



Ruimte. Mensen. Toekomst.

Ladderonderbouwing Paviljoen
Hanzezicht IJsselmuiden
Gemeente Kampen
Concept



colofon

projectnaam
**Ladderonderbouwing
Paviljoen Hanzezicht
IJsselmuiden**

datum
30 november 2022

projectnummer
P06094

opdrachtgever
Paviljoen Hanzezicht B.V.

BRO
projectleider
jcjv

bron kapt
BRO

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400
info@bro.nl
www.bro.nl



Inhoudsopgave

1	Introductie	4
1.1	Ontwikkeling	4
1.2	Introductie Ladder duurzame verstedelijking	5
1.3	Opzet van het rapport	5
2	Trends en horecastructuur regio	6
2.1	Afbakening verzorgingsgebied	6
2.2	Trends in de horecasector	6
2.3	Behoefte horeca kwantitatief	7
2.4	Behoefte horeca kwalitatief	8
2.5	Plancapaciteit en relevante plannen	9
2.6	Toekomstperspectief horeca algemeen	9
2.7	Conclusies behoefte horeca planlocatie	9
3	Beleidskaders	10
3.1	Provincie	10
3.2	Gemeente	10
4	Toets Ladder voor duurzame verstedelijking	11

1 Introductie

1.1 Ontwikkeling

Achtergrond ontwikkeling

Het stadsstrand aan de IJssel te IJsselmuiden (Ingenieur B.P.G. van Dig-gelenkade, gemeente Kampen) trekt steeds meer oeverrecreanten, die ten dele ook verkoeling zoeken in het water. Twee jaar geleden is hier een horecavoorziening met een mobiele strandbar en een groot terras gevestigd. Deze had een tweeledige functie: horeca t.b.v. de strandbezoekers, maar ook toezicht op het gebruik, de netheid (afvalverwijdering), veiligheid (waaronder illegaal zwemmen) en het beheer en onderhoud van het strand. De zaak was alleen in het zomerseizoen geopend. Vanaf de locatie bestaat een prachtig zicht op de IJssel en de Kampense binnenstad, die via de stadsbrug op korte afstand ligt.

Het stadsstrand en de horeca werd in de zomerseizoenen 2021 en 2022 zeer intensief gebruikt. Op grond van een evaluatie met positieve uitkomsten, wil B&W van de gemeente Kampen meewerken aan een horecafunctie met een geldigheid van onbepaalde tijd. De toekomstige bebouwing omvat circa 450 m², een terrasoverkapping van 250 m² en circa 1.000 m² aan buitenterras (ingericht voor verschillende doelgroepen). De zaak is ook in de toekomst alleen van 1 april tot 1 november geopend (van 09:30 uur tot 24 uur) en de bebouwing wordt 's winters afgebroken vanwege de buitendijkse ligging.

Het strand blijft vrij toegankelijk, maar er mag niet worden gezwommen. Paviljoen Hanzezicht verhuurt hier o.a. ligbedden en hangmatten. In deze periode voert Paviljoen Hanzezicht het beheer en toezicht op het stadsstrand, net als in de afgelopen jaren. Parkeergelegenheid voor auto's en fietsen is beschikbaar aan de andere zijde van de dijk, verbonden door een rolstoeltoegankelijk pad.

Planologie

Bij onderhavige ontwikkeling is vooral het bestemmingsplan 'Buitengebied 2014' van belang. De locatie heeft de bestemmingen 'Natuur', 'Agrarisch', 'Verkeer' en 'Groen'. Het gebruik ten behoeve van de verhuur als strand en realisatie van een strandpaviljoen is niet mogelijk binnen deze bestemmingen. Formeel is de ontwikkeling nu dus niet toegestaan in het bestemmingsplan, maar de voorziening is door gemeente in 2021 mogelijk gemaakt middels een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor maximaal 2 jaar. Deze termijn is nu verstreken.

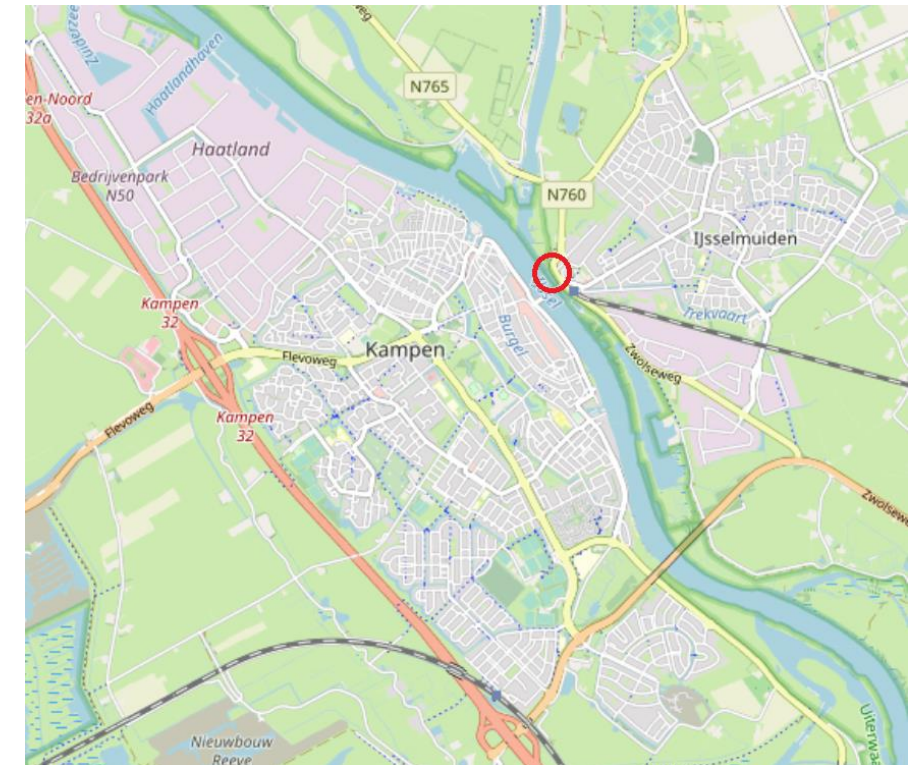
Het plangebied staat kadastraal bekend als (kadastrale) gemeente Kampen, sectie F, nummers 16853, 16391 en 18562 (in eigendom gemeente), 16855 (eigendom Waterschap Drents Overijsselse Delta) en 16353 (eigendom van De Nederlandse Staat).



Figuur 1: Paviljoen Hanzezicht (bron: bestemmingsplan)

Nieuw bestemmingsplan

De gemeente Kampen wil als vermeld medewerking verlenen aan een bestemmingsplanherziening t.b.v. de horecafunctie met een geldigheid van onbepaalde tijd. De ontwikkeling is echter in strijd met het vigerende bestemmingsplan. Aangezien onderhavige ontwikkeling conform de eisen van de Ladder voor duurzame verstedelijking worden beschouwd als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling', is hiervoor een toets aan de Ladder noodzakelijk (zie toelichting).



Figuur 2: Planlocatie

1.2 Introductie Ladder duurzame verstedelijking

De ontwikkeling van horeca als beschreven is niet toegestaan binnen het vigerende bestemmingsplan. Er werd in 2021 immers slechts een tijdelijke afwijking toegestaan. Om de ontwikkeling mogelijk te maken moet het bestemmingsplan dus worden gewijzigd. Daarbij is het doorlopen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (art. 3.1.6. lid 2 Bro) verplicht voor iedere ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’, als bedoeld in art. 1.1.1. van het Bro.

De Ladder voor duurzame verstedelijking (‘ladder’) heeft zorgvuldig ruimtegebruik als doel en geeft invulling aan het zorgvuldig en transparant afwegen van besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom bevat de toelichting bij een bestemmingsplan, op basis van art. 3.1.6. lid twee, een beschrijving van:

- de behoefte aan de betreffende ontwikkeling binnen het verzorgingsgebied;
- de effecten op leegstand en het woon-, leef- en werkklimaat in de omgeving;
- indien de ontwikkeling plaatsvindt buiten het bestaand stedelijk gebied: een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Aangezien Paviljoen Hanzezicht (juist) buiten het stedelijk gebied ligt als bedoeld in de Ladder, moeten in de ladderonderbouwing alle vermelde aspecten worden gemotiveerd.

1.3 Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van Paviljoen Hanzezicht gezien in het licht van landelijke trends, het relevante aanbod en de behoefte in de relevante regio (kwantitatief en kwalitatief). Tevens wordt de relevante regio afgebakend. Hoofdstuk 3 beschrijft de essenties van het relevante overheidsbeleid.

Tot slot worden in hoofdstuk 4 de belangrijkste conclusies geformuleerd t.a.v. de toetsing van de horecafunctie aan de Ladder. Dit aan de hand van de beschreven analyses in dit rapport.

2 Trends en horecastructuur regio

In dit hoofdstuk wordt de behoefte aan horeca als omschreven nader onderbouwd. Dit aan de hand van trends en een behoefte/marktverkenning van vraag en aanbod in het relevante verzorgingsgebied voor de onderhavige ontwikkeling.

Paviljoen Hanzezicht kan in principe worden beschouwd als een strandpaviljoen, gericht op het verstrekken van dranken, snacks en maaltijden. Het accent ligt op consumptie ter plekke (binnen of buiten), maar er worden ook producten To Go aangeboden. We gaan in dit onderzoek als referentie dan ook uit van de aanbod- en vraagstructuur in de gehele horecasector in het relevante verzorgingsgebied. Het betreft de branches drankenverstrekkers, fastservice en restaurants samen.

2.1 Afbakening verzorgingsgebied

De relevante regio voor de ontwikkeling Paviljoen Hanzezicht is gedefinieerd als het gebied van waaruit bezoekers in maximaal 20 minuten reistijd per auto (tijdens daluren) de locatie kunnen bereiken. Uit onderzoek blijkt namelijk dat 79% van de sociaal-recreatieve trips in Nederland een actieradius van minder dan 20 km heeft. Het ContinuVrijeTijdsOnderzoek (CVTO) komt tot gemiddeld 8,6 km enkele reis per toeristisch-recreatieve trip. We veronderstellen dat dit in grote lijnen ook van toepassing is voor Paviljoen Hanzezicht.

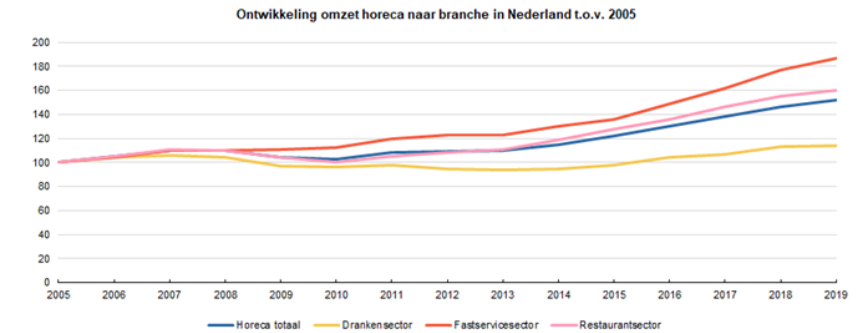
Op basis van 20 minuten autoreistijd is in dit kader alleen de gemeente Kampen relevant. In de omliggende gemeenten woont slechts een gering deel van de bevolking binnen de 20-minuten contour, zoals in Zwartewa-

terland en Zwolle. Het betreft overigens deelgebieden met een zeer beperkt horeca-aanbod. We betrekken in de cijfermatige analyses alleen gehele gemeenten binnen het verzorgingsgebied, omdat alleen op dat niveau betrouwbare, recente cijfers over vraag en aanbod bestaan.

2.2 Trends in de horecasector

Vraagzijde

- Mensen eten en drinken steeds meer ‘buiten de deur’. Deze markt is goed voor ruim een derde van de consumentenbestedingen aan eten. Het gaat daarbij niet alleen om ‘reguliere’ horeca, maar ook om eten op evenementen, foodfestivals, het werk, etc. Bovendien laten mensen steeds vaker eten thuisbezorgen, vaak vanuit een horecazaak.
- Goede horeca is essentieel voor sterke centra en andere bestemmingen gericht op bewoners, recreanten, werkers en/of passanten. Het belichaamt als ‘gastheer’ immers de brede toegankelijkheid, gastvrijheid en beleevingswaarde van gebieden.
- De consument gaat steeds meer op zoek naar een ‘unieke’ ervaring: producten, horecaformules en locaties met een bijzondere of emotionele lading.
- Nederland ontwikkelt zich tot ‘leisureland’ waar wonen, werken en winkelen niet meer zonder goede horeca kunnen.
- De bestedingen in de horecasector groeiden t/m 2019 landelijk met opvallende cijfers. Dit geldt met name voor de fastservicebranche, restaurants (+35% tussen 2010 en 2019) en hotels. Alleen in de branche cafés blijft de groei wat achter (zie figuur 3).
- In de ‘coronajaren’ 2020 en 2021 daalden de bestedingen in de horeca fors, vanwege de gedwongen sluiting van de sector in diverse perioden. Inmiddels stijgen de bestedingen weer in hoog tempo.



Figuur 1: Ontwikkeling omzet horeca naar branche in Nederland¹

Aanbodzijde

- De horeca is een zeer veerkrachtige, creatieve en in veel opzichten flexibele sector. Dat bleek tijdens de Coronapandemie, maar ook eerder al, inspeland op de continu veranderende consumentenbehoeften.
- Voor onderscheidende horecaformules (in het hogere en lagere segment), die creatief en klantgericht inspelen op de gebiedskwaliteiten en consumententrends bestaat altijd perspectief.
- Nieuwe horecazaken worden groter; vanwege omzeteisen en de behoefte aan multifunctionaliteit. Ze organiseren steeds vaker recreatieve activiteiten, verhuren zalen of doen aan catering. Hiervoor is ruimte nodig, die in binnensteden en andere centra vaak niet beschikbaar is.
- Horeca wordt steeds meer met andere functies gemixt, zoals detailhandel, cultuur, vermaak en recreatie. Soms is horeca de hoofdfunctie, soms niet.
- Horecazaken zijn vaak beeldbepalend voor gebieden en worden daarom soms doelbewust ingezet binnen gebiedsontwikkelingen en t.b.v. ‘placemaking’ van ontwikkellocaties.
- Het rendement van veel horecazaken staat zwaar onder druk. Er is in veel gebieden ‘teveel van hetzelfde’. Dit betreft veelal horecazaken

¹ CBS 2020

met onvoldoende eigenheid/uniciteit, marketing, een gedateerde inrichting, uitstraling of menukeuze. Ze hebben vaak onvoldoende budget voor productvernieuwing.

- Waarschijnlijk leiden de coronapandemie, kostenstijgingen en personeelstekorten tot een versnelde sluiting van onrendabele horeca, maar de behoefte onder consumenten groeit nog steeds. Zie voor de verwachte effecten van het coronavirus par. 2.6.

2.3 Behoeft horeca kwantitatief

Een Ladderonderbouwing voor horeca is primair gericht op de kwalitatieve meerwaarde van de ontwikkeling (in brede zin) en de ruimtelijke effecten waaronder leegstand. Het omvat dus geen ‘traditioneel’, uitgebreid marktonderzoek voor de relevante activiteiten. Dit in aansluiting op de jurisprudentie rond de Ladder.

Er bestaat voor horeca als hier beoogd in wezen geen ‘vanzelfsprekende’ behoefte. De vraag wordt vooral bepaald door de aanbodkwaliteiten in brede zin, waarbij de combinatie tussen productconcept, onderscheidend vermogen, inrichting/vormgeving/uitstraling, doelgroepen, marktbenadering, locatie en (zeer belangrijk in de horeca) ondernemerschap en gastvrijheid centraal staan.

De marktomstandigheden zijn voor horeca bovendien zeer dynamisch, aan zowel de vraag- als aanbodzijde. De kwantitatieve behoefte wordt in dit kader dan ook slechts indicatief bepaald, met als doel de ruimtelijke effecten (waaronder leegstand) goed te kunnen inschatten. De beoordeling van de kwalitatieve aspecten is zoveel mogelijk geobjectiveerd door BRO.

Aanbodstructuur horeca in gemeente

Er zijn in de gemeente Kampen momenteel 19 drankenverstrekkers (koffie/thee, alcoholhoudend, etc.), 47 fastservicezaken (snackbars, grill-

rooms, etc.) en 39 restaurants. Totaal biedt de gemeente dus 105 horecazaken. Het overgrote deel hiervan is in de binnenstad (Oudestraat, Plantage) gevestigd. Deze horeca richt zich vooral op recreatief en impulsgericht horecabezoek, waaronder en ‘een terrasje pakken’ en uitgaan ’s avonds. Er zijn dan ook vele restaurants en cafés in de binnenstad.

IJsselmuiden huisvest in totaal negen horecazaken. In de overige centra in de gemeente is het aanbod en de variatie van horeca veel beperkter, veelal buurtverzorgend en/of vooral winklondersteunend. In Melmerpark zijn de relatief grootschalige bezochte horecazaken McDonald’s en Plaza N50 (wereldkeuken) gevestigd. Deze zaken worden in praktijk vooral doelgericht en ‘functioneel’ bezocht en zijn afhankelijk van een goede bereikbaarheid en ruime parkeercapaciteit. Daarnaast zijn er in de gemeente veel ‘keten’ met horeca-activiteiten (zonder vergunning) gevestigd, vooral in het buitengebied, gericht op jongeren en met beperkte openingstijden.

Omgerekend per 10.000 inwoners is het aantal horecazaken in de gemeente Kampen met 19,2 zaken duidelijk lager dan gemiddeld. In geheel Overijssel en landelijk zijn respectievelijk gemiddeld 22,4 en 26,1 horecazaken per 10.000 inwoners beschikbaar. Vooral het aantal drankenverstrekkers is verhoudingsgewijs laag in de gemeente; in de andere branches ligt het aanbod ongeveer 10 procent beneden de provinciale cijfers.

Vraagpotentieel horeca

Het inwonertal van de gemeente Kampen (nu ca. 54.800 inwoners) neemt de komende jaren vrij aanzienlijk toe. Dit conform de (veelgebruikte) Primosprognoses, maar deze data houden nauwelijks rekening met de relatief forse woningbouwontwikkeling in het gebied Reevedelta in Kampen-Zuid. Inclusief Reevedelta zal de bevolking waarschijnlijk geleidelijk groeien tot ca. 67.500 inwoners in 2035.

Tabel 1: Bevolkingsprognoses Kampen cf. Primos en incl. Reevedelta

	Primos prognose	Prognose inclusief Reevedelta
2030	58.710	62.310
2035	60.360	67.560

Kampen ontving in 2019 335.000 Nederlandse bezoekers (totaal 922.000 bezoeken) van buiten de gemeente met een recreatief bezoekmotief (w.o. horecabezoek). Gemiddeld spendeerde de bezoeker in dat jaar € 29,90 in de gemeente.²

In 2019 vonden in de gemeente 37.000 toeristische overnachtingen plaats. Daarnaast is het nieuwe vakantiepark EuroParcs De IJssel Eilanden (Roggebotsluis) relevant, met totaal 400 recreatiewoningen. Op termijn worden hier jaarlijks circa 340.000 overnachtingen verwacht. Het nieuwe park ligt op 6 kilometer afstand van de planlocatie voor Paviljoen Hanzezicht. Overigens heeft ook het gebied noordelijk van Hanzezicht een belangrijke en groeiende toeristisch-recreatieve functie, vooral gericht op waterrecreatie, wandelen en fietsen. Het consumentendraagvlak voor nieuwe horeca groeit in het verzorgingsgebied dus nog aanzienlijk.

We benadrukken dat bij het vermelde vraagpotentieel geen rekening is gehouden met een verdere groei van de toeristische vraag en stijgende bestedingen in de horeca in het algemeen (particulier, zakelijk). Deze toename wordt wel voorspeld door banken, brancheorganisaties en toeristische netwerkorganisaties, ook postcorona (zie par. 2.6). Zoals figuur 3 aantoonde groeiden de horecabestedingen in Nederland sinds het jaar 2005 geleidelijk verder en had bijvoorbeeld de recessie tussen 2008 en 2013 slechts kortdurende effecten.

² NBTC-Nipo; Toeristisch bezoek aan steden 2019.

Raming marktruimte horeca Kampen

In deze paragraaf is een indicatieve berekening opgesteld voor de markt- ruimte (behoefte) aan horeca in het relevante verzorgingsgebied, i.c. de gemeente Kampen. We benadrukken dat ‘modelmatige’ ramingen van de marktruimte voor horeca altijd slechts indicatief zijn. De behoefte wordt be- paald door vele aspecten (zie introductie bij deze paragraaf). In dat op- zicht heeft Paviljoen Hanzezicht zich overigens reeds duidelijk bewezen in de afgelopen 2 jaar en de locatie is zeer onderscheidend.

In tabel 2 hebben we de globale marktruimte voor nieuwe horeca in het verzorgingsgebied (gemeente Kampen) bepaald. Op basis van de lande- lijke omzetcijfers ramen we per horecabranche de gemiddelde besteding per inwoner. De totale bestedingen in horecazaken vanuit een bepaald ge- bied noemen we het **vraagpotentieel**. Dit is het gemeentelijke inwonertal vermenigvuldiging met de gemiddelde besteding naar horecatype.³ De be- stedingen zijn gebaseerd op landelijke cijfers uit 2019, omdat 2020 en 2021 vanwege de coronapandemie en lockdowns niet representatief zijn.

Deze bestedingen zijn nadrukkelijk indicatief en alleen beschikbaar op lan- delijk en niet op regionaal niveau. De bestedingen houden bovendien geen rekening met het saldo van inkomende en uitgaande buitenlandse horecabestedingen naar/vanuit een gebied. Cijfers hierover ontbreken voor Kampen. Als een gebied per saldo meer horecabestedingen aantrekt dan dat er afvloeien (zoals in toeristische steden of regio's) resulteert dat in een hoger bestedingspotentieel en dus meer ontwikkelingskansen voor horeca.

Er zijn in de gemeente Kampen momenteel als vermeld 19 drankverstrekk- ers, 47 fastservicezaken (snackbars, grillrooms, etc.) en 39 restaurants. Wanneer we hierop de gemiddelde Nederlandse omzetcijfers voor deze horecatypen (conform de indeling van CBS en Kamer van Koophandel)

Tabel 2: Indicatie marktruimte horeca gemeente Kampen

	Vraagpotentieel vanuit Inwoners gemeente in mln €	Omzetclaim gevestigde horeca gemeente in mln €	Verschil (indicatie marktruimte) n mln €
Drankensector	11,1	7,3	+ 3,7
Fastservicesector	14,9	15,4	- 0,5
Restaurantsector	28,2	24,4	+ 3,8
Totaal	54,2	47,1	+ 7,0

toepassen, dan ontstaat de zogenaamde **omzetclaim** voor de gemeente- lijke horeca⁴. Deze is eveneens weergegeven in onderstaande tabel.

De horecamarkt in de gemeente Kampen biedt ruimte voor uitbreiding. De totale bestedingen in horeca door lokale inwoners bedragen momenteel circa € 54 mln. per jaar. Dit bedrag ligt duidelijk boven de ‘claim’ van het gevestigde aanbod (ca. € 47 mln). Er bestaat dus een indicatieve markt- ruimte van circa € 7 mln in de gemeente. Het hier beoogde horecapavil- joen zal volgens de normcijfers een jaaromzet hebben van circa € 0,5 mln en past dus ruim binnen de marktruimte.

De marktruimte voor extra horeca is waarschijnlijk nog beduidend groter dan hier berekend: de raming is gebaseerd op het inwonertal anno 2022 en dus exclusief de verwachte, vrij aanzienlijke bevolkingsgroei (en groei- ende bestedingen) in de komende jaren in Kampen. Ook het waarschijnlijk groeiende aantal toeristische bezoekers is niet verdisconteerd in deze ra- ming. De marktruimte is dus nadrukkelijk indicatief en behoudend en mede afhankelijk van het onderscheidende en innovatieve karakter van nieuwe zaken. Doordat Paviljoen Hanzezicht niet jaarrond is geopend, zal het in het winterseizoen geen effecten hebben op de bestaande horeca.

2.4 Behoefte horeca kwalitatief

Veruit het belangrijkste horecaconcentratie gebied in de gemeente is de binnenstad. De horeca heeft hier vooral een winkelondersteunende-, re- creatieve- en uitgaansfunctie. Relatief veel horeca in de gemeente is wat ‘traditioneel’ qua opzet, inrichting en uitstraling. Bijzondere en/of innova- tieve concepten zijn matig vertegenwoordigd. Buiten de centra is het aan- bod van reguliere horeca in de gemeente relatief beperkt.

Door het levendige, monumentale, maar ook ‘stenige’ karakter van de bin- nenstad heeft het voor horecabezoek een geheel ander karakter en deels ook andere doelgroepen als Paviljoen Hanzezicht. Deze laatste wordt im- mers vooral gekenmerkt door de ligging aan de IJssel, in een groene set- ting. Ontspanning, ontmoeting, beweging en ‘verkoeling’ staan hier voorop.

In wezen kan de locatie van Paviljoen Hanzezicht worden beschouwd als een ‘Recreatieve Poort’ naar het buitengebied noordoostelijk van Kampen. Overigens is de nieuwe horeca ook een zeer onderscheidende toevoeging aan de binnenstad. Het ligt op korte (loop)afstand en biedt een buitenge- woon fraai uitzicht op het historische IJsselfront.

³ Gebaseerd op het huidige inwonertal van de gemeente: 54.800) en de meest actuele cijfers van CBS / Kamer van Koophandel. Landelijk is de gemiddelde besteding per inwoner bij drankverstrekkers € 202,-, in fastservicezaken € 272,- en in restaurants € 514,- per inwoner per jaar (cijfers over 2019, incl. btw).
⁴ Normcijfer gemiddelde omzet per drankverstrekker € 384.000,-, fastservicezaak € 329.000,- en per restaurant € 625.000,- (cijfers over 2019, incl. BTW). Bron: CBS / Kamer van Koophandel.

2.5 Plancapaciteit en relevante plannen

Er zijn in de gemeente geen ‘harde’ plannen of plancapaciteit bekend met de aard, omvang, doelgroepen en het locatieprofiel van onderhavige ontwikkeling.

Er bestaan in het verzorgingsgebied weliswaar diverse planologische opties (plancapaciteit) voor vestiging van (nieuwe) horeca, maar dit betreft vooral de centrumgebieden en buurt- en wijkcentra. Deze hebben veelal een bredere (flexibele) bestemming dan alleen horeca. Het vastgoed is meestal reeds ingevuld met horeca of verwante functies (retail, dienstverlening, etc.). De daadwerkelijke beschikbaarheid voor (nieuwe) horeca is dus beperkt.

Bovendien zijn de Kamper binnenstad en de andere centra qua gebiedsprofiel, karakter en bezoekmotief totaal niet vergelijkbaar met de onderhavige horecaontwikkeling en dus niet relevant in dit kader.

2.6 Toekomstperspectief horeca algemeen

Toekomstperspectief horeca algemeen

De komende jaren worden weliswaar extra faillissementen verwacht in de horecasector, maar aan de andere kant ook een verdere groei van bezoek en bestedingen. Meerdere bronnen verwachten dat de horecaomzet landelijk in 2022/2023 reeds weer op het niveau van ‘topjaar’ 2019 zal zijn. De actuele situatie bevestigt deze prognose. De rendementen staan daarentegen (vanwege de forse kostenstijgingen) wel sterk onder druk, en personeelstekorten dwingen sommige zaken tot gedeeltelijke sluiting. De effecten hiervan op langere termijn zijn vooralsnog onduidelijk.

Horeca is niet meer weg te denken uit het straatbeeld en heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Er bestaat een enorme (voor iedereen herkenbare) behoefte aan buitenshuis eten, iets drinken en uitgaan. Mensen willen er weer op uit, anderen ontmoeten en iets ‘beleven’. De horeca

is van nature een zeer dynamische en veerkrachtige sector, die creatief inspeelt op veranderende trends, ontwikkelingen en marktomstandigheden. Dat zagen we ook na 2008 (kredietcrisis, recessie): vanaf 2013 nam de horecaomzet landelijk weer snel en vrij aanzienlijk toe. Ook in de coronaperiode was het aanpassingsvermogen van de horecasector goed zichtbaar (thuisbezorgen/afhalen, culinaire wandelingen, nieuwe terrasconcepten en -locaties). Opvallend is dat er overal in Nederland ook nu nog veel aanvragen komen voor nieuwe horecazaken en de financiering daarvan vaak geen wezenlijk knelpunt vormt.

Effecten Corona

Het coronavirus heeft enorme effecten gehad op de horecamarkt, inclusief gedwongen sluiting (lockdowns) van enige maanden. Opvallend is dat er sinds maart 2020 (begin Coronapandemie in West-Europa) in Nederland tot heden per saldo circa 5% eet- en drinkgelegenheden zijn bijgekomen. Ondernemers investeren dus nog steeds in deze sector. Ook het relatief bescheiden aantal faillissementen in Nederland de afgelopen jaren is opvallend. Belangrijke oorzaak vormen de steunmaatregelen van de overheid.

2.7 Conclusies behoefte horeca planlocatie

Planinitiatief i.r.t. kwalitatieve behoefte horeca

De ontwikkeling van Paviljoen Hanzezicht te IJsselmuiden (gemeente Kampen) is in hoge mate onderscheidend van het bestaande aanbod en levert een belangrijke bijdrage aan de toeristisch-recreatieve functie van de gemeente. De locatie is goed toegankelijk voor fietsers, voetgangers en auto's. Het NS-station Kampen ligt op zeer korte afstand.

De locatie onderscheidt zich hiermee ook nadrukkelijk van andere denkbare horecalocaties in de gemeente, waaronder de binnenstad en andere centra.

Planinitiatief i.r.t. kwantitatieve behoefte

Er is vanuit kwantitatieve (cijfermatige) optiek ruim voldoende marktruimte (behoefte) aanwezig voor de ontwikkeling.

Er zijn geen andere horecaontwikkelingen in de gemeente bekend, die voorzien in de beschreven behoefte. Ook is er geen relevante harde plancapaciteit aanwezig met de kenmerken (ligging, bereikbaarheidsprofiel, omvang, etc.) van onderhavige locatie.

3 Beleidskaders

Op het terrein van horeca is nauwelijks specifiek of gebiedsgericht overheidsbeleid geformuleerd. We volstaan hier dan ook met de belangrijkste algemene beleidskaders.

3.1 Provincie

Omgevingsvisie Overijssel

De provinciale omgevingsvisie schetst de provinciale ambities ten aanzien van diverse ruimtelijk ontwikkelingen⁵. De centrale ambitie binnen het thema economisch en vestigingsklimaat is “een vitale en zichzelf vernieuwende regionale economie”. De provincie faciliteert de economische ontwikkeling door het bieden van flexibele vestigingsmogelijkheden en een “passend vestigingsklimaat”.

Ten aanzien van horeca vermeldt de Omgevingsvisie alleen (indirect) dat “een rijk aanbod van (dag)recreatieve voorzieningen een belangrijke vestigingsfactor vormt voor bedrijven en bewoners, van belang is voor de concurrentiekracht van Overijssel als vakantie- en dagtochtbestemming en bijdraagt aan de werkgelegenheid.”

Omgevingsverordening Overijssel

De omgevingsverordening formuleert de kaders en regels die uitvoering geven aan de Omgevingsvisie en andere ambities⁶. Ten aanzien van horeca wordt ook in de verordening weinig vermeld, behalve dat het overwegend als een ‘stedelijke’ functie wordt beschouwd. Horeca kan binnensteden en centra versterken, maar de activiteit wordt daarbuiten niet per definitie uitgesloten.

3.2 Gemeente

Omgevingsvisie Kampen

Begin 2022 is de nieuwe omgevingsvisie van de gemeente Kampen vastgesteld als ontwerp⁷. Centraal in de visie staan de zes Kampense kernwaarden: Kampen & Water, Robuust en toegankelijk groen, Kampense maat en schaal, Rijke historie, Hechte en diverse samenleving en tenslotte Betrokken ondernemerschap.



Bovenstaande kaart (bron: Omgevingsvisie) illustreert dat de locatie voor Paviljoen Hanzezicht past binnen drie kernwaarden van Kampen: Kampen en water, Kampense maat en schaal en Rijke historie. Belangrijke opgaven voor de ‘Stadsentree IJsselmuiden’ (deels gekoppeld aan de binnenstad) zijn volgens de visie: duurzame mobiliteit, verblijfskwaliteit, verduurzaming, wonen, werken en recreëren.

Verder zijn in deze visie zes hoofdopgaven geformuleerd, waarvan hier vooral relevant zijn:

- Werken aan leefbare en inclusieve dorpen/wijken en buurten: de gemeente streeft naar een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Een levendige stad omringd door dorpen en kernen met een goed voorzieningenniveau, met de belangrijkste dagelijkse voorzieningen op fietsafstand.
- Werken aan een sterke economie: economische activiteiten zijn onmiskenbaar voor een vitale binnenstad. Bovendien draagt een sterke economische ontwikkeling bij aan een hoge omgevingskwaliteit.

Horecastructuurvisie gemeente Kampen

Belangrijke relevante uitgangspunten uit deze visie (DTNP, augustus 2021) zijn:

- Een divers en goed horeca-aanbod voor bewoners en bezoekers, die bijdraagt aan een goed woon- en leefklimaat (leefbaarheid).
- Sterker inzetten op het benutten van recreatief-toeristisch bezoek en evenementen. Gemeente Kampen werkt hiertoe o.a. samen met Kampen Partners.
- Horeca draagt in belangrijke mate bij aan de aantrekkelijkheid en relevantie van de binnenstad.
- Horeca-activiteiten moeten in vergelijkbare situaties vergelijkbaar worden behandeld en aan dezelfde regels voldoen: gelijk speelveld garanderen.
- Gemeente en de lokale horeca moet zich houden aan de landelijke wet- en regelgeving. Beperkingen en eisen uit de Alcoholwet, exploitatievergunning en de Wet Bibob moeten worden nageleefd.

Qua vestigingslocatie ligt het accent voor horeca in de visie op de binnenstad. Voor de planlocatie, in essentie recht tegenover en met een fraai uitzicht op de binnenstad, stelt de horecavisie dat complementaire en recreatieve horeca hier kansrijk is.

⁵ Provincie Overijssel (2021), Geconsolideerde omgevingsvisie vanaf 2017

⁶ Provincie Overijssel (2021), Geconsolideerde omgevingsverordening vanaf 2017

⁷ Gemeente Kampen (2022), Ontwerp omgevingsvisie, Het Kampen van nu

4 Toets Ladder voor duurzame verstedelijking

Mede op basis van de beschreven analyses en beleidskaders, beoordelen we hieronder het plan voor de permanente vestiging van Paviljoen Hanzezicht vanuit de uitgangspunten van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Kwalitatieve behoefte leidend

Vanuit de Laddersystematiek zijn er globaal twee soorten behoeften:

- Kwalitatieve behoefte komt voort uit trends en ontwikkelingen, beleidskaders en de meerwaarde en het onderscheidend vermogen van een ontwikkeling vanuit bijvoorbeeld concept, bijzondere kwaliteiten, doelgroepen, relatie met planlocatie en omgeving, etc..
- Kwantitatieve behoefte komt voort uit cijfermatige modelberekeningen van vraag en aanbod en zijn gebaseerd op diverse cijfermatige aannames.

In de ruimtelijke ordening is de kwalitatieve behoefte het meest bepalend, mede omdat de kwantitatieve (cijfermatige) behoefte/marktruimte veelal wordt beschouwd als element van de reguliere marktwerking. Met dit laatste heeft de overheid in principe geen bemoeienis, tenzij extra leegstand van enige omvang wordt verwacht of de markt door een specifieke ontwikkeling duurzaam ontwricht dreigt te raken, met wezenlijke negatieve ruimtelijke, economische of maatschappelijke effecten.

Ruime behoefte voor Paviljoen Hanzezicht

De permanente vestiging van Paviljoen Hanzezicht (alleen geopend van 1 april tot 1 november) voorziet in een duidelijke behoefte, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het verbreedt het horeca-aanbod en levert een positieve bijdrage aan de toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht van de gemeente Kampen en de regio. Water trekt altijd mensen en Paviljoen Hanzezicht biedt in dat opzicht, samen met het stadsstrand, een bijzonder

vestigingsmilieu voor horeca. Dit laatste mede vanwege de bijzondere ligging tussen IJsselmuiden en de Kamper binnenstad, maar ook t.o.v. het recreatief zeer attractieve buitengebied aan de noordzijde. Het fraaie zicht op de binnenstad geeft de locatie extra allure. De succesvolle exploitatie van Paviljoen Hanzezicht in 2021 en 2022 onderstreepte reeds de duidelijke behoefte van consumenten aan de bijzondere horecaformule op deze locatie.

Relatief veel horeca in de gemeente Kampen is wat ‘traditioneel’ qua opzet, inrichting en uitstraling. Bijzondere en/of innovatieve concepten zijn matig vertegenwoordigd. De horeca bevindt zich vooral in de centra. De toevoeging van nieuwe horecaconcepten op bijzondere locaties (bijvoorbeeld aan het water) kan de sector zelf en het toeristisch-recreatieve profiel van Kampen aanzienlijk versterken. De ontwikkeling vindt plaats in een bijzonder gebiedsprofiel, trekt deels nieuwe doelgroepen en geeft invulling aan de (groeierende) behoefte aan ontspanning, beweging, gezondheid en ‘verkoeling’. Het levert daarmee een bijdrage aan een sterkere verzorgingsfunctie voor zowel de lokale en regionale bevolking als toeristisch-recreatieve bezoekers (fietsers, wandelaars, vaarrecreanten, etc.).

Ook in kwantitatief opzicht bestaat voldoende marktruimte voor de nieuwe horecazaak. Dit werd overigens de afgelopen jaren reeds geïllustreerd door de succesvolle exploitatie van de tijdelijke voorziening. Er blijft bovendien nog uitbreidingsruimte beschikbaar voor extra horeca elders in de gemeente. Doordat Paviljoen Hanzezicht niet jaarrond is geopend, zal het overigens in het winterseizoen geen effecten hebben op de bestaande horeca in de gemeente.

Effecten positief en aanvaardbaar

De onderhavige ontwikkeling is onderscheidend en complementair aan de gevestigde horeca in de gemeente. Mede omdat voldoende behoefte is aangetoond verwachten we geen substantiële (negatieve) effecten op de leegstand in de gemeente Kampen. Integendeel: het versterkt de economische, toeristisch-recreatieve en maatschappelijke structuur en het

woon-, leef- en ondernemersklimaat in de gemeente. De effecten zijn kortom aanvaardbaar.

Geen alternatieve locatie in stedelijk gebied

Er zijn voor de onderhavige ontwikkeling geen alternatieve locaties beschikbaar binnen het stedelijk gebied van de gemeente Kampen. Aan de oostzijde van de IJssel liggen alle denkbare locaties buitendijks en dus formeel buiten het stedelijk gebied. Onderhavige locatie ligt hiervan het dichtste nabij de Kamper binnenstad en de belangrijkste woongebieden.

De westzijde van de IJssel (stad Kampen) biedt vanwege de dichte bebouwing en infrastructuur (wegen, parkeerlocaties) nergens een realistische en/of veilige optie voor een stadsstrand met horeca. Ook het park tussen de Koornmarktspoort en de Bovenhaven biedt ruimtelijk geen opties voor een stadsstrand van enige omvang en het ligt verder weg voor de inwoners van IJsselmuiden (ca. 12.500 inwoners). Ook kan hier geen eigen parkeercapaciteit worden gerealiseerd.

Wellicht biedt (op langere termijn) Reevedelta ook opties voor een strand met horeca, maar dit kan vooralsnog niet worden aangemerkt als stedelijk gebied. Reevedelta zal in hoge mate haar landelijke karakter behouden en ligt op veel grotere afstand van de belangrijkste woongebieden in Kampen en zeker IJsselmuiden. Dit laatste is vooral relevant, omdat veel (jongere) bezoekers van stadsstranden in praktijk per fiets komen. Door de grote afstand tot de binnenstad heeft een strand met horeca in Reevedelta, in tegenstelling tot Paviljoen Hanzezicht, bovendien geen betekenis voor bezoekers van de binnenstad.

Passend in beleidskaders

De ontwikkeling speelt goed in op de behoefte van de lokale en provinciale overheid, zoals omschreven in diverse beleidsdocumenten. Horeca heeft een belangrijke meerwaarde voor de economische, toeristisch-recreatieve en maatschappelijke functie van de gemeente Kampen en de regio (ontmoeting, ontspanning, verkoeling).

De ontwikkeling verbreedt het aanbod voor bewoners en (toeristisch-recreatieve) bezoekers en draagt bij aan een goed woon- en leefklimaat (leefbaarheid), belangrijke voorwaarden uit de horecastructuurvisie. Ook het provinciale, regionale en gemeentelijke beleid zet in op hoogwaardige stedelijke woon-, recreatie- en werklocaties.

Conclusie

De ontwikkeling van een permanente vestiging van Paviljoen Hanzezicht te IJsselmuiden (gemeente Kampen) als omschreven in hoofdstuk 1 wordt vanuit de doelstellingen en kaders van de Ladder voor duurzame verstedelijking positief beoordeeld.

De ontwikkeling heeft zowel een lokale als (boven)regionale verzorgingsfunctie en er is voldoende behoefte aanwezig, zowel vanuit kwalitatief als kwantitatief perspectief. Het past binnen de relevante beleidskaders. Er is in de gemeente geen alternatieve planologische capaciteit of locatie aanwezig binnen het stedelijk gebied, geschikt voor de onderhavige ontwikkeling.

Ruimte. Mensen. Toekomst.

Amsterdam

Rhijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
+31 (0)20 506 19 99

Boxtel

Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400

Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
+31 (0)77 373 06 01

info@bro.nl
www.bro.nl

