

Uitspraak 202003602/3/R3 en 202105506/3/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:646
Datum uitspraak	2 maart 2022
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:685 (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad van de gemeente Rijssen-Holten opgedragen binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van de raad van 7 mei 2020, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg" is vastgesteld, te herstellen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 31 maart 2021 onder 15.2 overwogen dat de raad onvoldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd dat de voorziene ontwikkeling voorziet in een behoefte in kwantitatieve zin. De raad heeft niet op basis van actuele, concrete gegevens de kwantitatieve behoefte voor de gewenste ontwikkeling 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.

Volledige tekst

202003602/3/R3 en 202105506/3/R3.

Datum uitspraak: 2 maart 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak 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

Bij tussenuitspraak van 31 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:685](#) (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van de raad van 7 mei 2020, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg" is vastgesteld, te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 24 juni 2021 heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak de toelichting bij het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg" aangevuld.

Bij besluit van 24 juni 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Chw omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten" vastgesteld (hierna: het Omgevingsplan buitengebied).

[appellant] en anderen hebben tegen het Omgevingsplan buitengebied beroep ingesteld.

[appellant] en anderen hebben, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze over de wijze waarop het gebrek is hersteld naar voren gebracht.

De raad heeft nader verweer ingediend.

Camping De Holterberg en [appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. De Afdeling stelt vast dat het Omgevingsplan buitengebied voor de gronden van camping De Holtenberg nagenoeg dezelfde regeling bevat als het besluit van 7 mei 2020 en dat daarom het Omgevingsplan buitengebied door artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) ook onderwerp van het geding is. Voor zover met de nadere motivering niet tegemoet is gekomen aan het beroep, wordt het beroep geacht ook te zijn gericht tegen het Omgevingsplan buitengebied.

Opzet van de uitspraak

2. De Afdeling zal eerst ingaan op de tussenuitspraak (overwegingen 3 en 4). Vervolgens gaat de Afdeling in op de nadere motivering (overwegingen 5-8) en de zienswijze die [appellant] en anderen hebben ingediend (overweging 9). Daarna volgt een tussenconclusie (overweging 10). Vervolgens zal de Afdeling ingaan op de beroepsgronden die door [appellant] en anderen zijn aangevoerd tegen het Omgevingsplan buitengebied (overweging 11). Aan het einde van de uitspraak staat de conclusie (overwegingen 12 en 13).

Zaaknummer 202003602/3/R3

De tussenuitspraak

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 31 maart 2021 onder 15.2 overwogen dat de raad onvoldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd dat de voorziene ontwikkeling voorziet in een behoefte in kwantitatieve zin. De raad heeft niet op basis van actuele, concrete gegevens de kwantitatieve behoefte voor de gewenste ontwikkeling 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.

Opdracht in de tussenuitspraak

4. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opdracht gegeven om met inachtneming van wat is overwogen onder 15.2 en 22 van die tussenuitspraak 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 Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro).

De nadere motivering

5. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad bij besluit van 24 juni 2021 de toelichting op het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg" aangevuld.

6. De raad heeft daarvoor een nadere onderbouwing van de kwantitatieve behoefte van de voorziene ontwikkeling opgesteld. De raad heeft Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd opdracht gegeven om een onderzoek te verrichten naar de kwantitatieve behoefte aan de voorziene uitbreiding van de camping. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Camping de Holterberg. Aanvullende kwantitatieve onderbouwing" van mei 2021 (hierna: de aanvullende kwantitatieve onderbouwing). De raad stelt zich op het standpunt dat met de aanvullende kwantitatieve onderbouwing is aangetoond dat er kwantitatieve behoefte is aan de uitbreiding van de camping.

7. In de aanvullende kwantitatieve onderbouwing wordt een analyse gemaakt aan de hand van de zogenaamde 'Leefstijlvinder'. De Leefstijlvinder is een instrument om voor verblijfsrecreaties inzichtelijk te maken welke behoefte er bij potentiële gasten is. De Leefstijlvinder kan ook gebruikt worden om het bestaande aanbod van verblijfsrecreaties te koppelen aan doelgroepen. Daarmee ontstaat een beeld van vraag en aanbod. Voor de beoogde uitbreiding is inzichtelijk gemaakt welke doelgroepen volgens de Leefstijlvinder bediend worden. Voor de voorziene uitbreiding is de doelgroep de avontuur- en/of stijlzoekers.

Ook staat in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing dat is onderzocht of er voor de avontuur- en stijlzoekers al bestaande verblijfsrecreatiebedrijven zijn. Daarbij is allereerst het voorzieningenniveau in kaart gebracht. De bestaande verblijfsrecreatiebedrijven moeten aantrekkelijk zijn voor avontuur- en/of stijlzoekers. Ook staat in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing dat het niet zinvol is om een bed & breakfast te vergelijken met de beoogde uitbreiding omdat zij wezenlijk andere voorzieningen aanbieden en ook niet om bestaande verblijfsrecreatiebedrijven op een te grote afstand te beoordelen. Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd licht daarvoor toe dat recreanten bereid zijn een beperkte afstand te overbruggen van

hun overnachting naar hun activiteit. Als die afstand groter wordt, zullen ze een andere plek voor een overnachting kiezen. Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd geeft aan dat een straal van 30 km de maximale afstand is. Daarom worden alleen vergelijkbare verblijfsrecreatiebedrijven binnen een straal van 30 km van de Sallandse Heuvelrug meegenomen in het onderzoek. Op basis van de hiervoor genoemde criteria wordt er in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing geconcludeerd dat er negentien bestaande verblijfsrecreatiebedrijven aantrekkelijk zijn voor avontuur- en/of stijlzoekers. Om te bepalen of de voorziene ontwikkeling onderscheidend is ten opzichte van de concurrentie is er gekeken welke overeenkomsten de verblijfsrecreatiebedrijven met elkaar en met de voorziene ontwikkeling hebben. Vervolgens wordt in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing geconcludeerd dat er op basis van de analyse een duidelijke behoefte is aan de voorziene ontwikkeling en dat in die behoefte in het verzorgingsgebied van de camping niet voldoende wordt voorzien door andere verblijfsrecreatiebedrijven.

8. Hierna zal de Afdeling allereerst aan de hand van de door [appellant] en anderen naar voren gebrachte zienwijze beoordelen of de raad met de nadere motivering van het besluit heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Kwantitatieve behoefte

9. [appellant] en anderen voeren aan dat de belangrijkste conclusie voor campings in het onderzoek "Vitaliteitsonderzoek Verblijfsrecreatie Overijssel" van Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd van juni 2020 (hierna: het vitaliteitsonderzoek) is genegeerd. Die conclusie betreft de omstandigheid dat de marktruimte voor campings negatief is, omdat er sprake is van een teruglopende vraag voor de doelgroep van de voorziene uitbreiding.

Daarnaast is volgens [appellant] en anderen in het geheel niet ingegaan op het complete aanbod van campings in de regio. Volgens hen had er een analyse moeten worden gemaakt van een veel grotere groep accommodaties. Zij wijzen in hun zienswijze op een lijst met accommodaties waaronder bed & breakfasts, bungalows, campings, hotels en vakantieparken waar volgens hen ten onrechte geen rekening mee is gehouden. Ook valt er volgens hen op geen enkele wijze na te gaan op grond waarvan de aanvullende kwantitatieve onderbouwing concludeert dat maar negentien bedrijven aantrekkelijk zijn voor avontuur- en/of stijlzoekers. In dat kader wijzen zij erop dat er volgens hen niet meer is uitgegaan van de actieve Nederlander, namelijk met wandelaars en fietsers, maar dat in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing steeds meer is ingezoomd op accommodaties voor mountainbikers en wielrenners.

9.1. Over de stelling van [appellant] en anderen dat er sprake is van een negatieve marktruimte voor campings, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt vast dat uit de aanvullende kwantitatieve onderbouwing volgt dat dit onderzoek voortbouwt op het vitaliteitsonderzoek. Weliswaar staat in het vitaliteitsonderzoek dat er voor Twente, inclusief de Sallandse Heuvelrug, een negatieve marktruimte is voor campings en voor Salland een (licht) negatieve marktruimte is voor groepsaccommodaties en campings, maar in het vitaliteitsonderzoek staat ook dat deze kwantitatieve analyse niet als blauwdruk dient te worden gelezen voor marktontwikkelingen in de toekomst, omdat een negatieve marktruimte niet automatisch wil zeggen dat er voor nieuwe initiatieven geen plek meer is. Nieuw aanbod kan ook nieuwe vraag creëren. In dit kader stelt de raad dat de voorziene uitbreiding van de camping zo'n nieuw initiatief is en dat er dus een kwantitatief onderzoek naar de behoefte aan de voorziene ontwikkeling is gedaan. Zo staat in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing dat de groep avontuur- en/of stijlzoekers waar de voorziene ontwikkeling op is

gericht goed is voor 25% van de bezoekers in de provincie Overijssel, maar dat slechts 6% van de bedden in de provincie aantrekkelijk is voor deze doelgroepen. Dit houdt in dat initiatieven gericht op de avontuur- en/of stijlzoekers inspringen op een vraag uit de markt. Camping De Holterberg biedt met het toekomstplan een onderscheidend aanbod voor een doelgroep die op dit moment nog niet voldoende wordt bediend maar waar wel vraag naar is. In hetgeen [appellant] en anderen naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van hetgeen de raad naar voren heeft gebracht over de marktruimte voor de voorziene ontwikkeling.

9.2. Over het betoog van [appellant] en anderen dat er een analyse moet worden gemaakt van een veel grotere groep accommodaties, overweegt de Afdeling als volgt. In paragraaf 3.5 van de aanvullende kwantitatieve onderbouwing staat op basis van welke drie uitgangspunten de bestaande verblijfsrecreatiebedrijven zijn geselecteerd. Zo moet het gaan om bedrijven die geheel of gedeeltelijk aantrekkelijk zijn voor avontuur- en/of stijlzoekers, om campings of vakantieparken, maar niet om groepsaccommodaties, hotels, bed & breakfasts of minicampings en daarnaast om bedrijven die zijn gelegen in een straal van 30 km vanaf camping De Holterberg.

Voor zover [appellant] en anderen betogen dat niet wordt ingegaan op het complete aanbod van campings in een grotere regio, overweegt de Afdeling dat er in paragraaf 3.1 van de aanvullende kwantitatieve onderbouwing binnen een straal van 30 km vanaf camping De Holterberg is gekeken naar het aanwezige aanbod van soortgelijke campings. Deze straal is bepaald aan de hand van data van het Continue Vrije Tijds Onderzoek dat het vrijetijdsgedrag van de Nederlander binnen Nederland beschrijft. Uit het onderzoek blijkt dat voor de activiteiten wielrennen en mountainbiken de gemiddelde afgelegde afstand om de sport uit te oefenen 25,7 km is. Gelet hierop is deze straal in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing op 30 km vastgesteld. In hetgeen [appellant] en anderen aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om te concluderen dat niet van een straal van 30 km mocht worden uitgegaan. Daarnaast hebben [appellant] en anderen niet nader gemotiveerd wat de omvang van de regio dan wel zou moeten zijn.

Voor zover [appellant] en anderen hebben gewezen op hotels en bed & breakfasts in de omgeving van camping De Holterberg, staat in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing dat deze accommodaties niet bij de geselecteerde accommodaties voor de doelgroep van de voorziene uitbreiding passen. De Afdeling ziet ook hier geen aanknopingspunten om aan de juistheid van dit uitgangspunt en de keuze daarvoor te twijfelen. Van de andere door [appellant] en anderen genoemde accommodaties is echter onduidelijk of hier rekening mee is gehouden in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing. Weliswaar staan in de aanvullende kwantitatieve onderbouwing enkele voorwaarden waaraan accommodaties voor avontuur- en/of stijlzoekers in algemene zin dienen te voldoen, maar onduidelijk is welke accommodaties uiteindelijk in het aanvullende kwantitatieve onderzoek mee zijn genomen. Zo blijft onduidelijk of de door [appellant] en anderen genoemde accommodaties daarbij zijn bekeken. De raad heeft bijvoorbeeld geen lijst overgelegd waarop alle bij het onderzoek betrokken accommodaties staan genoemd.

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

Het betoog slaagt.

Tussenconclusie

10. Gelet op het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek is het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van 7 mei 2020 gegrond. Dit besluit is genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en dient te worden vernietigd. Gelet op hetgeen hiervoor onder 9.2 en 9.3 is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat met de nadere motivering het gebrek niet is hersteld. Er bestaat derhalve geen aanleiding om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit in stand blijven.

Zaaknummer 202105506/3/R3

Het Omgevingsplan buitengebied

11. De Afdeling komt nu toe aan de behandeling van het beroep tegen het Omgevingsplan buitengebied.

11.1. De Afdeling stelt vast dat de raad bij besluit van 24 juni 2021 ook het Omgevingsplan buitengebied heeft vastgesteld. Dit besluit gaat over het gehele buitengebied van de gemeente Rijssen-Holten. Uit de verbeelding van dit plan blijkt dat aan de gronden van de camping onder meer de bestemming "Verblijfsrecreatie - Reebokkenweg 8 in Holten" is toegekend. Aan de gronden waarop de camping wil uitbreiden is onder meer de functieaanduiding "Uitbreiding verblijfsrecreatie Reebokkenweg 8 in Holten" toegekend. Aan de gronden waarop de bestaande camping is gesitueerd is onder meer de functieaanduiding "Bestaande verblijfsrecreatie Reebokkenweg 8 in Holten" toegekend. In het plan zijn afzonderlijke regels opgenomen voor het toestaan van al bestaande activiteiten (artikel 269, lid 269.1, onder a) en voor het uitbreiden van een bestaande activiteit (artikel 269, lid 269.1, onder b).

11.2. De Afdeling stelt vast dat het Omgevingsplan buitengebied door artikel 6:19 van de Awb ook onderwerp van het geding is. Voor zover met de nadere motivering niet tegemoet is gekomen aan het beroep, wordt het beroep geacht ook te zijn gericht tegen het Omgevingsplan buitengebied.

11.3. [appellant] en anderen betogen in hun beroepschrift over het Omgevingsplan buitengebied hetzelfde als in hun zienswijze op de nadere motivering, zoals weergegeven onder 9.

11.4. De raad verwijst in zijn verweerschrift opnieuw naar de aanvullende kwantitatieve onderbouwing en stelt dat de kwantitatieve behoefte van de uitbreiding van de camping hiermee is onderbouwd.

11.5. De Afdeling ziet, gelet op de omstandigheid dat het betoog en het verweer hetzelfde zijn als wat is aangevoerd over de nadere motivering, aanleiding voor het oordeel dat ook het Omgevingsplan buitengebied, gelet op hetgeen hiervoor onder 9.2 en 9.3 is overwogen, is genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, voor zover dat het plandeel met de bestemming "Verblijfsrecreatie - Reebokkenweg 8 in Holten" en de functieaanduiding "Uitbreiding verblijfsrecreatie Reebokkenweg 8 in Holten" betreft. Het beroep tegen dit besluit is dan ook gegrond, zodat het Omgevingsplan buitengebied in zoverre dient te worden vernietigd. De Afdeling wijst erop dat deze vernietiging geen gevolgen heeft voor de overige beroepen die zijn ingediend tegen het Omgevingsplan buitengebied, omdat deze beroepen gaan over andere plandelen van het Omgevingsplan buitengebied.

Conclusie

12. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide

onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

13. De raad moet de proceskosten van [appellant] en anderen vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Rijssen-Holten van 7 mei 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rijssen-Holten van 7 mei 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Holten, uitbreiding Camping de Holterberg";

III. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Rijssen-Holten van 24 juni 2021 om het bestemmingsplan "Chw omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten" vast te stellen gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rijssen-Holten van 24 juni 2021 om het bestemmingsplan "Chw omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten" vast te stellen, voor zover dit het plandeel met de bestemming "Verblijfsrecreatie - Reebokkenweg 8 in Holten" en de functieaanduiding "Uitbreiding verblijfsrecreatie Reebokkenweg 8 in Holten" betreft;

V. draagt de raad van de gemeente Rijssen-Holten op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II. en IV. worden verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Rijssen-Holten tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.711.71, waarvan € 2.656,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Rijssen-Holten aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 359,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

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 2 maart 2022

288-867