

Werkwijze regionale afstemming verblijfsrecreatie NHN

1. Inleiding

De regio Noord-Holland Noord (NHN) stelde in afstemming met verblijfsrecreatiebedrijven, (belangen)organisaties en het Ontwikkelingsbedrijf NHN (ONHN) in 2018 haar visie op verblijfsrecreatie op. In de visie streeft NHN er naar om in 2030 de meest vitale verblijfsregio van Nederland te zijn. Om te beoordelen of een nieuwe ontwikkeling, herstructurering en/of uitbreiding van bestaand verblijfsaanbod gefaciliteerd kan worden is, in de geest van de visie, een ontwikkelkader opgesteld. Dit is een toetsingskader voor de gemeenten en initiatiefnemers en bestaat uit een toetsinstrument en een handleiding voor de gebruikers. Alle initiatieven waarvoor een afwijking of wijziging van het bestemmingsplan/omgevingsplan nodig is, en een substantiële regionale impact hebben op de verblijfsrecreatie en/of ruimte¹, worden door individuele gemeenten getoetst op basis van het ontwikkelkader.

Voor initiatieven die als stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt en waarvoor een afwijking of wijziging van het bestemmingsplan/omgevingsplan nodig is, is vervolgens regionale afstemming nodig. Vanwege de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, die voorschrijft dat de behoefte van initiatieven met regionale behoefte aangetoond moet worden. Maar ook met oog op de (toekomstige) Provinciale Omgevingsverordening die voorschrijft dat gemeenten werkafspraken hanteren over de wijze van afstemming van nieuwe stedelijke ontwikkelingen, waar verblijfsrecreatie onder valt. Dit proces is vastgesteld door de colleges. De wijze waarop de regiogemeenten nieuwe verblijfsrecreatie-initiatieven en uitbreidingsplannen regionaal afstemmen moet bijdragen aan het behalen van het streven van de visie verblijfsrecreatie: "Meest vitale verblijfsregio van Nederland". Doel van deze werkwijze is om de diversiteit in de sector te behouden en te faciliteren dat aansprekende en sterke plannen in de regio ontwikkeld worden. Dit alles beredeneerd vanuit het perspectief van de marktdynamiek, samenleving en ruimte. Zo werken gemeenten gezamenlijk aan een vitale verblijfsrecreatiesector en een krachtige regio.

¹ Dit zijn initiatieven in de verblijfsrecreatie, die de gemeente verzoeken om planologische medewerking voor: nieuwvestiging, uitbreiding of herstructurering met de volgende omvang:

- >25 ligplaatsen (of >125 slaapplaatsen indien eigen kampeermiddel/boot) in jachthavens, jaarplaatsen op campings of toeristische kampeerplaatsen op campings en waarvoor bestemmingsplanwijziging/verandering van het omgevingsplan nodig is;
- >10 eenheden (of >40 slaapplaatsen in) recreatiewoningen en/of verhuuraccommodaties (al dan niet op het land of op het water), en waarvoor bestemmingsplanwijziging/verandering van het omgevingsplan nodig is;
- >15 hotelkamers (of >30 slaapplaatsen in hotelkamers) en waarvoor bestemmingsplanwijziging/verandering van het omgevingsplan nodig is;
- >15 bedden in een groepsaccommodatie en waarvoor bestemmingsplanwijziging/verandering van het omgevingsplan nodig is.

2. Werkwijze regionale afstemming verblijfsrecreatie

De werkwijze van regionale afstemming betreft een aantal processtappen dat doorlopen wordt wanneer een bedrijf en/of initiatiefnemer een vestigings- of investeringsvraag in verblijfsrecreatie heeft. Het kan gaan om een herstructurerings- en/of uitbreidingsvraag of om een nieuwbouw-/vervangingsvraag waarbij de initiatiefnemer van de gemeente vraagt om verandering van het bestemmingsplan/omgevingsplan. Het proces van regionale afstemming ziet er als volgt uit:

Stap 1: Iedere gemeente doorloopt de lokaal op- en vastgestelde routing van initiatieven in verblijfsrecreatie die om afwijking of wijziging van het bestemmingsplan/omgevingsplan vragen. Onderdeel van deze routing is dat iedere gemeente het initiatief afweegt en toetst aan de hand van het regionale ontwikkelkader verblijfsrecreatie. Dit gebeurt door een multidisciplinair team van ambtenaren (Ruimtelijke Ordening (RO), Recreatie en Toerisme (R&T) en vergunningverlening) zodat kennis wordt gebundeld en elk criterium in het kader met de juiste kennis wordt afgewogen. Hoofdvragen die iedere initiatiefnemer moet beantwoorden voordat de gemeente het initiatief in overweging kan nemen:

- Over welke ontwikkeling hebben we het? O.a. naam initiatiefnemer en grondeigenaar, adres, kadastrale gegevens, huidige en gewenste bestemming, aantal en type eenheden en gegevens van beoogde exploitant.
- Zijn alle benodigde plannen ingediend?
 - Bedrijfsplan
 - Ruimtelijk plan
 - Beeldkwaliteitsplan
 - Wettelijk vereiste onderzoeken over bijvoorbeeld archeologie, externe werking, stikstof, natuurwetgeving, water en provinciale verordening
 - Etc.
- Inhoudelijke toetsvragen (ontwikkelkader) die expliciet en onderbouwd beantwoord zijn in de voorgaande plannen:
 - Is er sprake van voldoende differentiatie binnen de impactstraal van het initiatief?
 - Is er aantoonbaar voldoende vraag naar het initiatief (met onderscheid tussen huurvraag en koopvraag in geval van uitponding)?
 - Wordt bijgedragen aan de leefbaarheid in de omgeving van het initiatief?
 - Wordt bijgedragen aan de circulaire doelen van de regio?
 - Wordt landschappelijke kwaliteit versterkt?
 - Is sprake van een centrale bedrijfsmatige exploitatie?
 - Is er een financieel plan opgesteld voor tijdens de exploitatiefase?

Zie Bijlage 1 voor een verdere toelichting van het ontwikkelkader.

Eventueel kan bij de gemeentelijke planafweging de hulp in worden geroepen bij ONHN en de leden van de Taskforce Verblijfsrecreatie. Indien er sprake is van een gebiedsontwikkeling met meerdere logiesontwikkelingen dan moet deze toets voor iedere logiesontwikkeling apart gedaan worden.

Stap 2: Bij initiatieven met regionale impact op de verblijfsrecreatie en/of ruimte met een positieve uitkomst van stap 1, wordt het initiatief ambtelijk regionaal afgestemd door de Regionale Advies Commissie Verblijfsrecreatie (RAC-Verblijfsrecreatie). Nadat de RAC-leden

van complete informatie over het voorgenomen initiatief zijn voorzien door de gemeenteambtenaar, komt de RAC-Verblijfsrecreatie bijeen om de volgende vragen te beantwoorden over het initiatief:

1. Is er sprake van regionale behoefte (vraag in de marktregio) en past de ontwikkeling daar in?
2. Is er sprake van (herontwikkeling/uitbreiding) op de huidige vestigingsplaats?
3. Zo niet, is gekeken naar:
 - o benutting van beschikbaar aanbod op bestaande locaties binnen de straal van het afstemmingsgebied?
 - o benutting van beschikbaar aanbod op herontwikkelingslocaties binnen de straal van het afstemmingsgebied?
 - o kansrijke nieuwe locaties binnen de straal van het afstemmingsgebied, die beter passen in de verblijfsrecreatievisie NHN?

De RAC-Verblijfsrecreatie doorloopt dus niet het ontwikkelkader. Dat heeft de gemeente in stap 1 gedaan. De RAC-Verblijfsrecreatie beoordeelt of de ontwikkeling wel/niet overeenkomt met de vraag en/of het totale ruimteaanbod binnen de impactstraal van het initiatief. De RAC-Verblijfsrecreatie kan op basis van de basiskenmerken van een initiatief (zoals omvang, locatie en impact) besluiten om het initiatief al dan niet inhoudelijk te behandelen. Tenslotte adviseert de RAC-Verblijfsrecreatie de betreffende gemeente waarin het initiatief gepland is beargumenteerd om wel/na aanpassing van plannen/op een andere locatie/niet mee te werken aan een verandering van het bestemmingsplan/omgevingsplan.

Stap 3: Indien de betreffende gemeente voornemens is om (op basis van het toeristisch-recreatief beleid en afstemming in de RAC) mee te werken aan de vraag van de initiatiefnemer wordt er getoetst aan wettelijke omgevingsaspecten uit de (toekomstige) Provinciale Omgevingsverordening (natuurwetgeving, archeologie, water, externe veiligheid etc.) en andere verplichte toetsing met betrekking tot een goede Ruimtelijke Ordening (RO)/een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het is gebruikelijk en vaak noodzakelijk dat de initiatiefnemer hiervoor onderzoeken moet (laten) uitvoeren. Wel is het aan te bevelen in het begin van het ontwikkelproces alvast enkele pre-scans uit te voeren om in deze fase van het proces teleurstelling te voorkomen.

Stap 4: Besluitvorming in het college van de betreffende gemeente. Het advies van de RAC-Verblijfsrecreatie wordt in de overweging door het college meegenomen. Het college kan van het advies afwijken, maar dit kan in de verdere procedure gevolgen hebben. Bijvoorbeeld bij afweging van eventuele bezwaren door Raad van State. Al eerder is namelijk gebleken dat het advies van de RAC hiervoor zwaarwegend telt.

Stap 5: De gemeente is tenslotte verantwoordelijk voor handhaving op juiste realisatie van plannen door initiatiefnemer. Indien de handhaving capaciteit en -kennis binnen een gemeente niet toereikend zijn, kan dit worden gebundeld en uitgewisseld binnen bestuurlijke regio's. Hoe handhaving op juiste realisatie efficiënter uitgevoerd kan worden, wordt verder verkend door gemeenten.

3. Regionale Advies Commissie Verblifsrecreatie (RAC-Verblifsrecreatie)

Tijdens de bovenstaande stap 2 van de werkwijze van regionale afstemming komt de RAC-Verblifsrecreatie in actie. Deze bestaat in ieder geval uit gemeenteambtenaren Recreatie & toerisme (R&T) van de 17 regiogemeenten, ambtenaren Ruimtelijke Ontwikkeling (RO), projectleider R&T van ONHN en leden van de Taskforce Vitale Verblifsrecreatie. Leden van de Taskforce hebben een onafhankelijke deskundigenrol en kunnen indien gewenst het voorzitterschap van de RAC (tijdelijk) op zich nemen. ONHN zorgt voor de secretariële ondersteuning van de RAC-Verblifsrecreatie. De RAC-Verblifsrecreatie wordt iedere maand ingepland, maar komt alleen bij elkaar als er plannen beoordeeld en afgestemd moeten worden. Niet iedere ambtenaar hoeft iedere maand aanwezig te zijn; alleen als er een plan beoordeeld en afgestemd moet worden dat voor hem/haar interessant is en/of binnen de impactstraal van het initiatief ligt:

- Initiatieven tot 100 eenheden kennen een afstemmingsstraal van 15 km;
- Initiatieven vanaf 100 eenheden kennen een afstemmingsstraal van 20 km;
- Texel vormt een eigen markt- en impactregio en stemt alleen binnen de eigen gemeente af. Texel heeft namelijk een dermate eigen marktgebied dat afstemming met buurgemeenten nauwelijks relevant is.

Het is van belang dat er een mix van toerisme & recreatie- en RO-medewerkers aanwezig is om tot een gebalanceerde afstemming te kunnen komen.

Het formele behandelproces van een initiatief door de RAC-Verblifsrecreatie verloopt als volgt:

- 1.** De betreffende gemeenteambtenaar R&T plaatst het initiatief tijdig (tenminste twee weken voor de vergadering) via het secretariaat van de RAC op de RAC-agenda en informeert de leden van de RAC over het initiatief.
- 2.** De betreffende gemeenteambtenaar deelt de belangrijkste documenten met het secretariaat van de RAC. Het secretariaat deelt de volgende documenten tenminste twee weken voor de vergadering:
 - a. Plandocumenten van de initiatiefnemer;
 - b. De afweging van de gemeente aan de hand van het ingevulde ontwikkelkader met toelichtende adviesmemo (waaronder gemaakte afwegingen) van de gemeente;
 - c. Eventuele adviesvragen aan de RAC-Verblifsrecreatie.
- 3.** Een afgevaardigde van de betreffende gemeente licht het bedrijfsplan, het ingevulde ontwikkelkader en de gemeentelijk advies(vraag) mondeling toe tijdens het RAC-overleg.
- 4.** De leden van de RAC beoordelen de plannen en formuleren een onderbouwd advies, dat bestaat uit één van de volgende hoofdopties:
 - a. RAC adviseert de gemeente om het initiatief te faciliteren en de procedure verder af te wikkelen;
 - b. RAC adviseert de gemeente na aanpassing van plannen in te stemmen met het initiatief;
 - c. RAC adviseert de gemeente het initiatief te laten vestigen op een alternatieve locatie in de impactstraal;
 - d. RAC adviseert de gemeente niet in te stemmen met het initiatief.

Gemeenten kunnen initiatieven ook eerder (dus voor deze formele RAC-behandeling) voorleggen aan de RAC en een collegiaal advies vragen over bijvoorbeeld de inhoudelijke afweging en proces. Zo heeft de RAC ook een kennisfunctie.

4. Rol ONHN en Taskforce Verblijfsrecreatie

Centraal in de werkwijze is dat ONHN als regionaal eerstelijns ondernemersloket fungeert. Taken van ONHN:

- **Eerstelijns contact met initiatiefnemer.** De projectleider R&T van ONHN fungeert desgewenst als procesmatig en inhoudelijk eerstelijns contactpersoon voor de initiatiefnemer. Dit ontslaat gemeenten overigens niet van hun rol in de lokale procesbegeleiding (bijv. door accountmanagement/bedrijfscontactfunctionarissen).
- **Inhoudelijke ondersteuning van gemeenteambtenaar R&T.** De projectleider R&T van ONHN trekt desgewenst inhoudelijk op met de betreffende gemeenteambtenaar R&T en RO: vanaf het moment dat de initiatiefnemer zich meldt tot de regionale afstemming RAC inclusief advies aan gemeente.
- **Monitoring vraag, aanbod en planvoorraad.** ONHN beschikt over een actueel inzicht in planvoorraad. Daarvoor monitort ze periodiek (om de vier jaar):
 - het huidige aanbod (incl. aantallen eenheden) en de ontwikkeling van het aanbod over de jaren heen;
 - de harde-, zachte- en slapende planvoorraden;
 - de overnachtingen in logiesaccommodaties. Bijvoorbeeld aan de hand van een digitaal nachtregister.

ONHN kan dit ook laten monitoren. Bij voorkeur door een bureaucombinatie, zodat de bureaus elkaar scherphouden. De gemeente meldt elk formeel verblijfsrecreatief verzoek en wijziging in aantallen eenheden verblijfsrecreatie (ook al past het op de huidige locatie en omgevingsplan en andere regelgeving) zodat ONHN de wijziging kan meenemen in de monitoring. Alle binnengekomen vragen worden door ONHN bijgehouden en inzichtelijk gemaakt.

- **Procesmatige regie.** ONHN voert het secretariaat van de RAC (waar de ambtelijke regionale afstemming plaatsvindt) en vervult een brugfunctie naar de bestuurlijke regionale afstemming.

Nieuw is dat de leden van de Taskforce Verblijfsrecreatie vanaf 2023 onderdeel zijn van de RAC-Verblijfsrecreatie en een deskundigenrol vervullen. Desgewenst kunnen zij het voorzitterschap (tijdelijk) vervullen en afwisselen met de projectleider R&T van ONHN. Ook zijn de leden van de Taskforce beschikbaar voor inhoudelijke en procesmatige ondersteuning aan gemeenten tijdens het afwegingstraject van initiatieven. Bijvoorbeeld door het bieden van een Expertteam voor gemeenten.

Bijlage 1

Het ontwikkelkader is het instrument waaraan de wenselijkheid van ontwikkelingen wordt getoetst door gemeenten in NHN. We blijven dit instrument gebruiken in de regio. In de praktijk hanteren we de volgende werkafspraken ten aanzien van het ontwikkelkader:

1. We investeren in onze vaardigheden (door onderwijs en praktijkervaring) om het ontwikkelkader lokaal toe te passen;
2. We differentiëren in de beoordeling per deelsector (een nieuw hotel beoordeel je in technisch opzicht nu eenmaal anders dan een nieuwe jachthaven);
3. 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);
4. 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 die het ontwikkelkader praktischer toepasbaar maken:

1. Het initiatief bevordert differentiatie binnen de impactstraal van het initiatief.
➔ Praktische toepassing: accommodaties zijn bijvoorbeeld verschillend van omvang, luxe- en prijsniveau.
2. Er is aantoonbaar voldoende vraag naar het initiatief, met, in het geval van uitponing, onderscheid tussen de koopmarkt en de huurmarkt.
➔ Praktische toepassing: het concept past goed binnen de marktgerichte deelregio, uit de concurrentieanalyse blijkt dat het aanbod onderscheidend is en het prijs-kwaliteitsniveau ten minste marktconform. De marktruimte is onderbouwd.
3. Het initiatief draagt bij aan de leefbaarheid van de omgeving van het initiatief.
➔ Praktische toepassing: het merendeel van de centrumvoorzieningen is publiek toegankelijk of er zijn (onderbouwd) geen centrumvoorzieningen en er is voldaan aan de participatievereisten van de gemeente.
4. Het initiatief draagt bij aan de circulaire doelen van de regio.
➔ Praktische toepassing: aangetoond wordt dat er wordt voldaan aan de normen van de gouden green key of diens rechtsopvolger.
5. Het initiatief versterkt landschappelijke kwaliteiten van de locatie.
➔ Praktische toepassing: in het geval van recreatiewoningen bedraagt de accommodatiedichtheid maximaal 15 per hectare.
6. Het initiatief beschikt over centrale bedrijfsmatige exploitatie.
➔ Praktische toepassing: in geval van uitponing is er een (concept)overeenkomst tussen ontwikkelaar en exploitant. En de centrale bedrijfsmatige exploitatie wordt geborgd middels bepalingen in de anterieure overeenkomst met kettingsbeding en boeteclausule.
7. Het initiatief beschikt over een financieel plan voor tijdens de exploitatiefase.
➔ Praktische toepassing: er zijn sluitende financiële begrotingen opgesteld en de gemeente heeft daar inzicht in gehad. Denk aan: exploitatiebegroting, financieringsbegroting, liquiditeitsbegroting, investeringsbegroting. Er is een risicoanalyse opgesteld.