

Ladderonderbouw verblijfsrecreatie

SCHAAPSKOOIWEG 2
OVERDINKEL



ad fontem
RUIMTELIJK ADVIES

Plangegevens

Naam Ladderonderbouwing Schaapskooiweg 2 Overdinkel
Plantype Ladderonderbouwing
Status Definitief

Datum 20 oktober 2023
Projectnummer 20AF196

Opsteller Ad Fontem Ruimtelijk Advies
Stationsstraat 37
7622 LW Borne

LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) schrijft voor dat van een nieuwe 'stedelijke ontwikkeling' die in een bestemmingsplan wordt mogelijk gemaakt moet worden aangetoond dat er sprake is van een behoefte. De toelichting bij het bestemmingsplan bevat daartoe een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling. Indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, bevat een toelichting tevens een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Dit wordt de 'Ladder Duurzame Verstedelijking' genoemd.

De beschrijving van de behoefte aan de betreffende, 'stedelijke ontwikkeling', moet inzichtelijk maken of, in relatie tot het bestaande aanbod, concreet behoefte bestaat aan de desbetreffende ontwikkeling. Die behoefte moet dan worden afgewogen tegen het bestaande aanbod, waarbij moet worden gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van leegstand.

De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.

Onderhavig plan

De voorgenomen ontwikkeling maakt de uitbreiding van een kampeerterrein mogelijk. De camperplaatsen op het perceel worden uitgebreid van 25 plaatsen naar 49 plaatsen en er worden zes glampingtenten gerealiseerd. Daarnaast wordt de bestaande bebouwing omgebouwd voor zowel dagrecreatie als de kampeerplaatsen (receptie, gezamenlijke verblijfsruimte).

De Laddertoets moet worden uitgevoerd wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In artikel 1.1.1 onder i van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip stedelijke ontwikkeling vastgelegd. Als stedelijke ontwikkeling wordt genoemd: 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.' Ook recreatie wordt in jurisprudentie benoemd als een stedelijke ontwikkeling.

Hoewel op grond van het geldende bestemmingsplan reeds een kleinschalig kampeerterrein voor maximaal 25 kampeermiddelen is toegestaan, wordt het aantal camperplaatsen als gevolg van dit

plan uitgebreid naar 49 camperplaatsen en worden er zes glampingtenten toegevoegd. Daardoor moet het plan worden aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Besluit ruimtelijke ordening.

Wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient de toelichting van het bestemmingsplan een beschrijving van de behoefte aan de ontwikkeling te bevatten. Als de nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte en gepland is binnen bestaand stedelijk gebied dan wordt voldaan aan de Ladder. Als de ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is gepland, moet volgens artikel 3.1.6 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening gemotiveerd worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Hieronder wordt het plan getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Bestaand stedelijk gebied

Zoals is beschreven voldoet een ontwikkeling aan de Ladder als de behoefte is aangetoond en de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd wordt. In artikel 1.1.1. onder h van het Bro is een nadere omschrijving van het begrip 'bestaand stedelijk gebied' vastgelegd. Als bestaand stedelijk gebied wordt aangemerkt: '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'.

Het plangebied betreft een voormalig agrarisch bouwperceel met voormalige agrarische bedrijfsbebouwing, waar tevens een kleinschalig kampeerterrein is toegestaan. Er is geen sprake van een bestaand stedenbouwkundig stelsel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid etc. waardoor het plangebied niet aangemerkt kan worden als bestaand stedelijk gebied. Als de stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is gepland, moet volgens artikel 3.1.6 lid 2 Bro gemotiveerd worden dat binnen bestaand stedelijk gebied niet in die behoefte kan worden voorzien.

Verzorgingsgebied

In de beschrijving dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit, tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden (uitspraak van 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2095 (Eindhoven)). Uit de Nota van toelichting (2017) blijkt dat de aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn voor de reikwijdte van het onderzoek naar, de beschrijving van en het overleg over de behoefte, waarvan de uitkomsten dienen te zijn opgenomen in de plantoelichting.

Daaruit blijkt voorts dat het primair aan de bestuursorganen is om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling te bepalen hoe uitgebreid het onderzoek moet plaatsvinden, met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd en tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt. Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling in relatie tot de context. Van geval tot geval zal moeten worden bezien welk schaalniveau past bij de behoefte, in de leniging waarvan de door het plan mogelijk gemaakte stedelijke ontwikkeling voorziet, gelet op de aard en omvang daarvan (uitspraken van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715 (Beek), van 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:798 (Asten) en van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2921 (Geldermalsen)).

De voorgenomen ontwikkeling voorziet in de uitbreiding van een bestaand kampeerterrein welke in de huidige situatie als nevenactiviteit bij het agrarisch bedrijf wordt geëxploiteerd. Aangezien de toerist geen gemeentegrenzen, maar op bezoek gaat in een bepaald gebied (in dit geval Noordoost Twente) hebben de gemeenten Losser, Dinkelland, Oldenzaal en Tubbergen besloten op het gebied van recreatie en toerisme samen te gaan werken. Daarmee kunnen de gemeenten zich sterker profileren binnen Twente met als doel om het verblijfstoerisme in Noordoost Twente te versterken door middel van kwaliteitsverbetering, productvernieuwing en differentiatie in het verblijfsrecreatief aanbod. Mede daarom is het belangrijk om het beleid in Noordoost Twente op elkaar af te stemmen om zodoende een optimaal en divers aanbod aan kwalitatief goede verblijfsmogelijkheden binnen Noordoost Twente aan te kunnen bieden die aansluit bij de wensen en behoeften van de toerist. Derhalve wordt het gebied Noordoost Twente als verzorgingsgebied aangemerkt.

Behoefte

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verplicht het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied.

Bij deze behoefte gaat het niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444 (Rozendaal)).

In deze beschrijving dient tot uitdrukking te komen dat deze behoefte is afgewogen tegen het bestaande aanbod, waarbij ook de planologische capaciteit een factor van belang kan zijn (uitspraken van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715 (Beek) en van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345 (Kampen)).

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven werd sinds 1924 een agrarisch bedrijf op het perceel Schaapskooiweg 2 geëxploiteerd. Vanaf 2015 is het idee ontstaan om naast het agrarisch bedrijf ook camperplaatsen bij de boerderij te bieden. Door de aanleg van 25 camperplaatsen is Camperplaats Skop'nboer ontstaan in het mooie glooiende landschap van Twente aan de Ruhenbergerbeek. Door de landelijke ligging biedt de camperplaats rust, ruimte en gemoedelijkheid, iets waar de recreant voor Camperplaats Skop'nboer expliciet voor komt.

Aangezien de agrarische bedrijfsactiviteiten de laatste jaren - onder andere door de camperplaatsen - langzaam zijn afgebouwd, wenst de initiatiefnemer het agrarisch bedrijf volledig te staken en de tijd en energie volledig in de recreatieve bedrijfsvoering op het perceel te steken. Hieronder wordt de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling beschreven.

Op 16 oktober 2018 heeft de gemeenteraad van de gemeente Losser de "Nota Verblijfsrecreatie Noordoost Twente 2018" vastgesteld. Deze nota is gezamenlijk met de gemeenten Dinkelland, Oldenzaal en Tubbergen opgesteld en zijn de ruimtelijke kaders in heel Noordoost Twente grotendeels gelijk getrokken en is het beleid in de vier gemeenten op elkaar afgestemd. Het doel van de nota is om kaders weer te geven waarbinnen de verschillende vormen van verblijfsrecreatie zich in de toekomst kunnen blijven ontwikkelen.

Een kleinschalig kampeerterrein wordt in de nota als volgt gedefinieerd: Een kleinschalig kampeerterrein is een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht voor toeristisch kamperen. Blijkens die inrichting is het terrein bestemd, om daarop gelegenheid te geven tot het plaatsen of geplaatst houden van maximaal 25 kampeermiddelen ten behoeve van recreatief nachtverblijf. Aan de Schaapskooiweg 2 is – zoals aangegeven – in de huidige situatie reeds een kleinschalig kampeerterrein aanwezig. Het voornemen bestaat om deze uit te breiden tot 49 camperplaatsen en tevens de mogelijkheid te bieden om zes glampingplaatsen te realiseren.

In de 'Nota Verblijfsrecreatie Noordoost Twente 2018' wordt aangegeven dat de uitbreiding/nieuwvestiging van kampeerterreinen geldt dat deze een aantoonbare meerwaarde moeten hebben:

- Nieuwe initiatieven dragen bij voorkeur bij aan de diversificatie van het aanbod en/of hebben een aantoonbare meerwaarde voor het toeristisch-recreatieve product;
- nieuwe initiatieven springen in op de wensen van bestaande en toekomstige gasten, daarbij wordt de doelgroepensegmentatie van de Leisure Leefstijlen betrokken.

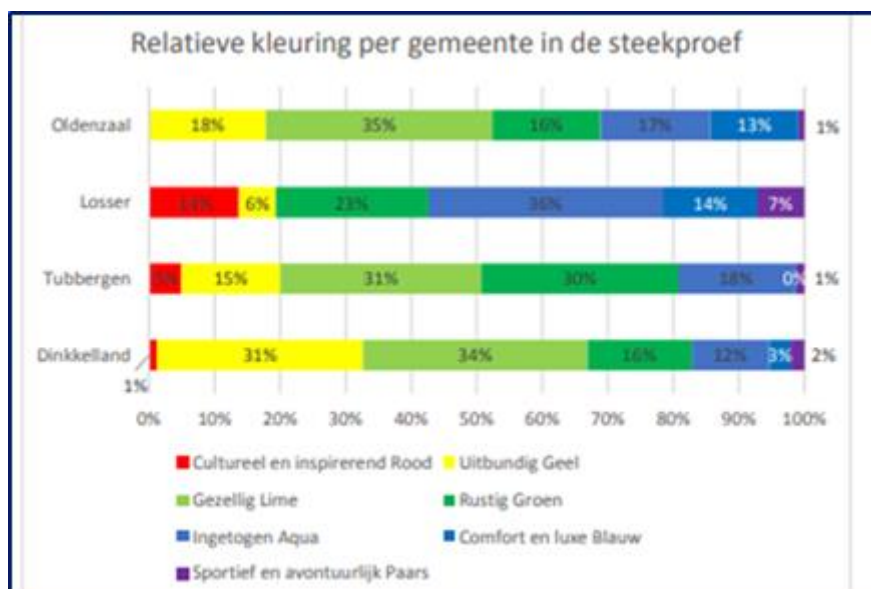
Camperplaats Skop'nboer is gelegen in het glooiende landschap van Twente aan de Ruhenbergerbeek. Door de landelijke ligging biedt de camping rust, ruimte en gemoedelijkheid. In de

huidige situatie zijn er reeds 25 camperplekken die allen verhard zijn en goed toegankelijk. Camperplaats Skop'nboer richt zich – ten aanzien van de Leisure leefstijlen - vooral op de 'rustig groene' en de 'ingetogen aqua' recreant. De recreant die op Camperplaats Skop'nboer verblijft is vooral op zoek naar rust, ontspanning en naar het rijke culturele, religieuze en landschappelijke erfgoed dat Noordoost Twente biedt. Het zijn met name de tweepersoonshuishoudens en de ouderen die genieten van het landschap en de activiteiten in de omgeving. In figuur 1 zijn de kenmerken van de hiervoor beschreven leefstijlen weergegeven.

Rustig Groen	Rustige recreanten. Geen grote wensen, houden van privacy en rust. Vaak één en tweepersoonshuishoudens in de oudere leeftijdscategorie. Willen de drukte vermijden en gaan daarom dus niet graag naar evenementen en grote attracties. In de eigen omgeving is genoeg moois te zien en te ontdekken, je hoeft er niet ver voor te reizen. Doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg.
Ingetogen Aqua	Rustige, geïnteresseerde recreanten. Zoeken inspirerende activiteiten. Gaan vaak samen met hun partner op stap. Waarderen sportieve en culturele mogelijkheden. Willen meedoen met de maatschappij en alle veranderingen die zij daarin zien.

Figuur 1: Kenmerken leefstijlen (bron: Nota Verblijfsrecreatie Noordoost Twente)

In het onderzoek van ruimte & vrije tijd 'Verblijfsrecreatie in Noordoost-Twente, onderzoek naar de vitaliteit van de sector' (juni 2015) is de kleuring per gemeente ten aanzien van de Leisure leefstijlen weergegeven. Daarin zijn grote verschillen tussen de gemeenten. Losser laat een afwijkend profiel zien, met een relatief hoog percentage slaapplekken voor aqua, paars en rood (zijn opzoek naar luxe en comfort), zie figuur 2.



Figuur 2: Kleuring per gemeente (bron: Ruimte & vrije tijd)

In het rapport van Ruimte & Vrije tijd wordt ten aanzien van de aantrekkingskracht van Noordoost-Twente vermoed dat de grootste aantrekkingskracht geldt voor de leefstijl ingetogen aqua. Deze

leefstijlgroep onderneemt graag relatief rustige activiteiten, zoals wandelen en fietsen in de combinatie van natuur en cultuur(historie). Ze houden van kleinschaligheid, authentieke landschappen, kunst en verhalen en juist op deze groep (die van sociale verbondenheid houdt) kan het noaberschap een extra aantrekkingskracht hebben. Daarnaast geldt dat het leefstijl 'rustig groen' ook zeker wordt aangetrokken door de kenmerken van Noordoost-Twente aangezien deze groep komt voor de rust en het religieuze erfgoed waardeert. Zij houden van tradities en streekcultuur. Noordoost-Twente heeft een gevarieerd coulisselandschap door haar bossen, essen, heide, houtwallen en beken. Het glooiende landschap heeft het gebied te danken aan de hoge stuwwallen en beekdalen. Door de hoogteverschillen en het aanwezige water is een bijzondere vegetatie ontstaan. Zo kunnen recreanten en toeristen er bijzondere planten (zoals orchideeën en dotterbloemen) en verschillende soorten zoogdieren en vogels te vinden. Noordoost-Twente kent een uitgebreid routenetwerk voor wandelen en fietsen.

Camperplaats Skop'nboer richt zich – ten aanzien van de Leisure leefstijlen - vooral op de 'rustig groene' en de 'ingetogen aqua' recreant. De uitbreiding van het aantal camperplaatsen en glampingtenten voorzien dan ook specifiek in de uitbreiding van het aantal verblijfsplaatsen voor de 'rustig groene' en 'ingetogen aqua' recreant. Ten aanzien van de glampingplaatsen wordt opgemerkt dat dit aansluit bij de behoeften van de 'ingetogen aqua' recreant aangezien deze aangetrokken wordt door luxere bedden en comfortabel meubilair, veel fiets en wandelmogelijkheden in de buurt en een streekgebonden locatie.

Al met al kan gesteld worden dat de voorgenomen ontwikkeling een bijdrage levert aan de (verblijfs)recreatieve mogelijkheden in de gemeente Losser, de recreatieve potentie van het gebied benut en past binnen het geldende beleid van de gemeente Losser. Tevens wordt voorzien in een concrete behoefte.

Op basis van het geldende beleid van Noordoost Twente, het beleid van de gemeente Losser en de ontwikkelingen/behoefte van de recreanten kan geconcludeerd worden dat er behoefte is aan de voorgenomen ontwikkeling.

Beschikbaarheid en geschiktheid locaties binnen bestaand stedelijk gebied

Als de stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied is gepland, moet volgens artikel 3.1.6 lid 2 Bro worden gemotiveerd waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Daarbij spelen de beschikbaarheid en geschiktheid van locaties binnen bestaand stedelijk gebied een rol. Argumenten dat binnen bestaand stedelijk gebied geen mogelijkheden zijn voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling kunnen bijvoorbeeld gaan over:

- kwalitatieve aspecten van de behoefte (hierbij kan gedacht worden aan bedrijvigheid die niet binnen bestaand stedelijk gebied in voorzien kan worden door bijvoorbeeld de kavelgrootte of milieucategorie)
- Andere functies die ter plaatse al aanwezig zijn of (volgens ruimtelijk beleid, zoals een structuurvisie) worden beoogd (voorbeelden zijn onder andere maatschappelijke voorzieningen, groenvoorzieningen en bedrijven die aanwezig zijn of later worden beoogd in een gebied/locatie);
- Aanzienlijke investeringen die eerst nodig zijn voor de inbreidingsplekken, bijvoorbeeld vanwege negatieve milieuaspecten als gevolg van de nieuwe functie.

In de huidige situatie is reeds een kleinschalig kampeerterrein (maximaal 25 camperplaatsen) aanwezig aan de Schaapskooiweg 2 te Overdinkel. Een belangrijk onderdeel van de recreant is natuurbeleving. Zoals is aangegeven bevinden zich in de omgeving van Losser en net over de grens aan de Duitse zijde aantrekkelijke recreatieve (natuur)gebieden. Vanuit Losser zijn deze recreatiegebieden goed te bereiken, wat mede bijdraagt aan het goede recreatieve klimaat.

In de gemeente Losser zijn er meer dan 800 km aan fietsroutes en 100 km aan wandelroutes met een startpunt in de gemeente Losser. De meeste routes starten in De Lutte, het toeristisch centrum van de gemeente. Er zijn ook verscheidende grensoverschrijdende routes, zoals de Gildehaus Dinkelroute en de Dinkelstenenroute. Naast de 'lokale' routes die in de gemeente starten, worden er ook nog routes aangeboden die door de gemeente heen lopen, zoals onder andere de LAW paden (bijv. Noaberpad, Marskramerpad en Twentepad), landelijke fietsroutes (bijv. Monnikenspoor en Saksenroute), Bad Bentheimer routes en de Sagenlandroute. Ook maakt de mountainbikeroute Losser deel uit van het Twente mountainbikenetwerk en zal Losser aanhaken bij het Paardrijnetwerk Twente.

Het plangebied aan de Schaapskooiweg 2 ligt aan meerdere recreatie wandel- en fietsroutes. Daarnaast is het plangebied op zeer korte afstand gelegen van de Duitse grens en het Gilderhauser Venn (natuurgebied). De recreant die op Camperplaats Skop'nboer verblijft is - zoals aangegeven - vooral op zoek naar rust, ontspanning en naar het rijke culturele, religieuze en landschappelijke erfgoed dat Noordoost Twente biedt. Vanzelfsprekend zijn binnen het bestaand stedelijk gebied geen locaties beschikbaar die de gewenste natuurwaarden bieden, omdat natuurgebieden geen onderdeel uitmaken van het bestaand stedelijk gebied. Hooguit betreft het stedelijk groen, maar dit geeft doorgaans niet de natuurbeleving die beoogd is door de recreant. Derhalve kan worden geconcludeerd dat er binnen bestaand stedelijk gebied geen geschikte locaties zijn voor dit plan.

Conclusie

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het plan niet gerealiseerd kan worden binnen bestaand stedelijk gebied. Gelet op het feit dat de behoefte is aangetoond en de beschikbaarheid en geschiktheid van locaties binnen bestaand stedelijk gebied ontbreken, kan geconcludeerd worden dat het plan voldoet aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Ad Fontem ruimtelijk advies

Stationsstraat 37

7622 LW Borne

074 255 7020

info@ad-fontem.nl

www.ad-fontem.nl



ad fontem

RUIMTELIJK ADVIES