



Laddertoets

Noordzee Residence Renesse

projectnummer 471614.100
definitief revisie 00
21 januari 2022

Laddertoets

Noordzee Residence Renesse

projectnummer 471614.100
definitief revisie 00
21 januari 2022

Auteurs

G. van der Molen

Opdrachtgever

BPD Ontwikkeling B.V.

datum vrijgave	beschrijving revisie 00	gecontroleerd	vrijgave
21-01-2022	definitief	S. Hammink 	J. Fuite 

Inhoudsopgave

Blz.

1	Ladder voor duurzame verstedelijking	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Ladder motiveringsvereiste voor nieuwe stedelijke ontwikkeling	1
1.3	Beoogde ontwikkeling is geen 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'	2
1.4	Ontwikkeling Bonafide betreft stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied (BSG)	3
2	Voldoende behoefte aan beoogde ontwikkeling van Bonafide	4

1 Ladder voor duurzame verstedelijking

1.1 Achtergrond

BPD is voornemens een ontwikkeling te realiseren van 285 recreatiewoningen in Renesse. Dit gebeurt op een bestaand kampeerterrein. Het plangebied omvat de voormalige terreinen van de camping Bonafide en de Karavaan aan de Hogezoom Renesse. Op het plangebied zijn de bestemmingsplannen “Kop van Schouwen” en ‘1e herziening Kop van Schouwen” van toepassing.

Hierin hebben de gronden de bestemming ‘Recreatie-Kampeertterrein’ (artikel 15) en de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie – 6’ (artikel 32). De kampeerterreinen bestaan planologisch uit aparte bedrijven. Ieder terrein heeft dus ook zijn eigen maximale aantal standplaatsen. Op de uitsneden van het bestemmingsplan hieronder zijn de terreinen weergegeven.



De beoogde activiteiten en bebouwing passen niet volledig in het huidig voor de terreinen geldende bestemmingsplan. Daarom wordt hiervoor een planologische procedure doorlopen om te komen tot een nieuw specifiek bestemmingsplan. In dat kader dient de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) gemotiveerd te worden.

1.2 Ladder motiveringsvereiste voor nieuwe stedelijke ontwikkeling

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. 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 of (1.3) sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en of de ontwikkeling binnen of buiten bestaand stedelijk gebied (1.4) is gelegen.

1.3 Beoogde ontwikkeling is geen 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'

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 stedelijke voorzieningen”

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgesteld; jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Uit jurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling door de Afdeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. In ieder geval blijkt uit jurisprudentie dat:

- Als alleen sprake is van planologische functiewijziging er in beginsel geen sprake is van nieuwe stedelijke ontwikkeling, tenzij het een functiewijziging van zodanige aard en omvang betreft¹.
- De Afdeling oordeelt dat al bij geringe toename van omvang sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (in beginsel kan hiervoor een ondergrens van circa 400-500m² worden aangehouden).²
- Er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als het plan voorziet in een functiewijziging ten opzichte van het voorheen geldende plan. Door de aard van de functiewijziging en substantiële toename van de maximaal toegestane bouwmassa moet worden uitgegaan van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.³

Het voorliggende plan voorziet in een functiewijziging van kampeerterrein waarop 422 stacaravans zijn toegestaan naar een recreatiepark met maximaal 285 recreatiewoningen. Een bestemmingsplan, dat een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt (maar alleen een functiewijziging), is in beginsel geen nieuwe stedelijke ontwikkeling, zoals bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Onbenutte planologische mogelijkheden die in het voorgaande bestemmingsplan bij recht waren voorzien dienen hierbij te worden betrokken

De beoogde ontwikkeling voorziet, net als het bestaande bestemmingsplan, in verblijfsrecreatie. Alleen de aard van de verblijfsrecreatieve eenheden verandert van stacaravans van maximaal 55 m² in recreatiewoningen van maximaal circa 80 m². Het ruimtebeslag van de beoogde ontwikkeling is beduidend kleiner is dan het geldende plan (circa 6.500 m²). We concluderen dat er weliswaar sprake is van een stedelijke ontwikkeling, maar niet van een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling. Daarmee is de beoogde ontwikkeling niet Ladderplichtig.

Ter volledigheid en als ruimtelijke motivering gaan we in hoofdstuk 2 in op de behoefte aan de beoogde stedelijke ontwikkeling.

¹ ABRvS 20 april 2016; ECLI:NL:RVS:2016:1075

² ABRvS 23 april 2014; ECLI:NL:RVS:2014:1442 en ABRvS 24 augustus 2016; ECLI:NL:RVS:2016:2319

³ ABRvS 15 februari 2017; ECLI:NL:RVS:2017:437

1.4 Ontwikkeling Bonafide betreft stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied (BSG)

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijke gebied (BSG) geldt een verzwaarde motiveringsplicht. Daarom checken we of de beoogde ontwikkeling van Bonafide een ontwikkeling binnen BSG betreft. 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 sociale culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”

Uit de rechtspraak blijkt dat ook de geldende bestemming van een plangebied relevant is. Geldt er bijvoorbeeld een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt, dan is er vrijwel nooit sprake van BSG.⁴

Zoals hierboven (1.2) ook aangegeven, maakt het bestaande bestemmingsplan de ontwikkeling van een verblijfsrecreatie al mogelijk. Het plangebied is bestemd als ‘Recreatie-Kampeerterein’ en kan daarmee worden gekenmerkt als ‘stedelijke’ functie. *We concluderen op basis van bovenstaande constatering dat sprake is van een ontwikkeling binnen BSG.* Er hoeft daarom niet gemotiveerd te worden waarom de beoogde uitbreiding niet binnen het bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden.

⁴ ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340.

2 Voldoende behoefte aan beoogde ontwikkeling van Bonafide

Toenemende vraag naar huisjesterreinen in provincie Zeeland

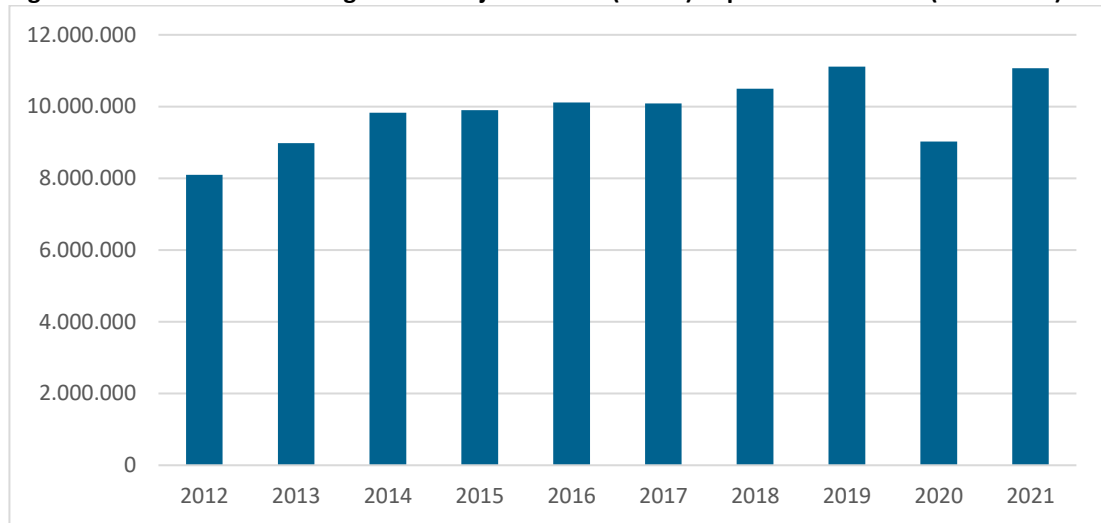
De vrijetijdsector wordt momenteel onevenredig hard geraakt als gevolg van de maatregelen tegen het coronavirus. Het (internationale) toerisme ligt deels stil en leidt tot omzetverlies. Voor de coronacrisis waren de verwachtingen voor de sector meer dan positief en werd voor 2020 weer een recordjaar verwacht. In “Perspectief 2030” had het NBTC (Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen) de voorspelling opgesteld dat het totaal aantal toeristen, met name door de toename van het aantal buitenlandse toeristen, zou doorgroeien tot circa 60 miljoen in 2030.

Experts binnen de sector verwachten dat de reis- en toerismesector zich snel zal herstellen wanneer de maatregelen voor corona worden versoepeld of beëindigd. Dit hebben lessen uit het verleden ons geleerd (terroristische aanslagen, de wereldwijde financiële crisis en eerdere epidemieën zoals SARS). Op basis van de laatste prognoses van het NBTC, zien we een flinke daling in toeristische overnachtingen vanaf 2020, gevolgd door een herstelperiode van circa 3 tot 4 jaar. Het NBTC gaat uit van een voorzichtig herstel dat zal doorzetten in 2022 en 2023. Eerst zal het binnenlands toerisme groeien, gevolgd door het buitenlandse toerisme (eerst de buurlanden dan intercontinentaal). In 2024 zal de markt hersteld zijn en ligt het aantal overnachtingen weer op het niveau van 2019.

Ook het aantal overnachtingen in de verblijfsrecreatie⁵ in Zeeland (en daarmee ook op Schouwen-Duiveland, dat een aandeel heeft van circa 30% in het totaal aantal slaapplekken in de provincie) is door de coronamaatregelen geraakt. Na een jaarlijkse gemiddelde groei in overnachtingen van circa 3% in de periode 2015-2019, nam het aantal overnachtingen in 2020 in de provincie Zeeland met circa 18% af in vergelijking tot 2019. Volgens data van HZ Kenniscentrum Kusttoerisme lag de daling in overnachtingen in Schouwen-Duiveland met 16% hier iets onder. Echter, in tegenstelling tot de landelijke prognoses van het NBTC, concluderen we dat in de provincie Zeeland de markt voor verblijfsrecreatie bovengemiddeld herstel laat zien. Het aantal overnachtingen ligt in 2021, ondanks de Corona maatregelen, op bijna op het niveau van 2019. Dit komt vooral door de toename van binnenlands toerisme.

⁵ Bestaande uit kampeerterreinen, huisjesterreinen en groepsaccommodaties (CBS, 2022)

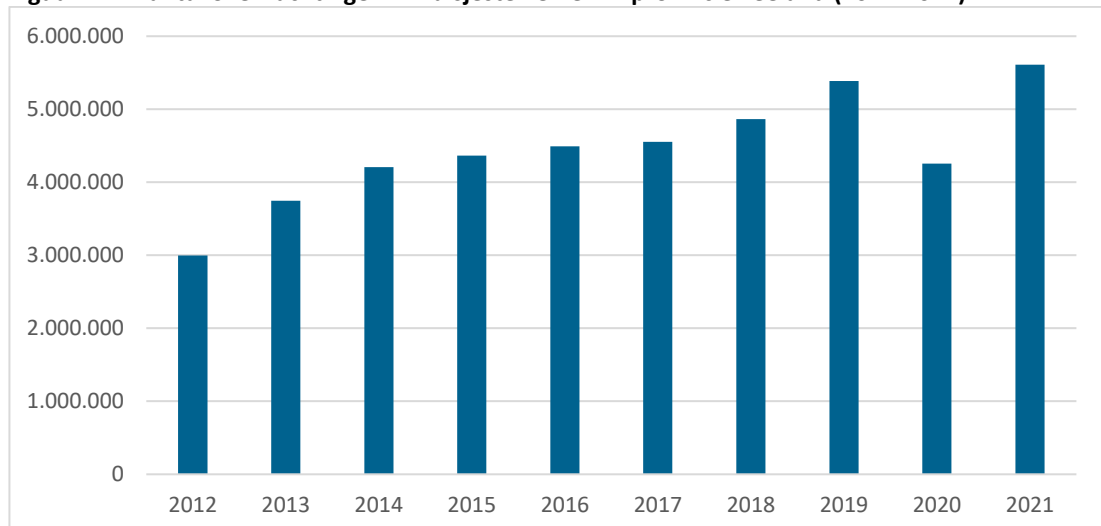
Figuur 2.1: Aantal overnachtingen in verblijfsrecreatie (totaal) in provincie Zeeland (2012-2021)



Bron: CBS, 2022; Bewerking: Antea Group, 2022

We verwachten dat het aantal overnachtingen in verblijfsrecreatie ook in de toekomst verder zal groeien. Wanneer we rekenen met een gemiddelde jaarlijkse groei van 2,3% tot 3,5%, gebaseerd op de gemiddelde jaarlijkse groei in de afgelopen vijf en tien jaar, volgt hieruit een groei in aantal overnachtingen van respectievelijk circa 2,6 en 4,1 miljoen in 2030. In vergelijking met het huidige aantal overnachtingen en slaapplekken (peildatum november 2021) betekent dit een gemiddelde toename van 5 tot 8% van de bezettingsgraad in de (totale) verblijfsrecreatie in de provincie Zeeland.

Figuur 2.2: Aantal overnachtingen in huisjesterreinen in provincie Zeeland (2012-2021)



Bron: CBS, 2022; Bewerking: Antea Group, 2022

Ook in het aantal overnachtingen op huisjesterreinen is als gevolg van de Corona maatregelen een sterke daling tussen 2019 en 2020 zichtbaar. Na een jaarlijkse groei in aantal overnachtingen van 5,4% in de periode 2015-2019, nam het aantal overnachtingen tussen 2019 en 2020 met

bijna 27% af. Het herstel van het aantal overnachtingen op huisjesterreinen is groot: in 2021 zien we dat, ondanks corona maatregelen, het aantal overnachtingen alweer boven het niveau in 2019 ligt. Vooral het binnenlands toerisme heeft hier een belangrijk aandeel in. Wanneer de groei in aantal overnachtingen op huisjesterreinen groeit met een vergelijkbaar aandeel als in de laatste vijf jaar (5,4% per jaar gemiddeld), dan volgt hieruit een totaal aantal overnachtingen van bijna 9 miljoen in 2030 (toename van circa 3,4 miljoen overnachtingen in vergelijking met 2021).

Planaanbod aan huisjesterreinen in Zeeland

De totale planvoorraad aan recreatiewoningen in de provincie bedraagt circa 1.670 woningen (bron: ZKA, juni 2020; Bewerking: Antea Group, 2022). Uitgaande van een normbezetting van 55% (gemiddeld in Zeeland bedraagt bezetting circa 45 tot 50%) volgt hieruit een aantal overnachtingen van circa 1,7 miljoen per jaar.

De recreatiewoningen op de beoogde ontwikkeling van Bonafide bieden in totaal plek voor 1.764 overnachtingen (maximaal aantal personen in 285 woningen). Uitgaande van een gemiddeld bezettingspercentage van 55% volgt hieruit een totaal van circa 354.000 overnachtingen per jaar. Daarmee komt het totale (harde) planaanbod op iets meer dan 2 miljoen overnachtingen per jaar in 2030. Daarmee blijft er voldoende ruimte voor een hogere normbezetting op de bestaande huisjesterreinen.

Ook het feit dat er in Zeeland recreatiewoningen beschikbaar zijn die weliswaar voor verblijfsrecreatie bestemd zijn, maar in praktijk niet zo worden gebruikt, betekent dat de marktruimte (en daarmee de behoefte) toeneemt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om niet-vitale recreatieparken waar arbeidsmigranten worden gehuisvest of waar sprake is van permanente bewoning.

Conclusie – Behoefte aan toevoeging aan beoogde ontwikkeling van 285 recreatiewoningen

Met de beoogde ontwikkeling van 285 recreatiewoningen in Renesse wordt ingespeeld op de toenemende vraag naar overnachtingen op huisjesterreinen. We concluderen dat er voldoende behoefte is aan de beoogde ontwikkeling: de vraag voor de komende tien jaar is groter dan het (plan)aanbod. Er is nog voldoende ruimte voor het optimaliseren van de normbezetting van de bestaande huisjesterreinen in de provincie. Daarbij zijn recreatiewoningen die in de praktijk niet voor verblijfsrecreatie worden gebruikt, niet meegerekend in de behoefte-raming. Dit betekent dat in theorie de marktvraag naar huisjesterreinen gunstiger zal uitvallen dan op basis van onze berekeningen.

Kwalitatief concluderen we dat de beoogde ontwikkeling zorgt voor een kwaliteitsimpuls van het aanbod in de provincie en op Schouwen-Duiveland, onder meer door de hoogwaardige uitstraling van het park, moderne objecten, landschappelijke inpassing en lage dichtheden. Dit sluit aan bij de beleidsambities van Schouwen-Duiveland om de kwaliteit van de verblijfsrecreatie beter aan te sluiten bij de wens van de hedendaagse toerist.

Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1500 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensing en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al 70 jaar.

Contactgegevens

Zutphenseweg 31D
7418 AH DEVENTER
Postbus 321
7400 AH DEVENTER
T. 06 - 22 99 03 12
E. stephan.hammink@anteagroup.nl

www.anteagroup.nl

Copyright © 2018

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar worden
gemaakt door middel van druk, fotokopie,
elektronisch of op welke wijze dan ook,
zonder schriftelijke toestemming van de
auteurs.