

RKC-Onderzoek Recreatie en Toerisme Borger-Odoorn

Eindrapport

RKC-Onderzoek Recreatie en Toerisme Borger-Odoorn

Eindrapport

Aangeboden aan:
Rekenkamercommissie gemeente Borger-Odoorn
5 mei 2023

Auteur(s):
Bart van Rijkom (Bureau BUITEN)
Adriana Stam (Bureau BUITEN)

Projectnummer 1779

Bron foto voorpagina & andere afbeeldingen uit deze rapportage:
Beeldbank UNESCO Geopark De Hondsrug

Inhoudsopgave

1	***Inleiding***	***4***
1.1	*Aanleiding*	*4*
1.2	*Vraagstelling*	*4*
1.3	*Doel van het onderzoek*	*4*
1.4	*Methoden*	*5*
1.5	*Leeswijzer*	*5*
2	***Vrijetijdseconomie Borger-Odoorn***	***6***
2.1	*Karakterisering Recreatie & Toerisme in Borger-Odoorn*	*6*
2.2	*Economisch & maatschappelijk effect*	*7*
2.3	*Type bezoekers & doelgroepen Borger-Odoorn*	*8*
3	***Evaluatie & Resultaten Toeristisch-Recreatief Beleid***	***10***
3.1	*Beleidsreconstructie, doelen en methoden*	*10*
3.2	*Beoordelingskader*	*12*
3.3	*Toets op behalen hoofdbeleidsdoelen*	*13*
3.4	*Kanttekeningen bij het R&T-beleid*	*18*
3.5	*Financiële overzichten en kanttekeningen*	*19*
4	***Stand van zaken & ontwikkelingen 2023***	***22***
5	***Conclusies***	***24***
5.1	*Beantwoording hoofdvraag*	*24*
5.2	*Beantwoording deelvragen*	*25*
6	***Aanbevelingen***	***31***
Bijlage 1: Beoordelingskader		***34***
Bijlage 2: Leefstijlen van de Leefstijlvinder		***36***



1 Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Borger-Odoorn heeft in afstemming met de gemeenteraad een onderzoek naar het recreatie en toerismebeleid van de gemeente Borger-Odoorn opgenomen in het jaarprogramma van 2022 – 2023.

1.1 *Aanleiding*

De **vrijetijdssector** is in de gemeente Borger-Odoorn **van groot belang**. Er zijn jaarlijks 1,3 miljoen overnachtingen in de gemeente en die leveren meer dan €1,5 miljoen euro toeristenbelasting op en veel werkgelegenheid. Ook zorgen de bezoekers voor uitgaven in de gemeente. Dat zorgt ervoor dat er in verschillende kernen een **bovengemiddeld hoog voorzieningenniveau** is dan verwacht mag worden op basis van het inwoneraantal. En daar **profiteren bewoners en lokale bedrijven ook van**.

De Nota Recreatie en Toerisme 2017 beschrijft de voornaamste doelen van de gemeente Borger-Odoorn: **behouden en stimuleren van een vitale lokale vrijetijdseconomie en minimaal in de pas blijven lopen met ontwikkelingen in Drenthe**. De Rekenkamercommissie (hierna: RKC) wil onderzoeken in welke mate de gemeente bijdraagt aan een vitale vrijetijdseconomie.

1.2 *Vraagstelling*

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt geformuleerd: ***"Wat heeft het Recreatie en Toerismebeleid van de gemeente Borger-Odoorn tussen 2017-2021 opgeleverd, in hoeverre draagt het beleid bij aan de ontwikkeling en versterking van de R&T-sector en aanpalende beleidsterreinen, in hoeverre profiteren inwoners van de gemeente Borger-Odoorn hiervan en welke beleidslessen zijn hieruit te trekken?"***

De deelvragen die in dit onderzoek worden beantwoord zijn als volgt:

1. Hoe ziet het huidige beleid er uit en welke doelen dient het beleid?
2. Welke rol en welke invloed heeft de gemeenteraad de afgelopen jaren gehad op gebied van recreatie en toerisme?
3. Hoe heeft het beleidsveld recreatie en toerisme zich ontwikkeld in de gemeente Borger-Odoorn?
4. In hoeverre heeft het gemeentelijk beleid bijgedragen aan de ontwikkelingen?
5. Wat is de invloed van andere beleidsvelden op de vrijetijdssector?
6. Wat is de impact van het gevoerde beleid op de samenleving in de gemeente Borger-Odoorn?
7. Welke (toekomstige) ontwikkelingen doen zich voor en hoe kan zich dat vertalen naar nieuw beleid?
8. Wat zijn aandachtspunten voor de gemeenteraad bij het stellen van nieuwe kaders?

1.3 *Doel van het onderzoek*

De Rekenkamercommissie van de gemeente Borger-Odoorn heeft het onderzoek naar het toeristisch recreatief beleid gestart met als doel de gemeenteraad **inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid** en hen **te ondersteunen in de controlerende taak** die zij hebben. Gevraagd is om de raadsleden concrete aanbevelingen te geven voor het stellen van kaders in de toekomst.

Uit dit onderzoek wordt helder hoe de **uitvoering van het beleid in de periode 2017-2021 heeft bijdragen aan de doelen (onder meer voorzieningen, werkgelegenheid)** en hoe de gemeente, en in het

bijzonder de gemeenteraad, in de toekomst n**og beter kan bijdragen aan het behalen van de doelen** door onder meer beleidskaders en rolneming.

1.4 *Methoden*

Er zijn verschillende methoden gebruikt in dit onderzoek. De uitspraken die in deze rapportage gedaan worden, komen tot stand op basis van informatie die verkregen is uit verschillende onderzoeksmethoden die ingezet zijn in dit onderzoek. Deze zijn:

- **Beleidsanalyse:** er is een analyse gedaan van de beschikbare beleidsstukken om tot een beleidsreconstructie te komen, om achterliggende doelen inzichtelijk te krijgen en om inzichtelijk te maken hoe het beleid uitgevoerd wordt en of de beoogde resultaten behaald worden of niet;
- **Data-analyse:** Er is een aantal bronnen (LISA, Ecorys, bezoekersaantallen, toeristenbelasting, CBS data) geraadpleegd die de kwantitatieve ontwikkeling van de vrijetijdssector in de gemeente Borger-Odoorn ten opzichte van andere gemeenten weergeven. We hebben data geanalyseerd die informatie bevatten over de ontwikkeling van de recreatie en toerismesector in de gemeente Borger-Odoorn.
- **Inzetten van een kort en beknopt beoordelingskader** voor het kwantitatief en kwalitatief toetsen van de hoofdbeleidsdoelen. We hebben – waar mogelijk – de hoofdbeleidsdoelstellingen getoetst, zowel kwantitatief (met data in een kwantitatieve benchmark) als kwalitatief (uit (groeps)interviews, de beleidsanalyse en het informatiedossier dat door de Gemeente Borger-Odoorn overgedragen is).
- **(Groeps)interviews:** we hebben (groeps)interviews gehouden om meer kwalitatieve informatie op te halen bij het ‘waarom’ en ‘hoe’ van het beleid. We hebben verschillende interviews gehouden:
  - Ambtelijk groepsinterview met verschillende ambtelijke disciplines (waaronder wonen, mobiliteit, veiligheid, openbare ruimte, recreatie en toerisme, economie, cultuur, groen);
  - Bestuurlijk gesprek met wethouder Jeroen Hartsuiker;
  - Groepsinterview met marketing- en uitvoeringsorganisaties: Marketing Drenthe, Recreatieschap Drenthe en Stichting Bestemming Borger-Odoorn (hierna SBBO).
  - Gesprek met HISWA-RECRON, Koninklijke Horeca Nederland, drie sectorpartijen (recreatie en toerisme en hierna R&T) en de provincie Drenthe.
  - Gesprek met Staatsbosbeheer.
- Inzetten van bestaande (en eigen) **regionale kennis** uit eerdere projecten.

Voor het vaststellen van de effectiviteit van het gevoerde beleid hebben we naar drie aspecten gekeken:

- Zijn de doelen bereikt (doeltreffendheid)?
- Is het behalen van doelen toe te schrijven aan het beleid en/of de acties die zijn uitgevoerd (causaliteit of oorzakelijk verband)?
- Is het beleid efficiënt geweest (doelmatigheid)?

1.5 *Leeswijzer*

In hoofdstuk twee beschrijven we de vrijetijdssector van de gemeente Borger-Odoorn. In hoofdstuk drie komt de evaluatie van het Toeristisch-Recreatief Beleid – zoals vastgelegd in de Nota Recreatie en Toerisme 2017 – aan bod. In hoofdstuk vier geven we informatie over de laatste stand van zaken en ontwikkelingen anno 2023. In hoofdstuk vijf trekken we conclusies. In hoofdstuk zes doen we beleidsaanbevelingen. In bijlage 1 staat het beoordelingskader weergegeven.

2 Vrijetijdseconomie Borger-Odoorn

In dit hoofdstuk geven we een algemene beschrijving van de Vrijetijdseconomie van de gemeente Borger-Odoorn.

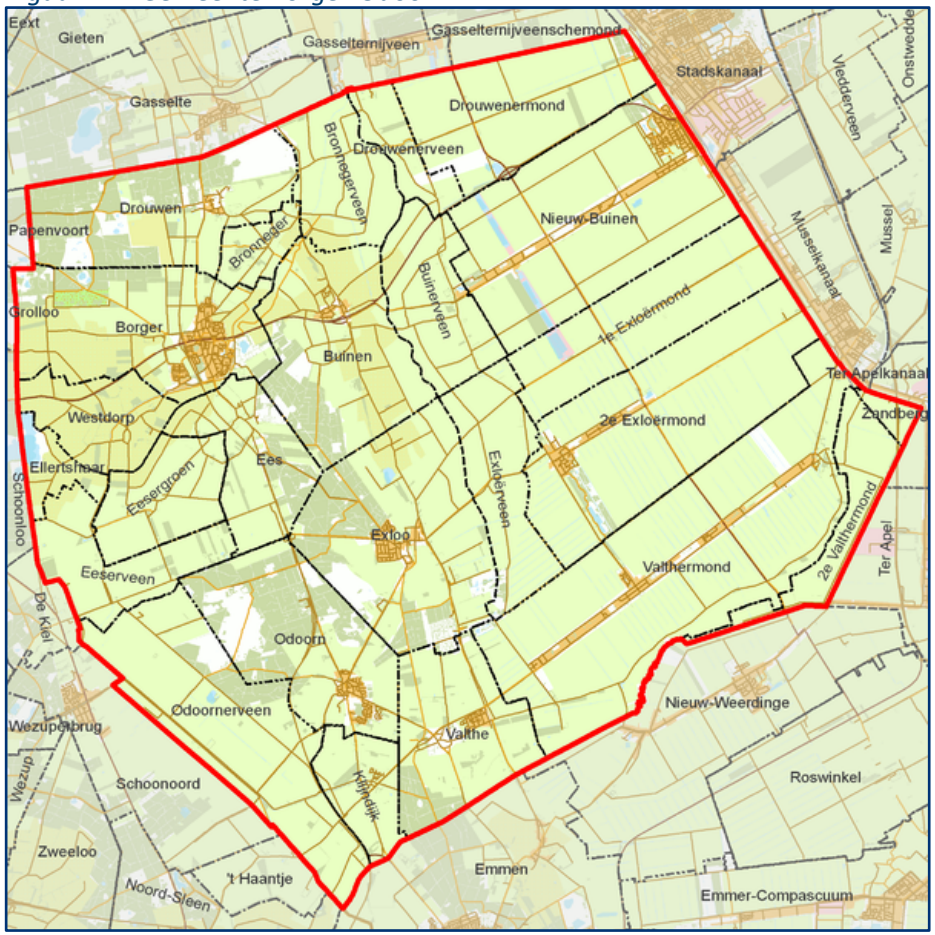
2.1 *Karakterisering Recreatie & Toerisme in Borger-Odoorn*

Gemeente Borger-Odoorn is een **landelijke gemeente**, gelegen in Oost-Drenthe. De gemeente heeft 25.598 inwoners (CBS, 2021). De gemeente Borger-Odoorn is meerkernig en heeft maar liefst 25 officiële kernen, waarvan Borger de grootste is. De **gemeente is relatief groot** en uitgestrekt. Het totale oppervlakte van de gemeente is 278km² (gemiddeld in Nederland: 89km²).

Een van de bepalende economische sectoren in de gemeente is de **vrijetijdseconomi**e. De aanwezigheid van de unieke hunebedden in de afwisselende landschappen van het **UNESCO Geopark de Hondsrug** met bosgebieden en de veenkoloniën en een kwalitatief hoogwaardig aanbod van dag- en verblijfsrecreatie maken dat de gemeente Borger-Odoorn aantrekkelijk is voor toeristen en recreanten. Het is daarom niet verassend dat **Borger-Odoorn vele bezoekers trekt**; zowel internationaal, nationaal als regionaal. En ook lokaal wordt er veel gerecreëerd. De bezoekers die het **meest recreëren in de gemeente, zijn de lokale bewoners**. Zij zijn jaarrond een deel van hun tijd recreant, in plaats van incidenteel. Ook zij lopen of fietsen graag door de mooie bossen, besteden hun vrije tijd bij horecavoorzieningen en dergelijke. Kijkend naar de vrijetijdssector in Borger-Odoorn valt een aantal zaken op:

- Het toeristisch **recreatief aanbod bevindt zich merendeels op de Hondsrug** en voor een **kleiner deel in de veenkoloniën** en wordt onder meer door recreatieve infrastructuur met elkaar verbonden.

Figuur 2.1: Gemeente Borger-Odoorn



- Deze **ongelijkmatige verdeling** heeft tot gevolg dat economische factoren zoals overnachtingen, bezoekers, bestedingen en werkgelegenheid **op de zandgronden hoger zijn dan in het veengebied**. Deze clustering zorgt ook voor iets meer **toeristisch-recreatieve** druk in dit gebied. Hier wordt tijdens de interviews met stakeholders ook op gewezen.
- Er is **veel dag- en verblijfsrecreatief aanbod** in een aantrekkelijke landelijk omgeving. In de gemeente liggen de grootste hunebedden van het land, zij zijn onderdeel van het UNESCO Geopark de Hondsrug.
- De verblijfsrecreaties zijn **grootschalig** en hebben **een hoog investeringsniveau**. Met de komst van bijvoorbeeld Landal Puur Exloo is de capaciteit en diversiteit van de verblijfsrecreatie verder vergroot.
- Aanbieders van dagrecreatie zijn onder meer attractiepark Drouwenerzand, Kabouterland, het buitencentrum Boomkroonpad, aanbieder van Eko-Tours en kleinere musea in het oostelijk veengebied. De **diversiteit van dit aanbod** draagt bij aan de kracht van het toeristisch recreatieve product en heeft aantrekkingskracht op bezoekers die elders verblijven.
- Er is volgens de gesproken publieke en private stakeholders nog **veel potentie** voor de sector, met name in de schouderseizoenen en de winter, omdat het verblijfsaanbod ook overwegend winterhard is. En er zijn relatief weinig vaste plaatsen (zoals stacaravans).

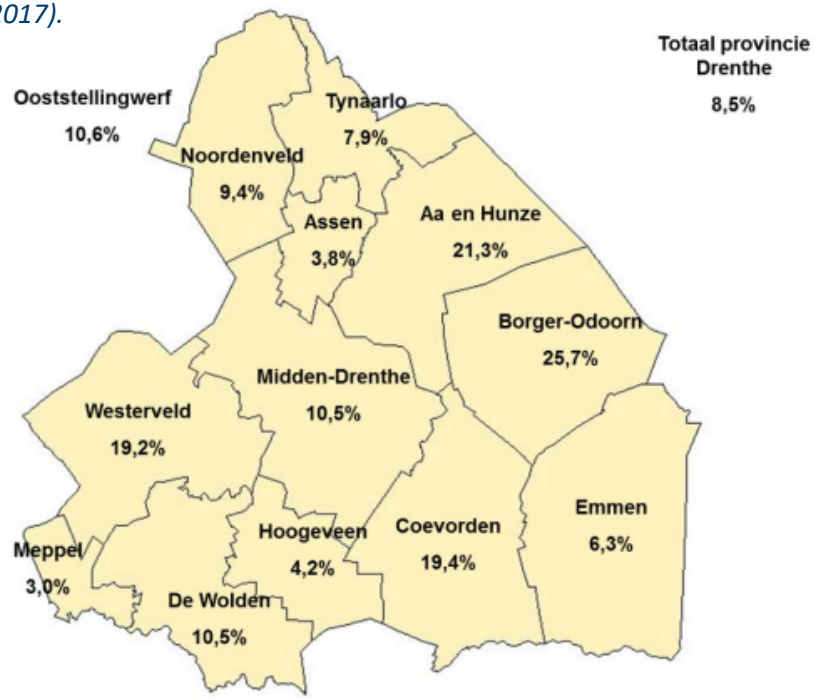
Gemeente Borger-Odoorn is een Cittaslow gemeente. Dat betekent dat zij zich richten op de mens in een duurzame omgeving; kwaliteit van leven voor inwoners, bezoekers en ondernemers. Een Cittaslow streeft naar een duurzame omgeving die verbonden is met een kwalitatief hoogwaardig landschap, waar een krachtige sociale gemeenschap aanwezig is die door de gemeente ondersteund wordt.

Een Cittaslow is innovatief, maar gaat tegelijkertijd terug naar de oorsprong. Identiteit en cultuurhistorie zijn hierbij belangrijke elementen. Dit wordt ondersteund door waarden als authenticiteit, gastvrijheid, respect, tijd en aandacht voor elkaar. Met het permanent en consequent vanuit deze filosofie werken als gemeente onderscheiden zij zich van andere gemeenten.

2.2 *Economisch & maatschappelijk effect*

De vrijetijdssector is in de gemeente Borger-Odoorn **van groot belang voor de lokale economie**. Er zijn jaarlijks ruim 1,3 miljoen overnachtingen in de gemeente en die leveren meer dan €1,5 miljoen euro toeristenbelasting op en veel werkgelegenheid. Ecorys (2017) heeft becijferd dat ruim een kwart van de werkgelegenheid van de gemeente Borger-Odoorn gerelateerd is aan de vrijetijdseconomie. Dat wil zeggen: het aandeel directe- en afgeleide toeristisch-recreatieve werkgelegenheid in de totale werkgelegenheid per gemeente (zie figuur 2.2). Daarmee scoort de gemeente Borger-Odoorn **het hoogste van heel Drenthe**. Kijkend naar de LISA-werkgelegenheidsdata is het beeld dat iets meer dan 11% van de werkgelegenheid directe werkgelegenheid is in de R&T-sector in Borger-Odoorn (In Nederland en Drenthe allebei 7%; Bron: LISA, 2021).

Figuur 2.2: Aandeel directe- en afgeleide toeristisch-recreatieve werkgelegenheid in totale werkgelegenheid per gemeente (Bron: Ecorys, 2017).



Recreanten en toeristen zorgen voor veel uitgaven in de gemeente (ongeveer €110 miljoen euro per jaar, Ecorys 2019). Dat zorgt ervoor dat er in verschillende kernen een **bovengemiddeld hoog voorzieningenniveau is dan verwacht mag worden op basis van het inwoneraanta**l. Met name in de kernen Exloo en Borger is sprake van een relatief hoog voorzieningenniveau. Een voorbeeld zijn supermarkten in Borger: afgaand op het Nederlands gemiddelde (1 supermarkt per 2.757 bewoners; CBS 2021) en het gemiddelde van Drenthe[1] (0,39 supermarkten per 1.000 inwoners) zouden er met de omvang van Borger van 4.885 inwoners 1,77 tot 1,90 supermarkten zijn, maar er zijn drie grote supermarkten (Aldi, Boni, Albert Heijn) en twee kleine (één op het Roompot park en een kleine natuurvoeding supermarkt). Dat zijn dus vijf supermarkten, of drie supermarkten als je alleen de grote telt. En dat is (veel) meer dan je op basis van het aantal inwoners mag verwachten.

Er zijn veel voorzieningen in de gemeente Borger-Odoorn voor bewoners die mede te danken zijn aan de vele bezoekers, zoals retailvoorzieningen, horecavoorzieningen, een vernieuwd dorpshuis (voor bewoners en bezoekers), een openluchtzwembad, musea en bezoekerscentra (behoud cultuur) en verschillende evenementen (dus meer levendigheid) en sportmogelijkheden zoals de golfbaan. De meeste andere landelijke gemeenten die niet toeristisch zijn hebben geen musea, bezoekerscentra, zwembaden en bijvoorbeeld ook geen golfbaan inclusief restaurant.

De gemeente Borger-Odoorn is zich terdege bewust dat de vrijetijdssector bijdraagt aan het lokale voorzieningenniveau en dus ook **de algehele leefbaarheid van de gemeente**. De bewoners profiteren hiervan, direct omdat de opbrengsten zoals toeristenbelasting **naar de algemene middelen** van de gemeente vloeien en zo bijdragen aan woon- en leefklimaat. Indirect omdat bezoekers ook bestedingen doen buiten de sector zoals het kopen van kleding of gebruik maken van het lokale zwembad. Door investeringen van bedrijven in de vrijetijdssector zoals nieuw- en verbouw, inkoop van eten en materialen of bijvoorbeeld het uitbesteden van het reinigen van linnengoed wordt de lokale economie ook versterkt.

[1] Retail Insiders & Locatus (2022) https://www.retailinsiders.nl/branches/levensmiddelenzaken/supermarkten/

2.3 *Type bezoekers & doelgroepen Borger-Odoorn*

De Nederlandse recreatieve en toeristische bezoekers kunnen ingedeeld worden naar hun vrijetijdsgedrag met de Leefstijlvinder[2]. Er zijn zeven leefstijlen die laten zien waar mensen in hun vrije tijd of op vakantie behoefte aan hebben. De informatie over deze leefstijlen staat in bijlage 2. De bezoekers aan Drenthe in het hoogseizoen zijn **over het algemeen harmoniezoekers** wat overeenkomt met het profiel van de bewoners. **Buiten het hoogseizoen zijn het voornamelijk inzichtzoekers en rustzoekers**.

Er is mede door de toename van Nederlandse bezoekers in de coronapandemie, die meer plezierzoekers en stijlzoekers zijn, meer aandacht geweest voor aanbod dat zij aantrekkelijk vinden (dit blijkt ook uit interviews in het kader van dit onderzoek; hierover in hoofdstuk 3 meer). Voor alle doelgroepen is beleving en betekenis in meer of mindere mate belangrijk bij uitstapjes en vakanties. De vrijetijdsbesteding moet een echte ervaring zijn, uniek en leerzaam op een leuke manier. Bijzondere ervaringen die uniek, authentiek en het liefst op maat gemaakt zijn afgestemd op persoonlijke wensen en interesses van de lokale bewoners en toeristisch-recreatieve bezoekers. Het aanbod in Borger-Odoorn moet dus afgestemd zijn op wat mensen zoeken in de gemeente enerzijds, maar anderzijds zoeken mensen ook steeds vaker op wat er te doen is in de gemeente.



Recreatie en toerisme zijn de belangrijkste vormen van vrijetijdsbesteding in de gemeente Borger-Odoorn. Terwijl toerisme zich richt op alle activiteiten waarin reizen centraal staat, omvat recreatie ook activiteiten thuis of in de woonomgeving. Daarnaast is er ook de MICE markt (meetings, incentives, congressen, evenementen) maar die is minder relevant voor de gemeente Borger-Odoorn.

3 Reconstructie, Evaluatie & Resultaten Toeristisch-Recreatief Beleid

In dit hoofdstuk wordt het recreatief-toeristisch beleid van de gemeente Borger-Odoorn, zoals vastgelegd in de Nota Recreatie & Toerisme Borger-Odoorn 2017 – onder de loep genomen.

3.1 *Beleidsreconstructie, doelen en methoden*

Algemene beschrijving beleid
De Nota Recreatie en Toerisme heeft in algemene zin een **beschrijvend karakter**. Er worden **weinig doelen gesteld** en de beleidsinzet is **vrij geformuleerd**. Er wordt een beschrijving gegeven van de huidige stand van zaken in de sector, cijfers en feiten, relevante bedrijfsontwikkelingen en overige ontwikkelingen en het Recreatie en Toerisme cluster in Borger-Odoorn. Verder beschrijft de gemeente de rollen en verantwoordelijkheden van diverse actoren in de recreatie en toerisme sector en regionale samenwerking en structuren. Hierbij ziet de gemeente Borger-Odoorn **voor zichzelf een faciliterende rol: de sector heeft een regierol en is aan zet**. De gemeente houdt wel de regierol met betrekking tot de **ruimtelijke kwaliteit, gebiedsregie in regionale samenwerkingsverbanden en de recreatieve infrastructuur**. De gemeente werkt samen met verschillende gemeentelijke actoren en **betaalt enkele organisaties ook voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid** of voor regionale samenwerking. De belangrijkste rol hierbij is weggelegd voor SBBO. De schematische beleidsreconstructie van het lokale en regionale toerisme en recreatiebeleid staat weergegeven in figuur 3.1.

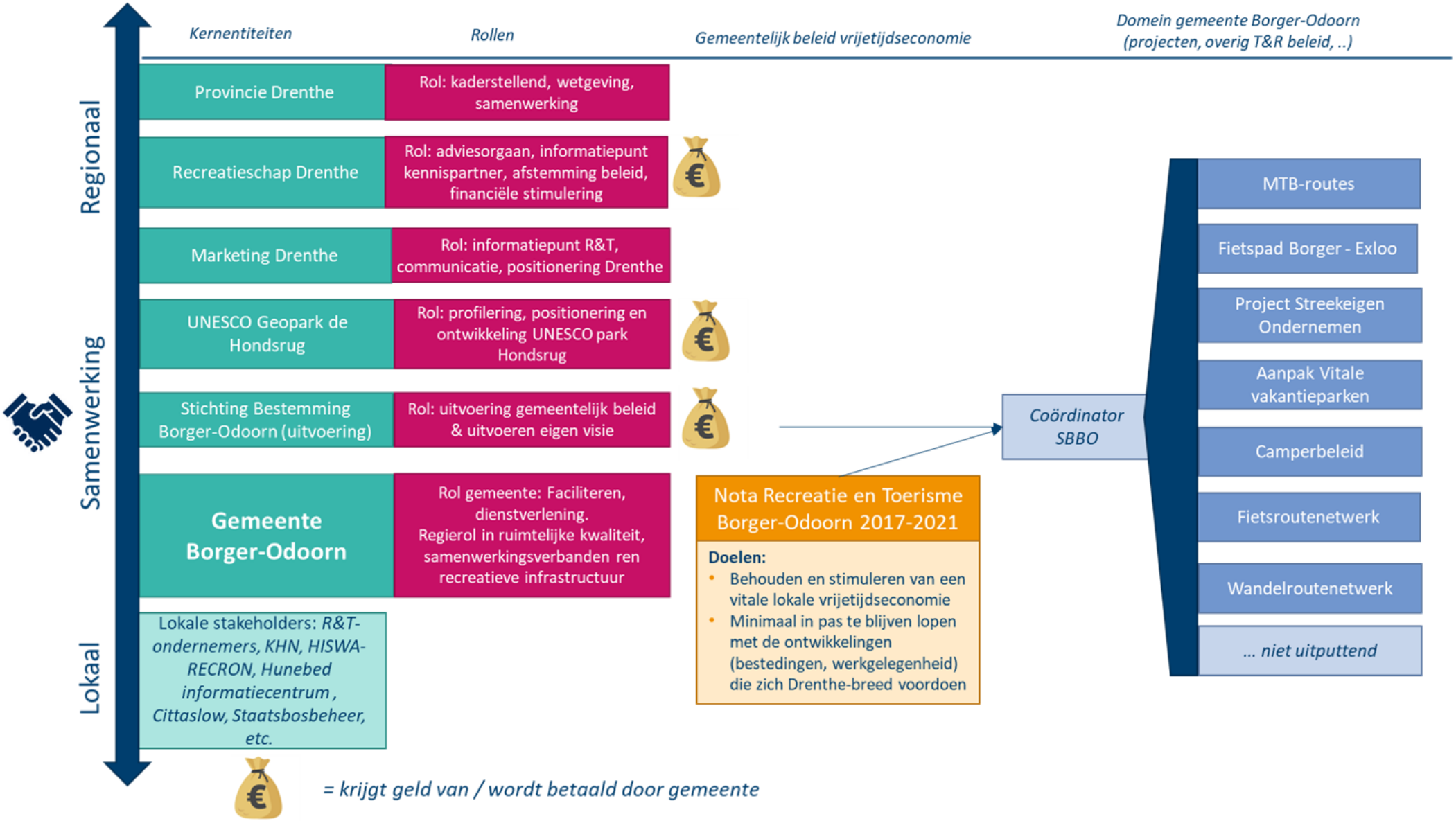
Belangrijkste beleidsdoelen & overwegingen
Er zijn twee beleidsdoelen geformuleerd waar de Nota Recreatie en Toerisme 2017 zich op richt:

1. **Minimaal in pas te blijven lopen met de ontwikkelingen (bestedingen, werkgelegenheid) die zich Drenthe-breed voordoen.**
2. **Behouden en stimuleren van een vitale lokale vrijetijdseconomie;**

We merken op dat dit betrekkelijk weinig, en ook niet specifieke beleidsdoelstellingen zijn, maar deze beleidsdoelstellingen zijn wel in samenwerking met ondernemers en gemeenteraad tot stand gekomen. Er zit in beleidsdoelstelling 1 de aanname dat toerisme en recreatie een sector is met ups en downs, en dat klopt ook, want de toerisme en recreatiesector is conjunctuurgevoelig, net als de rest van de economie. Daarom is het verstandig dat de beleidsdoelstelling relatief geformuleerd is (dus Borger-Odoorn versus de rest van Drenthe); ups en downs in de sector hebben dan geen invloed op het wel- of niet halen van de beleidsdoelen. Pas als je het relatief beter (of relatief slechter) doet dan Drenthe-breed kan je stellen dat je beter danwel slechter presteert. De beleidsdoelstelling kijkt zo als het ware over economische conjunctuur heen. Ook gaat de beleidsdoelstelling over het behouden van het marktaandeel. Ook is beleidsdoelstelling 1 goed te toetsen met cijfers (zie §3.3). Voor beleidsdoelstelling 2 geldt dat bijna alle acties die uitgevoerd worden wel een direct verband houden met dit doel, maar met dit beleidsdoel is minder goed te toetsen en doelbereik (of causaliteit) is lastiger te bepalen.

Dit onderdeel gaat verder op pagina 12.

Figuur 3.1: Beleidsreconstructie Recreatie en Toerisme Borger-Odoorn



De beleidsdoelstellingen zijn niet volledig SMART[3]-geformuleerd. Beleidsdoel 1 is wel specifiek, meetbaar en acceptabel en realistisch, maar niet tijdgebonden. Beleidsdoel 2 is niet specifiek wel acceptabel, wel realistisch, maar ook niet tijdgebonden. Bovendien is het doel lastig meetbaar (want wat is een 'vitale lokale vrijetijdseconomie'?; dat is niet gedefinieerd en wordt in het kader van dit onderzoek daarom kwalitatief getoetst en beoordeeld door Bureau BUITEN).

De beleidsdoelen zijn dus haalbaar omdat het realistische doelen zijn, maar het geeft tegelijkertijd geen richting en/of gefocuste inzet van de gemeente door middel van beleid weer, die uitgezet wordt in de tijd (dus tijdgebonden). Zo is er bijvoorbeeld ook geen uitvoeringsprogramma aan het beleid gekoppeld. De kans dat de doelen behaald wordt is dus sowieso groot, ongeacht de inzet van de gemeente. Verder kan van bijna alle acties die op het vlak van toerisme en recreatie uitgevoerd worden gesteld worden dat deze een bijdrage leveren aan de vitaliteit van de vrijetijdseconomie (want daar dragen bijna alle R&T-acties op zijn minst indirect aan bij), maar het aantonen van causaliteit en/of een oorzakelijk verband is niet mogelijk.

Methoden van toetsen hoofdbeleidsdoelen

- Het eerste beleidsdoel wordt **kwantitatief getoetst** door middel van een kwantitatieve benchmarkanalyse. Zo toetsen we of de gemeente Borger-Odoorn 'in de pas' heeft gelopen met andere Drentse gebieden waar veel toerisme en recreatie plaatsvindt. De bevindingen van de kwantitatieve benchmark zijn **geverifieerd** bij gesprekken met stakeholders en stakeholders hebben hierover aanvullende kwalitatieve informatie gedeeld. Dit beschrijven we bij de toets op de hoofdbeleidsdoelen (§3.3).
- Het tweede beleidsdoel wordt geheel **kwalitatief getoetst**, door middel van informatie vanuit de stakeholdergesprekken.

[3] SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

3.2 *Beoordelingskader*

Kort en beknopt beoordelingskader

Wat uit de vorige paragraaf blijkt, is dat de gemeente Borger-Odoorn in het beleidskader relatief weinig beleidsdoelen stelt. **De beleidsinzet** (visie op ontwikkeling van de sector, doelen en actie) wordt vanuit het beleidskader maar **beperkt duidelijk**. Met die reden is er een zeer **beknopt beoordelingskader** gehanteerd. De beoordeling is met name van kwalitatieve aard, gericht op de samenwerking tussen verschillende partijen (overheid en privaat) en hoe die wederzijds ervaren wordt. Hierover is ook met de Rekenkamercommissie in het proces afstemming geweest. De manier waarop we toetsen (zowel kwantitatief als kwalitatief) beschrijven we hieronder.

Kwantitatieve toets

Of de gemeente Borger-Odoorn bovenstaande beleidsdoelen behaalt wordt getoetst door middel van een **kwantitatieve benchmark** met Drenthe en gemeenten uit Drenthe (Midden-Drenthe, Tynaarlo, Westerveld en Noordenveld). Op de volgende cijfers wordt getoetst:



Ontwikkeling R&T werkgelegenheid 2017-2021 (geïndexeerd in grafiek)	LISA werkgelegenheidsdata
Ontwikkeling R&T vestigingen 2017-2021 (geïndexeerd in grafiek)	LISA werkgelegenheidsdata
% van totaal aantal banen 2021	LISA werkgelegenheidsdata
% van totaal aantal vestigingen 2021	LISA werkgelegenheidsdata
Aantal R&T-banen per 1.000 inwoners 2021	LISA werkgelegenheidsdata
Aantal overnachtingen per 1.000 inwoners 2021	Provincie Drenthe
Dashboard Impact Toerisme 2019	ZKA Leisure Consultants

Kwalitatieve toets
De kwalitatieve toets voeren we uit op het niveau van de ambitie. We toetsen op de volgende stelling:
De gemeente heeft gedaan wat in haar macht staat om de ambitie "samen met ondernemers en initiatiefnemers te zorgen voor een sterke vrijetijdseconomie, te werken aan een aantrekkelijke gemeente, waardoor de werkgelegenheid, bestedingen, toeristische overnachtingen en bedrijfsontwikkeling van de vrijetijdseconomie in de gemeente en de regio gestimuleerd worden" te bereiken.

Hierover geven we een algemeen kwalitatief oordeel: een **integrale visie op de effectiviteit, interventielogica en doeltreffendheid** van het beleid. Dat doen we in de vorm van verdere kwalitatieve onderbouwing van de stappen die gezet zijn m.b.t. de hoofdbeleidsdoelen. Dit algemene oordeel wordt gegeven op basis van deskresearch, interviews met de gemeente, gesprekken met ondernemers en belangenorganisaties en aan de hand van het beoordelingskader van beleidsdoelen. Ook wordt meegewogen of er een logische/relevante relatie is tussen de uitgevoerde acties en de beleidsdoelen, en of de middelen voor vrijetijdseconomie aan de juiste zaken besteed worden. Ook analyseren we in hoeverre het beleid hieraan heeft bijgedragen. De kwalitatieve toets is onderdeel van 3.3. en hierover trekken we ook conclusies in hoofdstuk 4.

3.3 *Toets op behalen hoofdbeleidsdoelen*

Toets beleidsdoel 1: 'in de pas lopen met Drenthe-brede ontwikkeling'
Door middel van de kwantitatieve toets bepalen we of de gemeente Borger-Odoorn het eerste beleidsdoel namelijk *"Minimaal in de pas te blijven lopen met de ontwikkelingen (bestedingen, werkgelegenheid) die zich Drenthe-breed voordoen"* behaald heeft of niet. **De bevinding is dat de gemeente Borger-Odoorn in de pas heeft gelopen met de ontwikkelingen die Drenthe-breed speelden afgelopen jaren, ook tijdens de coronacrisis. De gesproken stakeholders onderschrijven deze bevinding.** Nuances, bronnen en onderbouwing bij daarbij zijn als volgt:

- In de jaren 2017-2019 groeide de werkgelegenheid in recreatie en toerisme in Borger-Odoorn met 10% (LISA werkgelegenheidsdata). Dat is een sterkere groei dan in de meeste de benchmarkgebieden (Midden-Drenthe 9%, Aa en Hunze 2%, Noordenveld -5%, Westerveld 4%, provincie Drenthe 3%). In Tynaarlo groeide de werkgelegenheid met 11% en dus een fractie hoger dan Borger-Odoorn. Aangezien Borger-Odoorn bij de koplopers ligt op dit aspect, concluderen we dat Borger-Odoorn in de pas heeft gelopen met de werkgelegenheidsontwikkelingen die Drenthe-breed speelden in deze jaren;
- Vanaf maart 2020 waren er de beperkingen vanwege corona. De neergang in Borger-Odoorn (kijkend naar de R&T-werkgelegenheid) was tijdens de coronacrisis sterker dan in andere gemeenten. In Borger-Odoorn nam de werkgelegenheid tussen 2019-2020 af met 16%, in de andere gemeenten minder (Midden-Drenthe -6%, Aa en Hunze -1%, Noordenveld -8%, Tynaarlo -12%, Westerveld -1%, Drenthe -6%) (LISA werkgelegenheidsdata). Een mogelijke verklaring voor de sterke afname van de werkgelegenheid in Borger-Odoorn zijn de grote

vakantieparken die veel mensen met flexibele contracten in dienst hadden, die dus relatief veel personeel hebben afgestoten. Hier wordt door de gesproken stakeholders tijdens interviews in het kader van dit onderzoek op gewezen. Het werkgelegenheidsniveau van recreatie en toerisme is momenteel nog niet op het niveau van voor de coronacrisis, maar dat is in lijn met de andere benchmarkgemeenten (m.u.v. Westerveld) en de provincie Drenthe. Ook daarom concluderen we dat Borger-Odoorn in de pas heeft gelopen in Drenthe; de ontwikkelingen zijn vergelijkbaar met de andere gemeenten. De verwachting is dat de werkgelegenheid in de recreatie en toerismesector weer gaat groeien de komende jaren, maar er zijn wel problemen met de krapte op de arbeidsmarkt. In bijna alle R&T-bedrijven is het lastig om aan personeel te komen.

- Tegelijkertijd heeft de coronacrisis ertoe geleid dat er meer mensen naar Borger-Odoorn zijn gekomen, blijkt uit de groei van het aantal overnachtingen (cijfers toeristische overnachtingen en inkomstenbelasting, gemeente Borger-Odoorn). Er is dus een verschil tussen de werkgelegenheid (die kromp) en het aantal overnachtingen (die stegen). Het aantal overnachtingen is in Borger-Odoorn gegroeid in de periode van 2017-2021, namelijk van 1,12 miljoen overnachtingen in 2017 naar 1,29 miljoen overnachtingen in 2021 (15% groei; Bron: toeristische overnachtingen en inkomsten toeristenbelasting gemeente Borger-Odoorn). Cijfers van het Recreatieschap Drenthe (die op een andere manier opgebouwd worden uit bronnen van bedrijven, gemeente en het CBS en dus verschillen) spreken van groei in Borger-Odoorn tussen 2020 en 2021 van 42% groei (van 1,1 miljoen naar 1,6 miljoen; en een sterkere groei dan elders in Drenthe). We concluderen dus op basis van verschillende bronnen dat er substantiële groei heeft plaatsgevonden. De betrokken stakeholders geven tijdens interviews aan dat de groei van het aantal overnachtingen in de gemeente Borger-Odoorn mede te danken is aan de soorten en typen verblijfsaccommodaties in de gemeente. Dat zijn voornamelijk campings en vakantieparken. Deze waren in de coronaperiode zeer in trek bij bezoekers uit eigen land. In Emmen, Coevorden en Assen was er een afname van het aantal overnachtingen te zien in deze periode. Dat is in lijn met de landelijke trend dat de verblijfsaccommodaties in steden harder geraakt werden door de coronabeperkingen dan die in het landelijke gebied. De gesproken stakeholders spreken tijdens de interviews unaniem over groei van het aantal overnachtingen en bestedingen in de coronaperiode in Borger-Odoorn, maar dit is dus niet terug te lezen uit de werkgelegenheidscijfers over recreatie en toerisme.

Figuur 3.3: Benchmark R&T cijfers Drenthe 2021

Gebied	Aantal inwoners	R&T Banen	R&T banen / 1000 inw.	R&T banen %
Gemeente Borger-Odoorn	25.598	960	38	11%
Gemeente Midden-Drenthe	33.381	850	25	6%
Gemeente Aa en Hunze	25.399	1.010	40	12%
Gemeente Noordenveld	31.214	970	31	9%
Gemeente Tynaarlo	33.978	1.120	33	9%
Gemeente Westerveld	19.661	1.050	53	11%
Provincie Drenthe	494.771	14.970	30	7%

Bron: LISA werkgelegenheidsdata & CBS inwonerdata, bewerking Bureau BUITEN

- Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat het ‘type bezoekers’ in de coronacrisis anders was dan daarvoor. Waar voorheen het type bezoekers kon worden getypeerd als harmoniezoekers (in het hoogseizoen) en inzichtzoekers en rustzoekers (buiten het hoogseizoen), vond al voor (en verder versterkt in) de coronacrisis een verschuiving plaats. Ook andere Nederlandse doelgroepen die voorheen naar het buitenland reisden hebben volgens de stakeholders de schoonheid van het eigen land als het ware ‘herontdekt’ en kwamen ook naar Borger-Odoorn. Dit zijn de stijlzoekers,

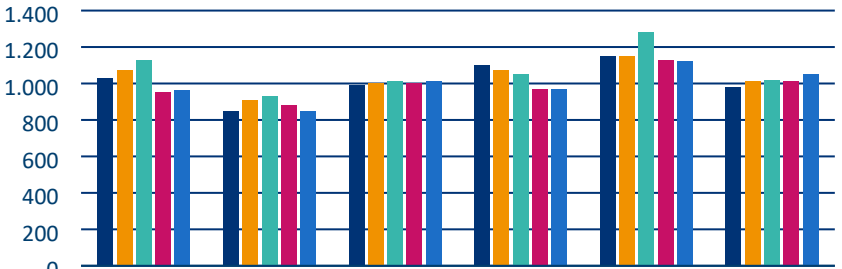
plezierzoekers, en avontuurzoekers (zie bijlage 2). Dit zijn ook doelgroepen die doorgaans meer besteden, maar ook meer en hogere eisen hebben als het gaat om het aanbod en de beleving. Ze verwachten een kwalitatief hoge standaard. '*Een kop koffie verandert zo naar een latte machiatto met havermelk*', zo vertelt een ondernemer. Het toeristisch-recreatief aanbod verandert wel mee met de vraag, maar hier liggen in de gemeente Borger-Odoorn nog wel opgaven voor ondernemers, zo geven de ondernemers zelf aan tijdens de interviews.

- Er zijn in Borger-Odoorn 38 R&T banen per 1.000 inwoners (LISA werkgelegenheidsdata). Dat is hoger dan in Midden-Drenthe (25), Noordenveld (31), Tynaarlo (33) en de provincie Drenthe (30). Het is lager dan in Aa en Hunze (40) en Westerveld (53). Kijkend naar het percentage R&T banen als onderdeel van de totale werkgelegenheid, zit Borger-Odoorn (11%) wel bij de koplopers, samen met Aa en Hunze (12%) en Westerveld (11%). De andere gemeenten scoren enkele procentpunten lager. Daarmee is Borger-Odoorn één van de meest toeristische gemeenten van Drenthe, wat de getrokken conclusie onderschrijft. De benchmarkcijfers zijn terug te vinden in figuur 3.3.
- In alle benchmarkgebieden groeit het aantal R&T-vestigingen in de periode 2017-2021; de groeipercentages van Borger-Odoorn en de benchmarkgebieden zijn vergelijkbaar. Dit is in lijn met de flexibilisering van de arbeidsmarkt (waardoor het aantal vestigingen stijgt door de groei van het aantal ZZP'ers) en is niet opvallend.
- De conclusie dat de gemeente Borger-Odoorn in de pas heeft gelopen met de ontwikkelingen die Drenthe-breed speelden afgelopen jaren trekken we ook op basis van de Dashboards Impact Toerisme van ZKA Leisure Consultants (2019) naar de R&T-sectoren in Borger-Odoorn[4], Tynaarlo , Westerveld en De Wolden . De rapportcijfers voor de thema's 'economie', 'samenleving', en 'omgeving' zijn hieronder weergegeven in de tabel. De rapportcijfers zijn gebaseerd op analyses op gemeenteniveau en zijn in Borger-Odoorn vergelijkbaar met de andere gemeenten. ZKA Leisure Consultants trekt hierover in Borger-Odoorn de volgende conclusie: "*In de gemeente Borger-Odoorn is toerisme en recreatie echter ongelijkmatig verdeeld. De impact van toerisme en recreatie op de economie is met name op de zandgronden van de gemeente erg groot. Op het vlak van overnachtingen, bezoeken, bestedingen en werkgelegenheid presteren deze gebieden aanmerkelijk beter en zouden rapportcijfers (zie figuur 3.4) hoger zijn. De bevolking ziet ook de gevolgen: de bijdrage aan het voorzieningenniveau is met name in dat deel van de gemeente hoog, aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde in de gemeente (met meer supermarkten, mogelijkheden* tot *gebruik voorzieningen op vakantieparken, meer horeca-aanbod). Wel zorgt de clustering van toeristisch-recreatieve activiteiten ook voor iets meer toeristisch-recreatieve druk".*

Figuur 3.4 Rapportcijfers Dashboard Impact Toerisme (Bron: ZKA 2019)

Gemeente	Economie	Samenleving	Omgeving
Borger-Odoorn	7,5	7,1	6,6
Tynaarlo	6,0	7,4	6,9
Westerveld	7,2	7,5	7,2
De Wolden	5,8	8,0	6,9

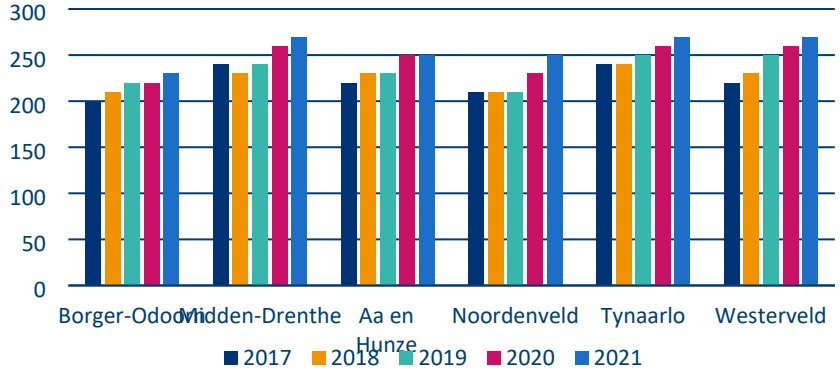
Figuur 3.5: Ontwikkeling R&T werkgelegenheid absoluut, 2017-2021



[4] https://www.recreatieschapdrenthe.nl/files/Eindrapport-Dashboard-Impact-Toerisme-Borger-Odoorn.pdf

Bron: LISA werkgelegenheidsdata, bewerking Bureau BUITEN

Figuur 3.6: Ontwikkeling R&T vestigingen absoluut, 2017-2021



Bron: LISA werkgelegenheidsdata, bewerking Bureau BUITEN

Toets beleidsdoel 2: 'Behouden en stimuleren van een vitale lokale vrijetijdseconomie'

Door middel van de kwalitatieve toets bepalen we of de gemeente Borger-Odoorn het tweede beleidsdoel, namelijk *"behouden en stimuleren van een vitale vrijetijdseconomie"* behaald heeft of niet. **De bevinding is dat de gemeente Borger-Odoorn dit beleidsdoel gehaald heeft; de vrijetijdseconomie is in Borger-Odoorn vitaal, zeker vergeleken met andere gemeenten. De gesproken regionale stakeholders bevestigen dit beeld unaniem.** Nuances en duidingen bij deze bevinding zijn als volgt:

- De bezoekersaantallen van verblijfsaccommodaties groeien, het voorzieningenniveau krimpt niet (breidt iets uit) en de bezoekersaantallen van bijvoorbeeld het Hunebedcentrum zijn stabiel, terwijl het aanbod (en dus de concurrentie!) toeneemt. Dat duidt op een vitale vrijetijdssector die in ontwikkeling is.
- De vitaliteit van de vrijetijdssector blijkt onder andere uit de analyse in het kader van het Programma Vitale Vakantieparken Drenthe. In de vitaliteitsscan die onderdeel is van het Programma Vitale Vakantieparken Drenthe is geconcludeerd dat het positief gesteld is met de kwaliteit van de vakantieparken in de gemeente Borger-Odoorn:
  - Er zijn in de gemeente Borger-Odoorn geen vakantieparken van slechte kwaliteit waar opgaven rondom ondermijning spelen. Wel gaat er vanuit de gemeente Borger-Odoorn aandacht uit naar permanente bewoning op vakantieparken. Er is sprake van bewoning op een tweetal parken, waarvoor al een aanpak ontwikkeld wordt in het kader van Vitale Vakantieparken. De algemene tendens van krapte op de woningmarkt kan er voor zorgen dat woningzoekers ook naar vakantieparken kijken voor permanente bewoning.
  - De verblijfsaccommodatiesector in Borger-Odoorn is grootschalig van aard. De verblijfsaccommodaties (Roompot, Landal) zijn in handen van investeerders. Er is daardoor enerzijds een hoog investeringsniveau (wat vooralsnog zorgt voor instandhouding van de kwaliteit en het tegengaan van ongewenst / oneigenlijk gebruik

van de parken), anderzijds kan het er ook voor zorgen dat – wanneer parken afgeschreven raken of verouderen – investeerders hun handen er vanaf trekken omdat het rendement afneemt. Er zijn dus ook risico's aan verbonden, maar daar heeft een gemeente weinig invloed op. De (private) stakeholders geven over deze ontwikkeling wel aan dat de laagdrempeligheid van samenwerking afneemt; zij ervaren dat de organisaties van de parken steeds meer op afstand staan, er is minder maatwerk in samenwerkingen mogelijk en om samen te werken wordt steeds meer commissie gevraagd, in plaats van samen ondernemen en samen profiteren van initiatieven. Zo moet het Hunebedcentrum tegenwoordig commissie afstaan om te adverteren bij Landal en Roompot; er is minder 1-op-1 te regelen dan vroeger het geval was.

- Grote verbeteringen aan de toeristisch-recreatieve infrastructuur zijn doorgevoerd op basis van eerdere beleidswensen. Zo zijn onder andere het verknopen van het fiets- en wandelpuntensysteem in de gemeente gerealiseerd en de versnippering van marketing en promotie tegengegaan en is er substantieel geïnvesteerd in nieuwe verbindingen:
  - Het was een beleidsvoornemen (dit staat beschreven in de Nota Recreatie en Toerisme Borger-Odoorn, p. 7) om het fiets- en wandelknooppuntensysteem beter te verknopen in de gemeente Borger-Odoorn en in de Hunzevallei, zowel binnen de gemeente als met buurgemeenten. Dat is helemaal uitgevoerd in de gemeente Borger-Odoorn. Hieraan hebben bewoners uit de gemeente Borger-Odoorn ook bijgedragen en zo zijn er ook nog extra routes aan het netwerk toegevoegd.

  Er is geïnvesteerd in een nieuwe fietsroute van Borger naar Exloo. Het totale tracé in Borger-Odoorn is van Borger naar Valthe en dan naar Emmen, waarvan voor het eerste deel (Borger naar Exloo) ruim €2 miljoen is aanbesteed. De totale kosten beslaan ruim €4 miljoen waarvan de provincie de helft bijdraagt. Dit valt te scharen onder het beleidsvoornemen (Nota Recreatie en Toerisme, p.7) dat er door middel van nieuwe fiets- en wandelmogelijkheden de belevingswaarde van het gebied vergroot wordt en diverse voorzieningen met elkaar verbonden worden. Naast utiliteit voor bewoners is het bijvoorbeeld ook een betere verbinding tussen verblijfsrecreatievoorzieningen en dagrecreatievoorzieningen.
  - De communicatie (en versnippering van communicatie) vanuit diverse R&T-actoren was in 2017 een belangrijk aandachtspunt. Hier zijn stappen in gezet in de afgelopen jaren (bijvoorbeeld voor herkenbaarheid, huisstijl e.d.), waarvoor ook veelvuldig regionaal samengewerkt wordt. Voorbeelden hiervan zijn dat de SBBO website nu onder het UNESCO Geopark de Hondsrug valt, en dat het UNESCO Geopark de Hondsrug onder Marketing Drenthe valt. Er wordt zo steeds meer samengewerkt om zichtbaarheid en herkenbaarheid te vergroten. De communicatie en promotiematerialen van SBBO hanteren nu de zelfde vormgeving/stijl als van Marketing Drenthe. Marketing Drenthe, SBBO, UNESCO Geopark de Hondsrug en het Recreatieschap Drenthe weten elkaar hiervoor goed en steeds beter te vinden. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol (en draagt ook financieel bij aan SBBO en het Recreatieschap Drenthe) en draagt bij waar nodig en mogelijk direct bij vanuit de gemeente. Ook de komende jaren worden hier nog stappen in gezet.
- Een kanttekening bij de vitaliteit van de sector valt te maken over arbeidsmarktontwikkelingen. Sommige R&T-voorzieningen (bijvoorbeeld horeca) zijn gesloten op maandag, dinsdag en woensdag, omdat ze geen personeel kunnen vinden. Het gebrek aan personeel is dus een beperkende factor voor de ontwikkeling van de R&T-sector in Borger-Odoorn; hierdoor kan de vitaliteit van de sector ook onder druk komen te staan.
- Er is in de zomer voor bewoners ook enige overlast van toerisme en recreatie, en dan met name in Borger en Exloo. Er loopt een parkeeronderzoek, maar dit leidt wel tot de vraag: "*hoeveel is het oplossen van piekbelastingen waard?*". Het oplossen van dit probleem

vergt namelijk grote investeringen, terwijl het slechts enkele keren per jaar een overlastgevende situatie is. Gesteld kan wel worden dat de bewoners van de gemeente Borger-Odoorn doorgaans positief zijn over de omvang van de sector van de gemeente. Het draagvlak onder de bevolking krijgt het rapportcijfers 7,6 (ZKA Dashboard Impact Toerisme).

Het bovenstaande beeld is bevestigd tijdens gesprekken met de belangrijkste recreatie en toerisme stakeholders in de gemeente Borger-Odoorn en de provincie Drenthe.

3.4 *Kanttekeningen bij het R&T-beleid 2017-2021*

Er zijn enkele kanttekeningen te maken bij het beleid zoals vastgelegd in de Nota Recreatie en Toerisme 2017. Deze worden hieronder toegelicht:

- Bij het behalen van de hoofdbeleidsdoelen **kan nadrukkelijk geen causaliteit worden aangetoond met het beleidsstuk**. Er kan daardoor ook niet met enige zekerheid gesteld worden dat het opstellen van het beleidskader ertoe geleid heeft dat ontwikkelingen mogelijk gemaakt zijn en/of uitgevoerd zijn. We maken hierbij wel een duidelijk onderscheid tussen a) het beleidsstuk en b) de daadwerkelijke uitvoering van R&T-werkzaamheden bij de gemeente Borger-Odoorn. De acties die zijn uitgevoerd vloeien namelijk niet voort uit het beleidsstuk en er is ook geen uitvoeringsprogramma of uitvoeringsagenda verbonden aan het beleidsstuk. Er is dus geen (of naar het inzicht van de onderzoekers niet voldoende sterke) koppeling gemaakt tussen het beleidsstuk en de uitvoering van acties (zoals beschreven in §3.3). Daarom kan er geen causaliteit worden aangetoond met het opstellen van het beleidsstuk, maar wel met de acties die de gemeente Borger-Odoorn heeft uitgevoerd. Want die dragen zeker bij aan de hoofddoelen van het R&T beleid, namelijk in de pas te blijven lopen met de ontwikkelingen (bestedingen, werkgelegenheid) die zich Drenthe-breed voordoen en het behouden en stimuleren van een vitale lokale vrijetijdseconomie.
- De Nota Recreatie en Toerisme Borger-Odoorn 2017 is betrekkelijk onbekend; zowel intern (!) als extern is men niet bekend met de inhoud. Het dient intern ook niet als toetsingskader voor initiatieven die vanuit de markt komen. Het is daarmee niet duidelijk welk toetsingskader gebruikt wordt om initiatieven die uit de markt komen systematisch en transparant te beoordelen. Initiatieven vanuit de markt moeten namelijk getoetst kunnen worden aan wenselijkheid, waartoe beleid (of een ander separaat toetsingskader dat als zodanig gebruikt wordt) kan dienen. Er zijn door ondernemers tijdens de interviews voor dit onderzoek signalen gegeven dat er **enige willekeur zou kunnen ontstaan** doordat het beleidskader weinig sturing geeft en niet dient als toetsingskader. **Een duidelijk en helder geformuleerd beleidskader met beleidsdoelen, inzet en dat kan dienen als toetsingskader zorgt voor eenduidige beoordeling van marktinitiatieven**. Er wordt door Bureau BUITEN beoordeeld dat hier een duidelijk verbeterpunt ligt voor toekomstig beleid.
- Wel kan gesteld worden dat de **resultaten en ontwikkelingen van de afgelopen jaren het resultaat zijn van de inzet van de gemeente**, regionale stakeholders en ondernemers, maar daar heeft het opstellen van de Nota Recreatie en Toerisme 2017 waarschijnlijk niet aan bijgedragen, maar het uitvoeren van diverse acties door de gemeente Borger-Odoorn wel. Voor de toelichting in het onderscheid dat hiertussen gemaakt kan worden verwijzen we naar het eerste punt in deze opsomming.
- De **samenwerking en uitvoeringsstructuur van de gemeente Borger-Odoorn wordt als prettig ervaren** door de belangrijkste stakeholders (Recreatieschap Drenthe, Marketing Drenthe, UNESCO Geopark Hondsrug Drenthe, SBBO en enkele lokale R&T en horecaondernemers). Dat werd tijdens de groepsinterviews in het kader van dit onderzoek gedeeld. De betrokkenen wijzen op de korte lijnen, dat ze elkaar goed weten te vinden en in veel gevallen kennen

ze elkaar. Men ervaart bij elkaar de wil om dingen te verbeteren en een aantal acties zijn succesvol uitgevoerd (voorbeelden: verknopen wandel- en fietsroutenetwerken en tegengaan versnippering in lokale en regionale communicatie). Dat vindt niet alleen de gemeente zelf, maar dit beeld wordt gedragen door de gesproken (publieke en private!) stakeholders.

- Ook ervaren de betrokken stakeholders een **toegankelijk bestuur van de gemeente** (college van B&W en gemeenteraad). Dit kan enerzijds ten goede komen aan de slagvaardigheid van de gemeente (het nemen van besluiten en goed geïnformeerd lokaal bestuur) maar kan anderzijds ook willekeur in de hand werken. Er zijn vanuit dit onderzoek nadrukkelijk geen aanwijzingen dat dit het geval is.
- De samenwerkingspartners zijn **zeer positief over de inzet van de beleidsadviseur** recreatie en toerisme van de Borger-Odoorn. Wel ervaren verschillende partijen, waaronder de beleidsadviseur en samenwerkingspartners, dat er relatief **weinig capaciteit uitgaat naar recreatie en toerisme.** Tot de komst van een nieuwe collega in 2020 was er slechts een bezetting van 14 uur per week voor specifieke R&T-activiteiten; de balans is nu beter (ca. 24 uur per week, 0,67 fte o.b.v. 36 uur als voltijd). Gebruikelijk is ongeveer 1 FTE (o.b.v. 36 uur als voltijd contract) bij een gemeente van de grootte van Borger-Odoorn (oordeel van interne vrijetijdseconomie-experts Bureau BUITEN). Ondanks de lage capaciteit zijn er wel de nodige stappen gezet in de R&T-sector afgelopen jaren.

Dit alles beschouwende blijkt dat de praktische uitvoering van het R&T-beleid goed gaat, en op de juiste lagen (lokaal waar het kan, regionaal waar het moet door middel van bijdragen aan SBBO en het Recreatieschap Drenthe) uitgevoerd wordt. De formele organisatie en vastgestelde inhoudelijke richting kan en moet scherper, om de gemeentelijke inzet richting te geven, duidelijkheid te bieden aan marktpartijen, richting een meer gespecificeerd en bekend beleidskader. Het geëvalueerde beleidsstuk – de Nota Recreatie en Toerisme 2017 – is zowel intern en extern nauwelijks bekend en wordt niet gebruikt als toetsingskader en dat is onwenselijk, omdat het tot enige willekeur zou kunnen leiden.



3.5 *Financiële overzichten en kanttekeningen*

In onderstaande tabellen geven we informatie over financiële aspecten bij de R&T-sector. We geven een overzicht van:

- Gerealiseerde uitgaven in recreatie en toerisme in Borger-Odoorn tussen 2017-2021;
- Jaarlijks te besteden gelden in recreatie en toerisme in Borger-Odoorn;
- Opbrengsten van recreatie en toerisme in Borger-Odoorn (van de gemeente; niet van bestedingen elders) van 2017-2021.

Ook geven we enkele financiële kanttekeningen.

Financieel overzicht

Figuur 3.7: (Gerealiseerde) Uitgaven gemeente Borger-Odoorn Toerisme en Recreatie

Uitgaven aan	2017	2018	2019	2020	2021
Uitvoering beleidsplan RT	€34.000	€77.000	€44.000	€43.000	€36.000
Wandelknoop puntennetwerk	€0	€0	€50.000	€50.000	€26.000
Stichting Recreatieve voorzieningen	€9.000	€0	€0	€0	€0
SBBO	€39.000	€39.000	€70.000*	€57.000	€57.000
Recreatieschap Drenthe	€90.000	€95.000	€97.000	€103.000	€104.000
Vitale Vakantieparken	€20.000	€20.000	€20.000	€20.000	€20.000
Hondsrug Drenthe	€27.000	€27.000	€27.000	€27.000	€22.000
Totaal	**€219.000**	**€258.000**	**€310.000**	**€300.000**	**€265.000**

Bron: aangeleverde financiële gegevens Gemeente Borger-Odoorn, bewerking Bureau BUITEN
*Extra geld voor SBBO in 2019 voor verbouwing/uitbreiding en verhuizing

Figuur 3.8: Jaarlijks te besteden gelden gemeente Borger-Odoorn Toerisme en Recreatie

Te besteden	Doorlopend (2017- heden)
Via subsidies	€25.000
Vrij ad hoc besteedbaar	€20.000

Figuur 3.9: Inkomsten gemeente Borger-Odoorn Toerisme en Recreatie

Inkomsten uit	2017	2018	2019	2020	2021
Tarief toeristenbelasting	€1,05	€1,10	€1,15	€1,20	€1.25
Opbrengsten toeristenbelasting *(afgerond op €100.000)*	**€1,3 M**	**€1,3 M**	**€1,4 M**	**€1,3 M**	**€1,6 M**

Financiële kanttekeningen

- De gemeente Borger-Odoorn betaalt SBBO voor de uitvoering van het gemeentelijke R&T beleid middels de **coördinatorrol**. Daarmee heeft de gemeente ook een duidelijke **sturende rol naar SBBO toe** en vervult ze deze ook. De betrokkenen geven aan positief in de samenwerking te staan; dat hebben ze medegedeeld tijdens de gesprekken. We kunnen dit niet nader onderbouwen op basis van de beschikbare en gedeelde informatie.
- De gemeente Borger-Odoorn levert ook een **bijdrage aan het Recreatieschap Drenthe**. De recreatie en toerismesector is een regionale sector. Daarvoor is het Recreatieschap Drenthe bezig om regionale ontwikkelingen in de sector te bestendigen, regionale toeristisch-recreatieve ontwikkelingen door te voeren en om gemeentelijk **beleid op elkaar af te stemmen**. De gemeente Borger-Odoorn heeft dus ook een **sturende rol naar het Recreatieschap** toe. Uit het gesprek met het Recreatieschap Drenthe blijkt dat de samenwerking met de ambtelijke organisatie goed is. Het Recreatieschap Drenthe geeft aan dat zij vanuit de gemeenteraad weinig kaders krijgen. Ook geeft het Recreatieschap Drenthe wel aan dat die mogelijkheid er is en meer **genomen kan worden en nodigt de gemeenteraad uit** om meer kaderstellend op te treden en meer richting te geven in de toeristisch-recreatieve sector waar mogelijk, bijvoorbeeld door middel van moties of – een meer informele manier – door het recreatieschap uit te nodigen een presentatie te komen geven over de acties die zij uitvoeren. Daarbij merken we op dat het wellicht deels logisch is dat de gemeenteraad van Borger-Odoorn wat op afstand staat ten opzichte van het Recreatieschap Drenthe; bij een

regionale gemeenschappelijke regeling is de invloed van één gemeenteraad per definitie minder, omdat het slechts één geluid is binnen een samenwerkingsverband van 13 gemeenten.

- De inkomsten vanuit de toeristenbelasting **vloeien in de gemeente Borger-Odoorn naar de algemene middelen**. Hiermee levert de toerisme en recreatiesector dus ook een **directe financiële bijdrage aan de gehele gemeente**. Bij sommige gemeenten worden inkomsten uit de toeristenbelasting geoormerkt en ingezet voor enkel toerisme en recreatie. Dat is in Borger-Odoorn dus niet zo; **de bijdrage van toerisme aan de brede leefbaarheid van de gemeente is dus evident**, **ook financieel gezien**. De opbrengsten van toerisme zijn ook substantieel (factor 6; berekening Bureau BUITEN op basis van gemeentelijke cijfers over inkomsten toeristenbelasting en structurele R&T-budgetten van de gemeente Borger-Odoorn, zie figuur 3.7 en 3.9) hoger dan door de gemeente (structureel) aan toerisme uitgegeven wordt. Er zijn wel incidentele investeringen van de gemeente Borger-Odoorn in voorzieningen en infrastructuur die ook bijdragen aan de recreatieve infrastructuur. Een voorbeeld hiervan is het fietspad tussen Exloo en Borger, waarvan voor het eerste deel (Borger naar Exloo) ruim € 2 miljoen is aanbesteed. De totale kosten beslaan ruim € 4 miljoen waarvan de provincie de helft bijdraagt. Naast utiliteit voor bewoners is het bijvoorbeeld ook een betere verbinding tussen verblijfsrecreatievoorzieningen en dagrecreatievoorzieningen.
- Kijkend naar financiën concluderen we dat het **beschikbare geld voor recreatie en toerisme goed besteed wordt**. Recreatie en toerisme is een sector waarin veel opgaven regionaal spelen; in de uitvoering, samenwerking en financiële structuur is hiervoor uitgebreid aandacht, met structurele jaarlijkse bijdragen aan SBBO, het Recreatieschap Drenthe, De Hondsrug en het programma Vitale Vakantieparken. Ook zijn er aanvullende subsidies beschikbaar voor ondernemers met goede plannen en is er een vrij besteedbaar budget voor projecten die door de sector zelf aangedragen worden, die ten goede komen aan de gehele sector. Dit laatstgenoemde budget wordt niet altijd geheel gebruikt.

4 Stand van zaken & ontwikkelingen 2023

In dit hoofdstuk beschrijven we opvallende inhoudelijke opbrengsten die niet direct raken aan het gevoerde beleid van 2017-2021, maar die wel relevant zijn om mee te geven als aanknopingspunten en adviezen voor nieuw op te stellen beleid. Deze zaken zijn naar voren gekomen uit de interviews met ondernemers en andere stakeholders in het kader van dit onderzoek.

Steeds meer vraag naar kwaliteitstoerisme & verduurzaming
Het beleidsstuk dat geëvalueerd is, is anno 2022 gedateerd. Er zijn bij de formulering van het beleid met name kwantitatieve doelstellingen (groei bestedingen, groei overnachtingen e.d.) gesteld, maar we concluderen dat in de afgelopen jaren Nederland, en zo ook de vraag naar toerisme en recreatie in Borger-Odoorn, veranderd is. Ondernemers geven aan dat er momenteel steeds meer, en meer dan voorheen, ingezet wordt op kwaliteitstoerisme en dat hun klanten en/of bezoekers dat ook van ondernemers vragen. Zij geven aan dat het steeds meer gaat het om de balans tussen natuur, cultuur, dier, mens en erfgoed. Voorbeelden die gegeven zijn, gaan over de druk en draagkracht van gebieden, eerlijke producten voor eerlijke prijzen, authenticiteit en duurzaamheid. Dat zijn volgens de ondernemers en stakeholders nu thema's die veel meer aandacht krijgen. Deze thema's staan ook nog niet of nauwelijks beschreven in de Nota Recreatie en Toerisme Borger-Odoorn 2017. Met de toenemende vraag naar kwaliteit en verduurzaming, moeten verblijfsaccommodaties en horecavoorzieningen ook veranderen om goed aan te blijven sluiten bij de vraag van de markt. De betrokken stakeholders dringen er ook op aan dat hier in Borger-Odoorn meer aandacht naar moet gaan dan voorheen het geval was. Dat biedt dus aanknopingspunten voor volgend beleid: de groei is geen doel meer op zich, volgens betrokkenen. Aandacht gaat uit naar kwalitatieve groei, blijkt uit de interviews met ondernemers.

Spreiding in tijd en ruimte; op het zand en naar het veen
De betrokken stakeholders, zoals ook de gemeente zelf, zien nog groeipotentie voor de sector recreatie en toerisme in de gemeente Borger-Odoorn, maar met name in het voor-, na-, en laagseizoen (grofweg de maanden van oktober t/m april). Wat hen betreft moet het beleid zich hier ook op gaan richten. Ook wordt het beleid om toerisme en recreatie te verspreiden (en met name van de zandgronden en bosgebieden richting de veenkoloniën) onderschreven door de stakeholders, om zo de potentie van de R&T-sector voor alle gemeentelijke gebieden te vergroten. De betrokken stakeholders zouden deze strategie willen voortzetten.

Er ligt druk op de natuur, o.a. door de coronacrisis
Door het gestegen aantal bezoekers aan de gemeente Borger-Odoorn ligt er wel meer druk op de natuur. Mensen komen doorgaans met de auto naar de gemeente Borger-Odoorn. Het groeiende aantal bezoekers zorgt dus ook voor meer verkeersbewegingen in de gemeente. Dat leidt dus ook tot extra verstoring en legt ook druk op de natuur. Staatsbosbeheer heeft dit beeld bevestigd in gesprekken.

Steeds meer internationale bezoekers & diversifiëring herkomst
Er worden steeds meer internationale bezoekers aangetrokken naar de gemeente Borger-Odoorn. Bezoekers uit Duitsland kwamen al langere tijd, maar er zijn steeds meer Engelstalige en Spaanstalige bezoekers. Dit leidt er ook toe dat R&T-ondernemers ook de informatievoorziening moeten aanpassen, zich verdiepen in de cultuur en het aanbod in verschillende talen moeten aanbieden.

Belevening en betekenis nemen toe, zeker in Borger-Odoorn
De ondernemers en sectorpartijen geven aan dat het uitje dat toeristen en recreanten ondernemen niet meer zomaar een uitje is; zij geven aan dat het steeds meer een ervaring moet zijn. Zij geven aan dat men steeds meer op zoek gaat bijzondere ervaringen; uniek, authentiek en het liefst op maat gemaakt, namelijk afgestemd op persoonlijke wensen en interesses. Het is volgens hen daarom noodzakelijk om onderscheidend aanbod te ontwikkelen. Het is belangrijk daar in beleid ruimte voor te bieden of het te stimuleren.

Inflatie door macro-economische ontwikkeling leidt mogelijk tot crisis
Door de hoge inflatie – wat een autonome macro-economische ontwikkeling is – is het volgens ondernemers ook mogelijk dat consumentenbestedingen in toerisme en recreatie gaan dalen komende jaren. Dit is afhankelijk van externe factoren op internationale schaal; hier heeft de gemeente Borger-Odoorn geen invloed op.



5 Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we de belangrijkste conclusies over het recreatie en toerismebeleid van de gemeente Borger-Odoorn van 2017 – 2021 en beantwoorden we de gestelde hoofd- en deelvragen. De conclusies zijn gebaseerd op het deskresearch, de data-analyse en benchmark met andere gemeenten, de interviews met de gemeente, gesprekken met ondernemers, belangen- en uitvoeringsorganisaties en aan de hand van het beoordelingskader van beleidsdoelen.

5.1 *Beantwoording hoofdvraag*

De hoofdonderzoeksvraag is:
"Wat heeft het Recreatie en Toerismebeleid van de gemeente Borger-Odoorn tussen 2017-2021 opgeleverd, in hoeverre draagt het beleid bij aan de ontwikkeling en versterking van de R&T-sector en aanpalende beleidsterreinen, in hoeverre profiteren inwoners van de gemeente Borger-Odoorn hiervan en welke beleidslessen zijn hieruit te trekken?"

De R&T-sector in de gemeente Borger-Odoorn heeft tussen 2017 en 2021 een positief effect gehad (onder meer economisch, voorzieningenniveau). De ontwikkelingen lopen in de pas met die in Drenthe. De manier waarop het beleid wordt uitgevoerd draagt bij aan de ontwikkeling en versterking van de R&T-sector maar er is geen lange termijn visie waar naartoe gewerkt wordt. Het beleidsstuk dat geëvalueerd is, is betrekkelijk onbekend, zowel intern als extern. Dat is ook begrijpelijk want het dient niet als toetsingskader en beschrijft weinig beleidsdoelen, acties of inzet. Daar zit volgens Bureau BUITEN een duidelijk verbeterpunt voor de toekomst. Tegelijkertijd merken we hierbij wel op dat bij het proces van het opstellen van de nota wel diverse ondernemers betrokken zijn geweest; de nota is een uitkomst hiervan en de gemeenteraad heeft de nota vastgesteld. Er is geen verband aangetoond dat de Nota Recreatie & Toerisme Borger-Odoorn 2017 zelf heeft bijgedragen aan de gestelde beleidsdoelen, maar de acties die door de gemeente uitgevoerd worden wel.

Mede omdat het beleidsstuk weinig richting of duidelijkheid geeft voor een kwalitatieve en kwantitatieve toets is de doeltreffendheid van het beleid integraal geanalyseerd (zie figuur 3.1). Op basis daarvan trekken we de conclusie dat de regionale samenwerking waarin de gemeente Borger-Odoorn een belangrijke rol speelt zijn vruchten afwerpt, goed ontvangen wordt door de sector en dat de gemeente Borger-Odoorn in de uitvoering van het beleid dus wel een belangrijke rol speelt in de het aanjagen van de vitaliteit van de vrijetijdseconomie. De inzet en middelen van de gemeente voor de vrijetijdseconomie zijn aan de juiste zaken besteed (zie onderdeel 4.2) en opgepakt door organisaties die opereren op een schaal van de opgaven (vaak gaan opgaven over gemeentegrenzen heen; waar dat zo is acteert de gemeente Borger-Odoorn op een bovenlokale schaal).

De inwoners profiteren van de bezoekers doordat de opbrengsten van de toeristenbelasting terugvloeien naar de algemene middelen. De financiële bijdragen dragen zo bij aan een verhoogd investeringsniveau van de gemeente Borger-Odoorn. Dit verhoogde investeringsniveau zorgt voor meer investeringen in onder andere de openbare ruimte, bereikbaarheid en verduurzaming, maar dit kan niet verder meetbaar gemaakt worden.

De gemeente Borger-Odoorn heeft ongeveer 5 keer meer inkomsten van toerisme en recreatie dan wat er structureel aan recreatie en toerisme uitgegeven wordt (zie §3.5, gerekend over de periode 2017-2021), maar incidenteel wordt er vanuit de algemene middelen wel geïnvesteerd in zaken die ook de toerisme en recreatiesector verbeteren. Ook is het goed

voor de gemeente Borger-Odoorn en haar bewoners dat er een bovengemiddeld hoog voorzieningenniveau is in verschillende kernen, dan op basis van het aantal inwoners verwacht mag worden (meer informatie in §2.2).

Hieronder worden de door de Rekenkamercommissie gestelde deelvragen beknopt beantwoord. Nadere onderbouwing vindt u terug in hoofdstuk 3.

5.2 *Beantwoording deelvragen*

1. Hoe ziet het huidige beleid er uit en welke doelen dient het beleid?
Het is een nota met een beschrijvend karakter waarbij **weinig doelen gesteld** worden en bovendien ook niet SMART. Naast de huidige situatie en relevante ontwikkelingen worden rollen en verantwoordelijkheden benoemd van de gemeente en andere stakeholders, de regionale samenwerkingen en structuren. Verder beschrijft de gemeente de rollen en verantwoordelijkheden van diverse actoren in de recreatie en toerisme sector en regionale samenwerking en structuren. Hierbij ziet de gemeente Borger-Odoorn voor zichzelf een faciliterende rol: de sector heeft een regierol en is aan zet. De gemeente houdt wel de regierol met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit, gebiedsregie in regionale samenwerkingsverbanden en de recreatieve infrastructuur. De gemeente werkt samen met verschillende gemeentelijke actoren en betaalt enkele organisaties ook voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid of voor regionale samenwerking. De beleidsreconstructie staat weergegeven in figuur 3.1.

a. Wat zijn de visie, ambitie en doelstellingen?
De Nota Recreatie en Toerisme heeft in algemene zin een heel beschrijvend karakter. Er worden geen of weinig doelen gesteld en de beleidsinzet is vrij geformuleerd. **De echte visie op de R&T-sector ontbreekt of is onduidelijk.**

Er zijn twee beleidsdoelen geformuleerd waar de Nota Recreatie en Toerisme 2017 zich op richt:
1. Minimaal in pas te blijven lopen met de ontwikkelingen (bestedingen, werkgelegenheid) die zich Drenthe-breed voordoen.
2. Behouden en stimuleren van een vitale lokale vrijetijdseconomie.

We concluderen dat de **beleidsdoelen behaald zijn** in de afgelopen jaren. Dat is met name het resultaat van de samenwerking tussen gemeente, Recreatieschap Drenthe en SBBO en de lokale en regionale R&T ondernemers. Het beleidsstuk – wat niet dient als toetsingskader – heeft daar niet aantoonbaar positief aan bijgedragen. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar hoofdstuk 3.

b. Op welke doelgroepen richt het beleid zich?
Het beleid richt zich op R&T ondernemers in de gemeente Borger-Odoorn. De gemeente Borger-Odoorn beschrijft dat deze ondernemers dan ook een regierol hebben en aan zet zijn. Het is goed om beleid te richten op de R&T-ondernemers in de gemeente Borger-Odoorn, maar hier mag qua lange termijn visie meer sturing aan gegeven worden door de gemeente. Zo is het relevant dat de gemeente zich uitspreekt over de richting waarin de R&T-sector zich volgens de gemeente moet ontwikkelen, zodat ondernemers op basis hiervan initiatieven kunnen ontwikkelen die op draagvlak van de gemeente kunnen rekenen, en dat het beleidsstuk ook meer als toetsingskader van initiatieven kan dienen.

c. Wat is het beleid op gebied van toeristenbelasting?
Er is geen vastgesteld beleid voor toeristenbelasting. De toeristenbelasting wordt jaarlijks verhoogd in de gemeenten van de provincie Drenthe. Het Recreatieschap Drenthe adviseert hierover om alle gemeenten niet te ver uiteen te laten lopen m.b.t. de tarieven van de toeristenbelasting. Het is echter wel een lokaal besluit om de tarieven al dan niet te verhogen. Voor de hoogten van de toeristenbelasting verwijzen we naar paragraaf 3.6.

d. Waar worden de opbrengsten van de toeristenbelasting voor ingezet?

De opbrengsten van de toeristenbelasting zijn in de gemeente Borger-Odoorn niet geoormerkt voor recreatie en toerisme uitgaven, maar vloeien naar de algemene middelen. Hiermee levert de toerisme en recreatiesector dus ook een **directe financiële bijdrage aan de gehele gemeente**. Bij sommige gemeenten worden inkomsten uit de toeristenbelasting geoormerkt en ingezet voor enkel toerisme en recreatie. Dat is in Borger-Odoorn dus niet zo; **de bijdrage van toerisme aan de brede leefbaarheid van de gemeente is dus evident**, **ook financieel gezien**. De opbrengsten van toerisme zijn ook substantieel (factor 6) hoger dan door de gemeente (structureel) aan toerisme uitgegeven wordt. Er zijn wel incidentele investeringen van de gemeente Borger-Odoorn in voorzieningen en infrastructuur die ook bijdragen aan de recreatieve infrastructuur.

e. Wat was de rol van de raad bij de totstandkoming van het beleid?

De gemeenteraad is uitgenodigd voor de sessies waarin input werd opgehaald om de nota op te stellen. En de gemeenteraad heeft de nota vastgesteld. Verder dan dat is de rol van de gemeenteraad onduidelijk.

f. Welke rol en invloed heeft de gemeenteraad de afgelopen jaren gehad op gebied van R&T?

De gemeenteraad van de gemeente Borger-Odoorn geeft er blijk van dat er aandacht uitgaat naar de R&T-sector in de gemeente. Deze conclusie wordt getrokken op basis van raadsvragen en ingediende moties en amendementen in de periode 2017-2021. De gemeenteraad heeft via moties over het camperbeleid, de toeristenbelasting en over permanente bewoning op vakantieparken hun invloed uitgeoefend op het beleid. Het is niet mogelijk te beoordelen of dat veel of weinig is, en of de moties veel invloed en/of impact hebben gehad op de uitvoering van het beleid van de gemeente, want er is geen norm over een ‘normaal aantal moties’ en het is ook niet mogelijk om te beoordelen of de moties veel impact hebben gehad op de uitvoering van gemeentelijk beleid.
Naast enkele moties zijn er in de afgelopen periode (2017-2021) ook verschillende raadsvragen gesteld over R&T-onderwerpen in de gemeente (onder andere het weerstandsvermogen van het Recreatieschap Drenthe, aansluiting bij Vitale Vakantie, het functioneren van Marketing Drenthe, over het Camperbeleid en over het Hunebedcentrum, Verkeersveiligheid van Camperplaatsen, het Wandelknooppuntennetwerk in het Veenkolonieëngebied) en ook relatief recent stonden er nog R&T onderwerpen op de agenda van een oriënterende raadsbijeenkomst[5]. Zo geeft de Raad er blijk van geïnformeerd te willen zijn en blijven en kunnen zij ook sturing uitoefenen op gewenste ontwikkelingen. We trekken de conclusie dat de raad dit voldoende actief doet en zich dus ook ruim voldoende bewust is van het belang van de R&T-sector voor de gemeente Borger-Odoorn. Gelet op de maatschappelijke betekenis van de sector is het in elk geval belangrijk dat de raad betrokken blijft bij het thema.

Dit onderzoek is gericht op het beleid in de periode 2017-2021 zoals vastgelegd in de Nota Recreatie en Toerisme 2017, met bijzondere aandacht voor de ontwikkelingen tijdens de coronacrisis. Als gekeken wordt naar de ontwikkelingen in het laatste jaar is de conclusie dat recreatie en toerisme wel op het netvlies staat van zowel de raad als het college. We zien in het door de raad vastgestelde Bestuursprogramma 2022-2026[6] wel aandacht voor de toerisme en recreatiesector, waarbij met name inhoudelijke aandacht uitgaat naar het verbeteren van de toeristische infrastructuur, spreiding van toerisme naar veengebieden en samenwerking met partners en organisaties. In het meerjarig

[5] https://borgerodoorn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/7146c5c6-0f7a-4811-a07a-8c963bcc38e2
[6] https://borger-odoorn.notubiz.nl/document/12003436/1/Programmabegroting20-202022-2026

investeringsplan[7] en de toelichting[8] hierbij wordt ook aandacht geschonken aan toerisme en recreatie, met name aan de aanleg en onderhoud van de toeristische fietsroutes.

Ook stelt de raad jaarlijks de gemeentelijke begroting vast. In de begrotingen, zoals die van 2023[9] wordt jaarlijks ook de nodige aandacht geschonken aan toerisme en recreatie en wordt de ambitie van de gemeente op vlak van toerisme en recreatie beschreven. Ook wordt beschreven wat er hiervoor gedaan wordt ieder jaar. Via de begrotingscyclus houdt de raad dus ook grip op recreatie en toerisme in de gemeente en blijft de raad geïnformeerd.

g. Wat was de rol van de sector bij de totstandkoming van het beleid?

De vrijetijdssector heeft gedurende 2016 input en feedback kunnen geven via een rondetafelsessie, gesprekken en bijeenkomsten. Tevens zijn de uitkomsten van een regionale enquête meegenomen. Het is anno 2023 onduidelijk welke ondernemers precies een rol hebben gespeeld in de totstandkoming ervan.

h. Wat was de rol van inwoners bij de totstandkoming van het beleid?

Inwoners zijn niet actief betrokken geweest bij het tot stand komen van de nota. Ook heeft de nota niet ter inzage gelegen, zodat zij op de inhoud hebben kunnen reageren, terwijl inwoners wel met recreatie en toerisme te maken hebben. Ten eerste zijn inwoners zelf de recreanten die het meeste recreëren in de gemeente, doorgaans meer dan een bezoeker. Een inwoner is jaarrond recreant in de gemeente en een bezoeker komt slechts een of maximaal enkele keren per jaar. Hier is ook tijdens interviews op gewezen. Ten tweede kunnen inwoners ook overlast ervaren van recreanten en toeristen; in hun woonomgeving speelt recreatie en toerisme namelijk vaak een rol.

Opgemerkt wordt dat de gemeenteraad wel betrokken is geweest bij de totstandkoming van het beleid en de gemeenteraad is ook volksvertegenwoordiger. Met de betrokkenheid van de gemeenteraad kan er dus wel vanuit worden gegaan dat de belangen van inwoners indirect geborgd worden, maar inwoners hebben hier niet direct een bijdrage aan kunnen leveren.

i. In hoeverre sluit het gemeentelijk beleid aan op de ambities van de R&T-sector?

Uit de interviews is gebleken dat de ambities op gebied van economische ontwikkelingen en kwaliteit van het aanbod aansluiten op hetgeen de sector belangrijk vindt. Het beleid werd destijds ook gedragen door R&T-ondernemers, maar men constateert nu dat ofwel gedateerd, ofwel uitgevoerd is (zie daarom aanbeveling 1 in hoofdstuk 5).

2. Hoe heeft het beleidsveld R&T zich ontwikkeld in de gemeente Borger-Odoorn?

De gemeente Borger-Odoorn heeft zich positief ontwikkeld de afgelopen jaren, ook vergeleken met andere Drentse gemeenten. De werkgelegenheidsontwikkeling in de gemeente Borger-Odoorn is goed hersteld na de relatief sterke dip tijdens de coronacrisis. De betrokken gesproken R&T-stakeholders zien nog ruimte voor groei en geven aan dat de kwaliteit van het toeristisch-recreatief aanbod van dag- en verblijfsrecreaties hoger is dan gemiddeld in Drenthe. Het aantal overnachtingen en de opbrengsten van de toeristenbelasting groeien ook; iets wat duidt op een vitale R&T-sector in de gemeente Borger-Odoorn.

[7] https://borger-odoorn.notubiz.nl/document/12003438/1/Programmabegroting20-20investeringsplan
[8] https://borger-odoorn.notubiz.nl/document/12003437/1/Programmabegroting20-20investeringsplan20toelichting
[9] https://borger-odoorn.notubiz.nl/document/12003439/1/Programmabegroting20-202023

Uit de gesprekken blijkt dat men breed ervaart dat de gemeente goed samenwerkt met partijen die betrokken zijn of belang hebben bij de vrijetijdseconomie. Voor alle ontwikkelingen in het beleidsveld R&T in de gemeente Borger-Odoorn, en hoe goed de gemeente kwantitatief gezien presteert in vergelijking met andere gemeenten in Drenthe, verwijzen we naar hoofdstukken 2 en 3.

3. In hoeverre heeft het gemeentelijk beleid bijgedragen aan de ontwikkelingen?
Bij het behalen van de hoofdbeleidsdoelen kan nadrukkelijk geen causaliteit met het beleidsstuk aangetoond worden. Het beleidsstuk is intern en extern niet bekend en dient niet als toetsingskader. Wel kunnen we stellen dat de **resultaten en ontwikkelingen van de afgelopen jaren het resultaat zijn van de inzet van de gemeente**, regionale stakeholders en ondernemers. Hierbij maken we dus een **duidelijk onderscheid tussen het beleidsstuk** en de **inspanningen van de gemeente** en haar samenwerkingspartners.

De **samenwerking en uitvoeringsstructuur van de gemeente Borger-Odoorn wordt als prettig ervaren** door de belangrijkste stakeholders (Recreatieschap Drenthe, Marketing Drenthe, UNESCO Geopark Hondsrug Drenthe, SBBO en enkele lokale R&T en horecaondernemers). De lijnen zijn kort, de betrokkenen weten elkaar te vinden en in veel gevallen kennen ze elkaar. Men ervaart bij elkaar de wil om dingen te verbeteren en een aantal acties zijn succesvol uitgevoerd. Dat vindt niet alleen de gemeente zelf, maar dit beeld wordt gedragen door de gesproken (publieke en private) stakeholders.

De samenwerkingen waar de gemeente op ingezet heeft en aan bijgedragen heeft, zijn onder andere opgepakt samen met de samenwerkingspartners, zoals met Recreatieschap Drenthe (routes, beheer onderhoud recreatieve infrastructuur), vrijetijdssector (ondersteunen initiatieven via subsidies), provincie Drenthe (recreatieve infrastructuur, marketingcampagnes Marketing Drenthe, versnippering tegengaan). De bijdragen die de gemeente doet aan organisaties zoals Stichting Bestemming Borger-Odoorn (uitvoering van informatieve taken en bijdragen aan marketing en promotie van Marketing Drenthe), UNESCO Geopark de Hondsrug (merkactivatieplan waardoor versnippering van de gelden afneemt) hebben zeker bijgedragen aan de gewenste ontwikkelingen.

4. Wat is de invloed van andere beleidsvelden op de R&T-sector?
Het beleidsterrein Recreatie en Toerisme van de gemeente Borger-Odoorn **opereert betrekkelijk zelfstandig**. Er is op praktische zaken wel onderling overleg of afstemming tussen de verschillende gemeentelijke disciplines die raakvlakken hebben met de R&T-sector zoals ruimtelijke ordening (nieuwe ontwikkelingen of uitbreidingen), verkeer en mobiliteit (ingrepen voor toeristisch-recreatieve infra combineren met gewenste verbindingen voor bewoners), veiligheid (bijvoorbeeld op vakantieparken) en openbare orde (toezicht bij evenementen). Wanneer afstemming nodig is, zijn **de lijnen intern kort en weet men elkaar te vinden**. Dit is gemakkelijk omdat de gemeente Borger-Odoorn een relatief kleine gemeente is.

5. Wat is de impact van het gevoerde beleid op de samenleving in de gemeente Borger-Odoorn?
De **impact van het gevoerde beleid** en het beleidsstuk; de Nota Recreatie en Toerisme 2017 op de samenleving **is laag**. Voor nadere onderbouwing bij deze conclusie verwijzen we naar paragraaf 3.4 en de aanbevelingen in hoofdstuk 5. Daarentegen concluderen we wel dat de **impact van recreatie en toerisme op de samenleving is wel hoog** is, vooral in positieve zin.

Met name door onder meer de opbrengst van de toeristenbelasting (die naar de algemene middelen vloeit en dus een directe bijdrage levert aan

het investeringsniveau van de gemeente), levendigheid, werkgelegenheid en het hoge voorzieningenniveau. De gemeente had met de nota als doelstelling meer bezoekers die meer besteden en dat is bewerkstelligd, alhoewel het niet duidelijk hoe groot de bestedingen zijn en of die meestijgen. Hierover is geen data bekend, maar afgaand op het groeiend aantal overnachtingen en hoger wordende prijzen groeit het aantal bestedingen minimaal mee met de groei van het aantal overnachtingen (al groeit het aantal bestedingen hoogstwaarschijnlijk harder dan het aantal overnachtingen, inschatting Bureau BUITEN).

Er wordt door de bewoners **weinig overlast ervaren** van de toename van dag- en verblijfsbezoekers aan de gemeente. Op piekmomenten (in de zomer tijdens evenementen) kan er wel wat overlast ontstaan, maar in algemene zin is er veel draagvlak onder de bevolking voor toerisme en recreatie, aldus de beleidsadviseur Recreatie en Toerisme. De impact die recreatie en toerisme heeft op de samenleving verschilt in tijd (per seizoen; hoog of laag) en ruimte (verschillen tussen zandgronden en veenkoloniën). Het beleid is er op gericht om toerisme in tijd en ruimte te spreiden (zie punt 6).

6. Welke (toekomstige) ontwikkelingen doen zich voor en hoe kan zich dat vertalen naar nieuw beleid?

De belangrijkste ontwikkelingen die anno 2022 spelen en die nadere aandacht kunnen krijgen in beleidsvorming zijn als volgt:

- Er is steeds meer **vraag naar beleving en bewustwording van duurzaamheid**; bezoekers aan Borger-Odoorn vragen dit van verblijfsaccommodaties en het toeristisch-recreatief aanbod. De sector (hotels, horeca, aanbieders van ‘uitjes’) speelt al op deze vraag in, maar kan beter ondersteund worden bij aanbodinnovatie (bijvoorbeeld verduurzaming, digitalisering) naar aanleiding van de veranderende marktvraag.
- **Spreiding in tijd en ruimte**; er is steeds meer aandacht voor het verspreiden van toerisme in tijd en ruimte. Dat wil zeggen dat ondernemers inzetten op groei in het laagseizoen en verlenging van het hoogseizoen (dus in april / september). Ook wordt er ingezet op het verleiden van bezoekers van het zand (de Hondsrug) naar de veenkoloniën. Dat wordt onder andere gedaan door ontwikkeling van het aanbod en recreatieve infrastructuur zoals aantrekkelijke routes voor diverse duurzame mobiliteiten.
- **Er ligt druk op de natuur**, o.a. door de coronacrisis is er bij meer mensen dan voorheen behoefte aan ruimte en recreëren in de natuur. Dan komen ecologische waarden soms onder druk te staan. Verspreiding van recreatieve druk moet aandacht krijgen volgens terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer.
- Naast dat door de coronapandemie de Nederlander zelf zijn eigen land heeft ontdekt neemt het **aantal internationale bezoekers de laatste jaren gestaag toe**. Dit is vooral voor bezoekers uit Europese landen zoals Duitsland en België het geval. Met betrekking tot andere taal, cultuur en vrijetijdsbesteding zullen ondernemers en hun personeel daar inspanningen voor moeten doen zoals kennis vergaren, aanbod of gedrag aanpassen.
- **Beleving en betekenis** in de vrijetijdsbesteding zijn steeds belangrijker. De bezoeker willen graag een unieke ervaring, iets leren of onderdeel worden van een bestemming. In Borger-Odoorn zijn daar mogelijkheden voor maar dat vergt aanpassing van het aanbod bijvoorbeeld op gebied van digitalisering.
- **Inflatie** door macro-economische ontwikkeling leidt mogelijk tot een crisis waardoor de vrijetijdssector, die conjunctuurgevoelig is, weer een klap krijgt.

Meer informatie over bovenstaande ontwikkelingen wordt gegeven in onderdeel 3.5.

7. Wat zijn aandachtspunten voor de gemeenteraad bij het stellen van nieuwe kaders?

a. Welke inhoudelijke aandachtspunten zijn er?

Het beleid dat nu onderzocht wordt is met name gericht op kwantitatieve groei (overnachtingen, bestedingen). R&T ondernemers geven in interviews aan dat er vanuit klanten steeds meer vraag naar **kwaliteit, authenticiteit en duurzaamheid is**. Dat biedt dus ook aanknopingspunten voor de raad en gemeentelijk beleid. Ook de mate waarin het beleid een visie bevat zodat het richting en houvast geeft bij het beoordelen van nieuwe initiatieven en ontwikkelingen zijn belangrijke aandachtspunten voor het vervolg. Andere aanknopingspunten worden gegeven in §3.4 en §3.5.

b. Welke aandachtspunten zijn er met betrekking tot rolneming?

De raad heeft haar kaderstellende rol voor het toeristisch-recreatief beleid niet aantoonbaar goed ingevuld bij de totstandkoming van het beleid dat tussen 2017-2021 gevoerd is. De gemeenteraad heeft heel beperkt richting en sturing voor de toerisme en recreatiesector gegeven bij het opstellen van het beleid. De keerzijde is overigens dat het ook niet blijkt dat het toenmalige college van B&W de raad in de positie heeft gebracht om deze kaderstellende rol beter uit te voeren. De raad had ook bewust kunnen kiezen voor een grote mate van vrijheid voor het college, maar dat zou dan wel een expliciete afweging/keuze moeten zijn en dat lijkt hier niet het geval of blijkt niet uit gedeelde stukken.

Een kanttekening hierbij is dat er in de periode van 2017-2021 wel verschillende raadsvragen gesteld over R&T-onderwerpen in de gemeente (onder andere het weerstandsvermogen van het Recreatieschap Drenthe, aansluiting bij Vitale Vakantieparken, het functioneren van Marketing Drenthe, over het Camperbeleid en over het Hunebedcentrum, Verkeersveiligheid van Camperplaatsen, het Wandelknooppuntennetwerk in het Veenkolonieëngebied). Zo geeft de Raad er blijk van geïnformeerd te willen zijn en blijven en kunnen zij ook sturing uitoefenen op gewenste ontwikkelingen. We trekken de conclusie dat de raad dit voldoende actief doet en dus op deze wijze ook sturing en controle uitoefent.

6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de beleidsaanbevelingen gedaan. De aanbevelingen komen voort uit het deskresearch, de beleidsevaluatie en reconstructie en de gesprekken die gevoerd zijn met de belangrijkste publieke en private stakeholders in de toeristisch-recreatieve sector.

1. **Maak nieuw beleid voor toerisme en recreatie met een concreet uitvoeringsprogramma met acties voor de komende jaren**

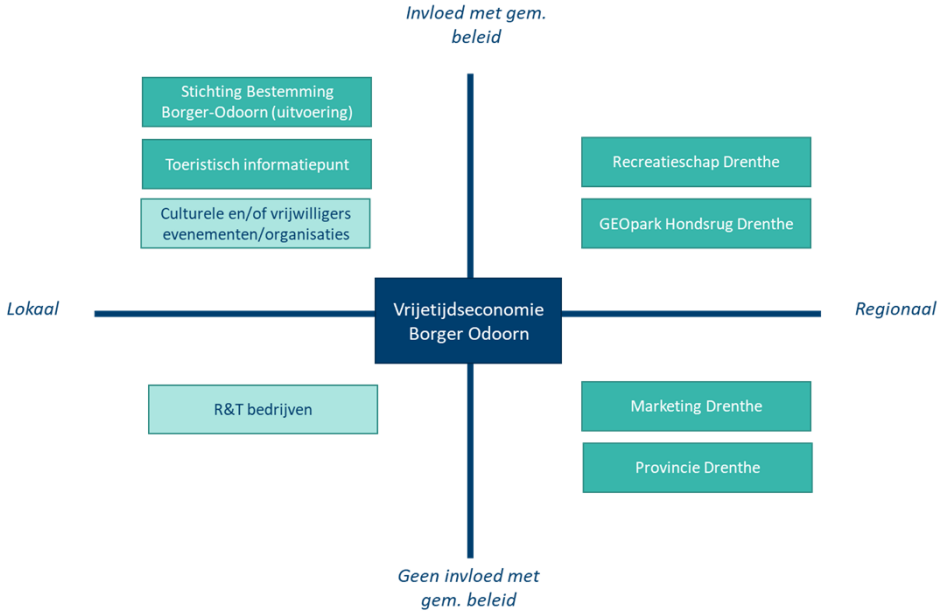
Het toeristisch-recreatief beleid van de gemeente Borger-Odoorn is gedateerd. Zoals een stakeholder in de interviews voor dit onderzoek aangaf: wat in het beleid staat is 'ofwel gedateerd, ofwel uitgevoerd'. We adviseren daarom om nieuw beleid op te stellen: specifiek toerisme en recreatiebeleid, óf breed economisch beleid waarbij toerisme en recreatie beschouwd wordt als economische sector binnen dit geheel. We adviseren daarbij om:

- te komen tot een heldere en samenhangende keuze voor hoofddoel(en), subdoelen en verwachte/gewenste (lokale) effecten;
- het beleid weliswaar in samenhang te bezien met andere beleidsvelden, maar wel toe te spitsen op relevante aspecten van het toerisme en recreatiebeleid (waarvoor in deze rapportage aanknopingspunten gegeven worden);
- beleid op te stellen wat kan fungeren als toetsingskader van initiatieven, wat antwoord kan geven op de vraag welk initiatief wel gewenst is door de gemeente en welk initiatief niet (op basis van type initiatieven, doelgroepen, locatie, etc.).
- inzichtelijk te maken voor wie het beleid bedoeld is (we adviseren beleid te richten op ondernemers en initiatiefnemers), met een doelgroepenanalyse van R&T-bezoekers van Borger-Odoorn).
- ook inwoners te betrekken in de totstandkoming van het R&T beleid, omdat zij de doelgroep zijn die het meeste recreëren in de gemeente, en ook te maken hebben met mogelijke nadelige effecten van recreatie en toerisme op piekmomenten in de zomer;
- een consistente keuze tussen ambities en rollen te maken; zowel lokaal als regionaal. Voorbeeld: in toerisme en recreatie begint krapte op de arbeidsmarkt een steeds groter probleem te spelen, maar dit zijn onderdelen van het beleid die beter in regionaal verband kunnen worden opgepakt. Ze kunnen prima een onderdeel zijn van het gemeentelijk toerisme en recreatiebeleid, maar de gemeentelijke rol is dan bijdragen aan dat regionaal beleid en het attenderen van het bedrijfsleven in de gemeente op de kansen van dat beleid. Andere zaken, zoals toerismebelasting en lokale toeristische infrastructuur verbeteren zijn meer lokale aangelegenheden;
- ook aandacht te schenken aan de sturende rol die de gemeente Borger-Odoorn kan vervullen richting het Recreatieschap Drenthe, SBBO en UNESCO Geopark de Hondsrug. Dit zijn waardevolle samenwerkingspartners waarmee de gemeente Borger-Odoorn de komende jaren verder kan samenwerken aan het verbeteren en bestendigen van de recreatie en toerismesector.
- aan de visie een uitvoeringsprogramma (en optioneel investeringsplan) met concrete projecten voor de komende jaren te koppelen. Het voordeel van de huidige vrijheid voor het college in het aanwenden van het beschikbare budget is naar ons oordeel kleiner dan het nadeel dat het beleid ongericht en ad hoc dreigt te worden.

Door het stellen van SMART doelstellingen, het opstellen van een gedragen en realistische visie en het formuleren van duidelijke uitgangspunten kan (de schijn van) willekeur bij samenwerkingen of het toestaan van nieuwe ontwikkelingen voorkomen worden. Ook is het belangrijk om daarbij in achterhoofd te houden op welke typen organisaties en schaal (afhankelijk van de opgave) de gemeente Borger-Odoorn wél invloed heeft, en op welke schaal en opgave de gemeente dat

niet heeft (zie figuur 5.1). Door het beleid op te stellen op de hierboven beschreven manier kan de gemeente Borger-Odoorn beter sturen op de recreatie en toerismesector in de gemeente en wordt ook het draagvlak onder de bevolking vergroot.

Figuur 5.1: Kwadrant lokaal vs. regionaal (X-as) t.o.v. invloed van de gemeente d.m.v. beleid (Y-as)



2. Geef meer ruimte, aandacht en capaciteit aan de vrijetijdseconomie

Er is betrekkelijk weinig capaciteit (ca. 24 uur per week) voor recreatie en toerisme bij de gemeente Borger-Odoorn, terwijl de toerisme en recreatiesector in de gemeente Borger-Odoorn van uiterst belang is voor de leefbaarheid van het dorp. Gebruikelijk is ongeveer 1 FTE (o.b.v. 36 uur als voltijd contract) bij een gemeente van de grootte van Borger-Odoorn (oordeel van interne vrijetijdseconomie-experts Bureau BUITEN). Meer capaciteit voor R&T inzetten kan passen bij de schaal van de sector in de gemeente (11% van de werkgelegenheid in Borger-Odoorn; in Drenthe is dit 7% zie §3.3%). Dat is naar het oordeel van Bureau BUITEN gezien het belang van de recreatie en toerismesector voor de brede leefbaarheid en (financiële) welvaart van de gemeente aan te bevelen. De sector zorgt onder andere voor een hoog voorzieningenniveau in de gemeente, waar bewoners ook van profiteren. De gemeente besteedt wel de nodige aandacht aan de vrijetijdseconomie, maar we bevelen aan dat er nog meer aandacht qua gemeentelijke capaciteit naartoe mag gaan.

3. Bewaak en speel dezelfde rol als afgelopen jaren als gemeente in de R&T-sector, maar geef duidelijker richting waar mogelijk

In de Nota Recreatie en Toerisme wordt veel aandacht besteed aan de gemeentelijke rol in het aanjagen van de recreatie en toerismesector. We adviseren dezelfde rol te blijven spelen die nu gedaan wordt; namelijk faciliteren, aanjagen, informatievoorziening en een netwerkfunctie spelen. Dat is goed en past bij de gemeentelijke rol. Waar wel een verbeterpunt zit, is in het sturen richting de eigen beleidsdoelen. De eigen beleidsdoelen zijn namelijk niet voldoende concreet gemaakt, waardoor focus kan ontbreken in de faciliterende en aanjagende rol.

De gemeente is verweven in verschillende recreatienetwerken en subsidieert uitvoeringsorganisaties. De rol- en taakverdeling is scherp en helder, heeft zijn vruchten afgeworpen en regionale stakeholders onderkennen dit. Wel is het van belang dat de gemeente Borger-Odoorn zich blijft realiseren dat er gestuurd kan worden in de activiteiten van het Recreatieschap Drenthe en SBBO, omdat deze organisaties mede in opdracht van de gemeente Borger-Odoorn werken. Daarbij is het niet verassend dat de gemeenteraad – zeker bij het Recreatieschap Drenthe – wat op afstand staat, want de mate van invloed van één gemeenteraad binnen een gemeenschappelijke regeling van 13 gemeenten is per definitie minder. Desalniettemin is het aan te bevelen bedacht te zijn op

de invloed die er wel is en waar mogelijk kaders te stellen naar het Recreatieschap Drenthe.

We adviseren te blijven investeren in de contacten met de sector en samenwerkingsorganisaties en om gemeentelijke plannen altijd te blijven bespreken met de belangrijkste lokale en regionale stakeholders in de vrijetijdseconomie.

4. Vul de kaderstellende rol van de raad beter in bij beleidsvorming

We adviseren de raad om in het vervolg scherpere beleidsdoelen te formuleren en duidelijker kaders voor projecten in het op te stellen voor toeristisch-recreatief dan wel economisch beleid (zie aanbeveling 1). Dit kan met name in de beleidsvormende fase sterker. Een heel concreet voorbeeld kan zijn dat de gemeenteraad door middel van een motie bij het College van B&W aangeeft in het beleidsproces een actieve rol te willen spelen (bijvoorbeeld over het leveren van input aan de voorkant van het proces). Ook speelt de raad een rol aan het eind van het beleidsproces, namelijk door middel van het vaststellen van beleid. Een motie is hiervoor een goede manier, omdat daarmee ook inzicht kan worden gegeven in welke deel van de gemeenteraad (en of het om een meerderheid gaat) achter moties staat of niet.

5. Ontwikkel de recreatie en toerismesector op gebalanceerde wijze

We zien, mede door de eerdere krimp in de coronacrisis, de nu groeiende werkgelegenheid, het groeiend aantal overnachtingen en op basis van gesprekken met de R&T stakeholders ruimte voor verdere kwalitatieve groei van de recreatie en toerismesector in Borger-Odoorn. Hierover zijn de volgende inhoudelijke toevoegingen te geven:

- Zet in op optimale samenwerking vrijetijdssector en samenleving, bewoners hebben ook inspraak en profijt van R&T;
- Zorg voor gebalanceerde groei door in te zetten op de gewenste doelgroepen en het stimuleren van kwaliteit en duurzaamheid bij de bedrijven en organisaties;
- Versterk de bekendheid en positionering door onder meer de lokale en regionale uitvoeringsorganisaties een duidelijke opdracht mee te geven en optimaal gebruik te maken van de marketinginzet van Marketing Drenthe. Zo kunnen de gewenste doelgroepen trapsgewijs (van lokaal naar bv landelijk) bereikt worden. Omgekeerd kan gebruik gemaakt worden van de kennis en informatie van Marketing Drenthe en gezorgd worden voor een herkenbare *customer journey* van de gasten aan de bestemming.
- Monitor de drukte in natuurgebieden en werk aan zonering en beleving;
- Werk aan spreiding van toerisme en recreatie in de gemeente, in tijd (verlenging seizoen) en ruimte (ook naar de Veenkoloniën) en zet daarbij het veengebied Zuidoost-Drenthe en Zuidoost-Groningen meer neer als één gebied en werk gezamenlijk aan provinciegrensoverschrijdende samenwerking;
- Blijf werken aan de verduurzaming van de sector en vervul de faciliterende, informerende en netwerk bevorderende rol (zie aanbeveling 3).

Bijlage 1: Beoordelingskader

Beoordelingskader Nota Recreatie & Toerisme Borger-Odoorn 2017

Beleidsdoelen:

- Behouden en stimuleren van een vitale lokale vrijetijdseconomie
- Minimaal in pas te blijven lopen met de ontwikkelingen (bestedingen, werkgelegenheid) die zich Drenthe-breed voordoen

1. Kwantitatieve benchmark met Drentse gemeenten over Recreatie- en Toerismecijfers

Benchmark cijfers (performance)	Borger-Odoorn	Midden-Drenthe	Tynaarlo	Westerveld	Noordenveld	Drenthe
Ontwikkeling R&T werkgelegenheid 2017-2021 (geïndexeerd in grafiek)	In grafiek					
Ontwikkeling R&T vestigingen 2017-2021 (geïndexeerd in grafiek)	In grafiek					
% van totaal aantal banen 2021	%	%	%	%	%	%
% van totaal aantal vestigingen 2021	%	%	%	%	%	%
Aantal R&T-banen per 1.000 inwoners 2021	Getal	Getal	Getal	Getal	Getal	Getal
Aantal overnachtingen per 1.000 inwoners 2021	Getal	Getal	Getal	Getal	Getal	Getal

2. Algemene kwalitatieve beoordeling op missieniveau

Beoordeling op ambitieniveau:	
Normen en beleidsdoelen	**Schaalverdeling**
De gemeente heeft gedaan wat in haar macht staat om de ambitie "***samen met ondernemers en initiatiefnemers te zorgen voor een sterke vrijetijdseconomie, te werken aan een aantrekkelijke gemeente, waardoor de werkgelegenheid, bestedingen, toeristische overnachtingen en bedrijfsontwikkeling van de vrijetijdseconomie in de gemeente en de regio gestimuleerd worden***" te bereiken.	Algemeen kwalitatief oordeel: een integrale visie op de effectiviteit, interventielogica en doeltreffendheid van het beleid door Bureau BUITEN. Dit algemene oordeel wordt gegeven op basis van deskresearch, interviews met de gemeente, gesprekken met ondernemers en belangenorganisaties en aan de hand van het beoordelingskader van beleidsdoelen. Ook wordt meegewogen of er een logische/relevante relatie is tussen de uitgevoerde acties en de beleidsdoelen, en of de middelen voor vrijetijdseconomie aan de juiste zaken besteed worden.

3. Financiële paragraaf / toets

We schrijven ook een financiële paragraaf. Dit moet antwoord geven op de vragen:

- Waaraan / aan welke acties worden middelen besteed?
- Zijn deze acties ook opgenomen in het beleid, of hebben die een aantoonbare relatie met de beleidsdoelen / beleidsvoornemens? Dragen de acties bij aan de beleidsdoelen?
- Voert de gemeente financieel gezien effectief beleid als het gaat om de vrijetijdseconomiesector?

Bijlage 2: Leefstijlen van de Leefstijlvinder

In samenwerking met acht provincies heeft MarketResponse Marktvinders zeven leefstijlen gevonden. Deze leefstijlen laten zien waar mensen in hun vrije tijd of op vakantie behoefte aan hebben. En wat de verschillen hierin zijn. De één wil namelijk rust en regelmaat, de ander juist drukte en sensatie. De leefstijlen van de Leefstijlvinder zijn als volgt:

- **Harmoniezoekers** zijn gericht op tevredenheid in het gezelschap; samenzijn in de vrije tijd staat centraal. Dus het hoogseizoen is een prima tijd om op pad te gaan als er genoeg te doen en te zien is voor iedereen in het gezelschap. In hun vrije tijd vinden ze het leuk om te winkelen, een actieve bezigheid zoals wandelen en fietsen van een themaroute maar ook een bezoek aan een attractie of sauna lopen ze warm voor. Voorwaarde is dat er voor iedereen in het gezelschap iets te doen is. Bij de vakantie ligt de focus op het gezin en wil men tijd om te genieten, te ontspannen en plezier te maken. Goede praktische voorzieningen en knusse sfeer zijn belangrijk, maar harmoniezoekers letten hierbij ook op de kosten.
- **Inzichtzoekers** willen in hun vrije tijd nieuwe dingen leren en ervaren. Inzichtzoekers zijn bedachtzaam, serieus en intelligent. Ze vinden het niet erg om alleen te zijn, dan kunnen ze zich focussen op hun eigen zelfontwikkeling. Daarvoor is rust en stilte ook belangrijk, zoals bijvoorbeeld in een museum of natuurgebied zoals Borger-Odoorn volop biedt. Ze vermijden drukke plekken liever en trekken graag hun eigen plan vandaar dat ze vaak buiten het hoogseizoen op pad gaan. Voorzieningen waar ze iets van leren, zoals een rondleiding en themaroutes vinden ze leuk. De inzichtzoeker bezoekt opvallend graag erfgoedlocaties om kennis en nieuwe inzichten op te doen zoals over de Hunebedden. Ze willen dan ook graag meer te weten komen over de plek die zij bezoeken, door middel van achtergrondinformatie die zij kunnen lezen.
- **Rustzoekers** willen in hun vrije tijd vooral tot rust komen en houden dus niet van de drukte in het hoogseizoen. Ze houden recreatie letterlijk en figuurlijk dicht bij huis. Ze zijn het liefst in hun eigen, vertrouwde omgeving, zonder al te veel gedoe. Rustzoekers zijn al snel tevreden en hebben weinig nodig in hun vrije tijd. Ze willen nog wel eens natuurgebieden bezoeken voor hun rust. Belangrijk is dat er dan in alle rust gewandeld en gefietst kan worden op verharde paden zoals in Borger-Odoorn volop aanwezig zijn. Verdere voorzieningen heeft een rustzoeker niet persé nodig. Rustzoekers ondernemen gemiddeld minder vaak culturele activiteiten en bezoeken gemiddeld minder vaak erfgoedlocaties. Op deze locaties zijn ze nog steeds op zoek naar rust, even geen gedoe en ontspanning. Ze zijn minder geïnteresseerd in het leren van nieuwe dingen of ondernemen van activiteiten.
- **Stijlzoekers** willen in hun vrije tijd juist wel actief bezig zijn en geprikkeld worden. Ze zijn op zoek naar uitdaging, trekken er veel op uit en staan overal voor open, zolang het ze maar prikkelt. Het zijn zelfverzekerde en doelgerichte recreanten. Stijlzoekers zijn graag sportief bezig (zelf actief sporten of het bezoeken van een sportwedstrijd), maar vinden het ook heerlijk om in de watten gelegd te worden. Daarnaast zijn ze zoek op net dat beetje extra luxe, bijvoorbeeld in een sauna of luxe restaurant en hier kan het aanbod in Borger-Odoorn verder op ontwikkeld worden omdat. Minder vaak dan andere doelgroepen bezoeken ze een natuurgebied om te wandelen of fietsen. Ze geven de voorkeur aan een actievere tijdsbesteding, zoals hardlopen of mountainbiken. Ze zijn minder dan gemiddeld geïnteresseerd in erfgoedlocaties, maar ondernemen wel het vaakst van alle leefstijlen culturele activiteiten.
- **Plezierzoekers** zijn spontaan, vrolijk en gezellig. Ze houden van een uitdaging en begeven zich graag onder de mensen. Ze houden van leuke dingen ondernemen: voor hen staat plezier hebben in het leven

op nummer één. Wanneer plezierzoekers eropuit trekken vinden ze het leuk om nieuwe plekken te ontdekken, avonturen te beleven en tijd met vrienden te spenderen dus is het Boomkroonpad voor hen een aantrekkelijke activiteit. Als er maar wat met elkaar te beleven valt. Voor plezierzoekers is de aanwezigheid van veel activiteiten en vermaak belangrijk.

- **Avontuurzoekers** zijn avontuurlijke en creatieve recreanten. Zij zijn voor veel in, zolang het een nieuwe ervaring is of bijdraagt aan zelfontwikkeling. Deze recreanten zijn creatief, avontuurlijk, eigenwijs en geïnteresseerd in anderen. Ook omschrijven ze zichzelf als intelligent en ondernemend. Ze vinden het lekker om hun eigen gang te gaan, en vinden het dan ook niet erg om alleen te zijn. Als ze met anderen optrekken, dan zijn dat het liefst creatieve en vernieuwende denkers, of mensen die weten wat ze willen. Ze hechten veel waarde aan vrijheid, uniek zijn en genieten van het leven.
- **Verbindingszoekers** zetten zich graag in voor anderen. Daarnaast genieten ze van natuur en knusse sfeer. Het zijn behulpzame, evenwichtige mensen die zichzelf omschrijven als ‘gewoon’ en hartelijk. Voor Verbindingszoekers zijn gastvrijheid, sociale verbondenheid en ‘doe maar gewoon’ belangrijke waarden. Ze vinden het dan ook belangrijk om een goede relatie te onderhouden met buren en familie, met harmonie en gezelligheid. Vrije tijd betekent voor deze groep zeker geen verspilde tijd. Het is juist tijd die je op een hele nuttige manier kan gebruiken. Bijvoorbeeld door je in te zetten voor een ander, met vrijwilligerswerk of bij een vereniging. Ook zijn Verbindingszoekers graag in beweging: wandelen en fietsen in de natuur vinden ze heerlijk. Tot slot hebben ze ook een duidelijke culturele interesse. Zo zijn ze graag zelf creatief, maar bezoeken ze ook graag een theater of museum. Het liefst gaat de Verbindingszoeker samen op pad, want alleen is ook maar zo alleen.



Bureau BUITEN
Economie en Omgeving

Achter Sint Pieter 160
NL-3512 HT Utrecht

info@bureaubuiten.nl
+31 (0)30 - 231 89 45

www.bureaubuiten.nl