

recreatieschap marrekrite

Werkgroep Harmonisatie APV's & Handhaven

Datum	januari 2017
Onderwerp	Het Fries Camper Kader
Doel	-

Samenvatting

Een van de sterkst groeiende sectoren binnen de recreatiewereld is het rondtrekken met campers. De Nederlandse Kampeerauto Club (NKC) becijfert een tekort aan overnachtingsplaatsen van 380.000 voor het jaar 2017. Ook gemeenten krijgen veel vragen over het aanleggen van camperplaatsen. In de realisatie ervan raken zij echter regelmatig in discussie met plaatselijke campinghouders, die betogen dat campers op de camping horen (1) en dat gemeenten te lage tarieven rekenen (2). Recron en ACM laten hun stem in deze discussie ook regelmatig horen. Het zou verstandiger zijn als we met elkaar zouden samenwerken en ons zouden laten leiden door de enorme kansen voor Fryslân.

De Friese gemeenten verschillen in meer of mindere mate in hun ervaring met eigen camperplaatsen, in de ambities die zij op dit vlak hebben en ook in de kennis die zij op dit vlak in huis hebben. Het voorliggende stuk beoogt een overzicht van de relevante invalshoeken te bieden, zodat gemeenten ieder voor zich kunnen bepalen hoe zij in het camperen willen staan. Tegelijk laat dit stuk ook zien, dat er voor Fryslân totaal een hoop te winnen is. Een gedachte is om het label “Fries Campernet” te lanceren, een netwerk van camperplaatsen waar alle aanbieders (ondernemers en overheden) bij elkaar komen. Als Fryslân een divers netwerk van camperplaatsen kan bieden, waar voldoende keuze en variatie is, wordt onze provincie vanzelf een aantrekkelijke “doelbestemming” voor campers.

De centrale gedachte in dit stuk is, dat het aanbieden van camperplaatsen zoveel mogelijk door marktpartijen zou moeten worden opgepakt. In Fryslân liggen er bijvoorbeeld grote kansen voor jachthavens. Daar hebben wij er veel van en de combinatie ligt voor de hand, zowel qua beleving als qua voorzieningen. Voor campings liggen er ook kansen, op het terrein of “voor de poort”. Daarnaast wil een flink deel van de campers op ander type plekken staan, zoals de gemeentelijke plaatsen. Deze plaatsen bevinden zich vaak in de binnensteden of juist in het echte buitengebied (dijk / kanaal).

Bij het realiseren van camperplaatsen kan de gemeente kiezen uit twee kaders, handelen binnen de ruimte van de *Wet Markt & Overheid* of handelen in het kader van het *Algemeen Belang*. Binnen het kader van de *Wet Markt & Overheid* moet een kostendekkend tarief worden berekend. Binnen de kaders van het *Algemeen Belang* is de gemeente vrij om het tarief te bepalen. Juist dit laatste is het grootste pijnpunt voor ondernemers. Zouden gemeenten hier tarieven hanteren die niet te laag zijn (verstarend werken naar andere partijen toe), dan is de angel eruit en kunnen gemeenten zonder verdere discussie aan de slag met het aanleggen van

camperplaatsen. Voor gemeenten is dit van belang, niet alleen vanuit toeristisch oogpunt, maar ook vanuit de optiek van handhaving.

Hiermee lijkt de ideale volgorde van handelen:

- Ondernemers zijn als eerste aan zet om camperlocaties te realiseren.
- Als zij de bal niet oppakken, kan een gemeente dit doen, in principe zoveel mogelijk binnen de kaders van de Wet Markt & Overheid (kostendekkend tarief).
- Indien er sprake is van een bijzondere situatie (groot algemeen belang, bijzondere RO-situatie, e.d.) kan een gemeente een Besluit nemen in het kader van het Algemeen Belang.
Ook in die situatie houdt de gemeente oog voor ongewenste prijseffecten.
- Zoveel mogelijk partijen sluiten zich aan bij het label *Fries Campernet*.

Inleiding

Voor u ligt een advies namens de Werkgroep Harmonisatie APV's & Handhaving met betrekking tot het fenomeen "camperen". De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeenten Heerenveen, Kollumerland, Leeuwarden, Menameradiel en Súdwest-Fryslân. Marrekrite verzorgt het voorzitterschap en het secretariaat.

Het voorliggende advies moet worden gezien als een schets van de route die de deelnemers met elkaar zouden kunnen bewandelen als het gaat om camperen in Fryslan. Hiertoe wordt een aantal beslisregels voorgesteld, het zogenaamde "Friese camper kader", dat moet leiden tot het ontstaan van een samenhangend en gevarieerd Fries campernetwerk. *Camperen* is naast *varen*, *fietsen* en *wandelen* de 4^e modaliteit in onze visie op de toekomst van de recreatie, "Zwerven door Fryslân".

Het is nadrukkelijk aan alle partijen afzonderlijk om te bepalen in hoeverre zij hierin willen aanhaken of niet. Het advies wordt daarom *ter informatie* - en dus niet ter besluitvorming - aan het Algemeen Bestuur voorgelegd. Noch de werkgroep, noch Marrekrite is beslissingsbevoegd als het gaat om APV's. Die taak ligt bij de gemeenten. Echter, als het gaat om camperen, of als het gaat om kamperen op Marrekrite-ligplaatsen of om langliggers op onze ligplaatsen, dan hebben wij er als verbonden partners belang bij dat we dezelfde beleidslijnen volgen. Als Marrekrite bewaken wij in het belang van Fryslân een goede afstemming op dergelijke onderwerpen. Ten tweede verzamelt Marrekrite via de werkgroep informatie over het betreffende onderwerp, waar de gemeenten vervolgens op kunnen terugvallen. Zij hoeven dan niet allen apart het wiel uit te vinden. In dit kader organiseert Marrekrite overigens twee werkgroepen. Naast de Werkgroep Harmonisatie APV's & Handhaving is er ook nog de Werkgroep Harmonisatie Brug- & Sluisbediening.

Kamperen of "camperen"?

Behalve dat de klemtoon in beide woorden anders ligt, is het verschil in spelling tussen de woorden *kamperen* en *camperen* slechts één letter. Toch moet het woord "camperen" niet worden verward met kamperen. Er zijn namelijk meer verschillen dan overeenkomsten tussen de achterliggende werelden. Kamperen doe je met een tent of caravan, die altijd op de camping wordt gezet. Onder "camperen" verstaan wij het rondreizen met een camper. Campers staan vaak niet op campings en juist daarover bestaat de nodige discussie. Een belangrijke, actuele vraag is dan ook: *horen campers 's nachts ook op de camping?* Niet verwonderlijk beantwoorden de meeste campinghouders die vraag met "ja". 'Overdag in het buitengebied, 's nachts op de camping', stelt belangenorganisatie Recron.

De meeste camperaars – verenigd in belangenvertegenwoordiger NKC (Nederlandse Kampeerauto Club) – zien zichzelf als reizigers en niet als kampeerders, althans niet in die zin dat ze per definitie op campings zouden behoren te staan. Camperaars vormen een doelgroep op zich met een eigen "way of life" en eigen behoeften. De NKC pleit voor vrijheid en keuzemogelijkheden en daarmee voor een gevarieerd aanbod in typen locaties om te overnachten: "Laat de klant (de campeeraar) zelf kiezen waar hij overnacht". De NKC pleit er vooral voor dat er meer camperlocaties bijkomen. Welke partij die groei realiseert, is voor de NKC van minder belang. Voorlopig is er in ieder geval een groot tekort aan locaties.

Voor 2017 becijfert de NKC in ons land een tekort van ongeveer 380.000 camperplaatsen (nationale en internationale behoefte). Sinds 2014 is het aantal op naam geregistreerde campers in Nederland met ruim 16 % toegenomen. Camperen is een sterke groeiemarkt en de effecten zijn

in de breedte voelbaar. Een campergebruiker is in principe altijd met vakantie. Dat vakantiegevoel vertaalt zich ook naar de activiteiten, waaronder bezoek aan winkels, musea, bedrijven, horeca en attracties. Daarbij praten we niet over een enkel reisje, de camperaar gaat gemiddeld 6 keer per jaar op vakantie, ook in de winter. Ongeveer de helft van deze reises duurt 1 – 3 dagen en een aanzienlijk deel duurt zelfs langer dan 2 weken. Daarbij blijkt dat een camperaar bereid is om in een gastvrije gemeente een flink bedrag te besteden. Onderzoek heeft uitgewezen dat er in Nederland gemiddeld € 60,- per dag per camper (2 personen) wordt uitgegeven (NKC-ledenonderzoek 2015).

Onder Duitsers ligt het bestedingsniveau nog een stuk hoger. Uit Duits wetenschappelijk onderzoek blijkt, dat de Duitse campergebruiker per dag, per persoon € 49,- uitgeeft (Reisemobil-Tourismus, 2011). Uitgaande van 2 personen per camper komt dat neer op bijna € 100,- per dag.

Het economisch belang van het campertoerisme is zonder twijfel groot. Volgens recente cijfers gaat het om € 146 miljoen aan bestedingen in Nederland (€ 68 miljoen binnenlands toerisme / € 78 miljoen vakantiebestedingen uit inkomend toerisme). Ook de provincie Friesland profiteert hier nu al van. Zo is bekend dat de camperlocatie in Harlingen gezorgd heeft voor 5000 extra overnachtingen in 2016 en dat levert extra inkomsten op voor de plaatselijke middenstand. Hier is duidelijk sprake van een win-winsituatie.

Er ligt een grote economische kans voor heel Fryslân en dat niet alleen door de aard van ons gebied (mooiste provincie, rust, ruimte en cultuur). In Fryslân zijn we bovendien in staat om *als provincie* op te treden in plaats van als losse gemeenten. Dat versterkt het beeld dat het hier om een “regionale doelbestemming” gaat. Juist in deze integrale opzet kan Marrekrite als uitvoeringsorganisatie van de Friese overheden een sleutelrol spelen.

Beeld van het gelopen traject

Het bestuur van de Marrekrite heeft het besluit genomen om het speelveld rondom *camperen in Fryslân* nader in kaart te brengen. Als eerste stap heeft Schmeink RECREATIE een verkennend onderzoek gedaan (2014). Schmeink adviseerde ons (provincie en de gemeenten) om:

- a) Marrekrite te laten optreden als coördinator en kennisplatform;
- b) de ruimtelijke kaders te herijken, te verruimen en te synchroniseren.

De tweede stap was het instellen van de Werkgroep APV & Handhaven. Deze werkgroep adviseert het bestuur over een aantal onderwerpen dat te maken heeft met ruimtelijke ordeningskwesties in relatie tot recreatie & toerisme. Het onderwerp “camperen” is met prioriteit op de agenda gezet.

De werkgroep draait inmiddels geruime tijd en is meermalen bijeen geweest. In die tijd is er het nodige ondernomen. Zo is er meerdere keren met de Recron gesproken, waaronder met een afvaardiging vanuit de ondernemers. Er is ook met diverse gemeenten gesproken, niet alleen met “recreatie-ambtenaren”, maar ook met bestuurders en interne juristen. Verder is tijdens één van de werkgroep-bijeenkomsten een onafhankelijk jurist uitgenodigd (mr. dr. J.A. Vos), die de juridische context heeft geschetst. Hierbij is niet alleen gekeken naar de verhouding tussen de Wet Markt & Overheid in relatie tot het Algemeen Belang (Nederlandse situatie), maar ook naar de Europese context. Immers, als “doelbestemming” heeft Fryslân ook te maken met hoe de rest van de ons omringende landen met campers omgaat.

In de nazomer van 2016 hebben wij de NKC in Soesterberg bezocht. Hierna is een vertegenwoordiger van deze organisatie aangeschoven tijdens een werkgroep-bijeenkomst. Op

10 november 2016 zijn wij met een afvaardiging van de werkgroep te gast geweest op het NKC-congres in Hardenberg.

Waar staan de gemeenten?

De gemeenten zien zonder uitzondering de kansen van “camperen” voor Fryslân, maar zij hebben met vele dimensies te maken. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening bijvoorbeeld, zien zij uitdagingen. Als er een tentje wordt opgezet, is het helder dat er overnacht wordt. Duidelijk is dat dat niet overal zomaar kan. Maar wanneer is er nou sprake van parkeren en wanneer van overnachten als het om campers gaat? Hoe kunnen handhavers zien of een camper in een woonwijk eigendom is van een inwoner of van een passant? Überhaupt is het een opgave om te handhaven op overnachten buiten de legale locaties om. Dat betekent namelijk dat het volledige gemeentelijke gebied, stad en platteland, elke nacht opnieuw qua handhaving het werkgebied is. Overigens geldt dit laatste even goed voor het handhaven op wildkamperen met een tent, ook hierop is handhaven lastig en met de druk op de budgetten, een kwetsbaar punt. Op al deze punten verschillen de gemeenten onderling niet zoveel qua posities.

Op andere punten verschillen de gemeenten wel van positie. Dan gaat het meestal om de rol. De ene gemeente vindt dat de overheid initiatief moet tonen in de realisatie van camperlocaties, andere gemeenten vinden dat dit puur aan de markt is. Waar je ook staat, deelnemen aan deze discussie betekent dat je je op een beweeglijk terrein begeeft waar recreanten, overheden en ondernemers soms stevig met elkaar in debat zijn. Deze discussie speelt overigens in heel Nederland en ook ver daarbuiten, zeker niet in Fryslân alleen.

Een rondgang langs de gemeenten leert ons dat zij ook sterk verschillen in hun kennis over deze materie. Ook verschillen zij in de ervaring die zij met camperlocaties hebben opgedaan. Tevens verschillen zij in hun ervaringen met de Recron en de ACM. Veel gemeenten zitten overwegend positief en relatief ongecompliceerd in de wedstrijd. In de praktijk blijkt dat zij, bijvoorbeeld op verzoek van de NKC of andere belangenbehartigers, bestaande parkeerterreinen of delen hiervan wel willen “ombouwen” tot camperlocaties. De meeste gemeenten krijgen “al doende” steeds meer kennis van het domein “camperen”. Toch leven er op veel punten nog allerlei vragen en is er behoefte aan richting en beleid.

Conclusie:

Willen we als Fryslân profiteren van de groeiemarkt “camperen”, dan is het belangrijk om tot een helder kader en goede spelregels te komen. Dit kader moet de verschillende gemeenten de ruimte laten om hun eigen beleid vorm te geven en hierin dus van elkaar te verschillen. Een helder en eenduidig Fries kader heeft als voordeel dat er transparant en eenduidig kan worden omgegaan met kwesties die zich voordoen. Ondernemers vragen hier nadrukkelijk om. Men wil duidelijke regels en ruimte om plannen te kunnen realiseren, liefst via zo eenvoudige mogelijke procedures.

Een heel belangrijk voordeel van een afgestemd Fries beleid is, dat het leidt tot een aantrekkelijk beeld van samenhangende camperlocaties, een toeristische doelbestemming waardig. Het zou daarom goed zijn om tevens een label te lanceren, waarbij duidelijk wordt gemaakt wanneer een locatie is aangesloten bij “het Friese Campernetwerk”.

Behoeft, beleving en prijs

Helder is dat er een discussie gaande is over gemeentelijke camperlocaties. Deze discussie spitst zich toe op de prijsstelling en lijkt in eerste instantie alleen over geld te gaan. Het punt van kritiek is dat de gemeenten geen reële vergoedingen voor overnachtingen op camperlocaties zouden rekenen. In een aantal gevallen zijn gemeenten hierover ook de ACM aangesproken.

Wie echter goed naar de materie kijkt, ziet dat het om meer gaat, dan de prijs alleen. Het gaat niet alleen om de prijs in verhouding tot wat er wordt aangeboden (een redelijk tarief), uiteindelijk gaat het in essentie om *de behoefte, de vraag van de camperaar*. Daar komt ook precies het verschil tussen *kamperen* en *camperen* naar voren. Als camperen al een soort kamperen is, is het van een andere orde en ook *beleving*, dan het klassieke campingbezoek. Campers zijn in zeer mobiel (reizend) en sterk zelfvoorzienend. Camperen is een “way of life”, zoals kamperen dat ook is, maar dan wel anders.

Campings zijn voor campers om allerlei redenen meer of minder interessant. Vooral beginnende campers hechten aan het gevoel van veiligheid en vertrouwdheid op de camping. Dat er op campings ook sanitaire voorzieningen zijn, is voor deze groep een ander belangrijk punt. Campers die campings bezoeken, staan daar - al dan niet - “buiten de poort”.

Voor een flinke groep campers zijn campings niet zo interessant. Deze mensen – vaak ervaren campers - zoeken bewust een andere sfeer, dan die op campings. Zij staan liever op zogenaamde “camperlocaties”. Uit recent ledenonderzoek van de NKC is gebleken dat momenteel 55% van de overnachtingen plaatsvindt op een camping, 39% op camperplaatsen (inclusief jachthavens) en 6% op vrije plaatsen. Interessant is ook de bevinding dat 65% van de buitenlanders (inkomend toerisme) uitdrukkelijk de voorkeur geeft aan camperplaatsen. Campings zijn als overnachtingslocaties voor buitenlandse gasten dus minder interessant.

Campinghouders redeneren vaak dat campers graag op de goedkoopste locaties staan en dat die locaties vaak door gemeenten worden aangeboden. Het lastige van deze stelling is echter dat die twee dimensies bevat. Ten eerste bieden gemeentelijke locaties vaak een *ervaring* die men niet op de camping vindt en daarom zijn die locaties “als locatie” interessant. Als een dergelijke plek vervolgens ook nog eens in verhouding goedkoop wordt aangeboden (de 2^e dimensie), is het niet verwonderlijk dat ondernemers in de buurt gaan klagen. Immers, zij moeten nu met de gemeente concurreren op beide aspecten, *beleving* (1) en *prijs* (2).

Als gemeenten en ondernemers elkaar hierin beter zouden leren verstaan, komen we in de discussie rond camperlocaties in één keer een grote stap verder. Als we deze stap willen zetten, wordt er van beide “kanten” iets verwacht. Campinghouders zullen moeten onderkennen dat de helft van de campers op een speciale camperlocatie wil staan. Kijken we bijvoorbeeld naar de stedelijke locaties, dan geldt dat de camperaar na het bezoek aan een theater of restaurant niet eerst naar de camping buiten de stad wil rijden om daar te overnachten. Juist het feit dat men met de camper dichtbij dergelijke voorzieningen kan staan, is interessant. Zo zijn er ook locaties in het buitengebied waar men aan de waterkant naar de passerende schepen kan kijken, of kan genieten van de sfeer van de dijk langs de kust. Locaties als deze bieden een ervaring die men op de camping niet krijgt en het feit dat de camper alle faciliteiten aan boord heeft, maakt dergelijke locaties voor deze recreanten letterlijk en figuurlijk “bereikbaar”. Kortom, campinghouders zullen moeten onderkennen dat de helft van de campers bij hen niets te zoeken heeft, althans niet om te overnachten. De claim van veel campinghouders dat de

camperaars “hun nieuwe markt vormen”, is daarom feitelijk onjuist. Maar wat natuurlijk nog veel belangrijker is, anno 2017 bepaalt de camperaar zélf wel wiens klant hij is.

Het is zeker voor een ondernemer raar om te stellen: “Sorry klant, maar u bent tot mij veroordeeld”. Dat heeft weinig meer met gastvrijheid te maken en gaat voorbij aan de juiste marktverhoudingen.

Aan de andere kant zouden gemeenten meer oog moeten hebben voor de ondernemers en redelijke tarieven moeten hanteren. In feite zou het zo moeten zijn dat de camperaar een gemeentelijke plek kiest puur voor de locatie, niet omdat die prijstechnisch interessant is. Daarmee halen gemeenten meteen de angel uit de discussie met de Recron en de ACM. Bovendien, en dat is misschien nog wel het belangrijkste, ook de NKC pleit voor redelijk betaalde locaties. Het idee dat de NCK namens haar leden strijdt voor “een dubbeltje op de eerste rang” is pertinent onjuist. De NKC pleit voor een eerlijke prijs, gegeven de lokale omstandigheden. In die prijs speelt naast het voorzieningenniveau zeker ook mee hoeveel andere locaties er in de buurt zijn, in welke mate er ook ondernemers op dit veld actief zijn, en dergelijke.

De juridische context: welke posities kunnen we kiezen?

Zodra er gelegenheid geboden wordt om te overnachten, is er juridisch gesproken sprake van een economische activiteit. Bij gemeentelijke camperlocaties kan worden overnacht en daarom is de Wet Markt & Overheid in principe van toepassing. De integrale kostprijs moet nu als vergoeding worden doorberekend.

Er is ook een andere route. De gemeente kan een camperplaats ook aanwijzen in het kader van het Algemeen Belang. Hiervoor kunnen allerlei redenen bestaan (de plek ligt middenin een stad of dorp, de gemeente heeft in opgave in het kader van ruimtelijk ordening, e.d.). Zodra een camperlocatie is aangewezen in het kader van het Algemeen Belang, valt de betreffende plaats niet meer onder het regime van de Wet Markt & Overheid en hoeft er geen kostendekkend tarief gehanteerd te worden.

Er is een groot verschil tussen *waar je staat* en *waar je wilt staan* als het gaat om het aanwijzen van camperlocaties. Jurist Vos adviseert de gemeenten nadrukkelijk om niet te bang te zijn om gebruik te maken van een beroep op het Algemeen Belang. Wanneer de procedure juist wordt gevolgd, is dit een heel veilige route. Juristen binnen de gemeenten onderschrijven dit. Uit gesprekken tussen NKC en ACM volgt hetzelfde beeld, al wordt hier wel opgemerkt dat er rekening mee moet worden gehouden, dat de wet mogelijk na de verkiezingen wordt aangescherpt.

De vraag of een gemeente iets met camperlocaties wil en zich daarbij wil beroepen op het Algemeen Belang, is daarmee vooral politiek van aard (willen versus kunnen). Als de gemeenteraad er draagvlak onder legt, is het een waterdichte route en is verdere discussie over de tariefstelling ook gesloten. De Wet Markt & Overheid is bij een “Besluit van Algemeen Belang” immers niet van toepassing.

In de praktijk doen de problemen met de Recron en de ACM zich per definitie voor op locaties die niet zijn aangewezen vanuit de context Algemeen Belang. Hier is de Wet Markt & Overheid van toepassing en binnen dit kader is “een reële vergoeding” een cruciale dimensie. Volgens Recron / ACM moet de vergoeding voor het gebruik van de camperlocatie opwegen tegen de kosten die de plek met zich meebrengt. Hierin hebben zij de wet aan hun zijde, want daarin

wordt uitgegaan van integrale kostendoorrekening. Overigens is dat iets heel anders dan marktconforme tariefstelling. Ondernemers redeneren nogal eens dat gemeentelijke locaties vaak te goedkoop zijn en daardoor concurrentievervalsend werken. Het punt van discussie is dus niet dat overheden überhaupt camperlocaties aanbieden, het punt is dat zij die te goedkoop zouden maken. Daarom spreken de Recron en de ACM de gemeenten aan op *specifieke gevallen* en niet op hun algemene beleid. Op locaties waar naar het oordeel van de ondernemers een reële prijs voor een overnachting geldt, vechten zij de voorziening niet aan.

Er is echter wel een kanttekening te plaatsen. In de praktijk is het de vraag of ondernemers de route “algemeen belang” niet zullen ervaren als een truc waarmee zij eenvoudig buitenspel worden gezet. Wil een gemeente zich wel zó tot haar ondernemers verhouden? Zo bekeken hoeft de route via het Algemeen Belang niet per definitie de voorkeur te genieten. Per situatie is het goed voorstelbaar dat gemeenten verschillende keuzes maken in de modellen die voorhanden zijn.

Interessant in dit verband is te vermelden dat gemeente Hollands Kroon voor een proefperiode van 3 jaar heeft besloten 70% van de artikelen uit de APV te schrappen, waaronder het artikel “Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen”. Vooral van belang is de conclusie dat dit nog niet heeft geleid tot meer “wildcamperaars”.

Conclusie:

Het juridisch speelveld overziende, werpt zich de vraag op waarom gemeenten die zelf locaties voor campers willen realiseren, niet simpelweg de route van het Algemeen Belang kiezen. Zo spelen zij juridisch gesproken “op safe”. Het gevaar bestaat echter dat ondernemers zich nu buitenspel gezet voelen. Het lijkt daarom in alle gevallen – dus ongeacht het gekozen model - raadzaam om zoveel mogelijk het overleg met de ondernemers te zoeken, voordat er tot actie of realisatie wordt overgegaan.

De relativiteit van de belangen

We moeten oppassen om te stellig over “dé Recron” of “dé ondernemers” te spreken. Als we het hebben over ondernemers die bezwaren hebben tegen gemeentelijke camperlocaties, dan gaat het over slechts een beperkte groep, veelal camping-eigenaren. Voor horecaondernemers bijvoorbeeld, speelt de discussie helemaal niet. Hetzelfde geldt voor musea, supermarkten, et cetera. Voor deze spelers is het alleen maar gunstig dat er meer gasten komen, ongeacht de overnachtingsplek.

Waar campers de steden vroeger meestal links lieten liggen, rijden zij de stad nu steeds vaker in en besteden hier ook het nodige. Hierbij gaat het om serieuze getallen, zoals eerder al is opgemerkt.

Feitelijk geldt dan ook, dat het belang dat door tegenstanders van bepaalde gemeentelijke locaties wordt vertegenwoordigd, relatief klein is. Dat geldt niet alleen voor de vertegenwoordiging binnen de totale groep ondernemers (a). Het geldt ook nog eens voor het relatieve deel binnen het dagelijks budget dat met de camperovernachting gemoeid is, namelijk minder dan 20% (b). Een verdere relativering volgt uit het volgende feit. Ook binnen de Recron zelf zijn er landelijk gezien verschillende meningen en voorkeuren. De diverse afdelingen gaan plaatselijk nogal verschillend met zaken om (c). De Recron is een belangenorganisatie. Hard roepen betekent niet altijd dat men gelijk heeft of een algemeen belang dient, zeker niet als we ons bedenken dat de vertegenwoordiging wordt betaald vanuit de achterban. Hier vellen wij geen oordeel over, wij stellen de positionering in het speelveld alleen maar als feit vast: iedereen heeft zo zijn of haar positie en rol.

Als we kijken naar acties vanuit de Recron en de ACM richting een aantal gemeenten, ook hier in Fryslân, dan zien we dat er altijd sprake is van specifieke ondernemers die moeite hebben met specifieke gemeentelijke locaties. *Het gaat dus altijd om een relatief klein eigenbelang, versus een groter, algemeen belang.* Er wordt soms hard geschreeuwd, maar op de gemeentelijke (en zeker de Friese) schaal gaat het in de vergelijking van belangen vaak om zeer scheve verhoudingen. Dit inzicht kan een gemeente ertoe doen besluiten om zich - met de overtuiging dat recht wordt gedaan aan de belangenbalans - te beroepen op het Algemeen Belang. Dit pad is niet alleen inhoudelijk goed te verdedigen en juridisch waterdicht, het is bovendien de simpelste en meest praktische route, omdat de discussie over de hoogte van de vergoeding voor het overnachten nu niet aan de orde is.

Conclusie:

Juist het feit dat het in het geval van tegenstand in meerdere opzichten over een relatief belang gaat, maakt dat het beroep op het Algemeen Belang - ook inhoudelijk gesproken - hout snijdt.

Als een gemeente er niet voor kiest zich te beroepen op het Algemeen Belang, treedt zij automatisch op binnen het kader van de Wet Markt & Overheid en moet er kostendekkend worden gewerkt.

Om desondanks oog te houden voor de markt, maar wel aan de behoefte van campers te tegemoet te komen, zou zij in deze gevallen het volgende kunnen overwegen:

- a) biedt per locatie maar een beperkt aantal plekken aan (de NKC adviseert 5 tot 7 plekken);
- b) biedt per locatie beperkt voorzieningen aan; en
- c) beperk het verblijf tot maximaal driemaal 24 uur.

Met deze maatregelen is men enerzijds gastvrij, anderzijds leidt men de camperaar zo snel mogelijk door naar een andere plek. Dat is een interessant punt voor de ondernemers. Zodra de gemeentelijke locaties vol zijn, zal een deel van de “overloop” zich namelijk melden bij een voorziening in de buurt. Immers, er moet toch worden overnacht en veel campers doen dit het liefst op een daarvoor bestemde, “officiële” plek. Er zijn ook camping-eigenaren die in dergelijke positieve termen denken. Zij zien samen met “de gemiddelde ondernemer” juist kansen in de realisatie van gemeentelijke camperlocaties.

Stimuleren door te reguleren

Kijkend naar het vraagstuk rondom het camperen, dan is het goed om te bedenken dat Marrekrite in 1957 juist is opgericht omdat zich destijds een vergelijkbare problematiek op het water afspeelde (zoneringsmaatregel). Watersporters hadden de neiging om overal in rietkragen of aan willekeurige oevers af te meren. 60 jaar later hebben we met dezelfde discussie te maken, alleen nu gaat het om campers in plaats van om boten.

Eind jaren '50 ontstond behoefte om het gedrag van de watersport te *reguleren*. De kunst was om via dit reguleren niet te beperken en af te remmen, maar juist om tegelijk te *stimuleren*. Er is bewust voor een dubbelslag gekozen en die heeft zeer goed uitgepakt. De watersport in Fryslân dankt haar unieke positie voor een belangrijk deel aan het getrapte netwerk van aanmeerplaatsen in Fryslân, waarbij naast afmeren in gemeentelijke en commerciële havens, ook de mogelijkheid bestaat om vrij en gratis in het buitengebied te overnachten. Mede hierdoor is Fryslân qua watersport uitgegroeid tot een zogenaamde “doelbestemming”. Niet voor niets staan wij met enige regelmaat delegaties uit andere delen van ons land te woord, die van ons model willen leren. Dit maakt het bijzonder dat de discussie over *de positie van de overheid in de markt* rondom het fenomeen camperen ook hier weer op tafel komt, terwijl wij als provincie en gemeenten nu al 60 jaar ervaring hebben met een netwerk waarin we met, en voor, ondernemend Fryslân samenwerken. Het zou prachtig zijn als we met deze kennis achter de hand in staat zijn om nogmaals “doelbestemming” te worden, maar nu op het vlak van landrecreatie, waar het camperen momenteel als grootste groeier deel van uitmaakt.

Waarom werkt het Friese watersportmodel zo goed? Het antwoord is heel eenvoudig gelegen in het feit dat wij ten aanzien van de Marrekrite-ligplaatsen altijd één spelregel helder voor ogen houden:

Als wij ergens een individuele ondernemer bevoor- of benadelen met onze voorzieningen, trekken wij ons terug. Een uitzondering hierop kan alleen zijn, dat er sprake is van een duidelijk algemeen belang.

Als de geest van dergelijke principes zouden worden toegepast op gemeentelijke camperlocaties, dan zal er naar verwachting geen protest volgen vanuit de recreatieondernemers. Immers, niemand wordt direct beconcurrereerd.

Naar analogie van het netwerk van aanmeerlocaties in Fryslân, waarin overheid en bedrijfsleven elkaar aanvullen en op die wijze een voor de watersport unieke propositie leveren,

zouden wij in Fryslân toe kunnen werken naar een divers netwerk op het gebied van camperlocaties. Een dergelijk divers netwerk, waarin ondernemers in principe voorgaan en de overheid haar positie zorgvuldig kiest, zal maken dat het Friese campernetwerk als geheel interessanter wordt, dan de som van de nu losstaande delen.

De koninklijke weg: op bestaande locaties ook een nette prijs

De ondernemers zien graag dat de prijs van een overnachting zich goed verhoudt tot het niveau van de geboden voorzieningen. Zo moeten zij immers zelf ook rekenen. Belangrijk is de notie dat de NKC dit helemaal niet bestrijdt. Dat wordt door een deel van de campinghouders desondanks wel zo beleefd. Het verhaal gaat dat camperaars het liefst helemaal voor niets ergens staan. Dit beeld is niet volledig juist en het is ook pertinent niet iets dat door de NKC wordt onderschreven. De NKC pleit voor *meer locaties, goede voorzieningen en een juiste prijs - kwaliteitsverhouding in de vergoeding*.

Wat zich in de praktijk zou kunnen voordoen, is dat een gemeente een voormalig parkeerterrein aanwijst als camperlocatie, zonder hier verdere voorzieningen aan te bieden. Wat moet er nu worden gerekend? Strikt genomen zou dit bijna niets hoeven zijn, immers, de integrale kosten moeten worden doorberekend. Daar staat tegenover dat de camperaar ook geen voorzieningen heeft, behalve een legale plek om te staan.

Wat hierbij lage kostprijzen verder in de hand werkt, is dat alleen de kosten voor de overnachting hoeven te worden berekend. Overdag zou bijvoorbeeld alleen parkeergeld rekenen, genoeg moeten zijn. Als er bij de betreffende parkeerplek dus al automaten staan, kunnen die ook worden gebruikt om het overnachten af te rekenen. Omdat de automaten er al stonden, hoeft de afschrijving van deze apparaten niet volledig in kostprijs van een overnachting te worden doorberekend, hoogstens een klein deel hiervan. Iets vergelijkbaars geldt voor het toezicht. Alleen de kosten voor toezicht tijdens de nachtelijke uren hoeven te worden doorberekend in de kostprijs van de overnachting. In veel gevallen zal daarom blijken dat de integrale kostprijs voor een overnachting op bestaande (parkeer) locaties erg laag is.

Hoewel een lage prijs in veel gevallen bij het gebruiken van bestaande parkeerlocaties logisch en legitiem is, zouden campinghouders of andere aanbieders van overnachtingsfaciliteiten in de buurt dit toch als valse concurrentie kunnen zien. De gemeente heeft doorgaans geen belang bij dergelijke sentimenten en zou alsnog een wat hoger bedrag in rekening kunnen brengen, dan de integrale kostprijs, stel EUR 4,- per nacht (schatting anno 2017). Meer dan EUR 7.50 moet het in dergelijke gevallen niet worden, immers, als je meer betaalt mag je ook meer verwachten dan alleen een legale plaats om te staan.

Conclusie:

Alleen die kosten die de gemeente heeft gemaakt om een bestaande plek geschikt te maken als camperlocatie om te overnachten, dienen wettelijk te worden doorberekend.

Om discussies uit de weg te gaan vanwege de legitieme, maar erg lage tarieven die hieruit volgen, kan het verstandig zijn om:

- iets meer te rekenen dan de integrale kostprijs; of*
- toch wat voorzieningen te realiseren en de prijs hierop af te stemmen; of*
- de betreffende plek aan te wijzen in het kader van het Algemeen Belang.*

Nieuwe locaties en nieuwe voorzieningen

Een ander verhaal wordt het als er een volledig nieuwe plek wordt ingericht en wanneer er speciale voorzieningen voor de campers worden gerealiseerd. Als er bijvoorbeeld nieuwe stroompalen worden geplaatst, dienen alle kosten die met deze palen samenhangen te worden doorberekend, los van het verbruik van de stroom zelf. Hetzelfde geldt voor tappunten (water) of voorzieningen om vuilwater te lozen. Tenzij er een beroep wordt gedaan op het Algemeen Belang, zullen de integrale kosten van dergelijke voorzieningen moeten worden doorberekend, althans voor zover die het overnachten faciliteren.

De vraag is hoeveel ambities gemeenten moeten tonen als het gaat om het ontwikkelen van volledig nieuwe “state of the art” camperlocaties. Hoe bescheidener de gemeenten zijn in wat zij bieden, hoe meer draagvlak zij vinden bij ondernemers. Tegelijk zullen ondernemers moeten onderkennen dat de campers niet verplicht moeten worden om op campings te gaan staan. Er is eenvoudigweg veel vraag naar overnachtingslocaties in de steden én in het echte buitengebied en daaraan moet worden tegemoetgekomen, want die locaties, te samen met de locaties op camping, bij jachthavens, en dergelijke, maken het totale Friese netwerk aantrekkelijk. Daar ligt het algemeen belang voor Fryslân.

Het Friese camper kader

Ergens in het speelveld van krachten ligt een optimum dat voor alle partijen werkbaar is. Het is goed denkbaar dat we zouden kunnen komen tot een set spelregels als:

- a. Gemeenten en ondernemers onderkennen dat een sterk en aantrekkelijk Fries campernet bestaat uit de som van vele, verschillende camperlocaties. Deze sluiten aan bij de behoefte van de campers. Op sommige locaties is het aan de gemeenten om voorzieningen te realiseren (stadscentra en specifieke buitenlocaties), op andere locaties is het initiatief aan de ondernemers. Een goede samenwerking met oog voor ieders rol en positie, is belangrijk voor Fryslân als doelbestemming voor campers en dient zo het algemeen belang.
- b. In alle gevallen (ongeacht de locatie of het juridische spectrum) houden gemeenten oog voor de positie van plaatselijke ondernemers door met hen te overleggen en hen te informeren. Waar ondernemers duidelijk een rol kunnen spelen en het algemeen belang minder in het geding is, stellen gemeenten zich bescheiden op. Zij stimuleren initiatieven van ondernemers, adviseren hierover en doen het mogelijke om het vergunningentraject te versoepelen.
- c. Als gemeenten het voor een stad of het ommeland wezenlijk of cruciaal vinden om op een bepaalde locatie zelf camperlocaties te realiseren (stimuleren door te reguleren en dus ook overlast te beperken), kunnen zij dit doen ondanks het feit dat een individuele ondernemer het hier niet mee eens hoeft te zijn. De gemeenten kunnen ervoor kiezen zich te beroepen op het Algemeen Belang. In deze gevallen houden zij wel oog voor de overnachtingstarieven. Die moeten niet zo laag zijn, dat deze de markt te zeer verstoren.
- d. Als een gemeente een locatie inricht zonder zich te beroepen op het Algemeen Belang, treedt zij op binnen het kader van de Wet Markt & Overheid en dan hanteert zij een kostendekkend tarief teneinde ongewenste prijseffecten tegen te gaan.

Hiermee lijkt de ideale volgorde van handelen:

Ondernemers zijn als eerste aan zet om camperlocaties te realiseren.

Als zij de bal niet oppakken, kan een gemeente dit doen, in principe zoveel mogelijk binnen de kaders van de Wet Markt & Overheid (kostendekkend tarief).

Indien er sprake is van een bijzondere situatie (groot algemeen belang, bijzondere RO-situatie, e.d.) kan een gemeente een Besluit nemen in het kader van het Algemeen Belang. Ook in die situatie houdt de gemeente oog voor ongewenste prijseffecten.

Zoveel mogelijk partijen sluiten zich aan bij het label *Fries Campernet*.

Aan de slag

Met de bovenstaande beleidsregels als “Fries camper kader” zorgen we dat Fryslân een divers netwerk van camperlocaties krijgt. Keuze voor de gebruikers in soorten locaties is essentieel. Dat trekt campers, omdat zij het vertrouwen hebben altijd wel een leuk plekje te kunnen vinden.

In de opbouw van dit netwerk is het in de Friese situatie erg voor de hand liggend dat nog veel meer jachthavens camperlocaties gaan aanbieden. Maar ook campinghouders en andere ondernemers (restaurants, B&B's en wellichts zelfs hotels, e.d.) kunnen in de markt stappen en meedoen aan het bouwen van *het Friese campernet*.

Gemeenten adviseren, stimuleren en faciliteren ondernemers. Op specifieke locaties in de steden en in het buitengebied treffen gemeenten zelf maatregelen wanneer hier sprake is van een algemeen belang. Of dergelijke locaties ook daadwerkelijk in juridische zin via het Algemeen Belang zouden moeten worden aangewezen, is de vraag. Het is een goede optie. Wat in elk geval belangrijk is, is dat op de betreffende locaties een redelijke vergoeding wordt gevraagd.

Helder is dat partijen als de Recron nauw in deze gedachtenvorming betrokken moeten worden, zodat er een gedragen kader ontstaat en de basis wordt gelegd voor een in Nederland uniek campernetwerk, aansluitend op wat er in de rest van Europa gebeurt.

Concrete vervolgstappen

- a. Recron en NKC worden gevraagd op dit stuk te reageren.
- b. Als alle partijen hun visie hebben gegeven, volgt de definitieve versie.
- c. De gemeenten worden via het DB en AB geïnformeerd. NKC is voornemens parallel aan dit traject een mini-congres voor Fryslân te organiseren (april 2017?) waar gemeenten zich nader kunnen oriënteren.
- d. De gemeenten pakken hun rol - ieder naar eigen inzicht – door actief te zijn op het vlak van:
informereren, adviseren, stimuleren en realiseren.
- e. De werkgroep onderzoekt hoe we kunnen komen tot het label Fries Campernet (FCN).