Recreatieschap Drenthe

ADVIES CAMPERBELEID DRENTHE 2018

Dit camperbeleid is een advies van het Recreatieschap Drenthe aan de Drentse gemeenten en de Friese gemeente Ooststellingwerf.



Recreatieschap Drenthe
Brink 4b
7981 BZ Diever
(0521) 59 32 10
info@recreatieschapdrenthe.nl
www.recreatieschapdrenthe.nl

Recreatieschap Drenthe

COLOFON

Diever, oktober 2018

Organisatie : Recreatieschap Drenthe
Rapport : Advies camperbeleid Drenthe 2018
Pagina's : 29
Auteur : Roland Maréchal

Dit rapport 'Camperbeleid Drenthe 2018' is een update en uitbreiding van het rapport uit 2011. Het rapport uit 2011 is aangevuld met actuele cijfers en inzichten en heeft geleid tot deze hernieuwde campervisie. Met dank aan de toenmalige auteur Grietje Kraak en alle personen die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het rapport uit 2011.

Foto voorzijde: Camperpark Dwingelderveld Vakantiepark De Wiltzangh

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 5

1. Inleiding 6
1.1 Aanleiding 6
1.2 Doel 6
1.3 Werkwijze 6
1.4 Leeswijzer 6

2. Doelgroep camperaars 7
2.1 Grootte doelgroep 7
2.1.1 Potentiële doelgroep Drenthe 7
2.2 Gedragskenmerken 9
2.3 Bestedingspatroon 10
2.4 Eisen camperplaats 10
2.5 Betalen voor een camperplaats 11
2.6 Inventarisatie campervoorzieningen 11

3. Belangenverenigingen 12
3.1 RECRON 12
3.2 Nederlandse Kampeerauto Club (NKC) 12
3.3 Camper Club Nederland (CCN) 13

4. Wet Markt en Overheid 14
4.1 Overheid als marktpartij 14
4.1.1 Gedragsregels voor de overheid 14
4.1.2 Kostendoorberekening 14
4.1.3 Bevoordelingsverbod 14
4.1.4 Gegevensgebruik 14
4.1.5 Functiescheiding 14
4.2 Camperplaatsen en de Wet Markt en Overheid 15
4.3 Integrale kostendoorberekening 16

5. Huidige beleid en voorzieningen 17
5.1 Kadernota Kampeerbeleid, Advies Recreatieschap Drenthe (2006) 17
5.2 Huidige gemeentelijke beleid Drenthe 17
5.2.1 Camperbeleid 2011 18
5.2.2 Overzicht beleid per gemeente 19
5.3 Voorzieningen bestaande camperplaatsen op stadslocaties Drenthe 20

6. Aandachtspunten 21
6.1 Veranderende marktomstandigheden 21
6.2 Bestedingen 21
6.3 Oneigenlijke concurrentie 21
6.4 Investeringen 22
6.5 Rechtsongelijkheid 22
6.6 Camper Village 22

7. Beleid en voorzieningen 23
7.1 Zijn er aanpassingen nodig? 23
7.2 Kiezen we voor een speciale doelgroep? 23
7.3 Moet de gemeente investeren in camperplaatsen? 23
7.4 Gelden voor camperplaatsen gelijke regels? 24
7.5 Aan welke voorwaarden moeten nieuwe camperplaatsen voldoen die zich niet op reguliere kampeerterreinen bevinden? 24
7.6 Mogen particulieren ook een camperplaats aanbieden? 24
7.7 Ontheffing voor evenementen 24
7.8 Advies aan gemeenten 25

8. Aanbevelingen 26
8.1 Ruimte voor ontwikkeling 26
8.2 Jaarrond exploitatie 26
8.3 Vergroten gastvrijheid 27
8.4 Marketing en promotie 28
8.5 Zorg voor kwaliteit 28
8.6 Camper Village 28

Bronvermelding 29

Bijlage 1 30

SAMENVATTING

In deze samenvatting treft u de hoofdpunten van ons advies voor het gemeentelijk camperbeleid aan. De onderbouwing van dit advies kunt u verder in dit rapport lezen.

Hoofdpunten

- Gemeenten zouden ondernemers moeten stimuleren te investeren in nieuwe camperplaatsen of stimuleren in het opwaarderen van hun voorzieningen voor campers. Verder zouden gemeenten waar mogelijk deze nieuwe ontwikkelingen zo goed mogelijk moeten faciliteren;

- Het Recreatieschap Drenthe adviseert gemeenten niet zelfstandig camperplaatsen te ontwikkelen en te exploiteren, maar dit over te laten aan ondernemers (geen particulieren);

- In de grote steden (Assen, Emmen, Hoogeveen, Meppel en Coevorden) zijn camperplaatsen gewenst. Indien hier geen exploitatie door ondernemers mogelijk is, zou de gemeente (onder voorwaarden) deze rol kunnen vervullen, voor zover dit nog niet van toepassing is;

- Alle toeristen die betalen voor hun overnachting, dienen toeristenbelasting te betalen;

- Nieuwe camperplaatsen dienen van goede kwaliteit te zijn en voorzien te zijn van de basisvoorzieningen. Dit onderstreept de kwalitatieve uitstraling van het Drents recreatief-toeristisch product;

- Ontheffing voor tijdelijke camperplaatsen voor evenementen zou onder voorwaarden mogelijk moeten zijn;

- Indien er geen bestemming ‘recreatiebedrijf’ rust op een camperplaats, wordt geadviseerd een maximale overnachtingsduur van drie maal 24 uur te hanteren. Dit om doorstroming (naar o.a. campings) te bevorderen;

- Gemeenten worden geadviseerd de exploitatie het gehele jaar toe te staan (camperaars reizen het gehele jaar);

- Vergroot de gastvrijheid naar camperaars (biedt hen voorzieningen om te kunnen parkeren op toeristisch aantrekkelijke plaatsen);

- Geef meer aandacht op informatief en promotioneel vlak aan camperaars. Dit zou o.a. op de website www.drenthe.nl kunnen;

- Gemeenten kunnen via de APV en bestemmingsplannen gebieden aanwijzen waar camperplaatsen niet toegestaan zijn. Verder kunnen gemeenten extra eisen stellen aan camperplaatsen voor de landschappelijk inpasbaarheid. Om een wildgroei van het aantal camperplaatsen tegen te gaan kan een gemeente ook een maximum stellen aan het aantal camperplaatsen per locatie, gebied of gemeente.
- Camper Villages kunnen op langere termijn problemen opleveren. Op dit moment wordt geadviseerd hier geen nieuwe ontwikkelingsruimte voor te bieden.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In 2011 is het eerste rapport rondom camperbeleid in Drenthe gepresenteerd vanuit een vraag vanuit de diverse gemeenten: wat zijn de mogelijkheden voor gebruikers van kampeerauto's, de zogenaamde 'camperaars'? De vraag was met name gericht op het vergroten van het aantal voorzieningen voor deze doelgroep. De wensen en behoeften ten aanzien van de voorzieningen voor camperaars zouden afwijken van de wensen en behoeften die we kennen van de 'reguliere' kampeerders met caravan en tent.

Vanwege de groei van het aantal camperaars, de visie van de Drentse gemeenten en de gemeente Ooststellingwerf om een groei te realiseren in het aantal overnachtingen/bestedingen en de intrede van de wet Markt en Overheid, is er behoefte aan een update van het huidige camperbeleid. Dit de reden waarom het Recreatieschap Drenthe dit vernieuwde rapport heeft uitgebracht.

1.2 Doel

Het doel van deze rapportage is te komen tot een aangepast camperbeleid met uitgangspunten voor de gehele provincie Drenthe en de gemeente Ooststellingwerf, waarbij:

- We proberen in te spelen op het behouden en vergroten van deze doelgroep voor Drenthe;
- We vanuit dit perspectief waar mogelijk rekening proberen te houden met de wensen en behoeften van de camperaars in Drenthe;
- Rekening houden met de bestaande wetgeving.

1.3 Werkwijze

Het voorliggende beleidsrapport is een update van het rapport uit 2011. Diverse zaken zijn aangepast en aangevuld met o.a. actuele cijfers en nieuwe wetgeving. Zaken die niet zijn veranderd zijn overgenomen uit het beleidsrapport van 2011. Deze update is opgesteld op verzoek van de Drentse gemeenten en de gemeente Ooststellingwerf vanwege veranderingen in de markt en wetgeving.

Voor het verzamelen van de benodigde informatie is contact opgenomen met alle Drentse gemeenten en de gemeente Ooststellingwerf. Tenslotte is gesproken met een aantal vertegenwoordigers uit de recreatiesector (RECRON-leden) en de NKC als belangenbehartiger van de camperaars in Nederland.

1.4 Leeswijzer

In deze rapportage wordt in hoofdstuk 2 eerst de aard en omvang van de doelgroep camperaars omschreven. In hoofdstuk 3 worden de verschillende belangenbehartigers benoemd en in hoofdstuk 4 wordt de wet Markt en Overheid besproken. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 het huidige beleid en de bestaande voorzieningen voor campers op een rij gezet. Daarna worden in hoofdstuk 6 een aantal aandachtspunten besproken. Aansluitend wordt in hoofdstuk 7 een voorstel gedaan voor een gezamenlijk beleidsuitgangspunt. Tot slot wordt de rapportage afgerond met een aantal aanbevelingen in hoofdstuk 8.

2. DOELGROEP CAMPERAARS

2.1 Grootte doelgroep

De doelgroep camperaars is de laatste jaren sterk groeiende. In Nederland neemt het camperbezit elk jaar toe. Het aantal huishoudens wat in het bezit is van een caravan neemt daarentegen licht af. In onderstaande tabel is af te lezen hoeveel campers en caravans er in de periode 2013 – 2018 in Nederland rondreden. Daarnaast is aangegeven hoeveel huishoudens in Noord-Nederland in deze periode in het bezit waren van een camper en/of caravan.

	2018*	2017	2016	2015	2014	2013
Campers in Nederland (totaal)	**115.359**	**106.761**	**100.392**	**96.297**	**90.899**	**85.628**
Campers in Friesland	7.524	nb.	6.467	nb.	nb.	5.381
Campers in Groningen	5.228	nb.	4.570	nb.	nb.	4.068
Campers in Drenthe	5.937	nb.	5.185	nb.	nb.	4.524
Campers in Overijssel	9.793	nb.	8.462	nb.	nb.	7.124
Caravans in Nederland (totaal)	**437.442**	**438.462**	**444.578**	**450.829**	**457.368**	**463.687**
Caravans in Friesland	24.025	nb.	nb.	nb.	nb.	25.042
Caravans in Groningen	18.968	nb.	nb.	nb.	nb.	20.260
Caravans in Drenthe	21.546	nb.	nb.	nb.	nb.	23.416
Caravans in Overijssel	40.741	nb.	nb.	nb.	nb.	42.834

**** stand per 1 juli 2018***

Tabel 2.1 Bron: BOVAG/RWD/NKC/KCI

Inmiddels zijn we de magische grens van 100.000 campers ruim overschreden. Ook het aantal camperplaatsen neemt nog steeds toe. De website campercontact.com telt inmiddels 27.621 camperplaatsen in 51 landen. Ook de trend om campers te delen wint aan populariteit (bijv. via Camptoo).

In de eerste zes maanden van 2018 zijn maar liefst 16,1% meer nieuwe campers verkocht. De caravanverkoop daalde met 1,8%. De verkoopgroei van nieuwe campers blijft hiermee aanhouden. In Drenthe is het camperbezit het meest populair. Maar liefst 55 van de 1000 inwoners hebben een camper.

Op basis van deze trendmatige groei kunnen we verwachten dat in 2018/2019 het camperbezit in Nederland verder zal toenemen. Het bezit

2.1.1 Potentiële doelgroep Drenthe

Uit tabel 2.1 blijkt dat in absolute getallen de doelgroep camperaars bestaat uit minimaal 115.000 campers. Als we uitgaan van een gemiddeld aantal van twee personen per camper, dan zouden we

kunnen spreken over een doelgroep van 230.000 potentiële bezoekers voor Drenthe. De hoeveelheid camperaars die daadwerkelijk geïnteresseerd zijn om Drenthe te bezoeken, is lastig in te schatten. Er zijn geen cijfers bekend hoeveel van de 115.000 camperaars vakantie vieren in Nederland en hoeveel personen van deze groep (alleen) in het buitenland met de camper rondreizen.

Daarnaast zijn er ook geen cijfers bekend van buitenlandse camperaars die Nederland bezoeken. Op basis van onze eigen verwachtingen kunnen we wellicht veronderstellen dat dit eveneens een groeiende groep zou kunnen zijn. In de afgelopen jaren is er in Drenthe een toename waar te nemen van het aantal campers met een Duits en Italiaans kenteken. Ook worden er zo nu en dan campers met een kenteken van één van de Scandinavische landen waargenomen. Verder is bekend dat er in Europa in seizoen 2017/2018 101.321 nieuwe campers werden verkocht en dat dit een groei is van 14,4% t.o.v. seizoen 2016/2017. Ook andere werelddelen laten een groei in het aantal campers zien.



2.2 Gedragskenmerken

De belangenverenigingen voor camperbezitters geven aan dat camperaars een ander soort vakantiegedrag en andere behoeften vertonen dan de kampeerder met een tent en/of caravan. In de rapportage 'Camperplaatsen: het alternatief op maat' omschrijft de Nederlandse Kampeerauto Club (NKC) de camperaar als volgt:

> *'De camperaar is te vergelijken met een botenbezitter: neerstrijken, recreëren, consumeren, overnachten en verder toeren. Op het moment dat de camperaar in zijn of haar camper stapt, is de vakantie begonnen. Want door eigen (vuil)watertanks, toilet, douche, keuken en slaapgelegenheid is hij nagenoeg selfsupporting en kan hij gaan en staan waar hij wil. Overnachten met een camper vraagt maar weinig voorzieningen. Bezoek aan een camping behoort slechts tot één van de mogelijkheden. Een camperplaats met basisvoorzieningen, zoals watertappunt, vuilwaterafvoerput en lozingspunt cassettetoilet volstaat. Dat kan ook naast of voor de camping zijn, met gebruikmaking van bepaalde faciliteiten. Liefst in de buurt van de bebouwde omgeving of centrum van een stad of dorp met winkels, horecagelegenheden en aantrekkelijke toeristische objecten op loop- of fietsafstand.*
> *De kortere reisdoelen van de camperaar zijn gericht op weekend- en weektrips voor bijvoorbeeld familiebezoek, het bezoeken van attracties, het bijwonen van club- en sportactiviteiten of andere uitstapjes in eigen land. De langere vakanties hebben als reisdoel nagenoeg alle landen in Europa of zelfs daarbuiten.'*

Uit ledenonderzoek van de NKC blijkt dat de camperaars wat betreft voorkeuren voor overnachtingsmogelijkheden te verdelen zijn in drie groepen:

- 35% van het aantal camperaars wenst niet op een camping te overnachten en zal altijd naar een vrije of speciaal aangewezen plaats zoeken. Zij accepteren het ongerief van het ontbreken of slechts in beperkte mate aanwezig zijn van faciliteiten. Het gevoel van ultieme vrijheid is veelal overheersend;
- 35% geeft de voorkeur aan een camping, die vaak het einddoel van de dagreis vormt. De faciliteiten en veiligheid die een camping biedt, worden gewaardeerd en de kosten en beperkte toegangs- en openingstijden van de camping worden geaccepteerd;
- 30% heeft geen specifieke voorkeur; de voorzieningen, prijs/kwaliteitsverhouding en de ligging ten opzichte van de te bezoeken adressen zijn hier doorslaggevend.

In 2015 hebben uiteindelijk 52% van het aantal overnachtingen plaatsgevonden op kampeerterreinen, 42% op camperplaatsen en 6% elders. Hoe langer mensen een camper hebben, hoe meer camperaars ervoor kiezen om te overnachten op een camperplaats i.p.v. een camping. Gemiddeld staat een camperaar zo'n 3,8 dagen op 1 locatie. De meeste camperaars blijven echter zo'n 2 (34%) of 3 (32%) dagen op dezelfde locatie staan. Jongere camperaars veranderen over het algemeen sneller van locatie dan oudere camperaars.

Verder blijkt dat van goede camperplaatsen een aanzuigende werking uitgaat, waardoor deze plaatsen vaak vol staan. Camperaars die daardoor niet meer op deze plaats terecht kunnen, zoeken in dit geval een alternatief (vaak campings in de directe omgeving die daardoor extra camperaars ontvangen).

2.3 Bestedingspatroon

Volgens de NKC is de camperaar in principe altijd met vakantie. Dit vakantiegevoel vertaalt zich naar activiteiten zoals bezoek aan winkels, musea, bedrijven, horeca en attracties. De NKC geeft op basis van eigen onderzoek aan dat een camperaar (2016) in Nederland gemiddeld € 55,00 per dag, per camper uitgeeft. Uitgaande van twee inzittenden per camper, zou dit uitkomen op € 27,50 per persoon per dag.

Binnenlandse vakantiegangers geven dagelijks ruim € 30,00 per persoon uit. Dit zou betekenen dat een camperaar iets minder uitgeeft dan de gemiddelde binnenlandse vakantieganger.

In totaal gaven campertoeristen in Nederland 182 miljoen euro uit, waarvan 70 miljoen euro afkomstig is van Nederlandse camperaars.

2.4 Eisen camperplaats

Om met een camper naar tevredenheid te kunnen overnachten is vooral de ondergrond en afmeting van de overnachtingsplaats van belang. Er is behoefte aan een vlakke ondergrond met voldoende draagkracht en de juiste afmetingen. De meeste campers horen tot de lichte categorie. De specifieke eigenschappen van deze campers zijn:

- Lengte 6 tot 9 meter;
- Breedte 2,2 tot 2,5 meter (zonder spiegels);
- Hoogte 2,1 tot 3,5 meter;
- Gewicht 2.500 tot 7.500 kg (en soms nog meer).

Er zijn ook nog grotere en zwaardere campers (gebouwd op basis van bijvoorbeeld een vrachtauto).



Wat voorzieningen betreft heeft de camperaar behoefte aan de mogelijkheid afvalwater te lozen, drinkwater te tappen en zijn wagen bij voorkeur aan te kunnen aansluiten op het elektriciteitsnet.

Daarnaast is de behoeft aan Wifi op de camperplaats steeds groter.

Een camperaar wil graag op elk gewenst tijdstip op een overnachtingsterrein kunnen arriveren dan wel de plek weer kunnen verlaten. Bovendien wil een camperaar zo dicht mogelijk bij zijn doel staan (en na het bezoek aan dit doel weer verder rijden).

2.5 Betalen voor een camperplaats

Camperaars zijn bereid te betalen voor een overnachting op een camperplaats. De meeste plaatsen kosten tussen de € 10,00 en € 15,00 per nacht, maar er is ook een groot aantal plaatsen dat nog lagere tarieven rekent.

Voor nutsvoorzieningen zijn de volgende tarieven gangbaar:

- 100 liter drinkwater: ca. € 1,00;
- Elektriciteit 10A voor 24 uur: maximaal ca. € 2,50 (wordt ook vaak berekend per kWh);
- Lozen afvalwater*: gratis tot € 1,00.

** In veel gevallen wordt voor het lozen van toilet- en afvalwater geen vergoeding in rekening gebracht. Dit om illegaal en ongewenst lozen te voorkomen.*



2.6 Inventarisatie campervoorzieningen

In Drenthe zijn volgens campercontact.com (de meeste uitgebreide camperdatabase van Nederland) momenteel 102 camperlocaties (stand oktober 2018), met een veelvoud aan camperplaatsen. Van deze camperlocaties zijn er 66 op reguliere campings en 36 op andere locaties (losse camperplaatsen of bijvoorbeeld naast een restaurant).

Hierbij moet wel gemeld worden dat het daadwerkelijk aantal plaatsen waar met een camper overnacht kan worden waarschijnlijk een stuk hoger ligt. Veel campings staan namelijk campers toe, maar hebben hier geen speciale plaatsen voor of promoten deze plaatsen niet via campercontact.com.

3. BELANGENVERENIGINGEN

3.1 RECRON

De RECRON is de belangen(werkgevers)vereniging voor recreatieondernemers. De RECRON heeft aandacht voor de verblijfsrecreatieparadox. Deze paradox betreft het alsmaar groeiende aanbod in de verblijfsrecreatiesector en de achterblijvende vraag van de consument. Volgens RECRON is er sprake van overaanbod in met name de bungalow- en kampeersector in Nederland. Dit geldt eveneens voor Drenthe.

Het aantal toeristische kampeervakanties in Nederland daalt sinds 2003 gestaag. Het aanbod van overnachtingsplaatsen op kampeerterreinen is daarentegen met 13% gestegen. Ondanks een dalende vraag is er dus sprake van een stijging van het aantal kampeerplaatsen. Dit betekent een afname van het aantal vakanties per kampeerplaats en een toename van de onderlinge (prijs)concurrentie. De kampeersector is hiermee tot een verdringingsmarkt verworden.

De exploitatie van overnachtingsplaatsen en voorzieningen voor campers door gemeenten staat volgens de Recron dan ook haaks op de voorwaardenscheppende taak die gemeentelijke overheden richting hun toeristisch-recreatieve bedrijvigheid invullen.



3.2 Nederlandse Kampeerauto Club (NKC)

De NKC is dé toonaangevende, professionele en voorwaardenscheppende belangenbehartiger voor alle (aspirant) camperaars in Nederland en daarbuiten. De NKC doet dat door:

- Initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen, gericht op een plezierig, veilig en verantwoord gebruik van de camper;
- Het samenwerken op politiek- en brancheniveau (de NKC is ervan overtuigd dat samenwerking met recreatieondernemers op het gebied van het campervriendelijker maken van Nederland beide partijen veel kan opleveren. Daarnaast adviseert de NKC gemeenten bij de aanleg van camperplaatsen);
- Het bieden van een optimaal pakket van producten, diensten en service aan haar leden (zoals recreatieve activiteiten, camperreizen en geeft informatie en advies over alles wat met het gebruik van de kampeerauto te maken heeft).

De NKC is in 1976 opgericht, telt ruim 50.000 leden. Van de leden is meer dan 50% gepensioneerd en heeft een bovenmodaal inkomen. Ongeveer 41% van alle camperaars is lid van de NKC.

De NKC wordt bestuurd door een verenigingsbestuur dat bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste zeven leden. De NKC opereert vanuit zeven regiogebieden. Vertegenwoordigers van de zeven regio's hebben zitting in een ledenraad.

3.3 Camper Club Nederland (CCN)

De Camper Club Nederland (CCN) is een tweede vereniging die de belangen behartigt van de camperaar in Nederland. De CCN is in 2002 opgericht en telt ongeveer 1.200 leden. De vereniging heeft als doelstelling de belangen van haar leden te behartigen. Ook het uitwisselen van informatie, voorlichtingsactiviteiten en het aanbieden van recreatieve evenementen behoren tot de doelstelling.

De CCN wordt bestuurd door een verenigingsbestuur. Deze is geïnstalleerd door de Algemene Ledenvergadering en telt zeven leden. De CCN probeert kennis en kunde binnen de vereniging te centraliseren in commissies. Deze commissies staan onder leiding van een bestuurslid. Specifieke kennis over de onderwerpen recreatie, techniek, redactie, camperplaatsen en pr worden op deze manier gebundeld.



4. WET MARKT EN OVERHEID

4.1 Overheid als marktpartij

Overheden concurreren regelmatig met bedrijven. Denk aan stadswachten die bedrijventerreinen beveiligen. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. Deze staan in de Wet Markt en Overheid, die onderdeel is van de Mededingingswet.

4.1.1 Gedragsregels voor de overheid

De Wet Markt en Overheid (waarmee de mededingingswet is gewijzigd) bevat 4 gedragsregels. Deze regels gelden voor alle overheidsinstanties.

4.1.2 Kostendoorberekening

Overheden moeten alle kosten die zij maken voor een dienst doorberekenen in de prijs. Onderhoudt een gemeentelijke plantsoenendienst ook particuliere tuinen? Dan moeten de overheden de kosten van dat particuliere onderhoud volledig in rekening brengen bij de eigenaren van de particuliere tuinen.

4.1.3 Bevoordelingsverbod

Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven. Bijvoorbeeld door goedkope tarieven aan te bieden.

4.1.4 Gegevensgebruik

Overheden mogen de gegevens waarover ze beschikken niet opnieuw gebruiken voor andere activiteiten. Dat mag alleen als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken. Gebruikt een gemeente bijvoorbeeld de gemeentelijke basisregistratie om een commerciële mailing te versturen? Dan mag dat alleen als zij die gegevens onder dezelfde voorwaarden aan anderen beschikbaar stelt. Ondernemingen kunnen zo op gelijke voet met de overheid concurreren.

4.1.5 Functiescheiding

Heeft een overheidsinstantie bij bepaalde diensten een bestuurlijke rol, en voert zij die diensten ook zelf uit? Dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij zowel het bestuur als de uitvoering. De gemeenteambtenaar die de aanvraag voor een kapvergunning behandelt, mag niet tegelijkertijd kapwerkzaamheden aanbieden aan particulieren. Als een overheid goederen of diensten op de markt aanbiedt, dan moet zij zich aan deze gedragsregels houden. Dit is bijvoorbeeld het geval als de gemeente haar sportzaal verhuurt of als ze de groenvoorziening bij particulieren onderhoudt.



4.2 Camperplaatsen en de wet Markt en Overheid

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft op 19 juni 2015 een brief gestuurd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) met een toelichting waarom camperplaatsen vallen onder de wet Markt en Overheid. Daarnaast worden de gevolgen hierin benadrukt en wordt duidelijk aangegeven dat een integrale kostendoorbelasting noodzakelijk is, om een gelijk speelveld te creëren tussen ondernemers en de overheid. De ACM zal optreden indien gemeenten zich hier niet aan houden.

De wet is echter niet van toepassing op activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. In dit geval zal hier een door de gemeenteraad genomen ‘algemeen belang besluit’ aan ten grondslag moeten liggen. Bij de beschrijving van het algemeen belang zal de gemeenteraad specifiek aandacht moeten besteden aan de vraag of de markt zelf al voorziet in het aanbod van de desbetreffende diensten. In dat geval geldt namelijk als hoofdregel dat er geen sprake is van marktfalen en dat een ‘algemeen belang aanwijzing’ achterwege moet blijven. De brief van de ACM is te vinden in bijlage 1.



4.3 Integrale kostendoorberekening

Hoewel de kosten per camperplaats afhankelijk van de locatie zijn, geven we hier toch 2 voorbeelden van hoe gemeenten in Nederland deze kosten hebben bepaald:

Voorbeeld 1

Investeringskosten, 60 camperplaatsen (diverse locaties)	€ 70.194,00
Kosten per jaar:	
Kapitaallasten	€ 8.654,28
Personeelskosten	€ 7.920,00
Overige exploitatiekosten	€ 2.742,00
Totale jaarlijkse kosten	**€ 19.316,28**
Prognose aantal camperovernachtingen:	880 overnachtingen (ca. 15 per plaats per jaar)
Basistarief zou moeten zijn € 19.316,28 / 880	€ 21,95
Bovenop dit basistarief komen nog de volgende kosten per nacht:	
Electra	€ 1,00
Water	€ 0,50
Toeristenbelasting	nb.

Voorbeeld 2

Kosten per jaar:	
Afschrijvingskosten, 12 camperplaatsen	€ 3.554,40
Onderhoud en reparaties betaalsysteem	€ 1.320,00
Administratieve verwerking	€ 444,00
Onderhoud en nutsvoorzieningen camperplaatsen	€ 1.500,00
Belijning camperplaatsen	€ 660,00
Inzet personeel (inclusief overhead)	€ 1.380,00
Totale jaarlijkse kosten	**€ 8.858,40**
Prognose aantal camperovernachtingen:	1248 overnachtingen (ca. 104 per plaats per jaar)
Basistarief zou moeten zijn € 8.858,40 / 1248	€ 7,10
Bovenop dit basistarief komen nog de volgende kosten per nacht:	
Electra	nb.
Water	nb.
Toeristenbelasting	nb.

5. HUIDIGE BELEID EN VOORZIENINGEN

5.1 Kadernota Kampeerbeleid, Advies Recreatieschap Drenthe (2006)

In 2008 is de Wet op de Openlucht Recreatie komen te vervallen. Gemeenten zijn sindsdien individueel verantwoordelijk voor het formuleren van beleid op het gebied van kamperen. Om in Drenthe het kampeerbeleid tussen de gemeenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen heeft het Recreatieschap Drenthe in 2006 de 'Kadernota Kampeerbeleid' opgesteld. Deze kadernota adviseert de gemeenten hoe zij hun kampeerbeleid kunnen vormgeven en welke beleidsuitgangspunten hierin wenselijk zijn om gezamenlijk in Drenthe te hanteren.

In de 'Kadernota Kampeerbeleid' is ten aanzien van het vrij kamperen en het realiseren van camperplaatsen het volgende opgenomen:

> *'Het advies is om vrij kamperen niet toe te staan. Er zijn voldoende diverse en betaalbare kampeermogelijkheden op de daarvoor bestemde terreinen.*
>
> *Voor wat betreft de camperplaatsen is het voorstel dit te beperken tot de (huidige) plaatsen binnen de bebouwde kom van streekcentra (zie provinciaal Omgevingsplan Drenthe). Deze locaties kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan en de APV met een maximale overnachtingsduur van drie maal 24 uur gedurende de periode van 15 maart tot 31 oktober. In overige gebieden is het advies het overnachten in campers alleen toe te staan op daarvoor bestemde kampeerterreinen en/of terreinen voor kleinschalig kamperen en dit vast te leggen in de APV.*
>
> *De huidige camperplaatsen liggen in de 4 grote steden, namelijk Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel en vormen daarmee een aanvulling op de bestaande camperovernachtingsmogelijkheden op de bestaande kampeerterreinen.'*



5.2 Huidige gemeentelijke beleid Drenthe

In de afgelopen jaren hebben de Drentse gemeenten het advies ten aanzien van vrij kamperen en de realisatie van camperplaatsen zoals weergegeven in de Kadernota Kampeerbeleid/Camperbeleid 2011, vrijwel identiek overgenomen in het eigen gemeentelijke kampeerbeleid. Vrij kamperen buiten de erkende kampeerterreinen is binnen geen enkele gemeente toegestaan. Daarnaast hebben alle plattelandsgemeenten gekozen voor het uitgangspunt om geen camperplaatsen te realiseren. De gemeente Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel hebben de reeds bestaande camperplaatsen gehandhaafd (soms verplaatst). Een aantal gemeenten hebben hun gemeentelijk beleid sinds 2011 aangepast om beter in te kunnen spelen op de veranderende marktsituatie.

5.2.1 Camperbeleid 2011

In 2011 heeft een werkgroep (met vertegenwoordigers uit de diverse gemeenten) gesteld dat er onvoldoende redenen waren het beleid aan te passen ten aanzien van het realiseren van camperplaatsen door de gemeenten in Drenthe en Ooststellingwerf.
Het beleid zoals verwoord in de Kadernota Kampeerbeleid (2006), kan dus worden voortgezet:

> *'Het advies is om vrij kamperen niet toe te staan. Er zijn voldoende diverse en betaalbare kampeermogelijkheden op de daarvoor bestemde terreinen.*
>
> *Voor wat betreft de camperplaatsen is het voorstel dit te beperken tot de (huidige) plaatsen binnen de bebouwde kom van streekcentra (zie provinciaal Omgevingsplan Drenthe). Deze locaties kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan en de APV met een maximale overnachtingsduur van drie maal 24 uur gedurende de periode van 15 maart tot 31 oktober. In overige gebieden is het advies het overnachten in campers alleen toe te staan op daarvoor bestemde kampeerterreinen en/of terreinen voor kleinschalig kamperen en dit vast te leggen in de APV.*
>
> *De huidige camperplaatsen liggen in Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel tegen het centrum aan en vormen daarmee een aanvulling op de bestaande camperovernachtingsmogelijkheden op de bestaande kampeerterreinen.'*

In aanvulling op het bestaande beleid en in aansluiting op de inventarisatie in de voorgaande hoofdstukken, adviseerde de werkgroep de Drentse gemeenten **zonder** camperplaatsen het volgende:

- Het bestaande beleid ten aanzien van vrij kamperen en het realiseren van camperplaatsen zoals vastgelegd in de verschillende gemeentelijke kampeerbeleidsnotities te continueren en niet te investeren in het realiseren van nieuwe camperplaatsen;
- Het realiseren en aanbieden van specifieke voorzieningen voor camperaars over te laten aan de markt. Indien nodig lokale ondernemers stimuleren te investeren in voorzieningen voor deze doelgroep;
- Nauw overleg met de lokale toeristisch-recreatieve sector tot stand te brengen indien overwogen wordt gemeentelijke camperplaatsen te realiseren. Hierbij de werkwijze in acht te nemen zoals deze getracht is tot stand te brengen in het convenant tussen RECRON en NKC.

In aansluiting op het bovenstaande en de inventarisatie in de voorgaande hoofdstukken, adviseerde de werkgroep de gemeenten Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel (de gemeenten **met** camperplaatsen) het volgende:

- Het bestaande beleid ten aanzien van vrij kamperen zoals vastgelegd in de verschillende gemeentelijke kampeerbeleidsnotities te continueren;
- Ten aanzien van bestaande camperplaatsen te streven naar een betaalde voorziening;
- Eventuele uitbreiding van (de voorzieningen bij) de camperplaatsen in nauw overleg met RECRON en de lokale toeristisch-recreatieve sector tot stand te brengen;
- In geval van nieuwe initiatieven en investeringen in camperplaatsen door plaatselijke ondernemers, het beleid ten aanzien van de bestaande gemeentelijke camperplaatsen te evalueren teneinde oneigenlijke concurrentie te voorkomen.

5.2.2 Overzicht beleid per gemeente

In de onderstaande tabel is het huidige beleid van de Drentse gemeenten en de gemeente Ooststellingwerf geïnventariseerd.

Gemeente	Camperplaatsen	Beleid ten aanzien van het realiseren van camperplaatsen	Kamperen buiten een erkende kampeerinrichting
Aa en Hunze	nee	Beleidsplan geeft aan: hoewel het aantal overnachtingen door toeristen met campers toeneemt, willen we aparte overnachtingsmogelijkheden voor campers ook in de komende beleidsperiode niet toestaan. Ook hierbij geldt dat we willen aansluiten bij bestaande bedrijven, omdat daar voldoende mogelijkheden en faciliteiten aanwezig zijn.	Niet toegestaan, APV, art. 5.7.2, echter wel ontheffings-mogelijkheden.
Assen	ja	In Assen zijn in 2017 een tiental nieuwe camperplaatsen gerealiseerd aan het Havenkanaal.	Niet toegestaan, APV, art. 4.18.1.
Borger-Odoorn	nee	Bestemmingsplan buitengebied (2017) geeft ruimte voor nieuwe camperplaatsen, maar met een maximum van 50 voor de gemeente.	Toegestaan Bestemmingsplan buitengebied art. 23.3.
Coevorden	nee	Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het bestemmingsplan, de beheersverordening, exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit is bestemd of mede bestemd.	Niet toegestaan, APV, art. 4.18, college kan ontheffing verlenen.
De Wolden	nee	Kampeernota De Wolden (2008): wij willen geen losse camperplaatsen in onze gemeente. Het overnachten in campers is alleen toegestaan op daarvoor bestemde kampeerterreinen en/of terrein voor kleinschalig kamperen.	Niet toegestaan, APV, art. 4.31.
Emmen	ja	Kadernota kampeerbeleid gemeente Emmen (2007): ten aanzien van het campertoerisme worden specifieke overnachtingsmogelijkheden geboden op de camperplaatsen bij de Giraf in het centrum van de stad Emmen. Op verzoek van de NKC is het aantal camperplaatsen uitgebreid van 5 naar 10. Voor het gebruik hiervan gelden geen seizoensbeperkingen.	Niet toegestaan.
Hoogeveen	ja	In Hoogeveen zijn 4 camperplaatsen op de Markt in het stadscentrum van Hoogeveen. Daarnaast is er het plan voor een camperlocatie bij Autobedrijf Hartgers, achter het bedrijf aan de Schutstraat.	Niet toegestaan, APV, art. 51 - Aanwijzingsbesluit camperplaatsen gemeente Hoogeveen 1-11-2016.
Meppel	ja	In Meppel bevindt zich, achter het havenkantoor en bij de jachthaven, een gemeentelijke camperplaats voor ca. 20 campers. De havenmeester is de beheerder. Voor de overnachting wordt een vergoeding gevraagd. Er zijn goede basisvoorzieningen aanwezig.	Niet toegestaan.
Midden-Drenthe	nee	Visiedocument Recreatie & Toerisme (2008): de gemeente streeft naar specifieke voorzieningen voor campers en ontwikkelt een stimulerend beleidskader, waardoor het mogelijk wordt voor bijvoorbeeld de plaatselijke middenstand of verenigingen van dorpsbelangen specifieke camperplaatsen in te richten.	Niet toegestaan, APV, art. 2.2.1.2.

Gemeente	Camperplaatsen	Beleid ten aanzien van het realiseren van camperplaatsen	Kamperen buiten een erkende kampeerinrichting
Noordenveld	nee	Kampeerbeleid gemeente Noordenveld (2007): voor de doelgroep zijn voldoende mogelijkheden om te overnachten bij de bestaande kampeerbedrijven. Maar ondernemers wordt wel de mogelijkheid geboden hun bedrijf uit te breiden met camperplaatsen (en dit hoeven niet per se kampeerbedrijven te zijn).	Niet toegestaan, APV, art. 4.18.
Tynaarlo	nee	Het overnachten in campers is alleen toegestaan op daarvoor bestemde kampeerterreinen en/of terrein voor kleinschalig kamperen.	Niet toegestaan, APV, art. 4.18.
Westerveld	nee	In de gemeente Westerveld zijn campers volgens de APV alleen toegestaan op kampeerterreinen, dat als zodanig bestaemd is in het bestemmingsplan. Het college bevoegd is een uitzondering op deze regel te maken.	Niet toegestaan, APV, hoofdstuk 4, afdeling 5.
Ooststellingwerf	nee	Nota Kampeerbeleid gemeente Ooststellingwerf (2007): binnen de gemeente kan sprake zijn van het realiseren van camperplaatsen door derden, mits in combinatie met Turfroutevoorzieningen of bestaande kampeerterreinen.	Niet toegestaan, verordening kleinschalige verblijfsrecreatie Ooststellingwerf, art. 1.2.

5.3 Voorzieningen bestaande camperplaatsen op stadslocaties Drenthe

In de gemeenten Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel worden een aantal camperplaatsen gefaciliteerd. In het onderstaande overzicht zijn de voorzieningen bij de verschillende campervoorzieningen geïnventariseerd.

Gemeente	Aantal plaatsen	Betaalde overnachting en/of voorziening	Water voorziening	Afval bakken	Vuilwater station	Elektra	Maximale overnachting duur	Bijzonderheden
Assen	10	Ja (v.a. € 10,00)	Ja	Ja	Ja	Ja	n.v.t.	Locatie bij de nieuwe sluis aan de Havenkade.
Emmen	10	Nee	Nee	1	Nee	Nee	3 x 24 uur	Op circa 7 minuten loopafstand van het centrum.
Hoogeveen	4	Ja (v.a. € 7,50)	Ja	Ja	Nee	Ja	3 x 24 uur	Op de Markt in Hoogeveen.
Meppel	25	Ja (v.a. € 9,00)	Ja	Ja	Ja	Ja	7 dagen	Op circa 5 minuten loopafstand van het centrum. Functiecombinatie met de jachthaven. Havenmeester is tevens beheerder van de camperplaatsen.

6. AANDACHTSPUNTEN

Wat pleit nu voor en tegen het aanleggen van specifieke voorzieningen voor camperaars door gemeenten? Is het reëel om met de inzet van gemeenschapsgeld deze doelgroep specifiek te bedienen en te investeren in de realisatie van camperplaatsen?

Hieronder volgt een opsomming van punten die een rol spelen als gemeenten overwegen te investeren in specifieke voorzieningen voor camperaars.

6.1 Veranderende marktomstandigheden

De markt verandert snel. Het aantal camperaars (nationaal en internationaal) neemt sterk toe terwijl de kampeermarkt lijkt de krimpen. Daarnaast neemt het aantal losse camperplaatsen (geen onderdeel van een camping) in Nederland en het buitenland snel toe. Tevens ontstaat er veel vraag vanuit andere type bedrijven om camperplaatsen te mogen realiseren. Ook is er steeds meer vraag om tijdelijk (voor bijvoorbeeld een evenement) campers een overnachtingsplaats te kunnen bieden.

Campers zijn bereid te betalen voor een overnachting (hoewel het te betalen bedrag vaak lager ligt dan op reguliere campingplaatsen). Een tarief per camper tussen de € 10,00 en € 15,00 is algemeen geaccepteerd (e.e.a. afhankelijk van de plaats en faciliteiten). Het camperseizoen blijkt ook langer te zijn dan het gemiddelde kampeerseizoen. Camperaars gaan het hele jaar weg en zeker niet alleen de zomermaanden.

6.2 Bestedingen

De aanwezigheid van camperplaatsen in of nabij een stads- of dorpskern kan een impuls betekenen voor de gevestigde middenstand in deze plaatsen. Eveneens kan het positieve effecten met zich meebrengen voor de horeca, musea en andere dagattracties in de regio.

Hierbij is het realistisch de aantallen in de gaten te houden: vijf camperplaatsen in een stedelijk gebied creëren een heel andere spin-off dan bijvoorbeeld veertig camperplaatsen in een landelijk gebied.

6.3 Oneigenlijke concurrentie

De kampeersector in Nederland staat onder druk, ook in Drenthe. Uit het onderzoek van RECRON, ‘De Verblijfrecreatieparadox’ blijkt dat het aantal overnachtingsplaatsen op kampeerterreinen de laatste jaren is gestegen terwijl de vraag naar kampeerplaatsen daarentegen is afgenomen. Volgens RECRON is er sprake van overaanbod. De campingeigenaren in Drenthe geven eveneens aan dat het kampeerproduct op dit moment onder druk staat. Er is sprake van een verdringingsmarkt.

Op het merendeel van de campings in Drenthe zijn de camperaars van harte welkom. Steeds meer ondernemers spelen in op de vraag naar speciale voorzieningen voor camperaars. De camperaar die stevig geïnvesteerd heeft in een luxe wagen met diverse voorzieningen waardoor hij/zij geen gebruik hoeft te maken van de voorzieningen op de camping, wordt door een toenemend aantal ondernemers tegemoet gekomen door het toepassen van aangepaste overnachtingstarieven.
De vraag rijst of de overheid zaken moet gaan regelen, die feitelijk door marktpartijen geregeld kunnen worden. Een gemeente zal zich daarom moeten beraden of er sprake is van oneigenlijke concurrentie op het moment dat zij zich op het terrein begeeft van het zelf aanbieden van overnachtingsmogelijkheden.

6.4 Investeringen

Met het realiseren van camperplaatsen gaan investeringen gepaard. Er zullen kosten moeten worden gemaakt voor het inrichten van parkeerplaatsen, de juiste ondergrond, het plaatsen van borden en eventueel het realiseren van voorzieningen voor water, elektriciteit en het lozen van afvalwater. Daarnaast zal er sprake moeten zijn van enige vorm van beheer, hetgeen eveneens kosten met zich meebrengt. Tegenover deze investeringen staan echter veelal beperkte baten.



6.5 Rechtsongelijkheid

Toeristen die betalen voor hun overnachting, zijn verplicht toeristenbelasting te betalen (indien deze door de gemeente wordt geheven). Omdat camperaars ook betalen voor hun overnachting, dienen ook zij toeristenbelasting te betalen. Op deze manier wordt rechtsongelijkheid voorkomen.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld waarom camperplaatsen alleen ter beschikking van camperaars zouden moeten staan? Ook de toerist met een caravan is tegenwoordig grotendeels zelfvoorzienend en zou wellicht graag gebruik maken van een camperplaats. Paardenliefhebbers hebben waarschijnlijk eveneens wensen om hun paard en huifkar op specifieke locaties te stallen en te overnachten. Ditzelfde geldt waarschijnlijk ook voor kampeerders met tent, enzovoorts. Gemeenten kunnen dit probleem grotendeels oplossen door slapen toe te staan, maar uitpakken om te kamperen niet. Dus luifel in, geen tuinset en geen barbecue naast de camper. Het hierboven genoemde voorbeeld kan wel een lastige discussie over rechtsongelijkheid met zich meebrengen.

6.6 Camper Village

Een nieuw fenomeen is de opkomst van Camper Villages. Een Camper Village biedt mensen die geen eigen woning meer hebben en nagenoeg het gehele jaar door op reis zijn met de camper en tóch behoefte hebben aan 'een vaste woonplek', de mogelijkheid een kavel op een Camper Village te kopen of in erfpacht af te nemen met chalet én (camper)parkeerplaats. Op een Camper Village verblijft men in de tijd dat men niet met de camper aan het reizen is. Is men op reis met de camper, dan kan de chalet eventueel aan derden worden verhuurd. Er zijn ondernemers die willen inspelen op deze trend.

7. BELEID EN VOORZIENINGEN

7.1 Zijn er aanpassingen nodig?

De groei van het aantal camperaars zorgt ervoor dat de vraag naar specifieke camperplaatsen snel toeneemt. Niet alleen op campings maar ook naast horecagelegenheden en op andere plaatsen worden camperplaatsen gerealiseerd. Er worden zelfs nieuwe verblijfsterreinen voor uitsluitend campers gerealiseerd. Daarnaast hebben gemeenten te maken met de Wet Markt en Overheid. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het Recreatieschap Drenthe adviseert het gemeentelijk beleid aan te passen en zodoende rekening te houden met de veranderende wereld.

Er is momenteel een uitzonderingspositie voor de steden Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel omdat deze toeristisch interessant zijn en je hier gemakkelijk langer kunt vertoeven. In dit rijtje mist eigenlijk de stad Coevorden. Hier is ook veel behoefte aan camperplaatsen.

7.2 Kiezen we voor een specifieke doelgroep?

Om de Drentse economie optimaal te laten profiteren van de groei van het aantal camperaars, moet goed worden gekeken naar de wensen en behoeften van de camperaar. Zoals eerder in dit rapport aangegeven zijn er drie groepen camperaars. Ongeveer een derde deel van de camperaars kiest bewust voor een kampeerterrein. Nog eens 33% zal nooit op een kampeerterrein gaan staan en de laatste groep kiest af en toe voor een kampeerterrein.

In het beleid dat in 2011 is opgesteld hebben we voornamelijk gekozen voor de doelgroep die kiest voor kampeerbedrijven. Deze keuze zorgt ervoor dat de helft van de camperaars niet of nauwelijks bediend wordt bij de uitvoering van het bestaande geadviseerde beleid. Voor Drenthe is het natuurlijk erg interessant de gehele campermarkt te bedienen en niet alleen te kiezen voor één specifieke camperaar. Om ook de camperaar te kunnen bedienen die niet wil overnachten op de camping, is aanpassing van het gemeentelijk beleid noodzakelijk.

7.3 Moet de gemeente investeren in camperplaatsen?

In de meeste gevallen zal er geen sprake zijn van een algemeen belang voor de realisatie/instandhouding van camperplaatsen. Het Recreatieschap Drenthe adviseert gemeenten derhalve niet zelfstandig camperplaatsen te ontwikkelen en te exploiteren, maar dit over te laten aan ondernemers. Het overlaten van de investeringen en exploitatie aan marktpartijen voorkomt dat een gemeente in aanraking komt met de wet Markt en Overheid.

Mocht een gemeente al een camperplaats in eigen beheer hebben, dan dient op basis van de wet een integrale kostprijs te worden gehanteerd voor deze voorziening (daarnaast is er een verbod van bevoordeling van eigen overheidsbedrijven, verbod gegevensgebruik en functiescheiding tussen publieke taken en economische activiteiten). Het gratis aanbieden van een camperplaats is dus niet toegestaan. Gemeenten die echter camperplaatsen in eigen beheer hebben worden geadviseerd (waarbij a de voorkeur heeft, daarna b en tot slot c):

a. De exploitatie (indien mogelijk) over te dragen aan ondernemers;
b. Te bekijken of er voor het beheer mensen kunnen worden ingezet met een afstand tot de arbeidsmarkt;
c. Door middel van digitale technieken de betaling van de plaats te regelen.

7.4 Gelden voor camperplaatsen gelijke regels?

Wij adviseren gemeenten voor camperplaatsen dezelfde regels te hanteren als voor kampeerplaatsen. Dit houdt onder meer in dat ook camperaars moeten betalen voor een standplaats en toeristenbelasting moeten afdragen. Mocht het onmogelijk zijn te controleren hoeveel personen in een camper overnachten, dan zou een gemeente kunnen overwegen standaard 2 personen in rekening te brengen. Uit onderzoek van het NKC is namelijk gebleken dat 84% van het aantal camperaars met 2 personen in een camper overnacht.

7.5 Aan welke voorwaarden moeten nieuwe camperplaatsen voldoen die zich niet op reguliere kampeerterreinen bevinden?

Het advies aan de gemeenten is om nieuwe camperplaatsen alleen toe te staan op toeristisch interessante locaties (rekening houdend met uitstraling en landschap) met ten minste de minimale basisvoorzieningen. De minimale basisvoorzieningen zijn een watertappunt, vuilwaterafvoerput, afvalbak en een lozingsput voor een cassettetoilet. Bovendien dienen de te realiseren plaatsen draagkrachtig en vlak te zijn (campers worden steeds zwaarder). Daarnaast is het van belang dat er sociale controle en verlichting aanwezig is, om het gevoel van veiligheid te waarborgen.

Het stellen van bovenstaande eisen aan nieuwe camperplaatsen zorgt ervoor dat de plaatsen een basiskwaliteit bieden wat noodzakelijk is voor de kwalitatieve uitstraling van het Drents recreatief-toeristisch product.

Indien er plannen zijn voor aanleg van camperplaatsen op publieke plaatsen, dan dient bij voorkeur het beheer ondergebracht te worden bij lokale recreatieve ondernemers.

Gemeenten kunnen daarnaast eisen stellen aan de landschappelijk inpasbaarheid (welstand). Om een wildgroei van het aantal camperplaatsen tegen te gaan kan een gemeente ook een maximum stellen aan het aantal camperplaatsen per locatie, gebied of gemeente.

7.6 Mogen particulieren ook een camperplaats aanbieden?

Het Recreatieschap Drenthe ziet het aanbieden van camperplaatsen als een taak voor ondernemers. Ondernemers kunnen ook startende ondernemers zijn en dienen ingeschreven te zijn bij de Kamer van Koophandel. De intentie van de ondernemer moet in ieder geval zijn om een deel van zijn inkomen te vergaren uit de inkomsten van de camperplaatsen. Om een kwaliteitsproduct te bieden, moeten er redelijke investeringen worden gedaan. Het Recreatieschap Drenthe adviseert de gemeenten om deze reden geen camperplaatsen toe te staan bij particulieren.

7.7 Ontheffing voor evenementen

Hoewel het Recreatieschap Drenthe gemeenten adviseert campers te laten overnachten op gereguleerde camperplaatsen, kunnen er vanwege bepaalde evenementen verzoeken bij gemeenten binnen komen voor korte verblijven van camperaars op niet-gereguleerde camperplaatsen.
Het advies aan de gemeenten is hiervoor de volgende procedure te hanteren:

- De evenementorganisator dient contact op te nemen met camperplaatsen/campings in de buurt (binnen een straal van 10 km rondom het evenement). De evenementorganisator moet bekijken of hier een geschikte locatie aanwezig is om de camperaars gedurende het evenement te laten overnachten;
- Indien geen (geschikte) plaats wordt gevonden om de campers tijdens het evenement te laten overnachten bij de camperplaatsen/campings, kan de gemeente samen met de evenementorganisator bekijken waar de camperaars gedurende het evenement kunnen overnachten. Hiervoor kan de gemeente de organisatie een ontheffing verlenen. De

organisatie van een dergelijk evenement wordt door de gemeente verplicht gesteld toeristenbelasting te innen en af te dragen. Ook andere noodzakelijke kosten en kosten voor eventuele vergunningen komen voor rekening van de evenementorganisator. De ontheffing voor de camperaars is maximaal 2 nachten omdat campers gemiddeld eens per 3 dagen gebruik moeten maken van de ontbrekende basisvoorzieningen.

7.8 Advies aan gemeenten

Het Recreatieschap Drenthe adviseert haar gemeenten naar aanleiding van het rapport van 2011 en de bovenstaande gewenste aanvullingen om het volgende beleid voor camperplaatsen te hanteren:

- *Vrij camperen/kamperen niet toe te staan. Er zijn namelijk voldoende betaalbare mogelijkheden op de daarvoor bestemde terreinen. Eventueel kunnen via de APV uitzonderingen worden geregeld;*
  Gemeenten kunnen via de APV en bestemmingsplannen gebieden aanwijzen waar camperplaatsen niet toegestaan zijn. Verder kunnen gemeenten extra eisen stellen aan camperplaatsen voor de landschappelijk inpasbaarheid. Om een wildgroei van het aantal camperplaatsen tegen te gaan kan een gemeente ook een maximum stellen aan het aantal camperplaatsen per locatie, gebied of gemeente.

- *Bij de ontwikkeling van nieuwe camperplaatsen is een aantal basisvoorzieningen noodzakelijk (zie 7.5) en dient de camperplaats geëxploiteerd te worden door een ondernemer (voor de doelgroep die niet op zoek is naar een kampeerbedrijf);*

- *Als er geen ondernemer is die camperplaatsen wil exploiteren, maar er binnen de bebouwde kom wel grote behoefte is aan camperplaatsen, kunnen gemeenten eventueel zelf de camperplaatsen exploiteren. Een alternatief hierbij kan zijn het beheer te geven aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Indien de gemeente exploitant is, dient zij in ieder geval de integrale kosten door te berekenen;*

- *Camperplaatsen in steden dienen bij voorkeur door ondernemers geëxploiteerd te worden, maar gezien de vraag is het gewenst om deze zeker in Assen, Emmen, Hoogeveen, Meppel en Coevorden te realiseren, voor zover deze er nog niet zijn;*

- *Op locaties die volgens het bestemmingsplan de bestemming 'recreatiebedrijf' hebben en waar overnachten is toegestaan geldt geen maximale verblijfsduur (zolang er geen sprake is van permanente bewoning). In alle andere gevallen wordt geadviseerd via de APV een maximale overnachtingsduur van drie maal 24 uur (gedurende het gehele jaar) te regelen;*

- *Een gemeente kan besluiten campers voor maximaal 2 nachten te laten overnachten op niet gereguleerde camperplaatsen indien er sprake is van een evenement, waarbij door de organisatie is aangetoond dat er geen passende overnachtingsplek in de directe omgeving (<10km) aanwezig is. Ook in dit geval dient toeristenbelasting betaald te worden.*

8. AANBEVELINGEN

Het doel van deze rapportage is naast een inventarisatie, te bekijken hoe de Drentse gemeenten en de gemeente Ooststellingwerf kunnen inspelen op de wensen en behoeften van camperaars zodat deze doelgroep behouden en vergroot kan worden. Het Recreatieschap Drenthe adviseert hiervoor het volgende.

8.1 Ruimte voor ontwikkeling

De eisen van de hedendaagse consument (waaronder de camperaar) veranderen snel. Verblijfsrecreatieondernemers moeten dan ook ruimte krijgen (waar mogelijk) om hun product aan te passen. Zo wil een deel van de camperaars niet achter een slagboom overnachten (dat beperkt de vrijheid). Campings die zich willen richten op deze groep zullen camperplaatsen voor de slagboom moeten realiseren. Mocht hiervoor een aanpassing in het bestemmingsplan nodig zijn, dan zouden gemeenten samen met de ondernemer naar de mogelijkheden moeten kijken. Verder zouden gemeenten ondernemers moeten stimuleren hun product waar mogelijk te verbeteren en hen hierin zoveel mogelijk faciliteren.



8.2 Jaarrond exploitatie

Veel camperaars gaan niet alleen zomers op vakantie, maar juist ook in het voor- en naseizoen en zelfs in de winter. Om camperaars ook in de winter te trekken is het noodzakelijk dat er camperplaatsen beschikbaar (en geschikt) zijn voor overnachtingen in deze periode. Gemeenten worden dan ook geadviseerd exploitatie gedurende het gehele jaar waar mogelijk toe te staan.

8.3 Vergroten gastvrijheid

Een camper is tegenwoordig een vervoersmiddel van formaat. Het omgebouwde VW-busje is bijna nostalgie en heeft plaats gemaakt voor voertuigen met een maximale breedte van 2,55 meter, een maximale hoogte van 4 meter en een maximale lengte van 12 meter. Dit betekent dat camperaars binnen de bebouwde kom soms moeilijk hun voertuig kunnen wenden en parkeren. Ook in parkeergarages kunnen campers vaak niet terecht. Gemeenten kunnen camperaars hierin tegemoet komen door:

- In of nabij stads- en dorpskernen specifieke parkeerplaatsen in te richten waarop campers met maximale afmetingen geparkeerd kunnen worden. Hierbij valt ook te denken aan transferia. Camperaars kunnen op deze manier overdag het stads- of dorpscentrum bezoeken en aan het einde van de dag doorrijden naar de voor hen bestemde overnachtingsplaatsen. Mocht een parkeerplaats voor een camper niet direct in de nabijheid van de stads- of dorpskern te realiseren zijn dan is een aantrekkelijke aanrijroute per fiets vanaf de parkeerplaats iets om rekening mee te houden;

- Ook musea, horeca, winkels, etc. kunnen gestimuleerd worden om voor camperaars een aantal specifieke parkeerplaatsen te realiseren op hun terrein. Op deze manier kunnen camperaars tijdens het bezoek hun voertuig gemakkelijk parkeren, hetgeen bijdraagt aan het gevoel van gastvrijheid;

- Op de gemeentelijke informatieborden aan de invalswegen van steden en dorpen kunnen gemeenten informatie toevoegen voor camperaars. Op de borden kan worden aangegeven waar camperaars overdag kunnen parkeren. Ook een overzicht van overnachtingsadressen voor camperaars is aan te bevelen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een icoontje met een camper;

- Wanneer er in bepaalde gebieden overlast door camperaars wordt geconstateerd door foutief parkeren of illegaal overnachten dan kunnen gemeenten overwegen om een flyer of brochure te ontwikkelen. In deze flyer of brochure worden de mogelijkheden opgesomd waar camperaars overdag kunnen parkeren en op welke adressen kan worden overnacht. Op het moment dat de overtreding wordt geconstateerd kunnen camperaars naar de juiste locaties worden verwezen. Als voorbeeld kan hierbij gekeken worden naar de gemeente Westerveld waar dit al wordt toegepast;

- Betaalsystemen kunnen bijdragen aan de gastvrije ontvangst van camperaars. Voor internationale toeristen is het van belang dat diverse betaalmethoden worden geaccepteerd.



8.4 Marketing en promotie

Net zoals voor andere doelgroepen is correcte en actuele informatievoorziening voor camperaars van belang. Zonder de juiste gegevens is het niet mogelijk camperaars adequaat te informeren over het overnachtingsproduct in Drenthe en de gemeente Ooststellingwerf. Het aantal recreatieondernemers in Drenthe wat specifiek voorzieningen aanbiedt voor camperaars, is niet voldoende inzichtelijk.

In Drenthe en Ooststellingwerf kunnen we de camperaar beter informeren door inzichtelijk te maken waar de voorzieningen voor campers aanwezig zijn. Om de internationale toerist te trekken is het daarnaast noodzakelijk om de informatie niet alleen in het Nederlands beschikbaar te stellen, maar ook minimaal in de Duitse en Engelse taal. Wij adviseren in ieder geval een speciale pagina voor campers te realiseren op www.drenthe.nl.

8.5 Zorg voor kwaliteit

Zorg dat ondernemers die willen investeren in camperplaatsen de juiste keuzes kunnen maken en investeringen doen. Het NKC heeft op haar website diverse adviezen staan en biedt tevens kosteloos hulp aan ondernemers die willen investeren in campervoorzieningen.

8.6 Camper Village

Het bestuur van het Recreatieschap Drenthe heeft aangegeven de ontwikkeling van nieuwe Camper Villages zorgelijk te vinden. De vrees bestaat namelijk dat hier een herhaling van de huidige problematiek van ‘permanente bewoning’ plaats zal vinden. Er wordt daarom de gemeenten geadviseerd niet mee te werken aan de ontwikkeling van nieuwe Camper Villages, zolang de langetermijneffecten niet goed bekend zijn. Geadviseerd wordt deze langetermijneffecten te onderzoeken als onderdeel van het project ‘Vitale Vakantieparken Drenthe’.

BRONVERMELDING

Geconsulteerde personen

- Frejo Blaauw — Nederlandse Kampeerauto Club (NKC), camperplaatsenspecialist voor de regio Noord
- Marretje Jelmersma — Nederlandse Kampeerauto Club (NKC), Manager Verenigingszaken
- Paul Weijers — ReCreaCoach en actief camperaar
- Ineke Schippers — De Norgerberg camping & bungalows (RECRON-lid)
- Raymond Beerendonk — Camping De Reeënwissel (RECRON-lid)
- Greet Oosterhuis — Camping Zwanemeer (RECRON-lid)
- Jurgen Weenink — Camping Torentjeshoek (RECRON-lid)

Rapportages

- Camperbeleid 2011, 6 juli 2011, Recreatieschap Drenthe
- Verblijfsrecreatieparadox, Verblijfsrecreatie, overaanbod en ontwikkelingsruimte, RECRON
- Camperplaatsen een toeristische meerwaarde, maart 2016, NKC
- NKC in beeld, factsheet 2016, Nederlandse Kampeerauto Club

Websites

- www.bovag.nl
- www.camperclubnederland.nl
- www.nkc.nl
- www.campercontact.nl
- www.recron.nl
- www.rdw.nl
- www.cbs.nl

Bijlage 1

Brief van de Autoriteit Consument & Markt aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) met een toelichting waarom campingplaatsen vallen onder de wet Markt en Overheid.

Autoriteit
Consument & Markt

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
T.a.v. de heer Van Zanen
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Den Haag, 19 juni 2015

Aantal bijlage(n):
Uw kenmerk:
Ons kenmerk: ACM/DM/2015/203180
Onderwerp: 15.0604.29 | Wet Markt en Overheid

Geachte heer Van Zanen,

Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ontvangt regelmatig signalen van ondernemers in de recreatiesector over oneerlijke concurrentie door gemeenten die gratis dan wel tegen een geringe vergoeding camperplaatsen aanbieden aan particulieren. Daarbij is een concreet vermoeden ontstaan dat veel van deze gemeenten hun handelswijze nog niet in overeenstemming hebben gebracht met de Wet Markt en Overheid (hierna: Wet MenO). Deze wet beoogt gelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen overheden en ondernemers die producten of diensten aanbieden op een markt.

ACM constateert dat er bij sommige gemeenten onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre de Wet MenO van toepassing is op het aanbieden van camperplaatsen. Zo vragen gemeenten zich af of het voor de toepassing van de Wet MenO uitmaakt of er voorzieningen worden aangeboden op de camperplaats. Met deze brief geeft ACM hier duidelijkheid over.

Algemeen beoordelingskader economische activiteiten
De Wet MenO is alleen van toepassing op economische activiteiten van overheidsorganisaties.[1]

Volgens vaste jurisprudentie is een economische activiteit "elke activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt".[2] Het is mogelijk dat een overheidsorganisatie zowel economische, als niet economische activiteiten verricht.[3]

Pagina 1/3

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

[1] De gedragsregels van de Wet MenO zijn gericht op bestuursorganen in verband met de bestuursrechtelijke positie van bestuursorganen. In deze brief wordt gesproken over overheidsorganisaties, omdat dit de leesbaarheid ten goede komt. Onder overheidsorganisaties wordt verstaan: het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.
[2] o.a. C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA, r.o. 69.
[3] C-82/01 P, Aeroports de Paris, r.o. 74.

Autoriteit
Consument & Markt

Voor het vaststellen of een overheidsorganisatie een economische activiteit verricht, is de aard van de activiteit bepalend.[4] Uit jurisprudentie blijkt dat in dit kader onder meer van belang is wat het doel is waarmee de activiteiten door een overheidsorganisatie worden verricht en aan welke regels de activiteiten zijn onderworpen.[5]

Als het gaat om activiteiten die door overheidsorganisaties worden verricht, dient volgens jurisprudentie onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie waarin de overheidsorganisatie handelt in de uitoefening van overheidsgezag en die waarin economische activiteiten worden verricht, bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op de markt.[6] Voor zover overheidsorganisaties handelen in de uitoefening van overheidsgezag, verrichten zij in beginsel geen economische activiteit.

Een leidend beginsel in de rechtspraak van het Hof van Justitie omtrent het ondernemingsbegrip en het begrip economische activiteit is of het gaat om activiteiten die ook door particuliere ondernemingen op een markt en in concurrentie kunnen worden verricht, zodat de overheidsorganisatie in kwestie daarmee, feitelijk of potentieel, in concurrentie treedt of zou kunnen treden.[7]

Toepassing op camperplaatsen
Gemeenten hebben een kader stellende bevoegdheid op het gebied van het aanwijzen van camperplaatsen. Deze bevoegdheid is doorgaans vastgelegd in een gemeentelijke Verordening. Gemeenten bepalen hiermee onder andere op welke plaatsen en tijden recreatief nachtverblijf is toegestaan.

Het feit dat gemeenten de bevoegdheid hebben om vast te stellen waar particulieren nachtelijk mogen recreëren, betekent niet dat gemeenten ook verplicht zijn om zelf camperplaatsen aan te bieden. Gemeenten hebben daartoe geen wettelijke taak. Het aanbieden van camperplaatsen door gemeenten is als zodanig niet te kwalificeren als uitoefening van overheidsgezag die bij of krachtens de wet aan gemeenten is opgedragen. De kader stellende bevoegdheid van gemeenten op het gebied van het aanwijzen van camperplaatsen moet zodoende los worden gezien van het feitelijk aanbieden van camperplaatsen door gemeenten.

Op het moment dat gemeenten camperplaatsen aanbieden met de mogelijkheid tot recreatief nachtverblijf, verrichten zij economische activiteiten waarmee zij feitelijk, dan wel potentieel, in concurrentie treden met particuliere ondernemingen. Aan recreanten wordt immers de mogelijkheid geboden om op een daartoe door de gemeente aangewezen plek te overnachten, hetgeen een dienst is die ook wordt aangeboden (of kan worden aangeboden) door particuliere ondernemingen. Het voorgaande geldt ook als gemeenten een parkeerplaats voor campers aanbieden met

[4] C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH r.o. 19.
[5] Idem, r.o. 30.
[6] C-343/95, Diego Cali & Figli Srl, r.o. 16.
[7] Zie hiertoe bijvoorbeeld zaak C-244/94, FFSA,C-115-/97-117/97, Brentjes Handelsonderneming B.V. of C-41/70 Höfner/Elser.

Pagina 2/3
Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

voorzieningen, zoals elektra en water, al dan niet gecombineerd met recreatief nachtverblijf. Ter verduidelijking: een camperplaats waarop niet overnacht mag worden en die geen voorzieningen biedt, ziet ACM als straatparkeren waar gemeenten handelen in de uitoefening van overheidsgezag.[8]

Naleving Wet MenO
Gemeenten dienen bij het verrichten van economische activiteiten de gedragsregels uit de Wet MenO na te leven. Dit betekent onder meer dat gemeenten op grond van artikel 25i, lid 1, Mededingingswet gehouden zijn om de integrale kosten door te berekenen in de tarieven voor het aanbieden van gemeentelijke camperplaatsen. De Wet MenO is niet van toepassing op activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. In dat geval zal hier een door de gemeenteraad genomen algemeen belang besluit aan ten grondslag moeten liggen.

ACM benadrukt het belang van een gelijk speelveld tussen gemeenten en ondernemers in de recreatiesector. ACM treedt dan ook op tegen gemeenten waarvan de handelswijze niet in overeenstemming is met de Wet MenO.

Ik verzoek u deze brief onder de aandacht te brengen van uw leden.

Indien u naar aanleiding van deze brief nog vragen of opmerkingen heeft dan kunt u contact opnemen met het team Markt en Overheid van ACM, bereikbaar via emailadres: marktenoverheid@acm.nl.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

Wg.
dr. B.L.K. Vroomen
Teammanager
Directie Mededinging

Pagina 3/3
Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

[8] Zie het onderdeel parkeergarages van de sectorstudies Markt en Overheid: https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=13959.