomst of baatbelasting een particulier financieel bijdraagt aan de gemeentelijke ontwikkelingskosten. De gemeente zal vooralsnog niet overgaan tot het heffen van baatbelasting.

### **PARTICULIERE PROJECTEN**

Met betrekking tot de kleinere, individuele projecten in Cadzand-Bad kan de gemeente op twee manieren trachten ontwikkelingskosten te verhalen op particuliere grondeigenaren die baat hebben bij die ontwikkeling. Dit kan door het sluiten van een vrijwillige exploitatieovereenkomst met de particuliere eigenaar of door kostenverhaal door middel van het heffen van baatbelasting.

### **EXPLOITATIEOVEREENKOMST**

De gemeente en de particuliere eigenaar sluiten een exploitatieovereenkomst waarin de financiële bijdrage van de particulier aan de gemeentelijke ontwikkelingskosten wordt vastgesteld. Dit gebeurt op basis van

de exploitatieverordening. Een belangrijke wettelijke bepaling hierbij is artikel 42 Wet op de Ruimtelijke Ordening (zie bijlage 2). Ter uitvoering van deze bepaling, stellen gemeenten de exploitatieverordening vast. De gemeente Sluis heeft een dergelijke verordening vastgesteld op 6 juni 2003.

### **BAATBELASTING**

Voor de gemeente bestaat ook nog de mogelijkheid tot verhaal van kosten door het heffen van baatbelasting. Het heffen van baatbelasting gebeurt op grond van artikel 222 in de Gemeentewet (zie bijlage 2). Baatbelasting blijkt in de praktijk een uiterst ingewikkelde belasting, die vaak grote weerstanden oproept.

Het invoeren van deze belasting gaat vrijwel altijd gepaard met het voeren van langdurige juridische procedures. Wanneer een gemeente besluit om baatbelasting te heffen, is zij aan strikte voorwaarden gebonden.

Het niet of onvoldoende naleven van deze voorwaarden leidt er toe dat de Verordening baatbelasting 'onverbindend' wordt verklaard. Veel gemeenten zijn in de loop der jaren geconfronteerd met een Verordening baatbelasting die door de belastingrechter onverbindend is verklaard. De aanslag baatbelasting die op deze Verordening is gebaseerd, moet dan worden vernietigd of verminderd.



## PPS CADZAND-BAD

De gemeente kan ook gronden en opstallen zelf verwerven en vervolgens via de gronduitgifte kosten verhalen voor voorzieningen van openbaar nut. Het voordeel is dan dat de gemeente zelf sturing kan geven aan de ontwikkelingen. Bij de ontwikkelingen in Cadzand-Bad is het echter een groot nadeel dat in een vroeg stadium veel moet worden geïnvesteerd (o.a. door verwervingskosten). De financiële risico's zijn daarmee navolgend groot. Onder meer om deze reden is het voor de gemeente beter een samenwerkingsverband aan te gaan met private partijen (zie ook paragraaf 4.2). Hierbij worden de planontwikkelingsrisico's en risico's vanuit de grondexploitatie gedeeld. In de opstalexploitatie wenst de gemeente over het algemeen geen risico te lopen en zal zij dan ook niet risicodragend participeren bij ontwikkeling van opstal. Het realiseren en afzetten van vastgoed behoort immers niet tot de kerntaken van de gemeente.

Wanneer een gemeente als publieke partij deelneemt aan een PPS (Publiek-Private Samenwerking), blijven al haar publiekrechtelijke taken, bevoegdheden en verplichtingen onverminderd van kracht.

Wanneer er bijvoorbeeld binnen een PPS publieke werken worden uitgevoerd (gemeentelijke voorzieningen, openbare ruimte, infrastructuur, etc.) dienen deze gewoon conform de geldende gemeentelijke of Europese regels te worden aanbesteed. Het rechtstreeks gunnen van dergelijke werken aan de private partner binnen de PPS is in strijd met de regels en is daarom laakbaar. Hetzelfde geldt voor het verlenen van planologische medewerking aan een project binnen de PPS middels een nieuw bestemmingsplan of een vrijstellingsprocedure. Binnen de PPS kan een gemeente nooit verder gaan dan een inspanningsverplichting omdat zij de planologische wijziging niet kan garanderen.

De samenwerking tussen een private en publieke partij kan gestalte krijgen door het sluiten van een overeenkomst tussen partijen of door de oprichting van een gezamenlijke onderneming op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Onderstaand worden deze samenwerkingen nader toegelicht. De keuze voor een samenwerking bij overeenkomst of entiteit is een belangrijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategie (zie hoofdstuk 6).



## SAMENWERKEN BIJ OVEREENKOMST

De samenwerking kan gestalte krijgen door het afsluiten van een overeenkomst tussen partijen. Met betrekking tot de overeenkomst zijn meerdere mogelijkheden aanwezig. Zo kan de samenwerkingsovereenkomst voornamelijk gericht zijn op de planuitvoering en het faciliteren van deelprojecten of kunnen bijvoorbeeld afspraken worden vastgelegd om gezamenlijk gronden te verwerven. Bij uitvoering van een dergelijke overeenkomst is het van belang dat partijen een projectorganisatie oprichten met daarbinnen een stuurgroep, een projectgroep en eventueel werkgroepen. De projectorganisatie bevindt zich hierbij op uitvoerend (operationeel) niveau, terwijl de stuurgroep op bestuurlijk niveau opereert en als adviesorgaan voor het College fungeert.

## SAMENWERKEN BIJ ENTITEIT

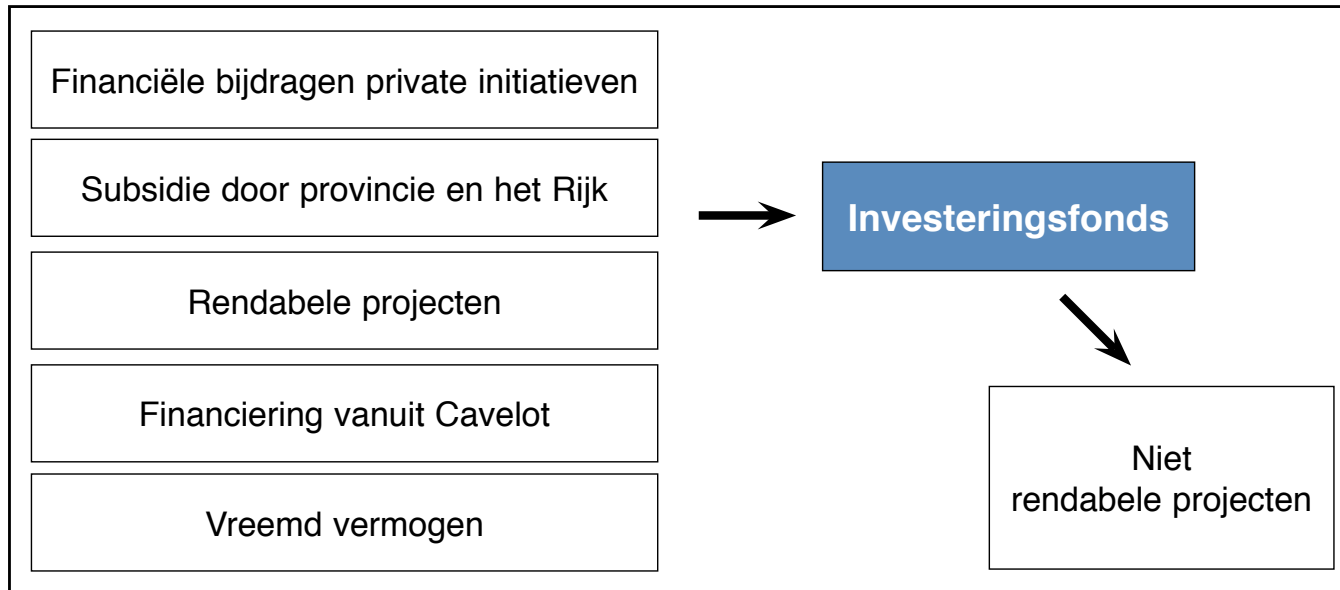
Bij oprichting van een gezamenlijke onderneming wordt door de partijen risicodragend in een onderneming geparticipeerd. De financiering van projecten gebeurt door inbreng van eigen vermogen in de onderneming en het aantrekken van vreemd vermogen. Na inbreng en eventuele verwerving van gronden maakt de onderneming (per project) de gronden bouw- en woonrijp en geeft de bouwrijpe kavels uit.

Mogelijkerwijs worden de gronden overgedragen aan de private partij die in de onderneming participeert. In dit geval moeten de partijen zich behoeden voor het 'twee petten probleem' (geldt ook bij samenwerking door afsluiten van een overeenkomst). Aan de ene kant dient de private partij het belang van de onderneming, waarbij hij zal streven naar zo hoog mogelijke grondopbrengsten. Aan de andere kant wil hij als afnemer zo weinig mogelijk betalen voor de gronden. Het is van groot belang dat partijen op voorhand goede afspraken maken hoe zij met dit probleem omgaan.



## FINANCIËLE VEREVENING ONTWIKKELING CADZAND-BAD

Voor Cadzand-Bad betekent financiële verevening het volgende: een deel van de gemeentelijke ontwikkelingskosten worden gefinancierd vanuit particuliere initiatieven en een deel van de gemeentelijke ontwikkelingskosten en mogelijk niet-renderende projecten (zoals herontwikkeling van het winkelcentrum Duinplein) wordt verevend vanuit renderende projecten. Mocht dit niet voldoende zijn dan dient de financiële haalbaarheid te worden gewaarborgd door financiële bijdragen, zoals subsidie. In paragraaf 6.3 wordt nader ingegaan op de PPS Cadzand-Bad en de financieringsconstructie. Onderstaand schema geeft weer hoe de verevening plaats kan vinden. Het voorstel is om de verevening via een investeringsfonds te laten verlopen (zie hoofdstuk 6: ontwikkelingsstrategie). De volgende paragrafen van onderliggend hoofdstuk gaan in op de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling van Cadzand-Bad.



**Figuur 12**



## 5.4 Financiële analyse

Voordat in paragraaf 5.5 de financiële haalbaarheid van de totale ontwikkeling van Cadzand-Bad aan bod komt, gaat paragraaf 5.4 in op de grondkosten en grondopbrengsten van de individuele projecten. Aan de hand van de grondkosten en grondopbrengsten wordt per project het financieel resultaat berekend. Het gaat hier om een globale berekening en dient eerder als richtinggevend dan als concreet te worden beschouwd. In paragraaf 5.2 staat nader toegelicht uit welke onderdelen grondkosten en grondopbrengsten bestaan en hoe de financiële resultaten (oftewel grondexploitatie resultaat) tot stand komen.

VAN DE VOLGENDE PROJECTEN WORDT HET FINANCIËLE RESULTAAT BEREKEND:

- Particuliere initiatieven
- Landschapsparking
- Reconstructie van Boulevard de Wielingen
- Duinhof
- Groene Wielingen Zeekant
- Duinplein
- Cavelot



## **PARTICULIERE INITIATIEVEN**

In Cadzand-Bad zal de komende jaren sprake zijn van verschillende particuliere initiatieven. Via overeenkomsten met particulieren wordt afgesproken welke financiële bijdragen zij leveren bij ontwikkeling van de openbare ruimte. Bij Cadzand-Bad gaat het hier om de landschapsparking, reconstructie van Boulevard de Wielingen, inrichting van de openbare ruimte Duinhof en inrichting van de openbare ruimte Duinplein. De bijdragen vanuit de particulieren zullen (veel) lager zijn dan de kosten die aan voornoemde ontwikkelingen zijn verbonden, maar kunnen deze kosten wel gedeeltelijk verevenen. De schatting is dat de financiële bijdrage vanuit particuliere initiatieven gelijk is aan één miljoen euro.

## **RECONSTRUCTIE BOULEVARD DE WIELINGEN**

Reconstructie van Boulevard de Wielingen (inclusief de realisatie van de Walk of Freedom) betekent een hoge investering. De kosten zullen met name omvangrijk zijn doordat de kwaliteit die wordt nagestreefd hoog is. De Boulevard levert immers een grote bijdrage aan de allure en uitstraling van Cadzand-Bad. Hiertoe zal de Boulevard ingrijpend worden veranderd. Dit betekent dat de gehele Boulevard (+/- 1200 meter) wordt heringericht. Daarbij zal ten oosten van Duinhof een rotonde worden gerealiseerd ten behoeve van een vloeiende verkeersafwikkeling. De kosten hiervan zijn gelijk aan ongeveer drie miljoen euro (exclusief inrichting Duinhof en Duinplein).

## **PARKEERKOSTEN EN LANDSCHAPSPARKING**

Het parkeren neemt een belangrijke plaats in bij de projecten. Er is dan ook door het College een aanbeveling voor het parkeren vastgesteld. Zo moet er parkeergelegenheid komen voor bewoners bij nieuw te bouwen appartementen. Voor het winkelcentrum is bovendien behoefte aan parkeergelegenheid voor winkelpersoneel, klanten en verblijfstoerisme. Voor geheel Cadzand-Bad geldt dat er voldoende parkeerplaatsen moeten komen voor de dagjesmensen. In het totaal zou het hier om 2.300 parkeerplaatsen gaan. (Bron: “Duurzame Kustontwikkeling”, OKRA landschapsarchitecten). Deze zijn ondermeer terug te vinden in de nieuw aan te leggen Landschapsparking.

Bij berekening van het financieel resultaat geldt als uitgangspunt dat de parkeerplaatsen kostenneutraal moeten worden gerealiseerd. De opbrengsten die vanuit het parkeren worden gegenereerd zijn dus, volgens aanname, even hoog als de kosten. Dit betekent dat het parkeren geen invloed heeft op het financiële resultaat van de verschillende projecten. Bij de Landschapsparking wordt wel uitgegaan van een financieel tekort. Dit vanwege de lage bezettingsgraad van betreffende parkeerplaatsen. Het tekort is in de berekening gelijk aan ca. 700.000 euro.

## GROENE WIELINGEN ZEEKANT

Met Groene Wielingen Zeekant wordt het deel tussen Duinplein en Duinhof bedoeld ten noorden van Boulevard de Wielingen. Een zeer aantrekkelijke plaats om te wonen. De woningen of appartementen liggen in de duinen en mits de gebouwen een redelijke hoogte hebben is er een mogelijkheid van zeezicht wat de waarde van de woningen substantieel doet toenemen. Bij berekening van de grondwaarde wordt dan ook uitgegaan van hoge marktwaarden en daarmee hoge grondwaarden.

Alvorens zich rijk te rekenen dient wel te worden vermeld dat er op dit moment niet gebouwd mag worden en het is nog maar de vraag of dat in de toekomst wel zo is. Bij de berekening wordt dan ook uitgegaan van een voorzichtig scenario, namelijk de realisatie van 40 appartementen en een marktwaarde van 3.500 euro per vierkante meter. Dit geeft een positief resultaat van ca. twee miljoen euro.

## DUINHOF

Vanuit de ontwikkeling van het huidige parkeerterrein, kunnen voor Cadzand opbrengsten worden gegenereerd. Duinhof is grotendeels eigendom van de gemeente. De gemeente heeft een intentieovereenkomst met een ontwikkelaar gesloten. De verwachting is dat met deze ontwikkelaar een koopovereenkomst wordt gesloten en de huidige stand van zaken is dat 1 miljoen euro is bestemd voor overige ontwikkelingen binnen Cadzand-Bad waarmee een deel van de onrendabele projecten kan worden gefinancierd.

Bovenstaande heeft vooral betrekking op de ontwikkeling van het vastgoed en niet-openbare of semi-openbare ruimte. Aan de inrichting van de openbare ruimte van het Duinhof en directe omgeving zijn ook de nodige kosten verbonden, namelijk ongeveer 1,2 miljoen. Dit betekent dat voor de gehele ontwikkeling van Duinhof een tekort van 200.000 euro aan het financiële resultaat van de totale ontwikkeling van Cadzand-Bad moet worden toegerekend.

## DUINPLEIN

Bij Duinplein zijn meerdere scenario's mogelijk. Deze verschillen ontstaan doordat de grootte van het plangebied nog niet vastligt en zo zijn er ook nog verschillende mogelijkheden bij hetzelfde plangebied. Bij berekening van het financieel resultaat voor Duinplein wordt uitgegaan van een gemiddeld programma, namelijk 60 appartementen. Verder geldt als uitgangspunt dat stevig wordt geïnvesteerd in de openbare ruimte à 1,2 miljoen euro. Door de ligging van de toekomstige appartementen (de kern van Cadzand-Bad en zeer dicht bij voorzieningen en strand) en kwalitatieve impuls van de openbare ruimte kennen deze appartementen een hoge marktwaarde, namelijk 2.700 euro per m<sup>2</sup>. Bij berekening geldt verder dat de winkels, qua oppervlakte, met ongeveer 50% zullen uitbreiden en voor de huidige winkels wordt de "nieuw voor oud regeling" gehanteerd. Dit betekent dat eigenaren in principe hun huidige oppervlakte terugkrijgen. Voor uitbreiding dient de normale waarde te worden betaald. Het totale financiële resultaat voor de ontwikkeling van Duinplein is gelijk aan ongeveer -2,8 miljoen euro.



## CAVELOT

In Cavelot is circa 80% in eigendom van Bouwfonds en 20% in eigendom van de gemeente. De inbrengwaarde hiervan wordt in het financiële resultaat meegenomen. Met betrekking tot Cavelot staat in "Natuurlijk Vitaal" dat er 250 woningen komen (gemiddeld 140 m<sup>2</sup> bvo). In overleg met de provincie wordt onderzocht in hoeverre een groter aantal woningen gerealiseerd kan worden. Vooral nog worden 250 woningen als uitgangspunt voor die berekeningen meegenomen. Dit wordt ook de uitgangssituatie voor de berekening. Verder geldt in de uitgangssituatie dat een deel van de meeropbrengsten ten goede komt van investeringen in het groen (1 miljoen euro). De marktwaarde van de vrijstaande woningen is in de berekening gelijk aan op 2.500 euro per m<sup>2</sup>. Het financiële resultaat is hiermee ca. 3,8 miljoen euro.

## 5.5 Financiële resultaat

In onderstaande paragraaf wordt het financieel resultaat voor de totale ontwikkeling van Cadzand-Bad berekend. Dit op basis van het programma en de resultaten uit voorgaande paragraaf. Het programma is als volgt opgebouwd:

Project	Appartementen (120 m <sup>2</sup> bvo)	Vrijstaande woningen (140 m <sup>2</sup> bvo)
Particuliere initiatieven	PM	PM
Landschapsparking	-	-
Boulevard de Wielingen	-	-
Duinhof	120	
Duinplein	60	
Cavelot		240
<b>Totaal</b>	<b>180</b>	<b>240</b>



Onderstaand de resultaten van de verschillende projecten en ook het totale financiële resultaat (globaal) voor de gehele ontwikkeling van Cadzand-Bad.

Project	Financieel resultaat vanuit ontwikkeling	Investering openbare ruimte	Totaal (euro)
Particuliere initiatieven	1.000.000		1.000.000
Landschapsparking		-700.000	-700.000
Boulevard de Wielingen		-3.000.000	-3.000.000
Duinhof	1.000.000	-1.200.000	-200.000
Duinplein	-1.600.000	-1.200.000	-2.800.000
Cavelot	4.800.000	-1.000.000	3.800.000
<b>Totaal projecten</b>	<b>5.200.000</b>	<b>-7.100.000</b>	<b>-1.900.000</b>
Benodigde financiële resultaten			1.900.000

Op basis van voorgaande financiële analyse kan worden geconcludeerd dat de opbrengsten vanuit rendabele projecten de negatieve financiële resultaten van de onrendabele projecten niet voldoende compenseren. Om de nodige kwaliteitsimpuls voor Cadzand-Bad tot stand te laten komen en de totale ontwikkeling financieel haalbaar te maken is er behoefte aan financiële bijdragen, zoals subsidie door provincie en Rijksoverheid.

## RENTELASTEN

Bij bovenstaand resultaat is sprake van een zogenaamd 'plat' financieel resultaat waarbij de rentelasten nog niet zijn meegenomen. De rentelasten komen voort uit het aantrekken van vreemd vermogen dat nodig is om sommige projecten te kunnen financieren. Dat sommige projecten met vreemd vermogen gefinancierd moeten worden is goed denkbaar aangezien deze projecten (zoals reconstructie van Boulevard de Wielingen) eerder plaatsvinden dan andere (rendabele) projecten. Om deze effecten in het financiële resultaat te kunnen berekenen is een globale planning van de deelprojecten opgesteld. Deze planning geeft weer wanneer financiële bijdragen door het investeringsfonds (zie hoofdstuk 6) worden gegenereerd en wanneer financiële middelen aan het investeringsfonds worden onttrokken. Uitgangspunt is dat er sprake is van een subsidieverstrekking ter hoogte van 2 miljoen euro die begin 2008 plaatsvindt. Verder wordt er van uitgegaan dat financieel bijdragen en het onttrekken van financiële middelen per project op één moment plaatsvindt. Voor de particuliere initiatieven is hierbij een gewogen gemiddelde genomen.

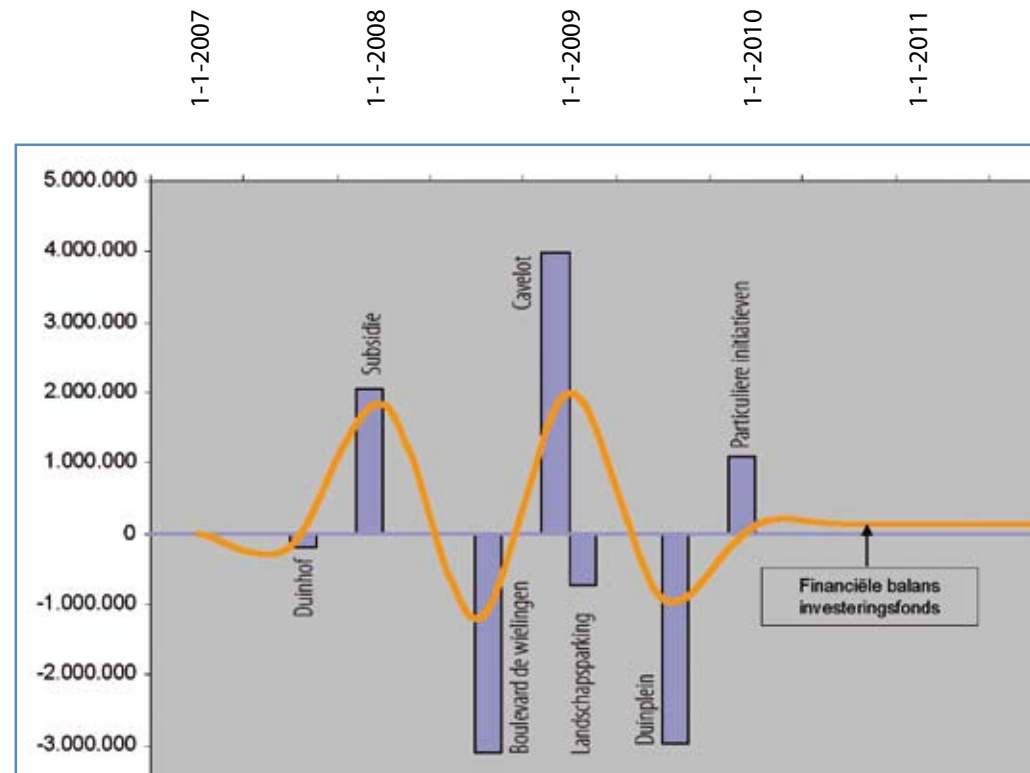
<i>Project</i>	<i>Financieel resultaat</i>	<i>Planning</i>
Subsidie	2.000.000	Begin 2008
Particuliere initiatieven	1.000.000	Begin 2010
Landschapsparking	-700.000	Begin 2009
Boulevard de Wielingen	-3.000.000	Medio 2008
Duinhof	-200.000	Medio 2007
Duinplein	-2.800.000	Medio 2009
Cavelot	3.800.000	Begin 2009





Onderstaand figuur toont de resultaten van de projecten uitgezet tegen de tijd (blauwe kolommen). De oranje lijn in de figuur geeft de financiële balans van het investeringsfonds uitgezet tegen de tijd. De balans wordt berekend door optelling van de resultaten die aan een bepaald tijdstip voorafgaan. Van belang is het moment dat de financiële balans het meest negatief is. In de figuur is dit tussen de 1 en 1,5 miljoen euro. Nogmaals, het gaat hier om een globale schatting. Dit betekent dat op een bepaald moment (in figuur medio 2009) tussen 1 en 1,5 miljoen euro aan vreemd vermogen dient te worden aangetrokken.

Uit de figuur blijkt dat de financiële balans, op basis van voornoemde uitgangspunten, uiteindelijk positief is en dus financieel haalbaar.

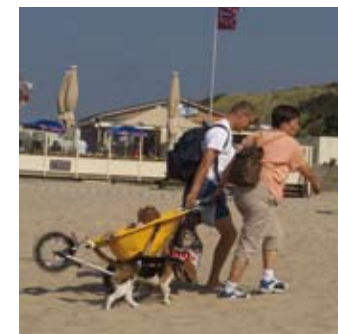
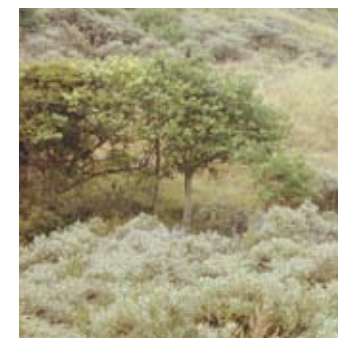


**Figuur 13: kasstromen en financiële balans**

# 6. ONTWIKKELINGSSTRATEGIE

## 6.1 Inleiding

De ruimtelijke ontwikkelingen in en rondom Cadzand-Bad zullen een bijdrage leveren aan de versterking van de lokale en regionale economie, een aantrekkelijker woonmilieu en meer ruimtelijke kwaliteit in West Zeeuws-Vlaanderen. Cadzand-Bad moet een aantrekkelijke toeristische trekpleister worden. De voornaamste ontwikkelingen betreffen de reconstructie van de Boulevard, revitalisering van het winkelaanbod, de realisatie en herontwikkeling van (recreatie)woningen, appartementen(complexen) en overige voorzieningen. Het zijn projecten die onderling verschillen maar wel een grote onderlinge ruimtelijke, organisatorische en financiële afhankelijkheid hebben. Voorkomen moet worden dat deze projecten als aparte, incidentele projecten worden gerealiseerd, waarbij onvoldoende onderlinge afstemming is op genoemde punten. Daarbij bestaat het gevaar dat essentiële projecten vanwege tekorten niet worden gerealiseerd en projecten niet goed worden aangestuurd. Er is behoefte aan een integrale aanpak waarbij sprake is van financiële haalbaarheid en de financiële risico's voor partijen zo veel mogelijk worden beperkt. In dit hoofdstuk wordt een voorstel gedaan voor een ontwikkelingsstrategie die een gepast antwoord moet geven op bovenbeschreven problematiek. De strategie richt zich hierbij niet alleen op de ontwikkelingen van Cadzand-Bad maar ook op de relatie tussen deze ontwikkelingen en de projecten in haar ruimere omgeving.



## 6.2 Ontwikkelingsstrategie

De ontwikkeling in Cadzand-Bad maakt onderdeel uit van een aantal andere majeure ontwikkelingen binnen de gemeente Sluis zoals de ontwikkelingen in Breskens, Gebiedsgerichte Aanpak West Zeeuwsch-Vlaanderen inclusief Integraal Kustbeheer, Zwakke Schakels (heeft een directe relatie met de ontwikkelingen in Cadzand-Bad), de uitdieping van de Westerschelde en Sluis aan Zee. Voorgesteld wordt om een bestuurlijk ontwikkelingsoverleg in het leven te roepen om daarin de afstemming, coördinatie, overleg met overheidspartners tussen deze projecten te laten plaatsvinden. Dit bestuurlijke overleg zou een programmamanager kunnen aanstellen die op projectorganisatieniveau de beleidsmatige en politiek-bestuurlijke afstemming tussen de verschillende majeure projecten coördineert. Dit om de publiekrechtelijke taken, besluitvorming en procedures af te stemmen.

Voor Cadzand-Bad wordt gedacht aan een overkoepelende publiekprivate organisatie met daarboven een eigen stuurgroep die vooral de politiek-bestuurlijke aansturing regelt van de diverse Cadzand-Bad projecten. Via deze overkoepelende organisatie wordt de integrale aanpak (stedenbouwkundig, financieel, organisatorisch) gewaarborgd. Gelet op de omvang en bereik van de opgave in Cadzand-Bad en het belang van ondermeer de provincie en het Rijk, wordt geadviseerd samenwerking te zoeken met zowel publieke én private partijen binnen de PPS. Hierdoor wordt het draagvlak van de opgave vergroot en ontstaat de mogelijkheid van risicodeling bij planontwikkeling en grondexploitatie. Daarbij heeft een private partij meerwaarde met betrekking tot de ontwikkeling van een visie op de markt, de visie op het stedenbouwkundige programma van eisen, investeringsvisie in relatie tot de marktvraag en markttrends, projectontwikkelingcapaciteit en communicatie.



Naast de gemeente Sluis wordt in de PPS door de provincie Zeeland en Bouwfonds geparticipeerd. Deelname van de provincie vanwege de inzet van publiekrechtelijke instrumenten, risicodeling en bestuurlijke afstemming (o.a. Zwakke Schakels, Ontwikkelingsplanologie, woningbouwprogramma). Deelname van Bouwfonds vanwege haar eigendomspositie in Cavelot, wat ook het belang van Bouwfonds bij een kwaliteitsimpuls van Cadzand-Bad vergroot, en Bouwfonds heeft de nodige financiële draagkracht, ervaring en kennis.

Voor de PPS-constructie bestaan twee mogelijkheden (zie paragraaf 5.3). Ten eerste is er de samenwerking met oprichting van een aparte onderneming. In de onderneming wordt risicodragend geparticipeerd door de drie partijen. De financiering van projecten komt hierbij tot stand doordat de drie partijen eigen vermogen in de onderneming storten waarmee vreemd vermogen kan worden aangetrokken. De onderneming zelf fungeert hier als financieel vereveningsvehikel. Het belangrijkste voordeel van een dergelijke onderneming is dat zij zeer slagvaardig kan opereren. De tweede mogelijke samenwerkingsconstructie betreft samenwerking bij overeenkomst. Bij samenwerking bij overeenkomst wordt er geen aparte onderneming opgericht en er is geen sprake van een onderneming die als investeringsvehikel fungeert.

De twee samenwerkingsconstructies zijn in het eerste half jaar van 2006 met de drie partijen tijdens verschillende bijeenkomsten besproken. Vanuit deze bijeenkomsten kwam naar voren dat voor elke partij samenwerking bij overeenkomst de voorkeur heeft. Voor de provincie geldt dat zij geen ervaring heeft met het risicodragend participeren in een aparte onderneming en mede daarom de risico's te groot zijn. De provincie geeft de voorkeur aan een meer beheersbare financiering, zoals subsidie. Vanwege haar belang bij de ontwikkeling van Cadzand-Bad wil zij wel participeren in de samenwerking. Voor de gemeente geldt dat zij in beperkte mate financiële risico's wenst te lopen en de regie dicht bij haar organisatie wil houden. Bouwfonds wil buiten het project Cavelot haar risico's zoveel mogelijk beperken. Gezien haar belang bij een kwaliteitsimpuls van Cadzand-Bad wil zij wel participeren in een samenwerking en is zij bereid, om vanuit de opbrengsten van Cavelot een financiële bijdrage te leveren.

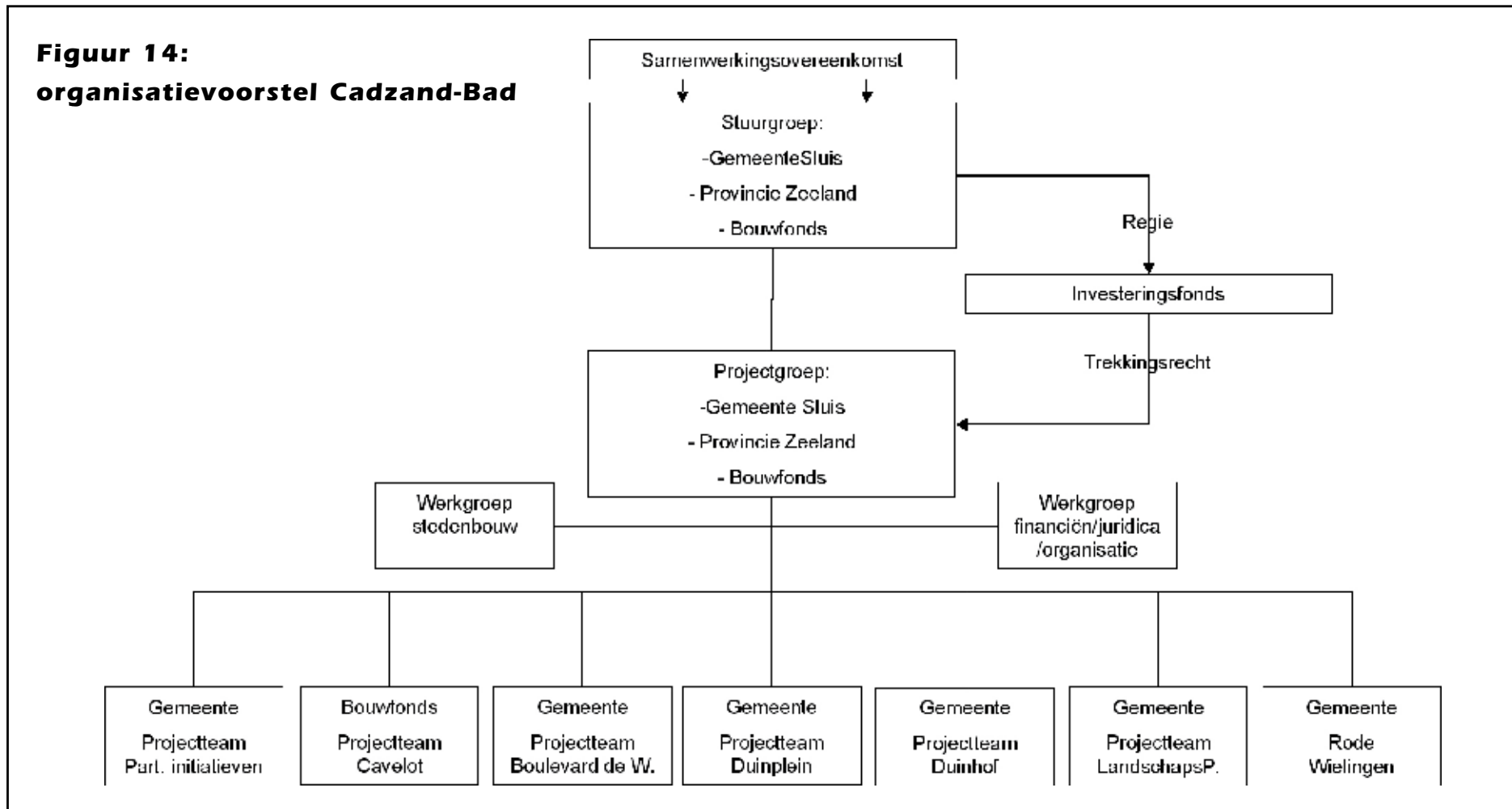
Een samenwerking bij overkomst kent verschillende vormen en gradaties. Voor de PPS Cadzand-Bad zijn drie voorwaarden van belang: een integrale aanpak, financiële haalbaarheid en beperking van de risico's. Een integrale aanpak vereist in eerste instantie een goede organisatie. In de volgende paragraaf wordt deze organisatie en haar taken nader toegelicht. Onderdeel van een integrale aanpak is de financiële verevening. Het voorstel is om hiertoe een investeringsfonds op te richten (zie paragraaf 6.4). Met betrekking tot de financiële haalbaarheid blijkt vanuit de eerste berekeningen (zie paragraaf 5.5) dat subsidieverstrekking een voorwaarde is.

De risico's zullen in deze constructie zoveel mogelijk worden beperkt. Bij risicovolle commerciële projecten worden op voorhand financiële afspraken gemaakt. Dit betekent dat op voorhand duidelijk is in hoeverre financiële middelen aan het investeringsfonds ten goede komen dan wel financiële middelen aan het investeringsfonds dienen te worden onttrokken. Zodra deze afspraken zijn gemaakt komen de financiële risico's bij desbetreffende ontwikkelaars van de projecten te liggen. De risico's bij andere projecten zijn veel beperkter dan de commerciële projecten. De kosten verbonden aan bijvoorbeeld reconstructie van Boulevard de Wielingen zijn van te voren goed in te schatten en hierdoor zijn deze risico's beperkt.



### 6.3 Organisatie van PPS Cadzand-Bad

In onderliggende paragraaf wordt ingegaan op de organisatie van de samenwerking tussen gemeente Sluis, Provincie Zeeland en Bouwfonds. Onderstaand staat de organisatie schematisch weergegeven.



*Met betrekking tot de organisatie de volgende kenmerken:*

- de stuurgroep voert de regie op de uitvoering en is opdrachtgever binnen de kaders van de besturen van de partijen. Het College neemt op advies van de Stuurgroep de besluiten en waakt over de uitvoering.
- de projectorganisatie bestaat uit een kleine staf en bestaat verder uit personeel gedetacheerd uit de lijn van betrokken partijen. Voorzitter van de projectgroep is de projectmanager.
- de stuurgroep stuurt de projectgroep aan.
- de projectmanager heeft eigenstandige bevoegdheden; doorzettingsmacht. De projectmanager kan daarvoor direct voorstellen doen bij de besturen.
- onder de projectgroep hangen de verschillende deelprojecten. Bouwfonds is verantwoordelijk voor deelproject Cavelot.
- de projectorganisatie wordt ondersteund door werkgroepen stedenbouw en financiën/PPS.

*De taken van de projectgroep zijn:*

- vertalen van de beleidskaders naar haalbare en realistische plannen voor de deelprojecten
- organiseren en van financiering van de uitvoering van de deelprojecten
- aansturen, stimuleren, initiëren, plannen en voortgangbewaking van de uitvoering van de deelprojecten
- financiële control en communicatie.
- secretariaat van de stuurgroep.

De projectorganisatie heeft het mandaat / exclusieve bevoegdheid voor de uitvoering. De werkwijze, haar mandaat, de financiering ervan en organisatie e.d. wordt verwoord in een operationeel plan welke dient als kaderstelling (financiën, organisatie en contractvorming met derden) voor het bestuur van betrokken partijen. Binnen deze kaders kan de projectorganisatie opereren. Daarvoor legt ze periodiek verantwoording af aan de raad, staten, directies e.d. Na het operationele plan worden daarvoor jaarplannen en jaarrapportages opgesteld.

De stuurgroep heeft zeggenschap over het op te richten investeringsfonds, hetgeen het werkkapitaal is van de projectorganisatie. De projectorganisatie heeft trekkingsrechten uit het investeringsfonds op basis van door de stuurgroep vastgestelde plannen. In volgende paragraaf komt het investeringsfonds aan bod.

## 6.4 Investeringsfonds

■ Het fonds wordt ondergebracht in een aparte entiteit los van de gemeente, zodat zij niet verantwoordelijk is voor beheer van het fonds. Er kan worden gekozen voor een stichting. Een stichting kent een eenvoudige structuur zonder leden maar enkel een bestuur en heeft geen winstoogmerk. Het bestuur kan dan bestaan uit enkele leden van de stuurgroep zodat duidelijk is dat de verantwoordelijkheid van het fonds bij de leden van de stuurgroep ligt. Doel van de stichting is het doen van investeringen en zorg dragen voor de financiering van projecten in Cadzand-Bad.

### ■ Kenmerken van de stichting:

- - In de vergaderingen van het bestuur heeft iedere bestuurder één stem.
- - Het bestuur stelt jaarlijks een begroting en een jaarplan vast.
- - Besluiten van het bestuur:
  - - vaststelling van de begroting,
  - - vaststelling van het jaarplan,
  - - het verrichten van rechtshandelingen die niet rechtstreeks uit de vastgestelde en goedgekeurde begroting of het vastgestelde en goedgekeurde jaarplan voortvloeien,
  - - vaststelling, wijziging of aanpassing van administratievoorwaarden,
  - - statutenwijziging, ontbinding, juridische fusie en juridische splitsing,
  - - het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting zich als borg of hoofdelijk schuldeigenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een schuld van een ander verbindt.
- - De stichting kan de programmamanager (projectorganisatie) benoemen als bevoegde om over het investeringsfonds te kunnen beschikken.





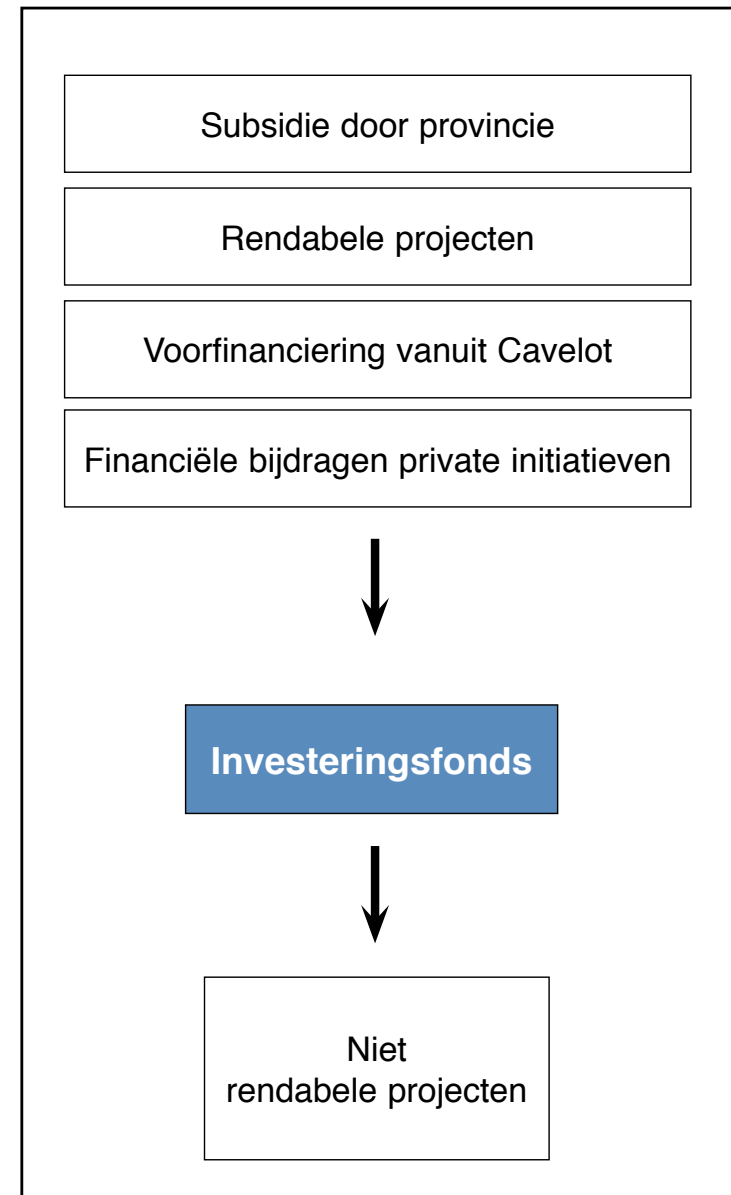
## “Spelregels” investeringsfonds

Conditie en verantwoordelijkheden ten aanzien van deze aparte geldstroom dienen door partijen gezamenlijk te worden vastgesteld:

- De stichting is de fondsbeheerder en regelt de administratie van het fonds en verleent trekkingskracht aan de projectorganisatie.
- De controle over het fonds ligt buiten de projectorganisatie. Hiertoe dient door de stuurgroep een externe aangetrokken te worden.
- De stuurgroep kan aansprakelijk worden gesteld voor het investeringsfonds waardoor de verantwoordelijkheid niet enkel bij de gemeente ligt maar voornamelijk door de leden van de stuurgroep wordt gedragen. Leden van de stuurgroep dienen garanties af te geven waardoor de financiering van de projecten geregeld kan worden.

De financiering van niet-rendabele projecten wordt via het investeringsfonds geregeld. Het kapitaal van het investeringsfonds bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Subsidie vanuit provincie Zeeland;
2. Opbrengsten vanuit andere projecten (o.a. Duinhof);
3. Voorfinanciering door Bouwfonds vanuit Cavelot;
4. Financiële bijdragen bij private initiatieven;



**Figuur 15**



## 6.5 Aanpak van deelprojecten

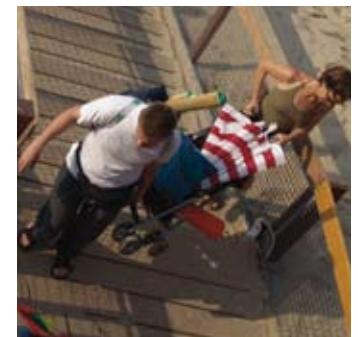
■ Door de PPS Cadzand-Bad worden een aantal vooraf te selecteren projecten geselecteerd. In deze paragraaf wordt per project een voorlopig voorstel gedaan met betrekking tot de aanpak inclusief een indicatie voor de samenwerkingsvorm. Qua samenwerking kan worden gekozen uit de volgende vormen (zie ook bijlage 3):

- het traditionele model
- het Joint venture model
- het concessiemodel

### CAVELOT

Het voorstel is om voor het gebied Cavelot eerst een intentieovereenkomst te sluiten met de marktpartij (Bouwfonds). In deze intentieovereenkomst worden onder meer afspraken gemaakt over welke inspanningen de partijen zullen verrichten. Na de intentieovereenkomst kan worden overgegaan tot een realisatieovereenkomst. Voorgesteld wordt om de ontwikkeling en realisatie van Cavelot in concessie te laten plaatsvinden.

Dit betekent dat één marktpartij het gehele project (inclusief het woon- en bouwrijp maken) voor haar rekening neemt. Opbrengsten voor de PPS Cadzand bestaan hier uit het uitkopen van de gemeente in het gebied Cavelot (20% is in eigendom van de gemeente) en een financiële bijdrage vanuit de realisatieovereenkomst die met de marktpartij dient te worden gesloten. Door de keuze van het concessiemodel liggen de risico's binnen de grondexploitatie en opstalexploitatie volledig bij de marktpartij. Voor de gemeente is het van belang dat de ontwikkeling van het Cavelot wel in lijn is met de stedenbouwkundige visie. Hiertoe zal de gemeente dus eerst haar eigen beeldkwaliteitplan met kaderstelling moeten definiëren en vaststellen.



## LANDSCHAPSPARKING

Met betrekking tot de landschapsparking dienen in eerste instantie de gronden waar deze parking komt te worden verworven. Het ligt voor de hand dat de gemeente deze gronden verwerft, om vervolgens na realisatie de parking in eigen beheer te houden dan wel over te dragen (verkopen) aan een private partij.

## GROENE BOULEVARD DE WIELINGEN ZEEKANT

Dit gebied ligt aan de noordkant van de Boulevard tussen Duinhof en Duinplein en is niet in eigendom van de gemeente. Het voorstel is dat de onderneming zich actief inzet bij eventuele ontwikkeling van het gebied. Dit is van belang aangezien het gebied direct aan de Boulevard ligt en daarmee een belangrijk onderdeel vormt van de stedenbouwkundige ontwikkeling en uitstraling van Cadzand-Bad. Het voorgaande betekent dat de onderneming in een vroeg stadium in het project moet investeren. Later kan volgens het traditionele model tot ontwikkeling worden overgegaan. Eventueel wordt het bouw- en woonrijp maken gecombineerd met de reconstructie van Boulevard de Wielingen en wordt volgens de ontwikkeling van het gebied aan een markt-partij overgelaten.

## BOULEVARD DE WIELINGEN

Met betrekking tot de reconstructie van Boulevard de Wielingen (inclusief Walk of Freedom) is er geen sprake van een bijzondere aanpak omdat de gronden in eigendom zijn van de gemeente Sluis. De reconstructie wordt uitgevoerd na aanbesteding door een bouwbedrijf en het project wordt gefinancierd door de onderneming.

## DUINHOF

Het parkeerterrein is momenteel in eigendom van de gemeente. Het is de verwachting dat de gemeente het parkeerterrein voor ontwikkeling zal verkopen. Hiertoe wordt een koopovereenkomst gesloten. Dit onder financiële en kwalitatieve randvoorwaarden.



## DUINPLEIN

De geslaagde opwaardering van Cadzand-Bad is voor een belangrijk deel afhankelijk van een succesvolle herontwikkeling van het winkelcentrum Duinplein. Het is dan ook van belang dat de PPS-organisatie zich actief bezighoudt met de herontwikkeling van Duinplein. Dit betekent dat zij waar nodig over zou gaan tot verwerving van gronden en opstellen om vervolgens het project als één geheel te kunnen ontwikkelen. Met betrekking tot eventuele samenwerking (eventueel ook met eigenaren/winkeliers) kan worden gekozen voor het Joint venture model met een risicoparticipatie in de grondexploitatie en in mindere mate in de opstalexploitatie. Om de risico's zo veel mogelijk te beperken gaat de voorkeur uit om bij herontwikkeling van Duinplein op voorhand financiële afspraken te maken met een ontwikkelaar. Dit onder vooraf opgestelde voorwaarden, die onder meer in de ruimtelijke beeldkwaliteit zijn terug te vinden. Deze afspraken zullen worden vastgelegd in een overeenkomst en zodra de afspraken zijn gemaakt liggen de financiële risico's bij de ontwikkelaar.

## KOP VAN WIELINGEN, EGELANTIERLAAN, MEIDOORNSTRAAT

De Kop van Wielingen, Egelantierlaan en Meidoornstraat betreffen kleinere projecten waarbij de grond in eigendom is van de gemeente. Het voorstel is de projecten ter plaatse van de Egelantierlaan en Meidoornstraat volgens het traditionele model te laten ontwikkelen. Dit betekent dat sprake is van gronduitgifte door de gemeente. Vanwege de locatie en daarmee het belang van de Kop van Wielingen is het raadzaam dit project in publiek-private samenwerking te ontwikkelen. Hiermee kan men optimaal sturing geven aan eventuele toekomstige projecten. De grondopbrengsten bij ontwikkeling van deze gebieden komen ten goede aan de PPS Cadzand-Bad.





# 7. OP WEG NAAR REALISATIE

## 7.1 Conclusies & aanbevelingen

### AANLEIDING

Cadzand-Bad is een voorbeeld van een badplaats waar de bestedingen en verblijfsduur van met name buitenlandse toeristen teruglopen. Eén van de oorzaken is het achterblijven van de kwaliteit van het toeristische aanbod. Cadzand-Bad heeft een kwaliteitsimpuls nodig. Hierbij wil Cadzand-Bad zich ontwikkelen tot een “stijlvolle internationale badplaats met een natuurlijk karakter”, waar de kernkwaliteiten rust, ruimte en vrijheid centraal staan. De toekomstige ontwikkelingen in Cadzand-Bad zijn een essentiële factor om de economie van West Zeeuws-Vlaanderen positief te beïnvloeden. Cadzand-Bad is immers één van de belangrijkste toeristische trekpleisters binnen West Zeeuws-Vlaanderen. Positieve ontwikkelingen voor Cadzand-Bad betekenen positieve ontwikkelingen voor West Zeeuws-Vlaanderen.

In Cadzand-Bad is sprake van verschillende projecten en ontwikkelingen. Enerzijds grootschalige projecten welke de dragers vormen van de toekomstige herontwikkeling van Cadzand-Bad en anderzijds kleinschalige projecten die veelal in aanmerking komen voor zelfrealisatie door particulieren. De grote projecten zijn te verdelen in ontwikkelingslocaties (o.a. Cavelot, Duinhof), herstructureringslocaties (Duinplein) en openbare ruimte-projecten in het publieke domein (reconstructie Boulevard de Wielingen). De projecten hebben binnen de visie ieder een eigen profiel en identiteit. Voorkomen moet worden dat deze projecten incidenteel en zonder de integrale visie en onderlinge afstemming worden ontwikkeld en gerealiseerd. Daarnaast bestaat het gevaar dat individuele projecten niet van de grond komen omdat deze financieel niet haalbaar zijn doordat onder andere de mogelijkheid van financiële verevening ontbreekt. Een integrale aanpak van de grootschalige projecten (financieel verevening en stedenbouwkundige en organisatorische afstemming) is nodig om een doorbraak te creëren.



## BELEIDSKADERS

Bij ontwikkeling van Cadzand-Bad zijn vele beleidskaders van toepassing. Vanuit de gemeente zijn er onder meer de structuurvisie Cadzand-Bad en woonvisie. Vanuit de provincie is met name het integraal omgevingsplan van belang. Opvallend zijn de meerdere raakvlakken met het beleid op Rijksniveau. Ten eerste is Cadzand-Bad een onderdeel van de pilot “kwaliteitsimpuls badplaatsen” waartoe met onder andere de provincie Zeeland en het ministerie van Economische Zaken een convenant is gesloten. Ten tweede is West Zeeuws-Vlaanderen aangewezen als Nationaal landschap. Eén van de belangrijkste voorwaarden hierbij is handhaving van de kernkwaliteit van het gebied (o.a. polderpatroon met geulensysteem). Ten derde is ter hoogte Cadzand-Bad sprake van Zwakke Schakels. Maatregelen om de kustverdediging te versterken zullen zeker invloed hebben op de ontwikkeling van Cadzand-Bad. Tot slot is in het kader van ontwikkelingsplanologie West Zeeuws-Vlaanderen als voorbeeldproject aangewezen. Daar is als concreet doel van het voorbeeldproject in West Zeeuws-Vlaanderen geformuleerd: ‘het dichterbij brengen van de uitvoering van de plannen te Cadzand-Bad en het plan Waterdunen ten westen van Breskens”.

De integrale aanpak (organisatorisch, financieel en stedenbouwkundig) van de ontwikkelingen binnen Cadzand-Bad kunnen als leidraad dienen bij de gebiedsgerichte aanpak van West Zeeuws-Vlaanderen en daarmee input geven aan ontwikkelingsplanologie.

Gezien de meerdere beleidskaders vanuit de Rijksoverheid waar de ontwikkeling van Cadzand-Bad mee te maken heeft, is afstemming met de Rijksoverheid van groot belang. Bovendien is ook behoefte aan goede afstemming met de provincie. In dit kader is het van belang om nauw samen te werken met de provincie en dat de provincie vervolgens zorgt voor bestuurlijke afstemming en coördinatie met Rijksdepartementen.

## RUIMTELIJKE VISIE

De stedenbouwkundige visie zoals in dit ontwikkelingsplan is beschreven, geeft de toekomstige ontwikkeling van Cadzand-Bad aan, waarbij de versterking en feitelijke realisatie van de identiteit van Cadzand-Bad voorop staat. Het gebiedsprogramma ‘Natuurlijk Vitaal’ en de ‘Structuurvisie Cadzand-Bad’ vormen het uitgangspunt op basis waarvan deze stedenbouwkundige visie tot stand is gekomen.

In de beschreven visie wordt onderscheid gemaakt tussen de eerdergenoemde grootschalige projecten en kleinschalige projecten. Voor de grote projecten vormt de visie het stedenbouwkundige kader waarbinnen verdere uitwerking van de projecten kan plaatsvinden. Ten aanzien van de kleinere particuliere projecten worden in de visie de randvoorwaarden (o.a. bouwhoogte, rooilijnen, dichtheden, beeldkwaliteit) vastgelegd. Op basis van deze visie is de beeldkwaliteit uitgewerkt (bijlage 6)



In de ruimtelijke visie wordt in het kort ingegaan op het parkeren. Het parkeren wordt bij ontwikkelingen een steeds belangrijker onderdeel. Dit geldt ook voor Cadzand-Bad. Ten eerste heeft Cadzand-Bad te maken met de bijzondere situatie dat tijdens enkele dagen per jaar relatief veel auto's geparkeerd moeten worden. Hiertoe biedt de landschapsparking uitkomst. Ten tweede is er in Cadzand-Bad sprake van meerdere projecten. Onder andere Duinhof en Duinplein maar ook de uitbreiding bij particuliere initiatieven. Het is van belang dat het parkeren goed wordt geregeld en het verdient dan ook de aanbeveling een parkeervisie op te stellen, waarin de voorwaarden bij het parkeren worden verwoord.

## **RISICO- ACTORANALYSE**

Bij de ontwikkelingen van Cadzand-Bad is sprake van verschillende actoren met verschillende belangen. De belangen van de publieke partijen zijn voor een belangrijk deel vertaald in beleidskaders. De gemeente heeft twee rollen binnen de ontwikkeling van Cadzand-Bad. Aan de ene kant heeft zij haar publiekrechtelijke taak en verantwoordelijkheden, waarbij zij onder meer de belangen van de betrokken bewoners in acht neemt en rechtszekerheid biedt. Aan de andere kant is zij een private partij doordat zij ook grondeigenaar is en door uitvoer te geven aan haar grondbeleid door bijvoorbeeld een actieve grondpolitiek. Andere belangrijke actoren zijn de bewoners en ondernemers. Voor de

ontwikkeling van Cadzand-Bad is het essentieel om een goede afstemming met deze groepen te verwezenlijken en draagvlak te creëren. Zij zijn een essentieel onderdeel van de ontwikkelingen. Temeer deze doelgroepen potentiële afnemers kunnen zijn van het uiteindelijk gerealiseerde product. Ook de rol van ontwikkelaars en bouwbedrijven kan groot zijn. Samenwerking met deze partijen geeft voordelen op het gebied van risicodeling en de kennisinbreng. Daarnaast hebben een aantal partijen inmiddels strategische posities in eigendom (o.a. Cavelot) en zijn daardoor een belangrijke actor in het ontwikkelingsproces.

De ontwikkelingen van Cadzand-Bad zijn voornamelijk bedoeld om het toerisme te stimuleren. Afstemming op de behoeften van recreanten is dan ook van groot belang. Doelgroepen zijn vijftigplussers en tweeverdieners met of zonder kinderen.

Vanuit onderzoek blijkt dat de aantrekkelijke recreatieve omgeving van West Zeeuws-Vlaanderen de potentie heeft om te voorzien in de behoefte van de doelgroepen. Voorwaarde is een integrale aanpak om de benodigde kwaliteitsimpuls te bewerkstelligen. Indien de kwaliteit van onder meer het voorzieningenniveau duidelijk verbetert dan draagt dit zeer positief bij aan het niveau wat gerealiseerd kan worden. Vice versa zal een onduidelijke fysieke ontwikkeling in Cadzand-Bad een negatieve invloed hebben op de mogelijkheden.

Naast verschillende belanghebbenden hebben de ontwikkelingen ook te maken met verschillende risico's. De grootste financiële risico's zijn verbonden aan de opbrengsten. De marktontwikkelingen en mate van afzetbaarheid van woningen en commerciële voorzieningen zijn moeilijker in te schatten dan de kosten. In dit kader verdient het de aanbeveling om voor commerciële ontwikkelingen op voorhand financiële en stedenbouwkundige afspraken met een ontwikkelaar te maken. Het gaat hier onder meer om projecten als Duinplein, Duinhof en Cavelot. Aan projecten als reconstructie van Boulevard de Wielingen zijn geen bijzondere risico's verbonden. De kosten zijn van tevoren goed in te schatten en kennen in tegenstelling tot opbrengsten geen grote schommelingen.

## FINANCIËLE ANALYSE

Voor de ontwikkelingen van Cadzand-Bad is financiële verevening van groot belang. De onrendabele projecten, zoals reconstructie van Boulevard de Wielingen, zijn essentieel voor de voorziene kwaliteitsimpuls van Cadzand-Bad. Een groot deel van deze projecten dient te worden gefinancierd vanuit andere projecten. Met betrekking tot de kleinere, individuele projecten sluiten de gemeente en de particuliere eigenaar een exploitatieovereenkomst waarin de financiële bijdrage van de particulier aan de gemeentelijke ontwikkelingskosten wordt vastgesteld. Bij de grote ontwikkelingen kunnen andere overeenkomsten (bijvoorbeeld een koopovereenkomst bij Duinhof) worden gesloten waarin de financiële bijdragen worden vastgelegd. Vanuit de eerste berekeningen blijkt dat de onrendabele projecten niet volledig financieel verevend kunnen worden door de andere ontwikkelingen. Er is een financiële bijdrage (subsidie door provincie en/of Rijksoverheid) nodig om de kwaliteitsimpuls van Cadzand-Bad tot stand te brengen.

## ONTWIKKELINGSSTRATEGIE

Voor de gemeente Sluis zijn drie onderdelen essentieel bij ontwikkelingen van Cadzand-Bad. Ten eerste moet sprake zijn van een integrale aanpak (financieel, stedenbouwkundig, organisatorisch). Ten tweede dienen de ontwikkelingen financieel haalbaar zijn en tot slot moeten de risico's voor de gemeente zoveel mogelijk worden beperkt en beheersbaar zijn.

Om dit te bereiken wordt geadviseerd een PPS voor Cadzand-Bad op te richten waarbinnen de financiële verevening, de stedenbouwkundige afstemming en de aansturing van de projecten wordt geborgd. Deze voorgestane integrale aanpak biedt tevens kansen voor herstructurering van het bestaande Cadzand-Bad tot duindorp Cadzand-Bad. Gelet op de omvang en bereik van de opgave in Cadzand-Bad en het belang van ondermeer de provincie en het Rijk, wordt geadviseerd samenwerking te zoeken met zowel publieke én private partijen binnen de PPS. Hierdoor wordt het draagvlak van de opgave vergoot en ontstaat de mogelijkheid van risicodeling bij planontwikkeling en grondexploitatie. Naast de gemeente Sluis wordt in de PPS door de provincie Zeeland en Bouwfonds geparticipeerd. Deelname van de provincie vanwege de inzet van publiekrechtelijke instrumenten, risicodeling en bestuurlijke afstemming (o.a. Zwakke Schakels, Ontwikkelingsplanologie, woningbouwprogramma).

Deelname van Bouwfonds vanwege haar eigendomspositie in Cavelot, wat ook het belang van Bouwfonds bij een kwaliteitsimpuls van Cadzand-Bad vergroot, en Bouwfonds heeft de nodige financiële draagkracht, ervaring en kennis.

Als samenwerkingsconstructie voor de PPS Cadzand-Bad wordt gekozen voor samenwerking bij overeenkomst. Deze constructie heeft voor de drie partijen de voorkeur ten opzicht van samenwerking door oprichting van een aparte entiteit. Voor de provincie geldt dat zij geen ervaring heeft met het risicodragend participeren in een aparte onderneming en mede daarom de risico's te groot zijn. Voor de gemeente geldt dat zij in beperkte mate financiële risico's wenst te lopen en de regie dicht bij haar organisatie wil houden. Bouwfonds wil buiten het project Cavelot haar risico's zoveel mogelijk beperken.

Doordat er geen sprake is van oprichting van een aparte onderneming is er ook geen onderneming dat als investerings- en financieringsvehikel voor de projecten kan fungeren. Bij de PPS Cadzand-Bad wordt daarom een investeringsfonds opgericht. Via dit fonds vindt de financiële verevening tussen de projecten plaats. De samenwerkingsorganisatie van de PPS Cadzand-Bad bestaat uit een stuurgroep welke de regie voert op de uitvoering, voor bestuurlijke afstemming zorgt, zeggenschap heeft over het op te richten investeringsfonds en de projectorganisatie aanstuurt. De taken van de projectorganisatie zijn onder andere het aansturen, stimuleren, initiëren, plannen en voortgangsbewaking van de

deelprojecten. De projectorganisatie heeft trekkingsrechten uit het investeringsfonds op basis van door de stuurgroep vastgestelde plannen. De projectgroep wordt ondersteund door de werkgroep financiën en proces, en de werkgroep stedenbouwkunde.

De risico's zullen in deze constructie zoveel mogelijk worden beperkt. Bij risicovolle commerciële projecten worden op voorhand financiële afspraken gemaakt. De kosten verbonden aan bijvoorbeeld reconstructie van Boulevard de Wielingen zijn van tevoren goed in te schatten. Dit betekent dat op voorhand duidelijk is in hoeverre financiële middelen aan het investeringsfonds te goed komen dan wel financiële middelen aan het investeringsfonds dienen te worden onttrokken. Hiermee zijn de financiële risico's gering.

De PPS Cadzand-Bad biedt kansen voor nieuwe beleidsvoornemens als ontwikkelingsplanologie en projecten in de regio die op (korte) termijn in realisatie komen (Zwakke Schakels, gebiedsprogramma "Natuurlijk Vitaal", Walk of Freedom, etc.). Deze kansen liggen er nadrukkelijk ook andersom. Dit vraagt ook om optimale randvoorwaarden vanuit de overheid om deze kansen te kunnen benutten. Laat daarbij de PPS Cadzand-Bad het instrument zijn om deze ervaring op te doen. Zo kan de PPS ook op eerdergenoemde beleidsvelden en projecten mogelijk een meerwaarde gaan vertonen en kunnen andere projecten in Nederland hier hun voordeel mee doen.

## 7.2 Vervolg

De volgende concrete stappen eind 2006 en begin 2007 in de aanloop naar de oprichting van de PPS zijn het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst met operationeel plan voor de PPS Cadzand Bad en het maken van afspraken met de beoogde partners binnen de PPS. Parallel aan de totstandkoming van de PPS Cadzand-Bad zal, om zo snel mogelijk tot realisatie van projecten over te kunnen gaan, voor een aantal projecten sprake zijn van verdere planontwikkeling en uitwerking. Daarnaast is het van belang dat er met betrekking tot de communicatie rond het Ontwikkelingsplan in samenspraak met de beoogde partners, een communicatiestrategie wordt vastgesteld.

### OPSTELLEN SAMENWERKINGSOVEREENKOMST EN OPERATIONEEL PLAN

Om de PPS Cadzand-Bad gestalte te geven wordt een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. In deze samenwerkingsovereenkomst worden onder andere de financiële uitgangspunten, activiteiten, planologisch juridische maatregelen en overlegstructuur van de samenwerking geregeld. Aan deze overeenkomst komt als bijlage het operationeel plan te hangen. Het operationeel plan dient als (onder meer financiële) basis voor de projectorganisatie en operationalisering hiervan. Hiermee wordt voor de partijen zelf en eventuele geldschieters alles goed op een rijtje zet. In een operationeel plan wordt niet alleen de haalbaarheid onderzocht, maar het is ook een goede houvast wanneer de samenwerking aanvangt.

Het operationeel plan bestaat doorgaans uit vijf onderdelen:

1. Doelstelling en partijen: wat zijn de ambities op strategisch, tactisch en operationeel niveau;
2. Omgeving en activiteiten: hoe ziet de projectenportefeuille er uit en hoe ziet de markt, onder meer met betrekking tot woningbouw en commerciële voorzieningen, er uit;
3. Financieel plan; het financieel plan bestaat uit een financieringsplan en investeringsplan;
4. Organisatie: onderdelen zijn taken en verantwoordelijkheden, besluitvorming, fiscale aspecten en de (juridische) vorm van het investeringsfonds;
5. Communicatieplan: op basis van de communicatiestrategie (zie eind paragraaf) wordt een communicatieplan geschreven dat als bijlage aan het operationeel plan kan worden gehangen.

### CREËREN DRAAGVLAK PPS-PARTNERS

Het voorstel is om bij operationalisering van de PPS Cadzand-Bad een projectleider aan te stellen. De projectleider zet zich in om op basis van het ontwikkelingsplan draagvlak te creëren bij de beoogde PPS partners. De projectleider is verantwoordelijk voor het tot stand komen van het operationele plan.

Vooralsnog is het de bedoeling dat Bouwfonds, vanuit zijn rol als grootgrondbezitter, de participerende marktpartij wordt binnen de PPS. De condities en randvoorwaarden waaronder Bouwfonds

wil en mag participeren enerzijds in de PPS en anderzijds in Cavelot, zijn onderwerp voor een nog op te stellen intentieovereenkomst tussen de gemeente en Bouwfonds. Hierin dient dan ook de rol en mogelijkheid tot participatie van Bouwfonds in andere projecten dan Cavelot geregeld te worden. Ondanks de eventuele participatie van Bouwfonds is het van belang dat de PPS optimaal kan profiteren van de marktwerking bij de aanbesteding van werken en ontwikkelingslocaties.

## **DEELPROJECTEN**

Bij de ontwikkeling van deelprojecten (bijvoorbeeld Duinplein) zal afhankelijk van huidig bezit en grondposities en de toekomstige eigendom- en beheersituatie worden nagegaan wat de beste ontwikkelingsstrategie is. De PPS bepaalt vervolgens of al of niet middels marktconsultatie of selectie van derden het project ontwikkeld wordt.

Parallel aan de operationalisering van de PPS Cadzand-Bad kan voor een aantal projecten al worden overgegaan tot verdere planontwikkeling en uitwerking. Hierdoor zal er geen sprake zijn van stagnatie en is snelle realisatie van deze projecten mogelijk. Zo is voor de herontwikkeling van winkelcentrum Duinplein al een selectieprocedure gestart.

## **BEPALEN COMMUNICATIESTRATEGIE**

Tot slot is het van belang dat er door de beoogde PPS een communicatiestrategie wordt opgesteld op basis waarvan later een communicatieplan kan worden geschreven. De ontwikkelactiviteiten in Cadzand-Bad hebben immers een grote impact voor onder meer de winkeliers, horeca-ondernemers en de bewoners. Om draagvlak te creëren is een goede informatievoorziening nodig. Daarnaast is het van belang dat de gemeente een visie ontwikkelt op de mate waarin direct betrokkenen kunnen participeren in de planontwikkeling.

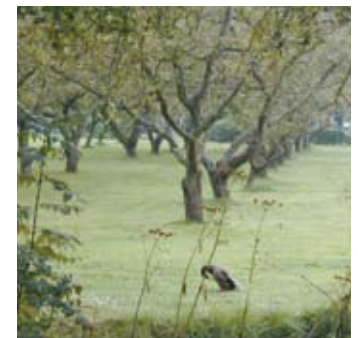


# 8. BIJLAGEN

## BIJLAGE 1

### RISICOSOORTEN

■ Een risico bestaat simpelweg uit een kans en een gevolg. Bij een analyse van risico's is het daarom van belang om te kijken naar de kans van het optreden van een risico en het gevolg wanneer het optreedt. Belangrijke termen hierbij zijn 'risicoverdeling' en 'risicobeheersing'. Risicoverdeling heeft betrekking op de verdeling van de verschillende risico's onder de verschillende partijen. Risicobeheersing heeft betrekking op het nemen van maatregelen om de kans op het optreden van bepaalde risico's te verkleinen en dus te beheersen. Algemeen geldt dat risico's neergelegd moeten worden bij de partij die het risico kan beheersen en er dus invloed op heeft.



When we dream alone, it is only a dream.  
But when we dream together, it is the beginning of reality.

Savitri MacCuish

## **Intern risico**

### **SAMENWERKINGS- EN PROCESRISICO**

De intentie om samen te werken is in principe bij alle partijen aanwezig. Van belang is echter de invulling van deze samenwerking, waarbij vertrouwen in elkaar en respect voor posities en belangen essentieel is. Het procesrisico wordt bepaald door de complexiteit van belangen en de onderlinge verhoudingen tussen de partijen. Dit kan een spanningsveld generen. In paragraaf 5.3 wordt dieper ingegaan op de posities en belangen van de verschillende betrokken partijen.

### **ORGANISATIERISICO**

De juiste organisatiestructuur, waarin rollen, taken, instrumenten en bevoegdheden goed zijn geregeld is van essentieel belang bij de samenwerking met verschillende partijen. De organisatorische risico's van een project zullen nooit volledig onder controle zijn. Een project blijft mensenwerk. Het is goed om een aantal duidelijke kaders te creëren waarbinnen de projectorganisatie optimaal kan blijven functioneren (projectmatig werken).

## **Extern risico**

### **POLITIEK RISICO**

Het politieke risico gaat vaak alle partijen aan. De gemeente is veelal de aangewezen partij om dit risico te beheersen, voorzover dit de gemeentelijke politiek betreft. Dit kan door bijvoorbeeld een breed committent te creëren bij de bestuurders van de gemeente en het informeren van en het rapporteren aan de raadscommissie en raad.

### **PUBLIEKRECHTELIJK RISICO**

Het is van belang dat de gemeente in de overeenkomsten die zij afsluit een verplichting aangaat om zich maximaal in te spannen om te bewerkstelligen dat de benodigde vergunningen en bestemmingsplanvrijstellingen tijdig worden verleend. De gemeente kan hierbij geen garantie geven dat zij deze verplichting met succes kan nakomen, aangezien zij haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden in ogenschouw dient te nemen. Er kan slechts sprake zijn van een inspanningsverplichting van de gemeente en niet van een risicoaansprakelijkheid. Wanneer publiekrechtelijke procedures leiden tot een wijziging in plannen, is de enige mogelijkheid voor de gemeente en de realisator over te gaan tot heronderhandeling.



## Maatschappelijk risico

De ontwikkeling van Cadzand-Bad heeft een dusdanige omvang dat men rekening dient te houden met weerstand vanuit de omgeving en de bevolking. In een later stadium kan het gebruik van bijvoorbeeld informatieavonden als onderdeel van een communicatiestrategie een middel zijn om het risico op vertraging ten gevolge van allerlei bezwaarprocedures te verkleinen of te voorkomen.

## PLANONTWIKKELINGSRISICO

Dit is het risico dat de kosten van de planontwikkeling en voorbereiding hoger uitvallen dan door partijen is begroot. Dit kan gebeuren doordat er fouten zijn gemaakt in de planvorming en/of procedure of door voortschrijdend inzicht waardoor vertraging ontstaat.

## GRONDEXPLOITATIERISICO

Het grondexploitatie­risico houdt in dat nadat in de voor­calculatie de haalbaarheid is aangetoond of een bepaald resultaat is uit­gerekend, de geraamde kosten door on­voorziene om­standigheden hoger uitvallen en/of dat de geraamde opbrengsten naar beneden bij­gesteld worden of langer op zich laat wachten (rente-effect). Hieronder komen met betrekking tot het grondexploitatie­risico het opbrengsten- en kostenrisico aan bod.

## Opbrengstrisico

Het resultaat van de grondexploitatie is doorgaans gevoelig voor ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Deze ontwikkelingen bepalen namelijk voor een groot deel de hoogte van de te realiseren grondopbrengsten wanneer deze marktconform zijn bepaald. De mogelijke grondopbrengsten kennen anders dan bijvoorbeeld bij bouwkosten een grote bandbreedte.



## **Kostenrisico**

Hoewel de kosten altijd voor de baten uitlopen, vormen deze een veel kleiner risico binnen de grondexploitatie dan de opbrengsten. Ten eerste vormen kosten die al zijn gemaakt geen risico meer, maar een gegeven. Ten tweede laten de kosten voor civieltechnische werken een tamelijk constante stijging zien en zijn daarmee redelijk goed in te schatten.

De grondexploitatie start doorgaans met de verwerving of inbreng van gronden en opstellen en eindigt met de uitgifte van bouwrijpe kavels en de aanleg van de openbare ruimte. In dit traject kunnen zich de risico's voordoen die te maken hebben met de verwerving, het bouwrijp maken en afzetten van de kavels aan de ontwikkelde of bouwende partij. Doordat de verwervingskosten van gronden opstellen veelal forse investeringen zijn en vaak ver voor de opbrengsten uit gronduitgifte uitlopen, is de omvang van de verwervingskosten van grote invloed op het resultaat van de grondexploitatie. Mocht er sprake zijn van verwerving (bijvoorbeeld winkels op Duinplein) dan is het van belang de daaraan verbonden kosten in te schatten.

Bij het bouwrijp maken van gronden kunnen zich onvoorziene omstandigheden voordoen zoals archeologische vondsten en bodemverontreiniging. Wat betreft archeologische vondsten is bepaald (verdrag van Malta) dat in geval van een archeologisch monument in principe de verstoorder ervan betaalt.

## **RUIMTELIJK/TECHNISCH RISICO**

Dit risico wordt bepaald door onvoorziene ruimtelijke en fysieke aspecten in het plangebied die tot vertragingen leiden en nadelige financiële consequenties hebben. Aan dit risico moet bijzondere aandacht worden besteed in het geval het een combinatieproject betreft van vastgoed en infrastructuur.

Technische problemen bij de uitvoering van een werk, kunnen zowel worden toegerekend aan de opdrachtgever als aan de opdrachtnemer. Eén en ander is afhankelijk van de wijze waarop de opdracht wordt geformuleerd.

## **AFZETRISICO**

Dit is het risico dat het beoogde concept en bijbehorende programma moeilijker is af te zetten in de markt dan vooraf was voorzien. Hierdoor vallen de opbrengsten lager uit of

laten langer op zich wachten. De ontwikkelaar beheerst dit risico door een voorverkoop- of voorverhuurpercentage af te spreken met de grondverkoper. Dit betekent dat de ontwikkelende of bouwende partij de kavels pas afneemt wanneer hij dit percentage heeft gehaald. Het afzetrisico van bouwrijpe kavels vormt het opbrengstrisico in de grondexploitatie en kan worden beschouwd als verbinding tussen grondexploitatie en opstalexploitatie.

## **EXPLOITATIERISICO**

Het exploitatierisico ligt bij de eigenaar/belegger van het (commerciële) vastgoed en doet zich voor in de beheerfase. In sommige gevallen is de gemeente mede-exploitant zoals bij parkeergarages. De openbare ruimte is doorgaans eigendom en in beheer bij de gemeente. Voor de gemeente is het daarom van belang dat de openbare ruimte (o.a. Boulevard de Wielingen) zodanig wordt ontworpen en ingericht dat deze tegen zo laag mogelijke kosten te onderhouden is. Dit kan er toe leiden dat in een eerdere fase hogere kosten worden gemaakt voor een voorziening, die in de exploitatiefase weer worden terugverdiend.

## FINANCIERINGSRISICO

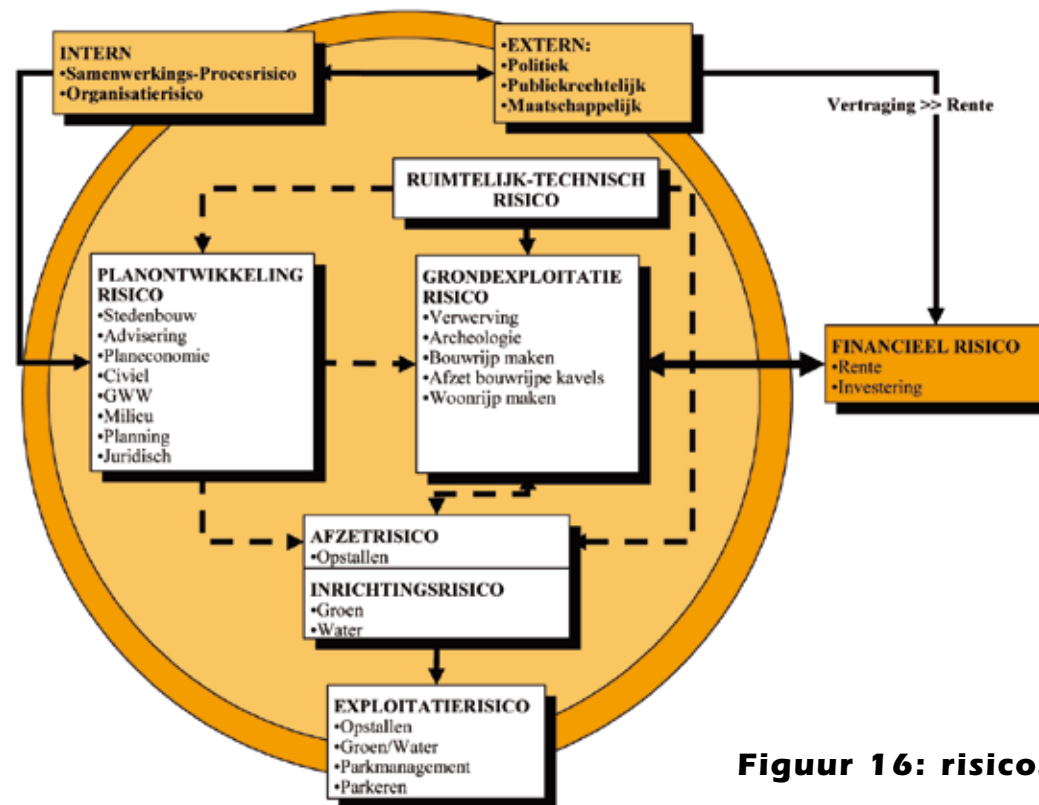
De invloed van de rente op de grondexploitatie is groot. Aan de kostenkant van de grondexploitatie zal er rente moeten worden betaald over de financiering van grondverwerving, planontwikkeling en bouwrijp maken. Doordat de kosten van voornamelijk de verwerving bij langlopende projecten meestal ver voor de opbrengsten uitlopen, kunnen de rentekosten behoorlijk oplopen. Een stijgende rente tijdens de looptijd van het project heeft daarom invloed op de totale rentekosten. Deze invloed is echter veel geringer en beter beheersbaar (door afspraken van de financier) vergeleken bij de invloed van de rente op de opbrengstenkant van de grondexploitatie. Indien de rente stijgt, zal door de hogere hypotheekrente de koopkracht van de consument op de woningmarkt dalen omdat men minder kan lenen. Een hogere rente kan daarom leiden tot (gedeeltelijke) vraaguitval in vooral de duurdere prijsklasse. Indien en voor zover er wijzigingen in de (woning)programmering kunnen worden doorgevoerd, die een soortgelijke grondwaarde hebben in het licht van de gewijzigde woningmarkt, kan het financieringsrisico beheerst worden. Dit vergt echter wel de nodige flexibiliteit in de organisatie van

het project. Het kan voorkomen dat één van beide partners wel belang heeft bij een planwijziging en een ander niet.

Onderstaande figuur laat zien welke directe en indirecte verbanden er bestaan tussen de verschillende soorten van risico's. Zo is bijvoorbeeld het afzetrisko van opstallen in de opstalexploitatie gekoppeld aan het opbrengst-risico van de grondexploitatie. Want wanneer er geen bouwrijpe kavels kunnen worden uit-

gegeven, vanwege onvoldoende vraag uit de markt, zijn er geen grondopbrengsten voor de grondexploitatie.

In de figuur staan ook de 'overkoepelende' risico's. In de eerste categorie betreft dit de zogenaamde interne en externe risico's zijnde respectievelijk het samenwerkings- en procesrisico en het politiek risico. De tweede categorie wordt gevormd door het financiële risico dat invloed heeft op andere risico's.



**Figuur 16: risicosoorten**

## BIJLAGE 2

# KOSTENVERHAAL

### WRO: ARTIKEL 42 (EXPLOITATIEVERORDENING)

1. De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (exploitatieverordening).
2. Een exploitatieverordening bevat onder meer voorschriften omtrent:
  - a. de gevallen, waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente;
  - b. het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze, waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.

3. Gedeputeerde Staten kunnen aan de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieverordening op verzoek vrijstelling verlenen.

### GEMEENTEWET: ARTIKEL 222 (BAATBELASTING)

1. Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen. Indien de aan de voorzieningen verbonden lasten ter zake van een onroerende zaak krachtens overeenkomst zijn of worden voldaan, wordt de baatbelasting ter zake van die onroerende zaak niet geheven.

2. Voordat met het treffen van voorzieningen wordt aangevangen, wordt door de raad besloten in welke mate de aan die voorzieningen verbonden lasten door middel van een baatbelasting zullen worden verhaald. Een besluit als bedoeld in de eerste volzin bevat een aanduiding van het gebied waarbinnen de gebate onroerende zaak is gelegen. Het besluit wordt bekend gemaakt overeenkomstig artikel 139.
3. Of een onroerende zaak is gebaat wordt beoordeeld naar de toestand op een in de belastingverordening te bepalen tijdstip, dat is gelegen uiterlijk een jaar nadat de voorzieningen geheel zijn voltooid.
4. Tot invoering van de belasting wordt besloten uiterlijk twee jaren nadat de voorzieningen geheel zijn voltooid.
5. De belasting wordt ineens geheven, met dien verstande dat de belasting op verzoek van de belastingplichtige in de vorm van een jaarlijkse belasting wordt geheven gedurende ten hoogste dertig jaren, een en ander volgens in de verordening vast te stellen regels.

## BIJLAGE 3

# SAMENWERKINGSVORMEN

### TRADITIONEEL MODEL

In het traditionele model verwerft de gemeente alle gronden en maakt deze gronden vervolgens bouw- en woonrijp. Nadat de gronden bouw- en woonrijp zijn gemaakt worden de bouwkvavels uitgegeven aan partijen die binnen de grenzen van het bestemmingsplan tot ontwikkeling wensen over te gaan.

Vooraf bij VINEX-locaties is vaak gebruik gemaakt van het bouwclaimmodel. Hierbij zijn de gronden vaak in bezit van private partijen zoals projectontwikkelaars, die vervolgens worden opgekocht door de gemeente. De private partijen stellen bij de grondoverdracht wel de voorwaarde dat als de bouwkvavels vrijkomen zij als eerste het recht hebben om op de grond bouwproductie te kunnen realiseren (bouwclaim). De grond die vrijkomt wordt ook in dit geval door de gemeente bouw- en woonrijp gemaakt.

Bij het traditionele model is niet echt sprake van samenwerking. De grondexploitatie en de daaraan verbonden risico's komen volledig voor rekening van de gemeente. Het risico kan worden ingeperkt door het overeenkomen van een afnameplicht en daaraan gekoppeld een bouwplicht. De afnameplicht houdt in dat partijen verplicht zijn een aantal kvavels tegen vooraf bepaalde prijs af te nemen. Bij de bouwplicht verplichten partijen zich tot het bebouwen van een aantal kvavels. De afname- en bouwplicht geven de gemeente nog geen zekerheid aangezien deze plichten vaak gekoppeld zijn aan een verkoopresultaat. Het verkoopresultaat houdt in dat private partijen pas hoeven te gaan bouwen als een minimaal deel (bijvoorbeeld 70%) van het vastgoed inmiddels is verkocht.



## JOINT VENTURE MODEL

Bij het Joint venture model verdelen de partijen gezamenlijk de kosten en opbrengsten en daarmee ook de risico's en zeggenschap. Het model vindt zijn oorsprong in de grondexploitatie waarbij een gezamenlijke grondexploitatie de kern vormt van de samenwerking. In dit geval is sprake van een grondexploitatiemaatschappij (GEM). Het is denkbaar dat de samenwerking wordt uitgebreid. Hierbij neemt het samenwerkingsverband niet alleen de grondexploitatie voor zijn rekening maar ook de gehele opstalexploitatie of een gedeelte hiervan. De ontwikkeling en verkoop van vastgoed wordt dan ook door het samenwerkingsverband gedaan.

Soms wordt naast de GEM een aparte gezamenlijke onderneming opgericht. Het gaat hier om een zogenaamde opstalontwikkelingsmaatschappij. Hierbij worden de door het GEM bouwrijp gemaakte gronden overgedragen aan de opstalmaatschappij die vervolgens als projectontwikkelaar van het vastgoed optreedt.

Ook kan een Joint venture worden afgesloten door het afsluiten van een overeenkomst tussen partijen. Hierbij wordt bezit niet ingebracht in een aparte onderneming. De keuze voor een Joint venture met oprichting van een gezamenlijk rechtspersoon heeft voordelen ten opzichte van een Joint venture bij overeenkomst, omdat een gezamenlijk rechtspersoon op enige afstand van de partijen als één gezicht naar buiten kan treden.

## CONCESSIEMODEL

In het geval van het concessiemodel neemt in het meest verregaande geval één marktpartij alle risico's voor z'n rekening. Dit houdt in dat deze partij het risico van de grondexploitatie, het afzetrisico en de risico's van het sociaal plan op zich neemt. Hierbij rekent deze ene marktpartij eenmalig af met andere partijen. De gemeente zal hierbij vooraf randvoorwaarden stellen. Omdat bijsturing door de gemeente tijdens het proces moeilijk zal zijn is dit model vooral geschikt voor kleinere projecten. Een alternatief is dat de marktpartij alleen de grondexploitatie en opstalexploitatie voor haar rekening neemt. Het sociale plan blijft dan de verantwoordelijkheid van de gemeente.



## BIJLAGE 4

# VOORBEELDPROJECTEN ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

Het Rijk wil de toepassing van ontwikkelingsplanologie stimuleren en heeft elke provincie uitgenodigd om een voorbeeldproject voor ontwikkelingsplanologie in te dienen (zie de inzet).

Aan de hand van de voorbeeldprojecten kunnen alle betrokkenen ervaring opdoen met ontwikkelingsgericht en uitvoeringsgericht werken op het regionale schaalniveau, gericht op een bredere toepassing in de praktijk. Het Rijk richt zich op het opbouwen en verspreiden van kennis en vaardigheden, en het scheppen van goede voorwaarden binnen de wet- en regelgeving en in de bestuurspraktijk. Met het oog op laatstgenoemde aspecten zullen Rijk en provincies de voorbeeldprojecten in 2005 evalueren.

## Voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie

Friesland	De Zuidlanden (Leeuwarden)
Groningen	Blaauwe Stad en Meerstad
Drenthe	Het Hunze project
Overijssel	IJsseldelta Zwolle-Kampen-Zwartewaterland
Gelderland	Groei en krimp recreatiebedrijven op de Veluwe
Utrecht	Hart van de Heuvelrug
Limburg	Klavertje 4
Noord-Holland	Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder/KNSF
Noord-Brabant	Ontwikkelingsprogramma West-Brabant
Zeeland	Kust West Zeeuwsch-Vlaanderen
Flevoland	Oost-West as Lelystad-Dronten-Zwolle
Zuid-Holland	Rijn – Gouwe zone

Agendapunten	jaar	kader programma/ instrument	rijksbetrokkenheid		regiobetrokkenheid		voor touw
			betrokken depart.	rijks coördinatie	betrokken partijen	regio coördinatie	
• Uitvoering van de voorbeeldprojecten	2004/ 2005	- -	VROM, LNV, EZ, V&W, FIN	VROM	provincies, WGRplus-gebieden gemeenten, maatsch. organisaties, marktpartijen	provincies regio	
• Afronding en evaluatie van de voorbeeldprojecten door rijk en provincies	2005	- -	VROM, LNV, EZ, V&W, FIN	VROM	provincies, WGRplus-gebieden gemeenten, maatsch. organisaties, marktpartijen	provincies rijk	

Bron: Uitvoeringsagenda Nota Ruimte,  
27 april 2004, p. 13



**Als we alleen dromen, blijft het bij een droom.  
Als we samen dromen, wordt het werkelijkheid.**



# COLOFON

Dit ontwikkelingsplan is tot stand gekomen door nauwe samenwerking tussen de gemeente Sluis, Buro Lubbers uit Den Bosch, Jo Crepain Architect NV uit Antwerpen en Akro Consult BV uit den Haag.

## In opdracht van:

Gemeente Sluis  
Postbus 27  
4500 AA Oostburg

Mart ten Braak  
Gabriëlle Naeije  
Hans Bouman  
Wim van der Houwen

Tiny Maenhout (projectleider)  
tmaenhout@gemeentesluis.nl  
tel. 0117 475 573  
fax. 0117 462 503

## BURO LUBBERS

Peter Lubbers  
Froukje Nauta  
Tonnie van Beek

## JO CREPAIN ARCHITECT NV

Jo Crepain

## AKRO CONSULT

Bert Wolting  
Theo van Vugt

Onder voorzitterschap van wethouder Johan Provoost (gemeente Sluis) hebben een stuurgroep, een projectgroep, een werkgroep ontwerp en een werkgroep financiën deze planvorming voorbereid.

In deze groepen zitten ambtelijke en/of bestuurlijke vertegenwoordigers van de volgende partijen:

- Gemeente Sluis
- Provincie Zeeland
- Ministerie van Economische Zaken
- Klankbordgroep Cadzand
- Ondernemersvereniging Cadzand
- Dorpsraad Cadzand
- Akro Consult
- Buro Lubbers
- Buro Jo Crepain

Het ontwikkelingsplan Cadzand-Bad 'Natuurlijk Stijlvol' is mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken, Provincie Zeeland en Gemeente Sluis.



Lay-out: Favril Graphics

A1052

- Fotografie: Daniël de Kievith, Arcas Groep, Buro Lubbers, Jo Crepain Architect nv
- Tekst 'Marktanalyse Cadzand-Bad' door de SmartAgent Company