

Advies

Zaaknummer 3261416

Vaststellen Paraplubestemmingsplan verblijfsrecreatie

Programma

8	Goed wonen
8.1	Ruimte en leefomgeving

Raadsvoorstel

Het college stelt de gemeenteraad voor te besluiten:

1. Het advies van het college t.a.v. de motie Maximaal 20 % verstenen per kampeerterrein te volgen, vanwege de juridische en financiële consequenties, en deze dus niet te verwerken in het parapluplan;
2. De wijzigingen in het Ontwerpplan als gevolg van het amendement van 14 december 2022 getiteld 'Diversiteit van aanbod, niet verder verstenen', vanwege de juridische en financiële risico's uit het definitieve Paraplubestemmingsplan te halen';
3. Met in acht name van besluiten 1 en 2, de Nota van Zienswijzen vast te stellen;
4. Met in acht name van besluiten 1, 2 en 3, het Paraplubestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel, waarmee beleid over verblijfsrecreatie naar aanleiding van het Toeristisch Toekomstplan in de regels van de bestemmingsplannen wordt verwerkt, zoals geometrisch is vastgelegd in het Geography Markup Language (GML) bestand NL.IMRO.0448.TXL2022BP0001-on01, gewijzigd vast te stellen.

Toelichting

Met de vaststelling op 22 september 2021 van het Toeristisch Toekomstplan (TTP) besloot de raad ook een Paraplubestemmingsplan op te stellen over de ruimtelijke onderwerpen uit het TTP.

Op 14 december 2022 heeft de gemeenteraad besloten het Ontwerp Parapluplan Verblijfsrecreatie Texel inclusief het verwerkte amendement 'Diversiteit van aanbod, niet verder verstenen' ter inzage te leggen. Dat is gebeurd van 30 januari tot en met 13 maart 2023. Eenieder kon een zienswijze kenbaar maken. Er zijn 115 zienswijzen ingediend. De zienswijzen en reacties daarop zijn opgenomen in de Nota van Zienswijzen.

Naar aanleiding van de zienswijzen en de moties van 10 juli 2024 zijn wijzigingen in het Ontwerpplan aangebracht. Zes van de zeven moties zijn door het college als amendementen gebruikt (met uitzondering van de motie 'maximaal 20% verstenen') en de uitwerking daarvan is in zowel het Parapluplan als in de Nota van Zienswijzen opgenomen. In de Nota van Zienswijzen worden tevens ambtshalve wijzigingen voorgesteld.

Bijlagen

1. Nota van Zienswijzen vs 4 2. De tekst van het Parapluplan vs 4 3. Advies van KBG 4. Reactie college op advies KBG
5. Toelichtend schema veranderingen vs 4 6. Advies SAOZ 7. Oplegnotitie SAOZ 8. Brief Leisure Taxateurs Nederland
9. Advies Rho 10. Berekening planschade bij motie maximaal 20%

Consequenties

Financieel	☒	Inkoop/Aanbesteding	☐	Belanghebbenden	☐
Personeel/Organisatie	☐	Deregulering	☐	Structuurvisie	☐
Juridisch	☒	Majeure risico's	☒		
Beleid	☒	Beheer	☐		

Wat voorligt is een integraal nieuw advies met een aangepaste Nota van Zienswijzen en gewijzigde teksten ten opzichte van die van het Ontwerp Paraplubestemmingsplan. De wijzigingen leiden tot het voorstel om het Paraplubestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel gewijzigd vast te stellen.

Vaststellen Paraplubestemmingsplan verblijfsrecreatie

Samenvatting

Vaststellen Parapluplan

Op de raadsvergadering van 18 december 2024 wordt het Paraplubestemmingsplan Verblijfsrecreatie geagendeerd om vastgesteld te worden. Het startschot hiervoor werd gegeven met de vaststelling van het Toeristisch Toekomstplan (TTP) in 2021 en de oproep tot heldere regelgeving. Het Parapluplan wijzigt de geldende bestemmingsplannen (die sinds 1 januari jl. het (tijdelijk) omgevingsplan vormen).

Op 30 januari 2023 is het Ontwerp Parapluplan 6 weken ter inzage gelegd. Daarop kwamen 115 zienswijzen binnen. De reactie van de gemeente op de zienswijzen is in de Nota van Zienswijzen opgenomen. Het gaat om een integraal nieuw advies met een aangepaste Nota van Zienswijzen en gewijzigde teksten ten opzichte van die van het Ontwerp Paraplubestemmingsplan.

Amendementen en moties

Op 14 december 2022 heeft de raad bij de behandeling van het ontwerp-parapluplan het amendement 'Diversiteit van aanbod, niet verder verstenen' aangenomen. Het college adviseert deze ongedaan te maken. Op 10 juli 2024 zijn moties aangenomen die op 1 na zijn verwerkt in het Parapluplan. Die moties hadden onder andere betrekking op pipowagens en het 'maximaal 20% verstenen' van kampeerplaatsen op recreatiebedrijven met de bestemming 'Recreatie - Verblijfsrecreatieve terreinen'. Naar de mening van het college kleven aan de motie 'maximaal 20% verstenen' te grote juridische en financiële risico's. Vandaar dat het college de gemeenteraad voorstelt het advies ten aanzien van de motie Maximaal 20 % verstenen per kampeerterrein te volgen, vanwege de juridische en financiële consequenties, en deze dus niet te verwerken in het parapluplan.

Logies met ontbijt

Alle locaties die logies met ontbijt willen beginnen na de datum van inwerkingtreding van het parapluplan moeten voldoen aan de nieuwe regels. Bestaande logies met ontbijt adressen kunnen het gebruik voor logies met ontbijt voortzetten als zij (blijven) voldoen aan de eisen uit de geldende bestemmingsplannen (zoals ondergeschiktheid, maximaal drie kamers en zes slaapplekken als dit ondergeschikt is en in de woning). Juridisch kan dit niet in 1 regeling worden geregeld. Er zijn straks dus 2 regelingen voor logies met ontbijt: 1 voor bestaande en 1 voor nieuwe locaties.

De vervolgstappen

Het college stelt de gemeenteraad voor de 'Nota van Zienswijzen' vast te stellen en het - naar aanleiding van de moties in de raadscommissie van 10 juli 2024 - aangepaste Paraplubestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel gewijzigd vast te stellen.

Na de vaststelling wordt het Paraplubestemmingsplan voor een reactie naar de provincie gestuurd en wordt het daarna opnieuw voor 6 weken ter inzage gelegd. Dan bestaat de mogelijkheid voor het instellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Vaststellen Paraplubestemmingsplan verblijfsrecreatie

Argumenten tot advies

Inleiding

De verblijfsrecreatie is op Texel een belangrijke bedrijfstak. Het aanbod in kamperen bij de boer, op adressen voor logies met ontbijt, in recreatieve opstallen, op kampeerterreinen, op bungalow- en vakantieparken en in verblijfsrecreatieve gebouwen (groepsaccommodaties, recreatieappartementen en hotels) zorgt echter ook voor verstening en beleving van drukte en overlast.

In het streven om balans te zoeken tussen economie, leefbaarheid en gezondheid, speelt regelgeving een grote rol. In het Toeristisch Toekomstplan (TTP) en de Uitvoeringsagenda Recreatie en Toerisme 2022-2024 is toegezegd dat een paraplu bestemmingsplan zou worden voorbereid.

Het Ontwerp Parapluplan is op 30 januari 2023 ter inzage gelegd. Nu liggen de Nota van Zienswijzen en het definitieve Parapluplan ter vaststelling voor. In dit advies wordt per onderwerp aangegeven wat de voornaamste verschillen tussen beide zijn. Ook worden de consequenties van de moties genoemd.

In de Nota van Zienswijzen versie 4 (BIJLAGE 1) zijn de in de raadsvergadering op 10 juli 2024 aangenomen moties² verwerkt. Het college ziet de moties als amendementen. Het college raadt uitvoering van de motie 'maximaal 20% verstenen' af. Overeenkomstig de uitwerking van de moties zijn de toelichting en regels in het Parapluplan aangepast en ook de reacties op de zienswijzen in de Nota van Zienswijzen.

1. Inpassing bij omzetting

In het Ontwerp Parapluplan

Bij dit onderwerp lag in het Ontwerpplan de nadruk op het in het TTP gewenste toetsmoment om de ruimtelijke inpassing te beoordelen. Dit betreft de situatie waarbij kampeerplaatsen naar stacaravans/chalets, blokhutten, zomerhuizen en familiehuizen kunnen worden omgezet. Deze omzetting is sinds 2013 mogelijk op 'Recreatie - Verblijfsrecreatieve terreinen'. Ondernemers konden zo inspelen op marktontwikkelingen en logiesvormen die passen bij hun bedrijfsconcept.

In het Ontwerpplan werd een toetsmoment voorgesteld met daaraan gekoppeld de aanvraag van een omgevingsvergunning voor alle nieuwe stacaravans/chalets, blokhutten, zomerhuizen en/of familiehuizen. Daarbij dient ook een inrichtingsplan te worden ingediend om de ruimtelijke inpassing te waarborgen. Het betreft hier het beschikken over een ten minste 7m brede en minimaal 2m hoge boomsingel. In het eerste voorstel voor het Paraplubestemmingsplan werd ook een 'concreet plan voor verduurzaming' van het terrein als aanvullende eis gesteld. Het Texels bedrijfsleven moet immers inzetten op biodiversiteit, klimaatadaptatie en circulariteit, in lijn met de Nota 'Texel zelfvoorzienend en duurzaam'.

Met de vaststelling van het TTP is ook een motie aangenomen om 'in beeld te brengen wat kan bijdragen aan tegengaan verdere verstening'. In de Raadsinformatiebrief van juli 2022 werd op dit onderwerp specifiek ingegaan. De gemeenteraad heeft bij de instemming van de ter inzage legging van het ontwerp parapluplan op 14 december 2022 een amendement met de titel 'Diversiteit van aanbod, niet verder verstenen' aangenomen dat in het Ontwerp Parapluplan was verwerkt.

Wat is daarna gebeurd

In genoemd amendement werd opgeroepen om de omzetting geheel te stoppen. Dit afnemen van bestaande rechten heeft consequenties. Vandaar zowel de juridische consequenties als de verwachte planschaderisico's (van het amendement 'Diversiteit van aanbod, niet verder verstenen') in beeld

² (a) Een pipowagen is ook een kampeermiddel, (b) Huidige pipowagens toestaan, (c) Vast kampeermiddel bij woning in het buitengebied, (d) Boerencampings en schapenhouders bij elkaar, (e) Maximaal 20% verstenen per kampeerterrein, (f) Slaapplaatsen niet naar buiten verplaatsen en (g) Omgekeerde dennenappel. Het college raadt uitvoering af van de motie 'maximaal 20% verstenen' vanwege de juridische en financiële consequenties.

dienden te worden gebracht. Uit de rapporten over de gevolgen van dit amendement (zie BIJLAGEN 6-7-8) wordt duidelijk dat de gemeente over beperkte mogelijkheden beschikt om de planschaderisico's af te dekken: een aanzienlijk financieel risico op planschade (tegenwoordig nadeelcompensatie geheten) blijft bestaan. Om die reden heeft het college uitvoering van het amendement afgeraden.

De motie 'maximaal 20%'

Tijdens de tweede raadsvergadering over het Parapluplan, op 10 juli 2024, is de motie aangenomen waarin 'Recreatie - Verblijfsrecreatieve terreinen' nog enige ruimte voor omzetting wordt geboden: maximaal 20% van de slaapplekken op nog beschikbare plekken voor kampeermiddelen kan nog worden omgezet naar 'gebouwde logiesvormen' als stacaravan/chalets, blokhutten, zomerhuizen en/of familiehuizen.

Het definitieve voorstel

Het college ziet af van de aanvullende eis van een concreet plan voor verduurzaming bij omzetting. Eerst zal een visie nodig zijn (wellicht een programma) en vervolgens verwerking in het omgevingsplan.

Het college beschouwt de motie 'maximaal 20% verstenen' als duidelijke boodschap: de raad heeft in haar ogen alle risico's afgewogen en vraagt met de motie een bij Texel passende uitvoering. Echter met de informatie die nu voor handen is (o.a. BIJLAGE 10) en het feit dat de uitvoering van deze motie slechts op 5 bedrijven betrekking heeft, stelt het college de raad voor het advies ten aanzien van de motie Maximaal 20 % verstenen per kampeerterrein te volgen, vanwege de juridische en financiële consequenties, en deze dus niet te verwerken in het parapluplan.

De financiële consequentie voor de gemeente

Er wordt geschat dat de planschade €10 miljoen kan bedragen. Er is geen onderbouwing voor het risico-percentage gegeven en lijkt ook niet mogelijk om deze om deze ex ante (vooraf) vast te stellen. Dit betekent dat we moeten uitgaan van het maximale risico van 100%. Hierdoor is het geen onzeker risico meer en moet dit bedrag uit de Algemene Reserve worden gedekt. De huidige stand van de Algemene Reserve is hiervoor echter niet toereikend, waardoor aanvullende financiële maatregelen nodig zijn op basis van de vastgestelde Programmabegroting 2025.

Bovendien is de uitvoering van de motie lastig en kan risico's of fouten met zich meebrengen. Immers elke keer als een aanvraag komt voor omzetting moet worden vastgesteld welke ruimte er nog is ('wat staat er allemaal op het terrein'). Om een goed beeld te krijgen van de bestaande aantallen, wordt bij het Parapluplan voor 15 maart 2025 een up-to-date lijst van kampeerplaatsen op 'Recreatie - Verblijfsrecreatieve terreinen' bijgevoegd.

Aan de andere kant wordt ook gewezen op het ontbreken van een deugdelijke grondslag (motivatie/ onderbouwing) voor deze regel/de motie. De kans bestaat dat in een beroepsprocedure bij de Raad van State deze onderuit wordt gehaald. De bewoording in de motie gaat namelijk voorbij aan het feit dat we ruimtelijk relevante regels moeten hebben; aan de wens om niet verder te verstenen wordt immers door de al verplichte landschappelijke inpassing (de minimaal 7m brede boomsingel rondom recreatie-terreinen) al tegemoet gekomen: de naar 'stenen' om te zetten logiesvormen staan niet in het zicht. Wel wordt met de realisatie van 'gebouwde logiesvormen' het seizoen verlengd en daarmee wordt (het gevoel van) drukte versterkt. Het blijft echter onzeker of laatstgenoemde argument stand houdt en het besluit kan dragen.

2. Stolpen

In het Ontwerp Parapluplan

Via een afwijkingsbevoegdheid mogen nu maximaal vier appartementen in een stulp worden gerealiseerd. In de praktijk worden daarom bijna altijd 4 appartementen gerealiseerd. Dit levert namelijk de meeste verhuuropbrengsten op. In het TTP wordt vanuit cultuurhistorisch perspectief geadviseerd om de afwijkmogelijkheid voor het maximum aantal appartementen per stulp terug te brengen naar 2. Bovendien wordt geadviseerd dit alleen toe te staan bij oude stolpen met een monumentale status, zodat de appartementen op de begane grond gemaakt kunnen worden en de authentieke kapvorm onaangetaast kan blijven.

Het oorspronkelijke doel van de regeling was het behoud van oude, monumentale stolpen met een agrarische bedrijfsbestemming. Met het afbreken van de oude stulp voor het maken van een nieuwe (met meer ruimte zodat er vier appartementen in passen) schiet de regeling in de praktijk haar doel voorbij. Daarom wordt in het Ontwerpplan de mogelijkheid om 4 recreatie-appartementen in een stulp te realiseren teruggebracht naar 2. Bovendien mogen appartementen alleen nog worden gerealiseerd in monumentale stolpen met een agrarische bestemming. Het gebruik van ten hoogste 15 respectievelijk 20 recreatieve slaapplekken (voor 3 respectievelijk 4 recreatie-appartementen) wordt alleen toegestaan voor in het verleden vergunde situaties.

In het Parapluplan

Geen wijzigingen.

3. Logies met ontbijt

In het Ontwerp Parapluplan

Logies met ontbijt (B&B) is van oudsher op Texel als gebruik ontstaan. Pas in de actualisatie van bestemmingsplannen na 2013 is voor het eerst juridisch vastgelegd dat dit bij recht mogelijk is. Planologisch zijn de particuliere slaapplekken bij logies met ontbijt niet bestemd (op enkele uitzonderingen na). Het kerndoel van de regeling is dat de bewoner van een permanente woning niet meer in gebruik zijnde slaapkamers mag aanbieden voor logies met ontbijt binnen de regels in het plan. In het TTP wordt de huidige situatie geschetst en aangegeven dat duidelijkheid moet komen over definities als ondergeschiktheid en het begrip 'in de woning'. Er moet regelgeving komen met heldere, handhaafbare, toetsingscriteria voor logies met ontbijt.

De huidige regels in de bestemmingsplannen stellen dit:

1. Logies met ontbijt wordt aangeboden vanuit een woning die permanent wordt bewoond.
2. Voor logies met ontbijt kunnen maximaal 6 slaapplekken op maximaal 3 slaapkamers worden gebruikt.
3. Logies met ontbijt is in functioneel en ruimtelijk opzicht ondergeschikt aan de woonfunctie.

In het Ontwerpplan werden de volgende nieuwe regels voorgesteld:

4. Er mogen maximaal 4 slaapplekken in maximaal 2 slaapkamers worden aangeboden.
5. De oppervlakte die benut mag worden voor logies met ontbijt is maximaal 30% én maximaal 50 m² van het vloeroppervlak van de woning. Sanitaire voorzieningen die exclusief bij de kamer horen worden meegerekend, gedeelde voorzieningen niet. In het Parapluplan wordt voorgesteld dit te meten als 'gebruiksoppervlak' zoals opgenomen in Bbl (Besluit bouwwerken leefomgeving).
6. Er moet in het eigen bestemmingsvlak minimaal 1 parkeerplaats per slaapkamer voor logies met ontbijt beschikbaar zijn.

Wat is daarna gebeurd

In de periode na het kennismaken van de zienswijzen, is vooral gewerkt aan de juiste uitleg van het overgangsrecht en een nadere detaillering van de term ondergeschiktheid, de bereikbaarheid en een nadere duiding van de te gebruiken ruimten.

Over het overgangsrecht voor bestaande legale 'logies met ontbijt' adressen is het externe juridisch adviesbureau duidelijk. Het bureau doet de aanbeveling de overgangstermijn van 3 jaar vanaf de datum ter inzage legging te heroverwegen in verband met het daaraan verbonden hoge risico op planschadeclaims (zie ook BIJLAGE 6). Ook wordt afgeraden om van bestaande logies met ontbijt-adressen te eisen dat minimaal één parkeerplaats per kamer aanwezig is binnen het eigen bestemmingsvlak.

Uitgangspunt bij het overgangsrecht is dat een bouwwerk of een bepaald gebruik onder het overgangsrecht wordt gebracht als aannemelijk is dat onder de werking van het nieuwe plan het bouwwerk verdwijnt of het gebruik wordt beëindigd. Dit laatste is echter niet (altijd) aan de orde.

Daarom wordt voorgesteld de huidige regels voor logies met ontbijt voor de bestaande situaties te laten bestaan. Voor de nieuwe situaties gaan dan de nieuwe regels gelden zoals die in het parapluplan worden

voorgesteld. Dit betekent dat de bestaande situaties, die voldoen aan de huidige regels in de bestemmingsplannen, niet onder het overgangsrecht worden gebracht.

Het definitieve voorstel

Twee regimes voor logies met ontbijt gaan ontstaan: één voor bestaande situaties op basis van de regels die nu in de bestemmingsplannen mogelijk zijn en één voor nieuwe situaties op basis van de nieuwe regels uit het Ontwerpplan. Dat is niet te voorkomen, tenzij ervan wordt afgezien de nieuwe, aangescherpte regels vast te stellen en dus alleen de huidige regeling te behouden zoals die is opgenomen in de bestemmingsplannen.

Tot nu toe hebben 778 adressen zich geregistreerd als woning met recreatieve verhuur. Hiervan zijn 240 tweede woningen. Onduidelijk is hoeveel van de tweede woningen die permanent worden bewoond zich hebben ingeschreven. We schatten in dat dit 60% van de tweede woningen betreft. Dan is in totaal sprake van circa 630 ingeschreven permanent bewoonde woningen voor logies met ontbijt.

4. Kamperen bij de boer

In het Ontwerp Parapluplan

In het TTP wordt geconcludeerd dat het kamperen bij de boer voorziet in een behoefte voor zowel de agrariër als de bezoeker. Het doet ook recht aan de inkomensondersteuning die agrariërs nodig hebben. Het biedt aanbod in het goedkopere segment en is voor een bepaalde doelgroep aantrekkelijk. Het kamperen bij de boer is uitgegroeid tot een volwaardig en aanvullend aanbod in de toeristische verblijfsrecreatie op Texel. Het kamperen bij de boer is alleen toegestaan bij een reëel agrarisch bedrijf dat daadwerkelijk in bedrijf is. Indien hiervan geen sprake (meer) is en/of de bestemming wordt gewijzigd naar bijvoorbeeld 'Wonen - Vab' of 'Bedrijf - Vab' dan vervalt daarmee ook de mogelijkheid voor kamperen bij de boer.

In het Ontwerpplan wordt de nieuwe term 'vast kampeermiddel' geïntroduceerd. Dit betekent dat op kampeerterreinen en bij kamperen bij de boer ook kampeermiddelen worden geplaatst die daar langere tijd (bijvoorbeeld een heel seizoen) mogen blijven staan. Ook de maximum lengte van een caravan wordt losgelaten. Dit geldt ook voor terreinen met de bestemming 'Recreatie - Kampeerterrein' en 'Recreatie - Verblijfsrecreatieve terreinen'.

Wat is daarna gebeurd

Discussie is gevoerd rondom de definitie van 'reëel agrarisch bedrijf'. De toets of een agrarisch bedrijf wel minimaal een reëel agrarisch bedrijf is, wordt gedaan op basis van de landelijk geaccepteerde en meest recente methodiek van de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), zo nodig aangevuld met andere documenten. Op die manier komt een hobbyboer of verpachter niet in aanmerking voor kamperen bij de boer.

De Klankbordgroep en Vereniging Kampeerboeren pleitten voor het verdelen van nog niet gebruikte slaapplekken voor kamperen bij de boer. Een locatie voor kamperen bij de boer kan maximaal over 15 kampeermiddelen á 3 slaapplekken beschikken (dus maximaal 45 slaapplekken). Het is in de ogen van het college echter van belang dat binnen het maximaal aantal beschikbare slaapplekken van 3.000 voor kamperen bij de boer, ruimte blijft voor het afgeven van vergunningen.

Sinds het bestemmingsplan Buitengebied 2013 is meer duidelijkheid over het aantal slaapplekken bij kamperen bij de boer en is de wachtlijst komen te vervallen die daarvoor werd gehanteerd. Het aantal locaties voor kamperen bij de boer wordt bijgehouden:

Verloop slaappleatsen kamperen bij de boer op Texel

jaar	aantal slaappleatsen	jaar	aantal slaappleatsen	jaar	aantal slaappleatsen
2016	2.706	2021	2.868	2024 okt	2.760
2017	2.808	2023 begin	2.742		
2018	2.709	2023 sept.	2.763		
2019	2.829	2024 mei	2.715		

Per oktober 2024 bestond op 65 locaties op Texel de mogelijkheid voor kamperen bij de boer. Hiervoor waren 2.760 slaappleatsen in gebruik. Niet alle locaties bieden het maximaal aantal kampeerplaatsen aan: gemiddeld worden bijna 14 plekken aangeboden. De ‘overgebleven’ 240 slaappleatsen verdelen onder de huidige locaties voor kamperen bij de boer (zijnde de 3.000 slaappleatsen voor kamperen bij de boer minus de al toebedeelde 2.760 slaappleatsen) zou tot 3 extra kampeerplaatsen (of 1 plek) per bestaande locatie leiden, met nog geen 45 slaappleatsen of bijna 15 kampeerplaatsen in reserve voor nieuwkomers. Dit aantal wordt als onvoldoende beschouwd om op nieuwe toetreders in te spelen.

Het toestaan van meer dan 15 kampeerplaatsen op een locatie zou kunnen leiden tot een situatie dat het kamperen niet langer als ondergeschikt aan de agrarische activiteiten kan worden aangemerkt. Bovendien kan het beperken van beschikbare plekken bij kamperen bij de boer tot een ‘schaars goed’ leiden. Het verdelen van de resterende slaappleatsen onder de huidige locaties voor kamperen bij de boer wordt daarom als onverstandig beschouwd. Ook is de uitvoering van een dergelijke regeling uitermate complex. Een juridisch sluitende regeling is hiervoor ook niet goed te maken.

Het definitieve voorstel

De wensen in de motie getiteld ‘Boerencampings en schapenhouders horen bij elkaar’ worden door het college gedeeld. In de motie wordt voorgesteld om de definitie van reëel agrarisch bedrijf aan te passen, door ‘en/of’ te vervangen door ‘en’ in: ‘er is sprake van een reëel agrarisch bedrijf als tussen de helft en een nagenoeg volledig ‘redelijk’ inkomen afkomstig is uit het bedrijf en tussen de helft en nagenoeg volledige arbeidsinzet van een volwaardige arbeidskracht aan het bedrijf besteed wordt’.

Ook roept de motie op een omgevingsvergunning voor kamperen bij de boer te verlenen als geen sprake is van een ‘redelijk’ inkomen uit het agrarische bedrijf, maar waarbij dit agrarische bedrijf zich geheel dan wel in hoofdzaak richt op het houden en/of fokken van schapen en in de voorafgaande 3 jaren van de aanvraag gemiddeld jaarlijks minimaal 250 fok- of melkschapen heeft gehouden. Voor de beoordeling van de aanvraag wordt een Gecombineerde Opgave ingediend en in het geval er geen Gecombineerde Opgave beschikbaar is, worden andere gegevens overlegd waaruit blijkt dat sprake is van een reëel agrarisch bedrijf.

5. Landschappelijke inpassing bij Recreatie-Verblijfsrecreatieve gebouwen

In het Ontwerp Parapluplan

In het TTP staat over de landschappelijke inpassing het volgende beschreven: ‘Wel toetsing vooraf maar niet te beperkend qua ontwikkelingsmogelijkheden bij verblijfsrecreatieve terreinen. Kan ook overwogen worden voor verblijfsrecreatieve gebouwen’. In het Ontwerp Parapluplan stond de eis van ook een 7 meter boomsingel voor hotels, appartementen en groepsaccommodaties (de ‘Recreatie - Verblijfsrecreatieve gebouwen’). Hierop zijn diverse zienswijzen binnengekomen omdat dit bij met name bij dorpssituaties niet mogelijk is. Daarom wordt een alternatieve regeling voorgesteld.

Het definitieve voorstel

Uitgangspunt bij de vereiste landschappelijke inpassing is dat bij een aanvraag omgevingsvergunning een inrichtingsplan van het gehele perceel wordt aangeleverd, waaruit in ieder geval blijkt dat een bijdrage wordt geleverd aan de landschappelijke en natuurlijke inpassing door toevoeging van beplanting binnen het perceel. Voor ‘Recreatie-Verblijfsrecreatieve gebouwen’ geldt daarom vanaf datum inwerkingtreding

van het parapluplan, bij nieuw- of herbouw, verbouw of verandering van de gebouwen en overkappingen, de aanvullende eis van een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing, blijkend uit het aan te leveren inrichtingsplan.

6. Innovatieve kampeermiddelen

In zienswijzen en tijdens inspraak in de raadscommissie, werd gewezen op de noodzaak van innovatie en het als ‘Recreatie Kampeerterrein’ hebben van voldoende mogelijkheden om je te onderscheiden. In de motie ‘Omgekeerde dennenappel’ wordt daarom gepleit voor het mogelijk maken van ‘innovatieve kampeerervaringen’. In principe is dat al mogelijk, zo lang het kampeermiddel past binnen de huidige definitie en verschijningsvormen (van een tent, caravan of camper).

In de motie wordt ook opgeroepen tot pilots voor innovatieve vormen van kamperen gedurende 5 jaar tijdens het kampeerseizoen op terreinen met de bestemming ‘Recreatie- kampeerterreinen’. Het gaat daarbij over logiesvormen die (waarschijnlijk) geen kampeermiddel zijn. Deze pilot is onderdeel van de 2^e Uitvoeringsagenda Toeristisch Toekomstplan 2025-2027 (vastgesteld op 16 oktober jl.), niet van het parapluplan.

7. Groepsaccommodaties

In dezelfde 2^e Uitvoeringsagenda Toeristisch Toekomstplan 2025-2027 wordt ook de pilot opgepakt rondom kamperen bij groepsaccommodaties. Deze actie komt mede voort uit de motie van 10 juli jl getiteld ‘Slaapplaatsen niet naar buiten verplaatsen’. In die motie worden kaders meegegeven: het betreft maximaal 3 kampeermiddelen die bestemd zijn voor begeleiders van schoolklassen.

8. Pipowagens

In het Ontwerpplan

Om diversiteit in logiesaanbod te creëren en te behouden kent Texel verschillende bestemmingen met verschillende mogelijkheden: van kamperen bij de boer (agrarisch) tot 4 Recreatie-bestemmingen (kampeerterreinen, verblijfsrecreatieve terreinen, verblijfsrecreatieve gebouwen en recreatief opstal). Het college wil met het parapluplan duidelijkheid geven over de mogelijkheden, inclusief die van de pipowagen. In het Ontwerpplan werd de pipowagen niet als kampeermiddel gezien en werd voorgesteld bij een woning in het buitengebied geen ‘vast kampeermiddel’ toe te staan.

Na de ter inzagelegging

Na beoordeling van de zienswijzen kwamen raad en commissie met voorstellen om de pipowagen een prominentere plek te laten innemen en om bij een woning in het buitengebied ook een ‘vast kampeermiddel’ toe te staan.

Het definitieve voorstel

Over pipowagens zijn op 10 juli 2024 twee moties aangenomen. Een motie waarin de huidige pipowagens worden toegestaan (en waarbij de wagens die niet geheel voldoen aan de nieuwe definitie een uitsterf-regeling wordt geboden) en een motie waarin wordt opgeroepen de pipowagen als kampeermiddel te zien. In het Parapluplan is de uitvoering van de motie ‘een pipowagen is een kampeermiddel’ verwerkt. Een definitie van pipowagen is voor de duidelijkheid ook in het Parapluplan opgenomen.

Het college heeft begrip voor de wens om een pipowagen als kampeermiddel te beschouwen. Tegelijkertijd vraagt zij zich af of de raad zich tijdens dat besluit wel bewust was van de consequenties ervan. Als een pipowagen een kampeermiddel wordt, dan spelen namelijk de volgende zaken:

- Als een pipowagen een kampeermiddel is, dan mag deze ook worden geplaatst bij (a) kamperen bij de boer, (b) bij een woning in het buitengebied en (c) op alle ‘Recreatie - Kampeerterreinen’. En dat zonder verdere beperkingen: dus maximaal 15 pipowagens bij kamperen bij de boer, 1 bij elke woning in het buitengebied³ en bijvoorbeeld 1.245 pipowagens op kampeerterrein Kogerstrand.

³ Als een kampeermiddel bij een woning in het buitengebied een ‘vast kampeermiddel’ mag zijn (conform de motie) dan

- Kampeermiddelen, in welke vorm ook, die (met die bedoeling) voor langere tijd op een plek staan krijgen daardoor een plaatsgebonden karakter. Hieruit volgt (wettelijke uitleg 'bouwwerk' en jurisprudentie daarover) dat een dergelijk kampeermiddel ook een bouwwerk wordt. In de bestemmingsplanregels staat nu bij bijvoorbeeld bij 'Recreatie - Kampeerterreinen' dat bouwwerken voor verblijfsrecreatie niet zijn toegestaan. Het college probeert in het Parapluplan met de term 'vast kampeermiddel' deze tegenstrijdigheid/ onduidelijkheid in de planregels weg te nemen. Als je een kampeermiddel op een perceel plaatst met het doel deze langere tijd op het perceel geplaatst te houden, dan wordt het een bouwwerk. Daar verandert niets aan als je deze na 30 dagen een paar meter verschuift.

Indien de raad ook van mening is dat (met name) de eerstgenoemde consequentie onwenselijk is, dan stelt het college voor dat de raad een amendement formuleert met een maximum aantal of percentage van slaapplekken in pipowagens bij kamperen bij de boer en op kampeerterreinen (met de bestemming 'Recreatie - Kampeerterrein') en/of af te zien van pipowagens bij kamperen bij de boer.

De reacties van de overlegpartners

Provincie en HHNK hebben aangegeven geen opmerkingen over het Ontwerpplan te hebben. Op 10 november 2023 is het concept-Ontwerpplan in de Klankbordgroep besproken.

Advies Klankbordgroep Toerisme

Zoals door het college afgesproken tijdens de behandeling van het ontwerpplan, zijn de ambtelijke overwegingen en de concept Nota van Zienswijzen begin november 2023 aan de Klankbordgroep (hierna KBG) gepresenteerd en aan de leden van de KBG in vertrouwen overhandigd. De voorzitter van de KBG heeft het advies net voor de Kerstdagen 2023 aan het college aangeboden. Het advies van de KBG en de reactie van het college zijn als stukken bijgevoegd.

Het college begrijpt de zoektocht van KBG naar de meest effectieve en legitieme manier waarop zij inbreng kan hebben in de totstandkoming van toeristisch beleid. Moeilijk blijft altijd de afweging van sectorale belangen versus het algemeen belang, een afweging die uiteindelijk bij de Raad berust. Het college blijft graag met de KBG in gesprek en richting toekomst willen we aan de voorkant heldere procesafspraken maken. Ruimte voor overleg met de achterban is hiervan onderdeel.

Ambtelijke wijzigingen

In de Nota van Zienswijzen (BIJLAGE 1) worden ambtelijke wijzigingen voorgesteld, veelal tekstuele aanpassingen. Dezelfde ambtshalve wijzigingen staan ook in de tekst van het definitieve Paraplubestemmingsplan (BIJLAGE 2) met AW# aangegeven. In die voorgestelde tekst van het Parapluplan worden de aanpassingen ten opzichte van de tekst in het Ontwerpplan in kleur weergegeven.

De wijzigingen op een rij

In BIJLAGE 5 getiteld 'Toelichtend schema veranderingen parapluplan' worden de wijzigingen van de regels naar aanleiding van de zienswijzen en moties schematisch in beeld gebracht.

Alternatieven

Het niet vaststellen van de Nota van Zienswijzen en het Paraplubestemmingsplan Verblijfsrecreatie is een alternatief. Dit geeft geen uitvoering aan het TTP en de Uitvoeringsagenda, en leidt tot onzekerheid, bij betrokken ondernemers en inwoners maar ook bij het team Vergunningen, Toezicht & Handhaving; de huidige regels blijven dan ongewijzigd.

Uitvoering geven aan de motie 'maximaal 20% verstenen' heeft financiële consequenties. De extra middelen van ruim €10 miljoen nadeelcompensatie gaan ten laste van de niet toereikende Algemene

mag een pipowagen van 15 maart tot 31 oktober bij elke woning in het buitengebied staan, op een manier die voldoet aan de plaatsingsvoorwaarden in het Bestemmingsplan Buitengebied 2013 (artikel 51.4.1).

Reserve. De vrij besteedbare ruimte van de Algemene Reserve bedraagt €2 miljoen zodat bij dit alternatief direct een dekking moet worden gevonden voor €8 miljoen in de Programmabegroting 2025.

Consequenties van het advies

Juridische consequenties

Een overkoepelend parapluplan wijzigt de bestaande bestemmingsplannen op de in het Parapluplan genoemde onderdelen. De niet gewijzigde regels blijven gelden.

Beleidsmatige consequenties

De gewijzigde regels op het gebied van de verblijfsrecreatie hebben gevolgen voor de vergunning-verlening, het toezicht op de naleving van regels en de handhaving daarvan.

Relevante wet- en regelgeving of jurisprudentie

De Wro (Wet ruimtelijke ordening) en de Omgevingswet.

Aanleiding / Voorgeschiedenis / Eerdere besluiten

De besluitvorming rondom het Toeristisch Toekomstplan (21-09-2021), de 1e Uitvoeringsagenda Recreatie en Toerisme 2022-2024 (16-02-2022, en de daarmee samenhangende publicaties, o.a. op de site Texel.nl en in de Texelse Courant) en het besluit om het Ontwerp Parapluplan ter inzage te leggen (14-12-2022), twee raadscommissies over het parapluplan en de raadsvergadering van 10 juli 2024 waarin zeven moties zijn aangenomen.

(Concept / Voorgenomen)

Raadsbesluit

Zaaknummer 3261416

Vaststellen Paraplubestemmingsplan verblijfsrecreatie

Doelenboom

Programma

8	Goed wonen
8.1	Ruimte en leefomgeving

De raad van de gemeente Texel:
gelezen het advies van burgemeester en wethouders;
gehoord de raadscommissie;

Gelet op

- De Wro (Wet ruimtelijke ordening) en de Omgevingswet,
- Het Toeristisch Toekomstplan waarin een Paraplubestemmingsplan werd toegezegd,
- De wens van de raad om verstening tegen te gaan en meer grip te krijgen op logies met ontbijt,
- De raadsbesluiten en moties rondom het Toeristisch Toekomstplan en de Uitvoeringsagenda,
- Het amendement dat in de raadsvergadering van 14 december 2022 werd aangenomen,
- De 115 zienswijzen die n.a.v. het ontwerp paraplu bestemmingsplan zijn binnengekomen,
- De op 10 juli 2024 aangenomen 7 moties,

Overwegende

- De gewenste verduidelijking en aanscherping van regelgeving in de vigerende bestemmingsplannen,
- Het belang van duidelijke regelgeving voor zowel initiatiefnemers als toezicht en handhaving,
- De financiële en juridische risico's,
- De wenselijke balans tussen flexibiliteit voor ondernemers en bescherming van leefbaarheid en kernwaarden,

Besluit

1. Het advies van het college t.a.v. de motie Maximaal 20 % verstenen per kampeerterrein te volgen, vanwege de juridische en financiële consequenties, en deze dus niet te verwerken in het parapluplan;
2. Akkoord te gaan met het voorstel van het college om, vanwege de juridische en financiële risico's, niet over te gaan tot uitvoering het amendement van 14 december 2022 getiteld 'Diversiteit van aanbod, niet verder verstenen';
3. Met in acht name van besluiten 1 en 2, de Nota van Zienswijzen vast te stellen;
4. Met in acht name van besluiten 1, 2 en 3, het Paraplubestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel, waarmee beleid over verblijfsrecreatie naar aanleiding van het Toeristisch Toekomstplan in de regels van de bestemmingsplannen wordt verwerkt, zoals geometrisch is vastgelegd in het Geography Markup Language (GML) bestand NL.IMRO.0448.TXL2022BP0001-on01, gewijzigd vast te stellen.

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 18-12-2024,

De griffier,

De voorzitter,

Raadsbesluit van : Vaststellen Paraplubestemmingsplan verblijfsrecreatie

Bijlagen

1. Nota van Zienswijzen vs 4
2. De tekst van het Parapluplan vs 4
3. Advies van KBG
4. Reactie college op advies KBG
5. Toelichtend schema veranderingen vs 4
6. Advies SAOZ
7. Oplegnotitie SAOZ
8. Brief Leisure Taxateurs Nederland
9. Advies Rho
10. Berekening planschade bij motie maximaal 20%.