Startnotitie Visie Recreatie & Toerisme 2025-2030

Een gezonde en toekomstbestendige vrijetijdseconomie is van groot belang voor onze lokale economie en leefbaarheid. Borger-Odoorn, gelegen in het centrum van (het UNESCO Global Geopark) de Hondsrug, kan met recht een toeristische gemeente worden genoemd. Meer dan een kwart van onze banen is R&T-gerelateerd en met ca. 1,3 miljoen overnachtingen telt de gemeente gemiddeld maar liefst zo'n 3.500 extra 'inwoners'.

De vrijetijdseconomie brengt diverse, ook voor inwoners aantrekkelijke, voorzieningen met zich mee. Deze zorgen op hun beurt weer voor een impuls voor het lokale woon- en leefklimaat. R&T zijn nauw verbonden met ons landschap, natuur, cultuurhistorie en infrastructuur die bepalend zijn voor de aantrekkingskracht. Mede via R&T kunnen ze veelal in stand worden gehouden. Anderzijds zorgt R&T vaker dan voorheen op sommige locaties/momenten ook wel eens voor ongewenste druk(te).
Kortom, R&T kent diverse dimensies en is voor Borger-Odoorn in meerdere opzichten en in diverse gradaties van invloed.

Met het opstellen van een nieuwe Visie Recreatie & Toerisme 2025-2030 willen we de komende jaren goed in kunnen blijven spelen op de ontwikkelingen, kansen en uitdagingen die we als gemeente tegemoet (kunnen) gaan zien.

Onderzoek Rekenkamercommissie naar huidig beleid
Vanwege het aangegeven belang van R&T voor Borger-Odoorn is er specifiek beleid. Dit uit 2017 daterende beleid benodigt nu, gezien de datering en diverse ontwikkelingen en uitdagingen, een herijking. Dit is ook een door de gemeenteraad overgenomen – en naar een opdracht aan het college vertaalde opdracht – aanbeveling van de Rekenkamercommissie. Een aanbeveling die is gebaseerd op een onderzoek naar het betreffende gemeentelijke beleid in de periode 2017-2021. In dit beleid is, gegeven de toenmalige laagconjunctuur en hoge werkloosheid, gekozen voor kwalitatieve doelstellingen:

> *Behoud en stimulering van een vitale lokale vrijetijdseconomie die minimaal in de pas loopt met de ontwikkelingen Drenthebreed.*

Gezien de toppositie van Borger-Odoorn een ambitieuze doelstelling die – zo blijkt uit analyses – ruimschoots is behaald. Het gehanteerde beleid, gericht op facilitering, is leidend geweest bij de acties die hebben bijgedragen aan de versterking van de lokale vrijetijdseconomie. Veel stakeholders blijken hier positief over te zijn. Daarom zal conform een andere RKC-aanbeveling, vanuit een nieuwe richtinggevende visie, hier vervolg aan worden gegeven. Hoe het richtinggevende beleid vorm zal worden gegeven wordt in dit startdocument nader uit de doeken gedaan.

Maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven
In het nieuwe beleid zal de focus van louter economische (kwantitatieve) doelstellingen meer komen te liggen op kwaliteit, duurzaamheid en de bijdrage aan de brede welvaart. Hoewel 'economie' gehandhaafd blijft als belangrijke pijler, kunnen aan de sector meer waarden worden toegedicht. Denk hierbij niet zozeer aan de sector zelf maar ook aan de meerwaarde voor onze inwoners en de lokale omgeving c.q. het landschap. Hiermee sluiten we aan op het door Marketing Drenthe, in samenwerking met de sector zelf, opgestelde Perspectief op Bestemming Drenthe 2030 dat weer aansluit op Perspectief Bestemming Nederland 2030. Het gaat in deze perspectieven in de kern om de balans tussen de bezoekers, de bedrijven en de bewoners. Een streven waarvan gesteld kan worden dat het goed aansluit bij de status van Borger-Odoorn als Cittaslowgemeente.

Met de genoemde verschuiving van de focus zal er specifieke aandacht komen voor een aantal ontwikkelingen en opgaven dat voor een deel ook in het RKC-onderzoek werd benoemd. Zo spelen ontwikkelingen met betrekking tot de vraag en aanbod van arbeid, ruimte, energie en grondstoffen in toenemende mate een rol. Het betreffen ingrijpende zaken die de sector en overheden nopen slimmer en toekomstbestendiger in te spelen op de vraag. Een vraag die overigens naar huidige inschattingen de komende jaren zal blijven groeien. Toenemende vergrijzing, inflatie en toegenomen binnenlandse belangstelling als gevolg van de Corona-epidemie spelen hierbij een belangrijke rol. Hoewel onderzoek aangeeft dat het draagvlak voor R&T onder onze inwoners gemiddeld genomen positief is, worden er ook signalen genoteerd die minder goed uitpakken. In toenemende mate is er sprake van (ervaren) druk(te) waardoor spreiding en tijd en ruimte meer aandacht vragen.

Hierboven werd het begrip "ruimte" benoemd als één van de opgaven. Nederland is relatief klein en kent veel sectoren/organisaties die doorlopend een beroep doen op ruimte die steeds schaarser wordt. In Borger-Odoorn betreft een van die partijen de R&T-sector, een bedrijfstak met goede marktvooruitzichten. We zien de belangstelling voor vestiging in onze gemeente gestaag toenemen, variërend van kleine B&B's en wat grotere recreatieparken tot toeristisch-recreatieve initiatieven gerelateerd aan de agrarische sector. Het is daarom dat op basis van de nieuwe visie een "afwegingskader verblijfsrecreatie" geformuleerd gaat worden. Met behulp van dit kader krijgt de invulling van onze beschikbare ruimte een onderbouwde balans en worden de procedures met betrekking tot vergunningverlening inzichtelijker en efficiënter.

Aansluitend op bovenstaande constateren we dat vooral het zandgedeelte van onze gemeente profiteert van de sectorale ontwikkelingen, soms dus ook in negatief opzicht. Het omvangrijke toeristische potentieel dat zich concentreert op het "zand" biedt echter kansen voor de veengebieden. Deze ontwikkeling betekent een aantrekkelijke win-winsituatie, zowel in economisch als leefbaarheidsopzicht.

Drenthe staat bekend als de fietsprovincie van Nederland. Onze R&T-sector, zo blijkt uit onderzoek, leunt voor het merendeel op fietsen als het gaat om de activiteit van de gasten. Een goed fietsnetwerk is daarom onontbeerlijk. Daarbij komt dat hiermee ook direct wordt ingespeeld op de lokale mobiliteit, het milieu, de gezondheid, kortom lokale leefbaarheid. Het fietsen ontwikkelt zich snel vooral door toename van het gebruik van e-bikes. Met het nog door de raad vast te stellen gemeentelijke fietsplan wordt voorzien in een aanvullend kader om de genoemde ontwikkelingen zo goed mogelijk te faciliteren. De ontwikkeling van de zogenaamde doorfietsroutes, zoals de F34 Borger-Exloo-Valthe-Emmen waaraan in BOCE-verband wordt gewerkt, nemen in toeristisch-recreatief opzicht een belangrijke plaats in. Deze routes zijn niet alleen voorwaardelijk voor de toekomst van onze economie maar ook voor die van onze leefbaarheid (mobiliteit, veiligheid, duurzaamheid, gezondheid, sociale cohesie etc.).

Met het vele fietsen – maar ook wandelen – kent Borger-Odoorn in feite een behoorlijk duurzame sector. Deze duurzaamheid is echter verder door te trekken in de wijze waarop de sector opereert. Net als in andere sectoren zijn hier nog heel wat slagen te maken. Samen met de sector hebben het Recreatieschap en Marketing Drenthe een klankbordgroep opgestart waarin diverse manieren van duurzaam ondernemen worden besproken. De opgave zit er in om de diverse denkrichtingen sector-breed uit te rollen. In het nieuwe beleid zal hier in het verlengde van de gemeentelijke duurzaamheids-agenda 2024-2030 nader op worden ingegaan.

Kaderstellende uitgangspunten

Het bovenstaande maakt duidelijk dat, hoewel het hier een visie R&T betreft, er sprake is van veel samenhang met andere beleidsterreinen zoals economie, cultuur, natuur, verkeer, duurzaamheid en mobiliteit. We leggen in het nieuwe beleid verbindingen met actueel beleid en ontwikkelingen op deze terreinen, op lokaal en provinciaal niveau.

Bij het opstellen van een nieuwe richtinggevende visie op R&T vormen het Bestuursprogramma 2022-2026 en de Omgevingsvisie 'BuitenGewoon Borger-Odoorn' uiteraard een belangrijk kader. Daarnaast speelt met het oog op de verschuiving van de focus het Perspectief Drenthe 2030, mede opgesteld door de sector, een rol van belang. En dat geldt eveneens voor de provinciale Agenda R&T waar momenteel aan wordt gewerkt en die komende zomer zal worden opgeleverd. Ten slotte zal ook de lopende evaluatie van het programma Vitale Vakantieparken (VVP) Drenthe worden betrokken.

Voorts gaat bij het opstellen nadrukkelijk rekening worden gehouden met de opdrachten en aanbevelingen op basis van het onderzoek. In aanvulling op een aantal reeds genoemde punten, zijn dat: heldere keuze ambities/rollen, focus op ondernemers (incl. doelgroepenanalyse), sturende rol richting partners, betrekken van inwoners en het maken van een uitvoeringsprogramma.

Procesuitwerking
Het opstellen van het nieuwe beleid zal worden gedaan in samenwerking met een gespecialiseerd bureau dat regionaal goed is ingevoerd en eerder naar tevredenheid de gemeente Emmen bij een R&T-visie heeft ondersteund. Het in gezamenlijkheid opgestelde beleidsproces zal gaan bestaan uit een aantal te onderscheiden stappen:

- Behandeling startnotitie in gemeenteraad (in de raadscommissie van juni of juli 2024). Mogelijke zienswijzen van de raad leveren een eerste en belangrijke kaderstellende input aan het proces.
- Inventarisatie en analyses. In deze stap worden gesprekken gevoerd met relevante stakeholders en worden er enquêtes uitgevoerd onder inwoners en het bedrijfsleven. Daarnaast vindt een uitgebreide vraag- en aanbodanalyse plaatst. Tot slot wordt in deze stap een zogenoemde "balanstafel" georganiseerd om de fysieke draagkracht in beeld te krijgen. Aan deze tafel zullen experts op verschillende domeinen van de leefomgeving aanschuiven om te bepalen welke ontwikkelruimte er is voor recreatie en toerisme en welke aandachtspunten er zijn voor 'balans' voor het beleid.
- Werksessie klankbordgroep recreatiesector. Uitkomsten (zoals doelgroepen, wensen, mogelijke ontwikkelrichtingen) uit vorige stappen worden op strategisch niveau besproken in klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de sector.
- Uitwerking conceptvisie op hoofdlijnen. Op basis van de informatie uit de bovengenoemde stappen wordt het kaderstellende deel in conceptvorm uitgewerkt.
- Brede stakeholdersbijeenkomst. Voor deze bijeenkomst, waarin de belangrijkste inzichten (incl. bijbehorende analyses) en actielijnen worden gepresenteerd, worden diverse betrokken partijen. Doel is te informeren, betrokkenheid te realiseren en input op de actielijnen te genereren. Het beleid wordt op basis hiervan aangescherpt.
- Werksessie bespreking conceptvisie met de gemeenteraad.
- Oplevering definitieve visie (december 2024).
- Vaststelling definitieve visie door de raad (Q1 2025).

Het proces om te komen tot de nieuwe beleidsvisie zal voor de zomer van 2024 worden gestart. De werksessies en stakeholdersbijeenkomst zullen na de zomer plaats gaan vinden.