

## **Memo omtrent ladder voor duurzame verstedelijking**

De ladder voor duurzame verstedelijking richt zich op substantiële veranderingen en bouwplannen, die qua aard en omvang zodanig zijn, dat voor mogelijke leegstand elders gevreesd zou kunnen worden, die tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. Het doel is om overbodige bouwplannen (kantoren, woningen) te voorkomen en hergebruik te stimuleren.

De 'ladder voor duurzame verstedelijking' is opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, Besluit ruimtelijke ordening 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.'*

Uit het bovenstaande blijkt dat een aantal toetsingsvraagstukken kunnen worden onderscheiden, namelijk (1) of er met onderhavig planvoornemen sprake is van een stedelijke ontwikkeling en of deze is aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, (2) of er een regionale en lokale behoefte bestaat voor het onderhavige planvoornemen en (3), indien het voorgaande het geval is, niet in de behoefte kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied.

### **(1) Nieuwe stedelijke ontwikkeling**

Om te bepalen of de ladder voor duurzame verstedelijking van toepassing is, moet allereerst worden bepaald wat onder het begrip 'stedelijke ontwikkeling' wordt verstaan. Het begrip 'stedelijke ontwikkeling' wordt in artikel 1.1.1 Bro nader gedefinieerd en luidt als volgt:

*'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;'*

Met inachtneming van deze begripsbepaling moet voorop worden gesteld dat het begrip 'stedelijke ontwikkeling' geen afgebakend karakter heeft omdat ook 'andere stedelijke voorzieningen' kunnen worden geschaard onder het begrip stedelijke ontwikkeling. In de Nota van Toelichting (2017) worden aangegeven dat onder 'andere stedelijke voorzieningen' het volgende wordt verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoorsport en leisure. Daartoe behoort volgens de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onder meer een recreatiepark<sup>1</sup> en een uitbreiding van een kampeerterrein<sup>2</sup>.

De Afdeling heeft echter in haar uitspraak van 5 april 2017<sup>3</sup> het volgende overwogen:

*'13.2. De uitbreiding van het kampeerterrein, groot ongeveer 3 ha, had in het vorige plan een bosbestemming. Ter plaatse van deze gronden zijn in dit plan 70 kampeermiddelen en andere voorzieningen ten behoeve van het recreatiebedrijf toegestaan. Chalets zijn binnen het bouwvlak toegestaan en in de planregels niet in omvang begrensd. Ook zijn ten behoeve van het recreatiebedrijf bebouwingmogelijkheden, genoemd in artikel 14, lid 14.2.1, van de planregels, opgenomen. Gelet op de aard en de omvang van de toegestane functie en bebouwing voorziet het*

---

<sup>1</sup> ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3931.

<sup>2</sup> ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943.

<sup>3</sup> ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943.

*plan naar het oordeel van de Afdeling in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. [appellant sub 2A] en anderen betogen dan ook terecht dat het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro onvoldoende in de plantoelichting is betrokken, zodat het bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld.*

*13.3. De raad heeft echter aangegeven dat het zijn bedoeling is om ter plaatse van het plandeel waar de uitbreiding van het kampeerterrein mogelijk wordt gemaakt uitsluitend 70 kampeermiddelen toe te staan waarbij chalets en de onder artikel 14, lid 14.2.1, van de planregels genoemde bebouwing - met uitzondering van stacaravans - zijn uitgesloten. De Afdeling ziet in het kader van finale geschilbeslechting aanleiding om te beoordelen of deze ontwikkeling een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is.*

*De raad heeft beoogd om te voorzien in een kampeerterrein met een oppervlak van ongeveer 3 ha waarbij ruimte wordt geboden aan uitsluitend 70 tenten, tentwagens, kampeerauto's, caravans of stacaravans, dan wel andere daarmee vergelijkbare voertuigen of onderkomens waarbij de onder artikel 14, lid 14.2.1, van de planregels genoemde gebouwen en bouwwerken, niet zijnde gebouwen, behalve stacaravans zijn uitgesloten. De Afdeling overweegt dat deze ontwikkeling naar zijn aard niet stedelijk is en derhalve niet valt te kwalificeren als andere stedelijke voorziening zoals bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Om die reden heeft de raad niet hoeven voldoen aan de voorwaarden zoals opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.'*

Met betrekking tot onderhavige planontwikkeling is relevant dat de beoogde ontwikkeling naast uitbreiding van het bestaande kampeerterrein met 55 standplaatsen, waarvan 10 chalets aan de zuidzijde van de onderhavige locatie, tevens voorziet in realisering van een 10-tal vakantie appartementen in bestaande bebouwing. Aangezien onderhavige ontwikkeling is gericht op het uitbreiden van een bestaand kampeerterrein waarmee eveneens de bouwmogelijkheden gering toenemen, kan worden gesproken van een kleinschalige stedelijke ontwikkeling.<sup>4</sup>

## **(2) Regionale en lokale behoefte**

Het tweede toetsingscriterium spitst zich toe op de vraag of vanuit de regio sprake is van een lokale behoefte aan onderhavig planvoornemen. Conform jurisprudentie is het aan het bevoegd gezag om te bepalen hoe uitgebreid het behoefte onderzoek moet plaatsvinden en tot welk gebied de onderbouw van de behoefte zich uitstrekt, afhankelijk van het schaalniveau van mogelijk te voorziene leegstandseffecten. 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 ontwikkeling.

Met inachtneming van onderhavige planontwikkeling is relevant dat initiatiefnemer zich wil onderscheiden in de markt door in te spelen op de behoeften van 50-plussers en personen met een zorgbehoefte. Hierbij is relevant dat initiatiefnemer voornemens is om de beoogde chalets ruim op te zetten waarbij elk chalet wordt voorzien van eigen sanitaire voorzieningen. Ook kampeergasten beschikken over eigen privé sanitair. Daarnaast is initiatiefnemer voornemens om voor deze specifieke doelgroepen een kleinschalige wellnessvoorziening te realiseren en een ondergeschikte horecagelegenheid op te richten welke eveneens toegankelijk is voor mindervaliden.

---

<sup>4</sup> ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:428.

Van Nuland & Partners heeft op 5 januari 2019 (geactualiseerd op 16 november 2021) een bedrijfskundig onderbouwde toekomstvisie opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de behoeften van recreanten. In deze rapportage wordt aangegeven dat senioren het vaakst op vakantie gaan en dat 50-plussers 71% van alle caravans en 78% van alle campers bezitten. Daar komt bij dat de gemiddelde leeftijd van caravan- en campingbezitters 57 jaar is. Aangezien Recreatieboerderij De Veldhoeve zich met name toespitst op 50-plussers en personen met een eventuele zorgbehoefte kan hij zich hiermee onderscheiden in de markt. Daarnaast wordt in de door Van Nuland & Partners opgestelde rapportage ingegaan op het feit dat verhuureenheden, waaronder chalets, steeds populairder worden indien deze voldoende luxe en comfort bieden. Ook op deze actuele behoefte beoogt initiatiefnemer in te spelen door ter plekke van onderhavige locatie 10 luxe chalets te realiseren. Deze chalets worden ingericht met eigen sanitaire voorzieningen waardoor wordt ingespeeld op de behoeften van de oudere doelgroep in combinatie met beleving en contact met het buitenleven.

Momenteel exploiteert initiatiefnemer ter plekke van onderhavige locatie een minicamping met 25 plaatsen. Deze camping wordt beschouwd als een van de kwalitatief hoogstaande bedrijven binnen de minicampings in De Kempen (3 ANWB-sterren). Aangezien de afgelopen jaren de vraag naar kampeerplekken is toegenomen, beoogt initiatiefnemer om de camping uit te breiden. Deze toenemende behoefte kan onder andere worden herleid tot het feit dat initiatiefnemer zich toespitst op een specifieke doelgroep. Daarnaast kan worden gewezen op het feit dat onderhavige recreatieve voorziening is gelegen in een prachtig natuurgebied op korte afstand van stedelijke voorzieningen in Veldhoven en omliggende kernen. Aangezien de toenemende behoefte aan kampeerplekken ter plaatse de aanleiding vormt voor uitbreiding van de recreatieve activiteiten, kan worden gesproken van een regionale behoefte waar initiatiefnemer graag op in wil spelen. Ook kan de regionale behoefte ter plaatse worden gestaafd aan de hand van de beleidsnota 'Vrije tijd in ondernemend Veldhoven' waarin wordt aangegeven dat de bevolking vergrijsd maar toekomstige ouderen draagkrachtiger en actiever zijn dan hun voorgangers. Daarnaast hebben recreanten een groeiend natuurbewustzijn waardoor de natuurlijke omgeving ter plaatse meer wordt gewaardeerd. Tenslotte wordt in de beleidsnota 'Vrije tijd in ondernemend Veldhoven' aangegeven dat in de toekomst rekening moet worden gehouden met een stijgende populariteit van het gebruik van de kampeerwagen. Dit heeft initiatiefnemer de afgelopen jaren zelf ondervonden, reden waarom hij de bestaande camping aan de Zittard te Veldhoven wenst uit te breiden.

Met de door initiatiefnemer gekozen specifieke (oudere) doelgroep (die behoefte heeft aan privé sanitair, een natuurlijke omgeving, rust en ruimte) maar ook vanwege de tariefstelling en kleinschaligere aard en omvang onderscheidt deze camping zich van de omliggende recreatiebedrijven in de directe omgeving. Deze veelal grootschaligere bedrijven, waaronder de Europese topcampings De Paal in Bergeijk en Ter Spegelt in Eersel, vormen dan ook geen directe concurrenten. Dit geldt tevens voor de nabijgelegen grootschalige Camping Molenvelden, die ook veel vaste gasten huisvest.

### **(3) Kan in deze behoefte worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied?**

Tot slot dient te worden onderzocht of in de regionale behoefte kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied. Hierbij moet voorop worden gesteld dat kampeerterreinen zich over het algemeen bevinden buiten het bestaande stedelijk gebied, binnen landschappelijk waardevolle gebieden. Onderhavige planontwikkeling heeft betrekking op het uitbreiden van een bestaande camping in het buitengebied van Veldhoven. De beoogde ontwikkelingen zullen aansluitend aan de bestaande recreatieve voorzieningen worden gerealiseerd om daarmee de aansluiting op het huidige

recreatieterrein te behouden waardoor het niet mogelijk is om de bestaande camping te verplaatsen naar stedelijk gebied. Daarnaast is het vanuit oogpunt van goede ruimtelijke ordening wenselijk dat een zekere afstand ten opzichte van woonbebouwing wordt aangehouden. Vanuit die invalshoek zijn binnen het bestaand stedelijk gebied geen geschikte locaties beschikbaar. Daarnaast is onderhavige locatie uit recreatief oogpunt zeer geschikt omdat de kernkwaliteiten van onderhavige camping zijn gericht op een specifieke doelgroep, beleving van natuur en landschap en het feit dat onderhavige camping is gelegen binnen een netwerk van recreatieve wandel- en fietsroutes waar vooral de oudere doelgroep graag gebruik van maakt. Binnen het bestaand stedelijk gebied zijn geen locaties beschikbaar die beschikken over de gewenste landschappelijke waarden en tegelijkertijd kunnen inspelen op de behoeften van senioren en mindervaliden.

## **Conclusie**

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat onderhavige planontwikkeling leidt tot een versterking van een doelgroepgericht en kwalitatief hoogwaardig concept op een geschikte locatie met een ruimtelijke meerwaarde. Kort gezegd komt onderhavige ontwikkeling tegemoet aan concrete behoeften van senioren en mindervaliden. De unieke ligging en de doelgroepgerichtheid van onderhavig initiatief maakt dat het niet mogelijk is om binnen het bestaand stedelijk gebied in deze specifieke behoefte te voorzien. Derhalve kan worden geconcludeerd dat met onderhavig initiatief in overeenstemming wordt gehandeld met de afwegingskaders van de ladder voor duurzame verstedelijking.