

## Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Tubbergen houdende regels omtrent Nota Verblijfsrecreatie in Noordoost Twente 2018

### 1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt concreet ingegaan op de aanleiding, doel en reikwijdte van de nota. Tevens worden de stappen beschreven hoe we uiteindelijk tot bepaalde beleidskeuzes zijn gekomen. Tot slot bevat dit hoofdstuk een leeswijzer.

#### 1.1 Aanleiding

De gemeenten Dinkelland, Losser, Oldenzaal en Tubbergen hebben in 2014 een gezamenlijke beleidsnota "Verblijfsrecreatie in Noordoost Twente" opgesteld. Met de gezamenlijke nota voor Noordoost Twente in 2014 zijn de ruimtelijke kaders in heel Noordoost Twente grotendeels gelijk getrokken en is het beleid in de vier gemeenten op elkaar afgestemd. Om adequaat te kunnen inspelen op trends in ontwikkelingen in de sector is het van belang om te beschikken over actuele beleidskaders. Dit om in beeld te brengen hoe de verblijfsrecreatieve sector zich ontwikkelt en waar kansen liggen om de vitaliteit van de sector te versterken. De vier Noordoost Twentse gemeenten hebben samen met de sector (Koninklijke Horeca Nederland en de Recron) een verdiepingsslag gemaakt met het onderzoek 'Verblijfsrecreatie in Noordoost Twente. Onderzoek naar de vitaliteit van de sector' (juni 2015). De uitkomsten van deze verdiepingsslag zijn verwerkt in deze nota (zie paragraaf 2.4). Met voorliggende beleidsnota beschikken de vier NOT-gemeenten over een actueel beleidskader, waarmee duidelijke kaders naar ondernemers worden geboden op welke wijze de verblijfsrecreatieve sector zich kan ontwikkelen.

#### 1.2 Doel en reikwijdte van de nota

##### Doel

Doel van de nota is kaders weergeven waarbinnen de verschillende vormen van verblijfsrecreatie zich in de toekomst kunnen blijven ontwikkelen.

##### Reikwijdte

Deze beleidsnota beperkt zich tot de kaders voor toekomstige (met name fysieke) ontwikkelingen binnen de verblijfsrecreatieve sector in Noordoost Twente.

#### 1.3 Werkwijze

Voorliggende beleidsnota is op basis van onderstaande stappen tot stand gekomen. Deze stappen komen ook terug in de hoofdstukindeling van deze beleidsnota.



#### 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de inleiding van de beleidsnota. Er wordt concreet ingegaan op de aanleiding, doel en reikwijdte van de nota. Tevens wordt de werkwijze beschreven hoe we uiteindelijk tot het uiteindelijke beleid zijn gekomen.

Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de verblijfsrecreatieve sector. In deze fase is de context van de beleidsopgave in beeld gebracht. De analyse is vanuit verschillende invalshoeken benaderd.

Op basis van de analyse volgt in Hoofdstuk 3 een uitwerking van de visie. De visie verwoordt de algemene (strategische) lijn hoe we willen omgaan met de toekomstige ontwikkeling van de verblijfsrecreatieve sector.

Hoofdstuk 4 bevat de uitwerking van het beleid, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de verschillende vormen van verblijfsrecreatie.

In Hoofdstuk 5 is verwoord welke toetsingscriteria gehanteerd worden in geval van nieuwe ontwikkelingen.

## 2. ANALYSE

In dit hoofdstuk wordt de verblijfsrecreatieve sector in Noordoost Twente geanalyseerd. De analyse is vanuit verschillende invalshoeken benaderd om de opgave (visie die volgt uit de analyse) zo concreet mogelijk in beeld te brengen.

### 2.1 Inleiding

Noordoost Twente maakt met haar vier gemeenten deel uit van de regio Twente en heeft de toerist landschappelijk veel te bieden. Het unieke landschap is een grote trekpleister voor recreanten. Niet alleen de verblijfssector en de horeca profiteren van bezoekers aan de regio, maar ook een breed scala aan andere sectoren profiteren mee. Van detailhandel tot bouwondernemingen en van maakindustrie tot musea. De vrijetijdssector zorgt onder andere voor nieuwe investeringen, culturele uitwisselingen en een betere infrastructuur. Een gezond, divers en onderscheidend, toekomst- en vraaggericht (verblijfs)recreatief product is dan ook van groot belang voor de regio. Goede en kansrijke initiatieven die van toegevoegde waarde zijn voor het huidige verblijfsrecreatieve product worden daar waar mogelijk aangemoedigd. Hoe om te gaan met nieuwe initiatieven blijkt uit voorliggend beleidskader. Waarom beleidskeuzes zijn gemaakt blijkt uit de analyse in dit hoofdstuk.

### 2.2 Huidige situatie

#### 2.2.1 Werkgelegenheid

De vrijetijdsector is belangrijk voor de werkgelegenheid. De sector is voornamelijk van belang voor de werkgelegenheid onder lager opgeleiden. De banen binnen de sector zijn sinds 2014 van 17.310 banen toegenomen tot 19.553 banen in 2017. In 2017 bedroeg dit 6,6 % van de totale arbeidsmarkt van Twente<sup>1</sup>. In Noordoost Twente bedraagt het percentage 9,15 % van de totale arbeidsmarkt.

#### 2.2.2 Bestedingen

Naar schatting droeg de vrijetijdsector in 2015 in zijn totaliteit €1,34 miljard bij aan de Twentse economie. Hierbij ging het alleen al om € 160,5 miljoen aan verblijfsrecreatieve bestedingen. De bestedingen stegen in 2016 tot € 167,4 miljoen.

#### 2.2.3 Overnachtingen

In 2014 waren er in Twente 2.834.000 overnachtingen, in 2016 bedroeg het aantal 3.186.000. Dit betekent een toename van ca. 12,5%. Het aandeel in Overijssel van Twente als het gaat om overnachtingen is 47%. Cijfers die het bovengenoemde onderbouwen staan in bijlage 1. Tevens zijn in deze bijlage cijfers over het aandeel van toeristische verblijven in Twente binnen de Overijsselse markt opgenomen. Er zijn geen cijfers specifiek voor Noordoost Twente bekend. Wel zijn er cijfers van Twente beschikbaar waar Noordoost Twente een substantieel onderdeel van uitmaakt.

#### 2.2.4 Huidig aanbod

Het verblijfsrecreatief aanbod in Noordoost Twente wordt vooral gekenmerkt door een groot aanbod aan hotel- en kampeermogelijkheden en bed & breakfast aanbieders. Er is relatief weinig aanbod van groepsaccommodaties en huisjes op bungalowparken.

	Dinkel- land	Losser	Olden- zaal	Tubber- gen	Totaal

1 ) Bron: Marketing oost, provincie Overijssel.

Hotels/pensions	Aantal	11	8	4	8	31
Bed & Breakfast	Aantal	12	15	5	11	43
Campings	Aantal	12	4	2	11	29
Mini-campings inclusief camper campings	Aantal	5	10	1	4	20
Bungalowparken	Aantal	4	0	1	1	6
Groepsaccommodaties	Aantal	8	2	1	8	19
Appartementen/ vakantiewoningen	Aantal	34	30	0	20	84

## 2.3 Vraag-aanbod analyse

### 2.3.1 Kwantitatieve vraag-aanbodvergelijking

De vraag die hierbij centraal staat is in hoeverre er in de regio sprake is van een verzadigde markt in de verblijfsrecreatie. Op basis van de cijfermatige analyse zoals samengevat in bijlage 2 van deze beleidsnota kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

#### *Kampeer- en bungalowmarkt onder druk*

In de kampeermarkt is in Noordoost Twente het aanbod aan reguliere kampeerterrainen de afgelopen 5 tot 7 jaar licht gegroeid, terwijl het aantal minicampings afnam. Omdat het aantal overnachtingen daalt, zien we per saldo in de gehele regio Twente teruglopende bezettingsgraden. De kampeer- en bungalowmarkt staat dus onder druk.

#### *Hotelmarkt tevens onder druk, mogelijk met opgaande lijn*

De hotellerie in Noordoost Twente heeft de afgelopen jaren met een aantal faillissementen te maken gehad. Het aantal bedrijven in de regio is dan ook afgenomen en bezettingsgraden liepen ook terug. Toch lijkt sinds 2011 er weer een voorzichtig opgaande lijn te zien.

#### *Groepsaccommodaties doen het nog redelijk goed, maar voor hoe lang nog?*

Van alle sectoren in de verblijfsrecreatie hebben de groepsaccommodaties de afgelopen tien jaar het minste onder druk gestaan. De groepsaccommodaties in Overijssel laten in vergelijking tot het gemiddelde in Nederland goede bezettingsgraden zien de afgelopen tien jaar. Experts uit de Overijsselse verblijfssector wijzen er ook op dat de markt voor groepsaccommodaties de laatste jaren redelijk stabiel was, maar dat deze sector nu meer onder druk komt te staan.

### 2.3.2 Kwalitatieve vraag-aanbodanalyse ('leefstijlanalyse')

De vraag die hierbij centraal staat is in hoeverre het aanbod in kwalitatieve zin aansluit op de vraag. Dit geeft inzicht in de vraag voor welke doelgroepen de markt met name aantrekkelijk is en wat voor soort nieuwe initiatieven ook daadwerkelijk wat toevoegen aan het bestaande aanbod. Tegelijkertijd geeft het inzicht in welk bestaand aanbod er in relatie tot de vraag al relatief veel is.

De Leisure Leefstijlen betreft een doelgroepsegmentatie op basis van intrinsieke wensen en motivaties van toeristen. In de segmentatie worden zeven groepen toeristen onderscheiden, met elk hun eigen profiel aan vrijetijdsvoorkeuren:



Figuur: Leisure Leefstijlen, waarbij zeven groepen toeristen worden onderscheiden

De Leisure Leefstijlen kan dan ook dienen om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Het onderzoek adviseert om in te zetten op een beoordelings- of uitnodigingskader dat kijkt naar toegevoegde waarde. In een relatief verzadigde markt is het namelijk vooral van belang om te kijken naar de toegevoegde waarde van een initiatief; het moet niet 'meer van hetzelfde' zijn, bijdragen aan diversificatie van het aanbod en/of beter inspringen op de wensen van de bestaande gasten (bijvoorbeeld meer luxe, ruimere staanplaatsen etc.). Het advies is doorvertaald in voorliggende beleidsnota door in Hoofdstuk 5 een nieuwe paragraaf toe te voegen; "Aantoonbare meerwaarde". Op deze wijze is ten opzichte van de nota uit 2014 een beoordelingskader toegevoegd voor gewenste nieuwe ontwikkelingen of verbredingen bij bestaande bedrijven; niet als blauwdruk, maar als belangrijk aspect en aandachtspunt voor kansrijke ontwikkelingen.

Het uitgevoerde leefstijlonderzoek laat zien dat er relatief veel aanbod voor de lime, groene, gele en aqua leefstijlgroepen is in Noordoost Twente. In verhouding tot de vraag lijkt er voor deze groepen sprake te zijn van een overaanbod, vooral bij de (mini)campings. Voor de comfort en luxe blauwe, sportief en avontuurlijk paarse en cultureel en inspirerend rode leefstijlen lijkt er relatief juist weinig aanbod te zijn ten opzichte van de vraag. Dit zijn groepen die op zoek zijn naar een vernieuwend of luxe aanbod. De gemeenten staan daarom met name uitnodigend ten opzichte van plannen die zich richten op de leefstijlen 'rood', 'paars' en 'blauw'; en staan kritischer tegenover initiatieven voor andere doelgroepen, maar sluiten ze niet op voorhand uit.

## 2.4 Trends en ontwikkelingen

De verschillende trends en ontwikkelingen zijn in kaart gebracht aan de hand van een DESTEP-analyse. DESTEP staat voor demografische, economische, sociaal/culturele, technologische, ecologische en politiek/juridische factoren. Hierbij wordt opgemerkt dat de vrijetijdssector een zeer dynamische sector is, waar de ontwikkelingen en innovaties elkaar snel opvolgen. De uitwerking hieronder is ten tijde van vaststelling van de beleidsnota actueel, maar kan door de hoge dynamiek in de sector na verloop van tijd niet meer 'up to date' zijn.

### 2.4.1 Demografische trends

- *Vergrijzing*: zorg en ontzorgen gaan een grotere rol spelen.
- *Lichte toename meerpersoonhuishoudens zonder kinderen*: een doelgroep die in verhouding veel te besteden heeft en behoefte heeft aan een bepaald type vrijetijdsactiviteit.
- Bevolking groeit onverwacht snel op basis van de CBS-prognose zal de Nederlandse bevolking in januari 2022 uit 17,5 miljoen mensen bestaan (Tendrapport Toerisme, recreatie en Vrije Tijd 2017). Dit betekent ook meer vraag.

#### 2.4.2 Economische trends

- *Herstel Nederlandse economie:* Het besteedbaar inkomen neemt toe, het consumentenvertrouwen is weer positief en de werkloosheid is gedaald. Het Centraal Planbureau verwacht dat het herstel van de economie de komende jaren doorzet. Dit betekent ook een verschuiving naar luxe en comfort (zie ook sociaal-culturele trends).
- *Groei internationaal toerisme:* Gelet op de groei van het wereldtoerisme wordt de internationale gast steeds belangrijker en is er sprake van een sterke groeiemarkt.
- *Stijging toeristenbelasting:* de toeristenbelasting wordt in veel gevallen doorberekend aan de toerist. Soms nemen ondernemers de stijging voor eigen rekening. Er is veel om te doen: onvrede, vraag om transparantie en terugvloeien in sector.

#### 2.4.3 Sociaal-culturele trends

- *Opkomst van de deeleconomie:* er is een verschuiving gaande van bezit naar gebruik. Het kunnen gebruiken van producten en diensten is belangrijker dan het daadwerkelijk bezitten ervan. Dit is ook terug te zien in concepten als AirBnB<sup>2</sup> en couchsurfing.
- *Meer behoefte aan ontstressen, relaxen en ontgiften:* consumenten vinden een gezonde levensstijl steeds belangrijker. Daarnaast ontstaat door de drukke samenleving vraag naar rust en natuur.
- *Zoektocht naar authenticiteit:* De consument is op zoek naar authenticiteit en echtheid. Men wil beleven hoe een gebeurtenis vroeger heeft plaatsgevonden of wil zien hoe mensen leefden. Ook neemt de vraag naar pure, duurzame en biologische producten en diensten toe.
- *Toenemende interesse van consumenten in beleving en unieke ervaringen:* Beleving is steeds belangrijker voor de consument. Een bundeling van activiteiten op een bepaalde locatie, gecombineerd met een bepaald type accommodatie, aangevuld met meer zachte factoren als sfeer en gevoel, dát maakt een beleving en creëert deze unieke belevenissen en ervaringen<sup>3</sup>.
- *Stijgende vraag naar luxe en comfort:* de moderne recreant is steeds veeleisender. Gasten willen veelal niet inleveren op de luxe die ze thuis gewend zijn.

#### 2.4.4 Technologische trends

- *Data is het nieuwe goud:* Door de digitalisering van de maatschappij wordt steeds meer (big) data gegenereerd. Ondernemers kunnen deze data gebruiken om inzicht te krijgen in profiel en gedrag van de (potentiële) klant en hierdoor vraag en aanbod beter op elkaar afstemmen.
- *Mobiel internet is 'vast' internet inmiddels voorbij gestreefd.* Vrijwel alle Nederlanders hebben toegang tot internet. Bijna 9 op de 10 internet gebruikers gebruikt internet dagelijks en veelal worden verschillende devices naast elkaar gebruikt. Tijdens het zoek- en boekgedrag wordt de smartphone steeds vaker gebruikt. Daarnaast worden steeds meer aankopen of reserveringen mobiel gedaan en is de consument kritisch: hij wil snel relevante informatie tot zich krijgen (NRIT Media).
- Er wordt volop gebruik gemaakt van sociale media: Bijna 100% van de Nederlanders tussen de 12 en 39 jaar maakt gebruik van sociale media. Door internet en social media vallen schakels weg, merken en bedrijven worden 'benaderbaar'. Business en consumer kunnen meer één op één communiceren en verwachten dit ook. (Newcom Research en Consultancy).

#### 2.4.5 Ecologische trends

- Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen: Niet alleen winst maken, maar ook een maatschappelijke bijdrage leveren wordt door de consument steeds belangrijker gevonden. Het thema energietransitie is een hot item in de samenleving en dus ook bij recreatieondernemers. Het inspelen op duurzaamheidsaspecten verloopt via separate trajecten, waarbij de gemeente ondernemers faciliteert bij het verduurzamen van bedrijven.

#### 2.4.6 Politieke trends

- Terugtrekkende overheid: de rol van de overheid wordt kleiner en de participatiemaatschappij doet haar intrede. Aandacht voor elkaar en zelfredzaamheid worden belangrijker. Het terugtrekken

2) Waarbij wel opgemerkt dient te worden dat AirBnB de afgelopen jaren steeds vaker wordt beschouwd als onderdeel van de 'normale' economie, gezien de commerciële insteek, de omvang en de groei van het bedrijf.

3) Bron: NBTC Destinatie Holland toekomstperspectief 2025

- van de overheid heeft ook invloed op de hoogte en mate van subsidieverstrekingen. Met stimuleringsregelingen worden partijen geacht (gedeeltelijk) zelf het heft in handen te nemen.
- Instabiele situaties aan de grens: De onzekere en instabiele situaties aan de grenzen van Europa en aanslagen in grote steden hebben invloed op de reisindustrie.

## 2.5 Beleidsanalyse

### 2.5.1 Nota Verblijfsrecreatie Noordoost Twente (2014)

De Nota Verblijfsrecreatie Noordoost Twente (vastgesteld in 2014) wordt ingetrokken zodra de voorliggende beleidsnota is vastgesteld. De nota zoals vastgesteld in 2014 is een goed toepasbaar en werkbaar beleidsstuk gebleken. De richtlijnen zoals verwoord in de nota uit 2014 zijn planologisch doorvertaald in de relevante van toepassing zijnde bestemmingsplannen. Voor de duidelijkheid en helderheid richting ondernemers zijn de verschillende richtlijnen als bijlage opgenomen bij deze beleidsnota. Relevante wijzigingen tussen het oude en nieuwe beleid zijn opgenomen in een staat van wijzigingen, die is meegenomen in de besluitvorming.

### 2.5.2 De toekomstige Omgevingswet

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Met de nieuwe Omgevingswet wil de wetgever 26 bestaande wetten terugbrengen naar 1 wet, om het omgevingsrecht eenvoudiger en inzichtelijker te maken. De wet biedt ruimte voor particuliere ideeën / initiatieven. Er worden meer algemene regels geformuleerd in plaats van gedetailleerde vergunningen. Hiermee ontstaat meer ruimte voor maatwerk en flexibilisering. Gemeenten krijgen meer keuzevrijheid om op lokaal niveau in te spelen op de behoeften van initiatiefnemers en belanghebbenden. De houding bij het beoordelen van plannen verschuift van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen. Dit wordt uitnodigingsplanologie genoemd. De rol van de overheid verandert hiermee. De overheid is niet meer de almachtige bepaler of toetsers van hetgeen kan en mag gebeuren, maar meer de regisseur en weegt belangen tegen elkaar af. Met de Omgevingswet worden vier verbeterdoelen beoogd:

1. verbeteren inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak;
2. komen tot samenhangende benadering beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. versnellen en verbeteren besluitvorming;
4. vergroten bestuurlijke afwegingsruimte.

De ja, mits benadering en ruimte voor meer flexibiliteit en maatwerk vragen om een andere houding en gedrag van alle betrokken partijen. Daarom is voor situaties die afwijken van de in Hoofdstuk 4 opgesomde beleidsuitgangspunten een separate afweging opgenomen (4.13). Hierbij is een maatwerkbeoordeling van toepassing, waarbij 'ruimtelijke kwaliteit', 'flexibiliteit' en 'maatwerk' leidende principes zijn. Past een voornemen niet direct in de regeling, dan kijken we vanuit de bedoeling of er toch redenen zijn om het plan mogelijk te maken. Onderscheidende en innovatieve ontwikkelingen die een meerwaarde hebben benaderen we in beginsel positief. We hanteren hiermee de ja, mits benadering en willen ruimte bieden aan lokaal maatwerk zoals de toekomstige Omgevingswet dit beoogt. Maatwerk betekent overigens niet dat alle situaties mogelijk worden gemaakt. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Het principe van een goede ruimtelijke ordening en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zijn in alle gevallen leidende principes.

## 2.6 SWOT-analyse

In onderstaand overzicht staan de sterke en zwakte punten van Noordoost Twente vermeld ten aanzien van de verblijfsrecreatie. Ook de kansen en bedreigingen zijn hierin weergegeven.

STERKE PUNTEN	ZWAKKE PUNTEN
- Kwalitatief goed productaanbod	- Traditioneel aanbod; weinig vernieuwing en innovatie binnen verblijfsaccommodaties
- Combinatie levendige kernen en coulissenlandschap	- Veelal kleinschalige accommodaties
- Ondernemerskracht	- Kwaliteit van een aantal accommodaties
- Levensritme, nuchtere houding	- Prijsniveau is lager dan gemiddeld
- Noordoost Twente is authentiek	- Ontbreken van landmarks of spraakmakende activiteiten
- NOT neemt een belangrijke positie in op het gebied van Vrijetijdseconomie binnen het Twents product	- Weinig consistente samenwerking
- Ligging van de verblijfsaccommodaties in veelal natuurrijk gebied	



Economische spin-off van het verblijfstoerisme	
<b>KANSEN</b>	<b>BEDREIGINGEN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheden voor herinvulling van voormalige agrarische bebouwing voor toeristische doeleinden</li> <li>- Vergrijzing, toenemend aantal senioren met meer vrije tijd en middelen</li> <li>- Toenemende vraag naar (luxe) verblijfsaccommodaties in een natuurlijke omgeving</li> <li>- Toenemende vraag naar vernieuwende agrotouristische concepten (authentiek)</li> <li>- Beleviseconomie</li> <li>- Trend gezondheid, onthaasten</li> <li>- Toename aantal korte vakanties</li> <li>- Opkomst Vlaamse en Duitse (Ruhrgebied) markt (groei inkomende toerisme)</li> <li>- Online vindbaarheid en profilering</li> <li>- Gebruik (big) data (gasten beter bedienen)</li> <li>- Duurzaamheid</li> <li>- Veilige bestemming</li> <li>- Rijksbeleid stuurt op spreiding van toeristen</li> <li>- Van aanbodgericht naar meer vraaggericht; gast staat centraal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdwijning van standplaatsen door de sanering van campings</li> <li>- Minder gezinnen met kinderen</li> <li>- Beperkte aanwas nieuwe doelgroepen</li> <li>- Concurrentie met goedkope vliegbestemmingen</li> <li>- Planologische belemmeringen bij evt. uitbreiding, herinrichting en nieuwvestiging van verblijfsaccommodaties (veel nieuwe wet- en regelgeving)</li> <li>- Slagkracht van andere regio's</li> <li>- Beschikbaarheid kwalitatief goed personeel</li> </ul>

## 2.7 Conclusies

Uit de voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken die van belang zijn voor het formuleren van de visie:

- De vrijetijdsector – in dit geval specifiek verblijfsrecreatie – is van groot economisch belang voor de regio Noordoost Twente. Een breed scala aan functies profiteert mee van een gezond, divers en onderscheidend, toekomst- en vraaggericht (verblijfs)recreatief product.
- In Noordoost Twente is sprake van de 'verblijfsrecreatieparadox'. Er is een overaanbodsituatie ontstaan, waardoor de markt verzadigd is. Dit is met name het geval in de kampeersector. Het aanbod is in het laatste decennium sterker gegroeid dan de vraag. Met als resultaat teruglopende bezettingen, marges die onder druk staan en wisselend toekomstperspectief. Om de sector vitaal te houden is vernieuwing en innovatie nodig binnen de sector.
- In een relatief verzadigde markt is het daarom van belang om te kijken naar de toegevoegde waarde van een initiatief; het moet niet 'meer van hetzelfde' zijn, bijdragen aan diversificatie van het aanbod en/of beter inspringen op de wensen vanuit de markt. De markt vraagt om vernieuwend en luxe aanbod, waarbij beleving en authenticiteit centraal staan.

## 3. VISIE VERBLIJFSRECREATIE IN NOORDOOST TWENTE

In hoofdstuk 2 is een analyse uitgewerkt van de verblijfsrecreatieve sector in het algemeen en in Noordoost Twente. De verblijfssector is over het algemeen kleinschalig en traditioneel van karakter te noemen. Er is sprake van een verzadigde markt. Om de sector vitaal te houden is vernieuwing, differentiatie en innovatie nodig binnen de sector, waarbij vraag en aanbod op elkaar aansluiten. Het doel is een vitale en eigentijdse vrijetijdseconomie met een gezond, vraaggericht, onderscheidend en toekomstbestendig aanbod. Resumerend is de volgende visie geformuleerd:

*Versterking van het verblijfstoerisme in Noordoost Twente door middel van kwaliteitsverbetering, productvernieuwing en differentiatie in het verblijfsrecreatief aanbod*

## 4. BELEID PER VORM VAN VERBLIJFSRECREATIE

In dit hoofdstuk worden kort per verblijfsvorm definities en uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen weergegeven. Een opsomming van de belangrijkste richtlijnen is te vinden in bijlage 3. Een exacte doorvertaling van de richtlijnen per vorm van verblijf heeft plaatsgevonden in bestemmingsplannen. De genoemde definities zijn zoals deze over het algemeen in de bestemmingsplannen zijn opgenomen en gelden voor deze nota.

### 4.1 Reguliere kampeerterrinen

#### Definitie

Een regulier kampeertrein is een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht, en volgens die inrichting bestemd, om daarop gelegenheid te geven tot het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen ten behoeve van recreatief nachtverblijf.

#### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Inzet op versterking van bestaande kampeerterrinen (uitbreiding, herinrichting etc.) boven nieuw vestiging (=conform uitwerking provinciale omgevingsvisie); nieuwe ontwikkelingen worden getoetst aan de toetsingscriteria zoals omschreven in hoofdstuk 5.
- Grotere ruimtebehoefte kampeerterrinen om zodoende in te kunnen blijven spelen op de wens vanuit de markt naar meer rust en privacy.

### 4.2 Kleinschalige kampeerterrinen

#### Definitie

Een kleinschalig kampeertrein is een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht voor toeristisch kamperen. Blijkens die inrichting is het terrein bestemd, om daarop gelegenheid te geven tot het plaatsen of geplaatst houden van maximaal 25 kampeermiddelen ten behoeve van recreatief nachtverblijf.

#### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Een kleinschalig kampeertrein is mogelijk bij zowel bestaande agrarische bedrijven, maar ook bij voormalige agrarische bedrijven als vervolgvacature.
- Inzet op de versterking van de bestaande kleinschalige kampeerterrinen boven nieuwvestiging van kleinschalige kampeerterrinen.
- Aanvragen voor nieuwe kleinschalige kampeerterrinen worden afzonderlijk beoordeeld en worden toegevoegd aan het verblijfsrecreatief aanbod als de aanvraag voldoet aan de toetsingscriteria zoals omschreven in hoofdstuk 5.

### 4.3 Groepskamperen buiten kampeerterrinen

#### Definitie

Groepskamperen buiten kampeerterrinen betreft het incidenteel (maximaal 10 aaneengesloten dagen en maximaal vier keer per jaar) gelegenheid geven tot het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen buiten de reguliere-, kleinschalige- of natuurkampeerterrinen bestemd voor groepen of verenigingen.

#### Uitgangspunt voor toekomstige ontwikkelingen

Groepskamperen buiten kampeerterrinen is zodanig specifiek dat het maatwerk betreft.

### 4.4 Paalkampeertrein

#### Definitie

Een paalkampeertrein is een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht, om daarop gelegenheid te geven tot het plaatsen of geplaatst houden van maximaal drie tenten binnen een straal van 10 meter rond de paal, ten behoeve van recreatief nachtverblijf.

Deze vorm van verblijf is vooral bestemd voor trekkers (ecologische toerist en lange afstand wandelaars).

#### Uitgangspunt voor toekomstige ontwikkelingen

Paalkamperen buiten kampeerterrinen is zodanig specifiek dat het maatwerk betreft.



## 4.5 Bed & Breakfast

### Definitie

Bed & Breakfast is een kleinschalige vorm van verblijfsrecreatie en richt zich met name op toeristen, die voor één of enkele nachten een onderkomen zoeken.

### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Bed & Breakfast is kleinschalig en ondergeschikt aan de woonfunctie.
- Bed & Breakfast is gekoppeld aan de woonfunctie, dat betekent dat mede gebruik wordt gemaakt van keuken en sanitair van de woning.
- Bij realisatie van Bed & Breakfast in een vrijstaand bijgebouw hiervan afgeweken worden, in die zin dat sanitair in een vrijstaand bijgebouw ten dienste van de bed and breakfast is toegestaan.
- Een eigen kookgelegenheid is niet toegestaan.

## 4.6 Plattelandskamers

### Definitie

Onder plattelandskamers wordt verstaan: een (deel van) een (voormalig) agrarisch gebruikt gebouw dat blijvend bestemd is voor recreatief nachtverblijf. Hierbij wordt overnacht:

- In kamers waarin keuken en/of sanitair in een gemeenschappelijk ruimte worden ondergebracht of
- In zelfstandige eenheden

al dan niet in combinatie met een dagverblijf.

Het gaat om een vorm van verblijfsrecreatie waarbij beleving van het platteland centraal staat.

### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Toegestaan bij agrarische bedrijven als nevenactiviteit en op voormalige agrarische erven (VAB).
- Plattelandskamers buiten het VAB-beleid (bijvoorbeeld bij gebouwen met een cultuurhistorische waarde) worden ter specifieke beoordeling voorgelegd aan het college.

## 4.7 Bungalows/recreatiewoningen op recreatieterreinen

### Definitie

Een complex bestaande uit een aantal vakantiebungalows/ recreatiewoningen voor zover deze verblijfs-eenheden hoofdzakelijk voor verhuur door de exploitant of beheerder van het complex beschikbaar zijn.

### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- De provincie geeft in haar omgevingsverordening Titel 2.12 de kaders aan. In de verordening is beperkt ruimte voor de bouw van nieuwe recreatiewoningen, te weten als er sprake is van:
  - o een innovatief concept dan wel
  - o een kwaliteitsimpuls van bestaande recreatieterrein waarvan de bouw van nieuwe recreatiewoningen onderdeel uitmaakt en
  - o als verzekerd is dat de vakantiebungalows voor de verhuur beschikbaar zijn en bedrijfsmatig en centraal geëxploiteerd zullen worden. Geen permanente bewoning.
- Inzet op het versterken van het aanbod aan vakantiebungalows op vakantieparken, in eerste instantie op bestaande vakantieparken. De mogelijkheid moet behouden blijven voor nieuwvestiging van een bungalowpark als dit een duidelijke meerwaarde oplevert en een versterking en verbreding van het recreatief-toeristisch product Noordoost Twente. Nieuwe ontwikkelingen worden getoetst aan de toetsingscriteria zoals omschreven in hoofdstuk 5.
- Gezien de vraag naar grotere vakantiebungalows waar meerdere families in kunnen worden ondergebracht, wordt de mogelijkheid tot de bouw van een aantal grotere vakantiebungalows op vakantieparken toegestaan cq. gestimuleerd, mits dit leidt tot een duidelijke kwaliteitsverbetering. Door bestaande woningen aan elkaar te koppelen, kunnen ook grotere vakantieparken gerealiseerd worden.

## 4.8 Vakantiebungalows/recreatiewoningen buiten vakantieparken

### Definitie

Een vakantieungalow / recreatiewoning buiten een vakantiepark is een gebouw c.q. complex van ruimten dat naar de aard en inrichting is bedoeld voor recreatief verblijf, waarvan de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Uitbreiding van het aantal vakantiebungalows/recreatiewoningen buiten vakantieparken is in Noordost Twente niet toegestaan (conform Omgevingsverordening), met uitzondering van een innovatief concept en als verzekerd is dat de recreatiewoningen voor de verhuur beschikbaar zijn en bedrijfsmatig geëxploiteerd zullen worden.
- De inhoud van een bestaande vakantie/recreatiewoning mag maximaal 300m<sup>3</sup> inclusief kelder bedragen. Aan verbouw of herbouw kan medewerking worden verleend als wordt voldaan aan de voorwaarden van de omgevingsvergunning.
- Permanente bewoning is niet toegestaan.
- Op basis van artikel 2.12.3 lid 2 en 3 van de Omgevingsverordening Overijssel 2017 kan permanente bewoning worden toegestaan een daarop gericht persoonsgebonden overgangsrecht, een persoonsgebonden gedoogbeschikking, een persoonsgebonden ontheffing of een objectgebonden ontheffing, voor zover deze recreatiewoningen vóór of op 31 oktober 2003 permanent werden bewoond en dat gebruik sindsdien onafgebroken is voortgezet.
- Op basis van artikel 2.12.4 lid 2 van de Omgevingsverordening Overijssel 2017 kan aan een recreatiewoning een woonbestemming worden toegekend, indien wordt voldaan aan een van de volgende voorwaarden:
  - o de recreatiewoning werd vóór of op 31 oktober 2003 permanent bewoond en deze permanente bewoning is sindsdien onafgebroken voortgezet, of
  - o op de gronden van de recreatiewoning rust krachtens een onherroepelijk bestemmingsplan op 12 april 2017 objectgebonden overgangsrecht op grond waarvan de recreatiewoning voor permanente bewoning mag worden gebruikt;

en indien wordt voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- o er kan worden voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 voor (bestaande) reguliere woningen;
- o er kan worden voldaan aan de relevante milieuregelgeving; en
- o de bouwmogelijkheden binnen de te realiseren woonbestemming zijn niet ruimer dan nodig is voor de invulling van de huidige woonfunctie.

## 4.9 Hotels

### Definitie

Een hotel is een accommodatie waarin logies wordt verstrekt en waar eventueel afzonderlijke maaltijden en/of dranken worden verstrekt aan gasten en mogelijk ook aan passanten.

### Uitgangspunt voor toekomstige ontwikkelingen

Hotels zijn zodanig specifiek dat het maatwerk betreft.

## 4.10 Trekkershutten

### Definitie

Een trekkershut is een houten blokhut met een maximale oppervlakte van 30 m<sup>2</sup>, waarvoor een vergunning ingevolge artikel 2.1, lid 1 onder a Wabo is vereist en dat dient als periodiek verblijf voor wisselende groepen van recreanten die hun hoofdverblijf elders hebben.

### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Trekkershutten zijn een welkome aanvulling op de differentiatie van het toeristisch kampeerproduct.
- Bedrijfsmatige exploitatie is vereist.

## 4.11 Campervoorzieningen

#### Definitie

Motorvoertuig dat is ingericht om te kunnen slapen en te verblijven.

#### Uitgangspunt voor toekomstige ontwikkelingen

- Uitgangspunt is dat we op gemeentelijk initiatief geen nieuwe Gereguleerde Overnachtings Plaatsen (GOP's) realiseren.

### **4.12 Groepsaccommodaties**

#### Definitie

Een verblijf of meerdere verblijven met meer dan tien slaapplekken, niet zijnde kampeermiddelen of stacaravans, in hoofdzaak bestemd voor en gebezigd als (kort) verblijf voor vakantie doeleinden en andere recreatieve doeleinden.

Een kampeerboerderij valt onder het begrip groepsaccommodatie.

#### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Tijdelijke kampeerboerderij:  
Gedurende een beperkt aantal weken per jaar worden in een agrarische schuur of een deel van het hoofdgebouw groepen personen opgenomen, zonder dat hiervoor veranderingen aan de behuizing zijn aangebracht. De eventueel benodigde kleinschalige voorzieningen (geen bouwwerken) worden getroffen op tijdelijke basis. Na gebruik is de ruimte weer geheel beschikbaar voor agrarische activiteiten; advies van de brandweer nodig in verband met gebruiksvergunning.
- Permanente kampeerboerderij/ groepsaccommodatie:
  - tot 500m<sup>2</sup>: via VAB-beleid in bestaande bebouwing
  - groter dan 500m<sup>2</sup>: positieve recreatieve bestemming.

### **4.13 Andere ontwikkelingen dan genoemd onder 4.1 tot en met 4.12**

#### Definitie

Het gaat hierbij om vormen van verblijfsrecreatie die niet te scharen zijn onder de vormen als bedoeld in 4.1. tot en met 4.12.

#### Uitgangspunten voor toekomstige ontwikkelingen

- Innovatieve, unieke en onderscheidende verblijfsrecreatieve ontwikkelingen worden in beginsel positief benaderd.
- Aangetoond dient te worden dat de ontwikkeling bijdraagt aan differentiatie en vernieuwing van het bestaande aanbod en/of heeft een aantoonbare meerwaarde voor het toeristisch-recreatieve product.

## **5. TOETSINGSCRITERIA (NIEUWE) ONTWIKKELINGEN VERBLIJFSRECREATIE**

Centrale doelstelling vormt de versterking van de verblijfsrecreatieve sector. Plannen van ondernemers die hieraan bijdragen, worden met een positieve insteek behandeld. Bij de afweging van een verbreding, uitbreiding of nieuwvestiging wordt met een aantal aspecten rekening gehouden.

### **5.1 Aantoonbare meerwaarde**

- Nieuwe initiatieven dragen bij voorkeur bij aan diversificatie van het aanbod en/of hebben een aantoonbare meerwaarde voor het toeristisch-recreatieve product.
- Nieuwe initiatieven springen in op de wensen van bestaande en toekomstige gasten. Bij het verzoek om medewerking wordt de doelgroepsegmentatie van de Leisure Leefstijlen als bedoeld in bijlage 2 betrokken. Initiatiefnemers kunnen het plan op basis van de Leisure Leefstijlen te (laten) onderbouwen door een vakkundig extern adviseur.

### **5.2 Brandveiligheid**

Elke plaats of wijziging van een gedeelte van een plaats met een verblijfsruimte (waaronder een kampeerterrein):

- waarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging aan meer dan 10 personen nachtverblijf wordt verschaft;
- waarin verzorging wordt geboden aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar;
- waarin verzorging wordt geboden aan meer dan 10 lichamelijk verstandelijke gehandicapte personen;
- bestemd voor meer dan 150 personen of een verblijfsruimte waar op basis van artikel 1.4 toepassing is gegeven aan een voorschrift in hoofdstuk 3 tot en met 5 (gelijkwaardigheid)

moet met een melding Brandveilig gebruik worden gemeld. Deze melding is niet nodig wanneer een vergunning brandveilig gebruik is vereist of een evenementenvergunning is vereist. In die situatie wordt het brandveiligheidsaspect geregeld in het spoor van die vergunning.

### **5.3 Ruimtelijke ordening**

#### *Bestemmingsplan*

Een bestemmingsplan bevat regels voor het gebruik van de in het plan begrepen gronden en bouwwerken. Dit betekent gebruik, nieuwbouw en verbouw is mogelijk als dit past in het bestemmingsplan. De uitgangspunten zoals opgenomen in voorliggende nota zijn zoveel mogelijk door vertaald in de van toepassing zijnde bestemmingsplannen. Kleinschalige nieuwe ontwikkelingen worden zoveel mogelijk via flexibiliteitsbepalingen (afwijkingsbevoegdheden, vroeger ontheffingen genoemd) geregeld in het bestemmingsplan. Dit betekent dat bepaalde ontwikkelingen – onder voorwaarden – via een relatief eenvoudige procedure geregeld kunnen worden. De bevoegdheid ligt hier bij het college. Bij afwijkende gevallen moet maatwerk worden geleverd en zal het bestemmingsplan herzien moeten worden. De bevoegdheid om het bestemmingsplan vast te stellen ligt in dat geval bij de gemeenteraad. In alle gevallen is het principe van een ‘goede ruimtelijke ordening’ leidend.

#### *Omgevingsvisie*

De Omgevingsvisie Overijssel schetst de provinciale visie op de fysieke leefruimte in Overijssel. Duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit zijn daarbij de leidende principes of ‘rode draden’. In de Omgevingsvisie zijn de onderwerpen benoemd die de provincie tot haar belang rekent en is per thema nader uitgewerkt wat de provinciale ambities zijn. Eén van de instrumenten om het beleid uit de Omgevingsvisie Overijssel te laten doorwerken is de Omgevingsverordening Overijssel. De Omgevingsverordening is het provinciaal juridisch instrument dat wordt ingezet voor die onderwerpen waarvoor de provincie eraan hecht dat de doorwerking van het beleid van de Omgevingsvisie juridisch geborgd is.

#### *Ecologie / flora en fauna*

Afhankelijk van de aard en omvang van de ruimtelijke ingreep zal een ecologische quickscan gevraagd worden. Deze quickscan geeft een beeld of er aanvullend onderzoek nodig is, of dat er geen nadelige effecten zijn te verwachten. Dit kan onder meer tot gevolg hebben dat er compensatie moet plaatsvinden of in het ergste geval er geen medewerking kan worden verleend aan het initiatief.

#### *Archeologie*

Gezien het feit dat door de verblijfsrecreatie zoals in deze nota genoemd geen grootschalige bodemingrepen plaatsvinden, is er geen standaard verplichting van een verkennend archeologisch onderzoek. Als bij beoordeling van het verzoek blijkt dat er toch een sterke verstoring in een gebied plaatsvindt met een hoge of middelhoge archeologische verwachtingswaarde, zal alsnog een verkennend archeologisch onderzoek gevraagd worden.

#### *Landschappelijke inpassing*

Op het platteland vinden grote veranderingen plaats binnen en buiten de agrarische sector. Naast bedrijfsuitbreidingen komen in toenemende mate bedrijfsbeëindigingen en functieveranderingen voor. Er wordt dan veranderd van agrarisch gebruik naar bijvoorbeeld wonen of niet agrarisch gebruik. Deze ontwikkelingen vragen om een landschappelijke inpassing om aantasting van het landschap te voorkomen.

Doelstelling van de inpassing is het optimaal op elkaar afstemmen van bebouwing en beplanting, rekening houdend met de ter plaatse voorkomende landschappelijke en cultuurhistorische waarden om zo te komen tot een landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing die recht doet aan de kwaliteit en de beleving van het landschap.

#### *Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving*

Op basis van (met name provinciaal) beleid wordt ontwikkelingsruimte geboden aan differentiatie en kwaliteitsverbetering van het toeristisch-recreatieve aanbod. Deze initiatieven worden per afzonderlijke situatie bekeken. Het werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving wordt daarbij als leidraad gebruikt, bedoeld om kwalitatief te sturen vanuit de provincie.

#### **5.4 Milieu**

Afhankelijk van de ontwikkeling zal een milieutoets plaatsvinden met betrekking tot geluid, bodem, geur, milieuzonering, externe veiligheid en lucht.

#### **5.5 Infrastructuur en parkeren**

Ieder plan wordt in relatie tot de huidige infrastructuur bekeken. Er dienen afspraken te worden gemaakt met betrekking tot ontsluiting, parkeervoorzieningen, riolering, water en het deponeren van afval. Afhankelijk van de ontwikkeling kunnen extra eisen gesteld worden. Tevens wordt gekeken naar het feit of de bestaande wegen de (extra) belasting aankunnen en/of er wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen om de parkeerbehoefte op te vangen. Als extra maatregelen aan de wegen getroffen moeten worden dan komen deze in principe ten laste van de ondernemer.

