Gemeente Raalte

Collegevoorstel

Onderwerp	Principeverzoek uitbreiding minicamping De Huttert
Zaaknummer	37177-2020
B&W vergadering	29 september 2020
Integrale advisering	Jeroen Hoppenbrouwer (landschap), Zeno van Raan (verkeer), Omgevingsdienst (milieu), Robert Voeten (planologie), Herald Immink (toerisme), Sjaak Legebeke (handhaving)
Portefeuillehouder	Dhr. W.J.M. (Wout) Wagenmans
Voor informatie	Vincent Breen

Bestuurssamenvatting

Recreatiebedrijf De Huttert verzoekt de camping uit te breiden van 25 naar 40 kampeerplaatsen en twee vergunde boerderijkamers om te zetten naar groepsaccommodatie. Daarnaast wordt gevraagd een schuur op het perceel te gebruiken voor ondersteunend recreatief gebruik (binnenactiviteiten). Voor deze ontwikkeling is een wijziging van het bestemmingsplan nodig. Vanuit de omgeving bestaat weerstand tegen de plannen. Alles overwegend wordt voorgesteld medewerking aan het plan te verlenen, met uitzondering van het gebruik van de schuur voor recreatieve activiteiten. De betreffende schuur staat op te korte afstand van een nabijgelegen woning. Om geluidsoverlast te voorkomen/verminderen stellen wij voor een beperking in openingstijden op te nemen in het op te stellen bestemmingsplan. Tot slot wordt voorgesteld niet in te stemmen met het verzoek om met een tijdelijke vergunning het gebruik als groepsaccommodatie eerder mogelijk te maken.

Beslispunten

1. In principe in te stemmen met de uitbreiding van recreatiebedrijf De Huttert van 25 naar 40 kampeerplaatsen en met het omzetten van twee vergunde boerderijkamers naar een groepsaccommodatie. In het op te stellen bestemmingsplan een beperking in openingstijden op te nemen voor de horecavoorziening en het bijbehorende terras.
2. Niet in te stemmen met recreatief gebruik van de meest zuidoostelijk gelegen schuur.
3. Geen medewerking te verlenen aan een recreatieve bestemming, maar het recreatieve gebruik te regelen met een specifieke aanduiding in het bestemmingsplan.
4. Niet in te stemmen met het verzoek om met een tijdelijke vergunning het gebruik als groepsaccommodatie eerder mogelijk te maken.
5. Initiatiefnemer en buren te informeren door toezending van bijgevoegde brief.

Besluit



Inleiding

Voorgeschiedenis

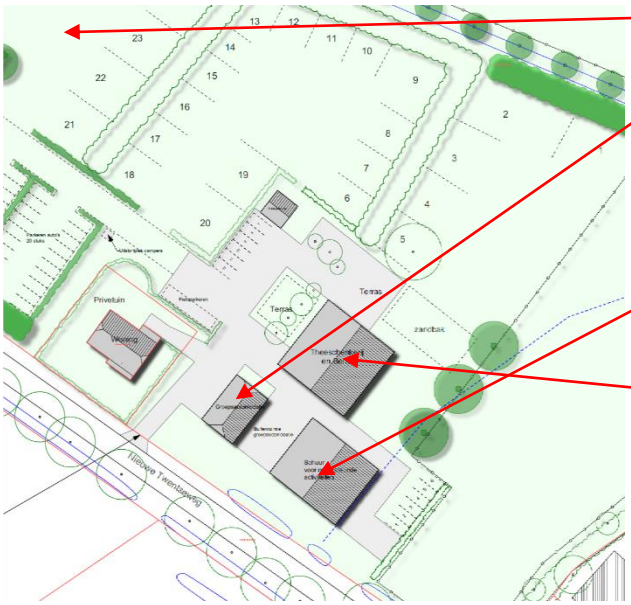
Recreatiebedrijf De Huttert onderzoekt al langer mogelijkheden om uit te breiden. De voorgeschiedenis in hoofdlijnen:

- Het bedrijf is gestart als minicamping na beëindiging van het agrarisch bedrijf in de jaren '90. De minicamping heeft op dit moment, conform ons beleid, 25 kampeerplaatsen. In de loop der jaren zijn hierbij een theeschenkerij en boerderijkamers (verblijfsrecreatie in de bestaande bebouwing) ontwikkeld.
- Na een aanvankelijke afwijzing van uitbreidingsplannen is in 2013 in een werkatelier met de eigenaren en diverse experts verkend welke mogelijkheden voor uitbreiding er zijn, gelet op onder meer het landschap.
- Dit vormde de basis voor een positief principebesluit op 16 juni 2015 en een verdere uitwerking van de plannen.
- In 2017 lag een uitgewerkt plan (zie bijlage 3a) voor met:
    - 69 standplaatsen voor kampeermiddelen;
    - 13 recreatiewoningen (in de vorm van 'Hutterts');
    - 1 groepsaccommodatie voor 12 personen;
    - 5 plattelandskamers;
    - De bestaande centrale voorzieningen zoals sanitair en de theeschenkerij.
- Op 11 juli 2017 besloot u de verdere planvorming te staken. Zie bijlage 3 voor het volledige besluit en motivering. De overwegingen in het kort:
    - Het innovatieve concept van de 'Hutterts' was onvoldoende uitgewerkt.
    - De gebiedskenmerken en uitgangspunten uit het LOP zagen wij onvoldoende terug in het plan waardoor van de vereiste versterking van ruimtelijke kwaliteit onvoldoende sprake was.
    - Duidelijk was dat er geen draagvlak in de omgeving was voor deze ontwikkeling, die de druk op de omgeving zou vergroten.
    - Alles overwegend concludeerden we dat de positieve aspecten van de ontwikkeling onvoldoende opwogen tegen de negatieve.

Huidige situatie en verzoek (bijlage 1)

De eigenaren van de Huttert hebben na de afwijzing in 2017 aangegeven te willen kijken naar een afgeslankt plan. Doel is tot een omvang te komen waarmee hun opvolger (dochter) een volwaardig inkomen uit het bedrijf kan halen. Het bedrijf doet het toeristisch gezien goed, heeft al diverse prijzen gewonnen en wordt door gasten positief beoordeeld. In de huidige situatie beperken de activiteiten zich tot het voormalige agrarische erf en de bestaande gebouwen. De maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan binnen een woonbestemming biedt zijn benut.

Verzocht wordt om een recreatieve bestemming op maat om het volgende mogelijk te maken:



- verruiming van het aantal kampeerplaatsen van 25 naar 40, met bijbehorende parkeervoorzieningen;
- legalisatie van een al bestaande groepsaccommodatie (De Huttertstee) in een voormalige schuur op het perceel. Deze accommodatie is vergund als twee boerderijkamers en zou na samenvoeging tot één groepsaccommodatie plek voor 12 personen bieden;
- gebruik van schuur voor ondersteunende recreatieve activiteiten;
- Theeschenkerij en B&B zijn bestaande (vergunde) voorzieningen.





Beoogde nieuwe inrichting + luchtfoto huidige situatie met dichtst bijgelegen buur-erven (groot formaat inrichtingsplan in bijlage 1a)

Planproces tot nu toe

- In december 2019 hebben de ondernemers en hun adviseur het nieuwe plan aan de buren gepresenteerd.
- In maart 2020 is een tweede bijeenkomst geweest, waarbij vertegenwoordigers van de gemeente aanwezig zijn geweest. Afgesproken is dat buren zo nodig hun reactie nog op papier zetten. De vier meest nabijgelegen buren hebben daar gebruik van gemaakt. Zij hebben hun advocaat verzocht hun argumenten op papier te zetten (bijlage 2). Bij de bijeenkomst was een bredere kring buren aanwezig.
- Uit deze bijeenkomsten is duidelijk geworden dat ook een beperktere uitbreiding (ten opzichte van het plan uit 2017) op weerstand stuit. De buren geven aan nu al overlast te ervaren en stellen dat deze omgeving niet geschikt is voor verdere uitbreiding.
- Uit het contact met beide partijen (initiatiefnemer en buren) concluderen wij dat de kans dat verder overleg tussen de betrokken partijen tot een compromis gaat leiden nihil is. Beide partijen hebben standpunten ingenomen en argumenten voor- en tegen deze ontwikkeling aangevoerd.

Leeswijzer

In bijlage 4 is een toets van het plan aan gemeentelijk en provinciaal beleid opgenomen. Omdat niet volledig (of niet direct) aan al het beleid wordt voldaan is een nadere afweging nodig. Wij beperken ons in dit voorstel en de uitgaande brief tot die afweging.

Beoogd effect

Het proces dat voorafging aan het afgewezen plan uit 2017 laat zien dat wij in de basis openstonden voor een groei van dit bedrijf, maar dat er een grens is aan wat hier mogelijk is. Uiteindelijk concludeerden we dat het plan te groot was om hier mogelijk te maken. Dat was de uitkomst van een brede belangenafweging, op basis van het plan dat toen voorlag. De primaire vraag is of de afweging bij dit kleinere plan anders uitpakt. Het buitengebied is door ontwikkelingen in de agrarische sector steeds meer een multifunctioneel gebied geworden. Vanuit ons beleid streven we in het algemeen naar het in goed naast elkaar laten bestaan van de verschillende functies.

Argumenten

1. *Voorstel: instemmen met het plan, met uitzondering van gebruik schuur voor ondersteunende recreatieve activiteiten en onder voorwaarde van beperkte openingstijden horecavoorziening*

(onderstaande tekst is inhoudelijk gelijk aan de tekst in de uitgaande brief onder 'afweging en conclusie')
Het omzetten van de twee vergunde boerderijkamers in een groepsaccommodatie past in gemeentelijk en provinciaal beleid en voldoet aan de aanbevolen richtafstanden tot omliggende functies. Aan dat onderdeel van het plan kan worden meegewerkt.

De meest zuidoostelijk gelegen schuur op het erf ligt met een afstand van 48m binnen de richtafstand van 50m tot het naastgelegen agrarisch bouwvlak. Hoewel bijna aan de richtafstand wordt voldaan vinden wij dat die richtafstand als uiterste grens gerespecteerd moet worden. Dat betekent dat we geen recreatieve functies in deze schuur mogelijk willen maken. Daarbij wegen we mee dat de afstand tot omliggende buren (Nieuwe Twentseweg 5) op dit punt nu al het kortst is en dat recreatieve activiteiten zich niet alleen tot het gebouw zelf zullen beperken. Zo staan op de inrichtingstekening bijvoorbeeld parkeerplaatsen bij deze schuur getekend. Het is goed denkbaar dat binnenactiviteiten zich ook naar buiten verplaatsen en binnen de 50m afstand tot de buren gaan plaatsvinden. Om deze redenen verlenen we geen medewerking aan dit onderdeel van het plan.

Wat resteert is de vraag of uitbreiding van de kampeerplaatsen van 25 naar 40 mogelijk is.
Uit de toets aan het beleid in de bijlage blijkt dat het plan op dit punt gedeeltelijk aan het beleid voldoet, maar dat het provinciaal beleid in combinatie met ons landschapsbeleid om een nadere afweging vraagt. De vraag is of afwijking van het (agrarische) ontwikkelingsperspectief wenselijk is en of aan de daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan. Duidelijk is dat omliggende agrarische bedrijven niet in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden beperkt door dit plan. De afstanden tot die bedrijven zijn groot genoeg. In zoverre verhoudt dit plan zich goed tot het ontwikkelingsperspectief: het staat de agrarische ontwikkeling van de verdere omgeving niet in de weg.
Er moet een sociaal-economische of maatschappelijke reden zijn om deze ontwikkeling mogelijk te maken. Het gaat hier om een relatief beperkte uitbreiding die samenhangt met opvolging. Wij begrijpen dat een kleine uitbreiding nodig kan zijn om een kleinschalig recreatiebedrijf op de lange termijn levensvatbaar te houden. De uitbreiding maakt ook dat het aanbod op het bedrijf zelf meer divers wordt en beter aansluit op de vraag. In ons toeristisch beleid hebben wij het economisch belang van toeristische bedrijven erkend. Meer toeristische overnachtingen leidt tot meer bestedingen in bijvoorbeeld lokale winkels en horeca. Het economisch belang van toeristische bedrijven is daarmee breder dan het enkele belang van het bedrijf dat wil uitbreiden. De uitbreiding past in ons toeristisch beleid, waarin we streven naar meer overnachtingen en positief staan ten opzichte van uitbreiding van en kwaliteitsverbetering bij bestaande bedrijven. Aan de voorwaarde dat er een sociaal -economische reden moet zijn wordt daarom voldaan.

De volgende vraag is of de ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt met dit plan. Het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' is breed gedefinieerd: *het resultaat van menselijk handelen en natuurlijke processen dat de ruimte geschikt maakt en houdt voor wat voor mens, plant en dier belangrijk is.* Dit betekent dat ruimtelijke kwaliteit niet alleen gaat over behoud van het landschap of biodiversiteit, maar bijvoorbeeld ook economische belangen omvat ('wat voor mens belangrijk is'). Vanuit het perspectief van de ondernemer, die belang heeft bij een toekomstbestendig bedrijf, neemt de ruimtelijke kwaliteit met dit plan toe omdat hij het economisch belang zwaar zal wegen. Vanuit het perspectief van de buren, die belang hebben bij een rustige woonomgeving en onbelemmerd agrarisch gebruik, neemt de kwaliteit af. De vraag is hoe wij deze belangen wegen.
Naar ons oordeel is met deze uitbreiding nog steeds sprake van een kleinschalig recreatiebedrijf. Bebouwing wordt niet uitgebreid en het gaat om plaatsen voor mobiele kampeermiddelen die buiten het toeristisch seizoen leeg zijn. Dat maakt dat de impact op het landschap in de basis beperkt is. Met het inrichtingsplan is naar ons oordeel een goede basis gelegd om het bedrijf landschappelijk in te passen. Deze ontwikkeling zou betekenen dat het gebied verder wordt verdicht door toevoegen van beplanting. Dit sluit niet direct aan op de uitgangspunten uit het LOP voor dit gebiedstype, maar zou wel aansluiten bij de landschappelijke verdichting die in de directe omgeving van het bedrijf al aanwezig is en bij de kenmerken van het aanliggende 'dekzandvlakte'-gebied en die ook kunnen versterken, o.a. door het terugplanten van een historische kavelgrensbeplanting in oostwest-richting direct ten noorden van de beoogde nieuwe campingplaatsen. Met onderdelen als een kikkerpoel neemt de biodiversiteit toe. Zoals gezegd past het plan in ons toeristisch beleid en dat economisch aspect is een punt dat positief meeweegt in de ruimtelijke kwaliteit van het plan. Het plan past ook in de visie die we voor het buitengebied hebben opgenomen in de ontwerp-Omgevingsvisie. Daarin

streven we naar een vitaal, divers en gemengd buitengebied. Een buitengebied waar wonen, werken en recreëren naast elkaar kunnen bestaan en waar reuring mag zijn. We kiezen verder voor primair kleinschalige recreatie en naar onze mening is daar in dit geval nog steeds sprake van. Bovenstaande punten zijn aspecten die positief meewegen in de vraag of de ruimtelijke kwaliteit toeneemt.
Buren geven aan nu al overlast te ervaren en vrezen voor toename van overlast in de vorm van geluid en extra verkeer. Duidelijk is dat er in de omgeving geen draagvlak is voor deze ontwikkeling. Wij kunnen ons voorstellen dat een camping impact op de omgeving heeft in de vorm van geluid en extra verkeer. Wij kunnen ons ook voorstellen dat omwonenden daarom liever geen uitbreiding zien. Dit zijn punten die negatief meewegen. Wij moeten zo objectief mogelijk bekijken of te verwachten valt dat overlast onevenredig groot is/wordt. Daaruit volgt in welke mate we deze negatieve aspecten moeten meewegen. Uit verkeerskundig advies blijkt dat de ontwikkeling vanuit verkeersoogpunt niet bezwaarlijk is. Gelet op de afstand van het uit te breiden kampeerterrein tot de dichtstbijzijnde woning (meer dan 100m), in verhouding tot de richtafstand van 50m, concluderen we dat van een onevenredige aantasting van woongenot vanwege de beoogde uitbreiding geen sprake is. Gezien het inrichtingsplan dat er ligt, ons toeristisch beleid en het beleid in de ontwerp-Omgevingsvisie concluderen wij al met al dat met het plan de ruimtelijke kwaliteit voldoende wordt versterkt. Daarmee kan worden voldaan aan de vereisten uit het provinciaal beleid om de uitbreiding van dit bestaande bedrijf in dit gebied mogelijk te maken.

Alles overwegend concluderen we dat we deze uitbreiding kleinschalig genoeg vinden en de afstand tot omliggende functies voldoende is om, behoudens het gebruik van de schuur voor ondersteunende recreatieve activiteiten, medewerking aan dit plan te verlenen.

Uit gesprekken met de buren en onze eigen waarneming krijgen wij de indruk dat geluidsoverlast die ervaren wordt vooral van de horecavoorziening en het daarbij horende terras afkomstig is. Om geluidsoverlast in de avond en nacht te voorkomen en duidelijkheid naar alle betrokkenen te scheppen stellen wij voor afspraken te maken over de openingstijden van de horecavoorziening en deze afspraken in het bestemmingsplan vast te leggen. Wij denken daarbij aan een openstelling in de avond tot maximaal 22.00 uur, gelijk aan het moment waarop wij begrijpen dat het rustig op de camping moet zijn. Verder is het zo dat het moet blijven gaan om een theeschenkerij (gericht op bijv. passerende dagrecreanten) en ondersteunende horeca voor de camping. Feesten en bijeenkomsten van derden zijn nu al niet toegestaan. Wij hopen dat een dergelijke afspraak rust en duidelijkheid voor iedereen geeft.

De brief van de advocaat van de buren (bijlage 2) bevat een andere afweging met andere uitkomst. Wij zijn van mening dat niet alle aangevoerde argumenten valide zijn en een aantal zaken, onder andere de toets aan provinciaal beleid, genuanceerder liggen. Wij komen dan ook, gelet op bovenstaande overwegingen, tot een andere conclusie.

3. Bestemmingssystematiek: gebiedsaanduiding in plaats van recreatieve bestemming
De initiatiefnemer vraagt de bestemming te wijzigen in een recreatieve bestemming op maat om de beoogde ontwikkeling mogelijk te maken. Vanuit de omgeving bestaat de zorg dat deze bestemming een opmaat is voor grotere ontwikkelingen. Dergelijke plannen zijn er niet en zouden ook opnieuw om besluitvorming vragen, maar we kunnen ons wat bij deze zorg voorstellen. Om duidelijkheid te geven naar alle betrokkenen vinden wij een wijziging van de bestemming wel de gewenste weg: op die manier kan het toegestane gebruik het beste worden vastgelegd. Alle hier geldende regels zijn dan op één plaats te vinden, in plaats van verspreid over verschillende vergunningen. Wij stellen echter voor niet te kiezen voor een recreatieve bestemming maar voor een zogenaamde gebiedsaanduiding (of vergelijkbaar) waarin het recreatieve gebruik is geregeld, waarbij de onderliggende agrarische- en woonbestemming gelijk blijft.

4. Anticiperen op omzetten boerderijkamers in groepsaccommodatie met tijdelijke vergunning?
De initiatiefnemer heeft in 2005 een vergunning verleend gekregen voor verbouwen van een bestaande schuur naar 2 boerderijkamers (appartementen voor recreatief verblijf). Onderdeel van voorliggend plan is dit om te zetten naar groepsaccommodatie. Het gaat om de groepsaccommodatie die 'midden' op het erf ligt. Omdat hier nu al veel vraag naar is en het gebouw de beoogde indeling al heeft, vraagt de initiatiefnemer of we op dit onderdeel vooruit willen lopen met

een tijdelijke omgevingsvergunning. Hoewel de ruimtelijke impact van twee boerderijkamers of één groepsaccommodatie niet wezenlijk anders is, adviseren wij dit niet te doen. Dit zou betekenen dat we op één onderdeel van het plan vooruitlopen, terwijl duidelijk is dat het totale plan op weerstand stuit. Dat lijkt ons niet wenselijk.

Duurzaamheid

Het plan bevat nog geen specifieke duurzame elementen. Kansen om het bedrijf te verduurzamen nemen we mee in de vervolggesprekken.

Kanttekeningen

1. *Gebrek aan draagvlak en bestaande overlast*

Uit de gesprekken met de initiatiefnemer en omwonenden is duidelijk geworden dat de onderlinge relatie voor verbetering vatbaar is. Beide partijen stellen (over)last van elkaar te hebben en verwijten elkaar gebrekkige communicatie. Concrete voorbeelden van overlast, bijvoorbeeld geluidsoverlast, worden door de andere partij niet herkend. Wij gaan er vanuit dat mensen niet voor niets in verzet komen tegen een ontwikkeling en dat er dus overlast ervaren wordt. De afgelopen jaren zijn ook momenten van overlast of overtredingen van het bestemmingsplan bij ons gemeld of door onszelf geconstateerd.

Voorbeelden van overlast die wij hebben gehoord lijken vooral verband te houden met het gebruik van de theeschenkerij voor bijvoorbeeld familiebijeenkomsten (feesten) of de start/finish van een mountainbike activiteit. Dit zijn activiteiten die niet zijn toegestaan of die los staan van het reguliere gebruik als camping. Ook de ponykampen die hier plaatsvinden zijn kennelijk zo nu en dan een bron van geluidsoverlast en er is een incident geweest met veel te veel kampeermiddelen tijdens Dauwpop. Het blijft lastig te duiden of de overlast zich tot dit soort incidenten beperkt of meer structureel is. Gelet op het publiek dat dit soort kleinere campings normaliter trekt (gezinnen met kinderen, ouderen) valt er in een normale situatie geen onevenredige overlast te verwachten. Omdat een objectief beeld ontbreekt hebben wij in dit advies vooral de VNG-richtlijnen gebruikt om zo objectief mogelijk te bepalen of de verschillende functies voldoende afstand tot elkaar hebben. In het proces hierna willen wij met de ondernemer in gesprek om te bezien hoe hij overlast gevende activiteiten tot een minimum kan beperken.

De ervaren overlast benoemen we hier als kanttekening omdat dit voor de betrokkenen wel de realiteit is. Als er nu al overlast ervaren wordt, zal die er met of zonder een kleine uitbreiding ook zijn en bij een uitbreiding wellicht nog iets toenemen. In het landelijk gebied draagt geluid ver en geluid van (bijvoorbeeld) een groep luidruchtige campinggasten laat zich niet vertalen in milieuregels en richtafstanden. Verder zien we hier ook dat de verschillende 'leefritmes' van recreanten, bewoners en ondernemers kunnen zorgen voor irritaties over en weer. Dit is echter iets dat in de breedte speelt in het landelijk gebied, doordat het zich ontwikkelt van een gebied met uitsluitend agrarische bedrijvigheid naar een gebied waarin agrarische bedrijven, recreatie en wonen steeds meer naast elkaar bestaan. Naar ons oordeel is overlast die wordt ervaren en een daaruit volgend gebrek aan draagvlak voor deze ontwikkeling op zichzelf geen argument om een plan af te wijzen, zeker als objectieve richtafstanden laten zien dat de ontwikkeling mogelijk is. Maar dit is wel iets dat mee moet worden gewogen in de totale belangenafweging. Een concrete maatregel die we voorstellen om overlast tegen te gaan is een beperkte openstelling van de horecavoorziening in de avonduren.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente. Indien medewerking wordt verleend, dan worden plankosten en planschaderisico met een overeenkomst bij de initiatiefnemer neergelegd

Vervolg

Met de initiatiefnemer worden verder afspraken gemaakt over de uitwerking van het plan tot een ontwerpbestemmingsplan.

Communicatie

Voorafgaand aan de besluitvorming heeft wethouder Wagenmans gesprekken met de betrokkenen gevoerd om alle belangen goed te kunnen wegen.

Na besluitvorming sturen wij bijgevoegde brief naar de initiatiefnemer en de buren. Beide bieden we aan in een gesprek het besluit en overwegingen toe te lichten.

Bijlagen

Bijlage 1	Principeverzoek uitbreiding minicamping De Huttert met bijlagen: 1a Landschapsplan 1b Overzicht gebouwen en hun huidige functie 1c Bouwblokken, bestaand en nieuw (zoals verzocht door initiatiefnemer)
Bijlage 2	Reactie Fikkert advocatuur namens omwonenden
Bijlage 3	Besluit over eerdere uitbreiding van 11 juli 2017
Bijlage 4	Toets uitbreidingsplan de Huttert aan gemeentelijk en provinciaal beleid
Uitg. document	Principebesluit verzoek uitbreiding minicamping De Huttert