

Evaluatie nota verblijfsrecreatief beleid, sector groepsaccommodaties

1 Inleiding

In de raadsvergadering van 20 april 2020 is een motie aangenomen:

“De raad bijeen op 20 april 2020 geeft het college opdracht om met een concept evaluatie van het toeristisch recreatief beleidsplan te komen binnen een half jaar, met een uitstel van 3 maanden i.v.m. de huidige coronacrisis”.

De achtergrond/context van de motie is hierbij van belang. De aanleiding voor de motie is een project aan de Esther Meindersstraat in Buren waar een nieuw gebouw voor verblijfsrecreatie is gebouwd op een locatie waar een verouderde groepsaccommodatie stond. De rechtbank oordeelde dat het beoogde gebruik van de vergunde bouwwerken niet het recreatief gebruik in twee groepsaccommodatie(s) zou betreffen, maar dat sprake was van recreatieve bewoning van nieuw te realiseren appartementen. Volgens het bestemmingsplan zijn appartementen niet toegestaan binnen de bestemming ‘Recreatie – Groepsverblijf’. Het huidige beleid heeft overlappende definities voor appartementen en groepsaccommodatie. Om die reden heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard. Vervolgens is een procedure gestart om alsnog een vergunning te verlenen voor het project waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan en de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen moet verlenen. In deze evaluatie beperken we ons daarom tot de categorie groepsaccommodaties en appartementen uit de ‘Nota verblijfsrecreatief beleid gemeente Ameland 2016-2020’.

In deze notitie wordt eerst het huidige beleid voor groepsaccommodaties (paragraaf 2) en voor appartementen (paragraaf 3) beschreven. Vervolgens wordt het beleid voor deze twee sectoren geëvalueerd (paragraaf 4). Ten slotte worden er conclusies getrokken met aanbevelingen voor aanpassing c.q. aanvulling van het beleid (paragraaf 5). In paragraaf 6 wordt het vervolg, de uitvoering, bepaald.

2 Huidig beleid groepsaccommodaties

Een groepsaccommodatie wordt omschreven als een bouwwerk, geen appartement, hotel of pension zijnde, dat blijkens haar indeling geschikt en bestemd is om voor een groep of groepen van personen te dienen als recreatief dag- en nachtverblijf. Hierbij bestaat een groep uit tenminste zes personen die door gelijktijdige uitoefening van recreatief verblijf in een groepsaccommodatie verenigd zijn. (De definitie komt overeen met definitie zoals omschreven in de "Verordening op de gebouwde groepsaccommodaties"; raadsbesluit van 15 september 1997).

Beleid bestaande accommodaties

Binnen de bebouwde kom

1. Uitbreiding van groepsaccommodaties kan alleen plaatsvinden wanneer er sprake is van kwaliteitsverbetering van de bestaande accommodatie.
2. Bestaande groepsaccommodaties hoeven bij verbouw of uitbreiding geen relatie te hebben met de agrarische sector.
3. Verplaatsing van groepsverblijven vanuit de dorpskern naar de randen van het dorp is mogelijk op de voorwaarde dat:
 - de bestaande groepsaccommodatie over gaat op een andere functie niet zijnde horeca of verblijfsrecreatie.
 - er per saldo minder overlast in het dorp ontstaat.

4. Voor groepsaccommodaties binnen de bebouwde kom geldt dat de bestemming omgezet kan worden in een andere passende bestemming niet zijnde horeca. In het geval van omzetting naar een verblijfsrecreatieve functie moet dit met de toevoeging bedrijfsmatige exploitatie. De gemeente zal bij functiewijzigingen expliciet kijken of het mogelijk is het gebouw/gebied te herontwikkelen voor woningbouw.

Buiten de bebouwde kom

5. Groepsaccommodaties welke in relatie staan tot bestaande agrarische bedrijven mogen gebouwd worden buiten het agrarisch bouwvlak.
6. Exploitanten van groepsaccommodaties buiten de bebouwde kom die hun bedrijfsvoering willen beëindigen, mogen de bestemming omzetten in een specifieke verblijfsrecreatieve functie met de toevoeging bedrijfsmatige exploitatie.
7. Bij het omzetten van een groepsverblijf naar een specifieke verblijfsrecreatieve functie geldt als voorwaarde dat:
 - dit alleen mogelijk is voor het hoofdgebouw en
 - op voorwaarde dat de rest van de agrarische opstallen wordt gesaneerd.
8. Bestaande groepsaccommodaties hoeven bij verbouw of uitbreiding geen relatie te hebben met de agrarische sector.
9. Uitbreiding van groepsaccommodaties kan alleen wanneer er sprake is van kwaliteitsverbetering van de bestaande accommodatie.

Beleid nieuwe accommodaties

10. Nieuw groepsaccommodaties zijn mogelijk buiten de bebouwde kom op basis van de voorwaarden van paragraaf 5.7 punt 2 en 3 van de nota (vrijkomende agrarische gebouwen). Op de locatie dient wel dagelijks beheer aanwezig zijn, wat betekent de nieuwe groepsaccommodatie moet liggen bij een bestaande bedrijfswoning van de beheerder / eigenaar.

Toelichting

Het begrip kwaliteitsverbetering is in de nota gedefinieerd: “Het moderniseren van de bebouwing en interieur zodat het geheel beter past bij de eisen van deze tijd en dat de verhuurbaarheid toeneemt. Uiteraard zijn er andere vormen van kwaliteitsverbetering zoals het verbeteren van het gastheerschap of culinaire verbeteringen. Voor deze nota gaan we uit van de ruimtelijk relevante kwaliteitsverbetering.” Specifiek voor groepsverblijven kan additioneel worden gedacht aan het verhogen van het comfort, het opdelen in meerdere units en het aanbrengen van extra voorzieningen.

Wat betreft het omzetten van groepsverblijven in woningen is het uitdrukkelijk ook mogelijk om deze om te zetten in personeelshuisvesting. Het omzetten in andere verblijfsrecreatieve bestemmingen betekent dat er minder bedden komen. Van bijvoorbeeld een groepsverblijf met 80 bedden zijn doorgaans niet meer dan zo’n 15 bedden in de appartementensector te realiseren.

3 Huidig beleid appartementen

1. De gemeente werkt niet mee aan nieuwbouw en/of uitbreiding van vakantieappartementencomplexen of vakantieappartementen. Als uitzondering hierop geldt de omzetting van groepsverblijven in appartementen en het recreatief medegebruik van woningen. Voor een verdere uitwerking hiervan wordt verwezen naar paragraaf 5.4: Groepsaccommodaties. Voor het recreatief medegebruik verwijzen wij naar paragraaf 5.9: Recreatief(mede)gebruik van woningen

2. Uitbreiding met maximaal 10% aan bebouwd oppervlakte van vakantieappartementen is toegestaan als er sprake is van duidelijke kwaliteitsverbetering. De bestemming moet tevens de toevoeging “bedrijfsmatige exploitatie” krijgen.
3. De gemeente staat in beginsel negatief tegenover de uitbreiding van Vakantieappartementencomplexen. Onder voorwaarde van beleidsuitgangspunt nummer 9 en een goede ruimtelijke inpasbaarheid kan de gemeente uitbreiding overwegen.
4. Bestaande bestemmingen, waar nog niet gebouwd is, worden geïnventariseerd waarna een heroverweging plaatsvindt over de passendheid van de locatie. Verleende, doch ongebruikte, bouwvergunningen ouder dan twee jaar worden ingetrokken.

4 Evaluatie beleid

Algemeen

In de huidige nota is de conclusie getrokken dat de markt voor groepsaccommodaties nog steeds verandert, en dat het faciliteren en stimuleren van het aanpassen van bestaande accommodaties daarom prioriteit zou moeten zijn. Het beleid is gericht op kwaliteitsverbetering. Omzetting naar een andere bestemming is mogelijk, o.a. in een andere verblijfsrecreatieve functie.

De afgelopen beleidsperiode is nog steeds de trend waarneembaar dat het aantal groepsaccommodaties (en daarmee het aantal bedden in deze sector) terugloopt. Een klein aantal groepsaccommodaties is/wordt omgebouwd tot recreatieve appartementen. Enkele voorbeelden van omzettingen zijn de accommodaties aan de Oranjeweg in Hollum, aan de Strandweg, de Esther Meindersstraat en het Vrijewilpad in Buren, en de Nesserweg in Ballum. In al deze gevallen is zeer zeker sprake van de gewenste kwaliteitsverbetering, maar tegelijk kan worden vastgesteld dat er soms spanning is in relatie tot leefbaarheid en ruimtelijke inpassing. In enkele gevallen is de exploitatie van groepsaccommodaties beëindigd. Bij de meerderheid van de accommodaties is de exploitatie niet gewijzigd.

Onderscheid in accommodaties

De laatste jaren wordt het steeds moeilijker om een onderscheid te maken tussen groepsaccommodaties, grote vakantiewoningen en zelfs hotels. In de huidige nota is al vastgesteld dat er behoefte is aan duidelijkere definities van de verschillende sectoren, of dat de stringente scheiding juist losgelaten moet worden. Groepsaccommodaties onderscheidden zich voorheen door het hoge aantal slaapplekken en de eenvoudige inrichting en voorzieningen. Landelijk gezien zijn groepsaccommodaties in de loop van de tijd echter veel luxer geworden; slaapzalen werden vervangen door twee persoonsslaapkamers met eigen sanitair, en ook voorzieningen zoals een eigen zwembad en/of sauna komen voor. Ook op Ameland geldt voor een deel van de accommodaties dat ze veel luxer zijn geworden. Tegelijkertijd werden steeds vaker appartementen aangeboden voor groepen vanaf 10 personen, waar voorheen appartementen uitsluitend geschikt waren voor gezinnen of groepen van vergelijkbare omvang.

De verschillende aard en omvang van deze vormen van verblijfsrecreatie hebben elk een wezenlijk andere ruimtelijke uitstraling op de omgeving waardoor het onwenselijk is om deze te verenigen. Zo kan het gebruik van de buitenruimte bij een groepsaccommodatie gepaard gaan met een relevante geluidsproductie, die ongewenst is nabij vakantieappartementen c.a. waar hoofdzakelijk gezinnen verblijven.

Ter voorkoming van de onbedoelde vermenging van de twee gebruiksvormen in de toekomst, is een bestemmingsregeling nodig, die een helder en toetsbaar onderscheid maakt tussen de twee betreffende bestemmingen. In de juridische procedure over de omgevingsvergunning voor de nieuwbouw aan de Esther Meindertsstraat in Buren is opnieuw bevestigd dat het steeds moeilijker wordt een onderscheid te maken tussen de verschillende typen verblijfsaccommodaties. De definitie van appartement en groepsaccommodatie zijn in feite onvoldoende onderscheidend om te garanderen dat geen groepsaccommodaties gerealiseerd worden in een appartementengebouw en vice versa. Naar ons oordeel kan de onduidelijkheid die door de rechtbank gesteld werd, weggenomen worden door de begripsbepalingen van “appartement” en “groepsaccommodatie” aan te passen en onderling voldoende onderscheidend te maken. Daartoe kan naar ons oordeel volstaan worden met de aanpassing van de begripsbepalingen “vakantieappartement” en “groepsaccommodatie”.

Omzetten bestemming in een andere bestemming

In de bestemmingsplannen is binnen de wijzigingsbevoegdheid bepaald dat appartementen in de bestaande gebouwen moeten worden gerealiseerd. Hiervoor zijn enkele voorbeelden genoemd van groepsaccommodaties die zijn omgezet in een andere bestemming. In de meeste gevallen betreft het de omzetting van groepsaccommodatie in verblijfsrecreatieve appartementen. In Ballum is gekozen voor een combinatie van verblijfsrecreatie en wonen (personeelshuisvesting). Om de gewenste kwaliteitsverbetering te kunnen bereiken moeten er mogelijkheden blijven voor het omzetten van de groepsaccommodatie in een andere bestemming. Echter, in de praktijk blijkt dat er behoefte is aan betere sturingsmogelijkheden om een acceptabel evenwicht te houden, waarbij leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit voorop moeten staan. Daarbij moet ook beleid worden ontwikkeld voor het behoud of het onttrekken van een bestaande (bedrijfs)woning bij een groepsaccommodatie bij een omzetting.

Omzetten bestemming in combinatie met nieuwbouw

Beleidsmatig bestaat dus de mogelijkheid om bij bedrijfsbeëindiging van de groepsaccommodatie de bestemming om te zetten in een andere verblijfsrecreatieve functie. Dit beleid is concreter uitgewerkt in de bestemmingsplannen, waarbij de voorwaarde is gesteld dat verblijfsrecreatieve appartementen in de bestaande bebouwing worden gevestigd. In de praktijk is niet elk gebouw geschikt om nog te verbouwen en komt nieuwbouw in beeld. In dat geval komt de vraag van ondernemers of bijvoorbeeld groter gebouwd kan worden, op een andere locatie op het perceel, of dat kleinere accommodaties mogen worden gebouwd, meer verspreid op een perceel. Argumenten die hiervoor werden genoemd zijn de afname van de groepsgrootte, vraag naar meer privacy en kwaliteit en betere verhuurmogelijkheden. Dit betekende dat buiten het bouwvlak zou worden gebouwd. Het beleid kan in deze gevallen soms wringen met de praktijk en de gewenste kwaliteitsverbetering om in te spelen op de gewijzigde vraag.

Inwoners hebben een gevoel van dreiging van (grote) appartementencomplexen op locaties van voormalige groepsaccommodaties. Dit dreigingsgevoel kan worden weggenomen door een duidelijke lijn te kiezen bij omzetting. Omzetting in een woonbestemming of een combinatie van wonen en verblijfsrecreatie geniet de voorkeur. De gemeenteraad kan ruimtelijk relevante voorwaarden verbinden aan een bestemmingswijziging, zoals het maximum aantal appartementen/eenheden en bedden. Daarnaast kan de gemeente bij een bestemmingswijziging het bouwvlak aanpassen (verkleinen en/of verplaatsen) kunnen de bouwregels worden aangepast.

5 Conclusies

Dit jaar is de hele sector groepsaccommodaties hard geraakt door de Covid-19 pandemie. Groepsvakanties zijn massaal geannuleerd. Op het moment dat de regels van de Rijksoverheid werden versoepeld kwamen de groepen niet terug. Bovendien is het overgrote deel van de groepsaccommodaties niet ingericht en niet geschikt om te verhuren aan kleinere gezelschappen zoals families. Daardoor werden de accommodaties na de versoepeling niet of nauwelijks verhuurd. Juist de bedrijven die de laatste jaren hebben geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering worden in verhouding hard getroffen omdat deze bedrijven vaak hogere financieringslasten hebben. Enkele groepsaccommodaties worden door de pandemie versneld verbouwd en omgezet naar appartementen. Tevens zijn bedrijven, gezien de Covid-19 pandemie, tot de conclusie gekomen dat meer aan risicospreiding moet worden gedaan. Bedrijven zetten eventueel in op een combinatie van een gedeelte groepsaccommodatie en een gedeelte verhuur voor kleinere groepen c.q. gezinnen. Hiermee wordt een gelijkmatige bezetting van de accommodaties gerealiseerd; als de groepsaccommodatie niet wordt verhuurd zijn er inkomsten met de verhuur van kleinere eenheden.

Het beleid voor de sector groepsaccommodaties blijft gericht op het faciliteren en stimuleren van het aanpassen van bestaande accommodaties.

Definitie

De groepsaccommodaties die achterblijven in kwaliteitsverbetering worden kwetsbaar voor veranderingen in de vraag. Groepsaccommodaties die achterblijven blijven een zwakke schakel in de gewenste kwaliteitsontwikkeling. Tegelijk kan worden vastgesteld dat groepsaccommodaties die inspelen op de huidige markt en luxere accommodaties willen aanbieden, vastlopen op overlap van definities van verschillende accommodaties. Het advies is een helder en toetsbaar onderscheid tussen de twee betreffende bestemmingen te maken waarbij appartementen maximaal 15 en groepsaccommodaties minimaal 16 slaapplekken hebben. Het beleid kan gericht blijven op het faciliteren en stimuleren van het aanpassen van bestaande groepsaccommodaties. Uitbreiding van groepsaccommodaties kan alleen wanneer er sprake is van kwaliteitsverbetering en wanneer het evenwicht met de leefbaarheid in balans en gewaarborgd blijft.

Wijzigen bestemming

Als aanpassing van een groepsaccommodatie, om de verhuurbaarheid te verbeteren, niet mogelijk blijkt, kan de bestemming worden omgezet in een andere passende bestemming. Omzetting in een woonbestemming of een combinatie van wonen en verblijfsrecreatie geniet de voorkeur. Daarnaast zijn andere passende bestemmingen denkbaar waarbij omzetting naar een verblijfsrecreatieve functie moet met de toevoeging bedrijfsmatige exploitatie.

In de gevallen dat de bestemming van een groepsaccommodatie wordt omgezet in een andere bestemming, dient dat in beginsel te gebeuren in het huidige gebouw.

Als verbouwen van de bestaande accommodatie niet mogelijk is, is onder voorwaarden (zie hierna), herbouw op dezelfde locatie mogelijk. Als laatste optie is nieuwbouw buiten de huidige situering mogelijk, waarbij de voorwaarde geldt dat bebouwing ruimtelijk goed inpasbaar moet zijn. Dat betekent in de meeste gevallen dat gekozen moet worden voor een clustering van de bebouwing.

Een belangrijk afwegingskader bij omzetting is of een bedrijf binnen of buiten het stedelijk gebied ligt c.q. binnen of buiten de bebouwde kom. Een groepsaccommodatie in het dorp heeft met vele andere aspecten van doen dan een groepsaccommodatie in het buitengebied. Denk hierbij aan dat

een bedrijf in de nabijheid ligt van woningen, bepaalde specifieke overlast veroorzaakt en het niet ongelimiteerd kunnen uitbreiden van de bedrijfsgebouwen en of vergroten van de maatvoering. Een goede stedenbouwkundige balans van bebouwing van een groepsaccommodaties, open ruimtes, woonruimtes, leefomgeving en leefbaarheid is van groot belang. Bij het omzetten van de bestemming zijn in ieder geval twee aspecten van groot belang om te komen tot een weloverwogen omzetting van de bestemming. Gekeken moet worden hoe de groepsaccommodatie destijds is ontstaan. In de meeste gevallen zijn deze ontstaan vanuit een agrarische functie. Wat inhoudt dat locaties, de gebouwen en bouwvlakken waren afgestemd op de agrarische bestemming. Later zijn deze boerderijen deels of geheel omgezet tot een groepsaccommodatie. Bij omzetting van de bestemming groepsaccommodaties in een andere recreatieve bestemming, kan zeker niet automatisch vanuit gegaan worden dat bij de nieuwe bestemming hetzelfde bouwvolume of bouw mogelijkheden kunnen worden overgenomen. Denk hierbij aan het omzetten van een groepsaccommodaties (voormalig agrarisch bedrijf) naar appartementen. Het kan niet zo zijn dat er dan op verschillende plaatsen in het dorp enorme appartementencomplexen kunnen worden gebouwd. Sterker nog, het zou op verschillende plaatsen niet eens wenselijk zijn invulling te geven van deze bestemming c.q. een recreatieve bestemming. Samengevat betekent dat specifiek maatwerk, met name in de dorpen, van groot belang is bij het omzetten van de bestemmingen en het aanhouden van de bestaande bouwvlakken niet een vanzelfsprekendheid is. Dit in het belang van een verantwoorde en goede ruimtelijk kwaliteit en leefomgeving.

Bij het omzetten van een groepsaccommodatie in een andere verblijfsrecreatieve functie wordt het maximum aantal eenheden en bedden bepaald en vastgelegd, waarbij de hiervoor genoemde criteria gelden. De mogelijkheden hangen samen met de locatie en de omliggende bebouwing en functies. Dit betekent dat het bouwvlak wordt afgestemd op de nieuwe situatie (dus vaak verkleind en soms verplaatst) en de bouwregels kunnen worden aangepast. De afstand tot woonbebouwing dient voldoende groot te zijn. Kortom, er mag geen afbreuk worden gedaan aan de stedenbouwkundige, ruimtelijke en functionele structuren. Daarnaast geldt de voorwaarde dat als er in de bestaande situatie een (bedrijfs)woning aanwezig is bij de groepsaccommodatie, deze woning in minimaal dezelfde maatvoering aanwezig moet blijven in de nieuwe bestemming.

6 Uitvoering

Nadat de gemeenteraad de evaluatie met het gewijzigde beleid heeft vastgesteld, kunnen via een parapluplan de bestemmingsplannen en beheersverordeningen partieel worden gewijzigd. Het gaat dan om wijziging van de definities en om aanpassing van de wijzigingsregels in de verschillende ruimtelijke plannen. Het college kan beleidsregels vaststellen waarin wordt aangegeven hoe de wijzigingsbevoegdheid wordt uitgevoerd.

Nieuwe aanvragen worden beoordeeld op basis van het beleid en de uitgewerkte beleidsregels. Bij het omzetten van een groepsaccommodatie in een andere verblijfsrecreatieve functie wordt in beginsel gekozen voor een nieuw bestemmingsplan om genoemde voorwaarden en criteria te borgen.