



RAPPORT

Inventarisatie afwegingskader logiesaccommodaties

In opdracht van de Provincie Zeeland

Roel Lauwerier en Carmen Hendriks

30 januari 2024



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	4
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Onderzoeksvragen	5
1.3. Aanpak	6
1.4. Leeswijzer	7
2. Bestaande beleidsmatige kaders	8
2.1. Landelijke kaders	8
2.1.1. Wet Toeristische Verhuur	8
2.1.2. Brief minister de Jonge aan de kustgemeenten	9
2.1.3. Voorbeeld Texel: sturen op slaappleatsen	9
2.1.4. Voorbeeld Noord-Holland Noord: ontwikkelkader	10
2.2. Provinciale kaders: omgevingsvisie en omgevingsverordening	12
2.3. Gemeentelijke kaders	13
2.3.1. Wat zien we in de gemeentelijke kaders?	13
2.3.2. Wat is er verder nog aan onderzoek nodig?	16
2.4. Conclusie: wat betekent dit voor de volgende fase?	17
2.4.1. Landelijke kaders en goede voorbeelden	17
2.4.2. Provinciale kaders	18
2.4.3. Gemeentelijke kaders	18
2.4.4. Actiepunten voor de volgende fase	20
3. Definitiekader	22
3.1. Welke begrippen moeten gemeenschappelijk worden gedefinieerd?	22
3.2. Definieren van soorten accommodaties: ja of nee?	22
3.3. Wat betekent dit voor de volgende fase?	23
4. Verwachtingen ten aanzien van het afwegingskader	25
4.1. Wat zien de stakeholders als de functie van het afwegingskader; wat moet ermee gedaan kunnen worden?	25
4.2. Welke hoofdwaarden zien de stakeholders?	26



4.3. Welke ruimte voor lokale afwegingen moet er komen? Hoe breng je ruimte voor lokale afwegingen in balans met een gezamenlijk en duidelijk afwegingskader?	27
4.4. Welke afwegingsaspecten en uitgangspunten vloeien hieruit voort?	28
4.5. Welke kansen en knelpunten zien de stakeholders bij de opzet en de toepassing van het afwegingskader?	31
5. Organisatie en samenwerking	33
5.1. Hoe zien de stakeholders rollen en verantwoordelijkheden, ook voor zichzelf?	33
5.2. Hoe zien stakeholders het proces van afweging voor zich?	33
5.3. Hoe borg je leren en bijstellen?	33
6. Samenvatting van uitgangspunten t.b.v. volgende fase	34
Bijlage I Bestaande beleidskaders	36
Bijlage II Aanzet definitiekader	37



Samenvatting

Zeeland is een recreatieprovincie bij uitstek. De provincie verwelkomde in 2022 46 miljoen dagjesmensen, uit eigen provincie, uit Nederland of uit het buitenland. Daarnaast hebben in 2022 drie miljoen mensen hun bezoek aan Zeeland gecombineerd met een of meer overnachtingen. De verblijfsrecreatieve markt in Zeeland is dan ook volop in ontwikkeling.

Zowel dagrecreatief bezoek – ook van de eigen inwoners – als verblijfsbezoek brengen op diverse fronten meerwaarde met zich mee, maar ook druk in sommige gebieden. Blijvende aandacht voor draagvlak in en draagkracht van een gebied is daarom noodzakelijk.

Voor de verblijfsrecreatieve markt vinden de gezamenlijke overheden, de sector en natuurorganisaties het dan ook belangrijk dat het logiesaanbod divers blijft en zich verder in balans met de (leef)omgeving, natuur en landschap ontwikkelt. Dit was aanleiding om opnieuw na te denken over welke afwegingsaspecten wenselijke ontwikkelingen kunnen stimuleren en onwenselijke tegengaan, samengebracht in een nieuw afwegingskader.

Dit traject is ingedeeld in twee fases, een inventarisatiefase en een fase gericht op het ontwikkelen van instrumentarium die goede afwegingen mogelijk maakt.

Om inzichtelijk te maken welke uitdagingen en kansen hierbij zowel lokaal, regionaal als provinciaal een rol spelen en van belang zijn om mee te wegen, is er een *inventarisatie* uitgevoerd onder betrokken partijen.

In dit rapport worden alle elementen/onderdelen gebundeld die vanuit deze inventarisatie onder de verschillende stakeholders als bepalend zijn benoemd om te komen tot een gezamenlijk gedragen Zeeuwsbreed afwegingskader. Het vormt het vertrekpunt van keuzes en besluiten die in de volgende fase van dit traject worden gemaakt. Hoofdstuk 6 biedt – als beknopte samenvatting van deze inventarisatie – een overzicht van de hoofdpunten die de basis vormen voor de tweede fase, die wederom met de diverse stakeholders zal worden vormgegeven: o.m. wat de hoofdwaarden, functies, afwegingsaspecten zijn en hoe een gelaagde opbouw (provinciaal, regionaal, lokaal) eruit zou kunnen zien.

Dit moet leiden tot een *praktisch, begrijpelijk en goed toepasbaar instrument(arium)/kader* voor het integraal afwegen en beoordelen van plannen die (her)ontwikkeling van logiesaccommodaties beogen en tevens een ontwikkel- en handelingsperspectief voor ondernemers biedt t.b.v. toekomstbestendig ondernemerschap. Het instrumentarium van dit zgn. afwegingskader moet dus zowel een toetsings- en beoordelingskader voor overheden bieden als een kwaliteitskader voor ondernemers.



SSam

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Verblijfstoerisme is in Zeeland een belangrijke economische pijler. Jaarlijks worden zo'n 21 miljoen overnachtingen (cijfers 2022) in Zeeland doorgebracht, met name op huisjesterreinen en op campings. Het aanbod van verblijfsaccommodaties is omvangrijk en divers en is inzichtelijk gemaakt in de aanboddatabase verblijfsaccommodaties. Zeeland telt zo'n 85.000 verblijfseenheden, waaronder zo'n 40.000 kampeerplaatsen, 18.000 vakantiewoningen (al dan niet op een park), 12.000 ligplaatsen in havens en zo'n 6.000 kamers in hotels en B&B's. Dit aanbod is continu in ontwikkeling. Aanbieders vernieuwen en wijzigen hun product om in te spelen op behoeften in de markt. Aanbieders stoppen, nieuwe aanbieders willen zich vestigen. Deze dynamiek in het aanbod is belangrijk om als bestemming aantrekkelijk te zijn en te blijven voor gasten.

Voor wijzigingen in het aanbod - uitbreiding of transformatie van bestaand aanbod of nieuwvestiging - is vrijwel altijd toestemming van de overheid nodig, denk aan vergunningverlening of bestemmingsplanwijzigingen. In de besluitvorming hierover dienen belangen van overheden, ontwikkelaars, exploitanten, toeristen, inwoners, overige ondernemers, andere ruimtegebruikers én het landschap zorgvuldig te worden afgewogen. Bovendien dient de impact op economie, ecologie en samenleving te worden betrokken bij die afweging.

De voorbije jaren zijn - mede onder invloed van toeristisch-recreatieve ontwikkelingen en bovengenoemde dynamiek in de sector - zowel op gemeentelijk als provinciaal vlak nieuwe visies, beleidskaders, randvoorwaarden, criteria en regels ontwikkeld, gerelateerd aan bepaalde gebieden en/of gerelateerd aan bepaalde types accommodaties. Dit maakt eenduidig interpreteerbare afweging en besluitvorming t.a.v. initiatieven voor alle betrokkenen complex. Een aantal van deze uitdagingen is ook in Bestemming Zeeland 2030 geduid, denk aan de wens voor een divers aanbod en ontwikkelkansen voor ondernemers. Ook vanuit de eerdere evaluatie van de Kustvisie is zowel vanuit overheden als sector de behoefte geuit voor een kader dat eenduidig interpreteerbare afwegingen mogelijk maakt t.b.v. goed onderbouwde besluiten en dat een inspirerend ontwikkelperspectief voor aanbieders bevat, waarmee helder is welke ontwikkelingen - onder welke voorwaarden - wel en niet mogelijk en/of wenselijk zijn in Zeeland.

Om inzichtelijk te maken welke uitdagingen en kansen hierbij zowel lokaal, regionaal als provinciaal een rol spelen en van belang zijn om mee te wegen, is er een inventarisatie uitgevoerd onder betrokken partijen.

In dit rapport worden alle elementen/onderdelen gebundeld die vanuit deze inventarisatie onder de verschillende stakeholders als bepalend zijn benoemd om te komen tot een gezamenlijk gedragen Zeeuwsbreed afwegingskader. Het vormt het vertrekpunt van keuzes en besluiten die in de volgende fase moeten worden gemaakt.

1.2. Onderzoeksvragen

1. **Wat zijn de bestaande beleidsmatige kaders?**
2. **Welk definitie kader is nodig?**
 - a. Welke begrippen moeten gemeenschappelijk gedefinieerd worden?
3. **Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de inhoud van het afwegingskader?**



- a. Wat zien de stakeholders als de functie van het afwegingskader; wat moet er gedaan mee kunnen worden?
 - b. Welke hoofdwaarden zien de stakeholders?
 - c. Wat zijn de belangen van de stakeholders daarin?
 - d. Welke afwegingsaspecten vloeien hieruit voort?
 - e. Welke ruimte voor lokale afwegingen moet er komen? Hoe breng je ruimte voor lokale afwegingen in balans met een gezamenlijk en duidelijk afwegingskader?
 - f. Welke kansen en knelpunten zien de stakeholders bij de opzet en de toepassing van het afwegingskader?
4. **Wat vergt dit aan organisatie en samenwerking?**
- a. Hoe zien de stakeholders rollen en verantwoordelijkheden, ook voor zichzelf?
 - b. Hoe zien stakeholders het proces van afweging voor zich; wie doet wat en wie legt waarover rekenschap af?
 - c. Welke behoefte hebben de stakeholders ten aanzien van afstemming tussen overheden onderling (provincie met gemeenten en vice versa alsook gemeenten onderling) en tussen sector, natuurorganisaties en overheden?
 - d. Hoe borg je leren en bijstellen?

1.3. Aanpak

In onderstaande figuur is de aanpak van deze inventarisatie visueel weergegeven:



Figuur 1: aanpak inventarisatie

Deze inventarisatie bestaat uit vier inhoudelijke fases:

Fase 1. Documentenstudie en oriëntatie. Tijdens deze fase zijn documenten gerelateerd aan bestaand beleid geanalyseerd. Op basis hiervan is een oriëntatie gedaan van bestaande beleidskaders, op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Ook zijn documenten geanalyseerd omtrent bestaande ontwikkelings-/afwegingskaders elders in



het land. Op basis hiervan zijn eerste beelden opgesteld die zijn gedeeld met de begeleidingscommissie, waarin alle stakeholders zijn vertegenwoordigd.

Fase 2. Gespreksronde. Tijdens de gespreksronde zijn gesprekken gevoerd met stakeholders omtrent logiesaccommodaties. Te denken valt aan de provincie, de gemeenten, natuurorganisaties, kennisorganisaties, sector en Rijkswaterstaat/waterschap. De beelden uit de gespreksronde zijn gedeeld met de begeleidingscommissie. De gespreksronde vormde de basis voor de werksessies in fase 3.

Fase 3. Werksessies. In deze fase zijn de stakeholders uitgenodigd om deel te nemen aan twee werksessies, een sessie omtrent het definitiekader en een sessie omtrent het afwegingskader. Tijdens de werksessies zijn de deelnemers in sub-groepjes uiteengegaan om aan de slag te gaan met een serie vragen omtrent definities en afwegingen. De input uit de werksessies is plenair teruggekoppeld en verwerkt in de rapportage in fase 4.

Fase 4. Rapportage. In deze fase is de input uit de oriëntatie, de gespreksronde en de werksessies verwerkt tot een rapportage waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen en een aanzet is gegeven voor te maken bestuurlijke keuzes omtrent het afwegingskader.

1.4. Leeswijzer

Deze rapportage bevat de volgende inhoudelijke hoofdstukken.

Hoofdstuk 2. Bestaande beleidskaders. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op relevante landelijke, provinciale en gemeentelijke kaders. Daarbij worden ook voorbeelden aangehaald van relevante ontwikkelings-/afwegingskaders elders in het land, te weten Texel en Noord-Holland-Noord. De gemeentelijke kaders worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden. Ook wordt ingegaan op de reflectie van stakeholders op de bestaande beleidskaders, inclusief de analyse van de onderzoekers op de bestaande kaders.

Hoofdstuk 3. Definitiekader. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gepresenteerd van definities die gemeenschappelijk moeten worden gedefinieerd. Deze lijst is opgesteld op basis van de documentenstudie, gespreksronde en werksessies.

Hoofdstuk 4. Verwachtingen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verwachtingen van de stakeholders bij het afwegingskader, zoals bij de functie en de toepassing van het kader. Ook wordt ingegaan op de mogelijke inhoud van het afwegingskader: welke afwegingsaspecten zouden hier een plek in moeten krijgen? Ook wordt ingegaan op de mate van lokale en gemeenschappelijke afweging.

Hoofdstuk 5. Organisatie en samenwerking. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de benodigde organisatie en samenwerking om het afwegingskader toe te kunnen passen. Welke rollen en verantwoordelijkheden zijn er te verdelen, en hoe zal afstemming plaats moeten vinden?

Hoofdstuk 6. Te maken bestuurlijke keuzes. In dit hoofdstuk wordt een aanzet gegeven van te maken bestuurlijke keuzes omtrent het afwegingskader.



2. Bestaande beleidsmatige kaders

2.1. Landelijke kaders

Op landelijk niveau is een aantal ontwikkelingen gaande die relevant zijn of inspiratie kunnen bieden voor deze inventarisatie. Deze ontwikkelingen zijn hieronder opgenomen:

2.1.1. Wet Toeristische Verhuur

De Wet Toeristische Verhuur is ingegaan in juli 2021, en is erop gericht om vakantieoverlast in grotere steden en schaarste op de woningmarkt terug te dringen. De wet geeft de mogelijkheid aan de gemeenteraad om maatregelen te nemen om toeristische verhuur¹ terug te dringen, indien er sprake is van schaarste op de woningmarkt of sprake is van druk op leefbaarheid.

De gemeenteraad kan op basis van de wet vier instrumenten inzetten:²

- 1. Registratieplicht.** Verhuurders dienen hierbij een registratienummer aan te vragen, dat vermeld moet worden op elk platform voor verhuur. Zo kan de gemeente meer zicht houden op woningen die worden verhuurd, en heeft de gemeente hiermee een betere informatiepositie als het gaat om het handhaven van (brand)veiligheid en het innen van toeristenbelasting.
- 2. Nachtcriterium en meldplicht.** Een nachtcriterium betreft het maximaal aantal nachten dat een accommodatie toeristisch mag worden verhuurd. Ook kan de gemeente bepalen dat elke verhuur gemeld dient te worden (meldplicht) om zo te kunnen controleren op het daadwerkelijk aantal verhuurde nachten. Het is binnen de wet mogelijk om de registratieplicht te hanteren voor de gehele gemeente, en het nachtcriterium en de meldplicht alleen voor bepaalde gebieden. De VNG geeft aan dat een nachtcriterium niet redelijk is voor B&B 's, aangezien overlast op de directe omgeving vaak beperkt is en de activiteiten vaak bedrijfsmatig worden uitgevoerd. Bedrijfsmatig in de zin dat een B&B vaak de enige inkomstenbron is van de bewoner, en niet als aanvullende inkomstenbron fungeert.
- 3. Vergunningsplicht.** Met een vergunningsplicht – voor de gehele gemeente of alleen bepaalde gebieden – kan de gemeente (onder voorwaarden) toeristische verhuur toestaan. Een vergunningsplicht is hierbij alleen mogelijk als ook een registratieplicht is opgenomen in de huisvestingsverordening. Een vergunningsplicht kan in combinatie worden ingesteld met een nachtcriterium of een meldplicht, maar dit hoeft niet. Vergunningen zijn in principe voor onbepaalde tijd, maar de gemeente kan er wel voor kiezen om een quotum in te stellen van vergunningen voor een bepaald gebied. Dit quotum moet worden onderbouwd. In het geval van een quotum zijn de vergunningen in beginsel voor bepaalde tijd.
- 4. Ontheffingsplicht.** In plaats van een vergunningenstelsel kan worden gekozen voor een ontheffingsstelsel. In dat geval worden ontheffingen alleen verleend bij bijzonder belang voor de aanvrager of bij gevallen waar de belangen die met het ontheffingsstelsel beschermd worden, niet in gevaar komen. In een dergelijk stelsel is

¹ Hier gedefinieerd als “in een woonruimte tegen betaling bieden van verblijf aan personen die niet als ingezetene zijn ingeschreven met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen”. Hieronder vallen onder andere B&B 's, tweede woningen en verhuur van een gedeelte van de woning. Woningruil en woningbewaring vallen niet onder deze definitie, net als recreatiewoningen.

² Handreiking toeristische verhuur van woonruimte, voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, VNG, https://vng.nl/sites/default/files/2021-08/handreiking-toeristische-verhuur-van-woonruimte_20210714.pdf.



het noodzakelijk dat duidelijk wordt omschreven in welke gevallen ontheffing van een verbod op toeristische verhuur kan worden verleend.

Bij keuze voor een van de vier – of een combinatie van – instrumenten dient de raad goed te onderbouwen waarom het inzetten van de maatregel noodzakelijk is – in het licht van het doel van de wet. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld niet worden ingesteld met als doel om de heffing van toeristenbelasting efficiënter te maken. Ook dienen quota en criteria voldoende te worden onderbouwd: hoe is tot de maxima gekomen en waarom kunnen deze niet hoger zijn? Ook kan bijvoorbeeld een vergunningsplicht niet zo streng zijn dat deze in praktijk neerkomt op een totaalverbod.

2.1.2. Brief minister de Jonge aan de kustgemeenten

In een brief uit maart 2023 over de voortgang van het Kustpact³, refereert de minister aan een onderzoek naar ontwikkelingen rondom opkoop en herstructurering van vakantieparken. Uit het onderzoek⁴ blijkt dat gemeenten en provincies diverse ruimtelijke instrumenten hebben om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Te denken valt aan omgevingsvisies, sectorale visies, beleidsnota's, omgevingsverordeningen en bestemmingsplannen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld via bestemmingsplannen sturen op (her)inrichtingen van vakantieparken, door bijvoorbeeld eisen te stellen aan omvang van recreatieobjecten en standplaatsen en door het duidelijk definiëren van deze begrippen. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten deze mogelijkheden niet altijd benutten, bijvoorbeeld omdat de gemeente niet bewust is van ruimte in bestemmingsplannen voor nieuwe ontwikkelingen of doordat de gemeente vreest voor een planschadeclaim. De gemeenten worden hierbij door de minister uitgenodigd om binnen de gemeente onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen.

2.1.3. Voorbeeld Texel: sturen op slaapplekken

De aanpak van de gemeente Texel is in deze inventarisatie regelmatig aangehaald als een voorbeeld van een goede beleidsmatige aanpak voor het sturen op druk en eenheden. De gemeente Texel heeft ervoor gekozen om in haar beleid een vast aantal slaapplekken te koppelen aan verschillende soorten accommodaties.⁵ Planologisch kan daarmee worden gestuurd op het aantal slaapplekken, en daarmee op het aantal mogelijke overnachtingen binnen de gemeente. De gemeente registreert het aantal slaapplekken (waaronder geen slaapplekken vallen bij bed en breakfasts). De gemeente hanteert de volgende categorisering:

³ Voortgang van het Kustpact, https://milieufederatie.nl/wp-content/uploads/sites/14/2023/03/13032023_De-voortgang-van-het-Kustpact_brief-Kustgemeenten.pdf.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/onderzoek-opkopen-vakantieparken>.

⁵ Toeristisch Toekomstplan Texel, <https://www.texel.nl/wp-content/uploads/2021/10/Toeristisch-Toekomstplan-Texel-2021-incl.-raadsbesluit.pdf>



CATEGORIE	AANTAL RECREATIEVE SLAAPPLAATSEN	CRITERIUM
Hotels	2	per kamer
Campers, toercaravans, blokhutten en tenten	3	per object
Stacaravans	4	per stacaravan
Zomerhuizen	5	per zomerhuis
Recreatieve opstal	5	per opstal
Appartementencomplexen	5	per appartement
Familiehuizen	10	oppervlakte 100-200 m2
	15	oppervlakte 200-300 m2
	20	oppervlakte 300-400 m2
Groepsverblijven	per locatie bepaald	zoals vastgelegd in bestemmingsplan
Tweede woningen	5	bestemd voor recreatieve en permanente bewoning

Figuur 2: categorisering slaapplaatsen op Texel

Bij de laatste 'bestemmingsplanronde' is hierbij gekozen om het aantal slaapplaatsen te maximeren op 47.000. Daarbij worden 2.000 slaapplaatsen in 'reserve' geplaatst, waardoor bij 45.000 slaapplaatsen pas op de plaats wordt gemaakt om te kijken of en hoe de laatste 2.000 slaapplaatsen vergeven kunnen worden. Het maximum van 47.000 is al in de jaren '70 voor het eerst vastgelegd. Dit maximum is bepaald op basis van normen qua draagkracht in de natuurgebieden (voornamelijk het duingebied/de dorpen). De gemeente hanteert hierbij een aantal uitgangspunten:

- Slaapplaatsen vervallen niet zomaar, dit zijn rechten ook als deze niet worden gebruikt.
- Bij omzetting van accommodaties start de gemeente een procedure om overgebleven slaapplaatsen te saneren.
- Er is een maximale plaatsingsdichtheid per hectare voor verblijfsrecreatieve terreinen.
- De gemeente had een regeling voor uitbreiding van slaapplaatsen bij kleinschalige accommodaties met 25% wanneer een ondernemer investeert in kwaliteit. De gemeente heeft ervoor gekozen om deze regeling af te bouwen, omdat men tegen het maximumaantal slaapplaatsen aanloopt.

De gemeente onderzoekt of een registratie van het aantal overnachtingen mogelijk/wenselijk is.

De gemeente maakt ook gebruik van de registratieplicht voor toeristische verhuur, vanuit de mogelijkheden voor de Wet Toeristische Verhuur.

2.1.4. Voorbeeld Noord-Holland Noord: ontwikkelkader

In Noord-Holland Noord wordt gewerkt met een ontwikkelkader, gekoppeld aan een regionale visie op verblijfsrecreatie.⁶ Het doel van het ontwikkelkader is vierdelig:

1. Borgen dat nieuwe verblijfsinitiatieven bijdragen aan het realiseren van de visie verblijfsrecreatie
2. Borgen van effectieve beoordeling van initiatieven en uitbreidingsplannen op economische meerwaarde, en regionale afstemming gelet op regio-overstijgende effecten
3. Bieden van handvatten voor gedegen economische onderbouwing bij wijzigingen van bestemmingsplannen of andere ruimtelijke besluiten bij nieuwe initiatieven en uitbreidingen
4. Duidelijkheid bieden aan ondernemers en ontwikkelaars over de haalbaarheid van hun plan/initiatief

Het ontwikkelkader stoelt op vier principes:

1. Ruimte voor onderscheidend aanbod. Dit betekent het stimuleren van innovatie en onderscheidende initiatieven waar marktruimte voor is. Dus worden initiatieven getoetst op:
 - a. Versterking van marktgerichte deelregio⁷

⁶ Regionale visie verblijfsrecreatie Noord-Holland-Noord

⁷ Dit zijn: strand, zuidkust, noordkust, Texel, kernen, waterrijk en agrarisch buitengebied.



- b. Marktruimte die er is voor het concept
 - c. Economische haalbaarheid
2. Kiezen voor recreatief ondernemerschap bij nieuwe ontwikkelingen. Dit betekent dat initiatieven worden getoetst op het vermogen van recreatief ondernemerschap. Initiatieven voor chalet- en vastgoedontwikkeling dienen daarom te beschikken over een centrale bedrijfsmatige exploitatie.
3. Versterken van de omgeving (ruimtelijk en economisch). Verblijfsrecreatie dient ruimtelijke kwaliteit te produceren en niet te consumeren. Dit betekent dat een lage bebouwingsdichtheid (bijvoorbeeld 15% voor campings en bungalowparken) gewenst is. Nieuwe verblijfsrecreatie dient aan te sluiten bij het streefbeeld van de marktgerichte deelregio.
4. Waar mogelijk hergebruiken van het bestaande aanbod. Met name in de intensieve kustzone en de kust van de Wadden, het IJsselmeer en het Markermeer worden zo veel mogelijk bestaande verblijfsrecreatie door- en herontwikkeld. Dat betekent soms uitbreiding en/of herverkaveling voor de rendabiliteit van de initiatieven.

Het bovenstaande betekent dat initiatieven minimaal *regioversterkend* moeten zijn, *meerwaarde hebben in de markt* en *economisch haalbaar* zijn. Om te toetsen of initiatieven hieraan voldoen, zijn kwaliteitscriteria opgenomen in het ontwikkelkader. Deze criteria zijn als volgt:⁸

Kwaliteitscomponent	Criteria
Regioversterkend	• Verblijfskwaliteit van de locatie past bij de doelgroep • Kenmerken van de deelregio worden versterkt door het verblijfsconcept • Spin-off vrijetijdsvoorzieningen in de omgeving • Vestiging in bestaande bebouwing en/of op recreatiebestemming is onderzocht • Indien sprake is van uitbreiding: bijdrage aan kwaliteitsverbetering van het bestaande recreatieterrein • Bijdrage realisatie regionale duurzaamheidsambitie
Meerwaarde in de markt	• Conceptbeschrijving met marktfocus • Specifieke voorziening voor meerdaagse bezoekers • Toeristisch-recreatieve doelgroep • Marktruimte onderbouwing⁹
Economisch haalbaar	• Aangetoonde financiële haalbaarheid • Commitment exploitant • Ervaring exploitant in de recreatiesector • Indien sprake is van uitpolding: bedrijfsmatige exploitatie en overige bepalingen in anterieure overeenkomst (denk aan % tijd dat object verhuurt moet worden; beheer- en onderhoudsfonds)

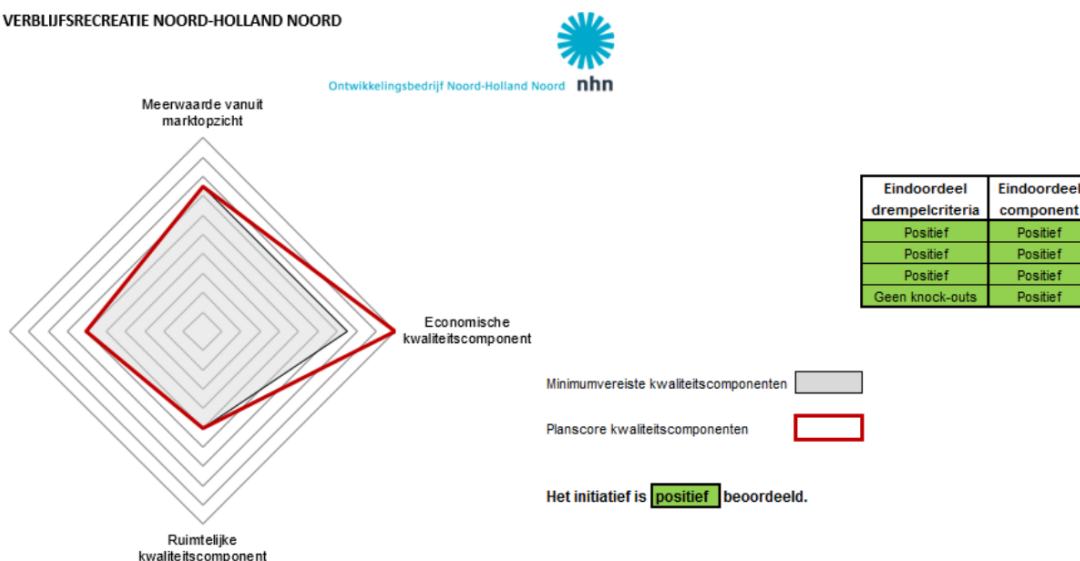
Bovenstaande criteria kunnen vervolgens worden gegoten in een rekenmodel, waarbij punten worden toegekend per criterium. Toetsing vindt plaats door de gemeenten zelf. Het rekenmodel laat dan zien of de component in totaliteit positief wordt beoordeeld. Om dit te kunnen doen, dienen regionaal minimumvereisten afgesproken te worden per component. De uiteindelijke beoordeling ziet er dan als volgt uit:

⁸ Regionale visie verblijfsrecreatie Noord-Holland-Noord

⁹ Door middel van een markt-ruimteberekening in koopmarkt of huurmarkt met kwalitatieve analyse



TOETSINGSKADER VERBLIJFSRECREATIE NOORD-HOLLAND NOORD



Figuur 3: toetsingskader Noord-Holland Noord

2.2. Provinciale kaders: Omgevingsvisie en omgevingsverordening

De provincie hanteert twee belangrijke kaders: de Omgevingsvisie en de omgevingsverordening. In de omgevingsverordening zijn de kaders uit de Omgevingsvisie uitgewerkt. De belangrijkste provinciale kaders voor deze inventarisatie zijn als volgt:¹⁰

- Nieuwe recreatieterreinen in de kustzone zijn alleen mogelijk in aangewezen badplaatsen en in aangewezen aandachtsgebieden. Uitbreiding van bestaande bedrijven is toegestaan, onder voorwaarden beschreven in het ontwikkelkader. Buiten de kustzone is nieuwvestiging mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied en in door gemeenten aangewezen aandachtsgebieden. Uitbreiding van bestaande bedrijven is mogelijk onder voorwaarden van het ontwikkelkader. Buiten badplaatsen en stedelijk gebied blijft vestiging van minicampings en nieuwe economische dragers toegestaan, net als vestiging in het kader van de landgoederenregeling. Dit is niet gekoppeld aan de kustzone.
- Binnen de aandachtsgebieden dienen ontwikkelingen te voldoen aan het ontwikkelkader van de Kustvisie of de Veerse Meervisie. Ook in aandachtsgebieden aangewezen door gemeenten buiten de kustzone. Tot nu toe zijn buiten de kustzone geen aandachtsgebieden aangewezen, behalve bij het Veerse meer.
- Ontwikkelingen binnen en buiten de kustzone dienen te voldoen aan kwalitatieve voorwaarden uit het ontwikkelkader. Buiten de kustzone worden de percentages (15% uitbreiding in eenheden, met uitzondering van de aandachtsgebieden) niet gehanteerd die wel onderdeel uitmaken van het ontwikkelkader voor de kustzone.
- Na enkele jaren van stabilisatie neemt de vraag naar toeristisch kamperen in de laatste jaren weer toe in Nederland en Zeeland. Ten opzichte van 2018 is het aantal kampeernachtingen in Zeeland met 20% toegenomen en de voorlopige cijfers voor 2023 laten een verdere groei zien. Het aanbod van toeristische kampeerplaatsen in Zeeland is in de afgelopen tien jaar juist met 16% afgenomen. De daling van het kampeeraanbod kan deels worden verklaard door kwaliteitsverbetering (het vergroten van standplaatsen om

¹⁰ Omgevingsverordening provincie Zeeland



tegemoet te komen aan de wensen van de gast, daardoor minder eenheden op dezelfde oppervlakte) en door de transitie naar andere soorten aanbod. Denk hierbij aan verhuurchalets en vakantiewoningen.

- Provinciaal wordt omtrent verblijfsrecreatie ingezet op herstructurering, kwaliteitsverbetering, innovatie, differentiatie en regionaal onderscheidend vermogen.
- Nieuwe ontwikkelingen in het agrarisch gebied zijn mogelijk op agrarische bouwvlakken (NED's), mits deze ontwikkelingen bijdragen aan een kwaliteitsimpuls voor het landschap en plaatsvinden bij bestaande bebouwing.
- Voor minicampings is het maximaal eenheden verhoogd van 25 eenheden naar 35 eenheden. Met een inachtneming van maximaal 20% permanente eenheden (met een maximum van 5 eenheden).

Reflectie vanuit gemeenten op de omgevingsverordening

Verblijfsrecreatie wordt gereguleerd middels de omgevingsverordening, die (deels) geënt is op de Kustvisie. In het perspectief van de Bevelandse gemeenten, Tholen en Hulst is de omgevingsverordening nu te beperkend voor ontwikkelingen. Zij ervaren dat deze nu te weinig ruimte biedt om kleinschalig te kunnen ontwikkelen, terwijl daar wel behoefte en vraag naar is. De vraag rijst dan ook bij deze gemeenten of het werken met aandachtsgebieden – met bijbehorende voorwaarden – passend is buiten de kustzone. Aansluitend geven deze gemeenten aan behoefte te hebben aan experimenteerruimte voor kleinschalige recreatieve initiatieven.

Ook in gemeenten binnen de kustzone en vanuit de sector wordt gemerkt dat de voorwaarden uit de Kustvisie die geland zijn in de omgevingsverordening ervoor zorgen dat ondernemers 'op de handen' blijven zitten. Bovenstaande punten zijn ook eerder naar voren gebracht in de evaluatie van de Kustvisie. In deze evaluatie is de aanbeveling naar voren gebracht om het ontwikkelkader verder te concretiseren.

Verder geven gemeenten en de sector aan dat de Kustvisie is gericht op aantallen eenheden in relatie tot oppervlakte. In praktijk lopen partijen ertegenaan dat het ontwikkelkader voor toegestane percentages uitbreiding alleen kijkt naar het begrip 'eenheid'. Bij dit begrip is geen verder onderscheid gemaakt in verschillende soorten verblijfsaccommodaties. Terwijl daar wel behoefte aan is. Vooral omdat flexibiliteit in soorten eenheden nu een knelpunt is. Vanuit de markt komt meer vraag naar kampeerplekken, maar de regels maken bijvoorbeeld dat het ontwikkelen van chalets naar kampeerplekken – door planologisch saneren van eenheden – niet altijd mogelijk is. Een voorbeeld: de insteek is geweest om plancapaciteit te saneren wanneer kampeerplekken worden omgezet naar chalets. Voor chalets heb je minder eenheden nodig om het park rendabel te houden, omdat chalets jaarrond kunnen worden verhuurd. Maar als de plancapaciteit gesaneerd is, is het niet meer rendabel om terug te gaan van chalets naar kampeerplekken, omdat dan het aantal toegestane kampeerplekken niet meer rendabel is.

2.3. Gemeentelijke kaders

In deze paragraaf gaan we in op bestaande gemeentelijke kaders, zowel visies en beleidsstukken als bestemmingsplannen. De kaders die benoemd zijn, zijn illustratief en geven niet de volledige breedte weer van de bestaande kaders. Ook andere gemeenten hebben kaders of bestemmingsplannen geformuleerd op de genoemde thema's. Een volledige lijst van vastgesteld beleid in de gemeenten is opgenomen in bijlage I.

2.3.1. Wat zien we in de gemeentelijke kaders?

Vanuit de beleidsstukken komt naar voren dat nog maar weinig gemeenten grootschalige toeristische ontwikkelingen willen toestaan. Vrijwel alle gemeenten willen kleinschalige ontwikkelingen wél blijven toestaan. Denk aan kleinschalige kampeerterreinen of minicampings bij agrarische bedrijven. Wel zien we dat grenzen tussen kleinschalige/particuliere



initiatieven als minicampings en B&B 's en commerciële parken en campings vervagen. Kleinschalige initiatieven worden ook steeds aantrekkelijker voor (kleinere) investeerders. Door de inzet en het gebruik van B&B 's, waarbij één investeerder meerdere huizen opkoopt en verhuurt, vervaagt de grens met bijvoorbeeld een hotel. Een hotel moet aan veel voorwaarden voldoen, en B&B 's niet. Vanuit de sector ontstaat daarmee het gevoel dat zij te maken krijgen met een ongelijk speelveld. Tegelijkertijd is er wel de behoefte om kleinschalige initiatieven mogelijk te blijven maken. De vraag is hoe deze kleinschalige initiatieven mogelijk kunnen worden gemaakt – en daaraan randvoorwaarden te verbinden – zodat deze gewenste initiatieven zich niet ontwikkelen tot iets wat je niet wilt.

Overkoepelend beleid

Over het algemeen werken de gemeenten in Zeeland met bestemmingsplannen waarin regels zijn opgenomen, zonder onderliggend apart beleid voor recreatie. Waar vaak wel beleid op wordt gemaakt is minicampings en B&B 's. Beleid rondom B&B 's komt vooral voort uit overlast die steeds meer wordt ervaren door inwoners, en de impact hiervan op leefbaarheid. Ook nieuwe landelijke wetgeving (zie paragraaf 2.1.1.) en de woningproblematiek maken dat beleid op dit thema benodigd is.

Bij enkele gemeenten wordt gewerkt met een toeristische visie, of is deze in de maak. Denk bijvoorbeeld aan Middelburg (zie het kader hieronder). Ook de gemeente Hulst heeft een toeristisch ontwikkelplan. Terneuzen heeft apart beleid voor B&B 's, camperplaatsen, kampeerterreinen en minicampings.

Voorbeeld toeristische nota in ontwikkeling: Middelburg

De gemeente Middelburg is op dit moment bezig met een nieuwe toeristische nota, en met het opstellen van een huisvestingsverordening. In de toeristische nota wordt een afwegingskader opgenomen voor toeristische verhuur, en ook in de huisvestingsverordening wordt toeristische verhuur geïntegreerd.

De toeristische nota en de huisvestingsverordening zullen vooral gericht zijn op de binnenstad, waar het gros van de toeristische ontwikkelingen plaatsvindt. Daarbij wil de gemeente zich richten op een bepaalde doelgroep. Nieuwe ontwikkelingen moeten niet ten koste gaan van de woonfunctie (bij toeristische verhuur), moeten een kwaliteitsaspect in zich hebben en moeten aansluiten op de beoogde doelgroep.

Binnen de gemeente wordt onderzocht in welke mate verkaveling en uitpolding juridisch kan worden afgekaderd in de verordening.

Andere gemeenten hebben al de stap gemaakt richting een afwegingskader, namelijk Vlissingen, of zijn deze serieus aan het verkennen, namelijk in Veere. In onderstaand kader worden deze ontwikkelingen kort geschetst.

Voorbeeld afwegingskader: Vlissingen¹¹

Binnen de gemeente Vlissingen wordt reeds gewerkt met een afwegingskader voor toeristische accommodaties. Dit kader is gebaseerd op de toeristische visie. Het afwegingskader is gebaseerd op vier thema's waarop wordt afgewogen, die voortkomen uit het aspect leefbaarheid. Deze thema's zijn:

- Verkeer en parkeren
- Geluid
- Afval
- Sociale cohesie

¹¹ Afwegingskader verblijfsaccommodaties Vlissingen, 11 januari 2023



Allereerst wordt afgewogen of een initiatief past binnen het bestemmingsplan en de toeristische visie. Vervolgens wordt voor elk van de thema's gekeken of het initiatief past bij de verschillende beleidsstukken rondom de thema's. Denk aan het paraplubestemmingsplan parkeernormering, de APV, de afvalstoffenverordening of de huisvestingsverordening. Als een initiatief binnen alle geldende beleidsstukken past, dan verleent de gemeente in principe medewerking aan het initiatief.

Het afwegingskader kijkt dus niet per se naar aspecten als economische haalbaarheid, onderscheidend vermogen of duurzaamheid. In plaats daarvan is het afwegingskader meer een toets op de effecten van het initiatief op leefbaarheid binnen de gemeente.

Voorbeeld afwegingskader: Veere¹²

De gemeente Veere is op dit moment bezig om een ontwikkelkader op te stellen voor verblijfsaccommodaties. De eerste fase – inzicht bieden in groeimogelijkheden per sub-sector en de mate waarin de gemeente hier grip op heeft – is reeds afgerond. De tweede fase – waarin ontwikkelrichtingen verder worden uitgewerkt en inzicht wordt gegeven in een toetsingsmethode om te komen tot afwegingen – is lopende.

Uit de eerste fase zijn twee uitgangspunten naar voren gekomen voor het ontwikkelkader:

1. Sturen op balans: alleen medewerking verlenen aan initiatieven op het gebied van verbetering en kleinschalige, beperkte uitbreiding van bestaande accommodaties die:
 - a. Onderscheidend zijn
 - b. Bijdragen aan een gedifferentieerd aanbod
 - c. Van hoge kwaliteit zijn
 - d. Leefbaarheid verbeteren, bijdragen aan nieuwe en duurzame werkgelegenheid en waarde toevoegen aan het landschap en de natuur
2. Inspelen op kansen: richten op initiatieven die een onderscheidend en duurzaam product bieden dat aansluit bij de wensen van de doelgroepen waar de gemeente zich op richt. Daarom wordt gericht op een aantal onderwerpen:
 - a. Vitaal ondernemerschap met perspectief
 - b. Liefde voor lokaal
 - c. Eenheid in diversiteit
 - d. Veere als duurzame bestemming

Op basis van het bovenstaande zijn de volgende criteria opgenomen voor ontwikkelrichtingen voor de sub-sector:

- | | |
|---|---------------------------------|
| • Gebiedsgericht | • Impact op nabije leefomgeving |
| • Waarde voor leefbaarheid, landschap en natuur | • Duurzaam |
| • Hoogwaardige kwaliteit | • Innovatief |
| • Structurele werkgelegenheid | • Onderscheidend |
| • Productdifferentiatie | • Veerse maat en DNA |

Bestemmingsplannen

Gemeenten geven aan dat het voornamelijk hanteren van bestemmingsplannen – in plaats van onderliggend beleid – voor hen goed werkt. Er zit wel veel variatie in de bestemmingsplannen. Zo zitten er veel verschillen tussen de gemeenten in definities die gehanteerd worden. Gemeenten verschillen ook in de mate waarin zaken 'achter de slagboom' worden geregeld. Ook binnen gemeenten zit er variatie in de definities die worden gehanteerd in de bestemmingsplannen. Wat is bijvoorbeeld precies een permanente eenheid, of een jaarplek? Waaronder vallen nieuwe

¹² Ontwikkelkader verblijfsaccommodaties, oktober 2021



concepten als glampingtenten? Soorten eenheden worden dan ook niet altijd meer gehanteerd in de bestemmingsplannen. Zoals in Schouwen-Duiveland.

Voorbeeld definities: Schouwen-Duiveland¹³

In de regelgeving voor de Agenda Toerisme wordt in de gemeente de term 'eenheid' gehanteerd.

- Vaste accommodatie (c.q. kampeermiddel staat jaarrond):
 - Gebouw tot 55 m²
 - Gebouw tot 75 m²
- Toeristische standplaatsen (c.q. kampeermiddelen staan er één seizoen): gemiddeld 4 slaapplekken. 4 slaapplekken is 1 eenheid.
- Logies: omvang kan variëren, gemiddeld 12 tot 16 slaapplekken. 4 slaapplekken is 1 eenheid
- Recreatiewoning: oppervlakte in de basis 75 m². Gemiddeld 4-6 slaapplekken. 4-6 slaapplekken is 1 eenheid.

Alternatieve kampeermiddelen (denk aan yurt-tenten, glampingtenten of Afghaanse tenten) op niet-permanente standplaatsen mogen in de winterperiode blijven staan. Hierbij is echter een verbod om deze in de winterperiode te verhuren voor recreatief nachtverblijf. Op minicampings mogen deze ook blijven staan, mits aan de provinciale regeling van maximaal 20% permanente eenheden wordt voldaan.

Door in de gemeente Schouwen-Duiveland slaapplekken te koppelen aan eenheden, kan hiermee in de bestemmingsplannen worden gestuurd op het aantal slaapplekken. En daarmee – in theorie – ook op het aantal overnachtingen in de gemeente. Ook in Noord-Beveland wordt gekeken naar het sturen op het aantal slaapplekken.

Voorbeeld sturen op slaapplekken: Noord-Beveland

In de gemeente Noord-Beveland wil een bungalowpark uitbreiden met 20% van het oppervlak. Daarbij worden kampeerplaatsen omgezet tot recreatiewoningen, onder andere groepswoningen. Daarmee zou het aantal slaapplekken stijgen, waarmee ook het aantal overnachtingen kan stijgen. Dit zou zorgen voor grotere recreatieve druk in het gebied. De gemeente kijkt nu naar het reguleren van het aantal slaapplekken. Dat zou betekenen dat het oppervlakte weliswaar vergroot, maar het aantal slaapplekken niet. De druk zou daarmee niet toenemen, terwijl de ondernemer wel de kwaliteitsslag kan maken.

Wat daarin wel speelt, is dat recreatiewoningen jaarrond kunnen worden geëxploiteerd ten opzichte van seizoensgebonden exploitatie van kampeerplaatsen. Het aantal overnachtingen kan daarmee alsnog stijgen, al zal dit wel beperkter zijn ten opzichte van een situatie waarbij het aantal slaapplekken niet wordt gereguleerd.

2.3.2. Wat is er verder nog aan onderzoek nodig?

We zien dat bestemmingsplannen sterk verschillen tussen de gemeenten. Ook zien we – ook breder in den lande – dat gemeenten niet altijd goed zicht hebben op de ruimte die er nog in de bestemmingsplannen zit voor ontwikkelingen. Zogenoemde 'slapende slaapplekken/eenheden'. Een fictief voorbeeld: een ondernemer kan een terrein hebben waarop 800 eenheden zijn toegestaan. De ondernemer heeft deze eenheden ingevuld met 600 niet-permanente eenheden. De locatie is aantrekkelijk voor investeerders, en de ondernemer kiest ervoor om zijn onderneming te verkopen. De nieuwe eigenaar ziet de ruimte in het bestemmingsplan, en kiest ervoor om de 600 niet-permanente eenheden om te zetten in 800 permanente eenheden. Daardoor kan een situatie ontstaan waarbij er – binnen de geldende regels – opeens 200 extra permanente eenheden worden gerealiseerd, die ook nog eens jaarrond kunnen

¹³ Regelgeving agenda toerisme 2018-2026



worden geëxploiteerd. Dat zorgt – samen met de bestaande eenheden die nu ook jaarrond worden geëxploiteerd – voor een forse stijging in het aantal slaapplekken en het aantal overnachtingen. En daarmee voor een stijging in recreatieve en landschappelijke druk. Gemeenten hebben niet altijd zicht op de ruimte die er nog is in de bestemmingsplannen voor extra eenheden. En op de ruimte voor het omzetten van niet-permanente in permanente eenheden, die gemeenten lokaal kunnen bieden.

Het is daarom zaak om een analyse uit te voeren van de bestemmingsplannen: in welke mate is er nog ruimte voor ontwikkelingen? Waar zit nog ruimte die nog niet wordt gebruikt? Waar zit ruimte om niet-permanente eenheden om te zetten in permanente eenheden en vice versa, en is dat nog wenselijk?

Verder krijgen we uit gesprekken ook terug dat gemeenten worstelen met gesplitst eigendom van bijvoorbeeld hotelkamers, appartementen of recreatiewoningen. Er is behoefte om te onderzoeken welke mogelijkheden gemeenten hebben om gesplitst eigendom juridisch tegen te gaan. Bijvoorbeeld in de huisvestingsverordening.

2.4. Conclusie: wat betekent dit voor de volgende fase?

2.4.1. Landelijke kaders en goede voorbeelden

Op landelijk niveau zien we dat er handreikingen worden gegeven voor het reguleren van toeristische verhuur. Er zijn wettelijk gezien vier maatregelen die gemeenten in kunnen zetten: een registratieplicht, een nachtcriterium met meldplicht, een vergunningsplicht en een ontheffingsplicht. Voor het afwegingskader betekent dit dat op lokaal niveau moet worden onderzocht of 1) een maatregel passend is om in te zetten en zo ja, 2) welke maatregel wordt ingezet. Het zou in de lijn der verwachting liggen dat gemeenten met een hoge toeristische druk een andere maatregel inzetten dan gemeenten waar deze druk lager is. Provinciebreed dezelfde maatregel hanteren is dus niet passend. Ook op regionaal niveau kunnen grote verschillen zitten tussen de toeristische druk. De keuze voor het inzetten van de wettelijke mogelijkheden voor het reguleren van toeristische verhuur kan dus het beste worden genomen op lokaal niveau. Gemeenschappelijk kan worden onderzocht welke maatregelen passend zijn. En gemeenschappelijk kan worden afgesproken om de Wet Toeristische verhuur te gaan toepassen.

Er zijn in het voorgaande hoofdstuk twee voorbeelden gegeven van afwegingskaders: in Noord-Holland Noord (regionaal) en op Texel (lokaal). Beide voorbeelden kunnen worden gebruikt om het afwegingskader vorm te geven in de volgende fase.

Ten eerste is het kader van Texel gericht op het aantal *slaapplekken*, met een maximum totaal aantal slaapplekken. Daarbij is per soort accommodatie bepaald hoeveel slaapplekken hieraan gekoppeld zijn. Het voordeel van deze aanpak is dat dit kwantitatief is – dus goed te monitoren – en overzichtelijk. De gemeente weet hoeveel slaapplekken er maximaal worden toegestaan, en dus of een plan haalbaar is of niet gelet op het voorgestelde aantal slaapplekken. Ook voor de ondernemer is dit inzichtelijk. Een groter huisje heeft meer slaapplekken dan een campingplaats. Mocht de ondernemer kiezen voor een huisjespark, dan kan de ondernemer minder eenheden plaatsen dan wanneer de ondernemer kiest voor een kampeerterrein. Nadeel van deze aanpak is echter dat het aantal slaapplekken iets anders is dan aantal *overnachtingen*. Een huisje heeft weliswaar minder slaapplekken dan een campingplaats, maar kan wel jaarrond worden ingezet. Een huisjespark kan daarom betekenen dat wellicht het aantal overnachtingen hoger is buiten het seizoen. Over heel het jaar bezien, zou de druk door het totaal aantal overnachtingen dan wellicht hoger kunnen zijn. Daarnaast is het voor een individuele gemeente met een afgebakend grondgebied ook makkelijker om een maximumaantal slaapplekken vast te stellen dan voor een regio of gehele provincie. Zeker wanneer de toeristen die



overnachten ook als dagtoerist verblijven aan het strand, in binnensteden of in natuurgebieden. Voor Texel is dit overzichtelijker. Toeristen die slapen op Texel zullen vooral recreëren op Texel. Bij het bepalen van het maximumaantal slaapplekken hoeft Texel dus geen rekening te houden met andere gemeenten. In Zeeland is dit wel het geval. Samenvattend biedt het kader van Texel dus inspiratie voor het Zeeuwse afwegingskader, maar moet aanvullend gemeenschappelijk worden gekeken naar de keuze voor slaapplekken en/of overnachtingen, en moet regionaal worden onderzocht of een maximumaantal slaapplekken en/of overnachtingen kan worden afgesproken. Met een maximumaantal slaapplekken of overnachtingen per regio wordt de urgentie om niet-wenselijke bestemmingsplanruimte weg te bestemmen ook groter.

Het tweede voorbeeld gaat over Noord-Holland Noord. Hierbij is een afwegingskader opgesteld aan de hand van drie thema's: regioversterkend, meerwaarde in de markt (lees: onderscheidend vermogen) en economisch haalbaar. Hieraan zijn kwalitatieve criteria gekoppeld die worden getoetst. Indien de score op de criteria boven het lokaal bepaalde minimum komt, kan medewerking worden verleend. Dit kader geeft richting, maar heeft wel een (vrij groot) nadeel. De criteria zijn allen vrij 'open' en kwalitatief. Doordat de criteria kwalitatief zijn, is het nog steeds in praktijk volledig aan de gemeente zelf of een ontwikkeling wordt toegestaan. Een initiatiefnemer kan wellicht vrij eenvoudig een initiatief zo formuleren dat het moeilijk wordt om te onderbouwen dat niet aan de criteria wordt voldaan. Een dergelijk kader geeft dus wel richting, maar geeft beperkt houvast. Verder zijn de thema's uit het kader van Noord-Holland Noord gericht op het versterken van de economie en de economische haalbaarheid. Natuur zit hier nog niet als thema in, maar is wel van belang voor het kader van Zeeland.

Samenvattend biedt het kader van Noord-Holland Noord dus inspiratie voor het Zeeuwse afwegingskader, maar geeft het geen criteria voor natuur en zijn de criteria nog beperkt concreet en kwantitatief.

2.4.2. Provinciale kaders

Zoals in bovenstaande paragrafen uiteengezet, wordt door een aantal gemeenten in het achterland de huidige omgevingsverordening niet als passend ervaren, gezien de ontwikkelprincipes die vanuit het kustgebied zijn toegepast op het achterland, zelfs nieuwe (kleinschalige) ontwikkelingen frustreren dan wel onmogelijk maken. Terwijl de toeristische druk in het achterland minder is dan aan de kust en wellicht juist kan bijdragen aan de gewenste spreiding van bezoekers en een kwaliteitsimpuls van dit gebied. Het is dan ook van belang om te kijken hoe eventuele differentiatie tussen kust en achterland kan worden gereguleerd.

Wanneer gewerkt wordt met een gemeenschappelijk afwegingskader met criteria op basis waarvan lokaal bepaald wordt of een kleinschalig initiatief groen licht krijgt, moet de omgevingsverordening dit niet in de weg staan. Het is dan ook van belang dat de omgevingsverordening goed 'matcht' met het uiteindelijke afwegingskader, indien de verordening uiteindelijk geen onderdeel gaat uitmaken daarvan. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelkader van de Kustvisie, dat op de gehele provincie van toepassing is. Na vaststelling van het afwegingskader dient dan ook te worden onderzocht welke actualisatie nodig is van de omgevingsverordening en het ontwikkelkader om deze documenten op elkaar aan te laten sluiten.

2.4.3. Gemeentelijke kaders

Zoals al eerder benoemd valt op dat veel gemeenten hun beleid hebben vastgelegd in bestemmingsplannen, zonder dat er onderliggend beleid is.

Waar dat er wel is, is er vooral beleid ontwikkeld rondom kleinschalige recreatieve ontwikkelingen. Denk aan (air)B&B's en minicampings.



De kaders die benoemd zijn, zijn illustratief en geven niet de volledige breedte weer van de bestaande kaders. Ook andere gemeenten hebben kaders of bestemmingsplannen geformuleerd op de genoemde thema's. Een volledige lijst van vastgesteld beleid in de gemeenten is opgenomen in bijlage I.

Bed en Breakfast

Voor het onderliggende beleid voor bed en breakfasts zijn overeenkomsten en verschillen te vinden. Zo geeft *Terneuzen* in haar beleidsnotitie bed en breakfast aan dat een bed en breakfast gerund moet worden door de bewoner die ook zelf op het perceel woont. Een bed en breakfast moet daarnaast ondergeschikt zijn aan de woonfunctie. Verder heeft de gemeente als uitgangspunt dat maximaal 50% (met een maximum van 7) van de slaapkamers gebruikt kan worden voor verhuur en dat de kamers geen eigen kookgelegenheid mogen bevatten. Ook wordt een maximum gesteld aan het aantal bedden op een kamer, de maximale verblijfsduur (2 weken) en dienen de gasten te parkeren op eigen terrein, tenzij voldoende parkeergelegenheid beschikbaar is in de buurt.

Schouwen-Duiveland heeft in haar beleid opgenomen dat een B&B maximaal 5 slaapplekken mag bevatten, en dat de woning bewoond moet zijn door de hoofdbewoner. Schouwen-Duiveland heeft geen maximum verblijfsduur, zoals in Terneuzen. Wel heeft Schouwen-Duiveland opgenomen dat vanaf 1 januari 2024 B&B 's moeten worden geregistreerd.

Sluis heeft ook een registratieplicht ingesteld voor toeristische verhuur. Ook in Sluis dient een bed en breakfast ondergeschikt te zijn aan de woonfunctie. In Sluis is zelfstandige verhuur van bijgebouwen niet toegestaan. In Sluis zijn geen maxima gesteld aan verblijfsduur of aan aantal slaapplekken¹⁴.

Het beleid op gemeentelijk niveau verschilt dus. Rode draad is dat er geen maximum wordt gesteld aan het aantal dagen per jaar dat de accommodatie wordt verhuurd. Daarnaast is het beleid vooral gericht op bed en breakfasts, en niet op toeristische verhuur van woonruimte. Verder valt als rode draad op dat de gemeenten die beleid hebben geformuleerd, hebben vastgesteld dat een bed en breakfast ondergeschikt moet zijn aan de hoofdfunctie van het gebouw (woonfunctie). Verder valt op dat gemeenten verschillen in het maximumaantal slaapplekken. Terneuzen kijkt naar een maximum percentage, Schouwen-Duiveland heeft een absoluut maximumaantal. Sluis heeft geen maximumaantal slaapplekken voor een bed en breakfast. Ook verschillen de gemeenten in het toestaan van kookfaciliteiten. Terneuzen staat geen kookgelegenheid toe. Schouwen-Duiveland laat een kitchenette toe, maar geen volwaardige keuken. Sluis heeft hier geen voorwaarden voor.

Minicampings

Een andere soort accommodatie waar vaker apart beleid voor wordt geformuleerd zijn minicampings. Vanuit de provincie hebben gemeenten de ruimte om hier eigen beleid op te formuleren, met een maximum van 35 eenheden. Waarvan 20% (met een maximum van 5) permanente eenheden.

Terneuzen hanteert een maximum van 25 eenheden voor minicampings. Voor kamperen bij de boer hanteert de gemeente de koppeling met een agrarisch bedrijf. Bij dergelijke campings dient dus de camping ondergeschikt te zijn aan de agrarische hoofdfunctie. In *Sluis* is een maximumaantal van 25 eenheden, waarbij zowel seizoensplaatsen als toeristische standplaatsen zijn toegestaan. Het terrein dient gelegen te zijn op een (voormalig) agrarisch bouwvlak. In het bestemmingsplan buitengebied is daarnaast opgenomen dat minicampings worden toegestaan bij agrarische bedrijven met een oppervlakte van minstens 1 hectare. Bij verkoop waarbij de agrarische bedrijfsvoering wordt gestaakt, kan de camping alleen onder voorwaarden worden voortgezet. Nieuwvestiging bij voormalige agrarische bedrijven is niet mogelijk. In *Tholen* is kleinschalig kamperen zowel toegestaan bij een agrarische bestemming als bij een woonbestemming. Daarbij is er een maximumaantal standplaatsen van 15 eenheden (woonbestemming) en 25

¹⁴ In het beleid is wel opgenomen dat "er wordt verhuurd aan een maximaal aantal personen dat past bij een woonbestemming", met daaraan gekoppeld eisen van een bruto vloeroppervlakte van minimaal 15 m² per persoon.



standplaatsen (agrarische bestemming; maximaal 15 camperplaatsen). Voor kampeermiddelen zijn maximaal 25 standplaatsen toegestaan per bouwvlak, waarvan maximaal 20% permanent. Kampeerplaatsen zijn jaarrond toegestaan.

In *Vlissingen* maakt men onderscheid tussen een kleinschalig kampeerterrein (met maximaal 25 kampeermiddelen) en een landschapscamping¹⁵. Een landschapscamping is gekoppeld aan een agrarisch bedrijf, met daarbij plaats voor maximaal 60 kampeermiddelen. De kleinschalige camping is dus niet per definitie gekoppeld aan een agrarische bestemming, en dus niet aan een hoofdfunctie. Ook in *Middelburg* is in het beleid het kleinschalige kampeerterrein niet gekoppeld aan een agrarische functie. Wel is de voorwaarde opgenomen dat het erf minimaal 2 hectare dient te zijn. Het kampeerterrein zelf mag maximaal 1 hectare. Jaarronde exploitatie is toegestaan. In het beleid is kleinschalig kamperen beperkt tot toeristische standplaatsen. Er worden maximaal 25 eenheden toegestaan. Bij uitbreiding naar 25 eenheden dient wel per extra eenheid €800,- te worden geïnvesteerd in het versterken van de omgevingskwaliteiten.

Vanuit de provinciale regelgeving mogen kleinschalige kampeerterreinen maximaal 35 eenheden beslaan, een stijging van 10 eenheden ten opzichte van de eerdere regelgeving. Gemeenten kunnen vervolgens eigenstandig bepalen om gebruik te maken van deze extra ruimte. In *Veere* heeft het college een voorstel gedaan voor een maatregel waarbij eigenaren van minicampings – na het voldoen aan milieuvoorwaarden – met 15% kunnen uitbreiden. Dit omvat 4 eenheden, waarmee het maximum in de gemeente – na instemming met de maatregel door de gemeenteraad – komt te liggen op 29 eenheden. In *Sluis* wil het college eerst nog onderzoeken of men wil meegaan in de geboden ruimte van de provincie. In *Hulst* is ervoor gekozen om uitbreiding naar 35 eenheden toe te staan.

Ook rondom minicampings zijn dus rode draden en verschillen te ontdekken. Rode draad is dat er steeds meer apart beleid wordt geformuleerd voor minicampings. Waarbij op dit moment nog geen grote verschillen te ontdekken zijn tussen de gemeenten als het gaat om aantallen eenheden. In de volgende fase kan worden onderzocht of er een bandbreedte kan worden afgesproken voor aantallen eenheden.

Een verschil tussen de gemeenten is de vraag of de minicamping ondergeschikt dient te zijn aan de agrarische hoofdfunctie. De ene gemeente stelt dat er een actief agrarisch bedrijf moet zijn, de andere gemeente stelt alleen eisen dat het bouwvlak agrarisch dient te zijn. Betrokkenen schetsen dat zij meer zien dat minicampings bij agrarische bedrijven worden opgekocht, waarna het agrarische bedrijf stopt en de camping wordt voortgezet. Waarbij de ontwikkeling van de camping al dan niet gepaard gaat met verstening. Hierdoor vervagen grenzen met reguliere kampeerterreinen. Voor de volgende fase dient dan ook te worden onderzocht of minicampings ondergeschikt moeten zijn aan de hoofdfunctie van het agrarische bedrijf. Verder zien we verschillen omtrent eisen aan het bouwvlak, bijvoorbeeld minimaal 1 of 2 hectare. Ook zien we eisen voor soorten accommodaties die worden toegestaan. De ene gemeente stelt hier geen voorwaarden aan. De andere gemeente stelt dat er alleen toeristische standplaatsen worden toegestaan (niet-permanente eenheden). Tot slot zien we verschillen omtrent milieueisen. In *Middelburg* wordt een investering in de omgeving gevraagd om uitbreiding toe te staan. In *Veere* is het plan om de maximale uitbreiding van 15% alleen toe te staan onder milieuvoorwaarden. Voor de volgende fase kan worden onderzocht in welke mate het wenselijk is om aantoonbare investeringen in natuur- en omgevingskwaliteit als voorwaarde voor uitbreiding te hanteren.

2.4.4. Actiepunten voor de volgende fase

Uit het bovenstaande wordt een aantal actiepunten voor de volgende fase uiteengezet, op basis van rode draden en verschillen in de gemeentelijke kaders en de voorbeelden uit landelijke kaders.

¹⁵ Landschapscampings 'bestaan' niet meer in het provinciale beleid. Het beleid van een aantal gemeenten is hier nog niet op aangepast.



- Analyseren van de bestaande ruimte in bestemmingsplannen. Saneren van niet-gewenste ruimte in de bestemmingsplannen.
- Besluiten hoe de wetgeving toeristische verhuur Zeeuwsbreed kan worden ingezet en toegepast.
- Nagaan welke criteria uit het kader van de regio Noord-Holland Noord en Texel passend zijn voor Zeeland, naast eventuele andere aanvullende criteria geformuleerd.
- Lokale besluitvorming of uitbreiding in bestemmingplannen naar 35 eenheden voor minicampings gewenst is.
- Besluiten in welke mate minicampings ondergeschikt, dan wel gekoppeld dienen te zijn aan de agrarische hoofdfunctie; evenals in welke mate B&B 's ondergeschikt dienen te zijn, dan wel gekoppeld dienen te zijn aan de woonfunctie. Nagaan in welke mate lokaal beleid ten aanzien van minicampings en B&B 's Zeeuwsbreed meer op één lijn kan worden gebracht, op basis van een aantal criteria en randvoorwaarden.
- Bepalen welke voorwaarden voor natuur- en landschapsontwikkeling moeten worden gesteld aan het toestaan van uitbreidingen in eenheden en oppervlakte.
- Bepalen – mede aan de hand van het draagkrachtonderzoek van HZ Kenniscentrum Kusttoerisme¹⁶ – welke sturing (vb. soorten accommodaties/kenmerken van accommodaties) gewenst is.
- Toetsen van werkbaarheid van een aandachtsgebied als middel voor toestaan van nieuwe ontwikkelingen buiten de kustzone.
- Na vaststelling afwegingskader: actualiseren van provinciale verordening, en afstemmen van provinciale verordening, afwegingskader, ontwikkelkader en gemeentelijke omgevingsplannen.
- Bepalen of er op lokaal niveau (verblijfs)toeristisch en recreatief beleid moet worden ontwikkeld.
- Integreren van landelijk ontwikkelde ruimtelijke instrumenten om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan rondom onder meer opgesplitst eigendom, opkoop, herstructurering en permanente bewoning.
- Besluiten of in/na de ontwikkeling van dit afwegingskader en bijhorend instrumentarium de wens naar experimenteerruimte voor het buitengebied blijft bestaan of hierdoor komt te vervallen. Indien deze blijft bestaan: onderzoeken hoe deze ingevuld kan worden.

¹⁶ Dit onderzoek wordt naar verwachting in 2024 opgeleverd. Het onderzoek brengt in kaart voor de provincie Zeeland hoeveel draagkracht er is voor toerisme in de omgeving.



3. Definitiekader

3.1. Welke begrippen moeten gemeenschappelijk worden gedefinieerd?

Om te komen tot een gemeenschappelijke taal voor het afwegingskader, is een gemeenschappelijke definiëring van een aantal begrippen gewenst. Tijdens de sessies zijn met betrokkenen begrippen besproken die gemeenschappelijke definiëring vragen. Dit zijn begrippen die nu nog te beperkt eenduidig zijn geformuleerd of die beleidsafwegingen vragen.

Hieruit komt i.i.g. de volgende lijst naar voren:

Begrippen			
Duurzaamheid	Particuliere verhuur	Flexibiliteit	Differentiatie
Kwaliteit	Badplaatsen	Short stay/kort verblijf	Innovatie
Mobiele en vaste eenheid	Voorzieningen	Bebouwd oppervlak	Sociaal maatschappelijke bijdrage
Permanente en niet permanente eenheid	Leefbaarheid	Verblijfsrecreatie	Ruimtelijke kwaliteit
Recreatiebestemming	Onomkeerbaarheid	Toeristische verhuur	Zeeuws DNA
Spreading in ruimte en tijd	(Jacht)haven	Recreatiedruk/draagkracht	Klein- en grootschaligheid
Transformatie	Landschapsinpassing	Standplaatsen	Circulariteit
Verstening	Bestaand stedelijk gebied	Experimenteerruimte	Authenticiteit
Vitale sector	Maatwerk	Incidenteel kamperen	Inbreiding
Onderscheidend vermogen	Beperkte uitbreiding (qua ruimte en aantallen)	Eenheid	Landschapscreatie
Toegevoegde waarde	Economische haalbaarheid	Ontwikkelkansen	Aard en schaal

Op basis van bovenstaande lijst kunnen de begrippen gemeenschappelijk worden gedefinieerd, om vervolgens lokaal te worden toegepast. Lokale toepassing is van belang omdat begripsbepaling ook positiebepaling kan zijn. Wat een gemeente verstaat onder kwaliteit of toegevoegde waarde is namelijk niet alleen afhankelijk van de lokale context, maar ook van de visie van de gemeente op toerisme en recreatie. En die visie moet politiek worden opgesteld en vastgesteld.

3.2. Definiëren van soorten accommodaties: ja of nee?

De vraag is of soorten accommodaties ook moeten worden opgenomen in het definitiekader. Wat wordt verstaan onder een toeristische standplaats, camperplek of stacaravan? Of wat bedoelen we precies met kleinschalige camping, boerderijcamping of minicamping?

Aan het definiëren van soorten accommodaties zitten voordelen en nadelen.

Voordeel is dat je met elkaar een gezamenlijke taal ontwikkelt. Als wordt gesproken over een park met 'huisjes' of over een park met 'stacaravans', weet iedereen wat er wordt bedoeld. Men weet hoeveel slaapplekken daarmee zijn



gemoeid, welke periode de accommodaties mogen worden verhuurd en welke oppervlakte wordt bebouwd. Ook kan met het gezamenlijk definiëren van soorten accommodaties worden gestuurd op diversiteit aan aanbod, een thema uit Bestemming Zeeland 2030. Wat niet mogelijk is als alleen wordt gesproken over permanent of niet-permanent.

Nadeel is dat definities constant in beweging zijn. Er worden regelmatig nieuwe logiesconcepten bedacht. Denk aan glampingtenten of hotelstudio's. Strak vasthouden aan een statisch kader zou betekenen dat dergelijke innovatie niet mogelijk is. Ruimte bieden voor innovatie betekent het constant aan moeten passen van definitiekaders en bestemmingsplannen, om te zorgen dat het kader actueel blijft. Dit is echter lastig, omdat het aanpassen van bestemmingsplannen tijd kost.

Gemeenschappelijke definities opstellen zorgt voor een gemeenschappelijke taal, en is wenselijk. De vraag of deze soorten accommodaties ook in bestemmingsplannen moeten worden vastgelegd is een tweede. Om daarover te kunnen besluiten, moet je weten waarop je gezamenlijk wil reguleren. Als je wil reguleren op soorten accommodaties, dan moeten de definities voor soorten accommodaties ook een plek gaan krijgen in de bestemmingsplannen. Daar komt bij kijken dat je minder ruimte laat voor innovatie, omdat het tijd kost om bestemmingsplannen aan te passen op nieuwe soorten accommodaties. Dit is minder van toepassing als men reguleert op kenmerken van accommodaties, als slaapplaatsen, oppervlakte, bouwintensiteit, fundering of hoogte.

Idealiter wordt gezocht naar een combinatie van beide wijzen van sturing. In bijlage II is een aanzet opgenomen voor het definitiekader voor soorten accommodaties. Hierin zijn de kenmerken opgenomen uit de opsomming hieronder. De verschillende kenmerken ingevuld vanuit aan de ene kant bestaande kaders voor bijvoorbeeld oppervlakte en hoogte uit bestemmingsplannen en omgevingsverordeningen, en aan de andere kant gangbare gebruiksperiodes, funderingen, wijzen van exploitatie, hoofdfunctie, sanitair- voorzieningen of centrumvoorzieningen. De bouwintensiteit voor verblijfsrecreatie van 13% is overgenomen uit het ontwikkelkader voor de Kustvisie, en de provinciale verordening. De aanzet voor het definitiekader moet in de volgende fase verder worden uitgewerkt.

3.3. Wat betekent dit voor de volgende fase?

Voor de volgende fase betekent dit de volgende lijst met actiepunten:

- Ontwikkelen van een lijst met soorten accommodaties, inclusief een globale definiëring.
- Koppelen van aantallen slaapplaatsen aan soorten accommodaties in het definitiekader.
- Besluiten omtrent welke soort regulering wenselijk is: aantallen en/of soorten accommodaties en/of kenmerken van accommodaties.
- Beoordelen of gestuurd kan worden op aantallen overnachtingen, gekoppeld aan aantallen slaapplaatsen en soorten accommodaties.
- Formuleren van gemeenschappelijke definities, waarbij in ieder geval wordt gekeken naar de volgende kenmerken:
 - Voor verblijfsrecreatie¹⁷:
 - Type accommodatie.
 - Gebruiksperiode: seizoensgebonden of jaarrond.
 - Fundering: grondgeboden of niet-grondgeboden.
 - Maximaal toegestane oppervlakte.
 - Maximaal toegestane hoogte.

¹⁷ Hieronder vallen de subcategorieën: huisjesterreinen met/zonder centrale verhuur, losse eenheden op park, kampeerterreinen en groepsaccommodaties.



- Bouwintensiteit: oppervlakte in relatie tot totale oppervlakte perceel.
 - Centrumvoorzieningen, o.a. supermarkt of restaurants.
 - Exploitatie: centrale verhuur of geen centrale verhuur, wel/geen opgesplitst eigendom
 - Sanitair: privésanitair of centraal sanitair.
 - Hoofdfunctie.
 - Particuliere of bedrijfsmatige verhuur.
- Voor logies met hoteldienstverlening/hotels¹⁸:
 - Type accommodatie
 - Gebruiksperiode: seizoensgebonden of jaarrond.
 - Exploitatie: centrale verhuur of geen centrale verhuur, wel/geen opgesplitst eigendom
 - Particuliere of bedrijfsmatige verhuur.
 - Kookfaciliteiten in de hotelkamer/-studio.
 - Zitkamer in de hotelkamer/-studio.
 - Receptie.
 - Centrale eetgelegenheid.
 - Hoofdfunctie.
- Waterrecreatie¹⁹:
 - Type accommodatie.
 - Gebruiksperiode: seizoensgebonden of jaarrond.
 - Permanent of niet-permanent.
 - Maximaal toegestane oppervlakte.
 - Maximaal toegestane hoogte.
 - Bouwintensiteit: oppervlakte in relatie tot totale oppervlakte perceel.
 - Centrumvoorzieningen, o.a. supermarkt of restaurants.
 - Exploitatie: centrale verhuur of geen centrale verhuur.
 - Sanitair: privésanitair of centraal sanitair.
 - Particuliere of bedrijfsmatige verhuur.
- Definiëren van begrippen met een meer kwalitatief karakter uit tabel (paragraaf 3.1).

¹⁸ Hieronder vallen de subcategorieën: hotel/hostel/pension, appartement met hoteldienstverlening en bed en breakfast

¹⁹ Hieronder valt de subcategorie: jachthavens



4. Verwachtingen ten aanzien van het afwegingskader

4.1. Wat zien de stakeholders als de functie van het afwegingskader; wat moet ermee gedaan kunnen worden?

De verschillende stakeholders formuleren op hoofdlijnen dezelfde verwachtingen ten aanzien van de functie van het afwegingskader. Daarmee formuleren de stakeholders ook een gezamenlijke visie op wat men wil met logiesaccommodaties in de toekomst, en hoe daaraan sturing moet worden gegeven, voortbouwend op Bestemming Zeeland 2030 en de Kustvisie.

Met het afwegingskader zou het volgende gedaan moeten kunnen worden:

- Het gemeenschappelijk, gelijkwaardig en eenduidig kunnen afwegen van ontwikkelingen aan een kader dat houvast biedt om de goede ontwikkelingen toe te staan en de onwenselijke tegen te kunnen houden. Daarbij moet meer worden gekeken naar het soort eenheden en het aantal slaapplekken en/of overnachtingen, mede in relatie tot de omgeving (leefomgeving, natuur, landschap, ...). Dit betekent meer regie door overheden op wat achter de slagboom gebeurt.
- Het stimuleren van ondernemers om te verbeteren en innoveren, door duidelijkheid te bieden over wat wél kan (incl. flexibiliteit om in te kunnen spelen op marktontwikkelingen). Daarbij staat lokaal verbonden ondernemerschap centraal waarmee de brede maatschappelijke waarde van de vrijetijdssector wordt vergroot en erkend. Ontwikkelingen waarbij logiesaccommodaties primair de functie hebben van investeringsobject worden ontmoedigd.
 - Bij het bieden van duidelijkheid over wat kan, dient ook duidelijkheid te worden gegeven over de verschillende wet- en regelgeving die van toepassing zijn op het initiatief. Zowel vanuit de gemeente als vanuit andere partijen als Rijkswaterstaat en het waterschap. Inclusief duidelijkheid over de procedures en de verschillende partijen die geconsulteerd moeten worden. Daarmee moet voorkomen worden dat initiatieven lokaal zijn uitgewerkt, uitgedacht en afgewogen, en vervolgens worden tegengehouden als gevolg van wetgeving van een andere overheid.
- Daarmee moet worden bijgedragen aan de realisatie van de ambitie uit Bestemming Zeeland 2030 waarbij voldoende ontwikkelkansen zijn voor bestaand aanbod en diversiteit in aanbod wordt gerealiseerd:
 - Zorgen voor een vrijetijdssector die divers is en in balans met de samenleving en de omgeving bloeit:
 - Toerisme draagt positief bij aan de omgeving en de samenleving.
 - De vrijetijdssector is toekomstbestendig.
 - Inwoner en gast hebben een optimale beleving.
- Het afwegingskader is gericht op logiesaccommodaties²⁰ en dus op verblijf in Zeeland inclusief minimaal 1 nacht. Het afwegingskader gaat niet over dagrecreatie. Dagrecreatie is gedefinieerd als "een vorm van vrijetijdsbesteding met een verblijf buiten de eigen woning zonder dat er een overnachting elders mee gepaard gaat".²¹ Toeristen die op de ene plek in Zeeland overnachten, kunnen op een andere plek in Zeeland een dagrecreant zijn doordat ze daar bijvoorbeeld de stad of het strand bezoeken. Daarom is het van belang bij (de toepassing van) het

²⁰ Definitie logiesaccommodatie: een ruimte, zowel overdekt als in de open lucht dus ook watergebonden, die bestemd, ingericht en tegen betaling in gebruik is voor overnachtingen door gasten

²¹ Uitspraak Raad van State 201203224/A/A1, <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@98455/201403227-1-a1/#:~:text=Ingevolge%20artikel%201.31%20wordt%20onder,begrepen%20vrijetijdsbesteding%20in%20gemotoriseerde%20sporten.>



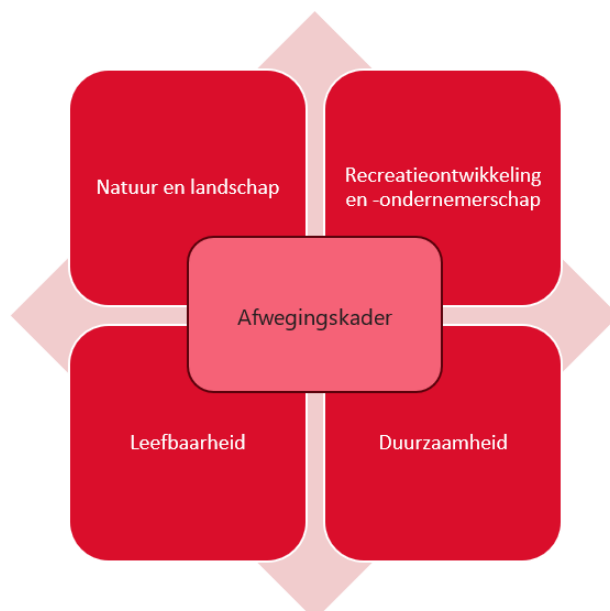
afwegingskader de eventuele druk mee te nemen die door ontwikkeling van logiesaccommodaties kan ontstaan in de rest van Zeeland.

4.2. Welke hoofdwaarden zien de stakeholders?

Ook wat betreft de hoofdwaarden die ten grondslag moeten liggen aan het afwegingskader, is overwegend overeenstemming. Overwegend, omdat bij het ten opzichte van elkaar afwegen van de waarden verschillen zullen ontstaan. De een hecht meer waarde aan natuur, voor de ander is recreatieontwikkeling belangrijker.

Het gaat om de volgende vier hoofdwaarden:

- Natuur en landschap
 - ➔ Dit gaat over het beschermen, ontwikkelen en versterken van de natuur en het landschap.
- Leefbaarheid
 - ➔ Dit gaat over draagvlak in de omgeving en draagkracht van de omgeving (incl. bereikbaarheid en publieke infrastructuur).
- Recreatieontwikkeling en –ondernemerschap
 - ➔ Dit gaat over het mogelijk maken van toekomstbestendige bedrijfsontwikkeling met de nadruk op lokaal verbonden ondernemers, voor diverse typen bedrijven. Ook in relatie tot innovatie, ondernemersvisie, divers aanbod en lokaal DNA.
- Duurzaamheid
 - ➔ Dit gaat onder meer over het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en het versterken van het circulaire gebruik van grondstoffen (c.q. (on)omkeerbaarheid van ontwikkelingen), en het klimaatadaptief en natuurinclusief maken van de sector.



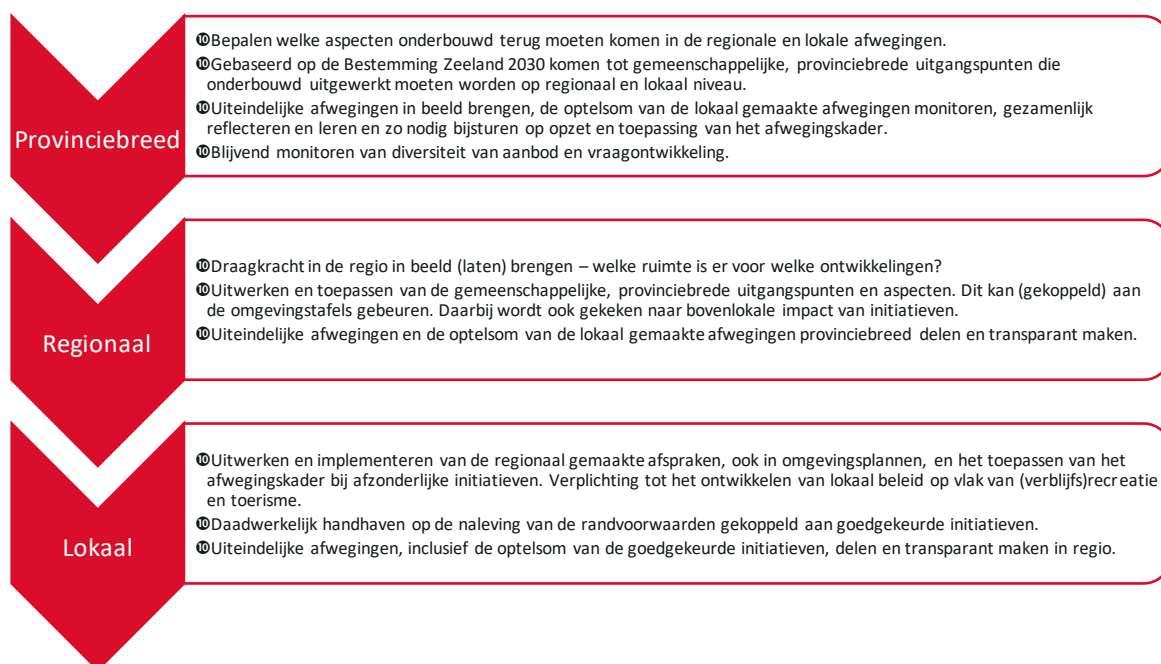


Waterveiligheid is randvoorwaardelijk en maakt samen met klimaatadaptatie en water- en bodemkwaliteit onderdeel uit van duurzaamheid. Voor het gehele afwegingskader geldt dat voldoen aan wettelijke verplichtingen uitgangspunt is. Alle van toepassing zijnde wettelijke verplichtingen – denk aan brandveiligheid of natuurbescherming – op mogelijke ontwikkelingen worden niet afzonderlijk opgenomen in het afwegingskader. Juridische en planologische regels die voortvloeien uit het afwegingskader zijn dus aanvullend op bestaande wet- en regelgeving.

4.3. Welke ruimte voor lokale afwegingen moet er komen? Hoe breng je ruimte voor lokale afwegingen in balans met een gezamenlijk en duidelijk afwegingskader?

Als het gaat over het afwegingskader zit er vooral spanning op de interbestuurlijke verhoudingen: welke ruimte hebben gemeenten (straks) om zelf een eigen afweging te maken? Aan de ene kant willen veel gemeenten zo groot mogelijke zeggenschap hebben over ontwikkelingen in hun gemeente. Aan de andere kant wordt ook gezien dat ontwikkelingen elders in de regio²² of provincie impact kunnen hebben op en/of druk kunnen opleveren in de eigen gemeente. Ook wordt gezien dat de optelsom van afzonderlijke ontwikkelingen, hoe kleinschalig ook, de hoofdwaarden van het afwegingskader in onbalans kan brengen. Door deze provinciebrede verwevenheid kan het afwegingskader alleen werken als alle gemeenten meedoen en samen met de provincie een modus vinden waarbij niet alleen balans tussen de waarden van het kader maar ook in de interbestuurlijke verhoudingen wordt gevonden.

Deze balans kan worden gevonden door het gemeenschappelijk afwegingskader gelaagd op te bouwen. Dit betekent dat het afwegingskader wordt opgebouwd in drie lagen:



²² Wat betreft regio's kan de indeling worden aangehouden van de omgevingstafel.



Op deze manier biedt het afwegingskader ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk binnen gemeenschappelijke, provinciebrede kaders. Daarbij kan in de regio's onderscheid worden gemaakt tussen binnen- en buitenstedelijke ontwikkelingen. Ook is het met deze gelaagdheid mogelijk om algemene uitgangspunten en aspecten die provinciebreed worden geformuleerd, steeds concreter te maken op regionaal en lokaal niveau. Om het afwegingskader in deze vorm goed te laten functioneren is continue dialoog nodig. Net als het delen van de afwegingen die worden gemaakt en waar daarbij tegenaan wordt gelopen. Samenwerken met de kaarten tegen de borst zal de werking van het afwegingskader met de gelaagdheid en dus de ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk beperken. Het risico bestaat dan dat bijvoorbeeld de provincie meer zelf en strakker gaat reguleren.

4.4. Welke afwegingsaspecten en uitgangspunten vloeien hieruit voort?

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van het soort afwegingsaspecten en uitgangspunten die volgens de stakeholders een plek zouden moeten krijgen in het afwegingskader. Daarvoor worden voorbeelden gegeven die zijn opgehaald in de verschillende gesprekken en sessies.

De voorbeelden hebben we geclusterd aan de hand van de hoofdwaarden van het afwegingskader. Aan het eind zijn aanvullend daarop een paar algemene uitgangspunten benoemd. In lijn met de voorgestelde gelaagde opbouw van het afwegingskader, zouden gezamenlijk dit soort afwegingsaspecten en uitgangspunten provinciebreed kunnen worden vastgesteld. Het is aan de regio om deze uit te werken en gebiedsgerichte afspraken te maken. Gemeenten passen deze vervolgens toe en dragen zorg voor de implementatie.

1. Natuur en landschap: beschermen en ontwikkelen.
 - 1.1. In de regio wordt de draagkracht van natuur en landschap in beeld gebracht: welke (her)ontwikkelingen van logiesaccommodaties kunnen natuur en landschap dragen? Het geheel aan draagkracht, dus zowel wat betreft natuur en landschap, leefbaarheid en marktruimte, wordt in de regio bepaald op basis van soorten accommodaties en daaraan gekoppelde slaapplekken en overnachtingen. Te beginnen met het bepalen van draagkracht van aantallen overnachtingen. Bij de afweging wordt onderbouwd of het initiatief past binnen de draagkracht van het gebied.
 - 1.2. Uitgangspunt is dat een ontwikkeling geen negatieve impact op natuurdoelen, inclusief waterkwaliteit, mag hebben. Natuur en landschap worden versterkt.
 - 1.3. Wat betreft natuur wordt in de afweging de impact op natuur(gebieden), natuurdoelen, inclusief waterkwaliteit, onderbouwd en expliciet meegenomen. Een natuurtoets maakt onderdeel uit van de planvorming, zodat deze afweging kan worden gemaakt.
 - 1.4. Wat het landschap betreft moet de landschappelijke structuur, kwaliteit en inpassing van een initiatief worden onderbouwd met een landschapsplan en advies door een onafhankelijke deskundige. Dat zou eventueel kunnen aan de hand van een gebiedsbiografie. Bij de afweging wordt inzichtelijk gemaakt hoe wordt toegezien op periodieke handhaving van de realisatie van het landschapsplan en wordt onderbouwd dat daarvoor de benodigde capaciteit beschikbaar is. Er wordt in ieder geval na 5 jaar door de gemeente geëvalueerd in welke mate de plannen uit het landschapsplan zijn gerealiseerd.
 - 1.5. Daarnaast dient de stedenbouwkundige kwaliteit en inpassing van een initiatief te worden onderbouwd met een stedenbouwkundig plan. Uitgangspunt daarbij is dat een initiatief geen afbreuk mag doen aan de landschappelijke kwaliteit, de cultuurhistorische waarde van de omgeving en van eventuele bestaande bebouwing.



- 1.6. Spreiding van druk op kwetsbare natuurgebieden is mogelijk door recreatie en toerisme naar andere gebieden te geleiden waar ruimte is voor ontwikkeling van logiesaccommodaties en recreatie in de openbare ruimte (denk aan fiets- en wandelpaden).
2. Leefbaarheid: draagvlak in de omgeving en draagkracht van de omgeving.
 - 2.1. In de regio wordt in beeld gebracht wat het draagvlak onder inwoners is voor (her)ontwikkeling van logiesaccommodaties. Het geheel aan draagkracht, dus zowel wat betreft natuur en landschap, leefbaarheid en marktruimte (in relatie tot verwachte vraagontwikkeling), wordt in de regio bepaald op basis van soorten accommodaties en daaraan gekoppelde slaapplekken en overnachtingen. Bij de afweging wordt onderbouwd of het initiatief past binnen de draagkracht van het gebied, ook rekening houdend met cumulatieve effecten.
 - 2.2. In de afweging wordt aangetoond dat er draagvlak in de omgeving is voor het initiatief. Dat betekent dat bij nieuwe initiatieven een participatietraject plaats dient te vinden om het draagvlak in de omgeving te kunnen bepalen.
 - 2.3. In de afweging wordt de impact van het initiatief op de omgeving onderbouwd en expliciet meegenomen. Dit gaat in ieder geval over bereikbaarheid (incl. parkeren), publieke infrastructuur, veiligheid en overlast, stedenbouwkundige inpassing en woningmarkt. Uitgangspunt is dat een initiatief moet passen bij de draagkracht van de omgeving.
 - 2.4. Expliciet wordt afgewogen of er randvoorwaarden aan het initiatief moeten worden gesteld die ervoor zorgen dat het initiatief de leefbaarheid versterkt. Bijvoorbeeld door bij minicampings geen centrumvoorzieningen, anders dan sanitair, toe te staan waardoor de lokale Retail en horeca profijt hebben van de bezoekers. Of door voorzieningen op het terrein als zwembaden open te stellen voor de omgeving.
3. Recreatieontwikkeling en -ondernemerschap: het mogelijk maken van toekomstbestendige bedrijfsontwikkeling met de nadruk op lokaal verbonden ondernemers. Onderstaande afwegingsaspecten en uitgangspunten zijn erop gericht innovatieve ondernemers en diversiteit in aanbod te stimuleren door aan te sluiten op de visie van deze ondernemers zelf en door als aangrijpingspunt voor het afwegingskader te kiezen voor de impact op de omgeving door de ontwikkeling en de (on)omkeerbaarheid daarvan. Doel moet – naast economische vitaliteit – zijn om meerwaarde te realiseren voor de directe omgeving en leefbaarheid, met minimalisering van de lasten. Dat bepaalt mede de ruimte voor ondernemers om te innoveren, diversiteit te realiseren en zich aan te passen aan ontwikkelingen in de markt.
 - 3.1. In de regio wordt in beeld gebracht welke marktruimte er is voor (her)ontwikkeling van logiesaccommodaties. Het geheel aan draagkracht, dus zowel wat betreft natuur en landschap, leefbaarheid en marktruimte, wordt in de regio bepaald op basis van soorten accommodaties en daaraan gekoppelde slaapplekken en overnachtingen. Bij de afweging wordt onderbouwd of het initiatief past binnen de draagkracht van het gebied.
 - 3.2. Ondernemers worden gestimuleerd om te verbeteren en innoveren. Daarbij staat lokaal verbonden ondernemerschap centraal waarmee de brede maatschappelijke waarde van de vrijetijdsector wordt vergroot en erkend. Ontwikkelingen waarbij logiesaccommodaties primair de functie hebben van investeringsobject worden ontmoedigd. Bestaande ondernemers, zeker die lokaal verbonden zijn, mogen ondernemen. Dat wil zeggen dat ze de ruimte hebben om de bestaande accommodaties toekomstbestendig en overdraagbaar op de volgende generatie te maken. Bij nieuwe ontwikkelingen en herontwikkelingen worden de volgende aspecten meegenomen in de afweging:
 - 3.2.1. Bij de afweging wordt gekeken naar de visie op ondernemerschap van de initiatiefnemer: hoe ziet de organisatie en exploitatie eruit (ook in de toekomst), in welke mate past het initiatief bij en in de omgeving, wat is de toegevoegde waarde van de ontwikkeling voor landschap, natuur en inwoner,



- vormt uitbreiding in eenheden en oppervlakte de basis van het financierings- en/of verdienmodel, of uitponding?
- 3.2.2. In alle gevallen wordt met het oog op het beperken van de druk op de omgeving door de ontwikkeling, gekeken naar en randvoorwaarden worden gesteld ten aanzien van:
- 3.2.2.1. Ruimtebeslag eenheid (oppervlakte, hoogte; ook in relatie tot het gehele perceel).
- 3.2.2.2. Soort eenheden (bijv. permanent of niet-permanent).
- 3.2.2.3. I.c.m. druk op de omgeving in de vorm van het aantal slaapplekken en mogelijke overnachtingen. Dit gaat nadrukkelijk niet om het verwachte aantal overnachtingen – op basis van gemiddelde bezettingscijfers –, maar over het feitelijk mogelijke aantal. Hierbij wordt ook de relatie gelegd met parkeren.
- 3.2.2.4. Afhankelijk van het soort accommodatie wordt expliciet afgewogen of voorwaarden worden gesteld ten aanzien van de functie accommodatie ten opzichte van andere functies. Dit kan bijvoorbeeld gelden bij minicampings waarbij de hoofdfunctie actief agrarisch gebruik moet blijven of bij bed en breakfasts die ondersteunend moet zijn aan de hoofdfunctie wonen.
- 3.2.3. Onderzocht moet worden of opgesplitst eigendom kan worden tegengegaan. Dit geldt ook ten aanzien van hotels. Zo mogelijk wordt opgesplitst eigendom tegengegaan.
- 3.2.4. Permanente bewoning van alle vormen van logiesaccommodaties wordt voorkomen, aansluitend op het reeds bestaande verbod in de provinciale verordening.
- 3.2.5. Initiatieven dienen bij te dragen aan versterking van diversiteit in aanbod, het tegengaan van het gebruik van accommodaties als investeringsobject en het tegengaan van verstening.
- 3.2.6. Cultuurhistorische panden vragen bijzondere voorwaarden omwille van behoud en voorkoming leegstand (zowel binnenstedelijk als landelijk)
- 3.3. Het kan in het kader van een gelijk speelveld nodig zijn om voor de verschillende deelsectoren een aantal (aanvullende) sectorspecifieke criteria te ontwikkelen zoals ter illustratie
- 3.3.1 Voor hotels en pensions o.m. afwegingen omtrent
- Hotelvoorzieningen die minimaal aanwezig moeten zijn (o.a. receptie, ontbijt- of restaurantvoorziening).
 - Nieuwvestiging alleen nog toestaan in bestaande gebouwen, maar niet ten koste van woonvoorraad en monumentale waarde.
 - Hoe werken beperkte uitbreidingspercentages bij hotels
- 3.3.2. Voor toeristisch verhuur woonruimtes, o.m.
- Als uitgangspunt aansluiten op de Wet Toeristische Verhuur van woonruimte, met daarbinnen lokale keuze van de aangeboden instrumenten.
 - Met randvoorwaarden:
 - Ondersteunend aan hoofdfunctie wonen, eigenaar woont daar (m² en aantal kamers).
 - Geen hoteldienstverlening/hotelvoorzieningen (o.a. receptie, ontbijt-/ restaurantzaal).
 - Geen apart bouwwerk apart van de privéwoning wordt benut voor toeristische verhuur
- 3.4 Er wordt bekeken of en zo ja, onder welke voorwaarden maatwerk voor specifieke ontwikkelingen wenselijk dan wel haalbaar is in Zeeuwsbrede dan wel lokale context.
4. Duurzaamheid: leveren van een bijdrage aan de energietransitie en het versterken van circulaire principes en het Klimaatadaptief en natuurinclusief maken van de sector. In de afweging worden in ieder geval eisen en randvoorwaarden ontwikkeld en meegenomen t.a.v.
- 4.1 Energie (Opwek, besparing, ...);



- 4.2 Circulariteit in ontwikkeling (bouw) en exploitatie. ((on)omkeerbaarheid van een ontwikkeling)
- 4.3 Klimaatadaptatie (inclusief waterkwaliteit en waterveiligheid).
- 4.4 Natuur(inclusiviteit) en landschap

Daarbij moet aandacht zijn voor blijvende ontwikkelkansen van ondernemers die al ver zijn in het nemen van duurzaamheidsmaatregelen.

- 5. Aanvullend op voorgaande gelden de volgende algemene uitgangspunten:
 - 5.1. Er is geen ruimte voor nieuwe grootschalige verblijfsrecreatieve ontwikkelingen (aansluitend op het coalitieakkoord van de provincie).
 - 5.1.1. Daarvoor is het nodig om de bestemmingsplannen te analyseren op de ruimte die hiervoor nog bestaat en op basis hiervan tot actualisatie over te gaan, conform de provinciale verordening.
 - 5.1.2. Onderzoeken of/hoe daarbij het omvormen van permanent naar niet-permanent mogelijk blijft indien het aangrijpingspunt van regulering is het aantal slaapplekken in combinatie met overnachtingen in plaats van aantal eenheden.
 - 5.1.3. Hiervoor is het nodig provinciebreed te bepalen wat wordt verstaan onder 'nieuwe' en 'grootschalige' ontwikkelingen.
 - 5.2. Als uitgangspunt geldt dat spreiding van bezoekers over de provincie mogelijk moet worden gemaakt, met verblijfsrecreatie als één van de sturingsmiddelen.
 - 5.2.1. Dit betekent dat er conform de provinciale verordening geen nieuwvestiging mogelijk is in de kustzone, los van de badplaatsen en aandachtsgebieden, en dat uitbreiding van bestaande bedrijven alleen onder de voorwaarden van het ontwikkelkader mogelijk is.
 - 5.2.2. Dit betekent dat in het achterland – afhankelijk van de draagkracht in het gebied – onder voorwaarden ruimte kan worden gemaakt voor nieuwvestiging van kleinschalige accommodaties.
 - 5.2.3. Hiervoor is het nodig provinciebreed te bepalen wat onder kleinschalig wordt verstaan (maxima bepalen).

4.5. Welke kansen en knelpunten zien de stakeholders bij de opzet en de toepassing van het afwegingskader?

Met de geschetste opzet van het afwegingskader wordt tegelijkertijd ruimte geboden voor regionaal en lokaal maatwerk alsook een gemeenschappelijk Zeeuws kader ten behoeve van te maken afwegingen. Het afwegingskader moet daarbij levend zijn. In de zin dat gesprek, reflecteren en leren nodig is om het kader en de toepassing daarvan continu te verbeteren.

In de gesprekken is ook een aantal mogelijke knelpunten genoemd waarbij in de volgende fase rekening moet worden gehouden, te weten:

- De draagkrachtbepaling door HZ Kenniscentrum Kusttoerisme is naar verwachting medio 2024 beschikbaar. Het is nu nog niet te zeggen hoe en in welke mate uitkomsten vanuit deze meting richtinggevend kunnen zijn. De vraag is ook in welke mate – binnen afzienbare tijd – kwantitatief een beeld kan worden gegeven van de draagkracht voor natuur en landschap, leefbaarheid en marktruimte. Er kan wel worden begonnen met het meenemen van draagkracht voor aantallen overnachtingen.
- Interbestuurlijk draagvlak en samenwerking is cruciaal om het afwegingskader verder uit te bouwen en werkend te krijgen en te houden.



- Door mogelijke 'mazen' in de bestemmingsplannen kunnen ongewenste ontwikkelingen niet worden tegengehouden. Daarom is de analyse van alle bestemmingsplannen belangrijk, zowel qua aantallen als qua gehanteerde definities. Ook is het van belang om de categorie 1-projecten uit de Kustvisie te actualiseren en waar ontwikkeling van deze projecten niet meer gewenst is, de ruimte hiervoor in bestemmingsplannen te saneren.
- Het afwegingskader en de daaruit voortvloeiende randvoorwaarden moeten juridisch worden geborgd. Voor de provincie zal dat vooral in de omgevingsverordening moeten plaatsvinden. Gemeentelijk in de bestemmings-/omgevingsplannen en daaruit voortvloeiende ruimtelijke besluitvorming.
- Daadwerkelijk toezicht en handhaving op naleving is nodig om te zorgen dat het afwegingskader doorwerkt in de praktijk, waarbij zowel een taak ligt voor de provincie als voor de gemeenten.
- De benodigde dialoog vergt transparantie naar elkaar en elkaar aanspreken. Leg je afspraken hierover vast en kun je elkaar daarop aanspreken?
- Aan de ene kant is ruimte voor omvorming positief, omdat daarmee gewenste ontwikkelingen kunnen worden gestimuleerd. Bijvoorbeeld als permanente eenheden worden omgezet naar niet-permanente. Aan de andere kant kan het ook ongewenste ontwikkelingen mogelijk maken. Er moet in die context ook aandacht komen voor de overgangsfasen wanneer een bedrijf naar een ander type accommodatieaanbieder ontwikkelt, zoals van kampeerterrein naar huisjespark, van B&B naar pension, of van minicamping naar regulier kampeerbedrijf of minivakantiepark.
- Aandacht moet blijven uitgaan naar de optelsom van initiatieven. Veel kleine initiatieven kunnen grootschalig uitpakken. Daarom is de regionale en provinciebrede afstemming en monitoring belangrijk.
- Er moet in het kader van een gelijk speelveld aandacht zijn voor het onderscheid tussen verschillende soorten bedrijven: agrarische bedrijven met recreatie als nevenactiviteit, particuliere verhuurders en recreatiebedrijven.
- Er moet worden gekeken naar de wijze waarop andersoortige accommodaties die kunnen worden ingezet voor recreatie dan logiesaccommodaties zijn gereguleerd en hoe zich dat verhoudt tot de sector. Denk aan deeltijdwoningen, tweede woningen, nieuwe economische dragers, landgoederen en voormalige landschapscampings.
- Er moet aandacht blijven voor niet-vitale vakantieparken, het opkopen van vakantieparken door (buitenlandse) investeerders en ketenvorming van recreatiebedrijven. Inclusief eventuele revitaliserings- of transformatieopgaven (waarbij 1 park, 1 plan het uitgangspunt is).



5. Organisatie en samenwerking

5.1. Hoe zien de stakeholders rollen en verantwoordelijkheden, ook voor zichzelf?

Hierbij valt onderscheid te maken naar de verschillende soorten stakeholders:

- Provincie: regie op het totaal van het afwegingskader, op proces en vanuit verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, inclusief ruimte, natuur en toerisme en recreatie. Dit vertaalt zich in de verordening en (te ontwikkelen) instrumentarium.
- Gemeenten: samenwerkend in de regio gericht op het uitwerken van de provinciebrede afwegingsaspecten en uitgangspunten. Dit kan plaatsvinden aan of gekoppeld aan de omgevingstafel. En natuurlijk afzonderlijk voor de eigen gemeente wat betreft het uitwerken en toepassen afwegingskader en de regionale afspraken. Dit is inclusief het verzorgen van het toezicht en handhaving.
- Natuurorganisaties en sectororganisaties: participeren in het ontwikkelen van provinciebrede afwegingsaspecten en uitgangspunten alsook op regionaal en waar nodig lokaal niveau adviseren over en klankbord zijn voor de uitwerking en toepassing van het afwegingskader. Dit kan door provinciebreed, zoals nu gebeurt, te participeren in de overleggen, en regionaal/lokaal bijvoorbeeld in de vorm van een adviescommissie of door deelname in/zorgdragen voor benoeming van een lid in een toetsteam (zie hieronder).

De voorgestelde systematiek kent vergelijkingen met de systematiek die wordt gehanteerd voor woningbouwprogramma's en bedrijventerreinen. Zonder daarbij de wettelijke bevoegdheden aan te tasten.

De mogelijkheid om regionaal een onafhankelijk toetsteam op te zetten, kan worden verkend. Een dergelijk toetsteam kan worden ingezet voor het toetsen van initiatieven met bovenlokale impact.

5.2. Hoe zien stakeholders het proces van afweging voor zich?

In hoofdstuk 4 is hierop reeds ingegaan.

5.3. Hoe borg je leren en bijstellen?

De provincie houdt de regie op het afwegingskader. Daaronder valt het organiseren van periodieke afstemming tussen de gemeenten, regio's, provincie, natuurorganisaties en sectororganisaties. Nog los van dit soort afstemmingsmomenten bij het bouwen en uitwerken van het afwegingskader, is het raadzaam om casuïstiek en dilemma's met elkaar te delen en bespreken. Locaties te bezoeken en best practices te zien. Daarbij hoort transparantie over afwegingen die worden gemaakt, daarop met elkaar te reflecteren en dat als input te gebruiken om het afwegingskader en de toepassing daarvan steeds weer te verfijnen. Kortom, als je een gemeenschappelijk, provinciebreed afwegingskader wilt, vergt dat van eenieder commitment, inzet en transparantie.



6. Samenvatting van uitgangspunten t.b.v. volgende fase

Uit de inventarisatie vloeien de volgende uitgangspunten voor de volgende fase voort.

1. Er komt een gemeenschappelijk, provinciebreed -Zeeuws- afwegingskader.
2. Aan het afwegingskader liggen de volgende hoofdwaarden ten grondslag:
 - o Natuur en landschap.
 - o Leefbaarheid.
 - o Recreatieontwikkeling en -ondernemerschap.
 - o Duurzaamheid.

In hoofdstuk 4 zijn de in deze fase geïnventariseerde (voorbeelden van) afwegingsaspecten en uitgangspunten opgenomen die voort kunnen vloeien uit deze hoofdwaarden.

3. Het afwegingskader heeft de volgende functies:
 - o Het gemeenschappelijk, gelijkwaardig en eenduidig kunnen afwegen van ontwikkelingen aan een kader dat houvast biedt om de goede verblijfsrecreatieve ontwikkelingen toe te staan en onwenselijke ontwikkelingen tegen te kunnen houden op elke schaal. Dit kader biedt een gelijk speelveld voor de verschillende soorten van verblijfsrecreatieve bedrijvigheid in Zeeland.
 - o Het stimuleren van ondernemers om te verbeteren en te innoveren, door duidelijkheid te bieden over wat wél kan (incl. flexibiliteit om in te kunnen spelen op marktontwikkelingen). Daarbij staat lokaal verbonden ondernemerschap centraal waarmee de brede maatschappelijke waarde van de vrijetijdssector wordt vergroot en erkend. Groei is niet de norm. Ontwikkelingen waarbij logiesaccommodaties primair de functie hebben van investeringsobject worden ontmoedigd.
 - o Daarmee moet worden bijgedragen aan de realisatie van de ambitie uit Bestemming Zeeland 2030: Zorgen voor een vrijetijdssector die in balans is met de samenleving en de omgeving bloeit:
 - Toerisme draagt positief bij aan de omgeving en de samenleving.
 - De vrijetijdssector is toekomstbestendig.
 - Inwoner en gast hebben een optimale beleving.Daaronder vallen verschillende thema's omtrent draagvlak bij inwoners, duurzaamheid, natuurbescherming, diversiteit in aanbod en ontwikkelkansen voor bestaand aanbod.
 - Een gezamenlijke taal/definitiekader.
4. Het afwegingskader is gericht op logiesaccommodaties²³ en dus op verblijf in Zeeland inclusief minimaal 1 nacht. Wij richten het afwegingskader niet op dagrecreatie. Dagrecreatie is een vorm van vrijetijdsbesteding met een verblijf buiten de woning zonder dat er een overnachting elders mee gepaard gaat. Toeristen die op de ene plek in Zeeland overnachten, kunnen op een andere plek in Zeeland een dagrecreant zijn doordat ze daar bijvoorbeeld de stad of het strand bezoeken. Daarom is het van belang bij (de toepassing van) het afwegingskader de eventuele druk mee te nemen die door ontwikkeling van logiesaccommodaties kan ontstaan in de rest van Zeeland.
5. In het afwegingskader is er aandacht voor het soort eenheden in combinatie met het aantal slaapplekken en overnachtingen. Daarmee nemen de overheden meer regie op wat achter de slagboom gebeurt.
6. Het afwegingskader is gelaagd opgebouwd, provinciebreed, regionaal en lokaal.
 - o Provinciebreed:
 - Bepalen welke aspecten onderbouwd terug moeten komen in de regionale en lokale afwegingen.

²³ Een ruimte, zowel overdekt als in de open lucht, die bestemd, ingericht en tegen betaling in gebruik is voor overnachtingen door gasten.



- Gebaseerd op de Bestemming Zeeland 2030 komen tot gemeenschappelijke, provinciebrede uitgangspunten die onderbouwd uitgewerkt moeten worden op regionaal en lokaal niveau.
 - Uiteindelijke afwegingen in beeld brengen, de optelsom van de lokaal gemaakte afwegingen monitoren, gezamenlijk reflecteren en leren en zo nodig bijsturen op opzet en toepassing van het afwegingskader.
 - Regionaal:
 - Draagkracht in de regio in beeld (laten) brengen – welke ruimte is er voor welke ontwikkelingen?
 - Uitwerken en toepassen van de gemeenschappelijke, provinciebrede uitgangspunten en aspecten. Dit kan aan de omgevingstafels gebeuren.
 - Uiteindelijke afwegingen en de optelsom van de lokaal gemaakte afwegingen provinciebreed delen en transparant maken.
 - Lokaal:
 - Uitwerken en implementeren van de regionaal gemaakte afspraken, ook in omgevingsplannen, en het toepassen van het afwegingskader bij afzonderlijke initiatieven.
 - Daadwerkelijk handhaven op de naleving van de randvoorwaarden gekoppeld aan goedgekeurde initiatieven.
 - Uiteindelijke afwegingen, inclusief de optelsom van de goedgekeurde initiatieven, delen en transparant maken in regio.
7. In de vervolgfase – Fase 2 – worden bovenstaande uitgangspunten vanuit de inventarisatie uitgewerkt tot een praktisch, begrijpelijk en goed toepasbaar instrument(arium)/kader voor het integraal afwegen en beoordelen van plannen die (her)ontwikkeling van logiesaccommodaties beogen en tevens een ontwikkel- en handelingsperspectief voor ondernemers biedt t.b.v. toekomstbestendig ondernemerschap. Het instrumentarium van dit zgn. afwegingskader moet dus zowel een toetsings- en beoordelingskader voor overheden bieden als een kwaliteitskader voor ondernemers. Dit is inclusief het bijbehorend (juridisch) instrumentarium alsook de benodigde organisatie en samenwerking.
8. Daarnaast wordt een gezamenlijke opdracht gegeven voor het inventariseren van de bestemmingsplanmatige ruimte die er nog is in Zeeland voor verblijfsrecreatie, omdat dat de basis vormt voor toekomstige al dan niet gewenste ontwikkelingen c.q. ontwikkelruimte.



Bijlage I Bestaande beleidskaders

Zie voor de bestaande beleidskaders het bijgevoegde document 'overzicht bestaande beleidskaders'.

	Pro v.	Slui s	T'zen	Hul st	S- D	Thole n	R'wa al	Goes	N-B	Kapelle	Borsele	Vlissinge n	M'burg	Veere
Campings (toeristische plekken, jaarplekken, chalets, ..)	x	X		BP	BP + KV		ALLE S BP	ALLES BP indien van toepassing	X	ALLES BP indien van toepassing	ALLES BP indien van toepassin g	ALLES BP en toeristisc he visie	In ontwikkk eling	BP
Minicampings/kleinschalig kamperen	x	x	x	BP	BP	x			X					BP
Vakantieparken	x	x			KV				X					
Huisjesterreinen	x	x			KV				X					
Jachthavenplekken	x			BP	BP									
Drijvende/varende recreatiewoningen wel/niet in jachthaven					niet									
Tweede woningen in/buiten kernen		x		n.v.t .	BP				X					
Deeltijd wonen	x	x			niet				X					
B&B / kamerverhuur			x	BP	BP				X					
AirBnB					Per 202 4									
NED – verblijf in boerenschuren, kleinschalig kamperen, recreatieappartementen, ...	x	x		BP	BP				X					BP
Hotel				BP	BP				X					
pensions				BP	BP				X					
Bijzonder overnachten in natuur (losse eenheden)					niet									
Groepsaccommodaties				BP	BP				X					
Landgoederen	x	x			BP				X					

Recreatieappartementen boven detailhandel					niet									
Strandslaaphuisjes		x			niet				X					BP
Camperlokaties			x						X					



Bijlage II | Aanzet definitiekader

Zie voor de aanzet van het definitiekader het bijgevoegde document 'definitiekader'

Verblijfsaccommodatie											
Type accommodatie	Gebruiksperiode	Fundering	Maximale oppervlakte	Maximale hoogte	Bouwintensiteit (exclusief centrale voorzieningen; volgend uit ontwikkelkader Kustvisie)	Centrumvoorzieningen	Exploitatie	Sanitair	Hoofd-functie	Verhuur	Slaapplaatsen per object
Vakantiewoning op park met centrale verhuur	Jaarrond	Grondgebonden	75 m ²	5 meter	13%	Ja	Centraal	Privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	4 – 6
Vakantiewoning op park zonder centrale verhuur	Jaarrond	Grondgebonden	75 m ²	5 meter	13%	Ja	Niet centraal	Privé	Recreatie	Particulier of bedrijfsmatig	4 – 6
Losse eenheden niet op park	Jaarrond	Grondgebonden	75 m ²	5 meter	13%	Nee	Niet centraal	Privé	Recreatie	Particulier	4 - 6
Stacaravan	Jaarrond	Niet grondgebonden	40 m ²	3,75 meter	13%	Ja	Centraal	Privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	4
Chalet/ bungalow	Jaarrond	Grondgebonden	70 m ²	3,75 meter	13%	Ja	Centraal	Privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	4
Kampeersplaats	Seizoensgebonden	Niet grondgebonden	Geen maximum	Geen maximum	13%	Nee	Centraal	Niet privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	2
Jaarplaats	Jaarrond	Niet grondgebonden	Geen maximum	Geen maximum	13%	Nee	Centraal	Niet privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	4
Camperplaats	Seizoensgebonden	Niet grondgebonden	Geen maximum	Geen maximum	13%	Nee	Centraal	Niet privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	4
Minicamping	Seizoensgebonden	Niet grondgebonden	Geen maximum	Geen maximum	13%	Nee	Centraal	Niet privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	2
Glampingtent	Seizoensgebonden	Niet grondgebonden	Geen maximum	Geen maximum	13%	Nee	Centraal	Privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	2
Tepeetent	Seizoensgebonden	Niet grondgebonden	Geen maximum	Geen maximum	13%	Nee	Centraal	Niet privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	2
Strandslaaphuisje	Seizoensgebonden	Niet grondgebonden	40 m ²	3,5 meter	13%	Nee	Centraal	Privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	2
Trekkershut	Seizoensgebonden	Grondgebonden	35 m ²	3,75 meter	13%	Nee	Centraal	Privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	2-4
Groepsaccommodatie	Jaarrond	Grondgebonden	Geen maximum	Geen maximum	13%	Nee	Centraal	Privé	Recreatie	Bedrijfsmatig	8-12

Logies met hoteldienstverlening

Type accommodatie	Gebruiksperiode	Exploitatie	Volwaardige kookfaciliteiten	Zitkamer	Receptie	Eetgelegenheden	Hoofd functie	Slaapplaatsen per object/kamer			
Recreatie-appartement	Jaarrond	Niet centraal	Ja	Ja	Nee	Nee	Recreatie	4-6			
Aparthotel	Jaarrond	Centraal	Ja	Ja	Ja	Nee	Recreatie	4-6			
Hotelkamer	Jaarrond	Centraal	Nee	Nee	Ja	Ja	Recreatie	2			
Hotelstudio	Jaarrond	Centraal	Nee	Ja	Ja	Ja	Recreatie	4			
Hostel	Jaarrond	Centraal	Nee	Nee	Ja	Ja	Recreatie	2			
Pension	Jaarrond	Centraal	Nee	Nee	Ja	Nee	Recreatie	2			
Bed en breakfast	Jaarrond	Centraal	Nee	Nee	Nee	Nee	Wonen	2			
Particuliere verhuur	Jaarrond	Centraal	Ja	Ja	Nee	Nee	Wonen	4-6			
Waterrecreatie											
Type accommodatie	Gebruiksperiode	Permanent/niet-permanent	Maximale oppervlakte	Maximale hoogte	Centrumvoorzieningen	Exploitatie	Sanitair	Verhuur	Slaapplaatsen per object/kamer		
Vaste ligplaats	Jaarrond	Niet permanent	Geen maximum	Geen maximum	Nee	Centraal	Privé	Bedrijfsmatig	4-6		
Passantenplaats	Seizoensgebonden	Niet permanent	Geen maximum	Geen maximum	Nee	Centraal	Privé	Bedrijfsmatig	4-6		
Drijvende vakantiewoning	Jaarrond	Permanent	55 m ²	3,5 meter	Nee	Centraal	Privé	Bedrijfsmatig	4-6		

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