

ECLI:NL:RVS:2021:685

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	31-03-2021
Datum publicatie	31-03-2021
Zaaknummer	202003602/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	

In het besluit van 7 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Rijssen-Holten het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg" vastgesteld. Het plan maakt de uitbreiding mogelijk van camping De Holterberg in Holten. Het voornemen is om de camping uit te breiden met per saldo 55 overnachtingsplekken. Aan de westkant, aansluitend aan de bestaande camping, is bijna 3 ha grond ter beschikking voor deze uitbreiding. Ook voorziet het plan in een actuele planologisch-juridische regeling voor het reeds bestaande deel van de camping. [appellant] en anderen wonen in de nabije omgeving van de camping. Zij vrezen dat de uitbreiding van de camping zal leiden tot, onder andere, de aantasting van het essenlandschap en tot geluidsoverlast.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

202003602/1/R3.

Datum uitspraak: 31 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Holten, gemeente Rijssen-Holten,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Rijssen-Holten,

verweerder.

Procesverloop

In het besluit van 7 mei 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

Camping De Holterberg heeft gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid een schriftelijke

uiteenzetting te geven.

[appellant] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 november 2020, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant] en bijgestaan door mr. H.J.P. Robers, advocaat te Hengelo, en de raad, vertegenwoordigd door C. van Bart, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting Camping de Holterberg, vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

1. Artikel 8:51d van de Awb luidt, voor zover thans van belang: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen."

INLEIDING

2. Het plan maakt de uitbreiding mogelijk van camping De Holterberg in Holten. Het voornemen is om de camping uit te breiden met per saldo 55 overnachtingsplekken. Aan de westkant, aansluitend aan de bestaande camping, is bijna 3 ha grond ter beschikking voor deze uitbreiding. Ook voorziet het plan in een actuele planologisch-juridische regeling voor het reeds bestaande deel van de camping.

3. [appellant] en anderen wonen in de nabije omgeving van de camping. Zij vrezen dat de uitbreiding van de camping zal leiden tot, onder andere, de aantasting van het essenlandschap en tot geluidsoverlast.

INTREKKING

4. Op de zitting hebben [appellant] en anderen het beroep ingetrokken, voor zover dat is gericht tegen de toename van het aantal verkeersbewegingen en daarmee ook gericht tegen een toename van de geluidsbelasting door het verkeer van en naar de voorziene ontwikkeling.

OPZET VAN DE UITSPRAAK

5. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op de ontvankelijkheid van het beroep (overweging 6). Daarna zal de Afdeling de beroepsgronden bespreken gericht tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Allereerst zal worden ingegaan op het toetsingskader (overweging 7). Vervolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- openheid essenlandschap (overwegingen 8-13);
- ladder voor duurzame verstedelijking (overwegingen 14-16);
- woon- en leefklimaat (geluid) (overwegingen 17-19);
- ondergeschikte horeca (overweging 20);
- groepshuizen (overweging 21).

Afgesloten wordt met een conclusie (overwegingen 22 en 23).

ONTVANKELIJKHEID

6. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

6.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, is het uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of omwonenden belanghebbend zijn dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium "gevolgen van enige betekenis" dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef-, of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

6.2. De Afdeling stelt vast dat - mede gelet op het verhandelde op de zitting - de dichtstbijzijnde

woning van [appellant] en anderen op ongeveer 60 m van het plangebied staat en dat de grootste afstand tussen het plangebied en een woning van [appellant] en anderen ongeveer 322 m bedraagt. De meeste natuurlijke personen namens wie [appellant] en anderen beroep hebben ingesteld, wonen weliswaar op een afstand van meer dan 100 m van het plangebied, maar het valt niet uit te sluiten dat al die natuurlijke personen feitelijke gevolgen van enige betekenis zullen ondervinden van het plan.

Op voorhand valt immers niet uit te sluiten dat zij allen zicht hebben op het plangebied, gelet ook op de omgeving rondom het plangebied. Daarnaast volgt uit het "Verkeersonderzoek uitbreiding camping De Holterberg" van Roelofs van 26 februari 2019, dat als bijlage bij de plantoelichting is opgenomen, dat verkeer van en naar de camping in principe ook gebruik kan maken van de Enkweg, hoewel dat minder voor de hand ligt, gezien de reistijd en het rijdcomfort via die half verharde Enkweg. Verder volgt uit de plantoelichting en het rapport "Akoestisch onderzoek nieuw zwembad camping de Holterberg" van SoundForceOne van 23 mei 2014 (hierna: het akoestisch onderzoek van het voorziene zwembad) dat er mogelijk voorzienbare hinder in de vorm van stemgeluid bij het voorziene zwembad te verwachten is. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat voor [appellant] en anderen gevolgen van enige betekenis ontbreken.

Het voorgaande betekent dat [appellant] en anderen belanghebbenden zijn bij het besluit tot vaststelling van het plan. Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellant] en anderen ontvankelijk. Dit betekent dat het beroep inhoudelijk wordt behandeld.

TOETSINGSKADER

7. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

OPENHEID ESSENLANDSCHAP

8. [appellant] en anderen vrezen dat de voorziene ontwikkeling zal leiden tot een aantasting van het essenlandschap en betogen dat dit in strijd is met de Omgevingsverordening Overijssel, de Omgevingsvisie Overijssel en het landschapsontwikkelingsplan van de gemeente Rijssen-Holten. Daarbij betogen zij dat de raad volgens hen op geen enkele wijze heeft gemotiveerd dat de aantasting van het waarde-reliëf, namelijk de esgronden, aanvaardbaar is. Zij voeren hiertoe het volgende aan.

- Omgevingsverordening Overijssel

9. [appellant] en anderen stellen dat het plan in strijd met artikel 2.1.5, zesde en achtste lid, van de Omgevingsverordening Overijssel is vastgesteld, omdat er geen zwaarwegende sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen zijn aangetoond om af te wijken van het openhouden van het karakteristieke essenlandschap.

Daarnaast voeren [appellant] en anderen aan dat het plan in strijd is met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel, omdat het open karakter van het essenlandschap volledig wordt aangetast en er hierdoor sprake is van een verarming van het landschap en niet van een kwaliteitsimpuls. Volgens hen wordt er niet voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving, omdat de voorziene ontwikkeling zorgt voor een aanzienlijke extra verstening van het buitengebied en omdat er sprake is van een forse inbreuk op het essenlandschap met waarde-reliëf. [appellant] en anderen betogen dat de raad op geen enkele wijze heeft onderbouwd dat de geschetste maatregelen een extra kwaliteitsinspanning met zich brengen en een extra ruimtelijke kwaliteitswinst, naast de altijd verplichte basisinspanning. Volgens hen zal immers elke moderne camping investeren in ruimere plaatsen met fraaie beplanting en aantrekkelijk groen.

9.1. Artikel 2.1.5, zesde en achtste lid, van de Omgevingsverordening Overijssel luidt:

"6. Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus

Gebiedskenmerken normerende uitspraken worden gedaan voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze normerende uitspraken.

8. Van normerende uitspraken in de Catalogus Gebiedskenmerken zoals bedoeld in lid 6 mag gemotiveerd worden afgeweken wanneer:

- er sprake is van zwaarwegende sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen en
- voldoende verzekerd is dat er sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de provinciale ambities zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskenmerken."

Artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel luidt:

"Zie toelichting artikel 2.1.6 Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving

Lid 1 Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving kunnen - met in achtneming van het bepaalde in artikel 2.1.3 en artikel 2.1.4 en het bepaalde in artikel 2.1.5 - voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de Groene Omgeving, uitsluitend indien hier sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

Lid 2 Lid 1 is niet van toepassing op de bedrijfsontwikkeling en nieuwvestiging van agrarische bedrijven en op zelfstandige opstelling van zonnepanelen.

Lid 3 In aanvulling op het gestelde onder 1 geldt voor nieuwe ontwikkelingen die plaatsvinden op gronden die vallen binnen het ontwikkelingsperspectief Ondernemen met Natuur en Water en die niet zijn aangeduid als Natuurnetwerk Nederland (NNN), geldt de voorwaarde dat de compensatie door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving gericht dienen te zijn op de versterking van de kwaliteit van natuur, water en landschap."

- Artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening Overijssel

9.2. Over het betoog van [appellant] en anderen dat het plan in strijd met artikel 2.1.5, zesde en achtste lid, van de Omgevingsverordening Overijssel, overweegt de Afdeling als volgt. Uit artikel 2.1.5, zesde lid, van de Omgevingsverordening Overijssel volgt dat bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken normerende uitspraken, voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, worden gedaan, voorzien in een bestemmingsregeling conform deze normerende uitspraken. De Afdeling stelt vast dat het plangebied is aangewezen als essenlandschap in paragraaf 2.1 van de Catalogus Gebiedskenmerken. Uit de Catalogus Gebiedskenmerken volgt dat de ambitie voor het essenlandschap is het behouden van de es als ruimtelijke eenheid en het versterken van de contrasten tussen de verschillende landschapsonderdelen: grote open maat van de essen, het mozaïek van de flank van de es, de open beekdalen en vroegere heidevelden, en daarnaast dat de samenhang hiertussen opnieuw vorm en inhoud krijgt door accentuering van de verschillende onderdelen en overgangen. De flank van de es biedt eventueel ruimte voor ontwikkelingen, mits de karakteristieke structuur van erven, beplantingen, routes en open ruimtes wordt versterkt, aldus de Catalogus Gebiedskenmerken. Daarnaast volgt uit de Catalogus Gebiedskenmerken dat de norm is dat het essenlandschap een beschermende bestemmingsregeling dient te krijgen die is gericht op instandhouding van de karakteristieke openheid, de bodemkwaliteit en het huidige reliëf, en dat op de flanken van de es de kleinschalige landschapselementen worden gerealiseerd, zoals houtwallen, bosjes, zandpaden, karakteristieke erven en beeldbepalende open ruimte daartussen, en ook een beschermende bestemmingsregeling gericht op instandhouding van dit kleinschalige patroon.

Op grond van artikel 2.1.5, achtste lid, van de Omgevingsverordening Overijssel mag van de hiervoor genoemde norm uit de Catalogus Gebiedskenmerken gemotiveerd worden afgeweken, indien er sprake is van zwaarwegende sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen en voldoende verzekerd is dat er sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de provinciale ambities zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskenmerken.

9.3. In de plantoelichting is over de sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen vermeld dat de kwaliteit van het Overijsselse landschap en de sociaal-economische ontwikkeling van het landelijk gebied hand in hand gaan en de basis vormen voor allerlei ontwikkelingen en dat de

voorzien ontwikkeling grotendeels een eigen belang dient. Verder staat in de plantoelichting dat door uitbreiding en de voorgestelde kwaliteitsverbetering de camping een nieuwe economische impuls krijgt, en dat daarnaast ook maatschappelijke belangen gediend worden, namelijk het versterken van de verblijfsrecreatie, het vergroten van economische activiteiten in het buitengebied en het verduurzamen van de inrichting van de bestaande camping. De voorzien uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de camping geven invulling aan diverse uitgangspunten van het landschapsonwikkelingsplan voor dit deelgebied en geven een impuls aan de belevingswaarde en het imago van zowel de camping als het gebied De Holterberg, aldus de plantoelichting.

Gelet op deze omstandigheden heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen zijn voor de voorzien uitbreiding van de camping zodat afdoende gemotiveerd is waarom van de norm uit de Catalogus Gebiedskenmerken kan worden afgeweken.

9.4. Gebleken is - mede gelet wat besproken is op de zitting - dat het plangebied is gesitueerd in het essenlandschap en deels op een es en deels op de flank van een es is gesitueerd. Uit de plantoelichting volgt dat de gaafheid van de open es uit 1900 in de loop van de jaren is aangetast aan de noordrand van de es. Ook hebben verschillende ontwikkelingen in de omgeving van de voorzien ontwikkeling de openheid van de es vanuit de rand aangetast. Zo is in het verleden een strook groen ter compensatie voor de aanleg van een Canadese begraafplaats in Holten aangeplant ten westen van het plangebied. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat deze compenserende groenstrook door de voorzien ontwikkeling als het ware doorgetrokken wordt, waardoor de rand van de es beter zichtbaar wordt.

In paragraaf 3.3.4.3 van de plantoelichting staat dat de groenstructuur, die op de huidige camping aanwezig is, de mozaïekachtige flank van de es, bestaande uit landschapselementen en erfelementen afgewisseld met kleine open ruimtes, versterkt. Een volledig herstel van de es is onmogelijk, omdat het gebruik van het landschap in de loop van de jaren sterk is gewijzigd. Door de aanleg van gebiedseigen beplanting aan de rand van de gronden van de voorzien uitbreiding van de camping wordt een nieuwe begrenzing van de es gerealiseerd. De inrichting van deze rand is beschreven in het bedrijfsnatuurplan, dat is opgenomen als bijlage bij de planregels. De camping draagt zo bij aan de versterking van de es door de toevoeging van de beplanting. Daarnaast draagt de campingontwikkeling bij aan de beleving van het hoogteverschil en de openheid van de es door de omzetting van het gebruik van het perceel van agrarisch naar recreatie, aldus de plantoelichting.

Over de versterking van de ruimtelijke kwaliteit stelt de raad in zijn verweerschrift dat door de accentuering van de rand van de es met inheemse beplanting een duidelijke begrenzing van de Holter Enk gemarkeerd wordt, terwijl een duidelijke rand aan de noordzijde van de es nu ontbreekt, waardoor de voorzien ontwikkeling bijdraagt aan de herkenbaarheid van de es en daarnaast ook de ruimtelijke kwaliteit van het gebied versterkt. Daarbij stelt de raad dat ingestoken wordt op duurzame en gebiedseigen beplanting. Op de zitting heeft de raad desgevraagd toegelicht dat door de voorzien ontwikkeling het essenlandschap juist wordt versterkt en niet verloren gaat.

In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan voldoet aan de eis de ruimtelijke kwaliteit te versterken zoals die voortvloeit uit artikel 2.1.5, achtste lid, van de Omgevingsverordening Overijssel.

- Artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel

9.5. Voor zover [appellant] en anderen betogen dat het plan in strijd is met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel, overweegt de Afdeling als volgt. Uit artikel 2.1.6, van de Omgevingsverordening Overijssel volgt dat bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving uitsluitend kunnen voorzien in grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de Groene Omgeving, indien hier sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

Tussen partijen is niet in geschil dat het bestreden plan onder het toepassingsbereik van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving valt en dus een bestemmingsplan voor de Groene Omgeving is als bedoeld in artikel 2.1.6, van de Omgevingsverordening Overijssel.

9.6. Gelet op wat is overwogen onder 9.3 heeft de raad in redelijkheid kunnen concluderen en heeft hij afdoende gemotiveerd dat er sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen zijn voor het bestreden plan.

9.7. Voor zover [appellant] en anderen stellen dat het open karakter van het essenlandschap volledig wordt aangetast en er hierdoor sprake is van een verarming van het landschap en niet van een kwaliteitsimpuls, overweegt de Afdeling als volgt. Uit paragraaf 3.3.5 van de plantoelichting volgt dat het bij de planregels gevoegde bedrijfsnatuurplan laat zien dat er veel aandacht wordt besteed aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteitswinst bovenop de normale landschappelijke inpassing van de uitbreiding. Zo wordt de huidige groenstructuur op het huidige campingterrein versterkt en wordt een nieuwe groenstructuur op de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping aangelegd, waardoor het plangebied goed wordt ingepast in het landschap, de rand van de Holterberg eenduidiger wordt en de impact van de camping op haar omgeving wordt geminimaliseerd. Daarnaast wordt uitheemse beplanting vervangen door inheemse soorten, waardoor de natuurwaarden worden versterkt en het gebied aantrekkelijker wordt voor diverse flora en fauna.

De hiervoor vermelde landschappelijke inpassing van het bestreden plan is opgenomen in het bedrijfsnatuurplan dat als bijlage bij de planregels is gevoegd en door de raad is geborgd in de vorm van een voorwaardelijke verplichting. In artikel 5, lid 5.5.2, onder a, van de planregels is immers bepaald dat tot een met de bestemming strijdig gebruik in elk geval wordt gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en nieuwe bouwwerken overeenkomstig de planregels voor de gronden waaraan de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2" is toegekend zonder de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen op grond van het bij de planregels gevoegde bedrijfsnatuurplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing. Daarnaast is in artikel 5, lid 5.5.2, onder b, van de planregels bepaald dat in afwijking van artikel 5, lid 5.5.2, onder a, van de planregels gronden en bouwwerken overeenkomstig de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2" mogen worden gebruikt onder de voorwaarde dat binnen 12 maanden na het onherroepelijk worden van het plan uitvoering wordt gegeven aan de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen op grond van het bij de planregels gevoegde bedrijfsnatuurplan, teneinde te komen tot de realisatie van de camping.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad voldoende gemotiveerd dat aan de verplichtingen op grond van artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel is voldaan.

- Conclusie Omgevingsverordening Overijssel

9.8. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.1.5 of artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel.

Het betoog slaagt niet.

- Omgevingsvisie Overijssel

10. [appellant] en anderen voeren aan dat het bestreden plan, in ieder geval voor zover het betreft de uitbreiding van de bestaande camping, in strijd is met de Omgevingsvisie Overijssel, omdat die uitbreiding is gesitueerd in het essenlandschap. Volgens [appellant] en anderen staat in de Omgevingsvisie Overijssel dat de norm voor de essen gericht is op de instandhouding van de karakteristieke openheid van het landschap, dat het daarnaast de ambitie is om de es als ruimtelijke eenheid te behouden en dat er geen ruimte wordt geboden voor recreatieve ontwikkeling op de es en ook niet op de flank van de es. De flanken van de es mogen volgens [appellant] en anderen op grond van de Omgevingsvisie Overijssel enkel dienen voor kleinschalige landschapselementen.

10.1. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan provinciaal beleid gebonden. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid kenbaar in de belangenafweging dient te worden betrokken.

10.2. De Afdeling stelt vast dat de ambitie en de norm in de Omgevingsvisie Overijssel overeenkomen met hetgeen over het essenlandschap en daarbij ook het plangebied staat in de Catalogus Gebiedskenmerken. In de plantoelichting is in paragraaf 3.3.3 en 3.3.4 aandacht besteed aan de Omgevingsvisie Overijssel. Zo volgt uit de plantoelichting dat door het aanleggen van een nieuwe rand met een maximale breedte van 5 m op de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping

een nieuwe begrenzing van de Holter Enk wordt gerealiseerd, waardoor het eigen karakter van de es wordt behouden en versterkt. Daarnaast volgt uit de plantoelichting dat de groenstructuur die op de camping aanwezig is de mozaïekachtige flank van de es versterkt. De Afdeling is van oordeel dat de raad de Omgevingsvisie Overijssel in zijn belangenafweging heeft betrokken. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, zoals onder 9.4 en 9.7 is overwogen, de raad voldoende heeft gemotiveerd dat rekening is gehouden met de instandhouding van de karakteristieke openheid, de huidige bodemkwaliteit en het huidige reliëf op de essen en de kleinschalige landschapselementen op de flanken van de es.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad voldoende gemotiveerd dat sprake is van de in het provinciale beleid gewenste landschappelijke inpassing en dat in het plan rekening is gehouden met de kernkwaliteiten van de gronden rondom het plangebied.

Het betoog slaagt niet.

- Landschapsontwikkelingsplan gemeente Rijssen-Holten

11. [appellant] en anderen voeren verder aan dat de voorziene uitbreiding van de camping in strijd is met het "Landschapsontwikkelingsplan gemeente Rijssen-Holten" van 13 september 2013 (hierna: het landschapsontwikkelingsplan), omdat het volledig dichtbouwen van 3 ha es de resterende openheid van het landschap aantast en dit in strijd is met de visie en ambitie van het landschapsontwikkelingsplan. Volgens [appellant] en anderen wordt de kenmerkende en vanuit het centrum van Holten beleefbare open ruimte van de es voor een gebied van 3 ha dicht gebouwd en vormen de door de gemeente vastgestelde eerdere aantastingen van die openheid geen legitieme reden voor het verder dichtbouwen van het essenlandschap, maar is dat volgens hen juist een reden om de verdere aantasting van de kenmerkende openheid te voorkomen. Daarbij moet volgens [appellant] en anderen rekening worden gehouden met de openheid van het essenlandschap aan alle zijden van het plangebied.

11.1. Niet in geschil is dat het plangebied is gesitueerd in het in het landschapsontwikkelingsplan genoemde deelgebied 6 "Holter- en Lokerenk en Look". In paragraaf 4.6 van het landschapsontwikkelingsplan staat over dit deelgebied het volgende:

"Behoud en versterking van het kleinschalige landschap in combinatie met ruimte voor de aanwezige grondgebonden landbouw en ontwikkeling van recreatie en toerisme staat in dit deelgebied centraal. De opgaven voor het deelgebied Holter- en Lokerenk en Look zijn:

- behoud en versterking van het kleinschalige landschap, als inspiratiebron voor landschapsherstel en -ontwikkeling;
- doorontwikkeling van de grondgebonden landbouw, eventueel in samenhang met recreatie;
- waterwinning (waterintrek-/waterwingebied) als belangrijke functie in het landschap zichtbaar maken;
- versterken van de openheid en herkenbaarheid van de Holter- en Lokerenk;
- verhogen kwaliteit dorpsrand Holten langs de enken en plaatselijke verzachten van de overgang van Holten naar het buitengebied;
- versterken van de recreatieve relatie tussen Holten en de Holterberg;
- archeologische waarden, waaronder de Waardenborch, herkenbaar maken en plaatsen in een nieuwe, krachtige context;
- realisatie van de ecologische verbindingzone tussen de Borkeld en de Holterberg;
- aanleg van het nieuwe landgoed Look;
- aandacht voor landschappelijke inpassing van recreatieterreinen;
- behoud van onverharde en holle wegen;
- behoud van historische boerderijen en erven, eventueel met behulp van functieverandering."

11.2. In paragraaf 3.4.4 van de plantoelichting is getoetst aan het landschapsontwikkelingsplan. Ook in het kader van de toetsing aan het landschapsontwikkelingsplan wijst de raad erop dat door de voorziene ontwikkeling het kleinschalige landschap wordt behouden en versterkt en de recreatieve

relatie tussen Holten en de Holterberg wordt versterkt. In het verweerschrift wijst de raad erop dat er door voorzieningen die in het verleden zijn gerealiseerd rondom het plangebied sprake was van een verrommeld essenlandschap en dat met de nu voorziene ontwikkeling het kleinschalig landschap wordt versterkt en de recreatieve relatie tussen Holten en De Holterberg wordt versterkt. In de nota van zienswijzen staat dat de camping door het in de bijlage bij de planregels gevoegde bedrijfsnatuurplan extensiever gebruikt zal worden, waardoor de ruimtelijke kwaliteit van het gebied wordt verhoogd.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de voorziene ontwikkeling in strijd is met het landschapsontwikkelingsplan.

Het betoog slaagt niet.

- Waarde-reliëf

12. [appellant] en anderen voeren aan dat er ten onrechte bebouwing mogelijk is op de gronden waaraan de dubbelbestemming "Waarde - Reliëf" is toegekend. De raad heeft volgens hen op geen enkele wijze gemotiveerd dat de aantasting van het waarde-reliëf aanvaardbaar is.

12.1. Aan de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping is de dubbelbestemming "Waarde - Reliëf" toegekend. Artikel 7, lid 7.1, van de planregels luidt: "De voor 'Waarde - Reliëf' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

a. het behoud, bescherming en/of herstel van de cultuurhistorische waarden, zoals deze tot uitdrukking komen in het grootschalig reliëf en het begroeiingspatroon;

met daarbij behorende:

b. bebouwing;

c. voorzieningen."

Artikel 7, lid 7.2, van de planregels luidt: "Ter plaatse van de dubbelbestemming Waarde - Reliëf mogen, in afwijking van hetgeen in de overige regels is bepaald, ingevolge dit plan toegestane bouwwerken slechts worden opgericht indien en voorzover de cultuurhistorische belangen dit toestaan."

12.2. Op grond van artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder b, van de planregels is het mogelijk om te bouwen op de gronden waaraan de bestemming "Waarde - Reliëf" is toegekend. Zoals in artikel 7, lid 7.2, van de planregels valt te lezen, mogen bouwwerken slechts worden opgericht indien de cultuurhistorische belangen dit toestaan. In het verweerschrift stelt de raad dat onder cultuurhistorische belangen wordt verstaan het behouden van de hoofdlijnen van het reliëf van de stuwwal Sallandse Heuvelrug. Hierbij wijst de raad ook naar de Catalogus Gebiedskenmerken, waarin is verwoord dat de ambitie voor onder meer het plangebied is om de es als ruimtelijke eenheid te behouden en te versterken.

De Afdeling ziet op basis van wat is aangevoerd geen aanleiding om te oordelen dat de raad onvoldoende heeft gewaarborgd dat bij het bouwen op de gronden waaraan de bestemming "Waarde - Reliëf" is toegekend, rekening moet worden gehouden met de cultuurhistorische belangen.

Het betoog slaagt niet.

- Conclusie openheid essenlandschap

13. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling niet zal leiden tot aantasting van het essenlandschap.

LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJING

14. [appellant] en anderen voeren aan dat het plan in strijd met de ladder voor duurzame verstedelijking op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) is vastgesteld.

Zo voeren zij ten eerste aan dat de raad ten onrechte voor het ruimtelijke verzorgingsgebied van de uitbreiding van de camping is uitgegaan van heel Nederland. Volgens hen is de aard en de omvang van de ontwikkeling zodanig dat als verzorgingsgebied had moeten worden uitgegaan van het gebied van de Sallandse Heuvelrug, oftewel Salland en Twente samen.

Ten tweede voeren [appellant] en anderen aan dat er weliswaar in de plantoelichting staat dat er voor de behoefte van de uitbreiding van de camping is gekeken naar de directe omgeving, namelijk Salland en Twente, maar dat dit niet blijkt uit de toetsing aan de ladder in de plantoelichting. In dit kader voeren zij aan dat er geen sprake is van een adequate kwalitatieve en kwantitatieve behoefteonderbouwing.

Volgens [appellant] en anderen wordt, als het gaat om de kwalitatieve behoefte, vooral gefocust op de behoefte aan het buiten recreëren en buitenrecreatie in zijn algemeenheid en wordt ten onrechte niet ingegaan op de behoefte aan gelegenheden tot overnachting of standplaatsen op een camping.

Over de kwantitatieve behoefte stellen zij dat in de plantoelichting niet is onderbouwd met gegevens dat er in de provincie Overijssel geen enkele kampeerplek specifiek gericht is op de buitensporter of actieve Nederlander. Ook wijzen [appellant] en anderen erop dat uit een van de bijlagen bij de plantoelichting enkel blijkt dat de voornaamste reden voor een bezoek aan Salland een dagtocht is en dat volgens hen het boeken van een campingplaats of een trekkershut juist niet kan worden gekwalificeerd als een dagtocht.

Verder voeren [appellant] en anderen aan dat ten onrechte niet is getoetst aan de provinciale laddertoets op grond van artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening Overijssel. Volgens hen heeft de raad niet of niet voldoende inzichtelijk gemaakt dat er voor de voorziene uitbreiding van de camping geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaande bebouwde gebied.

- Artikel 3.1.6 van het Bro

15. Niet in geschil is dat de voorziene ontwikkeling voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, zodat moet worden voldaan aan de in dat artikel opgenomen voorwaarden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724) verplicht artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro 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, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, 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.

Het is niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dat voor de onderbouwing van de behoefte in de plantoelichting wordt volstaan met een vermelding van de uitkomst van de beoordeling en een verwijzing naar een of meer onderzoeksrapporten of beleidsdocumenten.

In de toelichting op het bestemmingsplan dient, afhankelijk van de aard van de stedelijke ontwikkeling die het plan mogelijk maakt, op objectieve wijze, aan de hand van in de beschrijving vermelde voldoende actuele, concrete en zo mogelijk cijfermatige gegevens, de behoefte aan deze stedelijke ontwikkeling te worden beschreven. 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. 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 een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden.

15.1. Over het betoog dat een onjuist verzorgingsgebied is aangehouden, overweegt de Afdeling als volgt. In de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is aangegeven dat de aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling bepaalt op welk niveau de afweging moet worden gemaakt. Dit artikel bepaalt dus niet in welk gebied de behoefte in beeld moet worden gebracht. Het is primair aan het bevoegd gezag om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de stedelijke ontwikkeling te bepalen tot welk gebied de beschrijving van de behoefte zich moet uitstrekken, aldus de nota van toelichting.

Uit de plantoelichting volgt dat de aard en omvang van de ontwikkeling leidend zijn voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen en dat de voorziene ontwikkeling in dit geval een recreatiebedrijf is dat door gasten uit heel Nederland wordt bezocht. Het verzorgingsgebied is derhalve bepaald op heel Nederland, maar in de ladderonderbouwing wordt ook

specifiek gekeken naar de behoefte aan de camping in de directe omgeving, namelijk Salland en Twente. Zo volgt uit de plantoelichting dat ook is gekeken naar wat de voornaamste reden is dat mensen een bezoek brengen aan Salland en Twente. In dit kader stelt de raad in zijn verweerschrift dat het verzorgingsgebied van de camping, gelet op de aard en de omvang van de camping, bestaat uit Nederland en delen van Duitsland en België. Op de zitting heeft de raad desgevraagd toegelicht dat hij zich voor het in kaart brengen van het verzorgingsgebied heeft gewend tot de huidige campingexploitant met de vraag waar hun gasten vandaan komen en dat op basis van die informatie het verzorgingsgebied voor de camping is bepaald.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling de keuze voor het door hem gehanteerde verzorgingsgebied voldoende onderbouwd.

Het betoog slaagt niet.

15.2. De raad heeft de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling zowel kwalitatief als kwantitatief onderbouwd. In het rapport "Een sportieve blik op de toekomst, camping De Holterberg" van 2019, dat naar aanleiding van de zienswijzen bij de vaststelling van het plan als bijlage is toegevoegd, volgt dat de camping inclusief de voorziene uitbreiding van de camping is gevestigd aan de rand van het nationale park De Sallandse Heuvelrug en Het Reggedal, waar allerlei voorzieningen zijn voor de actieve buitensporter, zoals verschillende fiets-, wandel- en mountainbikenetwerken. De camping beoogt met de uitbreiding in te spelen op de toenemende vraag naar actieve vakanties voor met name de buitensporter. Daarnaast wordt met de voorziene uitbreiding ingespeeld op de behoefte om steeds luxer te kamperen, waarbij de huidige camping, op gronden ten oosten van het plangebied, wordt geëxtensiverd. Verder volgt uit het rapport dat de voorziene uitbreiding van de camping zal inspelen op de huidige en toekomstige kampeertrends, zoals de trend 'glamping nature'. De camping zal door het aanbieden van kampeerplaatsen en luxe huuraccommodaties inspelen op de hiervoor genoemde trend en daarnaast zal de uitbreiding van de camping de nodige rust, ruimte en ontspanning bieden aan campinggasten. In hetgeen appellanten naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding deze kwalitatieve onderbouwing ontoereikend te achten.

Over de kwantitatieve onderbouwing overweegt de Afdeling het volgende. Uit de plantoelichting volgt dat de provincie Overijssel in 2018 ongeveer 250 aanbieders voor kampeerplaatsen telde, maar dat geen enkele plaats specifiek is ingericht voor de buitensporter/actieve Nederlander, terwijl uit het trendrapport van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat steeds meer Nederlanders behoefte hebben aan een actieve vakantie in Nederland. Volgens de plantoelichting tracht Camping De Holterberg met de voorziene ontwikkeling dan ook in te spelen op deze ontwikkeling.

Daarnaast wordt verwezen naar het rapport "Een sportieve blik op de toekomst. Camping de Holterberg" uit 2019 waaruit volgt dat 25% van de mensen die op vakantie zijn in Salland fysiek actief bezig is en ruim 31% een vakantie boekt op de Sallandse Heuvelrug om sportief bezig te zijn.

Dat steeds meer Nederlanders behoefte hebben aan een actieve vakantie, zoals de raad stelt, maakt nog niet dat dit afdoende is om op basis daarvan conclusies te trekken met betrekking tot de kwantitatieve behoefte aan de voorziene ontwikkeling. Gebleken is dat de raad in zijn toelichting op de kwantitatieve behoefte ook de kwalitatieve behoefte betreft. Zo stelt de raad dat er bijna geen campings zijn voor de actieve Nederlander. De Afdeling is evenwel van oordeel dat de raad niet op basis van actuele, concrete gegevens die kwantitatieve behoefte voor de gewenste ontwikkeling heeft onderzocht. Bij het inzichtelijk maken van de behoefte dient rekening te worden gehouden met het bestaande aanbod aan campings in de omgeving die mogelijk al in die behoefte voorzien. Dat is in de onderbouwing niet meegenomen. Door het huidige aanbod van campings inclusief bijbehorende faciliteiten op deze campings in en in de nabijheid van Salland en De Heuvelrug niet af te zetten tegen de toekomstige behoefte kan niet worden geconcludeerd dat er daadwerkelijk een behoefte bestaat aan de voorziene uitbreiding van de camping. Op de zitting is gebleken dat er in de omgeving van het plangebied ten minste één andere camping is gevestigd, namelijk camping De Prins, maar de raad heeft niet inzichtelijk gemaakt of deze en mogelijk nog andere campings in de omgeving van het plangebied al inspelen op de behoefte van de actieve Nederlander.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd dat de voorziene ontwikkeling voorziet in een behoefte in kwantitatieve zin.

Gelet hierop is het bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro

vastgesteld.

Het betoog slaagt.

- Artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening

16. Artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening Overijssel luidt:

"Lid 1. Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharderen leggen op de Groene Omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat er voor deze opgave in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaande bebouwd gebied en de ruimte binnen het bestaand bebouwd gebied ook niet geschikt te maken is door herstructurering en/of transformatie;
- dat mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik binnen het bestaand bebouwd gebied optimaal zijn benut Lid 2. Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving voorzien uitsluitend in ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharderen leggen anders dan de uitleg van steden en dorpen wanneer aannemelijk is gemaakt:
- dat (her)benutting van bestaande erven en/of bebouwing in de Groene Omgeving in redelijkheid niet mogelijk is;
- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut."

Artikel 2.1.1, aanhef en onder h, van de Omgevingsverordening Overijssel luidt: "Zie bijlage 8. In deze verordening wordt verstaan onder: bestaand bebouwd gebied: de gronden binnen steden en dorpen die benut kunnen worden voor stedelijke functies op grond van geldende bestemmingsplannen en op grond van voorontwerp-bestemmingsplannen voor zover de provinciale diensten daarover schriftelijk een positief advies hebben uitgebracht in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 Bro."

16.1. In de plantoelichting is in paragraaf 3.3.4.1 expliciet getoetst aan artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening Overijssel. Daarbij is ingegaan op de situering van de gronden van de voorziene uitbreiding van de huidige camping. Hierin staat dat de situering van de uitbreiding ten westen van de bestaande camping een logische locatie is, omdat op de gronden aan de noordzijde van de huidige camping het Natuur Netwerk Nederland is gesitueerd en aan de oost- en zuidzijde al woningen aanwezig zijn. Op de zitting heeft de raad desgevraagd toegelicht dat voor de voorziene ontwikkeling gekeken moet worden naar bestaande slecht benutte terreinen in de gemeente die aantrekkelijk zijn voor recreanten en dat er daarvan voor een uitbreiding van de huidige camping maar weinig zijn binnen de gemeente. Het terrein van De Prins zou een optie kunnen zijn voor de voorziene uitbreiding van de camping, maar die gronden worden al gebruikt en ook daar wordt al een verbeteringslag uitgevoerd voor de huidige camping De Prins, die naast deze gronden is gesitueerd, aldus de raad. De raad stelt dat de gronden binnen het plangebied ten westen van de huidige camping de enige beschikbare gronden zijn voor de voorziene ontwikkeling. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening Overijssel is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

WOON- EN LEEFKLIMAAT (GELUID)

17. [appellant] en anderen voeren in hun beroepschrift aan dat hun woon- en leefklimaat zodanig wordt aangetast door het bestreden plan dat dit niet aanvaardbaar is. Daarbij wijzen zij er voornamelijk op dat volgens hen het aspect geluid niet zorgvuldig door de raad is afgewogen. Zij voeren hiertoe de volgende bezwaren aan.

18. Volgens [appellant] en anderen wordt het voorziene buitenzwembad op de gronden van de uitbreiding van de camping ten onrechte mogelijk gemaakt op een afstand van ongeveer 100 m van de woning van [appellant] en op ongeveer 90 m van de tuin van de woning van [appellant]. Volgens hen staat in de brochure "Bedrijven en milieuzonering 2009" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) een richtafstand van

200 m genoemd voor een buitenzwembad en is de forse afwijking van de voorgeschreven richtafstand

niet voldoende onderbouwd door de raad. In dit kader wijzen [appellant] en anderen naar de door hen overgelegde contra-expertise, waarin staat dat ten onrechte het geluidbeleid van de gemeente Rijssen-Holten ook niet in acht is genomen, namelijk het "Gebiedsgericht geluidsbeleid gemeente Rijssen-Holten. Nota geluidbeleid" van 29 september 2008 (hierna: de nota geluidbeleid).

Daarnaast voeren [appellant] en anderen onder verwijzing naar het door hen overgelegde deskundigenrapport "Contra-expertise akoestisch onderzoek Camping De Holterberg te Holten" van Geluid Plus Adviseurs van 25 juni 2020 (hierna: de contra-expertise) aan dat het rapport van SoundForceOne van 23 mei 2014 (hierna: het akoestisch onderzoek naar het voorziene zwembad) gebreken bevat. Zo wordt volgens hen in dat rapport niet het juiste toetsingskader gehanteerd, wordt ten onrechte niet de gehele camping (inrichting) in beschouwing genomen, worden niet alle mogelijke geluidbronnen in beschouwing genomen en is het stemgeluid niet juist gemodelleerd. In dat kader wijzen [appellant] en anderen niet alleen op de belasting van het geluid op de gevels van hun woningen, maar ook op de geluidbelasting in hun tuinen. Daarnaast wordt gewezen op de voorziene uitbreiding van de camping langs de perceelsgrens van [appellant], waarbij de afstand tussen de tuin van [appellant] en het plangebied, volgens [appellant] en anderen, 35 m bedraagt.

- Akoestisch onderzoek

18.1. De raad heeft bij de voorbereiding van het plan de VNG-brochure gehanteerd. De afstanden die de VNG-brochure geeft, gelden in beginsel tussen de grens van het bestemmingsvlak van een bedrijf enerzijds en de gevel van een woning anderzijds. De in de VNG-brochure opgenomen afstanden zijn indicatief en afwijking hiervan in verband met de specifieke omstandigheden van het betrokken gebied is mogelijk, met dien verstande dat een afwijking zorgvuldig dient te worden gemotiveerd. Vast staat dat niet wordt voldaan aan de richtafstand van 200 m die in VNG-brochure is opgenomen voor een openluchtzwembad. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het akoestisch onderzoek naar het voorziene zwembad laat zien dat dit niet tot onacceptabele geluidshinder voor de omgeving zal leiden.

Daarnaast heeft de raad bij de voorbereiding van het plan getoetst aan de nota geluidbeleid. Ingevolge de nota geluidbeleid wordt voor bedrijven die zijn gesitueerd in natuur- en extensiveringsgebied een ambitiewaarde van 40 dB(A) gehanteerd voor het gehele gebied en geldt, als er ruimte is voor mogelijke afwijkingen van deze ambitie, een bovengrens van 45 dB(A). Niet in geschil is dat de voorziene ontwikkeling is gesitueerd in natuur- en extensiveringsgebied zoals is omschreven in de nota geluidbeleid. In paragraaf 3.4.9 van de plantoelichting heeft de raad getoetst aan de nota geluidbeleid. In dit kader verwijst de raad in zijn verweerschrift naar het akoestisch onderzoek naar het voorziene zwembad en stelt hij dat voldaan wordt aan de grenswaarden op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer, en dat de ambitiewaarde voor het gebied op grond van de nota geluidbeleid voor de dagperiode wel wordt gehaald, maar voor de avondperiode niet.

De raad heeft zich dus bij de beoordeling van de gevolgen van de voorziene uitbreiding van de camping voor het woon- en leefklimaat, mede in het licht van de VNG-brochure en de nota geluidbeleid, gebaseerd op het akoestisch onderzoek naar het voorziene zwembad uit 2014. Uit de stukken is gebleken dat dit onderzoek de akoestische gevolgen van de voorziene ontwikkeling onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt en dat de raad daarom een update van het akoestisch onderzoek noodzakelijk heeft geacht. Daarbij heeft de raad aangegeven dat het akoestisch onderzoek van het voorziene zwembad is opgesteld in 2014 toen de plannen nog niet concreet waren uitgewerkt. De akoestische effecten van het zwembad en van de uitbreiding van de camping zijn daarop nogmaals in kaart gebracht in het 'Akoestisch onderzoek camping De Holterberg van 16 oktober 2020 van Kragten (hierna: het aanvullende akoestische onderzoek). De Afdeling komt op basis van het vorenstaande tot het oordeel dat de raad ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende inzicht had verkregen of voor het voorziene zwembad kon worden afgeweken van de richtafstand van de VNG-brochure, en of voldaan zou worden aan de gestelde waarden uit de nota geluidbeleid en of de voorziene ontwikkeling uit het oogpunt van geluid geen onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat in de omgeving zou opleveren. De Afdeling is gelet daarop van oordeel dat het plan in zoverre onzorgvuldig is voorbereid.

De betogen slagen.

- Nieuw akoestisch onderzoek

18.2. Zoals hiervoor is opgemerkt, heeft de raad de akoestische gevolgen van het in het plan mogelijk gemaakte zwembad in het kader van een goede ruimtelijke ordening nadien alsnog nader beoordeeld. Uit het aanvullende akoestische onderzoek blijkt dat de woning aan de [locatie] de dichtstbijzijnde woning bij de voorziene uitbreiding van de camping is en daarmee de maatgevende woning voor de beoordeling of wordt voldaan aan de richtafstanden van de VNG-brochure en de geluidswaarden van de nota geluidsbeleid. Verder volgt uit het aanvullende akoestische onderzoek dat het hoogste berekende langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ten gevolge van alle activiteiten binnen de uitbreiding van de camping 41 dB(A), 40 dB(A), 13 dB(A) bedraagt ter plaatse van de maatgevende woning aan de [locatie] voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. Daarnaast volgt uit dit onderzoek dat ten gevolge van de gehele inrichting het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ten hoogste 41 dB(A), 40 dB(A) en 18 dB(A) voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode bedraagt.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat, gelet op deze uitkomsten uit het aanvullende akoestische onderzoek gemotiveerd kan worden afgeweken van de richtafstand van de VNG-brochure. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad zich, voor wat betreft het aspect geluid, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen onaanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van woningen van [appellant] en anderen te verwachten is, met de komst van het voorziene zwembad, nu uit het aanvullende akoestische onderzoek volgt dat daarmee het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau uit het Activiteitenbesluit milieubeheer niet wordt overschreden. Het daartegen aangevoerde geeft geen aanleiding de uitkomsten van het aanvullende akoestische onderzoek niet te volgen.

Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat de raad zich, gelet op het aanvullende akoestische onderzoek, terecht op het standpunt heeft gesteld dat bij het voorziene zwembad wordt voldaan aan de bovengrenswaarde van 45 dB(A) uit de nota geluidsbeleid.

18.3. Uit paragraaf 4.4 van het aanvullende akoestische onderzoek volgt dat rekening is gehouden met verschillende akoestisch relevante geluidsbronnen, namelijk een grasmaaier, afzuiging, het laden en lossen van auto's, pratende en schreeuwende stemmen, koelmotoren en muziek. In het onderzoek staat dat de richtwaarde voor het langtijdgemiddelde van 45 dB(A) in stap 2 van het toetsingskader voor geluid in de VNG-brochure niet wordt overschreden. Zo bedraagt het hoogste berekende langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ten gevolge van alle activiteiten binnen de uitbreiding van de camping 41 dB(A), 40 dB(A), 13 dB(A) ter plaatse van de maatgevende woning aan de [locatie], voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau van de gehele inrichting ten hoogste 41 dB(A), 40 dB(A) en 18 dB(A) voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode bedraagt. Volgens de raad is hiermee aangetoond dat er sprake is van een goed woon- en leefklimaat, wat betreft het aspect geluid.

De Afdeling is van oordeel dat de raad alle mogelijke geluidbronnen in het plangebied, het modelleren van het stemgeluid dat afkomstig is van het plangebied en de akoestische gevolgen van het gehele plangebied alsnog voldoende in de beoordeling heeft betrokken en zich, gelet hierop, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat dit niet leidt tot ruimtelijke gevolgen die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar zijn.

- Conclusie geluid

19. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad de geluidsgevolgen van het plan in beroep alsnog voldoende in kaart heeft gebracht en zich op basis daarvan in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het te verwachten geluid van de in het plan voorziene ontwikkeling niet tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat zal leiden. Aan het slot van de uitspraak (onder 23) gaat de Afdeling in op wat dit betekent voor het plan.

ONDERGESCHIKTE HORECA

20. [appellant] en anderen voeren aan dat er ten onrechte niet in de planregels is geborgd dat horeca op de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping niet mogelijk is.

20.1. Blijkens de verbeelding is aan het grootste deel van de gronden van de voorziene uitbreiding

van de camping de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2" toegekend. Aan een klein deel van deze gronden is naast de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2" ook de functieaanduiding "centrum" toegekend. Artikel 5, lid 5.1, van de planregels luidt: "De voor Recreatie - Verblijfsrecreatie 2 aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. recreatief verblijf in recreatiewoningen, stacaravans, trekkershutten en kampeermiddelen, met inachtneming van het bepaalde in artikel 5.2.1;

b. het behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden, alsmede landschappelijke inpassing.

met daarbij behorende:

[...]

f. horeca, met dien verstande dat horeca uitsluitend is toegestaan ten behoeve van een recreatief bedrijf, een en ander uitsluitend of in hoofdzaak ondergeschikt aan de verblijfsrecreatieve voorzieningen en ten dienste van de gebruikers van die voorzieningen;

[...]"

20.2. Naar het oordeel van de Afdeling is voldoende duidelijk dat de horeca die kan worden gerealiseerd op de gronden waaraan de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2" is toegekend alleen ten dienste staat van de campinggasten. Dit blijkt uit artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder f, van de planregels, waarin is opgenomen dat er geen zelfstandige horeca mag worden gerealiseerd, maar alleen horeca die ondergeschikt is aan de verblijfsrecreatieve voorzieningen en die ten dienste staat van de gebruikers van die voorzieningen. Daarnaast neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad stelt dat op grond van de bovengenoemde planregeling een koelkast in een huiskamer of een automaat met koude dranken of een kiosk kunnen worden gerealiseerd. Ook heeft de raad op de zitting bevestigd dat de planregeling zo is geformuleerd om te voorkomen dat er, zoals [appellant] en anderen vrezen, bruiloften of babyshowers worden gehouden op de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping. Daarbij komt dat Camping de Holterberg op de zitting heeft toegelicht dat er al een volwaardige horecavoorziening is op het bestaande deel van de camping. De oppervlakte voor het nieuwe voorzieningengebouw ter plaatse van de uitbreiding mag niet meer dan 300 m² bedragen en dit is een te kleine oppervlakte om de exploitatie van zelfstandige horeca mogelijk te maken, aldus Camping de Holterberg.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat in de planregels voldoende is gewaarborgd dat geen zelfstandige horeca kan worden gerealiseerd op de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping. De Afdeling ziet in het aangevoerde dan ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder f, van de planregels in zoverre rechtsonzeker zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

GROEPSHUIZEN

21. [appellant] en anderen voeren aan dat er op grond van artikel 4, lid 4.6, sub 4.6.1, en artikel 5, lid 5.6, sub 5.6.2, van de planregels ten onrechte groepshuizen mogelijk worden gemaakt binnen het plangebied vanwege de onevenredig grote bebouwingsmogelijkheden. Volgens hen brengen

10 groepshuizen met ieder een inhoud van 750 m³ een zodanige verdere versterking van het buitengebied met zich dat dit niet aanvaardbaar is. Daarbij wijzen zij erop dat als de camping in de toekomst gesplitst wordt, er ten onrechte nog meer groepshuizen, namelijk maximaal 20, mogelijk worden gemaakt.

21.1. Blijkens de verbeelding is aan de gronden van de huidige camping de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1" toegekend. Op grond van artikel 4, lid 4.6.1, van de planregels kan het college met een afwijkingsvergunning toestaan dat een groepsaccommodatie wordt gerealiseerd op de gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1".

Daarnaast is blijkens de verbeelding aan de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2" toegekend. Op grond van artikel 5, lid 5.6.2, van de planregels kan het college met een afwijkingsvergunning toestaan dat een groepsaccommodatie wordt gerealiseerd op de gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2".

21.2. Artikel 4, lid 4.6.1, van de planregels luidt: "Het bevoegd gezag kan bij een

omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in:

a. 4.2 ten behoeve van de realisering van groepsaccommodaties met dien verstande dat:

1. de inhoud van een groepsaccommodatie niet meer bedraagt dan 750 m³;
2. het aantal groepsaccommodaties niet meer dan 15% van het totaal aantal recreatiewoningen mag bedragen, met dien verstande dat het aantal groepsaccommodaties per park niet meer dan 10 mag bedragen;
3. de goothoogte mag niet meer dan 5 m bedragen;
4. de bouwhoogte mag niet meer dan 8 m bedragen;
5. de groepsaccommodaties bedrijfsmatig geëxploiteerd moeten worden, wat moet blijken uit een bedrijfsplan;

[...]"

Artikel 5, lid 5.6.2, van de planregels luidt: "Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in:

a. 5.2 ten behoeve van de realisering van groepsaccommodaties met dien verstande dat:

1. de inhoud van een groepsaccommodatie niet meer bedraagt dan 750 m³;
2. het aantal groepsaccommodaties niet meer dan 15% van het totaal aantal recreatiewoningen mag bedragen, met dien verstande dat het aantal groepsaccommodaties per park niet meer dan 10 mag bedragen;
3. de goothoogte mag niet meer dan 5 m bedragen;
4. de bouwhoogte mag niet meer dan 8 m bedragen;
5. de groepsaccommodatie bedrijfsmatig geëxploiteerd moeten worden, wat moet blijken uit een bedrijfsplan."

21.3. De raad heeft in het plan niet bij recht een groepsaccommodatie willen toestaan, maar heeft via de mogelijkheid tot verlening van een afwijkingsvergunning een beoordelings- en wegingsmoment ingebouwd voor de realisering van een groepsaccommodatie. De raad heeft rekening gehouden met het voorkomen van onevenredig grote bebouwingsmogelijkheden bij het mogelijk maken van groepsaccommodaties bij afwijkingsvergunning. Zo gelden er op de huidige gronden van de camping op grond van artikel 4, lid 4.6.1, aanhef en onder a, sub 3 en 4, van de planregels een maximaal toegestane goothoogte en een maximaal toegestane bouwhoogte voor de voorziene groepsaccommodaties en kan het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 4, lid 4.6.2, van de planregels de afwijkingsvergunning voor de realisering van de groepsaccommodatie slechts verlenen indien er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van, onder andere, de landschappelijke en natuurlijke waarden, de milieusituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden. Daarnaast gelden er op de gronden van de voorziene uitbreiding van de camping op grond van artikel 5, lid 5.6.2, aanhef en onder a, sub 3 en 4, van de planregels een maximaal toegestane goothoogte en een maximaal toegestane bouwhoogte voor de voorziene groepsaccommodaties en kan het college van burgemeester en wethouders bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van de groepsaccommodatie op grond van artikel 5, lid 5.6.2, van de planregels in samenhang gelezen met artikel 5, lid 5.2, van de planregels en artikel 5, lid 5.3, van de planregels nadere eisen stellen aan de plaats en de afmetingen van de bebouwing ten behoeve van, onder meer, het beginsel van bebouwingsconcentratie, een samenhangend straat- en bebouwingsbeeld, de landschappelijke inpassing en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad in redelijkheid kunnen bepalen dat bij afwijkingsvergunning groepsaccommodaties kunnen worden gerealiseerd onder de gestelde voorwaarden.

Het betoog slaagt niet.

CONCLUSIE

22. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 15.2, alsnog draagkrachtig te motiveren waarom aan de ontwikkeling waarin het plan voorziet een kwantitatieve behoefte bestaat, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

De raad dient de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. Het door de raad eventueel te nemen gewijzigde of nieuwe besluit heeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

23. In de einduitspraak zal worden beslist of de rechtsgevolgen van het besluit, gelet op een eventueel nader of gewijzigd besluit en met inachtneming van hetgeen hiervoor onder 19 is overwogen, in stand kunnen worden gelaten, en daarnaast zal daarin worden beslist over eventuele vergoeding van de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Rijssen-Holten op:

- om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van wat is overwogen onder 15.2 en 22 de daar omschreven gebreken in het besluit van de raad van 7 mei 2020 te herstellen, en;

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 31 maart 2021

288-867.