



Startnotitie Verblijfsrecreatie Den Helder

Bron van de opdracht: Coalitieakkoord 2022-2026 gemeente Den Helder

Bestuurlijk opdrachtgever: Fotigui Camara

Ambtelijk opdrachtgever: Carolien Borrias-Boonen

Ambtelijke opdrachtnemer:: Julian Bor

1. Gevraagd besluit

Vaststelling van deze startnotitie en bijbehorend procesvoorstel

2. Inleiding

Deze startnotitie Verblijfsrecreatie omschrijft de huidige situatie, de kansen en bijbehorende vraagstukken op het gebied van verblijfsrecreatie. Uitgangspunt is hoe we toewerken naar een balans tussen people, planet en profit. Via deze startnotitie willen we de raad hierover informeren en hen laten reageren op de beeldvorming van deze opgave. Welke keuzes kunnen we op korte- middellange en lange termijn maken en welke consequenties zitten daar aan vast? Hoe zorgen we voor een ideale mix met respect voor klimaatadaptatie, natuurbehoud, cultuurhistorie, economische groei en het maatschappelijk belang? Hoe zorgen we voor behoud en verbetering van de leefbaarheid van onze inwoners en omwonenden?

2.1 Vanuit Coalitieakkoord

1. We werken mee met minimaal twee initiatieven vanuit de markt om te komen tot een ontwikkeling van vakantieparken in het gebied rond De Helderse Vallei en al bestaande parken in Julianadorp.
2. We ontwikkelen een startnotitie Verblijfsrecreatie, mede als input voor de visievorming Noordzeekust (uit de regionale samenwerkingsagenda) en een op de omgevingsvisie aansluitende uitvoeringsagenda gericht op multifunctioneel gebruik van de kwaliteiten van de binnenduinrand/Duinzoom.
3. In de Omgevingsvisie Den Helder borgen we de visie en ambitie voor de verblijfsrecreatie.
4. Stedelijk toerisme / kusttoerisme/ kleinschalig toerisme: Kansen benutten voor een impuls in het toerisme en meer overnachtingen in de gemeente Den Helder door het faciliteren van nieuwe initiatieven.
5. Kusttoerisme/ kleinschalig toerisme: We geven de gebiedsontwikkeling Noordzeekust/Duinzoom vorm, volgend op de startnotitie verblijfsrecreatie en gebiedsvisie Donkere Duinen/Mariëndal.
6. Kleinschalig toerisme: In een startnotitie formuleren we uitgangspunten voor gewenste en mogelijke maatregelen in het agrarisch gebied van de Koegraspolder ten aanzien van onder andere verblijfsrecreatie, verzilting, de uitbreiding van de fiets- en kanoroute en wat er nodig is om de agrarische bedrijven ontwikkelkansen te bieden voor een toekomstbestendige bedrijfsvoering.



2.2 Aanleiding

De aanleiding voor deze startnotitie is 3-ledig; de huidige kaders zijn verouderd en houden geen rekening met nieuwe trends en ontwikkelingen, onbekend is of en hoe vraag en aanbod op elkaar aansluiten en kusttoerisme staat onder druk vanwege de relatie met een kwetsbaar natuurgebied (klimaatadaptatie):

1. **Kaders actualiseren:** nieuwe ontwikkelingen vragen om actualisatie van de bestaande afwegingskaders.
2. **Monitoring markt:** de verblijfsrecreatie is een kansrijke branche op economisch vlak; er zijn nieuwe initiatieven en uitbreidingsinitiatieven, met name voor kust- en kleinschalig toerisme. Tegelijkertijd ligt er ruimte op het gebied van stedelijk toerisme. Op basis van de Monitor Toerisme en Recreatie in 2020 is ongeveer 25% van het overnachtingsaanbod gesitueerd in het stedelijk gebied (B&B's, Hotels en jachthavens). Dit brengt kansen met zich mee voor onze partners in de stad Den Helder.
3. **Recreatieve druk:** De druk op de beschikbare ruimte (met name in de Duinzoom) is groot, zowel vanuit ecologisch als vanuit economisch oogpunt. De uitdaging is een balans te vinden tussen natuur, klimaatadaptatie en recreatie en op zoek te gaan naar een manier hoe deze elkaar kunnen versterken.

Bovenstaande aanleiding vraagt om een integrale blik op verblijfsrecreatie, waarbij meerdere aspecten in deze notitie in beeld worden gebracht.

2.3 Doelstelling

Het hoofddoel van deze notitie is de totstandkoming van een lokaal afwegingskader voor verblijfsrecreatie. Hiermee toetsen we alle initiatieven, zorgen we voor een balans tussen people, planet en profit en beschrijven we de ruimte die mogelijk is voor ontwikkeling. We streven naar het maken van keuzes met respect voor maatschappelijke en economische groei, natuurbehoud en cultuurhistorie. Hoe zorgen we voor behoud, maar nog beter een verbetering van de leefbaarheid van onze inwoners, omwonenden en voor de toekomstige generaties in Den Helder.

3. Context

Binnen deze startnotitie staan een aantal ontwikkelingen centraal. Enerzijds het vernieuwen en actualiseren van de beleidskaders. Deze zullen in het proces gecombineerd worden met de geactualiseerde monitoring van de markt en zullen bovendien aansluiten op de regionale aanpak waarbij de provincie Noord-Holland de initiatiefnemer is. Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen stedelijk toerisme, kleinschalig toerisme en kusttoerisme. Kusttoerisme kent hierbij een extra uitdaging, omdat het zich concentreert in een gebied waarin verschillende belangen liggen. De complexiteit van dit vraagstuk wordt in paragraaf 3.2.3 extra toegelicht.



Aantal toeristische overnachtingen per categorie

Categorie	Overnachtingen 2018	Overnachtingen 2020
B&B's	3.155	1.300
Hotels	100.700	55.300
Vakantieparken en vakantiewoningen	298.800	241.500
(mini)campings (incl.campers)	143.000	137.100
Jachthavens	12.900	11.100
Totaal	558.500	446.300

Bron: Monitor Toerisme en Recreatie 2020, ZKA Consultants

2020 laat een vertekend beeld zien door de Corona-pandemie. Om de juiste data te kunnen presenteren, wordt elke 2 jaar een monitor uitgevoerd. De eerstvolgende monitor wordt in 2023 uitgevoerd en geeft een beeld over 2022. De verwachting is dat hiermee een realistischer beeld kan worden weergegeven, met name in relatie tot de jaren voor de pandemie.

a. Regionale aanpak

Samen met gemeenten, brancheverenigingen en ondernemers werkt de provincie aan het versterken van de sector, zowel voor nieuw aanbod (Regionale Advies Commissie) als bestaand aanbod (Taskforce Vitale Verblifsrecreatie). Vanuit een regionale aanpak wordt gewerkt aan concrete handvatten om bij initiatieven voor uitbreiding, herontwikkeling en nieuwbouw met elkaar de toegevoegde waarde van de ontwikkeling voor de betreffende ruimte als voor de regio af te wegen (Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling). Den Helder sluit aan op deze aanpak en zal deze vertalen in lokale uitgangspunten.

b. Typen verblijfsrecreatie

De drie belangrijkste vormen van verblijfsrecreatie die we in de gemeente Den Helder onderscheiden op basis van de omgevingsvisie zijn:

1. stedelijk toerisme in de stad Den Helder;
2. kleinschalig agrarisch toerisme in het buitengebied (met name in de Koegraspolder)
3. kusttoerisme in (met name) Julianadorp en (kleinschaliger) op Huisduinen en rondom De Helderse Vallei;



Verblijftoeristische aanbieders en aantal slaappleatsen, 2020

Verblijftoeristische aanbieders en slaappleatsen, 2020. Categorie	Aantal bedrijven	Aantal slaappleatsen
B&B's	23	87
HOTELS	11	585
VAKANTIEPARKEN EN VAKANTIEWONINGEN	18	2.796
(MINI)-CAMPINGS	12	4800
GROEPSACCOMMODATIES	1	60
JACHTHAVENS	9	1884
TOTAAL	74	10.212

Bron: Monitor Toerisme en Recreatie 2020, ZKA Consultants

3.2.1. Stedelijk toerisme

Toerisme en verblijfsrecreatie zijn sinds het eind van de vorige eeuw steeds belangrijker geworden voor de gemeente Den Helder. Het herstellen en opnieuw zichtbaar maken van Willemsoord en delen van De Stelling Den Helder hebben er toe geleid dat stedelijk toerisme in Den Helder groeit. Hiermee is ze een bron van groeiende inkomsten en stedelijke levendigheid: Stedelijk toerisme biedt, naast het al ontwikkelde kusttoerisme, veel aanvullende toeristische potentie voor Den Helder. Een Stadscamping kan bijvoorbeeld bijdragen aan het beleven en ontwikkelen van de stad. Stedelijk toerisme kan tevens bijdragen aan de verdere ontwikkeling en daarmee behoud van de Stelling.

Verblijfsrecreatie rondom het stedelijk toerisme bestaat voor een belangrijk deel uit hotelovernachtingen en de jachthavens. Op basis van de Monitor Toerisme en Recreatie in 2020 is ongeveer 25% van het overnachtingsaanbod gesitueerd in de stad Den Helder. Daarnaast zijn er kleinschaligere overnachtingsvormen, zoals B&B's. In de ontwerp-omgevingsvisie is opgenomen dat de vestiging van (grote) vakantieparken niet past binnen de ambities voor stedelijk toerisme.

3.2.2. Kleinschalig toerisme

In het landelijk gebied tussen Den Helder en Julianadorp komen de huidige agrarische activiteiten steeds verder onder druk te staan, als gevolg van droogte en verzilting. Dit vraagt om gezamenlijke inspanningen om de Koegraspolder ook in de toekomst te waarborgen als agrarisch gebied. In samenwerking met alle betrokken partijen zal gekeken moeten worden wat hiervoor nodig is. Het huidige gebruik, de bollenteelt, is hierbij het uitgangspunt. Langs de Noordzeekust heeft de polder naast een agrarisch ook een toeristisch karakter: de toeristische ontwikkeling van verblijfsrecreatie groeit langs de kust:

- (Agrarische) ondernemers moeten hun activiteiten in het buitengebied binnen vastgestelde kaders kunnen combineren met nevenactiviteiten. Door schaalvergroting komt er op de kleinere agrarische ondernemingen meer spanning te staan om economisch vitaal te blijven.
- Het Landelijk gebied leent zich voor ontwikkeling van recreatieve overnachtingen bij agrarische ondernemers.



- Het blijven kunnen beleven van de ruimte en het uitgestrekte landschap in de polder is het uitgangspunt.
- Rondom de Helderse Vallei en op Huisduinen zetten we in op kleinschalig kusttoerisme. Hier geven we geen ruimte voor nieuwe, grootschalige ontwikkelingen qua verblijfsrecreatie. Kleinschalige initiatieven die passen binnen de huidige structuur en het karakter van het gebied zijn wel denkbaar.
- Er is toenemende vraag naar kleinschalig overnachten, terwijl ook steeds meer agrariërs op zoek zijn naar nevenactiviteiten naast de agrarische bedrijfsvoering. Daarom is in de ontwerp-omgevingsvisie opgenomen om het huidige maximumaantal (tien) aan minicampings in het buitengebied los te laten en open te staan voor kwalitatieve verbeteringen zonder dat het open landschap in het gedrang komt.

De focus binnen deze startnotitie ligt met name op het verblijfs-recreatieve vlak, maar zal aansluiten op de door de Raad vastgestelde Startnotitie Koegraspolder (Kenmerk: 2023-005640). Hierbij kan gedacht worden aan participatieprocessen waarbij onderwerpen kunnen worden gebundeld.

3.2.3. Kusttoerisme

De Noordzeekust is na Amsterdam de grootste toeristische trekpleister van Noord-Holland. Doordat het internationale toerisme sterk is blijven groeien, zijn meer kansen ontstaan voor kustrecreatie in Noord-Holland. Het waterrecreatieseizoen is verruimd. Niet alleen door meer warme dagen als gevolg van klimaatverandering, maar ook door de aandacht voor gezondheid, met enerzijds sport en beweging en anderzijds een focus op rust en beleving. In het Noordzee-kustgebied krijgt waterrecreatie volop mogelijkheden en kansen. De kust is met alle drukte in de kustplaatsen en aan het strand en het omliggende rustige natuurgebied als ruimere context, voor veel waterrecreanten onverminderd een aantrekkelijke bestemming.

Een goede balans tussen natuur, landschap en recreatie: In 2017 ondertekenden provincies, gemeenten, ondernemers, waterbeheerders, natuur- en maatschappelijke organisaties het Kustpact. Zij maakten landelijk afspraken over een goede balans tussen ontwikkeling van recreatieve bebouwing en natuur, stilte en open landschap langs de kust. Provinciale Staten stelden de uitwerking voor Noord-Holland vast in 2018 met het Toekomstperspectief Kust 2040. Hierin zijn afspraken over ontwikkelingen op het strand, in de duinen en in de binnenduinstrand vastgelegd. Voor het strand is een duidelijke zonering vastgesteld, waaruit blijkt welke ruimte er is voor ontwikkeling/bebouwing op het strand. De duinen zijn al goed beschermd als Natura 2000-gebieden, waarbinnen ontwikkelingen slechts onder zeer strenge voorwaarden mogelijk zijn. Voor de binnenduinstrand zijn minder harde afspraken vastgelegd, hierover is afgesproken om regelmatig af te stemmen en nieuwe ontwikkelingen regionaal te toetsen. De ruimte die dit biedt voor nieuwe recreatieve ontwikkelingen heeft de afgelopen jaren geleid tot verschillende initiatieven. Ook is regionaal ingezet op een kwaliteitsimpuls van het bestaande aanbod.

4. Verblijfsrecreatie in relatie tot klimaatadaptatie

Zoals is gebleken tijdens de Raadsinformatieavond van 11 april jl. moeten we voor de toekomst rekening houden met enerzijds een verdere stijging van de zeespiegel en anderzijds een toenemend gebrek aan zoet water. Oplossingen voor/aanpassingen aan deze ontwikkelingen hebben effect op de inrichting van ons landschap, met name de Duinzoom. We zoeken hierbij naar flexibiliteit. Er zijn verschillende scenario's denkbaar waarbij dijken worden verhoogd, duinen worden verbreed, etc. Deze startnotitie heeft niet als doel om primair dit probleem op te lossen. Wel hebben we tijdens diezelfde Raadsinformatieavond kunnen vernemen dat verblijfsrecreatie, in flexibele vorm, hand in hand kan gaan met mogelijke oplossingsrichtingen voor deze uitdagingen. In een participatief proces, tezamen met raad, inwoners en ondernemers, willen we deze oplossingsrichtingen gezamenlijk gaan verkennen.



5. Relevante (wettelijke) kaders

- Toerisme en Recreatie beleidskader 2017 – Den Helder Bruist!
- Omgevingsvisie Julianadorp (onderdeel van de ontwerp-omgevingsvisie Den Helder, vastgesteld en ter inzage gelegd maart 2023)
- Gebiedsvisie Duinzoom 2015
- Bestemmingsplan Duinzoom 2013
- Hoofdlijnen van aanpak voor een duurzaam en klimaatbestendig Den Helder (2015)
- Structuurvisie Den Helder 2025
- Startnotitie Koegraspolder (2023)
- Regionale kaders:
 - Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord (Toetsing door Regionale Advies Commissie (RAC, Ontwikkelingsbedrijf NHN)
 - Leidraad Landschap en Cultuurhistorie Provincie Noord-Holland (Toetsing door Adviescommissie Ruimtelijke Ordening (ARO, provincie))

6. Relevante kaders die de gemeenteraad eerder heeft geformuleerd (gekregen)

In RIB 2023-014269 komt het college tot het standpunt dat de toetsing van lopende initiatieven in de Duinzoom wordt voortgezet, maar dat nieuwe initiatieven 'on hold' worden gezet in afwachting op vaststelling (ontwerp-)omgevingsvisie, visie Noordzeekust en beleid Verblijfsrecreatie als nieuw kader voor initiatieven op het gebied van verblijfsrecreatie. Tevens kan dan eerst worden beoordeeld hoe de lopende initiatieven ruimtelijk en economisch effect hebben. Hier wordt in het procesvoorstel van deze startnotitie rekening mee gehouden.

7. Schets van beleidsruimte

Bij de uitwerking van een lokaal afwegingskader voor verblijfsrecreatie heeft de gemeente veel beleidsruimte. Wel dient rekening te worden gehouden met regionale afstemming van initiatieven, gericht op het voorkomen van overaanbod. Ook is afstemming met de provincie vaak aan de orde voor het ruimtelijke aspect, met name omdat veel initiatieven zich in landelijk gebied bevinden. Daarnaast stemmen we proactief af met andere partijen, zoals het Hoogheemraadschap en de provincie, de gemeenten in Noord Holland Noord en in het bijzonder de gemeenten in de Kop van Noord Holland, op het gebied van klimaatadaptatie en de haalbaarheid van verschillende oplossingsrichtingen.



8. Procesvoorstel

- Uitgangspunt is om mee te werken mee met minimaal twee initiatieven vanuit de markt om te komen tot een ontwikkeling van vakantieparken in het gebied rond De Helderse Vallei en al bestaande parken in Julianadorp.
- In de Omgevingsvisie Den Helder borgen we de visie en ambitie voor de verblijfsrecreatie. Hierbinnen geven we ook de gebiedsontwikkeling Noordzeekust/Duinzoom vorm, in samenhang met de gebiedsvisie Donkere Duinen/Mariëndal.
- Vanaf het 3^e kwartaal 2023, na vaststelling van de Omgevingsvisie Den Helder, wordt met betrokken partijen (denk aan hoteleigenaren, (stads-)campings, vakantieparken, inwoners/omwonenden en raad) gestart met een participatief traject om te komen tot uitgangspunten voor het gebied Duinzoom: wat willen we naar de toekomst wel en niet toestaan. Focus ligt op flexibiliteit en multifunctioneel gebruik van de kwaliteiten van de binnenduinrand/Duinzoom. Ook worden de vastomlijnde kaders vanuit de provincie in kaart gebracht: er is en blijft namelijk een grote mate van afhankelijkheid van provinciaal en regionaal beleid;
- Dit participatietraject wordt ook benut om gezamenlijk kansen te onderzoeken en te benutten voor een impuls in het toerisme. Door het faciliteren van nieuwe initiatieven bij zowel stedelijk toerisme, kusttoerisme en kleinschalig toerisme creëren we meer overnachtingen in de gemeente Den Helder.
- Er wordt een communicatieplan opgesteld en uitgevoerd om – met name met betrekking tot het participatieproces – raad, inwoners, ondernemers, (culturele) partners en overige relevante stakeholders, goed en transparant te kunnen informeren

9. Planning

9.1. Mijlpalen

- Vaststellen van de startnotitie Verblijfsrecreatie in de gemeenteraad Q2 2023
- Vaststellen van de agenda Recreatie en Toerisme voor de Kop – 2040 door het college Q1 2024
- Vaststellen van het geactualiseerde beleidskader Toerisme in de gemeenteraad eerste helft 2024
- Vaststellen van het uitvoeringsplan Toerisme 2024-2027 tweede helft 2024 (college)
- Vaststellen van de visie Noordzeekust in de gemeenteraad Q3 2024.



9.2. Planning

- 2^e kwartaal 2023: Gezamenlijke beeldvorming: raadsinformatieavond (11 april) -> **afgerond**
- 2^e kwartaal 2023: Startnotitie in college en raad
- 2^e kwartaal 2023: Participatietraject: gesprekken met externe stakeholders (o.a met KHN, afd. Den Helder, Toeristisch Ondernemers Platform, OVDH, inwoners/omwonenden): draagvlak en gezamenlijke beeldvorming
- 4^e kwartaal 2023: Uitwerking van verschillende scenario's en in gesprek hierover met externe stakeholders
- 1^e kwartaal 2024: Verwerking uitkomsten actualisatie bestaande afwegingskaders
- 2^e kwartaal 2024: Vaststelling beleidskader Toerisme door gemeenteraad
- 2^e kwartaal 2024: Vaststelling uitvoeringsplan Toerisme door college
- 3^e kwartaal 2024: Vaststelling visie Noordzeekust door gemeenteraad