

Raadsvoorstel

Status: Voorbereidend besluitvormend

Agendapunt:	4
Onderwerp:	Verruiming Kampeerbeleid
Datum:	9 maart 2021
Portefeuillehouder:	dhr. J.W. Uitslag
Decosnummer:	1246
Informant:	Arja Doornbos a.doornbos@dalfsen.nl (0529) 438987

Voorstel:

1. Kennis te nemen van de analyse kampeeraanbod ter beantwoording van de motie 'Verruiming kampeerbeleid' waaronder tevens voorstellen voor de camperlocaties zijn opgenomen.
2. De uitgangspunten voor verruiming kampeerbeleid, inclusief camperlocaties vast te stellen.
3. Het besluit tot aanwijzing van het exploiteren van camperplaatsen in de kern Dalfsen en de kern Nieuwleusen als economische activiteit in het algemeen belang (Wet Markt en Overheid) in te trekken.
4. In te stemmen met de instandhouding van de gemeentelijke camperlocaties en de exploitatie van de camperplaatsen d.m.v. een concessie aan te besteden aan een lokale ondernemer.

Inleiding:

Tijdens de raadsvergadering van 28 september 2020 is via de Motie "verruiming kampeerbeleid", het College verzocht om met de sector in gesprek te gaan en de behoeftes en de mogelijkheden te onderzoeken tot uitbreiding van het aantal kampeerplaatsen binnen Dalfsen.

Deze analyse van het kampeeraanbod is gebaseerd op een raadpleging van de sector (campinghouders Dalfsen, SVR en HISWA-RECRON) en de ervaring met initiatieven binnen de gemeente.

De behoefte aan verruiming van het kampeeraanbod, wat eventuele beperkingen zijn en mogelijkheden voor verruiming van het kampeerbeleid zijn in deze notitie aangegeven.

Uit de raadpleging is naar voren gekomen dat de behoefte in de sector vooral is gericht op ontwikkeling van de variatie en kwaliteit van het aanbod en nauwelijks op uitbreiding van het aantal kampeerplaatsen.

Daarnaast vraagt de campermarkt als groeimarkt en de toenemende vraag van initiatiefnemers, om nieuwe keuzes op het gebied van camperlocaties. Bij de vaststelling van het 6^e verzamelplan buitengebied raadsbesluit is gevraagd om beleid voor camperplaatsen te formuleren

Uit jurisprudentie is gebleken dat de motivering voor de aanwijzing van de exploitatie van de camperplaatsen in Dalfsen en Nieuwleusen als economische activiteit in het algemeen belang, destijds onvoldoende is onderbouwd en geen stand zal houden bij een eventuele juridische procedure. Dit vraagt om juridisch herstel van het besluit en een alternatief (zie bijlage 2) voor de gratis gemeentelijke camperplaatsen.

Argumenten:

1.1. Uw motie "verruiming kampeerbeleid" is uitgevoerd. De resultaten zijn in bijgaande analyse kampeeraanbod opgenomen, inclusief voorstellen voor de camperlocaties.

In de analyse wordt ingegaan op de door de sector aangegeven behoefte aan verruiming kampeeraanbod, op de beperkingen en mogelijkheden voor verruiming kampeerbeleid inclusief camperlocaties op particulier terrein en de gemeentelijke camperlocaties. Onder punt 2.1. zijn de mogelijke aanpassingen aangegeven.

1.2. Raadpleging van de sector heeft plaatsgevonden en is in de analyse weergegeven.

In antwoord op de in uw motie (d.d. 28 september 2020) gestelde vraag; naar de behoefte van de kampeer sector aan uitbreiding van kampeerplaatsen, is door de campingeigenaren aangegeven dat die behoefte er niet of nauwelijks is en in enkele gevallen nadrukkelijk wordt afgeraden. De behoefte van de sector is vooral gericht op ontwikkeling van de variatie en kwaliteit van het kampeeraanbod. Voor de volledigheid wordt verwezen naar bijlage 1. de 'Analyse Kampeeraanbod Dalfsen' (pg.4,5,18-20).

2.1. Uw raad wordt om een standpunt gevraagd bij de volgende mogelijke aanpassingen van het kampeerbeleid:

2.1.1. Voor de koppeling van een kleinschalig kampeerterrein binnen de agrarische bestemming als neventak aan een geregistreerd agrarisch bedrijf geldt dat aangetoond moet worden dat er sprake is van een nevenfunctie van het agrarisch bedrijf. Indien de agrarische functie vervalt en/of een volwaardige recreatie onderneming is gewenst kan een bestemmingswijziging procedure worden gestart.

2.1.2. Mogelijkheid voor verruiming van het kampeerbeleid voor kleinschalige kampeerterrinen is de uitbreiding van het kampeerseizoen van 15 maart tot en met 31 oktober naar een jaarrond seizoen.

Dit biedt mogelijkheden voor winterkamperen en ruimte aan initiatiefnemers met plannen voor een kleinschalige kampeertrein. Dit komt eveneens tegemoet aan de behoefte om de mobiele kampeermiddelen; tent-woningen, toer caravans en bijv. campers, die op deze terreinen zijn toegestaan, ook gedurende de winter te kunnen laten staan.

2.1.3. Op kleinschalige kampeerterrinen voor maximaal 5 van de 25 stapplaatsen ruimere afmetingen mogelijk te maken van 60 m2 en 5 m hoog in plaats van de nu geldende 28 m2 en 3.3 m hoog. Hierbij is de landschappelijke inpassing en passende verhouding tot de betreffende locatie een belangrijke voorwaarde.

Dit komt tegemoet aan een behoefte van de sector en aan de kampeertrend bij het kamperend publiek voor luxere huur tenten (tent- woningen). Op veel SVR terreinen worden inmiddels 2 tot 3 luxe huur tenten aangeboden die doorgaans voor de winterperiode worden afgebroken.

- 2.1.4. *Advies is om actief te bepalen op welke overige recreatie terreinen met geregleerde overnachtingsmogelijkheid en onder welke voorwaarden Pop-Up campings tijdens het hoofdseizoen kunnen bijdragen aan extra aanbod van kampeerplaatsen.* Juist voor tijdelijke en flexibele uitbreiding van het aantal kampeerplaatsen bieden de opkomende Pop-Up campings mogelijkheden, indien zich hiervoor initiatiefnemers melden. Op bestaande kampeer terreinen kan dit de bezettingsgraad in het voor- en najaar extra bevorderen.
- 2.1.5. *De uitgangspunten voor camperlocaties op particulier terrein, bieden kansen voor initiatiefnemers met plannen voor de ontwikkeling van een camperlocaties op (voormalig) agrarische erven of op bestaande terreinen in of nabij aantrekkelijke verblijfsgebieden*
Door de groeiende campermarkt is er schaarste ontstaan in het aantal camperplaatsen. Het huidige camperbeleid heeft betrekking op geregleerde overnachtingsplaatsen en voorziet niet in beleids-uitgangspunten voor camperlocaties op particulier terrein.
Door in te stemmen met de uitgangspunten zoals benoemd in hoofdstuk 2.3 van de 'Analyse Kampeeraanbod Dalfsen' (bijlage 1), kan er ruimte worden geboden aan initiatiefnemers met plannen voor een camperlocatie op particulier terrein.
- 2.1.6. *Het starten van een kleinschalig kampeerterrein ook mogelijk te maken op een voormalig agrarisch erf, volgens in ieder geval dezelfde voorwaarden als bij een agrarisch bedrijf.*
Er komen meer agrarische erven vrij waarvoor een vervolgfunctie wordt gezocht. Een deel leent zich qua grootte en ligging voor een recreatieve invulling. Voorgesteld wordt om een kleinschalig kampeerterrein op dit soort erven mogelijk te maken, evenals camperlocaties. Aan medewerking hieraan moeten verschillende voorwaarden worden gesteld. De locatie dient qua grootte en ligging geschikt zijn en landschappelijke inpassing is verplicht. Dit wordt getoetst via een advies van de ervenconsulent van Het Oversticht. Hierbij dient de betreffende locatie meerwaarde te hebben voor het recreatief aanbod. Voor een eenduidige definitie van een voormalig agrarisch erf wordt de definitie gehanteerd voor voormalig agrarische bebouwing bij het realiseren van boerderijkamers: percelen die in het bestemmingsplan Buitengebied Dalfsen 1998 een agrarische bestemming hadden. Geadviseerd wordt om deze optie mogelijk te maken via een herziening van een bestemmingsplan, omdat op voormalig agrarische erven qua bestemming meer geregeld moet worden dan bij een kleinschalig kampeerterrein als neventak van een agrarisch bedrijf. Bovendien is het in deze gevallen ook nodig om de impact voor omliggende erven/bedrijven goed mee te nemen.
- 3.1. *De aanwijzing van de exploitatie van camperplaatsen in Dalfsen en Nieuwleusen als economische activiteit in het algemeen belang houdt juridisch geen stand.*
Uit jurisprudentie is gebleken dat bij de aanwijzing van het exploiteren van camperplaatsen als economische activiteit in algemeen belang, er sprake moet zijn van een deugdelijke motivering en hiervoor gedegen onderzoek naar de effecten voor de markt nodig is. De Rechtbank Rotterdam heeft het algemeen belang besluit van de gemeente Stadskanaal, m.b.t. de aanwijzing van camperplaatsen als economische activiteit in het algemeen belang vernietigd.

Bij de aanwijzing van de exploitatie van camperplaatsen in Dalfsen en Nieuwleusen als economische activiteit in het algemeen belang, is het algemeen belang als volgt gemotiveerd:
"Het algemeen belang is in dit geval dat de gemeente uit gastheerschap deze low profile camperplaatsen, zonder overige voorzieningen, graag gefaciliteerd wil hebben. Hiermee wordt de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente vergroot." Gezien de hierboven vermelde jurisprudentie kan worden geconstateerd dat er sprake is van een ondeugdelijke motivering. Daarnaast heeft er geen onderzoek plaatsgevonden naar de effecten voor de markt. Hierdoor zal het algemeen belang besluit geen stand zal houden in geval van een eventuele juridische procedure.
Dit betekent dat het aanbieden van de gemeentelijke camperplaatsen een economische activiteit is, waarbij de gemeente Dalfsen is gehouden aan de gedragsregels Wet Markt en Overheid, respectievelijk artikelen 25i, 25j, 25k en 25l Mededingingswet. De gemeente Dalfsen mag dan nog steeds economische activiteiten verrichten (waaronder het exploiteren van camperplaatsen), maar mag daarbij niet oneerlijk concurreren met commerciële bedrijven.
- 3.2. *In de gemeente Dalfsen zijn er recreatieondernemers die zich specifiek richten op campers*
In geval van een algemeen belang besluit neemt de overheid de verantwoordelijkheid op zich, daar waar de markt het niet oppakt. In de gemeente Dalfsen zijn er op dit moment 3 ondernemers die zich richten op de doelgroep campers, door het aanbieden van specifieke camperplaatsen (inclusief voorzieningen). Er is geen sprake van marktfalen.

- 3.3. *De ministerraad heeft ingestemd met een wetswijziging die betrekking heeft op de Wet Markt en Overheid*
Door de gewijzigde wet moeten overheden op uniforme wijze motiveren waarom ze een activiteit onder de kostprijs willen aanbieden. Ze moeten bijvoorbeeld de gevolgen voor bedrijven zichtbaar maken. Ondernemers krijgen daarnaast meer inspraak vooraf omdat een openbaar aangekondigde consultatie verplicht wordt. Ook wordt een evaluatiebepaling toegevoegd aan de wet zodat verleende uitzonderingen achteraf kunnen worden heroverwogen. Evaluaties leiden tot een besluit waar tegen bezwaar en beroep mogelijk is.
De ministerraad heeft ermee ingestemd het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te zenden. Zolang het wetsvoorstel niet is aangenomen, blijft de huidige wetgeving van kracht.
- 4.1. *De gemeentelijke camperlocaties voorzien in een behoefte van ca 40% van de campers.*
Daarnaast geeft 55% voorkeur aan overnachten op een camping en 5% aan overnachten elders.
Niet ieder camperaar heeft behoefte aan een overnachtingsplek op een camping met voorzieningen, omdat zij doorgaans zelfvoorzienend zijn en geen gebruik maken van de faciliteiten die een camping biedt.
- 4.2. *De lokale ondernemers worden betrokken bij de exploitatie van de gemeentelijke camperlocaties*
De ontstane jurisprudentie vraagt om een alternatief voor de gratis camperplaatsen.
In het verleden zijn de ondernemers onvoldoende betrokken bij de exploitatie van de gemeentelijke camperplaatsen. Het is het van belang om voor een alternatief voor de gratis gemeentelijke camperplaatsen in gesprek te gaan met lokale ondernemers. Uit een verkenning moet blijken of er bij de lokale ondernemers belangstelling is voor de exploitatie van de gemeentelijke camperlocaties in Dalfsen en Nieuwleusen.
- 4.3. *Camperers zijn nog steeds welkom in Dalfsen*
Door de exploitatie van de gemeentelijke camperlocaties d.m.v. een concessie aan te besteden aan een lokale ondernemer, zijn campers nog steeds welkom in de gemeente Dalfsen, alleen kunnen zij niet langer gratis gebruik maken van de gemeentelijke camperplaatsen.

Kanttekeningen en risico's

- 2.1.2 *Wanneer uw raad zou besluiten tot verruiming van het kampeerseizoen tot jaarrond, vervalt het onderscheid in kampeerseizoenen tussen kampeertreinen met een volwaardige recreatieve bestemming en kleinschalige kampeertreinen.*
Vanuit de geraadpleegde ondernemers en sector (SVR, HISWA-RECRON, Vekabo) wordt het zwaartepunt van het seizoen voor de kleinschalige kampeertreinen gelegd bij het zomer halfjaar. In de herfst en winter zijn deze terreinen veelal gesloten voor onderhoud, eigen vakanties en de inzet die de agrarische tak vraagt. Daarnaast vraagt landschappelijke inpassing gedurende de wintermaanden extra aandacht.
In het verlengde van de problematiek Vitale Vakantieparken ontstaat bij jaarrond aanwezigheid van kampeermiddelen zoals tent-huisjes, caravans en campers, het risico op ongewenste permanente bewoning en toename van de bijbehorende handhavingproblematiek voor de gemeente.
- 2.1.3. *Op kleinschalige kampeertreinen voor maximaal 5 van de 25 stapplaatsen ruimere afmetingen mogelijk te maken van 60 m2 en 5 m hoog in plaats van de nu geldende 28 m2 en 3.3 m hoog.*
Risico van meer en grotere kampeermiddelen op kleinschalige kampeertreinen is dat dit op gespannen voet kan komen te staan met de landschappelijke inpassing en de schaal en verhouding van de betreffende agrarische erf locatie.
- 2.1.4. *Advies is om actief te bepalen op welke overige recreatie terreinen met gereguleerde overnachtingsmogelijkheid en onder welke voorwaarden Pop-Up campings tijdens het hoofdseizoen kunnen bijdragen aan extra aanbod van kampeerplaatsen.*
Op deze wijze kan gemeente Dalfsen zich actief voorbereiden op de verwachtte vraag naar mogelijkheden voor Pop-Up campings.
- 2.1.5. *De uitgangspunten voor nieuwe camperlocaties op particulier terrein zijn niet opgenomen in sectoraal beleid*
Wanneer de gemeenteraad instemt met de uitgangspunten zoals benoemd in hoofdstuk 2.3 van de 'Analyse Kampeeraanbod Dalfsen' (bijlage 1), geeft dat richting aan de toetsing van initiatieven voor camperlocaties op particulier terrein. Daarbij wordt de gebruikelijke ruimtelijke procedure gevolgd. En vindt besluitvorming over het initiatief vindt plaats door de gemeenteraad bij de bij de behandeling van het bestemmingsplan.

3.1. Wanneer uw raad zou besluiten om in te stemmen met het intrekken van het algemeen belang besluit:

1. betekent dit op de gemeentelijke camperlocaties in Dalfsen en Nieuwleusen geen mogelijkheid meer bestaat tot gratis overnachten, de integrale kosten moeten worden doorberekend. Voor een deel van de campers zal dit betekenen dat zij de gemeente Dalfsen in het vervolg zullen mijden;
2. behouden de camperplaatsen feitelijk gezien nog steeds hun functie (het verkeersbesluit wordt niet ingetrokken). Aan uw raad wordt voorgesteld om, op basis van de 'Alternatieven voor de gratis camperplaatsen' (bijlage 2), in te stemmen met de instandhouding van de gemeentelijke camperlocaties en de exploitatie van de camperplaatsen d.m.v. een concessie aan te besteden aan een lokale ondernemer.

3.2. Wanneer uw raad zou besluiten om niet in te stemmen met het intrekken van het algemeen belang besluit:

1. geeft de gemeente daarmee aan dat zij van oordeel is dat er sprake is van marktfalen;
2. concurreert de gemeente met recreatieondernemers;
3. is er sprake van een risico op een eventuele juridische procedure.

4.1. Vanuit de kampeersector is er weinig draagvlak voor de instandhouding van de gemeentelijke camperlocaties.

De gemeentelijke camperlocaties zijn voor de meeste campinghouders in de gemeente Dalfsen een doorn in het oog. Zij ervaren de camperlocaties als concurrerend.

Enkele respondenten geven aan indien de gemeentelijke camperlocaties in stand blijven, deze:

- ofwel door een ondernemer geëxploiteerd zouden moeten worden
- ofwel stageld en toeristenbelasting moet worden geheven

Alternatieven

2.1. Het bestaande beleid handhaven.

Het bestaande beleid biedt zowel aan de bestaande ondernemers als aan initiatiefnemers reeds ruime mogelijkheden voor het exploiteren van een kampeerterrein. De beperkingen die er zijn voor verdere kwalitatieve ontwikkeling, zoals het toegestane oppervlak van een kampeermiddel van maximaal 28m² blijven dan gelden.

3.1. Het besluit tot aanwijzing van het exploiteren van camperplaatsen in de kern Dalfsen en de kern Nieuwleusen als economische activiteit in het algemeen belang (Wet Markt en Overheid) niet in te trekken.

Het algemeen belang besluit blijft onverminderd van kracht, waardoor er sprake is van een risico op een eventuele juridische procedure.

4.1. Het heffen van stageld en het innen van toeristenbelasting voor de gemeentelijke camperlocaties (exploitatie door gemeente)

Hierdoor kunnen de gemeentelijke camperlocaties in stand blijven, maar wordt stageld geheven en toeristenbelasting geïnd. Campers die niet op een regulier camping willen staan zijn hiermee nog steeds welkom in de gemeente Dalfsen, maar kunnen niet meer gratis overnachten op de gemeentelijke camperlocaties.

4.2. Opheffing van de gemeentelijke camperplaatsen

Opheffing van de gemeentelijke camperplaatsen betekent dat er voor campers definitief geen mogelijkheden meer zijn om nabij de kernen in Dalfsen en Nieuwleusen te overnachten op een camperplaats zonder voorzieningen. Zij kunnen dan alleen nog terecht bij de campings of op de camperlocaties op particulier terrein in Dalfsen, of anders zullen zij op zoek moeten naar een overnachtingsplek buiten de gemeente Dalfsen. Hiermee ontstaat wel het risico op toename van wildkamperen in de gemeente Dalfsen.

Duurzaamheid:

Binnen de kampeersector neemt de aandacht voor duurzaamheid toe. Het toenemend gebruik van zonne-energie en de introductie van de elektrische camper zijn hiervan voorbeelden.

Via Vrijtijdseconomie Vechtdal worden ondernemers actief bij verduurzaming ondersteund.

Financiële consequenties:

In geval van exploitatie van de gemeentelijke camperlocaties door een lokale ondernemer, zullen er tussen gemeente en concessiehouder nadere afspraken worden gemaakt over de exploitatie, waaronder ook financiële afspraken.

De gemaakte afspraken m.b.t. deze exploitatie worden vastgelegd in de concessieovereenkomst.

Indien uw raad besluit tot een alternatief, anders dan voorgesteld, zijn daar andere financiële consequenties aan verbonden:

- In geval van exploitatie van de gemeentelijke camperlocaties in eigen beheer door het heffen van stagegeld, is de vaststelling van een (minimaal kostendekkend) tarief nodig. Wanneer een vergoeding wordt gevraagd voor een overnachting, dan zal ook toeristenbelasting geheven moeten worden. Dit zal vastgelegd moeten worden in een verordening voor het gebruik van de camperplaatsen;
- In het geval van het opheffen van de gemeentelijke camperlocaties, zullen er kosten gemaakt moeten worden voor het ontmantelen van deze locaties.

Communicatie:

Via een digitale vragenronde hebben campinghouders hun situatie, behoefte en mening kenbaar gemaakt. De betrokken worden voorafgaand aan de behandeling in de gemeenteraad op dit raadsvoorstel geattendeerd.

Vervolg:

De vastgestelde uitgangspunten geven richting aan vertaling naar nieuw kampeerbeleid via de Omgevingsvisie en -plannen. Daarnaast worden de standpunten van de gemeenteraad betrokken bij het verruimen van regels en meewerken aan initiatieven voor kleinschalige kampeerterreinen via het 8^e Verzamelplan Buitengebied en bij de actualisatie van de APV geregeld. Op deze wijze is een zorgvuldige besluitvorming eveneens geborgd.

Voor de verruiming voor kleinschalige kampeerterreinen bij agrarische bedrijven wordt voorgesteld om in de tussenliggende fase, tot het formeel in het 8^e verzamelplan is verwerkt, te werken met tijdelijke omgevingsvergunningen. Als de verruiming ook formeel is verwerkt in het bestemmingsplan, moet dan een aanvraag omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd worden ingediend, om de situatie permanent te regelen. Dit is in lijn met de werkwijze die ook is gehanteerd bij kleine windmolens.

Afhankelijk van het besluit van de gemeenteraad over de gemeentelijke camperlocaties, zullen vervolgstappen worden genomen, zoals beschreven in de 'Alternatieven voor gratis gemeentelijke camperplaatsen' (bijlage 2).

Bijlagen:

1. Analyse kampeeraanbod Dalfsen feb. 2021
2. Alternatieven gratis gemeentelijke camperplaatsen
3. Motie verruiming kampeerbeleid d.d. 28 september 2020

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,

de burgemeester,
drs. E. van Lente

de gemeentesecretaris/algemeen directeur,
ing. S.A.D.C van Geffen

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Dalfsen;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 9 maart 2021, nummer 1246;

gelet op:

- de motie 'Verruiming kampeerbeleid' d.d. 28 september 2020
- de Nota Kampeerbeleid 2011 d.d. 19 december 2020
- het algemeen belang besluit camperplaatsen d.d. 26 mei 2015
- de ontstane jurisprudentie over de gemeentelijke camperplaatsen van de gemeente Stadskanaal

overwegende dat:

- de gemeenteraad het wenselijk acht om verruiming van het kampeerbeleid mogelijk te maken
- er onder de ondernemers in de kampeersector een raadpleging heeft plaatsgevonden
- het algemeen belang besluit van de gemeenteraad van 26 mei 2015, in geval van een juridische procedure vanwege een ondeugdelijke motivering geen stand zal houden
- er vanuit de kampeersector weinig draagvlak is voor de instandhouding van de gemeentelijke camperlocaties
- de gemeentelijke camperplaatsen voorzien in een behoefte

gezien:

- de mogelijke beperkingen van de huidige Nota Kampeerbeleid 2011
- de voorgenomen wetwijziging van de Wet Markt en Overheid
- de schaarste van het aantal beschikbare camperplaatsen door de groeiende campermarkt

b e s l u i t :

1. Kennis te nemen van de analyse kampeeraanbod ter beantwoording van de motie 'Verruiming kampeerbeleid' waaronder tevens voorstellen voor de camperlocaties zijn opgenomen.
2. De uitgangspunten voor verruiming kampeerbeleid, inclusief camperlocaties vast te stellen.
3. Het besluit tot aanwijzing van het exploiteren van camperplaatsen in de kern Dalfsen en de kern Nieuwleusen als economische activiteit in het algemeen belang (Wet Markt en Overheid) in te trekken.
4. In te stemmen met de instandhouding van de gemeentelijke camperlocaties en de exploitatie van de camperplaatsen d.m.v. een concessie aan te besteden aan een lokale ondernemer.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Dalfsen in zijn openbare vergadering van 26 april 2021.

De raad voornoemd,

de voorzitter,
drs. E. van Lente

de griffier,
drs. J. Leegwater