

Samenvatting tussentijdse evaluatie visie verblijfsrecreatie, ontwikkelkader en werkwijze van regionale afstemming

Meebewegen in een veranderende omgeving

Inleiding

In Noord-Holland Noord (NHN) vonden in 2016 jaarlijks bijna 14 miljoen toeristisch-recreatieve overnachtingen plaats, bij in totaal zo'n 440 reguliere verblijfsrecreatiebedrijven¹ en circa 1.300 solitaire vakantiewoningen, B&B's en minicampings. Samen bieden deze bedrijven ongeveer 220.000 bedden en 12.500 banen. De gasten genereren jaarlijks ca. € 700 miljoen bestedingen in de regio. Verblijfsrecreatie is dan ook een cruciaal stuwend onderdeel van het toeristisch-recreatieve samengestelde product van NHN. De sector zorgt voor banen en bestedingen, houdt dagelijkse voorzieningen zoals supermarkten en niet-dagelijkse voorzieningen zoals horeca en dagrecreatie in stand en zorgt voor extra draagkracht onder publieke infrastructurele investeringen (denk aan fietspaden, wegen en OV). Kortom, de grote verblijfsrecreatiesector in NHN levert een wezenlijke bijdrage aan de brede welvaart van de regio.

Gezien dit grote belang en diverse opgaven (waaronder: vitaliteit van bestaand aanbod onder druk, hoge planvoorraad en behoud van diversiteit) stelde de regio in 2017 de visie verblijfsrecreatie op. Bij vaststelling van de visie was de afspraak om deze periodiek te (laten) evalueren. Tijdens de eerste helft van 2023 vond een tussentijdse evaluatie door Ginder plaats. Deze tussenevaluatie richt zich op de inhoud van de visie en op de uitvoeringsstrategie waar initiatieven niet passen binnen de huidige bestemmingsfunctie (toekomstig: omgevingsplan). Onderdeel van deze strategie zijn de beleidsinstrumenten *ontwikkelkader* en *werkwijze van regionale afstemming door de Regionale Adviescommissie (RAC)*. Deze beide instrumenten vormen daarom onderdeel van deze tussenevaluatie. Buiten de scope van deze tussenevaluatie vallen de inspanningen die de regio pleegt om bestaande verblijfsrecreatieondernemers te stimuleren om te revitaliseren en excelleren. Dit gebeurt via het programma Vitale Verblijfsrecreatie waarvoor de regio een Taskforce heeft aangesteld.

De kern van de regionale visie verblijfsrecreatie (2017)

De regionale ambitie 2030 ten aanzien van verblijfsrecreatie luidt: *“Het beste wat Holland te bieden heeft met de meest vitale verblijfsrecreatie van Nederland”. NHN heeft een blijvende aantrekkingskracht op (steeds meer internationale) verblijfs gasten omdat de regio beschikt*

¹ Hotels, bungalowparken, campings, jachthavens en groepsaccommodaties.



over het beste wat Holland te bieden heeft: verschillende kustlandschappen aan de Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer en Markermeer en het Oer-Hollandse achterland met Hollandse iconen. Reeds eeuwenlang speelt NHN een belangrijke rol in Hollands meest waardevolle expertisegebied watermanagement. De verblijfsrecreatiesector, die hier onlosmakelijk deel van uitmaakt, is in 2030 de meest vitale van Nederland.

Bij deze ambitie is de volgende (meetbare) doelstelling opgesteld: *In 2030 is NHN de meest vitale verblijfsregio van Nederland. De kopgroep van excellente ondernemingen en de diversiteit van het aanbod zijn vergroot. Nieuwe verblijfsinitiatieven zijn onderscheidend en gericht op toeristisch-recreatieve markten. En er is nieuwe waarde gegeven aan niet-vitaal aanbod.* Het subdoel voor nieuw verblijfsaanbod is gericht op: *het faciliteren van perspectiefrijke, nieuwe bedrijven met vernieuwend toeristisch-recreatief ondernemerschap.*

De visie is inhoudelijk uitgewerkt in marktgerichte deelregio's (strand, zuidkust, noordkust, Texel, steden, waterrijk en agrarisch buitengebied). Om de visiedoelen te behalen is een strategie opgesteld die uit zeven leidende principes bestaat:

1. We werken samen (overheden, ondernemers en belangenorganisaties in NHN) aan een vitale verblijfsrecreatiesector;
2. Er is ruimte voor onderscheidend aanbod;
3. We kiezen voor recreatief ondernemerschap bij nieuwe ontwikkelingen;
4. We versterken de omgeving (ruimtelijk en economisch) met verblijfsrecreatie;
5. We hergebruiken waar mogelijk het bestaande aanbod;
6. We versterken het bestaande ondernemerschap;
7. We creëren nieuwe waarde voor niet-vitaal aanbod.

De (ontwikkel)principes 2 t/m 5 zijn gericht op initiatieven die om wijziging van bestemmingsfunctie vragen. Deze principes zijn vertaald in het ontwikkelkader verblijfsrecreatie. Dit ontwikkelkader is van toepassing op nieuwe initiatieven, herontwikkelingen en uitbreidingen die om bestemmingsplanwijziging/omgevingsvergunning (toekomstig: verandering van het omgevingsplan) vragen. Het ontwikkelkader toetst nieuwe verblijfsinitiatieven op de mate van:

- regioversterking, zowel ruimtelijk als maatschappelijk;
- meerwaarde in de markt, zowel de koopmarkt (in geval van uitponding) als de huurmarkt;
- verblijfsrecreatief ondernemerschap. Hiermee wordt de economische haalbaarheid getoetst. De regio wenst namelijk geen projectontwikkelingen zonder centrale bedrijfsmatige exploitatie, omdat ze geen permanente bewoning wil.

Dit is uitgewerkt in criteria waarop gemeenten initiatieven toetsen. Deze toets vindt plaats naast de wettelijke toetsen die gemeenten moeten doen bij wijzigingen van bestemming (toekomst: omgevingsplan), zoals op: bodem/archeologie, water, natuurwetgeving en externe werking. Voor verblijfsrecreatie-initiatieven die niet passen binnen de huidige bestemming en met een substantiële impact op de marktgerichte deelregio, is bovendien regionale afstemming nodig.

Op hoofdlijnen bestaat de werkwijze van regionale afstemming uit de volgende stappen:

- *Stap 1:* Iedere gemeente doorloopt zelf het ontwikkelkader voor initiatieven die om wijziging van bestemmingsfunctie (toekomstig: omgevingsplan) vragen.

- *Stap 2:* Bij gemeente-overschrijdende initiatieven met een positieve uitkomst van stap 1 wordt het initiatief ambtelijk tussen de marktgerichte deelregiogemeenten afgestemd in de Regionale Advies Commissie Verblijfsrecreatie (RAC-Verblijfsrecreatie). De RAC-Verblijfsrecreatie adviseert de betreffende gemeente waarin het initiatief gepland is. Adviezen vanuit de RAC-Verblijfsrecreatie kunnen als volgt zijn: a) positief, b) aanpassing of uitwerking vereist, c) negatief.
- *Stap 3:* Besluitvorming in het college van de betreffende gemeente. Het advies van de RAC-Verblijfsrecreatie wordt in de overweging door de gemeente meegenomen.

Wijze van tussenevaluatie

Ginder verrichte deze tussenevaluatie door de volgende deelanalyses uit te voeren:

- Aanbod(ontwikkeling) en huidige stand van zaken in de logiesector in NHN;
- Externe trends en ontwikkelingen die invloed hebben op de logiesector;
- Trends en ontwikkelingen in de logiesector;
- Confrontatie met beleidsdocumenten van de overheid (landelijk, provinciaal en gemeentelijk);
- Evaluatiegesprekken met overheid, marktpartijen en juristen.

Op basis van deze deelanalyses zijn conclusies en aanbevelingen opgesteld.

Beleidsuitvoering 2018-2023

Tussen het vaststellen van het beleid begin 2018 en medio 2023 is veel gebeurd. Er zijn ten minste 17 initiatieven door de RAC-Verblijfsrecreatie beoordeeld. 8 plannen kregen (soms na aanpassing van het plan) een positief advies. Op 2 plannen is negatief geadviseerd en 7 plannen zijn aangehouden. Voor 8 plannen was geen regionale afstemming nodig op basis van de onderliggende werkwijze.

Conclusies tussenevaluatie

Regionale samenwerking werpt zijn vruchten af

- De meerwaarde van het regionaal samenwerken rondom verblijfsrecreatie in NHN wordt door alle betrokken ervaren. Het onderwerp vitale verblijfsrecreatie is belangrijk en ingewikkeld. Regionaal kennisdelen helpt om het onderwerp minder complex te maken. Daarnaast werpt de regionale beleidsafstemming zijn vruchten af. De markt van verblijfsrecreatie functioneert niet langs gemeentegrenzen en dus is regionale samenwerking nodig. Dit zorgt ervoor dat gemeenten zich niet tegen elkaar laten uitspelen door de markt. Tevens blijkt dat het inkopen van kennis en ondersteuning op regioniveau kostenefficiënt is.
- Ook blijkt het werken met een regionaal ontwikkelkader en de regionaal afstemming in de RAC een efficiënt en slim idee. Regiogemeenten ontwikkelen samen kennis (efficiënt) en de regionale afstemming van initiatieven voorkomt dat gemeenten door marktpartijen tegen elkaar worden uitgespeeld (slim).
- Bovendien zorgt de regionale samenwerking ervoor dat bestuurders alert zijn bij nieuwe initiatieven en dat de ambtelijke kennis ten aanzien van logiesaccommodaties de afgelopen jaren toenam.

De tussenevaluatie leidt ook tot een aantal conclusies ter verbetering van de visie, het ontwikkelkader en de werkwijze van regionaal afstemmen. Deze conclusies zijn opgedeeld in inhoudelijke en procesmatige conclusies.

Inhoudelijke conclusies

- Niet alle initiatieven die op basis van het ontwikkelkader een ambtelijk positief advies kregen, waren in de ogen van de RAC-leden wenselijk voor de logiesector. Toch kon, op basis van het ontwikkelkader en de visie, niet anders dan een positief advies gegeven worden. Redenen hiervoor zijn: 1) in de toetsing van het kader wordt geen onderscheid gemaakt in typen logies, 2) in de toetsing wordt geen onderscheid gemaakt tussen nieuwvestigingsplannen, herstructureringsplannen en uitbreidingsplannen, 3) criteria in het ontwikkelkader zijn soms lastig objectief meetbaar te toetsen, 4) het in de praktijk werken met het ontwikkelkader wordt als te ingewikkeld gezien door o.a. de splitsing in drempelcriteria en keuzecriteria en onvoldoende training.
- Voor een gezonde ontwikkeling van de sector en voldoende diversiteit is het belangrijk dat vraag- en aanbodontwikkeling in de pas lopen. Dit is niet het geval bij de kampeerterreinen en vakantieparken die in NHN steeds meer verstenen. Daardoor staat de diversiteit van het logiesproduct in de regio deels onder druk. De verstening van het logiesproduct in NHN is dan ook groter dan gemiddeld in Nederland en de afgelopen jaren is deze verder toegenomen. Om diversiteit te behouden moet aanbod op kampeerterreinen (m.n. toeristisch kamperen, jaarplaatsen en seizoensplaatsen) planologisch worden beschermd terwijl stringenter moet worden omgegaan met initiatieven van recreatiewoningen. Vanwege de huidige ruimte in bestemmingsplannen/omgevingsplannen om kampeerplaatsen om te zetten naar verhuuraccommodaties die in de koopmarkt worden uitgepand als recreatiewoning moet ook strikt gekeken worden naar initiatieven van verhuuraccommodaties. De overheid zal actiever ruimtelijk beleid moeten voeren om de diversiteit te behouden. Het bestemmingsplan is hiervoor het belangrijkste instrument.
- De strijd om de ruimte is groot. Logiesaccommodaties proberen in deze strijd ook hun ruimte te vinden. Grenzen tussen woonbestemmingen en recreatiebestemmingen vervagen momenteel. Dit is ongewenst. Het lijkt steeds evidentier dat toevoeging van reguliere woningvoorraad in ruimtelijk opzicht voorrang verdient op de ontwikkeling van nieuw (residentieel) vastgoed. En dat herstructureringen minder strikt zouden moeten worden afgewogen dan volledig nieuwe ontwikkelingen.
- Voor de toetsing van initiatieven moet er in ieder geval rekening gehouden worden met zuinig en meervoudig ruimtegebruik, maatschappelijke meerwaarde, duurzaamheid, circulariteit, trends, innovatie (nieuwe product-marktcombinaties), banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de identiteit en kenmerken van een gebied en/of landschap.

Al met al bevestigt dit de ingezette koers van de visie uit 2017.

Procesmatige conclusies

- De opdracht om de monitoring van de dynamiek van de markt uit te voeren is onvoldoende belegd. Daarom is deze monitoring tot nu toe niet uitgevoerd. Dit terwijl beter zicht op het aanbod, de aanbodontwikkeling, de slapende voorraad en het functioneren van het aanbod nodig is om goed te kunnen sturen op nieuwe initiatieven.

- De logiesmarkt lijkt (bijna) oneindig in omvang omdat deze markt zich niet kenmerkt door een verzorgingsgebied (zoals detailhandel), waardoor toeristisch-recreatieve ruimtelijke programmering gewenst is gezien de toeristische groei prognoses.
- Afstemming in de RAC-Verblijfsrecreatie werkt niet altijd optimaal. Zo werkt het afstemmen binnen de marktgerichte deelregio's onvoldoende. Ook is er onduidelijkheid over de rol van de RAC: is dit een verplicht afstemmingsgremium of een nuttig adviesgremium? En wat zijn de gevolgen van een RAC-advies? Tevens is er onduidelijkheid over wie wanneer het ontwikkelkader toepast. Wordt dit gedaan door het team van gemeenteambtenaren van de gemeente waar het initiatief landt of door de RAC? Tot slot is er onduidelijkheid over de minimale impact van plannen die nodig is voor regionale afstemming.
- Realisatie van plannen wijkt in de werkelijkheid vaak af van de originele planvorming en de afgegeven vergunning. Omdat er te weinig handhavingscapaciteit is frustreert dit.

Aanbevelingen

Visie

De visie verblijfsrecreatie NHN wordt inhoudelijk onderschreven. Uit de verschillende onderdelen van het evaluatieproces blijkt dan ook dat deze kan worden bestendigd.

Ontwikkelkader

Initiatieven die om verandering van bestemmingsfunctie vragen moeten nog altijd de regio versterken (middels ruimtelijk kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde), meerwaarde hebben in de markt en economisch haalbaar zijn (o.a. met een centrale bedrijfsmatige exploitatie). In de praktijk werkt het ontwikkelkader, maar niet altijd optimaal voor toetsende ambtenaren. Ginder adviseert daarom de werking van het ontwikkelkader praktischer toepasbaar te maken in de beroepspraktijk, zodat het effectiever wordt. Allereerst adviseert Ginder in de praktijk de volgende werkafspraken te maken:

- We investeren in onze vaardigheden (door onderwijs en praktijkervaring) om het ontwikkelkader lokaal toe te passen;
- We differentiëren in de beoordeling per deelsector (een nieuw hotel beoordeel je in technisch opzicht nu eenmaal anders dan een nieuwe jachthaven);
- In de beoordeling maken we onderscheid tussen nieuwvestigingsplannen, herstructureringsplannen en uitbreidingsplannen (een compleet nieuw bungalowpark beoordeel je nu eenmaal anders dan de uitbreiding van een vakantiepark met 15 woningen);
- Om de diversiteit in de sector te behouden bevestigen we het 'nee, tenzij' principe ten aanzien van nieuw te vestigen parken met recreatiewoningen en verhuuraccommodaties. Nieuwe tweede woningen zijn nog altijd niet gewenst. Voor andere deelsectoren blijven we een 'ja, mits' houding aannemen.

Daarnaast moet van iedere ontwikkeling overtuigend onderbouwd zijn waarom deze van waarde is voor de regio. Daarom moet ieder initiatief aantoonbaar aansluiten bij de volgende leidende ontwikkelprincipes die in lijn liggen met de visie en het ontwikkelkader:

- Het initiatief bevordert differentiatie;
- Er is aantoonbaar voldoende vraag naar het initiatief (met, in het geval van uitponding, onderscheid tussen koop en huurmarkt);

- Het initiatief draagt bij aan de leefbaarheid van de omliggende omgeving;
- Het initiatief draagt bij aan de circulaire doelen van de regio;
- Het initiatief versterkt de landschappelijke kwaliteiten;
- Er is sprake van een centrale bedrijfsmatige exploitatie;
- Het initiatief beschikt over centrale bedrijfsmatige exploitatie;
- Het initiatief beschikt over een financieel plan voor tijdens de exploitatiefase.

Initiatiefnemers ontwikkelen en onderbouwen hun plannen in lijn met deze ontwikkelprincipes.

Werkwijze regionale afstemming

Zoals eerder aangegeven wordt de meerwaarde van regionale samenwerking breed erkend. Effectieve regionale samenwerking en onderlinge bestuurlijke afspraken staan aan de basis van het werken met de visie verblijfsrecreatie en het ontwikkelkader. Een groot goed om te koesteren. Uit evaluatiegesprekken blijkt dat de werkwijze van regionale afstemming op hoofdlijnen goed werkt. Toch zijn enkele praktische aanpassingen in de werkwijze gewenst.

- Allereerst moet de rol van de RAC als adviesgremium duidelijker worden geformuleerd.
- Ten tweede moet in de werkwijze nog explicieter worden opgenomen dat gemeenten hun eigen routing doorlopen, van binnenkomst van een initiatief tot planafweging waarbij zij zelf het ontwikkelkader toepassen. De RAC komt daarna pas in beeld om te adviseren op twee onderwerpen: de regionale behoefte en zuinig ruimtegebruik (wil het initiatief zich op de best beschikbare plek binnen de impactstraal vestigen?).
- Ten derde moet regionale afstemming niet langer binnen de marktgerichte deelregio's georganiseerd worden, maar op basis van een impactstraal rondom de planlocatie. Hierin wordt gedifferentieerd naar impactomvang van het initiatief. Dit is in lijn met de werkwijze in detailhandel en bedrijventerreinen.
- Ten vierde moet duidelijker zijn wat het gevolg is van een negatief RAC-advies: het betreffende college krijgt een onderbouwd advies om niet mee te werken.
- Ten vijfde wordt in de werkwijze opgenomen dat data omtrent logiesaccommodaties periodiek (om de vier jaar) gemonitord moet worden. Data betreft: monitoring van het huidige aanbod, de slapende voorraad, aantallen overnachtingen en beschikbare marktruimte.
- Ten zesde zou het handhaven op de juiste realisatie van initiatieven meer prioriteit moeten krijgen.

Tot slot komen er enkele strategische aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie dit niet één op één betrekking hebben op de visie, het ontwikkelkader of de werkwijze maar wel van belang zijn voor een toekomstbestendige logiesector in NHN. Dit vormt de bijvangst van deze tussenevaluatie. De belangrijkste conclusies zijn:

- Beperk de aanwezige maar nog niet gerealiseerde ruimte in omgevingsplannen voor nieuwe ontwikkelingen, uitbreiding en herstructurering. Deze zogenaamde slapende planvoorraad maakt het namelijk lastig om te sturen op nieuwe initiatieven. In ieder geval zouden de aanwezige ruimtelijke mogelijkheden van veel kampeerterreinen om hier recreatiewoningen en/of grote chalets te plaatsen ingeperkt moeten worden. Dit kan door: 1) bij nieuwe omgevingsplannen minder ruimte te bieden door te werken met verschillende verblijfsrecreatieve functies met heldere afbakeningscriteria, 2) gebruik te maken van de passieve risicoaanvaarding in de omgevingswet om ruimte in bestaande

plannen te beperken. Daarnaast zou de slapende planvoorraad op grond van WABO kunnen worden ingeperkt aan de hand van actief intrekingsbeleid.

- Krijg grip op belangrijke, vaak maatschappelijke impactvolle, (toeristische A-)locaties die kwetsbaar zijn voor vastgoed-gedreven projectontwikkeling. kan door als overheid locaties in handen te krijgen en vervolgens met erfpachtconstructies te werken. Waarschijnlijk zal er hiervoor moeten worden geïnvesteerd en worden opgeboden (tegen marktpartijen) bij verkoop van deze locaties.
- Ga op termijn proactief programmeren om diversiteit te borgen en verken de mogelijkheden om hier provinciaal regie op te voeren. Daarbij moet ook oog zijn voor de toenemende druk op logiesaccommodaties vanuit andere sectoren. Hiervoor is een aantal zaken belangrijk zoals: 1) duidelijkheid over de maximale marktruimte (afgeleid van de vraagverwachting) die er potentieel is voor de komende jaren in het betreffende gebied, 2) lokaal en regionaal zicht op gebiedsopgaven en-kansen, 3) zicht op draagvlak, 4) zicht op de slapende logiesvoorraad.
- Communiceer het ontwikkelkader actief met ambtenaren R&T en RO binnen gemeenten en train hen (ten minste 1x per jaar) in het werken met het ontwikkelkader.
- Voer periodiek (bijv. om de vijf jaar) een evaluatie uit van de visie, het ontwikkelkader en de werkwijze omdat de samenleving en verblijfssector bijzonder dynamisch zijn.