

# Recreatie en de flexibiliteit van het ruimtelijk plan

*Een pleidooi voor Recreatieve Ontwikkelzones*

Leisurelands, januari 2017

## Managementsamenvatting

Voorwaarde voor een gezonde business case is het faciliteren van de flexibiliteit die noodzakelijk is voor modern ondernemerschap in de recreatiesector. Dit kan door creatie van Recreatieve Ontwikkel Zones (ROZ). Leisurelands heeft daarnaar onderzoek gedaan. Na een inleiding over de recreatiesector, de flexibiliteit van het ruimtelijk plan en de borging daarvan, volgt een beschrijving van wat naar verwachting mogelijk is binnen de komende Omgevingswet. Dit staat dicht bij wat nu mogelijk is, en dat schiet naar de mening van Leisurelands tekort. Deze studie is daarom onderdeel van een breder onderzoek dat in een ander rapport pleit voor meer onderzoek.

In een ROZ moeten locaties van functie kunnen wisselen, of twee of meer functies kunnen hebben. Verschil derhalve met veel vigerende bestemmingsplannen is dat niet elke locatie een bestemming krijgt, maar locaties binnen de ROZ beschikbaar zijn voor deze functies. Eenieder die over een locatie mag beschikken, kan vergunning voor al deze functies vragen. Het onderzoek van de gemeente naar de ROZ richt zich op de impact van deze functies op de omgeving, maar doet dit nog niet tot in detail. Wie vervolgens een vergunning vraagt, mag deze niet geweigerd worden, als hij blijft binnen de regels die de gemeenteraad stelt. Met die regels kan de raad beperkingen stellen, die mogelijk tot nader onderzoek van de gemeente leiden. Dit zijn in het bijzonder bouw- en gebruiksvoorschriften.

Bij de bouwvoorschriften stelt de gemeenteraad algemene regels ten aanzien van hoogte, oppervlakte en volume. B&W krijgen bevoegdheid om daarvan af te wijken. De gebruiksvoorschriften staan functiemening en functiewisseling toe, maar stellen ook voorwaarden. Het gebied moet wel bewaakt worden als recreatiegebied. Ook hier krijgen B&W bevoegdheid tot afwijken om recht te doen aan de functiemenging. Gevolg is dat een recreatieondernemer bij aanvraag van een Omgevingsvergunning tot afwijking te maken krijgt met B&W die met de voorwaarden in het plan beschikken over een heldere set aan criteria. De afwegingsruimte is daarmee op voorhand duidelijk, maar de vraag is of die ruimte, de flexibiliteit, genoeg is voor de moderne recreatieondernemer.

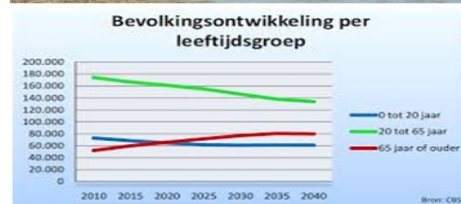
## 1 Inleiding

In de afgelopen 50 jaar zijn vele agrarische gebieden getransformeerd tot recreatieparken met een keur aan mogelijkheden voor strandrecreatie, evenementen, horeca en recreatieve bedrijvigheid. Leisurelands exploiteert 20 recreatieparken in Gelderland en Limburg. Jaarlijks komen 5 à 6 miljoen bezoekers naar deze parken en de recreatiebedrijven die daar actief zijn. De in samenhang hiermee gerealiseerde natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten vormen het decor waarbinnen de vrijetijdsbesteding zich afspeelt. De recreatieparken liggen in het landelijk gebied waarbij het overheersend denken nog vaak gericht is op bescherming, behoud en conservering, in plaats van gericht op ontwikkeling. De perceptie is dikwijls van natuurgebieden in plaats van recreatiegebieden.

Anno 2017 is het vrijetijdspatroon ingrijpend anders dan toen recreatiegebieden werden aangelegd. Welvaart, mobiliteit, digitale media, vrijetijdsgoederen, het totale aanbod en vraag is niet te vergelijken met 50 jaar geleden. Omdat maatschappij en economie veranderen, zullen aanbieders van vrijetijdsvoorzieningen mee moeten veranderen. Veranderingen gaan steeds sneller en dat vraagt van de overheid dat zij deze maatschappelijke ontwikkelingen effectief faciliteert. Om op mogelijkheden en trends in de recreatiemarkt te kunnen inspelen is besef van urgentie nodig, zeker om binnen wetten en regels bewegingsruimte te geven aan recreatie, met behoud van omgevingskwaliteit. Dat besef lijkt bij de overheid onvoldoende aanwezig.

## Trends recreatie en toerisme

- Wensen en gedrag van recreanten sterk veranderd; nieuwe belevingsconcepten;
  - blijvend teruglopende aantallen traditionele bezoekers
  - publiekevenementen razend populair
  - invloed van internet/social media
  - van traditionele groepen naar communities
  - consument is dynamischer dan ooit en wil kwaliteit voor lage prijs
- Enorme concurrentie / overaanbod vrijetijdsbesteding
- Vergrijzing en ontgroening
- Economische dragers voor duurzame instandhouding noodzakelijk
- Alleen kansen bij bundeling van aanbod (vgl winkelcentra)
- Geen subsidies beschikbaar
- Uitdaging voor 'krimp Achterhoek': van probleem naar kans



Leisurelands ervaart dagelijks de urgentie om op haar gebieden snel te kunnen schakelen. Met de filosofie die voor u ligt, wil Leisurelands komen tot een efficiëntere toepassing van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. Aanleiding hiertoe is het idee van de **Recreatieve Ontwikkelzones (ROZ)** van de Provincie Gelderland. Uit dit idee volgt de noodzaak om eenvoudiger en beter te kunnen omgaan met procedures, in het bijzonder rond ruimtelijke plannen. Wij tonen die noodzaak aan door te kijken naar het bestemmingsplan en de zekerheden en bescherming die dit plan moet bieden. Stelling is dat die er alleen zijn als recreatie voldoende de ruimte krijgt in een globaal en flexibel bestemmingsplan. Dit plan moet immers op een gezonde exploitatie berusten en moet daaraan de ruimte geven. Daartoe wijzen wij op de ROZ als oplossing die goed volgt uit lopende wijzigingen van beleid en van het recht, de nieuwe Omgevingswet met het Omgevingsplan. Wij passen dit hier toe op het recreatiegebied Stroombroek en eindigen met het ontwerp van artikelen in het bestemmingsplan, later Omgevingsplan, die flexibiliteit moeten creëren voor recreatie.

## 2 Recreative Ontwikkelzones

In de op 9 juli 2014 door Provinciale Staten vastgestelde Omgevingsvisie Gelderland krijgt de vrijetijdseconomie nadrukkelijk een accent. De provincie en haar partners willen ruimte bieden aan kwaliteitsverbeteringen en innovatie van recreatiebedrijven. De Omgevingsvisie zegt daarover:

*“De recreatiegebieden (recreatieplassen) zijn in de jaren zeventig van de vorige eeuw aangelegd, met name om te voorzien in de behoefte aan water- en oeverrecreatie (zwemmen, kleine watersport, zonnebaden et cetera). Het eigendom en beheer werd in handen gelegd van de toenmalige recreatieschappen (gemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van de openluchtrecreatie).*

*Vooraf sinds de verzelfstandiging en privatisering van de recreatieschappen (1999) zijn deze recreatieplassen zich aan het ontwikkelen tot multifunctionele recreatiegebieden: naast het traditionele aanbod van openbaar toegankelijke zwemwater- en oeverrecreatievoorzieningen (inclusief kiosken, sanitair, parkeerterreinen et cetera) is het recreatieve aanbod sterk verbreed en uitgebreid (van outdoorsport en survivalvoorzieningen tot wellnesscentra, waterskibanen, speelparadijzen et cetera).*

*Deze ontwikkelingen zijn enerzijds ingegeven door de snel veranderende vragen vanuit de vrijetijdsmarkt en anderzijds door de noodzaak tot het opnemen van nieuwe economische dragers ten behoeve van de duurzame instandhouding van de openbare recreatiefunctie van deze gebieden.*

*De voormalige recreatieschappen zijn daarmee veranderd van gemeentelijke samenwerkingsverbanden in maatschappelijk betrokken recreatieondernemingen. Zij moeten in staat zijn adequaat in te spelen op veranderingen in de vrijetijdsmarkt. In dat verband kunnen de recreatiegebieden gezien worden als recreatieve ontwikkelingszones, die sterke behoefte hebben aan flexibele (ruimtelijke) kaders voor de mogelijke ontwikkelingen in deze gebieden”.*

Het door de provincie Gelderland geïntroduceerde concept Recreatieve Ontwikkelzone kan helpen om te komen tot een ruimer geformuleerd planologisch regime, dat gastvrijheidsondernemers beter in staat stelt om in te spelen op veranderingen. Leisurelands is samen met de provincie en de STIRR gestart om de in de Gelderse Omgevingsvisie opgenomen Recreatieve Ontwikkelzones te operationaliseren. Daartoe kijken we hierna naar het bestemmingsplan als huidig instrument, straks het Omgevingsplan, en om te beginnen de exploitatie die aan dit plan ten grondslag moet liggen met een goede business case. Daarna komt de flexibiliteit van het bestemmingsplan aan de orde, en hoe deze met een ROZ geborgd kan worden op een wijze die past bij de recreatiesector.

### **3 Business case recreatieparken**

De recreatieparken van Leisurelands zijn alle in de zeventiger en tachtiger jaren van de vorige eeuw aangelegd. Enerzijds dienden zij om ruimte te bieden aan de toen sterk groeiende behoefte aan openlucht recreatie, en anderzijds om kwetsbare natuurgebieden te ontzien. Zo liggen de recreatieparken op de Veluwe als een ring rondom het kwetsbare Veluws natuurgebied. Behalve de recreatieparken van Leisurelands, die in Gelderland en Limburg zijn gelegen, zijn er in Nederland vele andere recreatiegebieden die op vergelijkbare wijze zijn gerealiseerd. Daarnaast dragen de recreatieparken substantieel bij aan inkomen en werkgelegenheid in de regio, aan leefbaarheid en omgevingskwaliteit van het platteland.

Alles bij elkaar heeft recreatie maatschappelijke baten. Daar staan maatschappelijke kosten tegenover, net als iedere andere economische activiteit. Denk aan het belasten van het milieu, bijvoorbeeld door verkeer van en naar recreatieparken. Ook de natuur kan kosten hebben naast baten, bijvoorbeeld als groene ruimte wordt ingewisseld voor bebouwde ruimte. Als daarvoor nieuwe ruimte of hogere natuurkwaliteit terugkomt, dan komt er weer balans. Er is sprake van een maatschappelijke business case als het totaal aan maatschappelijke baten en kosten een batig saldo laat zien. Dat is belangrijk voor de gemeenteraad die het ruimtelijk plan vaststelt. De raad kan zich veel gelegen laten liggen aan de maatschappelijke business case, maar moet daarnaast letten op de financiële business case.

Goedkeuring van een aanpassing van het vigerend ruimtelijke plan hangt mede af van de vraag of er een goede exploitatie ten grondslag ligt aan deze aanpassing. Met andere woorden, heeft dit plan een business case die ook financieel goed in elkaar zit?. De (private) geldstroom hangt af van het succes waarmee recreatieondernemers binnen het gebied kunnen functioneren. Dit vergt van college, raadsleden en ambtenaren verdieping in de economie van de recreatiesector. Bepalend daarbinnen is de snelheid van het voortdurend veranderend vrijetijdspatroon.

#### *Oude en nieuwe economie*

Het aanbod aan en de vraag naar vrijetijdsmogelijkheden is niet te vergelijken met 50 jaar geleden. Nieuwe functies worden toegevoegd, verouderde worden opgeheven. Een vergelijking is mogelijk met de opkomst van webshops die noodzakelijkerwijs leidt tot aanpassing van het fysieke winkelaanbod. Winkelbedrijven zullen nieuwe wegen en verdienmodellen moeten vinden. Winkelcentra passen zich aan door het toevoegen van recreatieve beleving, andersoortig

winkelaanbod, attracties en stadsevenementen. Verouderde bedrijventerreinen worden gesaneerd waarbij ruimte wordt gemaakt voor nieuwe en andere bedrijven.

Strandbezoek op de recreatieparken is de afgelopen vijftien jaar gehalveerd. Het 300 ha grote recreatiegebied Bussloo bijvoorbeeld, gelegen in de stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen, had in de negentiger jaren topdagen met 55.000 bezoekers, anno 2015 kent een absolute topdag 30.000 bezoekers. Het beeld van overvolle stranden is verdwenen of komt nog slechts een enkele dag in het jaar voor, bij tropische temperaturen. Afnemend strandbezoek zal zich de komende jaren verder doorzetten. De consument heeft immers een enorm aanbod aan vrijetijdsmogelijkheden en men gaat beduidend minder vaak en minder lang naar de recreatieplas. Een ander aspect is de ontgroening en vergrijzing die zich snel aandient. Dat leidt niet alleen tot sluiting van bijvoorbeeld scholen, maar ook tot structureel minder vraag naar stranden.

Hoewel strandbezoek afneemt zien we dat het bezoek aan recreatieparken, waar de klant een cluster aan voorzieningen, attracties en bedrijvigheid aantreft, wel stabiel blijft of groeit. Omdat er vanaf de eeuwwisseling bedrijvigheid, evenementen en activiteiten zijn toegevoegd is het seizoen van deze parken fors verlengd. De onderdelen te samen en de minder grote afhankelijkheid van het weer maken een recreatiepark tot een sterk recreatief centrum. Schaal (clustering, minimale omvang) is maatgevend voor het met succes in stand kunnen houden van vrijetijdsvoorzieningen. Recreatiecentra moeten zich, net als winkelcentra, bedrijventerreinen, vakantiecentra zeer snel kunnen aanpassen aan veranderende marktomstandigheden.

<u>Oude economie</u>		<u>Nieuwe economie</u>
Schaarste drijft waarde	→	▪ Gebruik drijft waarde
Kosten gericht	→	▪ Opbrengst gericht
Massaal	→	▪ Persoonlijk
Controle en bescherming	→	▪ Samenwerking, vertrouwen en openheid
Voorspelbaar	→	▪ Experimenteel en vernieuwend
Duidelijke grenzen	→	▪ Verschuivende, open grenzen
Lineaire processen	→	▪ <u>Communities</u>
Geleidelijke verandering	→	▪ Hoog adaptief vermogen
Prestaties afdwingen	→	▪ Prestaties mogelijk maken
Macht	→	▪ Invloed

Figuur 1: sheet uit presentatie Leisurelands

### *Cultuuromslag*

Het transitieproces van monofunctionele strandbaden voor het zomerseizoen naar multifunctionele recreatiecentra het gehele jaar rond vraagt van stakeholders om het loslaten van concepten en denkwijzen waar in het verleden marktvaart naar was. Het vraagt om open staan voor vernieuwing. Belangrijk gegeven is dat marges bij recreatiebedrijven gemiddeld bijzonder laag zijn. Men dient snel en zonder veel kosten te kunnen schakelen naar vernieuwing, aanpassing, uitbreiding. De economie van de recreatiesector vergt flexibiliteit en van groot belang is dat de overheid dit onderkent. Deze flexibiliteit in het planologisch regime faciliteren is noodzakelijk om aan ruimtelijke plannen een goede exploitatie ten grondslag te leggen. Zonder die exploitatie zal geen sprake kunnen zijn van een goede maatschappelijke business case. Immers, zonder recreatie als economische drager ontvalt ook de grondslag aan kwaliteit van leefomgeving en natuur, en aan werkgelegenheid.

## **4 Flexibel bestemmen**

De afgelopen jaren is er in het kader van de Green Deals Natuur & Gastvrijheid de nodige ervaring opgedaan met recreatief ondernemen in de nabijheid van natuurgebieden. Recreatieparken zijn aangelegd ten behoeve van intensieve recreatie, ze zijn speciaal daarvoor aangewezen en bestemd.

In zijn algemeenheid kan geconstateerd worden dat bestemmingsplannen voor gebieden waarin recreatie een rol speelt, vaak heel “eng” zijn geformuleerd, in de zin dat heel precies is omschreven wat er mag. Dat leidt al snel tot problemen wanneer vanuit de markt om een iets andere invulling wordt gevraagd. Dit beleid staat in contrast met bijvoorbeeld beleid zoals dat wordt gevoerd voor bedrijventerreinen, waarbij de bedrijvigheid in zwaartecategorieën wordt ingedeeld en bestemd, en binnen die zwaartecategorieën veel flexibiliteit bestaat.

Zoals in zijn algemeenheid bij consumentenproducten kan worden waargenomen kent ook vrijetijdsaanbod steeds kortere levenscycli. Dat verdraagt zich slecht met wat gebruikelijk is in bestemmingsplannen, namelijk het voor langere tijd vastleggen van eisen die aan een functie worden gesteld. De veranderlijkheid van de recreatiefunctie vraagt om flexibiliteit, en als die er niet is, dan vergt dit langdurige en kostbare procedures. De huidige gemiddelde doorlooptijden en kosten voor onderzoeken en leges geven een ernstige verzwakking van de slagkracht van recreatiebedrijven. Zij zijn voor veel recreatieondernemers moeilijk op te brengen, en vaak moeilijk te begrijpen in het licht van veranderend beleid en recht, waaronder de Omgevingswet. Welke richting kiezen beleid en recht en hoe past daarin flexibiliteit voor de recreatiesector?

De beschermingscultuur van de zeventiger jaren, die een sterke groei van op behoud en controle gebaseerde wetgeving heeft voortgebracht, wordt geleidelijk, stapje voor stapje losgelaten. Voorbeeld is de nieuwe Natuurvisie van het Rijk. Kernpunt van de visie is een omslag in het denken: natuur hoort midden in de samenleving thuis en niet alleen in beschermd natuurgebieden. Dit is goed voor de economie én voor de biodiversiteit. Ander voorbeeld is de nieuwe Omgevingsvisie van de provincie Gelderland, gebaseerd op co-creatie en partnerschap. Ook de mogelijkheid voor ‘tijdelijke natuur’ op terreinen die in afwachting zijn van een ontwikkeling is een stap in de goede richting. Het creëert flexibiliteit waardoor grondeigenaren niet bang hoeven te zijn voor de ontwikkeling van natuur die vervolgens wegens bescherming een belemmering vormt voor de beoogde ontwikkeling. Dit loslaten van behoud en controle en de omslag naar het creëren van samenwerking, partnerships, en nieuwe mogelijkheden stemt hoopvol.

#### *Mogelijkheden Omgevingswet*

De rol van de overheid verandert. Veel taken die de overheid in de afgelopen decennia naar zich toe heeft getrokken c.q. de maatschappij bij de overheid heeft neergelegd, zijn financieel niet meer op te brengen. De rol van de overheid wordt steeds meer faciliteren, randvoorwaarden creëren in plaats van bepalen, controleren en uitvoeren. De overheid treedt een paar stappen terug en legt meer verantwoordelijkheid bij burger en bedrijfsleven. De relatie overheid – bedrijfsleven wordt meer gekenmerkt door samenwerking en vertrouwen.

“Eenvoudiger en beter”, dat is kort gezegd de doelstelling van de nieuwe Omgevingswet die in 2019 gereed moet zijn. Opzet is dat het Rijk aan decentrale overheden meer flexibiliteit en afwegingsruimte gaat bieden. Regels en rigide normen die een integrale weging in de weg staan moeten worden opgeruimd, zo adviseert ook de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in haar advies “Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar” (december 2015). De invulling van deze intentie via AMvB’s moet nog uitwijzen of hier inderdaad sprake van gaat zijn. Intussen is evenwicht van functies min of meer vast komen te staan als een centrale kwaliteitsnorm die de Omgevingswet zal stellen. In recreatieparken is dat vooral een balans tussen recreatie en natuur, maar ook tellen werkgelegenheid, milieu en leefomgevingskwaliteit. Zij zijn onderdeel van de maatschappelijke business case, en die kan niet zonder een goede financiële grondslag.

Heeft een recreatiepark een goede business case, maatschappelijk en financieel, dan zou het planologisch regime daaraan ruimte moeten geven. Tot die ruimte behoort flexibiliteit, opdat een functie zich eenvoudig kan ontwikkelen zonder dat eerst een wijziging nodig is van dit regime. Met regelmaat staat een gemeenteraad flexibiliteit toe, maar wel onder de voorwaarde dat daarmee de

grens is bereikt. Meestal is dat een begrenzing die de flexibiliteit bindt aan een tijdshorizon, namelijk de volgende wijziging van het planologisch regime (nu bestemmingsplan). Dat kan in de weg staan aan vooral recreatie als economische functie, omdat ondernemers risico's nemen die deze horizon overschrijden. Zij hebben flexibiliteit nodig die permanent aanhoudt. Idee is dat zij dit verdienen als zij bijdragen aan een goede business case van een gebied.

## 5. Borging van flexibiliteit

### *Intrinsieke flexibiliteit*

Huidig en toekomstig geldend recht geven het bevoegd gezag de mogelijkheid om flexibiliteit te bieden binnen het bestemmingsplan, straks Omgevingsplan. Dit kan bijvoorbeeld door het stellen van plafonds binnen omgevingswaarden, ook wel (milieu)gebruiksruimte genoemd. Daaronder kan een ondernemer naar eigen inzicht activiteiten verrichten: bouwen, verbouwen, tijdelijke bouwwerken plaatsen, evenementen houden. Dit is een vorm van 'intrinsieke flexibiliteit', en dit is de beste optie voor flexibilisering, zo blijkt uit een rapport dat Platform 31<sup>1</sup> in januari 2016 heeft gepubliceerd na een experiment de afgelopen drie jaar. Hoofdstuk 7 heeft als voornaamste conclusie het volgende:

Tijdens dit experiment is gebleken dat de intrinsieke flexibiliteit in een bestemmingsplan een grote meerwaarde op kan leveren om de regeldruk te verminderen. Dit vermindert procedures op het moment dat zich initiatieven voordoen. Het vergt wel een grote inspanning aan de voorkant van het traject om deze flexibiliteit op een goede manier vorm te geven. Alle functies en gebouwen die aanvaardbaar zijn, moeten immers worden opgenomen. De grootste winst is te behalen door grenzen zo ruim mogelijk aan te geven. De grenzen doelen dan (1) op grenzen op een kaart die soms hard en exact lijken door een lijn die is getrokken, maar die meer als een diffuse lijn te interpreteren, en (2) op begrippen en/of begripsbepalingen die ruim worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat een gemeenteraad moet beoordelen of een nieuwe ontwikkeling past binnen de geest van het bestemmingsplan in plaats van binnen de letter (en lijn) van het bestemmingsplan. Dat vergt een andere manier van denken en handelen bij alle partijen. Het vraagt om normen in bestemmingsplannen minder strikt te nemen. Juist deze normering zorgt voor inflexibiliteit. In: "Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit", Platform 31, Den Haag, januari 2016)

De grenzen op de kaart, waarvan Platform 31 spreekt, hebben betrekking op het gebied en op de kavels waarbinnen ondernemers actief zijn. Dit komt voor binnen bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen (en overigens ook woonwijken): vrijheid van handelen wordt toegestaan binnen daartoe aangewezen zones, daarbuiten is het regime anders. Verschil is dat buiten de zone iedere individuele ondernemer zich met elke activiteit moet houden aan alle omgevingswaarden. Binnen de zone mag hij zelf uitmaken hoe hij zich aan bepaalde omgevingswaarden houdt, binnen de vergunningen die hij heeft. Dat geeft ruimte om activiteiten toe te staan zonder aanpassing van het planologisch regime. Voor recreatieondernemers kan zo'n zone een ROZ zijn, Recreatieve Ontwikkelzone.

### *Recreatieve Ontwikkelzone in het bestemmingsplan*

Een instrument om recreatieondernemers te faciliteren met flexibiliteit is het aanwijzen in het bestemmingsplan, straks Omgevingsplan, van een ROZ binnen het recreatiegebied. Varianten zijn twee of meer ROZ'en, of om het gehele recreatiegebied als ROZ op te vatten. Binnen een ROZ kan de gemeenteraad om te beginnen functiemenging toestaan, dat wil zeggen twee of meer ruimtelijke functies die op één plek mogen, tegelijk of na elkaar. De komende Omgevingswet gaat dit naar

---

<sup>1</sup> Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit; Evaluatie experiment flexibele bestemmingsplannen. Platform 31, Den Haag januari 2016

verwachting eenvoudiger maken, en menging past ook in de geest van deze wet. In de tweede plaats geldt de intrinsieke flexibiliteit. Dit betekent dat er weliswaar grenzen op de plankaart komen, maar die geven eerder contouren aan, dan harde grenzen. Binnen die contouren gelden omgevingswaarden voor oppervlakten, hoogten, volumes, beeldkwaliteit en meer. De contour geeft een uiterste grens aan waarbinnen de ondernemer moet blijven met zijn emissies, hoogten, volumes, etc. Die zullen in veel gevallen vastgelegd worden in vergunningen. Zolang de ondernemer die grenzen niet overschrijdt, mag hij daar zijn activiteiten ondernemen.

De ROZ geeft binnen het bestemmingsplan de vergunninghouder het recht om te ontwikkelen op zijn kavel binnen een aantal functies (functiemenging) en binnen één of meer van de volgende grenswaarden:

1. Binnen een maximaal bouwoppervlak
2. Binnen een maximale hoogte
3. Binnen een maximaal bouwvolume
4. Binnen een minimale afstand tot rooilijnen
5. Binnen eisen van beeldkwaliteit
6. Binnen een maximum aan geluidstoot
7. Binnen maximumgrenzen gesteld aan luchtkwaliteit

Uit het rapport van Platform 31 volgt dat er overheden zijn die ruimte toestaan binnen één of meer van deze grenswaarden. Tegelijkertijd maakt het rapport duidelijk dat zij dit niet hoeven te doen, ook niet onder de Omgevingswet. Flexibiliteit is geen doel op zich; flexibiliteit is een goed middel om na te denken over de toekomst van een gebied. Flexibiliteit is wenselijk bij omgevingsplannen waar ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, waar het wenselijk is dat maatschappelijke doelen worden gerealiseerd hetgeen bij de recreatiegebieden het geval is. Een globaal plan geeft, meer dan beheersbestemmingsplannen, duidelijkheid over waar we naar toe willen en draagt ertoe bij dat processen sneller kunnen worden doorlopen.

Ambtelijk kost het tijd om het denken over flexibiliteit onderdeel te laten zijn van de dagelijkse routine. Ook bij burgers en belanghebbenden vraagt het gewenning dat niet alles gedetailleerd vast ligt. Flexibiliteit gaat niet vanzelf, boven is al aangegeven dat het een cultuuromslag is, een actief proces dat in het begintraject vraagt om extra tijdsinvestering ten opzichte van een beheersbestemmingsplan. Dat verdient zich later terug, maar vraag is wat de overheid te winnen heeft bij flexibiliteit. Belangrijk voordeel is dat flexibiliteit dwingt tot nadenken over de toekomst. Het biedt zekerheid over de kaders (die met de omgeving zijn besproken) terwijl het eindbeeld daarentegen minder vast staat. Dat is ook logisch omdat we, zeker in de vrijetijdssector, niet heel ver vooruit kunnen kijken.

De winst voor de overheid zit verder in verlaging van regeldruk en snellere doorlooptijden, zodat het beleid voor recreatie, toerisme, werkgelegenheid en economie effectiever gerealiseerd wordt. Voor recreatiegebieden geldt bovendien dat er middelen gegenereerd worden om de maatschappelijke (groene) waarden van natuur en landschap en de gratis toegankelijkheid te borgen en te verduurzamen. Tot slot: een uitnodigende overheid ('ja, tenzij ...') past bij het huidige tijdsbeeld van een dienstverlenende overheid.

#### *Bestemmingsplan, Omgevingsplan*

Hoe ziet tenslotte het bestemmingsplan, straks Omgevingsplan eruit? In de eerste plaats staat dit functiemenging toe. Dat gebeurt nu al vaak en blijkt uit de opzet van het bestemmingsplan, wanneer daar wordt aangegeven dat op een plek twee of meer functies zijn toegestaan. Daarbij zijn uiteraard in zoverre restricties aan de orde dat bijvoorbeeld woonfuncties niet gemend kunnen raken met bedrijven met een zware milieuvergunning. Met andere woorden, niet elke functie is toegestaan,

maar bijvoorbeeld wel een pand dat van horeca naar horeca&winkel gaat, of een stuk grond dat van natuur naar natuur&recreatie gaat. Zolang geen bouwwerkzaamheden plaatsvinden, is geen Omgevingsvergunning vereist. Wordt er wel gebouwd, maar past dit binnen het Bestemmingsplan, dan is een Omgevingsvergunning vereist, maar deze mag niet geweigerd worden. Er vindt wel toetsing plaats, maar geen afweging van de toelaatbaarheid.

Om flexibel te kunnen zijn, moet het Bestemmingsplan en straks ook het Omgevingsplan gedegen zijn voorbereid. Bijvoorbeeld waarden als geluid, verkeer en natuurkwaliteit zijn nadrukkelijk afgewogen en geborgd. Het Bestemmingsplan is zo opgesteld dat een ondernemer een vergunning kan krijgen, als hij aantoonbaar kan maken dat met zijn activiteiten ook de verkeersdruk en geluidsniveaus aanvaardbaar blijven, eventueel na het treffen van verzachtende maatregelen. Hoewel binnen de ROZ de omgevingswaarden duidelijk zijn, gelden zij als contour waarbinnen je mag variëren, zolang je binnen de vergunning blijft.

## **6 Recreatieve Ontwikkelzones voor en na de Omgevingswet**

Op 18 mei 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over de vraag hoe flexibel een bestemmingsplan mag zijn (201505332/1/R1). Deze uitspraak sluit aan bij de standaardjurisprudentie en maakt duidelijk dat op dit moment, dus onder de Wro, globaal bestemmen is toegestaan, zolang het niet in strijd komt met de rechtszekerheid. Dat zal niet anders zijn onder de Omgevingswet die op z'n vroegst begin 2019 ingaat. Deze wet zal ruimere normen geven om ontwikkelingen toe te staan. Een commentaar bij deze recente rechterlijke uitspraak geeft als mening dat de jurisprudentie onvriendelijk staat tegenover flexibiliteit (Nieuwsbrief Omgevingsrecht 2016/24). Tot de komst van de nieuwe wet zal het nodige zendingswerk nodig zijn om te vragen om meer flexibiliteit, en wellicht ook nadat deze is ingegaan.

Leisurelands wil reeds nu met dit zendingswerk beginnen, opdat al voor en zeker na het van kracht worden van de nieuwe wet meer ruimte ontstaat voor recreatieondernemers. Deze tekst geeft aan hoe Leisurelands zijn missie voor meer flexibiliteit kan verrichten met behulp van een ROZ, een Recreatieve Ontwikkel Zone. Als eerste komt hierna aan de orde wat deze ROZ is en hoe deze past binnen de Wro en straks de Omgevingswet. Daarna volgt toepassing op het recreatiegebied Stroombroek, gemeente Montferland. Daaruit volgt het verschil tussen het huidige bestemmingsplan, waarbinnen Stroombroek valt, en een mogelijke ROZ in een nieuw bestemmingsplan, of in het komende Omgevingsplan van de gemeente Montferland.

### *ROZ en Omgevingswet*

Uitgangspunt voor elk recreatiegebied van Leisurelands is een eigen gebiedsvisie, en een visie afkomstig van de overheid, meestal de gemeente, vaak ook een provincie. Onder de nieuwe wet heet de visie van een overheid een Omgevingsvisie; nu is dat nog de structuurvisie, hoewel velen al spreken van Omgevingsvisie. Deze bindt enkel de overheid die de visie heeft opgesteld, en bindt niet de burger. De burger wordt nu gebonden door het bestemmingsplan, straks het Omgevingsplan. De ROZ komt uit de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland.

Nieuw in de Omgevingswet is dat een gemeente slechts één Omgevingsplan kent, en niet bijvoorbeeld twintig bestemmingsplannen, zoals nu vaak het geval is. Dit ene Omgevingsplan kan steeds bijgesteld worden, het groeit organisch, en zal onder meer gebieden aanwijzen voor recreatie. Burgers en bedrijven, waaronder Leisurelands, mogen vragen om het plan bij te stellen. Vraag kan zijn om een gebied aan te wijzen voor intensieve recreatie, zonder het specifieke gebruik aan een locatie te binden; dan komt een ROZ tot stand. Daarin moeten de visies samenkomen van de gemeente, de provincie, en van Leisurelands.

Een ROZ voor intensief gebruik onderscheidt zich van een zone voor extensief gebruik; als de gemeente in een zone voor extensief gebruik uiteenlopende recreatieve functies toestaat, dan blijft



elke functie binnen maxima en een binnenplanse afwijking is mogelijk, net als onder de huidige wet. Een recreatieondernemer kan binnen de kaders van het plan een omgevingsvergunning voor een concrete bouwactiviteit aanvragen, maar kan ook het college verzoeken de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid te benutten. Het Omgevingsplan bevat regels die aangeven wanneer een vergunning om binnenplans af te wijken kan worden verleend. Afwijken is een bevoegdheid en het college kan besluiten hiervan geen gebruik te maken. Daarnaast is er de buitenplanse afwijking en ook daarvoor kan een burger, lees hier recreatieondernemer, een vergunning aanvragen. Onder de Wabo en straks ook onder de nieuwe wet heet dit een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Toegepast op recreatie kan een gemeenteraad een gebied aanwijzen, een ROZ, waarbinnen een reeks recreatieve functies zijn toegestaan binnen maxima en gemengd. Wil een recreatieondernemer daarvan afwijken dan kan de raad in regels vastleggen welke afwijkingen binnen het kader van het plan zijn toegestaan. Het College van B&W krijgt de bevoegdheid om te bepalen of een omgevingsvergunning mag worden verleend. Deze systematiek opent de weg voor recreatieondernemers om meer flexibiliteit te krijgen, en ook om minder kosten te maken bij het aanpassen van het Omgevingsplan aan hun wensen.

Het kost geld om binnen een Omgevingsplan een ROZ te creëren, en het kost geld om een Omgevingsvergunning aan te vragen om een afwijkactiviteit te ontwikkelen. Beide gaan gepaard met lasten voor onderzoek dat aantoont dat activiteiten blijven binnen omgevingswaarden. Voornamelijk doel van de wetgever is om de lasten met de nieuwe wet te verminderen. Dit kan in de eerste plaats door een aanpassing van het Omgevingsplan, zoals de aanvraag van een ROZ, minder gedetailleerd te maken. Onderzoekslasten die anders rond de aanvraag van de ROZ zouden moeten worden gemaakt, worden aangehouden tot de aanvraag van de Omgevingsvergunning. Indien de gemeenteraad ruim is in zijn regels om te mogen afwijken, dan kan dit een aanzienlijke vermindering van onderzoekslasten betekenen: B&W heeft de ruimte om de vergunning te geven, en om nader onderzoek beperkt te houden.

Een gemeenteraad zal in het Omgevingsplan regels moeten opnemen die bepalen wanneer recreatie is toegestaan binnen extensieve gebieden, en binnen intensieve gebieden, een ROZ. De regels voor de ROZ moeten ruimte geven voor afwijking, die B&W de bevoegdheid geven de afwijking toe te staan. De gemeenteraad moet meewerken om deze regels te stellen op basis van een onderzoek dat zekerheid geeft dat activiteiten binnen omgevingswaarden zullen blijven, maar zal van een al te gedetailleerd onderzoek moeten afzien. Dan vertrouwt de gemeenteraad erop dat B&W bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan bepalen of die activiteit op dat moment een nader onderzoek vergt voor een vergunning wordt afgegeven. Dit is de flexibiliteit die de Omgevingswet biedt, en Leisurelands zal de gemeenteraad moeten aantonen dat dit de moeite waard is. Daartoe dienen onderstaande drie stappen, die zijn bediscussieerd met het oog op het gebied Stroombroek.

#### *ROZ in drie stappen*

De hieronder geschetste stappen zijn nu ook al mogelijk voor zover het gaat om een globaal plan met een binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid:

1. Leisurelands legt zijn visie op een gebied naast die van de gemeenteraad en vraagt binnen een Omgevingsplan aanwijzing van een ROZ, een gebied waar intensieve recreatie is toegestaan. De doorvertaling vindt plaats van ambities vanuit de visies naar de praktische regels en randvoorwaarden in het Omgevingsplan. Deze regels stellen maxima en functiemenging vast en mogelijkheden tot afwijking daarvan.

2. De gemeenteraad stelt vast welk onderzoek nodig is om de gevolgen van deze maxima en functiemenging vast te stellen, en weegt af welke kosten nu noodzakelijk zijn om voldoende zekerheid te geven aan belanghebbenden, en aan ondernemers dat zij zonder al te veel aanvullende kosten aan de slag kunnen.
3. De ROZ wordt aangewezen en een ondernemer vraagt daarbinnen een Omgevingsvergunning aan. Dit kan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit zijn die past binnen de ROZ, of een omgevingsvergunning om een afwijkactiviteit te realiseren. In dit laatste geval heeft B&W de bevoegdheid om deze activiteit toe te staan en om nader onderzoek beperkt te houden, tenzij B&W nader onderzoek nodig acht om tot een goede afweging te kunnen komen.

### *Toepassing op Stroombroek*

In het huidige bestemmingsplan is op het gebruikelijke detailniveau vastgelegd wat op een locatie de bestemming is en aan welke randvoorwaarden activiteiten binnen deze bestemming moeten voldoen. Aanvraag van een vergunning is mogelijk, kan soms niet geweigerd worden, en zal soms tot afweging leiden en extra onderzoek. Zo heeft een speelpark nu 2685 m<sup>2</sup> in gebruik, terwijl dat 4460 m<sup>2</sup> mag zijn. Binnen die 4460 mag uitbreiding naar meer vierkante meters niet geweigerd worden, mits wordt voldaan aan een reeks voorwaarden die ook in het bestemmingsplan staan. Dit zijn in het bijzonder bouwregels en gebruiksregels. B&W hebben een afwijkingsbevoegdheid en het bestemmingsplan geeft daarvoor regels.

Het recreatiegebied Stroombroek ligt in de gemeente Montferland en deze zal moeten komen tot een enkel Omgevingsplan voor de gehele gemeente. Leisurelands kan in gesprek gaan om rondom de recreatieplas in het recreatiegebied Stroombroek een intensieve zone aan te wijzen, een ROZ. Eerste stap, zoals hierboven aangegeven, is om gebruik te maken van de visies van gemeente en Leisurelands, en om die bij elkaar te brengen. Komen de Omgevingsvisie van de gemeente en de gebiedsvisie van Leisurelands overeen, en bieden zij een basis om een ROZ in te vullen? Op basis daarvan kan een onderzoek gaan plaatsvinden. Dit onderzoek gaat om te beginnen niet over bestemmingen, maar over functies. Het gaat hier om een intensieve zone, dus gaat het om een reeks functies, die alle in het gebied mogelijk moeten zijn:

Het Omgevingsplan kent functies toe aan locaties, maar in een ROZ moeten locaties van functie kunnen wisselen, of twee of meer functies kunnen hebben. Verschil derhalve met het vigerende bestemmingsplan zal zijn dat niet elke locatie een bestemming krijgt, maar locaties binnen de ROZ beschikbaar zijn voor deze functies. Eenieder die over een locatie mag beschikken, kan vergunning voor al deze functies vragen. Het onderzoek naar de ROZ richt zich op de impact van deze functies op de omgeving, maar doet dit nog niet tot in detail. Wie vervolgens een vergunning vraagt, mag deze niet geweigerd worden, als hij blijft binnen de regels die de gemeenteraad stelt. Met die regels kan de raad beperkingen stellen, die mogelijk tot nader onderzoek leiden. Dit zijn in het bijzonder bouw- en gebruiksvoorschriften.

Bij de bouwvoorschriften stelt de gemeenteraad algemene regels ten aanzien van hoogte, oppervlakte en volume. B&W krijgen bevoegdheid om daarvan af te wijken zolang niet meer dan een totaal percentage van het gebied wordt bebouwd, en een totaalvolume niet wordt overschreden. De gebruiksvoorschriften staan functiemenging en functiewisseling toe, maar stellen ook voorwaarden, zoals het recreatieve karakter van het gebied, of beroep aan huis. Het gebied moet wel bewaakt worden als recreatiegebied. Ook hier krijgen B&W bevoegdheid tot afwijken om recht te doen aan de functiemenging. Gevolg is dat een recreatieondernemer bij aanvraag van een Omgevingsvergunning tot afwijking te maken krijgt met B&W die met de voorwaarden in het plan beschikken over een heldere set aan criteria op basis waarvan de aanvraag beoordeeld moet worden. De afwegingsruimte is daarmee op voorhand duidelijk. Dit voorkomt onnodige onderzoekskosten voor de ondernemer.

Dit alles leidt tot de volgende schets van de ROZ-Stroombroek in het Omgevingsplan Montferland:

### **Voorstel voor Artikel 17 Recreatie**

**Intensieve zone dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen en horeca, ROZ recreatiegebied Stroombroek:** *(betreft het gehele eigendom van Leisurelands incl. in erfpacht uitgegeven gedeelten Land van Jan Klaassen, Markant.*

#### **17.1. Functies:**

Binnen de ROZ zijn de volgende functies toegestaan:

- stranden, water en ligweiden
- hotel
- verblijfsrecreatie: kamperen en groepsverblijven
- speel- en attractiepark
- buitensportvoorzieningen
- waterskibaan
- speelobjecten
- sportvoorzieningen
- evenemententerrein
- tijdelijk verblijf gekoppeld aan evenementen
- kiosken, sanitair en opslagvoorzieningen
- agrarische medegebruik
- bedrijfswoningen

#### **17.2. Bouwregels:**

- binnen de ROZ zone maximaal 3% bouwoppervlak
- binnen de ROZ zone maximaal ..m3 bouwvolume
- bouw en -gothoogte maximaal 20
- oppervlakte per gebouw maximaal ....

#### **17.3. Afwijken van de bouwregels**

- Afwijking is met vergunning toegestaan met het oog op een tweede, of meer functies binnen een bouwwerk.
- Bij het bepalen van de afwijking nemen B&W de in 17.4 genoemde maatvoering in acht voor een bouwwerk met een enkele functie:

#### **17.4. Maximale maatvoering voor een bouwwerk met een enkele functie**

- De maatvoering van de bebouwing mag niet meer bedragen dan in de onderstaande tabel is bepaald:
- bedrijfsgebouw:
  - gothoogte 6
  - bouwhoogte 10
  - bouw- en gothoogte voor hotel 20
  - oppervlakte per gebouw .. m2
  - tuinen en erven .. m2
  - groenvoorzieningen .. m2
  - ontsluitingen/inritten ..m2
  - parkeervoorzieningen .. m2
- bedrijfswoning:
  - gothoogte 4,5 dan wel 6 bij een inpandige bedrijfswoning

- bouwhoogte 10
- oppervlakte per gebouw .. m2
- tuinen en erven, groenvoorzieningen .. m2
- ontsluitingen/inritten .. m2
- parkeervoorzieningen ..m2
- Bijgebouwen
  - goothoogte 6
  - bouwhoogte 10
  - oppervlakte per gebouw .. m2
- Erf- en terreinafscheidingen
  - bouwhoogte 2,5
- Licht- en vlaggemasten
  - bouwhoogte 15

### 17.5. Gebruiksregels

Gebruik van een locatie is toegestaan voor een recreatieve functie zoals genoemd in 17.1.

### 17.6. Afwijken van de gebruiksregels

- Gebruik van een locatie voor een andere dan in 17.1 genoemde functies is met vergunning toegestaan, mits dit een andere recreatieve functie is, of bijdraagt aan het recreatieve karakter van het gebied.
- Gebruik van een locatie voor twee, of meer functies is met vergunning toegestaan, tenzij hiermee een functie wordt toegevoegd waarin elders in het gebied al zo sterk is voorzien dat het gebied een eenzijdig karakter krijgt.
- Bij het bepalen van de afwijking nemen B&W de volgende specifieke gebruiksregels in acht om strijdig gebruik te voorkomen: (copie uit vigerend bestemmingsplan)
  - *het gebruik van woningen ten behoeve van een zelfstandige inwoningsituatie;*
  - *het gebruik van gedeelten van de woning of een bijgebouw voor de uitoefening van een beroep aan huis indien:*
    - *het beroep niet wordt uitgeoefend door één van de bewoners van het woonhuis waarbij één arbeidskracht ter plekke werkzaam mag zijn;*
    - *de beroepsvloeroppervlakte meer bedraagt dan 40% van de totale vloeroppervlakte van de betreffende woning en de daarbij behorende bijgebouwen tot een maximum van 50 m<sup>2</sup>, dan wel meer bedraagt dan 50 m<sup>2</sup>;*
    - *buitenopslag plaatsvindt;*
    - *parkeren niet op eigen erf plaatsvindt;*
  - *het gebruik ten behoeve van bedrijf aan huis;*
  - *het houden van zelfstandige, geen relatie met de (nadere) bestemming hebbende, feesten en partijen.*