

stec
groep



Laddertoets Green Planet

Stec Groep aan Bügel Hajema

Lukas Meuleman en Maartje Lucassen
4 februari 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Opzet Laddertoets	4
2	Uitgangspunten	5
2.1	Ladder als motiveringsvereiste voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen	5
2.2	Bestemmingsplan Green Planet maakt een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling mogelijk.....	5
2.3	Green Planet is een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied	6
2.4	Verzorgingsgebied varieert per (type) functie	6
3	Behoeft	10
3.1	Energiestation: beperkte uitbreiding van bestaande tankstation speelt in op kwalitatieve behoefte	10
3.2	Dagrecreatie: Green Edge Outdoor & Adventure Park is een unieke ontwikkeling die inspeelt op behoefte	11
3.3	Verblijfsrecreatie: behoefte vanuit reguliere verblijfsruimtemarkt en vanuit combinatiebezoek dagrecreatie	12
3.4	Horeca: ondersteunend	13
3.5	Afweging alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied	14
	Bijlage 1	16

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Inleiding

De initiatiefnemer is bezig met de bestemmingsplanprocedure voor de ontwikkeling van Green Planet. Hiervoor is het bestemmingsplan 'BG Noord, deelplan duurzaam energiestation Green Planet, 2018' opgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van een overdekt tankeiland voor LNG, waterstof en (bio)diesel, een vrachtwagenparkeerplaats ten behoeve van e-laden, een 'belevissenbos' met diverse recreatieve elementen, een activiteitsveld en een uitkijktoren aan het energiestation. Het ontwerpbestemmingsplan heeft ter inzage gelegen. Verplicht onderdeel van het bestemmingsplan is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder). Tijdens de ter inzage legging werden onder andere vragen gesteld over de toets aan de Ladder. Initiatiefnemer wilt in het kader van een goede ruimtelijke ordening zorgen voor een gedegen toets aan de Ladder. Voorliggende Laddertoets maakt waar nodig en bruikbaar, gebruik van de Laddertoets uit het ontwerpbestemmingsplan (2018).

Het initiatief

'De initiatiefnemer van Green Planet te Pesse heeft de gemeente Hoogeveen verzocht medewerking te verlenen aan de uitbreiding van 'Green Planet'. Het is de bedoeling om een overdekt tankeiland voor LNG, waterstof en (bio)diesel, een vrachtwagenparkeerplaats ten behoeve van e-laden en een 'belevissenbos' met diverse recreatieve elementen, een activiteitsveld en een uitkijktoren aan het energiestation toe te voegen' (bron: ontwerpbestemmingsplan Green Planet).

Figuur 1: Impressie horeca en verblijfsunits



Bron: Ontwerpbestemmingsplan Green Planet (B+O Architectuur)

Een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking dient uit te gaan van hetgeen maximaal mogelijk wordt gemaakt binnen het bestemmingsplan. We sommen onderstaand het programma op dat planologisch maximaal mogelijk wordt gemaakt en dat als uitgangspunt wordt gehanteerd bij deze toets aan de Ladder. We focussen ons hierbij primair op functies met een bebouwingsmogelijkheid.

- **Bedrijventerrein:** 'een duurzaam energiestation met bedrijfsruimten en aanverwante voorzieningen in de vorm van een horecabedrijf categorie 1 en/of 2 (zonder hotelovernachtingen), seats-to-meet en een chauffeursservicehuisje'. Maximaal 375 m² vvo aan het energiestation gerelateerde detailhandel.
- **Bos:** 'een uitkijktoren met zendmast en (dagrecreatieve) klimvoorzieningen'
- **Maatschappelijk:** Informatie- en educatiecentrum, ondergeschikte horeca (cat. 1 en 2). Het gezamenlijke maximaal bebouwd oppervlakte bedraagt 1.300 m².
- **Dagrecreatie:** educatie en dagrecreatie, activiteitsveld, klimvoorzieningen, activiteitenaccommodatie. Hieraan ondergeschikt horeca (cat. 1 en 2). Het gezamenlijke maximaal bebouwd oppervlakte bedraagt 1.000 m².
- **Verblijfsrecreatie:** maximaal 10 blokhutten met een oppervlakte van maximaal 50 m² per blokhut voor maximaal 4 personen. Een accommodatie met compacte verblijfsunits met eigen bad- en

toiletvoorzieningen voor in totaal maximaal 80 personen. Hieraan ondergeschikt horeca (cat. 1 en 2). Het gezamenlijke maximaal bebouwd oppervlakte van de compacte verblijfsunits en de ondergeschikte horeca bedraagt 2.700 m².

1.2 Opzet Laddertoets

We doorlopen de Ladder zoals vereist in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluite ruimtelijke ordening:

- We zetten in hoofdstuk 2 de uitgangspunten vanuit de Ladder in relatie tot het project Green Planet op een rij.
- In hoofdstuk 3 bepalen we voor de verschillende functies het relevante ruimtelijke verzorgingsgebied waarbinnen mogelijke ruimtelijke effecten zich voor kunnen doen.
- In hoofdstuk 4 bepalen we vervolgens de behoefte aan het plan (kwantitatief dan wel kwalitatief) en confronteren deze met het beschikbare (plan)aanbod. We baseren ons hierbij op bestaande onderzoeken en ramingen aangevuld met specifieke marktonderzoeken.
- Ten slotte bespreken we de mogelijke ruimtelijke effecten die het plan met zich meebrengt. We gaan hierbij onder andere in op mogelijke leegstandseffecten en de effecten op de markt voor verblijfsrecreatie binnen het relevante verzorgingsgebied.

2 Uitgangspunten

2.1 Ladder als motiveringsvereiste voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. In de toelichting van het bestemmingsplan dient dan een motivering voor de Ladder te zijn opgenomen. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijk ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt als volgt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien’.

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk maakt. Is dit het geval dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is een uitgebreidere motivering vereist waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Om de vereisten van de Ladder te bepalen gaan we hierna achtereenvolgens in op de vraag (1) of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en (2) of de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied is gelegen.

2.2 Bestemmingsplan Green Planet maakt een ‘nieuwe’ stedelijke ontwikkeling mogelijk

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’.

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgesteld, jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Bij wonen geldt bijvoorbeeld dat in beginsel sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij een woningbouwlocatie vanaf 12 woningen. Voor andere stedelijke voorzieningen volgt uit jurisprudentie dat van een nieuwe stedelijke ontwikkeling sprake is bij uitbreiding van 400 m² tot 500 m² bvo. Ook accommodaties voor leisure en recreatie zijn in jurisprudentie aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling (zie ook [nieuwe handreiking Ladder](#)). Gezien de beoogde ontwikkeling van meerdere verblijfsaccommodaties, gebouwen voor horeca en recreatie van meer dan 500 m² bvo, de realisatie van het energiestation en aanvullende functies, bestempelen we de ontwikkeling van Green Planet als een stedelijke ontwikkeling.

Green Planet is bovendien een **nieuwe** stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in beginsel sprake als een nieuw bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt dan binnen het huidige planologische regime mogelijk is, of als er een functiewijziging van zodanige aard en omvang plaats vindt dat om die reden sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De ontwikkeling van Green Planet leidt tot een toename van de bebouwingmogelijkheden en de bestemming (van een deel van het plangebied) wordt gewijzigd van ‘bedrijventerrein’, ‘agrarisch’ en ‘bos’ naar o.a. de functies ‘horeca’, ‘(verblijfs)recreatie’ en ‘maatschappelijk’.

2.3 Green Planet is een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied

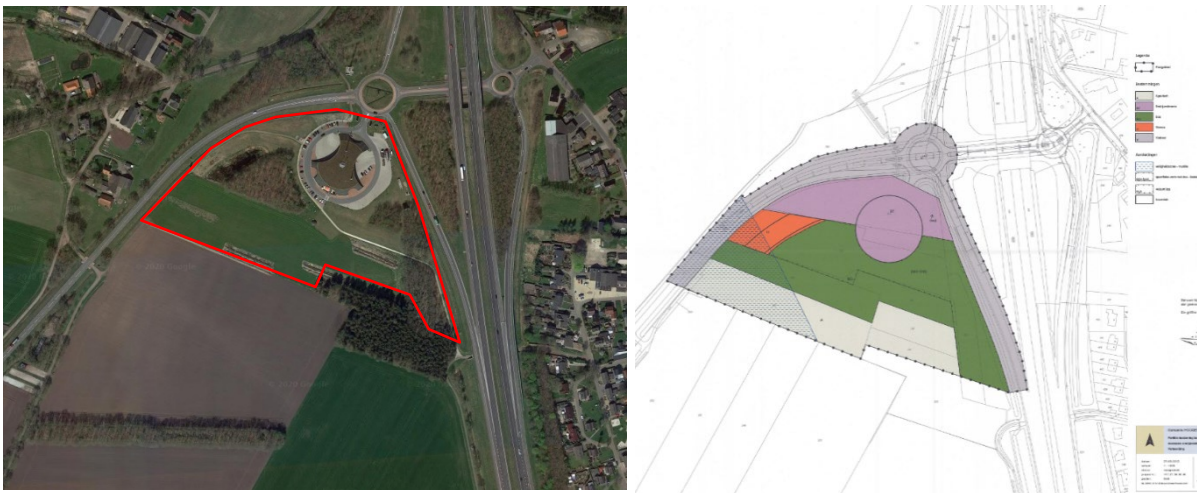
Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijke gebied (BSG) is extra motivering vereist. Daarom checken we hier of het plan voor Green Planet een ontwikkeling binnen BSG betreft. In artikel 1.1.1 Bro geeft als definitie:

‘Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur’.

Naast de hiervoor genoemde definitie van bestaand stedelijk gebied, blijkt uit jurisprudentie dat ook de geldende bestemming van een plangebied relevant kan zijn. Geldt er bijvoorbeeld een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt, dan is veelal géén sprake van BSG¹. Betreft het een ontwikkeling op gronden waar in het verleden al een stedelijke functie mogelijk was, dan valt het plangebied wel binnen BSG².

Aan het grondgebied voor de ontwikkeling van Green Planet is momenteel deels de bestemming bedrijventerrein toegekend en voor een aanzienlijk deel de bestemming agrarisch. Gezien het feit dat een groot deel van het plangebied nu nog de bestemming agrarisch heeft kan gesteld worden dat het plangebied buiten het bestaand stedelijk gebied ligt. In onderstaand figuur is het plangebied van het weergegeven (bron: ontwerpbestemmingsplan Green Planet). Het nieuwe bestemmingsplan maakt een stedelijke bestemming mogelijk. Daarmee constateren wij dat er sprake is van een ontwikkeling buiten BSG. Een afweging van alternatieven binnen BSG is nodig.

Figuur 2: Globale ligging plangebied Green Planet



Bron: Ontwerpbestemmingsplan Green Plane, BügelHajemat; Google Maps, bewerking Stec Groep, 2020

2.4 Verzorgingsgebied varieert per (type) functie

De Ladder vraagt om vraag en aanbod binnen het verzorgingsgebied van de betreffende ontwikkeling tegen elkaar af te zetten. Dit verzorgingsgebied is per type functie afhankelijk van de omvang en type invulling. Om een goed beeld te kunnen schetsen van de behoefte en mogelijk effecten is het van belang de reikwijdte van de (nieuwe) functies van Green Planet in kaart te brengen.

De verschillende functies die binnen het plan mogelijk worden gemaakt hebben ieder een eigen doelgroep en eigen verzorgingsbereik waardoor de functies ook verschillende marktregio's omvatten. Zo zal het

¹ zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340.

² zie bijvoorbeeld: ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:946.

energiestation voorzien in een behoefte van voornamelijk passanten van de snelweg A28, de provinciale weg N375 en inwoners en bezoekers van omliggende kernen zoals Pesse en Ruinen en grotere kernen als Hoogeveen en Dwingeloo. Het belevenissenbos inclusief verblijfsaccommodaties en horeca, zal naar verwachting een grotere reikwijdte hebben: gasten zijn bereid verder te reizen om een dergelijke voorziening te bezoeken, zeker wanneer er de mogelijkheid is tot overnachting. Aan de andere kant zullen inwoners van Pesse of Hoogeveen niet tot nauwelijks gebruik maken van de overnachtingsmogelijkheden binnen het belevenissenbos. We maken daarom voor het verzorgingsgebied onderscheid in drie verschillende functies: het energiestation (inclusief bijbehorende functies), dagrecreatie (inclusief het informatie- educatiecentrum), verblijfsrecreatie en ondergeschikte horeca.

Energiestation

Het mogelijk gemaakte energiestation betreft een beperkte uitbreiding van het huidige tankstation. Het gaat hierbij voornamelijk om een kwalitatieve uitbreiding van het assortiment, gericht op duurzaam en schone brandstoffen. Naar verwachting zal het energiestation geen ruimer verzorgingsgebied bereiken dan momenteel het geval is. Hooguit zullen bezoekers van verder komen dan nu het geval is om de 'proeftuin' voor duurzaam en schoon zwaar transport te bezoeken. Er zal hier echter geen spraken zijn van een wezenlijke verschuiving van (het zwaartepunt binnen) de marktregio. Zie verder paragraaf 3.1.

Dagrecreatie

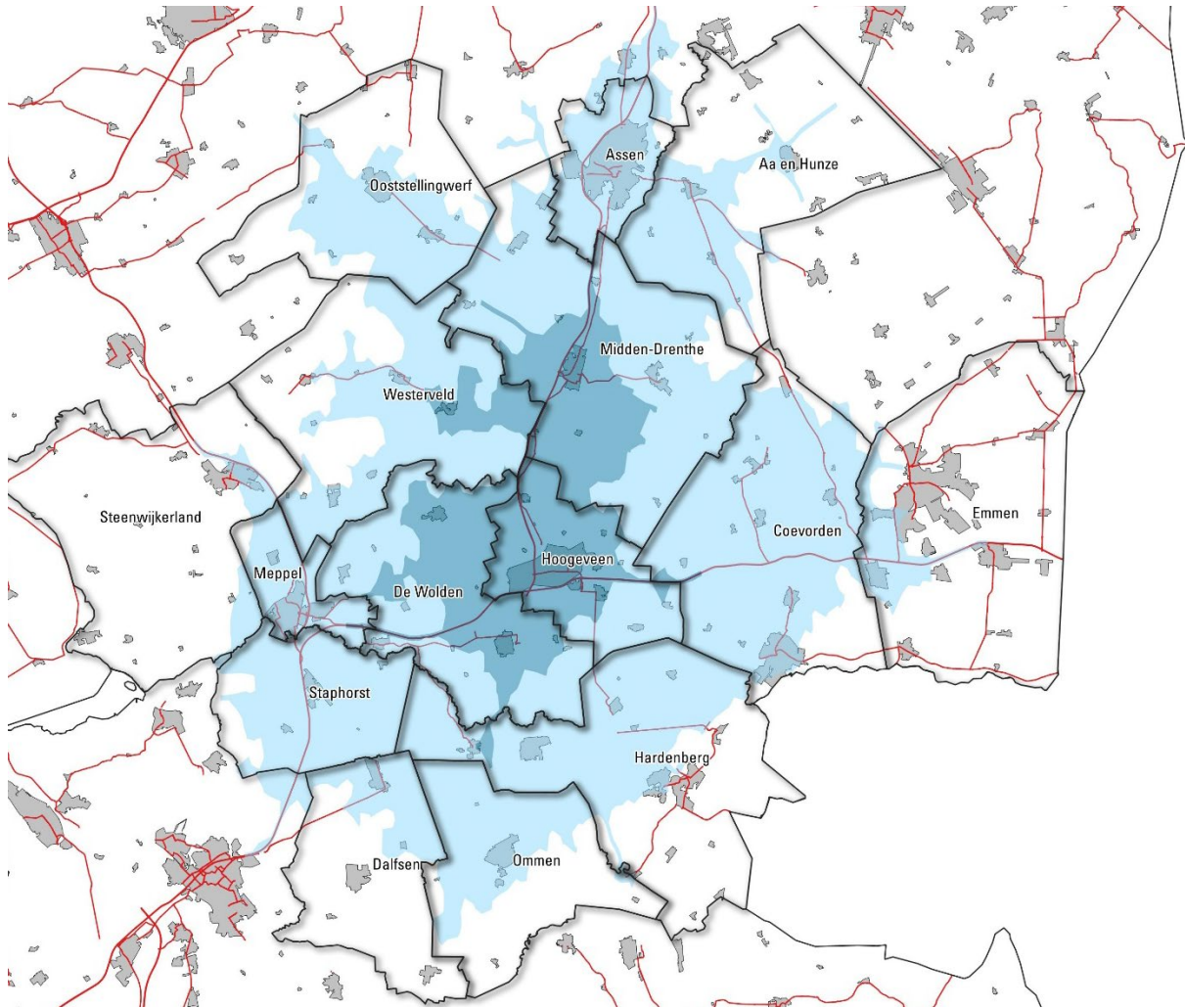
Verzorgingsgebied dagrecreatie veelal niet modelmatig te bepalen maar afhankelijk van concept

Er bestaat geen standaardmethode om het verzorgingsgebied van een dagrecreatiefunctie of leisurfunctie te bepalen zoals dit voor andere functies veelal wel het geval is. Zo is het verzorgingsgebied van een woonplan of een plan voor een nieuw bedrijventerrein doorgaans goed te bepalen op basis van verhuisbewegingen, type en omvang van het plan. Voor een recreatief programma is dit veelal lastiger. Bij een recreatief (leisure) programma is voornamelijk de aantrekkingskracht van de ontwikkeling bepalend voor de herkomst van de bezoekers en daarmee voor het verzorgingsgebied (marktregio) van het beoogde plan.

Reisbereidheid Klimbos naar verwachting maximaal 30 minuten

Voor dagrecreatie geldt doorgaans een reisbereidheid van circa 15 tot 30 (auto)minuten (bron: van Spronzen en partners, 2018). Het is afhankelijk van de specifieke invulling van het aanbod en afhankelijk van de ruimtelijke structuur in de omgeving van het plan (bijvoorbeeld sterk stedelijk of niet) of de boven- of onderkant van deze bandbreedte relevant is. Gezien de beoogde ontwikkeling van een binnen Nederland relatief uniek concept – een outdoor klimbos – verwachten we dat de reisbereidheid relatief hoog zal zijn. Daarbij is de gemiddelde reisbereidheid in een landelijke omgeving doorgaans hoger dan in een sterk stedelijke omgeving: niet alleen voor recreatie maar ook voor bijvoorbeeld boodschappen, shoppen of horecabezoek. We gaan daarom uit van een reisbereidheid van maximaal een half uur vanaf de locatie.

Figuur 3: Verzorgingsgebied dagelijkse recreatie binnen 15 tot 30 autominuten



Bron: Stec Groep, 2020. Donkerblauw = gebied bereikbaar binnen 15 minuten; Lichtblauw = gebied bereikbaar binnen 30 minuten.

Verblijfsrecreatie

Om de behoefte aan de verblijfsrecreatie (blokhutten en compacte verblijfsunits) te kunnen bepalen, dient ook hier het verzorgingsgebied te worden bepaald. Het bepalen van het verzorgingsgebied voor verblijfsrecreatie is veelal ingewikkeld: gasten komen niet uit een bepaalde straal rondom de locatie maar juist veelal van verder. Hierbij geldt veelal: des te unieker het concept (hotel, omgeving of bijbehorende recreatiemogelijkheden), des te groter de reikwijdte van een plan. De verblijfsrecreatie binnen Green Planet richt zich primair op de bezoeker van het belevenissenbos. De overnachtingsmogelijkheid maakt echter dat de reikwijdte wat ruimer is, dan wanneer er enkel dagrecreatie aangeboden zou worden. De herkomst van gasten beslaat in potentie grote delen van Nederland en Duitsland. Het gebied waarbinnen het toevoegen van verblijfsrecreatie echter een mogelijk effect zal hebben op de bestaande voorraad zal zich beperken tot een kleinere regio. Gezien de reisbereidheid van maximaal circa 30 autominuten voor het Klimbos, verwachten we dat potentiële verblijfs gasten ook enkel (alternatieve) verblijfsmogelijkheden binnen deze reisafstand overwegen. Naar verwachting valt het gebied waarbinnen een gast een afweging tussen het verblijfsaanbod binnen Green Planet en een andere verblijfsmogelijkheid eveneens binnen deze 'straal' van circa 30 minuten.

We stellen het verzorgingsgebied voor recreatie (in dit geval het 'effectgebied', het gebied waar effecten mogelijk te verwachten zijn) daarom op de gemeenten: **Aa en Hunze, Assen, Coevorden, Dalfsen, De Wolden, Hardenberg, Hoogenveen, Meppel, Midden-Drenthe, Ommen, Ooststellingwerf, Staphorst en Westerveld.**

Ondergeschikte horeca

De beoogde horeca binnen Green Planet wordt omschreven en beoogd als ondersteunende en ondergeschikte horeca. De horeca is daarbij ondergeschikt aan het klimbos en/of de verblijfsaccommodaties. Het overgrote deel van de bezoekers van de horecagelegenheden binnen Green Planet zullen dan ook enkel bestaan uit bezoekers van de dag- of verblijfsrecreatie. Horeca op deze plek zal dan ook geen alternatief vormen voor horecagelegenheden buiten Green Planet. Het 'verzorgingsgebied' van de ondergeschikte horeca zal zich dan ook beperken tot Green Planet.

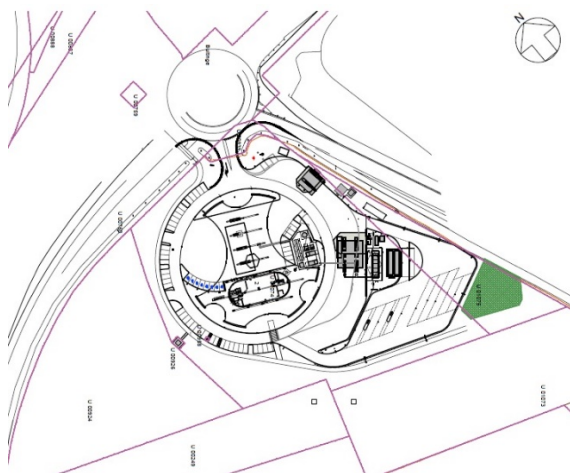
3 Behoeft

3.1 Energiestation: beperkte uitbreiding van bestaande tankstation speelt in op kwalitatieve behoefte

Huidig tankstation wordt beperkt uitgebreid

Het energiestation betreft een beperkte (kwalitatieve) uitbreiding van het huidige planologische regime. Het betreft voornamelijk een kwalitatieve uitbreiding van het segment: er wordt een tankeiland met drie afgiftepunten voor LNG, waterstof en (bio)diesel toegevoegd, als aanvulling op het bestaande aanbod aan brandstoffen. Ten opzichte van de bestaande bebouwing van het tankstation gaat het om een beperkte uitbreiding. Op onderstaande afbeelding is de toekomstige situatie weergegeven, met direct ten oosten van de bestaande koepel het nieuwe tankeiland (rode cirkel). Deze kleinschalige uitbreiding, betreft een ondergeschikte kleinschalige uitbreiding, passend bij het huidige tankstation.

Figuur 4: Indicatieve inrichtingsschets uitbreiding energiestation



Bron: BügelHajema, 2020

Kwalitatieve behoefte aan uitbreiding energiestation richt zich op verduurzaming van het assortiment

De behoefte aan deze uitbreiding komt vanuit een kwalitatieve en maatschappelijke opgave om toe te werken naar schonere energie, een beperking van de uitstoot van uitlaatgassen en het verkleinen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Onder andere in het 'Energieakkoord voor duurzame groei' zijn afspraken over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Onderdeel van het langetermijnperspectief 'duurzame brandstoffenmix' is een "zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van brandstoffen, gebaseerd op beschikbaarheid, CO₂-reductiepotentieel, (toekomstig) beschikbare alternatieven voor de verschillende modaliteiten en overige duurzaamheidseffecten passend in de gewenste klimaattransitie, waarin ook de optimale toepassing van duurzame biobrandstoffen en LNG wordt benoemd." Dat er marktkansen zijn voor LNG, maar ook voor waterstof en (bio)diesel binnen het vrachtvervoer blijkt onder meer uit het 'Eindrapport - Tankstation 2.0' (BOVAG, juni 2016). Uit dit rapport blijkt dat volledig batterij-elektrisch rijden voor de hand ligt in een stedelijke omgeving, maar nog geen kansrijke oplossing biedt voor het bus- en vrachtvervoer over langere afstanden en het zwaar transport. Hiervoor zijn waterstof, hernieuwbaar gas en biobrandstoffen, inclusief (bio)LNG meer aannemelijke opties, aldus het rapport. Met de (kwalitatieve) uitbreiding van het aanbod speelt Green Planet in op deze vlucht naar verduurzaming en de veranderende markt(omstandigheden). Green Planet wil brandstoffen bieden die mobiliteit en transport duurzamer te maken. Het transitiepad ten behoeve van zwaar transport richt zich op LNG, gevolgd door bio-LNG en op langere termijn op waterstof (H₂). Elektrificeren middels accu's zal bij zwaar transport met name plaats vinden ten behoeve van koeling van de vracht, middels opwekking van stroom uit remvertraging en zonnepanelen. Met de realisatie van twee afleverzuilen met drie trucktankopstelplaatsen gaat Green Planet extra ruimte creëren voor LNG, waterstof en (bio)diesel.

Geen ruimtelijke effecten verwacht door beperkte uitbreiding energiestation

Momenteel is er op de locatie van het energiestation reeds een goed bezocht tankstation gevestigd. Op de huidige locatie van het tankstation wordt het assortiment uitgebreid zodat er sprake is van een energiestation dat zo duurzaam mogelijke brandstof aanbiedt. Het concept speelt in op een kwalitatieve behoefte en zal niet leiden tot een verandering of verstoring van de huidige marktstructuur. De beperkte (en kwalitatieve) uitbreiding van het tankstation zal dan ook niet leiden tot onaanvaardbare ruimtelijke effecten (elders).

3.2 Dagrecreatie: Green Edge Outdoor & Adventure Park is een unieke ontwikkeling die inspeelt op behoefte

'Green Planet' wordt uitgebreid met uniek belevenisbos

De beoogde uitbreiding van 'Green Planet' omvat ook de ontwikkeling van een belevenisbos. Het Green Edge Outdoor & Adventure Park is een uniek concept binnen Nederland. Hoewel er in Nederland meerdere klimhallen of klimbossen zijn, bestaat een concept met alle elementen van het belevenisbos in Pesse nog niet. Het Green Edge Outdoor & Adventure Park omvat een avontuurlijk en natuurlijk klimbos, speelnatuur voor kinderen en aanvullende (outdoor) activiteiten.

Belevenisbos trekt in potentie voldoende bezoekers per jaar

Het beoogde belevenisbos is vooral aantrekkelijk voor de doelgroepen 'uitbundig geel', 'creatief en inspirerend rood' en 'ingetogen aqua', zo blijkt uit het marktonderzoek van bureau Ruimte & Vrije Tijd (2016). Het gaat hierbij om jongeren met een actieve levensstijl, die houden van een sportieve uitdaging in de buitenlucht. Daarnaast zijn ook jonge gezinnen die ervan houden om samen met andere actief en sportief te recreëren een belangrijke doelgroep voor het belevenisbos. Ten slotte is het belevenisbos ook interessant voor oudere recreanten die opzoek zijn naar sportieve activiteiten.

Op basis van dit onderzoek (bron: Leefstijlatlas dagrecreatie provincie Drenthe, 2011) concluderen we dat circa 35 tot 40% van de inwoners van het verzorgingsgebied behoort tot één van de drie belangrijkste doelgroepen voor het belevenisbos. Een groot deel van de bevolking van het verzorgingsgebied (155.000 tot 180.000) heeft dus in potentie behoefte aan een sportieve dagrecreatieve voorziening. Het beoogde belevenisbos speelt hierop in.

Voldoende bezoekers voor belevenisbos, mogelijk nog plus vanuit toerisme

Op basis van een benchmarkanalyse van elf vergelijkbare bedrijven wordt verwacht dat het nieuwe belevenisbos in totaal zo'n 37.000 tot 73.000 bezoekers zal trekken (bron: Ruimte & Vrije Tijd, 2016). Op basis van de potentiële bezoekers blijkt er voldoende behoefte te zijn aan het beoogde belevenisbos. In deze berekening wordt nog geen rekening gehouden met het toerisme in de regio Zuidwest-Drenthe. Toeristen komen over het algemeen niet uit het verzorgingsgebied, maar kunnen wel als onderdeel van hun vakantie het belevenisbos bezoeken. Hierdoor groeit ook de behoefte aan het belevenisbos.

Geen ruimtelijke effecten verwacht door uniek en onderscheidend concept

We verwachten niet dat de realisatie van het belevenisbos in Pesse, elders in het verzorgingsgebied onaanvaardbare ruimtelijke effecten (=leegstand) veroorzaakt. Het voorgestelde aanbod is uniek en onderscheidt zich van het bestaande aanbod in de markt. Door in te spelen op de thema's avontuur, duurzaamheid en creativiteit onderscheidt het Green Edge Outdoor & Adventure Park zich van het overige aanbod. Gezien het onderscheidende karakter van de dagrecreatie, de verwachte behoefte aan het klimbos en beperkte concurrentie, verwachten we geen onaanvaardbare effecten. Bovendien hoeft er bij beëindiging van dit of een ander outdoor bedrijf niet direct sprake te zijn van (onaanvaardbare) leegstand. Op veel van dit soort locaties is de (ondersteunende) bebouwing beperkt en is er geen sprake van een duurzame ontwrichting van de markt.

3.3 Verblijfsrecreatie: behoefte vanuit reguliere verblijfsruimtemarkt en vanuit combinatiebezoek dagrecreatie

Verblijfsrecreatie biedt mogelijkheden voor complete outdoor beleving

In het plan 'Green Planet' wordt een accommodatie met compacte verblijfsunits met eigen bad- en toiletvoorzieningen voor maximaal 80 personen mogelijk gemaakt. Ook worden er maximaal 10 blokhutten toegestaan op het terrein voor maximaal 4 personen per blokhut. Deze zijn gericht op luxere ontspanning overdag voor dagrecreatieve gasten (loungen van ouders met vrienden, terwijl kinderen zich aan het uitleven zijn). 's Nachts kan er in de blokhutten overnacht worden door kleinere groepen die willen genieten van een 'outdoor' weekend (eventueel in combinatie met outdoor activiteiten en het belevenisbos).

Vraag naar verblijfsrecreatie tweeledig: dagrecreatieve bezoekers Green Planet en verblijfstoeristen

De vraag naar de verblijfsrecreatie in het plan 'Green Planet' komt vanuit twee doelgroepen. Ten eerste de 'reguliere' toeristen die op zoek zijn naar een overnachtingsmogelijkheid in de regio Zuidwest-Drenthe. De accommodaties in het plan 'Green Planet' zijn geschikt voor toeristen die van natuur houden. Daarnaast ontstaat er een vraag vanuit dagrecreatieve bezoekers. De verblijfsrecreatie kan bijvoorbeeld gebruikt worden in combinatie met het klimbos. Denk hierbij bijvoorbeeld aan scoutinggroepen die na een dag vol activiteiten in de accommodatie overnachten of bedrijfsuitjes die een middagprogramma hebben en 's avonds overnachten in de blokhutten. We baseren deze vraag naar overnachtingen op basis van een behoefteberekening voor de vraag naar verblijfsaccommodaties. Voor een behoefte vanuit verschillende doelgroepen verwijzen we daarnaast naar het onderzoek van 'bureau Ruimte & Vrije Tijd'.

Voldoende behoefte voor toevoeging extra verblijfsaccommodaties vanuit reguliere vraag

Voor het bepalen van de 'reguliere' marktruimte vanuit toeristen maken we gebruik van de bezettingsgraden voor de regio Noord-Nederland. We gaan daarbij uit van de bezettingsgraad zoals bepaald door Horwath (2019) in het jaarlijkse rapport Hosta. In deze rapportage wordt de bezettingsgraad voor Noord-Nederland bepaald op 67,6%. Om als markt goed te kunnen functioneren is een minimale bezetting van zo'n 65% gewenst. De verblijfsruimtemarkt in Noord-Nederland is met een bezettingsgraad van 67,5% daarmee een gezond functionerende markt.

Tabel 1: Indicatieve vraagraming aantal logiesvoorzieningen in verzorgingsgebied

Indicator	Verzorgingsgebied	Bron/Toelichting
Aantal kamers in voorraad verzorgingsgebied	2.485	HorecaDNA, peildatum juli 2019
Huidige bezettingsgraad bed in regio	67,6%	Horwath, HOSTA 2019
Minimale bezettingsgraad	65%	Horwath, HOSTA 2019
Aantal dagen in gebruik per jaar	365	Op basis van dagelijkse bezetting
Gemiddelde economisch groeipercentage regio komende 10 jaar	1,3%	CPB: verwachte economische groei. Bij evenredige groei komende 10 jaar ³
Huidige vraag in aantal overnachtingen	613.150	Aantal kamers * bezettingsgraad * 365
Toekomstige vraag komende 10 jaar in aantal overnachtingen	697.690	Huidige vraag naar hotelkamers * economische groei ^ 10 jaar
Vraag 10 jaar in totaal capaciteit kamers	3.080	Toekomstige vraag / minimaal gewenste bezettingsgraad / 365
Huidige capaciteit in kamers	2.485	HorecaDNA, peildatum 1 juli 2019
Huidige plancapaciteit	210	Input gemeenten binnen verzorgingsgebied ⁴
Resterende behoefte in aantal kamers t/m 2030	385	Toekomstige vraag – huidige capaciteit

Bron: Stec Groep, juli 2020.

³We rekenen in de vraagraming met het gemiddelde economische groeicijfer voor het laatste 'coronavrije' jaar 2019 en het jaar 2020: circa 1,3%. We zijn dat de toeristische markt de afgelopen jaren sterker is gegroeid dan de totale Nederlandse economie maar zien ook dat deze sector relatief harder door de coronapandemie wordt geraakt dan de gehele Nederlandse economie. Gezien het verwachte herstel (zie kader hierna) vinden we het daarom realistisch om dit groeicijfer door te trekken voor de komende 10 jaar.

⁴Zie bijlage 1 bij deze Laddertoets voor een compleet overzicht van de plancapaciteit binnen het verzorgingsgebied.

De bovenstaande tabel geeft de berekening weer die gebruikt is om een inschatting van de behoefte aan logiesvoorzieningen in het verzorgingsgebied te maken. Op basis van het huidige aanbod kamers en de bezettingsgraad in de regio Noord-Nederland is er indicatief nog vraag naar circa 595 kamers in het verzorgingsgebied in de komende 10 jaar. De huidige harde plancapaciteit binnen het verzorgingsgebied bestaat uit circa 210 kamers. De resterende behoefte t/m 2030 is circa 385 kamers (=595-210). Hiermee past de voorgenomen ontwikkeling van 'Green Planet' met 60 'kamers'⁵ binnen de marktruimte.

De behoefte aan de accommodatie met compacte verblijfsunits en blokhutten is berekend op basis van een hotelberekening. Hoewel Green Planet geen hotel is zoals een hotel in klassieke zin wordt gezien maar zal het wel als hotel functioneren (service, receptie, kamervoorzieningen, etc.). Het 'Actieprogramma Vitale Vakantieparken Drenthe' laat namelijk zien dat het perspectief voor vakantieparken en vakantiewoningen niet goed is. Er blijkt slechts beperkt (toeristisch) perspectief te zijn voor de vakantieparken in en rondom de gemeente Hoogeveen. Voor drie vakantieparken in Hoogeveen worden momenteel plannen gemaakt om permanente bewoning toe te staan.

CORONACRISIS VAN INVLOED OP VERBLIJFSRECREATIEMARKT

De coronacrisis heeft een direct en aanhoudend effect op de vraag naar hotelkamers. Sinds begin 2020 is er een forse afname van het aantal hotelovernachtingen zichtbaar. Door de strikte beperkingen in reizen (zowel toeristisch als zakelijk) is de vraag naar hotelovernachtingen sterk gedaald. Het totaal aantal overnachtingen in logiesaccommodaties daalde met zo'n 50% ten opzichte van 2019. Het aantal overnachtingen door buitenlandse gasten daalde zelf met meer dan 65%. Ook de kamerprijzen liggen 15 tot 30% onder het niveau van 2019. Omdat de crisis op de hotelmarkt wordt veroorzaakt door een externe medische oorzaak, verwachten we dat, wanneer de pandemie beslecht wordt, de hotelbranche weer zal herstellen. Hoteliers beamen dit. Zij verwachten dat de bezettingsgraden en kamerprijzen eind 2022 weer op het niveau van 2019 liggen (Horwath - Hotelmarkt Update Nederland Corona-editie, 2020).

Geen ruimtelijke effecten verwacht bij toevoeging verblijfsrecreatie

Op basis van de reguliere marktruimteberekening blijkt er nog behoefte te zijn voor de toevoeging van verblijfsrecreatie in het verzorgingsgebied. We verwachten daarom niet dat de toevoeging van de verblijfsrecreatie op 'Green Planet' voor onaanvaardbare effecten elders in het ruimtelijke verzorgingsgebied zal zorgen.

3.4 Horeca: ondersteunend

In het plan 'Green Planet' wordt ook ruimte geboden aan ondersteunende horeca. De ondersteunende horeca zal voor het overgrote deel gebruikt worden door bezoekers van 'Green Planet' en het Green Edge Outdoor & Adventure Park. Zij kunnen tijdens hun bezoek aan het klimbos of de speelnatuur bijvoorbeeld lunchen of een ijsje te halen in de aanwezige horeca. De beoogde horeca speelt ook specifiek in op het concept en de doelgroep van 'Green Planet' en het Green Edge Outdoor & Adventure Park. Zo wordt er bijvoorbeeld 'live cooking' aangeboden en bestaat de mogelijkheid om groepsgerechten (fondue, bbq, et cetera) te nuttigen. De horeca is dan ook niet vergelijkbaar met het reguliere horeca aanbod in Pesse en omgeving. Deze restaurants richten zich voornamelijk op passanten en omwonenden. We verwachten daarom dat er – gezien de ondergeschikte en specifieke functie van de horeca – geen ruimtelijk effecten zullen ontstaan.

⁵ De berekening is gebaseerd op het aantal (hotel)kamers in het verzorgingsgebied. Gemiddeld genomen staan er op één (hotel)kamer twee bedden. We gaan voor de accommodatie met compacte verblijfsunits daarom uit van 40 kamers (80 personen). Voor de blokhutten gaan we uit van 40 personen (10 x 4) en dus een mogelijke 'kamerbezetting' die gelijk is aan 20 kamers. In totaal reken we dus met 60 (hotel)kamers.

3.5 Afweging alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied

Aangezien er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is een afweging van alternatieve locaties binnen bestaand stedelijk gebied noodzakelijk. Een deel van het plangebied heeft reeds een stedelijke functie maar voor een deel van het plan geldt nog een agrarische bestemming. Een deel van het plangebied kan hierdoor bestempeld worden als een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van infrastructuur zoals bedoeld in artikel 1.1.1 Bro. Het andere deel van het plangebied heeft een agrarische bestemming en valt hiermee buiten het bestaand stedelijk gebied. Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat er bij een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of maatschappelijk uitsluit, doorgaans geen sprake van BSG⁶. Hierdoor geldt de verzwaarde motiveringsplicht. Dit betekent dat een alternatievenafweging van potentiële locaties binnen BSG noodzakelijk is bij een volledige Laddertoets.

Uitgangspunten voor afwegingen alternatieve locaties

In onderstaande figuur zijn de drie hoofdcriteria voor het maken van een goede alternatievenafweging van locaties binnen BSG schematisch weergegeven. In de paragrafen hierna lichten we deze criteria en mogelijke redeneerlijnen kort toe. Vervolgens beoordelen we de 18 locaties stapsgewijs op basis van deze criteria.

Figuur 2: stapsgewijze criteria voor alternatievenafweging locaties binnen BSG



Bron: Stec Groep, 2020.

1. Om een goede afweging van potentiële alternatieve locaties binnen BSG te kunnen maken, is het allereerst van belang om goed te beoordelen welke potentiële locaties inderdaad tot het bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerekend. Locaties die niet tot BSG behoren, hoeven immers niet afgewogen te worden. Deze afweging is gemaakt aan de hand van de in hoofdstuk 2 genoemde criteria voor BSG: bestemming, gebruik, en de mate waarin de locatie onderdeel uitmaakt van het bestaand stedelijk weefsel.
2. Voor de alternatievenafweging in het kader van de Ladder is vervolgens van belang of de binnenstedelijke potentiële locaties redelijkerwijs (op relatief korte termijn) beschikbaar te maken zijn, of beschikbaar zullen komen. Of, dat er redelijkerwijs aanleiding is om aan te nemen dat een locatie op korte termijn beschikbaar zal komen (bijvoorbeeld in verband met een faillissement, of voorgenomen sluiting van een onderneming of maatschappelijke voorziening).
3. Vervolgens wordt gekeken welke locaties redelijkerwijs geschikt (te maken) zijn. Hierbij dient te worden afgewogen of locaties bijvoorbeeld van voldoende omvang zijn om de beoogde ontwikkeling te huisvesten, of er geen overmatige (milieu- en geluids)hinder op de locatie wordt ondervonden, of de bereikbaar voldoende is en of de locatie voldoet aan de minimale stedenbouwkundige en landschappelijke eisen.

Geen alternatieven binnen bestaand stedelijk gebied geschikt en beschikbaar

Op basis van bovenstaande criteria zijn mogelijke alternatieve locaties afgewogen. Een overzicht van deze locaties zijn in onderstaand opgesomd:

1. **Locatie noordzijde Bentinaclspark** Ten noorden van de sportvelden bij het Bentinaclspark ligt nog een kavel braak. Hier vigeert momenteel de enkelbestemming 'sport'. De kavel is momenteel niet in gebruik als sportlocatie maar is een leeg grasveld. De locatie is binnen de structuurvisie van Hoogeveen 2015 - 2030 aangewezen als 'park' en dus niet geschikt voor bebouwing. Bovendien grenst de locatie aan een woonwijk; (verblijfs)recreatie inclusief vervoersbewegingen en parkeren is op deze

⁶ zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340

plek derhalve niet gewenst. De locatie vormt derhalve geen geschikt en beschikbaar alternatief voor het plan Green Planet (het zgn. 'Green Edge Outdoor & Adventure Park').

2. **Locatie NCH-terrein:** Het NCH-terrein is een locatie aan de westzijde van het centrum van Hoogeveen, nabij het station. De locatie ligt binnen bestaand stedelijk gebied, momenteel vigeert de bestemming bedrijventerrein. De locatie kent echter vele belemmeringen: zo is de grond zwaar vervuild (sanering kost enkele miljoenen volgens bodemonderzoek van de gemeente), belemmeringen door hoogspanningsmasten, spoor en snelweg. In de Programmabegroting 2019-2022 is aangegeven dat er voor het gebied Griendtsveenweg Noord - Stationsgebied een gebiedsvisie wordt opgesteld. Het voormalige NCH-terrein maakt hier onderdeel van uit. De gemeente heeft een voorbereidingsbesluit genomen om ongewenste ontwikkelingen op deze locaties te voorkomen. De locatie vormt derhalve geen geschikt en beschikbaar alternatief voor het plan Green Planet.
3. **Locatie Schoonhoven:** De locatie is een recreatieplas, inclusief een zaal- en partycentrum Schoonhoven (incl. parkeermogelijkheden). Op de locatie vigeert echter geen stedelijke bestemming en de locatie ligt volledig buiten de bebouwde contouren. De locatie is niet aan te merken als bestaand stedelijk gebied. De locatie vormt derhalve geen geschikt en beschikbaar alternatief voor het plan Green Planet.
4. **Stationslocatie Hoogeveen:** Ten zuidwesten van het station Hoogeveen liggen nog enkele onbenutte kavels. Op deze kavels vigeert de bestemming 'kantoor' en kunnen dus aangemerkt worden als bestaand stedelijk gebied. Gemeente Hoogeveen is momenteel bezig met het opstellen van een nieuwe gebiedsvisie voor het Stationsgebied en zet daarbij nog steeds in op de ontwikkeling van kantoren, dienstverlening en/of woonwerkkavels en 1^e lijn zorg. De locatie vormt derhalve geen geschikt en beschikbaar alternatief voor het plan Green Planet.
5. **Bedrijventerrein Riegmeer Hollandscheveld:** Op de locatie vigeert de bestemming bedrijventerrein en is derhalve aan te merken als bestaand stedelijk gebied. De locatie voor bedrijventerrein Riegmeer ligt al jaren braak, ontwikkelingen kwamen niet van de grond. Gemeente zet echter opnieuw in op het ontwikkelen van het terrein als bedrijventerrein. Er is namelijk weer belangstelling voor het bedrijventerrein en op het nabijgelegen Buitenvaart zijn nog maar weinig kavels beschikbaar. Met de aanleg van de rondweg naar Hollandscheveld is de ontsluiting naar Riegmeer afgerond waardoor de locatie aantrekkelijker wordt voor bedrijfsruimtegebruikers. Gemeente is voornemens de locatie als bedrijventerrein te behouden. De locatie vormt derhalve geen geschikt en beschikbaar alternatief voor het plan Green Planet.
6. **Recreatieve ontwikkeling Nijstad:** De locatie is een recreatieplas. Hier is onlangs een nieuw bestemmingsplan voor gemaakt en hierin zit de functie woningbouw. Voor het oostelijk deel wordt nu een bestemmingsplan opgesteld. De locatie is al volledig ingevuld met een beoogd programma. Er is geen ruimte voor de toevoeging van het plan Green Planet. De locatie vormt derhalve geen geschikt en beschikbaar alternatief voor het plan Green Planet.

Op basis van deze afweging blijken er geen alternatieve locaties binnen BSG geschikt en beschikbaar te zijn voor de beoogde ontwikkeling.

Bijlage 1

Overzicht plancapaciteit hotels binnen verzorgingsgebied

Gemeente	Plan	Aantal kamers
Aa en Hunze	Geen plan bekend	0
Assen*	Geen plan bekend	0
Dalfsen	Geen plan bekend	0
Coevorden	1 locatie (max ca 12.000 m ²)	Ca. 180
Hardenberg	Geen plan bekend	0
Hoogeveen & De Wolden	Nijstad	20
Meppel*	Het voormalig Hotel de Belt wordt ingevuld met wooneenheden. Het hotelaanbod zal op termijn dus krimpen.	0
Midden-Drenthe*	Geen hotelplan bekend, wel plan voor nieuw vakantiepark ⁷	0
Ommen	Geen plan bekend	0
Ooststellingwerf	Geen plan bekend	0
Staphorst	Geen plan bekend	0
Westerveld	Blauwe Hemel	10
Totaal		210

Bron: Plancapaciteit op basis van input gemeenten. Gemeenten met een asterisk achter de naam hebben niet gereageerd op de uitgevraagde plancapaciteit; hierbij is de input gebaseerd op deskresearch (o.a. via ruimtelijkeplannen.nl).

⁷ Berekening voor het bepalen van behoefte aan verblijfseenheden baseert zich op de hotelmarkt, vraag en aanbod naar vakantieparken wordt niet meegenomen in deze berekening.