

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3973
Datum uitspraak	8 juli 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 januari 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" gewijzigd vastgesteld. Het bestemmingsplan betreft een herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" voor zover het gaat om het vakantiepark Het Verscholen Dorp aan de Boslaan 2 in Harderwijk. In het bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" is artikel 11.1 van de planregels gewijzigd. De functieaanduiding "bedrijfsmatige exploitatie van verblijfsrecreatie" is komen te vervallen. Verder is in dit artikel nu bepaald dat de recreatiewoningen uitsluitend mogen worden opgericht en gebruikt voor eigen recreatief gebruik en dat deze uitsluitend via één gecentraliseerde bedrijfsmatige organisatie in gebruik mogen worden gegeven aan derden ten behoeve van wisselend gebruik. Dit laatste betekent dat, voor zover de eigenaren van de recreatiewoningen deze willen verhuren aan derden, zij dit alleen mogen doen via één centrale organisatie. Deze organisatie is het Bungalowpark.

Volledige tekst

202301654/1/R3.

Datum uitspraak: 8 juli 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd in [plaats],
 2. [appellant sub 2], wonend in [woonplaats],
 3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend in Harderwijk,
 4. [appellant sub 4], wonend in [woonplaats],
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Harderwijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 2], [appellanten sub 3], [appellant sub 4] en [appellante sub 1] ieder beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 juni 2026, waar [appellanten sub 3], bijgestaan door mr. D. Quakernaat, rechtsbijstandverlener in Leusden, [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. R. Scholten, rechtsbijstandverlener in Harderwijk, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L.J. Gerritsen, advocaat in Nijmegen, vergezeld door C. van den Bedem-Bouhuijs, zijn verschenen. Voorts is op de zitting Bungalowpark Het Verscholen Dorp (het Bungalowpark), vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

De Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is partij in deze procedure.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 22 januari 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan betreft een herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" voor zover het gaat om het vakantiepark Het Verscholen Dorp aan de Boslaan 2 in Harderwijk.

Op het vakantiepark zijn één bedrijfswoning en 132 recreatiewoningen gelegen. Het Bungalowpark is eigenaar van het recreatiecomplex, bestaande uit centrale voorzieningen, receptie, bedrijfswoning, technische ruimte, wasserette, opslag, wegen en paden, zwembad, tennisbaan, speeltuin en infrastructuur. Daarnaast is het Bungalowpark eigenaar van een aantal van de recreatiewoningen. De percelen met de overige recreatiewoningen zijn in eigendom van derden. Alle recreatiewoningen nemen de nutsvoorzieningen af via het

Bungalowpark.

3. Op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" had het vakantiepark (onder meer) de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie". Een deel van het park, namelijk het deel van het park dat in eigendom was van het Bungalowpark, had daarnaast de functieaanduiding "bedrijfsmatige exploitatie van verblijfsrecreatie". Op grond van artikel 11.1 van de planregels waren de gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" onder meer bestemd voor verblijfsrecreatieve voorzieningen met bestaande bijbehorende ondersteunende horeca, en, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bedrijfsmatige exploitatie van verblijfsrecreatie", voor bedrijfsmatige exploitatie van verblijfsrecreatie.

In het bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" is artikel 11.1 van de planregels gewijzigd. De functieaanduiding "bedrijfsmatige exploitatie van verblijfsrecreatie" is komen te vervallen. Verder is in dit artikel nu bepaald dat de recreatiewoningen uitsluitend mogen worden opgericht en gebruikt voor eigen recreatief gebruik en dat deze uitsluitend via één gecentraliseerde bedrijfsmatige organisatie in gebruik mogen worden gegeven aan derden ten behoeve van wisselend gebruik. Dit laatste betekent dat, voor zover de eigenaren van de recreatiewoningen deze willen verhuren aan derden, zij dit alleen mogen doen via één centrale organisatie. Deze organisatie is het Bungalowpark.

In artikel 1.7 van de planregels is eigen recreatief gebruik als volgt gedefinieerd: "recreatief gebruik van een recreatiewoning door uitsluitend de eigenaar dan wel groep personen waarmee de eigenaar een (duurzame) gemeenschappelijke huishouding voert en die zijn/haar/hun sociaal maatschappelijk leven en hoofdwoonverblijf elders hebben. Indien het huishouden uit twee of meer personen bestaat, betreft het een leefvorm of samenlevingsvorm met een continuïteit in de samenstelling en een onderlinge verbondenheid."

4. [appellante sub 1], [appellant sub 2], [appellanten sub 3], en [appellant sub 4] zijn alle eigenaar van een perceel met een recreatiewoning. Zij kunnen zich niet vinden in het vereiste dat de recreatiewoningen alleen nog aan derden in gebruik kunnen worden gegeven ten behoeve van wisselend gebruik door tussenkomst van één gecentraliseerde bedrijfsmatige organisatie.

Toetsingskader

5. 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 oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepen en beoordeling daarvan

6. [appellante sub 1], [appellant sub 2], [appellanten sub 3], en [appellant sub 4] betogen dat het vereiste ruimtelijke relevantie mist en onevenredig is, aangezien hun eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 Eerste Protocol van het Verdrag voor de Rechten van de Mens (EP EVRM) daarmee vergaand wordt beperkt en het met deze eis beoogde doel deze beperking niet rechtvaardigt. In dit kader wijzen zij erop dat de eis niet nodig is om het doel van de raad, namelijk te voorkomen dat de woningen niet langer een verblijfsrecreatief karakter hebben

doordat zij permanent zullen worden bewoond, te behalen, nu permante bewoning van de recreatiewoningen al op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" was verboden en ook het bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" een dergelijke verbodsbepaling bevat.

6.1. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting is uiteengezet dat het recreatiepark nadeel ondervindt van het feit dat een deel van de percelen in het verleden is uitgepond, waardoor de recreatiewoningen op die percelen in meer of mindere mate worden onttrokken aan de verblijfsrecreatieve doelstelling van het park. Dit tast de volwaardigheid van het verblijfsrecreatieve product aan. Het doel van de planherziening is om via het instrument van het bestemmingsplan te bevorderen dat de recreatieobjecten bedrijfsmatig en bovendien gecentraliseerd worden geëxploiteerd. Hierdoor wordt het verblijfsrecreatieve karakter van het park versterkt en afwijkend gebruik door afzonderlijke eigenaren zo veel mogelijk voorkomen. In paragraaf 2.2 van de toelichting is verder, onder meer, nog uiteengezet dat centrale verhuur effectief bevordert dat recreatiewoningen in gebruik worden gegeven aan personen met een zuiver recreatief motief, dit in tegenstelling tot oneigenlijke woonfuncties, die het verblijfsrecreatieve karakter van het terrein aantasten. Dat er geen gasten meer op het park komen buiten de centrale organisatie om, leidt volgens de plantoelichting logischerwijs tot een uniform verblijfsrecreatief karakter doordat verkapte woonsituaties effectief worden tegengegaan. Die herkenbaarheid maakt het terrein aantrekkelijk voor toeristen. Daarnaast wordt, zo wordt in paragraaf 2.2 van de toelichting uiteengezet, 'the span of control' ten gunste van verblijfsrecreatief terreingebruik vergroot, onder meer doordat centrale gedragsregels kunnen worden opgelegd en afgedwongen. De eis van centrale verhuur vormt volgens de raad een waarborg voor toeristisch-recreatief gebruik.

Op de zitting heeft de raad toegelicht dat het terugbrengen en voorkomen van permanente bewoning niet het enige doel is van de eis, maar dat deze eis ook leidt tot het versterken van de toeristische functie doordat deze leidt tot meer eenheid in marktbenadering, beheer, uitstraling en prijsbeleid, en tot minder verrommeling/versplintering. Volgens de raad was bijvoorbeeld voor de huurders onduidelijk of zij gebruik konden maken van de receptie. Ook heeft de raad erop gewezen dat, als iedere woning door de eigenaar zelf kan worden verhuurd, dit kan leiden tot een vorm van verhuur die niet zo is bedoeld. Als voorbeelden noemt de raad de verhuur aan prostituées en aan arbeidsmigranten, wat nog steeds op het park voorkomt. Bedrijfsmatige verhuur van de recreatiewoningen door één organisatie kan dit volgens de raad tegengaan.

6.2. Uit de plantoelichting volgt dat het doel van de eis is om oneigenlijk woongebruik van de recreatiewoningen tegen te gaan en zo het verblijfsrecreatieve karakter van het park te versterken. Naar het oordeel van de Afdeling is het stellen van die eis evenwel niet noodzakelijk om dit doel te bereiken. In dit kader is van belang dat in zowel het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied 2014" als in het voorliggende bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" is opgenomen dat permanente bewoning van de recreatiewoningen niet is toegestaan. Het college kan hiertegen dan ook handhavend optreden.

Dat, naar de raad op de zitting heeft gesteld, met de eis ook verhuur van de recreatiewoningen aan prostituées en arbeidsmigranten kan worden tegengegaan, maakt de eis evenmin noodzakelijk. Daargelaten dat uit de plantoelichting niet blijkt dat dit (ook) een reden is geweest om de eis te stellen, geldt namelijk al dat ook dergelijke verhuur op grond van het voorgaande bestemmingsplan al niet was toegestaan en dat daartegen handhavend kon worden opgetreden.

Voor zover de raad op de zitting heeft gesteld dat met de eis ook beoogd zou zijn verrommeling/versplintering van het park tegen te gaan, overweegt de Afdeling dat de raad niet heeft onderbouwd waarom de gestelde verrommeling/versplintering een (ruimtelijk) probleem is. Dat gecentraliseerde verhuur volgens de raad wenselijk is, gelet op de hiervoor onder 6.1 vermelde door de raad gegeven argumenten, is bovendien onvoldoende om te oordelen dat het hier een eis betreft die noodzakelijk is uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij betreft de Afdeling dat in de bestaande situatie een deel van de percelen met daarop gelegen recreatiewoningen in eigendom is van (verschillende) derden en de raad niet heeft gemotiveerd hoe, gelet op deze bestaande eigendomsverhoudingen en het feit dat eigen recreatief gebruik door die derden nog steeds is toegestaan, de gestelde verrommeling/versplintering met de eis wordt tegengegaan.

Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen noodzaak om op grond van een goede ruimtelijke ordening in het bestemmingsplan vast te leggen dat verhuur van de recreatiewoningen moet plaatsvinden door tussenkomst van één gecentraliseerde bedrijfsorganisatie. Daar komt bij dat de eis tot een forse beperking van het eigendomsrecht leidt, wat door de raad ook niet is weersproken. Zo wordt de vrijheid van de eigenaren beperkt om te kiezen op welke wijze (zelf of door tussenkomst van bijvoorbeeld een platform) zij de recreatiewoningen te huur aanbieden aan derden. Bovendien is het de eigenaren, zoals op zitting aan de orde is geweest, gelet op de in artikel 1.7 van de planregels neergelegde definitie van 'eigen recreatief gebruik', ook niet (meer) toegestaan om hun recreatiewoningen om niet te laten gebruiken door bijvoorbeeld hun uit huis wonende kinderen of om daar zelf met eigen kleinkinderen te verblijven. Dat, naar het Bungalowpark op zitting heeft gesteld, deze derden zich alleen hoeven aan te melden bij het Bungalowpark en het Bungalowpark voor dergelijke verhuur geen kosten in rekening zal brengen bij de eigenaren, maakt dit niet anders. Niet alleen is dit niet vastgelegd, maar dat kan in de toekomst ook wijzigen. Het voorgaande betekent dat de eis naar het oordeel van de Afdeling voor de vier eigenaren die daartegen in deze procedure zijn opgekomen, onevenredig is.

De betogen slagen.

Conclusie beroepen

7. De beroepen zijn gegrond. Dit betekent dat de overige beroepsgronden van [appellante sub 1], [appellant sub 2], [appellanten sub 3], en [appellant sub 4] geen bespreking meer behoeven. De Afdeling zal het besluit van 25 januari 2023 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" vernietigen, voor zover dat betrekking heeft op de percelen van [appellante sub 1], [appellant sub 2], [appellanten sub 3] en [appellant sub 4]. De Afdeling ziet 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.

8. De raad moet de proceskosten van [appellante sub 1], [appellanten sub 3] en [appellant sub 2] vergoeden. [appellant sub 4] heeft geen proceskosten gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen.

Verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn

9. Op de zitting hebben [appellante sub 1] en [appellanten sub 3] een verzoek om schadevergoeding gedaan wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM.

9.1. Voor een zaak die door de Afdeling zonder voorafgaande bezwaarfase in eerste en enige aanleg wordt behandeld, is het uitgangspunt dat binnen een termijn van twee jaar uitspraak moet zijn gedaan. In een zaak over een bestemmingsplan, dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, begint de termijn te lopen op het moment dat de betrokkene beroep instelt tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Zowel [appellante sub 1] als [appellanten sub 3] hebben op 15 maart 2023 beroep ingesteld. Dat betekent dat de redelijke termijn voor ieder van hen op deze datum is aangevangen. Deze uitspraak is van 8 juli 2026. De redelijke termijn is daarom met één jaar en ruim drie maanden overschreden. Deze overschrijding is volledig toe te rekenen aan de Afdeling.

9.2. Uitgaande van een forfaitair bedrag van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, bedraagt het aan zowel [appellante sub 1] als [appellanten sub 3] toe te kennen bedrag € 1.500,00. De Afdeling zal de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) veroordelen tot betaling van € 1.500,00 aan [appellante sub 1] en aan [appellanten sub 3] als vergoeding van de door hen geleden immateriële schade.

9.3. De Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) moet de proceskosten vergoeden die zowel [appellante sub 1] als [appellanten sub 3] hebben gemaakt in verband met het verzoek om schadevergoeding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellante sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], en [appellant sub 4] tegen het besluit van de raad van de gemeente Harderwijk van 26 januari 2023 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied - Het Verscholen Dorp" gegrond;

II. vernietigt het onder dictumonderdeel I genoemde besluit, voor zover het betreft de percelen van [appellante sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 2], en [appellant sub 4];

III. draagt de raad van de gemeente Harderwijk op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde dictumonderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Harderwijk tot vergoeding van bij de hierna vermelde appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten ten bedrage van:

a. € 1.868,00 aan [appellante sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. € 1.868,00 aan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn verplichting heeft voldaan;

c. € 934,00 aan [appellant sub 2], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Harderwijk aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 365,00 aan [appellante sub 1];

b. € 184,00 aan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn verplichting heeft voldaan;

c. € 184,00 aan [appellant sub 2];

d. € 184,00 aan [appellant sub 4];

VI. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan de hierna vermelde appellanten een schadevergoeding te betalen van:

a. € 1.500,00 aan [appellante sub 1];

b. € 1.500,00 aan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn verplichting heeft voldaan;

VII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij de hierna vermelde appellanten in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten ten bedrage van:

a. € 467,00 aan [appellante sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. € 467,00 aan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn verplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Knol

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Ouwehand

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juli 2026

752