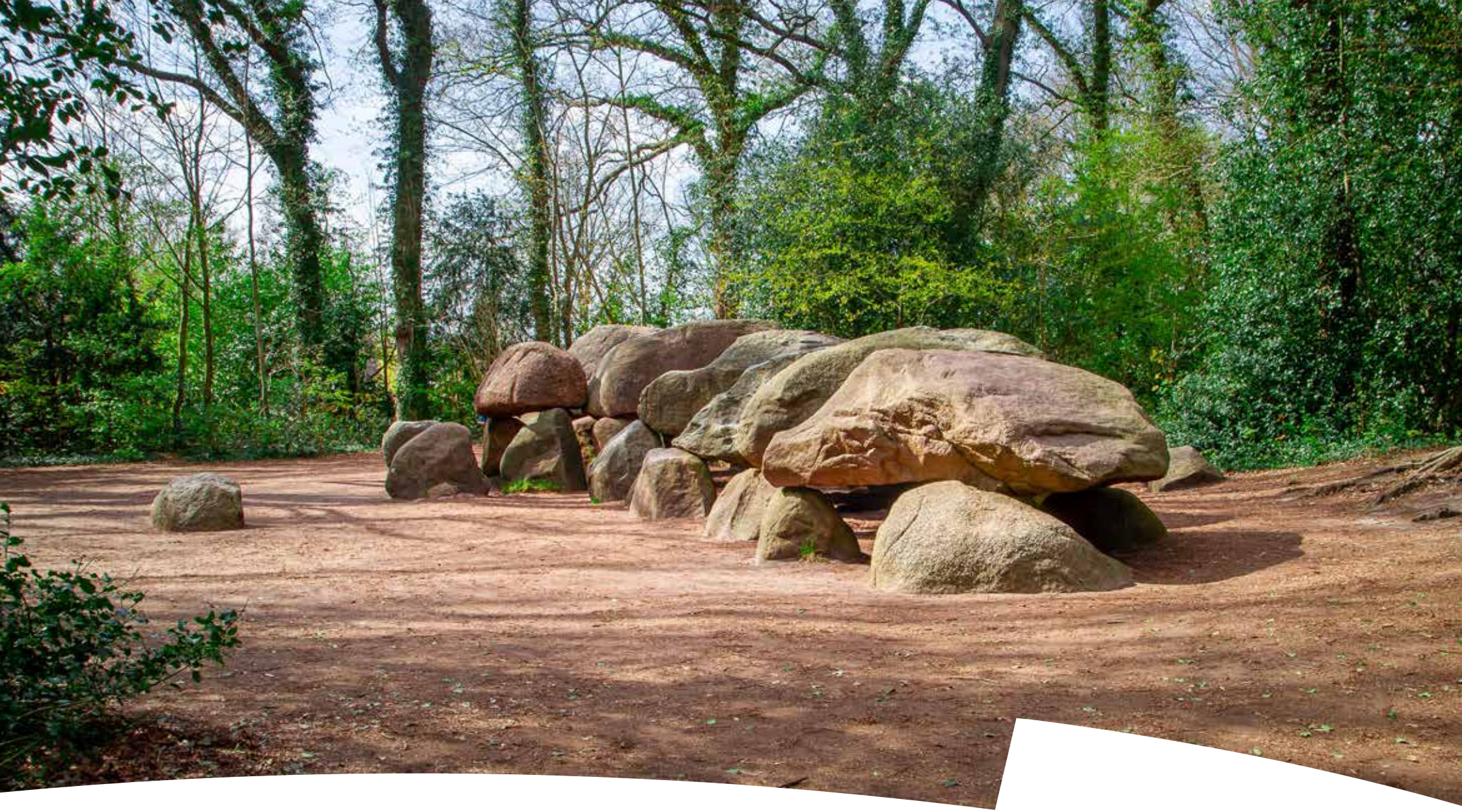


Ontwikkelkader Verblijfsrecreatie

▸ Borger-Odoorn

Gemeente Borger-Odoorn

cittaslow

Colofon

- *Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, april 2025*
- ***Opdrachtgever:*** *Gemeente Borger Odoorn*
- ***Auteurs:*** *Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd*
  http://www.ruimteenvrijetijd.nl
- ***Foto's:*** *Marketing Drenthe*

Inhoudsopgave

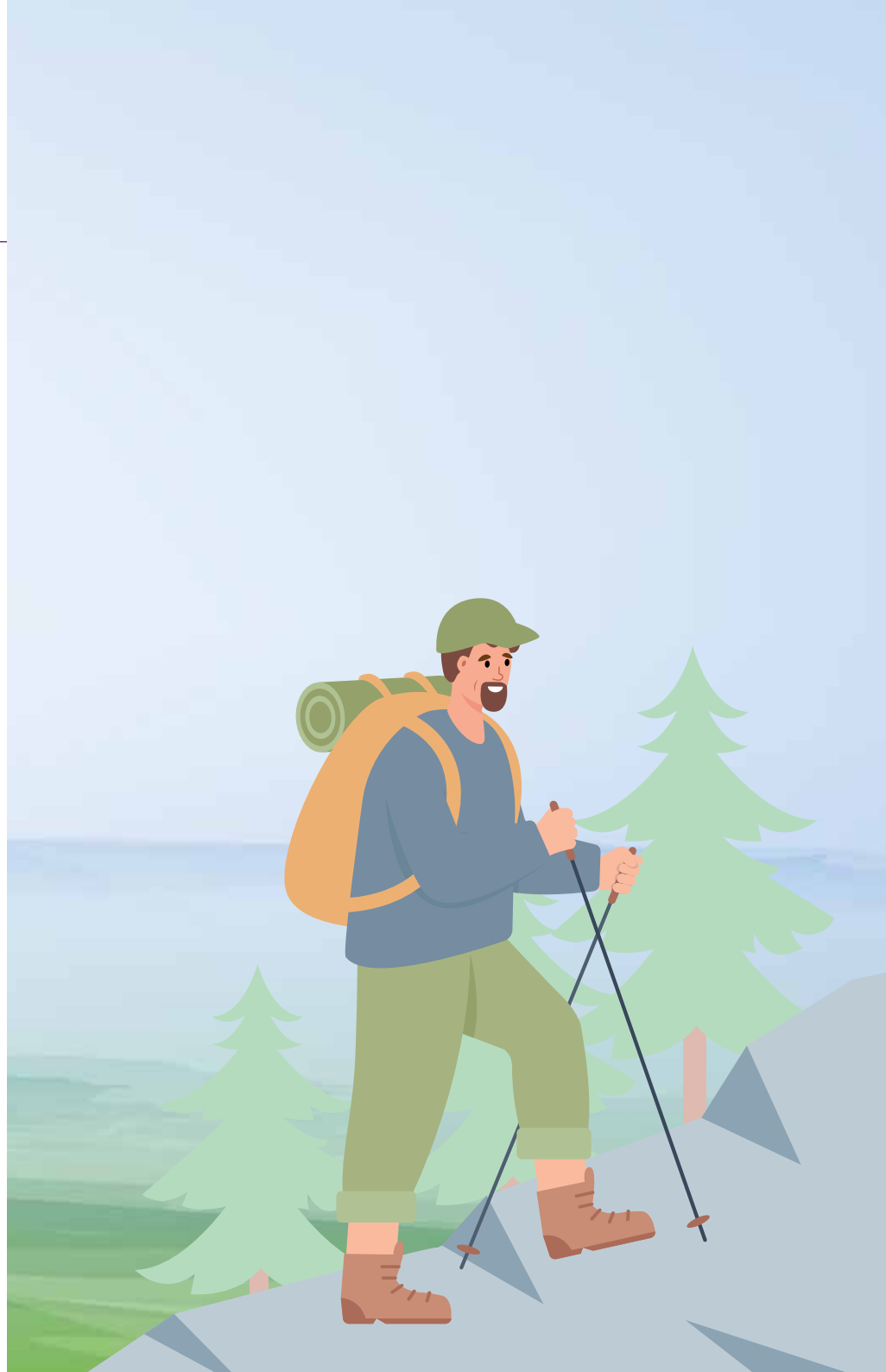
1 Inleiding 6
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doel van het beleidskader 4
1.3 Ambitie 4
1.4 Leeswijzer 5

2 Algemene uitgangspunten 11
2.1 Uitgangspunt 1: een initiatief is onderscheidend en draagt bij aan diversiteit 10
2.2 Uitgangspunt 2: een initiatief is landschappelijk ingepast 6
2.3 Uitgangspunt 3: een initiatief is toekomstbestendig 7
2.4 Uitgangspunt 4: een initiatief is duurzaam 8
2.5 Uitgangspunt 5: een initiatief biedt maatschappelijke meerwaarde 8
2.6 Registratieplicht en toeristenbelasting 9

3 Uitgangspunten en voorwaarden per deelgebied 10
3.1 Indeling in deelgebieden 10
3.2 Het Grootse Veen 12
3.3 Hart van het Hunzedal 13
3.4 De oorspronkelijke Hondsrug 14

4 Uitgangspunten en voorwaarden per accommodatievorm 16
4.1 Ontwikkelmogelijkheden per deelgebied 16
4.2 Bed and Breakfasts (B&B) en recreatieappartementen 17
4.3 Groepsaccommodaties 18
4.4 Hotels 19

Bijlage 1. Stappenplan voor initiatiefnemers 32



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De verblijfsrecreatie in Borger-Odoorn is met 1,4 miljoen overnachtingen per jaar een pijler van de lokale vrijetijdseconomie. In haar nieuwe visie op Recreatie en Toerisme 2025-2030 heeft de gemeente speerpunten opgesteld om deze economie verder te versterken, met oog voor de leefomgeving. Een belangrijk speerpunt is het creëren van een onderscheidend aanbod. Momenteel domineren grootschalige bungalowparken, maar de vraag naar unieke overnachtingsmogelijkheden groeit. Met dit ontwikkelkader zet de gemeente in op een onderscheidende, duurzame en toekomstbestendige verblijfsrecreatie die past bij de unieke kwaliteiten en het karakter van Borger-Odoorn.

1.2 Doel van het ontwikkelkader

Met dit ontwikkelkader geven we richting aan de ontwikkeling van verblijfsrecreatie in onze gemeente en scheppen we duidelijkheid voor inwoners en ondernemers over de beoordeling van initiatieven. We doen dit op twee manieren: door te benoemen wat we belangrijk vinden bij de afweging van een initiatief en door op bepaalde punten concrete toetsingscriteria vast te stellen. Zo is voor iedereen helder wat binnen Borger-Odoorn wel en niet mogelijk is.
Dit ontwikkelkader geeft daarmee kaders voor welke nieuwe verblijfsrecreatieve ontwikkelingen we toestaan, specifiek voor initiatieven die gemeentelijke medewerking vereisen. In eerste instantie toetsen we plannen aan het bestaande omgevingsplan. Valt een initiatief daarbuiten, bijvoorbeeld door vergunningverlening of een wijziging in het omgevingsplan, dan treedt dit ontwikkelkader in werking.

Dit ontwikkelkader is – met uitzondering van specifieke toetsingscriteria voor specifieke accommodatievormen – grotendeels uitgewerkt op basis van open normen. Dit sluit aan bij de wens van de gemeente om meer vooraf met partijen in gesprek te gaan over de planontwikkeling en niet alleen richting te geven maar ook om voldoende ruimte te houden voor flexibiliteit. Een nadere uitwerking kan – mede op basis van de toepassing in de praktijk – voor specifieke onderdelen worden vertaald in regels binnen het omgevingsplan of beleidsregels. Ook kan het ontwikkelkader op basis van de ervaringen uit de praktijk worden aangescherpt.

Let op: dit ontwikkelkader geeft richting, maar initiatiefnemers blijven verplicht om de benodigde ruimtelijke procedures te doorlopen. Het aanpassen van een omgevingsplan is een zorgvuldig proces dat tijd en financiële middelen vergt. Bovendien vraagt elk plan om maatwerk, zodat het goed aansluit bij de locatie en omgeving. Daarnaast kunnen aanvullende ruimtelijke kaders of specifieke voorwaarden gelden, bijvoorbeeld in Natura2000- of archeologische gebieden.
Meer informatie over deze en andere ruimtelijke kaders is te verkrijgen bij het Omgevingsloket van de gemeente Borger-Odoorn.

1.3 Ambitie

Voor de verblijfsrecreatie in Borger-Odoorn streven we naar een aanbod dat de unieke identiteit van de gemeente versterkt. We beschermen en benutten onze waardevolle natuur, cultuurhistorische locaties en karakteristieke dorpen. Tegelijkertijd spelen we in op de groeiende vraag naar bijzondere en authentieke overnachtingen, terwijl we de bestaande kwaliteit van de verblijfssector behouden en verbeteren waar mogelijk.

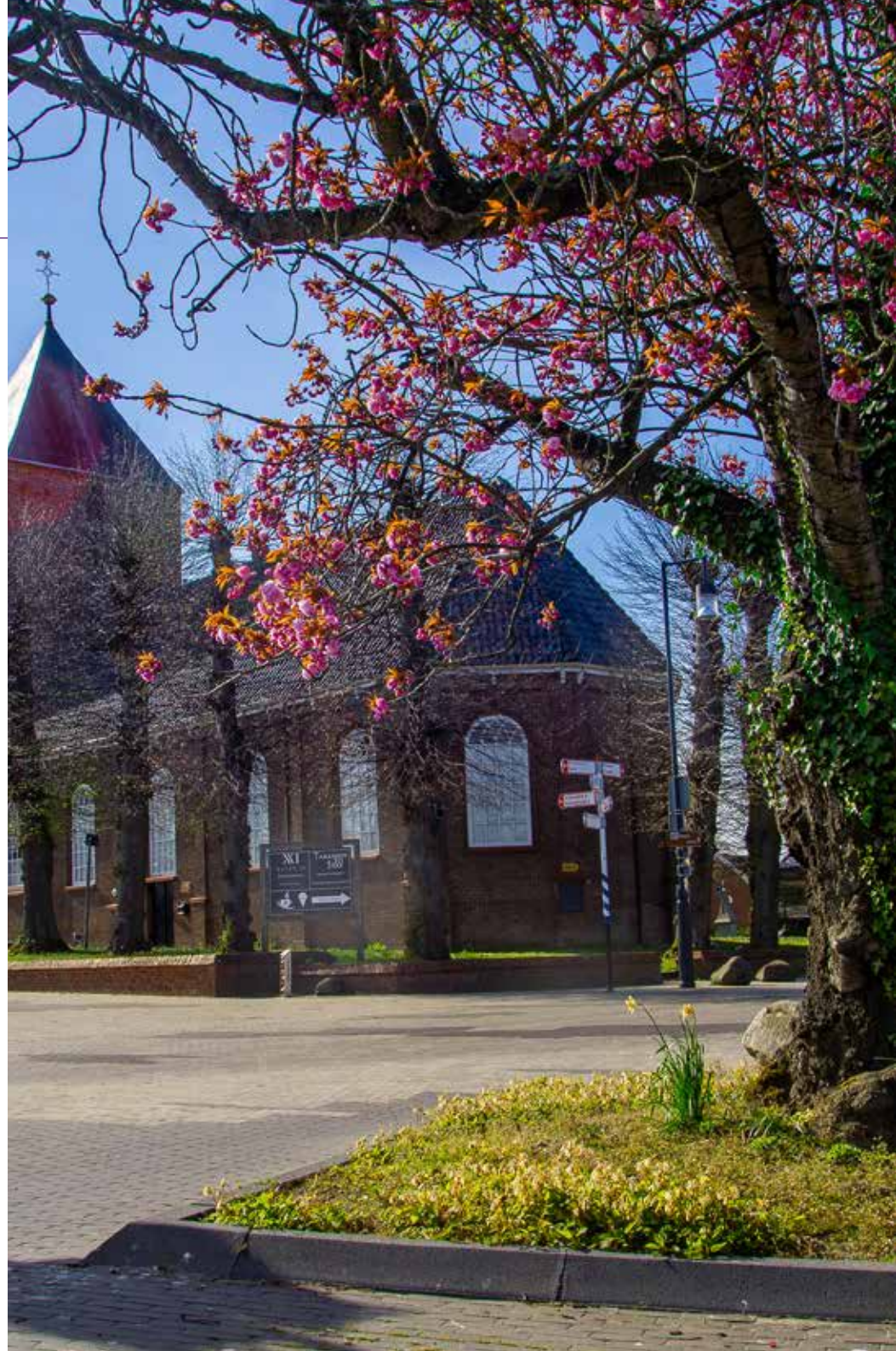
Een goed evenwicht tussen toerisme en leefbaarheid is daarbij essentieel. Borger-Odoorn moet aantrekkelijk blijven voor bezoekers én prettig blijven om in te wonen. Zo werken we aan een duurzame, toekomstbestendige verblijfsrecreatie die bijdraagt aan de brede welvaart van de hele gemeente

1.4 Leeswijzer

Het beleidskader is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Eerst staan we in hoofdstuk 2 stil bij de algemene uitgangspunten voor verblijfsrecreatie;
- Vervolgens geeft hoofdstuk 3 de voorwaarden per deelgebied van de gemeente weer;
- Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de voorwaarden per accommodatievorm;
- In bijlage 1 worden tot slot alle onderdelen samengebracht in een stappenplan voor ondernemers met nieuwe initiatieven.





2 Algemene uitgangspunten

Voor verblijfsrecreatieve initiatieven die medewerking van de gemeente Borger-Odoorn vereisen, gelden vijf uitgangspunten. Deze uitgangspunten helpen bij het ontwikkelen van een toekomstbestendige verblijfssector die aansluit bij de identiteit van Borger-Odoorn. Initiatiefnemers moeten in hun plannen goed onderbouwd rekening houden met deze uitgangspunten, omdat ze voor de gemeente essentieel zijn. Daarnaast hangt de beoordeling van een initiatief af van de specifieke accommodatievorm en locatie. Dit wordt verder toegelicht in de volgende hoofdstukken.

2.1 Uitgangspunt 1: een initiatief is onderscheidend en draagt bij aan diversiteit

Een aantrekkelijk recreatiegebied biedt een gevarieerd aanbod dat toegankelijk is voor zowel mensen met een klein als groot budget. Dit is een waarde die we willen behouden en versterken, zodat we ook in de toekomst een breed scala aan doelgroepen kunnen bedienen. Om deze diversiteit te waarborgen, moeten nieuwe initiatieven onderscheidend zijn, aansluiten bij onze kernwaarden, inspelen op de wensen van gasten en meegaan met markttrends en ontwikkelingen.

De volgende elementen dragen bij aan het onderscheidend vermogen en een divers aanbod aan verblijfsrecreatieve voorzieningen:

- De initiatiefnemer moet aantonen hoe het plan zich onderscheidt van het bestaande aanbod, bijvoorbeeld qua doelgroep, accommodatievorm of beleving. De doelgroepsegmentatie van de **Leefstijlvinder** kan hierbij helpen[1]. In Borger-Odoorn is vooral behoefte aan aanbod voor de stijl- en rustzoekers. Anderzijds wil de provincie zich meer richten op de avontuurzoekers. Op zich is vraag en aanbod voor deze leefstijl op dit moment in balans, maar als de vraag toeneemt doordat de provincie zich sterker op de avontuurzoeker gaat richten, kan het interessant zijn het aanbod voor deze leefstijl uit te breiden.
- Het initiatief moet laten zien hoe het aansluit bij relevante marktontwikkelingen en de behoeften van specifieke doelgroepen. Deze marktruimte moet helder worden onderbouwd.

2.2 Uitgangspunt 2: een initiatief is landschappelijk ingepast

Onze natuur en ons landschap zijn ons goud, zoals beschreven in onze visie op recreatie en toerisme. Daarom hechten we veel waarde aan een zorgvuldige landschappelijke inpassing van nieuwe initiatieven. De cultuurhistorie van een gebied vormt daarbij de basis voor het ontwerp.
Een goede landschappelijke inpassing zorgt er niet alleen voor dat een initiatief past binnen de bestaande omgeving, maar draagt waar mogelijk ook bij aan de versterking van natuur en landschap op de lange termijn. Zo behouden we het 'goud' van Borger-Odoorn, zodat ook toekomstige generaties kunnen blijven genieten van de unieke natuur en het bijzondere landschap van onze gemeente.

De volgende elementen waarborgen de kwaliteit van het landschap en de natuur en versterken deze waar mogelijk:

- De grootte van de verblijfsaccommodatie is in verhouding met het omliggende landschap.
- De initiatiefnemer toont aan hoe het initiatief aansluit bij het karakter van het landschap. Dit kan bijvoorbeeld door het behoud of herstel van belangrijke landschapskenmerken zoals houtwallen,

waterpartijen en bossen, afhankelijk van de locatie.
- Het initiatief is natuurinclusief. Dit betekent dat er aandacht is voor hoe natuur wordt geïntegreerd in het ontwerp. Denk bijvoorbeeld aan de inrichting van het terrein, de buitenruimte en de bouw of plaatsing van nieuwe accommodaties. Hierdoor draagt het initiatief bij aan een gezonde, veilige leefomgeving en de verbetering van de biodiversiteit.
- Waar mogelijk bevordert het initiatief de toegankelijkheid en bereikbaarheid van natuur en landschap voor bewoners en bezoekers, bijvoorbeeld door aansluiting op het lokale netwerk van wandel- en fietspaden.

2.3 Uitgangspunt 3: een initiatief is toekomstbestendig

We willen dat nieuwe ondernemingen op de lange termijn vitaal blijven. Met 'vitaal' bedoelen we dat verblijfsaccommodaties voldoen aan de wensen van zowel huidige als toekomstige gasten, en dat er geen onzekerheid is over het toekomstperspectief van het recreatieve product.
Dit betekent dat er nagedacht moet zijn over de toeristische exploitatie: hoe het bedrijf wordt beheerd, welke investeringen op middellange en lange termijn nodig zijn en hoe risico's in de markt worden aangepakt.
Door de transitie in het landelijk gebied verwachten we nieuwe toetreders, zoals agrariërs die toerisme als neventak kunnen toevoegen. De gemeente ziet hierin kansen voor nieuw toeristisch ondernemerschap, maar dit vereist kennis van de markt, de kansen en de risico's, vooral voor ondernemers zonder een toeristische achtergrond.
Als projectontwikkeling de primaire drijfveer is van initiatiefnemers, zien we risico's voor de toekomstbestendigheid. Vaak ligt de focus op de ontwikkelingsfase, terwijl we vinden dat er een langetermijnperspectief moet zijn voor de meerwaarde van toerisme in de gemeente

De volgende elementen zorgen voor een toekomstbestendige sector:
- Er wordt actief ingezet op toeristisch gebruik, zonder andere functies zoals opvang van arbeidsmigranten of tijdelijke/ permanente bewoning.
- Accommodaties en faciliteiten die in slechte staat verkeren, worden vernieuwd of opgeruimd door de initiatiefnemer.
- Het uitponden van terreinen van campings en bungalowparken is niet wenselijk. Als dit wel gebeurt, worden strikte voorwaarden en afspraken vastgelegd over gebruik, onderhoud, kwaliteit, toekomstontwikkelingen en verhuur. Dit wordt opgenomen in een anterieure overeenkomst bij wijziging van het omgevingsplan.
- De beoogde exploitant van campings en bungalowparken is voor minimaal 5 jaar verantwoordelijk voor de exploitatie. Na die periode moet de centrale toeristische verhuur gegarandeerd blijven.
- Bij campings en bungalowparken zorgt de uitbater voor handhaving van de regels en wordt beheer en toezicht op het park geregeld.
- Er is een aantoonbare financieel haalbare exploitatie.

2.4 Uitgangspunt 4: een initiatief is duurzaam

In onze visie op toerisme en recreatie staat duurzaamheid centraal, met de nadruk op een 'hoogwaardige en duurzame sector'.
Dit betekent milieubewust, natuurinclusief en duurzaam ondernemen, waarbij technologische ontwikkelingen worden toegepast en historie en identiteit behouden blijven. We moeten samen oplossingen vinden om de milieu-impact in de verblijfsrecreatie te minimaliseren.

Als gemeente willen we ontwikkelen in balans met onze omgeving. Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol in de markt, aangezien gasten zich bewust zijn van hun impact en verwachten dat bedrijven hen helpen duurzame keuzes te maken. Het Cittaslow keurmerk past hier goed bij.

De volgende elementen zorgen voor een duurzame sector:

- De mogelijkheden voor hergebruik van (bouw)materialen van bestaande locaties worden verkend, waarbij het initiatief zoveel mogelijk circulair wordt uitgevoerd met aandacht voor afvalstromen.
- Het initiatief streeft naar een energieneutraal concept door energie te besparen en zelf energie op te wekken, zodat het jaarlijkse energieverbruik op nul uitkomt.
- De initiatiefnemer minimaliseert het verbruik van zoet water, bijvoorbeeld door regenwateropvang, waterbesparende technologieën of hergebruik van water. Ook wordt vervuiling van water en ecosystemen tegengegaan om de waterkwaliteit te behouden.
- Het initiatief draagt bij aan een duurzame toekomst, waarbij niet alleen winst, maar ook brede maatschappelijke impact centraal staat, zoals maatschappelijke betrokkenheid, milieuvriendelijke innovaties of werkgelegenheid.
- De initiatiefnemer stimuleert gasten om duurzame vervoerswijzen te gebruiken, zoals openbaar vervoer en de fiets.
- Er wordt rekening gehouden met parkeervoorzieningen die laadpalen voor elektrische auto's bevatten.

2.5 Uitgangspunt 5: een initiatief biedt maatschappelijke meerwaarde

Borger-Odoorn is primair een woonomgeving voor onze inwoners, naast een bestemming voor verblijfsgasten. Daarom is het belangrijk om de effecten van plannen op hen mee te nemen. We streven naar een situatie waarin de negatieve impact minimaal is en waarin zowel inwoners als de omgeving profijt halen uit de vrijetijdssector. Zo creëren we draagvlak voor verblijfsrecreatie en houden we de belangen van inwoners en verblijfsgasten in balans.

De volgende elementen zorgen voor een balans tussen lusten en lasten voor de leefbaarheid en leefomgeving:

- Van de initiatiefnemer wordt een zorgvuldig participatietraject met de omgeving verwacht (zie ook de bijlage: het stappenplan).
- Als een initiatief voorzieningen aanbiedt die ook voor inwoners waardevol kunnen zijn, worden deze waar mogelijk ook toegankelijk voor hen. Dit kan bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van ruimtes voor bijeenkomsten of het openbaar maken van sportfaciliteiten op bepaalde tijden zijn.
- Het initiatief draagt bij voorkeur bij aan een inclusief en toegankelijk aanbod in de gemeente.
- De initiatiefnemer zoekt samenwerking met het lokale bedrijfsleven, zodat ook inwoners en bedrijven profiteren van het toerisme.

2.6 Registratieplicht en toeristenbelasting

Elke accommodatie die betalende overnachtingen aanbiedt, is verplicht zich te registreren bij de gemeente en toeristenbelasting af te dragen. Dit geeft de gemeente inzicht in het aantal overnachtingslocaties en het aantal overnachtingen. Daarnaast bevordert het eerlijke concurrentie tussen ondernemers, aangezien alle aanbieders van logies toeristenbelasting betalen



3 Uitgangspunten en voorwaarden per deelgebied

Niet elk gebied in Borger-Odoorn is gelijk, en dat beïnvloedt de uitgangspunten voor verblijfsrecreatie. Daarom hanteren we per deelgebied verschillende richtlijnen, gebaseerd op de gebiedsindeling uit de omgevingsvisie.

3.1 Indeling in deelgebieden

Onze omgevingsvisie onderscheidt drie deelgebieden, zoals weergegeven in figuur 3.1 op de volgende pagina. Ook de huidige verblijfsrecreatie is daarin opgenomen. De grenzen tussen deze gebieden zijn niet strikt, maar indicatief.

De drie gebieden zijn:

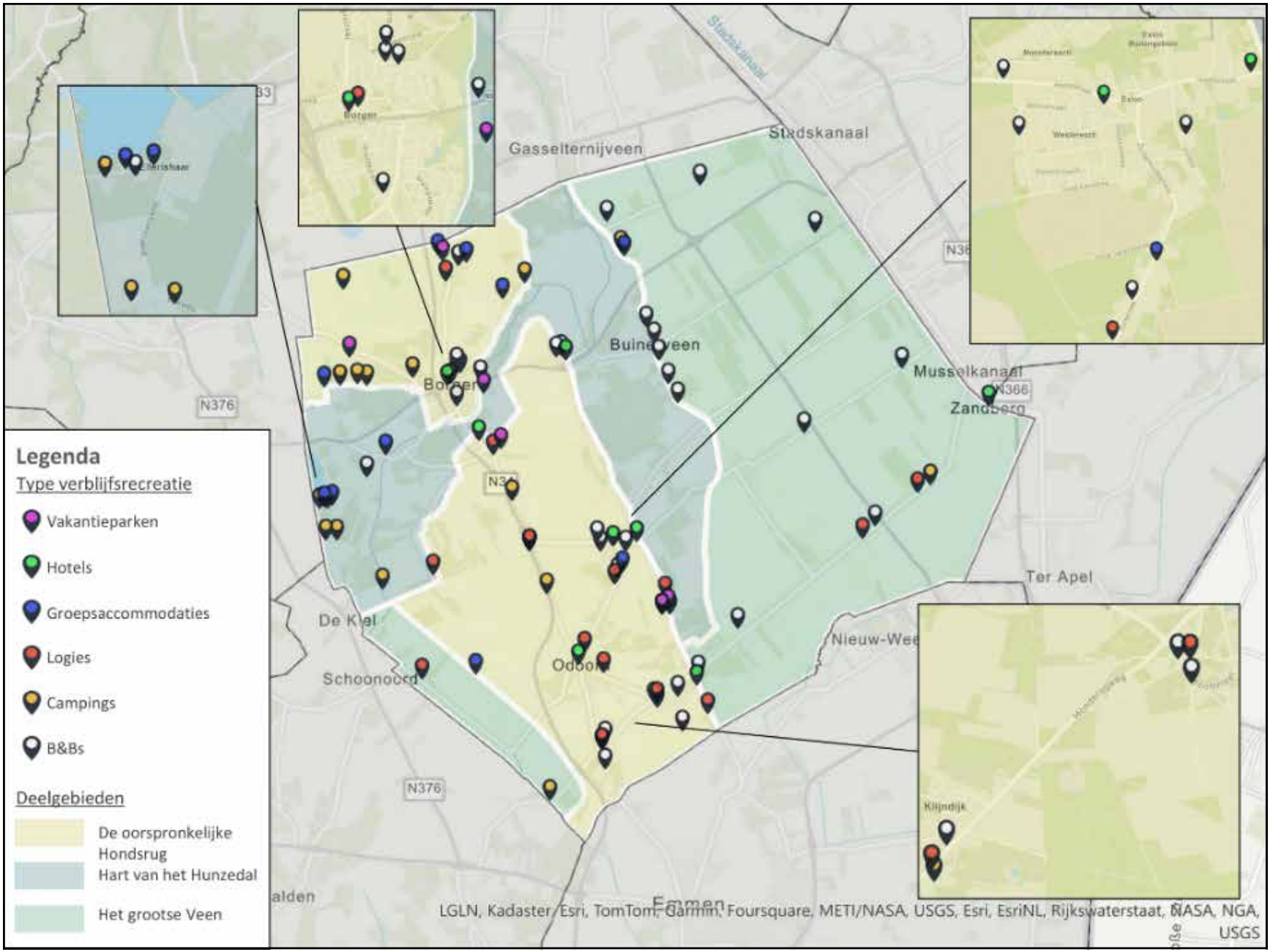
- **Het Grootse Veen (oosten en uiterste zuidwesten)**
  Gekenmerkt door lintstructuren en openheid in een grootschalig landschap.
- **Hart van het Hunzedal (centraal)**
  Een beekdal met focus op hermeandering en natuurontwikkeling, in samenhang met recreatie.
- **De Oorspronkelijke Hondsrug (noordwest)**
  Een kleinschalig, afwisselend landschap met bosgebieden.

Op de volgende pagina de kaart met deelgebieden vanuit de omgevingsvisie met daarop aangegeven de huidige verblijfsrecreatie.

3.2 Het Grootse Veen

Gebiedsomschrijving
Het Grootse Veen heeft een rijke geschiedenis van veenontginning en kenmerkt zich door een uitgestrekt, agrarisch landschap met grootschalige structuren. De langgerekte lintdorpen, ontstaan door de ontginning, hebben elk een eigen karakter. In de 19e eeuw zorgde de ontwikkeling van het gebied voor een sterke groei van zowel de bevolking als de bedrijvigheid, wat nog altijd zichtbaar is in de statige boerderijen en woningen. Het verhaal van de veenontginning vormt de historische kern van dit deelgebied.
Daarnaast speelt het gebied een belangrijke rol in de opwekking van duurzame energie, met windmolens en zonneparken. Momenteel is de recreatiedruk in het veengebied relatief laag.

Belangrijke algemene uitgangspunten
- De grootschalige openheid, de structuur van wijken en kanalen, en de langgerekte lintdorpen met robuuste bomenrijen zijn kernwaarden die we willen beschermen en versterken.
- Landbouw blijft een van de belangrijkste functies in dit gebied. Bij de uitbreiding van agrarische bedrijven naar een verblijfsrecreatieve functie beoordeelt de gemeente of de ontwikkeling binnen de achtergrens van het bebouwde deel van het lint blijft, zodat de openheid en het contact met het agrarische landschap behouden blijven.
- Bodemdaling kan in de toekomst grote uitdagingen met zich meebrengen, waarvan de precieze impact nog niet volledig te overzien is.
- De gemeente streeft ernaar de recreatieve aantrekkelijkheid van het gebied te vergroten. Ondernemers worden daarom aangemoedigd om hun producten en bedrijfsvoering toekomstbestendig in te richten.


Legenda
Type verblijfsrecreatie
Vakantieparken
Hotels
Groepsaccommodaties
Logies
Campings
B&Bs
Deelgebieden
De oorspronkelijke Hondsrug
Hart van het Hunzedal
Het grootse Veen
Gasselternijveen
Stadskanaal
Buinerveen
Musselkanaal
Zandberg
Ter Apel
De Kiel
Schoonoord
Odoorn
N376
N366
LGLN, Kadaster, Esri, TomTom, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS, Esri, EsriNL, Rijkswaterstaat, NASA, NGA, USGS



Grondhouding
De gemeente ziet mogelijkheden voor de ontwikkeling van verblijfsrecreatie in het veengebied, mits deze passend is bij het karakter van de omgeving. Vanwege de open landschapsstructuur ligt de nadruk op kleinschalige initiatieven die deze openheid respecteren. Grotere initiatieven worden niet volledig uitgesloten, maar de gemeente zal in die gevallen strikter toezien op een zorgvuldige landschappelijke inpassing en de impact op de omgeving.

Aanvullende voorwaarden
- Er worden geen accommodatievormen op voorhand uitgesloten in dit deelgebied. De gemeente staat met name open voor unieke en onderscheidende overnachtingslocaties.
- Initiatiefnemers dienen rekening te houden met klimaatadaptatie, met name vanwege de mogelijke bodemdaling. Dit betekent dat er aandacht moet zijn voor waterbeheer en het bijdragen aan wateropgaven, vooral bij initiatieven met een grotere oppervlakte.
- Nieuwe initiatieven moeten zorgvuldig landschappelijk worden ingepast. Dit houdt in dat bebouwing terughoudend wordt toegepast en de bestaande structuur van lanen en kanalen gerespecteerd blijft.
- De gemeente verwelkomt initiatieven die zowel de toekomstbestendigheid als de verduurzaming van de agrarische sector versterken. Bijvoorbeeld agrariërs die hun bedrijfsvoering willen uitbreiden met agrotoerisme. Initiatieven mogen geen beperking opleggen aan agrarische bedrijfsvoering.
- Initiatieven die bijdragen aan de spreiding van toeristen over de gemeente worden aangemoedigd. Dit betekent dat concepten die meer bieden dan alleen overnachtingen – zoals een combinatie met dagrecreatie of samenwerking met andere toeristische ondernemers in het veengebied – extra welkom zijn.
- De bestaande wegen moeten voldoende capaciteit hebben voor de extra verkeersbewegingen die het initiatief met zich meebrengt. Parkeergelegenheid dient op het eigen terrein te worden gerealiseerd. Indien het huidige wegen- en fietspadennetwerk niet toereikend is, wordt samen met de initiatiefnemer naar een passende oplossing gezocht.

3.3 Hart van het Hunzedal

Gebiedsomschrijving
De Hunze is een natuurlijke beek die zijn oorsprong vindt in de ijstijd. In de 20e eeuw werd de beek rechtgetrokken en voorzien van intensief waterbeheer om de omliggende gronden beter geschikt te maken voor de landbouw. Hierdoor verdwenen de oorspronkelijke meanders en verloor de beek haar natuurlijke functie.
Sinds de jaren '90 wordt er actief gewerkt aan het herstel van de Hunze. Door de beek opnieuw te laten meanderen, verbetert de waterkwaliteit, nemen de natuurwaarden toe en ontstaat er meer ruimte voor waterberging en -begeleiding. Tegelijkertijd komt het cultuurhistorische karakter van het gebied stap voor stap weer tot leven.
Het doel blijft om een groot, samenhangend en klimaatbestendig beeksysteem te realiseren. Andere functies en ruimtelijke ontwikkelingen moeten zich tot dit doel verhouden. Het Hunzedal is duidelijk herkenbaar als overgangsgebied tussen zand en veen. Dit uit zich in het beekdal, dat is ingeklemd tussen de Hondsrug en de zandrug met het langgerekte, licht slingerende bebouwingslint van Drouwenerveen tot Exloërveen.



Belangrijke uitgangspunten
Het herstel van het beeksysteem en het versterken van natuur- en landschapswaarden staan centraal in dit gebied. Ontwikkelingen moeten hierop gericht zijn en hieraan bijdragen. Andere functies kunnen samengaan met deze doelen, zolang ze geen afbreuk doen aan het hoofddoel.

Grondhouding
Omdat het herstel van de beeksystemen en de versterking van landschapswaarden in dit gebied vooropstaan, zijn de mogelijkheden voor verblijfsrecreatie beperkt. Initiatieven moeten kleinschalig zijn en een minimale impact op de omgeving hebben. Bij voorkeur vinden ze plaats bij bestaande toeristische bedrijven, zodat deze hun toekomstbestendigheid kunnen versterken.

Aanvullende voorwaarden
- In het Hunzedal is geen ruimte voor groepsaccommodaties en bungalowparken. Kleinschalige hotels, campings, B&B's en andere vormen van verblijfsrecreatie zijn onder de volgende voorwaarden wel mogelijk.
- Ontwikkelingen binnen het beekdal beperken de mogelijkheden aan de randen ervan, met name langs het randveenontginningslint. Afhankelijk van de situatie kan daar plaatselijk enige verdichting plaatsvinden.
- De voorkeur gaat uit naar locaties die aansluiten op bestaande recreatieve voorzieningen of die bijdragen aan het herstel van het landschap en het beeksysteem.
- Initiatieven moeten de beleving en ervaring van het Hunzedal versterken. Dit kan door bij te dragen aan biodiversiteit, natuurherstel en/of extensieve agrarische activiteiten als landschapsdrager.
- Bestaande wegen moeten voldoende zijn voor de extra verkeersbewegingen die het initiatief veroorzaakt. Parkeergelegenheid moet op eigen terrein worden gerealiseerd. Indien het bestaande wegen- en fietspadennetwerk niet toereikend is, zoekt de initiatiefnemer samen met de gemeente naar een passende oplossing.
- Verblijfsrecreatie moet aansluiten op de gewenste beleving van het Hunzedal, zoals beschreven in het kader 'Beleven en benutten van het Hunzedal. Dit betekent dat initiatieven de volgende kernwaarden moeten uitstralen:
  - Kleinschalig
  - Avontuurlijk
  - Ruig/wild

3.4 De oorspronkelijke Hondsrug

Gebiedsomschrijving
De Hondsrug is het toeristische hart van de gemeente Borger-Odoorn. Deze verhoging in het landschap, die van noord naar zuid door de regio slingert, fungeert al eeuwenlang als verbinding tussen verschillende gebieden. Het rijke aanbod aan bossen en heidevelden maakt het een ideale plek voor recreatie en verblijf. De authentieke dorpen met typische Drentse essen, brinken en oude rietgedekte boerderijen dragen bij aan de charme van de regio. Daarnaast liggen er veel grafheuvels en hunebedden, wat de rijke geschiedenis van het gebied benadrukt. Dankzij deze natuurlijke en historische kenmerken zijn de meeste toeristische bedrijven in de Hondsrug te vinden. Het hoge aantal bezoekers uit andere regio's zorgt bovendien voor een relatief goed voorzieningenniveau.

Belangrijke uitgangspunten

- In het toeristische seizoen neemt de recreatieve druk op de Hondsrug toe. Het is een gewild gebied om zowel te wonen als te recreëren. Daarom is het beschermen van natuur-, landschap- en cultuurhistorische waarden essentieel en vereist het zorgvuldige afwegingen bij nieuwe plannen. Bij verblijfsrecreatie ligt de focus op het verbeteren van de kwaliteit van het gebied.
- De standaarden zijn hoog: elke ontwikkeling moet meerwaarde en kwaliteit toevoegen aan de fysieke leefomgeving. Dit geldt voor alle dorpen in de gemeente, zowel in het landelijke gebied als in dorpen met rijke historische waarden, waar bebouwing en groen vaak nauw verweven zijn, vooral rondom de brinken.
- Een initiatief moet rekening houden met klimaatadaptatie, bijvoorbeeld door water vast te houden en verdroging te voorkomen. Het gebied heeft te maken met regenwater dat gemakkelijk infiltreert en weer aan de randen omhoog komt. De aanwezigheid van keileem zorgt voor complicaties, omdat dit ondoordringbare laag de grondwaterstand beïnvloedt. Dit brengt uitdagingen met zich mee voor het ontwikkelen van een robuust watersysteem.
- De transformatie van het landelijk gebied biedt kansen voor agrarische ondernemers die hun bedrijfsvoering willen verbreden of veranderen. Ook voor vrijkomende bedrijfsgebouwen is er ruimte voor nieuwe bedrijvigheid. Het is belangrijk dat deze bedrijven passen bij het landelijke karakter, zowel qua inpassing als qua aard en omvang van de activiteiten.

Grondhouding

Door de bestaande druk op de Hondsrug is er beperkte ruimte voor nieuwe ontwikkelingen in de verblijfsrecreatie.

Aanvullende voorwaarden

- Er is geen ruimte voor nieuwe grote campings, bungalowparken of groepsaccommodaties. Wel is er in sommige gevallen ruimte voor uitbreiding van bestaande vakantieparken, mits dit de vitaliteit van het park verbetert of bestendigt.
- Een initiatief moet zich duidelijk onderscheiden van het bestaande aanbod.
- Natuurinclusiviteit en verbetering van natuurwaarden zijn essentieel.
- Het initiatief moet duidelijk maken op welke wijze rekening is gehouden met het beperken van de toeristisch-recreatieve druk op de leefomgeving.
- Bestaande wegen moeten voldoende capaciteit hebben voor extra verkeersbewegingen. Parkeergelegenheid dient op het eigen terrein te worden voorzien. Bij plannen waarbij het huidige wegen- en fietspadennetwerk onvoldoende is voor de toename in verkeer, wordt samen met de initiatiefnemer naar een oplossing gezocht. Vooral rondom Borger en Exloo is er al een parkeer- en verkeersuitdaging, waar plannen rekening mee moeten houden.



4 Uitgangspunten en voorwaarden per accommodatievorm

Voor initiatieven (zowel nieuwvestiging als uitbreidingsplannen) waarbij medewerking van de gemeente nodig is, gelden specifieke voorwaarden per accommodatievorm. We streven naar een gelijk speelveld voor ondernemers in Borger-Odoorn, in vergelijking met omliggende gemeenten. Daarom heeft de gemeente zich mede gebaseerd op de geldende regels daar, of een advies van het Recreatieschap Drenthe. Op enkele onderdelen zijn er echter aanvullende of afwijkende keuzes gemaakt.

4.1 Ontwikkelmogelijkheden per deelgebied

In het vorige hoofdstuk hebben we de grondhouding en aandachtspunten per deelgebied beschreven. Niet in elk deelgebied zijn alle accommodatievormen mogelijk. In tabel 4.1 geven we een overzicht van welke accommodatievormen wel of niet gerealiseerd kunnen worden in de verschillende deelgebieden. '

NB: initiatiefnemers dienen altijd het deelgebied waar ze hun initiatief willen ontplooien goed te bekijken.



Ontwikkelmogelijkheden nieuwe initiatieven per accommodatievormen per deelgebied

	Het Grootse Veen	Hart van het Hunzedal	De oorspronkelijke Hondsrug
B&B's			
Groepsaccommodaties			
Hotels			
Kleinschalige campings			
Reguliere campings			
Bungalowparken			
Particuliere verhuur			

Toelichting op de kleuren:

■ **Groen:** in principe zijn initiatieven welkom, mits ze voldoen aan de gestelde voorwaarden.

■ **Geel:** de gemeente is in deze gebieden terughoudend met nieuwe accommodatievormen. Initiatieven zijn welkom, maar worden zorgvuldig afgewogen.

■ **Roze:** nieuwe accommodatievormen zijn in principe niet mogelijk. Bestaande bedrijven of parken kunnen wel uitbreiden, maar dit moet aantoonbaar bijdragen aan de vitaliteit van het bedrijf of park.

In de volgende paragrafen gaan we nader in op verschillende accommodatievormen.

4.2 Bed and Breakfasts (B&B) en recreatieappartementen

Een **Bed & Breakfast** is een kleinschalige accommodatie, gevestigd in bestaande bebouwing, en is ondergeschikt aan de woonfunctie. Een **recreatieappartement** is een zelfstandige kleinschalige accommodatie. In 2017 werd het beleid over Bed & Breakfast voorzieningen en recreatieappartementen uit 2007 herzien. De voorwaarden uit dit vernieuwde beleid worden hieronder weergegeven. De gemeente staat in beginsel positief tegenover initiatieven voor een Bed & Breakfast of recreatieappartementen, mits ze voldoen aan de onderstaande voorwaarden. Afwijken van deze voorwaarden kan overwogen worden, mits de voorziening een nevenactiviteit blijft en de accommodatie qua functie en ruimte ondergeschikt blijft aan de woonfunctie.



Voorwaarden Bed en Breakfasts

- Er wordt gebruikgemaakt van de hoofdentree en andere voorzieningen van de woning;
- De Bed & Breakfastvoorziening mag door de bouwkundige opzet, indeling en maatvoering niet functioneren als een zelfstandige eenheid;
- De omvang van het verstrekken van logies moet ten opzichte van de huidige bestaande functie van de woning van ondergeschikte betekenis zijn en bedraagt tot niet meer dan 50% van het vloeroppervlak van de woning of bedrijfswoning met een oppervlakte van niet meer dan 75 m²;
- De Bed & Breakfastvoorziening biedt ruimte aan niet meer dan zes personen in niet meer dan tweeslaapkamers;
- Er mogen geen verkeersaantrekkende activiteiten ontstaan waardoor extra verkeersmaatregelen nodig zijn;
- Het parkeren moet op eigen erf plaatsvinden;
- Er mag geen extra inrit worden gemaakt als gevolg van de realisatie van een Bed & Breakfastvoorziening;
- Een Bed & Breakfastvoorziening is uitsluitend toegestaan in combinatie met de woonfunctie van de woning;
- De initiatiefnemer van de Bed & Breakfastvoorziening moet zelf de hoofdbewoner van de woning of bedrijfswoning zijn.
- De in bovenstaande omschrijvingen bedoelde omgevingsvergunning mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van:
  - de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gevoelige objecten en/of bedrijven;
  - de verkeersveiligheid
  - het straat- en bebouwingsbeeld;
  - natuur en landschap.

Voorwaarden Recreatieappartementen

- De oppervlakte van het recreatieappartement bedraagt niet meer dan 50 m2;
- Er mogen geen verkeersaantrekkende activiteiten ontstaan waardoor extra verkeersmaatregelen nodig zijn;
- Het parkeren moet op eigen erf plaatsvinden;
- Er mag geen extra inrit worden gemaakt voor het recreatieappartement;
- Een recreatieappartement is uitsluitend toegestaan in combinatie met de woonfunctie van de woning;
- De initiatiefnemer van het recreatieappartement moet zelf de hoofdbewoner van de woning of bedrijfswoning zijn.
- De in bovenstaande omschrijvingen bedoelde omgevingsvergunning mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van:
  - ode gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gevoelige objecten en/of bedrijven;
  - ode verkeersveiligheid;

4.3 Groepsaccommodaties

Een **groepsaccommodatie** is een recreatieverblijf dat specifiek is ingericht voor groepen van minimaal 20 personen en biedt (deels) gezamenlijke faciliteiten voor logies, dagverblijf en maaltijdbereiding, wat het onderscheidt van een hotel. Bij nieuwe ontwikkelingen van groepsaccommodaties geldt maatwerk. In beginsel worden nieuwe ontwikkelingen positief benaderd, mits ze aansluiten op trends en ontwikkelingen in de markt en afhankelijk van de locatie (Afbeelding p.15). Groepsaccommodaties moeten voldoen aan de onderstaande voorwaarden.

Voorwaarden Groepsaccommodaties

- Groepsaccommodaties worden bij voorkeur gerealiseerd bij bestaande recreatieve bedrijven, bij (voormalige) agrarische bedrijven of als hergebruik van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. Vervangende nieuwbouw is soms mogelijk, hangt af van verschillende factoren en is altijd maatwerk.
- Groepsaccommodaties dienen geen onevenredige verkeers- en parkeerdruk in de omgeving te veroorzaken; parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden.
- Groepsaccommodaties dienen goed te onderbouwen dat er voldoende afstand is tot omliggende gevoelige functies als bijvoorbeeld woningen, om (geluids)overlast te voorkomen. De buitenruimte wordt als onderdeel van de groepsaccommodatie gezien.
- Groepsaccommodaties dienen door middel van een inrichtingsplan aan te tonen dat het initiatief ruimtelijk goed is ingepast en dat de ruimtelijke kwaliteiten van het huidige terrein worden versterkt.
- Groepsaccommodaties mogen geen onevenredige afbreuk doen aan de bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden van nabijgelegen omliggende (agrarische) bedrijven, de milieusituatie, de woonsituatie, de natuurwaarden en de gebruiksmogelijkheden van de omliggende gronden.



4.4 Hotels

Een **hotel** is een accommodatie met kamers die bedoeld zijn voor kort verblijf. De gemeente staat open voor nieuwe concepten. Hotels dienen te voldoen aan de volgende voorwaarden.

Voorwaarden Hotel

- Hotels hebben een horecafunctie, dat wil zeggen dat er naast het bieden van kamers voor kort verblijf, een hotel ook mag voorzien in het bereiden en serveren van maaltijden en dranken aan gasten en mogelijk ook aan passanten.
- Een hotel wordt jaarrond geëxploiteerd.
- Vestiging van hotels vindt het liefst in de dorpskernen plaats om deze te versterken. Uitzondering is mogelijk voor het starten van een hotel op een vakantiepark.
- Hotels mogen geen onevenredige afbreuk doen aan de bedrijfs-voering en ontwikkelingsmogelijkheden van nabijgelegen omliggende (agrarische) bedrijven, de milieusituatie, de woonsituatie, de natuurwaarden en de gebruiksmogelijkheden van de omliggende gronden.
- Hotels dienen geen onevenredige verkeers- en parkeerdruk in de omgeving te veroorzaken; parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden.

4.5 Kleinschalige kampeerterreinen en camperplaatsen

Een **kleinschalig kampeerterrein** heeft maximaal 25 kampeerplekken en vereist geen recreatiebestemming. De gemeente staat open voor nieuwe kleinschalige kampeerterreinen. Voor bijzondere concepten die aantoonbaar onderscheidend zijn en voldoen aan de algemene uitgangspunten, kan afgeweken worden van de genoemde voorwaarden.

Een kleinschalig kampeerterrein kan zich ontwikkelen naar een regulier kampeerterrein, op voorwaarde dat het onderscheidend vermogen en toekomstbestendigheid biedt (zie uitgangspunt 3 in hoofdstuk 2). Voor **camperplekken** volgt de gemeente de uitgangspunten uit de beleidsnota kleinschalig kamperen. Camperplaatsen en kleinschalige kampeerterreinen moeten aan dezelfde voorwaarden voldoen. Aangezien de campermarkt nog steeds groeit, ziet de gemeente mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe camperplaatsen, die ook aan de onderstaande voorwaarden moeten voldoen.



Voorwaarden kleinschalige kampeerterreinen

- Kleinschalig kamperen is een vorm van recreatief medegebruik die uitsluitend is toegestaan op gronden waarbij de eigenaar of exploitant zelf op het perceel woont.
- Er dient minimaal 500 meter afstand te zijn tot een ander (kleinschalig) kampeerterrein.
- Gebruik van kleinschalige kampeerterreinen is het gehele jaar toegestaan.
- Een kleinschalig kampeerterrein biedt ruimte aan maximaal 25 standplaatsen. Deze staan op een (aaneengesloten) terrein dat minimaal 0,5 hectare aan oppervlakte heeft. Het terrein mag ook groter dan 0,5 hectare zijn, maar het deel dat door standplaatsen wordt ingenomen is tegelijkertijd ook maximaal 0,5 hectare groot.
- De afstand van de kampeerplaatsen tot woningen van derden en/of andere geluidgevoelige bebouwing dient minimaal 50m te zijn.
- Bebouwing ten behoeve van het kampeerterrein (zoals opslag en sanitair) is toegestaan tot een maximale oppervlakte van 150 m^2.
- Kleinschalig kamperen beperkt zich tot verplaatsbare kampeer-middelen als toercaravans, vouwwagens, campers en tenten die door de recreant op het terrein worden geplaatst voor de duur van het verblijf.
- Permanente verhuurobjecten zijn niet toegestaan.
- Permanente bewoning is niet toegestaan op kleinschalige kampeerterreinen.
- Met een inrichtingsplan wordt aangetoond dat het initiatief ruimtelijk goed ingepast is en de ruimtelijke kwaliteiten van het terrein worden versterkt.
- De initiatiefnemer moet als particulier of als bedrijf in de gemeente zijn gevestigd.



4.6 Reguliere kampeerterreinen

Een **regulier kampeerterrein** heeft meer dan 25 kampeerplekken en vereist een recreatiebestemming. Bestaande reguliere kampeerterreinen mogen onder voorwaarden uitbreiden. Nieuwe initiatieven en uitbreidingen worden beoordeeld op hun onderscheidend vermogen. Voor bijzondere concepten die aantoonbaar onderscheidend zijn en voldoen aan de algemene uitgangspunten, kan van een aantal van de onderstaande voorwaarden worden afgeweken, mits dit goed onderbouwd wordt.



Voorwaarden reguliere kampeerterreinen

- Er dient minimaal 500 meter afstand te zijn tot een ander (kleinschalig) kampeerterrein.
- Op reguliere kampeerterreinen moet sprake zijn van een langjarige bedrijfsmatige exploitatie; permanente bewoning is uitgesloten.
- Gebruik van kampeerterreinen is jaarrond toegestaan.
- Uitponding van het terrein, door de verkoop van kavels, wordt door de gemeente als onwenselijk gezien.
- Er geldt op voorhand geen beperking voor de oppervlakte van bebouwing ten behoeve van beheer en voorzieningen (bijvoorbeeld sanitair, receptie e.d.). De omvang en uitstraling dient landschappelijk ingepast te zijn en bij te dragen aan de kwaliteit van het terrein.
- Er gelden geen beperkingen ten aanzien van het aantal kampeer- of slaapplaatsen, maar in het kader van kwalitatieve uitstraling en recreatieve beleving dient er (groene) ruimte tussen de verhuurobjecten te worden opgenomen in het terrein.
- De oppervlakte van verhuurobjecten bedraagt per object maximaal 100 m2.
- Verplaatsbare kampeermiddelen, zoals toercaravans, vouwwagens, campers, tenten en dergelijken die door de recreant worden geplaatst voor de duur van het verblijf (op toeristische plaatsen en/of seizoensplaatsen) zijn toegestaan.
- Recreatiewoningen met fundering worden niet als kampeerterrein, maar als bungalowpark gezien.

4.7 Bungalowparken

Een **bungalowpark** bestaat uit niet-verplaatsbare accommodatievormen, zoals bungalows en vakantiehuizen. Er is ruimte voor kleinschalige, onderscheidende en innovatieve concepten. Nieuwe initiatieven en uitbreidingen worden beoordeeld op hun onderscheidend vermogen en toekomstbestendigheid (zie uitgangspunt 3 in hoofdstuk 2). Bij nieuwe ontwikkelingen is sprake van maatwerk in de beoordeling.

Voorwaarden bungalowparken

- Uitponding van het terrein, door de verkoop van kavels, wordt door de gemeente als onwenselijk gezien en worden aan strikte voorwaarden verbonden omtrent organisatiegraad, onderhoud en centrale verhuur.
- In het kader van kwalitatieve uitstraling en recreatieve beleving dient er (groene) ruimte tussen de verhuurobjecten te worden opgenomen in het terrein.
- De maximale oppervlakte van de verhuurobjecten is, per object, maximaal 100 m2. Ook dient het object maximaal 1 bouwlaag (inclusief dak) te hebben.
- Nieuwe initiatieven of uitbreiding van initiatieven in deze categorie is alleen mogelijk is als er regels zijn ter waarborging van levensvatbare langjarige bedrijfsmatige exploitatie van het park, zodat permanente bewoning van recreatiewoningen wordt voorkomen en vitaliteit ook op de lange termijn geborgd is.

4.8 Particuliere verhuur van niet-recreatieve woningen

Particuliere verhuur betreft het recreatief medegebruik van woonhuizen door verhuur via platforms zoals Airbnb. De gemeente is in principe niet tegen particuliere verhuur, mits het geen negatieve effecten heeft op de woningmarkt en de leefbaarheid.

Voorwaarden reguliere kampeerterreinen

- De gemeente vraagt huiseigenaren om melding te doen van de recreatieve verhuur van particuliere, niet-recreatief bestemde woonruimte.
- Particuliere woonruimte mag niet meer dan 30 dagen per jaar recreatief verhuurd worden.
- Bij de verhuur van particuliere woonruimte moet overlast voor de omgeving worden voorkomen.



Bijlage 1: Stappenplan voor initiatiefnemers

Heeft u een initiatief in de verblijfsrecreatie dat u in de gemeente Borger-Odoorn wilt realiseren? Voor kleinere ontwikkelingen kunt u meestal de vereisten vinden in het omgevingsplan. Als uw plan niet binnen de regels van het omgevingsplan past, helpt dit stappenplan u verder.

Het proces voor beoordeling van een initiatief bestaat uit vier stappen:



1. Oriënteren: kansrijkheid

De eerste stap is om u goed te oriënteren op uw plan en wat daarbij nodig is. Het beleidskader verblijfsrecreatie biedt duidelijke handvatten. Kijkt u daarvoor naar de volgende elementen:

- De algemene uitgangspunten: controleer of uw initiatief aansluit bij de uitgangspunten die in hoofdstuk 2 zijn beschreven.
- De gebiedsindeling in hoofdstuk 3: bepaal in welk deelgebied uw initiatief valt. Dit hoofdstuk biedt veel informatie over de wenselijkheid van het initiatief en de geldende voorwaarden.
- De voorwaarden per accommodatievorm (hoofdstuk 4): beschrijft de voorwaarden per type accommodatie. Hier moet u rekening mee houden.

2. Conceptverzoek: het plan op papier

U kunt een conceptverzoek indienen bij de gemeente. Let op: hier zijn kosten aan verbonden. Uw plan wordt dan in behandeling genomen, waarbij zowel de haalbaarheid als de wenselijkheid van uw plan beoordeeld worden. Een medewerker van de gemeente bespreekt graag uw plannen met u. Het kan zijn dat er aanvullende informatie nodig is voor een goede afweging.
Na de beoordeling ontvangt u per brief een reactie op uw plan. Als de reactie positief is, ontvangt u ook adviezen en voorwaarden voor de verdere uitwerking van uw plan.

3. Zelf aan de slag: uitwerking plan

Heeft u een positieve reactie van de gemeente ontvangen op uw plan? Dan kunt u verder gaan met de uitwerking. Houd hierbij rekening met de adviezen en voorwaarden die u eerder hebt ontvangen.
Bij het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning of een wijziging van het omgevingsplan, moet u een goede ruimtelijke motivering en de vereiste omgevingsonderzoeken aanleveren. Een adviesbureau kan u hierbij helpen. Gedurende dit proces is het belangrijk om de omgeving te blijven informeren over uw plan. Het is zowel uw verantwoordelijkheid als uw belang om een participatieverslag te maken en dit bij een toekomstige aanvraag te voegen.

4. Formele aanvraag

Heeft u alle benodigde informatie compleet? Dan kunt u een formele aanvraag indienen bij het Omgevingsloket via www.omgevingswet.overheid.nl. De gemeente neemt binnen de gestelde termijnen een besluit over uw aanvraag.

Meer informatie over het conceptverzoek en omgevingsvergunningen kunt u vinden op de website van de gemeente Borger-Odoorn: www.borger-odoorn.nl/omgevingsvergunningen.





Gemeente Borger-Odoorn

www.borger-odoorn.nl