



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk
PZH-2018-665650138
DOS-2018-0004360

Bijlagen
4

Aan Provinciale Staten

Onderwerp
Marktverkenning Verblijfstoerisme provincie Zuid-Holland.

Geachte Statenleden,

Internationaal groeit het toerisme, wat kansen biedt voor Zuid-Holland en voor de versterking van de regionale economie. Verblijfsrecreatie is een belangrijk element binnen het samengestelde toeristische product en daarmee de beleving van de bezoekers. De verblijfsrecreatiemarkt is volop in beweging en vraagt steeds meer om maatwerk teneinde het aanbod beter te laten aansluiten op de vraag. Daarbij zijn nieuwe verblijfsmogelijkheden vaak aantrekkelijker dan oudere, omdat ouder aanbod onvoldoende aansluit op de huidige vraag. Vakantiewoningen worden daarnaast steeds vaker als beleggingsobject in de markt gezet, mede door de actuele combinatie van economische groei met een lage rentestand, zonder dat centrale bedrijfsmatige exploitatie geborgd is.

De gemiddelde levensduur van verblijfsrecreatie-eenheden is kort. Door marktfalen blijven oude verblijfsmogelijkheden echter wel bestaan. Het verouderde aanbod is vatbaarder voor ongewenste activiteiten als permanente bewoning of ondermijnende criminaliteit. Dit beïnvloedt het toeristische imago en de aantrekkelijkheid van een regio negatief. Met als gevolg leegstand of gebruik door niet-recreatieve gebruikersgroepen.

Daarnaast is er een steeds grotere vermenging van functies: wonen, werken en recreëren. Onder andere door de opkomst van digitale deelplatforms worden woningen verhuurd aan toeristen en bieden verblijfsrecreatieve parken onderdak aan doelgroepen met een (tijdelijke) woonvraag. Dit maakt het thema een breder maatschappelijk vraagstuk, bijvoorbeeld met betrekking tot (flex)wonen. De huidige situatie rechtvaardigt een actieve rol vanuit de overheden.

Genoemde ontwikkelingen kunnen de druk op het Zuid-Hollandse landschap vergroten. Het Kustpact en Strategische agenda Kust zijn hier mede een reactie op. Gezocht moet worden naar een goede balans tussen toeristische ontwikkelingen en het behouden/versterken van landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Gedeputeerde Staten (GS) willen door een coördinerende en regisserende rol bijdragen aan een goed functionerende sector, waarbinnen noodzakelijke vernieuwingen tot stand komen en ongewenste ontwikkelingen worden tegengaan. Hierbij wordt nadrukkelijk de samenwerking met partners opgezocht.

De ontwikkelingen in de verblijfsrecreatieve sector vragen een bredere aanpak dan het huidige beleid. Kaders vanuit economisch/toeristisch perspectief ontbreken. Er ontstond de behoefte om de marktsituatie en marktverwachting van de sector in Zuid-Holland in beeld te brengen.

Vooruitlopend op de uitkomsten van de verkenning is in de wijziging Visie Ruimte & Mobiliteit (VRM) 2018 het beleid met betrekking tot grootschalige recreatieve ontwikkelingen in het buitengebied aangevuld. Aan gemeenten wordt voortaan gevraagd om de behoefte aan nieuwe ontwikkelingen goed te onderbouwen en regionaal af te stemmen.

Op basis van de uitgevoerde marktverkenning willen GS de komende periode in samenwerking met betrokken partners nieuwe ontwikkelprincipes en spelregels uitwerken. Medio 2019 zullen de aanvullende ontwikkelprincipes en spelregels worden voorgelegd aan Provinciale Staten.

Verkenning Zuid-Holland

De verkenning van verblijfstoerisme in Zuid-Holland bestaat uit twee delen; deel één betreft een globale marktverkenning voor Zuid-Holland als geheel, deel twee biedt een nadere verdieping. Binnen het onderzoek is bewust een knip aangebracht, zodat op basis van de eerste onderzoeksresultaten kon worden bepaald voor welke specifieke onderdelen en/of regio's een nadere verdieping gewenst was. Gekozen is voor twee regio's: Noordwijk-Noordwijkerhout en Voorne-Putten. Beiden zijn gebieden met toeristische potentie, waar meerdere strategische opgaven zoals benoemd in deel één spelen.

De marktverkenning sluit aan op de behoefte vanuit gemeenten en regio's naar meer onderzoek, expertise en ondersteuning op het gebied van verblijfsrecreatie. Dit kwam onder meer naar voren gedurende het proces van de wijziging VRM 2018. Aan de hand van de onderzoeksresultaten kan beter worden ingespeeld op de toeristisch/economische kansen die zich voordoen. Ook kan zo beter worden gestuurd op de kwaliteit van het verblijfsrecreatieve aanbod, in aansluiting op de huidige en toekomstige vraag.

ZKA Leisure Consultants heeft de verkenning uitgevoerd, waarbij diverse partners zijn betrokken: gemeenten, RECRON, HISWA, Koninklijke Horeca Nederland en Nationaal Park Hollandse Duinen. De volgende onderzoeksopgaven stonden daarbij centraal.

- Verwerven van kennis over verblijfstoerisme, zodat inzichtelijk zou worden wat de centrale opgaven voor de sector in Zuid-Holland zijn.
- Adviseren over proces en gereedschap om de sector slim te faciliteren.

Bureau ZKA is tevens betrokken bij vergelijkbare trajecten in provincies Drenthe, Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant.

Naar aanleiding van de lid GS-brief van gedeputeerde Bom-Lemstra over de stand van zaken juni 2018, heeft u in het commissieoverleg van 26 september 2018 van gedachten gewisseld over de uitdagingen in de verblijfsrecreatiesector, en de daarbij te hanteren provinciale beleidskaders. De bestaande kaders o.a. met betrekking tot het niet toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen, dienen als vertrekpunt voor het gesprek over eventuele verdere rolverkenning en/of beleidsontwikkeling voor verblijfsrecreatie.

Resultaten marktverkenning

Onderzoeksbureau ZKA presenteert een marktverkenning en marktanalyse naar de opgaven voor de verblijfsrecreatieve sector in Zuid-Holland. Voor hotels, vakantiewoningen en campings is op basis van de marktanalyse tevens de indicatieve en autonome marktruimte voor de komende jaren geraamd.

Verblijfstoerisme is in Zuid-Holland een sector met meerwaarde. Het genereert €1,9 miljard aan bestedingen en 20.000 banen. Zuid-Holland neemt hiermee de tweede plaats in na Noord-Holland. Met name de hotelsector heeft grote invloed op de omvang van de bestedingen, waarbij zakelijke gasten en buitenlandse gasten zorgen voor gemiddeld hoge bestedingen per overnachting. In beide segmenten presteert de provincie relatief goed. Het rapport maakt helder dat de verblijfsrecreatie een markt betreft met vele verschijningsvormen, die volop in beweging is. Voor veel regio's is verblijfsrecreatie een belangrijke en bloeiende sector, maar door meerdere oorzaken komen verschillende locaties onder druk te staan. Met het gevaar dat toeristische bestemmingen in de toekomst minder aantrekkelijk worden.

Belangrijke bevinden zijn o.a.:

- Op basis van CBS-prognoses en de marktontwikkeling tussen 2007-2017 is de verwachting dat de marktgroei doorzet. De groei zit vooral in de markt voor hotels in de stedelijke omgeving. Verblijfsrecreatie faciliteert hier ook de internationale zaken- en evenementenmarkt. Daarbij neemt vooral aan de kust de vraag naar overnachtingsmogelijkheden toe, terwijl het aanbod afneemt.
- Het aanbod van jaarplaatsen op campings en vaste ligplaatsen in Zuid-Holland is groot. Dit draagt bij aan de woonkwaliteit van de inwoners van met name het stedelijke deel van Zuid-Holland. De behoefte aan deze plaatsen zal in de toekomst echter afnemen.
- De sector functioneert niet optimaal. Vraag en aanbod sluiten voor een deel niet meer goed op elkaar aan. De hoge marktdynamiek en snel veranderende marktvraag in deze sector zijn daarvan mede de oorzaak. De innovatiekracht is laag door veelal ontbreken van nut en noodzaak, beperkte/geen uitbreidingsmogelijkheden en hoge mate van verspreid bezit.
- Vooral vakantieparken kennen een sterke verwevenheid met recreatief langverblijf en 'zakelijke markt' (= seizoensarbeiders, arbeidsmigranten, statushouders, tijdelijke huisvesting etc.). In de verdieping voor Voorne Putten wordt zichtbaar dat dit voor ondernemers vaak een essentieel onderdeel is van hun businessmodel. Zo genereren ze cashflow om te kunnen investeren in het toeristische product.
- Door het ontbreken van uitbreidingsruimte is bedrijfsopvolging vaak een probleem. In Noordwijk is de trend ingezet dat veel kleinschalige hotels verdwijnen en transformeren in appartementen.

Strategische opgaven

Op basis van de marktanalyse en vitaliteitsscan van de bedrijven in de sector komt bureau ZKA tot een vijftal strategische opgaven voor verblijfstoerisme in Zuid-Holland:

1. Verwevenheid met huisvesting

In de Randstad is de druk op de woningmarkt groot. In alle marktsegmenten van de verblijfsrecreatie is daarom - in meer of mindere mate - sprake van vermenging van de recreatieve met de niet-recreatieve markt. Dus óók op toeristische A-locaties. Die vermenging zet de toeristische beleving en potentie onder druk. De praktijk is daarbij anders dan het beleid. In het huidige beleid is zowel permanente bewoning als flexwonen in recreatiewoningen niet mogelijk.

2. Ruimte voor vernieuwing

De innovatiekracht in delen van de sector is laag. De noodzaak hiervoor ontbreekt, omdat ook andere lucratieve niet-recreatieve markten kunnen worden aangeboord. De geringe omvang van bedrijven, in combinatie met beperkte of geen uitbreidingsruimte, is ook een belemmerende factor. Net als de hoge mate van verspreid bezit. In tegenstelling tot andere provincies zijn er in Zuid-Holland echter weinig 'verpauperde' bedrijven. Bestaande verblijfstoeristische bedrijven hebben – onder bepaalde voorwaarden – fysieke ontwikkelruimte nodig om te kunnen voldoen aan de markteisen van morgen: innovatie, productontwikkeling en duurzaamheid.

3. Herontwikkelingsopgave aan de Hollandse Kust

Met name in de kuststrook zijn in de verblijfsrecreatieve parken en de hotelsector veel verouderde bedrijven te vinden. Ondanks het goede perspectief staat de kwaliteit onder druk. Een gebiedsgerichte herontwikkelingsopgave is hier gewenst.

4. Vastgoed gedreven ontwikkelingen

Tegelijkertijd is het zaak om kritisch te kijken naar (her)ontwikkelingen. Deze lijken nu niet altijd een duidelijke meerwaarde te hebben ten opzichte van het bestaande aanbod en/of hebben geen langjarige focus op een toeristisch-recreatieve exploitatie. Extra aandacht is hierbij gewenst voor de hotelsector in Rotterdam en Den Haag, en de ontwikkeldruk in de Deltakust.

5. Regie

Op dit moment lijkt het succes in het verblijfstoerisme de provincie enigszins te overkomen. Dit is enerzijds te verklaren vanuit het verleden, toen Zuid-Holland nog maar beperkt richtinggevend beleid hoefde te voeren ten aanzien van verblijfstoerisme. Het Rijksbeleid was decennialang gericht op stimulering van verblijfstoerisme in de periferie van Nederland (ruimte en schone lucht voor de stedelijke inwoner). Echter, kansen blijven nu onbenut en de toekomstbestendigheid van de sector dient geborgd te worden.

Inzet van provincie op twee samenhangende sporen

De provincie wil werk maken van een goed functionerende verblijfsrecreatieve sector. De verkenning van ZKA maakt duidelijk dat de sector veel meerwaarde voor Zuid-Holland biedt, maar ook dat de sector om meer sturing en betrokkenheid vraagt van de provincie via een vijftal door ZKA benoemde opgaven. De onderstaande inzet geeft de richting aan die GS vooralsnog beoogt om de komende periode verder uit te werken.

De inzet van de provincie richt zich op goede ruimtelijke ordening én toeristisch-economische ontwikkeling. Belangrijke uitgangspunten voor onze provinciale inzet zijn daarbij o.a. het behoud of verbetering van de omgevingskwaliteit en de juiste functie op de juiste plek. Herontwikkeling of intensivering van bestaande terreinen met een recreatieve functie verdienen daarnaast de voorkeur boven een nieuwe ontwikkeling in het buitengebied.

Als we de verblijfsrecreatieve markt in Zuid-Holland vergelijken met een aquarium, zoals in het hoofdrapport (paragraaf 9.2) gebeurt, is er een samenhangende aanpak nodig. Alleen daarmee is te voorkomen dat het water verder vertroebelt. Er zijn 'kraantjes' en een 'filter' nodig om het water in het aquarium tijdig te kunnen verversen en het troebele water af te kunnen voeren.

Daarbij zijn twee sporen te onderscheiden met elk een eigen rol en verantwoordelijkheden:
A: nieuwe ontwikkelingen incl. uitbreiding bestaand aanbod en B: uitdagingen bestaand aanbod.

A. Nieuwe ontwikkelingen incl. uitbreiding bestaand aanbod

In Zuid-Holland zien we veel aanvragen voor nieuwe ontwikkeling en uitbreiding. Steeds vaker betreft dit ook plannen voor herontwikkeling en bijzondere overnachtingslocaties die betrekking hebben op kleinere eenheden. Deze ontwikkelingen vallen buiten het huidige beleid dat zich richt op 'standaard' recreatieparken.

Nieuwe initiatieven voor verblijfsrecreatie vragen om een zorgvuldige afweging. Om goed te kunnen anticiperen op nieuwe sectorontwikkelingen, is het instrumentarium in de VRM recentelijk aangevuld om te zorgen voor een 'hand op de kraan'.

De lijn die met de wijziging VRM 2018 alvast is ingezet beoogt om - naast het bestaande beleid - vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Daarbij vragen we gemeenten de behoefte aan nieuwe ontwikkelingen goed te onderbouwen en regionaal af te stemmen.

In navolging op deze stap lijkt een versterkte kaderstellende en regisserende rol van de provincie passend bij nieuwe verblijfsrecreatieve ontwikkelingen. De komende periode gaat de provincie aan de slag met het verder versterken van het spelregelkader voor nieuwe ontwikkelingen en het regisserende instrumentarium, zoals de provincie die inzet bij bedrijventerreinen en kantoren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het toepassen van principes vergelijkbaar uit de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Nieuwe ontwikkelingen zullen waarde moeten toevoegen aan het bestaande aanbod en de kwaliteit van het toeristische gebruik (verhuurbaarheid in de toekomst) moet geborgd worden.

Door in een vervolgfase regio's te stimuleren (en faciliteren) tot het maken van een regionale visie op verblijfsrecreatie, gekoppeld aan de regionale identiteit en ambities voor toeristische ontwikkeling, kunnen ontwikkelingen vanuit een breder perspectief worden gezien. Door 'postzegelplanologie' worden nu kansen gemist. Bijvoorbeeld de kans om twee kleinere bedrijven met een te lage capaciteit samen te voegen tot een levensvatbaar bedrijf dat voldoet aan de normgrootte. Ook kan gestimuleerd worden om meer natuur-inclusief te ontwikkelen om zo de verbinding met de omgeving te versterken. Op basis van een integrale gebiedsvisie worden de kansen en opgaven op regionaal niveau helder.

Een actie die daarbij aansluit is het actief monitoren van de verblijfsrecreatiesector. Zodat periodiek inzicht wordt verkregen in de actuele marktsituatie en de (toekomstige) ontwikkelbehoefte. Het is daarbij van belang deze inzichten ook gebiedsgericht te maken, zodat deze aansluit bij toeristische marktgebieden in Zuid-Holland.

B. Uitdagingen voor het bestaande aanbod

Uit de verkenning van ZKA blijkt dat de toeristische marktvaart een hoge dynamiek kent, waarop het bestaande aanbod moet inspelen. Dat vraagt om actief beheren van het aanbod en investeringskracht.

Als provincie herkennen we het beeld dat in de verkenning is geschetst. Door als provincie een actieve rol te spelen op kwaliteit en kwantiteit van nieuw aanbod zoals hierboven is beschreven, is de verwachting dat de markt over de gehele breedte, nieuw en bestaand, beter de kansen en opgaven in de sector kan benutten.

Een van de uitdagingen met betrekking tot verblijfsrecreatie is om het toeristische aanbod ook echt toeristisch te houden. Beleid en praktijk komen, zo blijkt uit de verkenning, niet altijd overeen. Aanbod dat onvoldoende meekan met de dynamische marktvaart is bedrijfsmatig vatbaar voor verwevenheid met andere, niet toeristisch-recreatieve functies.

Om de sector toekomstbestendiger te maken zal de innovatiekracht en het ondernemerschap versterkt moeten worden om te kunnen voldoen aan de markteisen van morgen. Naast fysieke ontwikkelruimte gaat het ook om innovatie, productontwikkeling en duurzaamheid. Daarvoor is het noodzakelijk om de ondernemers beter te faciliteren met kennis en kunde o.a. in relatie tot digitalisering (vindbaarheid op internet) en marktvaart (aansluiting op verschillende leefstijlen). De provincie kan hierbij een ondersteunende rol vervullen. Mogelijk door bestaande regelingen voor MKB gericht op innovatie en duurzaamheid ook (beter) te ontsluiten voor de verblijfsrecreatieve sector.

Desondanks zal het voor een klein deel van het aanbod moeilijk zijn om een rol te blijven vervullen voor verblijfsrecreatie. Hierbij gaat het om locaties met (nagenoeg) geen toeristisch-recreatief toekomstperspectief, bijvoorbeeld door geringe omgevingskwaliteiten in combinatie met een zeer verouderd product. Het lijkt niet realistisch dat de toerist terugkomt naar dergelijke locaties, na het vertrek van niet-recreatieve gasten door bijvoorbeeld handhaving op toeristisch-recreatief gebruik van de gemeente. Dit heeft vaak leegstand van deze locaties als gevolg en verder afnemend investerend vermogen in toezicht, beheer en onderhoud, wat uiteindelijk kan leiden tot verpaupering.

Het advies van ZKA is dan ook om realistisch te zijn door een 'nee, tenzij' houding aan te nemen ten aanzien van de mogelijkheid tot functietransformatie. Eventuele transformaties van locaties zonder toeristisch toekomstperspectief, kunnen ten aanzien van andere provinciale en maatschappelijke opgaven worden ingezet bijv. de energietransitie, of omvormen naar (nieuwe) natuur.

De provincie streeft naar voldoende verblijfsrecreatieve voorzieningen, die passen binnen de omgevingskwaliteit van een gebied, om de verwachte vraag nu en in de toekomst te kunnen bedienen. Een sterk en toekomstbestendig bestaand aanbod is daarbij het uitgangspunt. Daarvoor zal per bestaande situatie onderzocht moeten worden of de situatie geconsolideerd/gerevitaliseerd kan worden. En zo nee, welke ontwikkelrichting dan het meest gewenst is, aan de hand van nog te ontwikkelen spelregels in het provinciale beleidskader. Met dat kader kan precedentwerking worden voorkomen, en duidelijkheid worden verschaft aan gemeenten, marktpartijen en eindgebruikers.

Daarnaast kan gedacht worden aan een Ruimte-voor-Ruimte achtige regeling voor verblijfsrecreatie. Door sanering van verouderd aanbod te koppelen aan nieuwe ontwikkelingen, ontstaat een betere marktruimte voor de nieuwe ontwikkeling, en kan de omgevingskwaliteit worden verbeterd.

Vervolgproces

Voor Zuid-Holland zijn goede verblijfsrecreatieve voorzieningen belangrijk. De voorzieningen moeten passend zijn bij de vraag, en ontwikkelvisie van provincie en marktregio's. Om dit te kunnen bereiken willen GS een coördinerende en regisserende rol oppakken. Het verder uitwerken van visies en instrumentarium voor de benoemde sporen A en B is de volgende stap. Met als doel beter te kunnen sturen op kwaliteit van het verblijfsrecreatieve aanbod, in aansluiting op de huidige en toekomstige vraag.

Voor een goed functionerende markt, is samenwerking met markt en gemeenten essentieel. Het vervolgtraject zal dan ook via een participatief proces samen met belangrijke partners worden doorlopen.

De provincie Zuid-Holland sluit met de voorgenomen uitwerking aan bij de ontwikkelingen rond het thema verblijfsrecreatie in andere provincies. Ook landelijk krijgt de verblijfsrecreatiesector steeds meer aandacht. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken werkt op dit moment samen met de gemeenten en provincies aan een impulsprogramma voor vakantieparken. Dit raakt aan de thema's: economie, ruimte, wonen/sociaal en veiligheid/ondermijning. De inzet van Zuid-Holland is om deze landelijke impuls in te zetten voor de uitwerking van het gezamenlijke instrumentarium met markt en gemeenten.



De nadere uitwerkingen van de benoemde sporen zullen te zijner tijd aan u worden voorgelegd. Naar verwachting zal dit in een volgende ronde van actualisering van het omgevingsbeleid, medio 2019, leiden tot aanvullingen op het gebied van de verblijfsrecreatiesector in het provinciale omgevingsbeleid.

Met dit vervolg kan door visies en een daaropvolgend ontwikkelkader proactief gestuurd worden op excellentie van bestaand en nieuw aanbod, versterken van de omgevingskwaliteit en organisatiekracht van de sector.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit

Bijlagen:

- Hoofdrapportage Marktverkenning Verblijfstoerisme Rapportage Zuid-Holland
- Deelrapportage Verwevenheid verblijfstoerisme en huisvestingsmarkten op Voorne-Putten
- Deelrapportage Her-ontwikkelingsopgave verblijfstoerisme Noordwijk & Noordwijkerhout
- Nieuwsbericht 'Rol voor provincie bij verbeteren verblijfsrecreatie'