

Bijlage 8
Ruimte voor toeristisch ondernemen!

Discussienota

Ruimte voor Toeristisch

Ondernemen!

Recreatie & Toerisme in het bestemmingsplan
“Buitengebied Midden-Drenthe”



Beilen, 16 september 2010

E. Goessen, Beleidsmedewerker Recreatie & Toerisme

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	5
1.1 Aanleiding discussienota	5
1.2 Visie & ambities Recreatie & Toerisme	6
1.3 De aanpak	7
1.4 Waarom een discussienota?	7
1.5 Hoe is de discussienota opgebouwd?	8
1.6 Vervolgtraject.....	8
2. KADERS VOOR HET BELEID	9
2.1 Wet & regelgeving	9
2.1.1 Rijksbeleid	9
2.1.2 Provinciaal beleid.....	10
2.1.3 Gemeentelijk beleid	11
2.2 Trends & ontwikkelingen	12
3. RECREATIEVE BESTEMMINGEN	13
4. VOORGESTELDE BELEIDSKEUZES.....	14
4.1 Inleiding	14
4.2 Kleinschalige recreatie	15
4.2.1 Inleiding & definitie	15
4.2.2 Voorstel 1: Kleinschalige recreatie via ontheffing	17
4.2.2.1 Voorstel 2: Wijzigingsbevoegdheid naar recreatieve hoofdbestemming	22
4.3 (Reguliere) kampeerterrinen R-VR1 (volwaardige camping)	24
4.3.1 Inleiding & definitie	24
4.3.2 Voorstel 3: Vergunningsvrije bouwwerken op reguliere kampeerterrinen	25
4.3.3 Voorstel 4: Experimenteerruimte	29
4.3.4 Voorstel 5: wijzigingsbevoegdheid recreatiewoningen	31
4.4 Bungalowparken (R-VR2)	33
4.4.1 Inleiding & definitie	33
4.4.2 Voorstel 6: "Zwaarder=lichter" principe.....	34
4.4.3 Voorstel 7: Bijgebouwen	35
4.5 Horeca en andere voorzieningen bij recreatieve bestemmingen	36
4.5.1 Inleiding & definitie	36
4.5.2 Voorstel 8: Horeca voorzieningen	37
4.5.3 Voorstel 9: Gebruik voorzieningen door derden	39
4.6 Bedrijfswoningen bij recreatieve bestemmingen	40
4.6.1 Inleiding & definitie	40
4.6.2 Voorstel 10: Aantal bedrijfswoningen per hectare	41
BIJLAGEN	43

SAMENVATTING

Hieronder zijn de vragen en stellingen genoemd die in de raadscommissie Ruimte & Groen aan bod komen. De stellingen dienen als leidraad voor de discussie.

Onderwerp nota

Deze discussienota dient als basis voor een discussiebijeenkomst met de raadscommissie Ruimte & Groen. Het doel van de bijeenkomst is komen tot toeristische beleidskaders voor het buitengebied die vervolgens juridisch vastgelegd worden binnen de ruimtelijke kaders van het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe".

Wat willen we bereiken?

Uitgangspunt bij de beleidskeuzes is het streven naar deregulering. Zaken moeten alleen worden vastgelegd in bestemmingsplannen als er ruimtelijke relevantie is. Daarnaast moet het gaan om toetsbare en handhaafbare voorwaarden. De regels in bestemmingsplannen moeten zoveel mogelijk algemeen van aard zijn en voldoende flexibel toegepast kunnen worden zonder te lange procedures te vereisen. Hierbij zijn in bijzondere situaties afwijkingen en maatwerk mogelijk.

Voorstel

Het aanbod verblijfsrecreatie is momenteel toereikend en elke toevoeging van nieuwe verblijfsaccommodaties of toeristische plaatsen leidt niet automatisch tot extra bezoekers. Wel wenselijk is vernieuwing/sanering van het bestaande aanbod en nieuwe onderscheidende en aanvullende verblijfsrecreatieve accommodaties (niet meer van hetzelfde). Bezoekers van Midden-Drenthe hebben geen moeite een accommodatie te vinden, maar willen ook overdag een leuke beleving ervaren. Dit is nog beperkt aanwezig in Midden-Drenthe. Om bestedingen te genereren moet de focus de komende jaren dus liggen op nieuwe kleinschalige dagrecreatieve voorzieningen in de gemeente. Ook de eventuele vestiging van grootschalige dagrecreatieve ontwikkelingen (liefst bij substreekcentrum Beilen) en andere dag- of nachtrecreatieve vormen worden aangemoedigd, liefst door sanering/overname van bestaande recreatieve bestemmingen. Deze beleidsstrategie levert de volgende voorstellen op voor het bestemmingsplan:

Kleinschalige recreatie

1. Nieuwvestiging van kleinschalige recreatie is bij de bestemmingen Agrarisch, Wonen, Landgoed en diverse vormen van Bedrijven via ontheffing toegestaan.
2. Wijzigingsbevoegdheid opnemen voor het wijzigen van kleinschalige recreatie als nevenactiviteit bij de bestemmingen Agrarisch, Wonen, Landgoed en overige Bedrijven naar een volwaardige recreatieve bestemming (R-VR1 en R-VR3).

Reguliere kampeerterreinen

3. Op reguliere kampeerterreinen vergunningsvrije bouwwerken tot 70 m² toestaan met een maximale hoogte van 5 meter, 1 bouwlaag en 6 meter onderlinge afstand.
4. Ontheffing gebruik kampeerterein R-VR1 opnemen voor 20% experimenteerruimte (tot maximaal 1 hectare) van het bestaande bestemmingsoppervlak.
5. Wijzigingsbevoegdheid voor het wijzigen van maximaal 100% van regulier kamperen (R-VR1) naar recreatiewoningen (R-VR2).

Bungalowparken

6. Toepassen van het “zwaarder=lichter” principe.
7. Geen vrijstaande bijgebouwen toestaan naast recreatiewoningen

Horeca

8. Geen maximale oppervlakte opgeven voor horeca voorzieningen bij toeristische bestemmingen, maar deze koppelen aan de voorwaarden voor bebouwing op het bestemmingsvlak.

Gebruik door derden

9. Recreatieve (horeca en sport en spel)voorzieningen ook ten behoeve van derden (niet-campinggasten) beschikbaar stellen.

Bedrijfswoningen

10. Eén bedrijfswoning bij recht toestaan en een tweede bedrijfswoning met ontheffing.

1. INLEIDING

De gemeente wil haar visie op Recreatie & Toerisme vastleggen in het nieuwe bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe". Het college van B&W heeft hier in haar coalitieakkoord voor de periode 2010-2014 opdracht voor gegeven.

1.1 Aanleiding discussienota

Voor u ligt de discussienota "Ruimte voor toeristisch ondernemen" over de mogelijkheden voor Recreatie & Toerisme in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe". De directe aanleiding voor het schrijven van de nota is de actualisatie van het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" waar momenteel aan gewerkt wordt. Het college geeft in haar coalitieakkoord 2010-2014 aan dat het zich realiseert dat een stevige impuls op het beleidsterrein Recreatie & Toerisme gevolgen kan hebben voor de vertaling naar het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe". Ook de gemeenteraad heeft in haar visiedocument "Recreatie & Toerisme: perspectief voor 2008-2017" uitgesproken dat het faciliteren van ondernemerschap en het bieden van ontwikkelmogelijkheden in bestemmingsplannen speerpunt is in het toeristisch beleid. Deze nota voorziet in de vraag naar duidelijke kaders voor Recreatie & Toerisme in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe".

De tweede aanleiding is de behoefte vanuit de markt aan meer flexibiliteit voor ondernemen. Het buitengebied van Midden-Drenthe beslaat een groot deel van de gemeente en biedt veel mogelijkheden voor Recreatie & Toerisme. Het huidige concept ontwerp bestemmingsplan zit echter min of meer op slot en biedt de komende tien jaar onvoldoende ontwikkelmogelijkheden voor toeristische ondernemers.

Ook voor de gemeente is het belangrijk om meer ruimte te bieden voor Recreatie & Toerisme gezien de economische betekenis van de sector in de aantrekkingskracht van Midden-Drenthe, de maatschappelijke rol en de bijdrage aan de leefbaarheid van het platteland. Als de ondernemers in de sector de kans krijgen om in te springen op trends en ontwikkelingen om zo (nieuwe) gasten te trekken en te behouden, draagt dit (door onder andere de extra investeringen die daardoor gemaakt kunnen worden) ook bij aan de diversiteit en kwaliteit van het toeristische product in de gemeente.

Recreatie & Toerisme is met 700.000 overnachtingen, ca. 1.000 banen en 37,5 miljoen euro omzet van significant belang voor de economie van Midden-Drenthe.

1.2 Visie & ambities Recreatie & Toerisme

De gemeente Midden-Drenthe wil met meer ruimte voor toeristisch ondernemen de volgende doelen bereiken:

- Vitale samenhangende sector creëren die de werkgelegenheid, leefbaarheid van het platteland en de economie in Midden-Drenthe versterkt;
- Niet nog meer van hetzelfde, maar het versterken van het aanbod door innovatie en diversiteit staan voorop;
- Keuzes maken voor duurzame exploitatie, zodat een verbetering en verfijning van het bestaande aanbod plaatsvindt wat leidt tot een kwaliteitsslag in de sector.



Levendig platteland in Midden-Drenthe

Strategie

Het aanbod verblijfsrecreatie is toereikend en elke toevoeging van nieuwe verblijfsaccommodaties of toeristische plaatsen leidt niet automatisch tot extra bezoekers. Bezoekers van Midden-Drenthe hebben geen moeite een accommodatie te vinden, maar willen ook overdag een leuke beleving ervaren. Om bestedingen te genereren moet de focus de komende jaren dus liggen op nieuwe kleinschalige dagrecreatieve voorzieningen in de gemeente. Ook de eventuele vestiging van grootschalige dagrecreatieve ontwikkelingen (liefst bij substreekcentrum Beilen) en andere recreatievormen worden aangemoedigd, liefst door sanering/overname van bestaande recreatieve bestemmingen.

Wat gaan we doen om deze doelen te realiseren?

De gemeente wil graag met de ondernemers om tafel en meedenken over nieuwe initiatieven en uitbreidingen. Het creëren van diversiteit door innovatie en de verbetering van de kwaliteit van bestaande recreatiebedrijven wordt gestimuleerd door het inzetten van instrumenten als het kwaliteitsteam "Natuurlijke Recreatie", advisering door de beleidsmedewerker Recreatie & Toerisme en verruiming van de mogelijkheden in de bestemmingsplannen.

1.3 De aanpak

Recreatie & Toerisme is sterk verweven met diverse sectoren. Denk bijvoorbeeld aan de invloed op ruimtelijke ordening (omgevingsplannen), milieu (stimuleren fietsverkeer), landbouw (plattelandsontwikkeling), economie (midden- en kleinbedrijf en werkgelegenheid) en gezondheid (actief bewegen en recreëren). Het is belangrijk om vanaf het begin alle belangen en waarden in beeld te hebben.



De discussienota is interactief opgesteld met behulp van een aantal (discussie) bijeenkomsten met zowel interne medewerkers (projectgroep) als externe vertegenwoordigers (klankbordgroep) van belanghebbenden. Hierbij valt te denken aan de provincie, het toeristisch platform VTRB, de belangenorganisatie voor de verblijfsrecreatie RECRON, het Recreatieschap Drenthe, Drents Landschap en de landbouw belangenorganisatie LTO Noord. Overleg is belangrijk om draagvlak te creëren voor de nota en om onnodige zienswijzen en beroep te voorkomen. Daarnaast zijn de portefeuillehouders Recreatie & Toerisme en Bestemmingsplan Buitengebied nauw betrokken bij het proces.

Voor wat betreft de reikwijdte van deze nota is ervoor gekozen om alleen het buitengebied te bezien. De dorpskernen worden in deze nota buiten beschouwing gelaten. Ten eerste omdat die nog niet aan actualisatie toe zijn en ten tweede omdat hier een andere afweging nodig is door het afwijkende ruimtelijke karakter. Het verwerken van de flexibiliteit voor recreatieondernemers in de dorpskernen vindt op een later moment plaats.

1.4 Waarom een discussienota?

Deze discussienota dient als basis voor een discussiebijeenkomst met de raadscommissie Ruimte & Groen. Het doel van de bijeenkomst is komen tot toeristische beleidskaders die vervolgens juridisch vastgelegd worden binnen de ruimtelijke kaders van het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe". Het behoeftepatroon van de (potentiële) bezoeker van Midden-Drenthe verandert in hoog tempo. De gemeente én de toeristische ondernemers zijn gebaat bij een ontwikkelingsrichting waarbij ze samen 'sturing' kunnen houden.

1.5 Hoe is de discussienota opgebouwd?

De discussienota bestaat uit de volgende onderdelen:

Hoofdstuk 2: Kaders voor het beleid

In dit hoofdstuk zijn de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het schrijven van de discussienota kort toegelicht. Er wordt een beschrijving gegeven van de wetten en regelgeving op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau en tot slot worden de trends en ontwikkelingen in de sector toegelicht.

Hoofdstuk 3: Recreatieve bestemmingen

In hoofdstuk 3 wordt het onderscheid tussen de verschillende toeristische bestemmingen toegelicht. Ten eerste is het mogelijk om kleinschalige recreatie te ontwikkelen bij een andere hoofdbestemming, zoals een minicamping bij een agrariër. Ook de aanduiding groepsaccommodatie is mogelijk als neventak bij een andere hoofdbestemming. Daarnaast zijn er drie volwaardige toeristische bestemmingen, R-VR1 voor de reguliere kampeer terreinen, R-VR2 voor bungalowparken en R-VR3 voor groepsaccommodaties. Het is belangrijk dat hierover eenduidigheid bestaat.

Hoofdstuk 4: Beleidskeuzes

In dit hoofdstuk worden de beleidskeuzes genoemd die aan de raadscommissie Ruimte & Groen worden voorgelegd. Hierbij worden per keuze de aanleiding, argumenten en toelichting, kanttekeningen en consequenties voor het bestemmingsplan besproken.

1.6 Vervolgtraject

Op basis van de uitkomsten van de discussiebijeenkomst, worden de stellingen in het ontwerp bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" verwerkt. Het beleid voor Recreatie & Toerisme in het buitengebied loopt vervolgens mee in de bestemmingsplanprocedure van het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe".

2. KADERS VOOR HET BELEID

Het beleid wordt bepaald door wetten, regels en procedures, behoeften vanuit de markt, input van belanghebbenden en ondernemers en door de trends en ontwikkelingen die in de toekomst invloed kunnen hebben. Hieronder worden de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het schrijven van deze discussienota kort toegelicht.

2.1 Wet & regelgeving

Wetten en regels worden gemaakt op rijksniveau (paragraaf 2.1.1), provinciaal niveau (paragraaf 2.1.2) en op gemeentelijk niveau (paragraaf 2.1.3).

2.1.1 Rijksbeleid

Per 1 januari 2008 is de Wet openluchtrecreatie ingetrokken. Vanaf dat moment verviel de landelijke regelgeving en is de basis voor de door gemeenten afgegeven kampeervergunningen, vrijstellingen en verordeningen weggefallen. Het toeristisch beleid wordt vanaf dan gereguleerd via bestemmingsplannen en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Per 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De wet bepaalt voor overheden (gemeente, provincie en rijk) wat ze mogen en wat ze moeten doen (verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en welke stappen ze daarbij moeten nemen (procedures). Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening is de gemeente Midden-Drenthe verplicht bestemmingsplannen vast te stellen voor haar hele grondgebied. Het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" is hier een onderdeel van.

Daarbovenop wordt per 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (toestemmingen) tot één omgevingsvergunning. De dienstverlening aan burger en bedrijf verbetert als gevolg van de introductie van de omgevingsvergunning voor de betreffende toestemmingstelsels. Eén omgevingsvergunning leidt tot de invoering van één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag (één aanspreekpunt), één uniforme en in het algemeen ook kortere procedure, één rechtsbeschermingsprocedure en één handhavend bestuursorgaan. De samenvoeging van deze toestemmingen leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten.

De Wabo kent bij een groot aantal artikelen de verplichting of de mogelijkheid om de artikelen via een algemene maatregel van bestuur of via een ministeriële regeling uit te werken. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) voorzien hierin. In de Bor staan de vergunningvrije bouwactiviteiten opgesomd. Tevens zijn de planologische gebruiksactiviteiten (voorheen de "kruimellijst") opgenomen waarvoor op basis van de Wabo een omgevingsvergunning kan worden verleend.

De Bor maakt het ook mogelijk dat bouwwerken voor recreatief nachtverblijf met een maximaal oppervlak van 70 m² en maximale hoogte van 5 meter zonder omgevingsvergunning voor het bouwen geplaatst kunnen worden, indien dit door het bestemmingsplan is toegestaan. Indien het bestemmingsplan het bouwen van bouwwerken voor recreatief nachtverblijf niet toe staat, kan een burger of ondernemer op basis van de Wabo een omgevingsvergunning aanvragen om ontheffing van het bestemmingsplan te krijgen.

2.1.2 Provinciaal beleid

Op 2 juni 2010 heeft de provincie haar Omgevingsvisie vastgesteld. Deze visie is hét strategische kader voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Drenthe. De visie formuleert de belangen, ambities, rollen, verantwoordelijkheden en sturing van de provincie in het ruimtelijke domein. Bij het opstellen van gemeentelijk beleid moet de gemeente rekening houden met en zich houden aan provinciale regels uit de omgevingsvisie. In de omgevingsvisie wordt ook ingegaan op Recreatie & Toerisme.

In de omgevingsvisie staat dat toerisme een belangrijke economische pijler is voor Drenthe. Drenthe moet aantrekkelijk blijven voor recreanten en toeristen. Van provinciaal belang is daarom het verbeteren en vernieuwen van het bestaande aanbod en van de toeristisch-recreatieve infrastructuur. De focus moet komen te liggen op de diversiteit en de kwaliteit van het toeristische product. Niet méér van hetzelfde, maar juist het creëren van toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande toeristische product. De provincie zet in op versterking, uitbreiding en vernieuwing van bestaande bedrijven in relatie met de omgeving, het zogenaamde vrijetijdslandschap. Nieuwvestiging is niet mogelijk in de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) en robuuste landbouwgebieden. Voor het inpassen van ruimteveragende functies stelt de provincie voor de SER-ladder als denkmodel te hanteren. Deze methode, geïntroduceerd door de Sociaal Economische Raad, helpt om een goede afweging te maken bij het inpassen van ruimtebehoefte voor wonen, bedrijvigheid en infrastructuur. Het model stelt onder meer dat extra ruimte voor wonen en werken zoveel mogelijk moet worden gezocht in of aansluitend aan bestaand bebouwd gebied en gebundeld rond de nationale en regionale infrastructuur en de openbaar vervoervoorzieningen.

2.1.3 Gemeentelijk beleid

Op alle niveaus houden overheden zich bezig met Recreatie & Toerisme. Ook gemeenten zijn hier direct of indirect sterk bij betrokken. Middelen die daarbij worden ingezet zijn bestemmingsplannen, de APV en toeristisch beleid.

1) Bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan is een ruimtelijk ordenend plan dat de uitgangspunten weergeeft en een kader is voor de besluitvorming. Het is in de basis tevens een handhavinginstrument. Op dit moment zijn er drie bestemmingsplannen voor het buitengebied: 1 voor Smilde (1995), 1 voor Beilen (1996) en 1 voor Westerbork (1996). In het bestemmingsplan regelt de gemeente het toegestane gebruik van gronden en opstallen. Daarnaast biedt het een toetsingskader voor vergunningen, waaronder de bouw- en aanlegvergunning. Afgezien van de behoefte om de verschillen tussen de plannen zoveel mogelijk te verwijderen, is het wettelijk verplicht dat bestemmingsplannen elke tien jaar geactualiseerd worden.

2) Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Een gemeentelijke verordening is een op gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift. Naast het mogelijk maken van vergunningen via de regels in het bestemmingsplan, moet ook voldaan worden aan de eisen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In de APV zijn onder andere bepalingen opgenomen over orde en veiligheid op de openbare weg, toegangswegen naar erven, brandveiligheid, toezicht op evenementen en kampeerterrains, toezicht op openbare inrichtingen, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, bescherming van het milieu en stoken van vuur. De APV en bestemmingsplannen worden na vaststelling van elk bestemmingsplan op elkaar afgestemd.

3) Toeristisch beleid

In 2004 zijn de beleidscriteria Recreatie & Toerisme vastgesteld in de nota "TROP 2004". In deze nota zijn toeristisch-recreatieve beleidscriteria opgesteld die als input dienen voor de toetsing van vergunningaanvragen en bestemmingsplannen. In de toelichting is ook een kaart opgenomen met uitbreidingsgebieden. Er wordt voor gekozen de beleidscriteria en de uitbreidingskaart niet op te nemen in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe", omdat beiden verouderd zijn en eerder beperkingen dan kansen opleveren. De nota "TROP 2004" vervalt dus bij de inwerkingtreding van het bestemmingsplan voor het buitengebied. In 2008 heeft de gemeenteraad haar visie op Recreatie & Toerisme vastgelegd in het visiedocument "Perspectief voor 2008-2017". Een belangrijk speerpunt in het beleid is het stimuleren en faciliteren van het ondernemerschap en ontwikkelingsperspectief. De gemeente gaat zelf géén voorzieningen exploiteren in de toeristische sector. Prioriteit heeft een voorwaardenscheppend beleid.




2.2 Trends & ontwikkelingen

In het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" legt de gemeenteraad de beleidskaders vast voor de komende tien jaar. Het is daarbij belangrijk om ook te kijken naar de markt. In deze paragraaf wordt een beknopt overzicht gegeven van deze voornaamste trends en ontwikkelingen in de gemeente Midden-Drenthe. De trends en ontwikkelingen komen voort uit gemeentelijke, provinciale en landelijke onderzoeken en uit de marktkennis van de beleidsmedewerker Recreatie & Toerisme. De hieronder beschreven trends en ontwikkelingen vormen naast de andere beleidskaders een basis voor de beleidskeuzes.

- Forse toename van het aantal ouderen in de noordelijke provincies die ook gebruik gaan maken van toeristisch-recreatieve voorzieningen;
- Door demografische bevolkingskrimp in de noordelijke provincies komt het huidige voorzieningenniveau in de dorpen onder druk te staan. Het is een kans voor dorpen om de voorzieningen bij recreatiebedrijven te gebruiken als centrumfunctie. Denk aan een bioscoop, bowling en een zwembad die toegankelijk zijn voor eigen inwoners;
- Consument wordt steeds kritischer (door de invloed van de media, maatschappelijke organisaties en een hoger opleidingsniveau). Door de veeleisendheid van de consument is de markt grilliger en veranderlijker geworden. Een doelgroepgericht en product op maat is de oplossing. Diversiteit is de sleutel tot succes;
- Er is meer aandacht voor de kwaliteit van leven. Dit uit zich in de opkomst van wellness centra, hogere uitgaven voor goed eten en drinken, het gebruik maken van comfortabele luxe voorzieningen etc. Ook de belangstelling voor authenticiteit, streekproducten, kunst, cultuur en evenementen neemt toe;
- Meer vraag naar actieve en sportieve vakanties in de natuur (wandelen, fietsen);
- Vraag naar vaste (luxe) accommodaties (hotels, stacaravans en recreatiewoningen), mede omdat de jonge generatie met een rijbewijs B geen caravan achter de auto mag;
- Geïnitieerd vanuit Europese besluitvorming gaat de sociaal-economische positie van de landbouw ingrijpend veranderen. Deze kentering is al zichtbaar en dwingt agrariërs tot een ingrijpende heroriëntatie. Een van de gevolgen is een zoektocht naar alternatieve bronnen van bestaan. Recreatie & Toerisme kan uitkomst bieden;
- Kortere bijvakanties in Nederland in voor- en naseizoen (weekje Drenthe naast zomervakantie Zuid-Frankrijk);
- Het aanbod kampeeraccommodaties (zowel kleinschalig als regulier) overstijgt de vraag. Hierdoor ontstaat er een scherpe concurrentie en lagere bezettingen op de kampeerterreinen, waardoor ondernemers minder inkomsten hebben om personeel in te huren en te investeren in kwaliteit.

3. RECREATIEVE BESTEMMINGEN

Met een bestemming wordt tot uitdrukking gebracht welke gebruiksdoelen of functies, met het oog op een goede ruimtelijke ordening, aan de in het plan begrepen gronden zijn toegekend. In de Standaarden voor bestemmingsplannen (Svbp, 2008) staan landelijke normen, indelingen en namen waaraan bestemmingen moeten voldoen. Voor recreatie is dat de bestemmingsnaam "Recreatie", met daarbij de toevoeging dat het gaat om verblijfsrecreatie. Bij de toevoeging zijn meerdere categorieën mogelijk. In het concept ontwerp bestemmingsplan 'Buitengebied Midden-Drenthe' wordt gebruik gemaakt van 3 varianten, Recreatie – Verblijfsrecreatie 1 (R-VR1) etc. Zie hieronder de beschrijving van de drie categorieën en van de categorie bij een andere hoofdbestemming. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de beleidskeuzes van de hoofd-bestemmingen R-VR1 en R-VR2 en Kleinschalig kamperen als bijbestemming. In de bestemming R-VR3 komen geen fundamentele wijzigingen voor ten opzichte van het bestemmingsplan.

Hoofdbestemming	Omschrijving	Voorbeeld
Verblijfsrecreatie 1 (R-VR1)	<u>Regulier kampeerterrein</u> Kampeerterrein met toeristisch kamperen en stacaravans/ stachalets. Daarnaast kunnen voorzieningen zoals een zwembad, restaurant en kleine winkel aanwezig zijn. Jaarronde exploitatie. Geen recreatiewoningen toegestaan.	
Verblijfsrecreatie 2 (R-VR2)	<u>Bungalowpark</u> Op dit terrein staan (stenen) recreatiewoningen die periodiek verhuurd worden. Ook hier zijn voorzieningen zoals een zwembad en een restaurant aanwezig. Jaarronde exploitatie.	
Verblijfsrecreatie 3 (R-VR3)	<u>Groepsaccommodatie</u> (Deel van) gebouw(en) dat is bestemd voor periodiek recreatief nachtverblijf voor groepen. Tot deze categorie behoren de kampeerboerderij en een kamp(eer)huis. Jaarronde exploitatie toegestaan.	
Andere hoofdbestemming	<u>Kleinschalige recreatie</u> Terrein bij of nabij (voormalig) agrarisch bedrijf of andere hoofdbestemming. Kleinschalig recreatief nachtverblijf (kleinschalig kamperen, Bed & Breakfast) en/of dagrecreatie (theehuis, verhuur huifkarren). Terrein leeg van 31/10-15/3. <u>Nevenactiviteit</u> naast andere hoofdbestemming.	

4. VOORGESTELDE BELEIDSKEUZES

4.1 Inleiding

Door het vervallen van de Wet op openluchtrecreatie (WOR) moet de gemeente nu zelf de spelregels voor het kampeerbeleid vaststellen. Midden-Drenthe heeft hierbij onderscheid gemaakt tussen grootschalige kampeerterreinen (reguliere kampeerterreinen en bungalowparken) en kleinschalig kamperen. In dit hoofdstuk worden de beleidskeuzes ten aanzien van kleinschalige recreatie (dat iets breder is dan alleen kleinschalig kamperen) (paragraaf 4.2), reguliere kampeerterreinen (4.3), bungalowparken (4.4), horeca en andere voorzieningen (4.5) en bedrijfswoningen (4.6) aangegeven.

Allereerst wordt een definitie gegeven van het onderwerp. Dan wordt aangegeven wat de aanleiding is om te komen tot een bepaalde beleidskeuze. Omdat de argumenten bij een uiteindelijke beleidskeuze doorslaggevend zijn, is hieraan vervolgens veel aandacht besteed. Ten derde worden eventuele kanttekeningen geplaatst. Tot slot worden de consequenties voor de planologische verwerking in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" toegelicht.

Uitgangspunt bij de beleidskeuzes is het streven naar deregulering. Zaken moeten alleen worden vastgelegd in bestemmingsplannen als er ruimtelijke relevantie is. Daarnaast moet het gaan om toetsbare en handhaafbare voorwaarden. De gekozen beleidsmaatregelen moeten ook voldoen aan de van toepassing zijnde bepalingen uit de (milieu)wetgeving. De regels in bestemmingsplannen moeten zoveel mogelijk algemeen van aard zijn en voldoende flexibel toegepast kunnen worden zonder (te) lange procedures te vereisen. Hierbij zijn in bijzondere situaties afwijkingen en maatwerk mogelijk.



Camping de Reeënwissel in Hoogersmilde, voor jong en oud!

4.2 Kleinschalige recreatie

4.2.1 Inleiding & definitie

Het buitengebied van Midden-Drenthe en de daarin gevestigde agrarische bedrijven bieden mogelijkheden voor de ontwikkeling van de sector Recreatie & Toerisme. Een toeristische neventak kan ook bijdragen aan versterking van de economische basis van agrarische bedrijven. Recreatie bij de boer/burger is kleinschalig naar aard en omvang.

Het kleinschalig kamperen (de minicamping) is in Nederland ontstaan als "kamperen bij de boer". Het gaat veelal om grasland grenzend aan een (voormalig) boerenbedrijf waarop toeristische caravans en tenten staan. De gemeenteraad heeft in haar visiedocument aangegeven dat ze de koppeling tussen kleinschalig kamperen en het agrarisch bedrijf los wil laten. Dit betekent dat het ook voor burgers in het buitengebied mogelijk is om een kleinschalig kampeerterrein te houden.

Vanuit overwegingen van productdifferentiatie is deze markt eigenlijk verzadigd in Midden-Drenthe. De gemeente wil geen quotering hanteren, maar wil wel met de agrariërs en burgers kijken naar een andere vorm van kleinschalige recreatie, zoals kleinschalige logiesverstrekking en dagrecreatieve voorzieningen.

Het aanbod aan (kleinschalige) dagrecreatieve voorzieningen in Midden-Drenthe is nog vrij beperkt en onsamenhangend. Versterking van die samenhang is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente en de sector. Mogelijkheden hiertoe zijn er door het ontwikkelen van recreatieve knooppunten en transferia (startpunten voor een bezoek aan het buitengebied met een scala aan bijbehorende voorzieningen zoals een theehuis). In het verlengde hiervan is ook aandacht nodig voor een kwalitatieve uitbreiding van het aanbod. Met name is er behoefte aan meer overdekte (slecht weer) voorzieningen.

Definitie kleinschalig kamperen: kampeerterrein bij de (voormalige) agrariër, burger of andere hoofdbestemming. Minimaal 2.000 m² en maximaal een hectare groot, inclusief alle noodzakelijke voorzieningen. Als vast kampeermiddel zijn alleen 3 eenvoudige trekkershutten (met een slaap- en kookgelegenheid, maar zonder douche en toilet) toegestaan. Het seizoen voor kleinschalig kamperen loopt van 15 maart t/m 31 oktober en daarbuiten is het terrein leeg (behalve de trekkershutten).

Definitie kleinschalige logiesverstrekking (Bed & Breakfast): slapen en ontbijten bij (voormalige) agrariërs, burgers of andere hoofdbestemmingen op het platteland. In totaal zijn maximaal 3 bed and breakfast (B&B) eenheden per bestemming toegestaan in het bestaande hoofd- of bijgebouw. De eenheden zijn voorzien van een badkamer met douche/bad en toilet en een slaapkamer. Voor het koken moet gebruik gemaakt worden van de centrale voorzieningen. Per kamer moet een parkeerplaats op het eigen terrein gerealiseerd worden.

Definitie kleinschalige dagrecreatie: een terrein van maximaal 500 m² oppervlakte met daarop maximaal 100 m² horeca, zoals een theehuis. Op het terrein kan een breed scala aan kleinschalige dagrecreatieve activiteiten ontwikkeld worden, zoals een doolhof, buitensportbedrijf met verhuur van bijvoorbeeld solexen, een sauna en dierenpark.



Minicamping Thyencamp links en theehuis Altingerhof rechts.

4.2.2 Voorstel 1: Kleinschalige recreatie via ontheffing

Beleidskeuze 1: Nieuwvestiging van kleinschalige recreatie is bij de bestemmingen Agrarisch, Wonen, Landgoed en diverse vormen van Bedrijven via ontheffing toegestaan.

Aanleiding

Met de afname van het aantal agrariërs en de veranderingen in grondgebruik in het landelijk gebied is ook bij gestopte agrariërs en bij burgers behoefte aan het aanbieden van nevenactiviteiten (verbreding van de werkzaamheden) met kleinschalige recreatie, zoals kamperen.

De gemeenteraad heeft in haar visiedocument (2008) aangegeven, dat kleinschalig kamperen bij agrariërs, bij recht moet worden toegestaan, mits dit past binnen de ruimtelijke kaders. Bij burgers in het buitengebied moet dit worden toegestaan met een wijzigingsbevoegdheid. Het concept ontwerp bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" staat het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van verblijfsrecreatieve doeleinden toe bij:

- Kleinschalig kamperen, op gronden met een minimale oppervlakte van 2.000 m² en een maximale oppervlakte van 1 ha, waarbij de kampeermiddelen ten behoeve van het kamperen aansluitend op de bebouwing mogen worden geplaatst, het kamperen uitsluitend mag plaatsvinden binnen de periode van 15 maart tot en met 31 oktober van elk jaar, het kampeerterrein minimaal 50 m van de perceelgrens van buiten het bedrijf gelegen (bedrijfs)woningen gelegen moet zijn en er geen trekkershutten, stachalets of stacaravans mogen worden geplaatst.
- Logiesverstrekking, waarbij niet meer dan drie bed and breakfast (B&B) eenheden per bedrijf mogen worden gevestigd.

Kleinschalig kamperen toestaan bij recht biedt meer ruimte voor ondernemen. Anderzijds komen geluiden uit de markt over het overaanbod aan kleinschalig kamperen in de gemeente. Is het dan wel verstandig om ruimte te bieden door kleinschalig kamperen bij recht toe te staan? Ook is de vraag of kleinschalig kamperen niet breder getrokken moet worden naar kleinschalige recreatie aangezien dat meer mogelijkheden biedt. Ook vanuit de milieuwetgeving en planologische overwegingen kwam kanttekeningen naar boven bij de uitwerking van de visie in de regels van het bestemmingsplan.

Argumenten en toelichting

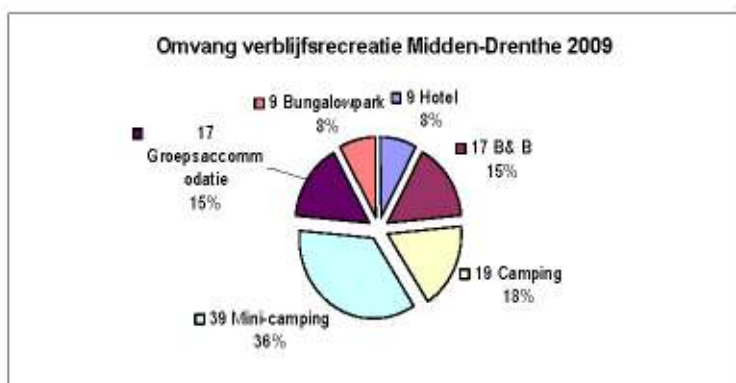
Binnen het totale toeristisch-recreatieve product is er plaats voor een specifiek kleinschalig product, onder te verdelen in kleinschalig kamperen, B&B en dagrecreatie. Het voorstel is om deze vormen van recreatie bij ontheffing toe te staan in plaats van bij recht omdat:

- 1) Een afwegingsgrond voor het kiezen voor een ontheffing in plaats van bij recht zijn de omliggende belangen en rechten van omliggende agrarische bedrijven, omwonenden, natuur en milieu, openheid landschap en het inrichtingsplan. Het is belangrijk om de rechten van omliggende (agrarische) bedrijven te beschermen, zodat deze niet gehinderd worden in de bedrijfsvoering. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de geurgevoeligheid van het kleinschalig kamperen. Het loslaten van het maximale aantal van 15 kampeerplaatsen leidt ertoe dat een kleinschalig kampeerterrein conform het Inrichtingen- en vergunningenbesluit categorie 18 geurgevoelig is ten opzichte van agrarische bedrijven. Dit heeft consequenties voor een omliggende agrariër die daardoor bijvoorbeeld zijn veestapel niet meer mag uitbreiden, omdat die stankoverlast veroorzaakt. De kans is dus groot dat door bij recht kleinschalige recreatie toe te staan dat je hinder veroorzaakt voor o.a. de omliggende agrariërs. Het is dus beter kleinschalige recreatieve activiteiten toe te staan met ontheffing, zodat een milieu toetsing kan plaatsvinden en bovenstaande voorbeeld voorkomen wordt.

Ook een inrichtingsplan is wenselijk als we de openheid en ruimtelijke kwaliteit van ons platteland willen waarborgen. Kleinschalige recreatie is een vorm van medegebruik. De ruimtelijke inpasbaarheid zal net als bij andere functies moeten worden getoetst, dit is niet mogelijk als deze vorm bij recht toegestaan wordt. Bijkomend punt is dat naast hetzelfde planologische regime kleinschalige en 'reguliere' recreatie zo veel mogelijk aan dezelfde voorwaarden en wetten en regelgeving dienen te voldoen ("gelijke monniken, gelijke kappen").

- 2) Als we kiezen voor een ontheffing heeft dit als bijkomend voordeel dat we als gemeente een adviserende rol kunnen innemen. Als we de derde minicamping aanvraag in een week binnenkrijgen, kunnen we meekijken of er wellicht een andere optie is die ook geschikt is voor de ondernemer, zoals een dagvoorziening. Uit de landelijke statistieken blijkt namelijk dat voor kleinschalig kamperen de markt verzadigd is. Ook Midden-Drenthe heeft een overaanbod van verblijfsrecreatie en vooral kleinschalig kamperen, zoals te zien is in de figuur. De consequentie is dat iedere toename van een toeristische plaats:
 - a. Niet automatisch extra gasten oplevert;
 - b. De spoeling voor de bestaande ondernemers dunner maakt.

Daarnaast zorgt kleinschalig kamperen slechts voor een minimale bijdrage aan de doelstelling van meer werkgelegenheid creëren voor Midden-Drenthe, terwijl een volwaardige camping vaak personeel in dienst heeft. In het belang van de bestaande kleinschalige kampeersector is het verstandig niet nog meer van hetzelfde toe te staan. De markt vraagt om bevestiging van het huidige aantal kleinschalige kampeerterreinen. Dit past echt niet bij de strategie van de gemeente die ruimte voor ondernemen beoogd. Om aan beide belangen tegemoet te komen is een ontheffing van de gebruiksregels in het bestemmingsplan de oplossing. Door middel van deze ontheffing kan de toegevoegde waarde en economische haalbaarheid bekeken worden, tevens kan samen met de ondernemer gekeken worden naar andere vormen van kleinschalige recreatie, zoals dagvoorzieningen, waar wel behoefte aan is.



Verdeling verblijfsrecreatie in Midden-Drenthe, 2009

Het verbreden van de term kleinschalig kamperen naar kleinschalige recreatie heeft als bijkomend voordeel dat de leemte op het gebied van beleid voor kleinschalige dagrecreatie in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" wordt opgelost. Dit komt de diversiteit van het toeristische product ten goede, omdat ondernemers meer mogelijkheden krijgen dan alleen kleinschalig kamperen.

Ontheffing kleinschalige recreatie

Burgemeester en wethouders kunnen een ontheffing verlenen om naast de hoofdbestemming de nevenactiviteit "kleinschalige recreatie" te ontwikkelen indien:

- *De maximale oppervlakte 1 hectare is inclusief alle noodzakelijke voorzieningen ten behoeve van een kleinschalig kampeerterrein en/of kleinschalige dagrecreatie, zoals bijgebouwen, horeca, dagrecreatie, sanitair en parkeerplaatsen;*
- *Voor een kleinschalig kampeerterrein geldt daarnaast een minimum oppervlakte van 0,2 ha;*
- *Bij kleinschalig kamperen alleen toeristische plaatsen toegestaan en dus geen vaste standplaatsen zoals stacaravans en huisjes. Seizoen loopt van 15 maart t/m 31 oktober en daarbuiten moet het terrein leeg zijn;*

- *Maximaal 3 eenvoudige trekkershutten (de raad heeft dit in haar visiedocument benoemd als eenvoudige blokhutten) met slaapkamer en kookgelegenheid, maar zonder toilet en douche toegestaan op het terrein. Maximale grootte 30 m², 5 meter hoog en één bouwlaag. Let op: alleen toegestaan aansluitend aan het bouwperceel/bestaande bebouwing;*
- *Maximaal 3 B&B eenheden toegestaan in het bestaande hoofd- of bijgebouw;*
- *Max. 50m² bijgebouwen toegestaan voor o.a. sanitaire voorzieningen aansluitend aan de bestaande bebouwing, behalve indien gebruik gemaakt wordt van bestaande bebouwing (dit valt binnen de maximale oppervlakte maat van 1 hectare);*
- *Dagrecreatie: max. 500 m² totale oppervlakte van het bestemmingsvlak mag gebruikt worden voor een doolhof, buitensportactiviteiten, een dierentuin en andere innovatieve ideeën (binnen de maximale oppervlakte maat van 1 hectare totaal).*
- *Horeca-activiteiten: max. 100 m² van de bestaande bebouwing op het bestemmingsvlak mag gebruikt worden voor horeca activiteiten zoals een theehuis of een wijnhuis incl. terras, keuken en zaal (dit valt binnen de maximale oppervlakte maat van 1 hectare);*
- *De verschillende activiteiten mogen binnen hun eigen beperkingen gecombineerd worden tot maximaal 1 hectare (bijv. max. 500 m² buitensportactiviteiten, 3 B&B eenheden, 3 trekkershutten en 9.500 m² kleinschalig kamperen);*
- *Er is sprake van een ondergeschikte tak (nevenactiviteit) of deeltijdfunctie en de ondergeschiktheid aan de hoofdbestemming moet aangetoond kunnen worden.*

Enkele bij alle (bouw- en gebruik)regels geldende verplichtingen

1. *Verplichte toetsing ondernemersplan op haalbaarheid en toegevoegde waarde (vernieuwend of aanvullend) voor het bestaand toeristisch aanbod;*
2. *Het recreatieterrein moet minimaal 50 m van de perceelgrens van buiten het bedrijf gelegen (bedrijfs)woningen gesitueerd zijn en er mag geen sprake zijn van onevenredige schade voor de aangrenzende (agrarische) bedrijven;*
3. *Er mogen geen significante gevolgen zijn voor de milieusituatie (toetsing aan de Wet geurhinder en de Wet omgekeerde werking van milieu verplicht), natuurlijke (Natura 2000) en landschappelijke waarden (open gebieden, robuuste landbouwgebieden en EHS), de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;*
4. *Het recreatieterrein moet gelegen zijn op of aansluitend aan het bebouwde bouwperceel/blok om versnippering in het landschap te voorkomen;*
5. *Op het eigen terrein dient te worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid (per standplaats, bouwwerk en B&B kamer een parkeerplaats);*

6. *Landschappelijke inpassing verplicht met een landschapsinpassingsplan om de parkeervoorzieningen en de aantrekkelijkheid van het platteland te waarborgen;*
7. *Tenzij het bestemmingsplan zich hiertegen verzet, bijvoorbeeld bij de aanduidingen ter bescherming van natuurgebieden en waardevolle essen en beekdalen.*

Kanttekeningen

Een wijzigingsbevoegdheid kost meer geld en ruimte in de formatie dan het bij recht toestaan van activiteiten. Dit is echter een ondergeschikt belang, het is als gemeente de eerste doelstelling om omliggende belangen en het karakter van het gebied te beschermen en daarom is het belangrijk controle te houden door de wijzigingsbevoegdheid.

Vraag: In hoeverre is het de rol van de gemeente om beperkingen op te leggen aan ondernemen?

Antwoord:

1) De doelstelling van de gemeenteraad is dereguleren en dus geen beperkingen opleggen. Maar soms moet je reguleren zodat je verplichte wettelijke toetsingen kan uitvoeren. Daarnaast biedt dit de kans om met de ondernemer mee te denken en een gedegen afweging te maken zodat de kwaliteit en diversiteit van ons toeristisch aanbod versterkt kan worden.

2) Het is de rol van de gemeente om een gezond ondernemersklimaat te faciliteren, soms moet je daarin ook sturing geven en dus beperken. Kleinschalige recreatie is geïntroduceerd als tak van *neven*inkomsten. De kracht van kleinschalige recreatie ligt juist in de kleinschaligheid, daarom dient er tot op zekere hoogte een begrenzing te worden aangebracht in de mogelijkheden om de volwaardige toeristische sector te beschermen. Indien de toeristische ondernemer wil doorgroeien tot een volwaardig toeristisch bedrijf dan kan dit door de procedure te doorlopen die hiervoor gecreëerd wordt door de wijzigingsbevoegdheid bij beleidskeuze 2.

Consequenties voor het bestemmingsplan

In het nieuwe ontwerp wordt opgenomen dat kleinschalige recreatie via ontheffing van de gebruiksregels (als voldaan wordt aan de voorwaarden) wordt toegestaan als nevenactiviteit bij de bestemmingen Agrarisch, Wonen, Landgoederen en overige Bedrijven.

4.2.2. Voorstel 2: Wijzigingsbevoegdheid naar recreatieve hoofdbestemming

Beleidskeuze 2:	Wijzigingsbevoegdheid opnemen voor het wijzigen van kleinschalige recreatie als nevenactiviteit bij de bestemmingen Agrarisch, Wonen, Landgoed en overige Bedrijven naar een volwaardige recreatieve bestemming (R-VR1 en R-VR3).
------------------------	---

Aanleiding

Bij de afdeling Bouwen en Wonen van de gemeente komen regelmatig ondernemers met de vraag om de agrarische bestemming met kleinschalige recreatie als nevenactiviteit om te zetten naar een volwaardige toeristische bestemming. Momenteel bestaat geen beleid om dit te regelen. Lange procedures zijn nodig. De beoordeling voor vergunningverleners is lastig en niet eenduidig. Een oplossing is gewenst.

Argumenten/toelichting

Indien een kleinschalig recreatief bedrijf na het afstoten van de agrarische activiteiten of door het succes van de kleinschalige activiteit wil doorgroeien, dient deze activiteit beoordeeld te worden als een regulier recreatiebedrijf en ook zo bestemd te worden. Ook in het visiedocument van de gemeenteraad uit 2008 wordt beschreven dat het belangrijk is om mogelijkheden te bieden om te groeien en te ontwikkelen tot een volwaardig toeristisch product. Daarom is de aanbeveling om dit in het nieuwe bestemmingsplan mogelijk te maken door een wijzigingsbevoegdheid.

Wijziging recreatieve hoofdbestemming

De bestemming wordt gewijzigd in de bestemming "Recreatie 1" of "Recreatie 3" ten behoeve van de uitbreiding van een bestaand recreatieterrein dan wel de aanleg van een nieuw recreatieterrein, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- *Minimale oppervlakte van het bestemmingsvlak is 1 hectare.*
- *Rekening gehouden wordt met voorzienbare nieuwe infrastructuur (wandel- en fietspaden, knooppunten etc.).*
- *Voldaan wordt aan de verplichte duurzame en bedrijfsmatige exploitatie, bijdrage aan de werkgelegenheid en aan de levendigheid van het platteland, ook voor eigen inwoners (toetsbaar met aantal beoogde voorzieningen zoals minimaal een sportvoorziening en horeca, ondernemersplan en haalbaarheidsstudie)*
- *De aanvullende verplichtingen zoals genoemd op pagina 20 getoetst worden.*

Kanttekeningen

Wat zijn de consequenties van de eventuele toename van volwaardige toeristische bestemmingen R-VR1 en R-VR3 voor de sector? Dit is een lastige vraag, omdat het merendeel van de burgers en boeren met kleinschalig kamperen dit als nevenactiviteit/deeltijdfunctie exploiteert en geen ambities zal hebben om door te groeien naar een volwaardige toeristische bestemming. De enkele ondernemers die zich wel wil doorontwikkelen, moeten zorgen voor een onderscheidend product om het te redden in de toeristische markt. Dit zal bijdragen aan een betere kwaliteit van het hele toeristische product in Midden-Drenthe en de andere ondernemers profiteren hier ook van.

De gevolgen van deze beleidskeuze voor gevoelige (natuur)gebieden worden besproken in de PlanMER (Milieu Effect Rapportage). De conclusie van dit rapport is waarschijnlijk dat de wijzigingsbevoegdheid significante negatieve effecten heeft voor de natuur. Deze situatie wordt ondervangen door bij de wijzigingsbevoegdheid voorwaarden op te nemen met betrekking tot onevenredige afbreuk aan milieu, natuur etc. Hiermee is het belang van de Natura 2000 gebieden en de overige natuur voldoende geborgd.

Consequenties voor het bestemmingsplan

Wijzigingsbevoegdheid opnemen bij de bestemmingen Agrarisch, Wonen, Landgoed en overige Bedrijven dat burgemeester en wethouders het plan kunnen wijzigen in de bestemming "Recreatie 1" of "Recreatie 3" ten behoeve van de uitbreiding van een bestaand kampeerterrein dan wel de aanleg van een nieuw kampeerterrein, mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.

4.3 (Reguliere) kampeerterreinen R-VR1 (volwaardige camping)

4.3.1 Inleiding & definitie

De van oudsher veel voorkomende reguliere kampeerterreinen (campings) behoren tot deze categorie. Veel campings zijn in de loop der jaren gegroeid van eenvoudige terreinen voor tenten en caravans tot in sommige gevallen recreatieparken met stacaravans, stachalets en uitgebreide centrumvoorzieningen. In de praktijk komen veel situaties voor, waarbij recreatiebedrijven zowel terreinen voor tenten en tourcaravans aanbieden, alsook terreinen voor stacaravans en huisjes op één kampeertrein. Ook in de toekomst wordt verwacht dat er behoefte blijft bestaan aan een gevarieerd aanbod aan kampeer, stacaravan en bungalowvoorzieningen op één park.

Midden-Drenthe beschikt reeds over een zeer ruim en gevarieerd aanbod verblijfsrecreatie. Kwantitatieve uitbreiding van het aanbod aan verblijfsrecreatie heeft dan ook niet de hoogste beleidsprioriteit. Wel is blijvend aandacht nodig voor innovatie en nieuwe impulsen. In veel gevallen is kwaliteitsverbetering mogelijk binnen de bestaande terreinen. In enkele gevallen zal hiervoor ruimte gezocht worden door uitbreiding van bestaande verblijfsrecreatie terreinen. Het gemeentelijk beleid is erop gericht dit onder voorwaarden mogelijk te maken:

- Uitbreiding moet leiden tot kwaliteitsverbetering van het recreatieterrein;
- Uitbreiding moet inspelen op de duurzame trend in de sector;
- Uitbreiding dient een specifieke en groeiende doelgroep aan te spreken;
- Uitbreiding moet zorgen voor diversiteit in het aanbod (productdifferentiatie);
- Er dient voldoende aandacht te worden besteed aan landschappelijke inpassing;
- De schaal/omvang van de ontwikkeling dient te passen bij de beoogde locatie.

Definitie regulier kampeertrein: *Volwaardig grootschalig kampeertrein dat bedrijfsmatig geëxploiteerd wordt. Op het terrein bevinden zich velden met toeristische plaatsen, stacaravans en eventueel huisjes. Voor ieder wat wils! Daarnaast is er een centrumvoorziening met een restaurant, campingwinkel en vaak een zwembad en tennisbanen. De kinderen worden 's middags vermaakt in de kinderclub en 's avonds is er regelmatig live entertainment voor de gasten. Deze bestemming wordt in het bestemmingsplan met "Recreatie-Verblijfsrecreatie 1" (R-VR1) aangeduid.*

4.3.2 Voorstel 3: Vergunningsvrije bouwwerken op reguliere kampeerterreinen

Beleidskeuze 3:	Op reguliere kampeerterreinen vergunningsvrije bouwwerken tot 70 m ² toestaan met een maximale hoogte van 5 meter, 1 bouwlaag en 6 meter onderlinge afstand.
------------------------	---

Aanleiding

In het Besluit Omgevingsrecht (BOR) staan de bouwvergunningsvrije bouwactiviteiten opgesomd. Dit besluit maakt het mogelijk dat bouwwerken voor recreatief nachtverblijf met een maximale oppervlakte van 70m² en maximale hoogte van 5 meter zonder omgevingsvergunning voor het bouwen geplaatst kunnen worden indien het bestemmingsplan dit toestaat. Indien het bestemmingsplan het bouwen van bouwwerken voor recreatief nachtverblijf niet toe staat, kan een burger of ondernemer op basis van de Wabo een omgevingsvergunning aanvragen om ontheffing van het bestemmingsplan te krijgen. De invoering van de Wabo en de BOR heeft consequenties voor de bestemmingsplannen.

In het concept ontwerp bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" wordt een onderscheid gemaakt tussen stacaravans en stachalets qua grootte (respectievelijk 40m² en 70m²). Dit onderscheid is voor vergunningverleners en handhavers moeilijk te zien door de ontwikkelingen in de kampeermiddelen sector. Omdat alle bouwwerken die bestemd zijn voor recreatief nachtverblijf vallen onder de regeling BOR komen de onderscheidende begrippen zoals caravan, stacaravan, stachalet en tenthuisje geheel te vervallen. Daarnaast wordt het mogelijk dat ook meer permanente bouwwerken voor recreatief nachtverblijf, zoals een kleine recreatiewoning of trekkershutten van steen of hout, mits voldaan aan de hier en in de planologische regelgeving gegeven eisen, zonder omgevingsvergunning gebouwd mogen worden. Het is belangrijk om dit goed te regelen in het bestemmingsplan.



Links een stachalet en rechts een stacaravan

Argumenten en toelichting

De ondernemer moet flexibel zijn en kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden. Gemeenten moeten ruimte bieden voor creatieve ontwikkelingen en het volgen van trends door ondernemers. Het loslaten van specifieke benamingen van recreatief nachtverblijf zoals stacaravan, stachalet en tenthuisje en het komen tot één benaming, namelijk vergunningsvrije bouwwerken met maximale maten, geeft ondernemers de komende tien jaar meer flexibiliteit in wat ze neer mogen zetten op het terrein.

De onderlinge afstand tussen de vergunningsvrije bouwwerken wordt gesteld op 6 meter in verband met de brandveiligheid, een brandweerwagen moet tussen de bouwwerken door kunnen rijden.

Bovenstaande betekent dat t.o.v. het huidige bestemmingsplan de maximale aantallen voor stacaravans en stachalets per hectare en de maximale goothoogten en dergelijke komen te vervallen. De Bor wordt gevolgd en de maximale maten van 70m² oppervlakte en 5 meter hoog worden overgenomen. Daarbij wordt wel de eis gesteld van maximaal één bouwlaag, om naast het onderscheid van de oppervlakte ook dit onderscheid te houden met volwaardige bungalowparken.

Het is vrij aan de ondernemer om te kiezen hoeveel en welke soorten bouwwerken hij wil plaatsen. In de markt is eerder behoefte aan minder standplaatsen per hectare dan aan meer. Bovendien zijn er andere wetten/regelingen (zoals het Besluit milieubeheer, de Wet bodembescherming, het waterleidingbeleid en de brandveiligheidsverordening) op basis waarvan voorschriften worden gesteld die de kwaliteit van een kampeerterrein kunnen regelen en zorgen dat de ondernemer niet te veel kampeerplaatsen per hectare realiseert.

Kanttekeningen

Ten eerste een kanttekening over het loslaten van de maximale aantallen bouwwerken per hectare. Een te grote dichtheid van kampeermiddelen is landschappelijk ongewenst. Maar ook de gasten vragen om meer ruimte en privacy en kiezen minder snel voor een park met een te grote dichtheid aan kampeermiddelen. De markt reguleert dit dus zelf wel.

Ook de zorg om permanente bewoning speelt. De grootte van een bouwwerk (40 of 70 m²) heeft echter geen directe relatie met permanente bewoning. Permanente bewoning is in strijd met het bestemmingsplan en dient gehandhaafd te worden op strijdig gebruik van recreatieve doeleinden.

Ten derde biedt de Bor ook de mogelijkheid om vergunningsvrije bouwwerken voor een permanent gebouwd recreatief nachtverblijf (van steen) te bouwen. Dit is iets anders dan de

binnen 24 uur demontabele stacaravan of stachalet van lichte constructie zonder vaste fundering. Dit kan leiden tot verstening van het landschap. Een tegenargument is dat niet iedere ondernemer het geld beschikbaar heeft om stenen huisjes te bouwen en de commerciële exploitatie hiervan op kleinere terreinen vaak niet haalbaar is. Vandaar ook de minimale eis van 5 hectare voor bungalowterreinen (R-VR2). Daarnaast blijft er vanuit de markt altijd vraag naar kamperen met de tent of caravan en gaat zeker niet elke ondernemer zijn terrein volzetten met huisjes. De markt regelt dit dus zelf en de gemeente hoeft hier geen rol in te spelen.

Ook de kanttekening dat het onderscheid tussen R-VR1 en R-VR2 vervaagd door de minimale verschillen in grootte (70 m² en 100 m²) en de daarmee gepaard gaande verstening van het landschap kan weerlegd worden door bovenstaande argumentatie. De markt bepaald de vraag naar kampeerterreinen voor caravans en tenten en ondernemers reageren hierop. Zolang de vraag er is, zal het onderscheid tussen R-VR1 en R-VR2 behouden blijven.

Overigens betekent het feit dat een gebouw mag worden gebouwd, zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is vereist, niet dat de bouwer een gebouw geheel naar eigen inzicht mag bouwen. Het gebouw dient namelijk wel te voldoen aan de van toepassing zijnde bouwtechnische bepalingen uit het Bouwbesluit.

Consequenties voor het bestemmingsplan

1) De voorwaarden in het concept ontwerp bestemmingsplan bij R-VR1 artikel 20.2 Bouwregels lid C worden vervangen door:

c) Voor het plaatsen van een vergunningsvrij bouwwerk gelden de volgende regels:

1. De oppervlakte van het vergunningsvrije bouwwerk voor recreatief nachtverblijf zal maximaal 70 m² bedragen;
2. De bouwhoogte van het vergunningsvrije bouwwerk voor recreatief nachtverblijf zal maximaal 5 meter bedragen;
3. Het vergunningsvrije bouwwerk voor recreatief nachtverblijf heeft maximaal 1 bouwlaag;
4. De onderlinge afstand tussen de vergunningsvrije bouwwerken voor recreatief nachtverblijf mag niet minder dan 6 meter bedragen;
5. Er mag geen onevenredig afbreuk worden gedaan aan de milieusituatie (toetsing aan de wet geurhinder en omgekeerde werking van milieu verplicht), natuurlijke (Natura 2000) en landschappelijke waarden (robuuste landbouwgebieden en EHS), de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden
6. Landschappelijke inpassing verplicht met een landschapsinpassingsplan om de parkeervoorzieningen en de aantrekkelijkheid van het platteland te waarborgen.

- 2) Door het opnemen van voorwaarden voor vergunningsvrije bouwwerken en het vervallen van het onderscheid tussen stacaravans, tenthuisjes en dus ook trekkershutten vervalt bij de bestemming R-VR1 het artikel met betrekking tot de trekkershutten (artikel 20.3 lid e).



Centrumvoorziening van Recreatiepark de Horrebieter links en stacaravan op familiecamping de Reeënwissel rechts

4.3.3 Voorstel 4: Experimenteerruimte

Beleidskeuze 4:	Ontheffing gebruik regulier kampeerterrein (R-VR1) opnemen voor 20% experimenteerruimte (tot maximaal 1 hectare) van het bestaande bestemmingsoppervlak.
------------------------	--

Aanleiding

De toeristische markt is aan trends onderhevig. De ondernemers willen hier op in springen met creatieve ideeën en concepten. Hier is meestal geen ruimte voor in de geldende bestemmingsplannen, terwijl we juist nieuwe producten nodig hebben om de sector vernieuwend en levensvatbaar te houden. De markt vraagt om ruimte voor ondernemers om nieuwe dingen te proberen. Ook de gemeenteraad geeft in haar visiedocument aan dat ruimte willen bieden voor groei en toeristische ontwikkelingen en ondernemers willen stimuleren en faciliteren. Deze beleidskeuze is de praktische uitwerking hiervan.



Experimentele nieuwe vorm en van verblijfsrecreatie

Argumenten/toelichting

Geef ondernemers de ruimte om creatieve ideeën uit te werken. Creëer mogelijkheden om op kleine schaal te experimenteren. Het gaat hier om experimentele bebouwing die in de grond gemetseld kan zijn, eventueel met vreemde hoogten en aparte maten en die niet demontabel is binnen 24 uur (zie bovenstaande figuur voor voorbeelden). Het gaat echt om nieuwe vormen van verblijfsrecreatie van andere materialen dan benoemd bij de vergunningsvrije bouwwerken eis. Indien het werkt en de ondernemer wil uitbreiden, dan is een partiële herziening nodig. Dan kan ook de planologische en wettelijke afweging (zoals de toetsing omgekeerde werking milieu) gemaakt worden.

Burgemeester en wethouders moeten een ontheffing kunnen verlenen van het gebruik van een kampeerterrein, zondanig dat er naast vergunningsvrije bouwwerken voor recreatief nachtverblijf (gebouwd met de materialen hout of materiaal met een houtstructuur, kunststof en aluminium en met uitzondering van steen of metalen platen) ook andere vormen van

verblijfsrecreatieve middelen ten behoeve van recreatief nachtverblijf aanwezig mogen zijn, met inachtneming van de voorwaarden:

Voorwaarden ontheffing gebruik kampeerterrein (R-VR1):

- *Het recreatieterrein moet een bedrijfsmatige exploitatie hebben.*
- *Het recreatieterrein dient de bestemming R-VR1 te hebben.*
- *Ontheffing wordt slechts verleend voor maximaal 20% van de oppervlakte van het perceel tot een maximum van 1 hectare.*
- *Er dient sprake te zijn van een toegevoegde waarde voor het bestaande recreatieve product (meetbaar door te kijken naar de kwaliteitsverbetering en diversiteit).*
- *Er dient sprake te zijn van een goede landschappelijke inpassing, waarbij de verblijfsrecreatieve middelen niet mogen leiden tot een onevenredige aantasting van de in de directe omgeving voorkomende natuurlijke, milieu en landschappelijke waarden.*

Kanttekeningen

In de voorwaarden is de onevenredige aantasting van natuur en landschap opgenomen. Tevens gaat het over een relatief klein deel van het perceel (maximaal 1 hectare). Bij een permanente en volledige wijziging van het bestemmingsvlak naar het nieuwe recreatieve nachtverblijfproduct moet een partiële herziening aangevraagd worden en kunnen onder andere de volledige milieutoetsen plaats vinden. De veiligheid wordt geregeld in de woningwet.

Consequenties voor het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan bij Recreatie-VerblijfsRecreatie1 (R-VR1) moet een extra artikellid met een ontheffing gebruik regulier kampeerterrein opgenomen. Hierin moet staan dat burgemeester en wethouders een ontheffing kunnen verlenen onder voorbehoud van de voorwaarden zoals bij de argumentatie benoemd.

4.3.4 Voorstel 5: wijzigingsbevoegdheid recreatiewoningen

Beleidskeuze 5: Wijzigingsbevoegdheid voor het wijzigen van maximaal 100% van regulier kamperen naar recreatiewoningen (van R-VR1 naar R-VR2).

Aanleiding

In het concept ontwerp bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" staat een wijzigingsbevoegdheid voor het wijzigen van maximaal 20% van het kampeerterrein naar recreatiewoningen opgenomen. Dit betekent dat een recreatieondernemer met bestemming VR-1 momenteel 20% van zijn perceel mag bebouwen met recreatiewoningen. De beperking gaat in tegen de visie "ruimte bieden voor ondernemen". Ook uit de ervaringen in de markt blijkt dat het exploiteren van recreatiewoningen pas financieel haalbaar is bij een grotere oppervlakte.

Argumenten/toelichting

Het advies is om de ondernemers de ruimte te geven om zich te ontwikkelen en te werken aan kwaliteit. Voorwaarde is echter wel dat het terrein groter is dan 5 hectare. Grotere recreatieterreinen zorgen voor een betere landschappelijke inpassing en zijn financieel gezonder. Het voorstel is een omzetting van maximaal 100% naar recreatiewoningen mogelijk te maken bij een minimale bestemmingsoppervlakte van 5 hectare, omdat uit de markt blijkt dat 20% niet economisch rendabel is voor de toeristische ondernemer. In de praktijk blijken het vaak de kleine terreinen te zijn, zonder voorzieningen die niet bedrijfsmatig geëxploiteerd worden, die vaak 2^e woning complexen zijn. Deze complexen hebben weinig toegevoegde waarde voor de economie. Hieronder de voorwaarden voor omzetting.

Voorwaarden omzetting R-VR2

- *Minimale oppervlakte van het bestemmingsvlak is 5 hectare.*
- *Rekening gehouden wordt met voorzienbare nieuwe infrastructuur (wandel- en fietspaden, knooppunten etc.).*
- *Voldaan wordt aan de verplichte duurzame en bedrijfsmatige exploitatie, bijdrage aan de werkgelegenheid en aan de levendigheid van het platteland, ook voor eigen inwoners (toetsbaar met aantal beoogde voorzieningen zoals minimaal een sportvoorziening en horeca, ondernemersplan en haalbaarheidsstudie).*
- *Toetsing aan de aanvullende regels op pagina 20 verplicht.*

Kanttekeningen

Momenteel voldoen 7 campings aan de eis van 5 hectare. Daarnaast moet rekening gehouden worden met andere campings die door de aankoop van extra grond ook aan deze eis kunnen voldoen. Op de extra aangekochte grond (bijvoorbeeld een agrarische bestemming) is de wijzigingsbevoegdheid van beleidskeuze twee (pagina 22) van toepassing. Het totale perceel (of een gedeelte) van minimaal 5 hectare kan nu gewijzigd worden in R-VR2.

Het toestaan van 100% omzetting kan leiden tot verstening van het landschap. Om dit te voorkomen worden de voorwaarden van landschappelijke inpassing van het terrein gesteld.

De bestaande bungalowparken (R-VR2 bestemmingen) kunnen last krijgen van extra parken in de omgeving. Ons doel is ruimte bieden voor ondernemen, de verantwoording van verzadiging van de markt ligt bij de ondernemers. De markt bepaald en wie goed is (professionaliteit, kwaliteit bedrijf en ondernemerschap) die blijft.

Consequenties voor het bestemmingsplan

Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen in die zin dat de bestemming wordt gewijzigd in de bestemming Recreatie – Verblijfsrecreatie 2, mits voldaan wordt aan de bij de argumenten benoemde voorwaarden.

4.4 Bungalowparken (R-VR2)

4.4.1 Inleiding & definitie

Veel reguliere kampeerbedrijven zijn in de loop der tijd uitgegroeid tot parken met stenen huisjes met diverse voorzieningen en een centrumfunctie. De consument spreekt steeds meer de behoefte uit om comfortabel op vakantie te gaan in eigen land en toch dat campinggevoel te behouden. De bungalowsector voorziet in deze behoefte. Tegenwoordig zie je steeds mooiere en luxere bungalows en villa's verschijnen op de bungalowparken.



Links Landgoed het Grote Zand en rechts Landgoed het Timmerholt

Definitie bungalowpark: Een complex bestaande uit vakantiewoningen, vakantiebungalows of vakantieappartementen, voor zover deze verblijfseenheden voor periodiek verhuur door de exploitant of beheerder van het complex beschikbaar zijn. Er dient sprake te zijn van een bedrijfsmatige exploitatie.

4.4.2 Voorstel 6: “Zwaarder=lichter” principe

Beleidskeuze 6: Toepassen van het “zwaarder=lichter” principe.

Aanleiding

De toeristische markt is sterk aan trends en ontwikkelingen onderhevig. Door het “zwaarder=lichter principe” toe te passen voorkom je dat een ondernemer met een recreatieterrein met bestemming Recreatie – Verblijfsrecreatie 2 (recreatiewoningen) die zijn terrein inricht met mooie chalets, maar door marktontwikkelingen toch weer een kampeerveld wil inrichten, dat dan niet meer mag. Ook de ruimte die geboden wordt voor agrariërs en burgers (zoals de B&B eenheden) moet voor toeristische ondernemers mogelijk zijn.

Argumenten/toelichting

De zwaarste recreatiebestemming impliceert dat lichtere vormen ook toegestaan zijn. Zo voorkomen we dat een ondernemer beperkt wordt in zijn mogelijkheden om zijn recreatieterrein dat is ingericht met recreatiewoningen, als gevolg van de trends en ontwikkelingen in de sector geheel of gedeeltelijk te wijzigen in een camping/kampeerterrein. Deze beleidskeuze sluit aan bij de strategie ruimte bieden voor ondernemen.

Kantttekeningen

Allereerst moet de kantttekening gemaakt worden dat het “zwaarder=lichter” principe niet andersom werkt! Een agrariër met een kleinschalig kampeerterrein mag dus niet zomaar stacaravans plaatsen.

Door de R-VR2 terreinen de gelegenheid te bieden ook tijdelijke kampeermiddelen te plaatsen kan de toeristische ondernemer een divers aanbod producten aanbieden aan de markt. Dit kan echter ook leiden tot een chaotisch overzicht op het terrein als bungalows en caravans naast elkaar komen te staan. Ook kan het door deze keuze minder aantrekkelijk worden voor een potentiële koper om voor een bungalow te kiezen. Een professionele ondernemer zal waken dat dit niet gebeurt en zijn terrein groeperen.

Deze kantttekeningen zijn afwegingen die de toeristische ondernemer moet maken op basis van zijn analyse van de vraag en zijn aanbod. De markt vraagt om meer ruimte op dit terrein om zo de ondernemers hierin de keuze te geven en de gemeente geeft deze ruimte.

Consequenties voor het bestemmingsplan

Opnemen regels van kleinschalig kamperen bij R-VR1, R-VR2 en R-VR3. En ook de regels voor R-VR1 bij de bestemming R-VR2 opnemen.

4.4.3 Voorstel 7: Bijgebouwen

Beleidskeuze 7: Geen vrijstaande bijgebouwen toestaan naast recreatiewoningen.

Aanleiding

Op veel recreatieterreinen in Midden-Drenthe staan één of meerdere bergingen bij de recreatieve nachtverblijven. De vraag is of dit wenselijk is?



Links recreatiewoning met inbandige berging op Landgoed het Grote Zand, rechts met aparte berging in Oosterhout.

Argumenten/toelichting

Ruimtelijk zorgen bergingen/bijgebouwen voor versnippering van het landschap en een chaotisch aanzicht. De recreatiewoningen zijn groot (maximaal 100m²) en worden specifiek gebouwd voor een bepaalde locatie. Hierbij kan dus rekening gehouden worden met een inbandige berging. De oppervlakte is voldoende om bijgebouwen (bergingen) inbandig te regelen en het ziet er qua ruimtelijke kwaliteit ook beter uit. Bergingen vallen dus binnen de maximale oppervlakte (100m²) van recreatiewoningen.

Kanttekeningen

Bij de Recreatie - Verblijfsrecreatie 1 bestemming kunnen losse bergingen niet tegengegaan worden, omdat de stacaravans en stachalets vooraf gefabriceerd worden en er geen inbandige berging voorzien is. Gebruikers moeten de fietsen en tuinmaterialen kwijt kunnen (het ziet er ook beter uit in het landschap) en daarom is het wenselijk hier de externe/losse berging wel toe te staan. Tevens staan de bergingen al overal en is het niet handhaafbaar nu te eisen dat een berging op deze bestemming inbandig is.

Consequenties voor het bestemmingsplan

Bij vergunningsvrije bouwwerken tot 70m² is een losse berging toegestaan. Daarboven moet de berging inbandig geregeld worden. Bij de bestemming Recreatie – Verblijfsrecreatie 2 in het ontwerp bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" vervalt lid 3 van 21.2b.

4.5 Horeca en andere voorzieningen bij recreatieve bestemmingen

4.5.1 Inleiding & definitie

Binnen de horeca en andere voorzieningen kan onderscheid gemaakt worden tussen zelfstandig en ondersteunend. Zelfstandige horeca dient direct als zodanig bestemd te worden en valt niet onder deze categorie. Ondersteunende horeca en andere voorzieningen functioneren als ondersteuning aan de reguliere en kleinschalige recreatieve activiteiten. Het onderscheid tussen zelfstandige horeca en ondersteunende horeca en voorzieningen is planologisch relevant, omdat bij ondersteunende horeca en andere voorzieningen de hoofdbestemming het uitgangspunt is. Van belang is dat ook bij ondersteunende horeca en andere voorzieningen wordt voldaan aan alle bepalingen en wettelijke voorschriften. Op dit vlak is er geen onderscheid tussen beiden.



Links volwaardige horeca bij de Westerburcht in Westerbork en rechts ondersteunende horeca en andere voorzieningen in de Market Dome van CenterParcs Kempervennen

4.5.2 Voorstel 8: Horeca voorzieningen

Beleidskeuze 8:	Geen maximale absolute oppervlakte voor ondergeschikte horeca voorziening en bij toeristische bestemmingen (R-VR1, R-VR2 en R-VR3), maar deze koppelen aan de voorwaarden voor bebouwing op het bestemmingsvlak.
------------------------	--

Aanleiding

In het concept ontwerp bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" staat dat maximaal 100m² gebruikt mag worden als horecavoorziening. Dit is een zeer kleine maatstelling (voor de beleving, dit is dezelfde maximale oppervlakte als een recreatiewoning). De belangenvereniging en de ondernemers vinden dit een kritiek punt, omdat ze vaak veel centrale voorzieningen hebben die niet optimaal gebruikt worden. Door de beperking in het bestemmingsplan zijn ondernemers beperkt in de ontwikkelmogelijkheden (geen horeca, terwijl dat een belangrijke inkomstenbron is voor een recreatiebedrijf). Dat kan de rentabiliteit van de onderneming onder druk zetten.

Argumenten/toelichting

Laat het ontwikkelen van de horeca op recreatieterreinen aan ondernemers. Het voorstel is dat de beperkende voorwaarde van maximaal 100m² geschrapt wordt en dat de horeca voorziening moet passen binnen totale aanbod van de gezamenlijke gebouwen en overkappingen voor voorzieningen (max 5% van de oppervlakte van het bestemmingsvlak), waarbij de ruimte voor beheer en dienstverlening in de bedrijfswoning worden meegerekend, dan wel ten hoogste het bestaande oppervlak bedragen. Er kan een ontheffing van deze bouwregels worden verleend tot 10% van het bestemmingsvlak, mits is aangetoond dat er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke en landschappelijke waarden en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden. Dit wil dus zeggen dat de ondernemer zelf de keuze kan maken of hij 8% gebruikt voor horeca en 2% voor dienstverlening of andersom etc. Kortom, de absolute grens van 100 m² vervalt, maar er blijft een relatieve grens van maximaal 10% van het bestemmingsvlak.

Kantttekeningen

Het vergroten van de horeca voorzieningen bij recreatiebedrijven kan een druk zetten op de bestaande horecavoorzieningen in onze gemeente. Deze bedrijven moeten puur van de horeca activiteiten leven en hebben niet, zoals de recreatiebedrijven, ook inkomsten uit standplaatsen etc. Dit ondervangen we deels door aan te geven dat de horeca een ondergeschikte functie heeft ten opzichte van de recreatiefunctie. Daarnaast is het bouwen van een horecavoorziening een gigantische investering en leidt tot een kwaliteitsverbetering

van het totale plattelandproduct in de gemeente, De marktwerking die hierdoor ontstaat, is een gezonde concurrentie voor de bestaande ondernemers. Een goed voorbeeld hiervan is het dorp Westerbork. Door samenwerking wordt het aanbod van dit dorp versterkt (meer keuzemogelijkheden) en dus aantrekkelijker gemaakt voor toeristen, die dan vaker komen, langer blijven en dus meer besteden, waarvan iedereen profiteert.

Consequenties voor het bestemmingsplan

De maximale maat van 100 m² bij de specifieke gebruiksregels van de recreatie bestemmingen wordt los gelaten. Horecavoorzieningen moeten passen binnen de maximale maten van de gezamenlijke oppervlakte van de gebouwen en overkappingen van het bestemmingsvlak. Hierbij moet duidelijk naar voren komen dat het gaat om ondergeschikte horeca voorzieningen en deze dus niet de hoofdactiviteit van het bedrijf vormen.

4.5.3 Voorstel 9: Gebruik voorzieningen door derden

Beleidskeuze 9:	Recreatieve (horeca en sport en spel)voorzieningen ook ten behoeve van derden (niet-campinggasten) beschikbaar stellen.
------------------------	---

Aanleiding

In het ontwerp bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" staat expliciet vermeld dat dagrecreatie niet is toegestaan op toeristische bestemmingen. De realiteit in de toeristische markt is echter dat de voorzieningen van recreatiebedrijven ook door de eigen inwoners van Midden-Drenthe gewaardeerd worden. Een voorbeeld is de recreatieplas bij Recreatiepark de Horrebieter dat ook door eigen inwoners van Hoogersmilde en omstreken wordt gebruikt.

Argumenten/toelichting

De voorzieningen op recreatiebedrijven kunnen als kans in de demografische krimpdiscussie gebruikt worden om de leefbaarheid van het platteland op peil te houden. Daarnaast geeft de gemeenteraad aan de levendigheid van het platteland te willen vergroten. Een van de manieren om dit te realiseren kan zijn door de voorzieningen van recreatiebedrijven ook voor eigen inwoners beschikbaar te stellen en zo de aantrekkelijkheid van ons platteland te versterken.

Om bestedingen te genereren zou de focus de komende jaren moeten liggen op de dagrecreatie. Er komen recreanten naar Midden-Drenthe. Het is voor hen geen probleem om een verblijfsaccommodatie te vinden, maar ze willen overdag ook een leuke beleving ervaren. En juist daar is een tekortkoming aan in Midden-Drenthe. Recreanten willen best geld uitgeven maar dan moeten we ze daar wel de gelegenheid toe bieden. Deze beleidskeuze is een kans voor recreatieondernemers, om naast verblijfsrecreatieve activiteiten ook dagrecreatie aan te gaan bieden, zoals een zwemplas met glijbanen of een binnenpaviljoen met sport en spel mogelijkheden openstellen voor dagrecreanten (zowel voor eigen inwoners als voor recreanten van nabij gelegen verblijfsaccommodaties).

Kanttekeningen

De bestaande voorzieningen in onze dorpen komen door deze regeling niet onder druk te staan. Het openstellen van de voorzieningen bij de recreatiebedrijven (die vaak op enige afstand van de dorpskernen liggen) moet gezien worden als een waardevolle aanvulling op het bestaande aanbod, waardoor de aantrekkelijkheid van de dorpen wordt versterkt en waardoor iedereen uiteindelijk profiteert. Tevens blijven de voorzieningen ondergeschikt aan de recreatiefunctie (recreatief nachtverblijf).

Natuurlijk is de keuze ook aan de ondernemer of hij gebruik maakt van deze extra gebruiksregel in het bestemmingsplan. Het kan zijn dat hij door o.a. capaciteitsproblemen hier geen behoefte aan heeft.

Consequenties voor het bestemmingsplan

In de gebruiksregels of bij de bestemmingsomschrijving van Recreatie - Verblijfsrecreatie 1, Recreatie - Verblijfsrecreatie 2 en Recreatie - Verblijfsrecreatie 3 in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" opnemen dat de (horeca)voorzieningen van het bedrijf ook ten dienste staan van derden.

4.6 Bedrijfswoningen bij recreatieve bestemmingen

4.6.1 Inleiding & definitie

De ontwikkelingen in de afgelopen 10 tot 15 jaar zorgen ervoor dat de kampeer- en bungalowsector in Nederland in hoge mate geprofessionaliseerd en geïntensiveerd is. De verblijfsrecreant is mobieler, veeleisender en jaarrond actief. Gasten moeten intensiever ' bezig' gehouden worden en/of vragen om een meer intensieve dienstverlening (soms in combinatie met zorg).

Een en ander betekent voor de recreatieondernemer dat:

- Permanent toezicht op het terrein vereist is, in principe gedurende 24 uur per dag, 7 dagen in de week en 365 dagen per jaar;
- De waakzaamheid ten aanzien van calamiteiten, brand, inbraak en vernielingen noodgedwongen wordt verhoogd. Het veiligheidsaspect is op het recreatiebedrijf een elementaire voorwaarde ten aanzien van het kwaliteitsbeeld van de gast over het recreatiebedrijf. Bewaking van en zorg over onder meer de recreatieverblijven van gasten; ook in de stille(re) periodes;
- De dienstverlening gedurende het gehele recreatie seizoen, in toenemende mate gedurende het gehele jaar, op niveau dient te zijn (persoonlijk welbevinden van de gasten);
- Het terreinbeheer gedurende het gehele jaar zo optimaal mogelijk moet kunnen worden uitgevoerd.

Er is een duidelijke tendens waar te nemen naar meer personeel op recreatiebedrijven. Voor de werkgelegenheid is dit een positieve ontwikkeling, maar het vraagt ook om een antwoord op de vraag van huisvesting.

4.6.2 Voorstel 10: Aantal bedrijfswoningen per hectare

Beleidskeuze 10: Eén bedrijfswoning bij recht toestaan en een tweede bedrijfswoning met ontheffing.
--

Aanleiding

De taakverzwaring van de recreatieondernemer, gevoegd bij de al genoemde ontwikkelingen, maakt het noodzakelijk één of meerdere plaatsvervangers op het terrein te huisvesten. De voormalige 'Kampeerraad' stelde in haar "Richtlijnen voor beheer en inrichting van kampeerplaatsen" dat er in elk geval één dienstwoning op een recreatiebedrijf behoort te zijn, met tevens een vrijstellingsmogelijkheid voor een tweede bedrijfswoning.

De ontwikkelingen zijn in hoog tempo doorgedaan. De belangenvereniging voor de toeristische verblijfsrecreatie is dan ook van mening dat het noodzakelijk is dat in principe elke recreatieonderneming over meerdere dienstwoningen moet kunnen beschikken; zoveel als voor de bedrijfsvoering van het betreffende bedrijf noodzakelijk is. De recreatieondernemer zelf is de meest aangewezen persoon om dit te beoordelen.

Ook in het kader van het gelijkheidsbeginsel is het eerlijk om het bestemmingsplan aan te passen, zodat recreatieondernemers qua bedrijfswoningen dezelfde mogelijkheden krijgen als andere ondernemers zoals agrariërs in onze gemeente.

Argumenten/toelichting

Een aanvraag van een recreatiebedrijf voor de bouw van een extra, meestal een tweede, bedrijfswoning, wordt door de gemeente onderzocht op het feit in hoeverre de noodzaak daarvan wordt aangetoond. Planologische afwegingen vormen het hoofdthema bij de beoordeling van een aanvraag voor een extra bedrijfswoning. Vooropgesteld dient te worden dat de beheerscomponent in de bedrijfsvoering niet simpelweg kan worden afgezet tegen het aantal eenheden op een recreatieterrein. Terreinomvang en het aantal eenheden zeggen iets over de beheersbaarheid ('span of control') van de bedrijfsvoering. De intensivering van de bedrijfsvoering én de noodzaak van een adequate kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, vragen van ondernemer en medewerkers nadrukkelijk - zowel letterlijk als figuurlijk - om boven op het recreatiebedrijf te zitten.

Op ieder kampeer- en bungalowbedrijf is een bedrijfswoning noodzakelijk. Afhankelijk van de aard, omvang en ligging van het bedrijf kan de aanwezigheid van meerdere bedrijfswoningen gewenst zijn. Om ruimte te bieden voor ondernemen en gelijke rechten te bieden voor alle

ondernemers in de gemeente is het voorstel om net als bij agrarische bestemmingen 1 bedrijfswoning bij recht toe te staan en een tweede met ontheffing.

Kanttekeningen

Over het algemeen willen we een tweede bedrijfswoning in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" pas toestaan als de noodzaak is aangetoond. Op het moment dat de woning weer verkocht wordt, is het risico groot dat ze als burgerwoning verkocht worden i.p.v. als bedrijfswoning. Dit heeft negatieve gevolgen voor enerzijds het bedrijf en anderzijds de nieuwe bewoners. Om extra oplettendheid hiervoor in te bouwen is een tweede bedrijfswoning alleen met ontheffing toegestaan. Hier kan dus een afweging van de relevantie gemaakt worden en de toetsing aan milieu eisen zoals de omgekeerde werking kan uitgevoerd worden.

Met de ontheffing bestaat ook de mogelijkheid om te controleren of er geen sprake is van een splitsing van het terrein. In dat geval kan het voorkomen dat op de andere helft al twee bedrijfswoningen gerealiseerd zijn. De nieuwe aanvraag wordt dan gezien als derde bedrijfswoning en niet gehonoreerd.

Consequenties voor het bestemmingsplan

In de bestemmingen Recreatie - Verblijfsrecreatie 1, Recreatie - Verblijfsrecreatie 2 en Recreatie - Verblijfsrecreatie 3 in het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe" moet een extra ontheffing van de bouwregels opgenomen worden.

Ontheffing van de bouwregels tweede bedrijfswoning op verblijfsrecreatieve terreinen

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd ontheffing te verlenen voor de bouw van een tweede bedrijfswoning op bouwvlakken met de hoofdbestemming Recreatie (R-VR1, R-VR2 of R-VR3), met inachtneming van het volgende:

1. Planwijziging wordt alleen toegestaan indien voor het beheer van het terrein permanent toezicht noodzakelijk is voor het permanente toezicht op het recreatieve verblijf en er voldoende bedrijfsomvang aanwezig is in verband met de duurzaamheid van het bedrijf als volwaardig meermansbedrijf (bedrijfsmatige exploitatie);
2. De situering van de bedrijfswoning dient een duidelijke relatie te hebben met het bedrijf en moet binnen het verblijfsrecreatieve bedrijf plaats vinden;
3. Er mag niet al een tweede bedrijfswoning zijn gebouwd;
4. Voor het overige dienen de aanvullende verplichtingen zoals genoemd op pagina 20 getoetst te worden.

BIJLAGEN

Deelnemers brainstormsessies & klankbord

Deelnemers ambtelijke werkgroep:

- Mevr. E. Goessen, Beleidsmedewerker Recreatie & Toerisme
- Dhr. M. De Heer, Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
- Mevr. M. Gerrits, Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
- Dhr. R. Engbers, Senior Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
- Dhr. A. Abbing, Beleidsmedewerker Licht en Geluid
- Dhr. C. Viersen, Beleidsmedewerker Milieu
- Dhr. E. Eefting, Bouwvergunningverlener
- Mevr. T. Engels, Vergunningverlener RO
- Mevr. T. Postma, Vergunningverlener RO
- Mevr. J. Abbing, Milieuvergunningverlener
- Dhr. D. Reitsma, Jurist
- Dhr. K. Wielink, Openbare Werken
- Mevr. M. Fokkema, Communicatie Adviseur
- Dhr. D. v.d. Laan, Bouwmeester
- Dhr. F. v.d. Veen, Teamleider Handhaving

Deelnemers externe klankbordgroep:

- Dhr. G. v. d. Bosch, Wethouder gemeente Midden-Drenthe
- Mevr. E. Goessen, Beleidsmedewerker Recreatie & Toerisme Midden-Drenthe
- Dhr. M. d. Heer, Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening Midden-Drenthe
- Mevr. E. Thiessen, Notulist gemeente Midden-Drenthe
- Dhr. D. Dijkstra, Regiocoördinator RECRON Drenthe
- Mevr. I. Dolging, Eigenaar B&B Orvelte en lid LTO Noord
- Dhr. J. Teuben, Eigenaar minicamping en bestuurslid VTRB
- Mevr. K. Tap, Beleidsmedewerker Recreatie & Toerisme Provincie Drenthe
- Dhr. A. Anema, Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling Provincie Drenthe
- Mevr. S. v. d. Meer, Communicatieadviseur Drents Landschap
- Dhr. H. Hartog, Directeur Recreatieschap Drenthe
- Mevr. M. Almeloo, Gebiedscoördinator Zuidwest Drenthe

Het ontwerp bestemmingsplan moest verbeterd en aangevuld worden in 2010, met name door de aanvulling van de PlanMER. Dit gaf ook ruimte om het gemeentelijk beleid op één belangrijk onderdeel te actualiseren. Dit is het beleid voor Recreatie en toerisme in de gemeente, in het bijzonder in het buitengebied. In het voorontwerp BP BG en het (ingetrokken) ontwerp BP BG zat namelijk een systeem voor recreatie en toerisme dat verouderd en niet meer actueel was. Zowel door de gewijzigde economische omstandigheden als door voortschrijdend inzicht, en de inwerkingtreding van de Wabo was er aanleiding om het beleid te herzien.

Dit heeft ertoe geleid dat na intern en extern vooroverleg een discussienota hierover aan de raadscommissie is voorgelegd. Het doel van de bijeenkomst was komen tot toeristische beleidskaders voor het buitengebied die vervolgens juridisch vastgelegd worden binnen de ruimtelijke kaders van het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe". De bijeenkomst heeft in oktober 2010 plaatsgevonden. De conclusies uit de discussie in de commissie zijn samen met het stuk zelf verwerkt in dit ontwerp BP BG. Inspraak is mogelijk tijdens de normale inzage procedure van het bestemmingsplan. Uiteindelijk zal de gemeenteraad, via de raadscommissie, het bestemmingsplan met de toeristische mogelijkheden vaststellen.

In de discussienota staan tien stellingen/beleidskeuzes. Uitgangspunt bij de beleidskeuzes is het streven naar deregulering. Zaken moeten alleen worden vastgelegd in bestemmingsplannen als er ruimtelijke relevantie is. Daarnaast moet het gaan om toetsbare en handhaafbare voorwaarden. De regels in bestemmingsplannen moeten zoveel mogelijk algemeen van aard zijn en voldoende flexibel toegepast kunnen worden zonder te lange procedures te vereisen. Hierbij zijn in bijzondere situaties afwijkingen en maatwerk mogelijk.

De commissies Ruimte & groen heeft zich gebogen over de stellingen. De volgende vragen bleven aan het einde van de avond onbeantwoord en zijn nader uitgezocht en worden hieronder toegelicht. Voor de overige stellingen en argumentatie verwijzen wij u graag naar de discussienota zoals die is opgenomen in de bijlagen van de regels van het ontwerp bestemmingsplan.

Stelling 2

Wijzigingsbevoegdheid opnemen voor het wijzigen van kleinschalige recreatie als nevenactiviteit bij de bestemmingen Agrarisch, Wonen, Landgoed en overige Bedrijven naar een volwaardige recreatieve bestemming (R-VR1 en R-VR3).

- Bij stelling 2 werd aangegeven dat de voorwaarde voor wijziging van minimaal 1 hectare laag en weinig onderscheidend is van een minicamping. De vraag is of dit minimum omhoog kan naar 2-3 hectare? Uit onderzoek in het werkveld blijkt dat je hiermee echter de ondernemers beperkt en dat is niet de bedoeling. Onze doelstelling is het bieden van ruimte voor ondernemen en daarom blijft het minimum van 1 hectare staan.
- Verder kwam de vraag naar voren hoe we een ondernemersplan en een jaarronde exploitatie toetsen? Dit komt overeen met de vraag hoe de toegevoegde waarde op bestaand aanbod gemeten kan worden. Onderscheidendheid en vernieuwendheid meten is altijd subjectief. Bij twijfel hebben we de beschikking over beleidsinstrumenten als het Kwaliteitsteam Natuurlijke Recreatie die ons als onafhankelijke partij kunnen adviseren over het wel of niet vergunnen op basis van een ondernemersplan.

Stelling 3

Op reguliere kampeertreinen vergunningsvrije bouwwerken tot 70 m² toestaan met een