

Geleidebrief informatief

Naam voorstel 15016593	E-mail van Natuurmonumenten van 17 november 2015 met kustanalyse 2015 van samenwerkende natuurorganisaties		
Betreft vergadering	Provinciale Staten		11 december 2015
	Commissie Ruimte		15 januari 2016
Te verzenden aan	Statenbreed via iBabs		
Verzenddatum	20 november 2015		
Commissiegriffier	Alma van Wallenburg	0118 - 63 12 65	ac.v.wallenburg@zeeland.nl
Statenadviseur	Simon de Visser	0118 – 63 15 94	s.de.visser@zeeland.nl
Inhoudelijk ambtenaar	Erik de Koning	0118 – 63 19 27	ew.de.koning@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	C.M.M. Schönknecht-Vermeulen		

Inhoudelijk	
Aanleiding	Analyse van samenwerkende natuurorganisaties van de ontwikkelingen aan de kust in de Zuidwestelijke Delta.
Bevoegdheid	GS
Toelichting	Natuurmonumenten biedt namens de samenwerkende natuur- en milieuorganisaties het bijgevoegde rapport aan. Het rapport bevat bouwstenen voor een aanpak om de kwaliteiten van het kustgebied in de Zuidwestelijke Delta te beschermen. Partijen willen een bijdrage leveren aan een gebiedsbrede visie en strategie voor de kust.
Wat wordt voorgesteld?	Afhandelingsvoorstel aan PS is deze brief te agenderen voor de commissie Ruimte.



15016593

Van: Frans van Zijderveld <F.vanZijderveld@Natuurmonumenten.nl>
Verzonden: dinsdag 17 november 2015 16:41
Onderwerp: kustanalyse
Bijlagen: 20151006 oplegnotitie kust.pdf; Aanbiedingsbrief Kustanalyse 13 nov 2015.docx; Kustanalyse 2015.pdf

Opvolgingsmarkering: Opvolgen
Markeringsstatus: Voltooid

Geachte heer, mevrouw,

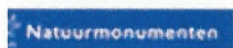
Namens de samenwerkende natuur- en milieuorganisaties bieden wij u graag de bijgevoegde kustanalyse aan. Wilt u deze analyse en aanbiedingsbrief in uw overleggen bespreken?

Zoals in de aanbiedingsbrief beschreven zien wij uit naar een goede samenwerking met alle belanghebbende partijen die recht doet aan de kwaliteiten van onze kust, de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta! Wij gaan hierover graag met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,
Namens de samenwerkende natuur- en milieuorganisaties

Marc Argeloo
Zeeuwse Milieufederatie
margeloo@zmf.nl
06-12432606

Frans van Zijderveld
Vereniging Natuurmonumenten
f.vanzijderveld@natuurmonumenten.nl
06-55825133



Zuid-Hollands Landschap



Geachte heer, mevrouw,

Het gevoel van vrijheid, ruimte, wind om je hoofd en de illusie dat je (soms) alleen op de wereld bent kun je aan de kust nog ervaren. Dit is, zeker in vergelijking met drukke delen van Nederland, een vrijwel unieke eigenschap van de kust. In een land waar vrijwel elk aspect van onze leefomgeving door mensenhanden is vormgegeven, is het op veel plekken aan de kust een verademing om te ervaren hoe water en wind de overhand hebben en het dynamische landschap van zee, strand en duinen gevormd hebben. Deze dynamiek is van groot belang voor de kustverdediging, voor het ontstaan van unieke leefgemeenschappen van planten en dieren, en draagt in belangrijke mate bij aan de 'belevingsfactor' van dit gebied. Zee, strand en duinen en de oevers van de Deltawateren vormen een gouden rand rond het achterland

De kust van de Zuidwestelijke Delta (Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden) is nog voor grote delen vrijwel onbebouwd. Honderdduizenden bezoekers uit vooral Nederland, Duitsland en België geven aan dat men deze ongeschonden kust van de Zuidwestelijke Delta zo mooi vindt en dat dat de reden is voor verblijf aldaar.

Juist de belangrijke, unieke en waardevolle eigenschappen van de kust dreigen steeds meer verloren te gaan door een trend van een toenemende bebouwing in de kuststrook in de vorm van bijvoorbeeld recreatieparken, appartementen, boulevards, strandhuisjes of paviljoens. Er wordt verwacht dat deze trend aan zal houden (zie o.a. beheerplan Voordelta). De huidige ruimtelijke kaders en wetgeving schieten nu tekort om die unieke kwaliteiten te beschermen. Dit vormt zowel op het gebied van natuurlijke kustvorming, beleving, als ecologie en de economische ontwikkeling van de Zuid-Hollandse en Zeeuwse kust een groot risico. Om te voorkomen dat bebouwing op willekeurige plekken aan de kust verschijnt en daardoor de unieke kwaliteiten van de kust op steeds meer plekken verloren gaat, is een gebiedsbrede bindende visie op bovenlokaal niveau nodig. Die is er niet of niet scherp genoeg. Er is nu grotendeels sprake van gelegenheidsplanologie waarbij lokale belangen de boventoon voeren en van een integrale aanpak nauwelijks sprake is.

Medio 2014 hebben de Milieufederaties het onderwerp strandbebouwing bij de betrokken Zeeuwse en Zuid-Hollandse overheden (gemeenten, waterschappen, provincie) geagendeerd. Als vervolg hierop hebben de samenwerkende natuurorganisaties in de zomer van 2015 een analyse gemaakt van de ontwikkelingen aan de kust in de Zuidwestelijke Delta. Deze analyse reikt bouwstenen aan voor een aanpak om de kwaliteiten van dit gebied beter te beschermen. De publicatie bieden wij u hierbij aan.

De analyse levert een aantal belangrijke inzichten op. Zo blijkt dat het huidige aanbod van verblijfsrecreatie voldoende is om de vraag hiernaar te faciliteren. Toch is er sprake van een recente grote toename aan bouwplannen, waarbij 'kwaliteitsverbetering' vaak wordt genoemd als noodzaak om op nieuwe plekken te gaan bouwen. Vanuit de huidige situatie is nut en noodzaak voor nieuwbouw binnen de eenheid van zee, strand en duinen niet aanwezig. De markt raakt verzadigd met prijsdruk tot gevolg. Daarnaast leidt het overaanbod tot leegstand van bestaande verouderde voorzieningen voor verblijfsrecreatie. Investerings zouden zich daarom moeten richten op het - ook kwalitatief - beter laten aansluiten van het bestaande aanbod bij de vraag en op het tegengaan van veroudering in plaats van nieuwbouw. Daarmee kan de ongeschonden kust als *unique selling point* van de Zuidwestelijke Delta behouden blijven.

De conclusies en voorstellen voor vervolgacties naar aanleiding van onze kustanalyse willen wij verder uitdragen en het maatschappelijke debat over de waarde en kwaliteiten van de kust op gang brengen. Het is noodzakelijk om de bewoners van de kust, recreanten en een ieder die van de kust

geniet, hier bij te betrekken. Zo kan draagvlak verworven worden voor een strategie om de kwaliteiten van de kust te behouden in combinatie met ontwikkelingen op verblijfsrecreatief gebied.

De campagne 'Bescherm de kust', die Natuurmonumenten, Zeeuwse Milieufederatie, Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland, Het Zeeuwse Landschap, Zuid-Hollands Landschap en Stichting Duinbehoud in oktober jl. zijn gestart, richt zich op de kust in de Zuidwestelijke Delta, maar heeft inmiddels ook een uitstraling op andere gebieden van de Hollandse kust. Door middel van deze campagne (via www.beschermdekust.nl) kunnen burgers zichtbaar maken dat zij staan voor het behoud en de bescherming van het ongerepte kustlandschap. En hiermee overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven een steuntje in de rug geven bij het komen tot een gebiedsbrede visie en strategie voor de kust.

Wij zien uit naar een goede samenwerking met alle belanghebbende partijen die recht doet aan de kwaliteiten van onze kust, de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta! Wij gaan hierover graag met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Namens de samenwerkende natuur- en milieuorganisaties

Marc Argeloo

Zeeuwse Milieufederatie

margeloo@zmf.nl

06-12432606

Frans van Zijderveld

Vereniging Natuurmonumenten

f.vanzijderveld@natuurmonumenten.nl

06-55825133



Naar het behoud en een betere bescherming van de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta



Zeeuwse Milieufederatie, Zuid-Hollandse Milieufederatie, Natuurmonumenten, Het Zeeuwse Landschap. Zuid-Hollands Landschap en Stichting Duinbehoud roepen op om de kust te beschermen tegen de grote toename aan bouwplannen. Zee, strand en duinen vormen samen een landschappelijke eenheid en zijn van grote waarde voor de Zuidwestelijke Delta. Het natuurrijke landschap dat door het grotendeels afwezig zijn van bebouwing van hoge kwaliteit is, zorgt ervoor dat de Zuidwestelijke Delta zich onderscheidt van andere kustgebieden. Dit is een belangrijke trekker voor (internationale) toeristen.

Uit de analyse “Naar het behoud en een betere bescherming van de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta” blijkt dat het huidige aanbod van verblijfsrecreatie voldoende is om de vraag hiernaar te faciliteren. Er is dus geen nut en noodzaak voor nieuwbouw binnen de eenheid van zee, strand en duinen. Toch is er sprake van een recente grote toename aan bouwplannen. Dit vormt zowel een bedreiging voor de natuur en het ongeschonden landschap als voor de recreatie zelf doordat de markt verzadigd raakt met prijsdruk tot gevolg. Daarnaast leidt het overaanbod tot leegstand van de bestaande verouderde verblijfsrecreatieve voorzieningen. Investerings zouden zich daarom moeten richten op het beter laten aansluiten van het bestaande aanbod bij de vraag en het tegengaan van veroudering in plaats van op nieuwbouw. Daarmee kan de ongeschonden kust als unique selling point van de Zuidwestelijke Delta behouden blijven.

Wat moet er gebeuren om de kust van de Zuidwestelijke Delta beter te beschermen?

Wanneer op de huidige voet wordt doorgegaan met het ontwikkelen en realiseren van plannen voor de bouw van recreatieve kustbebouwing worden de kwaliteiten van de kust van de Zuidwestelijke Delta in hoog tempo aangetast. De waarden uitgestrektheid, ongereptheid, donkerte en stilte worden met het huidige beleid onvoldoende beschermd en de aangewezen recreatieve hotspots slagen er onvoldoende in om de gewenste zonering te realiseren. Daarom is een pas op de plaats nodig tot er in een (boven)provinciale kustvisie goede afspraken zijn over regie op de bebouwing die bindend is voor ruimtelijke ontwikkelingen. We zijn blij met de in het coalitieakkoord van de provincie Zeeland aangekondigde visie op de kust. Gezien de snelheid waarmee nieuwe plannen voor kustbebouwing ontwikkeld worden, is deze visie op korte termijn nodig. Ook willen wij de provincie Zuid-Holland aanmoedigen om hierbij aan te sluiten omdat de Zuid-Hollandse eilanden ook deel uitmaken van de Zuidwestelijke Delta en hier dezelfde opgaven spelen. Wij vragen van de kustgemeenten om tot er een gebiedsbrede visie is geen kustbebouwing toe te staan (pas op de plaats). Zo'n visie zou wat ons betreft in ieder geval als elementen moeten bevatten:

- Wanneer nieuwbouw nuttig en nodig blijkt te zijn, moet dit gebeuren op locaties buiten de landschappelijke eenheid van zee, strand en duinen waar een goede inpassing gerealiseerd kan worden.
- Door middel van ruimtelijk beleid kunnen locaties worden aangeduid die absoluut gevrijwaard moeten blijven van bebouwing en locaties waar (onder voorwaarden) gebouwd mag worden. Bijvoorbeeld een ruime bufferzone rond de gebieden die behoren tot Natura 2000 en de Ecologische hoofdstructuur.
- Wanneer nieuwe kustbebouwing nuttig en nodig blijkt te zijn, kan door middel van een tegenprestatie geëist worden dat deze gekoppeld wordt aan een investering in natuur.
- Het is nodig om investeringen te stimuleren ten behoeve van het opknappen van de bestaande (verouderde) verblijfsrecreatie zodat deze kwalitatief beter aansluit bij de vraag. Het instellen van een fonds voor renovatie en sanering kan hierbij helpen.
- Via structurele monitoring kan een vinger aan de pols worden gehouden: hoe verhoudt de hoeveelheid nieuwbouw zich tot het bestaande aanbod en de vraag?
- Hoogbouw en 'landmarks' horen niet thuis in het kustgebied van de Zuidwestelijke Delta, plannen hiervoor mogen geen doorgang vinden.

Wat gaan wij doen?

- Wij nodigen zowel overheden als maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven uit om in gesprek te gaan over de opgaven die er liggen op het gebied van verblijfsrecreatieve ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta: het behoud van het ongerepte landschap en het tegengaan van overaanbod, veroudering en leegstand van de bestaande verblijfsrecreatie. "Naar het behoud en een betere bescherming van de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta" bevat een analyse die deze opgaven onderbouwt. Door een gezamenlijke agenda op te stellen kunnen we tot gedragen en gerichte vervolgstappen komen.
- Wij leveren graag onze inbreng aan de provincie Zeeland bij het opstellen van de aangekondigde visie op de kust. Wij bepleiten bij de provincie Zuid-Holland om aan te sluiten bij de visie of een eigen visie te ontwikkelen.
- Wij zullen vinger aan de pols houden of initiatieven van gemeenten passen binnen het provinciale beleid en als dat niet zo is actie ondernemen.

Oktober 2015

Naar het behoud en een
betere bescherming
van de gouden rand van
de Zuidwestelijke Delta



INHOUD

Samenvatting	3
Leeswijzer	6
1. Inleiding	7
2. Trends en ontwikkelingen	10
2.1 Ontwikkelingen natuur en landschap	10
2.2 Beleidsontwikkelingen	12
2.2.1 Ruimtelijk beleid	12
2.2.2 Overig beleid	16
2.3 Ontwikkelingen kustbebouwing	18
2.3.1 Kustbebouwing	18
2.3.2 Strandhuisjes	24
2.4 Vraagontwikkeling	25
2.4.1 Ontwikkeling vraag verblijfsrecreatie	25
2.4.2 Ontwikkeling buitenlandse gasten	27
2.5 Relatie tussen vraag en aanbod	29
2.5.1. Kwalitatieve mismatch vraag en aanbod	30
3. De waarden van het kustgebied	34
3.1 Natuurwaarden	34
3.2 Belevingswaarde en ruimtelijke kwaliteit	36
3.2.1 Belevingswaarde	36
3.2.2 Ruimtelijke kwaliteit	37
3.2.3 Onderscheidend vermogen Zuidwestelijke Delta	39
3.3 Economische waarde	40
3.3.1 Omvang kusteconomie	40
3.3.2 Effecten kustbebouwing op kusteconomie	41
4. Naar het behoud van de gouden rand	46
4.1 Conclusies analyse	46
4.1.1 Opgaven kust Zuidwestelijke Delta	47
4.2 Pas op de plaats maken met nieuwe recreatieve ontwikkelingen	48
4.3 Beleidsopties behoud kustkwaliteit	49
4.3.1 Ruimtelijke zonering	49
4.3.2 Ladder	50
4.3.3 Tegenprestatie	50
4.3.4 Quotum	51
4.3.5 Fonds voor sanering en herstructurering	51
Colofon	53

SAMENVATTING

Aanleiding kustvisie

De Zuidwestelijke Delta is van internationale betekenis voor de natuur. Het kustlandschap, de gouden rand van het gebied, is er nu nog grotendeels ongeschonden. De grootse vergezichten zijn overal en het gevoel van vrijheid, de wind om je hoofd en natuurbeleving kan je aan de kust direct ervaren. Juist deze kwaliteiten maken de kust aantrekkelijk voor veel toeristen en recreanten. Het is daarom niet verwonderlijk dat de kust een aantrekkelijke plek is voor het realiseren van recreatieverblijven. Deze kunnen echter wel een aantasting vormen voor natuur en landschap, juist de aspecten die de kust zo aantrekkelijk maken. Een overheidsvisie op gebiedsniveau om deze kwaliteiten voor de toekomst te behouden ontbreekt. Daarom hebben de bij de Zuidwestelijke Delta betrokken natuurorganisaties het initiatief genomen om voorliggende visie op te stellen.

Beleidsontwikkelingen

In het landschapsbeleid hebben de afgelopen jaren belangrijke verschuivingen plaatsgevonden. Zo heeft het Rijk het landschapsbeleid enkele jaren geleden losgelaten en naar de provincies gedecentraliseerd. De provincies benoemen de waarde van het kustlandschap alleen in vrij abstracte termen en leggen ter bescherming van het landschap in hun ruimtelijke beleid slechts zeer geringe beperkingen op aan gemeenten voor het toestaan van ontwikkelingen. De bescherming van het kustlandschap ligt daarmee voor een groot deel in handen van gemeenten, maar die maken hun afwegingen op lokaal in plaats van gebiedsniveau. En een visie voor de kust, de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta, voor de lange termijn ontbreekt. Aanvullend beleid dat zich bijvoorbeeld richt op de bescherming van soorten biedt onvoldoende mogelijkheden om ook het landschap te beschermen. De bescherming van de kwaliteiten van de kust is dus onvoldoende geborgd in het huidige overheidsbeleid. Beleid om de kustkwaliteiten te behouden kan alleen maar slagen als hier ook vanuit de juiste bestuurscultuur naar gehandeld wordt.

Ontwikkelingen vraag en aanbod kustbebouwing

In de periode tot en met 2012 is de Zuidwestelijke Delta redelijk buiten de invloed gebleven van een grote toename van bebouwing van ongeschonden kusten. De laatste jaren is er echter sprake van een kentering en zijn er vele plannen voor de realisatie van vaak omvangrijke nieuwe bebouwing ontstaan en deels al gerealiseerd. Er is dus sprake van een grote groei van het aanbod.

Wat de vraag betreft, lijkt het aantal gasten en het aantal verblijven (overnachtingen) in het kustgebied van de Zuidwestelijke Delta de afgelopen jaren vrij constant te zijn gebleven. Wel is er binnen dit totaal sprake van een toenemend aandeel van buitenlandse gasten (vooral Duitsers en Belgen) de afgelopen jaren. De meeste bronnen gaan ervan uit dat er ook in de toekomst geen sprake zal zijn van een groei van de vraag naar accommodatie voor verblijfsrecreatie.

De kust van de Zuidwestelijke Delta kan zich nu, door het nog grotendeels ontbreken van kustbebouwing, onderscheiden van andere kustbestemmingen en daardoor als omgeving aansluiten bij de wensen van de consument die op zoek is naar beleving. Dat maakt de kust van de Zuidwestelijke Delta als locatie aantrekkelijk voor projectontwikkelaars die vakantiewoningen willen bouwen. Maar juist die bebouwing vormt

een bedreiging voor de waarden waarop de kust van de Zuidwestelijke Delta zich onderscheidt van andere kustgebieden. En doordat de vraag niet groeit zorgt een toename van het aanbod voor lagere bezettingsgraden. Dit is bijvoorbeeld al zichtbaar in de vorm van een groter aanbod van te koop staande (oudere) vakantiewoningen aan de Zuid-Hollandse kust door een toename van (nieuwe) woningen in Zeeland. Deze verouderde en leegstaande recreatiewoningen doen afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteit, maar worden in sommige gevallen ook in gebruik genomen als uitvalsbasis voor criminele activiteiten.

Waarden van het kustgebied

Vanwege de overgang van water naar land en de natuurlijke dynamiek in dit gebied, komen er aan de kust van de Zuidwestelijke Delta veel bijzondere natuurwaarden voor. Deze zijn van internationale betekenis en behoren voor een groot deel dan ook tot de Europese topnatuur (Natura 2000). Kustbebouwing kan voor een aantasting van deze natuurwaarden zorgen door bijvoorbeeld versnippering, verstoring en het belemmeren van de natuurlijke dynamiek.

Een natuurlijk landschap en het afwezig zijn van bebouwing dragen in sterke mate bij aan de belevingswaarde van het kustlandschap. Rust, ruimte en ongereptheid maken een bezoek aan de kust bijzonder. Deze eigenschappen maken het kustlandschap dan ook tot één van de hoogst gewaardeerde landschappen van Nederland. Kustbebouwing vormt een grote bedreiging voor de belevingswaarde van het landschap.

Op het gebied van ruimtelijke kwaliteit is vooral de natuurlijke dynamiek bijzonder voor het gebied. Het provinciale beleid is vrij onduidelijk over hoe nieuwe ontwikkelingen bij kunnen dragen aan de ruimtelijke kwaliteit, maar in ieder geval is duidelijk dat recreatieve bebouwing, vooral wanneer deze leeg staat of veroudert, hier afbreuk aan kan doen.

Het afwezig zijn van kustbebouwing zorgt ervoor dat de Zuidwestelijke Delta zich onderscheidt van andere kustgebieden en maakt het gebied aantrekkelijk voor toeristen. Een toename van kustbebouwing kan dus leiden tot een afname van het onderscheidend vermogen. Dit kan ook negatieve effecten hebben op de economie. Andere economische effecten zoals meer of minder bestedingen door bezoekers, werkgelegenheid en prijsdruk zijn afhankelijk van de vraag naar accommodatie voor verblijfsrecreatie.

Opgaven in de Zuidwestelijke Delta

De Zuidwestelijke Delta kent diverse opgaven in relatie tot kustbebouwing. De economie dreigt door de grote toename aan plannen voor recreatieve kustbebouwing ten koste te gaan van ecologie (natuur en landschap). Terwijl de ecologische kwaliteiten juist belangrijk zijn voor de profilering en het onderscheidend vermogen van het gebied en dus een drijfveer zijn voor de economie. Daarnaast sluit het bestaande aanbod aan vakantiewoningen in kwalitatieve zin onvoldoende aan bij de vraag en ontbreken prikkels om te renoveren. De huidige exploitatie van de kust is daardoor niet optimaal. Leegstand leidt, behalve tot verrommeling van het landschap, er ook toe dat criminelen verouderde vakantieparken als uitvalsbasis gaan gebruiken. Het huidige beleid en de strategie van marktpartijen schieten op dit moment tekort om deze opgaven aan te pakken.

Pas op de plaats en task force kustkwaliteit

Het is noodzakelijk om een pas op de plaats te maken met de ontwikkelingen rond het realiseren van kustbebouwing. Het laten doorgaan van alle ontwikkelingen vergroot de opgaven die in het gebied liggen

in plaats van deze op te lossen. Deze pas op de plaats omvat het volgende:

- Het huidige beleid is toe aan een heroverweging. De waarden uitgestrektheid, ongereptheid, donkerte en stilte worden hiermee onvoldoende beschermd en de aangewezen recreatieve hotspots slagen er onvoldoende in om de gewenste zonering te realiseren.
- Het Natura 2000- en EHS-beleid zorgen voor bescherming van specifieke ecologische waarden, maar de gebieden die hierbuiten vallen zijn helemaal vogelvrij. Om het landschap van de meest waardevolle gebieden beter te beschermen is een ruime bufferzone rond de Natura 2000 en EHS gebieden nodig.
- Het is nodig om investeringen te stimuleren ten behoeve van het opknappen van de bestaande (verouderde) verblijfsrecreatie zodat deze kwalitatief beter aansluit bij de vraag. Het instellen van een fonds voor renovatie en sanering kan hierbij helpen.
- Via structurele monitoring kan een vinger aan de pols worden gehouden: hoe verhoudt de hoeveelheid nieuwbouw zich tot het bestaande aanbod en de vraag?
- Initiatieven op lokaal niveau (gemeente) behoren nadrukkelijk getoetst te worden aan het provinciale beleid.
- Wanneer nieuwbouw nuttig en nodig blijkt te zijn, dan moet gezocht worden naar locaties buiten de landschappelijke eenheid van zee, strand en kust waar een goede inpassing gerealiseerd kan worden.
- Hoogbouw en 'landmarks' horen niet thuis in het kustgebied van de Zuidwestelijke Delta, plannen hiervoor mogen geen doorgang vinden.
- Gezien de snelheid waarmee nieuwe plannen voor kustbebouwing ontwikkeld worden, is de in het coalitieakkoord aangekondigde visie op de kust van de provincie Zeeland op korte termijn nodig.

Voor de langere termijn zou een in te stellen taskforce van stakeholders tot een strategie moeten komen die de kustkwaliteiten versterkt en waarin ecologie en economie aan elkaar gekoppeld worden.

Beleids optie behoud kustkwaliteit

Vooruitlopend op een op te stellen strategie, zijn er al verschillende beleidsopties denkbaar om de kwaliteit van de kust van Zuidwestelijke Delta, de gouden rand, te behouden. Het is van belang dat dit beleid op bovenlokaal niveau geïmplementeerd wordt om een gelijk speelveld te creëren voor ontwikkelingen. Daarnaast is het belangrijk dat de kwaliteiten en de toekomst van het gebied als geheel een rol spelen in plaats van (alleen) lokale belangen. Het is belangrijk dat dit beleid er komt, zowel voor natuur, landschap en economie als voor het inspelen op de leegstand en veroudering van bestaande recreatiebebouwing. Een strategie is nodig om de laatste wildernis van het Nederlandse landschap te bewaren.

LEESWIJZER

Deze kustvisie begint met een inleidend hoofdstuk met de beschrijving van de aanleiding en een schets van het probleem. Ook worden hierbij de focus en afbakening van het onderwerp aangegeven.

In het volgende hoofdstuk volgt een beschrijving van de trends en ontwikkelingen. Het gaat hierbij om de ontwikkelingen in het beleid (van verschillende overheidslagen) en de ontwikkelingen op het gebied van kustbebouwing. Daarbij wordt zowel naar de ontwikkelingen in vraag als in aanbod gekeken.

Vervolgens komt in hoofdstuk drie een analyse aan bod naar de waarden van het kustgebied in de Zuidwestelijke Delta. Het gaat hierbij naast natuur en landschap ook om beleving en economische waarden.

Hoofdstuk vier bevat aanbevelingen voor een toe te passen strategie om de kustkwaliteit beter te beschermen en een overzicht van mogelijke voorwaarden die gesteld zouden kunnen worden om ontwikkeling in het kustgebied mogelijk te maken met behoud van de aanwezige kwaliteiten.

Aan het eind van ieder hoofdstuk worden in een groen kader de belangrijkste conclusies en constatering samengevat.

1. INLEIDING

Het gevoel van vrijheid, ruimte, wind om je hoofd en de illusie dat je (soms) alleen op de wereld bent kun je aan de kust nog ervaren. Dit is, zeker in de drukke Randstad, een vrijwel unieke eigenschap. In een land waar vrijwel elk aspect van onze leefomgeving door mensenhanden is vormgegeven, is het op veel plekken aan de kust een verademing om te ervaren hoe water en wind de overhand hebben en het dynamische landschap van zee, strand en duinen gevormd hebben. Ook komen op de nu nog rustige stranden en in de duinen soms bijzondere en verstoringsgevoelige (vogel)soorten voor. Het systeem van zee, strand en duinen vormt een gouden rand rond het achterland. De laatste wildernis van het Nederlandse landschap.

De kust van de Zuidwestelijke Delta (Zeeland en Zuid-Hollandse eilanden) is in tegenstelling tot de Belgische kust nog voor grote delen vrijwel onbebouwd. Alleen de kust van Walcheren en de badplaatsen en steden langs de Hollandse kust kennen van oudsher een bebouwing tot op het strand. De afgelopen jaren neemt het aandeel recreërende buitenlandse toeristen sterk toe aan de kust. Deze bezoekers geven aan dat men de ongeschonden kust van de Delta zo mooi vindt.

Juist de unieke en waardevolle eigenschappen van de kust dreigen steeds meer verloren te gaan door een trend van toenemende bebouwing in de kuststrook in de vorm van bijvoorbeeld recreatieparken, boulevards, strandhuisjes of paviljoens. Er wordt verwacht dat deze toenemende trend van kustbebouwing aan zal houden (zie o.a. beheerplan Voordelta). De huidige ruimtelijke kaders en wetgeving schieten nu tekort om die unieke kwaliteiten te beschermen. Dit vormt zowel op het gebied van beleving als ecologie en de economische ontwikkeling van de Zuid-Hollandse en Zeeuwse kust een risico. Om te voorkomen dat bebouwing op willekeurige plekken aan de kust verschijnt en daardoor de unieke kwaliteiten van de kust op steeds meer plekken verloren gaan, is een gebiedsbrede bindende visie op bovenlokaal niveau nodig. Die is er niet. Er is nu grotendeels sprake van gelegenheidsplanologie waarbij kapitaalkrachtige initiatiefnemers met een plan naar een gemeentebestuur stappen en daar over het algemeen een willig oor vinden.

Daarnaast is het zo dat er achter de strand- en duinzone heel veel gebeurt. De ontwikkeling van recreatie en toerisme staat bepaald niet stil. Bestaande campings worden veranderd in parken met vakantie-huisjes, oudere parken worden gevuld met buitenlandse arbeiders die tijdelijk in Nederland verblijven, bestaande parken worden veelal uitgebreid en agrariërs richten zich op recreatieve functies en bebouwen hun gronden met nieuwe parken (Ouddorp Duin). Deze ontwikkelingen zijn niet in alle gevallen schadelijk voor de natuur.

Hoewel het onderwerp kustbebouwing dus erg actueel is, krijgt dit nog weinig aandacht in het overheidsbeleid. Daarom hebben de Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland en de Zeeuwse Milieufederatie medio 2014 het onderwerp strandbebouwing geagendeerd bij de overheden die bij de kust zijn betrokken (gemeenten, waterschappen, provincie). Daarbij is ook gepleit voor het opstellen van een visie op de stranden en het stoppen van de ontwikkelingen rond strandbebouwing totdat zo'n visie is opgesteld.

Om te voorkomen dat het doemscenario van het verliezen van de bijzondere kwaliteiten van de stranden door strandbebouwing realiteit wordt, hebben de natuurorganisaties als vervolg op de agendering van het onderwerp strandbebouwing voorliggende visie opgesteld. Deze visie beschrijft de ontwikkelingen die gaande zijn op het gebied van recreatieve kustbebouwing in de Zuidwestelijke Delta. Dit gebied omvat de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden. De visie richt zich uitsluitend op de kustzone. Recreatieve ontwikkelingen die zich meer landinwaarts afspelen zullen buiten beschouwing blijven. De visie bevat een beschrijving van de aanwezige waarden van de kust, zowel op het gebied van natuur, recreatie en beleving als economie. Er wordt aangegeven hoe deze waarden beïnvloed kunnen worden door kustbebouwing. Vervolgens wordt op basis van deze informatie aangegeven middels welke strategie en met welke mogelijke beleidsinstrumenten gekomen kan worden tot het behoud en betere bescherming van de gouden schil van de Zuidwestelijke Delta.

INTERMEZZO 1: KUSTQUOTES



“Van Knokke tot de Panne is het allemaal hetzelfde, daar zitten we hier niet op te wachten.”

Joan van Burg (SGP), Lid Provinciale Staten Zeeland (PZC, 13 juni 2015)

“Strandhuisjes geven plezier voor enkele tientallen mensen die er logeren. Natuurlijk is dat voor hen prachtig, maar de 10.000 recreanten in de directe omgeving zijn wel hun ongeschonden strand- en duinzicht kwijt!”

Ed Troost, Voorzitter Recron (Wantij, december 2014.)

“Wordt het dan in heel Zeeland een tweede Knokke ? Dan ben je gauw uitverkocht met ons Zeeland! Waar zijn/ blijven de politici die oog hebben voor dit mooie landschap met ruimte en rust ? Of moet het allemaal om de “pegels” gaan. Met dollartekens in de ogen.”

Reactie op nieuwsbericht over het voornemen van Waterschap Scheldestromen om te verkennen hoe meer kustbebouwing gerealiseerd kan worden (Omroep Zeeland, 10 juni 2015)

“Vergelijk het beeld van de zee, het strand en de duinen eens met een schilderij van een oude Hollandse meester. Er komen jaarlijks duizenden mensen op af om er van te genieten. Als je kleine stukjes uit zo’n schilderij gaat knippen verliest het snel zijn waarde en aantrekkelijkheid. Mensen gaan dan wat anders zoeken. Dat gebeurt ook als je gaat bouwen in de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta.”

Gert de Groot, regiobeheerder Deltakust Natuurmonumenten



2. TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

2.1 Ontwikkelingen natuur en landschap

De grote variatie aan diersoorten en leefgebieden maken de Zuidwestelijke Delta van internationale betekenis voor de natuur¹. Eén van de belangrijkste natuurwaarden van het gebied is de centrale ligging langs de East Atlantic Flyway, één van de negen mondiale vliegroutes van kusttrekvoogels. Miljoenen broedvogels uit Noordoost-Canada en Siberië zijn via de Zuidwestelijke Delta met hun overwinteringsgebieden in Zuid-Europa en Afrika verbonden². Bij laag water vormen de in de delta droogvallende slikken, schorren en platen een ultiem “zeebanket” voor grote aantallen vogels. Slikken en schorren zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, omdat de slikken vooral voor voedsel zorgen en de schorren vooral de hoogwaterrustgebieden zijn voor vogels.

De zeearmen in de Zuidwestelijke Delta vormen de “poorten” naar de rivier. Diverse soorten trekvisser gebruikten de Delta om van zee naar rivier te zwemmen en andersom, totdat deze door waterkeringen afgesloten werd. Vergeleken met andere delen van het Nederlandse Continentaal Plat (NCP) is de natuurwaarde van de Voordelta zeer hoog. Dat komt door de aanwezige brakke overgangszone en de grote verscheidenheid aan bodemfauna, vissen, vogels en zeezoogdieren. De Voordelta heeft binnen de kustzone bovendien een extra functie als rustplaats voor zeehonden, vooral in de zomer. De Delta (inclusief de Voordelta) is een gebied met een hoge voedselproductie (plantaardig en dierlijk plankton, schelpdieren, etc.).

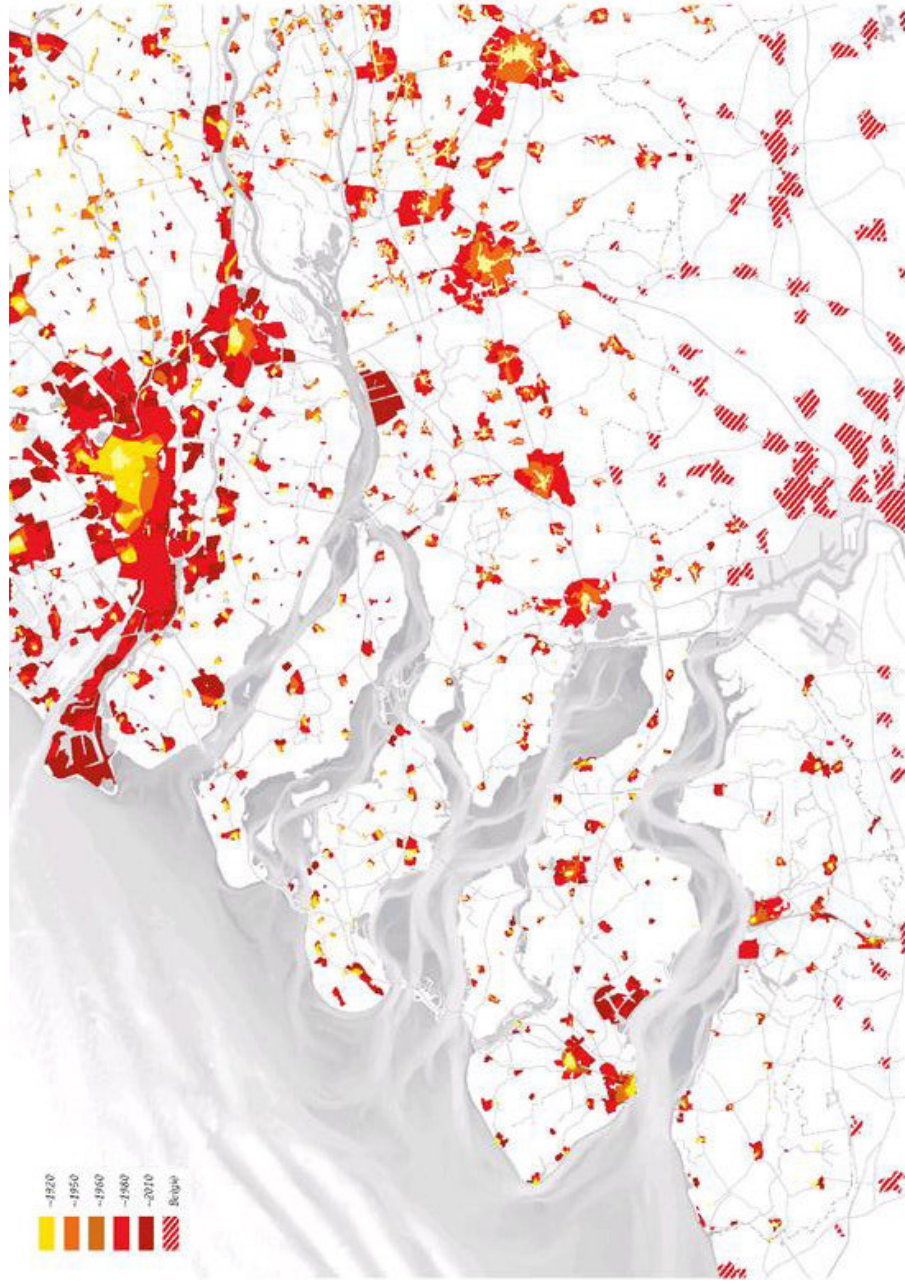
Wanneer gekeken wordt naar knelpunten en opgaven die er zijn voor de natuur in de Zuidwestelijke Delta, dan speelt het terugbrengen van de natuurlijke dynamiek in het gebied een belangrijke rol zodat er weer natuurlijke overgangen van zoet naar zout ontstaan. Maar ook voor de landnatuur is herstel van de natuurlijke dynamiek belangrijk in de zin van duinvormende processen. In de duinen vormen ook verdroging, en vermessing en verzuring door te hoge deposities een belangrijke opgave. Ook het terugdringen van verstoring door onder andere recreatie is op een aantal locaties nodig om de natuur te versterken³.

Wat het landschap betreft, is in afbeelding 1 te zien dat ook in de Zuidwestelijke Delta er sprake is geweest van oprukkende verstedelijking. Desondanks is de kust toch nog grotendeels ongeschonden en is het natuurlijke landschap hier nog aanwezig, zie ook afbeelding 2. De groei van de Zeeuwse steden heeft voornamelijk na de ontwikkeling van de Deltawerken plaatsgevonden.

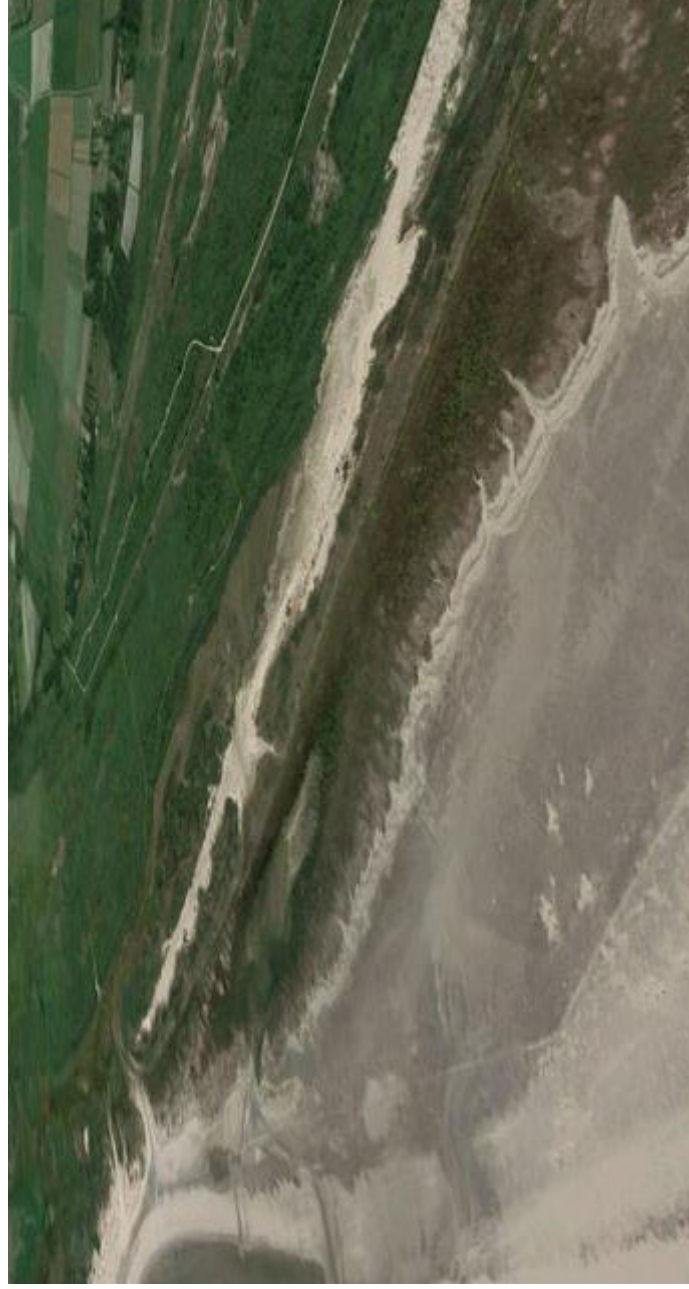
¹ WNF (2010), Met Open Armen.

² Boere, G.C. & Stroud, D.A. (2006), The flyway concept: what it is and what it isn't. In: G.C. Boere, C.A. Galbraith & D.A. Stroud (eds). Waterbirds around the world. The Stationery Office, Edinburgh, UK. pp. 40-47.

³ Zie voor ontwikkeling en opgaven natuurdoelen www.synbiosys.alterra.nl/natura2000



Afbeelding 1: De ontwikkeling van bebouwd gebied in de Zuidwestelijke Delta⁴.



Afbeelding 2: Ongeschonden kust in de Zuidwestelijke Delta op Goeree Overflakke⁵.

⁴ Programmabureau Zuidwestelijke Delta [2009], Atlas van de Zuidwestelijke Delta.

⁵ Google Earth [2015].

De Zuidwestelijke Delta is van internationale betekenis voor de natuur. Ondanks dat ook in dit gebied de verstedelijking is toegenomen is het kustlandschap nog grotendeels ongeschonden.

2.2 Beleidsontwikkelingen

2.2.1 Ruimtelijk beleid

Rijksoverheid

Het ruimtelijk beleid op Rijksniveau is vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR;)⁶. Hierin heeft het Rijk het landschapsbeleid losgelaten. Wat de kust betreft, richt de SVIR zich dan ook slechts op waterveiligheid en niet op landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit. Wat ruimtelijke bescherming betreft, stelt de SVIR dat alleen waterveiligheid hiervoor kaderstellend is door naar het Nationaal Waterplan te verwijzen:

Om het systeem van het kustfundament integraal te kunnen beheren, wordt het kustfundament ruimtelijk beschermd met een 'ja-mits, nee-tenzij'-regime (conform Nationaal Waterplan).

Rijkswaterstaat richt zich bovendien op het zoeken naar bouwmethoden voor strandbebouwing die de waterveiligheid niet aantasten zodat initiatieven voor nieuwe strandbebouwing zo veel mogelijk gefaciliteerd kunnen worden, zie afbeelding 3.

Bij het afwezig zijn van ruimtelijk Rijksbeleid met betrekking tot de kustzone, zijn de provincies de volgende overheidslaag die aan zet is voor de ruimtelijke bescherming van de kwaliteiten van de kustzone.

Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland worden in de verordening ruimte⁷ (die het juridisch kader voor bestemmingsplannen vormt) geen specifieke randvoorwaarden gesteld aan ruimtelijke ontwikkelingen op de stranden in de kustzone. Wel is er in de visie zelf (kwaliteitskaart) een zogenaamd richtpunt ruimtelijke kwaliteit opgenomen ten aanzien van de stranden:

Ontwikkelingen dragen zorg voor het behoud van het openbare karakter en de afwisseling in de belevingskwaliteit (van druk naar rustig) langs de kust van Zuid-Holland.

Nieuwe strandbebouwing sluit aan bij bestaande bebouwing bij strandopgangen en boulevards en vormt geen belemmering voor de aanwezige waterkering.

⁶ Ministerie van I&M (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

⁷ Provincie Zuid-Holland (2014), Verordening ruimte 2014.



Afbeelding 3: Informatiepaneel van Rijkswaterstaat over strandbebouwing en kustveiligheid

Daarnaast gelden voor het kustcomplex de volgende richtpunten:

- Ontwikkelingen versterken en gebruiken waar mogelijk de natuurlijke dynamiek en omstandigheden van de duinen en de kust.*
- Ontwikkelingen houden het verschil herkenbaar tussen "hoog en droog" en "laag en nat" en bouwen voort op de parallelle kuststructuur.*
- Veiligheidsmaatregelen zijn mede gericht op het versterken van het natuurlijk kustkarakter.*

Daarnaast valt de kuststrook op de Zuid-Hollandse eilanden vrijwel geheel onder ruimtelijke beschermingscategorie 1. Dit betekent dat de ruimtelijke ontwikkeling hier past binnen de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen). De richtpunten zijn echter slechts zaken waar gemeenten in hun bestemmingsplannen rekening mee dienen te houden en dus geen juridisch afdwingbare harde randvoorwaarden.

Provincie Zeeland

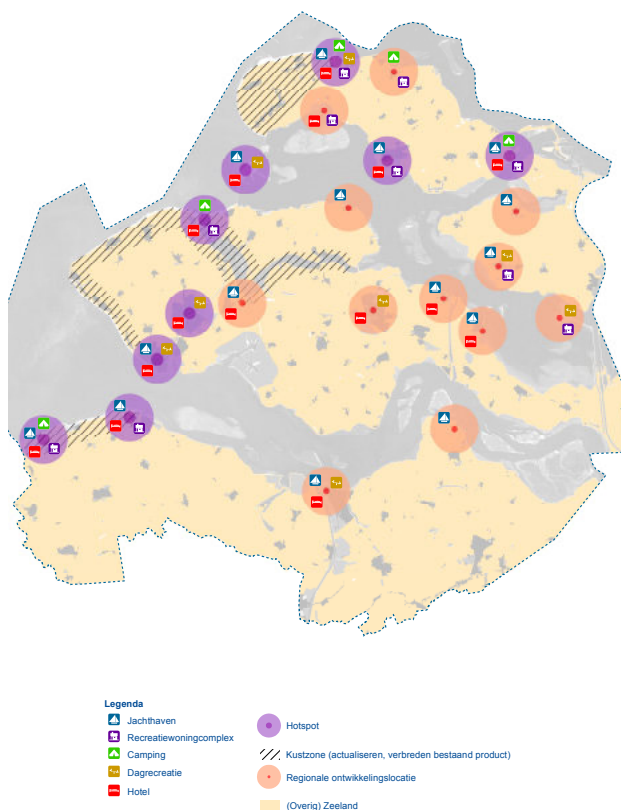
In de verordening ruimte van de provincie Zeeland⁸ worden de Deltawateren, duin- en strandlandschappen, schorren en slikken, inlagen en gebieden behorende tot de Ecologische Hoofdstructuur aangemerkt als landschappen van provinciaal belang.

⁸ Provincie Zeeland (2012), Verordening ruimte.

Voor landschappen die aangemerkt zijn als provinciaal belang geldt dat een bestemmingsplan voor een gebied 'mede strekt tot behoud en bescherming' van de specifieke waarden die voor dit gebied benoemd zijn. Dit betekent dat andere functies ter plaatse van of in de omgeving van waardevolle landschappen niet geheel zijn uitgesloten. Er bestaat afwegingsruimte voor gemeentebesturen.

In het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 zijn daarnaast recreatieve hotspots aangewezen (afbeelding 4). Dit zijn locaties waar meerdere kansrijke (verblijfs)recreatieve ontwikkelingen worden gecombineerd tot initiatieven met een economische meerwaarde voor het gebied. In de hotspots wil de provincie samen met gemeenten, bedrijven en (nieuwe) investeerders uitwerking geven aan een toekomstbestendig verblijfsrecreatief product.

In het voorjaar van 2015 spraken diverse partijen in Provinciale Staten hun zorg uit dat de provincie te weinig grip heeft op het bouwen van recreatiewoningen aan de kust. Het College van Gedeputeerde Staten gaf hierop aan pas in 2018 met een nieuwe kustvisie te komen, als onderdeel van een nieuw omgevingsplan. Ook gaf GS aan dat veel verblijven niet meer aansluiten op de wensen van de toerist en daardoor nieuwbouw noodzakelijk zou zijn. Wat GS betreft blijft dat beperkt tot toeristische hotspots. GS wil zolang het nieuwe omgevingsplan er niet is, het huidige beleid handhaven⁹. In het kader van de herziening van het omgevingsplan in juli 2015 werd een motie aangenomen waarin PS aangeeft dat er niet meer ruimte mag komen voor kustbebouwing in de recreatieve hotspots, in afwachting van de nieuwe visievorming voor de kust.

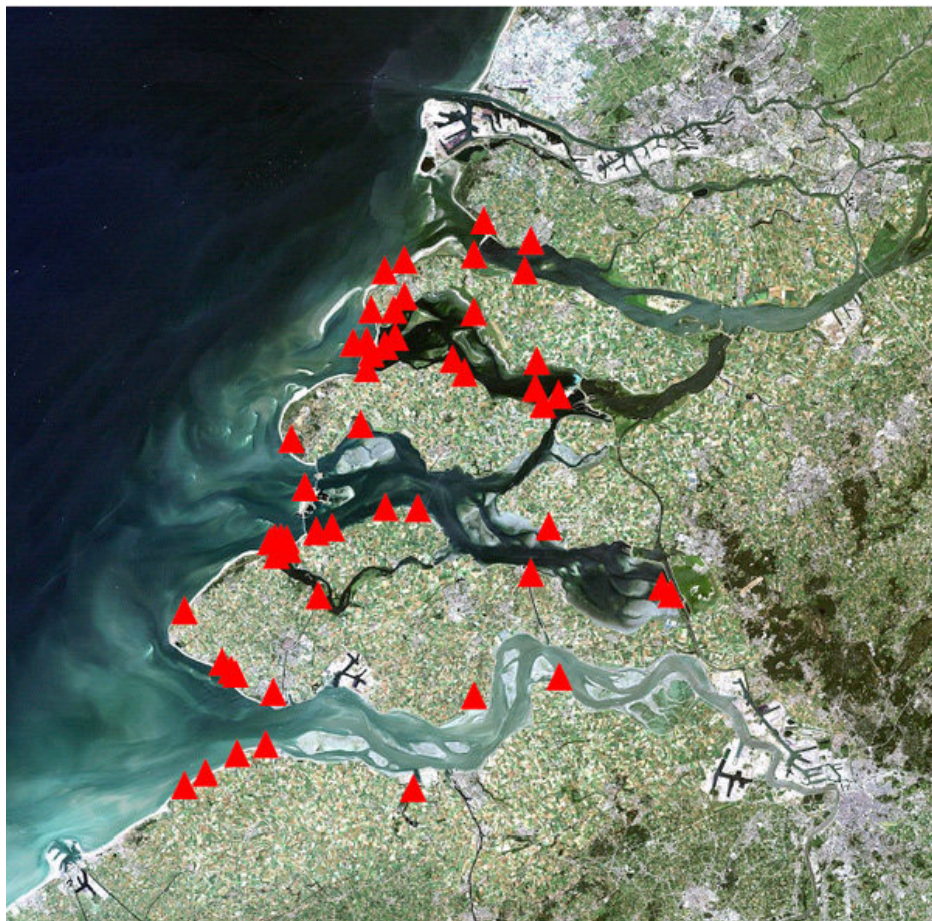


Afbeelding 4: Recreatieve hotspots (paars) en ontwikkelingslocaties (rood) in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018

⁹ PZC (13 juni 2015), Vlaamse kustlijn voor Staten een schrikbeeld.

Gemeenten

In het landelijk en provinciaal ruimtelijke beleid is dus geen specifieke visie of specifiek beleid ten aanzien van bebouwing op de stranden en langs de kust opgenomen. Dit betekent dat de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van de kust voornamelijk afhangt van de gemeentelijke bestemmingplannen. Daardoor vindt toetsing per plan plaats voor kustbebouwing. Er is dus sprake van ad hoc besluitvorming en een kader om alle initiatieven bij elkaar opgeteld te toetsen ontbreekt. Dit leidt tot een wildgroei aan initiatieven voor het ontwikkelen van recreatieve voorzieningen langs de kust in de Zuidwestelijke Delta, zoals afbeelding 5 laat zien.



Afbeelding 5: Nieuwe (verblijfs)recreatieve ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta

Ecologische hoofdstructuur

Sommige delen van de kust behoren tot de ecologische hoofdstructuur (EHS) die is verankerd in het provinciale ruimtelijke beleid. Wanneer ontwikkelingen de wezenlijke kenmerken van een EHS-gebied aan kunnen tasten, dan kan het plan alleen doorgang krijgen wanneer er geen alternatieven zijn. Er moet dan een dwingende reden van openbaar belang zijn en de natuurschade die wordt aangericht moet gecompenseerd worden.

DE TELOORGANG VAN DE BELGISCHE KUST

België kent een sterk verstedelijkte kuststrook. In de jaren zestig en zeventig van de 20ste eeuw werd vrijwel de hele kust volgebouwd met appartementsgebouwen die nu een lange muur vormen. Hierdoor is veel natuur verloren gegaan en is het landschap ingrijpend veranderd. Een verantwoorde visie op de kustontwikkeling als totaliteit en als drager van verschillende functies ontbrak¹⁰. De ontwikkeling van de kust werd gestuurd door een eenzijdige focus op toeristisch economische belangen met een groeiende vraag als drijvende kracht. Afbeelding 6 laat het resultaat hiervan zien. De Belgische kust heeft vanwege de bebouwing een negatieve connotatie¹¹.



Afbeelding 6: Volgebouwde Belgische kust (ter hoogte van Knokke-Heist)¹²

2.2.2 Overig beleid

Waterwet

Op grond van de Waterwet is Rijkswaterstaat het hoogst bevoegd gezag voor de watervergunning op het strand. Vanuit deze bevoegdheid toetst Rijkswaterstaat initiatieven aan het rijksbeleid. Deze zijn, zoals verwoord in het Nationaal Waterplan en gespecificeerd in de Beleidslijnkust: handhaving van de kustlijn, het meegroeien van het kustfundament, het beheer en onderhoud op het strand en de toegang bij calamiteiten.

Het Rijk biedt in buitendijkse gebieden geen bescherming tegen overstroming. De bewoners en gebruikers zijn zelf verantwoordelijk voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen en dragen zelf het risico op schade.

¹⁰ C. Vermeersch (1986), De teloorgang van de Belgische kust, Ruimtelijke Planning.

¹¹ wikipedia.org/wiki/Belgische_Kust

¹² Google Earth (2015).

Ook is het waterschap het bevoegd gezag voor de watervergunning, vanwege zijn rol als beheerder van de primaire waterkering. In gevallen waarin sprake is van een initiatief waarbij meer dan één bestuursorgaan bevoegd zijn, biedt de Waterwet de betrokken bestuursorganen de mogelijkheid de vergunningverlening over te laten aan de overheid met het zwaarste belang. Voor strandbebouwing worden dan ook veelal vergunningen verleend door de waterschappen, uiteraard in nauw overleg met Rijkswaterstaat.

Wabo

Plannen voor bebouwing moeten toegestaan zijn op grond van een bestemmingsplan waarover de gemeenteraad moet beslissen. Voor elk bouwwerk is een omgevingsvergunning van Burgemeester en Wethouders nodig op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zaken als ruimtelijke kwaliteit zijn daarmee de verantwoordelijkheid van de gemeente. Tegen een omgevingsvergunning en een wijziging van het bestemmingsplan is bezwaar en beroep mogelijk.

Natuurbeschermingswet

Wanneer er sprake is van kustbebouwing in of nabij Natura 2000-gebieden, dan is een vergunning in het kader van de natuurbeschermingswet nodig. Ook wanneer effecten dreigen op Natura 2000- soorten buiten de natuurgebieden is een vergunning nodig. Deze vergunning kan niet worden verleend als er sprake is van significante negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Het is vaak echter lastig om dit vast te stellen omdat het veelal om indirecte effecten gaat zoals verstoring door meer betreding van het gebied of veranderingen in zandtransport. Bovendien beschermt de Natuurbeschermingswet soorten en geen landschappen. Voorheen was dit anders en werden landschappelijke waarden, en waarden als uitgestrektheid, ongereptheid, donkerte en stilte beschermd zoals die in oude aanwijzingsbesluiten van beschermde natuurmonumenten stonden. Maar de Crisis- en Herstelwet, die in 2010 werd ingevoerd, heeft deze bescherming sterk afgezwakt. Deze maakt het mogelijk om een belangenafweging te maken bij besluiten over ontwikkelingen, zodat het natuurbelang afgewogen wordt tegen bijvoorbeeld sociale en economische belangen.

Hoofdlijnenakkoord 2015-2019: Zuid-Holland slimmer, schoner en sterker

In het Zuid-Hollandse hoofdlijnenakkoord¹³ worden geen specifieke uitspraken gedaan over ontwikkelingen rond kustbebouwing. Wel wordt in het kader van waterveiligheid aangegeven dat de inzet zich zal richten op een aantrekkelijke kust en een integrale aanpak:

[...] Daarnaast willen wij de kust aantrekkelijk en bereikbaar houden voor het recreatieve gebruik. Wij treden op als gebiedsregisseur om bereikbaarheid, economische kracht en ruimtelijke kwaliteit in samenhang te realiseren, uiteraard met behoud van de waterveiligheid. Wij hechten daarbij speciale aandacht aan de ontwikkeling van de kustparels en betrekken andere kustprovincies bij onze plannen.

Coalitieakkoord Zeeland

In het Zeeuwse coalitieakkoord¹⁴ wordt aangegeven dat een aantrekkelijke kust van groot belang is (evenals vitale steden en een krachtig platteland). Tevens wordt in dit akkoord aangekondigd dat er een nieuwe

13 Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 'Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker'

14 Coalitieakkoord 2015-2019 'Krachten bundelen'

visie opgesteld zal gaan worden voor de ontwikkeling van de kuststrook en dat daarvoor heldere kaders aangeven zullen worden.

NAAST BELEID OOK GOVERNANCE VAN BELANG

Het ontwikkelen van beleid voor het beschermen en versterken van de kwaliteiten van de kust is niet genoeg, hier moet ook naar gehandeld worden. Daarbij zijn de juiste bestuurscultuur en governance essentieel. Dat het op dit punt mis kan gaan, is gebleken bij het programma 'Zicht op de Grevelingen'. De grondslag voor dit programma werd in 2006 gelegd en werd ondersteund door overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Het idee was om samen te werken aan het beschermen en versterken van zowel de natuur als de economie (recreatie). In de praktijk kwam hier echter weinig van terecht. Ontwikkelingen waren sectoraal op economie gericht en gingen juist ten koste van de natuur. Doordat bij het programma betrokken partijen zelf mede-initiatiefnemer waren van deze ontwikkelingen, en dus deels een rol als projectontwikkelaar aannamen, ontstond een andere rolverdeling en werd het vertrouwen van andere partijen geschonden.

Het Rijk heeft het landschapsbeleid recent losgelaten. De provincies benoemen de waarde van het kustlandschap alleen in vrij abstracte termen en leggen ter bescherming van het landschap slechts zeer geringe beperkingen op aan gemeenten voor het toestaan van ontwikkelingen. De bescherming van het kustlandschap ligt daarmee voor een groot deel in handen van gemeenten, maar die maken hun afwegingen op lokaal in plaats van gebiedsniveau. Aanvullend beleid dat zich bijvoorbeeld richt op de bescherming van soorten biedt onvoldoende mogelijkheden om ook het landschap te beschermen. Beleid om de kustkwaliteiten te behouden kan alleen maar slagen als hier ook vanuit de juiste bestuurscultuur naar gehandeld wordt.

2.3 Ontwikkelingen kustbebouwing

2.3.1 Kustbebouwing

Periode tot en met 2012

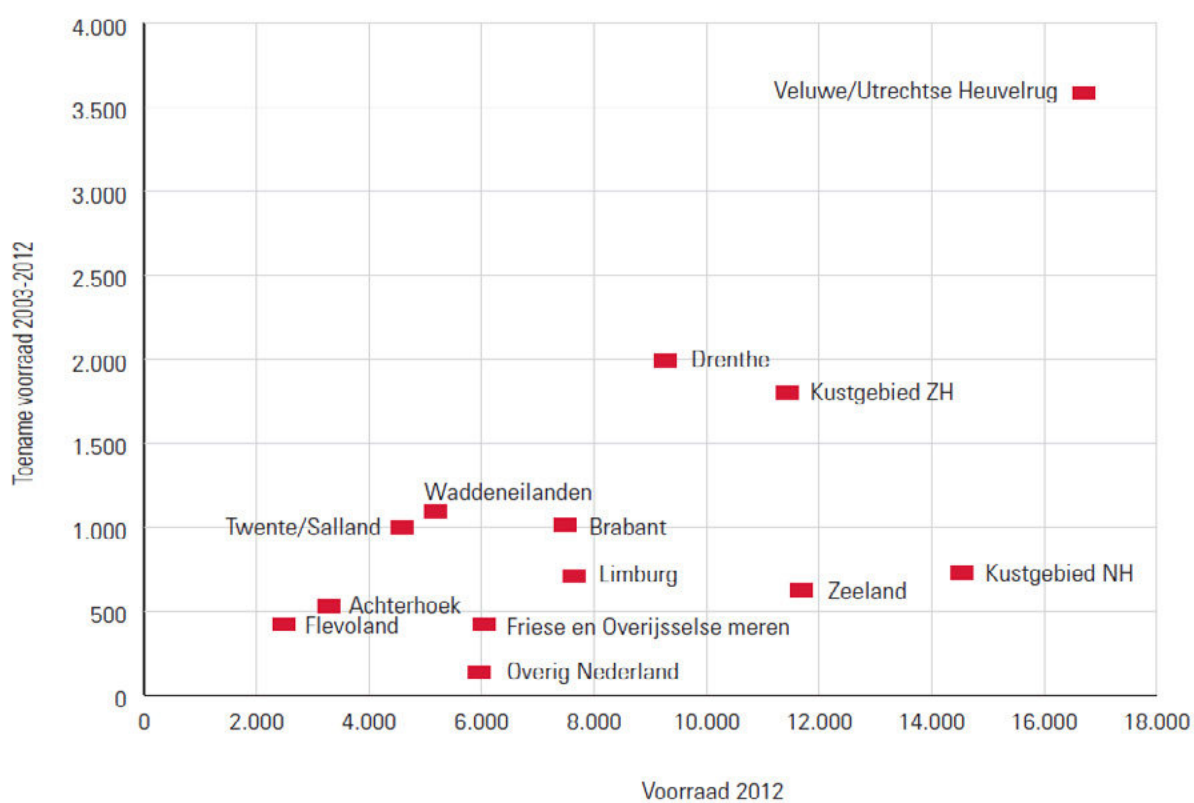
De Monitor Infrastructuur en Ruimte laat zien dat er in de periode 2000–2012 op landelijk niveau sprake is van een jaarlijkse stijging van ongeveer 0,4% van het aantal woningen in het kustfundament¹⁵. Deze toename heeft echter voornamelijk plaatsgevonden binnen het bestaande bebouwde gebied (84%). De Monitor geeft aan in welke gemeenten de grootste veranderingen in aantallen woningen in het kustfundament hebben plaatsgevonden, dit betreft voornamelijk gemeenten buiten de Zuidwestelijke Delta:

¹⁵ Monitor Infrastructuur en Ruimte: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Gemeente	Toename woningen buiten bebouwd gebied 2000 - 2012	Toename woningen binnen bebouwd gebied 2000 - 2012
Bergen	59	71
's-Gravenhage	21	61
Katwijk	35	112
Rotterdam	103	54
Vlissingen	0	225
Zandvoort	3	733
Zijpe	56	0

Tabel 1: Gemeenten met de grootste wijzigingen wat betreft de toename van het aantal woningen in het kustfundament.

Gegevens van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) laten zien dat er sprake is van een toename van recreatiewoningen aan de kust in de periode 2003 – 2012¹⁶. In Zeeland gaat het hier om een lichte toename (circa 5%), maar wat de Zuid-Hollandse kust betreft in deze toename fors te noemen (circa 17%), zie ook afbeelding 7.



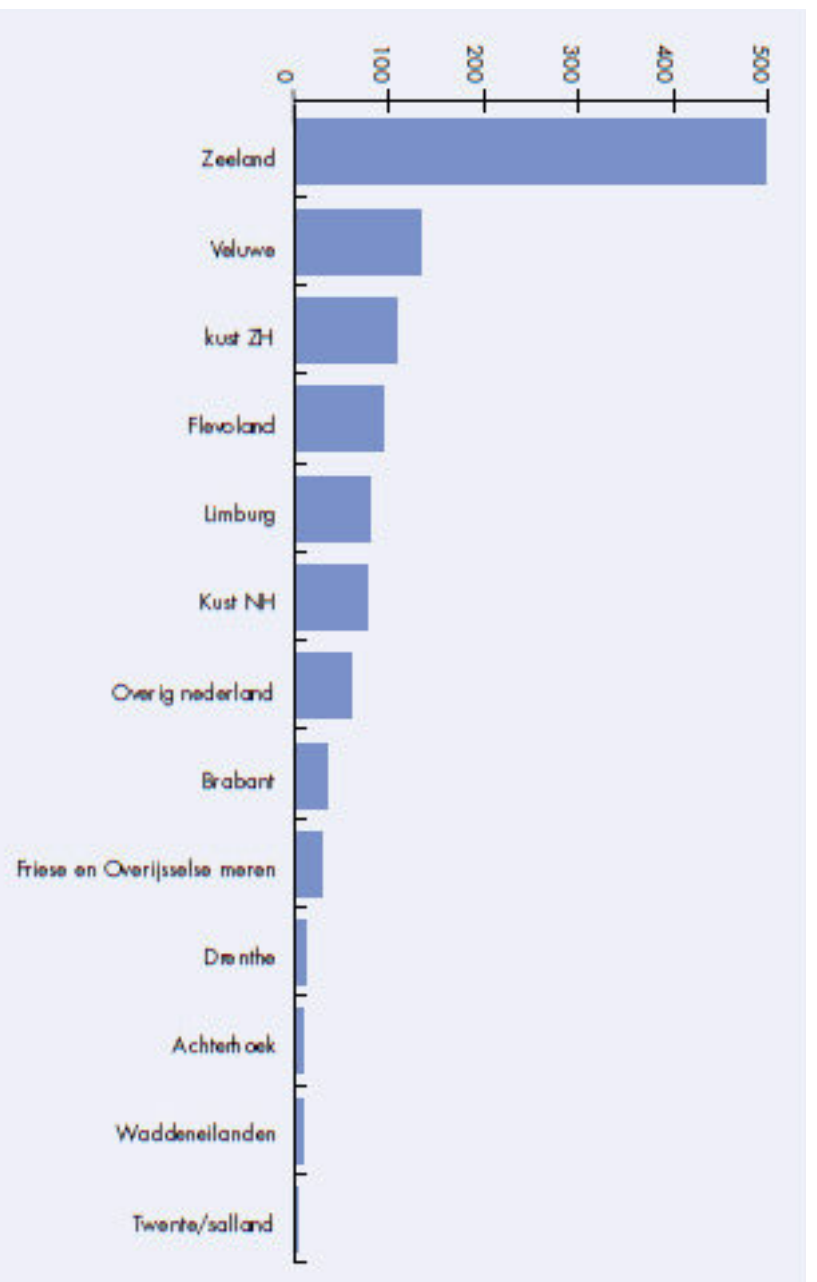
Afbeelding 7: Omvang en toename voorraad recreatiewoningen per regio voor de periode 2003-2012

¹⁶ NVM (2014), De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.

Periode vanaf 2012 tot heden

Wanneer gekeken wordt naar het totaal aantal accommodaties in het Deltagebied, dan is zowel het aantal accommodaties als het aantal slaapplaatsen in de periode van 2013 tot en met begin 2015 ongeveer gelijk gebleven¹⁷ (circa 330 accommodaties in totaal en rond de 50.000 slaapplaatsen). Dit betreft cijfers over het hele Deltagebied, dus niet alleen kustbebouwing. Er zou dus in deze periode nog sprake kunnen zijn van een verschuiving van accommodatie van het binnenland naar de kust of andersom.

De NVM geeft aan dat er na jaren van terughoudendheid tussen 2014 en 2015 sprake is van een toename van de oplevering van nieuwe recreatiewoningen¹⁸. Vooral in Zeeland zijn in het afgelopen jaar veel nieuwe recreatiewoningen opgeleverd (500), maar ook in het Zuid-Hollandse kustgebied zijn dit er relatief veel (100) in vergelijking met andere regio's, zie afbeelding 8.



Afbeelding 8: Toename voorraad recreatiewoningen per regio in de periode mei 2014 tot april 2015

Toekomst

De toename van recreatieve kustbebouwing van de afgelopen jaren lijkt zich ook richting de toekomst door te gaan zetten. Zoals op afbeelding 5 al te zien was en tabel 2 aantoont, bestaat er een veelheid aan plannen voor de realisatie van nieuwe kustbebouwing.

¹⁷ CBS [2015], Cijfers logiesaccommodaties.

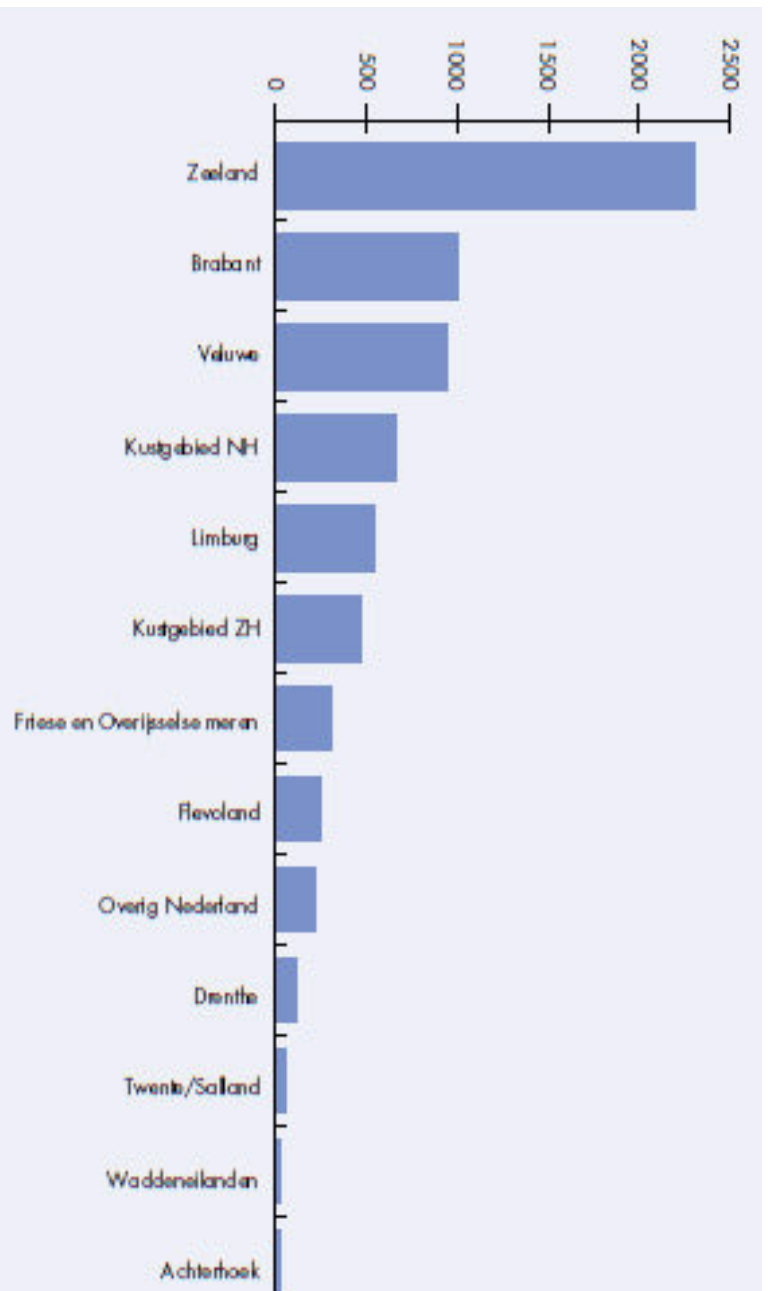
¹⁸ NVM [2015], Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2015

Locatie	Ontwikkeling
Hellevoetsluis	Quackstrand: gebiedsplan dat ruimte biedt aan o.a. de realisatie van duin-lodges en 'eye-catcher' met bijvoorbeeld een hotelfunctie
Rockanje	Uitbreiding strandpaviljoen (dat nog nooit open is geweest)
Ouddorp	Duynhille: 205 koop-recreatiehuizen
Ouddorp	Punt-West: 72 strandvilla's, 16 hotelsuites en een beachclub
Ouddorp	Strand Resort Ouddorp Duin: 234 woningen
Ouddorp	Strandhotel met een capaciteit van 40-50 eenheden
Ouddorp	Klepperduinen: aanleg ecologische verbinding en realisatie 260 vakantie-woningen plus 104 woningen binnen bestemmingsplan Ridderstee
Ouddorp	Kabbelaarsbank: 20 ecolodges
Scharendijke	Brouwerseiland: kunstmatige eilanden met 375 woningen en hotel, jacht-haven en centrum
Renesse	Zilthus: 23 vakantiewoningen en vier 'wagenhuizen' die elk uit vier appar-tementen bestaan
Renesse	Noordzee Vakantiepark Renesse: 330 recreatiewoningen
Zonnemaire	Résidence Oud-Bommenede: 17 zorgwoningen
Zonnemaire	Jachthavenontwikkeling Bommenede (vooralsnog) 20 ligplaatsen
Serooskerke	Schelphoek: zorghotel met 120 kamers (voorlopig geschrapt)
Arnemuiden	Waterpark Veerse Meer: nieuwbouw 92 watervilla's
Tholen	Waterrijk Oesterdam: 115 recreatiewoningen/watervilla's en 95 nieuwe ligplaatsen in de jachthaven
Gorishoek	Het Baken: 13 nog te realiseren appartementen, waren bedoeld voor recreatief gebruik, maar worden bij gebrek aan belangstelling nu ook voor permanente bewoning te koop aangeboden
Kamperland	Sophiastrand: 40 + 20 strandhuisjes (in combinatie met investeringen in natuur)
Kamperland	Landgoed De Groote Duynen: 100 – 150 appartementen of recreatiewoningen
Kamperland	Onrustpolder: 95 recreatievilla's
Wemeldinge	De Stelhoeve: uitbreiding met 40 vakantiehuizen

Locatie	Ontwikkeling
Zoutelande	Duinhotel Tien Torens: 10 duinlodges
Zoutelande	Herontwikkeling Beach Hotel: uitbreiding van 42 naar 68 kamers
Veerse Meer	Veerse Meer: Verschillende ontwerpen voor nieuw hotel, o.a. ontwerpen van 165 en 75 meter hoog hebben de revue gepasseerd, het huidige ontwerp is maximaal 14-16 meter hoog.
Veere	Veerse Dam: Strandpaviljoen met strandspeeltuin
Schouwen-Duiveland	Strandpark Zeeuwe Kust: Combinatie van sanering van camping Elzenhof, uitbreiding van het eigen bedrijf met 75 standplaatsen en natuurontwikkeling op het terrein van camping Elzenhof evenals bij het bedrijf Strandpark De Zeeuwse Kust.
Vlissingen	Nollebos/Westduin: 220-240 vakantiehuisjes en hotel met 6 of 7 verdiepingen
Dishoek	Noordzee Résidence Dishoek: nieuw te realiseren park met 67 recreatievilla's, 12 (hotel)appartementen en een appartementengebouw bestaande met 10 appartementen
Breskens	Havengebied: 13 appartementencomplexen met 460 appartementen (niet recreatief).
Breskens	Kustpark Zeebad: 80 vrijstaande lodges (uitbreiding bestaande vakantiepark Zeebad)
Breskens/Groede	Waterduinen: kustversterking in combinatie met natuur en recreatie: 250 hectare natuur, 400 recreatieverblijven, een duincamping met 300 plaatsen, een hotel en een boulevard
Nieuwvliet-Bad	Noordzee Beach Village Nieuwvliet-Bad: strandpark met 460 recreatiewoningen, beachhouses en lodges
Cadzand-Bad	Noordzee Residence: Vakantiepark met 450 recreatiewoningen plus 60 recreatieappartementen, 30 recreatiewoningen (Badhuis Cadzand) en een nieuwe jachthaven
Sluis	Buitengebied: bij Cadzand-bad en Nieuwvliet-bad 15 strandslaaphuisjes per locatie

Tabel 2: Plannen voor de realisatie van (recreatieve) kustbebouwing in de Zuidwestelijke Delta.

Wanneer het gaat om 'hujsjesterreinen' in zijn algemeenheid (dus op landelijk niveau), dan constateert ook de Rabobank een recente sterke groei in het aanbod¹⁹. In 2014 is de capaciteit hiervan met 9,5% gegroeid ten opzichte van het jaar ervoor en zelfs met 24% ten opzichte van 2012! De NVM bracht de plancapaciteit aan recreatiewoningen per regio in kaart²⁰, zie afbeelding 9. Hierin valt vooral de enorme plancapaciteit in Zeeland op van bijna 2500 recreatiewoningen. Dit is circa 20% van de voorraad aan recreatiewoningen in 2012! Dit betreft overigens zowel 'harde' als 'zachte' plancapaciteit.



Afbeelding 9: Plancapaciteit recreatiewoningen per regio (2015)

¹⁹ Rabobank (2015), Cijfers & Trends Vakantiecentra

²⁰ NVM (2015), Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2015.

2.3.2 Strandhuisjes

Binnen de kustbebouwing vormt de strandbebouwing een specifieke categorie. Uit een inventarisatie van ZKA consultants uit 2008²¹ kwam naar voren dat er in dat jaar bijna 2500 strandhuisjes op de Nederlandse stranden stonden, waarvan 377 in de Zuidwestelijke Delta:

Locatie	Aantal strandhuisjes
Castricum	300
Bergen	272
Heemskerk	236
Beverwijk	75
IJmuiden/Velsen	450
Bloemendaal	18
Zandvoort	575
Noordwijk	10
Katwijk	20
Hoek van Holland	100
Noord-Beveland	25
Veere	260
Vlissingen	92

Tabel 3: Aantallen strandhuisjes in 2008

Volgens de Pater (2013) is het aanbod in strandhuisjes sindsdien redelijk constant gebleven²². Uit tabel 2 blijkt echter dat er ook wat strandbebouwing betreft sprake lijkt te zijn van een trendbreuk van een stabiel aantal strandhuisjes naar een sterke toename, gezien de diverse plannen in de Zuidwestelijke Delta voor de realisatie van (relatief grote aantallen) nieuwe strandhuisjes.

In de periode tot en met 2012 is de Zuidwestelijke Delta redelijk buiten de invloed gebleven van een grote toename van bebouwing van ongeschonden kusten. De laatste jaren is er echter sprake van een kentering en zijn er vele plannen voor de realisatie van vaak omvangrijke nieuwe bebouwing ontstaan en deels al gerealiseerd. Deze ontwikkeling is zichtbaar voor zowel kustbebouwing in zijn algemeenheid als specifiek voor strandbebouwing.

²¹ van den Eerenbeemt (2008), Verboden te slapen in eigen strandhut, de Volkskrant.

²² De Pater (2013), Kusteconomie: ruimte om te ontwikkelen?, Vrijetijdsstudies.

WADDENEILANDEN: MAXIMAAL AANTAL OVERNACHTINGSPLAATSEN

Op de Waddeneilanden wordt een te grote groei van het aanbod in accommodatie voor verblijfsrecreatie voorkomen doordat er een maximum is ingesteld voor het aantal slaapplekken per eiland²³ Voor Texel betreft dit maximum bijvoorbeeld 47.000 slaapplekken^{24,25}. In de praktijk worden er niet meer dan 45.000 bedden tegelijk verhuurd. Dat is de zogenaamde bovengrens. En die bovengrens is nog nooit overschreden. Onder inwoners van Texel bestaat er breed draagvlak voor dit beleid. Want een onbeperkte groei van het aantal slaapplekken en toeristen zou leiden tot zeer lange wachttijden bij de boot, ongewenste verkeersdruk en extra verstoring van kwetsbare natuurgebieden. Er zouden meer huisjes en hotels, wegen, een grotere veerhaven en grotere parkeerterreinen nodig zijn. De vraag is of Texel daarmee zo'n aantrekkelijke toeristische bestemming zou blijven.

2.4 Vraagontwikkeling

2.4.1 Ontwikkeling vraag verblijfsrecreatie

Met alle plannen voor de realisatie van nieuwe kustbebouwing, ontstaat een toename in het aanbod van recreatiewoningen in de Zuidwestelijke Delta. Het is echter interessant om na te gaan of er ook sprake is van een stijging in de vraag hiernaar.

De Pater (2013) geeft aan dat het aantal verblijfsrecreatieovernachtingen zowel in heel Nederland als aan de gehele kust de afgelopen 10 jaar ongeveer gelijk is gebleven²⁶. Wel wordt hierbij opgemerkt dat er voor heel Nederland sprake is van een verschuiving van overnachtingen op campings naar bungalowparken. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de spreiding over het seizoen steeds groter wordt.

De cijfers die beschikbaar zijn over specifiek het Deltagebied laten zien dat hier sprake is van een min of meer gelijk blijvend aantal vakanties (afbeelding 10)²⁷. Ditzelfde geldt voor het percentage vakanties in het Deltagebied ten opzichte van het totaal aantal vakanties.

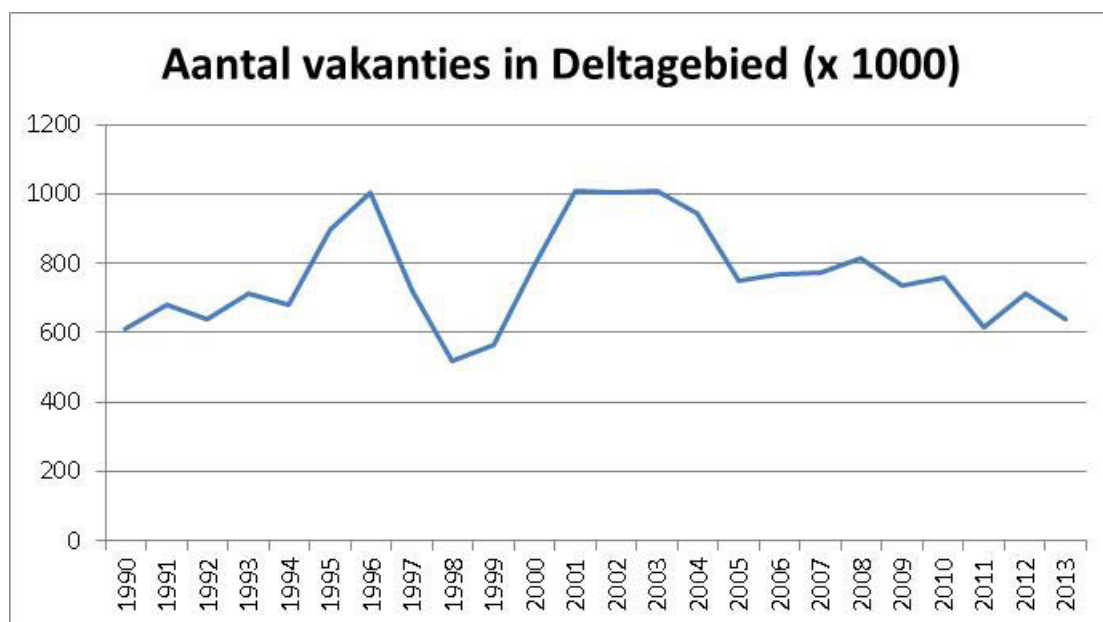
²³ NVM (2015), Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2015.

²⁴ Ecomare: www.ecomare.nl/ecomare-encyclopedie/gebieden/waddengebied/nederlands-waddengebied/texel/recreatie-op-texel/

²⁵ Gemeente Texel (2003), Beleidsnota Toerisme en recreatie op Texel, kwaliteit en ontwikkeling.

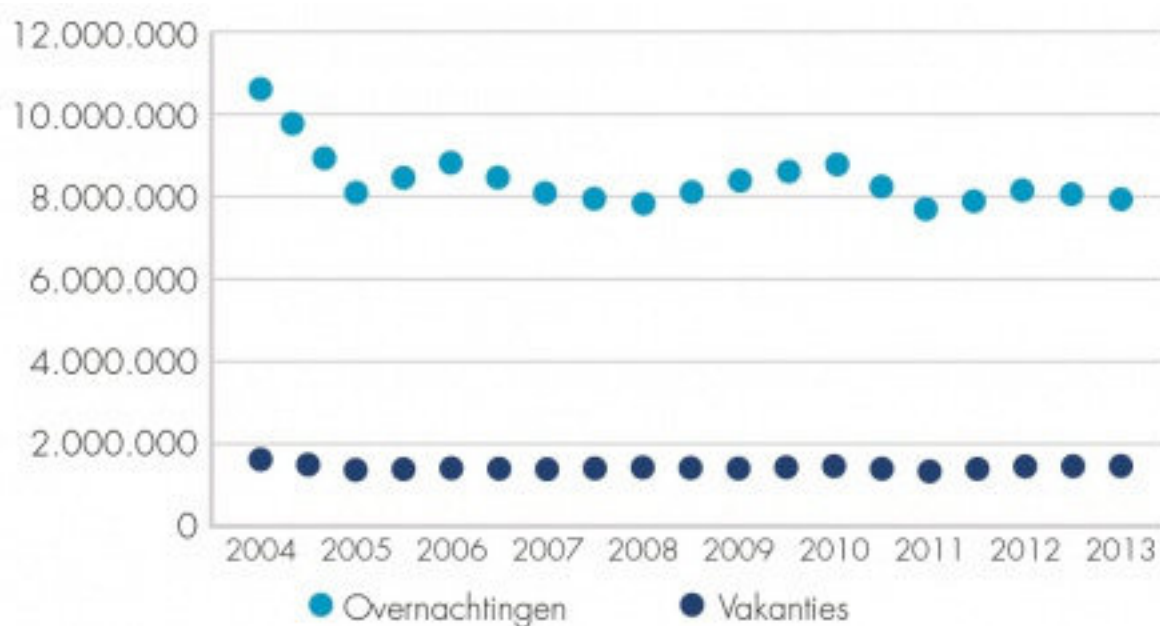
²⁶ De Pater (2013), Kusteconomie: ruimte om te ontwikkelen?, Vrijtijdsstudies.

²⁷ CBS, Staline



Afbeelding 10: Vakanties in het Deltagebied

Gegevens van het Kenniscentrum Kusttoerisme die specifiek op de provincie Zeeland betrekking hebben, laten zien dat ook hier sprake is van een min of meer gelijk blijvend aantal vakanties en overnachtingen (afbeelding 11)²⁸.



Afbeelding 11: Vakanties en overnachtingen in Zeeland

Wanneer het gaat om de vraag naar vakantieparken met recreatiewoningen op landelijk niveau, voorziet de Rabobank ook voor de toekomst een stabiel blijvende vraag²⁹. Zij voorzien wel verschuivingen binnen de vraag. Zo is er volgens hen sprake van een toenemende vraag naar luxe en comfort en beleving door

²⁸ www.kenniscentrumtoerisme.nl/nl/cijfers-nederlanders

²⁹ Rabobank (2015), Cijfers & Trends vakantiecentra.

middel van een bijzonder concept op unieke locaties. Ook zien zij dat de aandacht voor duurzaamheid toeneemt en dat locaties aan de kust of waterpartijen onverminderd populair blijven.

Uit een onderzoek naar de behoefte aan nieuwe recreatiewoningen dat de gemeente Schouwen-Duiveland in 2011 liet uitvoeren, blijkt dat de markt voor recreatiewoningen zowel in Nederland als in Schouwen-Duiveland tot 2020 nauwelijks zal groeien³⁰. Er wordt dan ook aanbevolen om groei van het toerisme niet te zoeken in een kwantitatieve uitbreiding van het aantal recreatiewoningen, maar in het verbeteren van de kwaliteit en differentiatie van het aanbod van bestaande woningen.

De NVM voorziet wel een stijging in de vraag naar recreatiewoningen³¹. Op basis van een enquête waarin huishoudens per jaar gevraagd wordt of zij verwachten een recreatiewoning te gaan kopen, voorziet de NVM een vraag van 3500 recreatiewoningen per jaar. Toch geeft de NVM in dezelfde publicatie aan dat het aantal bungalowovernachtingen tussen 2008 en 2012 met 4,3% is afgenomen. In de jaren daarna was er weer sprake van een lichte stijging die aan de groei van buitenlandse gasten te wijten was. Er is geen controle met cijfers uit het verleden uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de verwachte vraag op basis van een enquête zich ook daadwerkelijk gemanifesteerd heeft in de aankoop van een recreatiewoning. Het is daarom discutabel in hoeverre de door de NVM verwachte trendbreuk in de vraag realistisch zal zijn. Er zitten een grote stap tussen aangeven dat je een recreatiewoning wilt gaan kopen en daadwerkelijk tot aankoop over gaan.

Wanneer het specifiek gaat om strandhuisjes, dan is volgens De Pater (2013) het aanbod redelijk constant, maar is de vraag sterk toegenomen³². Deze conclusie wordt getrokken omdat er sprake zou zijn van hoge wachtlijsten bij verenigingen, maar concrete bronnen of cijfers worden hier niet bij genoemd.

2.4.2 Ontwikkeling buitenlandse gasten

De Nederlandse kust is een populaire bestemming voor vooral inwoners van onze buurlanden. Zo namen in 2013 Duitse toeristen 67% van het totaal aantal verblijven aan de gehele Nederlandse kust voor hun rekening, gevolgd door de Belgen met 18%³³. De afgelopen jaren is er sprake van een stijging van met name het aantal overnachtingen van buitenlandse toeristen aan de Nederlandse kust³⁴, ³⁵ (afbeelding 12). Een zelfde trend is zichtbaar voor het totaal aantal overnachtingen van buitenlandse gasten in de provincie Zeeland³⁶ (afbeelding 13). Wat specifiek de Belgische toeristen betreft, is er in Zeeland sprake van een verdubbeling in de periode 2009 – 2014³⁷.

30 Kenniscentrum Recreatie (2011), Behoefteteonderzoek recreatiewoningen gemeente Schouwen-Duiveland.

31 NVM (2014), De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.

32 De Pater (2013), Kusteconomie: ruimte om te ontwikkelen?, Vrijtijdsstudies.

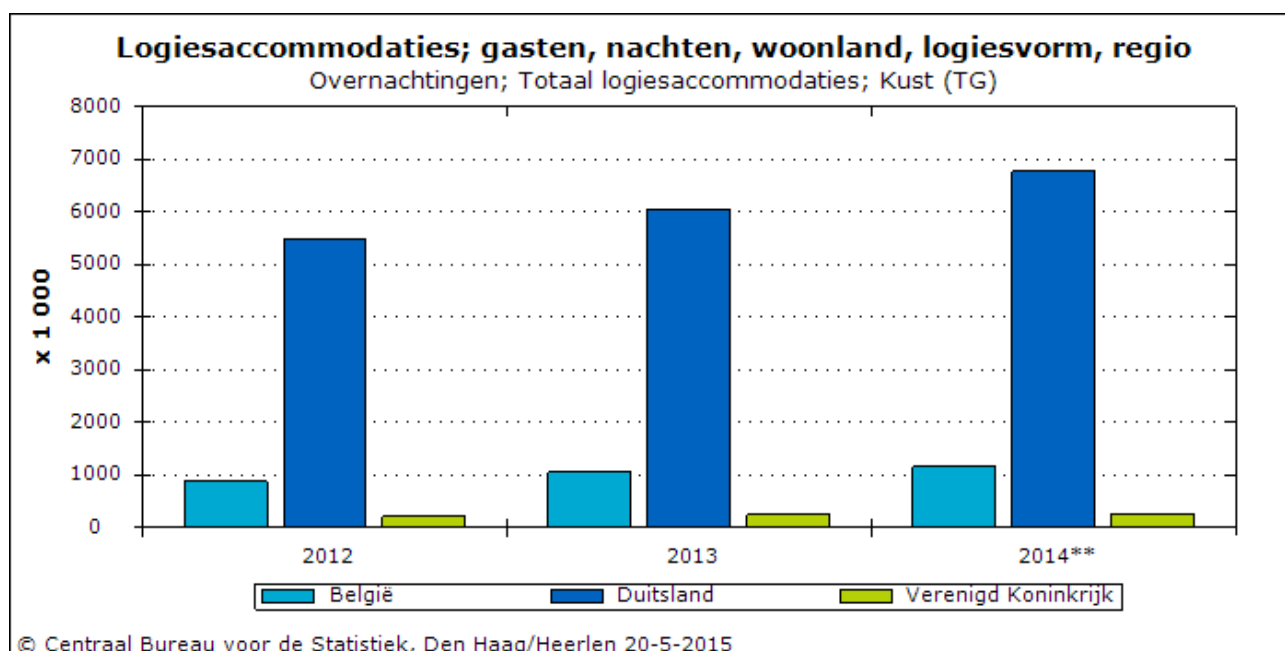
33 NBTC Holland Marketing (2013), Herkomstlanden van internationale verblijfsbezoekers aan de Nederlandse kust: kerncijfers.nbtc.nl

34 NOS (2015), Meer buitenlanders naar Nederlandse kust: nos.nl

35 CBS (2015), Statline.

36 Kenniscentrum Kusttoerisme (2014), Buitenlandse gasten in Zeeland: www.kenniscentrumtoerisme.nl/

37 Omroep Zeeland (2015), Aantal Belgische toeristen verdubbeld: www.omroepzeeland.nl



Afbeelding 12: Overnachtingen van gasten afkomstig uit België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk aan de Nederlandse kust in de periode 2012-2014.



Afbeelding 13: Ontwikkeling aantal buitenlandse gasten en overnachtingen in de provincie Zeeland in de periode 2008-2013.

Het aantal gasten en het aantal verblijven (overnachtingen) in het kustgebied van de Zuidwestelijke Delta lijkt de afgelopen jaren vrij constant te zijn gebleven. Wel is er binnen dit totaal sprake van een toenemend aandeel van buitenlandse gasten (vooral Duitsers) de afgelopen jaren. De meeste bronnen gaan ervan uit dat er ook in de toekomst geen sprake zal zijn van een groei van de vraag naar accommodatie voor verblijfsrecreatie.

MAATSCHAPPELIJKE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

Diverse maatschappelijke trends en ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de toekomstige vraag naar recreatiewoningen. Zo signaleert de Rabobank dat de trend van het ‘hebben, maar niet houden’ een grote impact heeft op de verkoop van vakantiewoningen aan particulieren³⁸. De NVM beschouwt zogenaamde ‘empty nesters’ (ouders van wie de kinderen het huis uit zijn) als de primaire doelgroep voor de aanschaf van een particuliere vakantiewoning vanwege hun vrijkomende vermogen³⁹. Zij nemen nu toe als gevolg van demografische ontwikkelingen (baby boom), maar wanneer zij ouder worden is de verwachting dat zij liever in een hotel verblijven dan in een vakantiewoning⁴⁰. Ook het aantal gezinnen met kinderen neemt af en zij vormen een interessante doelgroep voor de huur van vakantiewoningen. Een andere ontwikkeling die van belang is voor de ontwikkeling van de vraag naar vakantieparken, is de opkomst van de deeleconomie die leidt tot initiatieven als Airbnb. Hiermee kunnen particulieren hun woonhuis (of een deel hiervan) tijdelijk verhuren. Dit zal concurreren met verblijfsrecreatieve voorzieningen.

2.5 Relatie tussen vraag en aanbod

Tot voor kort is zowel het aanbod van accommodatie als het aantal vakanties in de Zuidwestelijke Delta vrij constant gebleven. De vraag is nu natuurlijk echter of het aanbod aan accommodatie een beperkende factor is voor de vakanties in dit gebied. Het CBS geeft alleen cijfers over de bezettingsgraad van accommodatie op landelijk niveau⁴¹. Hieruit blijkt dat de bezettingsgraad in augustus (de maand met de hoogste bezettingsgraad) voor verblijfsrecreatie in de periode van 2012 – 2014 heel licht is gestegen maar desalniettemin niet boven de 36% komt. Bij de bezettingsgraad wordt hier gekeken naar het aantal bezette slaapplekken. Een zespersoons bungalow waarin vier personen verblijven kent zodoende een bezettingsgraad van 67%, ondanks dat de lege slaapplekken niet meer verhuurd kunnen worden.

De NVM geeft aan dat in de afgelopen tien jaar op landelijk niveau sprake is van dalende bezettingsgraden van recreatiewoningen doordat het aanbod sterker is toegenomen dan het aantal overnachtingen⁴². Ook

38 Rabobank (2015), Cijfers & Trends vakantiecentra.

39 NVM (2014), De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.

40 FD (8 mei 2015), Applaus en boegeroep om eilandenrijk.

41 CBS, Statline

42 NVM (2014), De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.

de Recron heeft geconstateerd dat er de laatste jaren sprake is van een daling van bezettingsgraden⁴³. Naast lagere bezettingsgraden heeft dit ook geleid tot prijsconcurrentie, constateert ook de Rabobank⁴⁴. Deze landelijk ontwikkeling is ook in de Zuidwestelijke Delta merkbaar, blijkt uit onderzoek van de gemeente Schouwen-Duiveland⁴⁵. Daar zijn de toch al relatief lage bezettingsgraden verder gedaald.

De Rabobank voorziet voor de toekomst geen groei in de vraag naar bungalows⁴⁶. Zij geven aan dat er in de meeste regio's sprake is van een verzadiging aan vakantiecentra, kampeerterreinen en logiesaccommodaties. Ook vermelden zij dat vooral verouderde parken geconfronteerd worden met een structurele afname van de vraag en dat in sommige regio's leegstand en verkrotting dreigt. Ook leidt de sterke verzadiging van de markt tot een blijvende prijsdruk. Wel ziet de Rabobank een aantal trends die positief uit zouden kunnen pakken voor de vraag naar accommodatie in de Zuidwestelijke Delta. Zo geven zij aan dat locaties aan de kust en waterpartijen onverminderd populair zullen blijven en dat er kansen liggen voor meer beleving met bijzondere concepten of unieke locaties. Ook zien zij een toenemende vraag naar luxe en comfort en constateren zij dat in 2014 de grootste groei van het aantal gasten in de provincie Zeeland heeft plaatsgevonden.

De Recron Schouwen-Duiveland voorziet zelfs een afname van de vraag naar verblijfsaccommodatie⁴⁷. Zij constateert dat het huidige aanbod de vraag reeds overtreft en de noodzaak voor een uitbreiding van het aanbod niet aanwezig is. Op Schouwen Duiveland is 1/3 deel van het aanbod verouderd (en bestaat 1/3 uit eenvoudige vakantiewoningen en 1/3 uit marktconforme woningen). De Recron gaat er echter vanuit dat de markt hier een oplossing voor zal zijn omdat verouderde woningen voor lage prijzen opgekocht worden en vervolgens door kopers gerenoveerd worden.

Uit een door ZKA Consultants & Planner uitgevoerd onderzoek blijkt eveneens dat de ontwikkeling van vraag en aanbod niet bij elkaar aansluiten. Op basis van de bezettingsgraden in 2014 en de ontwikkelingen in vraag en aanbod verwachten zij dat er in 2020 voor bijna 1400 recreatiewoningen in Zeeland geen toeristisch recreatieve markt meer is⁴⁸.

2.5.1. Kwalitatieve mismatch vraag en aanbod

Het verschil tussen vraag en aanbod lijkt door de stabiele vraag niet zo zeer te zitten in de huidige kwantiteit, als wel in kwaliteit. De Rabobank constateert een toenemende vraag naar luxe, comfort, beleving en bijzondere concepten of unieke locaties⁴⁹. Ook de NVM geeft aan dat recreatieve voorzieningen met een uniek belevingsaanbod een streepje voor hebben en de consument op zoek is naar een vrijetijdsbesteding die origineel is en anders dan het al bekende aanbod⁵⁰. Deze hogere eisen vanuit de consument zorgen er samen met de veroudering van bestaande parken voor dat de bezettingsgraden van deze verouderde

43 FD (8 mei 2015), Applaus en boegeroep om eilandenrijk.

44 Rabobank (2015), Cijfers & Trends Vakantiecentra.

45 Kenniscentrum Recreatie. (2011), Behoefteteonderzoek recreatiewoningen gemeente Schouwen-Duiveland.

46 Rabobank (2015), Cijfers & Trends Vakantiecentra.

47 Recron (2014), Brief aan gemeente Schouwen-Duiveland over veranderingen in de recreatiemarkt.

48 ZKA (2015), Onderzoek Vitaliteit Verblijfsrecreatie Zeeland.

49 Rabobank (2015), Cijfers & Trends vakantiecentra.

50 NVM (2014), De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.

woningen sterk afnemen. Recreatiewoningen in verouderde parken worden daarom in toenemende mate verhuurd voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. Deze huurders zijn soms lastig te combineren met verblijfsrecreanten, waardoor de kwaliteit en waarde van de woningen in het park nog verder afnemen en de woningen moeilijker verkoopbaar zijn⁵¹. De problemen kunnen nog groter worden wanneer (drugs)criminelen de verouderde vakantieparken als uitvalsbasis gaan gebruiken. Dit gebeurt op de Veluwe⁵², maar ook in Zeeland, zoals uit recent onderzoek is gebleken⁵³.

Mieke Dings, die in 2015 aan de TU Delft promoveerde op onderzoek naar vakantieparken in Nederland concludeert dan ook dat het verstandig is om eerst verouderde vakantieparken aan te pakken alvorens nieuwe woningen te gaan ontwikkelen⁵⁴. Prikkels om tot renovatie en herstructurering van bestaande parken over te gaan ontbreken nu echter. Gemeenten ondervinden geen financieel voordeel van renovatie doordat zij, in tegenstelling tot nieuwbouw, geen nieuwe onroerendzaakbelasting kunnen heffen of grond kunnen verkopen wanneer er sprake is van grondposities. Projectontwikkelaars zitten in een cyclus van plannen, bouwen en verkopen. Hier past renovatie ook niet makkelijk in.

Ook NV Economische Impuls Zeeland en het Kenniscentrum Kusttoerisme wijzen op het spanningsveld tussen ruimte geven aan kwaliteitsverbetering en het tegengaan van overaanbod⁵⁵. Volgens hen sluiten campings en vakantieparken met 'dertien-in-een-dozijnvakantiewoningen' onvoldoende aan bij de vraag naar luxe en comfort van de consumenten nu en in de toekomst. Zij roepen dan ook op tot een inzet op kwaliteit in plaats van kwantiteit door middel van een flexibele aanpak waarmee makkelijk ingespeeld kan worden op de wijzigende marktwensen. Ook ZKA erkent de noodzaak van het laten aansluiten van ontwikkelingen bij de vraag⁵⁶. Zij pleiten voor het (her)ontwikkelen van bestaande terreinen en hier alleen onderbouwd van af te wijken. Zo kunnen plannen kwaliteit toevoegen en daarnaast ook iets betekenen voor de onderkant van het aanbod.

De onderlinge concurrentie tussen vakantieparken en de verschuiving van de vraag in de richting van modernere woningen blijkt ook uit gegevens over het aantal te koop aangeboden vakantiewoningen en verkooptijden van de NVM⁵⁷. Tussen 2014 en 2015 is het aanbod van recreatiewoningen dat te koop staat op de Zuid-Hollandse eilanden met 28% toegenomen en groeide de gemiddelde verkooptijd met 128%. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat de voorraad aan woningen in deze regio verouderd is terwijl het aantal concurrerende nieuwbouwwoningen in

51 Zie bijvoorbeeld: www.omroepzeeland.nl

52 AD (13 juni 2015), Vakantiepark is vaak eldorado voor crimineel.

53 PZC (26 juni 2015), Zeeland vol verdacht vastgoed.

54 Leidsch Dagblad (21 april 2015), Pas op de plaats met vakantiepark.

55 PZC (20 april 2015), 'Pas op met saaie vakantieparken'.

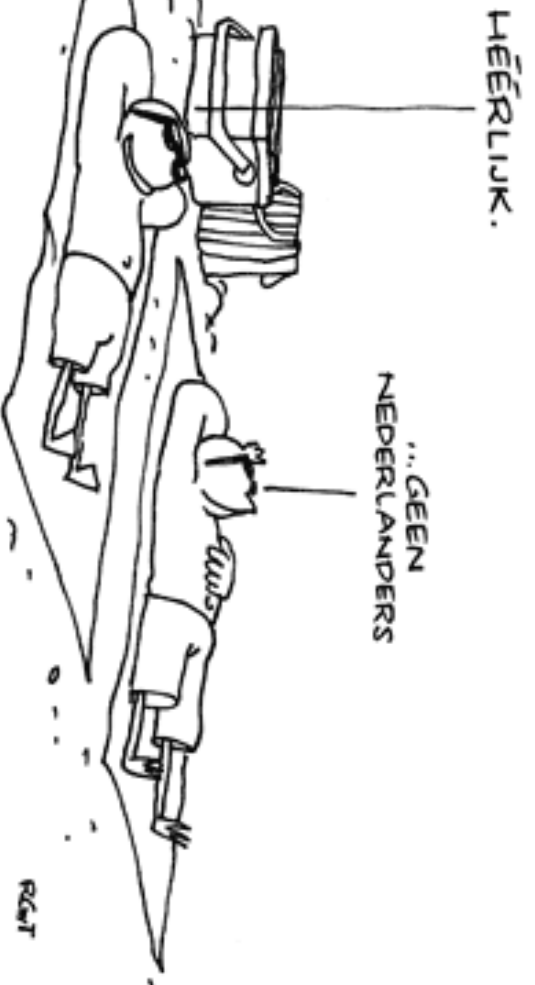
56 ZKA (2015), Vitaliteit Verblijfsrecreatie Zeeland.

57 NVM (2015), Nederlandse markt voor vakantiewoningen 2015.

deze periode in Zeeland sterk is toegenomen. De gemiddelde verkoopprijzen van recreatiewoningen zijn overigens zowel aan de Zuid-Hollandse kust als in Zeeland licht gestegen.

De kust van de Zuidwestelijke Delta kan zich nu door het nog grotendeels ontbreken van kustbebouwing onderscheiden van andere kustbestemmingen en daardoor als omgeving aansluiten bij wensen van de consument die op zoek is naar beleving. Dat maakt de kust van de Zuidwestelijke Delta als locatie aantrekkelijk voor projectontwikkelaars die vakantiewoningen willen bouwen. Maar juist die bebouwing vormt een bedreiging voor de waarden waarop de kust van de Zuidwestelijke Delta zich onderscheidt van andere kustgebieden. En doordat de vraag niet groeit zorgt een toename van het aanbod voor lagere bezettingsgraden. Dit is bijvoorbeeld al zichtbaar in de vorm van een groter aanbod van te koop staande vakantiewoningen aan de Zuid-Hollandse kust door een toename van de woningen in Zeeland. Verouderde en leegstaande recreatiewoningen zorgen voor problemen door aantasting van de ruimtelijke kwaliteit en vormen van een aantrekkelijke locatie voor criminele activiteiten.

FOKKE & SUKKE GAAN ALTIJD NAAR ZEELAND



www.foksuk.nl

Afbeelding 14: Fokke en Sukke gaan naar Zeeland

INTERMEZZO 2: KUSTQUOTES



“Tot 1850 was het kustgebied, van Duinerken tot aan de IJzer, één grote landschappelijke eenheid, van het strand, de duinen tot ver in de polder. Maar de mens heeft deze weidse eenheid verknipt en verstard. Kusthabitats zijn in Vlaanderen uiterst zeldzaam geworden.”

Krien Hansen, beleidsmedewerker van Natuurpunt Vlaanderen (Wantij, december 2014)

“Het is niet verstandig, integendeel juist onwenselijk, in dit stadium nog meer woningen toe te laten. Het gevaar bestaat dat de markt met een overaanbod te maken krijgt en dat de broodnodige kwaliteitsverbetering niet wordt bereikt.”

Vereniging van Eigenaren en Exploitanten van Recreatieondernemingen (Veero) over de plannen voor de bouw van recreatiewoningen in Ouddorp-Bad (Eilanden-nieuws, 22 mei 2015)

“Nu is het rustig, maar 's avonds begint het feest. Wat een herrie! Er worden fietsen uit de schuren gestolen, complete satellietschotels rukken ze zo uit de grond of van het huisje af. Nee, de situatie is niet helemaal top hier”

Eigenaar van een cafetaria over de situatie in verouderde vakantieparken op de Veluwe (AD, 13 juni 2015)



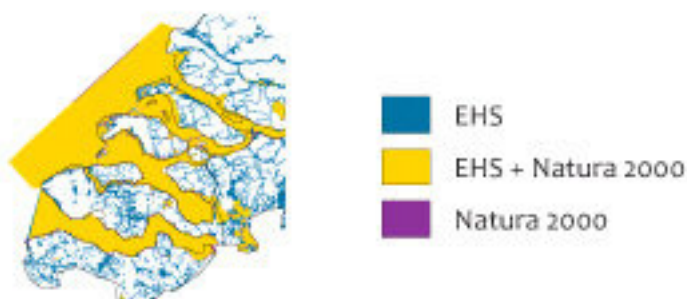
3. DE WAARDEN VAN HET KUSTGEBIED

3.1 Natuurwaarden

In de Zuidwestelijke Delta monden diverse rivieren uit in zee. Van nature zijn delta's vruchtbare gebieden die via het achterliggende rivierensysteem toegang bieden tot een groot achterland. Zowel de delta als het rivierenlandschap daarachter is van groot belang voor mens en natuur in Nederland, maar ook voor de rest van Europa en zelfs daarbuiten⁵⁸. Voor trekvisserij zoals steur, zalm, paling en fint vormt de delta de toegangspoort tot Europa. Deze vissen zwemmen vanuit de Noordzee en de Atlantische oceaan de rivieren op tot in de Franse, Duitse, Belgische en Zwitserse brongebieden. Voor grote zwermtrekvogels vormt de Zuidwestelijke Delta een cruciale foerageerplek op hun trektocht tussen noordelijke gebieden en Afrika (de Oost-Atlantische trekroute). Het gebied is in alle maanden van het jaar van grote, internationale betekenis voor watervogels. Grote aantallen scholeksters, rosse grutto's en lepelaars bezoeken dit gebied. Ook is het gebied een kraamkamer voor zeehonden. Maar ook in de duinen komen bijzondere natuurwaarden voor zoals helmduinen, kalkrijke en kalkarme duingraslanden, duinstruwelen, duinbossen en waterpartijen. Hier zijn soorten te vinden zoals de zandhagedis, de kleine parelmoervlinder, de blauwvleugelsprinkhaan en de endemische noordse woelmuis.

De kust in de Zuidwestelijke Delta kent dus veel belangrijke natuurwaarden. Juist op de overgang tussen land en water komen bijzondere soorten of habitats voor. Veel gebieden langs de kust maken dan ook deel uit van Natura 2000 (een internationaal netwerk van natuurgebieden) en ook de ecologische hoofdstructuur (EHS, het nationale netwerk van natuurgebieden). Veel van de natuur in de Zuidwestelijke Delta behoort daarmee tot de Europese topnatuur. In afbeelding 15 is te zien welke gebieden in de Zuidwestelijke Delta behoren tot Natura 2000 en de EHS.

EHS en Natura 2000-gebieden



Afbeelding 15: EHS en Natura 2000-gebieden⁵⁹

⁵⁸ WNF (2014), Wereldnatuur in Nederland.

⁵⁹ Compendium voor de leefomgeving: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Wat Natura 2000 betreft, gaat het om de volgende gebieden aan de kust van de Zuidwestelijke Delta⁶⁰:

- Voornes Duin
- Haringvliet
- Duinen Goeree & Kwade Hoek
- Grevelingen
- Voordelta
- Kop van Schouwen
- Oosterschelde
- Veerse Meer
- Manteling van Walcheren
- Vlakte van de Raan
- Westerschelde & Saeftinghe
- Zwin & Kievittepolder

Per Natura 2000-gebied zijn er soorten en/of habitattypen en/of een lijst met broedvogelsoorten en niet-broedvogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Op grond van de staat van instandhouding en het relatief belang van soorten en habitattypen zijn de belangrijkste verbeteropgaven en doelen op landelijk niveau vastgesteld. Deze landelijke doelen vormen de kaders voor de formulering van instandhoudingdoelen op gebiedsniveau. Zo is uiteindelijk per Natura 2000-gebied de instandhoudingsdoelstelling wat betreft de oppervlakte en kwaliteit van het gebied weergegeven. De gebiedsdoelen zijn geformuleerd in termen van behoud, verbetering van de kwaliteit en uitbreiding en verspreiding. In een beheerplan wordt vastgelegd hoe de gebiedsdoelen behaald moeten gaan worden.

Het gaat te ver om in deze visie dieper in te gaan op alle specifieke soorten en habitattypen waarvoor de Natura 2000-gebieden in de Zuidwestelijke Delta zijn aangewezen. Uitgebreide informatie hierover is te vinden op de Natura 2000-website van de overheid⁶¹. Een blik hierop maakt duidelijk dat de natuurwaarden in het gebied zeer uiteenlopend zijn: van vochtige duinvalleien tot blauwgraslanden, slik- en zandplaten en duinbossen. Wat soorten betreft gaat het om zoogdieren zoals de zeehond, vele vogelsoorten waaronder de strandplevier, scholekster en de roodkeelduiker en enkele soorten vissen. Bovendien komen er ook buiten de Natura 2000-gebieden belangrijke natuurwaarden voor.

Een belangrijk aspect van de natuur in de Zuidwestelijke Delta is de dynamiek in de gebieden. De zee, het strand en de achterliggende duinen vormen één systeem en kunnen dus niet los van elkaar worden gezien. De zee en de wind vormen en beïnvloeden het land en juist door die dynamiek vinden bijzondere natuurwaarden hun plek in dit systeem. Het verstoren van deze dynamiek kan van grote invloed zijn op deze natuurwaarden.

Kustbebouwing kan dan ook op verschillende manieren effecten hebben op de natuurwaarden in de kustzone. Allereerst is er het ruimtebeslag: de ruimte voor bebouwing kan ten koste gaan van de ruimte voor natuur. Dit kan tevens leiden tot versnippering van natuurgebieden. Ook beïnvloedt bebouwing op het strand zelf (strandhuisjes, paviljoens etc.) de instuiving van zand en daarmee de vitaliteit van de vegetatie

60 www.natura2000.nl

61 www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase

en de dynamiek van het duin als waterkering en natuurgebied. Daarnaast kan door meer bebouwing de recreatiedruk toenemen met verstoring van natuurwaarden tot gevolg. Op de nu nog rustige stranden en op de overgangen naar de duinen komen soms bijzondere en verstoringsgevoelige (vogel)soorten voor.

Vanwege de overgang van water naar land en de natuurlijke dynamiek in dit gebied, komen er aan de kust van de Zuidwestelijke Delta veel bijzondere natuurwaarden voor. Deze zijn van internationale betekenis en behoren voor een groot deel dan ook tot de Europese topnatuur (Natura 2000). Kustbebouwing kan voor een aantasting van deze natuurwaarden zorgen.

3.2 Belevingswaarde en ruimtelijke kwaliteit

3.2.1 Belevingswaarde

De beleving van het landschap is subjectief. De ene persoon zal een landschap immers anders waarderen dan een ander. Toch is het op basis van fysieke landschapskenmerken mogelijk om een gemiddelde waardering van Nederlandse landschappen aan te geven. Onderzoek hiernaar heeft geresulteerd in een belevingskaart die een gemiddelde waardering weergeeft van het Nederlandse landschap door de bevolking op basis van fysieke landschapskenmerken, zie afbeelding 16⁶². De kaart is gebaseerd op de aanwezigheid van twee positief gewaardeerde landschapskenmerken: natuurlijkheid en historische kenmerkendheid, en twee negatief gewaardeerde kenmerken: stedelijkheid en horizonvervuiling. Het belang van de verschillende landschapskenmerken voor de beleving is bepaald aan de hand van een enquête onder 4500 Nederlanders in 2006.



Afbeelding 16: Voorspelde aantrekkelijkheid landschap op basis van gebiedskenmerken

62 Belevingskaart voor het Nederlandse landschap (2009), Compendium voor de leefomgeving: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

De kustzone (duinen en strand) is, samen met kleinschalige landschappen in de zandgebieden van Noord- en Oost-Nederland, het landschap dat het meest gewaardeerd wordt. Open landschappen met veel verstedelijking en/of akkerbouw zoals de Zuidvleugel van de Randstad, de IJsselmeerpolders, en de klei- en veengebieden in Groningen, Friesland en Zeeland worden minder gewaardeerd.

Het is aannemelijk dat een toename van kustbebouwing de waardering van het kustlandschap in de Zuidwestelijke Delta negatief zal beïnvloeden. Dit zal immers de negatief gewaardeerde landschapskenmerken verstedelijking en horizonvervuiling (verminderde openheid) versterken en het positief gewaardeerde landschapskenmerk natuurlijkheid (ongereptheid) afzwakken. Dit wordt bevestigd in een onderzoek naar de belevingswaarde van de Noordzeekust⁶³. Hieruit blijkt dat de duinen vooral gewaardeerd worden vanwege het natuurlijke karakter van het gebied, het specifieke duinlandschap en de relatieve rust en stilte die er heersen. Het strand en de zee worden vooral gewaardeerd vanwege de ervaring van de natuurlijke elementen en de weidsheid, alsmede vanwege de recreatieve mogelijkheden die geboden worden. Badplaatsen worden in het algemeen aanmerkelijk minder positief beoordeeld dan de natuurlijke landschappen.

Een natuurlijk landschap en het afwezig zijn van bebouwing dragen in sterke mate bij aan de belevingswaarde van het kustlandschap. Deze eigenschappen maken het kustlandschap tot één van de hoogst gewaardeerde landschappen van Nederland.

3.2.2 Ruimtelijke kwaliteit

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft uitgebreide beschrijvingen van de ruimtelijke kwaliteit binnen de provincie. Op een vrij hoog (provinciaal) abstractieniveau is dit vastgelegd in de kwaliteitskaart die hoort bij de Visie Ruimte en Mobiliteit (zie ook hoofdstuk 1). De ruimtelijke kwaliteit wordt meer gedetailleerd beschreven in de gebiedsprofielen. Een gebiedsprofiel beschrijft en visualiseert kenmerkende ruimtelijke elementen die van bovenregionaal belang zijn. Hiermee dient bij ruimtelijke ingrepen rekening gehouden te worden.

Goeree Overflakkee

In het gebiedsprofiel van Goeree Overflakkee worden de natuurlijke duinen als landschapstype benoemd⁶⁴. Het gaat hierbij om het geheel van strand, duinen en het achterliggende gebied:

Het kustlandschap op de kop van Goeree is een reliëfrijk zandlandschap van strand en jonge duinen met hoge natuur- en recreatiewaarden. Natuurlijke processen zijn duidelijk zichtbaar door de voortdurende dynamiek van zand, golven en wind. Verder landinwaarts liggen de relatief lagere, oudere duinen. Tussen de oude en jonge duinen in liggen de open en vlakke strandpolders. De kern van het gebied wordt gevormd door de oudste indijkingen rondom Ouddorp. Hier bepalen de uitgemijnde akkers en schurvelingen het beeld.

63 A.J. Rooijers, Universiteit Groningen (2000), Belevingswaarde van de Nederlandse Noordzeekust.

64 Provincie Zuid-Holland (2012), Gebiedsprofiel Goeree-Overflakkee.

Er wordt aangegeven dat het strand en de duinen een belangrijke functie vervullen op het gebied van recreatie, waterveiligheid, drinkwater en ecologie. Wat de terreinen voor verblijfsrecreatie betreft wordt aangegeven dat veel verblijfsrecreatie niet meer voldoet aan de huidige eisen en wensen van de recreant. Daarom wordt er gestreefd naar een kwalitatieve verbetering en diversificatie. De herstructurering van bestaande of de ontwikkeling van nieuwe terreinen moet bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het landschap. De aanwezige landschappelijke waarden worden behouden en vormen de basis voor de landschappelijke inpassing van het terrein.

Het gebiedsprofiel maakt hiermee dus duidelijk dat de ontwikkeling van verblijfsrecreatie een risico kan vormen voor de ruimtelijke kwaliteit (zoals verouderde parken al doen), maar het blijft vrij abstract hoe het versterken van verblijfsrecreatie dan wel samen kan gaan met meer ruimtelijke kwaliteit.

Voorne Putten

Ook in het gebiedsprofiel van Voorne-Putten worden de natuurlijke duinen als landschapstype benoemd en worden de natuurlijke processen in de beschrijving hiervan benoemd⁶⁵:

Natuurlijke processen hebben hier vrij spel wat zorgt voor zandbanken voor de kust. Direct langs het strand ligt een 15 meter hoge duinenrij. Daarachter bevinden zich wat oudere duinen tot 7 meter hoogte met ondiepe duinmeren en duinvalleien. Hier zorgt de vochtige en kalkrijke bodem voor een waardevolle en uitzonderlijke vegetatie. Het landschapsbeeld is gevarieerd; weids naast besloten, droog naast nat, reliëfrijk naast vlak. Die variatie zorgt voor verschillen tussen de flora en fauna in de duinen, de natte duinvalleien en de bossen van de oude landgoederen.

Ook spreekt het gebiedsprofiel de ambitie uit landschappelijke inpassing te verbeteren en om recreatievoorzieningen, bijvoorbeeld verblijfsrecreatieterreinen, meer te oriënteren op en aan te haken aan het omringde landschap. Hiermee wordt dus ook aangegeven dat verblijfsrecreatie (nog) onvoldoende ten goede komt aan de ruimtelijke kwaliteit, maar het blijft vrij onduidelijk hoe dit zou moeten verbeteren. Terughoudendheid met nieuwe ontwikkelingen vanwege de risico's voor ruimtelijke kwaliteit zou in ieder geval op zijn plaats zijn.

Zeeland

De provincie Zeeland heeft geen beschrijvingen van de ruimtelijke kwaliteit van de kust op een detailniveau zoals de gebiedsprofielen van de provincie Zuid-Holland. In het omgevingsplan van de provincie Zeeland ligt de focus bij een korte beschrijving van de gebiedskwaliteit vooral op de verschillende gebruiksfuncties⁶⁶:

De kwaliteit van de Zeeuwse kust hangt bij uitstek samen met die mooie stranden, maar zeker ook met de mooie natuur en het landschap in de vorm van de duinen en het gebied daar net achter. De steden en dorpen in deze strook maken het gebied 'Beleven van Land en Zee' compleet. Veel toeristen en recreanten uit binnen- en buitenland weten dit prachtige stukje Zeeland al te vinden en komen hier o.a. surfen, zeilen en fietsen. De aanwezige kwaliteiten in dit gebied bieden veel kansen voor ontwikkeling op het terrein van recreatie, toerisme, sport, cultuur en zorg economie. Differentiatie en kwaliteitsverbetering zijn daarbij de sleutelwoorden. Zo kan de som meer worden dan het optellen van de verschillende delen.

65 Gebiedsprofiel Voorne-Putten (2013), Provincie Zuid-Holland.

66 Omgevingsplan Zeeland 2012-2019 (2012), Provincie Zeeland.

Hierbij wordt dus niet duidelijk hoe de stranden en achterliggende duinen en aansluitend achterland versterkt zouden kunnen worden door nieuwe ontwikkelingen. Er lijkt wel erkend te worden dat de bestaande bebouwing hier niet altijd even goed in geslaagd is doordat er gesproken wordt over meer differentiatie en kwaliteitsverbetering.

Het provinciale beleid bevat beschrijvingen van de ruimtelijke kwaliteit van de kust in de Zuidwestelijke Delta. De natuurlijke dynamiek wordt hierbij expliciet benadrukt. Hoe ontwikkelingen bij kunnen dragen aan de ruimtelijke kwaliteit blijft vrij abstract. Wel wordt duidelijk dat bestaande kustbebouwing (onder andere door veroudering) negatief uit kan pakken voor de ruimtelijke kwaliteit.

3.2.3 Onderscheidend vermogen Zuidwestelijke Delta

Verschillende kustgebieden (in binnen- en buitenland) hebben verschillende eigenschappen. Het is daarom zinvol om naast alle waarden van de kust van de Zuidwestelijke Delta in het bijzonder te kijken naar kwaliteiten die in dit gebied beter ontwikkeld zijn dan in andere kustgebieden. Enerzijds omdat deze waarden meer uniek zijn en dus niet ook elders nog aanwezig zijn als ze in de Zuidwestelijke Delta verloren zouden gaan. En anderzijds omdat dit juist aspecten kunnen zijn die de Zuidwestelijke Delta aantrekkelijk maken voor toeristen en bezoekers boven andere gebieden.

Het Kenniscentrum Kusttoerisme geeft aan dat in Scheveningen gepretendeerd wordt dat er op het strand altijd iets te doen is, terwijl men er in andere plaatsen juist trots op is dat er op en om het strand helemaal niets te doen is⁶⁷. Als onderdelen waarop de Zeeuwe kust het hoogst scoort worden dan ook natuur, brede en altijd rustige stranden en stilte genoemd.

Het Kenniscentrum Kusttoerisme heeft een onderzoek uitgevoerd naar het onderscheidend vermogen van Zeeland vergeleken met de concurrerende bestemmingen vanuit het perspectief van de Duitse gast⁶⁸. Hieruit blijkt dat er drie aspecten zijn die bijdragen aan het onderscheidend vermogen van de Zeeuwe kust in vergelijking met andere kustgebieden:

- De korte reisafstand;
- De onbebouwde kust;
- Het bos achter de stranden.

Er wordt dan ook aanbevolen in te zetten op de bescherming van natuur en landschap en de onbebouwde kust, de duinen en het bos hierachter te bewaren. Alleen in het gebied dat daar achter ligt zou nieuwbouw eventueel plaats kunnen vinden. Zeeland zou zichzelf in de vingers snijden als zij juist de aspecten waarmee zij zich kan onderscheiden van andere kustbestemmingen zou aantasten.

Naast Duitse toeristen waarderen ook Belgische toeristen de nog grotendeels onbebouwde Zeeuwse kust. In de periode 2009-2014 was er sprake van een verdubbeling van het aantal Belgische toeristen.

67 D. Korteweg Maris, Kenniscentrum Kusttoerisme (2013), De strandbeleving; toe aan een upgrade?.

68 J. Tessdorf, Kenniscentrum Kusttoerisme (2013), The distinctiveness of Zeeland, compared to its competitive destinations.

Als belangrijkste reden voor het bezoek aan de Zeeuwse kust, voeren de Belgen de rust en de ruimte in Zeeland aan, iets wat zij moeten missen aan hun eigen kust⁶⁹. Ook onderzoek van het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) bevestigt dat Duitse en Belgische toeristen veel waarde hechten aan natuur en landschap bij het kiezen van de Nederlandse kust als vakantiebestemming⁷⁰.

Het afwezig zijn van kustbebouwing zorgt ervoor dat de Zuidwestelijke Delta zich onderscheidt van andere kustgebieden en maakt het gebied aantrekkelijk voor toeristen. Een toename van kustbebouwing kan dus leiden tot een afname van het onderscheidend vermogen.

3.3 Economische waarde

3.3.1 Omvang kusteconomie

Het kustgebied vertegenwoordigt een aanzienlijke economische waarde. Zo vonden er in 2013 640.000 vakanties in het Deltagebied plaats⁷¹. Dit is circa 3,7% van alle vakanties in Nederland. Volgens het Kenniscentrum Kusttoerisme zijn de verblijfstoeristen en uitstapjes in Zeeland en de daarmee samenhangende uitgaven, goed voor totale bestedingen van consumenten in de Zeeuwse vrijetijdseconomie van in totaal €1,7 miljard⁷². De totale toegevoegde waarde (zowel direct als indirect) bedraagt € 503 miljoen. Kijkend naar de toegevoegde waarde die gecreëerd wordt door verschillende delen van de vrijetijdseconomie, blijkt dat dagtoerisme het grootste economische belang heeft, gevolgd door verblijfstoerisme, zie afbeelding 17.



Afbeelding 17: Economische waarde verschillende delen van de vrijetijdseconomie in Zeeland.

Als het om werkgelegenheid gaat is het toerisme in Zeeland volgens het Kenniscentrum Kusttoerisme goed voor 15.871 banen⁷³. Wanneer het specifiek om werkgelegenheid in het kustfundament gaat, dan gaat het in

⁶⁹ Omroep Zeeland (2015), Aantal Belgische toeristen verdubbeld: www.omroepzeeland.nl

⁷⁰ NOS (2015), Meer buitenlanders naar Nederlandse kust: nos.nl

⁷¹ CBS (2014), Toerisme 2014.

⁷² www.kenniscentrumtoerisme.nl/nl/economischbelang

⁷³ www.kenniscentrumtoerisme.nl

de provincie Zeeland om 2620 werknemers en in Zuid-Holland om 4000 werknemers, zie tabel 4.

	Zeeland	Zd-Holland	Nrd-Holland	Wadden	Totaal
Horeca totaal	1.840	2.760	2.230	1.190	8.020
Eet- en drinkgelegenheden	100	1.570	1.680	500	4.740
Hotels	530	1.160	470	320	2.480
Campings	250	20	20	160	450
Verhuur vakantiehuizen	70	10	50	200	330
Overige logiesverstrekking	0	<10	10	<10	20
Detailhandel	660	1.040	790	310	2.800
Voedings- & genotsmiddelen	280	180	110	120	690
Kledingwinkels	90	250	130	40	510
Overige detailhandel*	300	620	550	150	1610
Sport & recreatie**	120	200	270	90	690
Totaal werknemers in kustfundament in sectoren gerelateerd aan kusttoerisme					
	2.620	4.000	3.300	1.580	11.500
Percentage van werkgelegenheid kustgemeenten	4,7%	1,1% ***	2,6%	12,5%	2%

Bron: KvK-gegevens, bewerking Decisio en AKK. Het gaat hier om werknemers op de loonlijst.

Kustbedrijven hebben ook veel seizoensgebonden personeel in de vorm van vakantiemedewerkers en uitzendkrachten die niet op de loonlijst staan.

* excl. autohandel

** excl. casino's, loterijen&kansspelen, musea en reisbureaus. Dit zijn activiteiten die ofwel een toeristentrekker op zichzelf zijn en in mindere mate afhankelijk van kusttoerisme, ofwel met name faciliterend zijn voor de eigen bevolking. Niet is onderzocht hoe groot dit aandeel is.

*** Inclusief geheel Den Haag.

Tabel 4: Werknemers in kusttoerisme gerelateerde sectoren in het kustfundament 2012.

3.3.2 Effecten kustbebouwing op kusteconomie

Het ontwikkelen van nieuwe accommodatie kan naar verwachting in theorie de volgende effecten hebben op de kusteconomie:

Positieve effecten:

- Een toename van de uitgaven aan het verblijf en het aantal overnachtingen door een verruiming van het aanbod.
- Een toename van de uitgaven aan andere zaken dan het verblijf zelf door een toename van de verblijfsbezoeken.
- Een toename van de werkgelegenheid.

Negatieve effecten:

- Een verzadiging van de markt door een toename van het aanbod van verblijfsrecreatie met prijsdruk als gevolg.
- Een afname van het onderscheidend vermogen ten opzichte van andere kustbestemmingen door het verloren gaan van de onbebouwde kust.
- Een afname van het aantal dagbezoeken door het minder aantrekkelijke landschap en het verminderde publieke karakter van het strand door strandbebouwing.

Positieve effecten alleen bij latente vraag

Het komt erop neer dat de positieve effecten te verwachten zijn wanneer er sprake is van een latente vraag naar accommodatie van verblijfsrecreatie. Daar zou sprake van zijn wanneer het aanbod aan accommodatie beperkend is voor het aantal bezoeken/overnachtingen. In hoofdstuk 2 bleek echter al dat de meeste data erop wijzen dat er geen groei van de vraag wordt verwacht. Hooguit een groei van de vraag naar specifieke verblijfsrecreatie die zich onderscheidt van 'standaard accommodatie'. Maar het inspelen op deze vraag zal niet zo zeer leiden tot een netto toename van het aantal bezoekers/overnachtingen, maar eerder de concurrentie met bestaande accommodatie opdrijven, waardoor er sprake is van lagere bezettingsgraden elders.

Negatieve effecten (ongeacht vraagontwikkeling)

Een deel van de negatieve effecten op de economie als gevolg van een toename van de kustbebouwing zullen altijd aanwezig zijn, ongeacht de vraagontwikkeling. Zo zal door een toename aan kustbebouwing het onderscheidend vermogen van de kust van de Zuidwestelijke Delta door het afwezig zijn van bebouwing verminderen. Ongeacht de bezettingsgraad van de nieuwe of bestaande bebouwing. Hierdoor zullen bezoekers die juist vanwege deze eigenschap voor de Zuidwestelijke Delta kiezen het gebied minder aantrekkelijk vinden en mogelijk een andere bestemming kiezen. Bij een hoge groei van de vraag zullen de economische effecten hiervan waarschijnlijk beperkt blijven omdat hun plek dan wordt ingenomen door andere bezoekers die minder waarde hechten aan het afwezig zijn van kustbebouwing. Maar zoals uit hoofdstuk 2 bleek is een hoge groei van de vraag niet waarschijnlijk. Het is daarom aannemelijk om uit te gaan van een negatief economisch effect door een toename van kustbebouwing door het verlies aan onderscheidend vermogen. De Zuidwestelijke Delta kan zich nu profileren door het afwezig zijn van grootschalige kustbebouwing, deze kwaliteit is een belangrijke drijfveer voor de economie. Het is daarom belangrijk om economische ontwikkelingen hand in hand met en niet ten koste van ecologie en landschap te laten gaan.

Een ander gevolg van een stijging van het aanbod bij het uitblijven van de groei van de vraag is toename van de prijsdruk. Hier zal vooral het bestaande aanbod van accommodatie dat deels verouderd is de negatieve effecten van ondervinden. Zowel de Rabobank⁷⁴ als de NVM⁷⁵ als het Kenniscentrum Kusttoerisme⁷⁶ als de Recron⁷⁷ waarschuwen dan ook voor het risico van overaanbod.

Voor kustbezoekers is er een onderscheid te maken tussen verblijfsrecreatie en dagrecreatie. Kustbebouwing richt zich logischerwijs op verblijfsrecreanten en deze groep zal hier dus naast eventuele nadelen door het verdwijnen van de onbebouwde kust ook voordelen van kunnen ondervinden doordat de accommodatie in een behoefte van hen voorziet. Dagrecreanten daarentegen zullen weinig directe voordelen van kustbebouwing ondervinden. Hooguit indirecte voordelen doordat een toename van kustbebouwing ook zou kunnen leiden tot meer faciliteiten voor dagrecreanten. In ieder geval zullen zij het nadeel van het verdwijnen van de onbebouwde kust wel ten volle ondervinden en daardoor mogelijk uitwijken naar andere bestemmingen. Wanneer het specifiek om strandbebouwing gaat, gaat de invloed van de bebouwing op dagrecreanten nog verder dan een ingreep in het landschap. Het strand is een publieke

⁷⁴ Rabobank (2015), Cijfers & Trends vakantiecentra.

⁷⁵ NVM (2014), De Nederlandse markt voor recreatiewoningen.

⁷⁶ PZC (20 april 2015), Pas op de plaats met saaie vakantieparken.

⁷⁷ Recron (2014), Brief aan gemeente Schouwen-Duiveland over veranderingen in de recreatiemarkt.

ruimte, maar door strandbebouwing krijgt deze het karakter van een privaat terrein. Voor een strandhuisje op het strand zitten geeft het gevoel bij een ander in de tuin te zitten.

Vanwege plannen voor de bouw van windmolens voor de Noordzeekust is onderzoek uitgevoerd naar de effecten hiervan op kusttoerisme en –recreatie⁷⁸. Uiteraard zijn windmolens op zee iets anders dan bebouwing aan de kust, maar de effecten ervan op de beleving van toeristen en recreanten zullen deels overlappen doordat in beide gevallen het natuurlijke landschap wordt aangetast. De effecten van windmolens op zee kunnen daarom een indicatie geven of (economische) effecten van kustbebouwing door een negatief effect op beleving te verwachten zijn. In het onderzoek naar de effecten van windmolens is uitgegaan van vijf zoekgebieden met in totaal negen fictieve windmolenlocaties tussen de 6 en 13 kilometer uit de Noordzeekust. Hiervan liggen twee zoekgebieden en drie locaties bij de Zuidwestelijke Delta. Volgens het onderzoek zou dit voor heel Nederland leiden tot een jaarlijkse daling van de bestedingen van 100 miljoen euro, een afname van de werkgelegenheid binnen de kust economie van 1980 fte (wat circa 3000 banen zou betreffen). Het is lastig te zeggen in hoeverre de omvang van de effecten van kustbebouwing hiermee vergelijkbaar zullen zijn en wat de omvang hiervan voor de Zuidwestelijke Delta zou zijn. Enerzijds kunnen grotere effecten verwacht worden omdat de invloed van kustbebouwing op het landschap nadrukkelijker aanwezig zal zijn dan windmolens die kilometers uit de kust staan. Anderzijds zullen verblijfsrecreanten de aanwezigheid van kustbebouwing wellicht meer accepteren omdat zij hiervan ook direct de voordelen kunnen ondervinden en van windmolens veel minder direct. Het onderzoek naar de effecten van windmolenparken op zee op recreatie en toerisme maakt echter wel duidelijk dat een aantasting van het landschap van grote invloed kan zijn op de aantrekkelijkheid van locaties aan de kust voor recreatie en toerisme en daarmee op de kust economie.

VERZET BEWONERS TEGEN STRANDBEBOUWING

Vanwege de grote effecten van strandbebouwing op de beleving en het publieke karakter van het strand, roepen plannen voor de ontwikkelingen hiervan vaak heftige reacties op bij bewoners van kustplaatsen. Het plan voor de realisatie van strandhuisjes in de gemeente Westvoorne leidde bijvoorbeeld tot de oprichting van het actiecomité Strandhuizen NEE⁷⁹. Bij het verzet tegen plannen om strandhuizen te plaatsen op het badstrand van Rockanje tussen de Eerste en Tweede Slag konden zij op massale steun rekenen van zowel inwoners van Westvoorne als toeristen met een vaste standplaats op één van de campings. Circa twee jaar geleden heeft de gemeente besloten om te stoppen met de plannen voor de ontwikkeling van strandbebouwing.

⁷⁸ Buck Consultants International (2014), Windmolenparken dicht op de kust,

⁷⁹ <http://strandhuizennee.nl/>

Kustbebouwing kan op verschillende manieren de kust economie beïnvloeden. Er is in ieder geval (ongeacht de vraagontwikkeling) sprake van een negatief effect door de aantasting van de onbebouwde kust als onderscheidend vermogen. Andere effecten zoals meer of minder bestedingen door bezoekers, werkgelegenheid en prijsdruk zijn afhankelijk van de vraag naar accommodatie voor verblijfsrecreatie.

RECREATIEWONING ALS BELEGGINGSOBJECT

Naast eigen gebruik wordt de recreatiewoning met name door de lage rentestand steeds vaker gebruikt als beleggingsobject⁸⁰. In het verleden schafte 60 tot 70 procent van de kopers de woning uitsluitend aan om zelf te gebruiken, terwijl tegenwoordig ongeveer een gelijk percentage de woning verhuurt op momenten dat ze zelf niet aanwezig zijn⁸¹. Bij beleggen in recreatiewoningen zijn rendementen van minimaal 5% haalbaar, maar dit is sterk afhankelijk van de bezettingsgraad⁸². De gemiddelde verkoopprijs van een recreatiewoning in Zeeland en het Zuid-Hollands kustgebied bedraagt iets meer dan 150.000 euro, dat is iets hoger dan het landelijk gemiddelde⁸³. Het Kenniscentrum Kusttoerisme waarschuwt echter dat de verkoop van nieuwe vakantiewoningen aan particulieren risico's op kan leveren voor het handhaven van de kwaliteit⁸⁴. Na een aantal jaar verloopt namelijk de verhuurgarantie die een projectontwikkelaar geeft waardoor er geen grip meer is op het onderhoud van de huisjes. Eén partij die verantwoordelijkheid neemt voor het hele park en aanspreekpunt is, ontbreekt dan.

Een ander risico bestaat uit het feit dat de drijfveer achter de ontwikkeling van particuliere vakantiewoningen niet alleen de toekomstige vraag naar verblijfsrecreatie is, maar vooral ook de lage spaarrente op dit moment. Met name baby boomers die vermogen hebben willen dit gunstig investeren. De motieven achter deze particuliere beleggingen zijn dus niet zozeer het faciliteren van toekomstige toeristische en recreatieve vraag, maar het behalen van gunstige rendementen op individueel niveau. Het richten van deze geldstroom vanuit particulieren op het verbeteren van het bestaande (verouderende) aanbod aan recreatiewoningen zou kansen kunnen bieden.

80 NVM (2015), Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2015.

81 Europarcs (2011) in: Markt verkoop recreatiewoningen stabiel ondanks economische tegenwind: pretwerk.nl

82 NVM (2015), Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2015.

83 NVM (2015), Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2015.

84 PZC (13 mei 2015), Zorg om particuliere vakantiehuisjes.

INTERMEZZO 3: KUSTQUOTES

“Duitsers waarderen met name het afwisselende landschap en de duinen.”

Woordvoerder van het NBTC over de toename van buitenlandse toeristen in de kuststreek
(NOS, 6 juni 2015)

“De huidige investeringen leiden vooral op korte termijn tot meer bezoek en tot meer werk. Zodra het nieuwtje eraf is, zal de toerist zijn interesse in deze gestandaardiseerde accommodaties verliezen. Dan resteert een kust die is volgebouwd met vastgoed dat weinig waard is.”

Dick ten Voorde, directeur NV Economische Impuls Zeeland en Margot Tempelman, manager Kenniscentrum Kusttoerisme (PZC, 20 april 2015)

“Ik had het geld ook naar de spaarbank kunnen brengen, maar dat levert tegenwoordig niks op. Met deze woning zet ik in op een rendement van 2 á 3 procent.”

Gerrit Boekestein, eigenaar van een vakantiewoning in Zeeland (PZC, 2 mei 2015)

“Wij zijn tegen het plaatsen van strandhuizen op het strand van Rockanje. Hoofdreden is dat het ontsiert; werkelijk zonde van ons mooie strand en duinaanzicht. Slechts een kleine groep mensen heeft baat bij het plaatsen van strandhuizen terwijl het voor een grote groep mensen achteruitgang betekent.”

Reactie op het georganiseerde verzet tegen de plannen van de bouw van strandhuizen op het strand van Rockanje (www.strandhuizennee.nl)

“We moeten beseffen hoe bijzonder het is dat het strand van Nederland vrijwel overal onbebouwd en vrij toegankelijk is”

Hanneke Mesters, beheerder Natuurmonumenten eenheid Schelde

4. NAAR HET BEHOUD VAN DE GOUDEN RAND

4.1 Conclusies analyse

Uit de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de kust van de Zuidwestelijke Delta een gouden rand vormt van dit gebied. Ecologie en landschap zijn bepalend voor de profilering van de Zuidwestelijke Delta als gebied met veelal ongeschonden kusten en vormen daardoor een belangrijke drijfveer voor de economie (toerisme) van het gebied. Niet alleen komen er bijzondere natuurwaarden met een internationale betekenis voor, maar ook in landschappelijk opzicht is het één van de hoogst gewaardeerde gebieden in Nederland. Het spel van water en wind is bepalend voor hoe de eenheid van zee, strand en duinen eruit ziet. De laatste wildernis in het Nederlandse landschap. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het gebied aantrekkelijk is voor (verblijfs)recreanten. Hierdoor dreigt het gebied echter aan zijn eigen succes ten onder te gaan: de plannen voor het realiseren van vakantiewoningen en andere vormen van recreatieve accommodatie zijn de laatste jaren explosief toegenomen waardoor de nu nog grotendeels onbebouwde kust dreigt te verdwijnen. De economie dreigt zich ten koste van natuur en landschap te ontwikkelen, terwijl zij juist een drijfveer vormen voor die economie.

Een belangrijk aspect hierbij is dat het huidige aanbod aan accommodatie voldoende lijkt te zijn om de (stabiele) vraag in kwantitatieve zin te faciliteren. Er is echter wel sprake van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. De toerist en verblijfsrecreant willen steeds luxere en exclusievere accommodatie waarbij beleving voorop staat. Oudere recreatiewoningen sluiten hier onvoldoende bij aan. Er is daardoor wel vraag naar andere dan de bestaande recreatiewoningen, maar deze gaat ten koste van de vraag naar oudere woningen. Nieuwbouw leidt dus tot overaanbod elders. En dit leidt weer tot kwaliteitsverlies, leegstand en het ontstaan van locaties die aantrekkelijk zijn als uitvalsbasis voor criminele activiteiten. Bovendien is de drijfveer achter nieuwbouw niet alleen de vraag, maar ook de beleggingskanalen die particulieren hierin zien. En met nieuwbouw lijkt de regio zichzelf op langere termijn in de voet te schieten doordat het onderscheidend vermogen van de Zuidwestelijke Delta door het ontbreken van kustbebouwing hierdoor verkleind wordt ten opzichte van andere kustgebieden.

Het huidige beleid schiet tekort om de landschappelijke kwaliteiten van de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta te beschermen. Het landschapsbeleid, dat sinds enkele jaren van het Rijk naar de provincies gedecentraliseerd is, biedt veel ruimte aan gemeenten om bouwplannen in het kustgebied mogelijk te maken. Wet- en regelgeving op het gebied van natuurbescherming richten zich op de bescherming van soorten en habitats en bieden daardoor maar in zeer beperkte mogelijkheden om ook het landschap (en de beleving daarvan) te beschermen. Afwegingen door gemeenten over bouwplannen worden zodoende niet gemaakt op basis van een visie of lange termijn perspectief voor de kwaliteiten van het gebied, maar op basis van ad hoc argumenten van projectontwikkelaars en korte termijn belangen.

4.1.1 Opgaven kust Zuidwestelijke Delta

Om de kwaliteit van de kust van de Zuidwestelijke Delta te behouden en voor de toekomst beter te beschermen, kunnen dan ook de volgende opgaven benoemd worden:

- Er is sinds enkele jaren een grote toename van plannen voor de realisatie van kustbebouwing in de Zuidwestelijke Delta. Dit vormt een bedreiging voor de natuur en het landschap en de beleving hiervan. De ongeschonden kusten zijn juist een 'unique selling point' van de Zuidwestelijke Delta en onderscheiden de Zuidwestelijke Delta van andere kustgebieden. De economie in het gebied (toerisme) is dus afhankelijk van deze landschappelijke en ecologische kwaliteiten. Door kustbebouwing dreigen deze kwaliteiten aangetast te worden en het onderscheidend vermogen af te nemen.
- Het bestaande aanbod aan accommodatie voor verblijfsrecreatie is aan het verouderen en sluit daardoor steeds minder aan bij de vraag van de consument die zich steeds meer focust op luxe en beleving. Prikkel om te investeren in renovatie of herstructurering van het bestaande aanbod ontbreken en nieuwbouw leidt tot overaanbod waardoor de waarde en het gebruik van de bestaande accommodatie nog verder dalen. De bestaande exploitatie van de kust van de Zuidwestelijke Delta is dus niet optimaal. Leegstand leidt behalve tot verrommeling en aantasting van de ruimtelijke kwaliteit ook tot het gebruik van verouderde vakantieparken als uitvalsbasis door criminelen.
- Er zijn op dit moment geen partijen die in staat zijn bovengenoemde opgaven aan te pakken. Het huidige overheidsbeleid schiet hiervoor tekort en projectontwikkelaars en recreatieondernemers richten zich op hun eigen belang en niet op het gebiedsbelang. Bovendien hebben ervaringen uit het verleden laten zien dat beleid alleen niet genoeg is, maar ook de juiste bestuurscultuur en governance nodig zijn om het beleid te laten slagen.

Het is daarom nodig om tot een strategie te komen om de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta voor de toekomst veilig te stellen. Zowel de natuur, als de recreant en toerist als de economie kunnen hiervan profiteren. Gezien het tempo waarmee plannen voor nieuwe recreatiewoningen worden gemaakt en gerealiseerd is haast geboden. De gouden rand bestaat nu nog, maar haar dagen zijn geteld wanneer er niet wordt ingegrepen.

De Zuidwestelijke Delta kent diverse opgaven in relatie tot kustbebouwing. De economie dreigt ten koste te gaan van ecologie (natuur en landschap), terwijl de ecologische kwaliteiten juist belangrijk zijn voor de profilering en het onderscheidend vermogen van het gebied en dus een drijfveer zijn voor de economie. Daarnaast sluit het bestaande aanbod aan vakantiewoningen in kwalitatieve zin onvoldoende aan bij de vraag en ontbreken prikkels om te renoveren. De huidige exploitatie van de kust is daardoor niet optimaal. Het huidige beleid en de strategie van marktpartijen schieten op dit moment tekort om deze opgaven succesvol aan te pakken.

4.2 Pas op de plaats maken met nieuwe recreatieve ontwikkelingen

Wanneer door wordt gegaan met de realisatie van alle bestaande en nieuwe plannen voor het ontwikkelen van kustbebouwing in de Zuidwestelijke Delta worden zowel natuur en landschap als economie en toerisme negatief beïnvloed. Daarmee dreigen de bijzondere kwaliteiten van het gebied onomkeerbaar aangetast te worden. De Zuidwestelijke Delta ontleent zijn onderscheidend vermogen en profilering aan ecologie en landschap (ongeschonden kusten). Dit 'unique selling point' vormt een drijfveer voor de economie. Het is daarom van belang dat er nu pas op de plaats wordt gemaakt met de realisatie en ontwikkeling van kustbebouwing omdat deze economische ontwikkeling ten koste gaat van ecologie en landschap. Doorgaan op de oude voet vergroot de opgaven die er liggen in plaats van hier een oplossing voor te vormen en is dus onverstandig.

Deze pas op de plaats is belangrijk omdat er op korte termijn een aantal zaken moet gebeuren om de kust in de Zuidwestelijke Delta beter te beschermen:

- Het huidige beleid is toe aan een heroverweging. De waarden uitgestrektheid, ongereptheid, donkerte en stilte worden hiermee onvoldoende beschermd en de aangewezen recreatieve hotspots slagen er onvoldoende in om de gewenste zonering te realiseren.
- Het Natura 2000- en EHS beleid zorgen voor bescherming van specifieke ecologische waarden, maar de gebieden die hierbuiten vallen zijn helemaal vogelvrij. Om het landschap van de meest waardevolle gebieden beter te beschermen is een ruime bufferzone rond de Natura 2000- en EHS-gebieden nodig.
- Het is nodig om investeringen te stimuleren ten behoeve van het opknappen van de bestaande (verouderde) verblijfsrecreatie zodat deze kwalitatief beter aansluit bij de vraag. Het instellen van een fonds voor renovatie en sanering kan hierbij helpen.
- Via structurele monitoring kan een vinger aan de pols worden gehouden: hoe verhoudt de hoeveelheid nieuwbouw zich tot het bestaande aanbod en de vraag?
- Initiatieven op lokaal niveau (gemeente) behoren nadrukkelijk getoetst te worden aan het provinciale beleid.
- Wanneer nieuwbouw nuttig en nodig blijkt te zijn, dan moet gezocht worden naar locaties buiten de landschappelijke eenheid van zee, strand en kust waar een goede inpassing gerealiseerd kan worden.
- Hoogbouw en 'landmarks' horen niet thuis in het kustgebied van de Zuidwestelijke Delta, plannen hiervoor mogen geen doorgang vinden.
- Gezien de snelheid waarmee nieuwe plannen voor kustbebouwing ontwikkeld worden, is de in het coalitieakkoord aangekondigde visie op de kust van de provincie Zeeland op korte termijn nodig.

Voor de langere termijn is het van belang om met alle stakeholders tot een strategie te komen om de kwaliteiten van de gouden rand van de Zuidwestelijke Delta voor de toekomst te behouden. Om tot deze strategie voor het oplossen van bovengenoemde opgaven te komen, zou een task force kustkwaliteit Zuidwestelijke Delta opgericht kunnen worden. In deze taskforce kunnen overheden, bedrijfsleven (recreatie, projectontwikkeling) en maatschappelijke organisaties (natuur, landschap, recreatie) plaatsnemen. Deze taskforce kan zich richten op de volgende doelen:

- Het opstellen van een gezamenlijke strategie om de kustkwaliteit van de Zuidwestelijke Delta in

relatie tot recreatieve kustbebouwing te behouden en te versterken (het verbinden van ecologie en economie) en het maken van afspraken over de uitvoering van deze strategie;

- Het monitoren van de voortgang en resultaten van deze strategie;
- Het publiekelijk uitdragen van de doelen van de taskforce en het belang van de kwaliteiten van de Zuidwestelijke Delta;
- Het zo nodig bijstellen van de strategie naar aanleiding van voortschrijdend inzicht of nieuwe ontwikkelingen.

Het is noodzakelijk om een pas op de plaats te maken met de ontwikkelingen rond het realiseren van kustbebouwing. Het laten doorgaan van alle ontwikkelingen vergroot de opgaven die in het gebied liggen in plaats van deze op te lossen. Een in te stellen taskforce waar stakeholders in plaatsnemen zou tot een strategie moeten komen die de kustkwaliteiten versterkt en waarin ecologie en economie aan elkaar gekoppeld worden.

4.3 Beleidsopties behoud kustkwaliteit

Vooruitlopend op een op te stellen strategie voor het behoud van de kustkwaliteit van de Zuidwestelijke Delta, worden hier alvast een aantal beleidsopties en –instrumenten beschreven die een bijdrage zouden kunnen leveren aan het behoud van de kustkwaliteit. Deze opties worden in willekeurige volgorde benoemd, zonder een voorkeur uit te spreken voor specifieke mogelijkheden.

4.3.1 Ruimtelijke zonering

Door middel van het ruimtelijk beleid zou een zonering gemaakt kunnen worden waarmee locaties aangewezen worden die absoluut vrij moeten blijven van bebouwing en locaties waar (onder voorwaarden) gebouwd zou kunnen worden. Om deze zonering te maken zou nagegaan moeten worden waar de belangrijkste ecologische en landschappelijke waarden voorkomen zodat deze ruimtelijk beschermd kunnen worden. Zo ontstaan in feite rode (of groene) contouren. Alleen het instellen van zulke contouren zal echter nog geen antwoord geven op de opgave om overaanbod tegen te gaan en verouderd aanbod te herstructureren. Dit zou alleen kunnen door de ruimte binnen de rode contouren zeer beperkt te houden of de contouren zelfs samen te laten vallen met de bestaande bebouwing zodat vernieuwing alleen nog voort kan komen op herstructurering (of nieuwbouw door ontheffing voor bouwen buiten de contouren).

4.3.2 Ladder

Een andere optie is het invoeren van een ladder als afwegingskader die doorlopen moet worden voordat nieuwe ontwikkelingen toegestaan kunnen worden. Dergelijke ladders die nu al in gebruik zijn, zijn de SER ladder voor bedrijventerreinen of de vergelijkbare ladder voor duurzame verstedelijking⁸⁵:

1. Is er een regionale behoefte?
2. Is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen binnen het bestaand stedelijk gebied?
3. Zoek een locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden voor de resterende regionale behoefte.

Bij een ladder die specifiek voor de kust wordt vormgegeven, zal in ieder geval het EHS -en Natura 2000-beleid een plek moeten krijgen zodat bouwplannen uit deze meest waardevolle gebieden geweerd worden via het 'nee, tenzij' regime dat voor deze gebieden geldt.

Het voordeel van een dergelijke ladder is dat alle aspecten die een rol zouden moeten spelen bij een afweging over initiatieven voor kustbebouwing hierin gestopt kunnen worden (afstemming op de vraag, eisen aan locaties waar bebouwing wel/niet acceptabel is etc.). Het nadeel is echter dat een ladder eisen stelt aan het proces om tot besluiten te komen, maar niet aan het resultaat van die besluitvorming. Daarmee is niet te garanderen dat alle besluiten over de ontwikkeling van kustbebouwing ook het meest gunstig zijn. Bovendien wijst de praktijk uit dat wanneer een ladder in het beleid is ingevoerd deze niet gelijk ingeburgerd is bij gemeenten: de ladder voor duurzame verstedelijking werd in 2014 (bijna twee jaar na invoering) in bijna driekwart van de bestemmingsplannen nog niet toegepast, ondanks dat dit wel verplicht is⁸⁶.

4.3.3 Tegenprestatie

Door middel van een tegenprestatie kan van een investering in kustbebouwing geëist worden dat deze gekoppeld wordt aan een investering in natuur. Enerzijds wordt zo een drempel opgeworpen om nieuwe kustbebouwing te gaan ontwikkelen. Anderzijds worden de negatieve effecten van kustbebouwing deels gecompenseerd door het versterken van natuur. Het nadeel hiervan is echter dat natuur vaak wel te compenseren is, maar de aantasting van het landschap nauwelijks. Dat zou alleen kunnen door elders in het kustlandschap bebouwing af te breken, maar dat wordt al snel erg kostbaar en er is niet altijd op een geschikte plek verouderde bebouwing die afgebroken kan worden. In combinatie met andere beleidsinstrumenten blijft een tegenprestatie desalniettemin interessant. Als er echt goede argumenten zijn om kustbebouwing te realiseren kan er zo in ieder geval voor gezorgd worden dat ook de natuur hiervan meeprofiteert.

85 Ministerie I&M (2012), Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking.

86 CBS, PBL, Wageningen UR (2014). Naleving van de Ladder duurzame verstedelijking , 2014 (indicator 2172, versie 01, 10 september 2014).

4.3.4 Quotum

Kustbebouwing kan gelimiteerd worden in oppervlakte (zie ruimtelijke zonering), maar ook in aantallen accommodaties of slaapplekken per gebied. Daarmee kan in principe goed gestuurd worden om overaanbod tegen te gaan. Dit instrument alleen is echter onvoldoende om, bij ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe accommodaties, te sturen op de locaties waar dit dan het beste zou kunnen komen. Ook is het belangrijk om zorgvuldig het gebied te definiëren waarvoor dit quotum dan zou moeten gelden, om te voorkomen dat verblijfsaccommodatie in (kust)dorpen of steden verruild wordt voor kustlocaties die nu nog ongeschonden zijn. Op Texel geldt een maximum voor het aantal overnachtingsplaatsen voor recreatie (zie ook hoofdstuk 2).

4.3.5 Fonds voor sanering en herstructurering

Een probleem van de ontwikkeling van accommodatie voor verblijfsrecreatie is dat dit na verloop van tijd veroudert en niet meer aansluit bij de actuele behoeften en wensen van toeristen en recreanten. Hoewel de Recron er vanuit gaat dat de markt dit probleem op kan lossen doordat verouderde woningen goedkoop opgekocht kunnen worden om vervolgens te renoveren⁸⁷, is dit zeker niet vanzelfsprekend gezien de verouderde vakantieparken die benut worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het zou daarom een optie kunnen zijn om bij de realisatie van nieuwe recreatiewoningen een storting in een fonds verplicht te stellen waarmee de woningen na een x aantal jaren verwijderd of gerenoveerd kunnen worden. Dit geeft tevens een prikkel af aan de markt om zich te richten op de realisatie van bebouwing met een meer tijdelijk karakter (lagere afdracht aan een fonds) zodat flexibeler ingespeeld kan worden op ontwikkelingen in de vraag.

Er zijn verschillende beleidsopties denkbaar om de kwaliteit van de kust van Zuidwestelijke Delta, de gouden schil, te behouden. Dit is niet alleen van belang voor natuur en landschap, maar ook voor de economie. Dit beleid kan helpen om overaanbod en een toenemende prijsdruk tegen te gaan. Het is van belang dat dit beleid op bovenlokaal niveau geïmplementeerd wordt om een gelijk speelveld te creëren voor ontwikkelingen.

⁸⁷ Recron [2014], Brief aan gemeente Schouwen-Duiveland over veranderingen in de recreatiemarkt.

INTERMEZZO 4: KUSTQUOTES

“

“Ontwikkel niet overal in Nederland nieuwe vakantiewoningen, maar pak eerst de verouderde vakantieparken aan.”

Mieke Dings, promovenda TU Delft (Leidsch Dagblad, 21 april 2015)

“Hoe dan ook, een flink deel van de Zeeuwse kust moet ongerept blijven. Dat is de grote aantrekkingskracht van deze provincie.”

Redactioneel commentaar (PZC, 13 juni 2015)

“Het is een afbraakslag door bestuurders die hun stempel willen drukken op Vlissingen. Er is al zoveel verdwenen uit Vlissingen. Moet nu ook dat kleine stukje bos weg en worden afgesloten voor iedereen die er niets te zoeken heeft? Dat is nou net de plek waar je gaat wandelen om je kind te laten zien hoe een bos er uit ziet. Moet je anders naar Oostkapelle?”

Actievoerder van Behoud Nollebos over de plannen voor recreatieve kustbebouwing in het Nollebos (PZC, 14 juni 2015)

“Het grootste gevaar voor de Zeeuwe recreatiesector is de sector zelf.”

Recron-regiomanager Arthur van Disseldorp antwoordt bevestigend op de vraag van de PZC of het grootste gevaar van de recreatiesector de recreatiesector zelf is (PZC, 20 juni 2015)

”

Colofon

Werkgroep kustvisie

M. Argeloo (Zeeuwse Milieufederatie)
G.J. Buth (Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland / Zeeuwse Milieufederatie)
G. de Groot (Natuurmonumenten)
M. Houtzagers (Zuid-Hollands Landschap)
S. Kuijpers (Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland)
A. van der Meulen (Stichting Duinbehoud)
A. Ouwehand (Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland)
K. van der Vlugt (Het Zeeuwse Landschap)
L. Vorthoren (Zeeuwse Milieufederatie)

Tekst en eindredactie

S. Kuijpers (Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland)
S. Raaijmakers (Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland)

Vormgeving en opmaak

Suggestie en Illusie, Utrecht

Foto's

Susanne Kuijpers

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

September 2015