

Uitspraak 201904889/1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:880
Datum uitspraak	25 maart 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 mei 2019 heeft de raad van de gemeente Putten het bestemmingsplan "Veluwse Hoevegaerde" vastgesteld. Het plan heeft betrekking op het recreatieterrein De Veluwse Hoevegaerde aan de Krachtighuizerweg 38, binnen de kern van Krachtighuizen. Op het terrein zijn 164 recreatiewoningen aanwezig. Deze woningen hebben een oppervlakte van 75 m² tot 80 m², een goothoogte van ongeveer 1,8 m en een bouwhoogte van 4 m. Het recreatieterrein beschikt over een aantal gemeenschappelijke faciliteiten, zoals een receptie met een verkooppunt van eerste levensmiddelen, een verwarmd openluchtwembad, een dierenweide en een aantal sportvelden. Met het plan is beoogd het planologische regime voor het recreatieterrein te actualiseren. De bestaande situatie wordt als zodanig vastgelegd en daarnaast wordt voorzien in 80 nieuwe recreatiewoningen en in een uitbreiding van de gemeenschappelijke voorzieningen. De oppervlakte van 68 van de 80 nieuwe woningen bedraagt 85 m².

Volledige tekst

201904889/1/R4.

Datum uitspraak: 25 maart 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],

2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Putten,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 mei 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Veluwse Hoevegaerde" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 februari 2020, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 2], en de raad, vertegenwoordigd door M. Struijs, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Veluwse Hoevegaerde Beheer B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage.

2. Het plan heeft betrekking op het recreatieterrein De Veluwse Hoevegaerde aan de Krachtighuizerweg 38, binnen de kern van Krachtighuizen. Op het terrein zijn 164 recreatiewoningen aanwezig. Deze woningen hebben een oppervlakte van 75 m² tot 80 m², een goothoogte van ongeveer 1,8 m en een bouwhoogte van 4 m. Het recreatieterrein beschikt over een aantal gemeenschappelijke faciliteiten, zoals een receptie met een verkooppunt van eerste levensmiddelen, een verwarmd openluchtwembad, een dierenweide en een aantal sportvelden. Met het plan is beoogd het planologische regime voor het recreatieterrein te actualiseren. De bestaande situatie wordt als zodanig vastgelegd en daarnaast wordt voorzien in 80 nieuwe recreatiewoningen en in een uitbreiding van de gemeenschappelijke voorzieningen. De oppervlakte van 68 van de 80 nieuwe woningen bedraagt 85 m². De overige 12 woningen hebben een grotere oppervlakte, variërend van 100 m² tot 150 m². De maximale goot- en bouwhoogte van alle nieuwe woningen bedraagt onderscheidenlijk 4 m en 8,5 m.

3. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn beiden eigenaar van een (eigen) woning op het recreatieterrein. De Veluwse Hoevegaerde Beheer is beheerder en exploitante van het recreatieterrein.

4. Het vorige planologische regime voor het recreatieterrein was vastgelegd in de beheersverordening "Krachtighuizerweg 38", vastgesteld door de raad bij besluit van 4 juli 2013 en de daarvoor geldende bestemmings- en uitwerkingsplannen. Dit betreft het bestemmingsplan "Krachtighuizen", vastgesteld door de raad bij besluit van 7 maart 1991, het uitwerkingsplan "Krachtighuizerweg 38", vastgesteld door de raad bij besluit van 27 februari 1996 en het uitwerkingsplan "Krachtighuizerweg 38, wijziging 2000, nr.1", vastgesteld door de raad bij besluit van 8 augustus 2000. Niet in geschil is dat op grond van de

beheersverordening 260 recreatiewoningen waren toegelaten met een maximale oppervlakte van 80 m² en een bouwhoogte van maximaal 4 m (in één bouwlaag).

5. Aan de gronden van het recreatieterrein is de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1" toegekend. Behoudens een smalle strook langs de buitengrenzen van dit bestemmingsvlak, zijn de gronden aangeduid als "bouwvlak" en "specifieke bouwaanduiding - groepsaccommodatie". Aan in totaal 5 deelgebieden binnen het bestemmingsvlak is tevens de aanduiding "specifieke bouwaanduiding- afwijkende maatvoering" toegekend. Deze delen van het plangebied zijn thans onbebouwd en uit de planregels volgt dat de 80 nieuwe woningen op deze gronden zullen worden gerealiseerd.

De bestaande 164 recreatiewoningen van het terrein liggen op de gronden waar de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding- afwijkende maatvoering" niet op rust. Met het plan is in essentie beoogd de bestaande recreatiewoningen als zodanig te bestemmen.

6. Het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is gericht tegen de door het plan voorziene mogelijkheid om op de onbebouwde delen van het recreatieterrein, ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding- afwijkende maatvoering" derhalve, 80 nieuwe woningen op te richten.

Toetsingskader

7. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een 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 die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Bespreking van de beroepen

8. Het betoog van [appellant sub 1] dat onder de eigenaren van de recreatiewoningen onvoldoende draagvlak bestaat voor de voorziene (her)ontwikkeling van het recreatieterrein, slaagt niet. De Afdeling heeft eerder overwogen, onder meer in haar uitspraak van 27 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2015:1702](#), dat de omstandigheid dat geen maatschappelijk draagvlak bestaat, niet betekent dat een bestemmingsplan niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

9. [appellant sub 1] betoogt dat het plan leidt tot een onaanvaardbare toename van het bouwvolume op het recreatieterrein. Het standpunt van de raad dat het toegelaten bouwvolume ongeveer overeenkomt met hetgeen mogelijk was op grond van het vorige planologische regime (zie hiertoe overweging 3) is niet juist. [appellant sub 1] heeft een berekening gemaakt, waaruit volgt dat het plan een bouwvolume mogelijk maakt van ruim 83.000 m³. Op grond van de beheersverordening is een bouwvolume van maximaal ongeveer 52.000 m³ mogelijk, aldus [appellant sub 1].

9.1. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De gevolgen van de in het plan voorziene ontwikkeling, in het bijzonder de 80 nieuwe woningen, kunnen ruimtelijk gezien onaanvaardbaar zijn, maar de enkele omstandigheid dat het plan aanmerkelijk meer bouwvolume toelaat dan voorheen het

geval was, betekent niet dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Om deze reden kan in het midden worden gelaten of de door [appellant sub 1] gemaakte berekening juist is. Het betoog slaagt niet.

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan leidt tot een aantasting van het verblijfsklimaat op het recreatieterrein alsook tot ernstig financieel nadeel voor de eigenaren van de bestaande woningen. Met de 80 nieuwe recreatiewoningen, die groter zullen zijn dan de bestaande, wordt beoogd bezoekers uit een ander marktsegment aan te trekken, in het bijzonder gezinnen met jonge kinderen. Hierdoor worden de bestaande recreatiewoningen minder aantrekkelijk voor gasten, hetgeen zal leiden tot een daling van de bezettingsgraad van deze woningen en dus tot inkomstenderving. Dit klemmt volgens [appellant sub 1] temeer nu de behoefte aan de 80 nieuwe woningen en de daarmee beoogde transformatie van het karakter van het recreatieterrein naar een gezinspark niet is aangetoond.

10.1. Uit de plantoelichting volgt dat de beoogde uitbreiding van het aantal recreatiewoningen en de gemeenschappelijke voorzieningen is ingegeven tot de wens van de exploitant om het terrein aantrekkelijker te maken voor gezinnen met jonge kinderen. In de plantoelichting staat dat het recreatieterrein in de bestaande situatie vooral is gericht op senioren. Een toekomst ligt in de ontwikkeling van een gezinspark. In de bestaande situatie beschikt het terrein over veel 4-persoons eenheden en weinig grotere bungalows. Voor moderne gezinnen zijn bungalows vanaf drie slaapkamers een vereiste. Het recreatieterrein heeft op dit moment slechts 21 accommodaties met drie slaapkamers en geen accommodaties voor meer dan zes personen. De te ontwikkelen woningen en centrale voorzieningen zullen daarom een aanvulling zijn op het huidige aanbod in de gemeente Putten, aldus de plantoelichting.

10.2. De raad heeft de voorziene uitbreiding en transformatie van het recreatieterrein uitsluitend gemotiveerd door te wijzen op de gemeentelijke ambitie en de wens van de exploitant om uit te breiden. Hiermee is evenwel niet inzichtelijk gemaakt dat behoefte bestaat aan de 80 nieuwe woningen die het plan mogelijk maakt. Een kwantitatief behoefteonderzoek ontbreekt. Gelet ook op het niet geringe aantal nieuwe woningen kan niet zonder meer worden aangenomen dat die behoefte er is. In dit verband is nog van belang dat de gemachtigde van de exploitant van het recreatieterrein ter zitting heeft gesteld dat behoefte is aan 50 nieuwe recreatiewoningen alsook dat er geen voornemen is om in de nabije toekomst alle woningen te bouwen. De uitbreiding vindt fasegewijs plaats en in eerste instantie wordt een gering aantal nieuwe woningen gebouwd. Appellanten hebben erop gewezen dat in (de omgeving van) Putten andere recreatieterreinen zijn die zich richten op gezinnen met jonge kinderen. [appellant sub 1] heeft in dit verband gewezen op het recreatieterrein Heihaas in Putten, op een afstand van ongeveer 1 km ten noorden van de Veluwe Hoevegaerde.

10.3. Omdat de behoefte aan de voorziene uitbreiding niet inzichtelijk is gemaakt, is het plan in zoverre vastgesteld in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

11. [appellant sub 1] betoogt dat het plan leidt tot een toename van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitattypen in het nabijgelegen Natura 2000-gebied Veluwe. Hij wijst in dit verband op de uitstoot van de 80 nieuwe woningen, zowel wat betreft de bouw- als de gebruiksfase. Ook zal het plan leiden tot meer vervoersbewegingen van en naar het recreatieterrein. De gevolgen hiervan zijn niet onderzocht, zodat significante negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, aldus [appellant sub 1].

11.1. Het Natura 2000-gebied Veluwe ligt direct ten oosten van het recreatieterrein. Als

bijlage 5 bij de plantoelichting is de notitie "Actualisatie De Veluwe Hoevegaerde" van 19 juni 2018 gevoegd. Een onderdeel van deze notitie is een stikstofberekening die is gemaakt met de rekentool Aeries-calculator. In de notitie staat dat weliswaar 80 nieuwe recreatiewoningen zijn gepland, maar dat in de berekening is uitgegaan van 10 woningen met een gasaansluiting. De overige 70 woningen worden gerealiseerd zonder gasaansluiting. Naast de bronnen van de recreatiewoningen zijn ook de verkeersbewegingen op het terrein in de berekeningen meegenomen. Uit de stikstofdepositieberekening volgt dat de stikstofbijdrage op het meest nabijgelegen verzuringsgevoelige Natura 2000-gebied Veluwe, 0,00 mol/ha/jaar bedraagt. Van negatieve effecten als gevolg van een toename aan stikstofdepositie is in deze situatie geen sprake, aldus de notitie.

11.2. De Afdeling overweegt dat uit de verrichte stikstofberekening volgt dat het plan niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie en dus dat significante negatieve gevolgen voor de Veluwe bij voorbaat kunnen worden uitgesloten. Het gehanteerde uitgangspunt dat slechts 10 van de 80 nieuwe woningen voorzien zullen zijn van een CV-ketel kan echter niet worden gevolgd, nu dit niet is vastgelegd in het plan en ook anderszins niet is onderbouwd waarom hiervan kan worden uitgegaan. Het plan is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Het betoog slaagt.

Overige beroepsgronden

12. Hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voor het overige hebben aangevoerd behoeft geen bespreking.

Conclusie

13. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn gegrond. Het betreden besluit dient te worden vernietigd voor zover daarin de oprichting van 80 nieuwe woningen mogelijk wordt gemaakt. Hiertoe dient allereerst de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-afwijkende maatvoering" te worden vernietigd. Gelet op de plansystematiek kunnen dan nog steeds 80 nieuwe woningen worden opgericht, zij het dat voor deze woningen dezelfde bouwregels zullen gelden (maximale goot- en bouwhoogte en oppervlakte/inhoud) als voor de reeds bestaande 164 woningen. Om te voorkomen dat 80 nieuwe woningen kunnen worden opgericht dient ook artikel 3, onder 3.2, onder 3, van de planregels te worden vernietigd. In dat artikel is immers vastgelegd dat op het recreatieterrein 244 woningen zijn toegelaten. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat op het recreatieterrein 164 woningen zijn toegelaten. Hiermee wordt bewerkstelligd dat het geactualiseerde planologische regime voor het recreatieterrein blijft gelden, evenwel zonder de mogelijkheid om de 80 nieuwe (en grotere) woningen op te richten.

Verwerken uitspraak in landelijke voorziening

14. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

15. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellant sub 1] te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellant sub 2] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

15.1. [appellant sub 1] heeft verzocht om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand. Niet is gebleken dat sprake is geweest van beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Om deze reden worden deze kosten niet toegekend.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Putten van 9 mei 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Veluwse Hoevegaerde" wat betreft:

a. de aanduiding "specifieke bouwaanduiding-afwijkende maatvoering";

b. artikel 3, onder 3.2, onder 3, van de planregels;

III. bepaalt dat artikel 3, onder 3.2, onder 3, van de planregels als volgt komt te luiden:

"het aantal recreatiewoonverblijven en stacaravans/chalets tezamen mag ten hoogste 164 bedragen";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. draagt de raad van de gemeente Putten op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [http://www.ruimtelijkeplannen.nl.](http://www.ruimtelijkeplannen.nl;);

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Putten tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van [appellant sub 1] tot een bedrag van € 23,30 (zegge: drieëntwintig euro en dertig cent);

VII. gelast dat de raad van de gemeente Putten aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

a. € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellant sub 1];

b. € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellant sub 2].

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 25 maart 2020

739.

BIJLAGE

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7, eerste lid

Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen

of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...];

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...].

Beheersverordening "Krachtighuizerweg 38"

Artikel 2

Op de gronden die zijn aangegeven als "Plangebied", wordt het beheer van het bestaande gebruik, waaronder mede bouwen is begrepen, bepaald door toepassing van:

a. de planregels die zijn opgenomen in de van deze verordening deel uitmakende

Bijlage 1 Voorschriften Krachtighuizen;

Bijlage 2 Voorschriften Krachtighuizerweg 38, uitgezonderd artikel 2,

onder 6;

Bijlage 3 Voorschriften Krachtighuizerweg 38, wijziging 2000 nr. 1.

b. de verbeelding die is opgenomen in de van deze verordening deel uitmakende

- Bijlage 4 Plankaart Krachtighuizen;

- Bijlage 5 Plankaart Krachtighuizerweg 38;

[...].

Bestemmingsplan "Veluwe Hoevegaerde"

Artikel 3 Recreatie - Verblijfsrecreatie 1

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. terreinen voor verblijfsrecreatie;

b. dagrecreatieve- en sportvoorzieningen;

c. ondergeschikte horeca en detailhandel;

d. centrale voorzieningen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - centrale voorzieningen";

e. groepsaccommodatie, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - groepsaccommodatie";

[...].

3.2 Bouwregels

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

1. gebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd;

[...];

3. het aantal recreati woonverblijven en stacaravans/chalets tezamen mag ten hoogste 244 bedragen, met dien verstande dat over het geheel van de gronden ter plaatse van de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering" maximaal 80 recreati woonverblijven zijn toegestaan;

[...];

6. uitsluitend de gebouwen zoals zijn opgenomen in de navolgende tabel zijn toegestaan, met dien verstande dat de maatvoering per gebouw niet meer mag bedragen dan in de onderstaande tabel is aangegeven:

Bouwwerk	Goothoogte	Be
Recreati woonverblijven	4 m	6 m
ten hoogste 68 van de toegestane recreati woonverblijven ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering'.	4 m	8,5 m
ten hoogste 6 van de toegestane recreati woonverblijven ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering'.	4 m	8,5 m
ten hoogste 4 van de toegestane recreati woonverblijven ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering'.	4 m	8,5 m
ten hoogste 2 van de toegestane recreati woonverblijven ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke bouwaanduiding - afwijkende maatvoering'.	4 m	8,5 m
Maximaal één berging per recreati woonverblijven		3 m
Stacaravan/chalet		4 m
Maximaal één berging per stacaravan/chalet		2,5 m
Trekkershutten		3 m
Bijzondere vormen van overnachtingsmogelijkheden		8 m
Bedrijfswoning	4 m	8 m
Bijbehorend bouwwerken bij een bedrijfswoning	3,5	6 m
Centrale voorzieningen inclusief horeca, ondergeschikte detailhandel en dagrecreatieve- en sportvoorzieningen	- 6 m - 15 m voor dagrecreatieve- en sportvoorzieningen	- 8 m - 15 m voor sportvoorzieningen
Groepsaccommodaties	bestaand	be