

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB1740
Datum uitspraak	15 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 december 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Alkemade (hierna: het college) aan appellante sub 2 (hierna: Etgroen) vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het oprichten van 74 zomerwoningen op het perceel aan de Aderweg 8 te Roelofarendsveen (hierna: het perceel).

Volledige tekst

200607728/1.

Datum uitspraak: 15 augustus 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Alkemade,
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Etgroen B.V.", gevestigd te Roelofarendsveen, gemeente Alkemade,
 3. de vereniging "Vereniging Veenderpolder en Wijde Aa", gevestigd te Oude Wetering, gemeente Alkemade,
- appellanten,

tegen de uitspraak in de zaken nos. AWB 05/7394, 05/7338 en 05/7324 van de rechtbank 's-Gravenhage van 20 september 2006 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],
appellante sub 2,
appellante sub 3

en

het college van burgemeester en wethouders van Alkemade.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Alkemade (hierna: het college) aan appellante sub 2 (hierna: Etgroen) vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het oprichten van 74 zomerwoningen op het perceel aan de Aderweg 8 te Roelofarendsveen (hierna: het perceel).

Bij besluit van 6 september 2005, verzonden op 8 september 2005, heeft het college de

daartegen door onder meer appellante sub 3 (hierna: de vereniging) en [wederpartij] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard, het besluit van 22 december 2004 gehandhaafd en aan de vrijstelling voorwaarden verbonden als bedoeld in de verklaring van geen bezwaar van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college van gedeputeerde staten) van 15 december 2004.

Bij uitspraak van 20 september 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) de daartegen door de vereniging en [wederpartij] ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 8 september 2005 vernietigd, het daartegen door Etgroen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van die uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college bij brief van 20 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op 23 oktober 2006, Etgroen bij brief van 25 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op 26 oktober 2006, en de vereniging bij brief van 31 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroepen ingesteld. Het college heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 19 december 2006. De vereniging heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 29 november 2006 en Etgroen heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 20 december 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 12 februari 2007 heeft [wederpartij] een reactie gediend.

Bij brief van 13 februari 2006 (lees: 2007) heeft Etgroen van antwoord gediend. Bij brief van 14 februari 2007 heeft het college van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de vereniging. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juni 2007, waar het college, vertegenwoordigd door mr. G.J.I.M. Seelen en mr. F.A. van der Bend, advocaten te Leiden, en A.H. Meerburg, burgemeester en J.B. Uit den Boogaard, wethouder, Etgroen, vertegenwoordigd door mr. dr. K. Heede, advocaat te Noordwijk, en [gemachtigden], en de vereniging, vertegenwoordigd door mr. G.C.W. van der Feltz, advocaat te Den Haag, en [gemachtigde], zijn verschenen. Voorts zijn [wederpartij] en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door ing. E. Schepers, daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan, dat reeds is verwezenlijkt, voorziet in 74 vrijstaande zomerwoningen, bestaande uit één bouwlaag met daarop een kapverdieping, met een nokhoogte van 6 m, gelegen op het westelijk gedeelte van een bestaand recreatieterrein. Op het oostelijk gedeelte zijn onder meer stacaravans geplaatst en dat gedeelte bevat verder voorzieningen die ten dienste van het terrein staan. Het bouwplan omvat tevens de aanleg van een dichtere en hogere groenstrook, met name ter aanvulling op de groenstrook die het terrein reeds aan de noordzijde omzoomt. Het recreatieterrein ligt ten zuiden van Roelofarendsveen, in de Veendorpolder, en wordt aan de zuidzijde begrensd door de waterkering van de Wijde Aa. De Veendorpolder maakt deel uit van het zogeheten Hollands-Utrechts veenweidegebied, onderdeel van het Groene Hart.

2.2. Etgroen betoogt dat de vereniging en [wederpartij] ten onrechte door de rechtbank als belanghebbenden zijn aangemerkt. Daartoe voert zij aan dat het bouwplan geen relevant effect heeft op de openheid in de Veendorpolder en het gebied rond de Wijde Aa, zodat de

vereniging niet een aan haar statutaire doelstellingen ontleend collectief belang heeft dat door de beslissing op bezwaar wordt aangetast. [wederpartij] bezit geen aan het bouwplan grenzende grond en heeft ook geen zicht op het bouwplan, aldus Etgroen.

2.2.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2.2. Volgens artikel 2, eerste lid, van haar statuten heeft de vereniging tot doel het juiste beheer te bevorderen van milieu, natuur en landschap in het belang van mens, flora en fauna in het algemeen, in het bijzonder in de Veendorpolder en Wijde Aa en omgeving, alles in de ruimste zin van het woord.

De ruimtelijke uitstraling van het bouwplan op het omliggende open landschap in de Veendorpolder en het gebied rond de Wijde Aa is dusdanig dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de vereniging een aan haar statutaire doelstellingen ontleend collectief belang heeft dat door verlening van bouwvergunning en vrijstelling voor het bouwplan wordt aangetast. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de vereniging als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb moet worden aangemerkt.

2.2.3. De Afdeling heeft in de uitspraak van 11 februari 2004 in zaak no. 200303344/1 (Gst. 2004, 130), overwogen dat niet staande kan worden gehouden dat [wederpartij] niet rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door verlening van bouwvergunning voor het bouwplan. De Afdeling ziet geen aanleiding daar thans anders over te oordelen. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat [wederpartij] als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb moeten worden aangemerkt.

2.3. Ingevolge het bestemmingsplan "Landelijk Gebied Oost Plus" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel onder meer de bestemming "Verblijfsrecreatieve doeleinden (vR)" met de subbestemming "Zomerhuizen". Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 11 februari 2004 in zaak no. 200303347/1, is het bouwplan in strijd met artikel 15, derde lid, sub b, van de voorschriften van het bestemmingsplan omdat de zomerwoningen niet op het perceel mogen worden gebouwd. Het college heeft daarom met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) vrijstelling verleend.

2.4. Het college en Etgroen keren zich tegen het oordeel van de rechtbank dat het bouwplan niet is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Zij betogen dat de rechtbank aan dat oordeel ten onrechte ten grondslag heeft gelegd dat het bouwplan in strijd is met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (hierna: de VINEX) en de Nota Ruimte (hierna: de Nota). Volgens het college en Etgroen heeft de rechtbank miskend dat de voormelde nota's, voor zover van belang, lagere overheden niet zonder meer binden en dat zij de ruimtelijke onderbouwing terughoudend behoort te toetsen. Voorts voeren zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het bouwplan de kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied als bedoeld in de Nota versterkt noch behoudt en dat zij ten onrechte reeds op die grond het bouwplan strijdig acht met de Nota. De Nota laat ruimte voor verwezenlijking van het bouwplan, aldus het college en Etgroen. In dat verband wijzen zij op de opvattingen van de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna: VROM) en van de VROM-Inspectie dat het bouwplan niet in strijd is met de Nota. Het college

betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat in het midden kan blijven of het bouwplan steun vindt in het gemeentelijk beleid.

De vereniging betoogt dat het bij de aangevallen uitspraak gegeven oordeel niet verstrekkend genoeg is omdat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan ook in strijd is met het streekplan "Zuid-Holland West" (hierna: het streekplan). Zij voert aan dat de aanwijzing van het perceel op de streekplankaart als "verblijfsrecreatiegebied" niet betekent dat het bouwplan in overeenstemming is met het streekplan omdat de streekplankaart in zoverre niet spoort met de tekst van het streekplan, aan die tekst voorrang moet worden gegeven en de aanwijzing als verblijfsrecreatiegebied geen concrete beleidsbeslissing is. Volgens haar is de aanwijzing in strijd met het algehele beleid, althans met het restrictieve recreatiebeleid dat de provincie voert, waartoe zij verwijst naar de toelichting op het streekplan en de zogeheten kernpunten 1, 4, 5 en 9 van het streekplan.

2.4.1. Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de WRO, voor zover thans van belang, kan de gemeenteraad ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur verstaan een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in ieder geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het desbetreffende gebied, aldus dat artikellid.

2.4.2. De ruimtelijke onderbouwing van het bouwplan is vervat in het stuk "Recreatiewoningen aan de Wijde Aa, ruimtelijke onderbouwing" van 26 mei 2004 (hierna: de ruimtelijke onderbouwing). De ruimtelijke onderbouwing is gebaseerd op de Nota, het streekplan, de provinciale

Nota Planbeoordeling, het bestemmingsplan, een besluit van de raad van de gemeente Alkemade (hierna: de gemeenteraad) van 30 maart 2004 inzake het bouwplan, het Recreatief Toeristisch Beleids- en Actieplan Gemeente Alkemade 2003-2007 en de structuurvisie "Alkemade ruim gezien, structuurvisie 2020", vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van 29 juni 2004.

2.4.3. Het college heeft zich bij de ruimtelijke onderbouwing op het standpunt gesteld dat het bouwplan past in voormeld gemeentelijk beleid. Dat standpunt is niet in geschil.

Voor zover het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte een voorontwerp van het bestemmingsplan "recreatieterrein Wijde Aa" niet bij de toetsing van het besluit van 6 september 2005 heeft betrokken, is dat tevergeefs. Het voorontwerp is niet aan de ruimtelijke onderbouwing ten grondslag gelegd en dateert voorts van 8 november 2005, derhalve van na het besluit van 6 september 2005.

2.4.4. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het bouwplan in overeenstemming is met het streekplan. Op de streekplankaart is het perceel aangewezen als "Verblijfsrecreatiegebied". Volgens de legenda bij die kaart heeft een als zodanig aangewezen gebied de hoofdfunctie verblijfsrecreatie en volgens de toelichting op het streekplan is grootschalige recreatie daar zonder enige beperking toegestaan. Voorts valt niet in te zien dat het bouwplan niet in overeenstemming is met kernpunt 4 van het streekplan. Anders dan de vereniging veronderstelt, blijft de toepasselijkheid van dit punt niet beperkt tot de groei van de toeristische en recreatieve functie van het kustgebied. Die groei is ook voorzien in de centra van het Plassengebied, waartoe het recreatieterrein volgens het streekplan behoort.

Voorts neemt het recreatieterrein ten gevolge van de oprichting van de zomerwoningen in omvang niet toe, maar past het binnen het gebied dat op de streekplankaart daarvoor is aangewezen en als zodanig in gebruik is. Het bouwplan is evenmin in strijd met de kernpunten 1, 5 en 9, die uitspraken bevatten over de natuur-, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden, al dan niet betreffende het Hollands Plassengebied (kernpunten 5 en 9). Die punten hebben alle betrekking op gebieden waar op de streekplankaart dienovereenkomstige functies aan zijn toegekend, terwijl aan het perceel alleen de functie "Verblijfsrecreatiegebied" is toegekend. De opvatting van de vereniging dat de aanwijzing van het perceel als verblijfsrecreatiegebied als bedoeld in het streekplan geen weloverwogen keuze is en in strijd is met het algehele beleid van de provincie, deelt de Afdeling niet. De streekplankaart, bezien in samenhang met voormelde kernpunten en de toelichting, bieden daarvoor geen enkele aanwijzing. Veeleer geven die stukken aanleiding voor de conclusie dat bij de vaststelling van het streekplan welbewust is gekozen om aan het perceel de functie verblijfsrecreatiegebied toe te kennen inclusief de daarbij behorende mogelijkheden. Vanwege die aanwijzing zijn de algemene uitgangspunten van behoud en van de natuur- en landschappelijke waarden van het Hollands Plassengebied daarop niet, althans niet onverkort, van toepassing.

2.4.5. De rechtbank heeft, door te overwegen dat het bouwplan in strijd is met de VINEX, niet onderkend dat het college de ruimtelijke onderbouwing niet op de VINEX heeft gebaseerd. Het college heeft de ruimtelijke onderbouwing wat betreft het rijksbeleid gebaseerd op de Nota, nu die ten tijde van het besluit van 6 september 2005 door de ministerraad was vastgesteld en de Tweede Kamer daarmee had ingestemd.

2.4.5.1. De Nota bevat volgens hoofdstuk 1 de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste doelstellingen voor de komende decennia. De Nota richt zich met name op de wijze van sturing van het ruimtelijk beleid en is vastgesteld onder het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet", waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de verantwoordelijkheid om het daarin weergegeven beleid uit te voeren in beginsel aan provincies en gemeenten wordt toegedacht. De Nota neemt voorts tot uitgangspunt dat er ruimte voor ontwikkeling moet zijn, mits die past binnen de basiskwaliteiten van het desbetreffende gebied. Wat betreft het Groene Hart is dit beleid, voor zover thans van belang, uitgewerkt in de volgende gemarkeerde beleidsuitspraken, opgenomen in hoofdstuk 3 van de nota. Het Groene Hart, waarvan het Hollands-Utrechts veenweidegebied deel uitmaakt, is aangewezen als nationaal landschap. In algemene zin geldt dat binnen als zodanig aangewezen gebieden ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ("ja, mits"-regime). Voor het Hollands-Utrechts veenweidegebied zijn dat een grote mate van openheid, het veenweidekarakter en de stokenverkaveling met een hoog percentage water-land. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van dit beleid en dienen aldus in hun streekplannen de begrenzing van de gebieden te detailleren en de kernkwaliteiten uit te werken. Voorts kan uit de Nota worden afgeleid dat provincies tot taak hebben om in deze gebieden de recreatieve functie zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht te verbeteren en dat daar waar in deze gebieden nog geen recreatiewoningen aanwezig zijn, de bouw daarvan slechts mogelijk is indien door een bedrijfsmatige exploitatie het recreatieve gebruik is verzekerd.

2.4.5.2. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het bouwplan niet bijdraagt aan versterking van de grote mate van openheid en het veenweidekarakter die in de Nota als kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied zijn geduid, noch dat het bouwplan die kernkwaliteiten behoudt. Daaraan heeft zij terecht ten grondslag gelegd dat de

hoogte van de zomerwoningen, waardoor vanaf verschillende plaatsen het zicht op de omgeving wordt onttrokken, en de aanleg van een dichtere en hogere groenstrook, bedoeld om het zicht op de zomerwoningen te ontnemen, aantasting van de openheid van het gebied en van het veenweidekarakter meebrengt.

De rechtbank heeft aan het vorenstaande evenwel ten onrechte de conclusie verbonden dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. De strijd die in zoverre met de Nota bestaat, hoeft niet tot dat oordeel te leiden. De kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied zijn in de Nota, evenals de andere daarin opgenomen beslissingen, niet als concrete beleidsbeslissing als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de WRO aangewezen. Buiten zodanige beslissingen is het college niet gebonden aan rijksbeleid, maar dient het daarmee slechts rekening te houden. De Nota brengt dit zelf ook tot uitdrukking door te vermelden dat de daarin gemarkeerde beslissingen door de rijksoverheid tot uitgangspunt worden genomen en aan provincies en gemeenten wordt gevraagd in hun beleid rekening daarmee te houden.

Aldus heeft de rechtbank niet onderkend dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Nota niet aan verlening van vrijstelling voor het bouwplan in de weg staat. Weliswaar heeft het college ten onrechte de bouw van de zomerwoningen niet als ruimtelijke ontwikkeling in de zin van de Nota geduid, maar het heeft zich op het standpunt mogen stellen dat slechts in beperkte mate van een nieuwe ontwikkeling sprake is omdat het recreatieterrein al ongeveer 20 jaar bestaat en als zodanig in gebruik mag zijn. Het college heeft daarbij, mede gelet op het verhandelde ter zitting, tevens van belang kunnen achten dat ook in de bestaande situatie een groenstrook aanwezig is die het zicht op het terrein deels ontnemt, terwijl de landschappelijke inpassing van het terrein volgens hem wordt verbeterd door de aanleg van de dichtere en hogere groenstrook, bestaande uit meer inheemse bomen- en plantensoorten. Voorts heeft het college verwezen naar het antwoord van de minister van VROM van 2 juni 2004 op vragen van A.J.W. Duyvendak (kamerstukken II 2003-2004, Aanghangsel Handelingen nr. 1659) en een advies van de inspecteur van de VROM-Inspectie, Regio Zuid-West, bij brief, gericht aan het college van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland, van 10 december 2004, in welke stukken wordt geconcludeerd dat het bouwplan niet in strijd is met de Nota. De Afdeling neemt bij het vorenstaande nog in aanmerking dat het college van gedeputeerde staten, volgens de Nota verantwoordelijk voor de uitvoering van het daarin opgenomen beleid, bij besluit van 15 december 2004 een verklaring van geen bezwaar voor het project heeft verleend, waarbij het - gelet op hetgeen door dat college ter zitting te kennen is gegeven - in de Nota geen aanleiding heeft gezien die verklaring niet te verlenen, mits aan de daarin vermelde voorwaarden wordt voldaan.

2.4.6. Het betoog van het college en Etgroen slaagt. Nu, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, geen grond is voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld, kan in het midden blijven of de rechtbank terecht heeft overwogen dat het bouwplan een ingrijpende inbreuk maakt op het planologische regime en op de omgeving. De betogen van het college en van Etgroen die daarop betrekking hebben, worden daarom buiten bespreking gelaten.

2.5. Etgroen keert zich voorts tegen de in bezwaar aan de vrijstelling verbonden voorwaarden en het oordeel van de rechtbank dat zij daarover heeft gegeven. Etgroen brengt in zoverre als gronden van haar hoger beroep naar voren dat het college ten onrechte een storting van € 150.000,00 in een gemeentelijk groenfonds van haar heeft verlangd en dat de voorwaarden, inhoudende dat de vrijstelling alleen geldt zolang het project bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd en dat bij de herziening van het bestemmingsplan de bouw van extra

recreatiewoningen dient te worden uitgesloten, ten onrechte aan de vrijstelling zijn verbonden. Ter zitting heeft Etgroen te kennen gegeven die gronden niet te handhaven indien haar betoog en dat van het college, dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de vrijstelling niet is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, slagen. Nu dat het geval is, wordt haar hoger beroep in zoverre niet beoordeeld.

2.6. Het hoger beroep van de vereniging is ongegrond. De hoger beroepen van het college en Etgroen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van de vereniging, [wederpartij] en Etgroen tegen het besluit van 6 september 2005 ongegrond verklaren.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

2.8. Redelijke toepassing van artikel 43, eerste lid, van de Wet op de Raad van State brengt met zich dat het door het college en Etgroen betaalde griffierecht door de Secretaris van de Raad van State aan hen wordt terugbetaald.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van de vereniging ongegrond;

II. verklaart de hoger beroepen van het college en Etgroen gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 20 september 2006 in de zaken nos. AWB 05/7394, 05/7338 en 05/7324;

IV. verklaart de door de vereniging, [wederpartij] en Etgroen bij de rechtbank ingestelde beroepen ongegrond;

V. bepaalt dat de Secretaris van de Raad van State het door het college en Etgroen voor de behandeling van hun hoger beroepen betaalde griffierecht, ten bedrage van € 422,00 (zegge: vierhonderdtweëntwintig euro) ieder, vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.W. Huijben, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Huijben
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 augustus 2007

313-531.