

Gemeente Borger-Odoorn, Beleidsnota Bed and Breakfast voorzieningen en recreatieappartementen (2017)

Vastgesteld door de raad op 6 juli 2017 (nummer 17.01064), met inachtneming van het amendementnummer 17.02078

1. Inleiding

In deze beleidsnota wordt ingegaan op het beleid dat de gemeente Borger-Odoorn wenst te voeren met betrekking tot bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen.

De gemeente Borger-Odoorn is een recreatieve gemeente en in hoofdzaak gericht op het bieden van verblijfsrecreatie. Bed and Breakfast voorzieningen en recreatieappartementen zorgen voor een diversiteit van het aanbod aan overnachtingsmogelijkheden voor recreanten. Tevens biedt het een aanvullende bron van inkomsten, wat een versterking betekent voor de lokale economie.

Er wordt nu al een aantal jaren invulling gegeven aan de gestelde beleidskaders. Nu het wensenpakket van de (verblijfs)recreanten veranderen en hogere eisen stellen aan voornoemde voorzieningen, sluit het vastgestelde beleid niet meer aan op de huidige situatie. Ook de dynamiek in deze recreatieve sector is er groot. In dit kader wordt een aangepast duurzaam toetsingskader voorgesteld.

1.1 Aanleiding

In een overleg tussen de branchevereniging Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en het bestuur van de gemeente Borger-Odoorn is gesproken over het huidige beleid ten aanzien van bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen. Met name het toestaan van maximaal 6 kamers en 10 slaapplekken, wordt ervaren als het te veel in de hand werken van oneerlijke concurrentie. Bed and breakfast voorzieningen worden geprofessionaliseerd en grootschaliger, terwijl deze voorzieningen zijn vrijgesteld van diverse zaken waaraan de hotelsector wel dient te voldoen. Hierdoor kunnen bed and breakfast ten opzichte van de hotelsector een aanzienlijk lagere prijsstelling hanteren. Overigens stelt KHN met klem niet tegen de bed and breakfast aan zich te zijn. Dit type logies vormt juist een welkome aanvulling op het pallet aan logiesaccommodaties waar de markt om vraagt.

1.2 Doelstelling

De gemeente Borger-Odoorn wil blijvend een helder, maar ook weer niet te stringent, beleid vaststellen voor bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen dat past binnen het wensenpakket en de huidige dynamiek van de recreatieve sector. Van belang is dat de bed and breakfast voorzieningen en het toestaan van recreatie-appartementen ondergeschikt blijven aan de hoofdfunctie wonen. Daarnaast streeft deze beleidsnota naar behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit na.

1.3 Status beleidsnota

De nota zal een juridische waarde moeten hebben. Dit ter voorkoming van het individueel ad hoc beoordelen van aanvragen. Dit zou namelijk kunnen betekenen dat bij een weigering van een aanvraag omgevingsvergunning, een verwijzing naar de inhoud van voorliggende nota niet voldoende is. In dit kader is een extra goed gemotiveerd besluit noodzakelijk.

Daarom is ervoor gekozen om deze beleidsnota als toetsingskader en beleidsdocument vast te stellen voor de inhoudelijk beoordeling van (toekomstige) vooroverleggen en aanvragen omgevingsvergunningen waarvoor een afwijking van het bestemmingsplan noodzakelijk is.

2. Huidig beleidskader

Het ruimtelijk gemeentelijk beleid is in eerste instantie vastgelegd in de beleidsnota bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 8 april 2008 en in werking getreden op 25 juni 2008.

Op 3 april 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om het ruimtelijk beleid voor bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen te verruimen. Deze verruiming maakt

het mogelijk om ook bed and breakfast voorzieningen toe te staan op percelen in het buitengebied die een woonaanduiding hebben.

Het realiseren van recreatieappartementen is toegestaan in het hoofdgebouw van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen (boerderijen). Het gaat hierbij om die hoofdgebouwen die nu een agrarische aanduiding of een bedrijfsaanduiding hebben. Het realiseren van dergelijke voorzieningen is onder voorwaarden alleen mogelijk in een bijgebouw, indien het gaat om een karakteristieke bebouwing. Percelen die in het bestemmingsplan buitengebied voorzien zijn met de aanduiding wonen zijn hiervan uitgesloten.

2.1 Bed and breakfast

Een bed and breakfast voorziening binnen een woonbestemming in het hoofdgebouw valt gezien de activiteit te scharen onder het (bedrijfs)wonen. Bed and breakfast betreft van origine het logeren en ontbijten (gebruik van de in het hoofdgebouw aanwezige voorzieningen, geen zelfstandige eenheden), deze activiteit is steeds van korte duur en valt gelijk te scharen onder het logeren van familie, vrienden en kennissen. Gezien voorgaande is geoordeeld dat het uitbreiden van bed and breakfast voorzieningen naar woonbestemmingen binnen hoofdgebouwen dan ook niet leidt tot bezwaren.

Op 2 oktober 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om het ruimtelijk beleid ten aanzien van bed and breakfast ook voor woningen in de kernen onder voorwaarden mogelijk te maken:

de initiatiefnemer hoofdbewoner van de woning moet zijn;

- maximaal 6 kamers en maximaal 10 personen;
- mag alleen in het hoofdgebouw gerealiseerd worden;
- ondergeschikt aan het wonen, maximaal 50% van het vloeroppervlak van de woning tot maximaal 75 m²;
- geen sprake mag zijn van een zelfstandige wooneenheid of hiertoe kan verworpen (geen zelfstandig entree, gezamenlijk sanitair gebruik en geen aparte kookgelegenheid);
- geen overlast voor de omgeving ontstaat;
- voorziening moet voldoen aan de brandveiligheidseisen;
- het karakter van de woningen en daarmee de omgeving niet verandert;
- parkeren op eigen terrein en geen extra inrit;
- geen invloed op de bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden van nabijgelegen (agrarische) bedrijven en woningen.

2.2 Bouwverordening (gebruiksvergunning)

Op basis van de bouwverordening is een gebruiksvergunning vereist op het moment dat aan meer dan 10 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft, ongeacht of in de praktijk dat aantal personen gelijktijdig aanwezig is.

Derhalve is ervoor gekozen om een maximum te verbinden aan het aantal personen waaraan nachtverblijf mag worden aangeboden, te weten: maximaal 6 kamers en 10 slaapplaatsen ten behoeve van bed and breakfast.

2.3 Recreatieappartementen

Een recreatieappartement is een zelfstandige voorziening. Om permanente bewoning te voorkomen dienen bij het verlenen van medewerking voorwaarden opgenomen te worden. Kleinschaligheid is voor deze ontwikkeling belangrijk. Derhalve zijn aan recreatieappartementen de volgende uitgangspunten verbonden:

- mag alleen in het hoofdgebouw gerealiseerd worden van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen (boerderijen). Bij uitzondering in een schuur als sprake is van een karakteristiek gebouw;
- een beperking tot 6 kamers / appartementen;
- behoud van cultuurhistorisch erfgoed van boerderijen en karakteristieke bijgebouwen bij boerderijen;
- geen invloed op de bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden van nabijgelegen (agrarische) bedrijven en woningen.

Het realiseren van recreatieappartementen mag alleen in het hoofdgebouw van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen (boerderijen) en in karakteristieke bijgebouwen. Dit had destijds te maken met het behoud van het cultuurhistorisch erfgoed in combinatie tot neveninkomsten in het landelijk gebied. Ten aanzien van het realiseren van recreatieappartementen heeft het college van burgemeester en wethouders op

2 oktober 2007 besloten deze in hoofd- en bijgebouwen bij woondoeleinden uit te sluiten, met uitzondering van percelen voorzien van een agrarische bestemmingen (ook in kernen).

2.4 Nota van uitgangspunten

In het kader van de actualisatie van het bestemmingsplan "Buitengebied" heeft de gemeenteraad op 10 december 2015 de 'Nota van Uitgangspunten Bestemmingsplannen Buitengebied' vastgesteld. Ter voorbereiding op deze nota heeft op 18 september 2014 een discussiebijeenkomst plaatsgevonden met de gemeenteraad over de belangrijkste beleidsthema's voor het buitengebied. Ook voornoemd bed and breakfast voorzieningenbeleid heeft hier onderdeel van uitgemaakt. Op basis van het beschreven beleid en de gemeentelijke wensen zijn de uiteindelijke beleidsuitgangspunten geformuleerd. In het collegeprogramma is vervolgens uitgegaan van de maximale mogelijkheden die de gemeente heeft binnen hogere wet- en regelgeving. Wel is aangegeven dat het toestaan van bed and breakfast voorzieningen niet bij recht zijn toegestaan. Inhoudelijk zal dus altijd getoetst moeten worden aan de daaraan verbonden afwijkcriteriën.

Ten aanzien van recreatieappartementen is opgenomen dat deze enkel mogen worden gerealiseerd in een bestaand vrijstaand bijgebouw. Daarnaast mag op een erf maximaal 50 m² aan recreatieappartementen worden gerealiseerd. In de afwijkingsbevoegdheid worden eveneens voorwaarden opgenomen waaraan een recreatieappartement moet voldoen, bijvoorbeeld: brandveiligheid, riolering, enz.

Voor de schematische weergave van vorenstaand beleid wordt verwezen naar bijlage 1.

2.5 Voormalige agrarische bedrijven (VAB)

Het VAB-beleid is al jaren verankerd in het provinciaal beleid. De provincie Drenthe was van mening dat in het hoofdgebouw op een voormalig agrarisch perceel, naast het verplichte particuliere wonen, een functioneel hergebruik van leegkomende (agrarische) panden mocht plaatsvinden. Een meer bedrijfsmatige invulling was hiervan uitgesloten. In de huidige Provinciale Omgevingsvisie is de regie op het toepassen van het VAB-beleid bij de Drentse gemeenten neergelegd.

In Borger-Odoorn wordt met betrekking tot het toestaan van bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen, onderscheid gemaakt tussen het buitengebied en de kernen. Voor de schematische beleidsweergave wordt verwezen naar bijlage 2.

In het buitengebied mag binnen een woonbestemming wel een bed and breakfast worden gerealiseerd maar geen recreatieappartement. Ook als sprake is van een VAB, moet worden uitgegaan van het hoofdgebouw. Een uitzondering hierop is het toestaan van een recreatieappartement in een bijgebouw, mits deze als karakteristiek is aangemerkt.

In de kernen is binnen een agrarische bestemming zowel een bed and breakfast voorziening als een recreatieappartement toegestaan. Binnen de woonbestemming is alleen een bed and breakfast voorziening toegestaan.

2.6 Conclusie

Zowel het provinciaal- als het gemeentelijk beleid is erop gericht om recreatie en toerisme te stimuleren. Bed and breakfast voorzieningen worden als ondergeschikte recreatieve functie acceptabel geacht binnen de woonfunctie. Recreatieappartementen zijn onder voorwaarden acceptabel binnen het hoofdgebouw en karakteristieke bijgebouwen. Vanuit ruimtelijk en stedenbouwkundig oogpunt leiden dergelijke (kleinschalige) recreatieve aanvullingen niet tot een onevenredige straat- en bebouwingsbeeld noch tot een vermindering van het woon- en leefmilieu van omwonenden.

3 Toekomstig gemeentelijk beleid

Recreatie en toerisme is en blijft een belangrijke sector. Het is dan ook van belang om dit waar mogelijk te stimuleren. Daarnaast vormen zij een belangrijke factor als het gaat om de variëteit van overnachtingsmogelijkheden. Het is echter niet de bedoeling dat deze sector zodanig wordt geprofessionaliseerd en grootschalig wordt, dat dit leidt tot oneerlijke concurrentie van soortgelijke aanbieders.

Door het vaststellen van een eenduidig luidend toetsingskader, ontstaat er voor bestuurders, ambtenaren en voor burgers duidelijkheid over de te hanteren regels ten aanzien van bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen.

In de recent vastgestelde en in ontwikkeling zijnde bestemmingsplannen is alleen voor bed and breakfast een definitie opgenomen:

Een kleinschalige aan de woonfunctie ondergeschikte accommodatie voor uitsluitend logies en ontbijt met maximaal 6 kamers en maximaal 10 slaappleatsen, die deel uitmaakt van het hoofdgebouw en geen zelfstandige eenheid mag zijn of kan verworven tot een zelfstandige eenheid.

3.1 Wijzigingen

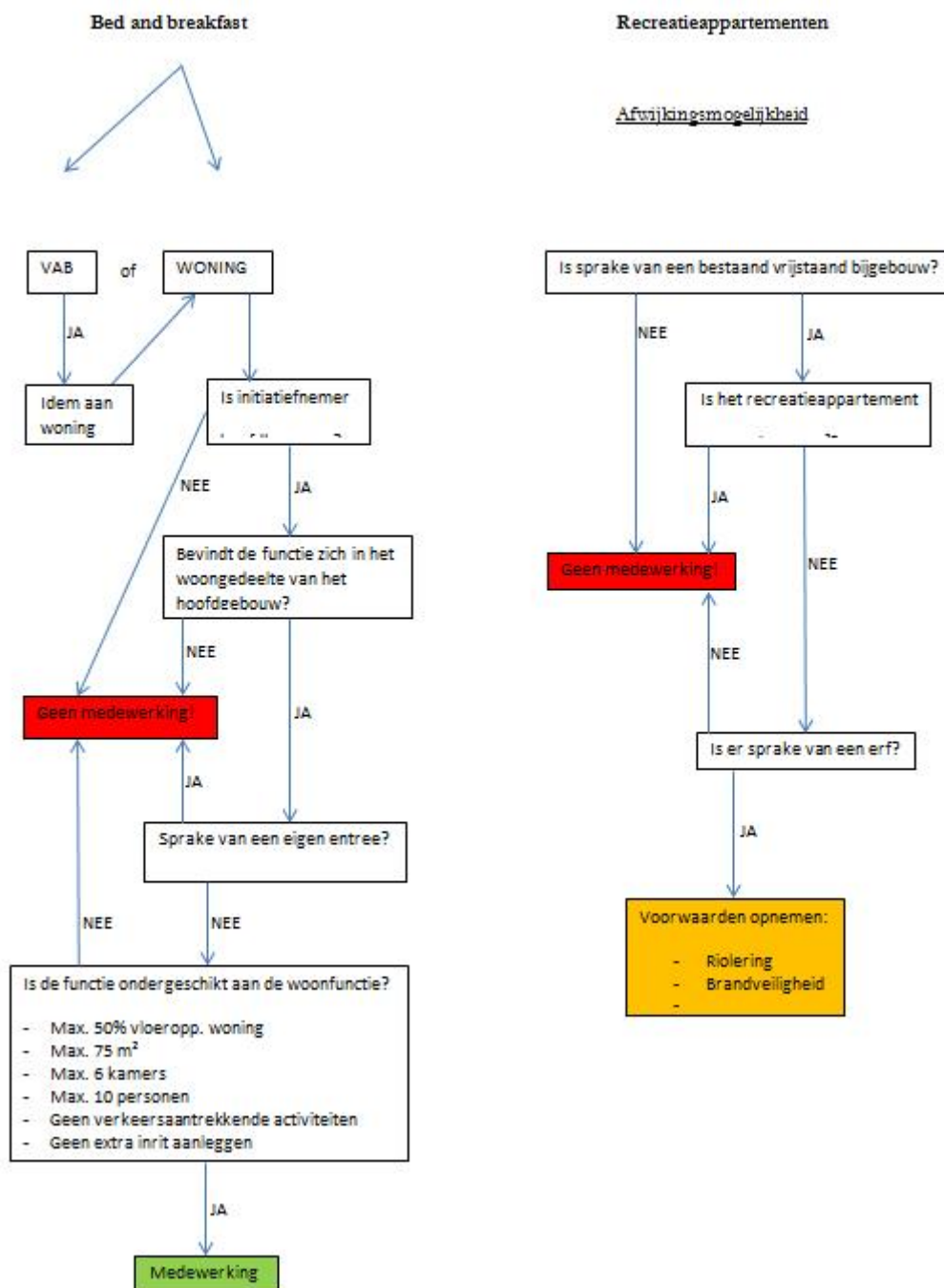
Binnen gemeente Borger-Odoorn is ruimschoots beleid geformuleerd voor het toestaan van bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen. Echter wordt in het huidige beleid onderscheid gemaakt tussen een woon- en agrarische bestemming, een VAB en een agrarische- / woonbestemming, het buitengebied en de kernen en hoofdgebouwen en bestaande vrijstaande bijgebouwen. De wens is nu om al deze vormen te synchroniseren en inhoudelijk dusdanig aan te passen dat sprake is van een (nieuw) duurzaam toetsingskader.

Zo wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen verschillende bestemmingen omdat de recreatieve voorziening is verbonden aan de woonfunctie. Of nu sprake is van een agrarische woonfunctie of een woonbestemming maakt immers geen verschil. Van belang is wel dat de recreatieve functie ondergeschikt blijft aan de woonfunctie. In dit kader worden eerder genoemde voorwaarden gehandhaafd. Wel wordt een verruiming opgenomen als het gaat om het toestaan van bed and breakfast voorzieningen in aan- en uitbouwen. Omdat het hier gaat om ondergeschikte gebouwen, blijft sprake van een goede ruimtelijke ordening. Ook aan-huis-verbonden beroepen worden al in deze gebouwen toegestaan. Ten aanzien van de hoeveelheid kamers en slaappleatsen wordt het beleid wel aangescherpt. Zo wordt met inachtneming van het amendement, geregistreerd onder nummer 17.02078, het aantal kamers teruggebracht van 6 naar 2 en het aantal slaappleatsen van 10 naar 6.

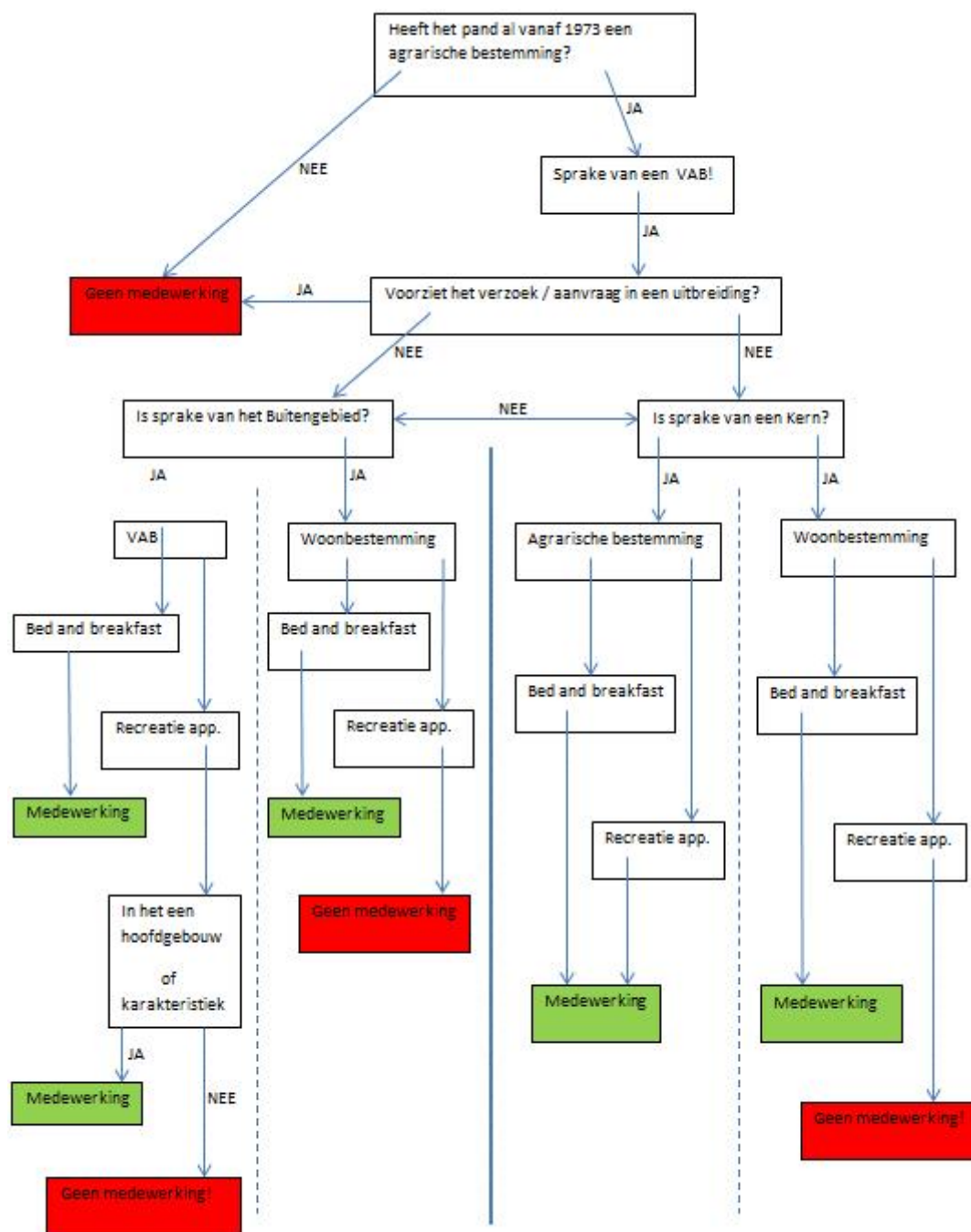
Ook wordt vanuit ruimtelijk en functioneel oogpunt niet ingezien waarom recreatieappartementen alleen in bestaande (karakteristieke) bijgebouwen zijn toegestaan dan wel in hoofdgebouwen die onder de VAB-regeling vallen. Het nieuwe beleid laat dit onderscheid vallen.

In bijlage 3 is een schematisch toetsingskader opgenomen.

BIJLAGE 1: Huidige regeling Nota van uitgangspunten



BIJLAGE 2: Huidige regeling Voormalige Agrarische Bedrijven (VAB)



BIJLAGE 3: Nieuwe regeling bed and breakfast/recreatieappartement

