

Behoort bij het besluit van de
Raad der Gemeente Gemert-Bakel
van 10 juli 2014

Mij bekend
De Griffier

Bestemmingsplan

“Gemert-Bakel Buitengebied oktober 2013 Centrumvoorziening Golfbaan in Bakel”

Toelichting

Status: Vastgesteld
Datum: 10 juli 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.1.1 Strijdigheden	4
1.1.2 Plangebied en doelstelling	4
2. Projectgebied	4
3. Beleid	6
3.1 Provinciaal beleid	6
3.1.1 Structuurvisie	6
3.1.2 Verordening Ruimte	7
3.1.3 “Reconstructieplan De Peel”	8
3.2 Gemeentelijk beleid	9
3.2.1 “Integraal Gebiedsprogramma Bakel - Milheeze Noord” (IGP) ⁱ	9
3.2.2 “Structuurplan Bakel-Milheeze Noord”	9
3.2.3 “Bestemmingsplan Bakelse Plassen 2008” ⁱⁱ	9
3.2.4 “Natuurcompensatieplan” en de project-MER ^{vi}	10
3.2.5 Ontwerp golfbaan incl. centrumvoorzieningen.....	10
3.2.6 “Structuurvisie+ 2011-2021”	10
3.2.7 “Visie Plattelandsontwikkeling”	11
4. Planopzet	12
4.1 Bestemming Recreatie-Golfbaan	12
4.2 Staat van horeca-activiteiten	12
4.3 Drank- en Horecaverunning	13
4.4 Geen onevenredige concurrentie, geen ontwrichting voorzieningenniveau	14
4.5 Juridische planopzet.....	15
5. Uitvoerbaarheid	16
5.1 Economische uitvoerbaarheid	16
5.1.1 Kosten herziening	16
5.1.2 Planschade	16
5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid.....	17
5.2.1 Overleg ex artikel 3.1.1. Bro	17
5.2.2 Zienswijze beantwoording	17
5.2.3 Ambtshalve aanpassingen.....	18

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het gebied rondom de “golfbaan Stippelberg” in Bakel, heeft de afgelopen jaren in het teken gestaan van de realisatie van de voorgenomen ontwikkelingen zoals opgenomen in o.a. het “Integraal Gebiedsprogramma Bakel - Milheeze Noord”ⁱ (hierna: IGP) én het bestemmingsplan “Bakelse Plassen 2008”ⁱⁱ. Naast de aanleg van golfbaan en de realisatie van natuurontwikkeling zijn inmiddels de centrumvoorzieningen (bestaande uit een *clubhuis*, driving-range en parkeerplaats) gerealiseerd.

1.1.1 Strijdigheden

Nu het clubhuis in gebruik is genomen, is echter geconstateerd dat het gebruik van het clubhuis niet correct is verwerkt in het bestemmingsplan “Bakelse Plassen 2008”. In de bestemmingsomschrijving van artikel 8 (‘Golfbaan’), is namelijk enkel aangegeven dat deze gronden bestemd zijn voor ‘dagrecreatieve doeleinden’ zonder deze nader te specificeren t.b.v. horeca-activiteiten. Als gevolg hiervan passen de horeca-activiteiten zoals deze nu plaatsvinden onbedoeld niet binnen het bestemmingsplan. Bij de realisatie van de golfbaan is echter altijd het uitgangspunt geweest dat: de clubhuisfunctie van de golfbaan ondersteund zou worden met horeca en dat deze door iedereen gebruikt kon worden (zowel golfers en recreanten). Dit ondersteunt namelijk ook de doelstellingen van het IGP-gebied: *verbetering van het recreatieve aanbod in de gemeente*. Om dit te herstellen is het onderhavige bestemmingsplan “Gemert-Bakel Buitengebied oktober 2013; Centrumvoorziening Golfbaan in Bakel” opgesteld.

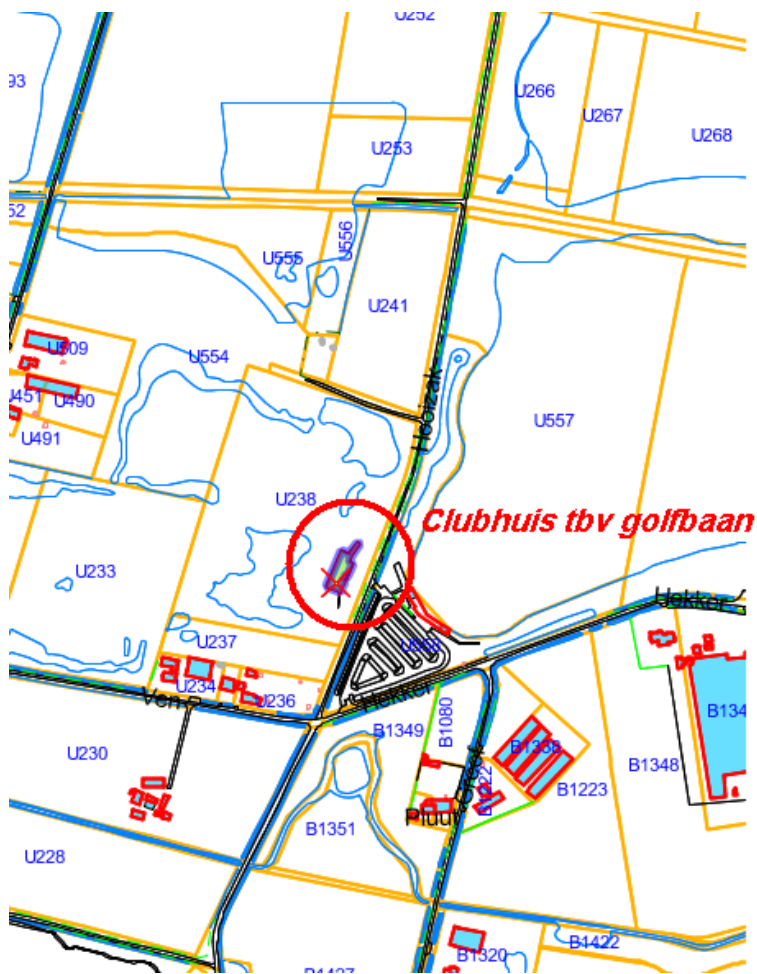
1.1.2 Plangebied en doelstelling

In het bestemmingsplan “Bakelse Plassen 2008” bestaat de aanduiding ‘centrumvoorzieningen golfbaan’ grofweg uit drie onderdelen: een clubhuis, de driving-range en de parkeerplaats. Het onderhavige bestemmingsplan heeft enkel betrekking op het onderdeel clubhuis. Zij vormt de (sociale) ontmoetingsplaats voor zowel leden, businessleden, greenfeeërs als overige gasten van buiten. Het clubhuis bestaat uit een lounge-ruimte, restaurant met bijbehorende terrassen, zalen voor zakelijk en overig gebruik, ontvangstreceptie, kantoorruimte, golfshop en facilitaire voorzieningen.

Om conform de oorspronkelijk doelstelling bij de golfbaan, horeca-activiteiten aan golfers (leden en niet-leden) en aan andere bezoekers van het recreatiegebied (zoals wandelaars, fietsers en ruiters), te kunnen exploiteren, is in het onderhavige bestemmingsplan ter plaatse van het clubhuis de bestemming ‘Recreatie – Golfbaan’ met de functieaanduiding “centrumvoorzieningen golfbaan” opgenomen.

2. Projectgebied

Het clubhuis is gelegen aan de Hooizak in Bakel ten zuidwesten van de middelste plas. Aan de westzijde van de voorzieningen is de golfbaan gerealiseerd. Uit onderstaande verbeelding blijkt waar het clubhuis is gerealiseerd.



3. Beleid

Het clubhuis is opgenomen in het bestemmingsplan “Bakelse Plassen 2008”. Voorafgaand aan dit bestemmingsplan zijn voor het gebied rondom de Stippelberg diverse plannen en programma's opgesteld gericht op nieuwe impulsen als gevolg van de veranderende rol van landbouw. Daarbij wordt gebied rondom de golfbaan vooral aangeduid als een gebied voor het herontwikkelen van het recreatief gebied.

Daarnaast zijn recentelijk de “structuurvisie Gemert-Bakel 2011-2021” en de “Visie Plattelandsontwikkeling” vastgesteld. Ook in deze visies wordt de recreatieve ambities van het gebied rondom de golfbaan onderschreven.

3.1 Provinciaal beleid

3.1.1 Structuurvisie

“Structuurvisie 2010”

De provincie geeft in de structuurvisie RO de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid tot 2025 (met een doorkijk naar 2040). De visie is bindend voor het ruimtelijke handelen van de provincie Noord-Brabant. Met deze structuurvisie biedt de provincie helderheid aan gemeenten over de provinciale belangen en de wijze waarop de provincie daarbij haar instrumentarium inzet. De visie geeft een ruimtelijke vertaling van de opgaven en doelen uit de Agenda van Brabant. Daarnaast ondersteunt de structuurvisie het beleid op andere provinciale beleidsterreinen, zoals het economisch-, mobiliteits-, sociaal-, cultureel-, milieu- en natuurbeleid.

De ruimtelijke belangen en keuzes van de provincie zijn in vier ruimtelijke structuren met bijbehorende ambities geordend: de groenblauwe structuur; het landelijk gebied; de stedelijke structuur en de infrastructuur.

Het onderhavige bestemmingsplan plan is gelegen binnen de ruimtelijke structuur: ‘groenblauwe structuur’ aangeduid als ‘groenblauwe mantel’. De mantel bestaat overwegend uit gemengd landelijk gebied met belangrijke nevenfuncties voor natuur en water. Het zijn gebieden grenzend aan het kerngebied natuur en water die bijdragen aan de bescherming van de waarden in het kerngebied. Het behoud en vooral de ontwikkeling van natuur, water (-beheer) en landschap is in de groenblauwe mantel een belangrijke opgave. Vormen van grondgebonden agrarisch grondgebruik zijn van blijvend belang voor de ontwikkeling van groene en blauwe waarden. Binnen het gebied liggen kansen voor recreatie en toerisme. Ook een aantal groene gebieden door én nabij het stedelijk kralensnoer zijn onderdeel van de groenblauwe mantel.

‘Structuurvisie RO 2010 – partiële herziening 2014’

Op 7 februari 2014 hebben de Provinciale Staten ingestemd met een aanpassing van de Structuurvisie RO 2010-2014. De volgende besluiten zijn de grondslag geweest van deze herziening:

- Transitie van stad en platteland, een nieuwe koers (PS december 2011)
- Structuurvisie deel D Brainport-Oost (PS juni 2011) en deel E Grenscorridor (PS juni 2012)
- Intrekken van de reconstructie- en gebiedsplannen (PS maart 2012)
- Brabant: Uitnodigend Groen 2012-2022 (PS september 2012)
- Startnotitie Samenhangend beleid voor de Ondergrond (december 2012)
- Transitie naar een zorgvuldige veehouderij 2020 (PS maart 2013)
- Investeringsagenda Agenda van Brabant (PS december 2010 en PS juni 2013)

Toetsing en conclusie

De onderhavige locatie is in de Structuurvisie RO gelegen binnen de groenblauwe mantel welke is ingericht ten behoeve van het behoud en ontwikkeling van natuur, water en

landschap met kansen voor toerisme en recreatie. Het gehele IGP steekt hier op in. De golfbaan met bijbehorende voorzieningen als onderdeel van het IGP sluit eveneens aan bij de ontwikkelingsrichting van de groenblauwe mantel. De geringe aanpassing waar dit bestemmingsplan in voorziet is niet in strijd met de bovengenoemde provinciale belangen.



De structuurvisie is vervolgens vertaald in de Verordening ruimte.

3.1.2 Verordening Ruimte

“Verordening Ruimte 2012”

Bij het opstellen van een bestemmingsplan dient rekening te worden gehouden met de regels in de Verordening ruimte 2012. Per onderwerp zijn in de verordening gebieden tot op perceelniveau begrensd op een kaart. De onderwerpen die in de verordening staan, komen uit de provinciale structuurvisie. De verordening is daarbij één van de manieren om die provinciale belangen veilig te stellen. Belangrijke onderwerpen in de Verordening ruimte 2012 zijn:

- ruimtelijke kwaliteit;
- stedelijke ontwikkelingen;
- natuurgebieden en andere gebieden met waarden;
- agrarische ontwikkelingen, waaronder intensieve veehouderij;
- overige ontwikkelingen in het landelijk gebied.



De locatie van het clubhuis is gelegen binnen de zogeheten 'groenblauwe mantel'. De groenblauwe mantel vormt het gebied tussen het kerngebied groenblauw en het agrarisch gebied, alsook het stedelijk gebied.

Het kerngebied groenblauw wordt ommanteld om kernen te versterken en te verbinden. De groenblauwe mantel bestaat overwegend uit multifunctioneel landelijk gebied met grondgebonden landbouw. Binnen de groenblauwe mantel zijn ook de zogenaamde beheersgebieden van de ecologische hoofdstructuur opgenomen. Het beleid binnen de groenblauwe mantel is gericht op het behoud en vooral de ontwikkeling van natuur, watersysteem en landschap.

De regels omtrent de Groenblauwe mantel zijn opgenomen in Hoofdstuk 6 van de Verordening Ruimte. In dit hoofdstuk gaat het voornamelijk over bescherming en ontwikkeling van de groenblauwe mantel en daarbij behorende beheergebieden EHS. Ontwikkelingen voor niet-agrarische bedrijven is daarnaast geregeld in hoofdstuk 11. In artikel 11.6 zijn de algemene regels gesteld voor niet-agrarische ontwikkelingen. In aanvulling op dit artikel is in artikel 11.9 specifieke voorwaarden gesteld aan dagrecreatie.

Toetsing en conclusie

Het beleid van de groenblauwe mantel staat de algehele ontwikkeling zoals in het IGP verwoord niet in de weg. Het wordt zelfs versterkt. De regels van de Verordening Ruimte maken het eveneens mogelijk om onder voorwaarden dagrecreatie te ontwikkelen binnen de groenblauwe mantel. Gezien het feit dat de golfbaan met de bijbehorende voorzieningen reeds planologisch zijn geregeld, is niet meer aan de orde om deze ontwikkeling strikt te toetsen aan de voorwaarden van artikel 11.9. De voorgenomen wijziging waardoor de horeca-activiteiten binnen het clubhuis voor de golfbaan juridisch worden verankerd, past binnen de bepaling van dagrecreatie (bedrijfsmatige uitoefening van diensten op het gebied van recreatie, met de daarbij behorende voorzieningen). Er zijn in deze zin dan ook geen provinciale belangen in het geding.

Verordening Ruimte 2014

Op 7 februari 2014 hebben de Provinciale Staten ingestemd met de nieuwe Verordening Ruimte 2014¹. In deze nieuwe verordening is met name nieuw beleid geïntroduceerd met betrekking tot veehouderijen.

Toetsing en conclusie

De nieuwe regels in de Verordening Ruimte 2014 inzake niet-agrarische ontwikkelingen in de groenblauwe mantel zijn ongewijzigd ten opzichte van de Verordening Ruimte 2012. Met betrekking tot de voorgenomen wijziging waar dit bestemmingsplan in voorziet kan dan ook naar de toetsing en conclusies worden verwezen zoals deze zijn verwoord in het kader van de Verordening Ruimte 2012. Er zijn ook in het kader van de Verordening Ruimte 2014 geen provinciale belangen in het geding bij de vaststelling van dit bestemmingsplan.

3.1.3 “Reconstructieplan De Peel” ⁱⁱⁱ

Gezien de afnemende rol van landbouw in het gebied tussen het natuurgebied Stippelberg en de kernen Bakel en Milheeze, werd in 2004 naar nieuwe impulsen gezocht met als doel: *de economische motor in dit gebied terug te brengen en tevens een kwaliteitsimpuls te geven aan de natuur- en landschapswaarden*. Bovendien is in dit reconstructieplan voor het onderliggende plangebied een zogenaamd gebiedsuitwerking opgesteld (“Recreatieve projectlocatie Zuidrand Stippelberg”) welke is aangedragen voor de planologische doorwerking (paragraaf 8.5 van bijlage 8 van het reconstructieplan).

1. De VR2014 treedt op 19 maart 2014 in werking.

3.2 Gemeentelijk beleid

3.2.1 "Integraal Gebiedsprogramma Bakel - Milheeze Noord" (IGP) ^{i 2}

Aansluitend op de doelstellingen uit het reconstructieplan is in 2005 het "Integraal Gebiedsprogramma Bakel - Milheeze Noord" opgesteld, welke door de gemeenteraad van Gemert-Bakel als beleidsprogramma is vastgesteld. Het IGP heeft daarbij invulling gegeven aan de reconstructiedoelen zoals: *'landschappelijke kwaliteit; vermindering van ammoniak – en stankemissies, het tegengaan van verdroging van natuur- en landbouwgebieden, het aaneenschakelen van grote natuurgebieden en het verbeteren van de productieomstandigheden van agrariërs'*. Daarnaast voorzagt het IGP in een groot aantal samenhangende plannen en maatregelen voor het gebied tussen de kernen Bakel en Milheeze en gaf het invulling aan de reconstructiedoelen en een groot aantal lokale wensen en initiatieven met ruimtelijke consequenties. Het betreft onder meer:

1. De uitbreiding van de zandwinning ter plaatse van de Bakelse Plassen in combinatie met de ontwikkeling van een golfbaan en omleiding van de Snelle Loop;
2. De ontwikkeling van een recreatieve poort als toegang tot natuurgebied Stippelberg in combinatie met de aanleg van een zandstrand;
3. De uitbreiding van camping "Landgoed Nederheide".

3.2.2 "Structuurplan Bakel-Milheeze Noord" ^{iv}

Om deze ruimtelijke ontwikkelingen uit het IGP te voorzien van een planologische basis zijn deze projecten vervolgens concreet uitgewerkt en vastgelegd in het "Structuurplan Bakel-Milheeze Noord" ^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.}. Het structuurplan beschrijft de ontwikkelingen uit het IGP middels een onderverdeling in zones. De ontwikkelzone Midden omvat de golfbaan/zandwinning (Ven, Nederheide, Hekker/ Kreijtenberg). Hierbij werden de volgende ontwikkelingen beoogd: *'In het centrale gebied rondom de Bakelse Plassen ligt de projectlocatie Zuidrand Stippelberg. de ontwikkelingen zijn vooral gericht op nieuwe functies, zoals recreatie, natuur en uitbreiding van de zandwinning. De zandwinning kent een oostelijke- en een westelijke uitbreiding. De oostelijke wordt ingericht als strandbad. Rond de westelijke uitbreiding wordt een golfbaan gesitueerd. Het streefbeeld is een afwisselend, waterrijk parklandschap'*.

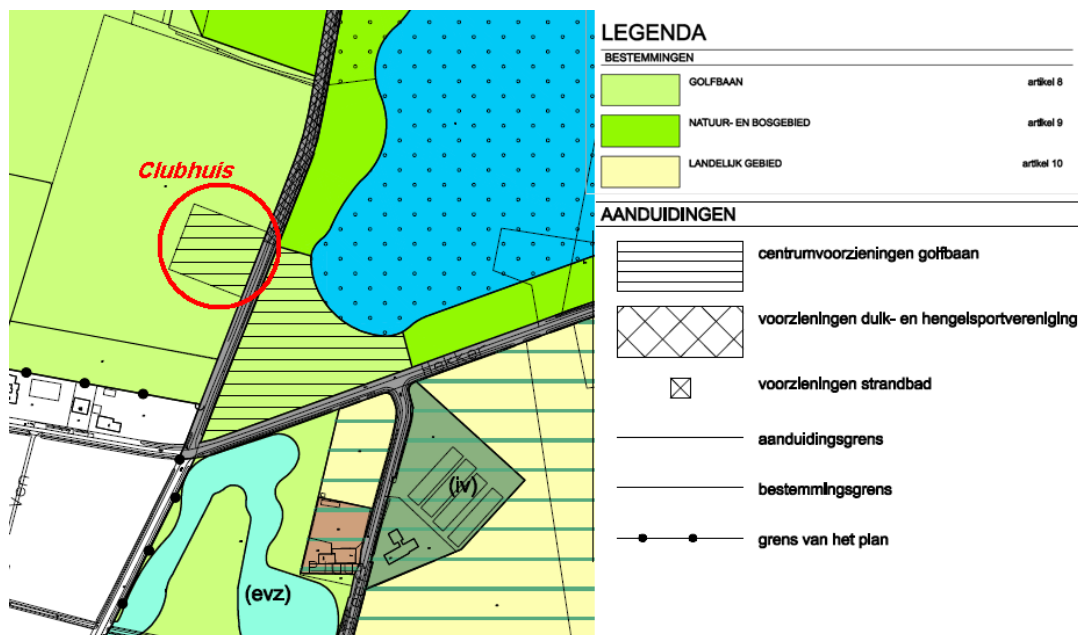
3.2.3 "Bestemmingsplan Bakelse Plassen 2008" ⁱⁱ

Vervolgens is voor het gedeelte rondom de Bakelse plassen op 9 oktober 2008 het bestemmingsplan "Bakelse Plassen 2008" door de gemeenteraad vastgesteld (op 24 juni 2009 in werking getreden).

Het clubhuis daarin bestemd als 'Golfbaan' met de aanduiding "centrumvoorzieningen golfbaan". Overeenkomstig het bepaalde in artikel 8 van de bestemmingsplanvoorschriften van het bestemmingsplan 'Bakelse Plassen 2008', zijn de op de verbeelding als 'Golfbaan' bestemde gronden bestemd voor dagrecreatieve doeleinden in de vorm van een golfbaan en bijbehorende voorzieningen.

Dagrecreatie wordt in de begripsbepalingen omschreven als: "Het verblijf voor recreatieve doeleinden elders dan in of bij de eigen woning zonder dat daar een overnachting elders mee gepaard gaat." Omdat horeca-activiteiten niet mogelijk worden gemaakt in het bestemmingsplan "Bakelse Plassen 2008" is een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk. Ten behoeve hiervan is het onderhavige bestemmingsplan *Gemert-Bakel Buitengebied oktober 2013; Centrumvoorziening Golfbaan in Bakel* opgesteld.

2. Voor de formulering van de exacte doelstellingen van de genoemde notities wordt verwezen naar de oorspronkelijke notities en rapporten welke zijn opgenomen in de literatuurlijst.



3.2.4 “Natuurcompensatieplan”^v en de project-MER^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.}

Gelijktijdig met het opstellen van bestemmingsplan “Bakelse Plassen 2008” is een “Natuurcompensatieplan”^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.} en de “project-MER” afgerond en is de procedure voor een aanvraag ontgrondingsvergunning doorlopen.

3.2.5 Ontwerp golfbaan incl. centrumvoorzieningen

Voor de golfbaan is door golf- en landschapsarchitect Gerard Jol een ontwerp gemaakt, bestaande uit een 18 holes golfbaan met oefenfaciliteiten en een kort par 3/ 4 oefenbaan. Naast de inrichting van de golfbaan bestond dit planonderdeel uit natuurontwikkeling (o.a. door de realisatie van diverse natuurverbindingen en natuurlijke oevers in combinatie met een wandelpad) en de realisatie van centrumvoorzieningen voor de golfbaan nabij de kruising Ven-Hekker-Hooizak-Vlinkert, bestaande uit een clubhuis, de driving-range en de parkeerplaats:

- Het clubhuis is de (sociale) ontmoetingsplaats voor zowel leden, businessleden, greenfeeërs als overige gasten van buiten. Vanuit een ruime lounge en het restaurant is een mooi uitzicht ontstaan over de baan. Voor zowel zakelijk als overig gebruik is beschikking over enkele zalen. Ontvangst vindt plaats in de receptie, met kantoorruimte en naastgelegen golfshop. De facilitaire voorzieningen, zoals toiletten en opslagruimtes, zijn (deels) ondergronds gerealiseerd. Het vloeroppervlak is plusminus 900 m², exclusief de terrassen;
- Voor de golfschool is een separaat onderkomen voorzien binnen de driving-range. Dit geldt eveneens voor de onderhoudsdienst. De driving-range is aan de waterzijde 7 meter hoog en biedt plaats aan twee verdiepingen ten behoeve van afslagplaatsen (per afslagplaat 5 x 3 meter). De driving-range is ± 13 meter breed en 45 meter lang;
- Het parkeerterrein heeft een capaciteit van 200 auto's. Voor de greenkeepersloods wordt gebruik gemaakt een bestaand gebouw in de directe omgeving van de golfbaan.

3.2.6 “Gemeentelijk Structuurvisie+ 2011-2021”

Op 29 juni 2011 is de structuurvisie Gemert-Bakel 2011-2021 vastgesteld. In de verbeelding behorend bij deze structuurvisie, is de planlocatie aangeduid als: *gebied voor het herontwikkelen van het recreatief gebied*. Voornoemde wijziging van de

bestemmingsomschrijving om hiermee horeca-activiteiten toe te staan, past dan ook binnen deze structuurvisie. Horeca is namelijk een belangrijk onderdeel van de dagrecreatie ter plaatse.



3.2.7 “Visie Plattelandsontwikkeling”

Op 9 februari 2012 heeft de gemeenteraad de visie Plattelandsontwikkeling vastgesteld. Deze visie geeft een duidelijke richting: een milieuvriendelijker werkwijze in de landbouw en de inzet op meer leefbaarheid, toerisme, recreatie en zorg in de buitengebieden. Op deze manier wil de gemeente weer evenwicht brengen in het buitengebied, voor inwoners, ondernemers en bezoekers.

Het mogelijk maken en ontwikkelen van dagrecreatieve voorzieningen past binnen deze visie. Het mogelijk maken van de horeca-activiteiten in het clubhuis van de golfbaan is daarom ook niet in strijd met de visie Plattelandsontwikkeling

4. Planopzet

In de onderliggende paragraaf worden de wijzigingen ten aanzien van het bestemmingsplan "Bakelse Plassen 2008" nader in beeld gebracht.

4.1 Bestemming Recreatie-Golfbaan

Op basis van het voornemen om bredere horeca-activiteiten mogelijk te maken in het clubhuis behorende bij de golfbaan, is in het onderhavige bestemmingsplan de bestemming 'Recreatie - Golfbaan' toegekend. Aan deze bestemming is een dusdanige bestemmingsomschrijving toegekend dat dagrecreatie is toegestaan. Daarnaast is binnen de functieaanduiding "centrumvoorzieningen golfbaan" (sr-cvgb), een clubhuis toegestaan. Hierbij zijn enkel horeca-activiteiten mogelijk binnen de categorie I en II van de 'Staat van horeca-activiteiten', zoals opgenomen in de bijlage bijbehorend bij het bestemmingsplan.

Ter verduidelijking is tevens in de gebruiksregels opgenomen dat festiviteiten, zoals dance-events en bijeenkomsten van persoonlijke aard, zoals bruiloften en partijen in strijd zijn met de bestemming 'Recreatie-golfbaan'.

4.2 Staat van horeca-activiteiten

Een hulpmiddel om de invloed van de horeca-activiteiten in beeld te brengen is een 'Staat van horeca-activiteiten'. Ten behoeve van onderhavig bestemmingsplan is daarvoor in planregels een verwijzing opgenomen naar de 'Staat van horeca-activiteiten'. In navolging van de basiszoneringslijst uit de VNG-publicatie 'bedrijven en milieuzonering' is deze staat onder andere gebaseerd op: ruimtelijk relevante hindercategorieën; gebiedstypen; gebruikelijke openingstijden en verkeersaantrekkende werking.

Aan de hand daarvan worden de activiteiten onderverdeeld naar een lichte-, middelzware of zware horeca-categorie. Daarbij zijn de activiteiten die in hoofdzaak worden uitgevoerd door het horecabedrijf bepalend voor indeling naar horeca-categorie. Ondergeschikte functies maken wel onderdeel uit van de hoofdactiviteit maar worden niet bij de categorie-indeling betrokken. Zo is de kleinschalige verhuur van ruimten in de horecavoorziening bij de golfclub een ondergeschikte activiteit die niet tot andere milieuhinder leidt. Voor die ruimten gelden dezelfde openingstijden als bij de hoofdactiviteit en deze ruimtes zijn beperkt in aantal en omvang.

1. *Categorie 'lichte horeca'*: bedrijven die, gelet op hun activiteiten en de aard van de omgeving, overwegend overdag en 's avonds zijn geopend en in hoofdzaak etenswaren en maaltijden verstrekken. Zij veroorzaken hierdoor slechts beperkte hinder voor omwonenden. Het gaat daarbij dus om bedrijven die uit een oogpunt van hinder vooral in rustige woongebieden niet wenselijk zijn. In gemengde gebieden en weinig gevoelige gebieden vindt mede in relatie tot de verkeersontsluiting een nadere afweging plaats.
 - a. *'Detailhandelsfunctie verwante horeca'*: qua exploitatie aan detailhandelsfunctie verwante horeca die in de praktijk nauwelijks van de eigenlijke detailhandel kunnen worden onderscheiden zoals ijssalons, cafetaria's, snackbars en dergelijke; met name in centrumgebieden kan het in verband met ruimtelijk-functionele aspecten gewenst zijn deze groep als afzonderlijke categorie te beschouwen;
 - b. *'Overige lichte horeca'*: bistro, restaurant (zonder bezorg- of afhaalservice) en dergelijke m.u.v. de mogelijkheid van overnachting(en). Kleinschalige verhuur van ruimten voor andere doeleinden of activiteiten dan het gebruik voor bijeenkomsten zoals dance-evenementen en bijeenkomsten van persoonlijke aard, zoals bruiloften en partijen. Bij deze categorie dient een afweging plaats te vinden ten aanzien van overlast voor omwonenden en de aanwezigheid van parkeergelegenheid;
 - c. *Bedrijven met een relatief grote verkeersaantrekkende werking*: grote restaurants, grotere hotels;

2. *Categorie 'middelzware horeca'*: bedrijven die, gelet op hun activiteiten en de aard van de omgeving, overwegend ook deels 's nachts geopend zijn en die daardoor aanzienlijke hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken. Deze bedrijven zijn over het algemeen alleen toelaatbaar in weinig gevoelige gebieden, zoals gebieden met primair een functie voor detailhandel en voorzieningen.
3. *Categorie "zware horeca"*: bedrijven die voor een goed functioneren ook 's nachts moeten zijn geopend en die tevens een groot aantal bezoekers aantrekken en daardoor grote hinder voor de omgeving met zich mee kunnen brengen (verkeersaantrekkende werking, daarmee gepaard gaande hinder op straat en parkeeroverlast). Deze bedrijven zijn alleen toelaatbaar in specifiek voor dergelijke bedrijven aangewezen gebieden.

Het bestemmingsplan kent alleen een categorie 'lichte horeca'. Onder gebruik in strijd met de bestemming wordt in ieder geval verstaan:

1. Het gebruik ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering;
2. Festiviteiten, zoals dance-events en bijeenkomsten van persoonlijke aard;
3. Gebruik ten behoeve van overnachtingen;
4. Gebruik van terras en driving range na 23.00 uur;
5. Terreinverlichting voor golfactiviteiten na 23.00 uur.

4.3 Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecaverunning kent geen grondslag in het bestemmingsplan maar beschikt over een eigen apart wettelijk stelsel in de Drank- en Horecawet. Ten behoeve van de exploitatie van het clubhuis is aan "Beheerstichting Golfbaan Stippelberg" (hierna: de Beheerstichting), die de golfbaan als geheel, dus inclusief clubhuis, exploiteert, een horecaverunning verleend. Het toetsingskader daarvoor is de Drank- en Horecawet (DHW). Als aan de eisen van de DHW wordt voldaan dient een vergunning te worden afgegeven, ongeacht hoe een en ander in het bestemmingsplan is geregeld. Voor de manier waarop de horecafunctie in de praktijk mag worden uitgeoefend, is het bestemmingsplan bepalend. In het huidige bestemmingsplan is de horecafunctie ondergeschikt aan de hoofdfunctie, namelijk de sportbeoefening in casu het golfen. Dit betekent dat, net als bij andere sportkantines, horeca per definitie is toegestaan ter ondersteuning van de sportieve activiteiten in brede zin. Hierbij geldt dat de horecavoorziening diensten mag verschaffen aan bijvoorbeeld leden, golfers, toeschouwers, deelnemers aan toernooien en wedstrijden, deelnemers aan golfarrangementen en (golf-)recreanten. De horeca heeft binnen het IGP echter een bredere functie en het past dan ook in de bestemming om ook aan andere recreanten en bezoekers van het gebied horecadiensten te verlenen. In planologisch opzicht is het van belang, dat de horecafunctie als een ondersteunende activiteit ten behoeve van de sportieve en recreatieve functie van het gebied fungeert en bijdraagt aan de kwaliteiten uit het IGP gebied.

In 2011 zijn aan de horecaverunning zogenaamde paracommerciële voorwaarden als bedoeld in artikel 4 (oud) van DHW verbonden. Daardoor is het voor de vergunninghouder niet toegestaan bijeenkomsten van persoonlijke aard te houden. Met 'bijeenkomsten van persoonlijke aard' wordt volgens de Memorie van Toelichting bij de DHW, bedoeld op bijeenkomsten met een veelal feestelijk karakter, waarbij alcoholhoudende drank pleegt te worden genuttigd, die geen direct verband houden met de activiteiten van de betreffende rechtspersoon of de hoofddoelstelling. Daarbij moet dan worden gedacht aan bruiloften, recepties bij jubilea en andere partijen. Voor zover deze bijeenkomsten tevens een zakelijk karakter hebben die direct verband houden met de activiteiten van de instelling, zoals het afscheid of een jubileum van de voorzitter of een bestuurslid van de vereniging, bestaat geen bezwaar tegen het houden van dergelijke bijeenkomsten.

De Beheerstichting heeft een nieuwe aanvraag voor een horecaverunning ingediend. Gebleken is dat de Beheerstichting niet voldoet aan de omschrijving paracommerciële

rechtspersoon als bedoeld in artikel 1 van de DHW. Indien aan de wettelijke vereisten wordt voldaan zal de burgemeester een reguliere horecaverunning, dus zonder beperkende voorwaarden, dienen af te geven.

De exploitatie van een horecavoorziening in de vorm van een partycentrum of daarmee vergelijkbare functie is nadrukkelijk niet toegestaan. Ook is het niet toegestaan om bruiloften en partijen, dus bijeenkomsten van persoonlijke aard, te houden. Dergelijke horeca-activiteiten zijn niet passend in het IGP-gebied en zijn tevens uitgesloten ter voorkoming van eventuele oneerlijke concurrentie ten opzichte van de bestaande reguliere horeca in de omgeving. In dat verband is een passende lijst van horeca-activiteiten opgenomen in de bijlage behorende bij het bestemmingsplan (Staat van horeca-activiteiten). Voor de inhoud van het begrip "bijeenkomsten van persoonlijke aard" wordt aangesloten bij de bedoeling van de Drank- en Horecawet en de in dat kader gevormde jurisprudentie. Daarom is in de definiëring volstaan met een verwijzing naar de Drank- en Horecawet.

Per saldo betekent dit, dat de exploitatie van de horeca uitsluitend is toegestaan voor zover dat in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Vanuit planologisch oogpunt bestaat er dan ook geen bezwaar tegen het opnemen van deze bestemming.

4.4 Geen onevenredige concurrentie, geen ontwrichting voorzieningenniveau

De ontwikkeling zoals deze is opgenomen in onderhavig bestemmingsplan leidt niet tot onevenredige leegstand en verpaupering in het bestaande horecavoorzieningenniveau. *Op het gebied van leegstand moet worden getoetst of dat door de ontwikkeling er meer leegstand ontstaat zodat er een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en ondernemersklimaat zal ontstaan (vgl. ook ABRvS 31 juli 2013, Gst. 2013/98, m.nt. J.W. van Zundert (raambordelen Amsterdam) en ABRvS 7 november 2012, BR 2013/27, m.nt. A.D.L. Knook (Heerlen)), ABRvS 31 juli 2013, BR 2013/143, m.nt. H.J. Breeman (Kerkrade). Hiervan is met de ontwikkeling van het IGP gebied met daarin de golfbaan en horecavoorziening geen sprake.*

Er kan dan ook niet worden gesproken van een duurzame ontwrichting van het bestaande voorzieningenniveau. De bestaande horeca bestond al sinds ruimte tijd voordat het totale IGP gebied werd ontwikkeld als toeristische trekker voor de gemeente en daarbuiten. Door de nadere realisatie van het IGP is er een toename geconstateerd van het aantal toeristen in het gebied, welke anders niet naar Gemert-Bakel zouden komen. Dit ligt ook in de lijn met de doelstellingen uit het "Integraal Gebiedsprogramma Bakel-Milheeze Noord (dat is opgesteld in het kader van het reconstructieplan "De Peel") en het "Structuurplan "Bakel-Milheeze Noord": waarbij een verbetering van het recreatieve aanbod in de gemeente wordt beoogd. De golfbaan en de horecavoorzieningen passen dan ook geheel binnen deze kaders. De golfbaan samen met het recreatiegebied Nederheide geldt als een (boven)regionale toeristische trekker voor de gemeente Gemert-Bakel. Zonder de aangebrachte voorzieningen en gebiedskwaliteiten zouden deze bezoekers veelal niet naar Gemert-Bakel komen. Daarbij maken veel van deze bezoekers ook gebruik van de overige voorzieningen binnen de gemeente, zodat ook andere bedrijven profiteren van het aantal bezoekende recreanten van de golfbaan en het IGB gebied. Daarbij heeft de gemeenteraad feesten en partijen van persoonlijke aard uitgesloten en als strijdig gebruik aangemerkt in het bestemmingsplan. Zodat de bestaande horeca hier in kan blijven voorzien. Dergelijke feesten en partijen van persoonlijke aard passen ook niet in de visie van het IGP gebied.

Het verzorgingsgebied van de horeca bedrijven is dan ook in overeenstemming met de vraag en aanbod in planologische zin. Gezien het specialistisch aanbod en onderscheidend vermogen van de (horeca) activiteiten bij de golfbaan de Stippelberg, kan deze beschouwd worden als een aanvulling op het bestaande voorzieningenniveau. Het betreft dan ook een recreatief product dat valt onder de secundaire levensbehoeften, zogenaamde speciality

goods. De golfbaan met haar voorzieningen betreft dan ook geen voorziening die behoort tot de noemer primaire levensbehoeften. Van een duurzame verstoring van het voorzieningenniveau is dan ook geen sprake.

De horecavoorzieningen in Gemert-Bakel en in de regio voorzien in een zeer breed assortiment van aanbod, wat door marktwerking wordt beïnvloed en aan marktvraag onderhevig is. Het toekennen van de bestemming horeca aan het clubgebouw zoals deze nu voorligt past binnen het totale voorzieningenniveau van de regio. Daarbij zorgt het niet voor een onevenredige duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau. Ook zijn er geen omstandigheden te onderkennen – anders dan die in normale marktomstandigheden van de afgelopen recessie zich zouden voor hebben gedaan, dat er door het toekennen van de horeca bestemming (structurele) leegstand gaat ontstaan of er een dusdanige duurzame verstoring zal plaatsvinden op het gebied van het ondernemersklimaat in het verzorgingsgebied of daarbuiten. Deze toetsing komt onder meer voort uit ABRvS 31 juli 2013, *BR* 2013/143 en (vgl. ook ABRvS 31 juli 2013, *Gst.* 2013/98, m.nt. J.W. van Zundert (raambordelen Amsterdam) en ABRvS 7 november 2012, *BR* 2013/27, m.nt. A.D.L. Knook (Heerlen)). Een bestemmingsplan is daarnaast niet bedoeld om concurrentie te beïnvloeden. Wel mag er geen sprake zijn van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau. Van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau door het toekennen van de bestemming horeca is geen sprake.

Een ander belangrijk aspect voor het beoordelen van een duurzame ontwrichting van het voorzieningen niveau betreft dat het veelal moet gaan om voorzieningen die zoveel als mogelijk bijdragen aan het realiseren van de primaire levensbehoefte van burgers. Horeca activiteiten behoren niet tot het voorzien in de primaire levensbehoeften van burgers. Leisure waartoe golf, recreatie en horeca behoren, voorzien dan ook in de secundaire levensbehoefte van burgers. De lijn van de Afdeling is dat er geen sprake kan zijn van een duurzame ontwrichting bij secundaire levensbehoeften. Het bestemmingsplan zoals de gemeente Gemert-Bakel heeft vastgesteld is geheel in overeenstemming met deze lijn van de Afdeling en voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Voor een verdere toelichting over deze materie verwijzen we u naar de noot van J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann bij ABRvS 5 december 2012, *Gst.* 2013/13. Ook de overige uitspraken onderschrijven het zelfde standpunt, wat inhoudt dat er alleen sprake kan zijn van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau bij primaire levensbehoeften. ABRvS 18 september 2013, *TBR* 2013/161, m.nt. G.H.J. Heutink; *BR* 2013/153, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäckér, *RVR* 2014/1, *Gst.* 2013/127, m.nt. J.W. van Zundert.

4.5 Juridische planopzet

Algemeen

Het voorliggende bestemmingsplan plan beoogt het wijzigen van de bestemmingsomschrijving voor de bestemming 'Recreatie – golfbaan'. Het plan bestaat verder uit een verbeelding, regels en deze toelichting.

De verbeelding en de regels zijn juridisch bindend. De toelichting moet hierbij gezien worden als een uitleg wat met de verbeelding en de regels wordt beoogd. De regels bevatten het juridische instrumentarium voor het regelen van de functies in het plangebied. De regels zijn vervolgens weer gekoppeld aan bestemming, die op de verbeelding wordt gevisualiseerd.

Toelichting regels

Naast de algemene begripsbepalingen is er de hoofdbestemming 'Recreatie – Golfbaan' opgenomen. Binnen deze hoofdbestemming zullen functieaanduidingen gelden welke de bestemming concreter zullen regelen.

5. Uitvoerbaarheid

5.1 Economische uitvoerbaarheid

Met de Beheerstichting Golfbaan Stippelberg is in 2009 (akte is op 10 december 2009 gepasseerd) een samenwerkingsovereenkomst en een erfpachtovereenkomst aangegaan. In de samenwerkingsovereenkomst zijn specifieke afspraken gemaakt met betrekking tot de uit te voeren taken door zowel de Beheerstichting als door de gemeente Gemert-Bakel. Deze samenwerkingsovereenkomst is volgens artikel 11 beëindigd zodra de erfpachtovereenkomst is gepasseerd. De erfpachtovereenkomst is eveneens op 10 december 2009 gepasseerd en de daarin opgenomen afspraken gelden derhalve.

5.1.1 Kosten herziening

Wie betaalt de kosten van de herziening van het bestemmingsplan? Hoewel de samenwerkingsovereenkomst is komen te vervallen staan hier wel de eerdere afspraken tussen gemeente en Beheerstichting in. In artikel 6 van de samenwerkingsovereenkomst zijn de financiële afspraken met betrekking tot de ontwikkeling van de golfbaan opgenomen. Artikel 6.3 regelt de afspraken met betrekking tot de plankosten ten behoeve van de golfbaan. Algemene kosten voor de MER, bestemmingsplan en ambtelijke uren komen voor rekening van het IGP-fonds. Specifieke kosten zijn voor rekening van de Beheerstichting. De kosten van het genoemde bestemmingsplan ("Bakelse Plassen 2008") zijn toen aangemerkt als Algemene kosten en betaald vanuit het IGP-fonds.

De onderhavige herziening betreft een herstelactie van het genoemde bestemmingsplan "Bakelse Plassen 2008". De insteek van dit bestemmingsplan is altijd geweest dat de horeca-activiteiten zouden zijn toegestaan. Abusievelijk heeft de gemeente het bestemmingsplan niet zodanig op laten stellen dat dit ook planologisch mogelijk zou zijn. Deze herstelactie komt dan ook niet voor rekening van het IGP-fonds maar zal van gemeentewege worden uitgevoerd. De kosten voor deze herziening zullen voor rekening van de gemeente blijven.

5.1.2 Planschade

In artikel 4 van de samenwerkingsovereenkomst is het bestemmingsplan en daarbij behorende aspecten opgenomen. In 4.5. is gesteld dat bij een toegekend verzoek tot planschade, de vordering wordt verhaald op de Beheerstichting. Nu deze overeenkomst niet meer geldt omdat de erfpachtovereenkomst is gepasseerd, geldt ook deze afspraak niet meer. Afspraken omtrent planschade zijn niet meer in de erfpachtovereenkomst opgenomen. Zou er dus op grond van het bestemmingsplan "Bakelse Plassen 2008" een verzoek om planschade zijn aangevraagd dan zou deze vergoeding voor rekening blijven van de gemeente. Voor deze herziening zal geen andere afspraak gelden. Eventuele vergoedingen planschade blijven derhalve ook nu voor rekening van de gemeente.

Handhaving

De gemeente Gemert-Bakel heeft de taak om de regels, zoals deze zijn opgenomen in het voorliggende bestemmingsplan, te handhaven.

5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

5.2.1 Overleg ex artikel 3.1.1. Bro

Ingevolge artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dient overleg gepleegd te worden met de betrokken overheidsinstanties waaronder de provincie Noord-Brabant en het Waterschap Aa en Maas. Gezien de geringe aanpassing waarin dit bestemmingsplan voorziet, alsmede het feit dat het huidige bestemmingsplan "Bakelse Plassen 2008", waarin de horeca-activiteiten wel zijn voorzien in de toelichting van het plan, door de provincie Noord Brabant en het Waterschap is goedgekeurd, is er voor gekozen om geen expliciet vooroverleg te voeren en direct de ontwerpfasen te starten.

De provincie heeft in haar besluit van 20 april 2009 in het kader van het bestemmingsplan "Bakelse Plassen 2008" het volgende aangegeven inzake recreatie en specifiek met betrekking tot de golfbaan:

"In het provinciaal ruimtelijk beleid worden toerisme en recreatie gezien als activiteiten in het buitengebied, die naast de landbouw een belangrijke bijdrage leveren aan de leefbaarheid van het platteland. Wij vinden het van provinciaal belang om in het plan een goede afweging te maken tussen de belangen van het hergebruik van (voormalige) agrarische bedrijfslocaties voor recreatieve voorzieningen, de recreatieve ontwikkelingsvisies en de doelstellingen van het reconstructieplan voor de Peel. Daarbij komen aspecten als de draagkracht van het betrokken gebied, bedrijfseconomische haalbaarheid en verrijking van het toeristisch product in de streek aan de orde.

De ontgronding Bakelse Plassen wordt uitgebreid. De plas die zal ontstaan wordt benut voor de toeristisch-recreatieve ontwikkelingen. Door de combinatie van recreatie, EVZ en water zal het totale toeristische aanbod worden vergroot (golfbaan, zwemstrand etc.).

Wij constateren verder dat de adviescommissie voor Toerisme en Recreatie zich in 2006 heeft gebogen over de herinrichting en uitbreiding van het huidige campingterrein (landgoed Nederheide), en de bouw van centrumvoorzieningen/recreatieve poort. Een advies van de adviescommissie was, gelet op ons beleid, noodzakelijk op grond van de ligging van het terrein in de GHS-Natuur. De adviescommissie heeft op 20 november 2006 een advies uitgebracht. De Adviescommissie adviseert positief over de voorgelegde plannen.

Voor wat betreft de aanleg van de golfbaan merken wij het volgende op. De golfbaan betreft een 18 holes golfbaan, en een 9 holes oefenbaan met een oppervlakte van in totaal 70 ha. De centrumvoorzieningen bestaan uit het clubhuis, de driving range, greenkeeperloods en de parkeerplaats met circa 180 parkeerplaatsen, waarbij het clubhuis, de driving range en de greenkeeperloods slechts via vrijstelling mogelijk worden gemaakt. De golfbaan wordt voor een deel gesitueerd in de GHS-Landbouw, subzone leefgebied struweelvogels. Voorts ligt midden in het gebied voor de beoogde golfbaan nog een klein perceel GHS-Natuur, subzone overig bos- en natuurgebied. In de Paraplunota is aangegeven dat een nieuwe golfbaan ook in landelijke regio's is toegestaan, mits ze aansluiten bij een bebouwde kern of een recreatiepark.

De golfbaan ligt in de landelijke regio en sluit aan bij de noordkant van de kern Bakel evenals bij het geheel van toekomstige recreatievoorzieningen, onder andere in de vorm van de recreatieve poort, de uitbreiding van de camping en de recreatieve plas. Naast de bestaande camping is er overigens in het plangebied al sprake van recreatieve activiteiten. Wij zijn dan ook van mening dat de locatie als zodanig in overeenstemming is met de provinciale belangen."

5.2.2 Zienswijze beantwoording

Zie hiervoor bijlage I Nota van Zienswijzen.

5.2.3 Ambtshalve aanpassingen

Zie hiervoor bijlage II Ambtshalve aanpassingen.

-
- i 'Integraal Gebiedsprogramma Bakel-Milheeze', door Witteveen+Bos/Landschappartners 15 april 2005.
 - ii 'Bakelse Plassen 2008' door SAB, vastgesteld door de gemeenteraad op 9 oktober 2008 en door Gedeputeerde Staten gedeeltelijk goedgekeurd op 20 april 2009. Op 24 juni 2009 in werking getreden.
 - iii 'Reconstructieplan De Peel', door Provincie Noord-Brabant, vastgesteld door Provinciale Staten 22 april 2005.
 - iv 'Structuurplan Bakel-Milheeze Noord', door Cleton&com vastgoed & ruimtelijke ordening, vastgesteld door de gemeenteraad op 26 april 2007.
 - v 'Natuurcompensatieplan IGP, Landschappartners, 28 september 2007.