Gemeente Texel

.txl

Advies

Zaaknummer 3261416

Paraplu-bestemmingsplan verblijfsrecreatie n.a.v. TTP

Doelenboom

3 Mooi en gastvrij Texel / Texel werkt

ADVIES

Het college stelt de raad voor te besluiten:

1. Het paraplu bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel, waarmee regelgeving in de bestemmingsplannen wordt verduidelijkt en aangescherpt, zoals geometrisch is vastgelegd in het Geography Markup Language (GML) bestand NL.IMRO.0448.DCD2021BP0001-on01 gewijzigd vast te stellen, zoals uiteengezet in de standpunten en ambtshalve wijzigingen in de Nota van Zienswijzen (wijzigingen ten opzichte van het ontwerp bestemmingsplan);
2. De Nota van Zienswijzen vast te stellen, waarin de beantwoording van de zienswijzen en de tekstuele en ambtelijke aanpassingen zijn opgenomen.
3. Het amendement van 14 december 2022 vanwege de planschaderisico's te schrappen.
4. Het college opdracht te geven voor bestaande legale logies met ontbijt adressen een meldings-regeling te maken.
5. Het college verzoeken een pilot van 3 jaar op te stellen zodat groepsverblijven onder voorwaarden kampeermiddelen kunnen plaatsen.

Toelichting

Met de vaststelling op 22 september 2021 van het Toeristisch Toekomstplan (TTP) heeft de raad ook besloten dat een paraplu bestemmingsplan zou worden opgesteld. Hierin zouden alle relevante ruimtelijke onderwerpen uit het TTP meegenomen worden die vragen om aanpassing of aanscherping.

De gemeenteraad heeft op 14 december 2022 besloten het ontwerp parapluplan inclusief het verwerkte amendement 'Diversiteit van aanbod, niet verder verstenen' ter inzage te leggen. Van maandag 30 januari tot en met maandag 13 maart 2023 heeft het ontwerp paraplu bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel ter visie gelegen. Eenieder kon een zienswijze kenbaar maken gedurende de termijn van ter inzagelegging.

Er zijn 115 zienswijzen ingediend. De zienswijzen en reacties daarop zijn opgenomen in de Nota van zienswijzen. De zienswijzen leiden tot aanpassingen van het Ontwerp bestemmingsplan. In de nota van zienswijzen worden tevens ambtelijke aanpassingen voorgesteld. De wijzigingen leiden tot het voorstel om het paraplu bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen.

Bijlagen

1. Nota van Zienswijzen, 2. De gewijzigde teksten, 3. Advies KBG 4. Reactie college op advies KBG 5.Toelichtend schema veranderingen parapluplan. 6. Advies SAOZ.

Consequenties

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

Paraplu-bestemmingsplan verblijfsrecreatie n.a.v. TTP

Samenvatting

Algemeen

In het Toeristisch Toekomstplan (TTP) en in het Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme 2022-2024 is toegezegd dat een paraplu-bestemmingsplan zou worden gemaakt. Dit plan gaat over onderwerpen als de wens tot duidelijkheid qua begrippen en regels voor logies met ontbijt in woningen, recreatieve slaapplaatsen in stolpen, seizoenplaatsen van kampeermiddelen bij kamperen bij de boer, het kunnen plaatsen van glamping-achtige tenten op kampeerterreinen, nieuwe zomerhuizen en familiehuizen en wijziging van verblijfsrecreatieve gebouwen. In het ontwerp paraplubestemmingsplan werden al die zaken beschreven: te beginnen met de beschrijving van de huidige regelgeving en daarna de nieuwe regels. Op het ontwerp-parapluplan zijn zienswijzen ingediend. Na beantwoording van de zienswijzen in de Nota van Zienswijzen wordt het paraplu bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld.

Amendement

Het - tijdens de behandeling van de Ontwerp paraplu bestemmingsplan - door de gemeenteraad aangenomen amendement, geeft in de ogen van het college een te groot risico op planschadeclaims en op daaraan gekoppelde aanzienlijke bedragen (door het externe adviesbureau op maximaal 30 miljoen euro geschat). Ondernemers van 'Recreatie – Verblijfsrecreatieve terreinen' hebben sinds 2013 de vrijheid om te kiezen voor omzetting naar andere logiesvormen. In het amendement wordt het probleem van verstening en verlies van kampeerplaatsen aangekaart. Dat die situatie ongewenst is wordt ook door het college erkend. Het college vraagt de raad het amendement te schrappen. Tegelijkertijd stelt het college aanvullende eisen voor naast de eis van landschappelijke inpassing.

Logies met ontbijt

Alle initiatieven die nieuw zijn moeten voldoen aan de nieuwe eisen. De bestaande logies met ontbijt adressen kunnen het gebruik voor logies met ontbijt voortzetten als zij voldeden aan de eisen uit de geldende bestemmingsplannen (zoals ondergeschiktheid, maximaal drie kamers en zes slaapplaatsen en permanente bewoning door de hoofdbewoner).

Terinzagelegging van het plan

Het ontwerpbestemmingsplan heeft van 30 januari 2023 tot en met 13 maart 2023 ter inzage gelegen. In deze periode zijn 115 zienswijzen ingediend. Ook is het ontwerpplan voorgelegd aan de overlegpartners. De zienswijzen zijn beoordeeld en dit is opgenomen in de Nota van zienswijzen. De zienswijzen geven aanleiding tot aanpassingen van het plan.

De 115 zienswijzen kunnen qua inhoud/reactie als volgt worden gerubriceerd en samengevat:

Onderwerp	*Aantal*	*Reactie gemeente beknopt*
Logies met ontbijt	64	Het bestaande legale gebruik kan worden voortgezet. Voor nieuwe logies met ontbijt locaties gelden de nieuwe regels.
Kamperen bij de boer	15	Geen wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan.
Verblijfsrecreatieve terreinen	8	Omzetting blijft mogelijk onder voorwaarden. Voorstel: amendement schrappen vanwege planschaderisico's.
Verblijfsrecreatieve gebouwen	5	De eis van landschappelijke inpassing voor verblijfsrecreatieve gebouwen' beter omschrijven. Een 3-jarige pilot buiten het bestemmingsplan om wordt voorgesteld voor het plaatsen van een beperkt aantal kampeermiddelen bij groepsaccommodaties
Kampeerterreinen	1	Geen wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan.

Stolpenregeling	3	Geen wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan.
Pipowagen	5	Voor een beperkt aantal komt een overgangsregeling.
Algemeen	9	nvt
Anders	5	nvt

De vervolgstappen

Het Ontwerp parapluplan heeft ter inzage gelegen. Er zijn zienswijzen ingediend. Het college stelt de gemeenteraad voor de Nota van Zienswijzen vast te stellen en het paraplu bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel gewijzigd vast te stellen. Na de vaststelling wordt het bestemmingsplan naar de provincie gestuurd voor een reactie en 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.

Paraplu-bestemmingsplan verblijfsrecreatie n.a.v. TTP

Argumenten tot advies

De verblijfsrecreatie is op Texel een belangrijke bedrijfstak. Het aanbod in kamperen bij de boer, op adressen voor logies met ontbijt, op kampeerterreinen, recreatieve verblijfsterreinen (vakantieparken) en verblijfsrecreatieve gebouwen (groepsaccommodaties, recreatieappartementen en hotels) zorgt echter ook voor verstening, 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 het Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme 2022-2024 is toegezegd dat een paraplu-bestemmingsplan zou worden gemaakt.

Met de vaststelling van het Toeristisch Toekomstplan is ook een motie aangenomen om ‘in beeld te brengen wat kan bijdragen aan tegengaan verdere verstening’. In de Raadsinformatiebrief (RIB) 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 aangenomen dat in het ontwerp parapluplan is opgenomen.

Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme 2022-2024

Het in februari 2022 vastgestelde Uitvoeringsprogramma 2022-2024 duidt nogmaals op de noodzaak tot heldere regelgeving:

- Onder Pijler 2 ‘Houdt elk Texels dorp uniek, leefbaar en vitaal’ wordt gewezen op een eiland-brede inventarisatie en registratie van logies met ontbijt-bedden. De registratieplicht heeft tot nu toe geleid tot de aanmelding van 710 woningen waar logies met ontbijt wordt aangeboden of aangeboden gaat worden (intenties). In het TTP en in het Uitvoeringsprogramma is toegezegd dat er regelgeving komt met heldere en ook handhaafbare toetsingscriteria voor logies met ontbijt.
- Pijler 5: ‘Stuur vanuit inzicht en heldere regelgeving’ is speciaal gewijd aan de noodzaak tot duidelijkheid over wat nu wel en niet mag in de verblijfsrecreatie (inclusief logies met ontbijt in woningen en kamperen bij de boer op agrarische bedrijven).

De opzet van het parapluplan

Het gaat nu om de volgende stap na het ter inzage leggen van het ontwerp paraplu bestemmingsplan, het vaststellen van het parapluplan. In de voorliggende Nota van zienswijzen en het paraplu bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel wordt de uitkomst van een periode van overleg en afweging aan de raad gepresenteerd.

De voornaamste wijzigingen in vergelijking met het Ontwerp parapluplan zijn door het externe juridisch adviesbureau ingegeven: de te verwachten planschade-risico’s zijn door het externe bureau beoordeeld en ingeschat en vervolgens door het college als te groot en te omvangrijk geacht. Dit betreft de in het ontwerp parapluplan voorgestelde regels voor logies met ontbijt en de gevolgen van het amendement (over het stopzetten van het aantal stacaravans/chalets, zomer- en familiehuizen).

Argumenten en overwegingen

De in de voorliggende Nota van Zienswijzen en het paraplu bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel opgenomen wijzigingen en de daarbij horende overwegingen worden één voor één besproken:

1. Geen toename meer van chalets en zomerhuizen – het planschaderisico

In het tijdens de raadsvergadering van 14 december 2022 aangenomen amendement wordt gesteld dat het aantal recreatieve slaapplaatsen dat wordt benut voor stacaravans/chalets, zomerhuizen en familiehuizen niet langer mag toenemen vanaf 31 januari 2026. Onderdeel van het amendement is: ‘als het college na onderzoek concludeert dat 3 jaar te kort is, in relatie tot planschade, dan komt er een voorstel voor aanpassing van de termijn’.

Het college heeft over de overgangstermijn van 3 jaar advies ingewonnen en over de kans op en de omvang van de te verwachten planschadeclaims. Het externe juridisch adviesbureau SAOZ beschouwt drie jaar als een redelijke termijn maar trekt ook de volgende conclusies:

1. Het wegbestemmen van onbenutte bouwmogelijkheden voor de realisering van nieuwe zomerhuizen en/of familiehuizen leidt in beginsel tot planschaderisico in de sfeer van 'waardevermindering'. Voor het vergoeden van inkomensschade in de zin van 'gederfde inkomsten uit een niet aangevangen exploitatie' biedt het planschaderecht geen ruimte.
2. Van planschaderisico is alleen sprake indien het betrokken object 'in de hoogste waarde wordt aangetast'. Het planschaderisico wordt als 'reëel en in potentie substantieel' gekwalificeerd. Met 'substantieel' denkt SAOZ aan maximaal 30 miljoen euro, als het in het TTP berekende maximum van 7.435 slaapplaatsen of 1.487 zomerhuizen zou worden gerealiseerd, al blijkt uit de zienswijzen dat dit niet het geval zal zijn.
3. Daar waar de eigendom van het terrein is verkregen voor het ontstaan van de huidige mogelijkheden tot het bij recht bouwen van nieuwe zomerhuizen en/of familiehuizen, zal sprake zijn van het 'vervallen van tijdelijk voordeel'. Dit is een belemmering voor een tegemoetkoming in planschade. Dit vervallen voordeel geldt niet voor terreinen waarbij het eigendom na inwerkingtreding van het bestemmingsplan Buitengebied 2013 is verkregen.
4. Het normaal maatschappelijk risico is in beginsel van toepassing op 'directe planschade', maar hiervan mogen volgens het externe adviesbureau geen wonderen worden verwacht.

   'Het wegbestemmen van het directe bouw- c.q. gebruiksrecht voor deze categorieën recreatief onroerend goed leidt in beginsel tot planschaderisico. Gelet op de aanwezige planologische potentie (berekend op maximaal 1.486 zomerhuizen en alle objecten met een woonbestemming binnen de hele gemeente) kan dit risico op planschade als reëel en substantieel gekenmerkt worden'.

Voor het beheersen van planschaderisico's staan gemeenten diverse instrumenten ter beschikking: de 'actieve en passieve risicoaanvaarding', het 'kanaliseren van planschaderisico' en het 'compenseren in natura'. Elk van de instrumenten heeft zijn eigen toepassingsbereik, voordelen en nadelen.

Een langere overgangstermijn (van 10 jaar) voordat uitvoering aan het amendement van 14 december 2022 wordt gegeven vermindert theoretisch gezien het risico op planschade. Immers bedrijven hebben langer de kans om de 'bestaande' mogelijkheden te gebruiken (dus om chalets, zomerhuizen en/of familiehuizen te realiseren). Een mogelijk nadeel van een overgangstermijn (ongeacht de lengte) is dat bedrijven versneld gebruik gaan maken van de nog bestaande mogelijkheden, met een hoog bouwvolume in korte tijd als gevolg.

Het college ziet in de voorgestelde instrumenten om de planschaderisico's te beheersen te weinig houvast om het amendement van 14 december 2022 zonder grote financiële risico's mogelijk te maken. De kern van de huidige regeling is dat voor ieder terrein met de bestemming 'Recreatie Verblijfsrecreatieve terreinen' alleen het aantal slaapplaatsen in het bestemmingsplan is vastgesteld. Daarbinnen heeft de eigenaar/exploitant sinds 2013 flexibiliteit om de aantallen en typen van verblijfsrecreatief gebruik te realiseren en in te wisselen. Uitgangspunt van de nieuwe planologische regeling (het amendement) is dat het aantal chalets, zomerhuizen en familiehuizen niet meer bij recht mag toenemen.

De tijdelijke afwijkingsbevoegdheid van het college, conform het amendement, om tot 31 januari 2026 nog nieuwe chalets/ stacaravans, zomerhuizen en familiehuizen toe te staan, zal ongetwijfeld leiden tot een in de ogen van het college onwenselijke inhaalslag, om 'nu het nog kan' de mogelijkheden ten volle te benutten. Dit betekent dat ondernemers niet toekomstige markttrends willen of kunnen afwachten maar streven naar de maximaal mogelijke opbrengstopties op korte termijn.

Een versnelde omzetting naar chalets, zomerhuizen en familiehuizen zou het omgekeerde van het beoogde doel van de raad betekenen: een hausse aan omzetting van kampeer- of stacaravan/ chaletplaatsen naar zomer- en familiehuizen. Het gaat dan mogelijk om meer dan duizend extra zomerhuizen die de komende jaren zouden kunnen worden gerealiseerd. Daardoor ontstaat niet minder maar juist meer verstening.

Gezien het reële en in potentie substantiële planschaderisico (volgens SAOZ in de orde van grootte van dertig miljoen, op basis van de contante waarde van de beperking van de aanwendingsmogelijkheden van recreatieterreinen), wordt de raad voorgesteld het amendement te schrappen.

Het college begrijpt dat de gevolgen van het amendement ingrijpend zijn voor Texel en haar concurrentiepositie, nu en in de toekomst. Dat lijkt ons niet de bedoeling. Het Texels bedrijfsleven moet juist gaan inzetten op verduurzaming, innovatie, biodiversiteit en het inspelen op de markt. Vandaar dat het college voorstelt om de formulering van het amendement te zien als stimulans om juist dat mogelijk te gaan maken.

Nieuwe zomer- en familiehuizen kunnen volgens het ontwerp parapluplan alleen worden gerealiseerd met een omgevingsvergunning, na de toets van landschappelijke inpassing. Op percelen met de bestemming 'Recreatie Verblijfsrecreatieve terreinen' konden recreatiebedrijven tot nu toe altijd inspelen op de wensen van de markt, in een tempo en manier die pasten bij de gasten en het bedrijf. Het amendement maakt daaraan een einde. De consequenties zijn nogal ingrijpend. Naast het niet meer kunnen inspelen op de behoefte van de gast, speelt ook de grote kans op vermogens- en inkomensschade zo stelt extern expertisebureau SAOZ (zie ook BIJLAGE 6).

Daarom stelt het college de raad voor om de omzetting nog wel mogelijk te maken maar het verzoek niet alleen te koppelen aan de eis van landschappelijke inpassing maar ook aan een plan voor investeringen in natuurinclusiviteit, duurzaamheid, biodiversiteit, circulariteit en klimaatadaptatie, in lijn met de Nota 'Texel zelfvoorzienend en duurzaam' en de projecten in het collegeuitvoeringsprogramma.

2. Logies met ontbijt

Tot nu toe hebben 710 adressen zich geregistreerd als woning met recreatieve verhuur. Hiervan zijn 262 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 iets meer dan 600 ingeschreven permanent bewoonde woningen voor logies met ontbijt.

Over het overgangsrecht voor bestaande legale 'logies met ontbijt' adressen is het externe juridisch adviesbureau duidelijk. Het bureau doet de aanbeveling de overgangsrechtelijke regeling (een overgangstermijn van 3 jaar vanaf de datum ter inzage legging) te heroverwegen, in verband met het daaraan verbonden hoge risico op planschade-claims. Door het onder het overgangsrecht brengen van bestaande legale gebruiksvormen ontstaat voor de betrokken eigenaren schade in de sfeer van vermogensschade (waardevermindering eigenaar) en mogelijk inkomensschade (als de exploitant een aparte entiteit is) en dus een risico op planschade voor de gemeente. De heroverweging betreft bestaande locaties 'voor logies met ontbijt' die voldoen aan de eisen van de vigerende bestemmingsplannen.

Voor alle nieuwe logies met ontbijt-locaties zullen de nieuwe regels gelden (zoals de eis van ondergeschiktheid concreet gemaakt in maximaal 2 kamers met vier slaapplaatsen op maximaal 50m2 en 30% van het gebruiksoppervlak, het permanent bewonen van de woning – dit was al een eis - en het beschikken over een parkeerplaats per verhuurde kamer binnen het bestemmingsvlak). Dit betekent dat zonder een parkeerplek per voor logies met ontbijt gebruikte kamer binnen het eigen bestemmingsvlak, geen logies met ontbijt kan plaatsvinden. Deze eis geldt naast de parkeer-eis die al in de Nota parkeernormen voor een woning staat aangegeven.

Bestaand legaal gebruik voor 'logies met ontbijt' is uitgangspunt voor het voortzetten van het gebruik, dus dat eigenaren van de bestaande logies met ontbijt adressen (blijven) voldoen aan de bestemmingsplanregels uit de vigerende bestemmingsplannen voor het toeristisch verhuren van kamers in woningen, en dus voldoen aan de eis van ondergeschiktheid, permanente bewoning van de woning en verhuur van maximaal 3 slaapkamers en 6 recreatieve slaapplekken binnen de woning.

De gemeente zal een regeling opstellen waarbij iedereen met een logies met ontbijt-voorziening zich op basis van vrijwilligheid kan melden. Getoetst wordt dan of aan de oude regels voor logies met ontbijt werd voldaan en die conclusie wordt dan bevestigd in een brief. Die brief is een soort verklaring dat aan de regels werd voldaan. Dat geeft betrokkenen meer zekerheid en tegelijkertijd krijgt de gemeente

daardoor een beter inzicht. Het is niet de bedoeling die locaties vervolgens te verwerken in het plan of op de verbeelding. Het reguliere overgangsrecht blijft van toepassing. Eén en ander moet nog wel worden uitgewerkt en is daarmee een vervolgactie na vaststelling van het parapluplan.

3. Vereiste parkeerplaats

Op basis van vaste rechtspraak wordt geconcludeerd dat als in het bestemmingsplan logies met ontbijt bij recht is toegestaan, dus zonder dat daar een voorafgaande omgevingsvergunning voor nodig is, geen parkeereisen kunnen worden gesteld via de methode van aparte beleidsregel 'parkeernormen' zoals wij die nu kennen. Dat is in strijd met de wet. Er kan nu dus niet worden afgedwongen dat ter plaatse een parkeerplaats aanwezig is. De rechtbank komt tot dezelfde conclusie als het college eerder.

De parkeereis van 0,6 parkeerplaats per kamer die is opgenomen in de Nota parkeernormen kan met andere woorden niet worden toegepast bij gebruik voor logies met ontbijt dat plaatsvindt in overeenstemming met het bestemmingsplan. Een afdwingbare parkeernorm kan alleen als dit in het bestemmingsplan zelf wordt opgenomen, zoals dat in het ontwerp parapluplan is opgenomen (1,0 parkeerplaats per kamer binnen het bestemmingsvlak).

Het zoeken van oplossingen binnen het eigen bestemmingsvlak zal vaak niet lukken zonder het verharden van voortuinen, terwijl dat niet gewenst is. Aan de andere kant is het de vraag of het parkeerprobleem in de centra moet worden opgelost (afgewenteld) op de openbare ruimte. Het realiseren van enkele kamers kan immers relatief eenvoudig, het realiseren van parkeerruimte voor meerdere auto's niet. Het college concludeert:

a. Het parkeerprobleem in de dorpskernen is breder dan alleen bij of ten gevolge van logies met ontbijt. Juist in de centra wordt door de raad om een uitzondering gevraagd terwijl daar het probleem het grootst is. En waar geen probleem is, hoeven we het niet te regelen.
b. Feitelijk is elke woning in de dorpen een potentieel probleem. Moeten we dan daar logies met ontbijt niet toestaan, met een mogelijk beroep op rechtsongelijkheid als gevolg (al is de situatie in de dorpskern wezenlijk anders dan die in een woonwijk)?
c. De Nota parkeernormen sluit niet meer aan op de huidige drukte in de dorpsstraten.
d. Vanaf de datum van inwerkingtreding van het parapluplan geldt dat als het nieuw gebruik betreft en je hebt maar één parkeerplaats, naast hetgeen volgens de Nota parkeerbeleid nodig is voor het wonen, dan kan ook maar 1 kamer worden aangeboden voor verhuur.
e. Het vergunnen van logies met ontbijt voor een beperkt aantal jaren (bijvoorbeeld conform de locaties voor kamperen bij de boer: telkens 5 jaar) is een alternatief. Dit betekent een overgang van het huidige (in de bestemmingsplannen vastgelegde) recht naar gebruik nadat een omgevingsvergunning is verleend. Gezorgd moet wel worden dat de gemeente niet bewust schaarste creëert (zgn. 'schaarse vergunningen'). Dat lijkt zo niet het geval; aan een ieder kan na het voldoen aan de eisen een vergunning worden verleend. Dit alternatief is om die reden niet uitgewerkt.
f. Door verhuurders in dorpscentra wordt geregeld aangegeven: 'het probleem bestaat niet: mijn gasten weten het en komen niet met de auto of parkeren aan de rand van het dorp'. Voor bestaand gebruik volgens de (nu geldende) regels, lost het zich op. De nieuwe regels komen neer op geen nieuwe logies met ontbijt in de centra tenzij parkeerruimte binnen het eigen bestemmingsvlak aanwezig is.

Het college vindt het verstandig eerst een mobiliteits- en parkeervisie te ontwikkelen, inclusief overwegingen rondom een (parkeer)vergunningenstelsel en fysieke voorzieningen aan de randen van de kernen. En dus wordt voorgesteld in dit kader nog geen nieuw specifiek beleid vast te stellen.

4. Reële agrarische bedrijven

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. Er moet daadwerkelijk sprake van een reëel agrarisch bedrijf zijn voor het toestaan van kamperen bij de boer. 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 het toestaan van kamperen bij de boer.
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 Standaard Opbrengsten van de 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. Voor meer duidelijkheid is de definitie van reëel agrarisch bedrijf ingekort: de toevoeging ‘Een reëel bedrijf heeft de potentie uit te groeien tot een volwaardig agrarisch bedrijf’ vervalt.

5. Kamperen bij de boer

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

Verloop slaapplaatsen kamperen bij de boer op Texel

jaar	aantal slaapplaatsen	jaar	aantal slaapplaatsen
2016	2.706	2021	2.868
2017	2.808	2023 begin	2.742
2018	2.709	2023 sept.	2.763
2019	2.829		

Per september 2023 bestond op 67 locaties op Texel de mogelijkheid voor kamperen bij de boer. Hiervoor waren 2.763 slaapplaatsen in gebruik.

De Klankbordgroep en Vereniging Kampeerboeren pleiten voor het verdelen van nog niet gebruikte slaapplaatsen. Het is in de ogen van het college echter van belang dat binnen het maximaal aantal beschikbare slaapplaatsen van 3.000 bij kamperen bij de boer, ruimte blijft voor het afgeven van vergunningen. Een locatie voor kamperen bij de boer kan maximaal over 15 kampeermiddelen a 3 slaapplaatsen beschikken (dus maximaal 45 slaapplaatsen). De 2.763 slaapplaatsen komen overeen met ruim 61 locaties. Hieruit blijkt dat niet alle 67 locaties het maximumaantal kampeerplaatsen aanbieden.

De 237 slaapplaatsen (3.000 minus 2.763) verdelen onder de huidige locaties voor kamperen bij de boer zou tot 1 kampeerplaats (3 slaapplaatsen) per bestaande locatie leiden, met 36 slaapplaatsen (of 12 kampeerplaatsen) in reserve voor nieuwkomers. Dat is onvoldoende gezien de nieuwe aanvragen in de laatste jaren. Het verdelen van de resterende slaapplaatsen onder de huidige locaties voor kamperen bij de boer wordt daarom als onverstandig beschouwd.

6. Groepsaccommodaties

Negen Texelse groepsaccommodaties vragen in een zienswijze gezamenlijk aandacht voor hun behoefte om gedurende het seizoen (april t/m oktober) kampeermiddelen te kunnen blijven plaatsen op hun erf. Gedurende de coronatijd en het afgelopen jaar hebben zij van het college dit tijdelijke recht gekregen.

De groepsaccommodaties hebben gemerkt dat in het schoolreisjes-seizoen de begeleiders af en toe met een camper, tent of caravan komen en dat gedurende het zomerseizoen gasten in de accommodaties geregeld familieleden hebben die liever in hun camper of toercaravan slapen. De groepsaccommodaties vragen niet om extra slaapplaatsen maar willen de plaatsingsmogelijkheden van kampeermiddelen binnen hun (in het bestemmingsplan vastgelegde) aantal slaapplaatsen oplossen. Alle gasten zullen gebruik maken van het sanitair in de groepsgebouwen.

Het is niet wenselijk dat bij groepsaccommodaties kampeerterreinen ontstaan. De bestemming ‘Recreatie-Verblijfsrecreatieve gebouwen’ biedt ondernemers ruime mogelijkheden om tegemoet te

komen aan een veranderende vraag. Aan de ene kant erkent het college dat de negen groepsaccommodaties deel uitmaken van de geschiedenis van het toerisme op Texel. De accommodaties vinden enkele kampeermiddelen passen bij hun groeps- en schoolgerichte aanpak. Daar heeft het college begrip voor maar wil niet gelijk overgaan naar een aanpassing van het paraplu bestemmingsplan.

Het college stelt voor om via de Uitvoeringsagenda Toerisme een 3-jarige pilot te laten lopen om een beperkt aantal kampeermiddelen bij groepsaccommodaties toe te staan.

7. Verplichte boomsingel bij Recreatie-Verblijfsrecreatieve gebouwen

De eis van landschappelijke inpassing met een 7 meter brede en minimaal 2 meter hoge boomsingel rond het perceel met de bestemming 'Recreatie – Verblijfsrecreatieve gebouwen', en het in standhouden ervan, geldt vanaf het moment van nieuw- of herbouw, verbouw of verandering van de gebouwen en overkappingen (zie artikel 5 lid 2.1 van het parapluplan).

Voor bedrijven met de bestemming Recreatie-Kampeerterrein, Recreatie-Verblijfsrecreatieve terreinen en vanaf nu ook Recreatie-Verblijfsrecreatieve gebouwen bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, geldt de eis van minimaal 7 meter breed en 2 meter hoog. Dit wordt passend gevonden voor de landschappelijke inpassing van zich vaak in het buitengebied bevindende verblijfsrecreatie bedrijven. Bovendien zorgt de eis ook voor de mogelijkheid om de biodiversiteit aan de randen van de recreatieterreinen te verbeteren en schaduwplekken te creëren (belangrijk als hitte-maatregel). Voor kamperen bij de boer geldt een minimale breedte van 5 meter.

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'. Niet overal is ruimte beschikbaar om het terrein af te schermen met een 7 meter brede boomsingel, bijvoorbeeld niet altijd binnen de bebouwde kom. In de meeste gevallen zal ook het alternatief ('het op andere wijze waarborgen van een goede landschappelijke inpassing door de natuurlijke en landschappelijke waarden van de omgeving van het terrein') niet mogelijk zijn. De situatie van de landschappelijke inpassing zal ook worden meegenomen in het te actualiseren welstandsbeleid, met de nieuwe naam Nota Omgevingskwaliteit. In het parapluplan wordt in paragraaf 3.1 van de toelichting en in paragraaf 5.2.1 van de regels de landschappelijke inpassing nader toegelicht. Uitgangspunt daarbij 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.

8. Pipowagens

Het college maakt op grond van het vastgestelde plan een overgangsregel voor de bestaande gevallen die een toezegging hebben.

De reacties van de overlegpartners

Provincie en HHNK hebben aangegeven geen opmerkingen over het ontwerp te hebben. Op 10 november 2023 is het ontwerp 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 aan de Klankbordgroep gepresenteerd en aan de leden van de Klankborgroep in vertrouwen overhandigd. De voorzitter van de Klankbordgroep heeft het advies eind 2023 aan het college aangeboden. Het advies van de Klankbordgroep 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 van de Klankbordgroep is onderdeel van de zoektocht.

Vervolgacties
In bovengenoemde argumenten worden vervolgacties voorgesteld. De eerste betreft de actie waarbij de bestaande legale gebruikssituaties in woningen met logies met ontbijt in kaart worden gebracht door vrijwillige aanmelding. De tweede vervolgactie gaat over het in de parkeer- en mobiliteitsvisie meenemen van de parkeer- en verkeersproblematiek samenhangend met recreatief gebruik van woningen in centra en woonwijken. De derde betreft het betrekken van de Klankbordgroep bij het nog te nemen besluit over het vervallen van het amendement en het toewerken naar een concreet actieplan voor verduurzaming van de 'Recreatie – Verblijfsrecreatieve terreinen' en bij het eindadvies over de pilot bij groepsaccommodaties.

Ambtelijke wijzigingen
In de Nota van zienswijzen worden tien ambtelijke wijzigingen voorgesteld, veelal tekstuele wijzigingen. In het bestand met de tekst van het ontwerp parapluplan en de aanpassingen in kleur, staan deze ambtelijke wijzigingen met AW# aangegeven.

De wijzigingen op een rij
In de bijlage getiteld 'Toelichtend schema veranderingen parapluplan' worden de wijzigingen van de regels naar aanleiding van de zienswijzen schematisch in beeld gebracht.

Alternatieven
Het niet vaststellen van de Nota van zienswijzen en het paraplubestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel 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 Toezicht & Handhaving. Een alternatief is ook om de planschaderisico's te accepteren.

Consequenties van het advies

Relevante wet- en regelgeving of jurisprudentie
De Wro (Wet ruimtelijke ordening).

Aanleiding / Voorgeschiedenis / Eerdere besluiten
De besluitvorming rondom het Toeristisch Toekomstplan (21-09-2021), de 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 Verblijfsrecreatie ter inzage te leggen.

Gemeente Texel

.txl

(Concept / Voorgenomen)

Raadsbesluit

Zaaknummer 3261416

Paraplu-bestemmingsplan verblijfsrecreatie n.a.v. TTP

Doelenboom

3 Mooi en gastvrij Texel / Texel werkt

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

Gelet op

- Het Toeristisch Toekomstplan waarin een paraplu bestemmingsplan 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 het Uitvoeringsprogramma,
- 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,

Overwegende

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

Besluit

Het college stelt de raad voor te besluiten:

1. Het paraplu bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel, waarmee regelgeving in de bestemmingsplannen wordt verduidelijkt en aangescherpt, zoals geometrisch is vastgelegd in het Geography Markup Language (GML) bestand NL.IMRO.0448.DCD2021BP0001-on01 gewijzigd vast te stellen, zoals uiteengezet in de standpunten en ambtshalve wijzigingen in de Nota van Zienswijzen (wijzigingen ten opzichte van het ontwerp bestemmingsplan);
2. De Nota van Zienswijzen vast te stellen, waarin de beantwoording van de zienswijzen en de tekstuele en ambtelijke aanpassingen zijn opgenomen.
3. Het amendement van 14 december 2022 vanwege de planschaderisico's te schrappen.
4. Het college opdracht te geven voor bestaande legale logies met ontbijt adressen een meldings-regeling te maken.
5. Het college verzoeken een pilot van 3 jaar op te stellen zodat groepsverblijven onder voorwaarden kampeermiddelen kunnen plaatsen.

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 20-03-2024,

De griffier, De voorzitter,

Bijlagen

1. Nota van Zienswijzen, 2. Paraplu bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Texel, 3. Overzicht tekstverschillen ontwerpplan 4. Advies KBG 5. Reactie college op advies KBG 6. Toelichtend schema veranderingen parapluplan. 7. Advies SAOZ.