



TOERISME EN LEEFBAARHEID IN BALANS

Afwegingskader
verblijfsaccommodaties Vlissingen

11 januari 2023

RHO ADVISEURS

RHO ADVISEURS

DATUM 11 januari 2023
KENMERK 20210547_0002

PROJECT Advies toerisme en leefbaarheid
PROJECTLEIDER ing. D.C.W. van Roij

OPDRACHTGEVER Gemeente Vlissingen
PROJECTNUMMER 20210547

AUTEUR Linda de Jong
STATUS Ontwerp





INHOUD

1. Introductie	4
1.1 Aanleiding en doel	4
1.2 Leeswijzer	4
2. Afwegingskader in processchema	5
3. Toelichting afwegingskader	6
4. Leefbaarheidsthema's	8
4.1 Inleiding	8
4.2 Thema verkeer en parkeren	9
4.3 Thema geluid	10
4.4 Thema afval	11
4.5 Thema sociale cohesie in de buurt	12

1. INTRODUCTIE

1.1 Aanleiding en doel

Vlissingen heeft een unieke locatie met als enige stad in Nederland een stadsstrand georiënteerd op het zuiden, daardoor ook wel 'the balcony of Zeeland' genoemd. Naast het strand en de boulevards heeft Vlissingen een oude binnenstad, verschillende verwijzingen naar het maritieme verleden van de stad en een moderne industriële zone met internationale haven. Vlissingen ligt centraal in Zeeland en biedt een ideaal vertrekpunt om de rest van Walcheren te ontdekken. Deze stad aan zee heeft dus veel te bieden aan toeristen.

De toeristensector is dan ook van groot belang voor de lokale economie van Vlissingen. Deze sector zorgt met jaarlijks meer dan 2.000 banen voor directe en indirecte werkgelegenheid. Dit is al jarenlang circa 9% van de totale werkgelegenheid in Vlissingen (STEC, Visie en ambities Verblijfsaccommodaties Vlissingen 2019).

De hotel- en recreatiemarkt in Nederland trekt aan. Tot aan de coronacrisis was er een duidelijke stijging van inkomend toerisme te zien. In de komende 10 jaar wordt door het Nederlands Bureau Toerisme & Congressen (NBTC) een stijging van wel 50% verwacht van het inkomende toerisme. Dit zijn toeristen uit het buitenland. Hoewel tijdens de coronapandemie vooral veel meer Nederlanders aan de Zeeuwse kusten verbleven, zal een stijging van de inkomende toerist naar Zeeland niet uitblijven. Deze nieuwe doelgroep wordt door NBTC omschreven als 'independent explorer' en 'quality seeker', een groep die enerzijds op zoek is naar lokale cultuur en unieke ervaringen en anderzijds naar kwaliteit en service (Toeristische Visie van de gemeente Vlissingen 2030).

Het aanbod stijgt landelijk minder hard mee met de vraag, waardoor de bezettingsgraden stijgen. Ook in Vlissingen is dit te merken. Initiatiefnemers zien kansen in deze stijgende vraag door nieuwe verblijfsaccommodaties te ontwikkelen. De aanbiddingen op Airbnb groeien. Daarnaast krijgt de gemeente steeds vaker verzoeken om bed & breakfasts toe te staan.

De gemeente wil nieuwe initiatieven graag toestaan, omdat de gemeente in de komende jaren tot 2030 33% meer verblijfsaccommodaties, in de vorm van 2200 extra toeristische slaapplekken, wil realiseren. Nieuwe initiatieven voor verblijfsaccommodaties moeten van toegevoegde waarde zijn voor de toeristische sector, door kwaliteit toe te voegen aan de omgeving, de juiste doelgroep te bedienen én geen hinder veroorzaken voor bewoners.

De toegevoegde waarde van nieuwe verblijfsaccommodaties voor Vlissingen staat beschreven in de in november 2020 vastgestelde Toeristische Visie 2030. Het thema 'leefbaarheid' is echter geen onderdeel in de Toeristische Visie. Dit terwijl sommige bewoners van Vlissingen de leefbaarheid in hun wijk zien verslechteren mede door de toename van het aantal toeristische verblijfsaccommodaties. Dit wil niet zeggen dat er geen nieuwe toeristische verblijfsaccommodaties mogen komen. Wel wil de gemeente de hinder afkomstig van nieuwe toeristische verblijfsaccommodaties verder beperken. Om de leefbaarheid en het toerisme in balans te houden is dit afwegingskader voor nieuwe toeristische verblijfsaccommodaties opgesteld.

Voor u ligt het Afwegingskader verblijfsaccommodaties Vlissingen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het afwegingskader in een processchema weergegeven. In hoofdstuk 3 is beschreven hoe het afwegingskader gehanteerd moet worden. In hoofdstuk 4 zijn de vier leefbaarheidsthema's van het afwegingskader toegelicht.

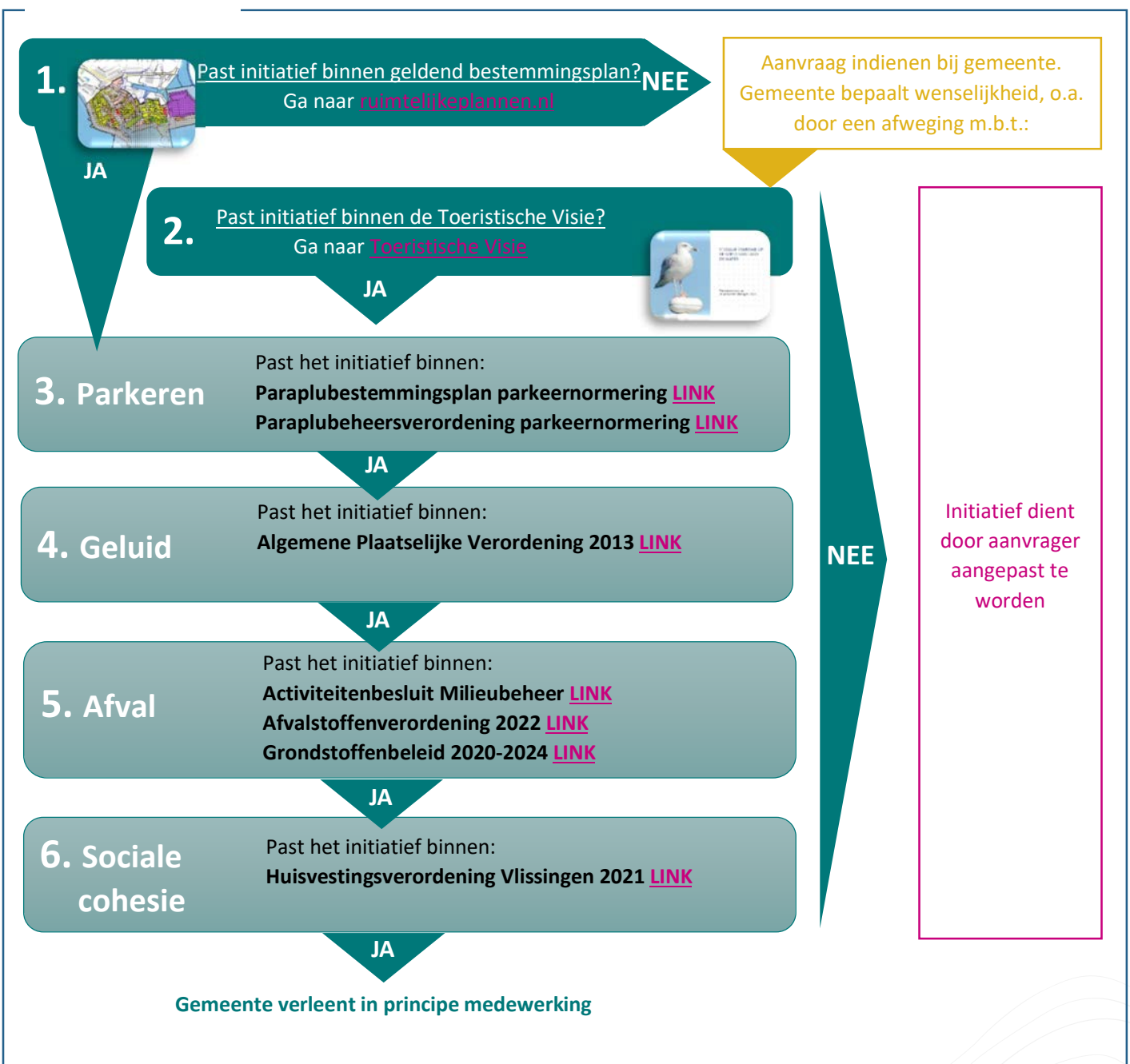
2. AFWEGINGSKADER IN EEN PROCESSCHEMA

In dit processchema wordt het afwegingskader beknopt uitgelegd. Het schema geeft weer welke stappen gevolgd dienen te worden.

- ✓ levert werkgelegenheid en extra omzet op;
 - ✓ zorgt voor het behoud van voorzieningen;
 - ✓ brengt gezellige reuring in de gemeente;
- Maar...
- ! kan de **leefbaarheid** voor bewoners onder druk zetten door:
 - het veroorzaken van geluid-, parkeer- en afvalhinder;
 - het verminderen van sociale cohesie in een wijk.

Korte uitleg leefbaarheidstoets:

Het initiatief doorloopt 6 stappen. Op basis daarvan kan een afweging worden gemaakt over de impact van het initiatief op de leefbaarheid.



3. TOELICHTING AFWEGINGSKADER

GELDEND BESTEMMINGSPLAN

Initiatief past binnen geldend bestemmingsplan

In de eerste plaats wordt bekeken of het initiatief van een plan met toeristische verblijfsaccommodatie past binnen het geldend bestemmingsplan. Past het initiatief binnen de regels van het geldend bestemmingsplan, dan wordt een afweging op basis van de Toeristische Visie overgeslagen, maar worden wel afwegingen gemaakt m.b.t. de thema's parkeren, geluid, afval en sociale cohesie.

Deze thema's bevatten de bestaande regelgeving voor toeristische verblijfsaccommodaties die raakvlak hebben met het thema leefbaarheid. In de paragrafen 4.2 t/m 4.5 is per thema aangegeven aan welke bestaande regelgeving minimaal voldaan moet worden.

Initiatief past niet binnen geldend bestemmingsplan

Als het plan van initiatiefnemer niet rechtstreeks binnen de regels van het geldend bestemmingsplan mogelijk is, dient een aanvraag voor het wijzigen van het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met het bestemmingsplan gedaan te worden bij de gemeente. Gemeente Vlissingen bepaalt in de intake of het initiatief wenselijk is. Bij deze beoordeling zal de gemeente eveneens toetsen of het initiatief de leefbaarheid in een buurt niet schaadt.

TOERISTISCHE VISIE

In de Toeristische Visie is onder andere beschreven: *“Nieuwe toeristische verblijfsaccommodaties zijn bij voorkeur gevestigd op bewezen locaties: een strook bebouwd gebied van ongeveer een kilometer langs de kust is aangewezen als zoekgebied. De accommodaties zijn geconcentreerd in de strook Paauwenburg ten westen van de Paauwenburgweg, Boulevard, Spui-kom, Binnenstad/Scheldekwartier tot aan het Eilandje (groen gemarkeerd op de kaart). In de rest van de strook (groen gearceerd op de kaart) is er ruimte voor concepten die aansluiten bij de kwaliteit van de omgeving. Het gebied ten oosten van de Buitenhaven kent beperkingen vanwege de aanwezigheid van het munitiedepot.” ... “In de woonwijken van Vlissingen, Souburg en Ritthem worden verblijfsaccommodaties terughoudend toegestaan. Er worden regels opgesteld om recreatieve verhuur van woningen aan banden te leggen. B&B's blijven toegestaan mits deze een extra toegevoegde waarde hebben voor de kwaliteit van de omgeving.”* (Toeristische Visie 2030)



Figuur 3.1: Zoekgebieden voor nieuwe toeristische verblijfsaccommodaties (Bron: Toeristische Visie 2030)

Initiatief past niet binnen Toeristische Visie

Past het initiatief niet binnen de Toeristische Visie, dan dient de aanvrager zijn plan aan te passen, zodat deze wel past binnen de Toeristische Visie.

Initiatief past binnen Toeristische Visie

Past het initiatief wel binnen de Toeristische Visie, dan wordt in principe door gemeente medewerking verleend aan een bestemmingsplanwijziging of omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met het bestemmingsplan als voldaan wordt aan de in dit afwegingskader opgenomen regelgeving voor de thema's parkeren, geluid, afval en sociale cohesie.

TOETS LEEFBAARHEIDSTHEMA

De leefbaarheidsthema's waaraan een initiatief getoetst wordt zijn parkeren, geluid, afval en sociale cohesie. In hoofdstuk 4 staat bij ieder leefbaarheidsthema om welke regels het gaat, uit welk bestaand beleid. Daaronder staan extra suggesties voor maatregelen om de leefbaarheid in de omgeving in balans te houden of te verbeteren. Aan initiatiefnemers wordt de ruimte gegeven om eigen maatregelen aan te dragen in de presentatie van het initiatiefplan aan de gemeente.

Per initiatief beoordeelt de gemeente of de maatregel in verhouding staat tot de aard en omvang van het betreffende initiatief. Van grotere ontwikkelingen wordt een grotere inspanning verwacht bij het nemen van maatregelen om de leefbaarheid te behouden of versterken, dan kleinere ontwikkelingen. Bijvoorbeeld bij het realiseren van een berging voor de opslag van afval:

- Een kleine B&B volstaat met een kleine in pandige berging waar het afval netjes opgeborgen kan worden.
- Een groot hotel zal een aparte ruimte moeten inrichten, met een waterdichte vloer en volledig afgesloten van eventueel ongedierte. Vanuit deze ruimte moeten de rolcontainers gemakkelijk klaargezet kunnen worden voor het afvaltransport, zonder dat gasten én omwonenden hier hinder van ondervinden.

De gemeente maakt de afweging of de door initiatiefnemer voorgestelde maatregelen in voldoende mate bijdragen aan het in balans houden van de leefbaarheid en het toerisme.

Initiatief voldoet niet aan alle huidige beleidskaders

Als het initiatief niet aan alle huidige beleidskaders voldoet, kan de initiatiefnemer door de gemeente opgeroepen worden om met suggesties te komen om alsnog aan de huidige maatregelen te voldoen.

4. LEEFBAARHEIDSTHEMA'S

4.1 Inleiding

Definitie Leefbaarheid

De essentie is dat het gaat om het samenspel tussen mens en zijn/haar omgeving en hoe dit ervaren wordt. Bij het toepassen van deze definitie van leefbaarheid zijn verschillende perspectieven te onderscheiden:

- Het objectieve perspectief, daarbij wordt de aanwezigheid van voorzieningen en het aantal activiteiten dat wordt uitgevoerd (ten behoeve van het samenspel tussen mens en omgeving) gebruikt om leefbaarheid te meten.
- De invloed van de voorzieningen en activiteiten op leefbaarheid is subjectief. Deze zit namelijk in de beleving van de bewoners ingrepen en wordt van persoon tot persoon anders ervaren.
- Daartussen bevindt zich nog het intersubjectief (politiek) perspectief waarin belangengroepen bepaalde waarde hechten aan de beoogde effecten van activiteiten op het samenspel tussen een groep mensen en hun omgeving en zich daarvoor inzetten.

(Visie op leefbaarheid, gemeente Vlissingen, 2015)

Zoals in bovenstaande definitie staat beschreven, is leefbaarheid een veelomvattend begrip. Om leefbaarheid 'meetbaar' te maken worden de leefbaarheidsthema's in dit afwegingskader gebaseerd op een tweetal onderzoeken. In 2005, 2007, 2009, 2013 en 2017 is in opdracht van de gemeente Vlissingen de leefbaarheidsmonitor Lemon uitgevoerd. In dit onderzoek wordt leefbaarheid aan de hand van de volgende vier thema's in beeld gebracht:

- Fysieke woonomgeving
- Sociale woonomgeving
- Veiligheid
- Ongenoegens

Op 18 januari 2022 zijn de resultaten gepresenteerd uit het opinieonderzoek onder de inwoners van Zeeland over extra toerisme in de regio. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau GFK in opdracht van Omroep Zeeland. De top 5 van argumenten tegen extra toeristen zijn:

1. Tweede huizen (van toeristen) die meestal leegstaan, en daarmee een afname van sociale cohesie in de buurt veroorzaken;
2. Te weinig parkeerplekken;
3. Extra afval van bezoekers op straat en in de natuur;
4. Files op de weg en wachtrijen in de winkels;
5. Hogere prijzen (van bijvoorbeeld huizen of in de horeca).

In dit afwegingskader wordt gefocust op de leefbaarheidsthema's die door of vanwege toeristische verblijfsaccommodaties worden bedreigd. Gemeente Vlissingen kiest er daarom voor om bij nieuwe initiatieven met toeristische verblijfsaccommodaties voorwaarden te stellen op de volgende leefbaarheidsthema's:

- Verkeer en parkeren: bijvoorbeeld het voorkomen van parkeeroverlast en onoverzichtelijke verkeerssituaties;
- Geluid: bijvoorbeeld het tegengaan van geluidhinder afkomstig van installaties en stemgeluid bij toeristische verblijfsaccommodaties;
- Afval: bijvoorbeeld het tegengaan van zwerfafval in de wijken en in natuur;
- Sociale cohesie: bijvoorbeeld weten wat er naast je gebeurt, je thuis kunnen voelen in je buurt en tegengaan clustering van toeristische verblijfsaccommodaties.

In de volgende paragrafen wordt per leefbaarheidsthema de bestaande regelgeving, waaraan nieuwe initiatieven moeten voldoen, opgesomd. Daaronder staat het risico voor verslechtering van de leefbaarheid beschreven. Daarnaast worden

suggesties gegeven voor maatregelen die een initiatiefnemer kan meenemen in zijn initiatiefplan om te bespreken met de gemeente.

4.2 Thema verkeer en parkeren

Onderdeel 1 Voldoen aan bestaand beleid:

Paraplubestemmingsplan parkeernormering [LINK](#)

- Paragraaf 3.2 Uitgangspunt: parkeren op eigen terrein realiseren.
- Paragraaf 3.3 Afwijken van het principe: parkeren op eigen terrein.
 1. Parkeren opvangen door benutting bestaande parkeerruimte (paragraaf 3.3.1).
 2. Aanleg parkeerplaatsen in de openbare ruimte (paragraaf 3.3.2).
 3. Afkopen parkeervraag door financiële bijdrage in het mobiliteitsfonds (paragraaf 3.3.3).
 4. Afwijkingsbevoegdheid college van B&W (paragraaf 3.3.4).

Paraplubeheersverordening parkeernormering [LINK](#)

- Regels paragraaf 2.3 en 2.4: Ondanks een negatief advies over het aspect parkeren, kan worden overwogen of een afwijking van de parkeerverplichting vanuit een brede algemene afweging te rechtvaardigen is.

Het leefbaarheidsrisico

De leefbaarheid in een wijk kan onder druk komen te staan door bijvoorbeeld deze vormen van parkeerhinder veroorzaakt door toeristen:

- Bewoners hebben moeite een parkeerplek te vinden dichtbij hun eigen woning, doordat parkeerplaatsen worden bezet door toeristen zonder dat ze een parkeervergunning hebben.
- Bewoners zien dat er veel parkeervergunningen worden afgegeven voor tijdelijke verhuur en hotels waardoor de schaarste van parkeerplekken alleen maar groter wordt.

Suggesties voor maatregelen in initiatiefplan

Om nieuwe toeristische verblijfsaccommodaties toch passend te krijgen in de omgeving, zonder extra parkeerdruk te veroorzaken, dienen voorwaarden gesteld te worden aan het initiatief.

Naast geldende regelgeving ten aanzien van parkeren, kan de initiatiefnemer tijdens een overleg met de gemeente gevraagd worden na te denken over extra oplossingen zoals:

1. Gasten die wel met de auto komen op openbare parkeerplekken buiten de stad laten parkeren.
2. Gasten met het openbaar vervoer laten komen.
3. Externe of eigen vormen van mobiliteit aanbieden wanneer gasten zich in en rondom Vlissingen willen verplaatsen.
4. Het pand beschikt over een, al dan niet in pandige, stallingsruimte voor fietsen van tenminste 2 m² per kamer. Als de stalling in pandig is, is deze gelegen in een afzonderlijke ruimte en mag niet hoger gelegen zijn dan de begane grondvloer.

4.3 Thema geluid

Onderdeel 1 Voldoen aan bestaand beleid:

Algemene Plaatselijke Verordening 2013 [LINK](#)

- Artikel 2:52a Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d, van de Gemeentewet.
 1. Degene die een **woning of een bij die woning behorend erf** gebruikt, of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, draagt er zorg voor dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor bewoners wordt veroorzaakt.
- Artikel 4:7a Overige geluidhinder.
 1. Het is verboden toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanig wijze dat voor een bewoner of voor de omgeving geluidhinder optreedt.

Het leefbaarheidsrisico

De leefbaarheid in een wijk kan onder druk komen te staan door bijvoorbeeld deze vormen van geluidhinder veroorzaakt door toeristen

- Bewoners die niet meer rustig in hun tuin kunnen zitten, omdat vanaf het naastgelegen balkon van een Airbnb harde muziek wordt gedraaid.
- Bewoners waarvan de nachtrust wordt verstoord, omdat er dronken toeristen schreeuwend op de stoep staan voor hun bed & breakfast.
- Het geluid van vele rolkoffertjes die de gehele dag door de straten galmen.

Suggesties voor maatregelen in initiatiefplan

Ondanks de huidige regels die voor iedereen gelden kan nog steeds geluidshinder ervaren worden door bewoners. Een initiatief voor een nieuwe toeristische verblijfsaccommodatie mag dus alleen worden toegestaan wanneer geluidsoverlast zoveel mogelijk beperkt wordt.

Naast geldende regelgeving ten aanzien van geluid, kan de initiatiefnemer tijdens een overleg met de gemeente gevraagd worden na te denken over extra oplossingen zoals:

1. Een toeristische verblijfsaccommodatie voldoet aan NEN 5077 Geluidwering van uitwendige scheidingsconstructies van een ruimte of gebouw.
2. In het kader van veiligheid en voorkoming van overlast zijn huis- en leefregels opgesteld.
3. Er is sprake van geregeld beheer, waarbij iemand, niet zijnde een gast, is aangesteld die:
 - a. toeziet op de hygiëne en de veiligheid;
 - b. aanspreekpunt is voor bewoners, omwonenden en overheden bij klachten;
 - c. 24 uur per dag bereikbaar is;
 - d. een actueel overzicht bijhoudt van de gasten in het pand.
4. In de woonwijken van Vlissingen, Souburg en Ritthem worden toeristische verblijfsaccommodaties terughoudend toegestaan.

4.4 Thema afval

Onderdeel 1 Voldoen aan bestaand beleid:

Activiteitenbesluit Milieubeheer [LINK](#)

- Regels met betrekking tot lozing van huishoudelijk afvalwater.

Afvalstoffenverordening 2022 [LINK](#)

- Artikel 11. Inzameling bedrijfsafvalstoffen door inzameldienst.
- Artikel 12. Aanbieding ter inzameling van bedrijfsafvalstoffen.
- Artikel 13. Regeling van inzameling van bedrijfsafvalstoffen.
- Artikel 16. Zwerfafval rondom inrichtingen.

Grondstoffenbeleid 2020-2024 [LINK](#)

- Voor het inzamelen van bedrijfsafval heeft de gemeente geen zorgplicht. Het bedrijf is vrij in de keuze van de marktpartij die, tegen betaling, deze dienst op zich wil nemen. Bedrijven zijn verplicht een afvalstoffenregistratie bij te houden en gebruik te maken van een erkende afvalinzamelaar of – verwerker. Bedrijven zijn ook verplicht hun afval te scheiden.

Het leefbaarheidsrisico

De leefbaarheid in een wijk kan onder druk komen te staan door bijvoorbeeld deze vormen van afvalhinder veroorzaakt door toeristen:

- Bewoners komen veel zwerfafval tegen, o.a. veroorzaakt door dronken toeristen op weg terug naar hun verblijfsaccommodatie.

- Bewoners ervaren hinder door ongedierte, stank of zwerfafval doordat afval van verblijfsaccommodaties niet netjes wordt opgeslagen en aangeleverd voor inzameling.

Suggesties voor maatregelen in initiatiefplan

Een initiatiefnemer van een toeristische verblijfsaccommodatie heeft invloed op wat er in en rondom zijn accommodatie gebeurt.

Naast geldende regelgeving ten aanzien van afvalstoffen, kan de initiatiefnemer tijdens een overleg met de gemeente gevraagd worden na te denken over extra oplossingen zoals:

1. Het pand beschikt over een berging voor de opslag van afval. Een in pandige berging is gelegen in een afzonderlijke ruimte. Een berging in de buitenlucht is niet gepositioneerd naar de openbare weg gekeerde zijde van de gevel.
2. Geuroverlast van afval voor gasten én omwonenden wordt voorkomen.
3. Het genereren van afval door de gasten in de accommodatie wordt beperkt.

4.5 Thema sociale cohesie in de buurt

Voor sociale cohesie geldt niet direct bestaand beleid, toch is het een belangrijk aspect bij hoe bewoners leefbaarheid in hun buurt ervaren.

Onderdeel 1 Voldoen aan bestaand beleid:

Gemeentelijk beleid

Huisvestingsverordening Vlissingen 2021 [LINK](#)

- Artikel 5 Weigeringsgronden lid 1. sub c. sub 2.: een vergunning wordt geweigerd, indien meer dan 5% van de tot bewoning bestemde panden in een gebied/straat met dezelfde postcode wordt gebruikt voor **huisvesting in onzelfstandige woonruimte**; als dezelfde postcode wordt gehanteerd de code met 4 cijfers en 2 letters.

Het leefbaarheidsrisico

De leefbaarheid in een buurt kan onder druk komen te staan wanneer de sociale cohesie vermindert bijvoorbeeld door dat:

- Veel toeristen er maar tijdelijk verblijven.
- Men elkaar niet meer begroet op straat.
- Bewoners steeds minder buren in hun buurt kennen.
- Tijdelijk verblijvende toeristen minder oog hebben voor de staat van de buurt.
- Men zich minder tot niet betrokken voelt bij de ontwikkelingen in de buurt.

Suggesties voor maatregelen in initiatiefplan

Een verblijfsaccommodatie in de buurt van woning hoeft er niet per definitie voor te zorgen dat inwoners zich niet meer thuis voelen in hun wijk en dat ze zich minder betrokken bij elkaar voelen. De initiatiefnemer kan middels de manier waarop hij zijn accommodatie exploiteert ook bijdragen aan het behoud of versterken van de sociale cohesie in de buurt.

Naast geldende regelgeving ten aanzien van huisvesting, kan de initiatiefnemer tijdens een overleg met de gemeente gevraagd worden na te denken over extra oplossingen zoals:

1. Omwonden laten meedenken over de ontwikkeling van het initiatief.
2. Het initiatief past qua kamervolume / uitstraling / doelgroep in de buurt.
3. De exploitant draagt bij aan de brede welvaart in de buurt.

