



Raadsvoorstel

Onderwerp	Ontwikkeldkader verblijfsrecreatie gemeente Elburg	Behandelaar:	Beleidsmedewerker vrijetijdseconomie
Datum	9 december 2025	Zaaknummer:	509360
Portefeuillehouder	B. Jeensma	Bijlagen	3

Korte beschrijving voorstel:

Op basis van een marktverkenning van de verblijfsrecreatie sector in de gemeente Elburg is een ontwikkelkader verblijfsrecreatie opgesteld. Het ontwikkelkader geeft richting aan de toekomstige ontwikkeling van verblijfsrecreatie binnen de gemeente Elburg. Het maakt inzichtelijk welke initiatieven we passend achten en onder welke voorwaarden. De ambities en criteria uit het ontwikkelkader krijgen plek in de omgevingsvisie en het omgevingsplan van de gemeente Elburg. Wij vragen u de ambities en criteria uit het ontwikkelkader verblijfsrecreatie vast te stellen zodat deze verwerkt kunnen worden in de Omgevingsvisie gemeente Elburg en verder uitgewerkt voor het Omgevingsplan gemeente Elburg.

Te nemen besluit:

- 1 De ambities en criteria uit het ontwikkelkader verblijfsrecreatie gemeente Elburg 2025 vast te stellen
- 2 De ambities te verwerken in de eerstvolgende wijziging Omgevingsvisie gemeente Elburg
- 3 De gevolgen van de ambities en de criteria verder uit te werken voor het Omgevingsplan gemeente Elburg

Inleiding

Met haar rijke (Hanze) verleden, cultuurhistorisch erfgoed en ligging tussen de waterrijke randen van de Randmeren en de natuur van de Veluwe is de gemeente Elburg een populaire bestemming voor bezoekers uit binnen- en buitenland. De vraag naar overnachtingsmogelijkheden op de Veluwe, en in Elburg, is groot. Maar welk aanbod aan verblijfsrecreatie is er eigenlijk in de gemeente Elburg? Hoe sluit dat aan op de huidige en toekomstige te verwachten vraag naar verblijfsrecreatie? Ofwel; welke marktruimte is er en waar liggen kansen voor ontwikkeling?

In de Omgevingsvisie gemeente Elburg is opgenomen dat we de bestaande verblijfsrecreatiemarkt in beeld willen brengen en inzichtelijk maken hoeveel ruimte er is voor uitbreiding. Om daar uitvoering aan te geven, heeft het Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd een verkenning uitgevoerd naar de verblijfsrecreatiesector in de gemeente Elburg (bijlage 3). Daarbij is gekeken naar verschillende typen verblijfsrecreatie: vakantieparken (bungalowparken en campings), kleinschalige campings, camperplaatsen, hotels, groepsaccommodaties, bed&breakfasts (B&B's), vakantiewoningen en particuliere recreatieve verhuur van woningen. De uitkomsten van die verkenning zijn gebruikt als input voor het opstellen van een ontwikkelkader verblijfsrecreatie (bijlage 2). Het ontwikkelkader geeft richting aan de toekomstige ontwikkeling van verblijfsrecreatie binnen de gemeente Elburg. Het beschrijft uitgangspunten en maakt daarmee inzichtelijk welke initiatieven we passend achten en onder welke voorwaarden. Daarbij is aangesloten op de Omgevingsvisie gemeente Elburg en andere relevante beleidskaders.

Ambities

In het ontwikkelkader zijn *ambities* opgenomen die verwerkt dienen te worden in de Omgevingsvisie gemeente Elburg. Het betreffen uitgangspunten met betrekking tot:

- **Een marktinschatting voor nieuwe initiatieven:**

Op basis van de marktverkenning is een inschatting gemaakt van de kansrijkheid van nieuwe initiatieven. Daarbij dient opgemerkt te worden dat initiatieven in sectoren waar kansen worden gezien, niet per definitie kansrijk zijn. Andersom geldt dat een terughoudende marktinschatting niet automatisch betekent dat nieuwe initiatieven niet kansrijk of mogelijk zijn. Factoren als het concept, onderscheidend vermogen en ondernemerschap beïnvloeden de haalbaarheid. Afhankelijk daarvan kan nieuw aanbod zelfs een eigen vraag creëren. Het ontwikkelkader verblijfsrecreatie laat zien dat gemeente Elburg open staat voor nieuwe initiatieven, nodigt ondernemers uit om dit op te pakken en daagt hen uit om met goede plannen te komen. Het initiatief ligt bij ondernemers. De gemeente heeft enkel een faciliterende rol, niet initiërend.

De marktinschatting per deelsector is als volgt:

- o Hotels: we zien voorzichtige kansen voor nieuw aanbod
- o Vakantiewoningen (al dan niet op een vakantiepark): we zijn terughoudend voor nieuw aanbod
- o Campings en camperplaatsen: we zien kansen voor nieuw aanbod
- o Groepsaccommodaties: we zijn terughoudend voor nieuw aanbod
- o Bed & Breakfasts: we zien beperkt kansen voor nieuw aanbod
- o Particuliere recreatieve verhuur van woningen: niet afwijzend

Voor een onderbouwing bij deze grondhoudingen verwijzen we u naar het ontwikkelkader verblijfsrecreatie (Hoofdstuk 2.1, p. 6) en/of de marktverkenning (Hoofdstuk 2, p. 5 – 10).

- **Kansrijke doelgroepen:** er is in beeld gebracht voor welke doelgroepen het huidige aanbod binnen de gemeente Elburg aantrekkelijk is. Daaruit blijkt dat het merendeel van het aanbod zich richt op de doelgroepen 'Rust-, harmonie- en verbindingszoeker' (72% van het aanbod). Voor de doelgroepen 'Stijlzoeker' en 'Avontuurzoeker' is nog relatief weinig aanbod beschikbaar. Hier worden kansen gezien. Voor een nadere toelichting hierop en uitleg over de doelgroepen verwijzen we u naar het ontwikkelkader verblijfsrecreatie (Hoofdstuk 2.2, p. 8 – 9) en/of de marktverkenning (Hoofdstuk 4, p. 12 – 18)

- **Algemene uitgangspunten** die voor elke deelsector en binnen de gehele gemeente Elburg van toepassing zijn. Dit richt zich op vier uitgangspunten:

- o Een initiatief sluit aan bij de vraag
- o Een initiatief is toekomstbestendig
- o Een initiatief is duurzaam
- o Een initiatief staat in samenhang met de omgeving en biedt inwonersprofijs

Voor een toelichting van criteria per uitgangspunt verwijzen wij u naar het ontwikkelkader verblijfsrecreatie (Hoofdstuk 3, p. 11 – 12).

- **Uitgangspunten per deelgebied** in aansluiting op de Omgevingsvisie gemeente Elburg:

- o Randmeerkust: dit gebied biedt kansen, mits zorgvuldig ingepast in het open en waterrijke landschap.
- o Open landschap: in dit gebied zijn we terughoudend. Behoud van openheid en zichtlijnen naar de Vesting. Alleen wanneer het goed aansluit bij het landschap, geen afbreuk doet aan de openheid en aansluit bij een bestaande functie kan verblijfsrecreatie overwogen worden.
- o Halfopen landschap: in dit gebied zien we mogelijkheden, mits passend bij het kleinschalige karakter van het gebied en aansluit bij bestaande erven.
- o Veluwe: in dit gebied zijn nieuwe initiatieven voor verblijfsrecreatie zeer beperkt mogelijk. Natuurwaarden staan in dit gebied voorop. Alleen onder strikte voorwaarden, bijvoorbeeld binnen bestaande bebouwing, kan een initiatief overwogen worden.
- o Vesting Elburg: er zijn mogelijkheden voor nieuwe verblijfsrecreatie, maar verblijfsrecreatie is ondergeschikt aan wonen en werken en passend binnen het historische karakter.

- De dorpen: er zijn mogelijkheden voor nieuwe verblijfsrecreatie, maar ondergeschikt aan wonen en werken en passend bij het dorpsbeeld.

Voor een toelichting op deze uitgangspunten per deelgebied verwijzen wij u naar het ontwikkelkader verblijfsrecreatie (Hoofdstuk 5, p. 18 – 23).

De ambities leiden tot aanvullingen en wijziging van de Omgevingsvisie gemeente Elburg:

- In de Omgevingsvisie gemeente Elburg staat opgenomen dat we ruimte bieden voor Bed & Breakfasts. Uitgangspunt in het ontwikkelkader verblijfsrecreatie is echter dat we slechts beperkt kansen zien voor nieuw Bed & Breakfast aanbod.
- Over de overige vormen van verblijfsrecreatie worden in de Omgevingsvisie gemeente Elburg geen uitspraken gedaan. Beschreven staat dat we onderzoek gaan doen, waarbij we de bestaande verblijfsrecreatiemarkt in beeld brengen en inzichtelijk maken hoeveel ruimte er is voor uitbreiding. Het ontwikkelkader verblijfsrecreatie geeft hier invulling aan. De marktinschatting voor nieuwe initiatieven per deelsector zal in de omgevingsvisie verwerkt worden.
- Ook over algemene uitgangspunten die we voor elke deelsector en binnen de gehele gemeente Elburg van belang vinden, zijn nog geen uitspraken in de Omgevingsvisie gemeente Elburg opgenomen. Deze worden toegevoegd.
- Bij de deelgebieden in de Omgevingsvisie gemeente Elburg zijn nog geen uitspraken gedaan over verblijfsrecreatie. Dit wordt toegevoegd. De uitgangspunten voor verblijfsrecreatie sluiten aan bij de opgave en ambities per deelgebied in de omgevingsvisie.

Een gewijzigde Omgevingsvisie gemeente Elburg wordt te zijner tijd ter besluitvorming aan u voorgelegd.

Criteria

Naast de ambities geeft het ontwikkelkader *criteria* waaraan initiatieven moeten voldoen. Daarnaast kunnen de *ambities* ook leiden tot andere regels voor verblijfsrecreatie in het Omgevingsplan gemeente Elburg ten opzichte van de huidige regels in het bestemmingsplan. De gevolgen van de ambities en de criteria dienen verder uitgewerkt te worden in juridische regels en verwerkt te worden in het in ontwikkeling zijnde Omgevingsplan gemeente Elburg.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat het ontwikkelkader zich richt op *nieuwe* verblijfsrecreatie initiatieven. Bij het verder uitwerken van de regels voor het omgevingsplan zullen we ook kijken hoe deze uitpakken voor de reeds bestaande verblijfsrecreatie.

De criteria die leiden tot wijzigingen in het omgevingsplan zien op:

- Ruimte bieden aan innovatieve concepten en veranderde wensen en behoeften van bezoekers: bijvoorbeeld door de maximale oppervlakte voor verhuurobjecten op bungalowparken en campings te verruimen.
- Betere aansluiting bij de ontwikkeling van de toeristische sector: bijvoorbeeld door jaarrond openstelling bij (kleinschalige) campings mogelijk te maken. Het aantal toeristen in Nederland is de afgelopen jaren sterk gestegen en zal ook de komende jaren blijven groeien. Steeds meer vakantiegangers hebben de mogelijkheid om buiten het hoogseizoen op vakantie te gaan. Korte vakanties, verspreid over alle seizoenen, worden steeds populairder.
- Inspelen op familievakanties: bijvoorbeeld door het maximaal aantal personen voor bed&breakfasts, vakantiewoningen en particuliere recreatieve verhuur woningen te verruimen van 6 naar 10 zodat er ruimte is voor bijvoorbeeld twee gezinnen.
- Toekomstbestendigheid verder waarborgen: bijvoorbeeld door (het aanscherpen van) voorwaarden en regels die zien op centrale langjarige bedrijfsmatige exploitatie, uitpolding als onwenselijk beschouwen en wonen in een recreatieobject verbieden.
- Kwalitatieve uitstraling en recreatieve beleving: bijvoorbeeld door voorwaarden en regels die zich richten op (groene) ruimte op terreinen en landschappelijke inpassing.

Een nadere uitwerking van de criteria in juridische regels wordt te zijner tijd in een wijziging omgevingsplan ter besluitvorming aan u voorgelegd.

Beoogd effect

Het ontwikkelkader geeft een visie en beleid op hoe de gemeente Elburg om wil gaan met de toekomstige ontwikkeling van de verblijfsrecreatie sector in de gemeente Elburg. Hiermee zetten we in op het beter benutten van de potentie van de recreatieve sector in de gemeente Elburg. Daarnaast verschaffen we met het ontwikkelkader verblijfsrecreatie duidelijkheid aan initiatiefnemers, inwoners en andere betrokkenen over wenselijkheid en mogelijkheden voor nieuwe verblijfsrecreatie.

Argumenten

1.1 Er was tot op heden geen visie op hoe om te gaan met de (toekomstige) ontwikkeling van verblijfsrecreatie in de gemeente Elburg

De ambities uit het ontwikkelkader verblijfsrecreatie geven richting aan hoe we met nieuwe ontwikkelingen in de verblijfsrecreatie binnen de gemeente Elburg om willen gaan. Het maakt duidelijk welke initiatieven wenselijk zijn, waar terughoudendheid past, welke aspecten we belangrijk vinden en waar we bij planvorming graag aandacht voor zien. Zo biedt het de gemeente een kader bij de beoordeling van nieuwe initiatieven. Maar ook schept het duidelijkheid voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden.

1.2 Geeft richting aan de kwaliteit van initiatieven

De ambities uit het ontwikkelkader verblijfsrecreatie geven uitgangspunten die helpen om de kwaliteit van nieuwe initiatieven te waarborgen. Ze stimuleren initiatiefnemers om hun plannen goed te onderbouwen. Anderzijds biedt het uitgangspunten om toekomstbestendigheid beter te waarborgen en risico's zoals oneigenlijk gebruik van recreatieobjecten en verloedering in te perken. Tegelijkertijd geeft het de gemeente hiermee meer houvast om nieuwe initiatieven te beoordelen.

1.3 Aandacht voor ontwikkeling in balans met de omgeving

Toerisme in Nederland is de afgelopen jaren sterk gestegen en zal naar verwachting verder toenemen. De verwachte groei maakt het steeds belangrijker dat toeristische ontwikkeling in balans is – en blijft – met de mogelijkheden en draagkracht van de omgeving. De ambities uit het ontwikkelkader spelen hierop in.

2.1 Onder de Omgevingswet is het de ambitie om al het sectorale beleid te herzien en integraal op te nemen in Omgevingsdocumenten

De ambitie is om op termijn al het sectorale beleid voor de fysieke leefomgeving integraal op te nemen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het ontwikkelkader verblijfsrecreatie wordt daarom niet als zelfstandig beleid vastgesteld, maar krijgt plek in een wijziging omgevingsvisie en wijziging omgevingsplan.

2.2 Door de ambities vast te stellen kan vooruitlopend op de eerstvolgende wijziging omgevingsvisie vast volgens dit nieuwe beleid gewerkt worden

Wijzigingen van de omgevingsvisie, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuw beleid, zullen periodiek gecoördineerd doorgevoerd worden. De Omgevingsvisie gemeente Elburg is onlangs vastgesteld. Een wijziging ligt niet op korte termijn in de planning. Door de ambities uit het ontwikkelkader verblijfsrecreatie vast te stellen, kan alvast op basis van dit beleid gewerkt gaan worden. De ambities worden in een eerstvolgende wijziging omgevingsvisie verwerkt.

3.1 Samenbrengen van regels met betrekking tot verblijfsrecreatie

Regels voor de verschillende deelsectoren binnen de verblijfsrecreatie is op dit moment op verschillende plekken te vinden – of zijn er voor sommige deelsectoren helemaal niet. Het ontwikkelkader verblijfsrecreatie brengt de belangrijkste criteria samen op één plek. Van daaruit dient het een verdere vertaling naar het omgevingsplan te krijgen.

3.2 Een wijziging omgevingsplan wordt te zijner tijd ter besluitvorming aangeboden

Op het moment dat functies voor het omgevingsplan worden opgepakt die een relatie hebben met de in het ontwikkelkader verblijfsrecreatie opgenomen ambities en criteria, zullen de criteria waar nodig verder uitgewerkt worden en verwerkt in het omgevingsplan. Het gewijzigde omgevingsplan wordt ter besluitvorming aan uw raad aangeboden.

Kantttekeningen

3.1 Het ontwikkelkader richt zich op nieuwe initiatieven, niet op bestaand aanbod

Het ontwikkelkader verblijfsrecreatie dient als kader voor nieuwe initiatieven. Omdat daarbij gekeken is naar de huidige situatie en ontwikkelingen in de toeristische sector, wijken de criteria op onderdelen licht af van huidige bestemmingsplanregels. De belangrijkste wijzigingen zitten vooralsnog in:

- Jaarrond openstelling kleinschalige campings toestaan, mits er vanuit natuur en landschap bezien geen bezwaren zijn (voorheen 15 maart – 31 oktober)
- Verruiming maximale oppervlakte van verhuureenheden op bungalowparken en campings, van max. 75m² naar max. 100m² (waarbij tot 70m² vergunning vrij, overeenkomstig met huidige situatie)
- Bedrijfsmatige exploitatie aangescherpt naar centrale langjarige bedrijfsmatige exploitatie
- Uitponding nadrukkelijk als onwenselijk benoemen en verbinden aan voorwaarden
- Regels voor camperplaatsen zijn nieuw
- Regels hotels zijn nieuw
- Regels groepsaccommodaties zijn nieuw
- Bed&Breakfast: de B&B biedt ruimte aan niet meer dan tien personen (was zes)
- Vakantiewoningen: de vakantiewoning biedt ruimte aan niet meer dan tien personen (was zes)
- Kleinschalige campings: permanente verhuurobjecten zijn niet toegestaan, tenzij deze landschappelijk goed in te passen zijn en de eventuele openheid van het landschap gewaarborgd blijft (was: permanente verhuurobjecten zijn niet toegestaan).

Bij het verder uitwerken van de criteria in juridische regels voor het omgevingsplan zal ook gekeken worden wat dit betekent voor bestaand aanbod aan verblijfsrecreatie. Bestaand aanbod kan ongewijzigd worden voortgezet. Wanneer bestaand aanbod ontwikkelplannen heeft en een verzoek tot wijziging indient, zullen die plannen als nieuw initiatief behandeld worden.

Financiën

Het verwerken van de ambities in een wijziging omgevingsvisie brengt (kosten voor) ambtelijke inzet, communicatie en aanpassingen aan kaartmateriaal met zich mee. Er moet nog nader bepaald worden hoe wijzigingen van de Omgevingsvisie gemeente Elburg bekostigd gaan worden.

Het verder uitwerken van de gevolgen van de ambities en de criteria in het Omgevingsplan gemeente Elburg wordt meegenomen in de transitie naar het Omgevingsplan waar de komende jaren aan gewerkt wordt.

Communicatie/burgerparticipatie

Er heeft op meerdere momenten communicatie en participatie plaatsgevonden:

Maart/juni 2025: twee werksessies met vertegenwoordigers van diverse disciplines (economie, vrijetijdseconomie, vergunningen, RO, volkshuisvesting, duurzaamheid, verkeer en vervoer, strategie leefomgeving, projectleider omgevingsvisie, projectleider omgevingsplan) zorgden voor integrale afstemming en input op het concept ontwikkelkader.

April/mei 2025: door middel van een digitale vragenlijst is verblijfsrecreatie ondernemers in de gemeente Elburg gevraagd hoe zij tegen (toekomstige ontwikkeling van) de sector in de gemeente Elburg aankijken. Waar zien ze kansen, waar liggen aandachtspunten en welke belemmeringen ervaren ze?

De vragenlijst is dertien keer volledig ingevuld. De groep was gevarieerd qua type verblijfsrecreatie. Ondernemers geven aan het aanbod in Elburg van kwaliteit te vinden. Een deel geeft aan hier geen mening over te hebben of het niet te weten. Over het algemeen zien ondernemers ruimte voor nieuw aanbod, maar niet altijd en overal. Ze zien vooral kansen voor kleinschalige initiatieven, zoals minicampings bij agrariërs. Grootschalige initiatieven worden door hen als minder kansrijk gezien. De ondernemers uit de enquête hadden zelf weinig plannen voor uitbreiding of nieuwe ontwikkelingen. Degenen die plannen hebben, geven aan daarbij nauwelijks tegen problemen aan te lopen. In het gebied bij het Veluwemeer wordt door de ondernemers nog ruimte gezien voor ontwikkelingen, in de Vesting is de ruimte volgens hen beperkt.

Oktober 2025: (inwoner)participatie via Elburg Spreekt. De hoofdlijnen uit het concept ontwikkelkader zijn voorgelegd en het volledige concept ontwikkelkader kon ingezien worden. Ondernemers in de verblijfsrecreatie sector hebben hier rechtstreeks bericht over ontvangen. Daarnaast is er een huis-aan-huis artikel geplaatst waarmee breed geïnformeerd is over het concept ontwikkelkader en de mogelijkheid daar reactie op te geven.

Hierop zijn dertien reacties binnen gekomen (tien via Elburg Spreekt, drie per mail/telefoon).

Respondenten konden zich over het algemeen vinden in de marktinschatting, de algemene uitgangspunten en de houding per deelgebied. Een aantal hoofdlijnen die uit de participatie naar voren komen zijn:

- Zorg voor balans. Recreatie is positief maar moet niet de overhand nemen.
- Zet in op vernieuwing en uitbreiding van bestaand aanbod. Geef bestaand aanbod de kans op een goede bezetting en een gezond bedrijf. (voornamelijk bij de parken)
- (behoud van) aanbod voor het lagere segment/goedkopere vakantie
- In sommige sectoren liggen mogelijk nog wel kansen voor specifieke doelgroepen (bijv. families of een specifiek thema)
- Ontwikkelingen moeten passen bij Elburg en haar identiteit, het karakter van het gebied, en rekening houden met natuurwaarden
- Duurzaamheid is goed, maar moet voor ondernemer wel haalbaar zijn om door te voeren
- Ondernemers moeten zelf een keuze kunnen maken of ze jaarrond open zijn
- De vrijetijdssector ontwikkelt zich snel, houdt daarom mogelijkheden om het ontwikkelkader door de tijd heen te wijzigen
- Compliment voor de volledigheid en breedte van het kader en de blijk van positieve wil met dit ontwikkelkader

De participatie heeft tot enkele kleine, tekstuele wijzigingen geleid.

Na vaststelling wordt er op de website van de gemeente Elburg een pagina over verblijfsrecreatie gelanceerd. Initiatiefnemers en andere belangstellenden kunnen via deze pagina (de uitgangspunten uit) het ontwikkelkader verblijfsrecreatie raadplegen.

Gezien de brede participatie bij het opstellen van het ontwikkelkader verblijfsrecreatie wordt bij het wijzigen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan gemeente Elburg de participatie tot het minimale niveau beperkt (informereren).

Vervolg

Na vaststelling van de ambities en criteria zal vooruitlopend op de wijziging omgevingsvisie en wijziging omgevingsplan alvast gewerkt worden volgens de ambities en criteria van het ontwikkelkader verblijfsrecreatie gemeente Elburg.

De komende periode worden de ambities verwerkt in de Omgevingsvisie gemeente Elburg.

De criteria worden nader uitgewerkt voor het Omgevingsplan gemeente Elburg. We streven er naar de Omgevingsvisie op twee vaste momenten in het jaar voor wijzigingen aan te bieden aan de raad. Die cyclus willen we nog vastleggen en moet vanaf 2026 ingaan. Voor het Omgevingsplan geldt dat we eerst de transitiefase doorlopen zodat één integraal Omgevingsplan ontstaat voor 2032. Daarna zal ook het Omgevingsplan op vaste momenten in het jaar gewijzigd kunnen worden.

Bijlage(n)

1. Raadsbesluit ontwikkelkader verblijfsrecreatie gemeente Elburg 2025
2. Ontwikkelkader verblijfsrecreatie gemeente Elburg 2025
3. Marktverkenning verblijfsrecreatie gemeente Elburg 2025

Elburg, 9 december 2025

Het college van burgemeester en wethouders,

de burgemeester,

de secretaris,

ir. J.N. Rozendaal

Mw. mr. A.H. van der Maat-Bosma