

Collegeadvies



Zaaknummer	118631
Portefeuillehouder	A.J. Klein
Advies van	T. Heldoorn
I.o.m.	P. van Grootheest, A. Post, A. Klein
Beslissing d.d.	16 maart 2021 Nummer
Conform voorstel.	
Besluit	Openbaar

Onderwerp

Camperplaatsen bij de Vesting Elburg

Te nemen besluit

1. Kennis te nemen van het adviesrapport 'Camperplaatsen Elburg'.
2. In te stemmen met het advies uit het rapport om camperplaatsen op overloopparkerterrein De Oude Vos te exploiteren.
3. In te stemmen met het advies uit het rapport om bovengenoemde camperplaatsen te laten exploiteren door een (toeristisch) ondernemer.
4. Het aanwijzingsbesluit om standplaatsen/parkeerplaatsen voor campers te realiseren voor recreatief nachtverblijf vast te stellen.
5. Aanvraag te doen voor een omgevingsvergunning voor tijdelijk, planologisch strijdig gebruik van het terrein voor overnachting (kruimelgevallenregeling).
6. De raad te informeren met bijgevoegde brief.

Inleiding

Op 3 juni 2019 heeft uw college besloten om als pilot vijftien (tijdelijke) camperplaatsen te realiseren op parkeerplaats De Oude Vos en heeft u hiervoor de parkeerplaatsen achter de heg op het parkeerterrein aangewezen. Uit de evaluatie van de pilot is naar voren gekomen dat als de gemeente camperplaatsen gaat exploiteren, het wettelijk verplicht is om alle kosten in het tarief door te rekenen en zij eerst een (markt)onderzoek moet verrichten. De uitkomsten van het onderzoek worden gebruikt om te komen tot een zorgvuldige besluitvorming.

Het marktonderzoek naar de exploitatie van camperplaatsen in onze gemeente is nu klaar. Het rapport vindt u bijgevoegd. In het document zijn twee scenario's uitgewerkt: (1) exploitatie van camperplaatsen op P De Oude Vos door de gemeente en (2) exploitatie van camperplaatsen op P De Oude Vos door een marktpartij.

In hoofdstuk 5 zijn de tien belangrijkste conclusies en aanbevelingen te vinden, die ervan uitgaan dat camperplaatsen op genoemd parkeerterrein – mits sober van inrichting en voorzieningenniveau – zeker een goede aanvulling vormen op het bestaande aanbod. Bovendien is aangetoond dat er voldoende perspectief is voor een gezonde exploitatie. Het rapport biedt verder de integrale kostprijsberekening, een essentiële voorwaarde om aan de Wet Markt & Overheid te voldoen.

De gemeente is geadviseerd inzake dit onderzoek een aantal stappen te volgen om een goede afweging te kunnen maken over de haalbaarheid en wenselijkheid van een permanente camperlocatie op parkeerplaats De Oude Vos. Het college ziet het beschikbaar stellen van sobere camperplaatsen als een aanvulling op het bestaande aanbod van camperplaatsen en wil dit aanbod in 2021 realiseren.

Beoogd effect

Inzicht in hoe om te gaan met het realiseren van camperplaatsen op Parkeerterrein De Oude Vos, over de haalbaarheid en de wenselijkheid hiervan en wie de eventuele camperplaatsen kan en zou moeten exploiteren.

Het beoogde effect van de keuze van scenario door de gemeente is de realisatie van camperplaatsen bij parkeerplaats De Oude Vos, geëxploiteerd binnen de kaders met een kostendekkend en marktconform tarief.

Argumenten

2.1 Er is ruimte voor meer camperplaatsen binnen Elburg

Het toeristisch seizoen in Nederland wordt steeds langer. Waar de markt voor campers een nichemarkt is, is er zeker sprake van een groeiemarkt: binnen de verblijfsrecreatie lijkt de campermarkt meer dan proportioneel te groeien. Dit wordt ondersteund door met name de minicampinghouders uit Elburg met wie is gesproken.

2.2 Gemeente Elburg heeft potentie voor de groeiende markt voor kort verblijf

De gemeente Elburg is met haar gevarieerde aanbod aan toeristische trekkers binnen en buiten de Vesting een aantrekkelijke gemeente voor de toerist.

2.3 Exploitatie van camperplaatsen op De Oude Vos boort een ander marktsegment aan

De campermarkt kent een segmentatie in doorreis (1 nacht) – kort verblijf (ongeveer 2 dagen) – langer verblijf (3-5 dagen). De camperaar die voor een langer verblijf naar Elburg komt, kiest doorgaans voor een plek op een van de (mini)campings met alle voorzieningen. De andere twee segmenten kiezen voor een locatie met basisvoorzieningen, landschappelijk ingekleed, en besteden meer aan shopping, uit eten gaan, evenementen en activiteiten. Voor alle campers geldt dat gastheerschap, belevingswaarde en een diversiteit in het toeristisch aanbod belangrijke aspecten zijn voor een prettig verblijf. Het aandeel campers dat voor een langer verblijf kiest, groeit ten opzichte van de andere twee segmenten.

2.4 Exploitatie van camperplaatsen op de Oude Vos gaat niet ten koste van de minicampings

De minicampings kennen in het hoogseizoen een zeer hoge bezettingsgraad. In het voor- en naseizoen trekken zij steeds meer gasten, campers en niet-campers. Het aandeel campers op de minicampings neemt toe. In het gemeentelijk beleid is er ruimte voor 250 camperplaatsen. Ongeveer de helft hiervan is gerealiseerd. De mogelijke inrichting en exploitatie van een camperlocatie op De Oude Vos valt niet onder het beleid van de minicampings.

2.5 Er lijkt ruimte voor hogere prijsstelling voor camperplaatsen

Uit het marktonderzoek naar camperplaatsen in een straal van 20 km rond Elburg blijkt dat 57% van die bedrijven seizoenafhankelijke tarieven hanteert. De tarieven laten een zeer gedifferentieerd beeld zien. De gemiddelde prijs voor een camperplek buiten Elburg ligt buiten het hoogseizoen rond de €21,50; in het hoogseizoen op €27. Deze prijzen zijn exclusief toeristenbelasting. In Elburg is een gangbare prijs voor een camperplek bij de minicampings €15 - €18; er is nauwelijks sprake van prijsdifferentiatie door het jaar heen.

2.6 Het is strategisch aantrekkelijk om De Oude Vos te gaan exploiteren als locatie van camperplaatsen

Vanwege de aanwezige marktsegmentatie is er slechts in beperkte mate sprake van concurrentie met vooral de minicampings in en rond de gemeente Elburg. Alleen met twee campings op ca. 1 km van de Vesting kan enige concurrentie optreden; zij bedienen echter een ander marktsegment. Het is strategisch van belang om juist een complementair aanbod te ontwikkelen.

3.1 Er zijn marktpartijen geïnteresseerd in exploitatie van camperplaatsen op loopafstand van de Vesting

Het gepleegde marktonderzoek heeft ertoe geleid dat er twee marktpartijen in beeld zijn gekomen die graag camperplaatsen op loopafstand van de Vesting willen exploiteren. Zij hebben voldoende vertrouwen in de markt om te willen starten met een camperlocatie met ten minste 20 camperplaatsen. Binnen de huidige regelgeving is – net als bij de pilot – ruimte voor minder plaatsen, uitbreiding zou gerealiseerd moeten worden via een bestemmingsplanwijziging.

3.2 Als de gemeente camperplaatsen op De Oude Vos wil gaan exploiteren, dan dient zij deze diensten minimaal tegen kostprijs te exploiteren.

De mededingingswet, hoofdstuk 'Wet Overheid en Markt', bevat gedragsregels voor overheden die economische activiteiten verrichten. Zij mogen geen product of dienst onder de kostprijs aanbieden. Houdt een overheid zich niet aan de verplichting tot doorberekening van de integrale kostprijs, dan kan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) handhavend optreden. Het exploiteren van camperplaatsen geldt als het verrichten van een economische activiteit. De gemeente dient zich dus te houden aan de gedragsregels.

3.3 Advies is om de ondernemer de beoogde camperplaatsen op De Oude Vos te laten exploiteren

De markt kan zo haar werking krijgen, de gemeente blijft in haar publieke, faciliterende functie, er is geen grond vanuit andere verblijfsrecreatieondernemers om de gemeente te betichten van oneerlijke concurrentie. Tenslotte vervalt ook de aanleiding voor de gemeente om zelf te exploiteren: er blijkt wel een marktpartij te zijn die de gewenste aanvulling op het bestaande aanbod van camperplaatsen wil exploiteren.

4.1 Om het 'camperen' op deze plek mogelijk te maken is een aanwijzingsbesluit nodig

Volgens artikel 4.18, eerste lid van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Elburg (APV) is het niet toegestaan om buiten kampeerterreinen te overnachten. Het college kan volgens artikel 4.19 van de APV echter plaatsen aanwijzen waar campers kunnen staan wel is toegestaan. Daartoe is het bijgevoegde aanwijzingsbesluit opgesteld.

5.1 Met de kruimelgevallenregeling kunnen we tijdelijk, afwijkend gebruik van het terrein bewerkstelligen

De kruimellijst kent verschillende gevallen waarin volgens de reguliere procedure een vergunning kan worden verleend in afwijking van het bestemmingsplan. In dit geval wordt een beroep gedaan op het tijdelijk in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van gronden. De maximale termijn waarvoor een tijdelijke omgevingsvergunning kan worden verleend is 10 jaar.

6.1 Informeren gemeenteraad

Bij dit collegevoorstel is een raadsinformatiebrief toegevoegd. Nu er een concreet advies ligt en concrete vervolgstappen in beeld komen, is het goed de raad opnieuw te informeren en het besluit van het college te motiveren.

Kanttekeningen

2.1 De ondernemer kan afzien van exploitatie bij een onrendabel perspectief

Als ondernemer toch afziet van exploitatie van de beoogde sobere camperplaatsen op de Oude Vos, neemt de gemeente zelf de exploitatie, met inachtneming van gestelde regels, op zich. In dat geval hanteren we scenario 1 (hst. 4.3) uit het adviesrapport.

5.1 De inrichting en exploitatie van camperplaatsen vergt een wijziging van het bestemmingsplan

Op de locatie De Oude Vos geldt een bestemming verkeer (na een partiële wijziging door het college van B&W van agrarisch – cultuurgrond naar gemengd 1, verkeer en verkeer). De derde partiële herziening bestemmingsplan Beschermd Stadsgezicht (veegplan) geeft in art. 27 aan wat onder verkeer dient te worden verstaan; daaronder is verblijf van camperplekken niet inbegrepen. Dat betekent dat het huidige bestemmingsplan niet voorziet in het exploiteren van camperplekken op deze locatie.

Wel heeft de gemeente Elburg in juli 2019 een aanwijzingsbesluit opgesteld dat een afwijking regelt ten opzichte van artikel 4:18 van de APV; dit artikel bepaalt dat standplaatsen/parkeerplaatsen voor campers buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het bestemmingsplan is bestemd, strijdig zijn met dit artikel. Dit afwijzingsbesluit regelt het staan dan wel parkeren van campers op De Oude Vos. Het dubbelgebruik van parkeerplekken is wel geregeld in de Parkeernota (2014). Om het overnachten ook planologisch te regelen is m.a.w. een bestemmingsplanwijziging nodig. Via de kruimelgevallenregeling (artikel 4 van bijlage II bij het Bor) kan, vooruitlopend op een bestemmingsplanwijziging, een tijdelijke omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik worden verleend, voor het strijdige gebruik.

4.1 Tegen het aanwijzingsbesluit kunnen belanghebbenden bezwaar aantekenen

Binnen zes weken na bekendmaking van dit aanwijzingsbesluit kunnen belanghebbenden hiertegen een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij het college van burgemeester en wethouders. Door het aantekenen van bezwaarschrift wordt dit besluit niet geschorst.

Financiën

De investeringen voor het ontwikkelen en exploiteren van camperplaatsen op de Oude Vos zijn voor rekening van de ondernemer. Wanneer deze alsnog afziet van exploitatie, neemt de gemeente deze taak op zich. De begroting voor de inrichting van De Oude Vos, inclusief de operationele, afschrijvings- en onderhoudskosten én de kostprijsberekening vindt u in hoofdstuk 4 van het rapport uitgewerkt.

Communicatie/burgerparticipatie

Geraadpleegde en betrokken (markt)partijen in het onderzoek informeren over het genomen besluit.

Vervolg

Na instemming door het college met dit advies wordt het advies in de vorm van een raadsinformatiebrief ter kennisgeving gebracht aan de gemeenteraad.

Bijlage(n)

1. Adviesrapport Camperplaatsen Elburg
2. Raadsinformatiebrief.
3. Aanwijzingsbesluit + kaart
4. Brief aan belanghebbenden