

Rapport

Verantwoording 'ladder duurzame verstedelijking'

Aveco de Bondt

bezoekadres Burgemeester van der Borchstraat 2
postbus 64
postcode 7450 AB Holten
telefoon (0)548 85 33 33
telefax (0)548 85 33 99
e-mail holten@avecodebondt.nl
internet www.avecodebondt.nl

projectnaam Bestemmingsplan 'Paadje 12, Nieuwe Niedorp 2017'
projectnummer 17.2130
referentie JM/002

opdrachtgever P.J. de Graaf
postadres
contactpersoon

status lopend
versie 02

aantal pagina's
datum 26 oktober 2017

auteur J.M. Miellet

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel	3
2	WET- EN REGELGEVING	4
2.1	Huidige ladder voor duurzame verstedelijking	4
2.2	Oude ladder voor duurzame verstedelijking	5
2.3	Bestemde situatie	6
3	TOETS AAN DE LADDER	8

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Camping 'Het Witte Hek' is al ruim 40 jaar gevestigd op een bestaand (agrarisch) bouwvlak aan Paadje 12 te Nieuwe Niedorp. Enige jaren geleden heeft deze camping een nieuwe eigenaar gekregen. De nieuwe eigenaar is reeds vanaf de overname van het bedrijf voornemens de camping te revitaliseren en het aantal recreatieve nachtverblijfseenheden, binnen het bestaande forse oppervlak van het recreatieterrein, beperkt uit te breiden. Als gevolg van gewijzigde/vervallen (kampeer)wetgevingen en het beëindigde fruitteeltbedrijf, is het daarnaast noodzakelijk om het ruim 40 jaar oude recreatieterrein weer te voorzien van een passende juridisch-planologische regeling. Hiervoor wordt een partiele herziening van het bestemmingsplan opgesteld.

Conform artikel 3.1.6, lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening is het noodzakelijk om in de toelichting bij een bestemmingsplan te motiveren dat wordt voldaan aan de zgn. 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Voorliggende rapportage voorziet hierin.

1.2 Doel

Doel van voorliggende toets betreft het in beeld brengen of voor onderhavig initiatief (in de regio) voldoende behoefte en marktruimte (kwantitatief en kwalitatief) bestaat, of onderhavig plangebied een geschikte locatie voor de beoogde functie is en welke ruimtelijke effecten kunnen worden verwacht. Daarbij zijn met name de effecten op de ruimtelijk-functionele structuur, de leegstand, verpaupering en het ondernemersklimaat in de regio in algemene zin relevant.

2 WET- EN REGELGEVING

In de Structuurvisie infrastructuur en Ruimte is de Ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De juridische borging is wordt gevormd door artikel 3.1.6, lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Ladder voor duurzame verstedelijking is in oktober 2012 ingevoerd en leidde vanaf die datum, als gevolg van vele onduidelijkheden, tot een constante stroom jurisprudentie. Om deze reden is het Besluit ruimtelijke ordening per 1 juli 2017 gewijzigd. Met deze wijziging is slechts een versoepeling van de regeling doorgevoerd (in plaats van drie treden bevat de 'ladder' nu nog één samengevoegde trede'. Er is bij de wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening geen overgangsrecht opgenomen omdat de wetgever heeft besloten dat bij gebruik van de oude laddersystematiek reeds wordt voldaan aan de nieuwe motiveringsvereisten. De eerste versie van de voorliggende toets aan d ladder, zoals opgenomen in het ontwerp bestemmingsplan, was gebaseerd op de oude laddersystematiek. De inhoud van de toets aan de ladder is derhalve niet gewijzigd. Slechts het wettelijk kader is aangepast aan het gewijzigde Besluit ruimtelijke ordening. Onderstaand wordt eerst de nieuwe regeling weergegeven om vervolgens de oude ladder toe te lichten. De toets aan de oude ladder blijft overeind, aangezien deze strenger is dan de huidige. Deze toets is in hoofdstuk 3 weergegeven.

2.1 Huidige ladder voor duurzame verstedelijking

Artikel 3.1.6., lid 2 Bro vanaf 1 juli 2017

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.

Behoefte onderzoek

Behoefteonderzoek is en blijft maatwerk: in de nota van toelichting (p. 7) staat: "Zowel bij een ontwikkeling binnen als buiten het bestaand stedelijk gebied blijft het van belang de behoefte te onderbouwen. Het is primair aan het gemeentebestuur om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de betreffende ontwikkeling te bepalen 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. Met andere woorden: de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de context zijn bepalend voor de uitgebreidheid van de onderbouwing: bij elk plan hoort een bij dat plan passende onderbouwing.". De nieuwe Ladder geeft dus niet meer zekerheid over wanneer een behoefteonderzoek de toets van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal doorstaan: ruimtelijke ordening – en daarmee ook de Ladder – is en blijft casuïstisch maatwerk.

2.2 Oude ladder voor duurzame verstedelijking

Artikel 3.1.6., lid 2 voor 1 juli 2017

Lid 2: De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- A. Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- B. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel A, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- C. Indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

In artikel 1.1.1. van het Bro worden de relevante begrippen gedefinieerd. Daaraan is in het eerste lid een omschrijving van bestaand stedelijk gebied en wat een stedelijke ontwikkeling is:

- Bestaand stedelijk gebied: 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;
- Stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Het Bro bepaalt dus dat nieuwe stedelijke ontwikkeling standaard moet worden gemotiveerd met behulp van drie opeenvolgende treden. Het is kader stellend aan alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen van decentrale overheden. Het doel van de ladder is, een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Met de ladder wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten nagestreefd.

2.3 Bestemde situatie

Bestemde / vergunde situatie

Ter plaatse van het plangebied gelden twee bestemmingsplannen. Ter plaatse van de bedrijfswoning geldt het bestemmingsplan 'Paadje 12 te Nieuwe Niedorp', vastgesteld op 1 oktober 2013 (zie rood omlijnd deel van het bedrijfsperceel in figuur 1). Het overige deel is door de Raad van State vernietigd. Hierdoor geldt ter plaatse van het overige deel van het plangebied nog het oudere bestemmingsplan 'Buitengebied Niedorp-Zuid'.



Figuur 1: uitsnede verbeelding bestemmingsplan 'Paadje 12 te Nieuwe Niedorp' (boven) en het bestemmingsplan 'Buitengebied Niedorp-Zuid'

Bestemmingsplan 'Paadje 12 te Nieuwe Niedorp'

Het deelgebied met de bedrijfswoning is bestemd als 'Recreatie – Verblijfsrecreatie'. Binnen deze bestemming is de bedrijfsmatige exploitatie van een recreatiebedrijf toegestaan. Binnen deze bestemming is de bedrijfswoningen toegestaan en een bedrijfsgebouw. De bebouwing is slechts toegestaan binnen de bouwvlakken. De bouwvlakken zijn strak om de bestaande gebouwen gelegd. Dat betekent dat in dit deel van het plangebied slechts de bestaande bebouwing is toegestaan.

Bestemmingsplan 'Buitengebied Niedorp-Zuid'.

Het deelgebied ter plaatse van het bestemmingsplan 'Buitengebied Niedorp-Zuid' heeft de bestemming 'Agrarische bedrijven' en is nader aangeduid als 'kamperen toegestaan'. Het oppervlak van het bouwvlak bedraagt circa 1,3 hectare. Dit gehele bouwvlak mag achter de voorgevelrooilijn van de bedrijfswoning vol worden gebouwd (circa 1,2 hectare). Daarnaast is binnen de aanduiding 'kamperen toegestaan' kamperen toegestaan conform de verleende (kampeer)vergunningen. In het verleden zijn twee vergunningen verleend waarin 22 stacaravans, 5 seizoensplaatsen en 8 passantenplaatsen.

Toekomstig bestemmingsplan

In de beoogde situatie wordt het agrarische bedrijf juridisch-planologische beëindigd en wordt de camping als hoofdtak voortgezet. Het bestemmingsplan maakt 5 recreatiewoninkjes mogelijk en 38 stacaravans. Bebouwing voor het agrarische bedrijf zijn echter niet meer mogelijk. Het oppervlak van het plangebied blijft gelijk. Alle ontwikkelingen worden op het bestaande agrarische bedrijfsperceel gerealiseerd.

3 TOETS AAN DE LADDER

Is sprake van bestaand stedelijk gebied

Het plangebied grenst aan de noordzijde aan het agrarische bedrijf aan Paadje 14-18 en de woning aan Paadje 16. De aangrenzende gronden aan de overige drie zijden betreffen agrarische gronden in de vorm van grasland. Van een duidelijk stedenbouwkundig samenstel van bebouwing is geen sprake. Er is derhalve geen sprake van een bestaand stedelijk gebied.

Is sprake van een stedelijke ontwikkeling

In het onderhavige plan wordt een agrarisch bedrijf beëindigd en wordt de bestaande neventak verblijfsrecreatie als hoofdtak voortgezet.

Ten aanzien van de eerste trede dient eerst te worden beoordeeld of een recreatiebedrijf valt onder één van de genoemde 'stedelijke ontwikkelingen', om vervolgens te beoordelen of de ontwikkeling voorziet in een regionale behoefte. Het begrip 'andere stedelijke voorzieningen', onderdeel van de definitie van 'stedelijke ontwikkeling', is niet gedefinieerd in het Bro. Op basis van de door het ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgebrachte handreiking voor het toepassen van de ladder duurzame verstedelijking kan echter worden gesteld dat een recreatiebedrijf wél onder deze definitie valt. In de handreiking worden 'leisurevoorzieningen' als 'andere stedelijke voorziening' beschouwd. Een recreatiebedrijf is aan te merken als een leisurevoorziening. Een agrarisch bedrijf valt niet onder één van de genoemde 'stedelijke ontwikkelingen'.

Als gevolg van het onderhavige plan nemen de totale mogelijkheden om bebouwing te realiseren fors af. Binnen de bestemming agrarisch mag het gehele bouwvlak achter de voorgevelrooilijn namelijk worden volgebouwd. Dit komt overeen met circa 12.000 m² bebouwing. Als gevolg van de uitbreiding van de camping wordt het aantal stacaravans uitgebreid van 22 naar 38 stuks en er worden 5 recreatiewoninkjes mogelijk gemaakt. Hierdoor kan het bebouwd oppervlak ten behoeve van het recreatieterrein toe nemen met 1.180 m² (55 m² per stacaravan en 60 m² per recreatiewoning). In totaal nemen de mogelijkheden om te bouwen derhalve fors af. Daarnaast neemt het oppervlak van het bouwvlak niet toe. Er wordt geen nieuw ruimtebeslag aangewend voor de realisatie van bebouwing. Ondanks deze forse afname van de bouw mogelijkheden zorgt de begripsbepaling van het Bro er voor dat er wel sprake is van een uitbreiding van een stedelijke ontwikkeling. De bouw mogelijkheden van het agrarische bedrijf kunnen immers niet als stedelijke ontwikkeling worden beschouwd.

Trede 1: regionale behoefte

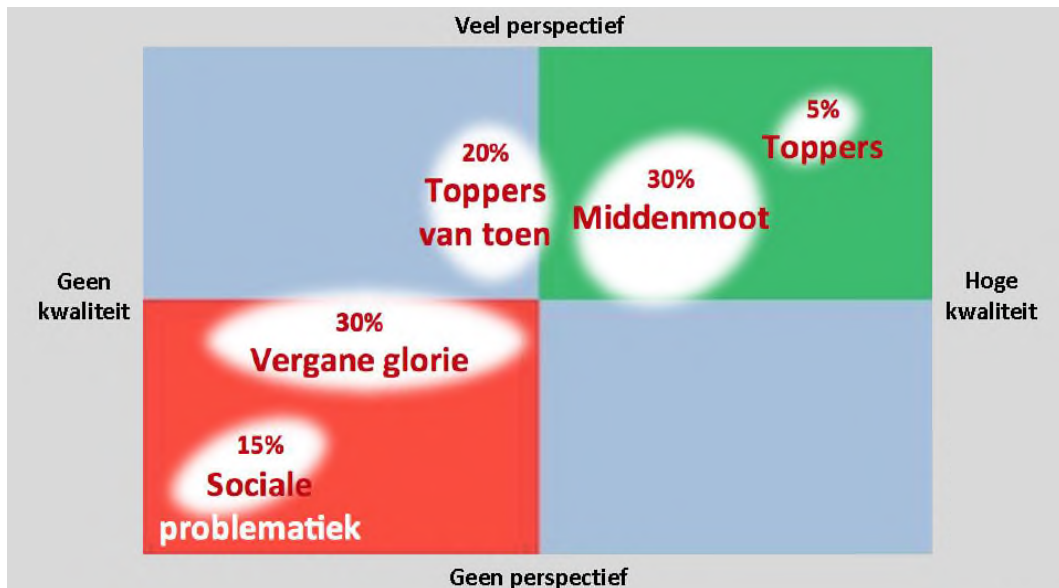
Er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

Met het verlaten van de economische crisis heeft de recreatieve sector net als vele andere sectoren een zware periode achter de rug. Na een daling van de bestedingen in de jaren 2008 tot medio 2012, is het aantal overnachtingen de laatste jaren weer aan het stijgen. Ook op Camping Het Witte Hek is de belangstelling toegenomen en zijn alle standplaatsen bezet. Bij navraag via mail bij campings in de directe omgeving met vaste standplaatsen is sprake van een wachtlijst (camping De Wielen) en van krapte (Camping De Rietkraag) en zijn deze campings voornemens om het aantal vaste standplaatsen uit te breiden.

In het kader van het vitaliteitsproces verblijfsrecreatie waaraan de regio Noord-Holland Noord (NHN) werkt is in november 2016 een onderzoek uitgevoerd om de stand van zaken te schetsen, marktgerichte deelregio's te formuleren en om (proces)opgaven te formuleren voor de vervolgstappen om te werken aan een vitale verblijfsrecreatiesector. Gezien de conclusie van dit rapport moet de regio zichzelf ten doel stellen om slimme groei te realiseren door waar mogelijk in te zetten op het herontwikkelen van niet-vitaal aanbod. Daarnaast moet de regio zich ten doel stellen om gebiedsgericht te werken aan het vitaliseren van niet-vitaal aanbod. Nieuwe ontwikkelingen moeten regionaal afgestemd worden. De huidige bestuurlijke deelregio's missen daarvoor de noodzakelijke marktfocus. Daarom worden zeven nieuwe marktgerichte deelregio's in binnen de regio Noord-Holland Noord geïntroduceerd. Camping Het Witte Hek valt onder de marktgerichte deelregio 'Agrarisch buitengebied'.

Aanbod en kwalitatieve staat van het recreatieve aanbod

De onderstaande figuur geeft weer in welke categorie het recreatieve aanbod in de regio ingedeeld kan worden. Op basis van de beschrijving onder de figuur valt Camping Het Witte Hek in de categorie 'Toppers van toen' (geen vergane glorie, want de camping wordt nog altijd toeristisch geëxploiteerd en er is geen sprake van versnipperde eigendommen).



Figuur 2: Categorieën recreatieaanbod

- Toppers (5%): Zeer goed presterende bedrijven die meedraaien in de top van de Nederlandse verblijfsrecreatie
- Middenmoot (30%): Vitale bedrijven die volop in contact staan met hun recreatieve gast en die regelmatig investeren
- Toppers van toen (20%): Eenzijdige bedrijven op aantrekkelijke locaties die tot stilstand zijn gekomen en niet meer ondernemen en daardoor bijzonder kwetsbaar zijn om af te glijden. Een nieuwe impuls door herstructurering of transformatie en nieuw management is vaak nodig
- Vergane glorie (30%): Op deze plekken vindt geen toeristische exploitatie plaats en de locatie leent zich er ook niet (meer) voor. Veelal versnipperd eigendom en eigen domeinen: leven en laten leven
- Sociale problematiek (15%): plekken die verloederen en verpauperen, en/of waar permanent gewoond wordt en waar sociaal kwetsbare groepen worden gehuisvest. De locaties zijn toeristisch niet aantrekkelijk

Zonder ingrepen leidt tot het verlies van aansluiting met de markt van straks. Gevolgen voor de regio:

- Verdere neergang van kwaliteit bedrijven, functieverandering naar 'wonen' en alternatieve functies
- Sociale problematieken op parken worden zichtbaar
- Imagoproblemen
- Daling van economische impact verblijfsrecreatie
- Minder draagvlak onder lokale voorzieningen (detailhandel en horeca verdwijnt)

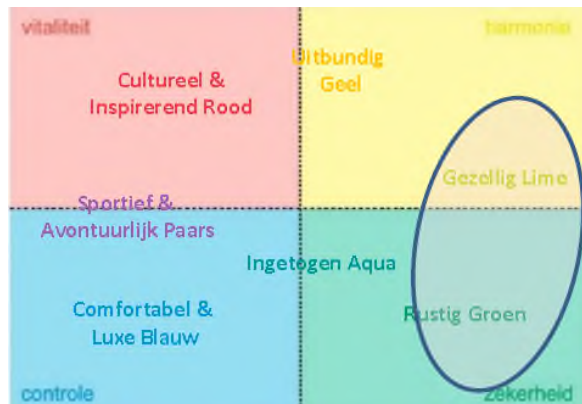
Doelen van de regio Noord Holland Noord moeten gericht zijn op slimme toetreding van nieuw aanbod en het vitaliseren van bestaand aanbod. Gezien de voorgaande conclusies moet de regio zichzelf de volgende twee doelen stellen:

1. Slimme groei door herontwikkeling. Groeipotentie slim benutten door hoge kwaliteitseisen en waar mogelijk het herontwikkelen van bestaand aanbod. Dat wil zeggen: groei van verblijfsrecreatie door de plannen van nieuwe toetreders en/of uitbreidingsplannen uitdagend te toetsen en regionaal af te stemmen en waarbij nieuwe plannen per saldo niet moeten leiden tot meer m² verblijfsrecreatie in de regio. Ongelimiteerde toevoeging van nieuwe verblijfsrecreatie ontwikkelingen die onder dezelfde regionale en kwalitatieve marktinvoel vallen, leidt namelijk tot lage marges en vaak monotone producten. Om de sector krachtig te houden zal marktgroei daarom slim gefaciliteerd moeten worden. Regionale afstemming en uitdagende ontwikkelkaders binnen deelregio's met dezelfde marktinvoel zijn nodig.
2. Bestaand niet-vitaal aanbod vitaliseren. Een vitale verblijfsrecreatiesector door gericht beleid voor bestaand niet-vitaal aanbod (bijv. door herstructureren, transformeren en/of uitwerken van gebiedsplannen) en koesteren van bestaand vitaal aanbod.

Agrarisch buitengebied

Camping Het Witte Hek valt binnen de regio Noord-Holland Noord in de marktgerichte deelsector 'Agrarisch buitengebied'. Het betreft een regio met een omvangrijk aanbod (18% van hele regio) waarvan 18% in chalets en stacaravans. Circa 20% van de recreatieterreinen heeft voldoende perspectief en kwaliteit. Ongeveer 80% heeft onvoldoende perspectief en kwaliteit. Op ca. driekwart van deze locaties vindt geen toeristische verblijfsrecreatie plaats. Op deze terreinen is een deel van deze chalets niet meer in gebruik voor de toeristische sector doordat bijvoorbeeld de grond is mee verkocht. Door deze versnipperde eigendommen is herontwikkeling van een groot deel van deze campings zeer complex. Bij Camping Het Witte Hek is dit niet het geval. De gehele camping is in eigendom van Camping Het Witte Hek. Deze camping leent zich derhalve uitstekend voor herontwikkeling zodat de broodnodige investeringen gedaan kunnen worden om de camping te kunnen opwaarderen van de categorie 'toppers van toen' naar 'toppers'.

De recreant op deze camping zoeken campings die zich kunnen kwalificeren als 'rustig groen' en 'gezellig lime'. Herontwikkeling van dergelijke campings zullen zich moeten richten op deze kwaliteiten. Op de Camping Het Witte Hek richt de herstructurering op het opwaarderen van de algemene kwaliteit, de groenstructuren en infrastructuur. De standplaatsen per stacaravan/chalet worden (fors) vergroot en de verouderde stacaravans worden vervangen door luxe chalets.



Nieuwe plannen

Conform het marktonderzoek hebben 70 ondernemers plannen om het aanbod uit te breiden (er zijn zachte plannen om het aanbod tot 9% uit te breiden). 20% van deze locaties zijn gericht op stacaravans/chalets. Uit de werksessies blijkt dat het vertrouwen in de markt hoog is. Uit eigen mailwisselingen naar de directe concurrenten in de omgeving is bovendien gebleken dat er geen tot nauwelijks aanbod meer is voor vaste standplaatsen en dat er zelfs wordt gewerkt met wachtrijen. In het marktonderzoek van ZKA zijn alle plannen zogenaamde 'zachte plannen'. Dat wil zeggen dat er nog geen bestemmingsplanprocedures lopen. Aangezien herontwikkeling van dergelijke campings bij een groot deel van de recreatieterreinen zeer complex is als gevolg van de versnipperde eigendomsverhoudingen is het nog maar de vraag welke zachte plannen daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Camping Het Witte Hek draagt in ieder geval al een steentje bij aan de revitalisering van de markt. Er is derhalve een regionale behoefte aan kwalitatief hoogwaardige recreatieterreinen en zeker naar revitalisering van de vele parken die aansluiting met de markt missen of al hebben gemist

Trede 2: binnen bestaand stedelijk gebied?

Ten aanzien van de tweede trede kan worden gesteld dat het gaat om een revitalisering en een beperkte uitbreiding van een bestaand recreatiebedrijf in het buitengebied. Bestaand stedelijk gebied biedt enerzijds geen fysieke ruimte aan campings, anderzijds betreft een camping een functie die naar zijn aard niet of lastig binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd kan worden. Camping Het Witte Hek betreft een camping die zich richt op de consument die zoekt naar rust en ruimte. Het combineren van een camping die deze kwaliteiten biedt met bestaande stedelijk gebied is niet mogelijk.

Derhalve is het niet noodzakelijk dat een dergelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied gerealiseerd/voortgezet kan worden. Bovendien wordt het gehele plan op het bestaande bouwvlak gerealiseerd. Er wordt geen nieuw ruimtebeslag aangewend voor het onderhavige plan. Er gaat geen nieuw ruimtebeslag/buitengebied verloren als gevolg van het onderhavige plan.

Trede 3: een goede ontsluiting

Ten aanzien van de derde trede kan worden gesteld dat het bestaande recreatiepark uitstekend ontsloten is via de reeds aanwezige infrastructuur. Het park wordt ontsloten door de straat Paadje. Paadje betreft een voormalig gebiedsontsluitingsweg. Deze functie is tegenwoordig overgenomen door de parallel aan Paadje gelegen N242. Paadje sluit direct aan op de N242.

Conclusie

Gezien het voorgaande vormt de ladder geen belemmering voor de realisatie van het onderhavige plan.

