

VOORUIT MET EEN VITALE RECREATIESECTOR

Beleidskader vrijetijdslocaties gemeente Wijdmeren



Datum: 31-05-2018

Status: Ter vaststelling door de raad

Aanleiding

De toeristische sector is al jaren van groot belang voor Wijdmeren. De 185 vrijetijdsbedrijven die de gemeente rijk is, genereren jaarlijks ruim 80 miljoen euro aan bestedingen en zorgen voor ongeveer 1000 banen. De bijdrage van het toerisme aan de leefbaarheid in de gemeente is aanzienlijk, ook door het aanbod van recreatieve voorzieningen.

Desondanks staat het toekomstperspectief van veel recreatiebedrijven onder druk. Uit een onderzoek van ZKA en Vrolijk, in samenwerking met lokale recreatieondernemers, is gebleken dat veel ondernemers onderkennen dat de kwaliteit van het recreatieverblijfsaanbod verslechterd en versleten is en dat er sprake is van toenemende leegstand.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen die ervoor zorgen dat er wel degelijk kansen liggen voor de toeristische sector in Wijdmeren. Zo wordt kortverblijf, ten opzichte van langverblijf, steeds populairder. Steeds vaker willen mensen een midweek of weekend weg in eigen land. Kortverblijf met een breed seizoen heeft bovendien tenminste tweemaal zoveel impact op de bestedingen en werkgelegenheid in de gemeente. Dit komt doordat mensen die kort verblijven beduidend meer geld per dag uitgeven aan accommodaties, horeca en attracties dan mensen die langer verblijven.

De tweede ontwikkeling die kansen biedt voor Wijdmeren is de groeiende toeristenstroom in Amsterdam. Als internationale stad trekt de hoofdstad steeds meer toeristen vanuit het buitenland, dit leidt echter tot een tekort aan verblijfsaccommodaties. De Metropoolregio Amsterdam wil ervoor zorgen dat de toeristen worden verdeeld over de grootstedelijke regio waar Wijdmeren ook onderdeel van is. De gunstige ligging van Wijdmeren in combinatie met de aanwezige topnatuur maakt dat het een aantrekkelijke verblijfslocatie is voor internationale toeristen die dagtochten willen ondernemen naar toeristische trekpleisters als Amsterdam, Volendam, de Keukenhof en Utrecht.

Om te kunnen profiteren van deze ontwikkelingen is het van belang dat er een kwaliteitsslag gemaakt wordt en dat er een betere balans wordt gezocht tussen kort- en langverblijf, aangezien het huidige aanbod voor 80 procent uit langverblijf bestaat. Daarom komt de gemeente met beleidskader vrijetijdslocaties om de recreatieondernemers een beter toekomstperspectief te bieden en om de lokale economie uiteindelijk te versterken.

1. Waar willen we heen?

De kernen binnen de gemeente Wijdmeren kennen een lange historie gericht op toeristische en recreatieve voorzieningen. Toeristen in het gebied zorgen voor een levendige omgeving, waar zij afwisselend genieten van de ongerepte natuur, de fraaie buitenplaatsen, of varen op de plassen. Een deel van deze toeristen verblijft in het gebied in een van de vakantieparken (of verblijfsobjecten) die onze gemeente rijk is. Deze verblijven zijn een belangrijk onderdeel van de beleving van de toerist. Daarom stellen wij drie uitgangspunten op voor de toekomst van verblijfsrecreatie in Wijdmeren.

1. Wijdmeren is een toeristische gemeente.

De grote groei in toerisme is ontstaan in de tweede helft van de vorige eeuw. Toeristen en recreanten dragen sinds die tijd bij aan de lokale economie, werkgelegenheid, en een levendige omgeving. Zij komen hier onder andere voor de natuurbeleving bij buitenplaatsen en plassen. Om ervoor te zorgen dat deze mensen steeds weer terugkomen, en er nieuwe doelgroepen aangeboord worden, is het noodzakelijk te blijven investeren in het recreatie-areaal. De vraag is namelijk niet statisch, maar verandert constant. Dit houdt concreet in dat wij het huidige recreatie-areaal willen handhaven en versterken, om zo aan te sluiten bij de vraag van de toeristen. Er bestaat dan een gezonde diversiteit aan aanbod, met verschillende typen accommodaties en een gezonde verdeling tussen langverblijf en kortverblijf recreatie.

2. Ondernemers zorgen voor een duurzame economische bedrijvigheid.

Vitale ondernemers hebben uiteraard tot doel om op de lange termijn een gezonde exploitatie te draaien. Wij ondersteunen deze ondernemers van harte en dagen andere ondernemers uit om met een lange termijnvisie op hun park te komen. Een duurzame exploitatie bij de onderneming zorgt namelijk voor lokale economische voordelen voor bewoners en maakt handhaving op bepaalde elementen (zoals permanente bewoning in strijd met het bestemmingsplan) onnodig. Een vitale recreatieondernemer sluit aan bij de vraag van de gast. Wij willen dit ondersteunen door creatief mee te denken bij ondernemersplannen als het bijvoorbeeld gaat om grotere accommodaties die geschikt zijn voor families/gezinnen of het inrichten van camperplaatsen.

3. De natuurwaarde van dit gebied is hoog.

De groene en blauwe leefomgeving is een belangrijke reden dat recreanten naar dit gebied komen. De beleving van onze plassen en buitengebieden, waar natuur een essentieel onderdeel van uitmaakt, is een van de 'Unique Selling Points' van Wijdmeren. Initiatieven die de natuurwaarden versterken, verbeteren daarmee de aantrekkingskracht van de gemeente. Dit is een centraal punt van het gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen: de synergie tussen toeristische aantrekkingskracht en natuurwaarden.

Deze drie uitgangspunten vormen de basis van onze aanpak voor vrijetijdslocaties (verblijfsrecreatieterreinen/recreatieparken/vakantieparken).¹ Verblijfsrecreatie, zoals gedefinieerd in onze bestemmingsplannen, kan bestaan uit parken met recreatiewoningen of –chalets, kampeerplaatsen, (sta- of toer)caravans en campers.

Het verbeteren van de kwaliteit van deze locaties is een gezamenlijke opgave voor de ondernemers en de gemeente. De ondernemers zijn verantwoordelijk als het gaat om investeringen in het eigen terrein. Wij hebben een beslissende rol als het gaat om ruimtelijke en milieuregelgeving, die voorschrijft wat wel en niet kan met betrekking tot uitbreiding, transformatie, oppervlaktes bebouwing et cetera. Met dit beleidskader stellen wij het proces vast om in samenwerking met de recreatieondernemers te werken aan vitale en kwalitatief betere verblijfsrecreatie, met de drie uitgangspunten voor de toekomst van Wijdemeren in het achterhoofd. Het toekomstperspectief van verblijfsrecreatie vormt de leidraad voor ons standpunt over herstructurering van vrijetijdslocaties. In hoofdstuk twee beschrijven wij de huidige situatie en in hoofdstuk drie hoe wij de uitgangspunten voor de toekomst kunnen bewerkstelligen.

¹ De terminologie van dit beleidskader moet als volgt opgevat worden: Vrijetijdslocaties omvat het geheel aan recreatieve verblijfsmogelijkheden in Wijdemeren. Dit begrip wordt afwisselend gebruikt met verblijfsrecreatieterreinen, vakantieparken en recreatieparken.

2. Waar komen we vandaan?

In hoofdstuk 1 is al benoemd dat de gemeente Wijdmeren een groots toeristisch-recreatief verleden heeft. Vaak wordt er nog gerept over de dagen waarop mensen van heinde en verre kwamen om te recreëren op de plas of in de natuur. Na de Tweede Wereldoorlog nam de recreatie in dit gebied een enorme vlucht. Met name Duitsers kwamen in groten getale naar het gebied. In de jaren '60 en '70 kende het gebied een grote groei aan toeristen, waarbij het voorzieningenniveau steeg. Met de ontwikkeling van andere recreatiegebieden nam het aantal toeristen in het gebied echter af. In 1986 wordt in de ruimtelijk-economische structuurschets van de gemeente Loosdrecht al geconstateerd dat het gebied haar marktaandeel in rap tempo aan het verliezen is. De enorme aantrekkingskracht van het gebied in de jaren '60 en '70 was ongekend en is sinds die tijd niet meer geëvenaard. Het voorzieningenniveau en de inrichting van de parken is op bepaalde aspecten blijven hangen op het niveau van de hoogtijdagen. Ondernemers herkennen deze uitdaging ook. In het onderzoek van ZKA en Vrolijk's wordt geconstateerd dat het recreatie-aanbod deels verouderd en versleten is.



Afbeelding 1: Analyse recreatie-aanbod (Bron: Gebiedsvisie Recreatie en Toerisme Loosdrechts Plassengebied door ZKA en Vrolijk's 2016).

Voor 24% van de ondernemingen liggen nog kansen voor wat betreft een kwaliteitsverbeteringsslag. 35% van de bedrijven moet op zoek naar een nieuwe visie op hun bedrijvigheid. Hieruit blijkt dat een groot deel van de ondernemers conserverend ondernemerschap bedrijft, in plaats van het ontwikkelen van innovatieve en kwalitatief hoogwaardige producten. Dit is een zorgwekkende constatering die vraagt om handelen, van zowel de gemeente als van de sector zelf.

Op dit moment zijn er ook landelijke uitdagingen bij het aanbod in de verblijfsrecreatiemarkt. De provincie betoogt in haar 'Handreiking Verblijfsrecreatie Noord-Holland' (2014) dat het verwachte aanbod met 20% zal stijgen, waar de verwachte vraag met 4% zal stijgen. De Rabobank stelt in een landelijk rapport (2015) dat er sprake is van 'structurele prijserosie'. Ondernemers sluiten niet aan op de vraag van de toerist en bieden

geen unieke ervaringen aan. Dit, gepaard met het overaanbod en de prijserosie, maakt dat sommige verblijfsrecreatieterreinen hun oorspronkelijke bestemming uit het oog verliezen.

Ook constateren wij dat de verhouding tussen langverblijf- en kortverblijfaccommodaties niet optimaal is. Momenteel is 80% van het aanbod van verblijfsrecreatie gericht op langverblijf, terwijl kortverblijf rendabeler is voor de ondernemer zelf en de lokale economie. Het bovenstaande overtuigt ons van de noodzaak tot kwaliteitsverbetering en aanpassingen van het aanbod in de verblijfsrecreatiesector.

Op sommige locaties is al een kwaliteitsslag gemaakt. Goede voorbeelden binnen onze gemeente zijn het recreatiepark Mijnden en jachtwerf van Dusseldorp. Hier is met de ondernemers gekeken naar mogelijkheden voor kwalitatieve verbetering van de terreinen. Samen wordt dan gekeken naar de mogelijkheden voor een duurzame exploitatie van het bedrijf, waar voldoende ruimte is voor de ondernemer om in te spelen op de marktomstandigheden. Zo kunnen er grotere recreatie-objecten noodzakelijk zijn, of herverkaveling van het terrein.

Deze goede voorbeelden ten spijt, richt het huidig beleid inzake verblijfsrecreatieterreinen zich niet op de structurele kwaliteitsverbetering van de verblijfsrecreatiesector. Wel biedt het beleid een krachtig middel om excessen die ontstaan door gebrekkige kwaliteit aan te pakken. Zo biedt het Plan van Aanpak Handhaving Permanente Bewoning de gemeente een middel om recreatieverblijven aan te pakken waar mensen permanent wonen, waarbij het gebruik dus strijdig is met de bestemming van het bestemmingsplan, en waardoor ontwikkelkansen voor de recreatie uitblijven. Deze aanpak van de gemeente werd onlangs nogmaals bekrachtigd door de Provinciale Ruimtelijke Verordening, waarin staat dat permanente bewoning van recreatieterreinen verboden is. Handhaving is voornamelijk bedoeld voor de 13% die volgens ZKA en Vrolijks geen toekomst meer heeft, en ook niet welwillend is om te werken aan een betere toekomst. Hieronder leggen wij het proces vast waarmee wij gaan werken aan deze toekomst.

3. Hoe gaan we vooruit?

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn ten eerste de uitgangspunten van de gemeente geschetst, en ten tweede de uitdagingen waar de recreatiesector voor staat, beschreven. Nu rest de vraag: hoe bereiken wij onze doelen, samen met de ondernemers, en zorgen we voor een vitale recreatiesector?

Wij willen vitale ondernemers de ruimte geven om hun bedrijven aan te passen aan de vraag. Vitale ondernemers zijn actief bezig met hun bedrijfsvoering en de toekomstbestendigheid van hun bedrijf. Vertegenwoordigers van het Platform Recreatie en Toerisme hebben zich uitgesproken als voorstanders van een flexibele en meewerkende gemeente, waarbij ondernemers snel in kunnen spelen op de veranderende en hoge verwachtingen van recreanten en toeristen. Zij geven aan dat het stimuleren van ambitieuze ondernemers, die met innovatieve bedrijfsplannen komen die eveneens goed passen in onze natuur, prioriteit moet hebben van de gemeente Wijdmeren.

Zoals hierboven al benoemd is het huidig beleid vooral gericht op de aanpak van excessen. Als aanvulling hierop streven wij naar een aanpak die vitale ondernemers uitdaagt om met vernieuwende plannen te komen. Daar past een integrale aanpak bij, waar veiligheids-, herstructurerings-, en economische aspecten onderdeel zijn van de keten. Als voorbeeldproject is hier gekeken naar de opzet van de 'Vitale Vakantieparken' in de Veluwe. Dit programma heeft de realisatie van een hoogwaardig recreatief aanbod als doel gesteld. Het programma is gebaseerd op drie pijlers: innovatie, (ruimtelijke) herstructurering, en veiligheid en leefbaarheid. Deze drie pijlers bieden middelen om tot het uiteindelijke doel van een hoogwaardig aanbod te komen. Onder deze pijlers valt een breed scala aan thema's, zoals duurzaamheid, transformatie, en aanpak niet-recreatief gebruik. Deze thema's staan nooit los van elkaar, maar haken op elkaar in. Er spelen per onderneming meerdere thema's. Binnen Vitale Vakantieparken wordt daarom per onderneming gekeken naar de toekomst van het park. Zo levert de gemeente maatwerk, in plaats van vast te houden aan overkoepelende regels.

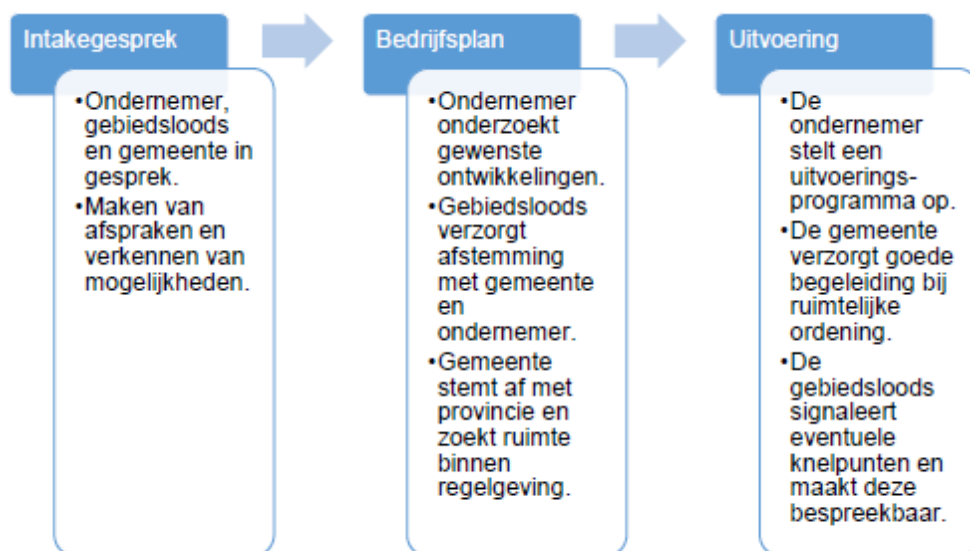
In Wijdmeren willen wij ook naar deze aanpak: één locatie, één plan. Zo kan er naar de mogelijkheden op een specifiek terrein gekeken worden, waarbij alle verschillende aspecten van het ondernemerschap de revue passeren. Wij willen ook ondernemers uitdagen die nu eigenaar zijn van ondernemingen die niet meer adequaat functioneren. Samen kijken wij naar een toekomstige recreatieve bestemming, die past bij de drie uitgangspunten die door ons geformuleerd zijn. De wijze waarop wij dit doen sluit aan bij het gebiedsakkoord. In het gebiedsakkoord is afgesproken om voor de periode van maximaal vier jaar een gebiedsloods aan te stellen, die fungeert als schakelpersoon tussen gemeente en ondernemers. De bekostiging van deze gebiedsloods is ook geregeld in het gebiedsakkoord.

De gebiedsloods is verantwoordelijk voor het ondersteunen van ondernemers bij bedrijfstransities en bedrijfsstarten, door voor alle ondernemers een (gratis) intakegesprek te verzorgen waarin gekeken wordt naar de toekomst en mogelijkheden van het bedrijf. De intake vindt plaats tussen de ondernemer/eigenaar, de gebiedsloods, en een vertegenwoordiger van de gemeente Wijdmeren.

Door middel van deze intakegesprekken moet duidelijk worden welke ondernemingen weinig perspectief hebben en wat de oorzaak is van het gebrek aan perspectief. Bovendien hebben ondernemers de meeste kennis van de markt, zij zijn daar immers actief. Door met hen in gesprek te gaan krijgt de gemeente beter inzicht in de actuele stand van zaken van deze sector en waar mogelijke knelpunten zich bevinden. Tijdens de intake wordt ook gekeken naar de ideeën van de ondernemer, de ruimtelijke implicaties van de plannen, de uitgangspunten van de gemeente, mogelijke innovatieve dwarsverbanden met andere ondernemers, et cetera. Ondernemers worden nadrukkelijk uitgenodigd deel te nemen aan de intake. Zo kan een gedeelde toekomstvisie ontstaan, waar levensvatbaarheid op de lange termijn en een kwalitatieve bijdrage aan het toeristisch-recreatief aanbod in Wijdmeren centraal staan. De ondernemer kan niet gedwongen worden om

deel te nemen aan deze intake. Toch is het van belang dat de ondernemer zich bewust is van zijn situatie en dat hij gestimuleerd wordt om daarmee aan de slag te gaan. Het ontbreken van een gedegen toekomstvisie voor een onderneming baart de gemeente namelijk zorgen. Dit leidt vaak tot korte termijn denken, een achteruitgang van kwaliteit van het bedrijf en het verder uitpanden en permanent bewonen van recreatieve objecten. Het transformeren van langverblijf naar kortverblijfsaccommodaties is daarom een belangrijk speerpunt, omdat kortverblijfsaccommodaties meer toekomstperspectief hebben.

Na de intake kan de ondernemer een bedrijfsplan opstellen waarin de toekomstvisie wordt uitgewerkt. Hierin wordt de door te maken transitie of start beschreven, onderzocht en beoordeeld. Uiteraard is het van belang dat de ondernemer hierbij ook rekening houdt met zijn omgeving en dat er door middel van participatie draagvlak wordt gecreëerd voor zijn plan. Het plan beperkt zich niet tot louter recreatie-objecten, maar kijkt integraal naar het hele gebied en de benodigde infrastructuur op het park (zoals verkeersontsluiting, zwembaciliteiten, dienstwoningen, opslagruimten, et cetera). De ondernemers worden ondersteund door een gebiedsloods bij het proces en de gebiedsloods zal met de gemeente goede ontwikkelingen stimuleren en begeleiden (in navolging van het uitvoeringsprogramma gebiedsakkkoord). Het bestaan van een gedegen bedrijfsplan en het nakomen van de hierin opgenomen afspraken geven de gemeente en de ondernemer wederzijds vertrouwen in een goede afloop.



Afbeelding 2: Schematische weergave van het procesplan.

De drie eerdergenoemde uitgangspunten zijn het belangrijkste waarop een plan getoetst wordt. Bedrijfsplannen waar actief meegewerkt wordt aan het verwezenlijken van deze drie uitgangspunten kunnen rekenen op een positieve ontvangst door de gemeente. Per geval onderzoeken wij de regelgeving. Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat de geldende voorschriften geen belemmering vormen voor vitaal ondernemerschap? Bij de beoordeling van het projectplan van de ondernemer is de motivatie leidend en zijn de afmetingen van het project niet vastgesteld in wettelijke kaders. Dit is denken in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Aan de andere kant zijn de uitgangspunten niet vrijblijvend. Zo zal verdere uitpanding, zonder goede business case, niet bijdragen aan een duurzame bedrijfsmatige exploitatie (uitgangspunt 2: de ondernemer zorgt voor een duurzame economische bedrijvigheid). Ook het transformeren van een recreatieterrein naar een woonwijk past niet bij de gemeentelijke ambitie om het recreatie-areaal te handhaven en verbeteren (uitgangspunt 1: Wijdmeren is een toeristische gemeente). Zodoende zal transformatie slechts in zeer beperkte omstandigheden een mogelijkheid zijn. Het verder ‘verstenen’ van het buitengebied heeft een onevenredige invloed op onze natuurgebieden, en zal daarom kritisch bezien worden (uitgangspunt 3: de natuurwaarde van dit gebied is hoog).

Conclusie

Concluderend gaan wij positief meedenken over innovatieve plannen van ondernemers. Wij gaan maatwerk bieden voor de ondernemers en zo meewerken aan een sterkere en meer gevarieerde verblijfsrecreatiesector. Dit doen wij door het gesprek met de ondernemer aan te gaan en samen te kijken naar het bedrijfsplan van de onderneming. De gebiedsloods vervult hier een bemiddelende rol en zorgt voor een goed proces waarin ondernemer en gemeente kunnen werken aan een impuls voor de recreatiesector. De kosten van de gebiedsloods zijn al opgenomen in het gebiedsakkoord en de leges van eventuele aanpassingen van het bestemmingsplan zullen voor de kosten komen van de ondernemer. Er zal op termijn een evaluatie van de ontwikkeling van vrijetijdslocaties plaatsvinden om te bepalen of het beleidskader het gewenste effect heeft.

