



RAPPORT

Evaluatie Zeeuwse Kustvisie

In opdracht van het Bestuurlijk Overleg Zeeuwse Kustvisie



6 december 2022



Samenvatting

Aanleiding en doel van de evaluatie

De provincie Zeeland, de Noorzeekustgemeenten, natuur- en milieuorganisaties, toeristische belangenorganisaties, ZLTO, Rijkswaterstaat en het waterschap Scheldestromen hebben samen de Zeeuwse Kustvisie opgesteld. In deze visie staan afspraken over wat er wel en niet kan aan de Zeeuwse kust. In maart 2016 hebben de betrokkenen ingestemd met het proces om te komen tot een gezamenlijke kustvisie. De Zeeuwse Kustvisie is op 9 oktober 2017 door alle betrokken partijen ondertekend.

De kustvisie moet in 2022 geëvalueerd te worden en dit dient nadrukkelijk een gezamenlijke evaluatie van de samenwerkende partijen te zijn. Deze evaluatie volgt uit de wens om ook in de toekomst een goede invulling te kunnen geven aan de visie en het bijbehorende actieprogramma, en te bepalen wat hiervoor nodig is.

Het doel van de evaluatie is om op te halen hoe de partners terugkijken op de realisatie van en samenwerking rondom de kustvisie in de afgelopen jaren, om te komen tot optimalisaties voor de voortzetting van de samenwerking tussen de kustvisiepartners. De volgende onderzoeksvragen staan centraal in de evaluatie:

- Motivatie: waarom werken we samen en doen we met het oog daarop (nog) de goede dingen?
- Realisatie: wat levert het op/levert het op wat we beogen?
- Organisatie en interactie: hoe werken we samen/hoe hebben we het georganiseerd?

Conclusies

Ambities, belangen en urgentie

De betrokken partijen zien de meerwaarde van de samenwerking en de Zeeuwse Kustvisie in. De opgaven waaraan gewerkt wordt, zijn complex en omvangrijk en de urgentie is groot. Er is veel draagvlak voor voortzetting van de Zeeuwse Kustvisie, maar de samenwerking staat onder druk als gevolg van het besluit van Provinciale Staten over minicampings.

Actualisatie van de kustvisie

De uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie bieden voldoende aanknopingspunten voor de toekomst, maar maatschappelijke ontwikkelingen, zoals leefbaarheid voor inwoners, vragen aandacht.

Actieprogramma

Het actieprogramma bij de kustvisie is grotendeels uitgevoerd. Door het actieprogramma is de samenwerking niet alleen regulerend maar ook ontwikkelingsgericht; dit wordt gewaardeerd. Echter, het legt wel een zware belasting op de partners van de samenwerking, vooral omdat deze partners deels pro deo werken.

Doorvertaling van de Zeeuwse Kustvisie

De doorvertaling van de kaders voor kwaliteit(sverbetering) van recreatieve bebouwing naar juridische regels in de provinciale verordening bleek lastig. Regels zijn daarmee voor een deel zwak, multi-interpretabel en lastig uitlegbaar. Het in lijn brengen van bestemmingsplannen van gemeenten heeft plaatsgevonden, maar pijlprijsprojecten en nog bestaande ruimte in bestemmingsplannen maken het handelen tegen de geest van de kustvisie mogelijk.

Doelrealisatie

Door het ontbreken van concrete doelen en monitoring van de effecten, is het niet mogelijk de doelrealisatie van de kustvisie te bepalen. Nog lopende projecten en na-ijleffecten geven daarnaast een vertekend beeld. Wel is de kustvisie geland in beleid en uitvoering.

De meerwaarde van de kustvisie kan vooralsnog vooral gezocht worden in een hechtere samenwerking, betere afstemming en gedragen besluiten.



Effecten en neveneffecten

De kustvisie draagt bij aan een goede samenwerking en leidt naar verwachting tot een afname van ontwikkeling, maar heeft een aantal neveneffecten tot gevolg. Het gaat hierbij om het waterbedeefte, juridificering van vraagstukken en transformatie¹ en verstening².

Overlegstructuur en sturing

De taakomschrijving van het Bestuurlijk Overleg en het Ambtelijk Overleg is beperkt en daardoor ontstaat onduidelijkheid. Daarnaast ontbreekt het aan regie op de samenwerking, doelrealisatie en doorwerking van de kustvisie.

Communicatie

Er is weinig aandacht voor de communicatie naar belanghebbenden, volksvertegenwoordigers en buitenstaanders. Daardoor blijft het succes van de kustvisie onderbelicht en wordt het vertekende beeld over de impact in stand gehouden.

Aanbevelingen

Actualisatie van de kustvisie: ontwikkelingen en nieuwe onderwerpen

- Behoud scope, maar bepaal richting. Koppel deze richting aan bestaande visies. Doe onderzoek naar het toevoegen van leefbaarheid als vierde lijn.
- Voer het Zeeuwse gesprek over de kwaliteit van de binnenduinrand. Ga in gesprek over de wenselijkheid van transformatie en verstening. Sluit hierbij aan op het landelijk instrumentarium dat ontwikkeld gaat worden.
- Bekijk mobiliteit en infrastructuur op systeemniveau. Oplossingen hoeven niet in de kustvisie zelf gevonden te worden, maar de opgave kan wel geagendeerd worden in de Zeeuwse mobiliteitsvisie en het MIRT-overleg.
- Neem nieuwe ontwikkelingen, zoals de klimaatadaptatie, de energietransitie en de stikstofproblematiek, mee als aandachtspunten maar maak ze geen onderdeel van de kustvisie. Leg hierbij actieve lijnen naar andere programma's waar deze ontwikkelingen worden opgepakt.

Doeltreffendheid van de kustvisie

- Sluit het huidige actieprogramma af en werk gezamenlijk aan een ambitieus, maar realistisch en gericht actieprogramma. Houd hierbij rekening met de capaciteit bij partners en gemeenten door een prioritering aan te brengen.
- Werk het kwaliteitskader verder gezamenlijk uit en vertaal dit naar de Omgevingsverordening. Dit ter aanvulling en concretisering van het al bestaande ontwikkelkader. Voer het gesprek op basis van de thema's natuurwaarden, recreatieontwikkeling, waterveiligheid en leefbaarheid.
- Maak afspraken over de resterende projecten in het kader van de notitie 'overgangsbeleid in relatie tot de bestemmingsplannen' en wat dit betekent voor eventuele ruimte voor deze projecten binnen vigerende bestemmingsplannen. Dit geeft duidelijkheid over wat men wel en niet kan verwachten. Handelen tegen de geest van de kustvisie is daarmee niet meer mogelijk.
- Zet monitoring op waarmee een beeld kan worden gevormd van de doelrealisatie. Scherp hiervoor ook doelen aan om de monitoring te kunnen uitvoeren.
- Verken de wenselijkheid om ook breder dan de kustzone in Zeeland afspraken te maken zodat niet wenselijke ontwikkelingen elders in de regio en daarmee een waterbedeefte wordt voorkomen.
- Neem transformatie mee in de regelgeving en borg dat hier aandacht voor is bij het ontwikkelen van regelgeving.

¹ Onder 'transformatie' wordt verstaan dat bestaande parken binnen de huidige oppervlakte worden omgebouwd tot een ander soort park. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het omvormen van groene staplaatsen naar huisjes. Dit hoeft niet te betekenen dat het aantal eenheden of slaapplekken toeneemt.

² Onder 'verstening' wordt het volbouwen van de kust met relatief permanente bebouwing (zoals huisjes) verstaan.



Optimaliseren van organisatie (inclusief communicatie en informatievoorziening) en samenwerking

- Ontwikkel een heldere taakomschrijving van het Bestuurlijk Overleg en het Ambtelijk Overleg en leg vast wat deze taken en rollen betekenen voor de onderwerpen waar deze overleggen over moeten gaan. Zorg er daarnaast voor dat duidelijk wordt vastgelegd hoe de besluitvormingsprocedures er uitzien.
- Beleg een regiefunctie bij het Bestuurlijk Overleg om meer sturing te krijgen op de doelrealisatie en het handelen in de geest van de kustvisie. Deze regiefunctie laat de afzonderlijke bevoegdheden van de partners intact. Onderzoek welke rol hierbij gewenst is voor het trekkersoverleg.
- Sta meer stil bij communicatie rondom de kustvisie en communiceer extern de successen van de kustvisie. Zet hierbij in op verwachtingenmanagement: wat kan wel maar ook niet van de kustvisie worden verwacht. Stel een strategisch communicatieplan met een kernboodschap op en heb hierbij aandacht voor de verschillende doelgroepen, waaronder volksvertegenwoordigers.



Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Doel en vraagstelling	7
1.3. Verantwoording	8
1.3.1. Aanpak	8
1.3.2. Casussen	8
1.3.3. De samenwerkingsscan	9
1.4. Leeswijzer	10
 2. Motivatie: waarom werken we samen?	 11
2.1. Feitelijke bevindingen	11
2.1.1. Urgentie, ambities en overwegingen van de kustvisie	11
2.2. Beelden en opvattingen van betrokkenen	12
2.2.1. Urgentie, ambities en overwegingen van de kustvisie	12
2.2.2. Benodigde actualisatie en nieuwe thema's	13
2.3. Beantwoording van de deelvragen	14
 3. Realisatie: wat levert het op?	 15
3.1. Feitelijke bevindingen	15
3.1.1. Actieprogramma en aandachtsgebieden	15
3.1.2. Doorvertaling naar de relevante planvormen	18
3.1.3. Pijlijnprojecten en planvoorraden	20
3.1.4. Doelrealisatie en (neven)effecten	21
3.2. Beelden en opvattingen van betrokkenen	23
3.2.1. Actieprogramma en aandachtsgebieden	23
3.2.2. Doorvertaling naar de relevante planvormen	24
3.2.3. Pijlijnprojecten en planvoorraden	24
3.2.4. Doelrealisatie en (neven)effecten	25
3.3. Beantwoording van de deelvragen	27
 4. Organisatie en interactie: hoe werken we samen?	 29
4.1. Feitelijke bevindingen	29
4.1.1. Overlegstructuur	29
4.1.2. Communicatie en informatievoorziening (intern en extern)	29
4.2. Beelden en opvattingen van betrokkenen	30
4.2.1. Overlegstructuur en lerend vermogen	30
4.2.2. Integrale afwegingen	30
4.3. Beantwoording van de deelvragen	31



5. Conclusies en aanbevelingen	32
5.1. Conclusies: hoofdboodschap	32
5.2. Conclusies: beantwoording van de hoofdvragen	32
5.2.1. Waarom werken we samen en doen we met het oog daarop (nog) de goede dingen?	32
5.2.2. Wat levert het op/levert het op wat we beogen?	33
5.2.3. Hoe werken we samen/hoe hebben we het georganiseerd?	35
5.3. Aanbevelingen	36
5.3.1. Welke ontwikkelingen/nieuwe onderwerpen dienen te worden betrokken bij de kustvisie?	36
5.3.2. Wat is er nodig om de doeltreffendheid van de kustvisie verder te vergroten?	37
5.3.3. Hoe kunnen organisatie (inclusief communicatie en informatievoorziening) en samenwerking verder worden geoptimaliseerd?	38
 Bijlage 1. Bronnen	 40
 Bijlage 2. Stand van zaken pijplijnprojecten	 51



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De provincie Zeeland, de Noorzeekustgemeenten, natuur- en milieuorganisaties, toeristische belangenorganisaties, ZLTO, Rijkswaterstaat en het waterschap Scheldestromen hebben samen de Zeeuwse Kustvisie opgesteld. In deze visie staan afspraken over wat wel en niet kan aan de Zeeuwse kust. In maart 2016 hebben de betrokkenen ingestemd met het proces om te komen tot een gezamenlijke kustvisie. De Zeeuwse Kustvisie is op 9 oktober 2017 door alle betrokken partijen ondertekend. In de kustvisie staan drie opgaven centraal voor de Noordzeekust: het behouden en versterken van de dijken en stranden, de natuur- en landschapswaarden en de toekomst van de recreatiesector. De kustvisie vormt de basis voor het beleid en de uitvoeringsagenda van de Zeeuwse overheden en samenwerkende partijen. De kustvisie moet in 2022 geëvalueerd te worden en dit dient nadrukkelijk een gezamenlijke evaluatie van de samenwerkende partijen te zijn. Deze evaluatie volgt uit de wens om ook in de toekomst een goede invulling te kunnen geven aan de visie en het bijbehorende actieprogramma, en te bepalen wat hiervoor nodig is. Daarnaast wordt, op verzoek van de Tweede Kamer, het landelijke Kustpact geëvalueerd.

1.2. Doel en vraagstelling

Het doel en de vraagstelling van deze evaluatie zijn in afstemming met de betrokken partners tot stand gekomen. Samen met de partners is gekomen tot een zo goed mogelijke en objectieve vraagstelling voor de evaluatie die voldoet aan alle verwachtingen van de kustvisiepartners. Het doel van de evaluatie is om op te halen hoe de partners terugkijken op de realisatie van en samenwerking rondom de kustvisie in de afgelopen jaren, om te komen tot optimalisaties voor de voortzetting van de samenwerking tussen de kustvisiepartners.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in de evaluatie:

- Motivatie: waarom werken we samen en doen we met het oog daarop (nog) de goede dingen?
- Realisatie: wat levert het op/levert het op wat we beogen?
- Organisatie en interactie: hoe werken we samen/hoe hebben we het georganiseerd?

Vanuit de eerste fase van dit onderzoek zijn per hoofdvraag de volgende deelvragen geformuleerd.

Waarom werken we samen en doen we met het oog daarop (nog) de goede dingen?

- Welke ambities en overwegingen liggen ten grondslag aan de kustvisie?
- Worden deze nog voldoende gedragen door de betrokken partijen of vragen ze om actualisatie?
- Welke ontwikkelingen/nieuwe onderwerpen dienen te worden betrokken bij de kustvisie?

Wat levert het op/levert het op wat we beogen?

- In hoeverre zijn de afgesproken acties uitgevoerd?
- In hoeverre is de kustvisie geland in de relevante planvormen?
- In hoeverre worden de pijlprojecten uitgevoerd conform de afspraken?
- In hoeverre vindt doelrealisatie plaats (heeft de kustvisie gebracht wat is beoogd)?
- Welke effecten en neveneffecten heeft de kustvisie gebracht?
- Wat is er nodig om de doeltreffendheid van de kustvisie verder te vergroten?



Welke ontwikkelingen/nieuwe onderwerpen dienen te worden betrokken bij de kustvisie?

- Functioneert de overlegstructuur zoals beoogd en draagt deze bij aan het lerend vermogen van de kustvisie?
- In hoeverre zijn partijen bereid om integrale afwegingen te maken en breder dan de eigen 'lijn' en belangen te kijken?
- Hoe kunnen organisatie (inclusief communicatie en informatievoorziening) en samenwerking verder worden geoptimaliseerd?

1.3. Verantwoording

1.3.1. Aanpak

De evaluatie is uitgevoerd onder begeleiding van een begeleidingscommissie, bestaande uit de trekkers van de kustvisie, zijnde de provincie Zeeland en de lijnen water (Waterschap Scheldestromen), natuur/landschap (ZMF) en toerisme/recreatie (Toeristisch Ondernemend Zeeland).

Voor het verzamelen van informatie ten aanzien van de kustvisie is gebruikgemaakt van een documentenanalyse, verdiepende (groeps)interviews en een enquête. In de documentenanalyse zijn relevante documenten bestudeerd, zoals de Zeeuwse Kustvisie, het Convenant Zeeuwse Kustvisie, het overgangsbeleid, planvormen van gemeenten en provincie, en verslagen van ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

Vervolgens hebben er elf verdiepende (groeps)interviews plaatsgevonden waarin gesproken is met ruim dertig betrokkenen. Het gaat om ambtelijk betrokkenen bij gemeenten en provincie, betrokkenen vanuit de 'lijnen' water (blauw), natuur/landschap (groen) en toerisme/recreatie (rood), en betrokkenen bij de twee casussen. De lijst met betrokkenen is opgesteld in samenspraak met de begeleidingscommissie en het Ambtelijk Overleg. Alle personen op de lijst zijn uitgenodigd voor de gesprekken, waarna de gesprekken zijn gepland met diegenen die konden aansluiten. Een volledige lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. Ook zijn er twee inloopsessies georganiseerd voor de volksvertegenwoordigende organen van de betrokken overheden. Deze sessies hadden een opkomst van drieëntwintig personen in totaal.

Onder deze volksvertegenwoordigende organen is daarnaast input verzameld door middel van een enquête. Deze enquête heeft een respons van twaalf personen (zie bijlage 1 voor meer informatie). De enquête resultaten hebben we meegenomen in het weergeven van de beelden van betrokkenen ten aanzien van de onderzochte aspecten.

Na de fase van inventariseren en analyseren van de informatie, zijn de bevindingen in een spiegelsessie besproken in het Ambtelijk Overleg. Vervolgens is voorliggend rapport opgesteld.

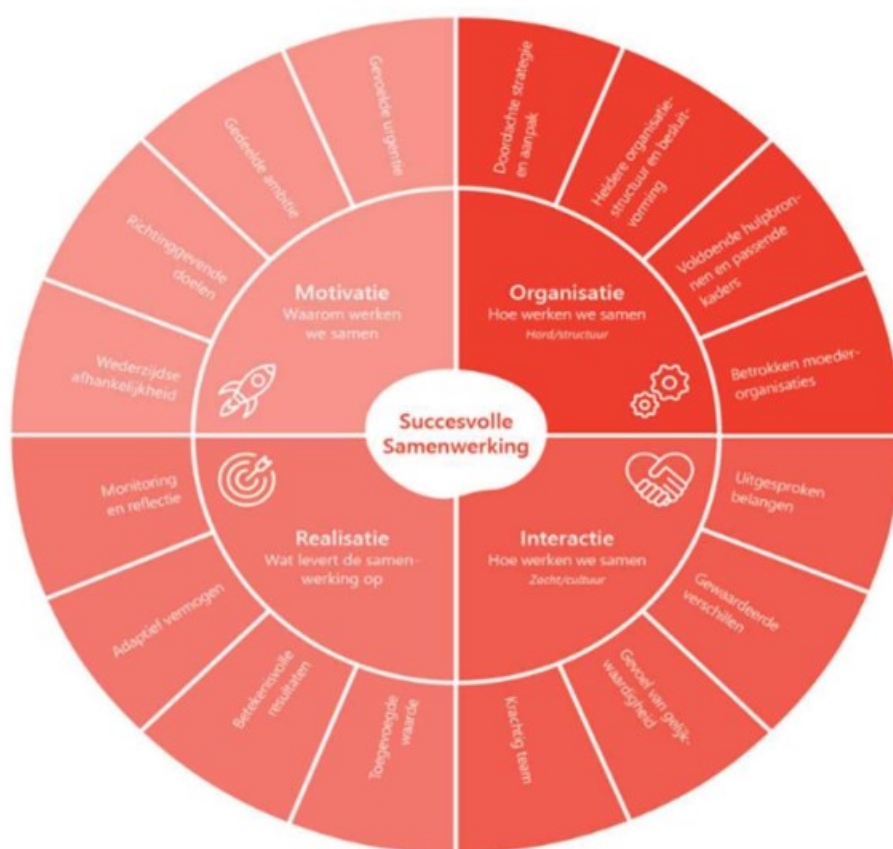
1.3.2. Casussen

Het gaat voor deze evaluatie te ver om de doorvertaling van de kustvisie in de planvormen van overheden, en daarmee de doorwerking in de praktijk voor elke gemeente, te inventariseren. Om met voldoende diepgang inzicht te kunnen bieden in de doorwerking en doorvertaling van de kustvisie, is in deze evaluatie gebruikgemaakt van twee casussen. De begeleidingscommissie heeft de casussen Gebiedsvisie Nieuwvliet-Bad en de strandpaviljoens in Vlissingen voorgedragen. Geografische spreiding (de casussen zijn gelegen in twee verschillende gemeenten) en de veronderstelling dat uit beide casussen positieve punten en verbeterpunten zijn te halen, hebben de keuze voor deze casussen bepaald.



1.3.3. De samenwerkingsscan

Deze evaluatie gaat in essentie om de motivatie voor de samenwerking (waarom werken we samen en voldoet dat nog), de realisatie van de samenwerking (wat levert de samenwerking op en is dat voldoende en naar wens) en het hoe van de samenwerking (structuur en cultuur van de samenwerking). In deze evaluatie is daarom gebruikgemaakt van een analysekader met vier perspectieven op samenwerken (zie figuur 1). Het eerste perspectief is de motivatie voor het samenwerken, het tweede perspectief is de realisatie van de samenwerking, het derde perspectief is de organisatie van de samenwerking en het vierde perspectief is de interactie in de samenwerking. Vanuit deze vier perspectieven is de evaluatie van de kustvisie uitgevoerd en deze vormen ook de structuur van dit rapport (waarbij perspectief 3 en 4 zijn gecombineerd; het hoe van de samenwerking).



Figuur 1. Samenwerkingsmodel met vier invalshoeken en zestien aspecten die de bepalend zijn voor succesvolle samenwerking (TwynstraGudde, 2020).



1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van voorliggend document gaat in op de motivatie voor de samenwerking. Hierbij komen doelen, ambities en belangen aan de orde. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van de samenwerking, waarbij het gaat over onder meer de realisatie van het actieprogramma, de doorvertaling naar planvormen en de doelrealisatie en effecten van de kustvisie. Hoofdstuk 4 betreft het hoe van de samenwerking: organisatiestructuur en interactie tussen partners. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt onderscheid gemaakt tussen de weergave van de feiten (paragraaf 1), de beelden en opvattingen van betrokkenen (paragraaf 2) en de beantwoording van de deelvragen (paragraaf 3). Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie. De toekomstgerichte deelvragen komen terug bij de conclusies en aanbevelingen.



2. Motivatie: waarom werken we samen?

Deze paragraaf gaat in op de motivatie voor de samenwerking en daarmee de urgentie, de opgaven, de ambities en de doelen van de samenwerking ten aanzien van de Zeeuwse Kustvisie. Het gaat hierbij om de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke ambities en overwegingen liggen ten grondslag aan de kustvisie?
- Worden deze nog voldoende gedragen door de betrokken partijen of vragen ze om actualisatie?

Paragraaf 2.1 bevat de feitelijke bevindingen hierover, paragraaf 2.2 de beelden en opvattingen hierover door betrokkenen en paragraaf 2.3 de beantwoording van de deelvragen.

2.1. Feitelijke bevindingen

2.1.1. Urgentie, ambities en overwegingen van de kustvisie

De Zeeuwse Kustvisie is opgesteld in een periode dat er een aantal ontwikkelingen speelde. Allereerst was er het landelijke Kustpact, als antwoord op de maatschappelijke discussie ten aanzien van het 'volbouwen' van de Nederlandse kust. Dit landelijke Kustpact is op 16 februari 2017 in gezamenlijk overleg tussen de minister en de bij het kustbeleid betrokken maatschappelijke en bestuurlijke partijen ondertekend. De afspraak in het Kustpact is om te komen tot gezamenlijke waarden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen van de kust. De ondertekening van de gezamenlijke waarden vormt de basis voor de verdere plannen, bijvoorbeeld structuurvisies, verordeningen en bestemmingsplannen, van de betrokken bestuurlijke partijen. In het Kustpact is afgesproken dat de regio de gezamenlijke waarden/kwaliteiten in een regionale visie uitwerkt met een bijbehorende zonering.

Naar aanleiding van de maatschappelijke en landelijke discussie over het 'volbouwen van de kust' en het voornemen tot het opstellen van het landelijke Kustpact, is in Zeeland de wens ontstaan om een Zeeuwse Kustvisie op te stellen. Op 9 maart 2016 hebben partijen ingestemd met het proces om te komen tot een gezamenlijke kustvisie voor de Zeeuwse kust. Op 26 juni 2017 is de Zeeuwse Kustvisie met het bijbehorende actieprogramma en de notitie 'overgangsbeleid in relatie tot de Zeeuwse Kustvisie' door de vertegenwoordigers van de partijen onderschreven.

Hierbij speelde mee dat Zeeland te maken had met enkele belangrijke en complexe ontwikkelingen. Ten eerste was er de maatschappelijke zorg dat de landschappelijke waarden van de Zeeuwse kust onder druk stonden door een toename van (recreatieve) bebouwing. Uit de kustvisie komt naar voren dat nieuwe recreatieve bebouwing afgezonderd is van de rest van de samenleving. Ook wordt benoemd dat nieuwe grootschalige verblijfsrecreatieve ontwikkelingen veelal ten koste zijn gegaan van het open agrarisch landschap.

Ten tweede was er in Zeeland de uitdaging om de kwaliteit van het toeristische aanbod en bijbehorende voorzieningen op peil te houden. Uit onderzoek van ZKA³ bleek dat 30% van de bedrijven in 2020 niet meer vitaal zou zijn en daarnaast dat met name het aanbod aan nieuwe recreatiewoningen harder toenam dan de vraag. In 2020 zouden hierdoor 1.400 recreatiewoningen het contact met de markt verliezen. Nieuwe verblijfsrecreatieve ontwikkelingen hadden daarnaast niet altijd een onderscheidende kwaliteit of typische Zeeuwse herkenbaarheid, waardoor er een standaardisering dreigde te ontstaan.

In de kustvisie werd geconstateerd dat het beleid van destijds geen antwoord had op de ontwikkeling van een eenzijdige recreatieve markt en het consumeren van landschap. Er dreigde een gemis aan samenhang te ontstaan, waarmee de balans tussen landschap, samenleving en toerisme aan de Zeeuwse kust verdween.

³ Onderzoek "Vitaliteit verblijfsrecreatie Zeeland, zorg voor meer differentiatie" door ZKA, Verheijden concepten en Seinpost (2015).



Een balans die nodig is met het oog op het behoud en de versterking van de waterveiligheid en natuurwaarden, het Zeeuwse DNA in landschap en erfgoed, en de economie en de werkgelegenheid. Het vinden van deze balans vroeg om een integrale benadering vanuit alle sectoren en daarmee om samenwerking tussen de betrokken partners.

De Zeeuwse Kustvisie is opgesteld als de basis voor die samenwerking en als bouwsteen voor het beleid van de Zeeuwse overheden. In het convenant dat behoort bij de kustvisie is afgesproken de uitgangspunten bij de kustvisie te vertalen in beleid en regelgeving, en uitvoering te geven aan het actieprogramma en de notitie 'overgangsbeleid'. Provincie, gemeenten en het waterschap dienden de Zeeuwse Kustvisie uiterlijk 1 januari 2019 in beleidsplannen, bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en/of structuurvisies (Omgevingsvisies en/of Omgevingsplannen op grond van de Omgevingswet) te vertalen.

Om bovengenoemde opgaven te realiseren, is in de kustvisie ingezet op een tweezijdige ontwikkelingsstrategie:

- Beschermen, versterken en beleven van bestaande kwaliteiten (natuur en landschap, (verblijfs)recreatie, water/strand en infrastructuur).
- Gebiedsgericht ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten.

Dit op de volgende gebieden:

- Gebieden voor het beschermen en versterken bestaande waarden en kwaliteiten:
 - o Strand en waterkering.
 - o Groene Zeeuwse topkwaliteit.
 - o Zeeuwse badplaatsen.
 - o Verblijfsrecreatief gebied.
 - o Open agrarische gebied.
 - o Mobiliteit.
- Gebieden voor het ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten:
 - o Aandachtsgebieden voor een gebiedsgerichte aanpak: gebieden waar de oorspronkelijke ruimtelijke kwaliteiten onder druk staan of al (deels) verdwenen zijn. Juist in deze gebieden liggen er kansen om integraal de kwaliteitskust opnieuw te ontwikkelen.

2.2. Beelden en opvattingen van betrokkenen

2.2.1. Urgentie, ambities en overwegingen van de kustvisie

Veel mensen die op dit moment betrokken zijn bij de kustvisie, waren dat in de aanloop naar het opstellen daarvan ook al. Er is daarmee vrij veel historisch besef van waar de kustvisie vandaan komt, welke (maatschappelijke) discussies er speelden en voor welke uitdagingen de kustvisie een oplossing moest bieden. Er is daarmee weinig discussie over de aanleidingen, de urgentie en de ambities van de kustvisie.

Als aanleidingen worden met name genoemd de 'ophef' als gevolg van de uitspraak van minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) om de regels voor kustbebouwing te decentraliseren en te versoepelen, en daarnaast de campagne van de natuurorganisaties (zowel voor als na de uitspraak van de minister) waarmee in beeld werd gebracht welke recreatiebouwplannen er waren. Dit laatste gold ook voor Zeeland. Betrokkenen benoemen dat, als gevolg van deze ontwikkelingen, er landelijk het plan ontstond voor het Kustpact. Betrokken partijen in Zeeland, met de provincie als grote aanjager, wilden het Kustpact en de landelijke regels voor zijn en zelf invulling geven aan wat er nodig is in Zeeland. Dit om, voordat het landelijke Kustpact hierin iets mee zou geven, meer zicht op en duidelijkheid te geven over de economische, ecologische, landschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in de kustzone van Zeeland. Hiermee ontstond de wens voor een Zeeuwse Kustvisie. Betrokkenen van overheden en de 'lijnen' blauw (water), rood (recreatie/economie) en groen (natuur/landschap) geven aan dat hier groot draagvlak voor was.



De partners vanuit recreatie en toerisme geven aan dat voor hen gold dat zij met name handelden met het oog op de kwaliteit van de sector. Betrokkenen vertellen dat veel bedrijven te weinig toekomst hadden. Betrokkenen benoemen daarnaast dat investeringen in de kwaliteit uitbleven en dat het aanbod niet meer paste bij het gewenste publiek. Ook veel gemeenten geven aan dat zij destijds al zagen dat het economische belang doorschoot en te veel ten koste ging van natuur en landschap. Zij geven aan zelf al een beweging in gang te hebben gezet, waarbij zij terughoudender optraden ten aanzien van het toestaan van ontwikkelingen/initiatieven. De kustvisie was daarmee grotendeels in lijn met de heersende opvattingen van gemeenten. Vanuit de provincie wordt echter gezien dat sommige gemeenten nog veel ruimte boden aan ontwikkelingen.

2.2.2. Benodigde actualisatie en nieuwe thema's

Alle betrokken partijen omarmen de uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie nog steeds. Het belang om een goede balans te vinden tussen economische, ecologische, landschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in de kustzone van Zeeland is niet afgenomen volgens betrokkenen. Hier komt bij dat gezien wordt dat ook onder inwoners de urgentie steeds meer wordt ervaren als gevolg van het jaarrond toerisme (als gevolg van de toename van huisjesparken ten opzichte van de traditionelere parken; stapplaatsen, chalets, stacaravans, seizoensplaatsen), en daarnaast van Covid-19. Tijdens de lockdowns heeft men ondervonden wat de consequenties voor de leefbaarheid zijn als er minder toeristen zijn. De wens om door te gaan met de kustvisie is daarmee onverminderd groot. Hierbij wordt wel een aantal aandachtspunten genoemd.

Allereerst noemen vrijwel alle partners dat de kustvisie meer aandacht moet hebben voor de leefbaarheid voor inwoners. Volgens veel betrokkenen dient leefbaarheid te worden meegenomen als vierde thema in de kustvisie, aansluitend op de drie bestaande thema's: 1) waterveiligheid, 2) behoud en ontwikkeling van natuur en landschap en 3) economische ontwikkeling. Het thema kan daarmee ook leidend zijn in de afwegingen aan de Zeeuwse kust.

Een punt dat daarnaast veel genoemd wordt, met name door de provincie, natuurorganisaties en een aantal partners uit de toerisme en recreatiesector, is de verstening van de binnenduintrand als gevolg van het verstenen van campings ('van tenten naar huisjes'), vooral doordat deze overgenomen worden door grote investeerders/vastgoedpartijen. De kustvisie biedt hierin geen uitkomst en dat geldt ook voor het huidige ruimtelijk instrumentarium van provincie en gemeenten. Betrokkenen geven aan dat het wenselijk is dat er een visie ontwikkeld wordt op hoe om te gaan met verstening. Voor de ontwikkeling van een visie op verstening is ook een landelijke afspraak gemaakt in het kader van de verdere ontwikkeling van het Kustpact. Dit afspraak kan worden benut voor de Zeeuwse uitwerking van de visie.

Een ander onderwerp is de samenhang met mobiliteit en infrastructuur. De provincie en een aantal gemeenten geven aan dat de Kustvisie hier meer aandacht voor zou moeten hebben. Het gaat hierbij met name om de vraag wat de consequenties van de ambities uit de Kustvisie zijn voor mobiliteit en infrastructuur en welke maatregelen op dit gebied nodig zijn. Betrokkenen geven aan dat provincie en gemeenten nog vooral kijken naar ruimtelijke initiatieven en ontwikkelingen op zich en niet naar de optelsom hiervan en de regionale samenhang met mobiliteit.

Ook zandsuppletie wordt door veel betrokkenen, met name gemeenten en de 'rode lijn', genoemd. Deze betrokkenen geven aan dat de kustvisie (en het actieprogramma) te weinig stevig is als het gaat om zandsuppleties voor recreatieve doeleinden. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van het landelijke suppletieprogramma voor Kustlijn zorg. Dit is gericht op het in stand houden van de basiskustlijn. Er is door de vijf Zeeuwse kustgemeenten inmiddels een regionaal suppletiefonds opgericht.

Tot slot noemen veel betrokkenen thema's als klimaatadaptatie, biodiversiteit/stikstof/kwaliteit van de natuur en duurzaamheid/energietransitie. Dit zijn actuele en urgente thema's, waarover betrokkenen onderling verdeeld zijn. Een deel ziet de kustvisie als instrument om dit (ook) een plek te geven, in relatie tot de huidige opgaven van de kustvisie. Een ander deel geeft aan dat dit thema's zijn die in andere gremia en beleid en programma's een plek (moeten) krijgen.



2.3. Beantwoording van de deelvragen

Welke ambities en overwegingen liggen ten grondslag aan de kustvisie?

Alle betrokken partijen hadden bij het opstellen van de Zeeuwse Kustvisie het idee dat er iets nodig was om een antwoord te bieden op belangrijke en complexe ontwikkelingen; de onder druk staande landschappelijke waarden van de Zeeuwse kust door een (beleefde) toename van (recreatieve) bebouwing en daarnaast de uitdaging om de kwaliteit van het toeristische aanbod en bijbehorende voorzieningen op peil te houden. Door deze opgaven en ontwikkelingen dreigde een gemis aan samenhang te ontstaan, waarmee de balans tussen landschap, samenleving en toerisme aan de Zeeuwse kust verdween. Hierbij geldt dat er voor iedere stakeholder vanuit een eigen belang winst te behalen viel. Dit, en de wens om als Zeeuwse partijen zelf in de lead te blijven, heeft geleid tot het opstellen van de Zeeuwse Kustvisie, inclusief het bijbehorende actieprogramma en de notitie 'overgangsbeleid in relatie tot de Zeeuwse Kustvisie'.

Wordt dit nog voldoende gedragen door de betrokken partijen of vraagt dit om actualisatie?

Er is vrij veel historisch besef in de samenwerking van waar de kustvisie vandaan kwam, welke (maatschappelijke) discussies speelden en voor welke uitdagingen de kustvisie een oplossing moest bieden. Het besef dat samenwerking nodig is om te voorkomen dat de balans tussen landschap, samenleving en toerisme verdwijnt, is daarmee op dit moment nog groot. Daardoor is er veel draagvlak voor de kustvisie als instrument en voor de samenwerking. Sterker nog: veel betrokkenen geven aan dat het belang alleen maar toegenomen is.

Hierbij geldt dat betrokkenen bijna unaniem aangeven dat de leefbaarheid voor inwoners meer aandacht vraagt in de kustvisie en meegenomen moet worden in de afwegingen aan de Zeeuwse kust. Daarnaast vraagt de versterking van de binnenduinstrand aandacht en wordt het wenselijk geacht om een visie te ontwikkelen op hoe hier in de toekomst mee om te gaan. Andere punten die met het oog op actualisatie worden genoemd zijn mobiliteit (in regionaal perspectief) en zandsuppletie. Over het meenemen van actuele en urgente thema's als klimaatadaptatie, biodiversiteit/stikstof/kwaliteit van de natuur en duurzaamheid/energietransitie, wordt wisselend gedacht door betrokkenen.



3. Realisatie: wat levert het op?

Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van de samenwerking en daarmee de realisatie van het actieprogramma, de vertaling in planvormen, de doelrealisatie en effecten van de kustvisie, en de doeltreffendheid. Het gaat hierbij om de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre zijn de afgesproken acties uitgevoerd?
- In hoeverre is de kustvisie geland in de relevante planvormen?
- In hoeverre worden de pijlijnprojecten uitgevoerd conform de afspraken?
- In hoeverre vindt doelrealisatie plaats (heeft de kustvisie gebracht wat is beoogd)?
- Welke effecten en neveneffecten heeft de kustvisie gebracht?

Paragraaf 3.1 bevat de feitelijke bevindingen hierover, in paragraaf 3.2 staan de beelden en opvattingen hierover door betrokkenen en in paragraaf 3.3 leest u de beantwoording van de deelvragen.

3.1. Feitelijke bevindingen

3.1.1. Actieprogramma en aandachtsgebieden

Actieprogramma: opzet

Om de Zeeuwse Kustvisie tot uitvoering te brengen, is een actieprogramma opgesteld om de uitgangspunten in praktijk te brengen.⁴ De acties worden door één partij geïnitieerd; verder worden ze gezamenlijk opgepakt door de relevante partijen. Een groot deel van de acties is doorlopend vanaf 2017, terwijl een aantal andere acties een tijdspad heeft van 2017 tot 2018 of 2019.

De volgende acties zijn opgenomen in het actieprogramma, gecategoriseerd per initiërende partij.⁵

Provincie

- Afronden Natuurnetwerk Zeeland (in samenwerking met gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners, ZLTO).
- Uitvoeren herstelmaatregelen PAS voor stikstofgevoelige Natura2000-gebieden (in samenwerking met ZMF en partners).
- Opstellen strategie ten behoeve van voorzieningen voor het beleven van de meest bezochte gebieden van groene topkwaliteit (in samenwerking met gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners).
- Verkennen hoe een balans tussen vraag en aanbod in de recreatiesector kan worden gevonden (in samenwerking met gemeenten, TOZ en partners).
- Uitvoeren pilot Cadzand-Bad ten behoeve van ontwikkelen beleidsinstrumentarium ten aanzien van verhouding permanente bewoning, deeltijd-wonen en recreatieve verhuur (in samenwerking met gemeenten, TOZ en partners).
- Verkennen resultaten revitaliseringsfonds Zeeuws-Vlaanderen. Bij succes zorgdragen voor het Zeeuws-breed inzetten daarvan (in samenwerking met gemeenten, TOZ en partners).
- Verkennen van andere instrumenten ten behoeve van koppeling tussen kwaliteitsverbetering en stoppende ondernemers (in samenwerking met gemeente, TOZ en partners).
- Opstarten, testen en evalueren aanjaagprogramma innovatie (in samenwerking met gemeenten, TOZ en partners).
- Verkennen financiering en uitrollen aanjaagprogramma innovatie (in samenwerking met gemeenten, TOZ en partners).

⁴ Zeeuwse Kustvisie, 26 juni 2017.

⁵ Zeeuwse Kustvisie, 26 juni 2017.



- Verkennen mogelijkheden gezamenlijke handhavingsstrategie en bijpassende organisatie (in samenwerking met Rijkswaterstaat, waterschap, gemeenten, TOZ en partners).
- Uitvoeren evaluatie regeling NED's (in samenwerking met gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners, ZLTO).
- Realiseren pilot natuurinclusieve landbouw (in samenwerking met gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners, ZLTO).
- Ontwikkelen vervoersconcepten die bijdragen aan het beleven van de kust zonder de auto (in samenwerking met gemeente, TOZ en partners).
- Gezamenlijk ontwikkelen van een instrumentarium voor de aandachtsgebieden (in samenwerking met gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners).
- Beschermen beschermingsgebieden (mede geïnitieerd door gemeenten).
- Verkennen kansen/risico's tijdelijke functies (in samenwerking met gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners).

Rijkswaterstaat

- Opstellen landschapsvisie Deltadammen (in samenwerking met provincie, gemeenten, waterschap, ZMF en partners, TOZ en partners).

Waterschap

- Verkennen (aanvullende) financiering voldoende breed en droog recreatiestrand (in samenwerking met provincie, Rijkswaterstaat, gemeenten, TOZ en partners).⁶
- Uitwerken strategie per strandovergang en de directe omgeving op basis van aanwezige omgevingskenmerken (in samenwerking met provincie, Rijkswaterstaat, gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners).
- Stroomlijnen regelgeving en samenwerking van overheden op en rond de waterkering (in samenwerking met provincie, Rijkswaterstaat en gemeenten).
- Optimaliseren slagstructuur (in samenwerking met provincie, gemeenten, ZMF en partners, TOZ en partners, ZLTO).
- Aanpak specifieke knelpunten bij kruisende verkeersstromen en bij medegebruik van verschillende modaliteiten op dezelfde infrastructuur (in samenwerking met provincie, gemeenten, TOZ en partners).

Gemeenten

- Verkennen strandbeheerorganisatie Walcheren en mogelijke doorvertaling hiervan naar andere delen Zeeuwse Kust (in samenwerking met Rijkswaterstaat, waterschap, TOZ en partners).
- Op basis van een prioriteitstelling uitvoeren van opgaven en kansen in aandachtsgebieden (in samenwerking met provincie, waterschap, ZMF en partners, TOZ en partners).
- Beschermen van aandachtsgebieden (mede geïnitieerd door provincie).

Actieprogramma: stand van zaken

Uit de meest recente stand van zaken (november 2022) komt naar voren dat het overgrote deel van de acties is uitgevoerd of wordt meegenomen in een ander programma/traject, zoals de gebiedsgerichte aanpak stikstof of de Regiodeal.

De volgende acties zijn nog niet uitgevoerd of afgerond:

- Uitwerken strategie per strandovergang en de directe omgeving.
 - o Stand van zaken: deze actie wordt door knelpunten op capaciteit bij het waterschap gekoppeld aan de het Rijkstraject om te komen tot 'ruimtelijke arrangementen' met de regio's.
- Opstellen strategie ten behoeve van (voorzieningen voor) het beleven van de meest bezochte gebieden van groene topkwaliteit.
 - o Stand van zaken: monitoring bezoekersstromen natuurgebieden is opgenomen in het TUA-programma 2022-2024; thema toerisme en natuur is opgenomen in Toekomstbeeld Bestemming Zeeland 2030.
- Verkennen hoe een balans tussen vraag en aanbod in de verblijfsrecreatiesector kan worden gevonden.

⁶ Deze actie is inmiddels overdragen en uitgevoerd door de gemeente Veere als coördinator



- Uitvoeren pilot Cadzand-Bad ten behoeve van ontwikkelen beleidsinstrumentarium ten aanzien van verhouding permanente bewoning, deeltijd-wonen en recreatieve verhuur.
 - o Stand van zaken: brief GS aan gemeente Sluis is verstuurd en gedeeld met partners.
- Optimaliseren routes en infrastructuur en aanpak specifieke knelpunten (kruisende verkeersstromen en medegebruik).
 - o Stand van zaken: verbeterpunten rond verkeersstromen worden meegenomen in de verschillende gebiedsvisies.
- Ontwikkelen vervoersconcepten die bijdragen aan het beleven van de kust zonder de auto.
 - o Stand van zaken: toeristische mobiliteit en vervoersconcepten zijn opgenomen in het TUA-programma 2022-2024 en worden opgenomen in Toekomstbeeld Bestemming Zeeland 2030 op het thema Duurzame Toeristische Mobiliteit.
- Op basis van een prioriteitstelling uitvoeren van opgaven en kansen in aandachtsgebieden.
 - o Stand van zaken: Regiodeal is in afrondende fase; nog twee voorstellen op tafel die worden uitgewerkt.
- Beschermen beschermingsgebieden.
 - o Stand van zaken: afgehandeld dan wel in voorbereiding met gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies.

Aandachtsgebieden: opzet

In de kustvisie is daarnaast een aantal gebieden aangewezen als aandachtsgebied. Deze gebieden worden omschreven als “gebieden waar de oorspronkelijke ruimtelijke kwaliteiten onder druk staan of al (deels) verdwenen zijn. Juist in die gebieden liggen er kansen om integraal de kwaliteitskust opnieuw te ontwikkelen.”

De ontwikkeling van de aandachtsgebieden wordt gezamenlijk opgepakt, waarbij de visie voor het gebied in samenwerking met de betrokken partners wordt ontwikkeld en uitgevoerd. De aandachtsgebieden worden ingezet om recreatieve knelpunten (elders) in het gebied op te lossen.

In de kustvisie is geen aparte lijst met de aandachtsgebieden opgenomen. De volgende lijst is opgesteld op basis van de interviews, aanvullende vragen aan gemeenten en het kustvisiedocument. Dit is dus mogelijk geen complete lijst⁷:

- Schouwen-Duiveland
 - o Rampweg
 - o Scharendijke
- Noord-Beveland
 - o De Banjaard
- Veere
 - o Nehalenniagebied
 - o Domburg-West
 - o Binnenduinrand bij Dishoek
 - o Binnenduinrand bij Zoutelande
 - o Vrouwenpolder
- Vlissingen
 - o Nollebos
- Sluis
 - o Nieuwvliet-Bad⁸
 - o Cavelot Cadzand-Bad
 - o Tienhonderdpolder
 - o Vlamingpolder

⁷ Afgaande op de kaarten in de kustvisie, heeft Sluis zeven aandachtsgebieden (waarvan er nog twee missen) en Veere elf (waarvan er nog zes missen).

⁸ In het aandachtsgebied Nieuwvliet-Bad zijn een aantal aandachtsgebieden voor Sluis gebundeld



Aandachtsgebieden: stand van zaken

In de interviews en de daaropvolgende aanvullende vragen geven de gemeenten de meest recente stand van zaken inzake de aandachtsgebieden weer. Hierna is per gemeente kort de stand van zaken beschreven:

- Schouwen-Duiveland
 - o Rampweg: naar verwachting wordt de gebiedsvisie voor het aandachtsgebied Rampweg in 2023 vastgesteld door de gemeenteraad.
 - o Scharendijke: wegens personeelsgebrek is de ontwikkeling van de gebiedsvisie Scharendijke on hold gezet.
- Noord-Beveland
 - o De Banjaard: De Banjaardvisie, een integrale visie op het gehele gebied, is vastgesteld. Aan de kustvisiepartners is gevraagd deze te omarmen, maar hierover zijn geen bestuurlijke procesafspraken gemaakt. In de Banjaardvisie zijn recreatieve ontwikkelingen mogelijk, maar deze worden op dit moment nog niet geëxploiteerd.
- Veere
 - o Nehalenniagebied: voor het Nehalenniagebied is een masterplan opgesteld, waarin randvoorwaarden zijn opgenomen voor de herontwikkeling van het gebied. De verschillende onderdelen worden binnen deze kaders uitgevoerd.
 - o Domburg-West: voor de visie Domburg-West is een aantal schetsen opgesteld; deze zijn nog niet bestuurlijk vastgesteld. Om de visie verder uit te werken, is verder verkeersonderzoek nodig; dat wordt dit moment uitgevoerd. Daarnaast is verdere visieontwikkeling van de gebruiker van het recreatiegebied nodig.
 - o Het aandachtsgebied Fort den Haakweg is voor een groot deel uitgevoerd. Op dit moment zijn een aantal kleinere invullingen in ontwikkeling.
 - o In de overige aandachtsgebieden zijn geen ontwikkelingen. De gemeenteraad bepaalt hierbij zelf de wenselijkheid, de prioritering en de invulling.
- Vlissingen
 - o Nollebos: de gebiedsvisie voor het Nollebos is vastgesteld door de gemeenteraad.
- Sluis
 - o Nieuwvliet-Bad: een groot aantal aandachtsgebieden voor de gemeente Sluis is gesitueerd in Nieuwvliet-Bad. Daarom is besloten om voor het gehele gebied een integraal masterplan op te stellen. De gebiedsvisie Nieuwvliet-Bad is vastgesteld door de gemeenteraad.
 - o Cavelot Cadzand-Bad: wordt momenteel geen actie op ondernomen
 - o Tienhonderpolder: integrale structuurvisie opgesteld waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan initiatieven
 - o Vlamingpolder Cadzand-Bad: initiatief zit in planvormingsfase

3.1.2. Doorvertaling naar de relevante planvormen

Doorvertaling: opzet

In het Kustconvenant⁹ is opgenomen dat de betrokken overheden - de provincie, gemeenten en het waterschap - de Kustvisie uiterlijk in januari 2019 vertaald hebben in beleidsplannen, bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en/of structuurvisies. Tot die tijd dienden de overheden te handelen conform de notitie 'overgangsbeleid'. Daarnaast worden onderdelen uit de Kustvisie opgenomen in de Omgevingsvisie, waarin de provinciale beleidsplannen uiteen zijn gezet.¹⁰

⁹ Convenant Zeeuwse Kustvisie, 9 oktober 2017.

¹⁰ Convenant Zeeuwse Kustvisie, 9 oktober 2017.



Doorvertaling: stand van zaken

- Provincie: de provincie heeft de kustvisie doorvertaald in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening:
 - o Omgevingsvisie: In de Omgevingsvisie¹¹ zijn de volgende uitgangspunten opgenomen, waarmee bij wordt gedragen aan het versterken van de kwaliteit van de Zeeuwse kust:
 - Symbiose tussen omgeving, accommodaties, en organisatie.
 - Zeeuwse identiteit: ontwikkelen en versterken regionaal DNA en het overkoepelende Land in Zee.
 - Herstel van kwaliteit: combineren verblijfsrecreatieve ontwikkelingen en landschappelijke kwaliteiten; verbinding tussen de samenleving en andere sectoren.
 - Differentiatie en toekomstwaarden: benutten bestaande kwaliteiten; inzetten op unieke productontwikkeling.
 - Daarnaast hanteert de provincie dezelfde tweezijdige ontwikkelstrategie als beschreven in de Zeeuwse Kustvisie. Ontwikkelingen in de kustvisie zijn hierbij alleen mogelijk binnen de kaders, zoals opgenomen in de Kustvisie.¹² De Omgevingsvisie bevat daarnaast vier grote opgaven: economie, klimaatadaptatie, leefomgeving en bereikbaarheid/infrastructuur. Per regio zijn kernkwaliteiten geformuleerd voor het Zeeuwse Landschap; deze worden verder verwerkt in de Omgevingsverordening, en de bestemmingsplannen en structuurvisies op gemeentelijk niveau.¹³
 - o Omgevingsverordening: in de Omgevingsverordening¹⁴ is opgenomen dat de overheid invulling dient te geven aan het ontwikkelkader en de strategie van de regiovisies uit de Kustvisie. Daarnaast is in de Omgevingsverordening - in lijn met de kustvisie - opgenomen dat verblijfsrecreatieve uitbreiding in beschermingsgebieden en aandachtsgebieden alleen mogelijk is als kenmerken en waarden niet significant worden aangetast. Voor de relevante kenmerken en waarden die van toepassing zijn, wordt terugverwezen naar de Kustvisie.¹⁵
- Gemeenten
 - o Schouwen-Duiveland: de gemeente geeft desgevraagd aan dat er alleen bestemmingsplannen zijn gewijzigd op bedrijfsniveau.
 - o Noord-Beveland: de gemeente geeft desgevraagd aan geen bestemmingsplannen te hebben gewijzigd naar aanleiding van de kustvisie.
 - o Veere: de gemeente geeft aan dat bestemmingsplannen voornamelijk zijn gewijzigd als gevolg van pijplijnprojecten. Deze wijzigingen hebben vooral plaatsgevonden rondom strandslaaphuisjes.
 - o Vlissingen: de gemeente geeft aan dat er geen bestemmingsplannen zijn aangepast naar aanleiding van de kustvisie, maar dat er nog wel een procedure loopt voor een vernieuwd bestemmingsplan om pijplijnprojecten te verwerken.
 - o Sluis: de gemeente geeft aan dat er bestemmingsplannen zijn gewijzigd om ruimte voor nieuwvestiging te saneren, vanuit de uitgangspunten van de kustvisie.

Ook geven de gemeenten aan dat er op dit moment wordt gewerkt aan omgevingsplannen, gelet op de invoering van de Omgevingswet. De gemeenten geven hierbij aan dat de uitgangspunten bij de kustvisie hierin zullen doorwerken c.q. zullen worden verwerkt.

¹¹ Omgevingsplan Zeeland 2018, 21 september 2018.

¹² Omgevingsplan Zeeland 2018, 21 september 2018.

¹³ Omgevingsplan Zeeland 2018, 21 september 2018.

¹⁴ Omgevingsverordening Zeeland, 21 september 2018.

¹⁵ Omgevingsverordening Zeeland, 21 september 2018.



3.1.3. Pijlijnprojecten en planvoorraden

Pijlijnprojecten: opzet

De Zeeuwse Kustvisie bevat een aantal uitgangspunten dat niet aansloot op het beleid dat ten tijde van de ondertekening van de Zeeuwse Kustvisie werd gehanteerd door de gemeenten. Voorafgaand aan het ondertekenen van de kustvisie was er echter een aantal projecten in voorbereiding of ontwikkeling; die zijn opgesteld vanuit het toen geldende beleid. Om hiermee om te kunnen gaan, is de notitie 'overgangsbeleid' opgesteld.¹⁶ De projecten die ten tijde van het ondertekenen van de kustvisie in ontwikkeling of voorbereiding waren, zijn hierin verdeeld in drie categorieën:

1. *Gerealiseerde plannen/projecten, plannen in aanbouw en/of plannen met een vastgesteld bestemmingsplan of een vastgestelde vergunning:* voor deze plannen worden afzonderlijke voorstellen geformuleerd ten behoeve van besluitvorming in de gemeenteraad.
2. *Pijlijnprojecten:* plannen of projecten waaraan een of meerdere kustvisiepartners zich vóór 1 juli 2016 hebben gecommitteerd. Dit kan vast zijn gelegd in een (voor)ontwerpbestemmingsplan, een (openbare) overeenkomst of een raadsbesluit. Voor plannen die niet overeenkomen met de uitgangspunten van de kustvisie, dienen er uiterlijk 1 januari 2019 vastgestelde bestemmingsplannen te liggen of vergunningen te zijn verleend. Wanneer dit niet het geval is, worden de ontwikkelingen beoordeeld op basis van het dan geldende beleid. Hierbij committeren de partners zich aan het - voor zover mogelijk - uitwerken van de ontwikkeling aan de hand van de uitgangspunten in de Kustvisie.
3. *Overige plannen en projecten:* voor plannen en projecten die niet in categorie 1 of categorie 2 vallen, is bepaald dat deze worden gerealiseerd op basis van de uitgangspunten en kaders bij de kustvisie.

Pijlijnprojecten: stand van zaken¹⁷

- Schouwen-Duiveland: de gemeente geeft aan dat er geen projecten meer in de pijlijn zitten, en dat er geen planvoorraad meer is vanuit bestaande bestemmingsplannen. De gemeente geeft aan dat de ontwikkelingen rondom Resort Land en Zee, Brouwerseiland, Botershoek en Nieuw Moermond/Vis niet door zijn gegaan. Dit waren plannen in de tweede categorie.
- Noord-Beveland:
 - o Pijlijnprojecten: de gemeente geeft aan dat het project De Groote Duynen is gerealiseerd en dat ze daarnaast voor Strandpaviljoen View in september 2021 een vergunning heeft afgegeven voor een jaarrond strandpaviljoen. Ook geeft de gemeente aan dat de Zeeuwse Lagune als project van tafel is, maar dat wordt gekeken naar het herontwikkelen van de surfschool in hetzelfde gebied. Deze herontwikkeling is geen pijlijnproject en moet daarmee volledig aan de kustvisie voldoen.
 - o Planvoorraad: de gemeente geeft aan dat er nog ruimte is voor recreatiewoningen in Noordzeeresidence De Banjaard en dat camping De Strandjutter wordt omgevormd tot chaletpark. Daarnaast geeft de gemeente aan dat de mogelijkheid in het bestemmingsplan voor strandslaaphuisjes mogelijk wordt ingeruild voor een extra strandpaviljoen. Hiervoor loopt op dit moment een locatieonderzoek. Voor dit project dienen nog de gebruikelijke ruimtelijke procedures gevolgd te worden.
- Veere: de gemeente geeft aan dat alle plannen vanuit de pijlijn inmiddels zijn gerealiseerd.
- Vlissingen: in de planvoorraad zijn geen projecten meer opgenomen uit de pijlijn.
- Sluis: de gemeente geeft aan dat de nieuwvestiging strandpaviljoen Waterdunen is wegbestemd en dat de projecten zoeklocatie strandpaviljoen en nieuwvestiging strandpaviljoen uit het beleid zijn gehaald.

Een volledige lijst van pijlijnprojecten en de status hiervan is opgenomen in bijlage 2.

¹⁶ Notitie 'overgangsbeleid in relatie tot de Zeeuwse Kustvisie', 26 juni 20217.

¹⁷ Interviews, aanvullende vragen en overzicht planvoorraad (augustus 2022).



3.1.4. Doelrealisatie en (neven)effecten

Ambitie

De ambitie die ten grondslag ligt aan de kustvisie is gericht op het realiseren van een balans tussen natuur en recreatie. Om deze balans te kunnen realiseren is het actieprogramma vastgesteld. Ook worden de uitgangspunten vertaald in gemeentelijk en provinciaal beleid.

De strategie, onderliggend aan de ambitie is tweezijdig: het beschermen van bestaande kwaliteiten en het gebiedsgericht ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten.

Door bestaande kwaliteiten te beschermen wordt verdere balansverstoring voorkomen. Door het gebiedsgericht ontwikkelen wordt de balans hersteld.

Binnen de monitoring van de kustvisie wordt nog niet specifiek gekeken naar de balans tussen natuur en recreatie in Zeeland. De monitoring focust zich primair op het realiseren van het actieprogramma.

Doelrealisatie: cases

Nieuwvliet-Bad (aandachtsgebied)

In de gebiedsvisie wordt aangegeven dat de kustvisie op een aantal punten wordt uitgewerkt voor Nieuwvliet-Bad.

Zo wordt gesteld dat de waterveiligheid wordt geborgd door een robuuste kuststrook, er wordt geïnvesteerd in het verbeteren van de natuurkwaliteit van bestaande gebieden en de natuurbeleving, er wordt ingezet op het verder stimuleren van de recreatiesector en kwaliteit en aanbod te verbeteren, en er dient een samenhang te zijn tussen recreatieterrein en landschap bij recreatieve ontwikkelingen.

Verder wordt uitvoering gegeven aan de volgende uitgangspunten van de kustvisie:

- Kwaliteitsverbetering bestaande bedrijven en terreinen; alleen nog pijplijnprojecten voor nieuwbouw.
- Zeedijk uit slagenstructuur halen.
- Ontwikkelingen in het gebied tussen de drie clusters moeten worden gewogen op het creëren van meerwaarde voor bestaande bedrijven.
- Bij toetsing van nieuwe initiatieven wordt gekeken naar:
 - o Ruimtelijke kwaliteit.
 - o Economische haalbaarheid.
 - o Markt en onderscheidend vermogen van het concept.
 - o Sociaal maatschappelijke bijdrage.

Strandpaviljoens Vlissingen

Door de eigenaar van paviljoen Kon-Tiki en de gemeente Vlissingen is het plan gepresenteerd om boven op het paviljoen vier extra hotelkamers te realiseren, in ruil voor het laten vervallen van de realisatie van tien strandslaaphuisjes (die volgens de vigerende bestemming mogelijk zijn). Op basis van het bestemmingsplan uit 2011 zijn al vier eenheden in de paviljoens Kon-Tiki en Piet Hein toegestaan. Onderbouwd is dat de toegestane vier eenheden uit het bestemmingsplan economisch niet uitvoerbaar waren.

In 2016-2017 vonden, naast het initiatief voor paviljoen Kon-Tiki, gesprekken plaats over eenzelfde mogelijkheid voor vier extra eenheden boven op Piet Hein. De gemeenteraad van Vlissingen heeft op basis van het niet uitvoerbaar zijn van het plan van 2011 in januari 2017 ingestemd met vier eenheden extra per paviljoen, in ruil voor de tien strandslaaphuisjes.

Uit interviews blijkt dat de gemeente Vlissingen, zowel raad als college, ervan uitgingen dat de extra eenheden - vanuit het gelijkheidsbeginsel - ook voor Piet Hein mogelijk zouden zijn. Echter, de extra eenheden voor Piet Hein zijn niet besproken in het BO kustvisie in november 2016, maar alleen voor Kon-Tiki. Daarmee is de ontwikkeling van Piet Hein niet als zodanig opgenomen in de notitie 'overgangsbeleid'. Hierdoor past alleen de ontwikkeling van Kon-Tiki binnen de kaders uit de kustvisie en de Omgevingsverordening. Op 30 augustus 2022 heeft de Provincie per brief bevestigd dat de uitbreiding van Kon-Tiki passend is



binnen de regels uit de Provinciale verordening (artikelen 2.10 en 2.12) en in lijn was met de in het BO Kustvisie in november 2016 gemaakte afspraken en de uitgangspunten bij het Kustpact en de Zeeuwse Kustvisie, inclusief de notitie 'overgangsbeleid'.

Initiatiefnemers (gemeente Vlissingen) stellen in deze casus dat het vanuit de notitie 'overgangsbeleid' en het onderliggende BO niet voldoende duidelijk was of de nieuwe mogelijkheden voor Kon-Tiki ook zouden gelden voor Piet Hein. De gemeente Vlissingen heeft vanuit deze aanname geacteerd, ook gelet op het gelijkheidsbeginsel. De kustvisiepartners hebben in de discussie gesteld dat de ontwikkeling van hotelkamers echter besloten dient te worden op basis van de uitgangspunten van de kustvisie, aangezien de ontwikkeling van hotelkamers niet is opgenomen als pijlprijsproject. Deze discussie heeft ertoe geleid dat afgezien wordt van verdere inzet op de ontwikkeling van vier extra eenheden voor Piet Hein.

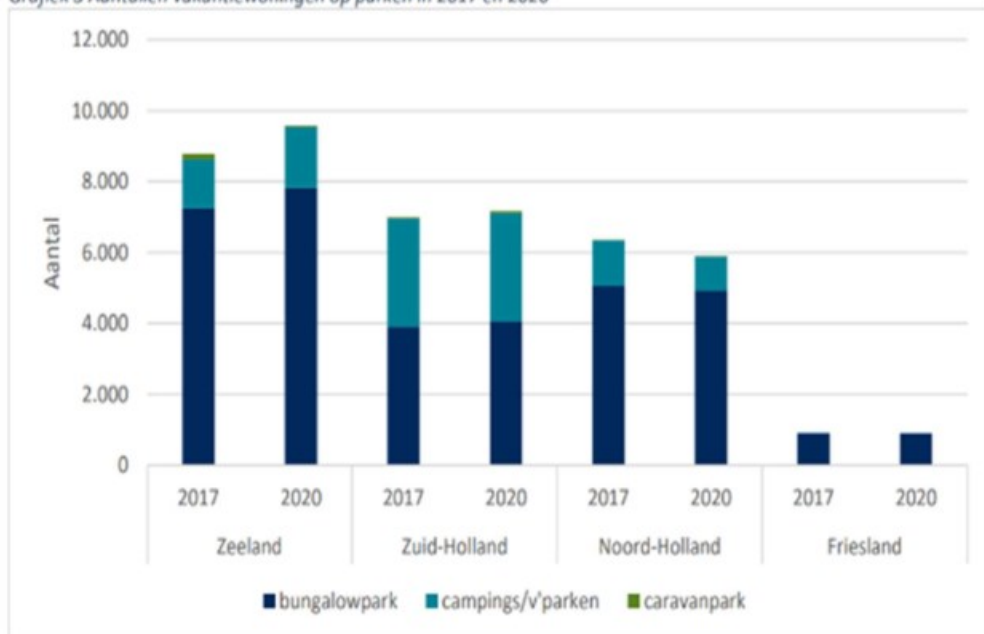
(Neven)effecten

Vanuit het landelijke Kustpact worden ontwikkelingen op het gebied van recreatieve bebouwing gemonitord. Deze monitoring wordt uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving. Uit de meest recente monitor van mei 2022 blijkt dat er - ondanks afspraken in het Kustpact (en daarmee de Zeeuwse Kustvisie) - ontwikkelingen gaande zijn rond recreatieve bebouwing¹⁸, zowel binnen als buiten de kustzone:

- Binnen de kustzone ziet men dat traditionele camping- en caravanparken worden opgekocht en omgebouwd tot vakantieparken. Hiermee verandert de recreatie op deze parken deels van seizoensgebonden naar jaarrond.
- Buiten de kustzone ziet men een grotere toename van recreatiewoningen. Deze ontwikkeling, waarbij recreatie verschuift naar het achterland door striktere voorschriften aan de kust, wordt ook wel het waterbedeffect genoemd.

In de monitor is de volgende grafiek opgenomen met de aantallen vakantiewoningen op parken tussen 2017 en 2020.

Grafiek 3 Aantallen vakantiewoningen op parken in 2017 en 2020



In de monitor is te zien dat er tussen 2017 en 2020 1.000 vakantiewoningen zijn bijgekomen op vakantieparken in Zeeland. Zeeland heeft hiermee de grootste stijging van het aantal vakantiewoningen.

Daarnaast geeft de monitor aan dat de oppervlakte van het aantal vakantiewoningen gestegen is met ruim 88.000 m² tussen 2017 en 2020. Hierbij wordt aangegeven dat de toename het sterkst is in Zeeland.

¹⁸ Monitor Kustpact, Planbureau voor de Leefomgeving, 18 mei 2022.



Beleving

Naast de cijfers rondom het aantal vakantiewoningen en recreatieve eenheden, zijn ook gebruikers bevraagd over hun belevingen met de Nederlandse kust. Hiervoor heeft de ANWB een belevingsonderzoek uitgevoerd onder 3.600 gebruikers.¹⁹ Dit onderzoek brengt de kustbeleving in beeld aan de hand van vier kwaliteiten:

- Vrij zicht en grootschaligheid.
- Natuurlijkheid en dynamiek.
- Gebruikskwaliteiten.
- Culturele en mentale betekenis van de kust.

De Zeeuwse kust krijgt hiervoor van de gebruikers ruim een 8.²⁰ Gebruikers beoordelen de Zeeuwse kust hoog om de frisse lucht, de 'mooiheid' en de 'frisheid' van de provincie. Gebruikers geven wel aan dat de kust druk is en dat de bereikbaarheid nog kan worden verbeterd. Het gaat hierbij om bereikbaarheid met zowel het OV als de auto. Ook geven zij aan dat ze het jammer vinden dat Zeeland relatief al is volgebouwd, wat ten koste kan gaan van de ongerepteheid van de natuur.²¹

3.2. Beelden en opvattingen van betrokkenen

3.2.1. Actieprogramma en aandachtsgebieden

Vanuit de betrokkenen komt naar voren dat het actieprogramma ambitieus is ingestoken. Vooral gemeenten en het waterschap zien daarom het belang van prioriteren binnen het actieprogramma om aan te geven wat echt belangrijk is om de doelen en uitgangspunten vanuit de kustvisie te kunnen realiseren, en welke acties hierbij haalbaar zijn om uit te voeren. In lijn hiermee geven de betrokkenen vanuit de lokale overheden dan ook bewust geen nieuwe acties aan voor het actieprogramma. De betrokkenen vanuit natuur- en recreatieorganisaties wensen aan de andere kant wel meer acties, zoals een actie rond milieu-inclusief werken, het uitvoeren van de biodiversiteitsstrategie, het uitvoeren van de landschapsvisie dammen, meer doen rondom groene stranden, en financiering van infrastructuur en recreatieve 'common goods'.²² Betrokkenen geven aan dat een aantal acties ook wordt opgepakt binnen andere programma's en projecten aan de kust. Dit wordt niet logisch geacht omdat hierdoor acties op verschillende plekken - en mogelijk vanuit verschillende visies - worden aangepakt.

Vanwege de ambitieuze insteek van het actieprogramma, en de beperkingen die lokale overheden ervaren rond capaciteit en middelen, is een deel van de aandachtsgebieden opgepakt door gemeenten, maar ook een deel niet. In de aandachtsgebieden die wel zijn opgepakt was vaak al energie gestoken door de organisatie of er lag een opgave die gerealiseerd moest worden. Daarnaast geven gemeenten aan dat er op niet alle gebieden behoefte was om tot ontwikkeling over te gaan - verder dan visievorming - of dat het niet altijd politiek wenselijk was om gebieden verder te ontwikkelen. Deze politieke wenselijkheid betreft onder andere de wenselijkheid van meer recreatie in de gemeente, waarbij gemeenten aangeven politiek gezien al richting de limiet te gaan qua hoeveelheid recreatie. Daar komt bij dat de aandachtsgebieden niet per se gebieden zijn geweest die de gemeenten überhaupt - los van de kustvisie - wilden ontwikkelen.

Betrokkenen geven aan dat de aandachtsgebieden grotendeels in lijn met de kustvisie zijn ontwikkeld, maar dat er op punten is afgeweken van de uitgangspunten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het percentage natuurontwikkeling in een gebied, of de compensatie van natuur wanneer recreatie wordt ontwikkeld.

¹⁹ Belevingsonderzoek kust, ANWB, 17 juni 2021.

²⁰ Belevingsonderzoek kust, ANWB, 17 juni 2021.

²¹ Belevingsonderzoek kust, ANWB, 17 juni 2021.

²² 'Common goods' zijn collectieve goederen waar iedereen gebruik van kan maken, zonder hiervan te kunnen worden uitgesloten, bijvoorbeeld schone stranden of dijken, waar iedereen plezier van heeft of door wordt beschermd.



Ook zijn de aandachtsgebieden niet altijd in lijn met bestaand beleid, zoals bestemmingsplannen. Een aantal gemeenten geeft aan dat zij in hun eigen bestemmingsplannen strikter zijn omgegaan met bijvoorbeeld het aantal vierkante meters voor strandpaviljoens. Voor een aantal gemeenten is in de aandachtsgebieden en bestemmingsplannen hierbij de lijn van de kustvisie aangehouden, terwijl andere gemeenten hun eigen, striktere beleid hebben gehanteerd.

3.2.2. Doorvertaling naar de relevante planvormen

Gemeenten

Bij veel gemeenten heerst het idee dat ze voor de komst van de kustvisie al werkten volgens uitgangspunten die later in de kustvisie zijn vastgelegd. Hierdoor stellen de gemeenten dat de kustvisie al goed in bestaande planvormen, zoals bestemmingsplannen, was opgenomen. Bij een aantal gemeenten heeft de kustvisie wel geleid tot aanpassingen, zoals meer beperkende regels. Bij een andere gemeente werden striktere regels in acht genomen dan de kustvisie; deze zijn na de implementatie van de kustvisie gehandhaafd. Het gaat hier om de gemeente Veere voor wat betreft het maximumoppervlak van strandpaviljoens (in Veere 600 m² en in de kustvisie 1.000 m²). Bij een enkele gemeente heeft de politiek (raad en college) andere keuzes gemaakt, bijvoorbeeld rond de toegestane percentages voor uitbreiding. Deze zijn dan hoger dan in de Kustvisie is toegestaan; hierover wordt nu het gesprek gevoerd met de provincie.

Provincie

Vanuit de provincie komt het beeld naar voren dat de vertaling van de kustvisie, voornamelijk in de provinciale Omgevingsverordening, op punten een lastig proces was. Er werd onder andere tegen het aspect aangelopen dat subjectieve criteria vertaald dienden te worden naar juridische regels. Een aantal van deze subjectieve criteria was multi-uitlegbaar. De provincie reflecteert hierop dat in het proces om te komen tot de kustvisie, hardere regels hadden kunnen worden gemaakt, maar dat de provincie hierbij vooral de ruimte wilde laten aan de gemeenten. Hierdoor zijn de criteria een compromis geworden, waardoor de regelgeving relatief zwak en op punten lastig uitlegbaar is. Zo benoemen betrokkenen de regel rondom de maximale invulling van uitbreiding (13%) als lastig uitlegbaar en werkbaar. Betrokkenen noemen daarnaast het recente besluit vanuit Provinciale Staten om vijfendertig eenheden uitbreiding toe te staan op minicampings - in plaats van vijfentwintig eenheden - als voorbeeld van regels die veranderen om ondernemers meer ruimte te geven.²³ Dit kan echter leiden tot meer verstening. In het hoofdstuk 'organisatie' wordt verder ingegaan op dit besluit en de samenwerking hieromheen.

De gemeenten hebben over het algemeen een beperkter beeld van de provinciale omgevingsverordening. Zij delen echter het beeld dat sommige regels verschillend kunnen worden uitgelegd, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan bij het beoordelen van plannen en het vormen van nieuw beleid. Daarnaast ervaren gemeenten het als lastig dat maatwerk per gebied niet mogelijk is binnen de kustvisie en de provinciale Omgevingsverordening.

3.2.3. Pijplijnprojecten en planvoorraden

Betrokkenen dragen aan dat de pijplijnprojecten vooral gevuld zijn vanuit gemeenten en dat natuurorganisaties (maar ook recreatieorganisaties) bij de vaststelling zijn geschrokken van de hoeveelheid pijplijnprojecten. Er wordt aangegeven dat de pijplijnprojecten ontstaan zijn vanuit de overweging om zekerheid te bieden aan initiatiefnemers (en om grote schadevergoedingen te voorkomen) die reeds plannen hadden ontwikkeld om te bouwen aan de kust. Betrokkenen hebben nog wel het idee dat deze pijplijnprojecten wellicht hun doel voorbij zijn gestreefd. Zo zijn zij van mening dat regelmatig de grens is opgezocht met pijplijnprojecten, ondanks de relatief harde voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Ook zijn de regels niet altijd duidelijk vastgelegd binnen de pijplijnprojecten. Zo ontstond rondom de paviljoens Kon-Tiki en Piet Hein discussie over het wel of niet gelden van regels uit de kustvisie voor een project dat niet onder de pijplijn is geschaard. Hierbij is een mismatch ontstaan tussen de strenge eisen vanuit de pijplijnprojecten en het gelijkheidsbeginsel (in dezelfde gevallen gelden dezelfde regels). Hierop wordt verder ingegaan bij de cases.

²³ Amendement uitbreiding kleinschalig kamperen, 7 oktober 2022.



Het is van belang om de pijlpijnprojecten bij de actualisatie van de kustvisie af te hechten: wat gaan we nog wel doen en wat gaan we definitief niet meer doen? Het is van belang dat deze afspraken een definitief karakter hebben, door de zaken die nog wel worden gedaan ook daadwerkelijk - op korte termijn - te realiseren, en zaken die niet meer worden gedaan ook definitief af te sluiten. Voor zaken die niet meer worden opgepakt is het van belang dat de bestemmingsplannen hierop worden aangepast, om ervoor te zorgen dat zaken niet alsnog worden gerealiseerd wanneer de wind anders waait. Dit kan bijdragen aan het managen van verwachtingen over de toekomst van bebouwing aan de kust.

Betrokkenen geven aan dat de bestemmingsplannen nog voldoende ruimte en uitzonderingen kennen om ontwikkelingen mogelijk te maken die niet per se stroken met de kustvisie, ook al vallen deze ontwikkelingen niet onder de pijlpijnprojecten. Betrokkenen zien hier vooral de bestuurlijke wens vanuit de gemeente doorsijpelen om ontwikkelingen in hun gemeente toch mogelijk te maken. Daarbij komt dat ook gemeentebesturen die juist géén ontwikkelingen meer wilden, alsnog gebonden waren aan de pijlpijnprojecten of de planvoorraad in hun bestemmingsplannen. Het is van belang om dit in beeld te brengen en hier afspraken over te maken. Dit kan bijdragen aan een stukje verandermanagement en beeldvorming: wat is er nog mogelijk in de gemeenten?

Betrokkenen geven aan dat het werken met pijlpijnprojecten, die soms lang na de vaststelling van de kustvisie pas worden gerealiseerd, en de blijvende mogelijkheid voor ontwikkelingen aan de kust, maken dat er een vertekend beeld kan ontstaan richting inwoners. Aangegeven wordt dat inwoners het idee hadden dat er na de vaststelling van de kustvisie geen bebouwing meer plaats zou vinden aan de kust. Doordat dit niet het geval is, vanwege de pijlpijnprojecten, ontstaat het beeld dat de kustvisie beperkt effectief is in het tegenhouden van onwenselijke ontwikkelingen. Betrokkenen zien dan ook de noodzaak om inwoners beter te informeren over de kustvisie om deze vertekende beelden recht te zetten.

3.2.4. Doelrealisatie en (neven)effecten

Ambitie

Betrokkenen zien een herstel van de balans tussen natuur en recreatie (de centrale ambitie) nog beperkt terug. Zo zien ze bijvoorbeeld wel dat er minder recreatie mogelijk is, maar dat dit niet per se leidt tot natuurherstel. De huidige invulling van het actieprogramma maakt dat er vooral wordt ingezet op het behouden van kenmerken, maar dat het ontwikkelen van nieuwe kenmerken nog achterblijft.

Op de balans tussen natuur en recreatie wordt ook niet gemonitord. De monitoring focust vooral op de uitvoering van het actieprogramma, maar legt beperkt de link met de doelen van de kustvisie. Hierdoor is het ook niet duidelijk in welke mate de doelen worden gerealiseerd.

De monitoring van de centrale ambitie wordt bemoeilijkt door de beperkte operationalisering: wat wordt verstaan onder 'balans'? Door de beperkte operationalisering en monitoring is het voor betrokkenen lastig om te zeggen in welke mate de doelen van de kustvisie daadwerkelijk zijn behaald. Het gesprek hierover - het kwalitatieve gesprek - wordt dan ook nog niet gevoerd.

Samenwerking

Het belangrijkste resultaat van de kustvisie dat betrokkenen aandragen is het bij elkaar brengen van partijen en het makkelijker voeren van het goede gesprek. Dit zien betrokkenen nog meer als een resultaat dan de ruimtelijke impact van de kustvisie op de omgeving.

Doordat de kustvisie voor veel betrokkenen vooral heeft geleid tot het bij elkaar brengen van partijen, is de afweging van plannen in de praktijk grotendeels hetzelfde gebleven. Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven, stellen betrokkenen dat de kustvisie in veel gevallen niet heeft geleid tot significant andere besluitvorming of planvorming. Wat wel is veranderd, is de betrokkenheid van partijen en het draagvlak van partijen voor plannen en besluiten.



In hun omgeving zien gemeenten dan ook geen grote verandering, omdat veel zaken al in de lijn met de kustvisie werden aangepakt of beoordeeld. Natuurorganisaties zien echter wel degelijk dat er projecten zijn tegengehouden die zonder de kustvisie wel doorgang hadden kunnen vinden. Onder andere Brouwerseiland wordt genoemd als een goed voorbeeld van een project dat geen doorgang heeft kunnen vinden als gevolg van de kustvisie.

Wel zien andere betrokkenen vanuit de provincie en natuurorganisaties dat enkele gemeenten nog de randen van de kustvisie opzoeken in het toestaan van plannen door ontwikkelingen toch toe te laten of door de regels milder toe te passen, en dat de Kustvisie nog beperkt antwoorden heeft op grotere ontwikkelaars van recreatieve bebouwing en de versterking van campings. Vooral vanuit natuurorganisaties klinkt het geluid dat rondom de binnenduinrand (met de versterking) nog winst te behalen valt voor de kustvisie. Ook zien natuurorganisaties dat de aandachtsgebieden nog niet in alle gemeenten van de grond zijn gekomen.

Beeldvorming

De kustvisie kan ook juist hebben geleid tot een versnelling van ontwikkelingen, waarbij de naderende implementatie van de regels uit de kustvisie wordt gebruikt om in rap tempo te gaan bouwen. Rondom de effecten van de kustvisie dient de kanttekening te worden gemaakt dat dergelijke afspraken niet van de een op de andere dag effect kunnen hebben. Door de planvoorraad en door de pijlpilprojecten wordt er nog steeds gebouwd aan de kust, ook vijf jaar na ondertekening van de Zeeuwse Kustvisie. De daadwerkelijke effecten van de kustvisie zijn daardoor pas na jaren te zien. Deze kanttekening, waardoor betrokkenen en inwoners alsnog ontwikkelingen zien, draagt ook bij aan een scheve beeldvorming van de kustvisie. Betrokkenen geven aan dat zij merken dat inwoners en andere gebruikers van de kust het beeld hebben dat er na de kustvisie geen ontwikkeling meer mogelijk is. Doordat er toch wordt gebouwd aan de kust - vanuit de planvoorraad, de pijlpilprojecten of de aandachtsgebieden - ontstaat een scheef beeld.

Het beeld dat er geen mogelijkheden meer zijn aan de kust leeft ook bij recreatieorganisaties. Betrokkenen geven aan dat er beperkt de neiging bestaat bij recreatieondernemers om te innoveren, ook rondom kwaliteitsverbetering. Dit zou vooral een gevolg zijn van de (beleefde) beperkte ontwikkelingsmogelijkheden. Zo geven betrokkenen aan dat recreatieondernemers, wanneer zij kwaliteitsverbetering willen doorvoeren, ook hun hele bedrijf moeten laten voldoen aan de uitgangspunten van de kustvisie. Vooral voor kleinere ondernemers zorgt dit voor een beperking in de mogelijkheden om hun bedrijf duurzamer te maken of op andere wijzen de kwaliteit van hun bebouwing te verbeteren.

Neveneffecten

Het waterbedeffect uit bovenstaande paragrafen wordt door een aantal betrokkenen herkend, bijvoorbeeld aan de oevers van de Deltawateren. Echter, niet alle gemeenten herkennen het waterbedeffect in hun eigen gemeente. Zo stellen enkele gemeenten dat hun achterland beperkt is of dat er reeds regels zijn doorgevoerd voor bebouwing buiten de kustzone, waardoor dergelijke recreatieve bebouwing niet meer mogelijk is. Andere betrokkenen stellen dat door het waterbedeffect het ontwikkelen van een visie voor de rest van Zeeland van belang is. Betrokkenen geven dan ook aan dat zij tevreden zijn met de ondertekening van de Veerse Meervisie, waarvoor eenzelfde traject is doorlopen als de kustvisie, met oog voor samenwerking en draagvlak.

Er zijn ook neveneffecten te zien aan de kust. Zo benoemen betrokkenen dat de regels rondom maximale uitbreiding, waarbij maximaal 13% van de uitbreiding kan worden ingericht met verblijfseenheden, ongewenste effecten hebben. Betrokkenen benoemen dat de regel maakt dat er voor een rendabele exploitatie permanente bebouwing nodig is; een uitbreiding met seizoensgebonden eenheden is namelijk niet rendabel voor ondernemers. Ook benoemen betrokkenen dat er door de regels transformatie optreedt, waarbij recreatie-eenheden worden getransformeerd naar andere soorten (permanenter) eenheden. Deze permanentere bebouwing is vaak rendabeler voor ondernemers, maar hoeft niet per se te leiden tot meer eenheden, waardoor deze transformatie niet valt onder de regels voor uitbreiding. De ruimte die er in de regels bestaat voor uitbreiding maakt dus dat er juist transformatie en versterking optreden, om rendabele exploitatie mogelijk te maken. Dit is volgens sommige betrokkenen een ongewenst neveneffect van de juridische regels vanuit de kustvisie. Betrokkenen stellen dat dit alles ertoe kan leiden dat kwaliteitsverbetering stil komt te staan, omdat ondernemers vanuit de regels geen (financieel haalbare) mogelijkheden zien om hun



onderneming te vernieuwen of te verduurzamen. Ambities vanuit gemeente, provincie of Rijk rondom duurzaamheid zouden hierdoor – volgens betrokkenen – dus belemmerd kunnen worden.

Externe factoren

Voor de opgave om samenhang aan de Zeeuwse kust te realiseren met balans tussen landschap, samenleving en toerisme, geldt dat een aantal externe factoren van belang is. Zo leidden (tot voorkort) lage rentestanden en geld dat op zoek is naar investeringen tot het aantrekkelijk worden van toeristisch vastgoed voor investeerders. Verblijfsaccommodaties vervullen daardoor niet alleen een toeristische functie, maar zijn (ook) een beleggingsproduct. Een ander voorbeeld zijn de financierende partijen, zoals banken, die met de voorwaarden die ze stellen aan het verstrekken van kredieten sturen op de mogelijkheden die ondernemers hebben. Bijvoorbeeld door duurzaamheidseisen te stellen. die Een andere ontwikkeling die van belang is, is de opkomst van internetplatforms zoals Airbnb. Hierdoor vindt intensievere verhuur plaats van B&B's , appartementen, kamers en bungalows. Dit met name in de maanden november tot en met maart. Samen met het mogelijk maken van winteropenstelling van mini-campings door de provincie, zorgt dit voor meer drukte in de "stille" maanden.

Doelrealisatie: cases

Nieuwvliet-Bad (aandachtsgebied)

Het aandachtsgebied Nieuwvliet-Bad is in 2020 vastgesteld in de raad. Om tot de visie te komen is samen met partners gekeken naar de invulling voor het gebied. De invulling heeft op gebieden wel spanning opgeleverd, bijvoorbeeld rondom nieuwvestiging, maar over het algemeen wordt het proces om samen tot de visie te komen positief ervaren. Betrokkenen waarderen vooral de integraliteit: het samenkomen van verschillende actoren en belangen in het gebied, met de gemeente als regisseur. Uit het proces komt wel naar voren dat zaken als financiën nog wel voeten in aarde kunnen hebben, vooral politiek gezien. Zo heeft het twee jaar geduurd voordat de visie is vastgesteld in de gemeenteraad.

De visie voor Nieuwvliet-Bad heeft vooral bijgedragen aan de doelen van de kustvisie door een integrale visie op te stellen voor een gebied, met ruimte voor natuur en recreatie.

Strandpaviljoens Vlissingen

In het dossier strandpaviljoens komen vooral de beperkingen van de knaar voren. In de achterliggende stukken van de kustvisie is niet duidelijk opgenomen of kaders die gelden voor het ene strandpaviljoen ook gelden voor het andere. Hierdoor is een verschil van interpretatie ontstaan tussen partners van de kustvisie en de gemeente Vlissingen. Hierdoor ligt een besluit van de gemeenteraad ten grondslag aan de ontwikkeling, dat niet in lijn is met de uitgangspunten bij de kustvisie en de in het BO Kustvisie gemaakte afspraken. Betrokkenen stellen dat het goed is dat de kustvisiepartners voldoende ruimte hebben gekregen om hun inbreng te leveren en dat de frequente overleggen hieraan bijdragen. Wel komt de les naar voren dat de kustvisie nog niet optimaal werkt en dat er een doorontwikkeling nodig is van de kaders en de vastlegging hiervan in regelgeving. Ook vinden overleggen over dergelijke ontwikkelingen nog veel plaats vanuit emotie, waardoor samenwerking stroef kan verlopen.

3.3. Beantwoording van de deelvragen

In hoeverre zijn de afgesproken acties uitgevoerd?

Het actieprogramma is grotendeels uitgevoerd. Wanneer acties niet zijn uitgevoerd is dit vooral te wijten aan een gebrek aan financiën en/of capaciteit, of aan de complexiteit van de actie.

Bij het uitvoeren van acties rondom aandachtsgebieden wordt verklaard dat er soms geen politieke urgentie is, waardoor acties niet zijn opgepakt.

In hoeverre is de kustvisie geland in de relevante planvormen?

Gemeenten geven aan dat veel van de planvormen al grotendeels in lijn waren met de kustvisie. In de provincie heeft de doorvertaling plaatsgevonden naar de Omgevingsverordening. De afdrank hierbij is dat dit niet optimaal gelukt is en dat dit heeft geleid tot zwakke, multi-interpretabele en lastig uitlegbare regels.

**In hoeverre worden de pijplijnprojecten uitgevoerd conform afspraken?**

Het overgrote deel van de pijplijnprojecten is uitgevoerd conform afspraken. Een aantal pijplijnprojecten is stopgezet door de gemeenten. Over de projecten die nog niet zijn uitgevoerd wordt nog gesproken (de strandpaviljoens in Vlissingen) of er wordt gekeken naar een alternatief (Zeeuwse Lagune).

In hoeverre vindt doelrealisatie plaats (heeft de kustvisie gebracht wat is beoogd)?

Betrokkenen zien de samenwerking tussen de partners als grootste resultaat van de kustvisie. Er wordt nog beperkt gemonitord (en met elkaar gesproken over de vraag) in welke mate de balans tussen natuur en recreatie is hersteld. Hierdoor kan niet met zekerheid worden gesteld dat de kustvisie heeft gebracht wat is beoogd. Het kwalitatieve gesprek hierover tussen de partners wordt nog niet gevoerd.

Welke effecten en neveneffecten heeft de Kustvisie gebracht?

Betrokkenen stellen dat er grote ontwikkelingen aan de kust zijn tegengehouden. Zij zien echter ook een stijging van het aantal ontwikkelingen in andere gebieden in Zeeland die wellicht zonder de kustvisie niet zouden zijn gerealiseerd aan de kust (het waterbedeffect). Daarnaast zien betrokkenen dat regels kunnen leiden tot transformatie en versterking, met name aan de binnenduinrand, ook al waren sommige regels gericht op het realiseren van ruimte voor uitbreiding.



4. Organisatie en interactie: hoe werken we samen?

Dit hoofdstuk gaat in op het hoe van de samenwerking en daarmee de organisatie en de interactie. Het gaat hierbij om de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- Functioneert de overlegstructuur zoals beoogd en draagt deze bij aan het lerend vermogen van de kustvisie?
- In hoeverre zijn partijen bereid om integrale afwegingen te maken en breder dan de eigen 'lijn' en belangen te kijken?

Paragraaf 4.1 bevat de feitelijke bevindingen hierover, in paragraaf 4.2 staan de beelden en opvattingen van betrokkenen en in paragraaf 4.3 worden de deelvragen beantwoord.

4.1. Feitelijke bevindingen

4.1.1. Overlegstructuur

De samenwerking ten aanzien van de Zeeuwse Kustvisie is geformaliseerd in het Kustconvenant. Hierbij is vastgesteld dat er een stuurgroep/Bestuurlijk Overleg en een Ambtelijk Overleg zijn. Het AO komt vier keer per jaar bij elkaar en het BO twee keer per jaar. De overleggen kunnen ook vaker in het jaar plaatsvinden wanneer dit nodig wordt geacht. In de stuurgroep/het BO is iedere ondertekenaar van het convenant vertegenwoordigd. Het voorzitterschap wordt bekleed door de provincie Zeeland. De stuurgroep heeft de volgende doelen:

- Informatie-uitwisseling over aan de Zeeuwse Kustvisie gerelateerde ontwikkelingen in Zeeland, specifiek de Noordzeekust.
- Stimuleren, begeleiden en monitoren van de uitvoering van het actieprogramma van de Zeeuwse Kustvisie.
- Evalueren van de gezamenlijke uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie en, als daar aanleiding toe is, het aanpassen van de Zeeuwse Kustvisie.

Het AO/de ambtelijke werkgroep heeft als taak het voorbereiden van voorstellen ten behoeve van de stuurgroep.

Overeengekomen is dat de partners de in de Zeeuwse Kustvisie genoemde acties uit hun eigen middelen financieren, tenzij zij daarover andere afspraken maken.

4.1.2. Communicatie en informatievoorziening (intern en extern)

Voor de communicatie en de informatievoorziening in de samenwerking geldt dat de ambtelijke en bestuurlijke Kustvisie-overleggen (wat betreft de agenda's) door de provincie worden voorbesproken met de trekkers van de Kustvisie: ZMF, het waterschap en Toeristisch Ondernemend Zeeland (TOZ). Vervolgens worden de agenda en alle stukken gedeeld met de deelnemers. Van alle overleggen wordt een verslag gemaakt dat in een volgend overleg wordt vastgesteld, zodat de voorgenomen acties besproken kunnen worden. Er is vooralsnog geen sprake van nieuwsbrieven of andere aanvullende communicatiemethoden richting de deelnemers. Dit geldt ook voor de communicatie richting de gemeenteraden. Wel is er een provinciale website met alle Kustvisie-documenten.

Voor de communicatie buiten de samenwerking geldt dat er geen specifieke communicatie plaatsvindt richting inwoners of maatschappelijke partners die niet bij de kustvisie betrokken zijn, ook niet over de impact of resultaten van de kustvisie. Daarnaast zijn alle Kustvisiepartners zelf verantwoordelijk voor afstemming met en communicatie naar hun achterban(nen). De wijze waarop hier invulling aan gegeven wordt, is geen onderwerp van gesprek in de samenwerking.



4.2. Beelden en opvattingen van betrokkenen

4.2.1. Overlegstructuur en lerend vermogen

Kijkend naar de overlegstructuur, vinden veel betrokkenen een Ambtelijk Overleg en een Bestuurlijk Overleg passend, met de kanttekening dat het niet duidelijk is waar deze gremia precies over gaan en welke rol en welk mandaat zij in de samenwerking hebben. Een taakomschrijving voor deze overleggen mist volgens betrokkenen.

Daarmee is er onder betrokkenen ook discussie over welke onderwerpen op de agenda van de overleggen dienen te staan. Een meerderheid geeft aan dat de onderwerpen vaak vrij juridisch van aard zijn en gaan over een lokale situatie/afweging. Er is discussie over de wenselijkheid hiervan. Een deel ziet dit als het verkeerde niveau en niet relevant voor partijen buiten deze lokale situatie. Een ander deel vindt het van meerwaarde om over deze specifieke initiatieven - en de afwegingen daarbij - te spreken omdat dit helpt om in de lijn van de kustvisie te denken en te handelen in de praktijk.

Er bestaat een breed gedeelde behoefte om het in de overleggen in ieder geval te hebben over ontwikkelingen vanuit het landelijke Kustpact en strategische en bovenlokale onderwerpen (zoals de versterking van de binnenduindoel, het waterbedefferd en leefbaarheid).

Volgend op de onduidelijkheid onder betrokkenen over de specifieke taak van de overleggen, volgt dat het voor veel betrokkenen ook onduidelijk is met welk mandaat mensen aan tafel zitten. Dit loopt erg uiteen voor overheden en niet-overheden en leidt op momenten tot onbegrip.

Voor wat betreft de partijen die aan tafel zitten, zijn betrokkenen het eens dat dit de relevante partijen zijn. Wel wordt gezien dat het een uitdaging is om de grote recreatieondernemers/ontwikkelaars te betrekken. De partijen die nu aan tafel zitten vanuit recreatie en toerisme zijn beperkt in staat om deze partijen te vertegenwoordigen. De belangen van deze grote ondernemers wijken op punten af van de belangen van kleinere ondernemers. Daarnaast is het lastig om in contact te blijven met deze grote ondernemers.

De informatievoorziening, voorafgaand aan overleggen, wordt over het algemeen positief ervaren. Enkele betrokkenen, met name gemeenten en partijen voor recreatie en toerisme, geven aan dat het soms uitgebreid is en zij niet altijd in staat zijn om alles goed voor te bereiden.

Enkele betrokkenen zien dat er meer aandacht voor de communicatie naar buiten toe nodig is, met name voor hoe te communiceren over de resultaten van de kustvisie en de impact in de ruimte. Betrokkenen geven aan dat er de afgelopen jaren niet goed nagedacht is over hoe je de verwachtingen ten aanzien van de kustvisie, en het feit dat er een na-ijleffect is, moet uiten. Hiermee was de communicatie niet altijd in lijn met wat de Kustvisie in deze eerste jaren kon waarmaken.

4.2.2. Integrale afwegingen

Veel betrokkenen noemen het een belangrijke meerwaarde dat de Kustvisie er voor gezorgd heeft dat partijen elkaar structureel en vroegtijdig spreken. Mensen kennen elkaar en weten elkaar te vinden. Dit leidt er bij concrete plannen en initiatieven in de praktijk toe dat met name 'rood' en 'groen' eerder en intensiever betrokken zijn en hun belangen kenbaar kunnen maken.

Een voorbeeld dat hierbij niet aansluit is het recente besluit door Provinciale Staten over de mogelijkheden rondom uitbreiding van minicampings. Aan die ondernemers wordt meer ruimte gegeven, wat kan leiden tot verdere versterking elders. Behalve dat een deel van de betrokkenen van mening is dat dit niet in lijn is met de geest van de kustvisie, voelt men zich hierdoor ook overvallen. Een discussie over dit onderwerp heeft nooit in de samenwerking van de kustvisie plaatsgevonden.



Over de vraag of dit daadwerkelijk leidt tot een andere afweging, is discussie onder de betrokkenen. Bijna alle betrokkenen geven aan dat natuurorganisaties beter in staat zijn zich te profileren en te organiseren, beter dan voorheen en ook beter dan organisaties voor recreatie en toerisme. Het merendeel van de betrokkenen, waaronder de overheden, geeft echter ook aan dat de afweging en het uiteindelijke besluit doorgaans in lijn zijn met vroeger, maar nu met meer draagvlak en in betere harmonie. Ondanks dat er sprake is van tegengestelde belangen, weten 'rood' en 'groen' elkaar vaak en goed te vinden in uiteindelijke oplossingen. Een kleiner deel ziet dat natuur en landschap daadwerkelijk meer leidend zijn geworden in afwegingen.

Tot slot ziet een deel van de betrokkenen, met name partijen voor recreatie en toerisme, dat de spanning niet zozeer ligt in de 'belangenstrijd' tussen 'rood' en 'groen' ("we komen er samen vaak uit"), maar meer in een beperkte focus van gemeenten. Gemeenten zouden niet meer of veel minder geneigd zijn om te denken in kansen. Ze zitten daarmee volgens deze betrokkenen te veel op beperkingen vanuit juridische regels en op de vierkante meters. Dit levert meer spanning op dan tussen recreatie en toerisme en natuur en landschap.

4.3. Beantwoording van de deelvragen

Functioneert de overlegstructuur zoals beoogd en draagt deze bij aan het lerend vermogen van de kustvisie?

De huidige (overleg)structuur wordt passend gevonden door betrokkenen, maar de exacte taakomschrijving van het BO en het AO is niet duidelijk. Met name voor het BO roept dat de vraag op wat het mandaat is, hoe rolinvulling eruit kan zien en welke agendapunten er moeten zijn. Discussies over de doorwerking van de kustvisie in de praktijk en lokale concrete ruimtelijk afwegingen, staan wel op de agenda maar de precieze rol van de samenwerking daarbij blijft onduidelijk. Deze onduidelijkheid draagt niet bij aan het lerend vermogen.

Wel is er een breed gedeelde behoefte om in de overleggen stil te staan bij ontwikkelingen vanuit het landelijke Kustpact en strategische en bovenlokale onderwerpen.

Voor de interne communicatie geldt dat deze beperkt is tot de ontvangst van de stukken voorafgaand aan overleggen. Over externe communicatie zijn geen afspraken gemaakt. De communicatie richting de achterbannen wordt aan de individuele organisatie overgelaten; algemene communicatie over de samenwerking en de resultaten van de kustvisie vindt niet plaats. Hiermee is niet stilgestaan bij en gecommuniceerd over de verwachtingen ten aanzien van de kustvisie. De communicatie was niet in lijn met wat de kustvisie in deze eerste jaren kon waarmaken.

In hoeverre zijn partijen bereid om integrale afwegingen te maken en breder dan de eigen 'lijn' en belangen te kijken?

De samenwerking heeft bijgedragen aan een goede betrokkenheid van en afstemming tussen de relevante partners. 'Rood' en 'groen' zijn eerder en intensiever betrokken en kunnen hun belangen kenbaar maken. Besluiten worden meer in harmonie en met een groter draagvlak genomen. Het beeld is dat de organisaties voor natuur en landschap en die voor recreatie en toerisme er door de samenwerking in het algemeen goed uitkomen, ondanks de vaak tegengestelde belangen. Wel zit er spanning op het denken in kansen en ontwikkelingen (met name door organisaties voor recreatie en toerisme) en denken in regels en beperkingen (met name door gemeenten). Dit wordt gezien als een negatief effect van de kustvisie.



5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Hoofdboodschap

Met de Zeeuwse Kustvisie willen de kustpartners de kwaliteit aan en van de Zeeuwse kust bewaken en verbeteren. Verschillende belangen spelen een rol waardoor in samenwerking de balans tussen landschap, toerisme en samenleving moet worden gevonden. In de eerste jaren van de samenwerking hebben partners elkaar beter leren kennen, is gewerkt aan onderling vertrouwen en hebben ze elkaar gevonden in vroegtijdige afstemming. Ondanks de belemmeringen vanuit corona is de laatste gebouwd aan de samenwerking en de uitvoering van de kustvisie. Daarbij is werk gemaakt van de doorvertaling van de Kustvisie in planvormen. Handelen in de geest en letter van de Kustvisie is daarmee veelal in de praktijk geborgd, maar vraagt wel structureel aandacht in (lokale) afwegingen. De bereidheid om dit te doen is over het algemeen groot onder de partners. De samenwerking is nu toe aan een volgende stap. Een stap waarbij je samen explicieter bespreekt en bepaalt wat je verstaat onder kwaliteit. Op basis waarvan concreter richting kan worden gegeven aan ontwikkelingen aan de kust. En je resultaten in de zin van kwaliteitsverbeteringen kunt monitoren en leert van de uitgevoerde acties. Hiervoor is een ambitieus maar gericht actieprogramma nodig: focus en prioriteit. Gekoppeld aan meer en betere communicatie richting publiek, ondernemers en zeker ook politiek. Want de samenwerking kan alleen goed blijven als er ook politiek-bestuurlijk draagvlak is.

5.2. Conclusies: beantwoording van de hoofdvragen

In deze evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Motivatie: waarom werken we samen en doen we met het oog daarop (nog) de goede dingen?
- Realisatie: wat levert het op/levert het op wat we beogen?
- Organisatie en interactie: hoe werken we samen/hoe hebben we het georganiseerd?

Hierna worden deze vragen beantwoord en de conclusies van deze evaluatie gegeven.

5.2.1. *Waarom werken we samen en doen we met het oog daarop (nog) de goede dingen?*

Ambities, belangen en urgentie

Conclusie 1 | De betrokken partijen zien de meerwaarde van de samenwerking en de Zeeuwse Kustvisie in. De opgaven waaraan gewerkt wordt, zijn complex en omvangrijk en de urgentie is groot. Er is veel draagvlak voor voortzetting van de Zeeuwse Kustvisie.

De noodzaak voor het opstellen van de Zeeuwse Kustvisie was groot. Er werd ingezien dat de landschappelijke waarden van de Zeeuwse kust onder druk stonden door een toename van (recreatieve) bebouwing. Daarnaast lag er een uitdaging om de kwaliteit van het toeristische aanbod en bijbehorende voorzieningen op peil te houden. Provincie, gemeenten en de blauwe, rode en groene lijnen hadden allen een groot belang bij samenwerking en de kustvisie als basis hiervoor. Door de jaren heen is de energie her en der uit de samenwerking verdwenen, maar het besef dat er samengewerkt moet worden voor het realiseren van een balans tussen landschap, samenleving en toerisme aan de Zeeuwse kust is nog altijd groot. Daarmee bestaat er een grotendeels gedeeld beeld van de opgave en is er veel draagvlak voor de kustvisie als instrument en voor de samenwerking. Sterker nog: veel betrokkenen geven aan dat het belang alleen maar toegenomen is. Er ligt daarmee een goede basis om de samenwerking rondom de kustvisie voort te zetten.

Het besluit van Provinciale Staten over de mini-campings heeft de samenwerking wel onder druk gezet. Betrokkenen hebben hierbij het gevoel dat de politiek 'achter de Kustvisie om' heeft besloten. Alhoewel dit tot 'wrijving' leidt tussen



de partners in de kustvisie, vooral tussen de provincie en de andere partners, achten de partners de opgebouwde samenwerking zodanig sterk dat ze erop vertrouwen dat tot een oplossing gekomen gaat worden.

Actualisatie van de Kustvisie

Conclusie 2 | De uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie bieden voldoende aanknopingspunten voor de toekomst, maar maatschappelijke ontwikkelingen vragen aandacht.

De tweezijdige ontwikkelingsstrategie van de kustvisie (1. Beschermen, versterken en beleven van bestaande kwaliteiten en 2. Gebiedsgericht ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten) staat niet ter discussie en is voldoende toekomstgericht. Dit geldt ook voor de gebieden waarop deze van toepassing is. De basis van de kustvisie vraagt daarom niet direct om aanpassing. Wel geldt dat de wereld er sinds het vaststellen van de Kustvisie in 2017 anders uit ziet. De lockdowns als gevolg van Covid-19 hebben inzicht gegeven in de leefbaarheid aan de Zeeuwse kust met en zonder toeristen. In en buiten de samenwerking is de overtuiging ontstaan dat deze leefbaarheid zwaarder mee moet wegen in het beleid voor de Zeeuwse kust en de ruimtelijke afwegingen.

Daarnaast geldt dat de versterking van de binnenduinrand doorzet, ondanks de kustvisie. Dit is het gevolg van het versterken van campings ('van tenten naar huisjes' en mogelijk intensiever gebruik van accommodaties door andere soorten accommodaties), vooral doordat deze overgenomen worden door grote investeerders/vastgoedpartijen. De discussie over hoe wenselijk deze versterking is en hoe hiermee om te gaan, keert vaak terug in de samenwerking en wordt scherp gevoerd. Hier is vooralsnog geen eenduidige visie op gevormd door de betrokken partners.

Tot slot geldt dat thema's als klimaatadaptatie, biodiversiteit/stikstof/kwaliteit van de natuur en duurzaamheid/energietransitie concreter spelen en urgenter zijn dan in 2017.

Steeds meer raken deze thema's aan de ruimtelijke opgave om een balans te vinden aan de Zeeuwse kust. De kustvisie gaat momenteel nog niet in op of en hoe deze thema's meegenomen moeten worden. Voor deze thema's geldt dat ze in andere visies, agenda's, programma's etc. aan de orde komen, op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Er is dus al veel energie, ambitie en inzet op deze thema's, inclusief bijbehorende middelen, capaciteit en organisatie. Het ligt daarmee niet voor de hand dat deze thema's onderdeel worden van een geactualiseerde kustvisie.

5.2.2. Wat levert het op/levert het op wat we beogen?

Actieprogramma

Conclusie 3 | Het actieprogramma bij de Zeeuwse Kustvisie is grotendeels uitgevoerd. Door het actieprogramma is de samenwerking niet alleen regulerend maar ook ontwikkelingsgericht en dit wordt gewaardeerd. Echter, het legt wel een zware belasting op de partners van de samenwerking, vooral omdat deze partners deels pro deo werken.

Het actieprogramma is grotendeels uitgevoerd. Bij acties die niet uitgevoerd of nog niet afgerond zijn, is dit vooral te wijten aan een gebrek aan financiën en/of capaciteit. Doordat er in het actieprogramma geen afspraken zijn gemaakt over capaciteit of financiën, kan de inzet ook niet worden afgedwongen en is het deels een vrijblijvend programma. De verwachting is dat de capaciteit van de kustvisiepartners niet zal toenemen de komende jaren. Een afgeslankt, realistisch, gericht en gestroomlijnd actieprogramma wordt daarom wenselijk geacht. Ook omdat een aantal acties wordt uitgevoerd binnen andere programma's en daarmee overbodig is. Het wordt belangrijk gevonden het actieprogramma voort te zetten omdat dit bijdraagt aan het ontwikkelingsgerichte karakter van de samenwerking. Als dit wegvalt, krijgt de samenwerking vooral een regulerend karakter en komt het terecht in een beheerfase.

Doorvertaling van de Kustvisie

Conclusie 4 | Doorvertaling van de kaders voor kwaliteit(verbetering) van recreatieve bebouwing naar juridische regels in de provinciale verordening is lastig gebleken. Regels zijn daarmee voor een deel zwak, multi-interpretabel en lastig uitlegbaar.

Afgesproken is dat de uitgangspunten bij de kustvisie vertaald worden in beleid en regelgeving. Dit heeft voor de provincie plaatsgevonden in de Omgevingsverordening en heeft geleid tot het ontwikkelkader verblijfsrecreatie. Het is



echter een lastige exercitie gebleken om de kaders voor kwaliteitsverbetering uit de kustvisie te vertalen naar juridische regels. Dit vanwege het veelal subjectieve karakter van de kaders en daarnaast de wens om gemeenten in hun lokale afweging voldoende ruimte te geven en niet alles dicht te timmeren. Hierdoor is de Omgevingsverordening niet in alle gevallen duidelijk en zijn regels multi-interpretabel voor betrokkenen. Ontwikkelingen zijn daardoor soms nog wel mogelijk, ook al hadden partners ze liever niet gezien. Betrokkenen constateren bijvoorbeeld dat het besluit van Provinciale Staten rondom de minicampings, indruist tegen de uitgangspunten bij de kustvisie.

Conclusie 5 | In lijn brengen van bestemmingsplannen van gemeenten heeft plaatsgevonden, maar pijplijnprojecten en nog bestaande ruimte in bestemmingsplannen maken handelen tegen de geest van de kustvisie mogelijk.

Gemeenten dienen bestemmingsplannen in lijn te brengen met de kustvisie. In enkele gevallen heeft de kustvisie geleid tot aanpassing van een bestemmingsplan, maar gemeenten geven aan dat aanpassing in veel gevallen niet nodig is omdat de bestemmingsplannen al in lijn zijn met de kustvisie. Dit betekent niet dat er altijd in de geest van de kustvisie gehandeld is de afgelopen jaren, aangezien er pijplijnprojecten bestaan en er daarnaast nog ruimte is in bestemmingsplannen voor ontwikkeling. Voor pijplijnprojecten geldt dat het duidelijk is dat deze zijn ingesteld om duidelijkheid en zekerheid te bieden aan initiatiefnemers. De keerzijde hiervan is dat ontwikkelingen soms in een sneltreinvaart hebben plaatsgevonden om toch uitgevoerd te mogen worden. Inmiddels is het overgrote deel van de projecten uitgevoerd conform de afspraken. Een aantal projecten is stopgezet door gemeenten. De ruimte in de bestemmingsplannen voor de stopgezette projecten is echter niet per se verdwenen. Hiermee bestaat de mogelijkheid dat projecten later alsnog kunnen worden gerealiseerd. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat projecten nog verder in de tijd worden gerealiseerd, wat niet wenselijk is voor (de beeldvorming over) de effectiviteit van de kustvisie onder inwoners.

Doelrealisatie

Conclusie 6 | Door het ontbreken van concrete doelen en monitoring van de effecten, is het niet mogelijk de doelrealisatie van de kustvisie te bepalen. Nog lopende projecten en na-ijleffecten geven daarnaast een vertekend beeld. Wel is de kustvisie geland in beleid en uitvoering.

De ambitie om de balans te herstellen tussen natuur en recreatie is beperkt geconcretiseerd in de kustvisie. Het realiseren van deze ambitie en doelen wordt ook niet gemonitord. Wel wordt de uitvoering van het actieprogramma gemonitord, maar hiermee is geen oordeel te geven over de doelrealisatie. Betrokkenen hebben wel een eigen beeld bij de balans tussen natuur en recreatie, maar dat kan niet worden onderbouwd. Hierdoor kan niet met zekerheid worden gezegd of de kustvisie daadwerkelijk brengt wat is beoogd. Binnen de kustvisie wordt het kwalitatieve gesprek hierover ook nog niet gevoerd.

Inmiddels is vanuit het landelijke Kustpact een monitoring opgezet. Daarmee is ook voor Zeeland een eerste beeld ontstaan voor de ontwikkeling aan de kust. Ook hier is echter nog geen onderbouwde conclusie uit te trekken vanwege het ontbreken van duiding, maar vooral vanwege na-ijleffecten. Nog lopende projecten, pijplijnprojecten en bestaande ruimte in bestemmingsplannen hebben er namelijk toe geleid dat er doorgebouwd is in de afgelopen jaren. Hiermee is wellicht bijgedragen aan een vertekend beeld van de kustvisie onder inwoners. Dit vanuit het idee dat bouwen niet meer kan maar nog wel gebeurt. De verwachting is dat monitoring over een aantal jaar het beeld geeft dat ontwikkelingen afgenomen zijn.

Ondanks dat er geen kwantitatief onderbouwd beeld gegeven kan worden van de impact van de kustvisie, heerst de opvatting dat veel ongewenste ontwikkelingen zijn tegengehouden. Dit is de ruimtelijke impact van de kustvisie. Daarnaast is de kustvisie op veel plaatsen geland in beleid en uitvoering, bijvoorbeeld als het gaat om aandacht voor landschapscreatie door recreatiebedrijven en bescherming van Natura2000/beschermingsgebieden.

Conclusie 7 | De meerwaarde van de kustvisie kan vooralsnog vooral gezocht worden in een hechtere samenwerking, betere afstemming en gedragen besluiten.

Door het ontbreken van monitoring op de doelrealisatie én het succes van de samenwerking, zoeken betrokkenen de meerwaarde van de kustvisie vooral in het feit dat partners elkaar nu goed en tijdig weten te vinden en er besluiten



worden genomen met veel draagvlak. Dit wordt het belangrijkste resultaat genoemd van de Zeeuwse Kustvisie. Een voorbeeld hiervan is het gezamenlijke besluit over de afwijkingmogelijkheid voor vijftig centimeter extra hoogte voor strandslaaphuisjes, onder randvoorwaarden van duurzaamheid. Dit kan verwerkt worden in de eerstvolgende wijziging van de provinciale Omgevingsverordening.

Effecten en neveneffecten

Conclusie 8 | De kustvisie draagt bij aan een goede samenwerking en leidt naar verwachting tot een afname van ontwikkelingen, maar heeft een aantal neveneffecten tot gevolg.

Zoals genoemd, heeft de kustvisie tot gevolg dat de samenwerking tussen partners is toegenomen. Daarnaast is de verwachting dat, als het na-ijleffect voorbij is, er een afname is van ontwikkelingen. Dit zijn de successen van de kustvisie, maar dit gaat ook gepaard met neveneffecten. Het eerste neveneffect is het waterbedeffect dat optreedt doordat er aan de kust strengere regels gelden waardoor ontwikkelingen niet mogelijk zijn. Ontwikkelingen verschuiven hiermee naar het achterland. De huidige begrenzing van de kustvisie biedt hier geen uitkomst voor.

Daarnaast geldt dat de huidige regels, gericht op het voorkomen van uitbreiding, kunnen leiden tot transformatie. Dat is in veel gevallen onwenselijk voor de kwaliteit van de kust. Zo kan transformatie leiden tot een afname in de diversiteit van het aanbod en de producten. Het huidige instrumentarium en de regelgeving bieden geen antwoord op dit effect. In dit kader wordt door sommige betrokkenen ook de verstening van de binnenduinrand als negatief neveneffect benoemd. Anderen zien dit niet als negatief, maar wijzen er wel op dat de huidige juridische vertaling van de Kustvisie ervoor zorgt dat de beoogde kwaliteitsverbetering achterblijft.

Tot slot geldt dat de focus door de kustvisie sterk is komen te liggen op regels en beperkingen, waarmee veel initiatieven en gesprekken over ontwikkelingen aan de kust worden gejuridificeerd. Vooral ondernemers lopen er tegenaan dat er niet meer wordt gedacht vanuit kansen om bepaalde ontwikkelingen toch mogelijk te maken. Het blijkt in de praktijk lastig om binnen de geldende regels en kaders te zoeken naar ruimte en mogelijkheden.

5.2.3. Hoe werken we samen/hoe hebben we het georganiseerd?

Overlegstructuur en sturing

Conclusie 9 | De taakomschrijving van het BO en het AO zijn beperkt en daardoor ontstaat onduidelijkheid. Daarnaast ontbreekt het aan regie op de samenwerking, doelrealisatie en doorwerking van de kustvisie.

De taakomschrijving van het Bestuurlijk Overleg en het Ambtelijk Overleg is summier uitgewerkt in het Kustconvenant. Door deze beperkte uitwerking zijn de precieze rollen en taken van deze gremia onduidelijk. Het is daardoor onder meer de vraag wat er op de agenda van deze overleggen moet staan en hoe de besluitvorming in de samenwerking vormgegeven is.

In de beperkte taakomschrijving van het BO is geen regiefunctie opgenomen. Dit overleg gaat 'slechts' over informatie-uitwisseling en het actieprogramma. Toezicht en sturing op de realisatie van de kustvisie, de vertaling in planvormen en het daarnaar handelen in de praktijk, zijn geen onderdeel van de taken van het BO, terwijl de samenwerking een dergelijke regiefunctie goed kan gebruiken.

Communicatie

Conclusie 10 | Er is weinig aandacht voor de communicatie naar belanghebbenden en buitenstaanders. Daardoor blijft het succes van de kustvisie onderbelicht en wordt het vertekende beeld over de impact in stand gehouden.

De communicatie richting de achterbannen van de organisaties en richting inwoners en andere maatschappelijke partijen, wordt niet centraal aangestuurd en opgepakt. Communicatie over de samenwerking en de resultaten en successen van de kustvisie vindt daarmee niet plaats. Hiermee wordt ook niet gecommuniceerd over de verwachtingen ten aanzien van de kustvisie en het aanwezige na-ijleffect. Het vertekende beeld dat de kustvisie geen resultaat had doordat er alsnog gebouwd werd, is hiermee niet rechtgezet.



5.3. Aanbevelingen

Volgend uit de conclusies kan een aantal aanbevelingen geformuleerd worden. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Welke ontwikkelingen/nieuwe onderwerpen dienen te worden betrokken bij de kustvisie?
- Wat is er nodig om de doeltreffendheid van de kustvisie verder te vergroten?
- Hoe kunnen organisatie (inclusief communicatie en informatievoorziening) en samenwerking verder worden geoptimaliseerd?

5.3.1. *Welke ontwikkelingen/nieuwe onderwerpen dienen te worden betrokken bij de kustvisie?*

Aanbeveling 1 | Behoud de scope, en doe onderzoek naar het toevoegen van leefbaarheid als vierde lijn

De scope en de strategie van de kustvisie zijn grotendeels toekomstbestendig en kunnen behouden blijven. Er is wel behoefte aan meer richting. Benoem dan ook met elkaar waar je naar toe wil, en koppel dit bijvoorbeeld aan bestaande visies zoals Bestemming2030. Waar wil je naartoe, staat iedereen hierachter, en hoe wordt dit meegenomen in besluitvorming bij gemeenten, provincie en waterschap?

De afgelopen coronaperiode heeft daarnaast laten zien dat leefbaarheid van groot belang is voor de kwaliteit van de kust, maar dat deze ook onder druk staat. Leefbaarheid dient dan ook een belangrijke factor te zijn bij het afwegen van ontwikkelingen aan de kust en de wenselijkheid daarvan. Onderzocht moet worden of het opnemen van leefbaarheid als vierde 'lijn', en daarmee als pijler bij ruimtelijke afwegingen, kan zorgen voor de borging van leefbaarheid aan de Zeeuwse kust.

Aanbeveling 2 | Voer het Zeeuwse gesprek over de kwaliteit van de binnenduinrand

Iedereen wil de kwaliteit van de binnenduinrand borgen en waar mogelijk verbeteren. Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is daarbij een belangrijke opgave, maar de kustvisie en het huidige ruimtelijk instrumentarium bieden daar nog geen oplossing voor. Daarbij bestaan verschillende opvattingen wat wel of niet een kwaliteitsverbetering is en hoe om te gaan met transformatie en verstening. Hierbij ontbreekt het aan een gezamenlijk en gedragen definitiekader; wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder verstening?

Dit vraagt om een Zeeuws gesprek over de kwaliteit van de binnenduinrand. Dit gesprek vindt nog niet plaats, maar is wel nodig. Ga daarom met elkaar in gesprek en sluit aan op het landelijk instrumentarium dat ontwikkeld gaat worden. Wat versta je onder transformatie en verstening? Zijn deze wenselijk of onwenselijk, onder welke voorwaarden wel of niet? Op bepaalde plekken, met een bepaalde omvang, met bepaalde ruimtelijke kenmerken of gevolgen? Ga vervolgens in gesprek over wat er in gezamenlijkheid en afzonderlijk kan worden gedaan of welke middelen kunnen worden ingezet. Kijk of het mogelijk is om tot een meer duidelijke richtlijn te komen, waarbij wordt ingezet op extensivering van de totale oppervlakte (dus niet alleen voor een uitbreidingsoppervlakte). Ook kan worden gekeken naar richtlijnen voor het aantal eenheden of het aantal overnachtingen. Door te kijken naar het aantal overnachtingen, kan worden gestuurd op de belasting van de kust door het jaar heen. Wanneer seizoensgebonden eenheden worden omgezet in jaarronde eenheden, hoeft het absolute aantal eenheden niet te stijgen maar stijgt wel het aantal overnachtingen gedurende het jaar. Dit kan een extra belasting opleveren van de kust, zoals op de infrastructuur, door het jaar heen. Uiteraard is het van belang dat een deel van de sector jaarrond kan blijven werken, maar het is ook van belang dat het gesprek wordt gevoerd over hoe dit goed kan worden gerealiseerd en gefaciliteerd. Hoeveel belasting aan de kust is aanvaardbaar, hoe willen we de belasting door het jaar heen verspreiden, en wat betekent dit voor de sector?

Aanbeveling 3 | Bekijk mobiliteit en infrastructuur op systeemniveau

De kustvisie besteedt reeds aandacht aan mobiliteit en infrastructuur maar dit is vooral op lokale schaal en in relatie tot concrete projecten. Hierbij blijven de gevolgen van de kustvisie voor mobiliteit en infrastructuur in de gehele regio ondergesneeuwd. Mobiliteit en infrastructuur moeten dan ook worden bekeken op het systeemniveau, met elkaar en



met aandacht voor fijnmazigheid. Oplossingen hoeven niet in de kustvisie zelf gevonden te worden, maar de opgave kan wel geagendeerd worden in de Zeeuwse mobiliteitsvisie en het MIRT-overleg.

Aanbeveling 4 | Neem nieuwe ontwikkelingen mee als aandachtspunt, maar maak dit geen onderdeel van de kustvisie. Klimaatadaptatie, de energietransitie en de stikstofproblematiek zijn urgente en actuele ontwikkelingen. Echter, deze onderwerpen zijn te omvangrijk en te complex om op te nemen in de kustvisie. Daarnaast krijgen deze ontwikkelingen al aandacht in andere programma's en krijgen ze een plek in integrale ruimtelijke visies en planvorming. Vanuit die visies en planvorming krijgen deze ontwikkelingen een plek in concrete projecten en initiatieven. Het is daarom niet aan te raden deze ontwikkelingen op te nemen in de kustvisie. Het is wel aan te raden om actief te agenderen richting de andere programma's/tafels en actief vanuit de andere programma's/tafels terug te koppelen naar de Kustvisie.

5.3.2. Wat is er nodig om de doeltreffendheid van de kustvisie verder te vergroten?

Aanbeveling 5 | Werk gezamenlijk aan een ambitieus, maar realistisch en gericht actieprogramma.

Het huidige actieprogramma moet afgesloten worden. Daarbij moet worden bepaald of de nog niet afgeronde acties opvolging krijgen. Daarnaast dient er voor de toekomst een ambitieus actieprogramma uitgewerkt te worden. Belangrijk hierbij is dat dit realistisch en gericht is, waarbij rekening wordt gehouden met capaciteit en continuïteit bij de partners. Formuleer hiervoor minder acties en formuleer duidelijke prioriteiten die van meerwaarde zijn voor elke partner. Betrek bij het opstellen van het actieprogramma de wijze waarop een plus gezet kan worden op de natuurstranden zonder daarbij bestaande rechten t.a.v. recreatieve bedrijvigheid in te perken. Heb bij het bepalen van deze gezamenlijke acties oog voor ruimtelijke ontwikkelingen aan de kust die beeldbepalend zijn voor de kustvisie, en kijk naar mogelijkheden om deze ontwikkeling deels gefinancierd te krijgen vanuit impuls- en programmamiddelen vanuit Rijk en provincie. Verder in de tijd moet ook worden gekeken naar de ondersteuning van de partners die deze ontwikkelingen uit moeten voeren, om voldoende capaciteit te kunnen realiseren. Het gaat hierbij zowel om partners vanuit natuur- en recreatieorganisaties als gemeenten. Veel partners zetten zich in hun vrije tijd in voor de kustvisie. Wees zuinig op hun investering en waardeer deze. Bespreek met elkaar een prioritering van het nieuwe actieprogramma, zodat partners met capaciteitsbeperkingen zich kunnen focussen op de acties die de meeste aandacht vragen.

Aanbeveling 6 | Werk het kwaliteitskader verder gezamenlijk uit en richt deze op de ontwikkeling en versterking van natuurwaarden, recreatieontwikkeling, waterveiligheid en leefbaarheid.

In de kustvisie is aandacht besteed aan de invulling van 'kwaliteit', maar dit is nog vrij impliciet en subjectief en daardoor is er nog onvoldoende beeld bij wat dit precies inhoudt. Om hier op te kunnen sturen en het gesprek te kunnen voeren, is het nodig hier gezamenlijk opvolging aan te geven. Een kwaliteitskader dient dan ook gezamenlijk uitgewerkt te worden en te worden vertaald naar de Omgevingsverordening. Dit ter aanvulling op en concretisering van het al bestaande ontwikkelkader.²⁴

Voer daarbij het gesprek met elkaar over natuurwaarden, recreatieontwikkeling, waterveiligheid en leefbaarheid. Deze waarden vormen de vierhoek van de kwaliteit van de Zeeuwse kust. Het kwaliteitskader moet erop zijn gericht de vier waarden in balans te brengen en verder te ontwikkelen en versterken. Borg hierbij de balans tussen voldoende scherpe kaders (om duidelijkheid te borgen) en de lokale afweging van kwaliteit bij gemeenten. Dit laatste is van groot belang met het oog op de diversiteit van ontwikkelingen. Geef hierbij duidelijkheid aan ondernemers over wat er van hen verwacht wordt wanneer zij willen ontwikkelen en vernieuwen. Dit kan bijvoorbeeld door te benoemen welke aspecten wel en niet deel uitmaken van het kwaliteitskader en daaraan gekoppeld wat er minimaal nodig is om aan kwaliteit te voldoen. Dit schept duidelijkheid. Daarnaast gaan zaken als prestatienormen – zoals rond duurzaamheid – (op termijn)

²⁴ Hiermee wordt tegemoet gekomen aan tekortkomingen die worden gezien bij de opzet en werking van het huidige ontwikkelkader. Zo geeft de gemeente Schouwen-Duiveland in haar schriftelijke reactie aan dat het ontwikkelkader, door onder andere de gehanteerde percentages, niet het beoogde effect stimuleert wat betreft het creëren van nieuwe natuur en kwalitatieve vernieuwing van het toeristische product met als (mogelijk) neveneffect dat familiebedrijven aan investeerders worden verkocht en niet binnen de familie worden overgedragen.



ook een rol spelen in het kader van de financiering van ontwikkelingen. Hierop kan worden ingespeeld middels het kwaliteitskader.

Aanbeveling 7 | Maak afspraken over de resterende projecten in het kader van de notitie 'overgangsbeleid in relatie tot de bestemmingsplannen' en wat dit betekent voor eventuele ruimte voor deze projecten binnen vigerende bestemmingsplannen.

De projecten in categorie 1 en categorie 2 van de notitie 'overgangsbeleid' zijn grotendeels gerealiseerd en enkele projecten zijn stopgezet. Voor de pijplijnprojecten is in de Omgevingsverordening overgangsrecht geregeld. Het gaat hier om algemeen overgangsrecht en specifiek overgangsrecht voor de concreet benoemde pijplijnprojecten, zoals opgenomen in categorie 2. Op basis hiervan sterven deze projecten vanzelf uit. Wel is het belangrijk om gezamenlijk in beeld te brengen en afspraken te maken over welke projecten in vigerende bestemmingsplannen nog niet zijn gerealiseerd, of deze nog gerealiseerd gaan worden en wat dit betekent voor mogelijke ruimte in bestaande bestemmingsplannen. Wanneer projecten in vigerende bestemmingsplannen definitief worden stopgezet, ligt het voor de hand de beschikbare ruimte hiervoor in bestemmingsplannen te laten vervallen. Dit geeft duidelijkheid over wat men wel en niet kan verwachten. Handelen tegen de geest van de kustvisie is daarmee niet meer mogelijk.

Aanbeveling 8 | Zet monitoring op waarmee een beeld kan worden gevormd van de doelrealisatie.

Het is nog niet mogelijk om te monitoren op het effect van de kustvisie en daarmee de balans tussen natuur en recreatie aan de kust. Zet daarom een monitoringssystematiek (aanvullend op het Kustpact) op om de doelrealisatie te beoordelen en te sturen op ongewenste ontwikkelingen. Scherp hiervoor ook doelen aan om de monitoring te kunnen uitvoeren.

Aanbeveling 9 | Verken de wenselijkheid om ook breder dan de kustzone in Zeeland afspraken te maken zodat niet wenselijke ontwikkelingen elders in de regio en daarmee een waterbedeffect wordt voorkomen.

Bij betrokkenen bestaat de wens om ook breder dan alleen de kustzone in Zeeland afspraken te maken. Hierbij gaat het om achterliggende gemeenten die niet direct in de kustzone vallen. Strakkere regels in de kustzone kunnen maken dat (niet wenselijke) ontwikkelingen zich naar deze gemeenten verplaatsen, het zogenoemde waterbedeffect. Ga in gesprek met betreffende gemeenten over de wenselijkheid van bredere afspraken in Zeeland. Ga desgewenst een traject in om te bepalen welke visie en (eventueel) aanvullende regelgeving nodig zijn.

Aanbeveling 10 | Neem transformatie mee in de regelgeving

De regelgeving rondom uitbreiding heeft transformatie en verstening als effect; dit is niet altijd wenselijk, maar moet ook (deels) blijven kunnen. Borg daarom dat er bij het ontwikkelen van regels/beperkingen voldoende oog is voor (mogelijke) bijeffecten hiervan. Pas hier – waar nodig – regels op aan of breid ze uit. Daarbij moet worden geborgd dat er geen indruk ontstaat dat transformatie niet meer mogelijk wordt wanneer er nieuwe regelgeving wordt opgesteld.

5.3.3. Hoe kunnen organisatie (inclusief communicatie en informatievoorziening) en samenwerking verder worden geoptimaliseerd?

Aanbeveling 11 | Ontwikkel een heldere taakomschrijving van het Bestuurlijk Overleg en het Ambtelijk Overleg.

Ga met elkaar in gesprek over de gewenste taken en rollen van het BO en het AO en leg deze vast. Neem mee wat deze taken en rollen betekenen voor de onderwerpen waar deze overleggen over moeten gaan. Neem ook mee welke partners met welke rol aan tafel zitten. Borg hierbij dat er aandacht is voor in ieder geval ontwikkelingen uit het landelijke Kustpact en strategische en lokale onderwerpen (zoals verstening, waterbedeffecten en leefbaarheid). Zorg er daarnaast voor dat duidelijk vastgelegd wordt hoe de besluitvormingsprocedures eruit zien.

Aanbeveling 12 | Beleg een regiefunctie bij het Bestuurlijk Overleg.

Om meer sturing te krijgen op de doelrealisatie en het handelen in geest van de kustvisie, dient een regiefunctie te worden belegd bij het BO. Dit betekent dat partners met elkaar spreken over en elkaar aanspreken op de vertaling van de kustvisie en afwegingen in de praktijk die in strijd zijn met de kustvisie. Dit laat de afzonderlijke bevoegdheden van



de partners intact. Op die manier kan het BO sturen op doel-realiserende en kunnen ongewenste effecten en initiatieven voorkomen worden. Het AO moet bestuurders hiervoor in stelling brengen en hen voorbereiden. Het AO gaat daarmee meer als voorbereidend portaal dienen voor het BO en komt tot voorstellen en voorbereidende notities. Wanneer de taakomschrijvingen van het Bestuurlijk en Ambtelijk Overleg helder zijn, kijk dan ook naar de rol van het trekkersoverleg. Hier kan helder worden gemaakt wat er op de agenda van het Ambtelijk en Bestuurlijk Overleg dient te komen, maar ook wie welke acties op gaat pakken. Immers, hier komen de lijnen van de kustvisie samen.

Aanbeveling 13 | Sta meer stil bij communicatie rondom de kustvisie en communiceer extern de successen van de kustvisie.

Het is van belang om meer structureel en onderbouwd aandacht te hebben voor de communicatie rondom de kustvisie. Het kan hierbij helpen om een strategisch communicatieplan op te stellen (als onderdeel van het vernieuwde actieprogramma) met aandacht voor de verschillende doelgroepen, waaronder volksvertegenwoordigers. Gebruik hierbij de monitoring en het verbeterde zicht op doelrealisatie om extern te communiceren over de successen van de kustvisie. Zet hierbij in op verwachtingenmanagement: wat kan wel maar ook niet van de kustvisie worden verwacht. Het is zaak om ook te communiceren over waterbede-effecten en na-ijleffecten om de juiste verwachtingen te schetsen onder inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en zeker ook volksvertegenwoordigers over de kustvisie. Denk hiervoor ook na over een kernboodschap: wat willen we uitdragen richting onze achterban, richting de politiek en richting inwoners? Onderzoek of het meer strategische communiceren extra fondsen van de partners of externe expertise gaat vragen, en hoe deze extra inzet wordt verdeeld onder de partners.



Bijlage 1. Bronnen

Geïnterviewde personen

Fase 1

Natuur



Stichting Duinbehoud
Staatsbosbeheer
Natuurmonumenten
Het Zeeuwse Landschap
Zeeuwse Milieufederatie

Water



Waterschap Scheldestromen
Waterschap Scheldestromen
Rijkswaterstaat

Recreatie



Impuls Zeeland
Kenniscentrum Kusttoerisme
HISWA-Recron
HISWA-Recron
HISWA-Recron/TOZ
Zeeuwse Land- en Tuinbouworganisatie
Koninklijke Horeca Nederland

Overheden



Gemeente Veere
Gemeente Noord-Beveland
Gemeente Sluis
Gemeente Vlissingen
Gemeente Schouwen-Duiveland
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland

Fase 2

Natuur



Zeeuwse Milieufederatie
Het Zeeuwse Landschap
Natuurmonumenten
Natuurvereniging Noord-Walcheren/Zeeuwse Milieufederatie
Staatsbosbeheer
Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland



Water



Waterschap Scheldestromen
Waterschap Scheldestromen
Rijkswaterstaat
Rijkswaterstaat

Recreatie



HISWA-Recron
Kenniscentrum Toerisme
HISWA-Recron
Koninklijke Horeca Nederland
VEKABO

Overheden



Gemeente Veere
Gemeente Veere
Gemeente Schouwen-Duiveland
Gemeente Schouwen-Duiveland
Gemeente Noord-Beveland
Gemeente Sluis
Gemeente Vlissingen
Gemeente Vlissingen
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland

Case Nieuwvliet-Bad



Gemeente Sluis
Waterschap Scheldestromen
Ondernemersvereniging Nieuwvliet
Het Zeeuwse Landschap

Case strandpaviljoens Vlissingen

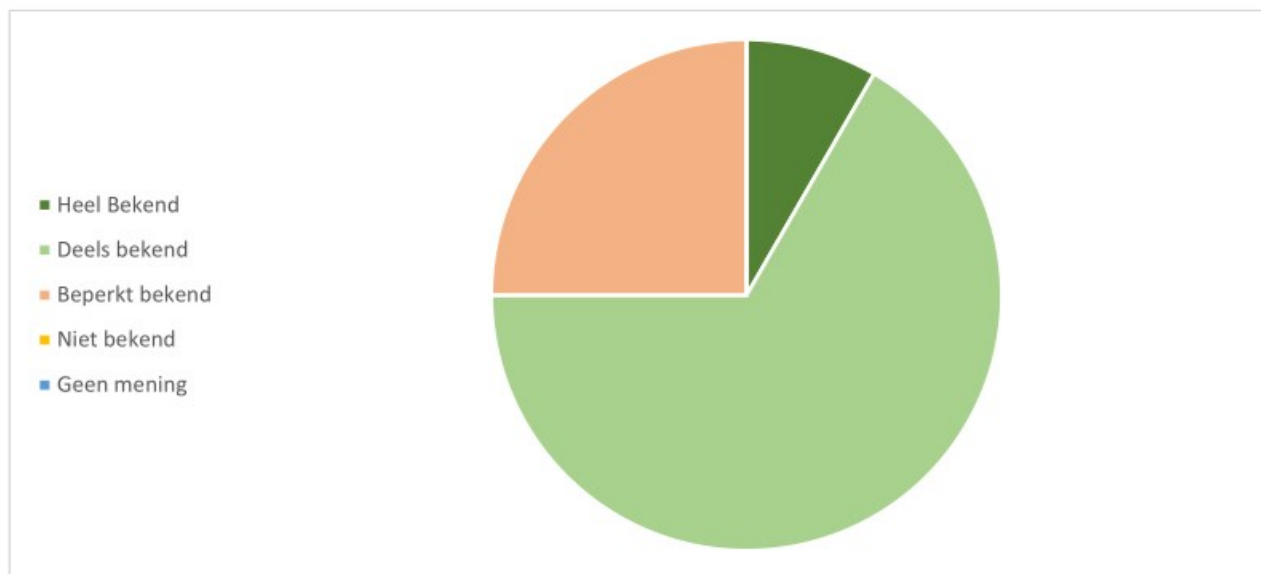


Rijkswaterstaat
Gemeente Vlissingen
Waterschap Scheldestromen

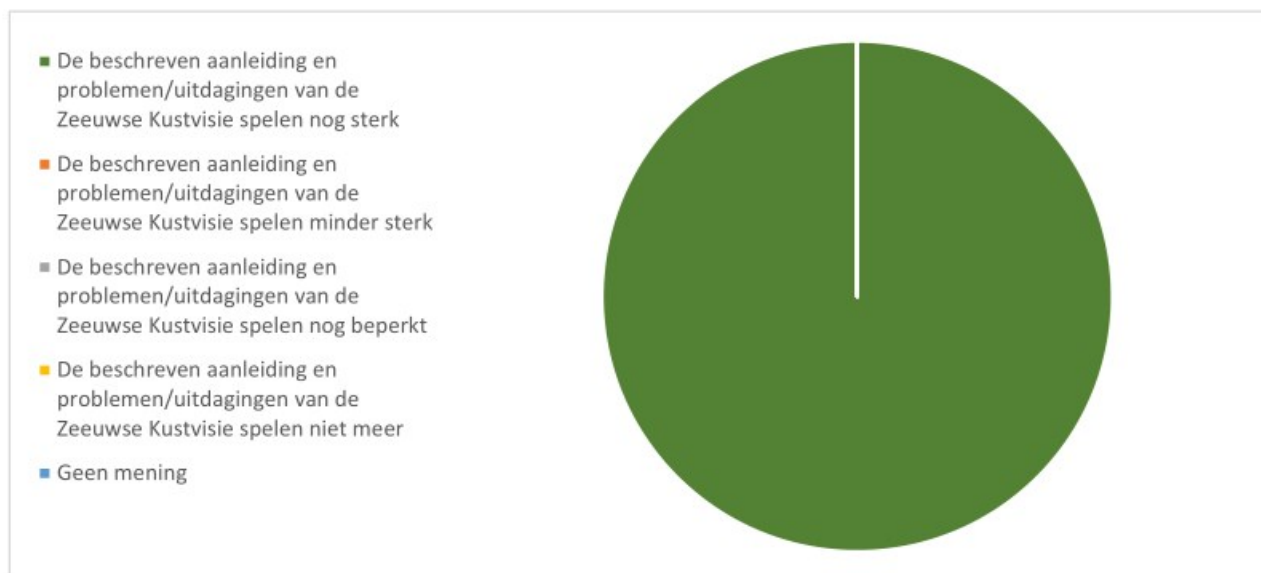


Enquête

In welke mate bent u bekend met de Zeeuwse Kustvisie en de ambities, doelen en afspraken daaruit?

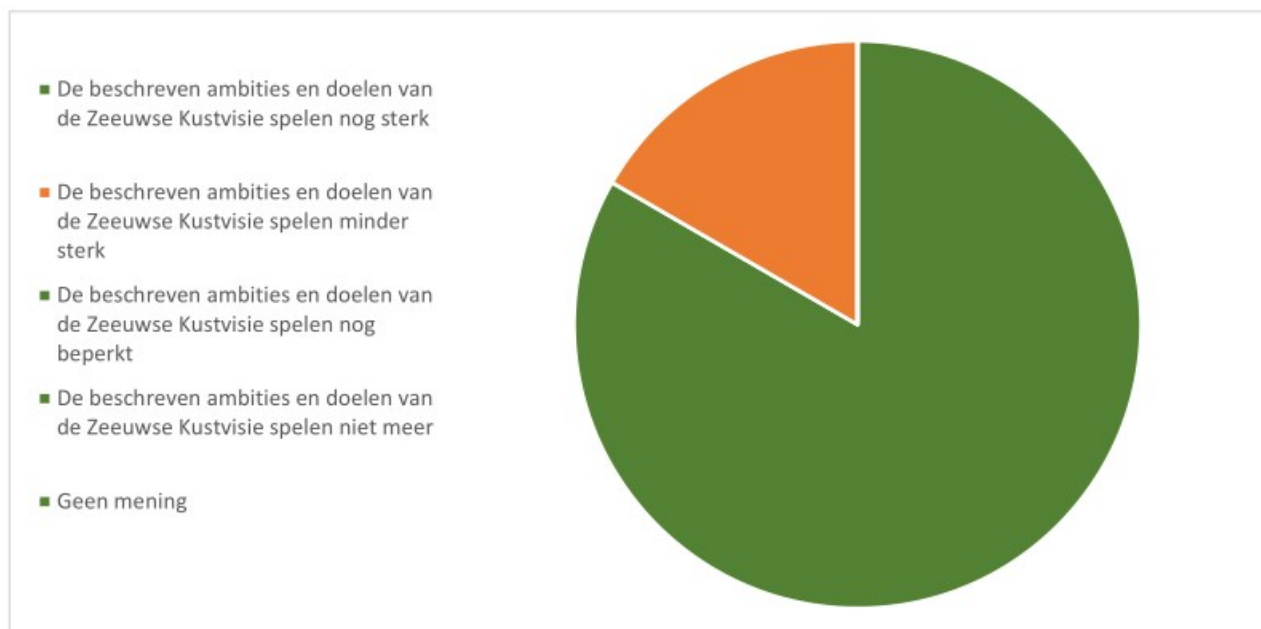


In hoeverre spelen de beschreven aanleiding en problemen/uitdagingen van de Zeeuwse Kustvisie nog op dit moment?

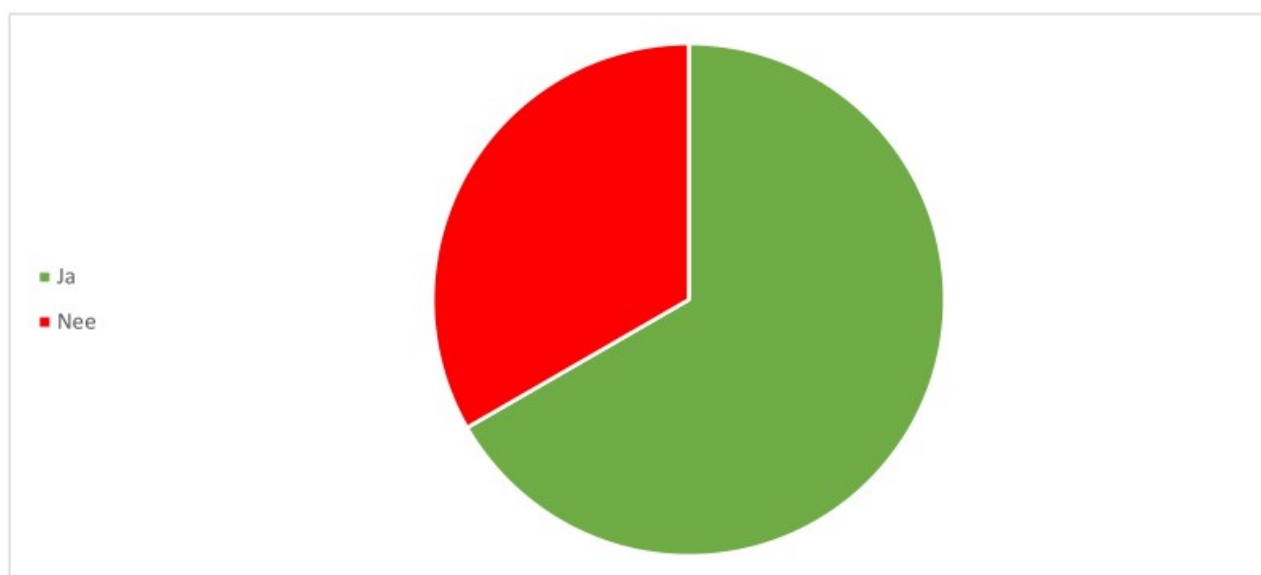




In hoeverre spelen de beschreven ambities en doelen van de Zeeuwse Kustvisie nog op dit moment?



Vraagt dit actualisatie van de Zeeuwse Kustvisie?





Welke actualisatie van de Zeeuwse Kustvisie is nodig?

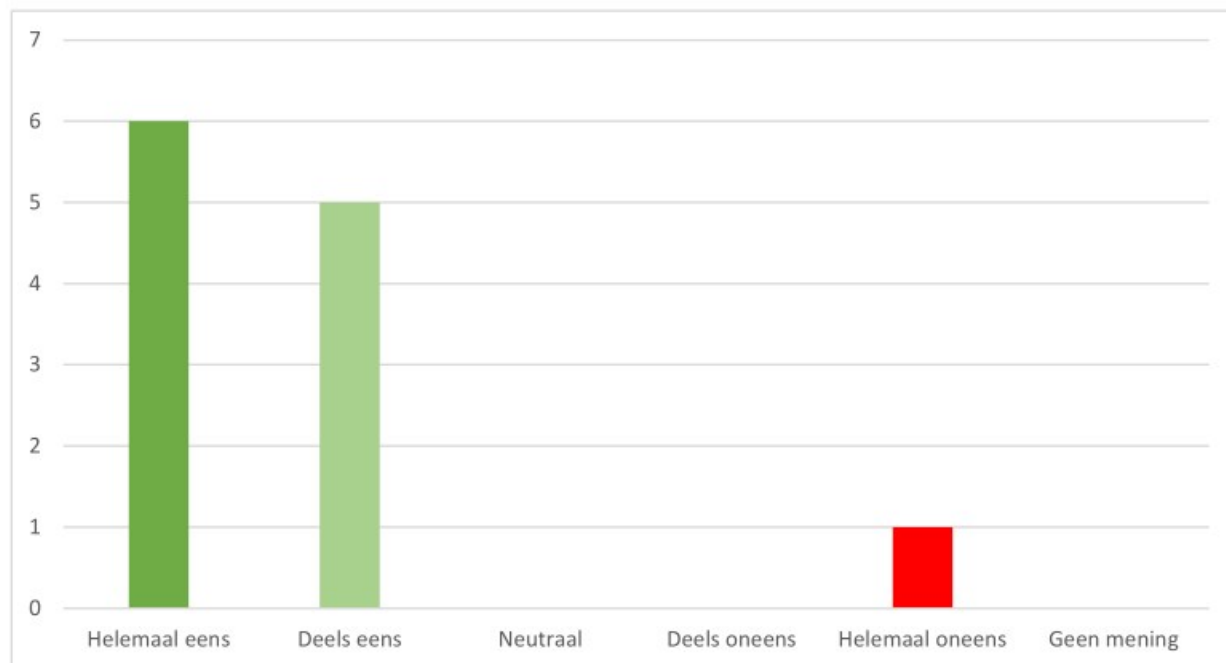
Welke pijlijnprojecten zijn er nog, en hebben die meer of minder ruimte nodig om afgerond te worden in lijn met de Kustvisie
Woningbouw
Nieuwe inzichten als het om zeespiegelrijzing gaat en mogelijkheden om de kust te versterken zowel zeewaarts als landwaarts
haalbaar en betaalbaar versus behoud en versterken
Meer evenwicht in de ambities; veel meer ruimte voor de natuur en minder voor het toerisme
Huidige visie is zo strak dichtgetimmerd dat het voor bestaande (familie)bedrijven moeilijk is om met perspectief uit te breiden/nieuw vestigen, en daarmee ook de opvolging bemoeilijkt wordt. Risico bestaat op overname door grote concerns, waarmee kennis, kapitaal en menskracht buiten de provincie gaat. De verwachte 30% afname van vitale bedrijven en het grotere aanbod dan de vraag lijkt niet meer actueel.
Onze ondernemers willen perspectief
De definitie "gebiedsgericht ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten" laat nog te veel ruimte over voor creatieve oplossingen die bijdragen aan recreatie, maar niet aan natuur.

Zijn er actuele/nieuwe onderwerpen die moeten worden betrokken bij actualisatie van de Zeeuwse Kustvisie?

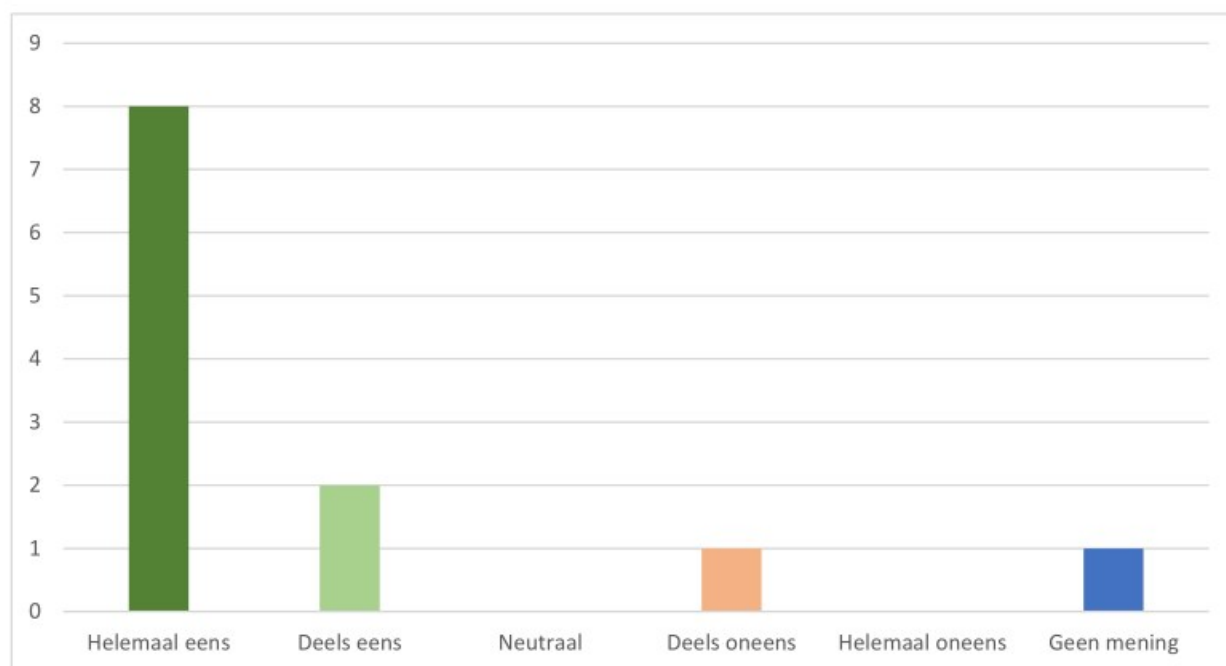
Is er binnen Kustvisie ruimte voor ontwikkelingen die in kader van NPLG gewenst/nodig zijn?
Zeespiegelstijging
De toenemende recreatiedruk, en natuurlijke vormen van kustverdediging
Kwaliteitsverbetering kan meer de boventoon voeren op basis van de basis regels en ambities. Wel moet er ruimte zijn voor maatwerk.
Verstening van campings
Respect voor N 2000 gebieden en meer betredingsvrije zones op het strand.
Perspectief voor ondernemer in uitbreiding. Afname van kwaliteit door gebrek aan perspectief (minder investeringen daardoor) en door overname van concerns (met aansturing op afstand).
Toekomstvisie, Bij verbetering parken vallen er eenheden weg. Wellicht is een zeeuwsbrede eenhedenbank een mogelijkheid om inzage te krijgen over het wegvallen van die eenheden en mogelijk zijn die elders opnieuw in te zetten ter compensatie.
Mobiliteit/verkeer naar/aan de kust
Natuur-op-recreatieterreinen lijken nu aanleiding om de randjes van de mogelijkheden op te zoeken. Nieuwe natuur zonder 'strings attached' aanleggen zie je in geen enkel voorstel. Iets waar de provincie juist voortrekker in zou moeten zijn



Stelling: de Zeeuwse Kustvisie komt herkenbaar terug in de planvormen (omgevingsvisie, gebiedsvisie, bestemmingsplannen, omgevingsplan, waterschapsbeheerprogramma's) die ik als volksvertegenwoordiger voorgelegd krijg

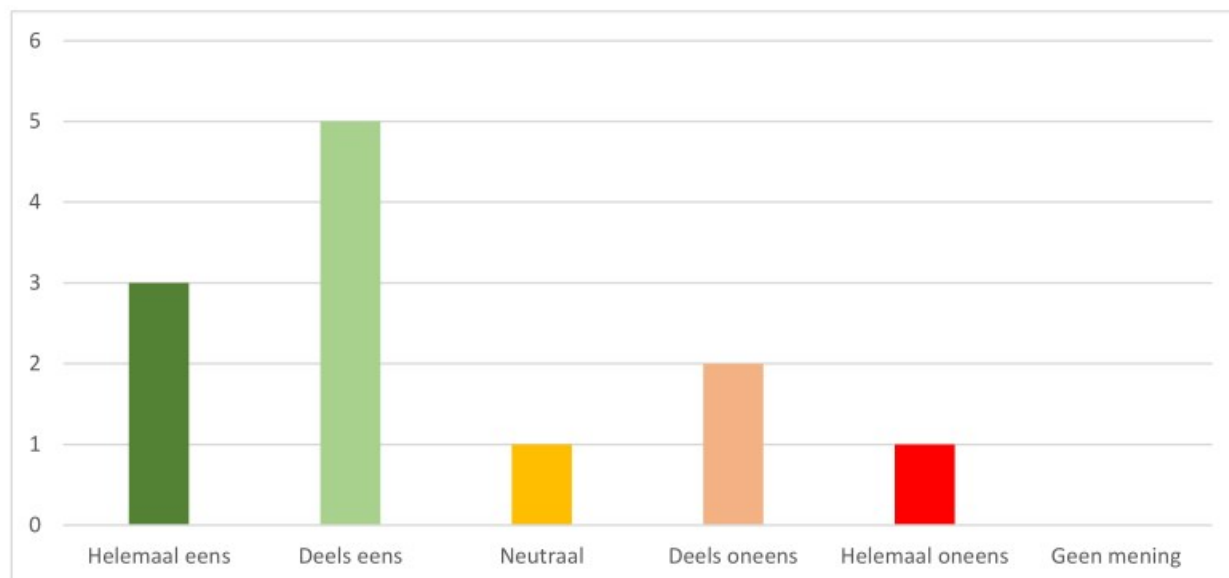


Stelling: binnen mijn overheid worden bij concrete projecten geen besluiten genomen die niet in lijn zijn met de uitgangspunten van de Zeeuwse Kustvisie

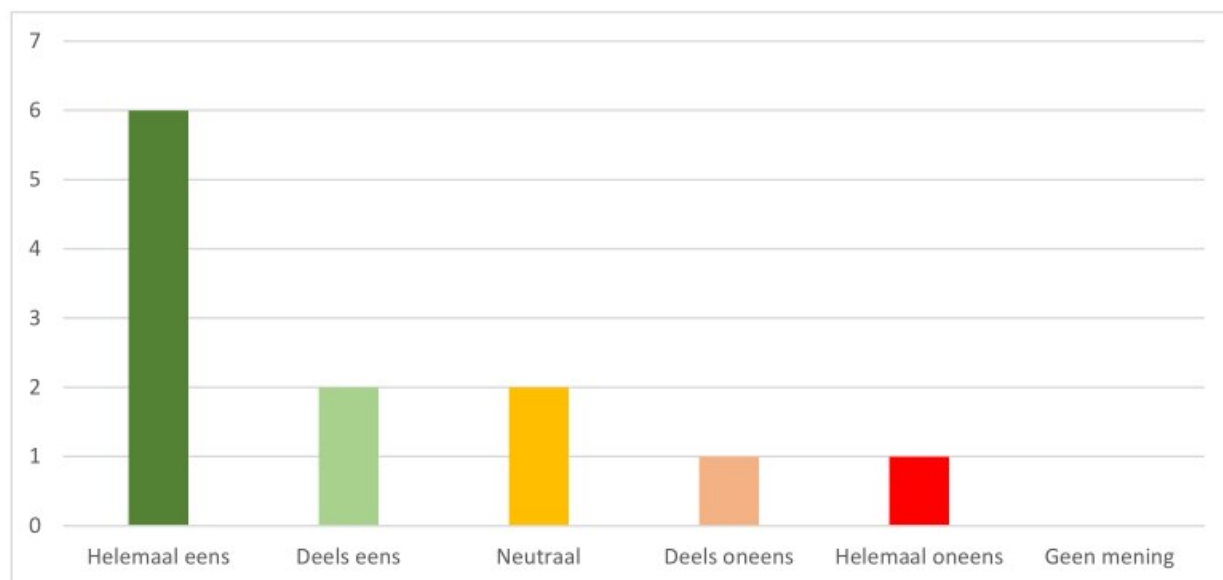




Stelling: de Zeeuwse Kustvisie heeft gebracht wat is beoogd

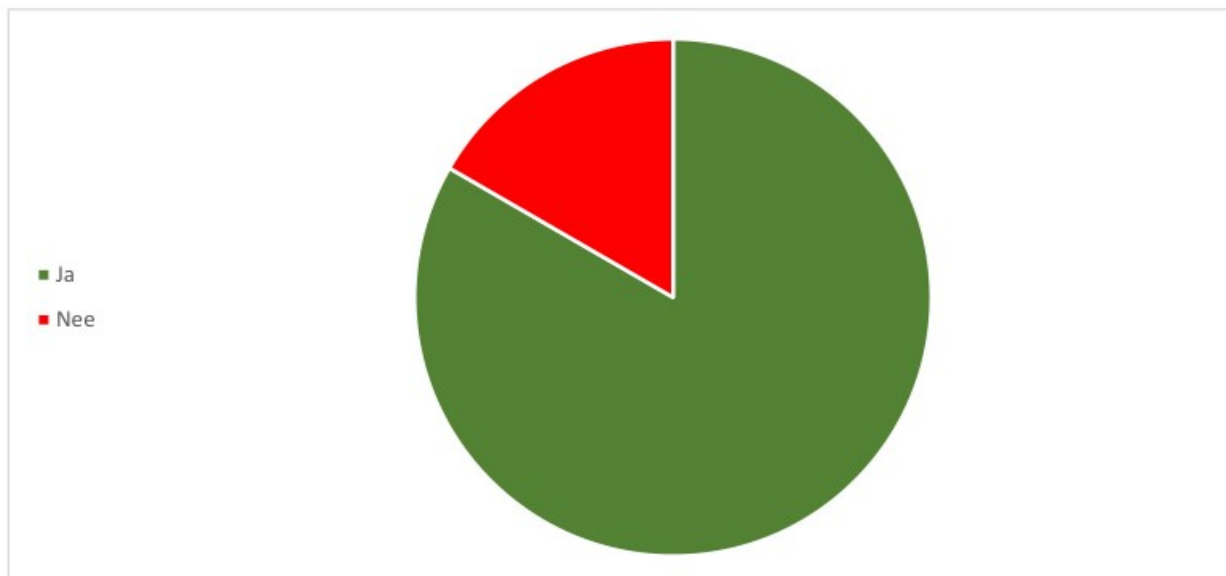


Stelling: de positieve effecten van de Zeeuwse Kustvisie zijn voor mij als volksvertegenwoordiger zichtbaar





Zijn er voor u als volksvertegenwoordiger ook negatieve effecten van de Zeeuwse Kustvisie zichtbaar?



Welke negatieve effecten van de Zeeuwse Kustvisie zijn voor u als volksvertegenwoordiger zichtbaar?

Het bemoeilijkt soms initiatieven die de verblijfsrecreatie vitaal houden; dan wordt er erg makkelijk naar de Kustvisie verwezen waardoor niets mogelijk zou zijn.
Beïnvloeding toeristen
Het betaalbaar kamperen verdwijnt in de kuststrook.
Afname diversiteit in accommodatie in de directe omgeving kustlijn
Te eenzijdig, te populistisch en het algemeen belang is groter dan dat 90% van de mensen interesseert
Niet direct fysiek zichtbaar, maar wel regelgeving en ontwikkelingsverhaal (13%-regeling) etc.
Regelgeving en ontwikkelingsperspectief.
Het ontstaan van pijlpjnprojecten en door kaders te stellen, weten ontwikkelaars telkens precies op het randje te balanceren (en dan is het nu dus goed)

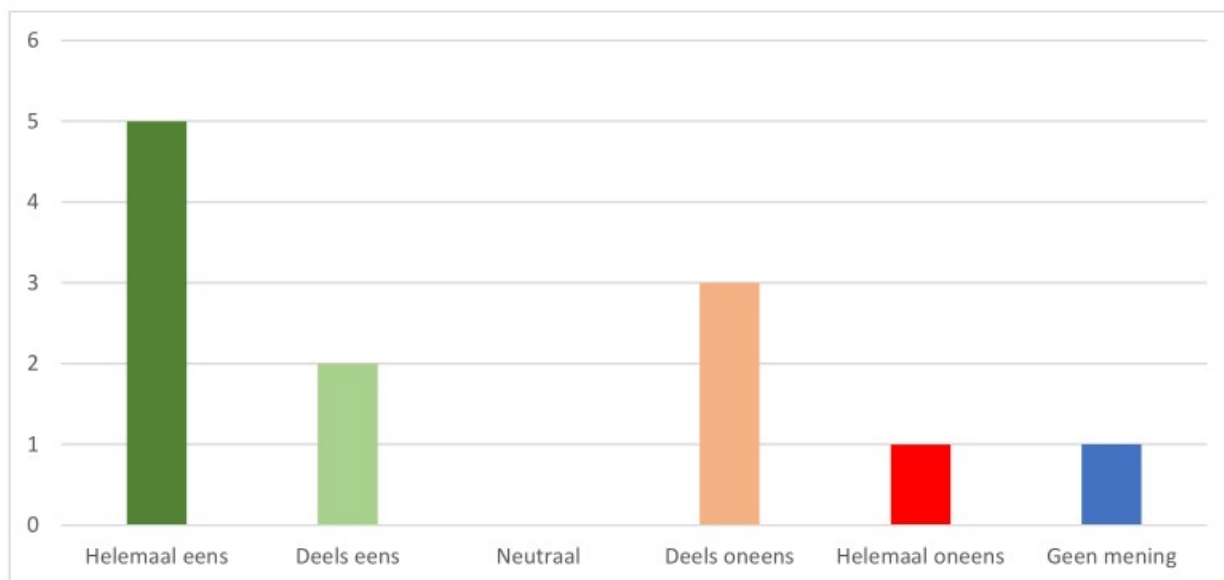
Indien u de beschreven aanleiding en problemen/uitdagingen van de Zeeuwse Kustvisie nog op dit moment speelt, kan u de aanleiding en problemen/uitdagingen nog op dit moment spelen?



In uw ogen, wat is er nodig om de doeltreffendheid van de Zeeuwse Kustvisie verder te vergroten?

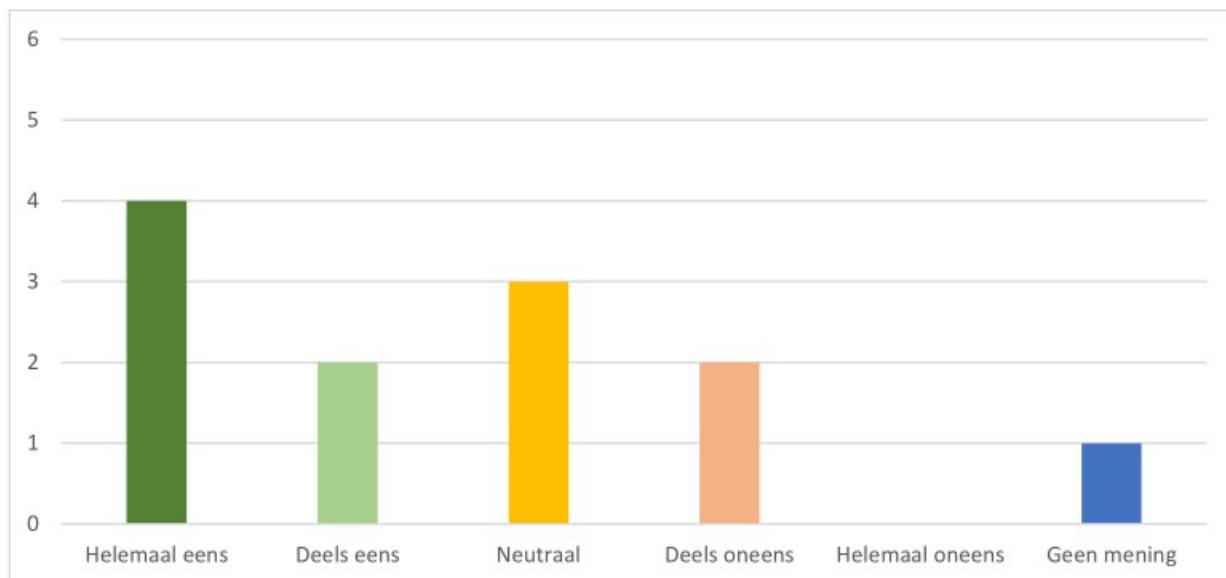
Actualiseren naar huidige tijd, zorgen dat er ruimte is voor maatwerk in de kustzone voor ontwikkelingen die voortkomen uit de stikstofaanpak. Ruimte dus voor perspectief voor agrariërs.
Betrokkenheid van de burger
Een goede toekomstvisie erin met het oog op zeespiegelrijzing en klimaat (zeker 100 jaar vooruit proberen te kijken), Helder afwegingskader en dwingend recht als het bijvoorbeeld om een watertoerisme gaat.
Voorzetten zoals het nu is, er is geen mogelijkheid betaalbaar kamperen in de kuststrook te behouden. Maar op deze wijze bereiken we wel het doel.
Totale herijking in 2023
Lijkt me duidelijk. Sluit de helft van het strand van N2000 in de zomer af voor het publiek en maak van 10% van het publieke strand een Groen strand.
Met de betrokkenen de visie actualiseren.
Regelmatig actualiseren, vooruitkijken en met de tijd mee gaan.
Denken in kansen i.p.v. bedreigingen positief toepassen
Nog scherper, natuur op de eerste positie zetten en uitbreiden naar alle binnenwateren (Veerse meer, Westerschelde, Oosterschelde)

Stelling: als volksvertegenwoordiger krijg ik voldoende informatie over de Zeeuwse Kustvisie en de uitvoering daarvan





Stelling: als volksvertegenwoordiger word ik voldoende betrokken bij de Zeeuwse Kustvisie en de uitvoering daarvan

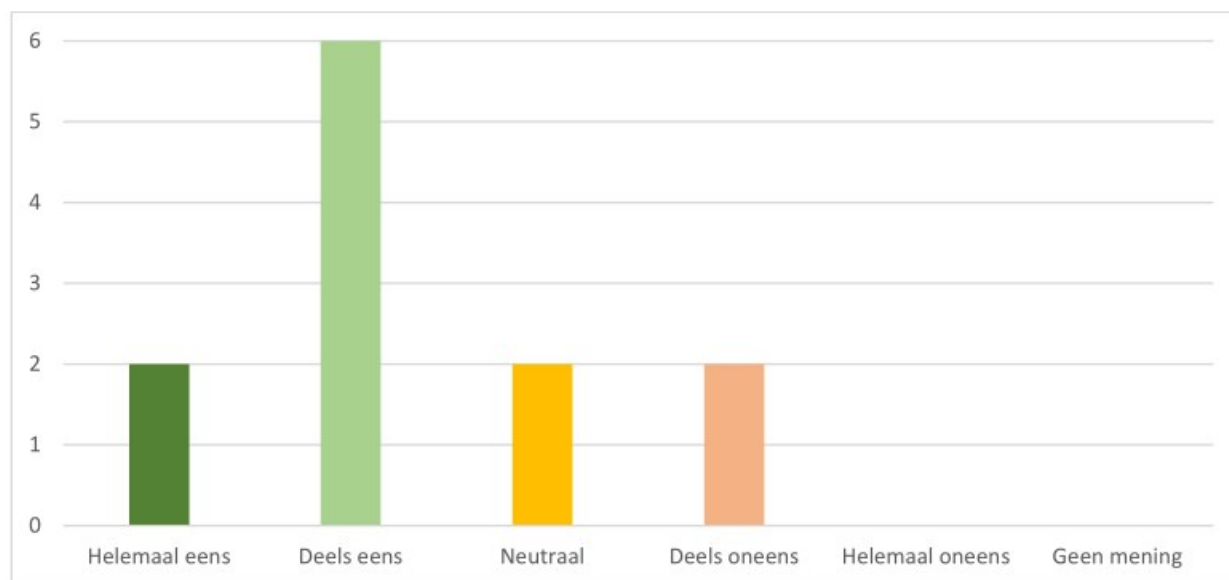


Op welke wijze kan de communicatie en informatievoorziening aan volksvertegenwoordigers (indien nodig) geoptimaliseerd worden?

Niet alleen pan klare oplossingen maar ook de concepten voorleggen
Een periodieke verantwoording (jaarlijks) over hoe het functioneert, en wat er veranderd is.
Doel en actie duidelijker omschrijven. Geef aan eind 2022 een fact sheet uit BV vanuit de provincie) wat tot op heden bereikt is en wat eventuele negatieve bijwerkingen zijn
Halfjaarlijkse nieuwsbrief
Kortere lijnen



Stelling: door de Zeeuwse Kustvisie ben ik als volksvertegenwoordiger beter in staat om bij concrete ontwikkelingen een goede afweging te maken tussen 'groen' (natuur en landschap) en 'rood' (economische ontwikkeling, toerisme, recreatie)



Op een schaal van 1 tot 10, hoe tevreden bent u met de afspraken die zijn gemaakt in de Zeeuwse Kustvisie?
Cijfer: 6,75

Op een schaal van 1 tot 10, hoe tevreden bent u met de uitvoering van de Zeeuwse Kustvisie?
Cijfer: 6,83



Bijlage 2. Stand van zaken pijplijnprojecten

Legenda

- Rood Het project is stopgezet
Oranje Het project is nog niet gestart
Groen Het project is gereed of in uitvoering

Gemeente	Naam Project	Status
Categorie 1		
Sluis	Cavelot	
	Landgoederen Tienhonderdpolder	
	Uitbreidingsmogelijkheid bestaande (strand)paviljoens	
	Zonneweelde	
	Landal Strand Resort Nieuwvliet-Bad	
	Kustwerk	
	Waterdunen	
	Nieuwvestiging strandpaviljoen Waterdunen	
	Strandslaaphuisjes Groede	
	Groede Podium	
	Paarlhof	
	Kustpark Zeeland	
	Camping Schoneveld	
	Ontwikkeling de Winne	
Vlissingen	Kon-Tiki	
	Piet Hein	
	Capaciteit Westduin	
	Parkeerterrein B. van Woelderenlaan	
	Pier 7	
Veere	Noordzeeresidence	
	Duinresidentie Klein Dishoek	
	Duinhoef Klein Dishoek	
	Uitbereidingsruimte bestaande (strand)paviljoens	
	Uitbreiding hotel Westduin	
	Strook strandslaaphuisjes Westkappelle Domburg	
	Strook strandslaaphuisjes Koudekerke	
	Strook strandslaaphuisjes Vrouwenpolder	
	Strook dagcabines Domburg Oostkappelle, Oranjezon. Vrouwenpolder	
	Camping De Zandput	
	Extra strandpaviljoen omgeving Noordduin	
Noord-Beveland	De Groote Duynen	
	Realisatie strandslaaphuisjes Banjaardstrand	
	Strandpaviljoen View	
Schouwen-Duiveland	Camping De Fazant	
	Camping Bonafide	



Categorie 2		
Sluis	Camping De Betteld	
	Lampzinspolder	
Veere	Hotel De Viking	
	Diverse ontwikkelingen Fort den Haakweg	
Schouwen-Duiveland	Brouwerseiland	
	Boterhoek	
	Resort Land en Zee	
	Nieuw Moermond/Plan Vis	
	Beukenhorst	
	De Proeftuin	
	Strandpaviljoen Beachclub Floor	
Categorie 3		
Sluis	Vlamingpolder	
	Welnesspaviljoen	
	Zoeklocatie Strandpaviljoen	
	Camping Hoogduin	
	Nieuwvestiging strandpaviljoen	
	Manege Nieuwvliet	
	Camping Schippers	
	Camping Zonneweelde	
	Verplaatsing Marie Tak van Poortvliet	
Veere	Extra Standpaviljoens Veerse Gatdam	
	Strandgebied De Banjaard	
Schouwen-Duiveland	Camping De Muralt	
	Hoevehotel	

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.