

**Nota van Bevindingen –
Rekenkameronderzoek naar
Recreatie- en Toerismebeleid**

Rekenkamer Schouwen-Duiveland



Colofon

Offertenummer: FC 651

Auteurs: Yorick van den Berg
Artem Vardanyan
Sari van Aart

B&A B.V.
Bezuidenhoutseweg 161
Postbus 829
2501 CV Den Haag

070 - 3029500
info@bagroep.nl
www.bagroep.nl

Den Haag, juli 2026

© Copyright B&A B.V. 2025.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Op alle opdrachten en werkzaamheden zijn de Algemene voorwaarden van B&A B.V. van toepassing, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder dossiernummer: KvK Haaglanden 27177844. De Algemene voorwaarden treft u als bijlage aan en kunt u tevens inzien op onze website, www.bagroep.nl.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.



Inhoud

1. Managementsamenvatting	5
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	5
1.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	5
1.3 Samenvattende bevindingen	6
1.4 Conclusies	11
1.5 Aanbevelingen	11
1.6 Reactie College van Burgemeester en Wethouders	19
1.7 Nawoord Rekenkamer	21
2. Inleiding	23
2.1 Aanleiding	23
2.2 Onderzoeksverantwoording	23
3. Bevindingen huidig beleid en uitgangssituatie	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Bevindingen huidig beleidskader recreatie en toerisme	26
3.3 Bevindingen betrokkenheid en informatievoorziening gemeenteraad	32
3.4 Bevindingen kosten en baten van toerisme en recreatie	35
1.2 <i>Economische kosten</i>	40
3.5 Toetsing normenkader	45
4. Bevindingen gevolgen toepassing brede welvaart	48
4.1 Inleiding	48
4.2 Bevindingen transitie naar breed welvaartsgericht beleid	48
4.3 Bevindingen afweging maatschappelijke, ecologische en economische effecten	52
4.4 Bevindingen draagkracht en relevante normen	54
4.5 Bevindingen gewenste en ongewenste baten en lasten	59
4.6 Toetsing normenkader	61
5. Bevindingen kaderstelling en controle door de raad	64
5.1 Inleiding	64
5.2 Bevindingen sturing bij totstandkoming nieuw beleid	64
5.3 Bevindingen beleidskeuzes en gevolgen voor draagkracht	65
5.4 Bevindingen sturing tijdens uitvoering	70
5.5 Bevindingen benodigde instrumenten en informatievoorziening	72
5.6 Toetsing normenkader	73
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	76
Bijlage 2: Onderzoeksvragen	78
Bijlage 3: Normenkader	79
Bijlage 4: Tabellen SMART-analyse	81

1

Managementsamenvatting

1. Managementsamenvatting

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Recreatie en toerisme vormen al decennialang een van de belangrijkste economische pijlers van Schouwen-Duiveland. De sector levert werkgelegenheid, bestedingen en voorzieningen op, maar veroorzaakt ook druk op natuur, leefomgeving, mobiliteit en de woningmarkt. Met het aflopen van de Agenda Toerisme 2018–2026 staat de gemeente voor een herijking van het beleid. De vraag daarbij is op welke wijze de ingezette transitie van een economisch gedreven beleid naar een benadering vanuit brede welvaart, waarin ook leefbaarheid, natuur, landschap en identiteit worden meegewogen, kan worden vormgegeven in het nieuwe beleid.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke handvatten heeft de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland nodig om haar kaderstellende en controlerende rol bij de beleidstransitie van het recreatie- en toerismebeleid goed te kunnen invullen vanuit de brede-welvaartsgedachte?

Het onderzoek bestond uit documentanalyse, (groeps)gesprekken met raadsleden, inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en beleidsmakers en een analyse van gegevens over feitelijke en ervaren kosten en baten.

1.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Om haar kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen in de transitie naar een breed-welvaartsgericht recreatie- en toerismebeleid, heeft de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland vooral behoefte aan **duidelijke, toetsbare en cyclisch beschikbare afwegingsinformatie**. Uit het onderzoek blijkt dat de huidige informatievoorziening als versnipperd wordt ervaren door raadsleden. Daardoor kan de raad wel richting geven, maar moeilijk beoordelen of het recreatie- en toerismebeleid daadwerkelijk bijdraagt aan leefbaarheid, natuur, culturele identiteit en economische kwaliteit. De raad heeft behoefte aan een **integraal afwegingskader** waarin brede-welvaartsprincipes expliciet zijn vertaald naar criteria voor besluitvorming en toetsing. Dit kader moet inzicht geven in hoe economische, ecologische, sociale en culturele effecten worden gewogen, en welke grenzen of drempelwaarden gelden voor draagkracht van kernen, natuurgebieden en infrastructuur.

Daarnaast vraagt effectieve sturing om **meetbare indicatoren en een structurele informatiecycclus**. De raad heeft behoefte aan indicatoren per brede-welvaartsdimensie, bij voorkeur gebiedsgericht, zodat ontwikkelingen in drukte, leefbaarheid, natuurkwaliteit, mobiliteit en economische vitaliteit zichtbaar en vergelijkbaar worden. Een jaarlijkse rapportage en een periodieke “draagkracht-APK” kunnen volgens raadsleden deze informatiepositie versterken. Daarmee kan de raad niet alleen controleren of doelen worden gehaald, maar ook tijdig bijsturen wanneer signalen op rood of oranje springen.

Tot slot heeft de raad behoefte aan **duidelijke beleidsopties en scenario's** voor de thema's waar de grootste druk en onzekerheid zit, zoals dagrecreatie, minicampings, spreiding van bezoekers en kwaliteitsverbetering van bestaande verblijfsrecreatie. Door inzicht te krijgen in de effecten van verschillende keuzes op brede welvaart kan de raad bewuster richting geven aan de gewenste ontwikkeling van recreatie en toerisme.

1.3 Samenvattende bevindingen

1.3.1 Huidig beleid en uitgangssituatie

Beleidskader

Het huidige beleid bestaat uit meerdere bovenlokale en lokale kaders die samen richting geven aan recreatie en toerisme. De Zeeuwse Kustvisie (2017) en de uitwerking daarvan in het Ontwikkelkader vormt het regionale fundament en bewaakt de balans tussen natuur, landschap en waterveiligheid enerzijds en een kwalitatief, duurzaam recreatief aanbod anderzijds. De Agenda Toerisme 2018-2026 richt zich op gastvrijheid, spreiding, kwaliteit, innovatie en samenwerking. Hoewel de operationele doelen overwegend SMART zijn geformuleerd, blijven veel strategische doelen vrij algemeen. De Strategische Visie (2025) benoemt als doel een krachtige positionering als duurzame vakantiebestemming. De Nota Verblijfsrecreatie 2024 zet in op het voorkomen van nieuwvestiging en stimuleert kwaliteitsverbetering binnen bestaande terreinen, met strikte landschappelijke en exploitatie-eisen. De Nota Strandbeleid richt zich op het realiseren en behouden van een strand van topkwaliteit, dat zowel economisch, recreatief als ecologisch duurzaam is. Het evenementenbeleid beschouwt evenementen als middel om identiteit, leefbaarheid en toeristische aantrekkingskracht te versterken. De Agenda Klimaatadaptatie 2024-2028 richt zich tot slot op een klimaatbestendige recreatieve omgeving, onder meer via betere informatievoorziening bij weersextremen en ondersteuning van ondernemers.

Betrokkenheid en informatievoorziening van de raad

De gemeenteraad is bij de meeste beleidskaders betrokken via startnotities, commissiebehandelingen en informatiebijeenkomsten. Die betrokkenheid wordt echter wisselend ervaren. Raadsleden geven aan dat de informatievoorziening niet altijd concreet is, dat informatie niet in een vaste cyclus wordt aangeboden en dat relevante documenten soms lastig vindbaar zijn. Zoals een raadslid het verwoordde: "Informatie is soms lastig vindbaar, onvoldoende concreet en komt niet altijd op dezelfde momenten." Daarentegen zijn er ook raadsleden die zelf initiatieven ondernemen om via werkbezoeken of anderszins op zoek te gaan naar informatie die zij nodig hebben. Dit wisselt per fractie.

Kosten en baten van recreatie en toerisme

In dit rekenkameronderzoek zijn de kosten en baten van recreatie en toerisme in kaart gebracht vanuit de vier dimensies van brede welvaart. Economisch (1) levert toerisme een substantiële bijdrage: in 2024 bedroegen de toeristische bestedingen € 560 miljoen, circa 15% van alle banen bevindt zich in de gastvrijheidssector en ongeveer een derde van de gemeentelijke belastingopbrengsten komt van toeristen en forensen. Tegelijkertijd zijn er economische kosten, zoals gemeentelijke lasten voor verkeer en vervoer die boven het landelijk gemiddelde liggen, en een dalende toeristische vraag in Zeeland, met 5% minder overnachtingen in 2025.

Sociaal (2) gezien draagt toerisme bij aan een breed horeca- en detailhandelaanbod en wordt de recreatieve infrastructuur door inwoners gewaardeerd. Daartegenover staat dat 83% van de inwoners parkeer- en verkeersdruk ervaart en dat de woningmarkt onder druk staat door recreatief gebruik en personeelshuisvesting. Ecologisch (3) stimuleert toerisme investeringen in natuurbeheer, maar leidt het ook tot meer zwerfafval en verstoring van kwetsbare natuurgebieden. Cultureel (4) zorgt toerisme voor draagvlak voor musea, erfgoed en evenementen, maar neemt het gevoel van culturele identiteit af: het aandeel inwoners dat toerisme positief vindt voor de identiteit daalde van 52% naar 40%.

1.3.2 Toepassing brede welvaart en draagkracht

Transitie naar breed-welvaartsgericht beleid

De gemeente heeft een duidelijke beweging ingezet naar meer breed afgewogen recreatie- en toerismebeleid. Daarbij ligt de nadruk op leefbaarheid, natuur en landschap, identiteit, spreiding van bezoekers en verduurzaming. Bij de herijking van de Agenda Toerisme krijgt de brede welvaartsgedachte vorm in de dimensies People, Planet en Profit.

Afweging van kosten en baten

Hoewel er nog geen expliciete integrale afwegingsmethodiek bestaat, worden beleidskeuzes wel gemaakt binnen bestaande ruimtelijke en ecologische randvoorwaarden. De gemeente betreft stakeholders via participatieprocessen en stemt af met provinciale kaders. Op provinciaal niveau wordt wel al twee jaar gewerkt aan een afwegingsmethodiek die naar verwachting in provinciaal beleid en verordeningen wordt overgenomen.

Draagkracht

Inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers zien draagkracht als een combinatie van ecologische, sociale, economische en culturele grenzen. Ecologische grenzen hebben betrekking op natuurherstel en het voorkomen van verstoring; sociale grenzen op drukte, verkeersoverlast en de woningmarkt; economische grenzen op eenzijdigheid van de economie en investeringsruimte; en culturele grenzen op het behoud van identiteit. Een veelgehoorde uitspraak is: "Natuurbehoud moet centraal staan: verlies van natuur betekent verlies van het toeristisch verdienmodel." Over de volgende uitgangspunten bestaat brede consensus:

- a. **Kwaliteit boven kwantiteit.** Alle groepen benadrukken dat verdere groei van toerisme niet vanzelfsprekend wenselijk is. In plaats daarvan moet worden ingezet op kwaliteit, vernieuwing en verduurzaming van bestaande recreatievoorzieningen.
- b. **Bescherming van natuur als harde randvoorwaarde.** Er is brede consensus dat natuur een kernwaarde van het eiland is en dat verlies van natuur een harde grens vormt. Recreatie moet passen binnen de herstelcapaciteit van natuur en kwetsbare gebieden moeten worden beschermd.
- c. **Behoud van kleinschaligheid en identiteit.** De respondentengroepen delen het uitgangspunt dat de kleinschaligheid, rust en het dorpskarakter belangrijke kwaliteiten van het eiland zijn. Grootschalige ontwikkelingen of massatoerisme worden door alle stakeholders gezien als risico voor de identiteit van het gebied.
- d. **Drukke en mobiliteit als belangrijke sociale grens.** Verkeersdrukke, parkeerproblemen en piekdrukke in kustkernen worden breed erkend als belangrijke indicatoren dat sociale draagkracht onder druk staat.
- e. **Noodzaak van handhaving.** Alle groepen noemen handhaving van regels (bijvoorbeeld rond natuurgebieden, verhuur en parkeren) als essentieel om draagkracht daadwerkelijk te bewaken.

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen in accenten en belangen tussen de groepen.

- a. **Groei en ontwikkelruimte voor recreatie.** Wijk- en dorpsraden pleiten vaker voor beperking van groei, bijvoorbeeld door plafonds op verblijfsplaatsen of beperking van uitbreiding van minicampings. Ondernemers benadrukken juist de noodzaak van voldoende ontwikkelruimte om economisch rendabel te blijven. Maatschappelijke partners leggen de nadruk op ecologische grenzen en waarschuwen dat uitbreiding zonder natuurtoetsing de draagkracht kan overschrijden.
- b. **Economische randvoorwaarden.** Ondernemers zien stijgende lasten (zoals toeristenbelasting, BTW en vergunningprocedures) als belangrijke economische grens. Deze stijgende lasten leiden ook tot stijgende kosten van het recreatief- en toeristisch product. Wijk- en dorpsraden en maatschappelijke partners benadrukken juist het risico van economische afhankelijkheid van toerisme en de verdringing van andere functies.
- c. **Dagrecreatie versus verblijfsrecreatie.** Ondernemers maken nadrukkelijk onderscheid tussen beide en wijzen erop dat dagrecreatie relatief veel druk veroorzaakt, maar minder economische waarde oplevert. Andere groepen benoemen de problematiek van dagrecreatie ook, maar leggen minder nadruk op het economische onderscheid.

- d. Gebruik van ruimte en landschap.** Wijk- en dorpsraden en maatschappelijke partners benadrukken sterker de risico's van verstening en bebouwing in het landschap. Ondernemers delen de zorg over grootschalige vakantieparken, maar benadrukken vaker het belang van ruimte voor innovatie en verduurzaming van bestaande bedrijven.

1.3.3 Kaderstelling en controle door de raad

Handvatten voor de kaderstellende rol

De raad kan sturen op het proces van beleidsvorming, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan participatie, informatievoorziening en de momenten waarop de raad betrokken is. Daarnaast kan de raad richting geven via principes zoals kwaliteit boven kwantiteit en draagkracht als randvoorwaarde. Ook kan zij afwegingscriteria vaststellen op het gebied van natuur, mobiliteit, woningmarkt en economische kwaliteit, en sturen op meetbare doelen en indicatoren per kern en per brede-welvaartsdimensie. Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan een afwegingskader en drempelwaarden.

Beleidskeuzes met gevolgen voor draagkracht

Uit de gesprekken met de verschillende respondentgroepen komen vier thema's binnen het recreatie- en toerismebeleid naar voren die vragen om expliciete keuzes van de raad. Steeds is aangegeven waarom dit een thema is en welke mogelijke keuzes er zijn en wat de gevolgen daarvan zijn volgens de respondentgroepen.

a. Sturen op dagrecreatie

Waarom dit thema? Dagrecreatie levert een grote economische bijdrage, maar veroorzaakt vooral bij mooi weer en in het hoogseizoen aanzienlijke verkeers- en parkeerdruk, overlast door onder meer wildkampeerders en een lagere naleving van regels. Omdat dagrecreanten geen toeristenbelasting betalen en hun herkomst grotendeels onbekend is, ervaren zowel raad en ondernemers beperkte sturingsmogelijkheden. Raadsleden geven aan dat het ontbreken van betrouwbare aantallen het moeilijk maakt om onderbouwde keuzes te maken, terwijl inwoners aangeven dat dagrecreanten in hun beleving vaker overlast veroorzaken en minder goed op de hoogte zijn van lokale regels.

Mogelijke keuzes en gevolgen voor draagkracht. De raad kan ervoor kiezen om dagrecreatie sterker te reguleren, bijvoorbeeld via parkeerbeleid, spreiding van bezoekers, crowd management of het vragen van een bijdrage van dagrecreanten. Deze keuzes hebben verschillende gevolgen voor de draagkracht. Economisch kan dit leiden tot een mogelijke afname van piekomsatz, maar tegelijkertijd tot hogere bestedingen per bezoeker en een stabiel toeristisch profiel. Sociaal kan een betere regulering zorgen voor minder verkeersdruk en overlast, wat het draagvlak onder inwoners kan vergroten. Ecologisch leidt het beperken van piekdruk tot minder belasting van natuur en infrastructuur. Cultureel draagt een lagere verkeers- en bezoekersdruk bij aan het behoud van het karakter van rust en ruimte.

b. Keuzes over omvang en regulering van minicampings

Waarom dit thema? Gesproken ondernemers met een minicamping willen de mogelijkheid om het aantal verblijfsplekken op minicampings te kunnen uitbreiden van 25 naar 35, in lijn met provinciaal beleid, maar het gemeentelijk beleid staat dit momenteel niet toe en de raad heeft hierover nog geen keuze gemaakt. Met circa 104 minicampings en ruimte voor ruim 400 extra eenheden binnen het huidige beleid is de vraag hoe de capaciteit gereguleerd moet worden, terwijl ondernemers uitbreiding zien als noodzakelijke voorwaarde voor toekomstbestendig ondernemerschap, zeker omdat voor steeds meer van hen de minicamping geen nevenactiviteit maar een hoofdactiviteit is. In het gemeentelijk beleid worden minicampings als nevenactiviteit beschouwd. Raadsleden vragen om inzicht in de economische waarde van minicampings, ruimtelijke spreiding en het onderscheid tussen hoofd- en nevenactiviteiten, terwijl de gemeentelijke organisatie wijst op spanningen tussen lokale en

provinciale kaders en op het risico dat minicampings qua schaal steeds dichterbij reguliere campings komen, waarvoor strengere eisen gelden.

Mogelijke keuzes en gevolgen voor draagkracht. De raad staat voor de keuze tussen het beperken van groei, het toestaan van gecontroleerde uitbreiding of het aanscherpen van kwaliteits- en locatie-eisen voor minicampings. Deze opties hebben uiteenlopende effecten op de draagkracht. Economisch kan uitbreiding ondernemers meer toekomstperspectief bieden, terwijl beperking juist druk kan zetten op de continuïteit van bedrijven. Sociaal kunnen extra verblijfsplaatsen leiden tot meer druk op kernen en het landschap, al kan een goede spreiding deze druk verminderen. Ecologisch zorgt een toename van recreatieplekken voor meer druk op natuurgebieden, maar strenge kwaliteitseisen en landschappelijke inpassing kunnen deze impact beperken. Cultureel dragen minicampings bij aan de kleinschalige identiteit van het eiland, al kan te sterke groei dit karakter ondermijnen.

c. Investeren in kwaliteit van het toeristisch product

Waarom dit thema? Een deel van de vakantieparken heeft investeringen nodig, maar deze blijven uit doordat schaarste aan verblijfsaccommodaties de noodzaak vermindert, ondernemers vergrijzen en bedrijfsoverdracht onzeker is. Het ervaren van een onduidelijk toekomstperspectief en beperkte ontwikkelruimte zorgt ervoor dat investeringsbeslissingen worden uitgesteld, terwijl ondernemers aangeven dat zij zonder groei in verblijfsplaatsen alleen via kwaliteitsverbetering rendabel kunnen blijven. Tegelijkertijd zijn verduurzaming en energietransitie kostbaar en worden ze bemoeilijkt door beperkingen op het stroomnet en landelijke maatregelen zoals BTW-verhogingen, waardoor de financiële ruimte verder onder druk staat. Recente cijfers van het Kenniscentrum Kusttoerisme laten zien dat het aantal overnachtingen in Zeeland in 2025 met 3% is gedaald en het aantal gasten met 1%, waarbij vooral vakantiewoningen en verhuureenheden een daling van 10% laten zien, terwijl kamperen en hotels nog wel groeien. De daling staat in contrast met de landelijke trend waarin het toerisme juist toeneemt, en zowel expertsessies als interviews wijzen op een mogelijke verdere krimp in 2026. De verwachte groei van gasten blijft in Zeeland achter bij de rest van Nederland, wat de noodzaak onderstreept om het toeristisch product toekomstbestendig te maken. De dalende verblijfsrecreatie is volgens de gemeente ook een gevolg van gemeentelijk beleid.

Mogelijke keuzes en gevolgen voor draagkracht. De raad kan ervoor kiezen om de kwaliteit en verduurzaming van bestaande recreatiebedrijven te stimuleren, bijvoorbeeld door renovatie, transformatie van verouderde parken, innovatie of verduurzamingsmaatregelen te bevorderen. Dit heeft verschillende gevolgen voor de draagkracht. Economisch kan een hogere kwaliteit leiden tot hogere bestedingen en een toekomstbestendige sector. Sociaal draagt het bij aan het behoud van voorzieningen en kan het draagvlak voor toerisme onder inwoners versterken. Ecologisch kan verduurzaming de druk op natuur en de uitstoot verminderen. Cultureel kan investeren in kwaliteit bijdragen aan het versterken van het kleinschalige en landschappelijke karakter van het eiland.

d. Keuzes over geografische en seizoensspreiding

Waarom dit thema? Toeristen en recreanten concentreren zich vooral in de kustgebieden, wat leidt tot overlast in kustdorpen zoals Ellemeet, Serooskerke en Burgh-Haamstede, waar 64-67% van de inwoners aangeeft dat het aantal bezoekers te hoog is. Deze druk op kustkernen wordt bevestigd in inwonerspeilingen en gesprekken met wijk- en dorpsraden, en vormt een belangrijke aanleiding om te onderzoeken hoe bezoekers beter over het eiland kunnen worden gespreid zonder nieuwe druk op kwetsbare gebieden te creëren.

Waar inwoners aangeven behoefte te hebben aan afwisseling tussen drukke en rustige periodes, zien ondernemers juist voordelen in een langer toeristenseizoen vanwege continuïteit en personeelsbeschikbaarheid. Sturing op seizoensspreiding heeft geleid tot een lichte afname van de piekdruk in het hoogseizoen, maar juist tot een forse toename in de schouderseizoenen, waardoor de

ervaren drukte voor inwoners per saldo is toegenomen. Dit spanningsveld maakt duidelijk dat seizoensspreiding niet automatisch leidt tot meer draagkracht en zorgvuldig moet worden afgewogen.

Mogelijke keuzes en gevolgen voor draagkracht. De raad kan sturen op een betere spreiding van bezoekers over het eiland en over het jaar, bijvoorbeeld via zonering, marketing (dit gebeurt de afgelopen vijf jaar al via de eilandelijke marketing), mobiliteitsmaatregelen of een gerichte evenementenprogrammering. Economisch kan seizoensspreiding zorgen voor stabielere werkgelegenheid en een betere benutting van voorzieningen. Sociaal kan een betere geografische spreiding overlast verminderen, al kan een langer toeristisch seizoen de rustbeleving van inwoners beïnvloeden. Ecologisch kan spreiding de druk op kwetsbare kustgebieden verlagen, al vraagt dit om zorgvuldige zonering om andere kwetsbare gebieden te beschermen. Cultureel kan meer aandacht voor het binnenland bijdragen aan het versterken van lokale identiteit en erfgoed.

Handvatten voor de controlerende rol

De raad kan haar controlerende rol versterken via een jaarlijkse voortgangsrapportage en een tweejaarlijkse zogenaamde 'draagkracht-APK'. Raadsleden hebben daarbij behoefte aan stoplichtwaarden (indien mogelijk per kern) die inzicht geven in de staat van brede welvaart. Overschrijding van waarden kan volgens raadsleden leiden tot maatregelen. Daarnaast kan de raad resultaatopdrachten meegeven aan het college en structureel bewaken dat participatie vanuit de perspectieven van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners gelijkwaardig en zorgvuldig wordt uitgevoerd.

1.4 Conclusies

1. Het huidige beleid is breed en actueel, maar nog niet volledig integraal uitgewerkt vanuit brede welvaart.

Hoewel de gemeente beschikt over meerdere actuele beleidskaders, ontbreekt een volledig uitgewerkte samenhangende benadering waarin economische, sociale, ecologische en culturele effecten systematisch worden afgewogen. Hierdoor worden keuzes weinig structureel getoetst aan brede-welvaartsprincipes en ontbreekt een expliciete methodiek om kosten en baten in samenhang te beoordelen. De gemeente heeft wel een ontwikkeling ingezet richting een brede welvaartbenadering, zoals blijkt uit de voorbereiding op de herijking van de Agenda Toerisme waarin people, planet en profit als leidraad worden gebruikt.

2. De raad ontvangt informatie, maar voor de raad niet volledig of concreet genoeg om effectief te sturen.

De informatievoorziening aan de raad wordt als versnipperd en wisselend in kwaliteit ervaren, waardoor het lastig is om ontwikkelingen te volgen en tijdig bij te sturen. Rapportages sluiten niet altijd aan op de planning- en controlcyclus, informatie is niet altijd concreet of vindbaar en data wordt niet systematisch gekoppeld aan beleidsdoelen. Hierdoor ontstaat voor de raad een reactieve in plaats van proactieve sturingspositie.

3. Er is brede consensus onder stakeholders over koersprincipes: kwaliteit boven kwantiteit, natuur als randvoorwaarde en behoud van kleinschaligheid.

Uit gesprekken met inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en raadsleden blijkt een gedeeld beeld over de gewenste richting van het toeristisch beleid. Stakeholders benadrukken dat groei niet langer leidend moet zijn, maar dat kwaliteit, natuurbehoud en het kleinschalige karakter van het eiland centraal moeten staan. Deze gedeelde waarden vormen een stevig fundament voor toekomstig beleid.

4. Draagkracht is een essentieel uitgangspunt maar nog niet concreet en volledig uitgewerkt.

Hoewel draagkracht breed wordt erkend als essentieel uitgangspunt, ontbreekt een concrete uitwerking in normen, indicatoren en signaleringswaarden. Hierdoor blijft het begrip abstract en moeilijk toepasbaar in besluitvorming. Zonder meetbare grenzen is het lastig om te bepalen wanneer druk te hoog wordt of wanneer maatregelen nodig zijn.

5. De raad heeft behoefte aan een afwegingskader, meetbare doelen en scenario's om keuzes te kunnen maken.

Raadsleden geven aan dat zij instrumenten missen om beleidsopties te beoordelen en keuzes te onderbouwen. Een afwegingskader, duidelijke indicatoren en scenario's voor strategische thema's zouden helpen om transparanter en consistentere besluiten. Dit versterkt zowel de kaderstellende als de controlerende rol.

6. De controlerende rol van de raad kan worden versterkt door cyclische informatie en drempelwaarden.

De raad heeft meer dan de raad nu krijgt behoefte aan cyclisch aangeboden informatie met drempelwaarden of stoplichtsystematiek. Daardoor kan de raad nu moeilijk beoordelen of het beleid op koers ligt. Hierdoor blijft de controlerende rol beperkt en ontstaat afhankelijkheid van ad-hoc informatie of losse signalen uit de samenleving.

1.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Ontwikkel een integraal afwegingskader brede welvaart

Ontwikkel een samenhangend afwegingskader met criteria voor People, Planet, Profit én culturele identiteit (Place), en gebruik dit als basis voor alle beleidskeuzes in het recreatie- en toerismebeleid, te beginnen bij de herijking van de Agenda Toerisme.

Een dergelijk kader maakt het mogelijk om beleidsopties systematisch te beoordelen en transparant af

te wegen. Door brede welvaart expliciet te verankeren, worden economische belangen gelijkwaardig afgewogen met leefbaarheid, natuur en culturele identiteit. Dit versterkt de kwaliteit van besluitvorming en biedt houvast bij complexe keuzes. Daarmee kunnen verschillende perspectieven en belangen (inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en gemeente) worden gewogen.

Ter inspiratie is onderstaand een voorbeeld van een afwegingskader uitgewerkt.

Voorbeeld Afwegingskader

Leidende principes (op consensus gebaseerd)

- Kwaliteit boven kwantiteit: vernieuw en verduurzaam bestaande voorzieningen; volumegroei is niet vanzelfsprekend.
- Natuur als harde randvoorwaarde: recreatie past binnen herstelcapaciteit; kwetsbare gebieden worden beschermd (Planet veto).
- Behoud van kleinschaligheid en identiteit: dorpskarakter, rust en open landschap blijven leidend.
- Drukke en mobiliteit als sociale grenzen: verkeer, parkeren en piekdruk in kernen zijn sleutelindicatoren.
- Handhaving is essentieel: regels zijn duidelijk, uitlegbaar en te handhaven; capaciteit is geborgd.

Omgang met verschillende accenten tussen perspectieven van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties

- Groei en ontwikkelruimte: conditioneel en gekoppeld aan kwaliteit/duurzaamheid
- Economische randvoorwaarden: voorkom eenzijdige afhankelijkheid; weeg lasten voor ondernemers en investeringsruimte voor vernieuwing.
- Dagrecreatie versus verblijfsrecreatie: onderscheid in impact en waarde; dagrecreatie stuurt op mobiliteit en piekdruk, verblijfsrecreatie op kwaliteit en inpassing.
- Gebruik van ruimte en landschap: geen verrommeling/verstening; transformatie vóór uitbreiding; landschappelijke kwaliteit borgen.

Afwegingskader (People-Planet-Profit-Place + Governance)

Invalshoek	Doel	Kernvragen	Richting / norm
People (sociaal)	Leefbaarheid en draagvlak	Vermindert het beleidsvoorstel piekdruk, verkeers- en parkeerdruk en overlast? Waarborgt het voldoende rustperiodes?	Geen structurele overbelasting; bijvoorbeeld minimaal 4-5 maanden "rust"; regels zijn uitlegbaar en gedragen.

Planet (ecologisch)	Natuur als harde randvoorwaarde	Past dit binnen natuurherstel en zonerings? Geen verstoring of extra druk in kwetsbare gebieden?	Geen toename natuurdruk; strikte zonerings; mobiliteit & gedrag afgestemd op natuur.
Profit (economisch)	Toekomstbestendige kwaliteit i.p.v. volumegroei	Verhoogt dit kwaliteit, spreiding en besteding per bezoeker zonder piekvergroting?	Kwaliteit boven kwantiteit; investeringsruimte koppelen aan verduurzaming; beperken seizoenspiek.
Place (cultureel/ruimtelijk)	Identiteit & kleinschaligheid behouden	Tast het dorpskarakter, open landschap en verblijfskwaliteit niet aan?	Geen verstening/verrommeling; zorgvuldige inpassing; focus op beleving/erfgoed.
Governance & handhaving	Uitvoerbaar, handhaafbaar, uitlegbaar	Zijn regels eenduidig? Is er capaciteit en monitoring?	Heldere kaders, zoneringskaart, handhaving en meetbare KPI's geborgd.

Aanbeveling 2: Introduceer een Draagkracht-APK of een gelijkwaardig instrument

De raad heeft behoefte aan een bij voorkeur tweejaarlijks instrument zoals een Draagkracht-APK met indicatoren (waar mogelijk per kern) en een stoplichtsystematiek. De Draagkracht-APK of gelijkwaardig instrument dient de feitelijke en gepercipieerde baten en lasten per invalshoek van brede welvaart weer te geven. Een dergelijk periodiek instrument maakt zichtbaar waar druk ontstaat en waar ruimte is voor ontwikkeling. Door indicatoren per kern te hanteren, wordt de lokale nuance zichtbaar en kan gericht worden gestuurd. Het koppelen van maatregelen aan groene, oranje of rode waarden zorgt voor voorspelbaarheid en consistentie in beleid.

Ter inspiratie is onderstaand een voorbeeld van een Draagkracht-APK uitgewerkt.

Voorbeeld Draagkracht-APK of gelijkwaardig instrument

De Draagkracht-APK biedt inzicht gedurende het jaar in de draagkracht voor toerisme en recreatie. In onderstaande Draagkracht-APK bestaat uit een mix van meetpunten en indicatoren die of al gemeten worden of benoemd zijn als wenselijke meetpunten. Bij elke indicator is een drempelwaarde per 'stoplichtkleur' benoemd. De stoplichtbenadering komt voort uit de werksessie met de raad, waarin raadsleden hebben aangegeven om maatregelen te kunnen bepalen als de draagkracht overschreden wordt. Groen betekent dat er geen maatregel nodig is, bij oranje is sprake van spanning en kan een compenserende maatregel genomen worden. Rood betekent dat een pauze of afschaling nodig is. Toepassing kan per kern/gebied en per seizoen. De frequentie waarmee de Draagkracht-APK kan worden ingevuld en gebruikt is ter nadere uitwerking. Tenminste eens per jaar lijkt het minimum en bijvoorbeeld kan gekozen worden om tijdens het hoogseizoen ook een meting te doen.

People (sociaal)

Indicator	Eenheid	Groen	Oranje	Rood
Verkeersdruk in piekperiodes	Piekdruk-index	Geen structurele knelpunten	Regelmatige opstoppingen	Structurele overbelasting
Parkeerdruk in kernen/stranden	% bezetting van parkeerplekken	< 85%	85-95%	> 95% of wildparkeren
Overlastmeldingen (geluid/afval/wildkamperen)	# meldingen	< 10	10-30	> 30
Inwonerswaardering toerisme	Rapportcijfer	≥ 7,5	6-7,5	< 6
Rustbeleving over het jaar	# maanden lage druk	≥ 5	4-5	< 4
% inwoners met ervaren verkeers-/parkeerdruk	% inwoners met ervaren overmatige verkeers- en parkeerdruk	≤ 40% inwoners	40-60% inwoners	> 60% inwoners
Druk op woningmarkt (toerisme)	% inwoners dat aangeeft dat de woningmarkt onder druk staat door toerisme	≤ 25% inwoners	25-40% inwoners	> 40% inwoners
Piekbelasting dagrecreatie	# dagbezoeken / index	Index ≤ 1,5× schouderseizoen	1,5-2,5×	> 2,5×

Planet (ecologisch)

Indicator	Eenheid	Groen	Oranje	Rood
-----------	---------	-------	--------	------

Druk/verstoring kwetsbare gebieden	# meldingen / seizoen	< 5	5-15	> 15
Natuurhersteltijd	# maanden lage verstoring	≥ 5	4-5	< 4
Zonering & toegang	% aanbod/activiteiten binnen zone	≥ 95%	90-95%	< 90%
Zwerfafval (natuur/openbare ruimte)	% inwoners dat toename van werfafval waarneemt	≤ 40% inwoners ziet toename	40-60%	> 60%
Schade aan natuur/landschap (perceptie)	% inwoners dat aangeeft dat toerisme bijdraagt aan schade aan natuur / landschap	≤ 20% inwoners	20-40%	> 40%
Illegaal gebruik/wildkamperen	# meldingen	< 5 meldingen/seizoen	5-15	> 15
Beheerlast natuur (extra inzet)	Kosten van beheer van natuur afgezet tegen beschikbare budget	≤ 100% van budget/capaciteit	100-120%	> 120%

Profit (economisch)

Indicator	Eenheid	Groen	Oranje	Rood
Besteding per bezoeker	# € per bezoeker	Stijgend	Gelijk	Dalend (massaliteit)
Seizoensspreiding	% bezoekers buiten hoogseizoen	> 35%	20-35%	< 20%
Jaarrond werkgelegenheid	% contracten > 9 maanden	> 40%	25-40%	< 25%
Bezettingsprofiel (verblijf)	Variatiecoëfficiënt	Dalend	Gelijk	Stijgend (scherpe piek)
Totale toeristische bestedingen (jaar)	# € per jaar	Stijgend (reëel ≥ +2%)	Gelijk (2% tot +2%)	Dalend (≤ 2%)
Bestedingen per gasttype (verblijf, vaste gasten, dag)	€ per type	Stijgend (reëel ≥ +2%)	Gelijk (2% tot +2%)	Dalend (≤ 2%)

Werkgelegenheidsgraad gastvrijheidssector	% banen	≥ 15% banen	12-15%	< 12%
Aandeel toerisme/forensen in belastingopbrengst	% van totaal	Stabiel ($\pm \leq 2$ p.p.)	Daling 2-5 p.p.	Daling > 5 p.p.
Parkeeropbrengsten per inwoner	€ per inwoner	≤ NL-gemiddelde + 10%	NL-gem +10% tot +30%	> NL-gem +30%
Lasten verkeer/wegen per inwoner	€ per inwoner	≤ NL-gemiddelde + 10%	+10% tot +30%	> +30%
Trend toeristische vraag (overnachtingen)	% / aandeel	Stijgend (≥ +2%)	Gelijk (2% tot +2%)	Dalend (≤ 2%)

Place (cultureel/ruimtelijk)

Indicator	Eenheid	Groen	Oranje	Rood
Beleving kleinschaligheid/identiteit	Rapportcijfer inwoners	≥ 7,5	6-7,5	< 6
Verrommeling / ruimtedruk hotspots	Observatie + tellingen	Comfortabel	Druk	Overvol / verdringing bewoners
Identiteitsscore onder inwoners (positief over toerisme)	% inwoners	≥ 50% positief	40-50%	< 40%
Druk van evenementen/activiteiten op identiteit	Frequentie + peiling	Passend & gespreid	Gemengd	Niet passend / piekdruk

Governance & handhaving

Indicator	Eenheid	Groen	Oranje	Rood
Handhavingscapaciteit vs. vraag	% gedekt	80-100%	50-80%	< 50%
Duidelijkheid regels	Signalen vanuit inwoners / ondernemers /	Duidelijk	Soms onduidelijk	Veel onduidelijkheid

	maatschappelijke partners			
Datakwaliteit monitoring	Mate van inzicht en beschikbaarheid van data	Goed beeld	Fragmentarisch	Ontbreekt (sturen lastig)
Cyclische & vindbare informatievoorziening raad	Frequentie/Ja-Nee	Jaarlijks + duiding	Adhoc/fragmentarisch	Ontbreekt

Score & Besluitmatrix		
Uitkomst APK (dimensie-kleuren)	Besluit	Voorwaarden
Alle groen	Doorgaan met uitvoering van beleid	Monitoren op standaardfrequentie
Max. 1 oranje, geen rood	Uitvoeren met maatregelen	Maatregelenpakket + tussenevaluatie
2 oranje, geen rood	Alleen gefaseerd/kleiner	Zwaar maatregelenpakket + strakke evaluatie
≥ 1 rood op Planet	Herijking van beleid en stop uitvoering	Herontwerp met natuur als randvoorwaarde
≥ 2 dimensies rood	Herijking van beleid en stop uitvoering	Herontwerp of alternatief scenario

Aanbeveling 3: Versterk de informatievoorziening aan de raad

Introduceer een jaarlijkse voortgangsrapportage recreatie en toerisme, veranker rapportages in de planning- en controlcyclus en zorg voor structurele jaarlijkse duiding door het Kenniscentrum Kusttoerisme. Door informatie cyclisch, concreet en in samenhang aan te bieden, krijgt de raad een stevigere basis voor sturing en controle. Structurele duiding van data helpt om trends te begrijpen en beleidskeuzes te onderbouwen.

Aanbeveling 4: Vraag als raad om scenario's voor de vier strategische thema's

Vraag beleidsscenario's voor dagrecreatie, minicampings, kwaliteitsinvesteringen en spreiding. Scenario's helpen de raad om keuzes te maken op basis van inzicht in gevolgen voor draagkracht. Voor de minicampings heeft de raad al scenario's voorgelegd gekregen. Als deze voorzien zijn van gevolgen voor draagkracht, maken ze beleidsopties concreet, vergelijkbaar en toetsbaar, en ondersteunen een toekomstbestendige koers.

Aanbeveling 5: Ontwikkel gebiedsgerichte beleidsinstrumenten

Werk met instrumenten zoals zoning, parkeerverordeningen, handhavingsprioritering en kwaliteitscriteria voor verblijfsrecreatie. Gebiedsgericht beleid maakt het mogelijk om maatwerk te

leveren, bijvoorbeeld door kustgebieden anders te behandelen dan het binnenland. Dit sluit aan bij de verschillen in draagkracht en helpt om druk beter te verdelen.

Aanbeveling 6: Borg de balans tussen belangen

Zorg voor een gelijke informatiepositie en structurele participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Door belangen structureel en gelijkwaardig te betrekken, wordt het beleid robuuster en maatschappelijk gedragen. Dit voorkomt dat één belang te dominant wordt en versterkt het vertrouwen in het besluitvormingsproces.

1.6 Reactie College van Burgemeester en Wethouders



Rekenkamer Schouwen-Duiveland
Laan van St. Hilaire 2
4301 SH Zierikzee

Ons kenmerk : zaaknummer 1713628
Aantal bijlage(n) :
Onderwerp : Bestuurlijke reactie Nota van bevindingen - Rekenkameronderzoek naar Recreatie- en Toerismebeleid

Behandeld door : L. Dirks
Datum : 2 juli 2026
Verzenddatum:

Geachte heer, mevrouw

Ons college heeft kennisgenomen van de Nota van Bevindingen – het Rekenkameronderzoek over het recreatie- en toerismebeleid van onze gemeente. Wij danken de Rekenkamer voor het uitgevoerde onderzoek en de wijze waarop de bevindingen en aanbevelingen zijn gepresenteerd.

Huidige beleid

De Agenda Toerisme 2018-2026 is de gezamenlijke visie op toerisme en recreatie van ondernemers, de gemeente en andere stakeholders. De visie is in 2018 vastgesteld, gericht op de kwaliteit van het toeristisch product en gekoppeld aan het Ontwikkelkader van de Zeeuwse Kustvisie. Naast de economische belangen zijn ook de zorg voor de natuur en de leefbaarheid onderdeel van dit beleid. Aan de Agenda Toerisme is een uitvoeringsagenda gekoppeld. Een belangrijk onderdeel van het recreatie- en toerismebeleid is de samenwerking met alle stakeholders binnen het Platform Agenda Toerisme.

In uw rapport lezen we dat ons beleid breed gedragen wordt door onze stakeholders. Dat zien we als een compliment. Daarnaast zien we dat u getoetst heeft op de principes van de brede welvaartsgedachte. Ons huidige beleid vertoont al wel enige kenmerken daarvan, maar insteken op die brede welvaartsgedachte was, ten tijde van het opstellen van het beleid, niet de insteek. Toch geven uw bevindingen ons wel input voor de verdere herijking van ons recreatie- en toerismebeleid. Hier zijn wij in samenwerking met de stakeholders van het Platform volop mee bezig, zodat wij in 2027 beschikken over actueel beleid en een nieuwe uitvoeringsagenda.

Conclusie

Op basis van uw rapport stelt ons college vast dat:

- de koersprincipes van ons huidige beleid, waarmee we inzetten op kwaliteit, zorg voor de natuur en leefbaarheid en het koesteren van de authenticiteit van onze vakantiebestemming passen bij de wensen van onze stakeholders;
- uit het onderzoek naar voren komt dat er ook wensen zijn voor het toekomstige beleid. In onze strategische visie 'Tij van de Toekomst' hebben wij al ingezet op een duurzame vakantiebestemming waar wonen, leven en werken met elkaar in balans zijn. Dit uitgangspunt wordt verder vertaald in de herijking van de Agenda Toerisme. Het begrip draagkracht is relatief nieuw en is eveneens onderdeel van het proces naar een herijkte Agenda Toerisme. In lijn met de werkwijze binnen het Platform Agenda Toerisme - waarin diverse lokale belangen behartigd zijn - vindt over de herijking meermaals afstemming plaats met de stakeholders;
- uw aanbevelingen suggesties betreffen voor een integraal afwegingskader brede welvaart en een draagkracht-apk. Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van deze aanbevelingen en zullen deze nader onderzoeken op haalbaarheid en efficiency. Wij verwachten wel dat het daadwerkelijk implementeren van dergelijke instrumenten onze huidige capaciteit en beschikbare middelen overstijgt en zullen daarin af moeten wegen in hoeverre tegemoetkomen aan deze aanbeveling ook daadwerkelijk haalbaar en wenselijk is;

Postadres: Postbus 5555, 4300 JA Zierikzee
Bezoekadres: Laan van St. Hilaire 2, 4301 SH Zierikzee

T: (0111) 452 000
www.schouwen-duiveland.nl

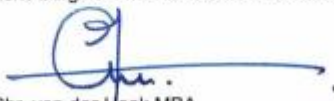
BIC: BNGHNL2G
IBAN: NL80BNGH0285076094

- onze gemeenteraad behoefte heeft aan een meer cyclische en structurele informatievoorziening die de raad in staat stelt verder invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Wij zullen hiervoor met een voorstel komen bij de aankomende herijking van de Agenda Toerisme.

Hebt u een vraag?

Dan kunt u deze via onze website stellen. Ga naar www.schouwen-duiveland.nl en klik op 'Vraag aan de gemeente'. U kunt ook bellen naar (0111) 452 000.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland,



J. Chr. van der Hoek MBA
Burgemeester



mr. S.J.A. Bronsveld

1.7 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor de zorgvuldige bestuurlijke reactie op dit onderzoek naar het recreatie- en toerismebeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland.

De Rekenkamer stelt met waardering vast dat het college aangeeft de resultaten van dit onderzoek te benutten in het lopende proces om te komen tot nieuw beleid en een nieuwe uitvoeringsagenda. De Rekenkamer begrijpt de kanttekening van het college dat implementatie van nieuwe instrumenten vraagt om een zorgvuldige afweging van haalbaarheid, capaciteit en beschikbare middelen. De vraagt ook om een afweging door de gemeenteraad.

De Rekenkamer spreekt de verwachting uit dat het onderzoek kan bijdragen aan een toekomstbestendig recreatie- en toerismebeleid waarin economische ontwikkeling, leefbaarheid, natuur en maatschappelijke meerwaarde in samenhang worden beschouwd.

Tot slot dankt de Rekenkamer het college, de ambtelijke organisatie en de betrokken stakeholders voor hun constructieve medewerking aan het onderzoek. De Rekenkamer hoopt dat de bevindingen en aanbevelingen de gemeenteraad en het college ondersteunen bij de verdere ontwikkeling van het recreatie- en toerismebeleid van Schouwen-Duiveland.

2

Inleiding

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Toerisme en recreatie vormen al decennialang een van de belangrijkste pijlers van de economie van Schouwen-Duiveland. De sector zorgt niet alleen voor een substantiële bijdrage aan werkgelegenheid en economische groei, maar ook voor het behoud en de ontwikkeling van voorzieningen waar zowel bezoekers als inwoners van profiteren. Deze dynamiek draagt in belangrijke mate bij aan de leefbaarheid en vitaliteit van de gemeente. Tegelijkertijd brengt de groeiende toeristische druk ook uitdagingen met zich mee, zoals druk op de openbare ruimte, het milieu, de sociale cohesie en het gevoel van leefbaarheid onder inwoners.

Met het aflopen van de *Agenda Toerisme 2018-2026* staat de gemeente op een kruispunt: het toerismebeleid van de toekomst vraagt om een meer integrale benadering waarin niet alleen economische opbrengsten centraal staan, maar ook ruim baan wordt gemaakt voor kwaliteit van leven, duurzaamheid, draagvlak bij inwoners en het behoud van natuur en landschap. Deze verbreding van het beleid, van een economische insteek naar het perspectief van brede welvaart, sluit aan bij maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen waarin leefomgeving, gezondheid, betrokkenheid van burgers en toekomstbestendigheid zwaarder wegen. Uit de voorgesprekken die de Rekenkamer voerde met de ambtelijke organisatie bleek dat de gemeente in beleid en uitvoering al een transitie naar een brede welvaartsbenadering heeft ingezet.

De gemeenteraad van Schouwen-Duiveland heeft hierin een essentiële kaderstellende en controlerende rol. Om deze rol goed te kunnen vervullen in het licht van de beoogde transitie, wil de Rekenkamer met een onafhankelijk onderzoek inzicht geven in de wijze waarop de raad in positie gebracht kan worden, zowel in de opstelling van het nieuwe beleidskader als bij de uitvoering ervan. Daarbij staan vragen centraal over de betrokkenheid van de raad bij het huidige beleid, de informatievoorziening, en de mogelijkheden voor sturing in het nieuwe beleidskader.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer bijdragen aan een beleidsontwikkeling waarin toerisme en recreatie ook op lange termijn bijdragen aan een duurzaam, leefbaar en evenwichtig Schouwen-Duiveland.

2.2 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft bestaan uit de volgende stappen:

Documentenstudie

Beleidsstukken zijn bestudeerd om inzicht te krijgen in de doelen, regels en ruimtelijke kaders van de gemeente, onder meer op het gebied van strandgebruik, evenementen, recreatief verblijf, klimaatadaptatie en landschappelijke inrichting. Daarnaast zijn bestaande cijfers en onderzoeken geraadpleegd over economische en maatschappelijke effecten, waaronder bezoekersaantallen, overnachtingen, werkgelegenheid, bestedingen en ervaringen van inwoners. Aanvullende gemeentelijke gegevens zijn waar relevant meegenomen.

Deze analyse vormde de basis voor de verkennende sessie met de gemeenteraad.

Verkennde sessie met de raad

Vervolgens is een verkennend gesprek gevoerd met de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland. Dit gesprek bood inzicht in de eerdere betrokkenheid van raadsleden bij het toerisme- en recreatiebeleid,

de wijze waarop zij tot dan toe waren geïnformeerd en de mate waarin zij zich in staat voelden om te sturen. Daarnaast is verkend welke baten en kosten raadsleden zagen, welke uitgangspunten zij belangrijk achtten voor toekomstig beleid en hoe zij richting wilden geven aan de overgang naar een bredere welvaartsbenadering. De sessie leverde een duidelijk beeld op van de rol, wensen en verwachtingen van de raad en vormde input voor de volgende onderzoeksstappen.

Veldwerk stads-, dorps en wijkraden

In deze fase zijn inwoners uit verschillende dorpskernen gesproken om hun ervaringen met recreatie en toerisme te duiden. Daarbij zijn zowel benoemde voordelen als ervaren lasten verzameld, evenals inzichten in de grenzen van draagkracht. Ook is besproken welke rol inwoners in toekomstige beleidsvorming wensen en hoe zij de huidige informatievoorziening en participatie beoordelen. De gesprekken vonden plaats via groepsinterviews met vertegenwoordigers van negen wijk- en dorpsraden.

Veldwerk ondernemers in recreatie en toerisme, maatschappelijke partners

Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met ondernemers en maatschappelijke partners om hun ervaringen met het huidige beleid en hun verwachtingen voor de toekomst te verzamelen. Onderwerpen waren onder meer de door hen ervaren kosten en baten, hun betrokkenheid bij beleidsvorming en hun visie op de overgang naar een kwalitatief en breed-welvaartsgericht toeristisch model. Beleidskeuzes en scenario's zijn voorgelegd om inschattingen en voorkeuren zichtbaar te maken. De gesprekken zijn georganiseerd in groepsinterviews met ondernemers (8) per sector (Recron-Hiswa, Vekabo, KHN, VHP) en aanvullend hebben 8 horecaondernemers via hun brancheorganisatie een verkorte vragenlijst ingevuld. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met vier verschillende maatschappelijke partners (actief in natuurbeheer en musea).

Veldwerk beleidsmakers

Daarnaast is een groepsinterview gehouden met beleidsmedewerkers om inzicht te krijgen in hun perspectief op het huidige en toekomstige toerisme- en recreatiebeleid. Besproken zijn onder meer de ontstaansgeschiedenis van het beleid, de inrichting van uitvoering en monitoring, en de kansen en knelpunten in de transitie naar brede welvaart. Een aanvullend gesprek met de wethouder bood inzicht in het strategische perspectief, de bestuurlijke ambities en de rol die de wethouder voor de gemeenteraad ziet in de sturing op dit beleid.

Werksessies met een vertegenwoordiging van de raad

In de laatste fase is een werksessie georganiseerd met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Tijdens deze sessie zijn de voorlopige bevindingen uit eerdere onderzoeksstappen toegelicht. Raadsleden is gevraagd te reflecteren op deze bevindingen en op de invulling van hun kaderstellende en controlerende rol. De inzichten uit deze sessie vormden de afronding van het veldwerk.

Rapportage

Op basis van de voorgaande onderzoeksstappen is een nota van bevindingen opgesteld. Dat is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd.

3

**Bevindingen huidig beleid
en uitgangssituatie**

3. Bevindingen huidig beleid en Ausgangssituatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van het huidige beleidskader, de rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming, de informatievoorziening en betrokkenheid bij uitvoering, en de kosten en baten van toerisme en recreatie opgenomen. Eerst zijn in de grijze kaders de bevindingen per deelvraag op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. Het hoofdstuk sluit af met een toetsing aan het normenkader. De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de grijze kaders.

In dit hoofdstuk zijn de volgende deelvragen behandeld:

1. Wat is het huidige beleidskader ten aanzien van recreatie en toerisme?

3.2 Bevindingen huidig beleidskader recreatie en toerisme

1. Wat is het huidige beleidskader ten aanzien van recreatie en toerisme?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- **Bovenlokaal beleid: Zeeuwse Kustvisie (2017)**
De Zeeuwse Kustvisie vormt het regionale fundament en bewaakt de balans tussen natuur, landschap en waterveiligheid enerzijds en een kwalitatief, duurzaam recreatief aanbod anderzijds. De visie benadrukt de Zeeuwse identiteit, zet in op herstel waar kwaliteit onder druk staat en stimuleert een gedifferentieerd en toekomstbestendig recreatieproduct.
- **Lokaal beleid: Agenda Toerisme (2018-2026)**
De gemeente werkt vanuit het profiel "Groen Blauwe Oase" aan een aantrekkelijk, jaarrond en kwalitatief toeristisch aanbod. Speerpunten zijn gastvrijheid, spreiding van bezoekers, verhoging van bestedingen, innovatie, verduurzaming en intensieve samenwerking met ondernemers en partners.
- **Lokaal beleid: Strategische Visie Tj van de toekomst (2025)**
- De visie benoemt het volgende doel: krachtige positionering als duurzame vakantiebestemming
- **Lokaal beleid: Nota Verblijfsrecreatie (2024)**
De nota actualiseert alle regels voor verblijfsrecreatie en stuurt op kwaliteitsverbetering binnen het bestaande aanbod. Er is geen ruimte voor nieuwvestiging, er gelden strikte eisen voor landschappelijke inpassing en exploitatie, en verduurzaming wordt gekoppeld aan ontwikkelruimte om de sector toekomstbestendig te houden.
- **Lokaal beleid: Nota Strandbeleid**
- Het centrale doel van het strandbeleid is: Het realiseren en behouden van een strand van topkwaliteit, dat zowel economisch, recreatief als ecologisch duurzaam is.
- **Lokaal beleid: Evenementenbeleid**
Evenementen worden gezien als instrument om identiteit, leefbaarheid en toeristische aantrekkingskracht te versterken. De gemeente stuurt hier op onderscheidende, veilige en gespreide evenementen die passen bij het water- en natuurprofiel van het eiland en bijdragen aan een divers en jaarrond aantrekkelijk aanbod.
- **Bovenlokaal en lokaal beleid: Klimaatadaptatie (2021 & 2024-2028)**
De Agenda Klimaatadaptatie Zeeland kent een lokale vertaling. Klimaatadaptatie is integraal onderdeel van recreatie en toerisme, met maatregelen gericht op klimaatbestendige stranden, routes, buitenruimtes en evenementen. Tegelijk worden

ondernemers en bezoekers ondersteund met informatie, richtlijnen en voorzieningen om veilig, comfortabel en toekomstbestendig te kunnen recreëren.

Onderbouwing

Onderstaand zijn de gemeentelijke beleidskaders weergegeven. Naast de gemeentelijk beleidskaders is er ook de Zeeuwse Kustvisie (2017), die als uitgangspunt is genomen omdat deze visie op bovenlokaal niveau richting geeft aan het recreatie- en toerismebeleid.

Bovenlokaal beleid: Zeeuwse Kustvisie (2017)

Vanuit de samenleving is de zorg over het beschermen van de natuur- en landschapskwaliteiten uitgesproken. Hiernaast speelt de opgave om de vitaliteit van de verblijfsrecreatie te waarborgen en de waterveiligheid te garanderen. Dit is voor partijen aanleiding geweest om op landelijk niveau een Kustpact op te stellen. Het Kustpact daagt de regio uit deze kwaliteiten in een regionale visie uit te werken met een bijbehorende zonering. De Zeeuwse Kustvisie benoemt de volgende uitgangspunten:

1. **Symbiose.** Het toeristisch product van de Zeeuwse kust wordt gevormd door de symbiose van de omgeving (zee, strand, duin, deltadammen, natuurgebieden, badplaatsen, kernen en agrarisch achterland), de accommodaties (verblijfsrecreatieve parken, strandpaviljoens et cetera) en de onderliggende organisatie ervan (recreatieondernemers, detailhandel, evenementen et cetera).
2. **Zeeuwse identiteit.** Door bij alle ontwikkelingen bewust en consequent prioriteit te geven aan de Zeeuwse ruimtelijke identiteit en de identiteit van de eilanden (DNA en Land in Zee!) wordt Zeeland Kwaliteitskust nog meer herkenbaar echt Zeeuws. Belangrijke kenmerken zijn duurzaamheid, puurheid, respect voor natuur, landschap en andere culturen, nuchterheid in dienstverlening en handelen op basis van gelijkwaardigheid.
3. **Herstel van kwaliteit.** Daar waar de kwaliteit van de Zeeuwse kust onder druk staat, doordat de omgeving haar identiteit dreigt te verliezen, wordt ingezet op herstel. In deze gebieden wordt ingezet op een combinatie van het creëren van nieuwe landschappelijke kwaliteiten en verblijfsrecreatieve ontwikkelingen. Ook wordt de verbinding met de samenleving en andere sectoren gelegd.
4. **Differentiatie en toekomstwaarde.** Om de onderscheidende kwaliteit en identiteit van de Zeeuwse kust verder te versterken wordt ingezet op een verdergaande differentiatie van het recreatieve product. De Zeeuwse kust biedt een pakket aan mogelijkheden voor verschillende vormen van kustrecreatie (inclusief bijbehorende accommodaties). Met focus op strandplezier, natuurrecreatie en cultuurtoerisme kan een nader onderscheid worden aangebracht en wordt tevens de lokaal al aanwezige identiteit versterkt. Naast het benutten van de bestaande kwaliteiten, wordt ingezet op marktvergroting. Dit vindt plaats door bewust te kiezen voor niches als wellness, cultuur, culinair, ecotoerisme en zeezeilen.

De Zeeuwse Kustvisie is in 2022 geëvalueerd. De conclusie van de evaluatie was dat de opgaven van de Kustvisie behouden kunnen worden. Wel werd geadviseerd om enkele onderwerpen te onderzoeken. Dit zijn de mogelijkheid om leefbaarheid als opgave toe te voegen, het tegengaan van verstening (van de kust) en de manier waarop, het verder uitwerken van voorwaarden (kwaliteitskader) als aanvulling op het Ontwikkelkader Verblijfsrecreatie en het opzetten van monitoring (controle). Het Ontwikkelkader dat voorkomt uit de Zeeuwse Kustvisie is als bijlage opgenomen bij de gemeentelijke Nota Verblijfsrecreatie.

Gemeentelijk recreatie- en toerismebeleid

Agenda Toerisme 2018-2026

De Agenda Toerisme 2018-2026 beschrijft een duidelijke ambitie en visie voor de toekomst van het toerisme in Schouwen-Duiveland:

“De Groen Blauwe Oase Schouwen-Duiveland blijft ook in de toekomst een bijzondere en aantrekkelijke toeristische bestemming in de Zeeuwse- en Zuid-Hollandse Delta, met een jaarrond gastvrije ontvangst, een intense natuurbeleving, gekoppeld aan een hoge kwaliteit en duurzaamheid van het toeristisch recreatieve product afgestemd op de gast. Hierdoor blijft de recreatiesector de belangrijkste economische factor van het eiland, kan het de concurrentie met andere toeristische bestemmingen met vertrouwen aan en zijn we een voorbeeld voor andere kustgemeenten.”

Om deze visie handen en voeten te geven, wordt uitgegaan van een zestal strategische keuzes:

1. Schouwen-Duiveland: de ‘Groen Blauwe Oase’ in de Delta
2. Het geheel is meer dan de som der delen: de Toeristische Hoofdstructuur (THS)
3. Gast en gastvrije ontvangst centraal
4. Blijvende aandacht voor jaarrond toeristische product en toename bestedingen
5. Ruimte voor kwaliteit, innovatie, verduurzaming en goed ondernemerschap
6. Samenwerking is de sleutel tot succes.

Vanuit deze zes uitgangspunten zijn verschillende doelstellingen opgesteld: economische doelstellingen op de lange termijn (15 jaar), tactische doelstelling op de middellange termijn (4-5 jaar) en operationele doelstellingen op de korte termijn (jaarlijks). De economische doelstellingen focussen op het versterken van toerisme als belangrijke economische pijler, het verhogen van bestedingen van toeristen en het verlengen van de verblijfsduur en het spreiden van toeristen over het jaar en de regio om zo drukte te verminderen. De tactische doelstellingen hebben meer focus op het ontwikkelen van toeristisch beleid en de marketingstrategie, het verbeteren van de samenwerking met ondernemers en regio en het stimuleren van innovatie en verduurzaming in de sector. De operationele doelstellingen hebben focus op de uitvoering van specifieke projecten, de aanpak van overlast en versterken van leefbaarheid en het uitvoeren van duurzaamheidsprojecten. In bijlage 4 geeft een tabel het overzicht van de beleidsdoelen en beoordeling op SMART-criteria. De economische doelstellingen zijn strategisch en richtinggevend, maar weinig concreet en meetbaar. De tactische doelstellingen zijn al een stuk concreter, maar nog steeds lastig meetbaar. De operationele doelstellingen zijn het meest SMART. De meeste operationele doelstellingen zijn concreet, meetbaar en tijdsgebonden.

Het uitvoeringsprogramma Agenda Toerisme 2018-2026 geeft aan welke projecten en acties bij welke beleidskeuzes passen. Per activiteit is benoemd aan welk doel de activiteit bijdraagt. Per activiteit is tevens aangegeven wanneer de uitvoering wordt beoogd, wie de beoogde trekker is, wie de stakeholders zijn, of er incidentele of structurele financiering nodig is en welke bedragen zijn gehonoreerd voor de begroting van 2019 en verder.

Strategische visie Tijden van de Toekomst (2025)

In deze visie is in paragraaf 3.3.2 het volgende doel opgenomen over recreatie en toerisme: Krachtige positionering als duurzame vakantiebestemming. Dit is als volgt verder uitgewerkt: Schouwen-Duiveland heeft een prachtige leefomgeving en is een geliefde vakantiebestemming. Toerisme en recreatie vormen in 2040 een stevige pijler van onze lokale economie, met internationale keurmerken voor kwaliteit en duurzame aanpak. Door gerichte samenwerking hebben toerisme en recreatie zich

ontwikkeld op een manier die past bij de schaal en kernwaarden van ons eiland. We hebben een goede balans gevonden: een gemeente waar het prettig leven, wonen en ondernemen is én waar bezoekers zich welkom voelen. Deze unieke combinatie staat centraal in onze positionering en eilandmarketing.

Nota verblijfsrecreatie 2024

Het hoofddoel van de nota is het bundelen en actualiseren van alle recreatiebeleidsregels. De nota vervangt o.a. de nota Kamperen 2013, de notitie Ecolodges, de nota Recreatiewoningen, het document regelgeving Agenda Toerisme 2018-2026, de Uitvoeringsregeling duurzaamheidsstaffel en de evaluatie en gedeeltelijke aanpassing Nota Kamperen. Het provinciale Ontwikkelkader dat voortkomt uit de Zeeuwse Kustvisie geldt eveneens als basis voor de nota.

Inhoudelijk stuurt de nota op:

- 1. Kwaliteitsverbetering van bestaande verblijfsrecreatie** door sturing op landschappelijke inpassing, verduurzaming, kwaliteitsimpulsen, modernisering van bestaande terreinen. De kwaliteitsverbetering van bestaande bedrijven vindt plaats binnen de bestaande oppervlakte en eenheden.
- 2. Geen nieuwvestiging van verblijfsrecreatie.** De gemeente staat geen nieuwvestiging van verblijfsrecreatieve bedrijven toe. Alleen herstructurering/omvorming is mogelijk.
- 3. Regie op ruimtelijke kwaliteit en landschap.** De nota bevat strikte regels voor randbeplanting, landschappelijke inpassing, hoogte en omvang van gebouwen, situering van eenheden. Het doel van de landschappelijke inpassing is dat het terrein een natuurlijke uitstraling heeft.
- 4. Verplichte centrale bedrijfsmatige exploitatie.** Voor reguliere kampeerterreinen is centrale bedrijfsmatige exploitatie verplicht. Dit voorkomt versnippering en uitponden.
- 5. Duidelijke regels per accommodatievorm.** De nota bevat gedetailleerde regels voor reguliere kampeerterreinen, recreatiewoningenterreinen, niet-reguliere kampeerterreinen (minicampings), verblijfsrecreatieve horeca (hotels, pensions, B&B's)
- 6. Geen solitaire recreatiewoningen.** De gemeente staat geen nieuwvestiging van solitaire particuliere recreatiewoningen toe.
- 7. Verduurzaming stimuleren.** De nota bevat een duurzaamheidsstaffel en koppelt ontwikkelingen aan kwaliteitsimpulsen.

In bijlage 4 geeft een tabel het overzicht van de beleidsdoelen en beoordeling op SMART-criteria. Hiervan is de samenvatting dat de doelen rondom beleidsbundeling, centrale exploitatie en het verbod op nieuwvestiging SMART zijn geformuleerd doordat zij concreet, toetsbaar en ondubbelzinnig zijn. De doelstellingen over kwaliteitsverbetering, verduurzaming en landschappelijke kwaliteit zijn minder SMART, omdat deze geen kwantitatieve criteria, KPI's of tijdsgebonden mijlpalen bevatten.

Nota Strandbeleid

Het strandbeleid bevat een duidelijke set van normatieve en operationele doelen, die grotendeels thematisch zijn uitgewerkt. Het centrale doel van het strandbeleid is: Het realiseren en behouden van een strand van topkwaliteit, dat zowel economisch, recreatief als ecologisch duurzaam is. In de visie zijn de volgende ambities benoemd: (1) Behoud van een droog en breed zandstrand, (2) borging van een hoog kwaliteitsniveau van voorzieningen en beheer, (3) combinatie van recreatie, natuur en leefbaarheid en (4) versterken van het strand als belangrijkste trekker van het eiland. De doelen zijn verder thematisch uitgewerkt zoals:

- Sturen op een gedifferentieerd en evenwichtig ruimtegebruik van het strand
- Behouden en versterken van het unieke karakter en de kwaliteit van het strand

- Behouden van het open en natuurlijke karakter van de kust, met kwalitatief hoogwaardige bebouwing
- Realiseren van een hoog en passend voorzieningenniveau op het strand
- Faciliteren van jaarrond recreatie voor diverse doelgroepen

Veel doelen zijn richtinggevend en kwalitatief (bijv. topkwaliteit, onderscheidend vermogen) en sommige doelen zijn concreet en meetbaar (strandbreedte (25-40 meter, kostendekkingsgraad (25%), kwaliteitsniveau (CROW A)).

Evenementenbeleid

Evenementenvisie 2014

In de Strategische Visie 2011-2040 is bepaald dat Schouwen-Duiveland zich profileert als een veelzijdig vakantie-eiland dat toonaangevend is in water. Daarin is gekozen voor het versterken van bestaande trekpleisters zoals Concert at Sea en de Visserijdagen, maar ook voor het ontwikkelen van nieuwe, beeldbepalende watergerelateerde evenementen. Renesse en de Brouwersdam worden in deze visie gezien als internationale centra voor dynamische water- en beachsporten, terwijl de Grevelingen en de Oosterschelde blijvende hotspots voor de duiksport zijn. Deze focus op water, sport en natuur loopt als rode draad door de evenementenvisie.

Evenementen worden gezien als een belangrijk instrument om de gewenste positionering en profilering van Schouwen-Duiveland te versterken. Ze dragen bij aan de economische vitaliteit en leefbaarheid van het eiland en maken het aantrekkelijker voor zowel bewoners als bezoekers. Evenementen kunnen bovendien het herhaalbezoek bevorderen. Om daadwerkelijk bij te dragen aan de profilering is het noodzakelijk dat het evenementenaanbod aansluit bij de gekozen koers.

Het Eilandmarketingplan 2013-2018 formuleert als doelstelling om de bekendheid van Schouwen-Duiveland te vergroten als veelzijdig vakantie-eiland met water, natuur en cultuur. Evenementen spelen daarin een centrale rol als middel om dit imago te versterken.

In aansluiting op de Strategische Visie en het Eilandmarketingplan is een aantal doelen voor de Evenementenvisie geformuleerd. In bijlage 4 geeft een tabel het overzicht van de beleidsdoelen en beoordeling op SMART-criteria. Hiervan is de samenvatting dat de SMART-analyse laat zien dat de doelen vooral richtinggevend zijn, maar beperkt meetbaar of tijdsgebonden. Doelen zoals het versterken van de positionering als waterrijk vakantie-eiland, het verhogen van bestedingen en het koesteren en uitbreiden van watergerelateerde evenementen zijn inhoudelijk passend, maar missen concrete indicatoren, streefwaarden of termijnen. Hierdoor blijven ze beleidsmatig herkenbaar, maar moeilijk systematisch te monitoren. Ook het doel om evenementen beter over het jaar te spreiden is duidelijk geformuleerd, maar zonder meetbare normen blijft het lastig te evalueren.

De evenementenvisie is eind 2025 herijkt. De nieuwe visie (2026-2035) benoemt de volgende strategische lijnen:

1. Lokaal initiatief – Versterken van sociale cohesie door dorps- en wijkinitiatieven, samenwerking tussen organisaties en betrokkenheid van jongeren.
2. Van piek naar balans – Betere spreiding van evenementen over seizoenen, kernen en doelgroepen; vermindering van druk op de zomerperiode.
3. Klein beginnen, groot worden – Ruimte en ondersteuning voor startende en kleinschalige

organisatoren via kennis, netwerk en praktische middelen.

4. Echt Schouwen-Duivels - Evenementen die het verhaal van het eiland vertellen, geworteld in natuur, tradities en vindingrijkheid.

De nota benoemt de sociaal-maatschappelijke, culturele, economische en sportieve waarde van evenementen voor de gemeente. Per strategische lijn zijn acties uitgewerkt.

Beleidsnota evenementen 2018

De beleidsnota evenementen van de gemeente Schouwen-Duiveland volgt uit de Evenementenvisie 2014 en is door het college vastgesteld. De doelen van het beleid zijn tweeledig. Voor de middellange termijn richt de gemeente zich op het actualiseren van beleidsregels en procedures rondom evenementen, het vereenvoudigen van regelgeving en het vergroten van duidelijkheid voor zowel organisatoren als gemeente. Tegelijkertijd is er nadrukkelijk aandacht voor veiligheid en het beperken van overlast. Voor de lange termijn sluit het evenementenbeleid aan bij de strategische visie 2040. Het doel is om evenementen te laten bijdragen aan economische groei, cultuur en toerisme, passend bij de identiteit van Schouwen-Duiveland. Evenementen moeten meer gespreid en gevarieerd plaatsvinden door het jaar heen en fungeren als versterking van de leefbaarheid in de kernen. Daarnaast dragen ze bij aan de profilering van het eiland als een onderscheidende bestemming, waarin de kwaliteiten van Schouwen-Duiveland als "Groen Blauwe Oase" duidelijk naar voren komen.

In bijlage 4 geeft een tabel het overzicht van de beleidsdoelen en beoordeling op SMART-criteria. Hiervan is de samenvatting dat de SMART-analyse laat zien dat de Beleidsnota 2018 heldere, direct toetsbare normen (o.a. maximering Brouwersdam, geluidsnormen, termijnen kalender, ballonnenverbod, uren- en tariefafspraken) combineert met richtinggevende uitgangspunten (veiligheid eerst, differentiatie en spreiding, regierol in natuurgebieden, deregulering). Waar percentuele doelwaarden of einddata soms ontbreken, is monitoring wel mogelijk via vergunningen, kalender en nalevingscontroles, maar blijft de beoordeling van doelbereik deels kwalitatief.

Klimaat

De *Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie Zeeland (2021)* vormt het regionale vertrekpunt voor klimaatadaptatie in de vrijetijds- en recreatiesector. In dit document is vastgelegd dat de provincie Zeeland toewerkt naar een klimaatbestendig en waterrobuust 2050, met een focus op het beter begrijpen van de opgave, het versterken van bewustwording en het ontwikkelen van concrete richtlijnen voor sectoren zoals recreatie. Voor toerisme zijn vooral de onderdelen over analyse van klimaatrisico's voor recreatie, zandsuppleties en informatievoorziening bij weersextremen en ondersteuning van ondernemers bij klimaatadaptatieve inrichting relevant. Zo wordt onder meer ingezet op het ontwikkelen van een voorbeeldenboek klimaatbestendige recreatie, het doorvertalen van klimaatopgaven in de openbare ruimte naar recreatieve hotspots en het opzetten van richtlijnen en pilots voor klimaatadaptatieve bedrijfsvoering in de sector.

Deze regionale basis is in Schouwen-Duiveland verder uitgewerkt in de *Agenda Klimaatadaptatie 2024-2028*. Waar de regionale agenda vooral kaders en verkenningen biedt, richt de lokale agenda zich op uitvoeringsgerichte maatregelen die direct impact hebben op toerisme en recreatie.

Doelen en acties voor recreatie en toerisme volgens de Agenda Klimaatadaptatie 2024-2028:

Thema	Doelen voor toerisme & recreatie
Klimaatbestendige recreatieve omgeving	Recreatiegebieden, routes en buitenruimtes bestand maken tegen hitte, droogte, wateroverlast en storm.

Strand & kust	Uitwerken van recreatieve zandsuppleties en behoud van voldoende, veilig en aantrekkelijk strand voor bezoekers.
Weersextremen	Verbeterde informatievoorziening aan toeristen en ondernemers over hitte, hevige neerslag, storm en andere extreme weersituaties.
Ondersteuning ondernemers	Bewustwording vergroten en recreatieondernemers stimuleren om klimaatadaptieve maatregelen te nemen.
Recreatieve infrastructuur	Aanleggen van schaduwplekken, koeltevoorzieningen, wateropvang en vergroening langs recreatieve routes en hotspots.
Toetsing van plannen	Nieuwe recreatie- en evenementenplannen standaard toetsen op klimaatadaptatie (schaduw, waterberging, inrichting).
Evenementen & veiligheid	Aanpassen van evenementvoorschriften voor extreem weer, zoals hitte, regenpieken, wind en wateroverlast.
Klimaatadaptieve inrichting bedrijven	Ondernemers stimuleren om terreinen te vergroenen, water te bufferen, schaduw te creëren en gebouwen aan te passen aan hitte.

3.3 Bevindingen betrokkenheid en informatievoorziening gemeenteraad

2. Hoe was de gemeenteraad betrokken bij de totstandkoming van dat beleidskader?
3. Hoe wordt de gemeenteraad momenteel geïnformeerd over, en betrokken bij, de uitvoering van dit beleid?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De raad is bij de meeste beleidskaders vroegtijdig betrokken via uitgangspuntennotities, informatiebijeenkomsten, commissiebehandelingen en tussentijdse raadsinformatie.
- Raadsleden ervaren een groeiende behoefte aan meer procesregie en signaleren verschillen in invloed van ondernemers, maatschappelijke partners en inwoners.
- De raad ontvangt informatie via de reguliere planning- en controlcyclus (begroting, jaarrekening, beleidsmonitor, bestuursrapportage) en aanvullende raadsinformatiebrieven over specifieke onderwerpen.
- Voor sommige beleidskaders (zoals Agenda Toerisme) worden aparte voortgangsrapportages of herijkingen verstrekt, maar de consistentie en vindbaarheid van informatie worden als wisselend ervaren. Raadsleden geven aan dat informatie soms onvoldoende concreet is, niet altijd in samenhang wordt aangeboden en dat relevante data (bijv. herkomst dagrecreanten) ontbreekt of moeilijk meetbaar is.
- De betrokkenheid bij uitvoering varieert: sommige raadsleden ervaren vooral een reactieve rol, terwijl anderen voorbeelden noemen van actieve bijsturing (zoals bij B&B's en minicampings).

Onderbouwing

Betrokkenheid raad bij totstandkoming beleidskader

In onderstaand schema is per gemeentelijk beleidskader weergegeven op welke wijze de raad betrokken is geweest bij de totstandkoming van het beleid.

Beleidskader	Betrokkenheid raad bij totstandkoming
Agenda Toerisme 2018-2026	De uitgangspuntennotitie en discussienota van 12 oktober 2017 vormden de inhoudelijke basis voor de nieuwe toerismeagenda. Ze werden opgesteld om richting te geven aan de keuzes voor de periode 2018-2026. De raad werd hiermee inhoudelijk geïnformeerd en betrokken bij de koersbepaling. De raad werd tijdens het verdere proces van uitwerking tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het platform Toerisme, de inhoudelijke

	keuzes binnen de zes thema's en de uitvoeringsparagraaf. Op 25 oktober 2018 stelde de raad de Agenda vast. Dit blijkt uit de analyse van het raadsinformatiesysteem. Uit de eerste werksessie met raadsleden blijkt dat mate van betrokkenheid verschilde per fractie. Sommige fracties ondernamen eigen initiatieven, zoals veldbezoeken en gesprekken met externe partijen. Tijdens het proces vond volgens raadsleden een dialoog plaats met een recreatieve denktank. De raad werd daarnaast geïnformeerd via rapportages en raadsbrieven.
Nota verblijfsrecreatie 2024	De raad stelt in juni 2023 de brede beleidskaders in de nota Recreatiebeleid vast voor recreatie en toerisme. Deze nota bevat definities, uitgangspunten en beleidslijnen die later rechtstreeks worden gebruikt in de Nota Verblijfsrecreatie 2024. In mei 2024 vinden gesprekken plaats in de commissie over B&B's en recreatievergunningen. In het najaar van 2024 wordt de conceptnota besproken. Raadsleden stellen technische vragen en geven politieke richting. In januari 2025 stelt de raad de nota vast. Uit de eerste werksessie met raadsleden blijkt dat de betrokkenheid als positief werd ervaren, onder meer door informatiebijeenkomsten en commissiebehandeling. Dit zorgde voor een gelijk(er) informatieniveau binnen de raad. Raadsleden hebben aangegeven dat mede op initiatief van de raad de nota is uitgewerkt en opgesteld om bestaand beleid te bundelen in één nota.
Evenementenvisie 2014	Dit is niet meer goed te achterhalen op basis van het raadsinformatiesysteem.
Beleidsnota Evenementen 2018	De Beleidsnota Evenementen 2018 is vastgesteld door burgemeester en wethouders en niet door de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft dus geen formele vaststellende rol gehad bij dit beleid, wel bij de evenementenvisie 2014.
Agenda Klimaatadaptatie Schouwen-Duiveland 2024-2028	De gemeenteraad had al eerder kaders vastgesteld die de basis vormden voor deze agenda zoals het Duurzaamheidsbeleid en Omgevingsvisie. De raad stelde eerder de strategische koers vast waarin klimaatadaptatie een speerpunt werd o.a. op basis van de Regionale Klimaatadaptatiestrategie Zeeland (KaSZ). De raad stemde in met deelname aan de Zeeuwse aanpak. Tijdens het opstellen van de agenda werd de raad geïnformeerd via raadsinformatiebrieven, bijgepraat in commissievergaderingen en geconsulteerd over prioriteiten. Op 19 december 2023 stelde de raad de agenda vast.
Agenda Toerisme 2027 en verder (nog vast te stellen)	Op 8 mei 2025 heeft een raadsinformatiebijeenkomst plaatsgevonden over de herijking van de Agenda Toerisme. Daarin is de raad meegenomen in een terugblik, de in te zetten processtappen met stakeholders en verwachte ontwikkelingen die van belang zijn voor de nieuwe Agenda Toerisme.

Uit de groepsgesprekken met de raadsleden blijkt dat er een breed gedeelde behoefte is aan meer regie door de raad op het proces van beleidsvorming, niet alleen op de inhoud van beleidsdocumenten. Sommige fracties uiten zorgen over de invloed van vertegenwoordigers uit de toeristische sector op het beleid en signaleren dat de stem van inwoners hierin minder zichtbaar is. Deze opvatting wordt echter niet door alle raadsleden gedeeld. Uit de gesprekken met zowel raadsleden, als de gesprekken met de gemeentelijke organisatie als de analyse van documenten uit het raadsinformatiesysteem blijkt dat op deelonderwerpen, bijvoorbeeld B&B's en minicampings de raad besluiten voorgelegd krijgt die verwerkt worden in het bestaande beleid. Dit is veelal op initiatief van de raad of naar aanleiding van inspraak in de raad. Bij het deelonderwerp minicampings heeft de raad een drietal scenario's voorgelegd gekregen. Maar dat heeft nog niet geleid tot definitieve besluitvorming, de raad heeft meer informatie nodig om tot besluitvorming te komen in dit politiek en maatschappelijk gevoelige dossier.

Informatievoorziening en betrokkenheid van de raad bij de uitvoering van beleid

De raad krijgt de volgende informatie over de uitvoering van het beleid.

Beleidskader	Informatievoorziening naar de raad over de uitvoering via:
Agenda Toerisme 2018-2026	Planning- en controlcyclus van begroting, jaarrekening, beleidsmonitor (tot en met 2023) en bestuursrapportage (vanaf 2024). Een afzonderlijke voortgangsrapportage over de Agenda Toerisme is in 2019 en 2021 naar de raad gestuurd. Wel heeft in 2023 een herijking plaatsgevonden, deze bevat een terugblik op de voorgaande jaren. Verder ontvangt de raad rapportages van het Kenniscentrum Kusttoerisme, maar deze rapporteren niet één op één over de Agenda Toerisme. In de jaarrekening 2024 wordt als volgt gerapporteerd over de Agenda Toerisme: “Aan het eind van ieder jaar inventariseren we samen met het Platform Toerisme de voortgang op de zes uitvoeringsthema’s en de daaronder opgenomen projecten. We informeren de raad en overige belangstellenden, zoals recreatieondernemers, over deze voortgang. Daarnaast publiceren we actief de toeristische cijfers van het toerisme in Zeeland en op ons eiland, zodat de ontwikkeling van ons toerisme en de waarde van de recreatie voor onze eilandelijke economie vindbaar is. De Agenda Toerisme loopt tot 2026. Samen met het Platform Toerisme werkten we aan de actualisatie van de Agenda Toerisme en de bijbehorende uitvoeringsagenda, zodat een herijkte Agenda Toerisme eind 2025 gereed is. Ook vond in 2024 het tweejaarlijkse symposium voor de lokale sector toerisme en recreatie plaats in de kerk in Brouwershaven. De werkgroep Beter Beleven creëerde de uitdagende fietstocht Van Haven tot Haven en de werkgroep Toeristische Mobiliteit zorgde voor nieuwe frisse bebording voor de wandelnetwerken op ons eiland. Ook vond in 2024 het inwonersonderzoek plaats naar het draagvlak voor toerisme onder de inwoners.”
Nota verblijfsrecreatie 2024	Planning- en controlcyclus van begroting, jaarrekening, bestuursrapportage. De raad krijgt op afzonderlijke onderdelen raadsinformatiebrieven. Bijvoorbeeld over B&B's en minicampings.
Evenementenvisie 2014 en Beleidsnota Evenementen 2018	Planning- en controlcyclus van begroting, jaarrekening, beleidsmonitor (tot en met 2023) en bestuursrapportage (vanaf 2024). Daarnaast ontvangt de raad raadsinformatiebrieven over grote evenementen, overlast en handhaving.
Agenda Klimaatadaptatie Schouwen-Duiveland 2024-2028	Planning- en controlcyclus van begroting, jaarrekening, bestuursrapportage. In de programmabegroting van 2025 is vermeld dat: “In 2025 voeren we de activiteiten, opgenomen in de klimaatagenda uit... We monitoren de uitvoering van de acties en stellen jaarlijks een evaluatie op”.

Uit de groepsgesprekken met raadsleden blijkt dat deze informatievoorziening over de voortgang van de Agenda Toerisme als wisselend wordt ervaren. Raadsleden geven aan dat informatie soms lastig vindbaar is, onvoldoende concreet en niet altijd op dezelfde momenten komt (geen cyclus). De gegevens van bijvoorbeeld het Kenniscentrum Kusttoerisme worden daarentegen gewaardeerd maar bijvoorbeeld beperkt in samenhang met de Agenda Toerisme gepresenteerd. Raadsleden geven aan dat informatie waar zij over zouden willen beschikken, bijvoorbeeld over de herkomst van de dagrecreant, niet beschikbaar is en ook lastig is te meten.

De kwaliteit van het debat over de uitvoering van het beleid hangt, zo stellen meerdere raadsleden, mede af van de vragen die raadsleden onderling stellen. Over de mate van sturing bestaan verschillende opvattingen binnen de raad. Sommige raadsleden ervaren vooral een reactieve rol,

waarbij zij voorstellen van het college beoordelen. Andere raadsleden noemen voorbeelden van actieve bijsturing door de raad, zoals bij het beleid rond B&B's en minicampings.

3.4 Bevindingen kosten en baten van toerisme en recreatie

4. Wat zijn de feitelijke en ervaren kosten en de baten van toerisme en recreatie in Schouwen-Duiveland?

Bevindingen op hoofdlijnen:

Economische baten:

- Banen: relatief grote gastvrijheidssector ($\pm 15\%$ van werkgelegenheid)
- Gemeentelijke inkomsten: toeristen en forensen zorgen voor ongeveer 1/3 van belastingopbrengsten van de gemeente; parkeeropbrengsten per inwoner zijn bovengemiddeld. Opbrengsten van toerismebelasting zijn deels voor stads- en dorpsvisies bestemd.
- Bestedingen door toeristen: $\pm \text{€ } 560 \text{ mln}$ in 2024 (verblijf $\text{€ } 303 \text{ mln}$, dagbezoek $\text{€ } 257 \text{ mln}$).

Economische kosten:

- Hogere publieke lasten verkeer/wegen: $\text{€ } 284$ per inwoner (boven NL-gemiddelde en P10).
- Afname toeristische vraag: in Zeeland daalde het aantal overnachtingen in 2025 met circa 5%, terwijl vooral het aantal Nederlandse gasten terugliep. Tegelijk laat de meerjarige ontwikkeling zien dat ook het aandeel van Schouwen-Duiveland binnen het totaal aantal Zeeuwse overnachtingen afneemt. Samen vergroot dit het risico op lagere toeristische bestedingen, minder werkgelegenheid en lagere opbrengsten uit toeristische heffingen op het eiland.

Sociale baten:

- Sterk voorzieningenaanbod: veel horeca (+183%) en detailhandel (+12%) t.o.v. landelijk.
- Recreatieve infrastructuur: fijnmazig netwerk van fiets- en wandelpaden voor inwoners en bezoekers.
- Toegankelijkheid voor inwoners: parkeervignet maakt parkeren voor inwoners betaalbaarder.

Sociale kosten:

- Parkeer- en verkeersdruk: 83% van de inwoners ervaart overlast; piek in Renesse (30% van overnachtingen) en Burgh-Haamstede (27%).
- Druk op woningmarkt: 45% van de inwoners vindt het moeilijker een passende woning te vinden en wijt dit aan toerisme.
- Druk op groen en openbare ruimte in en rond recreatiegebieden.

Ecologische baten:

- Meer middelen en aandacht voor beheer van natuur en landschap; 27% van inwoners ziet positief effect.

Ecologische kosten:

- Toename zwerfafval: 82% van de inwoners ziet meer afval; 68% ervaart dit zelf.
- Verstoring natuur en rust: betreding kwetsbare gebieden, geluid en wildkamperen; meer dan de helft van de inwoners ziet schade aan natuur/landschap.

Culturele baten:

- Groter draagvlak voor evenementen en activiteiten; musea en erfgoed blijven beter overeind en versterken identiteit en educatie.

Culturele kosten:

- Lokale identiteit onder druk: aandeel inwoners dat positief over toerisme is daalde van 52% (2021) naar 40% (2024).
- Risico op verlies van authenticiteit bij te sterke aanpassing aan toeristenwensen.

Onderbouwing

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden en de feitelijke en ervaren kosten en baten van toerisme en recreatie in Schouwen-Duiveland in beeld te brengen, is het concept van brede welvaart toegepast. Het kader hiervoor is hieronder toegelicht. Brede welvaart maakt het mogelijk om toerisme en recreatie niet alleen vanuit economisch perspectief te beoordelen, maar ook in samenhang met sociale, ecologische en culturele effecten. Daarmee ontstaat een breder beeld van de bijdrage van toerisme en recreatie aan Schouwen-Duiveland, evenals van de druk die hiermee gepaard kan gaan.

In dit hoofdstuk wordt per invalshoek uiteengezet wat op basis van beschikbare informatie bekend is over de belangrijkste baten en kosten. Daarbij is gebruikgemaakt van feitelijke gegevens uit onder meer Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT), FINDO en andere openbare databronnen, aangevuld met de perspectieven van verschillende respondentgroepen: stads-, dorps- en wijkraden, ondernemers in de toeristische sector en relevante maatschappelijke partners, zoals organisaties op het gebied van natuur, erfgoed en musea.

Kader: Brede Welvaartsgedachte uitgelegd

Brede welvaart

Bij de brede welvaartsgedachte vindt een afweging plaats bij beleidsvorming op het recreatie- en toerismebeleid op de onderstaande vier dimensies. Door de invalshoeken te operationaliseren in termen van baten en kosten kan een beleidsafweging worden gemaakt.

Economische invalshoek

Deze dimensie richt zich op de materiële baten voor inwoners, ondernemers en de gemeente. Hierbij is gekeken naar de directe bijdrage aan gemeentelijke inkomsten, de bestedingen van toeristen en de werkgelegenheid.

Beoordeelde baten zijn: Belastinginkomsten, werkgelegenheid, bestedingen in de gemeente.

Beoordeelde kosten zijn: Overheidsinvesteringen in infrastructuur, risico op afname toerisme.

Sociale invalshoek

Toerisme beïnvloedt de leefbaarheid en het welzijn van zowel bezoekers als inwoners. Het brengt en onderhoudt voorzieningen en gekeken wordt naar de sociale cohesie en de balans tussen rust voor bewoners en dynamiek voor toeristen.

Beoordeelde baten zijn: meer aanbod van lokale winkels en horeca, en infrastructuur (wegen, fietsroutes, wandelpaden, parkeren)

Beoordeelde kosten: Toeristische druk: afname van de veiligheid of overlast door drukte en lawaai, en druk op woningmarkt.

Ecologische invalshoek

De fysieke leefomgeving vormt het kapitaal van de vrijetijdsector. Welke impact (positief en negatief) heeft recreatie en toerisme op natuur, biodiversiteit, klimaat en de kwaliteit van lucht, water en bodem.

Beoordeelde baten zijn: Investerings in natuurbeheer door recreatieve inkomsten.

Beoordeelde kosten zijn: natuurschade door betreding van kwetsbare gebieden, geluidsoverlast en vervuiling.

Culturele invalshoek

Toerisme kan de identiteit van een regio versterken of juist uithollen. Welke impact heeft recreatie en toerisme op het behoud van erfgoed, tradities en de lokale identiteit.

Beoordeelde baten zijn: financiering voor het onderhoud van monumenten en musea die zonder bezoekers niet levensvatbaar zouden zijn.

Beoordeelde kosten zijn: verlies van authenticiteit wanneer cultuur en identiteit uitsluitend wordt aangepast aan de wensen van de toerist

1. Economische invalshoek

1.1 Economische baten

A. Banen en FTE's in gastvrijheidssector

Tabel 1: Banen en FTE's in absolute en relatieve aantallen in de periode 2022-2024

	2022	2023	2024
Banen in gastvrijheidssector	2.625	2.650	2.515
Banen relatief aan totale werkgelegenheid	16,31%	16,05%	15,11%
FTE in gastvrijheidssector	1.835	1.855	1.735
FTE relatief aan totale werkgelegenheid	15,31%	15,20%	14,21%

Bron: Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT)

De gastvrijheidssector telt in 2024 2.515 banen en 1.735 fte. Dit komt neer op 15,11% van alle banen en 14,21% van alle fte in de gemeente. De fte-per-baan is 0,69 (tegenover 0,73 in de totale economie), wat duidt op meer deeltijd in deze sector. Ten opzichte van 2023 is er in 2024 een daling in banen en fte, terwijl de totale werkgelegenheid in de gemeente licht is gestegen.

De daling in 2024 komt vooral door minder fte bij logiesverstrekkers; in de horeca zonder logies is op Schouwen-Duiveland eveneens een afname zichtbaar, terwijl de Zeeuwse horeca als geheel ongeveer stabiel bleef. Kenniscentrum Kusttoerisme duidt dat ondanks de recente daling het fte-niveau nog boven 2019 ligt en de sector relatief groot is (circa 1 op de 7 banen; Zeeland circa 1 op de 11).

B. Opbrengsten van belastingen en heffingen

Tabel 2: Belastingopbrengsten van de gemeente Schouwen-Duiveland in de periode 2022-2024

Belastingen	2022	2023	2024
Landtoeristenbelasting	€ 9.560.684	€ 9.823.002	€ 9.474.184
Watertoeristenbelasting	€ 341.487	€ 346.819	€ 347.257
Forensenbelasting	€ 3.506.740	€ 3.569.615	€ 4.051.467
Aandeel toerisme en forensen relatief aan totale belastingopbrengsten	34,43%	34,68%	33,87%
Parkeergelden/parkeervergunningen	€ 2.623.439	€ 2.574.674	€ 2.585.112

Bron: Jaarrekeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland 2022-2024, Paragraaf 1 (Lokale heffingen).

In de periode 2022-2024 vormen toerisme en verblijf een substantieel onderdeel van de gemeentelijke belastingopbrengsten op Schouwen-Duiveland. De opbrengsten uit landtoeristenbelasting bleven in deze jaren met circa € 9,5 tot € 9,8 miljoen op een hoog niveau, terwijl de opbrengsten uit watertoeristenbelasting beperkt van omvang maar stabiel waren. De forensenbelasting liet in 2024 een duidelijke stijging zien naar ruim € 4,0 miljoen. Gezamenlijk waren deze toerisme- en verblijf gerelateerde belastingen in alle drie de jaren goed voor ongeveer een derde van de totale belastingopbrengsten van de gemeente.

Daarnaast kent de gemeente opbrengsten via parkeergelden en -vergunningen. Volgens cijfers van FINDO lagen de opbrengsten uit parkeerbelasting in 2023 met circa 75 euro per inwoner duidelijk boven het landelijke gemiddelde van 53 euro. Daarmee behoort Schouwen-Duiveland tot de gemeenten met de hoogste opbrengsten uit parkeerbelasting per inwoner.

Ten slotte werd tijdens de raadswerksessie van 24 februari 2026 door raadsleden benadrukt dat een deel van de opbrengsten uit de toeristenbelasting expliciet wordt ingezet voor de uitvoering van stads- en dorpsvisies (integrale kwaliteitsplannen voor kernen en wijken met concrete

uitvoeringsprogramma's). Hiermee zijn deze opbrengsten ook een baat voor de steden en dorpen van de gemeente.

C. Uitgaven door toeristen

Tabel 3: Bestedingen aan verblijfstoerisme en vrijetijdsactiviteiten in 2024

	Bestedingen in 2024
Verblijfsrecreatie (Toeristische & Vaste gasten)	€ 303.000.000
Vrijetijdsactiviteiten/dagbezoek	€ 257.000.000
Totaal	€ 560.000.000
<i>Bron: Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT)</i>	

In 2024 werden de totale bestedingen aan toerisme en vrijetijdsactiviteiten op Schouwen-Duiveland geraamd op circa € 560 miljoen. Daarvan had € 303 miljoen betrekking op verblijfsbezoek (bezoekers met overnachting) en € 257 miljoen op vrijetijdsactiviteiten en dagbezoek (bezoekers zonder overnachting).

Tabel 4: Bestedingen verblijfsbezoek naar type gast in de periode 2022-2024

	2022	2023	2024
Toeristische gasten	€ 157.000.000	€ 160.000.000	€ 194.000.000
Vaste gasten	€ 104.000.000	€ 104.000.000	€ 109.000.000
Totaal	€ 261.000.000	€ 264.000.000	€ 303.000.000
<i>Bron: Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT)</i>			

Volgens Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT) wordt onderscheid gemaakt tussen toeristische gasten en vaste gasten. Toeristische gasten verblijven tijdelijk in een toeristische accommodatie, zoals een hotel, vakantiewoning of camping. Vaste gasten beschikken daarentegen over een eigen of langdurig gebruikte verblijfsaccommodatie, bijvoorbeeld een tweede woning, een jaar- of seizoenplaats op een camping of een vaste ligplaats in een jachthaven. Zij kunnen gedurende een bepaalde periode zo vaak gebruikmaken van hun verblijf als zij willen en zijn daardoor doorgaans sterker aan de regio gebonden en verblijven er gemiddeld vaker en langer.

Op Schouwen-Duiveland is volgens KCKT 62% van het aantal overnachtingen afkomstig van toeristische gasten en 38% van vaste gasten. Het aandeel vaste gasten ligt daarmee duidelijk hoger dan in Zeeland als geheel, waar dit aandeel ongeveer 28% bedraagt. Deze verhouding is ook zichtbaar in het verblijfsaanbod: Schouwen-Duiveland kent relatief veel jaarplaatsen op campings en andere vormen van langdurig verblijf.

Binnen het verblijfsbezoek was € 194 miljoen, ofwel 64% van de bestedingen, afkomstig van toeristische gasten. Vaste gasten waren goed voor € 109 miljoen. KCKT geeft daarbij aan dat de bestedingen van verblijfsbezoekers in 2024 15% hoger lagen dan in 2023. Omdat het aantal overnachtingen in 2024 juist afnam, hangt deze stijging volgens de bron vooral samen met hogere uitgaven per bezoeker.

Tabel 5: Aantal ondernomen vrijetijdsactiviteiten, aantal dagbezoeken in 2023 en bestedingen door dagbezoekers in 2024

	Aantal ondernomen vrijetijdsactiviteiten en dagbezoeken in 2023	Bestedingen door dagbezoekers in 2024*	Relatief aan totale bestedingen door dagbezoekers in 2024
Eigen inwoners	3.900.000	€ 95.000.000	36,96%
Overige Nederlanders	1.530.000	€ 40.000.000	15,56%
Duitsers	1.140.000**	€ 106.000.000	41,25%
Belgen		€ 16.000.000	6,23%
Totaal	6.570.000	€ 257.000.000	-

Bron: Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT)
 * Bestedingen gebaseerd op cijfers uit 2023 en gecorrigeerd voor inflatie (KCKT).
 ** Raming op basis van OID 2022 en NVTO 2023 (KCKT).

Volgens Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT) betreft dagbezoek personen die minimaal twee uur van hun vrije tijd in Zeeland doorbrengen en thuis overnachten. Vrijetijdsactiviteiten – zoals winkelen, horeca- of strandbezoek – vallen daarom ook onder dagbezoek en worden in deze analyse door KCKT meegerekend als dagtoerisme.

Dagbezoek en vrijetijdsactiviteiten leveren een substantiële bijdrage aan de lokale economie. In totaal werden in 2023 circa 6,6 miljoen vrijetijdsactiviteiten en dagbezoeken ondernomen. Meer dan de helft hiervan bestaat uit activiteiten van eigen inwoners, die samen bijna 3,9 miljoen vrijetijdsactiviteiten ondernemen. Daarnaast komen veel dagbezoekers uit de rest van Nederland en uit buurlanden, met name Duitsland en in mindere mate België.

De bestedingen van dagbezoekers bedroegen in 2024 naar raming € 257 miljoen. Een groot deel hiervan komt van eigen inwoners, die ongeveer € 95 miljoen uitgaven aan vrijetijdsactiviteiten in de eigen gemeente (circa 37% van alle dagbestedingen). Overige Nederlandse bezoekers besteedden ruim € 40 miljoen. Buitenlandse dagbezoekers leveren eveneens een belangrijke bijdrage: samen besteedden Duitse en Belgische bezoekers circa € 122 miljoen, bijna de helft van alle dagbestedingen.

Wanneer het aantal bezoeken en de bestedingen naast elkaar worden gelegd, valt op dat buitenlandse dagbezoekers gemiddeld meer besteden per bezoek dan Nederlandse bezoekers en inwoners. Met relatief minder bezoeken zijn zij verantwoordelijk voor een groot deel van de totale uitgaven, wat wijst op een hogere besteding per dagbezoek.

Tabel 6: Uitgaven verblijfsbezoek per bestedingscategorie in 2024

	Toeristische gasten	Vaste gasten
Accommodatie	56%	41%
Horeca	24%	21%
Winkels	13%	24%
Uitstapjes	4%	2%
Overig	3%	12%

Bron: Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT)

Toeristische gasten besteden gemiddeld 56% (ongeveer € 108 miljoen) van hun budget aan accommodatie, waardoor de rest, ongeveer € 86 miljoen, buiten de logiessector terecht komt. Bij vaste gasten ligt het aandeel voor accommodatie lager, op 41%, waardoor juist 59%, circa € 64 miljoen, buiten de logiessector wordt uitgegeven. Volgens KCKT profiteren vooral horeca en winkels hiervan. Bij vaste gasten bestaat daarnaast ongeveer de helft van de totale bestedingen uit jaarlijkse uitgaven, zoals

standplaatsuur, stalling, belastingen en verzekeringen; de andere helft betreft uitgaven tijdens het verblijf, zoals boodschappen en entreegelden.

1.2 Economische kosten

A. Hogere uitgaven per inwoner aan wegen

Tabel 7: Lasten per inwoner per taakveld – Verkeer en vervoer in 2023

Gemeenten	Lasten per inwoner
Gemeente Schouwen-Duiveland	€ 284
P10-gemeenten ¹ (gemiddeld)	€ 174 - € 183
Nederland	€ 215
Bron: FINDO, Lasten per inwoner per taakveld – Verkeer en vervoer	

In 2023 lagen de lasten per inwoner voor het taakveld verkeer en vervoer in Schouwen-Duiveland op € 284. Dat is duidelijk hoger dan het landelijk gemiddelde van € 215 per inwoner en ook hoger dan het gemiddelde van de P10-gemeenten², dat tussen € 174 en € 183 per inwoner ligt. Dit wijst erop dat Schouwen-Duiveland relatief veel middelen inzet voor verkeer en vervoer, waaronder wegen.

B. Afname toeristische vraag

Recente cijfers wijzen op een afnemende toeristische vraag in Zeeland. Tijdens een expertsessie van het Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT) op 10 december 2025 werd gemeld dat het aantal toeristen en overnachtingen in Zeeland in 2025 is gedaald ten opzichte van een jaar eerder. Het aantal overnachtingen nam met circa 5% af, terwijl dit landelijk juist met ongeveer 2% toenam.

De daling hangt vooral samen met minder overnachtingen in vakantiewoningen en verhuureenheden, waar het aantal overnachtingen volgens KCKT met ongeveer 10% is afgenomen.

Daarnaast neemt het aantal Nederlandse toeristen dat Zeeland bezoekt af (ongeveer -13%), terwijl het aantal Nederlandse toeristen op landelijk niveau stabiel blijft. Het aantal Duitse en Belgische bezoekers blijft in Zeeland relatief stabiel, maar groeit in dezelfde periode wel in andere delen van Nederland. Volgens berichtgeving in de regionale media uit de sector hierover zorgen, mede omdat factoren zoals prijsniveau en het aanbod van activiteiten een rol kunnen spelen in de afname van bezoekers.

Tabel 8: Ontwikkeling van het aantal overnachtingen in Schouwen-Duiveland en Zeeland, 2019-2024

Jaar	Overnachtingen Schouwen-Duiveland	Overnachtingen Zeeland	Aandeel Schouwen-Duiveland in Zeeland
2019	5.580.000	19.266.000	29,0%
2020	4.395.000	15.899.000	27,6%
2021	5.336.000	19.278.000	27,7%
2022	5.742.000	21.481.000	26,7%
2023	5.760.000	21.734.000	26,5%
2024	5.662.000	21.993.000	25,7%
Bron: Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT)			

² De P10 is een samenwerkingsverband van ruim 30 grote plattelandsgemeenten in Nederland die zich inzetten voor de leefbaarheid van het buitengebied en kleinere kernen. Zij lobbyen bij de landelijke politiek voor de belangen van het platteland, zoals bereikbaarheid, voorzieningen en een eerlijke verdeling van het gemeentefonds. Schouwen-Duiveland is één van de P10-gemeenten.

Hoewel voor Schouwen-Duiveland nog geen specifieke cijfers over 2025 beschikbaar zijn, is deze provinciale ontwikkeling ook voor het eiland relevant. Uit tabel 8 blijkt bovendien dat het aandeel van Schouwen-Duiveland in het totaal aantal Zeeuwse overnachtingen al langer een dalende trend laat zien: van 29,0% in 2019 naar 25,7% in 2024. Daarmee groeit Schouwen-Duiveland minder snel dan Zeeland als geheel en neemt het relatieve aandeel van het eiland binnen de provincie af. In combinatie met de recente provinciale terugval in 2025 wijst dit erop dat ook voor Schouwen-Duiveland sprake kan zijn van toenemende druk op de toeristische markt. Dat kan doorwerken in toeristische bestedingen, werkgelegenheid en inkomsten uit toeristische heffingen, en is daarmee relevant vanuit het brede-welvaartsperspectief.

2. Sociale invalshoek

2.1 Sociale baten

A. Meer voorzieningen, zoals horeca en winkels

Tabel 9: Aantal vestigingen per 100.000 inwoners in Schouwen-Duiveland en Nederland in 2025

	Schouwen-Duiveland	Nederland	Verskil t.o.v. landelijke cijfers
Horeca	150	53	+183% meer
Detailhandel	169	151	+12% meer

Bron: Handelsregister Kamer van Koophandel (regiodata.kvk.nl)

Het voorzieningenniveau in Schouwen-Duiveland ligt relatief hoog in vergelijking met het landelijke gemiddelde. Uit de cijfers blijkt dat Schouwen-Duiveland per 100.000 inwoners aanzienlijk meer horecavestigingen telt dan landelijk gemiddeld (+183%). Ook het aantal detailhandelsvestigingen ligt boven het landelijke niveau (+12%). Dit wijst op een relatief sterk voorzieningenniveau. Een belangrijk deel van dit aanbod wordt gedragen door bezoekersstromen.

SDW-raden (Stads-, Dorps- en Wijkraden) benadrukken dat deze voorzieningen ook van belang zijn voor inwoners en bijdragen aan de leefbaarheid van de kernen. Lokale ondernemers in de toeristische sector wijzen vooral op het economische draagvlak dat toeristische bestedingen bieden voor horeca, winkels en recreatieve voorzieningen.

B. Recreatieve infrastructuur, zoals fiets- en wandelpaden

Het netwerk van fiets- en wandelpaden vormt een belangrijk onderdeel van de recreatieve infrastructuur van de gemeente. Deze voorzieningen vergroten de aantrekkelijkheid van het gebied en worden zowel door bezoekers als inwoners gebruikt.

SDW-raden zien deze infrastructuur vooral als onderdeel van een aantrekkelijke leefomgeving. Ondernemers benadrukken het belang van goed onderhouden routes voor de recreatieve kwaliteit van het eiland en voor bezoekersbestedingen. Maatschappelijke partners wijzen daarbij op de samenhang met landschap en natuur en het belang van een balans tussen recreatief gebruik en draagkracht van het gebied.

C. Bereikbaarheid en mobiliteit

De aanwezigheid van veel bezoekers vergroot de vraag naar bereikbaarheid en verplaatsingen binnen de gemeente. Dit kan aanleiding geven tot investeringen in wegen, mobiliteitsvoorzieningen en mogelijk ook verbeteringen in het openbaar vervoer. Dergelijke investeringen kunnen de toegankelijkheid van kernen, voorzieningen en recreatieve locaties versterken.

SDW-raden benadrukken vooral het belang van goede bereikbaarheid van kernen en voorzieningen voor inwoners. Ondernemers zien mobiliteit en bereikbaarheid als belangrijke randvoorwaarden voor een goed functionerende toeristische sector en voor het organiseren en spreiden van bezoekersstromen. Maatschappelijke partners erkennen het belang van bereikbaarheid, maar wijzen ook op mogelijke druk op natuur en ruimte door toenemende verkeersstromen en benadrukken het belang van mobiliteitsoplossingen die deze effecten beperken.

D. Voordelig parkeren voor bewoners via parkeervignet

Het parkeervignet biedt inwoners de mogelijkheid om tegen een lager tarief gebruik te maken van betaalde parkeerplaatsen in de kernen en bij de stranden. Hiermee blijft parkeren voor bewoners toegankelijker in een gemeente met veel bezoekers.

SDW-raden zien dit vooral als maatregel om de parkeerlasten voor inwoners te beperken. Volgens de gemeentelijke regeling kunnen inwoners met een parkeervignet tegen een lager tarief parkeren; in de kernen geldt een maximale parkeerduur, terwijl bij de stranden geen maximale parkeertijd geldt.

2.2 Sociale kosten

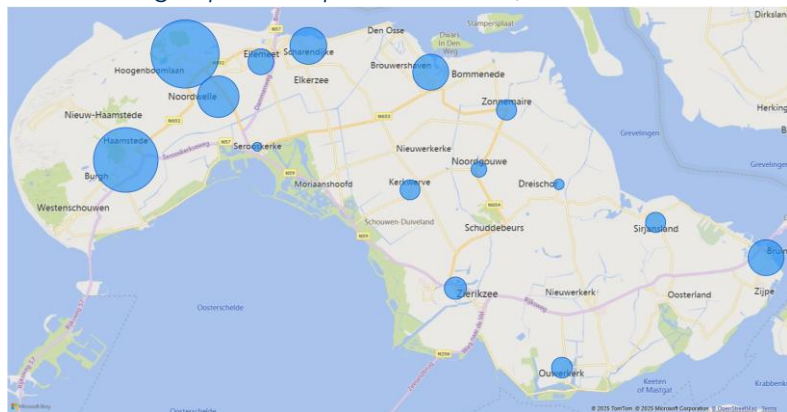
A. Parkeer- en verkeersdruk

Toenemende bezoekersstromen zorgen op drukke momenten voor meer parkeer- en verkeersdruk, met name in kustgebieden en rond recreatieve locaties. Uit het inwonersonderzoek van Kenniscentrum Kusttoerisme van 2024 blijkt dat 83% van de inwoners aangeeft overlast te ervaren door parkeer- en verkeersdruk. Daarnaast is het sentiment hierover in 2024 verslechterd ten opzichte van eerdere jaren.

SDW-raden benadrukken dat vooral in piekperioden de bereikbaarheid van kernen en voorzieningen onder druk staat. Ondernemers erkennen dat verkeersdruk een terugkerend aandachtspunt is, maar wijzen er ook op dat mobiliteitsmaatregelen nodig zijn om bezoekersstromen beter te spreiden. Maatschappelijke partners plaatsen dit vraagstuk vaak in relatie tot leefbaarheid en ruimtelijke druk.

De parkeer- en verkeersdruk hangt samen met de concentratie van overnachtingen in een beperkt aantal kernen. Vooral Renesse (30%) en Burgh-Haamstede (27%) nemen een groot deel van het toeristisch verblijf voor hun rekening, gevolgd door Noordwelle, Scharendijke, Brouwershaven en Bruinisse. Dit vergroot lokaal de druk op bereikbaarheid, parkeren en openbare ruimte. Dit sluit aan bij het inwonersonderzoek van Kenniscentrum Kusttoerisme, waarin inwoners drukte vooral koppelen aan stranden, duinen, de centra van Renesse en Burgh-Haamstede, parkeerplaatsen en wegen.

Overnachtingen per woonplaats – in kaart (bron: Kenniscentrum Kusttoerisme)



B. Druk op groen en openbare ruimte

Toenemende recreatie en uitbreiding van recreatieve voorzieningen kunnen leiden tot extra druk op groen en openbare ruimte. Dit speelt met name wanneer de capaciteit van campings of recreatieparken groeit, omdat dit het aantal bezoekers en recreatief gebruik van natuur- en groengebieden kan vergroten.

SDW-raden benoemen vooral de impact op de directe leefomgeving, zoals drukte in natuurgebieden en recreatieve zones. Ondernemers wijzen erop dat recreatiegebieden belangrijk zijn voor de aantrekkelijkheid van de bestemming, maar dat zorgvuldig beheer nodig is om de kwaliteit van landschap en natuur te behouden. Maatschappelijke partners benadrukken vooral de mogelijke gevolgen voor natuur en ruimtelijke kwaliteit.

C. Druk op de woningmarkt

Toerisme kan indirect bijdragen aan druk op de woningmarkt, bijvoorbeeld door het gebruik van woningen voor recreatieve doeleinden of door de aantrekkelijkheid van de regio voor tweede woningen. Uit het inwonersonderzoek van KCKT blijkt dat 45% van de inwoners aangeeft dat toerisme het moeilijker maakt om een geschikte woning te vinden.

SDW-raden signaleren dat dit vooral speelt in kernen waar recreatief gebruik van woningen toeneemt. Ondernemers zien het vraagstuk vaker in relatie tot het bredere woningtekort, maar erkennen dat toerisme in sommige gevallen een rol speelt. Maatschappelijke partners plaatsen dit onderwerp vooral in het kader van leefbaarheid en de balans tussen wonen en recreatie.

3. Ecologische invalshoek

3.1 Ecologische baten

A. Investerings en aandacht voor natuurbeheer

De aanwezigheid van veel bezoekers kan bijdragen aan extra aandacht en investeringen in natuurgebieden en landschapsbeheer. Natuur en landschap vormen een belangrijk onderdeel van de aantrekkelijkheid van Schouwen-Duiveland als recreatieve bestemming, waardoor er ook economisch en beleidsmatig belang ontstaat om deze kwaliteiten te behouden.

Ondernemers benadrukken dat goed onderhouden natuur en landschap essentieel zijn voor de aantrekkingskracht van het eiland als bestemming. Maatschappelijke partners wijzen erop dat toerisme kan bijdragen aan middelen en aandacht voor beheer, bijvoorbeeld via recreatieve inkomsten en investeringen in natuurgebieden. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat toerisme ook extra druk op natuur kan veroorzaken en dat beheer en bescherming daarom belangrijk blijven. Uit het inwonersonderzoek blijkt dat 27% van de inwoners een positief effect van toerisme op natuurbescherming ziet.

3.2 Ecologische kosten

A. Zwerfafval

Een veelgenoemde ecologische last is de toename van zwerfafval in natuur- en recreatiegebieden. Uit het inwonersonderzoek blijkt dat 82% van de inwoners vindt dat toerisme leidt tot meer zwerfafval, terwijl 68% aangeeft dit zelf ook te ervaren. De gemeente heeft naar aanleiding hiervan een vierjarige campagne over zwerfafval opgezet.

SDW-raden signaleren dat dit met name zichtbaar is op stranden, in natuurgebieden en rond recreatieve hotspots. Ondernemers erkennen dat zwerfafval een aandachtspunt is voor de kwaliteit van de omgeving en daarmee ook voor de aantrekkelijkheid van de bestemming. Maatschappelijke partners wijzen op de gevolgen voor natuur en biodiversiteit.

B. Verstoring van natuurgebieden

De aanwezigheid van veel bezoekers kan leiden tot verstoring van natuurgebieden, bijvoorbeeld door drukte op paden, recreatief gebruik van kwetsbare gebieden of ongewenst gedrag zoals wildkamperen. Volgens het inwonersonderzoek ziet meer dan de helft van de inwoners schade aan natuur en landschap door toerisme.

SDW-raden wijzen daarbij vooral op drukte in populaire natuurgebieden. Maatschappelijke partners benadrukken mogelijke effecten op ecosystemen en kwetsbare plant- en diersoorten. Ondernemers erkennen het belang van bescherming van natuurgebieden, omdat de kwaliteit van het landschap een belangrijke reden is voor bezoekers om naar het eiland te komen.

C. Geluidsoverlast en ongewenst gebruik van natuur

Naast fysieke druk op natuur worden ook vormen van hinder genoemd, zoals geluidsoverlast en wildkamperen. Deze vormen van gebruik kunnen leiden tot verstoring van rustgebieden en natuurbeleving.

SDW-raden noemen vooral overlast door recreatief gebruik buiten daarvoor bedoelde locaties. Maatschappelijke partners wijzen op de mogelijke gevolgen voor natuur en rustgebieden. Ondernemers benadrukken dat goede regels en handhaving belangrijk zijn om recreatief gebruik van natuur in goede banen te leiden.

4. Culturele invalshoek

4.1 Culturele baten

A. Grotere markt voor evenementen en activiteiten

De aanwezigheid van bezoekers vergroot het draagvlak voor evenementen, festivals en andere culturele activiteiten. Door het grotere publiek kunnen dergelijke activiteiten vaker plaatsvinden of op een grotere schaal worden georganiseerd dan op basis van alleen het aantal inwoners mogelijk zou zijn. SDW-raden benadrukken dat evenementen bijdragen aan de levendigheid van kernen en ook door inwoners worden bezocht. Ondernemers zien evenementen als belangrijke trekkers voor bezoekers en bestedingen. Maatschappelijke partners wijzen daarnaast op de rol van evenementen in het zichtbaar maken en versterken van lokale cultuur en tradities.

B. Musea en erfgoed als economische en culturele dragers

Musea en erfgoedlocaties spelen een rol als attractie voor bezoekers en dragen daarmee bij aan bestedingen en werkgelegenheid. Tegelijk vervullen zij een culturele functie door het vastleggen, presenteren en doorgeven van de lokale geschiedenis en identiteit. Voor musea en erfgoedinstellingen vormen bezoekersaantallen vaak een belangrijk onderdeel van de financiering. Toeristen leveren daarmee een bijdrage aan het in stand houden van culturele voorzieningen en het behoud van erfgoed.

SDW-raden zien musea en erfgoed vooral als onderdeel van de identiteit van het eiland. Ondernemers benadrukken de rol van culturele voorzieningen als onderdeel van het toeristisch aanbod.

Maatschappelijke partners leggen de nadruk op de betekenis van musea en erfgoed voor kennis, educatie en het behoud van lokale geschiedenis.

4.2 Culturele kosten

A. Druk op lokale identiteit

Een toenemend aantal bezoekers kan invloed hebben op de manier waarop inwoners de lokale identiteit en cultuur ervaren. Uit het inwonersonderzoek blijkt dat het aandeel inwoners dat toerisme positief vindt voor de culturele identiteit van de gemeente is gedaald van 52% in 2021 naar 40% in 2024. Dit wijst erop dat een deel van de inwoners zorgen heeft over het behoud van de eigen identiteit bij groeiend toerisme.

SDW-raden signaleren dat vooral in toeristische kernen spanning kan ontstaan tussen het karakter van een dorp en de aanwezigheid van veel bezoekers. Ondernemers erkennen het belang van het behouden van de eigen identiteit, omdat deze juist onderdeel vormt van de aantrekkingskracht van de bestemming. Maatschappelijke partners benadrukken het belang van balans tussen toeristische ontwikkeling en het behoud van cultuur en erfgoed.

3.5 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($> 50\%$, $< 75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($> 75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Normen	Toetsing
• Het gemeentelijk beleid is vastgelegd in een actueel en vastgesteld beleidsdocument.	Voldoet. De gemeente heeft meerdere actuele en vastgestelde beleidsdocumenten, waarvan de Agenda Toerisme 2018-2026 en de Nota Verblijfsrecreatie de belangrijke gemeentelijke kaders vormen.
• Beleidsdoelen zijn SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden).	Voldoet merendeels. De strategische en tactische doelstellingen in de Agenda Toerisme zijn grotendeels acceptabel en realistisch, maar niet volledig specifiek, meetbaar en weinig tijdgebonden. De operationele doelstellingen zijn overwegend specifiek, meetbaar, acceptabel en realistisch. Voor de Nota Verblijfsrecreatie geldt dat ongeveer de helft van de beleidsdoelen SMART zijn en de andere helft is dat niet of minder.
• Het beleid is afgestemd op regionale en provinciale beleidskaders.	Voldoet. Het beleid is afgestemd op regionale en provinciale beleidskaders. Het beleid is afgeleid van de Kustvisie en provinciaal beleid.

De raad is in de voorbereidende fase geïnformeerd en actief betrokken via informerende en meningsvormende bijeenkomsten.	Voldoet grotendeels. De raad is bij het merendeel van de beleidskaders in de voorbereidende fase geïnformeerd en actief betrokken. Bij meerdere beleidskaders is sprake van een startnotitie of notitie met uitgangspunten waarna het beleidskader verder wordt uitgewerkt. Uit de gesprekken met raadsleden blijkt dat er wisselende ervaringen zijn als het gaat om hun eigen betrokkenheid en inzet (meer / minder).
De raad heeft op basis van raadsvoorstellen formeel kaders gesteld voorafgaand aan de vaststelling.	Voldoet grotendeels. De raad bespreekt in de raadscommissie bij de relevante beleidskaders een start- of uitgangspuntennotitie. Deze vormt dan de basis voor de verdere beleidsontwikkeling. In een aantal gevallen stelt de raad deze notitie vast en in andere gevallen is dat niet expliciet gebeurd.
De inbreng van de raad is aantoonbaar verwerkt in de beleidskaders.	Voldoet grotendeels. De inbreng van de raad tijdens de ontwikkeling van het beleid is verwerkt in beleidsdocumenten. Raadsleden hebben wisselende ervaringen met de mate waarin verschillende perspectieven in het recreatie- en toerismebeleid worden gewogen in de kaders.
De raad ontvangt ten minste jaarlijks een voortgangsrapportage over uitvoering en effecten van het beleid toerisme en recreatie via de reguliere planning- en controlcyclus.	Voldoet merendeels. De raad krijgt informatie over de uitvoering en effecten van het beleid via de reguliere planning- en controlcyclus. In 2019 en 2021 zijn specifieke voortgangsrapportages over de Agenda Toerisme aan de raad toegestuurd. Raadsleden ervaren dat informatie soms lastig vindbaar is, onvoldoende concreet en niet altijd op dezelfde momenten komt (geen cyclus).
De raad krijgt voldoende gelegenheid om bij te sturen of bij te stellen op basis van monitoringgegevens.	Voldoet merendeels. De raad heeft meerdere momenten in de reguliere planning- en controlcyclus waar bijgestuurd kan worden. Daarnaast zijn er afzonderlijke momenten (bijvoorbeeld herijking Agenda Toerisme in 2023, onderzoeken van het Kenniscentrum Kusttoerisme) waarop de raad kan bijsturen. De raadsleden geven in de gesprekken aan dat de informatievoorziening echter weinig gestructureerd is rondom het recreatie- en toerismebeleid. Ook ervaren zij ontbrekende informatie waardoor zij hun kaderstellende rol minder goed kunnen invullen. Deels komt dat doordat gegevens waar de raad over zou willen beschikken er niet zijn.

4

**Bevindingen gevolgen
toepassing brede welvaart**

4. Bevindingen gevolgen toepassing brede welvaart

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de voorgenomen transitie naar breed welvaartsgericht beleid, de afweging van maatschappelijke, ecologische en economische effecten, de betekenis van draagkracht en normen, en de gewenste en ongewenste baten en lasten volgens stakeholders opgenomen. Eerst zijn in de grijze kaders de bevindingen per deelvraag op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. Het hoofdstuk sluit af met een toetsing aan het normenkader. De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de grijze kaders.

In dit hoofdstuk zijn de volgende deelvragen behandeld:

5. Wat houdt de ingezette beleidstransitie van een vooral economisch ingestoken beleid naar een meer kwalitatief en breed welvaartsgericht beleid in?
6. Hoe worden maatschappelijke, ecologische en economische kosten en baten van recreatie en toerisme gewogen en in balans gebracht?
7. Wat betekent het begrip draagkracht in deze context, en welke normen of grenzen (maatschappelijk of wettelijk) spelen hierbij een rol?
8. Wat zijn de gewenste en ongewenste baten en lasten van recreatie en toerisme volgens raad, inwoners, ondernemers en andere stakeholders?

4.2 Bevindingen transitie naar breed welvaartsgericht beleid

5. Wat houdt de ingezette beleidstransitie van een vooral economisch ingestoken beleid naar een meer kwalitatief en breed welvaartsgericht beleid in?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Bij veel van de beleidsdocumenten geldt dat de gemeente ten tijde van het opstellen ervan nog niet het begrip brede welvaart hanteerde. Dit is een recente ontwikkeling.
- De ingezette beleidstransitie houdt in dat recreatie- en toerismebeleid al is verschoven van een nadruk op economische groei en bezoekersaantallen naar een kwalitatieve ontwikkeling van toerisme, waarbij leefbaarheid, natuur, landschap en culturele identiteit expliciet worden meegewogen in beleidskeuzes.
- Aspecten van brede welvaart (en kosten en baten) zijn benoemd in de diverse plannen, maar het begrip brede welvaart is pas expliciet geoperationaliseerd in de voorbereiding op de herijking van de Agenda Toerisme. Daar is het geoperationaliseerd in People, Planet en Profit.

Onderbouwing

Analyse gemeentelijke beleidsdocumenten

De twee gemeentelijke beleidsdocumenten (Agenda Toerisme 2018-2026, Nota verblijfsrecreatie 2024) die zich direct uitspreken over het recreatie- en toerismebeleid zijn beoordeeld op de mate waarin sprake is van impliciete dan wel expliciete toepassing van de brede welvaartsgedachte. Meer concreet is nagegaan in hoeverre in de beleidsdocumenten een onderscheid wordt gemaakt tussen economische, sociale, ecologische en culturele baten en kosten in het recreatie- en toerismebeleid.

Agenda Toerisme 2018-2026

Samengevat benoemt de Agenda Toerisme 2018-2026 meer de baten van toerisme dan de kosten of lasten. Wel is een duidelijk benoemd uitgangspunt dat er een balans moet zijn tussen drukte en kwaliteit van wonen in de gemeente. Van een gestructureerde en expliciete afweging vanuit de brede welvaartsgedachte is beperkt sprake. In onderstaande tabel zijn de bevindingen weergegeven. Het begrip brede welvaart werd nog niet gehanteerd bij het opstellen van de Agenda Toerisme 2018-2026.

Invalshoeken brede welvaart	Baten	Kosten
Economisch	De agenda benadrukt herhaaldelijk de economische waarde van toerisme: • "Totale bestedingen in toerisme van ruim 245 miljoen in 2017" • Bestedingen door eigen inwoners van bijna 19 miljoen in 2017 • Totale toegevoegde waarde door uitgaven van toeristen in andere sectoren zo'n 86 miljoen in 2017 • Circa 50 miljoen aan bestedingen in horeca door toeristen • Toerisme genereert ruim één op de zes banen op Schouwen-Duiveland en is daarmee de grootste banenmotor (1284 FTE in toerisme ten opzichte van 15.660 banen totaal op het eiland). • "Toerisme is de belangrijkste economische motor van het eiland" • "Maar dat zal geen probleem hoeven te zijn wanneer wij in aanmerking nemen dat de recreatiesector via de toeristenbelasting een grote bijdrage levert, zodat er voldoende gelden beschikbaar zijn waardoor ook de bevolking van Schouwen-Duiveland kan profiteren van alle zaken die op deze wijze gerealiseerd kunnen en gaan worden."	De agenda benoemt economische risico's: • concurrentie van andere regio's • personeelstekorten • bereikbaarheid (N57/N59) Niet expliciet benoemd: • druk op infrastructuur • kosten van onderhoud (wegen, openbare ruimte)
Sociaal	Expliciet genoemd dat toerisme bijdraagt aan voorzieningen voor inwoners: • "Toerisme zorgt ervoor dat veel voorzieningen ook voor de inwoners beschikbaar zijn en blijven." • "Het vormt een stabiele basis voor een goede leefbaarheid en een hoog voorzieningenniveau." • "De unieke plekken van onze Groen Blauwe Oase verbinden we door een fysieke Toeristische Hoofdstructuur (THS) bestaande uit wegen, fiets-, wandel- en ruiterpaden. We streven hierbij naar een 5 sterren fietsbeleving, behoud van authenticiteit en charme en toeristisch vervoer naar behoefte."	Benoemd dat sprake moet zijn van een balans tussen drukte en kwaliteit van wonen: • Het toerisme op Schouwen-Duiveland kent een eigen dynamiek. Druk in de zomer, een wisselend voor- en naseizoen en rust in de winter. De balans tussen de druk van het toerisme en de kwaliteit van het wonen op ons eiland vraagt aandacht. Daarom is het belangrijk inwoners te betrekken bij het toerisme op ons eiland en hen te zien als onmisbaar klankbord voor overheid en ondernemers. Niet expliciet benoemd: • drukte in dorpen • parkeerdruk • impact op woningmarkt

Ecologisch	De kern van het toeristisch product is: “Onze omgevingskwaliteiten en ons DNA (natuur, landschap, water, rust en ruimte) vormen de kern van ons succes.” De vijf verhaallijnen in de Agenda bevatten meerdere natuur- en watergerelateerde thema's.	De agenda erkent dat natuur kwetsbaar is: “We investeren daarom in een robuuste natuur die tegen een stootje kan.” (impliceert druk door toerisme) “Daarnaast moet er sprake zijn van een balans tussen de omgevingskwaliteit en economische mogelijkheden om de kwaliteit van onze Groen Blauwe Oase te waarborgen” Niet expliciet benoemd: - verstoring van natuur - erosie van stranden - afvalproblematiek
Cultureel	De agenda benadrukt cultuurhistorie als onderdeel van de toeristische identiteit: “Beleef onze rijke geschiedenis en welvaart verbonden met het water, nog steeds tastbaar in de vele herenhuizen, musea, kerken, stadsmuren en havens.” - De verhaallijn “De Gouden Eeuw” is expliciet cultureel.	Niet expliciet benoemd: - verdringing van lokale cultuur door massatoerisme - spanning tussen authenticiteit en toeristische beleving

Nota Verblijfsrecreatie 2024

Samenvattend benoemt de nota weinig expliciet baten en kosten van recreatie en toerisme, maar is door de voorwaarden die gesteld worden wel sprake van een afweging tussen de verschillende invalshoeken. Bijvoorbeeld het evenwicht tussen economie en ecologie, geen groeibeeld maar kwaliteitsbeleid, expliciete verankering van bescherming van het landschap, bescherming van de culturele identiteit van kleinschaligheid en beperking van ruimtelijke uitbreiding. Minder aan bod komen verkeersdruk, mobiliteit, seizoensinvloeden en drukte en effecten op de woningmarkt

Invalshoeken brede welvaart	Baten	Kosten
Economisch	Verblijfsrecreatie is benoemd als belangrijke economische drager. De nota benoemt voorwaarden voor behoud van de economische waarde van toerisme: Behoud en versterking van de recreatiesector door herstructurering te faciliteren, bijvoorbeeld door tijdelijke “overstand” (20%) mogelijk bij kwaliteitsverbetering.	De nota benoemt grenzen en voorwaarden aan verblijfsrecreatie: - Kwaliteitsverbetering boven kwantitatieve groei uitgewerkt in geen nieuwvestiging, geen inzet van agrarische gronden, ontwikkeling alleen via herstructurering (dit laatste houdt werkgelegenheid in stand) - Differentiatie in aanbod, onderscheid tussen regulier, niet-regulier en recreatiewoningenterreinen, behoud van niet-permanente standplaatsen, beperking omvorming naar recreatiewoningen.
Sociaal	Er zijn geen expliciete baten genoemd in termen van voorzieningen (detailhandel, horeca) en infrastructuur (fietsroutes, wandelpaden, wegen en parkeren).	Expliciet genoemd in de nota is dat de leefbaarheid en de woonkwaliteit beschermd wordt door: geen uitbreiding op agrarische gronden en vastleggen van parkeernormen en verkeersgeneratie. Ook zijn beperkingen gelegd aan permanente verstening door maximum oppervlaktes, beperkingen

		op bouwhoogte, geen solitaire recreatiewoningen. Dit moet versnippering van het buitengebied voorkomen.
Ecologisch	Ecologische baten zijn niet expliciet benoemd, maar wel worden eisen gesteld aan de ecologische inbedding (zie kolom kosten).	De nota stelt voorwaarden aan ecologische inbedding: • Sterke landschappelijke randvoorwaarden zoals verplichte 10 meter beplantingsstrook, gebruik van streekeigen soorten. • Hoogte-eisen gekoppeld aan bebouwing en landschapontwikkeling gekoppeld aan uitbreidingen. • Koppeling aan natuurontwikkeling in aandachtsgebieden, nieuwe ontwikkelingen buiten bebouwd gebied alleen in aangewezen aandachtsgebieden.
Cultureel	Baten zijn niet expliciet benoemd, doel is wel om de culturele identiteit van kleinschaligheid te beschermen.	Benoemd zijn meerdere voorwaarden voor het behoud van de culturele identiteit van kleinschaligheid: • Geen massale hotelontwikkeling. • Behoud kampeertraditie. • Behoud niet-permanente standplaatsen.

Analyse gesprekken gemeentelijke organisatie

Uit de gesprekken met de gemeentelijke organisatie (ambtelijk en bestuurlijk) blijkt in het gemeentelijk beleid steeds meer aandacht bestaat voor een afweging tussen verschillende belangen en het zoeken naar een balans:

- Een belangrijke overweging is het vinden van balans; leefbaarheid speelt hierbij een grote rol. Een balans tussen toeristische ontwikkeling (gericht op behoud en verbetering van de kwaliteit van de recreatieve voorzieningen en toeristische ervaringen) en belangen van inwoners, waarbij de leefbaarheid van dorpen en kustgebieden wordt beschermd.
- Het beleid is erop gericht dat iedereen op het eiland in harmonie kan leven en werken. Er wordt ingezet op het behouden van wat we hebben en het versterken van de kwaliteit, zodat ook de inwoners hiervan profiteren.
- Een goed voorbeeld is het keurmerk Green Destinations, een wereldwijd erkend keurmerk waarvoor de gemeente Schouwen-Duiveland één van de drie à vier gecertificeerde gebieden in de wereld is. Het keurmerk geeft aan dat duurzaamheid centraal staat, dat culturele tradities behouden blijven en dat ontwikkelingen ten goede komen aan inwoners. Ook wordt gekeken naar de omgang met energie en afval. Dat zorgt ook voor een kwaliteitsverbetering van de accommodaties.
- Daarnaast wordt geprobeerd om niet alleen belasting te hebben in de piekseizoenen, maar ook in de schouderseizoenen, om zo de drukte beter te spreiden. De eigen marketingorganisatie richt zich op het promoten van zogenaamde "verborgen parels" om toeristen aan te trekken in deze minder drukke periodes.
- Verder is het doel dat ondernemers het hele jaar door werkgelegenheid kunnen bieden, en niet alleen tijdens de piekseizoenen. Veel recreatiebedrijven kunnen hierdoor personeel behouden en hoeven minder medewerkers van buitenaf aan te trekken. Ook is er uitwisseling van personeel tussen branches, zodat werknemers het hele jaar door een baan kunnen hebben.

Ontwikkelingen relevant voor nieuwe Agenda Toerisme

Uit gesprekken met de gemeentelijke organisatie (ambtelijk en bestuurlijk) blijkt een aantal ontwikkelingen die vanuit het brede welvaartsdenken relevant zijn:

- Verwachting dat duurzaamheid een belangrijk thema blijft bij recreatieve bedrijven. Stijgende energieprijzen en beperkte capaciteit van het energienet beperken wel de ruimte voor

ondernemers en vragen om keuzes in mogelijkheden en prioriteiten. De energietransitie kan scenario's noodzakelijk maken waarbij verduurzaming en/of uitbreiding van recreatie alleen mogelijk is binnen de beschikbare energiec capaciteit. Ook speelt de stikstofproblematiek een rol, met name voor inwoners in de kop van het eiland.

- Arbeidstekorten spelen een steeds grotere rol; dit beïnvloedt bedrijfsvoering en dwingt ondernemers vaker tot het aantrekken van personeel van buiten de regio. Huisvesting van dit personeel leidt tot extra druk op zowel de woningvoorraad als de beschikbare toeristische capaciteit.
- Mobiliteit blijft een structurele uitdaging. Ongeveer dertig procent van het verkeer op het eiland bestaat uit dagrecreanten, oftewel mensen die het eiland bezoeken voor een dagtrip. Om in balans te blijven zal ingezet (blijven) worden op bijvoorbeeld bussen vanaf hubs om parkeeroverlast te voorkomen en andere pilots.
- Groei van recreatie en toerisme wordt vooral gezocht in spreiding over het jaar en ruimte, om bezoekersstromen evenwichtiger te verdelen.

4.3 Bevindingen afweging maatschappelijke, ecologische en economische effecten

6. Hoe worden maatschappelijke, ecologische en economische kosten en baten van recreatie en toerisme gewogen en in balans gebracht?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De gemeente heeft de ambitie om kosten en baten van recreatie en toerisme in balans te brengen door een combinatie van beleidskaders van hogere overheden, integrale afweging van sociale, ecologische en economische belangen, ruimtelijke en ecologische randvoorwaarden, participatie van stakeholders en beleid gericht op kwaliteit en spreiding van toerisme.
- De gemeente brengt kosten en baten van recreatie en toerisme in balans door regels en ruimtelijke grenzen te stellen, integrale belangenafweging (People-Planet-Profit), gebruik van onderzoek en participatie van stakeholders, en door te sturen op kwaliteit en spreiding van toerisme.

Onderbouwing

De weging van maatschappelijke, ecologische en economische kosten en baten vindt niet alleen op gemeentelijk niveau plaats. De gemeente Schouwen-Duiveland dient bij de weging te opereren binnen kaders van andere overheden zoals de provincie. Voorbeelden daarvan zijn afstemming met de Kustvisie en provinciale bandbreedtes voor verblijfsrecreatie; de gemeente kan strenger zijn, maar kan niet afwijken van de minimale kaders. Provinciale plannen en regelgeving beïnvloeden daarmee keuzes van de gemeente, bijvoorbeeld in omgevingsbeleid en capaciteitsnormen voor campings.

Uit de gesprekken met de gemeentelijke organisatie blijkt dat sprake is van de volgende afwegingen in het beleid:

- De gemeente houdt rekening met de input vanuit (bewoners)onderzoeken, evenals het maatschappelijk speelveld en draagvlak. Keuzes worden mede bepaald door praktische uitvoerbaarheid en maatschappelijke effecten, zoals impact op inwoners, natuur en infrastructuur. Bijvoorbeeld bij uitbreiding van campings worden effecten op inwoners en milieu meegewogen. Er geldt een stop op de vestiging van nieuwe horecabedrijven en recreatief verblijf voor het hele eiland. De stop geldt voor zowel kleine als grote ondernemingen en veel eisen zijn verbonden aan uitbreidingsmogelijkheden. In Schouwen-Duiveland is die ruimte grotendeels benut. Ook speelt mee dat in omliggende gemeenten grotere accommodaties

kunnen worden gebouwd. Toeristen verblijven dan daar, maar komen voor strandbezoek alsnog naar onze kustgebieden. Dit is ook een afweging die gemaakt is.

- Verblijfsrecreatieve voorzieningen moeten passen bij het ruimtelijk karakter van de gemeente. De gemeente wil daarom geen hoogbouw omdat dit niet passend is in het ruimtelijk karakter van de gemeente.
- Faciliteiten voor toeristen worden zoveel mogelijk ook ingezet voor inwoners, zoals toegang tot zwembaden of fietsroutes.
- Ook wordt gekeken naar trends in vraag en aanbod. In het hoogseizoen is de vraag hoger, waardoor de druk toeneemt. Het beleid richt zich op het spreiden van deze drukte.
- Qua kwaliteit is er een divers aanbod: van minicampings en natuurcampings tot luxe hotels. Alle types accommodaties kunnen kwalitatief hoogwaardig zijn.

Afwegingen voor de nieuwe Agenda Toerisme

In de raadsinformatiebijeenkomst van mei 2025 over de herijking van de Agenda Toerisme zijn in een presentatie de contouren voor de nieuwe agenda geschetst aan de hand van de begrippen People, Planet en Profit:

- **People:** sociale aspecten/zorg voor de mens/leefbaarheid. Dit is uitgewerkt in twee sporen (1) draagvlak onder inwoners/inwonersprofijs/communicatieplan en (2) inspelen op de gast van de toekomst, gastvrijheid/inclusie.
- **Planet:** milieu aspecten/bijdragen aan oplossingen/leefomgeving. Dit is uitgewerkt in twee sporen (1) natuur onder druk/wetgeving/stikstof/klimaatadaptatie/hitteplan/natuurinclusief ondernemen/energieagenda en (2) een toenemende vraag naar meer vrijetijdsactiviteiten in de buitenruimte (dagrecreatie) van gasten, maar ook van de (toekomstige) inwoners.
- **Profit:** economische aspecten/scheppen van economische waarde. Dit is uitgewerkt in twee sporen (1) streven naar een toekomstbestendige en duurzame sector en (2) belangrijke basis voor de lokale economie/voorzieningenniveau/werkgelegenheid of wel de waarde van toerisme voor ons eiland als geheel.

Met dit onderscheid komen drie (economisch, sociaal, ecologisch) van de vier invalshoeken en hun kosten en baten expliciet in beeld. De culturele invalshoek komt weinig tot niet expliciet tot uiting in de genoemde sporen.

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat bij de nieuwe Agenda Toerisme de balans tussen inwoner en toerist centraal staat in de keuzevorming. Bewustwording bij inwoners en ondernemers hoort bij deze balans, bijvoorbeeld over effecten van drukte en verkeer, maar ook de baten van toerisme, bijvoorbeeld aanwezigheid van voorzieningen (winkel aanbod, horeca-aanbod, fietspaden, recreatiegebieden etc). Het toelichten van beleidskeuzes is belangrijk om inzicht te geven in wat bepaalde ontwikkelingen wel of niet betekenen voor inwoners. De beleving van inwoners speelt daarin expliciet mee, inclusief het feit dat inwoners zelf ook toerist of recreant zijn.

De aandacht ligt op het expliciet maken van de afweging tussen baten (bijvoorbeeld werkgelegenheid en voorzieningen) en lasten (zoals drukte en ruimtegebruik). De baten van dagrecreatie zijn lastiger meetbaar, waardoor het moeilijker is om de baten te bepalen of gericht te sturen.

De gemeente kiest er bewust voor om geen beleid top-down op te leggen. Beleidskeuzes worden besproken met lokale actoren (wijk- en dorpsraden, maatschappelijke partners en ondernemers) en afgestemd op actuele trends. De uitvoering van de *Agenda Toerisme* gebeurt in nauwe samenwerking met stakeholders (ondernemers, inwoners en maatschappelijke organisaties). Ze zijn actief bij de nieuwe agenda Toerisme betrokken via het Platform Toerisme, zodat sociale, ecologische en economische belangen integraal worden meegenomen.

4.4 Bevindingen draagkracht en relevante normen

7. Wat betekent het begrip draagkracht in deze context, en welke normen of grenzen (maatschappelijk of wettelijk) spelen hierbij een rol?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Draagkracht betekent in deze context de mate waarin een gebied recreatie en toerisme kan accommoderen zonder dat natuur, leefbaarheid, economie of identiteit onaanvaardbaar worden aangetast, waarbij wettelijke kaders harde grenzen vormen en maatschappelijke acceptatie de praktische bandbreedte bepaalt.

Onderbouwing

In de Agenda Toerisme 2018-2026 en in andere beleidskaders is het begrip draagkracht niet expliciet uitgewerkt. Dit begrip is sinds ongeveer 2020 pas in gebruik geraakt bij de gemeente. Uit gesprekken gemeentelijke organisatie blijkt dat draagkracht wordt gezien als een combinatie van ecologische, sociale en ruimtelijke grenzen. Daarbij bestaan zowel wettelijke grenzen als maatschappelijk aanvaardbare bandbreedtes. De perceptie van inwoners speelt een rol bij de beoordeling van deze grenzen, bijvoorbeeld ten aanzien van drukte. Draagkracht verwijst naar het vermogen van het eiland om toeristenstromen te accommoderen zonder negatieve effecten op leefbaarheid, milieu of infrastructuur. Wettelijke kaders zoals stikstofregels en de capaciteit van het elektriciteitsnet vormen hierbij harde grenzen. Daarnaast wordt de balans bewaakt tussen lokale bewoners en bezoekers, zodat beide groepen in harmonie gebruik kunnen maken van voorzieningen.

Op basis hiervan is door de Rekenkamer een volgende definitie van het begrip draagkracht in recreatie- en toerismebeleid opgesteld:

De mate waarin een gebied bezoekers en recreatieve activiteiten kan verdragen zonder dat onaanvaardbare negatieve effecten ontstaan op natuur, leefomgeving, economie of cultuur waarbij wettelijke kaders harde grenzen vormen.

In gesprekken met vertegenwoordigers van wijk- en dorpsraden, ondernemers en maatschappelijke partners is nagegaan welke normen of grenzen zij benoemen voor draagkracht. Dit is geordend naar vier invalshoeken voor draagkracht: economische draagkracht, sociale draagkracht, ecologische draagkracht en culturele draagkracht. De begrippen zijn in onderstaand kader toegelicht.

- Economische draagkracht: Wanneer slaat toerisme economisch om van positieve bijdrage naar verdringing of afhankelijkheid?
- Sociale draagkracht: Hoeveel toeristische druk kunnen bewoners verdragen zonder dat leefbaarheid, veiligheid of welzijn verslechteren?
- Ecologische draagkracht: Hoeveel recreatie kan plaatsvinden zonder schade aan natuur, biodiversiteit, bodem, water of landschap?
- Culturele draagkracht: Wanneer tasten recreatie en toerisme de authenticiteit of identiteit van een gebied aan?

Overeenstemming tussen de drie perspectieven

Op de volgende punten bestaat brede overeenstemming tussen wijk- en dorpsraden, ondernemers en maatschappelijke partners:

1. Kwaliteit boven kwantiteit. Alle groepen benadrukken dat verdere groei van toerisme niet vanzelfsprekend wenselijk is. In plaats daarvan moet worden ingezet op kwaliteit, vernieuwing en verduurzaming van bestaande recreatievoorzieningen.

2. Bescherming van natuur als harde randvoorwaarde. Er is brede consensus dat natuur een kernwaarde van het eiland is en dat verlies van natuur een harde grens vormt. Recreatie moet passen binnen de herstelcapaciteit van natuur en kwetsbare gebieden moeten worden beschermd.

3. Behoud van kleinschaligheid en identiteit. De groepen delen het uitgangspunt dat de kleinschaligheid, rust en het dorpskarakter belangrijke kwaliteiten van het eiland zijn. Grootschalige ontwikkelingen of massatoerisme worden door alle partijen gezien als risico voor de identiteit van het gebied.

4. Drukke en mobiliteit als belangrijke sociale grens. Verkeersdrukke, parkeerproblemen en piekdrukke in kustkernen worden breed erkend als belangrijke indicatoren dat sociale draagkracht onder druk staat.

5. Noodzaak van handhaving. Alle groepen noemen handhaving van regels (bijvoorbeeld rond natuurgebieden, verhuur en parkeren) als essentieel om draagkracht daadwerkelijk te bewaken.

Verschillen tussen de drie perspectieven

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen in accenten en belangen tussen de groepen.

1. Groei en ontwikkelruimte voor recreatie. Wijk- en dorpsraden pleiten vaker voor beperking van groei, bijvoorbeeld door plafonds op verblijfsplaatsen of beperking van uitbreiding van minicampings. Ondernemers benadrukken juist de noodzaak van voldoende ontwikkelruimte om economisch rendabel te blijven. Maatschappelijke partners leggen de nadruk op ecologische grenzen en waarschuwen dat uitbreiding zonder natuurtoetsing de draagkracht kan overschrijden.

2. Economische randvoorwaarden. Ondernemers zien stijgende lasten (zoals toeristenbelasting, BTW en vergunningprocedures) als belangrijke economische grens. Dit leidt tot een prijsstijging van het recreatieve en toeristische product. Wijk- en dorpsraden en maatschappelijke partners benadrukken juist het risico van economische afhankelijkheid van toerisme³ en de verdringing van andere functies.

3. Dagrecreatie versus verblijfsrecreatie. Ondernemers maken nadrukkelijk onderscheid tussen beide en wijzen erop dat dagrecreatie relatief veel druk veroorzaakt maar minder economische waarde oplevert. Andere groepen benoemen de problematiek van dagtoerisme ook, maar leggen minder nadruk op het economische onderscheid.

4. Gebruik van ruimte en landschap. Wijk- en dorpsraden en maatschappelijke partners benadrukken sterker de risico's van verstening en bebouwing in het landschap. Ondernemers delen de zorg over grootschalige parken, maar benadrukken vaker het belang van ruimte voor innovatie en verduurzaming van bestaande bedrijven.

Perspectief wijk- en dorpsraden

In de gesprekken met de wijk- en dorpsraden zijn de volgende uitspraken gedaan over grenzen en normen.

Soort draagkracht	Benoemde grenzen	Benoemde normen
Economische draagkracht	• Te veel toerisme leidt tot economische eenzijdigheid	• Toerisme moet bijdragen aan een diverse en stabiele economie, niet alleen aan recreatie.

³ De gemeente Schouwen-Duiveland is economisch niet volledig afhankelijk van recreatie en toerisme, maar kent ook andere economische sectoren.

	• Stijgende vastgoedprijzen door recreatieve functies en personeelshuisvesting. • Lokale ondernemers kunnen worden verdrongen door toeristische functies. • Arbeidsmarkt raakt overbelast (bijv. aannemers niet beschikbaar). • Een te grote afhankelijkheid van toerisme wordt als risico gezien.	• Er moet een plafond komen op verblijfsplaatsen. • Minicamping uitbreiding moet worden begrensd om economische verstoring te voorkomen. • Kwaliteit boven kwantiteit: investeren in vernieuwing van bestaande parken, niet in groei.
Sociale draagkracht	• Drukke en verkeersbelasting zijn voor veel kernen de belangrijkste grens: "Drukke in verkeer, parkeren en openbare voorzieningen, vooral in het hoogseizoen." • Seizoensdrukke wordt te lang, waardoor rustperiodes verdwijnen. • Woningmarkt staat onder zware druk door recreatieve verhuur en tweede woningen. • Geluidsoverlast van campings of evenementen wordt als grens ervaren. • Dagtoerisme wordt als zwaar belastend gezien en moeilijk te sturen. • Piekbelasting (bijv. Renesse) wordt nu als "maximaal" ervaren.	• Toerisme moet passen binnen de acceptatiegrens van inwoners. • Er moet een rustperiode in het jaar blijven bestaan. • Mobiliteit moet beheersbaar blijven: parkeren, verkeersstromen, OV. • Toerisme mag niet leiden tot verdringing van lokale voorzieningen. • Handhaving van regels (verhuur, natuur, parkeren) is essentieel voor draagvlak.
Ecologische draagkracht	• Natuur mag niet verder onder druk komen te staan: "De druk op natuurgebieden en het risico dat natuur onvoldoende herstelt." • Verlies van natuur is een harde grens. • "Natuurbehoud moet centraal staan: verlies van natuur betekent verlies van het toeristisch verdienmodel." • Grootschalige campings en recreatie beperken ruimte voor natuur. • Wildkamperen en ongecontroleerd campergebruik veroorzaken natuurdruk. • Toename van recreatie mag niet leiden tot verstoring van rustgebieden. • Verouderde parken vormen risico's voor bodem, water en omgeving.	• Recreatie moet passen binnen de herstelcapaciteit van natuur. • Uitbreiding van minicampings en parken mag niet leiden tot extra druk op kwetsbare gebieden. • Handhaving is noodzakelijk om ecologische grenzen te bewaken. • Nieuwe ontwikkelingen moeten rekening houden met waterkwaliteit, klimaat en verzilting.
Culturele draagkracht	• De identiteit van dorpen mag niet worden aangetast: "Bezoekers komen mede voor dorpskarakter, uitzichten en cultuur." • Te veel toerisme kan leiden tot verlies van het gevoel te horen bij een lokale gemeenschap. • Caravanparken met lang verblijf vormen 'eigen gemeenschappen' die weinig deelnemen aan dorpsleven. • Airbnb en recreatieve verhuur veranderen de sociale structuur van kernen. • Commerciële druk kan leiden tot aanpassing van tradities of dorpskarakter.	• Toerisme moet passen bij de authenticiteit van kernen. • Kleinschaligheid⁴ wordt gezien als unique selling point van Schouwen-Duiveland. • Geen nieuwe grote parken of luxe appartementencomplexen in dorpskernen. • Evenementen moeten worden afgestemd om piekdrukke en identiteitsverlies te voorkomen.

⁴ Onder kleinschaligheid wordt volgens inwoners verstaan dat er geen grote complexen, geen hoogbouw en niet teveel grote recreatieparken met verblijf zijn.

Perspectief ondernemers

In de gesprekken met ondernemers(vertegenwoordigers) zijn de volgende uitspraken gedaan over grenzen en normen.

Soort draagkracht	Benoemde grenzen	Benoemde normen
Economische draagkracht	• Kostenstijgingen (BTW, toeristenbelasting, gemeentelijke lasten) maken het product te duur en drukken rendabiliteit. • Langdurige vergunningprocedures en onduidelijke afwegingskaders worden gezien als een grens waar economische vitaliteit vastloopt. • Gebrek aan ontwikkelruimte voor minicampings wordt gezien als een kritische grens voor toekomstbestendigheid (geen investeringsruimte). • Netcongestie (tekort aan stroomcapaciteit) remt innovatie en verduurzaming. Ondernemers noemen dit als harde fysieke grens.	• 35 plaatsen voor minicampings wordt door ondernemers genoemd als noodzakelijke minimumschaal voor gezonde bedrijfsvoering indien een minicamping niet wordt beschouwd als nevenactiviteit. • Lasten moeten niet onbeperkt stijgen: ondernemers vragen expliciet om matiging van toeristenbelasting en BTW-invloeden. • Beleid moet economisch onderscheid maken tussen dag- en verblijfsrecreatie, omdat de bijdrage sterk verschilt. • Snellere, voorspelbaarder procedures: "liever een minder goed besluit dan géén besluit" om economische stilstand te voorkomen. • Energie-infrastructuur verbeteren (coöperaties, eigen opwek) om verduurzaming rendabel te maken.
Sociale draagkracht	• Verkeersdrukke en parkeerproblemen worden als belangrijke grens van leefbaarheid ervaren. • Seizoensdrukke is steeds langer (vanaf Pasen tot november), waardoor de sociale draagkracht structureel wordt belast. • Personeelshuisvesting is een harde grens: gebrek hieraan leidt tot sluiting of beperkte openingstijden van bedrijven, met gevolgen voor inwoners en economische vitaliteit. • Boete-gedreven parkeerbeleid wordt als niet-gastvrij ervaren en overschrijdt volgens ondernemers de acceptatiegrens van bezoekers en bewoners.	• Meer gastvrij parkeerbeleid, inclusief korte laad-/losmarge (10-15 minuten) voor hotelgasten. • Spreiding van evenementen om hinder voor bewoners te reduceren. • Beleid dat onderscheid maakt tussen dag- en verblijfsrecreatie, omdat de sociale belasting sterk verschilt. • Voldoende voorzieningen behouden in dorpen; ondernemers wijzen op het verdwijnen van dorpscafés en winkels als druk te groot wordt of draagvlak afneemt.
Ecologische draagkracht	• Wildkamperen overschrijdt de ecologische grens door afvalproblematiek en ongecontroleerde druk op natuurgebieden. • Dagrecreatie veroorzaakt de grootste ecologische druk (afval, mobiliteit, piekbelasting), terwijl ze weinig bijdragen. • Stikstofregels vormen een harde grens: evenementen of uitbreidingen lopen vast omdat stikstofberekeningen dure of beperkende voorwaarden opleggen. • Uitbreiding grote vakantieparken leidt volgens ondernemers tot verlies van natuur en tast de draagkracht van het landschap aan.	• Beleid tegen wildkamperen (sturen naar campings) om natuurdruk te verminderen. • Natuurinclusief ondernemen wordt expliciet genoemd als noodzakelijke norm voor toekomstbestendigheid. • Klimaatadaptatie van het strand (schaduw, kustbescherming) als basisnorm voor een houdbaar strandproduct. • Sturing op dagrecreatie via parkeerbeleid of heffingen om natuurbelasting in balans te houden.
Culturele draagkracht	• Te veel massatoerisme tast volgens ondernemers het "knusse, gezellige en kleinschalige" karakter van dorpen aan. • Uitbreiding grootschalige voorzieningen kan de identiteit van de kernen verdringen. • Overaanbod van standaard/'koopjesjagers'-markten draagt niet bij aan de gewenste identiteit en wordt gezien als verlies van kwaliteit.	• Kwaliteit boven kwantiteit is een veelgenoemde culturele norm. • Behoud en versterking van kleinschalige, lokale ondernemers als dragers van identiteit. • Betere selectie van evenementen/markten zodat deze passen bij de gewenste identiteit van het eiland.

		Nieuwe vormen van recreatie die aansluiten bij identiteit (natuurbeleving, gezondheid, rust) i.p.v. massa.
--	--	--

Perspectief maatschappelijke partners

In de gesprekken met maatschappelijke partners zijn de volgende uitspraken gedaan over grenzen en normen.

Soort draagkracht	Benoemde grenzen (wanneer draagkracht overschreden wordt)	Benoemde normen (wat een wenselijke grens is)
Economische draagkracht	- Ondernemers die structureel grenzen opzoeken (meer eenheden, meer bebouwing) dan toegestaan. - Verlengd recreatieseizoen leidt tot hogere kosten voor afval, onderhoud en handhaving, niet altijd gedekt door inkomsten. - Als uitbreiding leidt tot economische eenzijdigheid of afhankelijkheid van toerisme. - Recreatie die meer vraagt dan ecologie aankan: natuurverlies leidt tot economisch risico (want toerisme hangt af van natuur). - Te veel bouw mogelijkheden leiden tot druk op landschap, waardoor toekomstige toeristische waarde wordt ondermijnd. - Meer recreatie zonder investering in beheer: kosten voor beheer en herstel lopen op.	- Investeren in kwaliteit van recreatie, niet kwantiteit. - Gemeente moet recreatie faciliteren, maar binnen ecologisch verantwoorde kaders. - Toerisme moet bijdragen aan werkgelegenheid, voorzieningen en lokale economie, maar mag natuur niet schaden. - Subsidies en middelen voor natuur en recreatie moeten voldoende blijven. - Economische ontwikkeling moet passen binnen de Kustvisie en niet botsen met natuurbescherming.
Sociale draagkracht	- Te veel drukte in kustkernen: inwoners ervaren aantasting van leefbaarheid. - Bewoners worden minder tolerant, duidt op overschrijding sociale grens. - Recreanten die regels negeren leiden tot frustratie bij inwoners en beheerders. - Onbalans in belangen: wanneer landbouw/ondernemers te veel ruimte krijgen en natuur en bewoners te weinig. - Verlies van groen in kernen leidt tot verminderde leefomgeving.	- Bewoners moeten recreatie kunnen verdragen zonder leefbaarheidsverlies. - Participatie met bewoners en maatschappelijke partners moet vroegtijdig en structureel plaatsvinden. - Recreatie moet aansluiten bij wat kernen aankunnen qua drukte. - Er moet voldoende groen in de kernen blijven of worden toegevoegd. - Respect voor regels en kwetsbare gebieden is noodzakelijk voor sociale acceptatie. - Spreiding van bezoekers is wenselijk om druk op specifieke gebieden te verminderen.
Ecologische draagkracht	- Verstoring van broedvogels en betreden van afgesloten natuurgebieden. - Illegale activiteiten zoals wildkamperen, kampvuren of suppen in kwetsbare zones. - Verlenging van het recreatieseizoen leidt tot te grote druk op afvalsystemen, onderhoud en natuur. - Te veel bebouwing / verstening tast natuurkwaliteit aan. - Te veel recreatie in de kop van Schouwen-Duiveland: dit gebied staat "het meest onder druk". - Recreanten die overal willen komen en dat leidt tot verlies van rust en verstoring van kwetsbare zones.	- Natuur moet rustgebieden hebben; recreatie moet daarop worden afgestemd. - Er moet handhaving aanwezig zijn, vooral bij afgesloten broedgebieden - Geen verdere verstening, want tenten zijn natuurinclusiever dan gebouwen. - Natuur moet meer ruimte krijgen, niet minder. Natuurgebieden mogen niet verder worden ingeperkt. - Kustlijn en natuur mogen niet volledig worden volgebouwd (referentie "zoals in België") - Recreatie moet worden ontwikkeld volgens kwaliteit boven kwantiteit (geen uitmelkmodel).

	• Als natuur wordt aangetast, is dat vaak onomkeerbaar. • Activiteiten in omliggende gebieden die effect hebben op natuur (o.a. licht, geluid, uitstoot).	• Beleidsbeslissingen moeten ecologisch getoetst worden vóórdat vergunningen worden verleend. • Educatie en communicatie moeten bijdragen aan bewust recreatiegedrag.
Culturele draagkracht	• Bebouwing of recreatie die open landschap aantast, vermindert identiteit. • Als toeristische activiteiten leiden tot verlies van authenticiteit, natuurlijke rust of regionale eigenheid. • Commerciële druk die leidt tot aanpassing van gebiedskarakter aan toeristische wensen. • Verdwijnen van natuur in kernen leidt tot verlies van groen en cultuurhistorische kwaliteit.	• Het open, waardevolle landschap moet behouden blijven. • De identiteit van het gebied, gekoppeld aan natuur, rust en historie (bijv. Watersnoodramp), moet beschermd worden. • Recreatie moet bijdragen aan bewustwording en educatie over cultuur en natuur. • Toeristische initiatieven moeten passen bij het karakter van het eiland. • Vrijwilligerswerk, musea, erfgoed zijn belangrijke dragers van cultuur en identiteit.

4.5 Bevindingen gewenste en ongewenste baten en lasten

8. Wat zijn de gewenste baten en ongewenste lasten van recreatie en toerisme volgens raad, inwoners, ondernemers en andere stakeholders?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Raad, inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners zien recreatie en toerisme als belangrijk voor werkgelegenheid, voorzieningen en levendigheid, maar noemen druk op natuur, woningmarkt, leefbaarheid en identiteit van het gebied als belangrijkste ongewenste lasten, waarbij brede steun bestaat voor een koers gericht op kwaliteit, spreiding en bescherming van natuur en leefomgeving.
- Ook zijn er verschillen tussen deze respondentgroepen. Ondernemers vragen ruimte voor vernieuwing en uitbreiding, inwoners zijn sceptischer vanwege leefbaarheid en drukte. Ondernemers zien jaarrond toerisme als economisch positief, terwijl inwoners en natuurbeheerders wijzen op extra druk op leefomgeving en natuur. Balans baten-lasten: ondernemers benadrukken economische baten, terwijl inwoners en maatschappelijke partners vaker wijzen op grenzen van leefbaarheid en natuur.

Onderbouwing

In de gesprekken met inwoners, ondernemers is gevraagd naar de gewenste baten en ongewenste lasten. Gestart is met een analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen de groepen. Daarna zijn per respondentgroep de bevindingen weergegeven, geordend volgens de vier invalshoeken van brede welvaart.

Samenvatting: waar zijn groepen het over eens, en waar verschillen ze?

Consensus. Alle respondentgroepen vinden dat de toekomstige koers moet inzetten op kwaliteit in plaats van volumegroei; draagkracht van de natuur, infrastructuur en kernen is leidend. De natuur is het fundament onder het toeristisch product én leefkwaliteit. Bescherming, spreiding en goed bezoekersmanagement zijn noodzakelijk. Verkeers- en parkeerdruk, vooral door dagrecreatie, worden als knelpunt gezien. Slimme mobiliteit (P+R, transferia, fietsvoorzieningen) en piekmanagement zijn

gewenst. Toerisme houdt voorzieningen in stand waar inwoners óók van profiteren, deze wederkerigheid verdient betere communicatie naar inwoners.

Verschillen

- Ondernemers vragen in meerderheid om gerichte ontwikkelruimte (bv. minicampings die willen kunnen uitbreiden of het opknappen van bestaande faciliteiten) om te kunnen verduurzamen en kwaliteit te verhogen⁵. Inwoners staan sceptisch tegenover uitbreiding vanwege leefbaarheid, woningdruk en piekdruk. Maatschappelijke partners willen zeer selectief uitbreiden en sterk sturen op het versterken van landschappelijke waarden.
- Ondernemers zien jaarrond recreatieve en toeristische activiteiten als economisch gunstig (stabiel werk/omzet). Inwoners ervaren langere drukte als verlies van rustperiodes. Beheerders van natuurgebieden signaleren extra beheerlasten en een kortere hersteltijd van natuur.
- Beleving van (on)balans. Ondernemers vinden de baten groter dan de lasten maar ervaren onevenwichtige randvoorwaarden (belastingen/vergunningen). Inwoners ervaren dat grenzen in zicht zijn (leefbaarheid, woningmarkt, verkeer). Maatschappelijke partners spreken van een fragiele balans die continu onderhoud en handhaving vraagt.
- Rol en participatie in beleidsontwikkeling. Ondernemers voelen zich ambtelijk redelijk betrokken, maar missen voorspelbaarheid bij de raad. Inwoners willen een gelijkwaardige rol en betere terugkoppeling en ervaren soms dat het ondernemersperspectief meer gewicht in de schaal legt. Maatschappelijke partners willen een formele "natuurstem" in besluitvorming en vroege betrokkenheid.

Perspectief inwoners (dorps- en wijkraden)

Rode draden vanuit het inwonersperspectief zijn: "Beter in plaats van meer", sturen op draagkracht (natuur, infrastructuur, woningmarkt) en piekmanagement; scepsis over verdere volumegroei.

Invalshoek	Gewenste baten	Ongewenste lasten
Economisch	Behoud/kwaliteit van voorzieningen (supermarkt, horeca, sport, recreatieve infrastructuur zoals fiets- en wandelpaden) dankzij toeristische bestedingen. Werkgelegenheid en economische vitaliteit in kernen; investeringen uit toeristenbelasting verbeteren de uitstraling.	Druk op woningmarkt (tweede woningen, short stay/Airbnb, personeelshuisvesting) met verminderde betaalbaarheid voor inwoners. Piekdruk in verkeer/parkeren; langere seizoensdruk vergroot structurele belasting.
Sociaal	Levendigheid, evenementen en indirect gebruik van recreatieve voorzieningen door inwoners.	Overlast van (een deel van de) bezoekers; afnemende rust door langere piekperiodes.
Ecologisch	Bewustzijn dat natuur het "verdienmodel" is; voorkeur voor kwaliteit i.p.v. kwantiteit en beleid dat natuurbehoud vooropzet.	Druk op natuur (verstoring, onvoldoende herstel), wildkamperen, en risico's van verrommeling/veroudering (parken) als dit niet tijdig wordt getransformeerd.
Cultureel	Behoud van dorpskarakter/identiteit als aantrekkingskracht; investeringen die kernen op dit vlak verbeteren.	Risico op monocultuur (te eenzijdig toeristisch aanbod) en verlies van authenticiteit bij verdere volumegroei.

Perspectief ondernemers (o.a. recreatie, horeca, minicampings)

Rode draden vanuit het ondernemersperspectief zijn: kwaliteit en toekomstbestendigheid vragen ontwikkelruimte (bv. minicampings 35 plaatsen), voorspelbare kaders en regie op dagrecreatie/mobiliteit.

⁵ De nota Verblifsrecreatie biedt ontwikkelruimte bij het opknappen van bestaande faciliteiten.

Invalshoek	Gewenste baten	Ongewenste lasten
Economisch	Cruciale bijdrage aan werkgelegenheid en aanhoudend voorzieningenaanbod (ook voor inwoners); multipliereffect in toelevering. Kansen in kwaliteitsverbetering, verduurzaming en professionalisering; spreiding en kleinschalige verblijfsrecreatie (minicampings) als economische pijler.	Stijgende lasten (toeristenbelasting, BTW, keuringen), trage/complex vergunningprocedures en beperkte ontwikkelruimte die investeringen belemmert. Infrastructuur knelpunten en dagrecreatie die relatief weinig bijdraagt maar veel druk veroorzaakt.
Sociaal	Toerisme houdt dorpen leefbaar; gasten van kleinschalige verblijfsaccommodaties ondersteunen lokaal MKB.	Personeelstekorten en huisvestingsproblematiek; spanningen rond handhaving/parkeren en ervaren "negatieve framing" van ondernemers in participatie.
Ecologisch	Breed draagvlak voor natuurinclusief en duurzaam ondernemen mits beleid faciliteert (energie-infra, kaders).	Afvaldruk en wildkamperen door niet-betalende recreanten; zorgen dat "kwaliteitsinvesteringen" niet kunnen worden terugverdiend door gebrek aan ruimte/kaders.
Cultureel	Positionering op kwaliteit/niche (gezondheid, natuurbeleving, streekproducten); behoud van lokaal karakter via familiebedrijven.	Verlies van kleinschaligheid/identiteit door eenzijdige massaproducten of gebrek aan regie op wat je als gebied wilt zijn.

Perspectief maatschappelijke partners

Rode draden vanuit perspectief van maatschappelijke partners zijn: Natuur eerst (als basis van economie en identiteit), sturen op spreiding en gedrag, structurele betrokkenheid van natuurstem in besluitvorming en voldoende middelen/handhaving om beheer bij te benen.

Invalshoek	Gewenste baten	Ongewenste lasten
Economisch	Toerisme ondersteunt beheer/voorzieningen (fietspaden, steigers) en biedt werkgelegenheid; culturele instellingen (museum) dragen aan bredere economie en vrijwilligerswerk.	Seizoensverlenging zonder bijpassende middelen vergroot beheer- en afvalkosten; onevenwichtige budgettering/handhaving kan druk op beheer vergroten.
Sociaal	Educatie en bewustwording: sturen van bezoekersgedrag via communicatie werkt en vergroot draagvlak; cultuur (museum) versterkt gemeenschapsidentiteit.	Overtredingen/regelonduidelijkheid (illegaal betreden, suppen op kwetsbare plekken), afnemende tolerantie en frictie bij piekdruk.
Ecologisch	Sterke voorkeur voor kwaliteit boven kwantiteit; natuur is voorwaarde vóór toerisme—gericht spreiden/sturen om kwetsbare gebieden te ontlasten.	Natuurverstoring (broedseizoen, stikstofdruk), verstening en seizoensverlenging die hersteltijd verkleint; zorgen over "uitmelken" van natuurproduct.
Cultureel	Behoud van landschappelijke kwaliteit en herkenbare "eigenheid" als kern van aantrekkingskracht; culturele voorzieningen (Watersnoodmuseum) versterken identiteit en verblijf.	Vervlakking door te veel bebouwing en eendimensionale invulling; risico op verlies van open landschap.

4.6 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($>50\%$, $<75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($>75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Normen	Toetsing
• Er is een integrale afwegingsmethodiek ontwikkeld die de kosten en baten inzichtelijk maken ontwikkeld en toegepast.	Voldoet beperkt. De gemeente gebruikt afwegingen (zoals provinciaal beleid, wettelijke normen en eigen beleid), maar de kosten en baten die daarmee gepaard gaan zijn niet expliciet in de beleidsafwegingen inzichtelijk gemaakt.
• De kosten en baten zijn voorzien van een bestuurlijke waardering: wat weegt zwaarder?	Voldoet beperkt. Er is geen gebundeld overzicht van kosten en baten van recreatie en toerisme. Dat betekent niet dat er geen weging plaatsvindt. In de gesprekken geeft de gemeente aan dat de leefbaarheid voor inwoners de hoogste prioriteit heeft en dat recreatie en toerisme moet bijdragen aan de leefbaarheid voor inwoners.
• De gemeente hanteert een uitwerking van het begrip draagkracht waarin kwantitatieve of kwalitatieve grenzen zijn benoemd.	Voldoet beperkt. De gemeente heeft geen expliciete uitwerking van het begrip draagkracht benoemd in beleidskaders. Dat betekent niet dat er geen grenzen zijn benoemd. De gemeente heeft grenzen benoemd op meerdere vlakken zoals uitbreiding van verblijfsplekken en inpassing in de omgeving etc. In de herijking van de Agenda Toerisme kondigt de gemeente aan dat een afweging plaats moet vinden tussen people, planet en profit. Daar zijn ook ontwikkelsporen bij aangekondigd.
• De gemeente volgt of ontwikkelt normen, indicatoren of signaleringswaarden.	Voldoet beperkt. De gemeente beschikt over veel gegevens (bijvoorbeeld van het Kenniscentrum Kusttoerisme) en deze bieden inzicht in signaleringswaarden (denk aan inwonersonderzoeken). Een structurele koppeling van deze indicatoren en signaleringswaarden aan beleid en uitvoering in relatie tot draagkracht zijn nog niet ontwikkeld.

5

**Bevindingen kaderstelling
en controle door de raad**

5. Bevindingen kaderstelling en controle door de raad

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de sturing bij totstandkoming van nieuw beleid, beleidskeuzes en gevolgen voor draagkracht, de controlerende rol tijdens uitvoering, en de benodigde instrumenten en informatievoorziening opgenomen. Eerst zijn in de grijze kaders de bevindingen per deelvraag op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. Het hoofdstuk sluit af met een toetsing aan het normenkader. De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de grijze kaders.

In dit hoofdstuk zijn de volgende deelvragen behandeld:

9. Hoe kan de gemeenteraad sturing geven aan de totstandkoming van het nieuwe beleid (kaderstellende rol)?
10. Welke beleidsinhoudelijke en geografische keuzes met welke verwachte gevolgen voor draagkracht kan de raad maken in het perspectief van de brede welvaartsgedachte?
11. Welke sturing moet en kan de gemeenteraad geven tijdens de uitvoering van het nieuwe beleidskader (controlerende rol)?
12. Welke instrumenten, indicatoren en informatievoorziening heeft de raad nodig om haar kaderstellende en controlerende rollen effectief te vervullen?

5.2 Bevindingen sturing bij totstandkoming nieuw beleid

9. Hoe kan de gemeenteraad sturing geven aan de totstandkoming van het nieuwe beleid (kaderstellende rol)?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De gemeenteraad kan kaderstellend sturen door het proces, de beleidsprincipes, afwegingscriteria en doelen voor het recreatie- en toerismebeleid vast te leggen, en controlerend optreden door te toetsen of het beleid volgens deze kaders wordt ontwikkeld en uitgevoerd en of de effecten op economie, natuur en leefbaarheid in balans blijven.

Onderbouwing

Processturing. In mei 2025 heeft een raadsinformatiebijeenkomst plaatsgevonden over de herijking van de Agenda Toerisme. In deze bijeenkomst is de raad meegenomen aan de hand van een presentatie. Deze presentatie bevatte een terugblik (cijfers), procesvoorstellen voor de ontwikkeling van de nieuwe Agenda (gebruik maken van Platform Toerisme en onderliggende werkgroepen aangevuld met een rondje langs wijk- en dorpsraden, natuurorganisaties en andere stakeholders, cijfers verzamelen, SWOT-analyse) en contouren voor de nieuwe Agenda (ontwikkelsporen langs de lijnen van people, planet, profit). De raad heeft tijdens de avond sturing kunnen geven aan het proces en de contouren van de nieuwe Agenda Toerisme. In de raadsinformatiebijeenkomst is afgesproken dat de herijkte Agenda Toerisme aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd.

In de twee werksessies met een vertegenwoordiging van de raad die de Rekenkamer organiseerde, zijn de volgende suggesties gedaan voor processturing op de totstandkoming van nieuw beleid:

- Leg in het raadsbesluit over de herijking van de Agenda Toerisme een procespad vast: met een participatie-opzet, te verzamelen informatie, een routekaart met mijlpalen en een raadsprogrammering voor hoorzittingen/beeldvormende sessies. Op hoofdlijnen is dit gebeurd in de raadsinformatiebijeenkomst van mei 2025.

- Raadsleden willen meer regie op het proces en willen dat belangen in balans en op basis van een gelijke informatiepositie gewogen worden. Dat betekent dat voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners een gelijke informatiepositie en mate van betrokkenheid in het proces van totstandkoming van de agenda is geborgd.
- De raadsleden willen dat zichtbaar is in de agenda hoe de belangen in balans gewogen zijn via een 'afwegingskader' (zie sturing op inhoud en doelen).
- Daarnaast is het van belang dat er cijfers zijn over kosten en baten van het recreatie- en toerismebeleid. De cijfers moeten feiten bevatten (volgens alle raadsleden) en percepties van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners (volgens een deel van de raadsleden).

Sturing op inhoud en doelen. Raadsleden hebben behoefte aan een afwegingskader voor keuzes. Raadsleden benoemen daarbij zelf de volgende afwegingspunten: (1) gevolgen voor natuur en leefomgeving, (2) gevolgen voor mobiliteit en piekdruk, (3) gevolgen voor woningmarkt en leefbaarheid, (4) gevolgen voor economische kwaliteit.

Bij raadsleden is veel consensus over het koersprincipe voor de Agenda Toerisme dat zij op hoofdlijnen als volgt samenvatten: "Kwaliteit boven kwantiteit, binnen de draagkracht". Dit betekent dat de agenda en het beleid kwaliteit verkiest boven volumegroei, met draagkracht van natuur, infrastructuur en kernen als harde randvoorwaarde. Dit is volgens raadsleden een breed gedragen wens bij inwoners en maatschappelijke partners en wordt door ondernemers geaccepteerd mits er gerichte ontwikkelruimte is om te verduurzamen.

Tot slot leeft bij raadsleden een grote behoefte om de beleidskaders en doelen te voorzien van meetbare drempelwaarden en expliciete toetsingscriteria.

5.3 Bevindingen beleidskeuzes en gevolgen voor draagkracht

10. Welke beleidsinhoudelijke en geografische keuzes met welke verwachte gevolgen voor draagkracht kan de raad maken in het perspectief van de brede welvaartsgedachte?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De belangrijkste keuzes liggen op vier thema's:
Sturen op dagrecreatie
- De raad kan kiezen om dagrecreatie sterker te reguleren via parkeerbeleid, spreiding van bezoekers, crowdmanagement en mogelijke bijdragen van dagrecreanten. Dat heeft de volgende verwachte gevolgen voor draagkracht:
- Economisch: mogelijk minder piekomet, maar hogere bestedingen per bezoeker en een stabiel toeristisch profiel.
- Sociaal: minder verkeersdruk en overlast, waardoor het draagvlak onder inwoners kan toenemen.
- Ecologisch: minder piekbelasting op natuur en infrastructuur.
- Cultureel: behoud van karakter van rust en ruimte doordat verkeers- en bezoekersdruk afneemt.

Keuzes over omvang en regulering van minicampings

- De raad kan kiezen tussen beperking van groei, gecontroleerde uitbreiding of strengere kwaliteits- en locatie-eisen voor minicampings. Verwachte gevolgen voor draagkracht:
- Economisch: uitbreiding kan ondernemers toekomstperspectief bieden; beperking kan druk zetten op bedrijfscontinuïteit.

- Sociaal: meer verblijfsplaatsen kunnen leiden tot extra druk op kernen en landschap; spreiding kan deze druk verminderen.
- Ecologisch: meer recreatieplekken vergroten natuurdruk; kwaliteitseisen en landschappelijke inpassing kunnen deze impact beperken.
- Cultureel: minicampings dragen bij aan de kleinschalige identiteit, maar te sterke groei kan dit karakter ondermijnen.

Investeren in kwaliteit van het toeristisch product

- De raad kan kiezen om kwaliteit en verduurzaming van bestaande recreatiebedrijven te stimuleren, bijvoorbeeld via renovatie, transformatie van verouderde parken, innovatie en verduurzamingsmaatregelen. Verwachte gevolgen voor draagkracht:
- Economisch: hogere kwaliteit kan leiden tot hogere bestedingen en een toekomstbestendige sector.
- Sociaal: behoud van voorzieningen en draagvlak voor toerisme bij inwoners.
- Ecologisch: verduurzaming kan natuurdruk en uitstoot verminderen.
- Cultureel: versterking van het kleinschalige en landschappelijke karakter.

Keuzes over geografische en seizoensspreiding

- De raad kan sturen op spreiding van bezoekers over het eiland en over het jaar, bijvoorbeeld via zonering, marketing, mobiliteitsmaatregelen en programmering van evenementen. Verwachte gevolgen voor draagkracht:
- Economisch: seizoensspreiding kan leiden tot stabielere werkgelegenheid en betere benutting van voorzieningen.
- Sociaal: betere geografische spreiding kan overlast verminderen, maar een langer seizoen kan rustbeleving van inwoners beïnvloeden.
- Ecologisch: spreiding kan natuurdruk verminderen in drukke kustgebieden, maar vraagt zorgvuldige zonering om kwetsbare gebieden te beschermen.
- Cultureel: meer aandacht voor het binnenland kan lokale identiteit en erfgoed versterken.

Onderbouwing

Reeds gemaakte keuzes waar overeenstemming over is

In de gesprekken met inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en de gemeentelijke organisatie zijn uitgangspunten voor het recreatie- en toerismebeleid benoemd waar veel overeenstemming over is. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

Geen uitbreiding verblijfsrecreatie. Er is overwegend geen draagvlak voor uitbreiding van het totaal aantal verblijfsplekken vanuit de verschillende perspectieven. Dit is ook vastgelegd in het beleid van de gemeente. Alle respondentgroepen vinden dat toekomstige koers moet inzetten op kwaliteit in plaats van volume-groei. Zoals wijk- en dorpsraden het aangaven: "Er moet worden gekeken naar 'beter' in plaats van 'meer' bebouwing of recreatie-eenheden." Ondernemers erkennen dat uitbreiding beperkt moet en dat kwaliteit belangrijker wordt. Raadsleden zien dat verstening en langere seizoenen het draagvlak bij inwoners onder druk zetten.

De natuur is het fundament onder het toeristisch product én leefkwaliteit. Bescherming, spreiding en goed bezoekersmanagement zijn noodzakelijk. De draagkracht van de natuur, infrastructuur en kernen is leidend voor het recreatie- en toerismebeleid. Volgens wijk- en dorpsraden geldt dat de

natuurkwaliteit de grenzen van draagkracht bepaalt. De gemeentelijke organisatie geeft aan dat Green Destinations⁶ en Green Key⁷ leidende kaders zijn.

'Kleinschalig' karakter als kenmerkend landschappelijke en culturele identiteit. Er is een voorkeur voor het behouden van het 'kleinschalig' karakter vanuit inwoners, ondernemers en de gemeente. Onder kleinschaligheid wordt verstaan dat er geen grote complexen, geen hoogbouw en niet teveel grote recreatieparken met verblijf zijn. Een ander genoemd aspect van kleinschaligheid zijn de overwegend kleine kernen op het eiland. De kleine kernen en de natuur vormen voor inwoners en voor toeristen een identiteit van rust, ruimte en groen.

Deze uitgangspunten zijn volgens respondenten een bevestiging van het huidige recreatie- en toerismebeleid en vormen dus geen wezenlijke verandering in het bestaande beleid of voor de herijking van de Agenda Toerisme.

Thema's waar keuzes in gemaakt moeten worden in het recreatie- en toerismebeleid

Door de verschillende respondentengroepen zijn vier thema's benoemd waarvan zij vinden dat in de herijking van het recreatie- en toerismebeleid (Agenda Toerisme) keuzes gemaakt moeten worden. Het gaat om de volgende thema's of kwesties:

Thema dagrecreatie

Het vraagstuk

Dagrecreatie levert een grote economische bijdrage, maar veroorzaakt (met name bij mooi weer en in het hoogseizoen) forse verkeers- en parkeerdrukke en andere vormen van overlast (bijvoorbeeld wildkampeerders), terwijl de ervaren sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Bovendien dragen zij geen toeristenbelasting af, hooguit parkeerbelasting zo geven ondernemers en maatschappelijke partners aan. Informatie over de herkomst van dagrecreanten is grotendeels onbekend, waardoor sturing moeilijk is. Raadsleden geven aan: "Het ontbreken van betrouwbare aantallen dagrecreanten maakt het moeilijk om onderbouwde keuzes te maken." Inwoners ervaren dat dagrecreanten minder goed de regels kennen en meer overlast veroorzaken.

De sturingsmogelijkheden

Respondentengroepen noemen de volgende sturingsmogelijkheden en keuzes die gemaakt kunnen worden:

- Parkeerregulering (tarieven, zones, hubs, P+R).
- Crowd management (informatie over drukte, spreiding naar alternatieve stranden).
- Evenementenkalender afstemmen op drukte.
- Bestemmingsmarketing gericht op rustige periodes.
- Mogelijke heffing of bijdrage voor daggebruik.

⁶ Een wereldwijde non-profit organisatie, gevestigd in Nederland, die duurzaam toerisme stimuleert door bestemmingen, regio's en bedrijven te ondersteunen, certificeren en erkennen. Ze evalueren de duurzaamheidsprestaties op basis van Global Sustainable Tourism Council (GSTC)-criteria.

⁷ Een duurzaamheidskeurmerk voor bedrijven in de toeristische en recreatieve branche, zoals hotels, campings, restaurants en attracties. Het label garandeert dat de onderneming strenge milieueisen hanteert, zoals water- en energiebesparing en afvalscheiding, zonder in te leveren op comfort.

De gevolgen voor draagkracht

Respondentgroepen benoemen de volgende gevolgen voor draagkracht als dagrecreatie via bovengenoemde sturingsmogelijkheden beïnvloed wordt. De gevolgen zijn geordend naar de vier invalshoeken van brede welvaart.

Economisch: Minder piekdruk kan leiden tot hogere bestedingen per bezoeker, maar ook mogelijk minder omzet bij horeca op piekdagen.

Sociaal: Minder overlast en daarmee een hogere leefbaarheid en draagvlak.

Ecologisch: Lagere uitstoot/piekdruk in kwetsbare natuurgebieden.

Cultureel: Behoud dorpskarakter door minder verkeersdominantie.

Thema minicampings

Het vraagstuk

Ondernemers willen het aantal verblijfsplekken uitbreiden (om mede te kunnen investeren in kwaliteit) van 25 naar 35 (provinciaal beleid), terwijl het huidige gemeentelijk beleid dit tegenhoudt en de raad nog geen keuze heeft gemaakt. Naar schatting zijn er 104 minicampings in de gemeente, binnen huidig beleid is nog ruimte voor uitbreiding van ruim 400 eenheden. De uitdaging is om te bepalen hoe de capaciteit van minicampings wordt gereguleerd. Volgens ondernemers (minicampings) is uitbreiding een "noodzakelijke randvoorwaarde om toekomstbestendig te kunnen ondernemen." Voor meerdere ondernemers is de minicamping namelijk geen nevenactiviteit, maar een hoofdactiviteit is. Raadsleden willen inzicht in economische bijdrage, ruimtelijke spreiding en rol (nevenactiviteit vs. hoofdactiviteit). De gemeentelijke organisatie ziet een spanning tussen lokale en provinciale ruimte, benoemt dat er nu nog uitbreidingsmogelijkheden zijn, ziet het verschil tussen minicampings en reguliere campings in aantal plekken kleiner worden terwijl aan gewone campings hogere eisen worden gesteld en geeft aan dat het bovenliggende beleidsuitgangspunt geen uitbreiding van verblijfsplekken is.

De sturingsmogelijkheden

De raad heeft in 2025 een drietal scenario's voorgelegd gekregen, maar nog geen keuzes gemaakt. Naast de drie scenario's benoemen respondentgroepen de volgende sturingsmogelijkheden:

- Maximeren aantal minicampings of aantal plekken.
- Ruimtelijke zonering (wel/niet uitbreiden per gebied).
- Kwaliteitseisen (groen, landschappelijke inpassing, duurzaamheid).
- Handhaving op nevenfunctie vs. hoofdfunctie.
- Vergunningstop voor nieuwe minicampings

De gevolgen voor draagkracht

Respondentgroepen benoemen de volgende gevolgen voor draagkracht als de bovengenoemde sturingsmogelijkheden ingezet worden.

Economisch: Uitbreiding plekken leidt tot meer bestedingen en betere toekomstbestendigheid, maar kan ook leiden tot weinig onderscheidend verschil met reguliere campings in capaciteit, terwijl wel zwaardere eisen liggen bij reguliere campings. Anderzijds leidt een beperking van uitbreiding tot een risico op bedrijfsbeëindiging.

Sociaal: Uitbreiding kan leiden tot meer druk in kernen en een vergroot beroep op landschappelijke ruimte. Een goede spreiding van minicampings kan juist rust brengen.

Ecologisch: Meer plekken leiden tot meer natuurdruk; strengere kwaliteitseisen kunnen leiden tot vermindering van deze natuurdruk.

Cultureel: Minicampings dragen bij aan de kleinschalige identiteit. Te veel groei kan dit ondermijnen.

Thema investeren in kwaliteit van het toeristisch product

Het vraagstuk

Bij een deel van de vakantieparken is investeren nodig, maar dit gebeurt niet omdat er geen noodzaak is (er is immers schaarste wat betreft verblijfsaccommodaties), ondernemers vergrijzen en er onduidelijkheden zijn bij bedrijfsoverdracht. Ook blijkt dat het ontbreken van een duidelijk toekomstperspectief en ontwikkelruimte zorgt voor het uitstellen van investeringsbeslissingen.

Als er geen groei in verblijfplaatsen mogelijk is moeten ondernemers de kwaliteit verhogen om rendabel te blijven. Raadsleden benoemen met ondernemers het risico dat het eiland "zichzelf uit de markt heeft geprijsd". Ondernemers benoemen dat de energietransitie en verduurzaming kostbaar zijn, mogelijkheden door beperkingen op het stroomnet beperkt zijn. Zonder ontwikkelruimte zijn ze moeilijk te financieren. Beperkende factor voor ondernemers is verder gelegen in landelijk beleid zoals BTW-verhoging op verblijfsrecreatie.

Uit de laatste cijfers van het Kenniscentrum Kusttoerisme (expertsessie december 2025) blijkt dat het aantal overnachtingen in 2025 met 3% gedaald is en het aantal gasten met 1% (Zeeland-breed). Het aantal verblijven in vakantiewoningen en verhuureenheden is met 10% gedaald (Zeeland-breed), verblijf bij kamperen en hotels stijgt wel. Het aantal toeristen in Zeeland daalt, terwijl het aantal toeristen Nederland-breed juist stijgt. De verwachte groei van gasten is in Zeeland minder groot dan elders in Nederland. Ook uit interviews blijkt een mogelijke krimp van toerisme in 2026.

De sturingsmogelijkheden

Respondentgroepen noemen de volgende sturingsmogelijkheden en keuzes die gemaakt kunnen worden:

- Selectieve kwaliteitsvernieuwing (renovatie, verduurzaming, verouderde parken transformeren) prioriteit aan transformatie/kwaliteit in bestaande cluster.
- Beperkte uitbreiding van kleinschalige verblijfsrecreatie alleen bij aantoonbare meerwaarde en binnen draagkracht en buiten de meest kwetsbare natuur- en kustzones.
- Subsidies of stimuleringsregelingen voor verduurzaming (daarvoor zijn bij de gemeente en de provincie mogelijkheden).
- Ruimte voor innovatie (natuurinclusief, circulair).
- Strengere eisen aan versterking en chaletbouw.

De gevolgen voor draagkracht

Respondentgroepen benoemen de volgende gevolgen voor draagkracht als de bovengenoemde sturingsmogelijkheden ingezet worden.

Economisch: Hogere kwaliteit kan leiden tot hogere bestedingen, een risico is dat kleinere ondernemers afhaken omdat zij de investeringen niet kunnen doen.

Sociaal: Behoud draagvlak voor recreatie en toerisme en tegelijkertijd behoud van voorzieningen voor inwoners.

Ecologisch: Duurzame investeringen leiden tot een lagere impact op de natuur en uitstoot, meest kwetsbare natuur- en kustzones worden niet zwaarder belast.

Cultureel: Behoud van kleinschaligheid en identiteit.

Thema spreiding (geografisch en seizoen)

Het vraagstuk

Geografische spreiding. Toeristen en recreanten trekken vooral naar de kust, wat leidt tot overlast in de kustdorpen (bron: inwonerspeiling KCKT en interviews wijk- en dorpsraden). In kust- en toeristische kernen (zoals Ellemeet, Serooskerke, Burgh-Haamstede) vindt 64-67% van de inwoners dat het aantal bezoekers te hoog is (bron: inwonerspeiling KCKT).

Seizoenspreiding: 63% van de bewoners wenst afwisseling tussen drukke en rustigere periodes (bron: inwonerspeiling en bevestigd in interviews met wijk- en dorpsraden) terwijl ondernemers juist behoefte hebben aan spreiding van het toeristenseizoen voor continuïteit (o.a. vanwege personeel). Sturing op seizoensspreiding leidt tot een lichte afname van de piek in het hoogseizoen (niet voor dagrecreanten), maar tot een forse toename in de schouderseizoenen waardoor de ervaren drukte juist toe is genomen.

De sturingsmogelijkheden

Geografische spreiding:

- Ruimtelijke zonering (rustgebieden / woonkernen vs. recreatiegebieden). Bundel drukteveroorzakende activiteiten in bestaande kustclusters zonder extra uitbreidingen. Stimuleer in binnenland kleinschalige cultuur/natuurbeleving, routes en erfgoed (o.a. musea), mits mobiliteit en natuur het toestaan.
- Marketing van “verborgen parels” om druk meer te verdelen over het eiland.
- P+R en fietsvoorzieningen om kustdruk te verlagen.

Seizoenspreiding:

- Evenementenspreiding over het jaar
- Aanbodontwikkeling in binnenland (cultuur, natuurbeleving).
- Seizoenconcentratie (te bereiken via eilandmarketing) om tot minder verlengde seizoenen en dus meer rustbeleving voor inwoners te komen

De gevolgen voor draagkracht

Respondentgroepen benoemen de volgende gevolgen voor draagkracht als de bovengenoemde sturingsmogelijkheden ingezet worden.

Economisch: Seizoensspreiding leidt tot jaarrond werkgelegenheid en een betere benutting en beschikbaarheid van voorzieningen voor inwoners. Seizoenconcentratie maakt het minder makkelijk voor ondernemers om personeel aan zich te binden.

Sociaal: Seizoensspreiding heeft een risico op verlies van rust, maar betere geografische spreiding kan overlast verminderen en leiden tot een rechtvaardiger verdeling van lasten en baten tussen kernen. Seizoenconcentratie leidt tot meer ‘eilandrust’ voor inwoners.

Ecologisch: Spreiding naar kwetsbare gebieden kan schade vergroten; goede zonering is cruciaal. Seizoenconcentratie kan leiden tot herstel van natuur

Cultureel: Meer aandacht voor kernen in het ‘binnenland’ kan identiteit versterken.

5.4 Bevindingen sturing tijdens uitvoering

11. Welke sturing moet en kan de gemeenteraad geven tijdens de uitvoering van het nieuwe beleidskader (controlerende rol)?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De gemeenteraad kan tijdens de uitvoering van het nieuwe beleidskader sturen door systematische monitoring, duidelijke indicatoren en drempelwaarden, controle op

uitvoeringsresultaten en het bewaken van participatie en informatievoorziening, zodat tijdig kan worden bijgestuurd wanneer de draagkracht van het gebied onder druk komt te staan.

Onderbouwing

In de gesprekken met de raadsleden zijn meerdere mogelijkheden benoemd om vanuit de raad sturing te geven tijdens de uitvoering van het recreatie- en toerismebeleid.

A. Jaarcyclus met tweejaarlijkse 'Draagkracht-APK'

In de jaarlijkse planning- en controlcyclus kan een jaarlijkse voortgangsrapportage van de Agenda Toerisme inzicht bieden in de realisatie van de uitvoeringsagenda. Door elke twee jaar een zogenaamde 'Draagkracht-APK' met indicatoren per brede-welvaartsdimensie en bij voorkeur per kern aan toe te voegen, ontstaat zicht op de vraag of leefbaarheid voor inwoners en recreatie en toerisme in balans zijn. Gegevens van het Kenniscentrum Kusttoerisme kunnen in deze 'Draagkracht-APK' worden toegevoegd. Raadsleden geven aan continu "vinger aan de pols" te willen houden en niet achter de feiten aan te willen lopen. De raadsleden ervaren nu een versnipperde en ongelijke informatie over de uitvoering en effecten van het recreatie- en toerismebeleid.

B. Drempelwaarden en stoplichten (koppelen aan maatregelen)

Raadsleden willen met stoplichtwaarden werken voor elke kern en kwetsbare natuurzones. Bijvoorbeeld op verkeers- en parkeerdruk, ervaren overlast, natuurdruk en woningdruk. Als de stoplichtwaarde rood is dan kan bijvoorbeeld worden ingezet op een pakket aan maatregelen. Als voorbeelden zijn tijdelijke parkeertarieven, extra handhaving, event-spreiding en invoeren rustregime genoemd. Het college levert bijvoorbeeld tweemaandelijks piekoverzichten in het hoogseizoen en de raad toetst of bij 'rood' de afgesproken maatregelen zijn toegepast.

C. Uitvoeringsopdrachten met resultaatsverplichtingen

De raadsleden benoemen de mogelijkheid van het werken met college-opdrachten met expliciete resultaatindicatoren (bv. implementatie P+R-locaties, handhavingsuren wildkamperen, renovatie/verduurzaming X% verouderde parken). Ondernemers en partners vragen daarnaast om voorspelbaarheid en zicht op voortgang. Raadsleden ervaren nu vooral abstracte voortgangsinformatie. Dit zou een plek kunnen krijgen in de planning- en controlcyclus en als sprake is van afwijkingen via tussentijdse raadsinformatiebrieven.

D. Participatiekwaliteit bewaken

Raadsleden vinden het van groot belang dat alle stemmen en belangen gehoord zijn. Dat vergroot ook het wederzijds begrip en kennis over feiten en percepties. De raadsleden geven aan dat sprake moet zijn van een gelijke informatiepositie met een evenwicht in participatie tussen inwoners-ondernemers-natuur met vaste terugkoppelmomenten. Dat vraagt ook van alle stakeholders een actieve participatie, dus niet alleen aanschuiven als je het ergens niet mee eens bent. De ervaren participatiekwaliteit kan onderdeel zijn van de 'Draagkracht-APK'.

5.5 Bevindingen benodigde instrumenten en informatievoorziening

12. Welke instrumenten, indicatoren en informatievoorziening heeft de raad nodig om haar kaderstellende en controlerende rollen effectief te vervullen?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Om effectief sturing te kunnen geven wil de raad beschikken over:
- Kaders en afwegingskaders voor beleidskeuzes.
- Uitvoeringsprogramma's en verordeningen om beleid concreet te maken.
- Periodieke en structurele informatievoorziening, inclusief indicatoren per brede welvaart en kern/zone.
- Meetbare drempelwaarden en stoplichten om bij afwijkingen tijdig in te grijpen.
- Participatie- en feedbackinstrumenten zodat inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners gelijkwaardig betrokken blijven.
- Hiermee kan de raad zowel de kaderstellende rol invullen (beleid en keuzes richting geven) als de controlerende rol (uitvoering volgen en bijsturen).

Onderbouwing

Door raadsleden zijn de volgende instrumenten genoemd om de **kaderstellende rol** effectief te kunnen invullen:

- Een kadernota Toerisme & Recreatie (herijkte Agenda Toerisme) met een afwegingskader gebaseerd op kosten en baten vanuit verschillende invalshoeken van brede welvaart en drempelwaarden per kern/zone.
- Een Uitvoeringsprogramma met een meerjarige investeringsagenda (mobiliteit, natuurbeheer, kwaliteitsrenovatie).
- Gebiedsgerichte verordeningen (parkeren/tarieven, evenementen-kalender, handhavingsprioritering) en beleidsregels voor kleinschalige uitbreidings- en transformatieverzoeken.

Door raadsleden zijn de volgende instrumenten genoemd om de **controlerende rol** effectief te kunnen invullen:

- Terugkerende aparte agendering van recreatie en toerisme bij voorkeur twee keer per jaar met raadsinformatiebijeenkomsten aan de hand van de 'Draagkracht APK'. En eens per jaar een uitnodiging van het Kenniscentrum Kusttoerisme om een duiding te geven. Dit als onderdeel van de raadsinformatiebijeenkomst.
- Continuering van verantwoording in de reguliere planning- en controlcyclus.

Raadsleden hebben meerdere **indicatoren** benoemd (niet uitputtend) per invalshoek van brede welvaart. Deze zijn onderstaand weergegeven.

Invalshoek brede welvaart	Mogelijke indicatoren
Economisch	Trendgegevens inkomsten toeristenbelasting en forensenbelasting en bestedingen verblijfs- versus dagrecreatie Trendgegevens werkgelegenheid (direct/indirect) en investeringen in kwaliteitsverbetering/verduurzaming Netcongestie
Sociaal	Piekdruk-index verkeer/parkeren (mogelijk aan de hand van bezettingsgraad, doorlooptijden, boetes) Meldingen overlast

	Indicatoren inwonersonderzoek Kenniscentrum Kusttoerisme Beschikbaarheid personeelshuisvesting en druk op woningmarkt (huur/koop betaalbaarheid)
Ecologisch	Natuurdruk-indicatoren: zoals verstoringmeldingen (BOA's), broedseizoenschendingen, afvalvolumes, ecologische herstelvensters vs. feitelijke benutting. Versteningsratio (plus aantal transformeerde/gerenoveerde verblijfsobjecten) Energie-/waterverbruik & duurzaamheidsscore accommodaties.
Cultureel	Waarderingscore identiteit (bijvoorbeeld kwalitatief uit inwonerspanel en bezoekersenquête) Behoud erfgoed/landschappelijke kwaliteit per gebied

Waar mogelijk wensen raadsleden om deze gegevens per kern inzichtelijk te krijgen. Waar data ontbreekt (bijvoorbeeld over dagrecreanten) willen raadsleden vastleggen dat het college binnen één jaar een meetpad organiseert en tot die tijd met best beschikbare indicatoren werkt. Een suggestie die door raadsleden is gedaan om voor dagrecreatie telpunten (P+R en kust), parkeer- en OV-data, en crowd data zoals strandbezetting te combineren.

5.6 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($> 50\%$, $< 75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($> 75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Normen	Toetsing
• De raad beschikt over scenario's of beleidsopties met inzicht in gevolgen voor brede welvaart.	Voldoet beperkt. De raad beschikt op onderdelen (bijvoorbeeld voorstel minicampings) over beleidsopties met een inzicht in gevolgen. Voor het brede recreatie- en toerismebeleid zijn geen beleidsopties met inzicht in de gevolgen voor brede welvaart voorgelegd.
• De raad kan prioriteiten stellen op basis van waarden en doelstellingen binnen brede welvaart.	Voldoet beperkt. De raad beschikt over kaders en doelstellingen. Het ontbreekt aan een 'afwegingskader' waarmee prioriteiten kunnen worden gesteld.
• De raad stelt bij een raadsbesluit over het nieuwe toerisme en recreatiebeleid een cyclus van monitoring, rapportage en herijking (PDCA-cyclus) vast.	Voldoet merendeels. De raad heeft in het verleden vastgesteld op welke wijze via een cyclus van monitoring, rapportage en herijking vinger aan de pols kan worden gehouden. De raad ervaart echter een weinig gestructureerde en verspreide informatievoorziening. De raad ervaart daarnaast dat de informatie niet volledig is.

De raad benoemt daarbij op welke wijze de raad over tussentijdse resultaten via vooraf vastgestelde indicatoren en rapportages wil worden geïnformeerd.	Voldoet beperkt. De raad heeft niet expliciet benoemd met welke indicatoren de raad geïnformeerd wil worden. Wel heeft de raad benoemd dat de raad via tussentijdse rapportages geïnformeerd wil worden.
---	---

Bijlage

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Documenten en data

- Evenementenvisie 2014
- Discussienota Recreatief nachtverblijf op het Noordzeestrand 2016
- Zeeuwse Kustvisie 2017
- Beleidsregels evenementen 2018
- Beleidsnota Evenementen 2018
- Agenda Toerisme 2019
- Magazine Toerisme en Zeeland 2020
- Amendement: Aanpassingen definities in Raadsvoorstel Gedeeltelijke aanpassing regelgeving Agenda Toerisme 2021
- Beleid Huisvesting Tijdelijke Werknemers 2021
- Uitvoeringsagenda Klimaatadaptie 2021
- Bijlage: Economische impact toerisme op Schouwen-Duiveland 2021-2022
- Rapportage Vraag en Aanbod 2022
- Ontwikkelperspectief Recreatie en Toerisme MRA 2022
- Nota Recreatiebeleid 2023
- Motie: Dialoog Toerisme 2023
- Eindrapport en Conclusies en Aanbevelingen RKC-onderzoek Recreatie en Toerisme Borger-Odoorn 2023
- Geamendeerde Programmabegroting 2021-2024
- Strandbeleid 2024
- Rekenkamerrapport Recreatie en Toerisme in Montferland 2024
- Nota Verblijfsrecreatie 2024
- Jaarstukken 2024
- Inwonersonderzoek Publieksversie & Rapportage 2024
- Kerncijfers Zeeland 2024
- Agenda Toerisme 2018-2026
- Uitvoeringsprogramma Agenda Toerisme 2018-2026
- Wijziging Document Regelgeving Agenda Toerisme 2018-2026: Parkeercijfers Toetsing Kengetallen Parkeren en Verkeer
- Agenda Klimaatadaptie 2024-2028
- Terugblik Expertsessie 2025
- Informatieavond Herijking Agenda Toerisme 2018-2026 (2025)
- Raadsbrief: Verslag inhoudelijke themasessie met de raad 9 december 2019 'Agenda Toerisme 2018-2026'
- Raadsbrief: 1e Voortgangsrapportage 2019 'Agenda Toerisme 2018-2026'
- Raadsbrief: Voortgangsrapportage 2021 'Agenda Toerisme 2018-2026'
- KVK Regiodata Kwartaalrapport 2026
- Kenniscentrum Kusttoerisme
- FINDO (Data Financiën Decentrale Overheden)

Respondenten

- **Vertegenwoordigers van 9 stads-, wijk en dorpsraden**
- **Ondernemers (8 in groepsgesprekken, 8 via schriftelijke vragen)**
- **Gemeente Schouwen-Duiveland**
 - Beleidsmedewerkers Recreatie & Toerisme
 - Verantwoordelijk wethouder Recreatie & Toerisme
 - Gemeenteraadsleden
- **Partners**
 - Natuurmonumenten
 - Staatsbosbeheer

- Zeeuwse Milieufederatie
- Watersnoodmuseum

Bijlage 2: Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag:

Welke handvatten heeft de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland nodig om haar kaderstellende en controlerende rol bij de beleidstransitie van het recreatie- en toerismebeleid goed in te kunnen vullen vanuit de brede welvaarsgedachte?

Deelvragen

Huidig beleid en uitgangssituatie

2. Wat is het huidige beleidskader ten aanzien van recreatie en toerisme?
3. Hoe was de gemeenteraad betrokken bij de totstandkoming van dat beleidskader?
4. Hoe wordt de gemeenteraad momenteel geïnformeerd over, en betrokken bij, de uitvoering van dit beleid?
5. Wat zijn de feitelijke en ervaren kosten en de baten van toerisme en recreatie in Schouwen-Duiveland?

Gevolgen toepassing brede welvaart op beleid toerisme en recreatie

9. Wat houdt de voorgenomen beleidstransitie van een vooral economisch ingestoken beleid naar een meer kwalitatief en breed welvaartsgericht beleid in?
10. Hoe worden maatschappelijke, ecologische en economische kosten en baten van recreatie en toerisme in dit nieuwe beleid gewogen en in balans gebracht?
11. Wat betekent het begrip draagkracht in deze context, en welke normen of grenzen (maatschappelijk of wettelijk) spelen hierbij een rol?
12. Wat zijn de gewenste en ongewenste baten en lasten van recreatie en toerisme volgens raad, inwoners, ondernemers en andere stakeholders?

Kaderstelling en controle door de gemeenteraad

13. Hoe kan de gemeenteraad sturing geven aan de totstandkoming van het nieuwe beleid (kaderstellende rol)?
14. Welke beleidsinhoudelijke en geografische keuzes met welke verwachte gevolgen voor draagkracht kan de raad maken in het perspectief van de brede welvaartsgedachte?
15. Welke sturing moet en kan de gemeenteraad geven tijdens de uitvoering van het nieuwe beleidskader (controlerende rol)?
16. Welke instrumenten, indicatoren en informatievoorziening heeft de raad nodig om haar kaderstellende en controlerende rollen effectief te vervullen?

Bijlage 3: Normenkader

Aspect	Onderzoeksvraag	Normen
Huidig beleid en uitgangssituatie	Wat is het huidige beleidskader ten aanzien van recreatie en toerisme?	- Het gemeentelijk beleid is vastgelegd in een actueel en vastgesteld beleidsdocument. - Beleidsdoelen zijn SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden). - Het beleid is afgestemd op regionale en provinciale beleidskaders.
	Hoe was de gemeenteraad betrokken bij de totstandkoming van dat beleidskader?	- De raad is in de voorbereidende fase geïnformeerd en actief betrokken via informerende en meningsvormende bijeenkomsten. - De raad heeft op basis van raadsvoorstellen formeel kaders gesteld voorafgaand aan de vaststelling. - De inbreng van de raad is aantoonbaar verwerkt in de beleidskaders.
	Hoe wordt de gemeenteraad momenteel geïnformeerd over en betrokken bij de uitvoering van dit beleid?	- De raad ontvangt ten minste jaarlijks een voortgangsrapportage over uitvoering en effecten van het beleid toerisme en recreatie via de reguliere planning- en controlcyclus. - De raad krijgt voldoende gelegenheid om bij te sturen of bij te stellen op basis van monitoringgegevens.
	Wat zijn de feitelijke en ervaren kosten en de baten van toerisme en recreatie in Schouwen-Duiveland?	Beschrijvende vraag, geen normen.
	Wat houdt de voorgenomen beleidstransitie van een vooral economisch ingestoken beleid naar een meer kwalitatief en breed welvaartsgericht beleid in?	Beschrijvende vraag, geen normen.
Gevolgen toepassing brede welvaart	Hoe worden maatschappelijke, ecologische en economische kosten en baten van recreatie en toerisme in dit nieuwe beleid gewogen en in balans gebracht?	- Er is een integrale afwegingsmethodiek ontwikkeld die de kosten en baten inzichtelijk maken ontwikkeld en toegepast. - De kosten en baten zijn voorzien van een bestuurlijke waardering: wat weegt zwaarder?
	Wat betekent het begrip draagkracht in deze context, en welke normen of grenzen	De gemeente hanteert een uitwerking van het begrip draagkracht waarin kwantitatieve of kwalitatieve grenzen zijn benoemd.

	(maatschappelijk of wettelijk) spelen hierbij een rol?	De gemeente volgt of ontwikkelt normen, indicatoren of signaleringswaarden.
	Wat zijn de gewenste en ongewenste baten en lasten van recreatie en toerisme volgens raad, inwoners, ondernemers en andere stakeholders?	Beschrijvende vraag, geen normen.
Kaderstelling en controle door de raad	Hoe kan de gemeenteraad sturing geven aan de totstandkoming van het nieuwe beleid (kaderstellende rol)?	- De raad beschikt over scenario's of beleidsopties met inzicht in gevolgen voor brede welvaart. - De raad kan prioriteiten stellen op basis van waarden en doelstellingen binnen brede welvaart.
	Welke beleidsinhoudelijke en geografische keuzes met welke verwachte gevolgen voor draagkracht kan de raad maken in het perspectief van de brede welvaartsgedachte?	Beschrijvende vraag, geen normen.
	Welke sturing moet en kan de gemeenteraad geven tijdens de uitvoering van het nieuwe beleidskader (controlerende rol)?	- De raad stelt bij een raadsbesluit over het nieuwe toerisme en recreatiebeleid een cyclus van monitoring, rapportage en herijking (PDCA-cyclus) vast. - De raad benoemt daarbij op welke wijze de raad over tussentijdse resultaten via vooraf vastgestelde indicatoren en rapportages wil worden geïnformeerd.
	Welke instrumenten, indicatoren en informatievoorziening heeft de raad nodig om haar kaderstellende en controlerende rollen effectief te vervullen?	Beschrijvende vraag, geen normen.

Bijlage 4: Tabellen SMART-analyse

SMART-analyse doelen 'Agenda Toerisme 2018-2026'	
Doelen	SMART beoordeling
Economische doelstellingen	
1. Hogere bruto toegevoegde waarde van recreatie en toerisme door toename totale bestedingen	Specifiek: Redelijk, maar vrij breed geformuleerd (geen percentage of streefbedrag). Meetbaar: Alleen meetbaar als er een concrete norm (bv. +10%) wordt toegevoegd. Acceptabel: Waarschijnlijk acceptabel voor betrokken partijen. Realistisch: Ja, mits er een strategie is. Tijdsgebonden: Nee, er ontbreekt een tijdsperiode.
2. Toename totale bestedingen verblijfs- en dagrecreatie.	Specifiek: Matig; wel gericht op verblijfs- en dagrecreatie, maar niet hoeveel of hoe. Meetbaar: Meetbaar als de bestedingen worden bijgehouden, maar zonder concrete streefwaarde is het vaag. Acceptabel: Acceptabel voor stakeholders. Realistisch: In principe wel, mits vraag en aanbod meegroeien. Tijdsgebonden: Nee.
3. Meer jaarrond werkgelegenheid in de recreatiesector door toename totale bestedingen en jaarrond verblijfs-gasten, gekoppeld aan goede huisvesting voor personeel en afstemming opleidingen aan wensen bedrijfsleven.	Specifiek: Vrij concreet, want het benoemt werkgelegenheid, jaarrond verblijfs-gasten, huisvesting en opleiding. Meetbaar: Werkgelegenheid is goed meetbaar, maar geen concrete aantallen of percentages. Acceptabel: Voor sector en gemeenten zeker wenselijk. Realistisch: Realistisch mits investeringen in huisvesting/onderwijs haalbaar zijn. Tijdsgebonden: Nee.
4. Financieel gezonde en vitale toeristische bedrijfstak met investeringsvermogen, waardoor meer kwaliteit kan worden gegenereerd.	Specifiek: Vaag, het gaat om "gezond en vitaal" maar dat is niet gekwantificeerd. Meetbaar: Moeilijk meetbaar zonder indicatoren (bv. solvabiliteit, winstcijfers). Acceptabel: Breed gedragen doel. Realistisch: Kan, maar vereist lange termijn beleid. Tijdsgebonden: Ontbreekt.
5. Beter imago toeristische bedrijfsleven.	Specifiek: Nee, "beter imago" is vaag. Meetbaar: Alleen via imago-onderzoek of enquêtes. Acceptabel: Ja, belanghebbenden zullen dit steunen. Realistisch: Ja, mits met marketingcampagnes. Tijdsgebonden: Nee.
6. Beter imago en herkenning van het onderscheidend vermogen van Schouwen-Duiveland als 'Groen Blauwe Oase' en daarmee hogere waardering door de gast.	Specifiek: Redelijk specifiek, want benoemt identiteit ("Groen Blauwe Oase"). Meetbaar: Via gasttevredenheidsonderzoeken, maar zonder doelcijfers nog vaag. Acceptabel: Ja, past bij strategische koers. Realistisch: Ja, mits marketing en productontwikkeling aansluiten. Tijdsgebonden: Nee.
7. Sterker merk/imago van Renesse als familiebadplaats en Zierikzee als monumentenstad en maritieme landmark, omringd door natuur.	Specifiek: Ja, doelgroepen en locaties zijn concreet benoemd. Meetbaar: Imago-onderzoek kan dit meten, maar geen streefwaarden. Acceptabel: Waarschijnlijk breed gedragen. Realistisch: Ja, mits de positionering consequent wordt uitgevoerd. Tijdsgebonden: Nee.
Tactische doelstellingen	
1. Meer kruisbestuiving en samenwerking binnen de recreatiesector en met overige sectoren en meer uitdragen economisch belang en sociale bijdrage recreatiesector.	Specifiek: Breed en abstract; "meer samenwerking" is niet duidelijk omschreven. Meetbaar: Niet meetbaar zonder indicatoren (bv. aantal samenwerkingen, gezamenlijke projecten). Acceptabel: Ja, sector en overheid zullen dit steunen. Realistisch: Ja, mits er platforms en overlegstructuren zijn. Tijdsgebonden: Nee

2. Sterkere onderlinge loyaliteit, inclusief koppeling met MKB.	Specifiek: Vaag, "loyaliteit" is niet concreet. Meetbaar: Alleen via enquêtes of netwerkparticipatie, maar er ontbreken streefwaarden. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja, mits er incentives zijn. Tijdsgebonden: Nee.
3. Innovatie en kwaliteit van het toeristisch product en beter ondernemerschap in brede zin. We zijn hiermee een voorbeeld voor andere kustgemeenten.	Specifiek: Niet concreet genoeg; "innovatie" en "kwaliteit" zijn breed. Meetbaar: Alleen meetbaar via klanttevredenheid, innovatieprojecten of keurmerken. Acceptabel: Ja. Realistisch: In principe wel, mits ondersteuning aanwezig is. Tijdsgebonden: Nee.
4. Stimuleren toeristisch kamperen, dagrecreatie en jaarrond evenementen.	Specifiek: Redelijk, drie segmenten benoemd. Meetbaar: Meetbaar via bezoekersaantallen of omzet, maar geen doelen vermeld. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja. Tijdsgebonden: Nee
5. Stimuleren jaarrondexploitatie.	Specifiek: Te algemeen, het "hoe" ontbreekt. Meetbaar: Alleen via openingstijden of seizoensbezetting, maar niet vastgelegd. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja, mits vraag naar jaarrond toerisme groeit. Tijdsgebonden: Nee.
6. Meer gasten in de schouderseizoenen en meer jaarrond bestemming.	Specifiek: Ja, gaat over schouderseizoenen en jaarrond. Meetbaar: Ja, via bezoekersstatistieken, maar er ontbreken streefcijfers. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja. Tijdsgebonden: Nee.
7. Sterkere (natuur)beleving van Schouwen-Duiveland als Groen Blauwe Oase met behulp van storytelling, DNA productontwikkeling en het verbinden van recreatief aanbod door de Toeristische Hoofdstructuur.	Specifiek: Redelijk concreet, methoden worden genoemd (storytelling, productontwikkeling, structuur). Meetbaar: Beleving is lastig meetbaar, tenzij via gasttevredenheidsonderzoeken. Geen streefwaarden. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja, mits uitvoering consistent gebeurt. Tijdsgebonden: Nee.
8. Meer marketing- en promotieactiviteiten gericht op bekendmaken Groen Blauwe Oase en jaarrond activiteiten. Gericht inspelen op 'customer journey'.	Specifiek: Ja, focus op marketing en promotie, thema benoemd. Meetbaar: Aantal campagnes, mediabereik, bezoekersaantallen → meetbaar, maar niet vastgelegd. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja. Tijdsgebonden: Nee.
9. Renesse heeft sterke positie als familiebadplaats omgeven door natuur.	Specifiek: Ja, doelgroep en positionering benoemd. Meetbaar: Imago-onderzoek of aantal families, maar geen doelwaarden. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja. Tijdsgebonden: Nee.
10. Zierikzee heeft sterke positie als monumentenstad omgeven door natuur.	Specifiek: Ja, positionering duidelijk. Meetbaar: Ja, via bezoekers en imago, maar niet concreet uitgewerkt. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja. Tijdsgebonden: Nee.
Operationele doelstellingen	
1. Groei totale bestedingen rond 5% per jaar.	Specifiek: Ja, het gaat duidelijk om totale bestedingen. Meetbaar: Ja, +5% per jaar is meetbaar. Acceptabel: Waarschijnlijk, mits haalbaar volgens stakeholders. Realistisch: Afhankelijk van economische context, maar haalbaar. Tijdsgebonden: Ja, per jaar.

2. Groei werkgelegenheid en toegevoegde waarde rond 5%.	Specifiek: Ja, twee indicatoren genoemd (werkgelegenheid, toegevoegde waarde). Meetbaar: Ja, in percentages. Acceptabel: Ja. Realistisch: Mogelijk, maar hangt sterk af van marktomstandigheden. Tijdsgebonden: Impliciet (jaarlijks), maar kan duidelijker worden gemaakt.
3. Groei aantal overnachtingen in schouderseizoenen.	Specifiek: Ja, overnachtingen in schouderseizoenen. Meetbaar: Ja, via registratie. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja, mits promotie en aanbod afgestemd zijn. Tijdsgebonden: Nee, er is geen percentage of termijn genoemd.
4. Groei gemiddelde bestedingen gasten.	Specifiek: Ja, gemiddelde bestedingen per gast. Meetbaar: Ja, maar geen doelpercentage genoemd. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja, mits gekoppeld aan kwaliteitsverbetering. Tijdsgebonden: Nee, niet genoemd.
5. Groei aantal evenementen in schouderseizoenen met 2,5%.	Specifiek: Ja, aantal evenementen en periode benoemd. Meetbaar: Ja, 2,5% groei. Acceptabel: Ja. Realistisch: Waarschijnlijk haalbaar. Tijdsgebonden: Ja, impliciet per jaar.
6. Groei bezoekersaantallen in het inspiratiepunt Renesse met 5%.	Specifiek: Ja, locatie en doelgroep duidelijk. Meetbaar: Ja, +5%. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja, mits promotie en aanbod aansluiten. Tijdsgebonden: Nee, er staat geen periode bij (per jaar?).
7. Groei bezoekersaantallen op pagina's van Schouwen-Duiveland op website vvvzeeland.nl met 5%.	Specifiek: Ja, online pagina's Schouwen-Duiveland. Meetbaar: Ja, 5% groei. Acceptabel: Ja. Realistisch: Ja, mits goede online marketing. Tijdsgebonden: Nee, geen periode genoemd.

SMART-analyse doelen 'Nota verblijfsrecreatie 2024'	
Doelen	SMART beoordeling
1. Kwaliteitsverbetering door landschappelijke inpassing, verduurzaming, modernisering, binnen bestaande terreinen.	Specifiek: Redelijk. De nota noemt wel hoe kwaliteit moet verbeteren (inpassing, modernisering, verduurzaming), maar niet wat het eindniveau moet zijn. Meetbaar: Deels. Er zijn concrete regels voor hoogte, beplantingsstroken, percentages, maar "kwaliteit" als totaalbegrip is niet meetbaar zonder indicatoren. Acceptabel: Ja. Het sluit aan bij de Zeeuwse Kustvisie en bestaande beleidskaders: ondernemers herkennen deze lijn. Realistisch: Ja. Verbeteren binnen bestaande terreinen is haalbaar en uitvoerbaar. Tijdsgebonden: Nee, er is geen termijn genoemd.
2. Geen nieuwvestiging van verblijfsrecreatie: alleen herstructurering/omvorming is mogelijk.	Specifiek: Ja, het is heel duidelijk en absoluut. Meetbaar: Ja, aantal nieuwe bedrijven moet 0 zijn. Acceptabel: Ja, breed gedragen regionaal beleid. Realistisch: Ja, gemeente kan dit via omgevingsplan sturen. Tijdsgebonden: Nee, geen termijn of evaluatiemoment.
3. Regie houden op ruimtelijke kwaliteit en landschap: Strikte regels voor randbeplanting, hoogte, situering, natuurlijke uitstraling.	Specifiek: Ja, regels omvatten maten, hoogtes, breedtes en materiaalgebruik. Meetbaar: Ja, zeer goed toetsbaar in vergunningen. Acceptabel: Ja, sluit aan bij ruimtelijke kwaliteit en landschapseisen. Realistisch: Ja, ondernemers kunnen eraan voldoen. Tijdsgebonden: Deels, de beplanting moet structureel worden onderhouden, maar er is geen eindtermijn.
4. Verplichte centrale bedrijfsmatige exploitatie: voorkomt versnippering en uitponden.	Specifiek: Ja, één exploitant, uniforme afspraken. Meetbaar: Ja, eenvoudig te controleren in eigendom en contracten. Acceptabel: Ja, draagt bij aan kwaliteit en continuïteit. Realistisch: Ja, past bij moderne bedrijfsmodellen. Tijdsgebonden: Ja, contracten hebben een maximale looptijd (bijv. 30 jaar). Het doel zelf is echter niet tijdsgebonden.
5. Duidelijke regels per accommodatievorm: kampeerterreinen, recreatiewoningen, minicampings, hotels, pensions, B&B's.	Specifiek: Ja, zeer concreet (oppervlakte-eisen, aantallen, bouwhoogtes, standplaatsnormen). Meetbaar: Ja, regels zijn direct toetsbaar. Acceptabel: Ja, zorgt voor helderheid en gelijk speelveld. Realistisch: Ja, uitvoerbaar voor ondernemers en gemeente. Tijdsgebonden: Nee, permanent geldig, maar geen evaluatiemoment aangegeven.
6. Geen solitaire recreatiewoningen. De gemeente staat geen nieuwvestiging van solitaire particuliere recreatiewoningen toe.	Specifiek: Ja, het verbod is direct. Meetbaar: Ja, 0 solitaire recreatiewoningen toestaan. Acceptabel: Ja, past bij provinciale en gemeentelijke koers. Realistisch: Ja, gemeente kan dit afdwingen via omgevingsbeleid. Tijdsgebonden: Nee, er is geen termijn genoemd.
7. Verduurzaming stimuleren. De nota bevat een duurzaamheidsstaffel en koppelt ontwikkelingen aan kwaliteitsimpulsen.	Specifiek: Deels, er zijn duidelijke eisen (BENG, MPG, % uitbreidingsmogelijkheden), maar geen concrete gemeentelijke doelstelling. Meetbaar: Ja, duurzaamheidseisen zijn objectief toetsbaar. Acceptabel: Ja, sluit aan bij landelijke klimaatdoelen en regionale verwachtingen. Realistisch: Ja, koppeling aan uitbreidingsruimte maakt het aantrekkelijk en haalbaar. Tijdsgebonden: Nee, geen einddatum voor klimaatambities genoemd.

SMART-analyse doelen 'Evenementenvisie 2014'	
Doelen	SMART beoordeling
1. Versterken van de positionering van Schouwen-Duiveland als waterrijk vakantie-eiland.	Specifiek: Redelijk concreet (positionering als waterrijk vakantie-eiland), maar nog breed geformuleerd. Meetbaar: Niet meetbaar zonder indicatoren (bv. imago-onderzoek, naamsbekendheid). Acceptabel: Ja, dit sluit aan bij de Strategische Visie en is breed gedragen. Realistisch: Ja, mits gekoppeld aan evenementen die het imago versterken. Tijdsgebonden: Nee, er wordt geen termijn of streefjaar genoemd.
2. Verhogen van de totale bestedingen van bezoeker door het aantrekken van meer bezoekers, het verlengen van de verblijfsduur en het verhogen van hun bestedingen per bezoek.	Specifiek: Ja, drie concrete aspecten worden benoemd (aantal bezoekers, verblijfsduur, uitgaven). Meetbaar: Theoretisch meetbaar (met statistieken), maar er ontbreken concrete percentages of streefwaarden. Acceptabel: Ja, past bij de economische koers van de gemeente. Realistisch: Ja, mits goed gemonitord en ondersteund door marketing. Tijdsgebonden: Nee, geen periode of evaluatiemoment genoemd.
3. Koesteren van de huidige watergerelateerde evenementen (zoals Concert at Sea, de Havendagen etc.) en deze aanvullen met nieuwe watergerelateerde evenementen die passen bij de geformuleerde criteria voor Schouwen-Duiveland.	Specifiek: Ja, er wordt duidelijk verwezen naar bestaande evenementen (Concert at Sea, Havendagen) en de ambitie voor nieuwe. Meetbaar: De mate van "koesteren" en "aanvullen" is niet concreet gemaakt (hoeveel nieuwe evenementen, welke omvang?). Acceptabel: Ja, breed gedragen. Realistisch: Ja, gezien de sterke link met eilandidentiteit. Tijdsgebonden: Nee, er is geen termijn of streefjaar genoemd.
4. Betere spreiding van evenementen over het jaar om zo het hele jaar een interessant aanbod te bieden voor bewoners en bezoekers.	Specifiek: Ja, gaat duidelijk over spreiding in seizoenen. Meetbaar: Kan meetbaar zijn (aantal evenementen per seizoen), maar geen streefwaarden gegeven. Acceptabel: Ja, dit doel sluit aan bij de vraag naar jaarrond toerisme. Realistisch: Ja, mits evenementenaanbod wordt gestimuleerd. Tijdsgebonden: Nee, er ontbreekt een concreet termijn of streefjaar.

SMART-analyse doelen 'Beleidsnota evenementen 2018'	
Doelen	SMART beoordeling
1. Kaders en procedures voor vergunningverlening bijstellen om duidelijkheid, veiligheid en minder overlast te bereiken.	Specifiek: Redelijk, doel en richting zijn benoemd (kaders/procedures aanscherpen voor veiligheid/overlastbeperking). Meetbaar: Deels, aantallen meldingen/vergunningen zijn te monitoren, maar geen doelwaarde. Acceptabel: Ja, sluit aan bij evaluatie en praktijkknelpunten. Realistisch: Ja, wordt uitgewerkt in concrete beleidskeuzes en voorschriften. Tijdsgebonden: Nee, er wordt geen termijn genoemd.
2. Verdere deregulering: meer evenementen onder meldingsplicht, eenvoudiger processen (o.a. grens 150 gelijktijdig aanwezig).	Specifiek: Ja, concrete drempel en verbreding meldingsplicht benoemd. Meetbaar: Theoretisch meetbaar (met statistieken), maar er ontbreken concrete percentages of streefwaarden. Acceptabel: Ja, past bij uitgangspunt eenvoud. Realistisch: Ja, juridische basis en procesaanpassingen zijn beschreven. Tijdsgebonden: Nee, geen termijn genoemd.
3. Veiligheid op 1: consequente risicobenadering (B/C-overleg, modern veiligheidsplan), gehoorschadepreventie en handhaving eindtijden.	Specifiek: Ja, maatregelen (vooroverleg, evaluatie, normen, eindtijden) zijn benoemd. Meetbaar: Deels, naleving/eindtijden en aanwezigheid veiligheidsplan zijn toetsbaar, maar doelwaarden ontbreken. Acceptabel: Ja, sluit aan bij landelijke aanbevelingen en partners. Realistisch: Ja, uitvoerbaar binnen vergunningsproces. Tijdsgebonden: Beperkt, structurele toepassing, maar geen einddatum.
4. Regierol gemeente bij evenementen in/nabij Natura 2000: coördinatie met beheerders en vergunningverleners.	Specifiek: Ja, regierol en betrokken partijen zijn uitgewerkt. Meetbaar: Beperkt, geen prestatie-indicator (doorlooptijd, aantal casussen). Acceptabel: Ja, verlicht 'van het kastje naar de muur'. Realistisch: Ja, past binnen bevoegdheden.

	Tijdsgebonden: Nee, er ontbreekt een concreet termijn.
5. Spreiding en differentiatie van evenementen over jaar en locaties (kwalitatief en onderscheidend)	Specifiek: Beperkt, richting is helder, maar er zijn nog invulling/open normen. Meetbaar: Mogelijk via kalender en seizoensverdeling, maar geen streefwaarden. Acceptabel: Ja, sluit aan bij strategische koers. Realistisch: Ja, via kalender en locatiebeleid. Tijdsgebonden: Nee.
6. Maximering muziekenvenementen Brouwersdam: max. 2 per maand en 6 per jaar (B/C), max. 3 dagen: afwijking slechts gemotiveerd.	Specifiek: Ja, norm en scope zijn exact. Meetbaar: Ja, eenvoudig te tellen. Acceptabel: Ja, balanceert belangen omwonenden/ondernemers/veiligheid. Realistisch: Ja, uitvoerbaar met vergunningsplanning. Tijdsgebonden: Ja, norm geldt per kalendermaand/jaar.
7. Geluidsnormering en gehoorschadepreventie: 75 LAr,LT op gevel (65 na 24.00), of 95 dB(A) op 35 m als er geen gevoelige gebouwen zijn: verwijzing naar bestemmingsplan/Nb-wet: limiter/voorlichting/oordoppen.	Specifiek: Ja, concrete normen en meetpunten. Meetbaar: Ja, akoestisch te controleren. Acceptabel: Ja, sluit aan op bestaande regelgeving/adviezen. Realistisch: Ja, toepasbaar in voorschriften. Tijdsgebonden: Deels, eindtijden zijn vast, maar geen einddatum voor beleid.
8. Facilitaire ondersteuning: aanpassing 10-urenregeling (10 uur per dag, max. 3 dagen) en kostendekkende tarieven: stroomgebruik uniformeren en facturatie vereenvoudigen.	Specifiek: Ja, urenplafond en tariefstructuur zijn beschreven. Meetbaar: Ja, inzet uren en gefactureerde posten zijn te registreren. Acceptabel: Ja, voorziet in heldere kaders/kostenbeheersing. Realistisch: Ja, sluit aan op uitvoeringspraktijk UOR. Tijdsgebonden: Deels, structurele toepassing met jaarlijkse indexatie.
9. Evenementenkalender en doorlooptijd: vooraanmelding vóór 1 nov., aanvraag vóór 1 dec.: streven afhandeling grote aanvragen vóór 1 mei.	Specifiek: Ja, data zijn vastgesteld. Meetbaar: Ja, termijntoetsing is mogelijk. Acceptabel: Ja, ondersteunt politiecapaciteitsplanning/kwaliteit vergunningverlening. Realistisch: Ja, sluit aan bij werkprocessen. Tijdsgebonden: Ja, harde data en streefdatum.
10. Toegankelijkheid voor mensen met een beperking: voorzieningen (toiletten/parkeren) en toetsing bij vergunning.	Specifiek: Deels, type voorzieningen benoemd, aantalsnorm toilet uit adviezen, parkeer-toets op maat. Meetbaar: Gedeeltelijk, aanwezigheid/toegankelijkheid te controleren, geen doelwaarden. Acceptabel: Ja, conform VN-verdrag en regionale adviezen. Realistisch: Ja, via voorschriften en vooroverleg. Tijdsgebonden: Nee.
11. Verbod op oplaten van (feest/wens)ballonnen bij evenementen.	Specifiek: Ja, duidelijk verbod in beleid. Meetbaar: Ja, naleving bij evenementcontrole. Acceptabel: Ja, milieumotief en landelijke oproep. Realistisch: Ja, eenvoudig te handhaven. Tijdsgebonden: Nee.
12. Snuffelmarkten en marktordening: bescherming gemeentemarkten, exclusieve ruimte voor ondernemersverenigingen (max. 12 p/j per kern), geen overlap met weekmarkten, schema avondmarkten en ruimere opbouwtijd.	Specifiek: Ja, aantallen/frequentie/uitzonderingen benoemd. Meetbaar: Ja, vergunningstelling en kalender. Acceptabel: Ja, borgt leefbaarheid en onderscheid met weekmarkten. Realistisch: Ja, uitvoerbaar via vergunningverlening. Tijdsgebonden: Deels, jaar- en seizoenskaders, geen einddatum beleid.
13. Eén gezamenlijke vergunning mogelijk bij grote dorps/stadsfeesten: buitentap-ontheffingshouders verplicht betrekken in vooroverleg	Specifiek: Ja, toepassingsbereik (B/C) en processtap benoemd. Meetbaar: Deels, aantal gezamenlijke vergunningen is te tellen. Acceptabel: Ja, vergroot duidelijkheid en naleving alcoholvoorschriften. Realistisch: Ja, past binnen bevoegdheid burgemeester. Tijdsgebonden: Nee.

14. Verbod autostuntshows in openbare ruimte: RAS-controle kermisattracties vooraf.

Specifiek: Ja, verbod en werkwijze (RAS-nummers) zijn duidelijk.

Meetbaar: Ja, vergunningverlening/controle.

Acceptabel: Ja, veiligheidsoverwegingen.

Realistisch: Ja, uitvoerbaar.

Tijdsgebonden: Nee.