Startnotitie
herijking beleid Recreatie & Toerisme
in Opsterland

Februari 2025

Inhoudsopgave

Inleiding 2
Waar willen we naartoe? 3
Hoofddoelstelling 3
Beleidskeuzes 3
Randvoorwaarden 5
Welke stappen gaan we zetten? 6
Proces 6
Planning 7
Met welke indicatoren en/of kengetallen werken we? 7
Wat mag dit proces kosten? 8
Bijlagen 8
Bijlage 1: Conceptvisualisatie beleid R&T 9
Bijlage 2: Stakeholder- en participatieoverzicht 10

Inleiding

Opsterland, een prachtige diverse gemeente midden in 'Het Andere Friesland'. Inwoners én bezoekers genieten er van de uitgestrekte bossen en mooie dorpen, de duinen en heide rondom Bakkeveen, het bijzondere laagveenlandschap rond Nij Beets, de weidse landerijen rond Gorredijk en de landgoederen in en rondom Beetsterzwaag. Vanaf het Polderhoofdkanaal als ware toegangspoort, slingert door het landschap de Turfroute met talloze bruggen en sluizen en in het charmante centrum van Gorredijk is het prettig toeven. Kortom: natuur en cultuur zijn alom vertegenwoordigd, Opsterland is een aantrekkelijke gemeente voor recreatie en toerisme.

Afgelopen jaren zorgde een veranderende focus, zowel (inter)nationaal als provinciaal, ervoor dat men steeds meer het belang ziet van toerisme als middel, in plaats van als doel. In 2019 schreef de Raad van de Leefomgeving (RLi) daarover het rapport 'Waardevol Toerisme'. In dit rapport schetsten ze een beeld van grote, exponentiële groei van het aantal inkomende én binnenlandse toeristen. In dat beeld nemen de verdiensten toe (in 2019 werd er in het toerisme al evenveel verdiend als in de bouw en ruim tweemaal zoveel als in de landbouw), maar is er ook sprake van een steeds meer toenemende toeristische druk.
Toen vervolgens Covid-19 toesloeg, riep dit enigszins een halt toe aan de verwachte stijging van toeristen. Echter bleef onze regio wel in trek: De rust en de ruimte trokken bezoekers aan, met als resultaat dat de inkomsten van de toeristenbelasting vanaf 2020 alsnog bleven stijgen *(figuur 1)*.



Figuur 1: Opbrengsten toeristenbelasting gemeente Opsterland 2016-2023

De aanwezigheid van toeristen heeft een effect op de lokale voorzieningen. Dat kan positief zijn, zoals de lokale supermarkt die door toeristen genoeg omzet draait om open te blijven, de aanwezigheid van banen en de realisatie van nieuwe recreatieve faciliteiten vanuit de opbrengsten van toeristenbelasting. Maar wanneer 'veel' toeristen verandert in 'te veel', ontstaat er een tegengesteld effect. Denk aan parkeerdruk aan de randen van de bossen, geluidsoverlast en zwerfafval, tot en met mogelijke vervreemding van inwoners in hun eigen omgeving.

In 2015 werd in Opsterland de meest recente gemeentelijke beleidsnota R&T Kansen Benutten vastgesteld, voor het tijdspad van 2016 tot en met 2020. Daarna volgde, met in het achterhoofd het rapport 'Waardevol Toerisme', de ontwikkeling van de regionale toeristische ontwikkel-strategie Zuidoost Friesland. Deze werd in 2022 vastgesteld door de colleges van alle vijf Zuidoost-Friese gemeenten.

In de tussentijd stonden de ontwikkelingen niet stil en trad onder meer de Omgevingswet in werking. Als gevolg daarvan werd ook de spreekwoordelijke ‘strijd om de ruimte’ een steeds groter onderwerp.
Met al deze ontwikkelingen in het achterhoofd, is dit het juiste moment voor een volgende stap: de herijking van het recreatief en toeristisch beleid op gemeentelijk niveau.

Waar willen we naartoe?

Tijdens de herijking van het beleid R&T willen we graag zaken verduidelijken ten opzichte van het huidige beleid. We hanteren daarom een enigszins aangepaste structuur, waardoor we de nota overzichtelijker maken, en onderbouwen we onze keuzes met gedegen en recentere bronnen en informatie.

Daarnaast stellen we voor om een aantal duidelijkere keuzes te maken ten opzichte van het huidige beleid. De herijking van het beleid draagt de komende vijf jaar bij aan het maken van gerichte en doelbewuste keuzes, die ervoor zorgen dat toerisme in Opsterland zich zo gunstig mogelijk kan ontwikkelen in de toekomst. De keuzes en een toelichting hierop vindt u hieronder.

Hoofddoelstelling

De hoofddoelstelling van het huidige beleid luidt ‘Toeristen verleiden tot een meerdaags verblijf in Opsterland’. Waar we in het huidige beleid focussen op ‘kansen benutten’, kijken we nu breder vooruit naar ‘kans én balans’. We verplaatsen het zwaartepunt naar de doelstelling:

> *“Toerisme draagt bij aan de brede welvaart in Opsterland. We zoeken uit hoe we een goede balans bereiken en behouden, met als doel een positief effect voor onze inwoners, ondernemers én bezoekers.”*

Daarmee worden toeristen die meerdaags verblijven in Opsterland een middel om ons hoofddoel te bereiken, in plaats van het doel op zich.

Binnen de hoofddoelstelling maken we onderscheid tussen ‘dagrecreatie’ en ‘verblijfsrecreatie’. Onder beide thema’s vallen diverse doelen. Daarnaast stellen we randvoorwaarden vast, die als rode draad door het beleid lopen en essentieel zijn voor de succesvolle uitvoering van het gehele beleid. Ter ondersteuning is de bovenstaande verdeling uitgewerkt in een *conceptvisualisatie*. Deze conceptvisualisatie is weergegeven in *bijlage 1* van deze startnotitie.

Beleidskeuzes

Zoals aangegeven, is het voorstel om het recreatief en toeristisch beleid te herijken in plaats van geheel opnieuw op te stellen. Dat komt doordat diverse keuzes die in het verleden gemaakt zijn, nog steeds relevant zijn en geen aanpassing nodig hebben. We stellen echter voor om ook een aantal andere beleidskeuzes te maken. Die lichten we hieronder toe.
De beleidskeuzes zijn richtinggevend, maar nog niet in steen gebeiteld. Graag toetsen we gedurende het participatietraject ook de adviezen van de diverse stakeholders. Hier gaan we op *pagina 6* en in *bijlage 2* verder op in.

We stimuleren alleen nieuwe kwalitatief hoogwaardige en innovatieve initiatieven voor nieuwe logiesaccommodaties door middel van richtlijnen, een ontwikkelkader of een toelichtingskader
In het huidige verblijfsrecreatieve beleid, oftewel het beleid met betrekking tot toeristische overnachtingsaccommodaties, heeft marktwerking een hoofdrol. Dat betekent dat de ontwikkeling van nieuwe accommodaties al snel mogelijk is, op het moment dat deze binnen de juridische kaders en de desbetreffende zone (p. 22, Kansen Benutten) zijn toegestaan. De markt reguleert vervolgens zichzelf: als het concept niet houdbaar is, zal de accommodatiehouder dat vanzelf merken via de vraag-aanbodverhouding.

Uit het Vitaliteitsonderzoek logiesaccommodaties Fryslân (ZKA, 2020) blijkt dat de vitaliteit van de verblijfsrecreatie in de regio Zuidoost Friesland lager is dan in de rest van Friesland. 42% van de bedrijven is vitaal (tegenover 56% gemiddeld in Friesland). Gemengde bedrijven, hotels en groepsaccommodaties zijn voor het overgrote deel wél vitaal. Onder een vitale logies-accommodatie verstaan we een goed functionerend bedrijf met doorgaans veel schaalgrootte en/of gezonde inkomstenmix en vaak een uitstekende toeristisch -recreatieve ligging, in combinatie met strategisch ondernemerschap. Vitale logiesaccommodaties genereren (in)directe banen en bestedingen en ze hebben een positief effect op het voorzieningenniveau en de leefbaarheid van de bestemming.

Tijdens de herijking van het R&T beleid kan het stellen van eisen voor nieuwe logiesaccommodaties bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de verblijfsrecreatie in Opsterland. Door nieuwe logiesaccommodaties te laten voldoen aan bepaalde criteria, worden ze getoetst op zaken die op lange termijn van belang zijn, zoals kwaliteit, innovatie, en duurzaamheid. Hierdoor houden we de verblijfsrecreatie aantrekkelijk en gezond.

We ontwikkelen een duidelijk toeristisch subsidiebeleid
We ontwikkelen een duidelijk raamwerk als basis voor een toeristisch subsidiebeleid, zodat de kaders helder zijn voor aanvragers. We merken dat de huidige kaders met betrekking tot toeristische subsidies vrijheid bieden, maar ook weinig innovatie met zich meebrengen. We willen organisatoren en initiatiefnemers uitdagen om met innovatieve toeristische concepten te komen en we willen aan de voorkant meer helderheid kunnen bieden over de subsidiemogelijk-heden.

We blijven in gesprek met belanghebbenden om vast te stellen waar realisatie en openstelling van (nieuwe) verbindingen voor routegebonden recreatie passend is.
Met de toekomst van recreatie en toerisme in Opsterland in ons achterhoofd, is het behouden van de unieke natuur en landschappen essentieel. We willen niet dat er gebieden beschadigd worden of verdwijnen door eventuele recreatieve overbelasting op deze gebieden. Om die reden kan de herijking van het R&T beleid functioneren als een soort stok achter de deur, zodat we de draagkracht van onze natuur niet overschrijden en hier langdurig van kunnen blijven genieten.

Het grootste deel van de recreatieve (natuur)gebieden en paden is in eigendom en beheer van natuur- en terreinbeherende organisaties. De gemeente Opsterland heeft een beperkte invloed op het openstellen en sluiten van paden, maar onderhoudt sinds 2024 nauw contact met deze organisaties over beslissingen over toeristisch gebruik en openstelling van de diverse

natuurgebieden. Door dit ook in het beleid vast te leggen, behouden we de consistentie en inzet rondom dit thema.

Randvoorwaarden

Voor een duidelijke beleidsstructuur is het van belang om te beschrijven welke randvoorwaarden we hanteren om succesvol R&T-beleid te voeren. Hieronder benoemen we de voorgestelde randvoorwaarden. We introduceren ook een aantal nieuwe beleidskeuzes, namelijk het *integraal meenemen van toerisme bij (gebieds)processen, actuele (kwantitatieve) datavoorziening* en *duurzame ontwikkeling als speerpunt*.

Financiële middelen
Voor de financiële dekking van recreatie en toerisme gerelateerde uitgaven, worden de inkomsten van de toeristenbelasting gestort in de Reserve Toeristenbelasting. Vanuit deze Reserve wordt elk jaar de begroting ingevuld. Een deel van de middelen gebruiken we voor incidentele grote uitgaven, zoals bijvoorbeeld recreatieve infrastructurele uitgaven. Het voorstel zal zijn om hierin niets te veranderen.
Het Toeristisch Platform Opsterland behoudt een informele adviesrol bij de uitgaven. Een aandachtspunt is dat we goed kijken naar de indeling van het Platform, zodat de sector blijvend goed vertegenwoordigd wordt.

Toerisme wordt integraal meegenomen bij (gebieds)processen
Op dit moment wordt het onderwerp recreatie en toerisme slechts beperkt meegenomen in gebiedsontwikkelingen en -processen. Wanneer wordt besloten om recreatie en toerisme altijd integraal mee te nemen, kijkt de raad altijd welke vorm van recreatie voor onze inwoners passend is in het gebied. Bij elk groot (gebieds)proces maakt ze daarnaast de afweging of de ontwikkeling van toerisme kan bijdragen aan de omgeving. Hierbij wordt geëvalueerd of en hoe de ontwikkeling van recreatie en toerisme een positieve bijdrage kan leveren aan de omgeving en aan een duurzame ontwikkeling van een gebied.

Gedegen samenwerking met stakeholders
We blijven zorgen voor een goede samenwerking met diverse stakeholders, waaronder de provinsje Fryslân, recreatieschap Marrekrite, Toerisme Regiomarketing Zuidoost Friesland, inwoners, ondernemers, terreinbeherende organisaties, Merk Fryslân, TIP's.
We blijven investeren in de regionale samenwerking binnen de vijf Zuidoost Friese gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Actuele (kwantitatieve) datavoorziening
We onderzoeken hoe we het beste een (kwantitatieve) datavoorziening kunnen opzetten om ontbrekende data aan te vullen. Voor een gedetailleerdere uitleg van dit punt verwijzen we graag naar 'met welke indicatoren/ kengetallen werken we?' op pagina 7 van deze startnotitie.

Promotie, gastheerschap en informatievoorziening op orde
Ten opzichte van het startpunt zoals beschreven in het huidige beleid, heeft de stichting Regiomarketing Zuidoost Friesland (voorheen: Toeristisch Netwerk de Friese Wouden) een aanzienlijke groei en professionaliseringsslag doorgemaakt naar 'Het Andere Friesland'. In de

herijking beschrijven we de meest recente status en borduren we voort op de gezette stappen. We focussen op zowel promotie als informatievoorziening en gastheerschap en kijken hierbij hoe we het goede evenwicht kunnen vinden tussen de gemeente en de regio. Een toerist is zich immers niet bewust van de gemeentegrenzen, maar we vinden het wel belangrijk om een goede basis te leggen voor de inwoners en ondernemers binnen onze gemeente.

Duurzame ontwikkeling als speerpunt
Duurzame keuzes en ontwikkelingen vormen een rode draad door het herijkte beleid. Bij de ontwikkeling van nieuwe initiatieven (dat kan in alle verschillende soorten recreatie zijn) wordt gekeken naar duurzame(re) mogelijkheden (op economisch, ecologisch, cultureel, en sociaal gebied).

We onderzoeken daarnaast of het voor onze gemeente meerwaarde heeft om aan te sluiten bij het Green Destinations programma.

Welke stappen gaan we zetten?

Proces

De beleidsnota wordt intern uitgewerkt door eigen ambtenaren, verdeeld over meerdere werkvelden, maar vooral binnen R&T. Daarnaast wordt bij elke stap in het proces, zowel inhoudelijk als procesmatig, afgestemd met het kernteam. Het kernteam wordt gevormd door de adviseur(s) Recreatie & Toerisme, Ruimtelijke Ontwikkeling, Erfgoed en Economische Zaken.

Aansluitend worden de adviseurs van de volgende teams op hoofdlijnen betrokken:

- Cultuur
- Dorpenteam
- Verkeer & mobiliteit
- Fysiek beheer openbare ruimte
- Data-analyse
- Duurzaamheid & energietransitie
- Natuur
- Wonen
- Sport & gezondheid

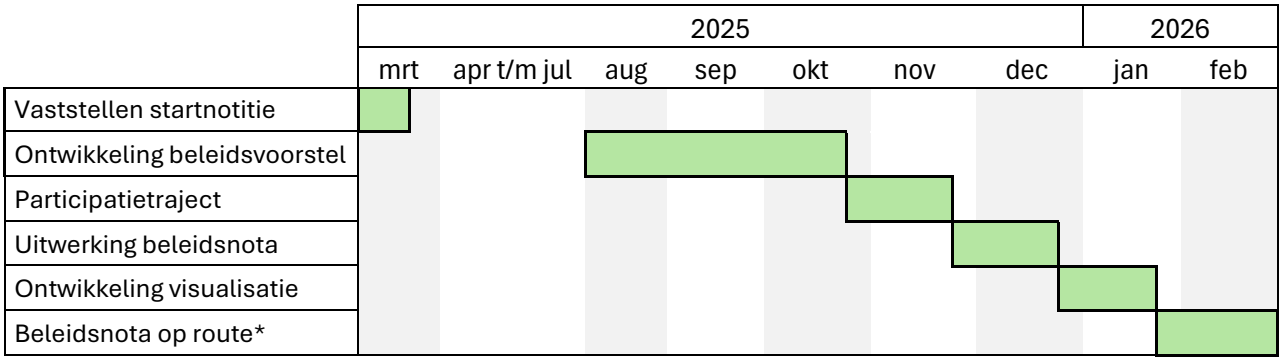
Tijdens het herijken van deze beleidsnota wordt rekening gehouden met inwoners, ondernemers, en organisaties door middel van een participatietraject. Met behulp van de participatieladder worden belanghebbenden betrokken en verkrijgen we respons die bijdraagt aan de invulling van de beleidsnota. Door belanghebbenden te informeren, raadplegen, te laten meedenken en adviseren, worden zij op verschillende manieren en op diverse betrokkenheidsniveaus meegenomen in het participatietraject.

In *bijlage 2* vindt u een uitwerking van de stakeholders binnen het beleidsveld recreatie en toerisme. Daarbij wordt aangegeven op welke trede van de participatieladder zij worden betrokken, met daarbij de participatiewijze en een korte toelichting.

Planning

De voltooiing van het gehele proces rondom een herijkt beleid Recreatie & Toerisme wordt geschat op een inzet van zo'n 300 uren. In verband met het tijdelijke (zwangerschaps-)verlof van de beleidsadviseur Recreatie & Toerisme wordt dit proces na de zomervakantie hervat. De verwachting is dat de beleidsnota R&T in het vroege voorjaar van 2026 aan de Raad wordt voorgelegd.

Hieronder is de tijdspad weergegeven, op basis van de voorgenoemde processtappen.



**afhankelijk van eventuele verplichtingen om het stuk ter inzage te leggen, kost dit mogelijk meer tijd.*

De raad heeft een besluitvormende rol tijdens de volgende beslismomenten:

- Vaststellen van de startnotitie (raadsvergadering maart 2025)
- Vaststellen van de definitieve beleidsnota R&T (voorjaar 2026)

Met welke indicatoren en/of kengetallen werken we?

Vooral op nationaal en provinciaal niveau is veel data te vinden rondom het onderwerp recreatie en toerisme. Zo publiceren onder andere het Centraal Bureau voor Statistiek [CBS], het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen [NBTC] en Stichting LISA (Nederlands werkgelegenheidsregister) met regelmaat relevante onderzoeken en cijfers. Daarnaast is er vanuit het project 'Toeristische Kennis voor de Toekomst' voor en door de provincie Fryslân een provinciale Gastvrijheidsmonitor gelanceerd.

Gekeken naar de voorgestelde doelstellingen zijn dit (op gemeentelijk en regionaal niveau) de belangrijkste kernindicatoren:

- Werkgelegenheid binnen het toerisme
- Uitgaven binnen de toeristische sector
- Overnachtings- en bezoekersaantallen
- Inwonerservaringen met toerisme/ toeristen in eigen woonplaats en omgeving

In de gemeente Opsterland beschikken we, op gemeentelijk niveau, over de output vanuit de Dorpsspiegels (elke vier jaar) en de inkomsten toeristenbelasting. We zien echter dat gemeentelijke cijfers om goede conclusies uit te trekken, deels ontbreken. Binnen de gemeente Opsterland wordt de toeristenbelasting geheven op basis van percentages van de omzet van een toeristisch accommodatiehouder. Dit is in 2011 afgestemd met en nog steeds tot grote tevredenheid van de toeristisch ondernemers. Echter, deze wijze van innen geeft geen inzicht in

de absolute overnachtingscijfers of bezoekersaantallen. Willen we deze getallen als kernindicatoren opnemen, dan zal er een aparte dataverzameling moeten plaatsvinden.

Het bovenstaande in acht nemend, is het belangrijk om dataverzameling inhoudelijk op te nemen als onderdeel van het beleid. We zien dit als een randvoorwaarde voor de juiste uitvoering van beleid.
Nieuw binnen de OWO-samenwerking is de afdeling data-analyse. Voorstel is dan ook om in nauwe samenwerking met deze afdeling te kijken hoe we een betere datavoorziening kunnen opzetten rondom het thema recreatie en toerisme.

Wat mag dit proces kosten?

De herijking van het beleid wordt intern opgepakt door de beleidsadviseur recreatie en toerisme en intern worden ook de aangrenzende beleidsvelden en uitvoeringsdiensten betrokken (zie: 'proces'). Hiervoor zijn geen aanvullende middelen nodig. Er kunnen wel kosten verbonden zijn aan de volgende zaken:

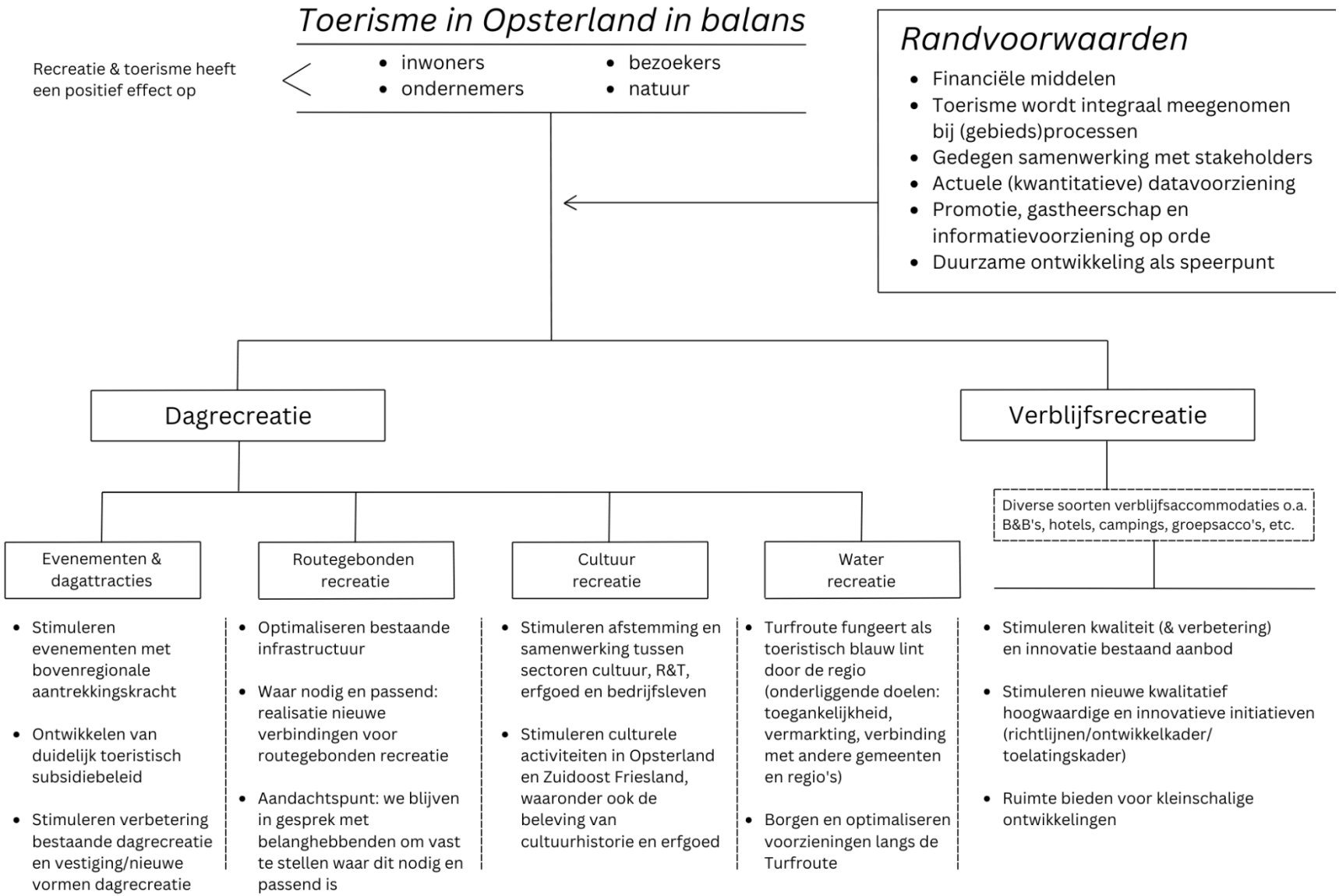
- Participatietraject
- Inzet van experts met deskundigheid die niet aanwezig is binnen het gemeentehuis
- Ontwikkeling samenvattings-/ visualisatiedocument
- Opmaak beleidsnota

We schatten deze kosten op maximaal €10.000,-. Daarnaast zal de uitvoering van het beleid en de bijvoorbeeld mogelijke pilots een financiële onderlegger nodig hebben. Deze wordt verder uitgewerkt binnen de inhoudelijke beleidsontwikkeling. Alle bovengenoemde kosten worden (geheel of grotendeels), via de begroting, gefinancierd vanuit de Reserve Toeristenbelasting.

Bijlagen

1. *Conceptvisualisatie beleid R&T*
2. *Stakeholder- en participatieoverzicht*

Bijlage 1: Conceptvisualisatie beleid R&T



Bijlage 2: Stakeholder- en participatieoverzicht

Belanghebbende	***Soort participatie***	***Participatiewijze***	***Toelichting***
(Toeristisch) ondernemers	Adviseren	(Thema) Bijeenkomst(en)/ samenwerkings-sessie(s)	De toeristische kennis van ondernemers wordt meegenomen door ideeën en suggesties te delen over hoe het beleid kan aansluiten bij de praktijk.
Toeristisch Platform Opsterland	Adviseren	Structurele vergaderingen (3x per jaar)	Het Platform vertegenwoordigt de gezamenlijke belangen van de toeristische ondernemers in Opsterland, en adviseert over (strategische) keuzes en beleidsvoorstellen tijdens structurele vergaderingen. Uiteraard vallen zij ook onder het kopje '(toeristisch) ondernemers'.
Dagrecreatieve organisaties	Adviseren	(Thema) Bijeenkomst(en)/ samenwerkings-sessie(s)	Deze organisaties adviseren vanuit hun specifieke kennis over dagtoerisme en hoe het herijkte beleid daarop kan inspelen.
Toerisme Regiomarketing Zuidoost Friesland	Adviseren	Samenwerkings-sessies	De regiomarketing wordt gevraagd te adviseren en mee te denken over de praktische uitvoerbaarheid van het beleid, en hoe het aansluit op bestaande regiomarketingstrategieën.
Toeristische Informatie Punten (TIP's)	Meedenken	(Thema) Bijeenkomst(en)/ Kennisuitwisseling (behoeften)	TIP's worden betrokken om inzichten over bezoekersbehoeften en informatievoorziening te delen, waarmee ze bijdragen aan een gastvrij beleid.
Inwoners en Plaatselijke Belangen	Meedenken	Dorpsspiegels; Enquêtes	Inwoners denken mee over kansen en uitdagingen die zij zien in recreatie en toerisme in Opsterland; vooral in relatie tot hun eigen leefomgeving.
Terreinbeherende organisaties	Meedenken	Samenwerkings-sessies	Deze organisaties worden betrokken bij het nadenken over het duurzaam gebruik en de mogelijke ontwikkeling van natuurgebieden en terreinen, binnen het toeristisch beleid.
Zuidoost Friese gemeenten	Meedenken	Gezamenlijke beleidsafstemming tijdens structurele vergaderingen	De vijf gemeenten van Zuidoost Friesland staan in nauw contact met elkaar. Over (procesmatige) beleidsontwikkeling wordt herhaaldelijk gesproken en er worden adviezen, ideeën, en standpunten uitgewisseld.

Recreatieschap Marrekrite	Meedenken	Samenwerkings-sessies	Het recreatieschap denkt vanuit haar expertise mee over (de uitvoerbaarheid van) beleidsontwikkelingen, voornamelijk die invloed hebben op recreatieve voorzieningen.
Provinsje Fryslân	Informeren	Periodieke updates	De provincie wordt geïnformeerd over de keuzes, zodat het beleid zowel regionaal als provinciaal op elkaar aansluit.
Merk Fryslân	Informeren	Periodieke updates	Merk Fryslân wordt op de hoogte gesteld van het herijkte gemeentelijke beleid, zodat zij de toeristische visie en speerpunten van de Zuidoost-Friese gemeenten kunnen verwerken in hun (communicatie)activiteiten.
Toerisme Alliantie Friesland/ Ynbusiness	Informeren	Periodieke updates	Deze organisaties worden geïnformeerd, zodat zij hun expertise kunnen afstemmen op de beleidsontwikkelingen en ondernemers in de regio gericht kunnen ondersteunen.