

DISCUSSIONOTA REGULERING MINICAMPINGS



28 november 2013
Definitieve nota



Documenttitel : Discussienota Regulering
Minicampings
Status : Definitieve nota
Datum : 28 november 2013
Auteur : Paul van den Berg
Afdeling : Ruimtelijke en Economische
Ontwikkeling
Team : Beleid

INHOUDSOPGAVE

Blz.

SAMENVATTING		5
1	INLEIDING	
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doel van deze nota	6
1.3	Wijze van aanpak	6
1.4	Leeswijzer	6
2	HUIDIGE SITUATIE	
2.1	Inleiding	7
2.2	Geschiedenis minicampings	7
2.3	Huidige wet- en regelgeving	7
3	OPVATTINGEN VAN DE SECTOR	
3.1	Inleiding	8
3.2	Wel uitbreiden van het maximum aantal staanplaatsen	8
3.3	Niet uitbreiden van het maximum aantal staanplaatsen	8
3.4	Overweging	9
4	VARIANTEN	
4.1	Inleiding	10
4.2	Variant 1	Kwaliteitscriterium
4.3	Variant 2	Gebiedscriterium
4.4	Variant 3	Wie het eerst komt die het eerst maalt
4.5	Variant 4	Een combinatie van de verschillende varianten
4.6	Het maximum aantal plaatsen van 750	11
5	CONCLUSIE	
5.1	Inleiding	12
5.2	Tenslotte	12
Bijlagen:		
I.	Amendement minicampings d.d. 27 maart 2012	13
II.	Motie minicampings d.d. 18 juni 2013	14
III.	Spreading (mini)campings over gemeente	15

SAMENVATTING

Er is al enige jaren een landelijke discussie over het maximum aantal staanplaatsen op minicampings. In de loop der jaren is het maximum aantal steeds uitgebreid. Op dit moment is een maximum aantal van 25 plaatsen per minicamping het meest gebruikelijk. Iedere gemeente kan dit in de bestemmingsplannen regelen. Tot dusverre is het beleid van de gemeente Steenwijkerland geweest dat maximaal 15 plaatsen per minicamping worden toegestaan. De exploitanten van minicampings vragen om uitbreiding van het maximum aantal.

Bij de vaststelling van de Beleidsnotitie Bestemmingsplan Buitengebied heeft de raad unaniem een voorstel van het college om onder voorwaarden een verhoging van het maximum aantal plaatsen per minicamping toe te staan geamendeerd. Het maximum aantal van 15 plaatsen per minicamping werd gehandhaafd. Bij de vaststelling van de Beheersverordening Bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland heeft de raad echter een motie aangenomen waarbij het college ten aanzien van het maximale aantal staanplaatsen per minicamping wordt opgeroepen met een regeling te komen in het toekomstig bestemmingsplan voor minicampings waarbij een aantal minicampings kan uitbreiden tot maximaal 25 plaatsen en het totale aantal plaatsen op maximaal 750 blijft. Het college is opgeroepen hiertoe verschillende varianten door middel van een Discussienota Regulering Minicampings voor te leggen aan de raad.

Diverse partijen hebben hun eigen opvatting over het uitbreiden van het aantal plaatsen op minicampings. De exploitanten en vertegenwoordigende organisaties van minicampings zijn voorstander van uitbreiding terwijl exploitanten en vertegenwoordigers van reguliere campings hier tegen zijn. Op basis van de motie van de raad worden ten behoeve van discussie de volgende varianten genoemd waarop uitbreiding van het aantal plaatsen op bepaalde minicampings zou kunnen:

1. Kwaliteitscriterium
2. Gebiedscriterium
3. Wie het eerst komt die het eerst maalt
4. Een combinatie van de verschillende varianten

Na discussie door de raad en de keuze voor een variant zal dit worden uitgewerkt ten behoeve van verwerking in het op te stellen Bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Regelmatig ontvangt de gemeente verzoeken van exploitanten van minicampings om het verhogen van het maximaal aantal staanplaatsen. De bestaande bestemmingsplannen kennen een maximum aantal van 15 staanplaatsen per minicamping. Bij de behandeling van de Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland heeft de raad een motie aangenomen waarbij het college wordt opgeroepen met een regeling te komen waarbij het aantal minicampings kan uitbreiden tot maximaal 25 plaatsen (en het totale aantal plaatsen op maximaal 750 blijft) en is verzocht een discussienota op te stellen met diverse varianten als basis voor een dergelijke regeling.

1.2 Doel van deze nota

Het doel van deze nota is inhoud te geven aan de motie van de raad. Specifiek gaat het dan om het voorleggen van diverse varianten ten behoeve van de discussie over uitbreiding van het maximum aantal staanplaatsen op een aantal minicampings.

1.3 Wijze van aanpak

Deze discussienotitie is een gemeentelijke notitie. De opvattingen in het gebied ten aanzien van uitbreiding van minicampings zijn grofweg bekend. Op basis van de uitkomsten van de discussie in de raad(scommissie) zal worden gesproken met de verschillende partijen, waaronder de ondernemers. De raad zal vervolgens een definitief voorstel worden voorgelegd.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding zal in het tweede hoofdstuk een beeld worden gegeven van de huidige situatie met betrekking tot minicampings en zal de geschiedenis van de minicampings worden geschetst. De standpunten van de diverse organisaties en exploitanten ten aanzien van uitbreiding van het maximaal aantal staanplaatsen op een aantal minicampings komen in hoofdstuk 3 aan de orde. In hoofdstuk 4 zullen, ten aanzien van uitbreiding van het aantal staanplaatsen, een aantal varianten worden genoemd. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie van de nota. Het betreft dus niet de conclusie van de discussie. Dit is voorbehouden aan de raad.

HOOFDSTUK 2 HUIDIGE SITUATIE

2.1 Inleiding

In de gemeente Steenwijkerland kennen we campings die als zodanig zijn opgenomen in de bestemmingsplannen en campings die een andere hoofdbestemming hebben maar waar het houden van een camping is toegestaan. Deze laatste categorie campings duiden we aan als minicampings. In dit hoofdstuk treft u een overzicht aan van de ontwikkeling van minicampings door de jaren heen en hoe dit momenteel in de wet- en regelgeving is vastgelegd.

2.2 Geschiedenis minicampings

Vanaf de Tweede Wereldoorlog is kamperen in Nederland populair geworden. In eerste instantie werd de regulering aan gemeenten overgelaten. In die tijd hadden gemeenten hun eigen kampeerverordening. Iedere gemeente ging hier verschillend mee om. De behoefte bestond dit uniform te regelen. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding van de Kampeerwet in 1984. In deze Kampeerwet werd een vergunningsstelsel opgenomen. Daarnaast werd het voor de gemeente mogelijk vrijstelling te verlenen tot het plaatsen of geplaatst houden van maximaal vijf kampeermiddelen in de periode van 15 maart tot 31 oktober, wanneer er sprake was van een agrarische bestemming, op een erf dat onmiddellijk aansloot bij de bebouwing van een agrarisch bedrijf; het 'kamperen bij de boer' werd daarmee toegestaan. In 1994 is de Kampeerwet (Kw) vervangen door de Wet op de openluchtrecreatie (Wor). Op basis van deze wet werd het mogelijk met vrijstelling maximaal 10 (en in de periode van 15 maart tot en met 31 oktober maximaal 15) kampeermiddelen te plaatsen. De beperking dat minicampings alleen waren toegestaan binnen een agrarische bestemming werd in de Wor opgeheven. Kamperen bij de boer werd kleinschalig kamperen op minicampings. Dit alles was alleen mogelijk indien het bestemmingsplan dit toestond of indien de gemeente hiervan ontheffing verleende. In 2008 is de Wor komen te vervallen. Hiermee is kleinschalig kamperen op minicampings alleen nog in bestemmingsplannen verankerd.

2.3 Huidige wet- en regelgeving

Door het vervallen van de Wor is er geen formele wet meer die het houden van een (mini)camping regelt. Deregulering en vermindering van de administratieve lastendruk (actieprogramma 'Andere Overheid') is hiervoor aanleiding geweest. 'Gemeenten stellen alleen voorschriften als deze echt noodzakelijk zijn voor het bereiken van bepaalde maatschappelijke doelen en deze doelen niet op een andere wijze (via zelfregulering) kunnen worden bereikt'. Bij de vaststelling door de raad van de Beleidsnotitie Bestemmingsplan Buitengebied en de Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland heeft de raad vooralsnog vastgehouden aan een maximaal aantal van 15 staanplaatsen per minicamping. Daarnaast is vastgehouden aan het uitgangspunt dat in de gemeente Steenwijkerland ruimte is voor maximaal 50 minicampings. Hoewel er in de bestemmingsplannen voor 50 minicampings ontheffing/vrijstelling is uitgegeven zijn er een aantal minicampings niet actief. De procedure is opgestart om deze ontheffingen/vrijstellingen in te trekken zodat bij de vaststelling van een nieuw Bestemmingsplan Buitengebied een actueel beeld bestaat van de minicampings en er wellicht ook ruimte ontstaat om nieuwe minicampings in de gemeente toe te laten. Tevens geldt dat op minicampings alleen gekampeerd mag worden met kampeermiddelen in de periode van half maart tot november. Het maximum aantal minicampings, de te plaatsen kampeermiddelen en de kampeerperiode zijn op dit moment geen onderwerp van discussie en hier wordt in deze notitie niet verder aandacht aan besteed.

3.1 Inleiding

Hoewel de raad al heeft opgeroepen te komen met een regeling waarbij in het toekomstig bestemmingsplan een aantal minicampings kan uitbreiden tot maximaal 25 plaatsen (onder de randvoorwaarde dat het totaal aantal plaatsen van maximaal 750 gehandhaafd blijft) achten we het van belang de argumenten van voor- en tegenstanders te benoemen. Er zijn diverse argumenten waarom een uitbreiding van het maximum aantal staanplaatsen wel zou moeten kunnen maar er zijn ook argumenten waarom we dit niet zouden moeten willen. In dit hoofdstuk worden deze argumenten op een rij gezet zodat de raad kennis kan nemen van de opvattingen die in het gebied leven.

3.2 Wel uitbreiden van het maximum aantal staanplaatsen

De voorstanders van het uitbreiden van het maximum aantal staanplaatsen per minicamping zijn over het algemeen de exploitanten van de minicampings (enkel hebben zich verenigd in het platform minicampings Steenwijkerland) en de hen vertegenwoordigende organisaties: de Vereniging van Kampeerboeren Nederland (VeKaBo) en de Stichting Vrije Recreatie (SVR). Hun argumenten zijn o.a.:

- a. Er is vraag naar overnachtingsplaatsen op minicampings en landelijk is een maximum van 25 plaatsen op minicampings gebruikelijk. De doelgroep van minicampings is veelal op leeftijd. Deze groep wordt alleen nog maar groter zodat ook de vraag in de toekomst groter zal worden.
- b. Minicampings zijn maar in beperkte mate concurrerend voor de reguliere campings. Reguliere campings concentreren zich in toenemende mate op stacaravans. Minicampings en reguliere campings richten zich veelal op verschillende doelgroepen. Wanneer er geen plaatsen meer kunnen worden geboden op de bestaande minicampings vertrekken toeristen uit ons gebied naar andere gebieden. Dit is slecht voor de lokale economie van Steenwijkerland.
- c. Een uitbreiding naar 25 plaatsen is nodig om minicampings exploitabel te houden. Zeker wanneer men de kwaliteit van de minicamping wil vergroten, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, zijn hogere inkomsten vereist. Bovendien kan kleinschalig kamperen bijdragen aan extra inkomensvorming voor veelal agrarische bedrijven en daarmee aan de instandhouding van het agrarische karakter van het landelijk gebied.

3.3 Niet uitbreiden van het maximum aantal staanplaatsen

De tegenstanders van de uitbreiding van het aantal minicampings zijn met name de exploitanten van reguliere campings en de Recron die de belangen van veel van de reguliere campings vertegenwoordigt. Hun argumenten zijn o.a.:

- I. Door uitbreiding van het aantal staanplaatsen komen er teveel toeristische plaatsen in het gebied terwijl de reguliere campings die toeristische plaatsen hebben enorm onder druk staan. Er is sprake van een verdringingsmarkt, die op prijs en kwaliteit wordt uitgevochten. Uitbreiding zal alleen maar leiden tot verdere versnippering en kan ten koste gaan van de primaire markt, die van de professionele bedrijven, die al fors moeten blijven investeren om in de belangstelling van de recreant te blijven.
- II. Wanneer een reguliere camping wil uitbreiden dient er veelal een bestemmingsplanwijziging plaats te vinden met de hoge kosten die daarmee gepaard gaan terwijl een verhoging van het maximum aantal staanplaatsen van minicampings

door een beleidswijziging hen geen geld kost. De kosten voor minicampings zijn hierdoor veel lager. Dit is oneerlijke concurrentie.

- III. Minicampings zijn ooit toegestaan om neveninkomsten te genereren voor agrariërs. Reguliere campings moeten er hun brood mee verdienen.

3.4 Overweging

Zowel de voor als tegenstanders van uitbreiding van het aantal plaatsen hebben hun argumenten. Een aantal minicampings doen het goed en hebben in bepaalde periodes te maken met een grotere vraag dan ze, op basis van het maximale aantal van 15 plaatsen, kunnen bieden. Inderdaad klopt het beeld dat veel reguliere campings zich in de loop der jaren steeds meer zijn gaan toeleggen op stacaravans. Veelal bieden zij daarnaast overigens ook nog toeristische plaatsen aan. Er is blijkbaar een markt voor minicampings die zich juist op het toeristisch kamperen richten. Enerzijds is er in de kampeersector vraag naar steeds meer luxe. Glamping is hiervan de meest uitgesproken vorm maar ook de stacaravans worden steeds groter en worden steeds meer als chalets in de markt gezet. Anderzijds is er vraag naar minimaal comfort. De reguliere campings richten zich steeds meer op de eerste groep. De minicampings op de tweede doelgroep. In eerste instantie (kamperen bij de boer) was een minicamping een bijverdienste. Nu is dat niet meer per definitie zo. Het ligt voor de hand dat exploitatie van een minicamping zonder overige bijverdienste lastig is. Duidelijk is ook dat het toeristisch kamperen afneemt. Wanneer het aanbod van toeristische plaatsen wordt vergroot bestaat het risico dat dit leidt tot versnippering en overige campings hierdoor inkomsten mislopen. Het is de vraag of de gemeente zich bij haar ruimtelijk beleid moet laten leiden door een dergelijk motief. Concurrentie is gezond voor de sector en gesteld kan worden dat we ons hier als gemeente niet mee moeten bemoeien. Het argument dat reguliere campings hoge kosten moeten maken wanneer ze willen uitbreiden en minicampings niet, is in onze gemeente geen goed argument. In het nieuwe Bestemmingsplan Recreatieterreinen wordt ruimte gegeven aan de reguliere campings om binnen randvoorwaarden zelf de inrichting van de camping vorm te geven, waaronder uitbreiding van het aantal toeristische plaatsen. Wanneer een reguliere camping grond aankoopt om de camping uit te breiden brengt dit hoge kosten met zich mee. Dit is voor minicampings niet anders.

HOOFDSTUK 4 VARIANTEN

4.1 Inleiding

In de motie van 18 juni 2013 heeft de raad het college tot het volgende opgeroepen:

- Onderzoek het huidig ontheffingsstelsel voor minicampings en ga, daar waar mogelijk, over tot het actief intrekken van ontheffingen.
- Kom met een regeling in het toekomstig bestemmingsplan waarbij een aantal minicampings kan uitbreiden tot 25 en het totale aantal plaatsen op 750 blijft.
- Leg verschillende varianten door middel van een Discussienota Regulering Minicampings voor aan de raad.

Wanneer er een regeling komt waarbij een aantal minicampings kan uitbreiden tot 25 en het totale aantal plaatsen op 750 blijft, moet duidelijk worden hoe onbenutte plaatsen worden herverdeeld. Een eerste selectie kan worden gemaakt op basis van de planologische mogelijkheden. Wanneer er planologisch beperkingen zijn aan uitbreiding komt een minicamping überhaupt niet in aanmerking. Wanneer dit niet het geval is dienen er criteria te zijn om de plaatsen te verdelen. Hieronder treft u een aantal mogelijke criteria aan.

4.2 Variant 1 Kwaliteitscriterium

De kwaliteit van de bestaande minicamping kan een criterium zijn. Dit is echter lastig te beoordelen. Kwaliteit is immers een subjectief begrip. Het is uiteindelijk de toerist die de gewenste kwaliteit bepaalt. Het is mogelijk een kwaliteitshandboek of minimale kwaliteitsregels hiervoor op te stellen maar het blijft een lastige afweging met het reële risico dat de onderlinge verhoudingen in de sector zullen verslechteren.

4.3 Variant 2 Gebiedscriterium

Een andere variant om de onbenutte plaatsen te herverdelen is door een gebiedscriterium te hanteren. Gebieden kunnen worden gezoneerd. De zone waarin een minicamping zich bevindt bepaalt de prioritering van de verdeling van de onbenutte plaatsen met een maximum van 25 of zelfs of we überhaupt mee willen werken aan uitbreiding.

4.4 Variant 3 Wie het eerst komt die het eerst maalt

Een eerlijke manier van verdelen lijkt het voorrang geven van de eerste persoon die zich meldt. Wanneer dit het enige criterium is, is het probleem dat vele mensen zich in de loop der jaren al hebben gemeld en het onmogelijk is te bepalen wie zich het eerste heeft gemeld. Het is dan aan te bevelen om bij de bestaande minicampings aan te geven dat er ruimte is voor uitbreiding en aan te geven dat men zich aan moet melden om in aanmerking te komen.

4.5 Variant 4 Een combinatie van de verschillende varianten

Er zou gekozen kunnen worden voor een combinatie van de varianten. Dit zou kunnen door én minimale eisen te stellen aan de kwaliteit én een gebied aan te wijzen waar uitbreiding mogelijk zou zijn. Wanneer de vraag groter is dan hetgeen mogelijk is binnen de randvoorwaarden kan het uitgangspunt 'wie het eerst komt die het eerst maalt' gehanteerd worden. Als de vraag groter is dan het aanbod kan ook gekozen worden voor een pondspondsgewijze verdeling van de beschikbare plaatsen.

4.6 Het maximum aantal plaatsen van 750

De motie van de raad stelt dat een aantal minicampings in de toekomst uit moet kunnen breiden tot 25. Dit wel binnen het maximum van het huidig maximale aantal plaatsen wanneer iedere minicamping in gebruik zou zijn (=750). Hier is bij bovengenoemde varianten ook van uit gegaan. Dit betekent feitelijk dat de huidige exploitanten van minicampings worden beschermd. Er is geen plaats voor nieuwe toetreders tot het moment dat alle minicampings die in aanmerking komen en het willen de uitbreiding gerealiseerd hebben gekregen. In het huidig systeem waar een maximum van 15 plaatsen per minicamping geldt en er daarnaast wordt vastgehouden aan het maximum aantal minicampings van 50 betekent het intrekken van een ontheffing dat er wel nieuwe exploitanten toegelaten kunnen worden wanneer bestaande minicampings niet actief zijn en worden. Het is niet de taak voor een gemeentelijke overheid om de bestaande minicampings te beschermen en marktwerking te blokkeren. Bovendien betekent het maximum van 750 plaatsen dat de onduidelijkheid voor de minicampings wordt vergroot. Een maximum van 15 of 25 aantal plaatsen per minicamping is voor iedereen duidelijk, of men het er mee eens is of niet. Hoewel dit geen variant op basis van de randvoorwaarden is wordt in overweging gegeven dit wel mee te nemen in de discussie.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIE

5.1 Inleiding

In deze nota is ten behoeve van discussie in de raad een beeld geschapen van de problematiek met betrekking tot minicampings en zijn diverse varianten genoemd om het aantal plaatsen op bepaalde minicampings te verhogen naar maximaal 25. Wanneer de raad, op basis van discussie, richting geeft zal dit nader worden uitgevoerd en een plaats krijgen in een Beleidsnotitie die vooruitloopt op en uiteindelijk zal worden opgenomen in het op te stellen Bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland.

5.2 Tenslotte

De raad heeft met het aannemen van de motie besloten te kiezen voor de bestaande minicampings. Wanneer alle minicampings in aanmerking zouden (willen) komen voor het aantal van 25 staanplaatsen betekent dit dat er eerst 20 minicampings moeten stoppen voordat nieuwe partijen kunnen toetreden tot deze markt. Óf minicampings inderdaad kunnen uitbreiden hangt (naast het aantal minicampings dat stopt) af van de voorwaarden die we stellen. Hoe strenger de voorwaarden hoe eerder nieuwe partijen kunnen toetreden

BIJLAGE I

Amendement minicampings d.d. 27 maart 2012

Unaniem met 23 stemmen aangenomen door de raad

AMENDEMENT 
Voorstel nr.: 2012/26
Onderwerp: Vaststelling Beleidsnotitie bestemmingsplan buitengebied Steenwijk
De raad van de gemeente Steenwijkerland in vergadering bijeen op 27 maart 2012
Ondergetekende(n) stelt/stellen het volgende amendement voor: - de Beleidsnotitie Bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland vast te stellen; - in afwijking van hetgeen in de Beleidsnotitie Bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland is vermeld niet over te gaan tot een verruiming van het aantal kampeerplaatsen op een minicamping en deze vast te stellen op vijftien; - na vaststelling van de Beleidsnotitie Bestemmingsplan Buitengebied actief in te zetten op toezicht en handhaving ons als Raad op de hoogte te houden van de vorderingen op dit toezicht- en handhavingproces
Toelichting:
Ondertekening en naam: J.W. Brus, CDA; T. Jongman PvdA; V. Bruining, CU; E. Dedden, BGL; P. Rook, CPB; D. Frantzen, D66; H. Zevenhuizen, SP; M. van Olphen, PAS; A.W. Stapel, VVD

BIJLAGE II

Motie minicampings d.d. 18 juni 2013

Motie aangenomen met 13 stemmen voor (PvdA, VVD, PAS, CU en SP) en 11 stemmen tegen (CDA, BGL, CPB en D'66)



Motie

Onderwerp: Minicampings

De raad van de gemeente Steenwijkerland in vergadering bijeen d.d. 18-06-2013

Overwegende dat:

- Het houden van een minicamping vastgelegd wordt in de bestemmingsplannen
- Het college volgens de nieuwe regelgeving geen ontheffing voor minicampings mag verlenen.
- De Wabo de mogelijkheid biedt om de verleende ontheffing van een vergunning voor het houden van een minicamping (thans omgevingsvergunning voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan) in te trekken indien er gedurende 3 jaar geen gebruik van is gemaakt

Van mening dat:

- Er veel vraag is naar uitbreiding van het aantal standplaatsen voor minicampings
- Er vergunningen voor minicampings zijn uitgegeven die niet worden geëffectueerd
- Nieuwe wetgeving(omgevingsvergunning) mogelijkheden biedt om actief ontheffingen in te trekken.
- Kwaliteit van de inrichting van minicampings belangrijk is.
- Een investering in kwaliteit soms vraagt om een bepaalde capaciteit

Roept het college op:

- het huidig ontheffingsstelsel voor minicampings te onderzoeken en actief, daar waar mogelijk, over te gaan tot intrekken van ontheffingen.
- met een regeling te komen in het toekomstige bestemmingsplan voor minicampings waarbij een aantal minicampings kan uitbreiden tot maximaal 25 plaatsen en het totale aantal plaatsen op maximaal 750 blijft
- verschillende varianten door middel van een Discussienota Regulering Minicampings voor te leggen aan de raad

Steenwijkerland, dd. 18-06-2013

Fractie PvdA, Trijn Jongman

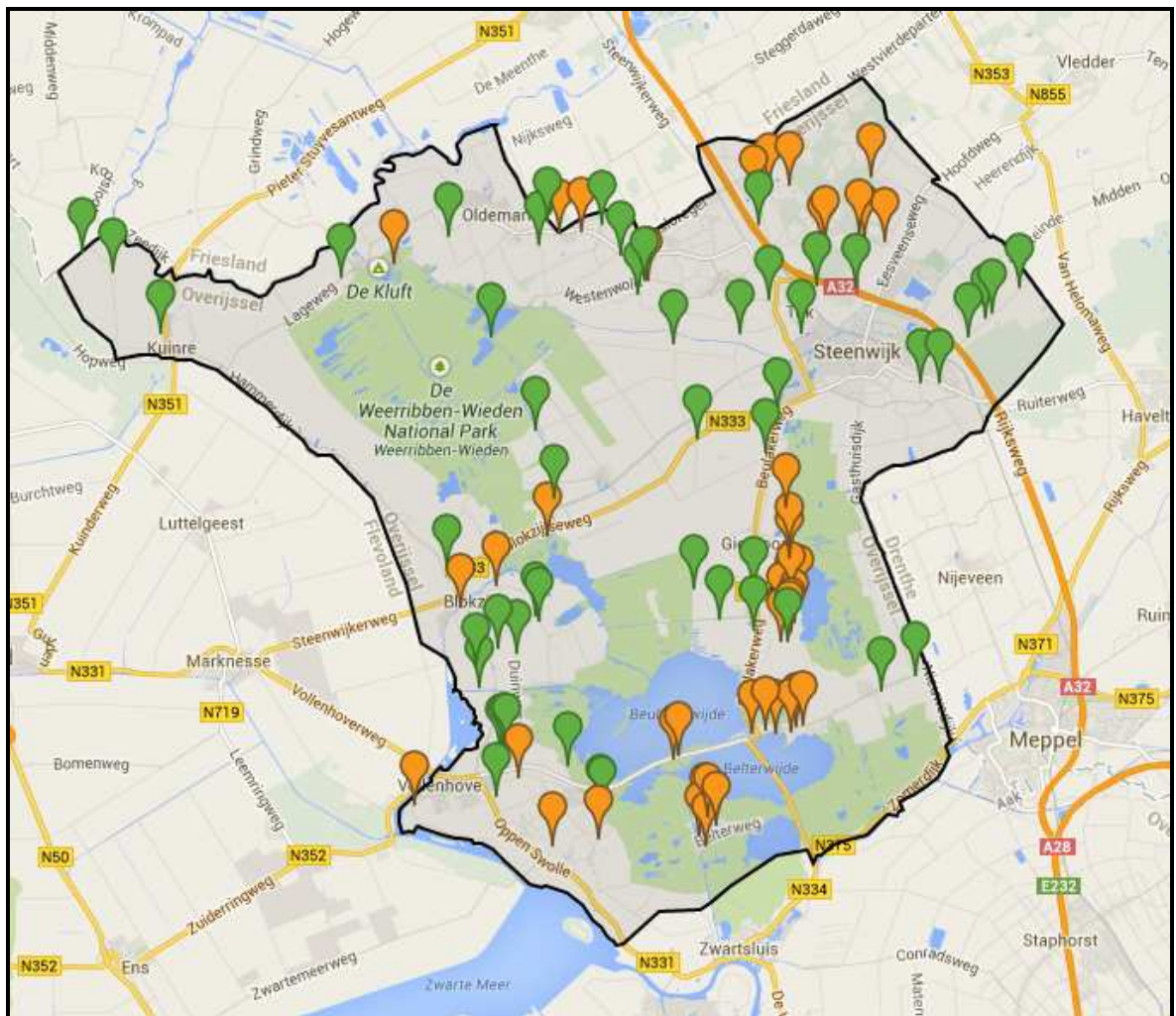
Fractie VVD, Wim Stapel

Fractie CU, Marcel Scheringa

Fractie PAS, Mimi van Olphen

BIJLAGE III

Spreading (mini)campings over gemeente



Legenda

- : Reguliere campings
- : Minicampings