

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BK4366
Datum uitspraak	25 november 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 augustus 2008, nr. 2008INT226930, heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Rhenen (hierna: de raad) bij besluit van 18 december 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied, Partiële herziening Omgeving Stokweg" (hierna: het plan).

Volledige tekst

200807187/1/R1.

Datum uitspraak: 25 november 2009

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellanten sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. [appellante sub 7], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 12 augustus 2008, nr. 2008INT226930, heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Rhenen (hierna: de raad) bij besluit van 18 december 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied, Partiële herziening Omgeving Stokweg" (hierna: het plan).

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] bij brief, per faxbericht bij de Raad van State ingekomen op 24 september 2008, [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State

ingekomen op 6 oktober 2008, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 8 oktober 2008, [appellant sub 4] bij brief, per faxbericht bij de Raad van State ingekomen op 9 oktober 2008, [appellanten sub 5] (hierna tezamen in enkelvoud: [appellant sub 5]) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 oktober 2008, [appellant sub 6] bij brief, per faxbericht bij de Raad van State ingekomen op 13 oktober 2008, en [appellante sub 7] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 oktober 2008, beroep ingesteld. [appellant sub 2] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 3 november 2008. [appellant sub 3] heeft haar beroep aangevuld bij brief van 30 oktober 2008. [appellant sub 4] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 5 november 2008.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellante sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellante sub 7], het college en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 oktober 2009, waar [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3], allen in persoon, [appellant sub 4], in persoon en bijgestaan door mr. F.K. van den Akker, advocaat te Eindhoven, [appellant sub 5] en [appellant sub 6], beiden in persoon en bijgestaan door mr. T.A. Timmermans, advocaat te Rhenen, [appellante sub 7], in persoon en bijgestaan door mr. L.M. van der Werf, en het college, vertegenwoordigd door ing. P.A. Regter en mr. W.G. Takken, ambtenaren in dienst van de provincie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de raad, vertegenwoordigd door J.M. van Maanen, ambtenaar in dienst van de gemeente, als partij gehoord.

2. Overwegingen

Toetsingskader

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college erop toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Het plan heeft betrekking op gronden aan de Stokweg in het buitengebied van Rhenen, gelegen tussen het bosgebied van de Utrechtse Heuvelrug en de provinciale weg N225 tussen Rhenen en Elst. Dit gebied ligt buiten de zogenoemde rode contour als bedoeld in het Streekplan Utrecht 2005-2015 (hierna: streekplan). Volgens het streekplan dient woningbouw vanuit het oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik binnen de rode contour plaats te vinden en dient versterking van het buitengebied te worden tegengegaan. Voorts is het plangebied in het streekplan aangewezen als "bestaande natuur" of "nieuwe natuur (deels gerealiseerd)" binnen de zogenoemde Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS). Het provinciaal beleid voor de EHS betreft het "nee, tenzij"-regime: nieuwe plannen, projecten of handelingen binnen en in de nabijheid van de EHS zijn niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en sprake

is van redenen van groot openbaar belang. Om te kunnen bepalen of de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied al dan niet significant worden aangetast, zal de initiatiefnemer volgens het streekplan hiernaar onderzoek moeten verrichten. Hierbij dient te worden gelet op de gevolgen voor de te behouden natuurwaarden op de locatie waarop de nieuwe ontwikkeling betrekking heeft en op het functioneren van de EHS in breder verband. Indien de ontwikkeling leidt tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied, kan deze na afweging van belangen eerst worden toegestaan indien een besluit wordt genomen over mitigerende en compenserende maatregelen. Uitbreiding van bestaande bebouwing van beperkte omvang (in absolute zin) in de EHS heeft volgens het streekplan geen significante gevolgen.

2.3. Ten behoeve van de uitvoering van het provinciale beleid in het streekplan is de "Handleiding bestemmingsplannen 2006" (hierna: Handleiding) opgesteld. De Handleiding heeft betrekking op een aantal als zodanig aangegeven richtinggevende beleidsuitspraken in het streekplan, waarvan de doorwerking in gemeentelijke ruimtelijke plannen van belang is geacht en op een aantal onderwerpen waarover in het streekplan is vermeld dat nadere toelichting en detaillering zullen plaatsvinden. Het streekplan en de Handleiding vormen samen het beoordelingskader voor gemeentelijke ruimtelijke plannen.

Volgens de Handleiding is in het streekplan bewust gekozen voor een ruime begrenzing van de EHS en niet voor het uitsluiten van bestaande functies binnen het gebied, hetgeen met name geldt voor de Utrechtse Heuvelrug. Ingrepen zonder significante gevolgen binnen de EHS zijn mogelijk, waarbij vooral moet worden gedacht aan uitbreiding van reeds in het gebied aanwezige functies. Het onderzoek om te kunnen beoordelen of sprake is van significante aantasting, kan alleen achterwege blijven als sprake is van "uitbreidingen van geringe omvang (in absolute zin)". Volgens de Handleiding worden daaronder vergrotingen van woningen tot 600 m³ begrepen, waarbij groei tot 250 m³ altijd aanvaardbaar wordt geacht.

2.4. Het plan is gericht op legalisering van diverse vormen van bestaand gebruik die in het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" niet als zodanig waren bestemd. In zoverre voorziet het plan in planologisch-juridische zin in nieuwe vormen van gebruik. Naar het oordeel van de Afdeling moet bij de beoordeling van de legalisering van bestaand gebruik dat onder het vorige plan op basis van het overgangsrecht mocht worden voortgezet, ervan worden uitgegaan dat het vorige plan was gericht op beëindiging van dat gebruik en dat het gebruik in strijd met een goede ruimtelijke ordening is geacht, omdat het niet als zodanig was bestemd. Voor zowel het gebruik dat in strijd was met het vorige plan als het gebruik dat op basis van het overgangsrecht mocht worden voortgezet, geldt dat het enkele feit dat het gebruik reeds geruime tijd plaatsvindt, op zichzelf niet een overeenkomstige bestemming rechtvaardigt. In de belangenafweging mag rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het gebruik onder het overgangsrecht mocht worden voortgezet. Voorts is van belang of het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd. Daarnaast moet worden gezien of een bestemming overeenkomstig het bestaande gebruik niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of het recht.

[locatie 1]

2.5. Bij het bestreden besluit is door het college goedkeuring onthouden aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" en de aanduidingen "bouwblok" en "woning maximaal 250 m³ (wk)" voor het perceel [locatie 1]. Het college heeft overwogen dat aan dit perceel ten onrechte een woonbestemming is toegekend, nu het hier een zonder vergunning tot recreatiewoning omgebouwde veeschuur betreft en van voortdurende permanente

bewoning van het pand geen sprake is geweest. Permanente bewoning van het pand zal, mede vanwege de ligging midden in de landschappelijk waardevolle eenheid, in sterke mate bijdragen aan versnippering van dit gedeelte van de EHS. Dit is een ongewenste ontwikkeling die te zeer afbreuk doet aan het gebied, aldus het college.

2.5.1. [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3], die gezamenlijk eigenaar zijn van het perceel [locatie 1], betogen dat het college ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan voornoemd plandeel.

2.5.2. [appellante sub 1] voert allereerst aan dat de raad ten onrechte de door haar verschoonbaar voortijdig ingebrachte zienswijze niet heeft behandeld en meegewogen, alsook dat het plan niet binnen de voorgeschreven termijn van vier weken na dagtekening van het raadsbesluit aan het college is gezonden, zodat aan het plan ex lege goedkeuring moet worden geacht te zijn onthouden.

2.5.3. De Afdeling ziet in het betoog van [appellante sub 1] dat de raad ten onrechte haar zienswijze niet bij zijn besluitvorming heeft betrokken geen grond voor vernietiging van het bestreden besluit. Daartoe overweegt de Afdeling dat bij het vastgestelde plan is voorzien in de door [appellante sub 1] gewenste bestemming en het college de zienswijze bij zijn besluitvorming als bedenking heeft betrokken.

Ook het betoog van [appellante sub 1] met betrekking tot de door de raad in acht te nemen termijnen kan niet slagen.

Ingevolge artikel 28, derde lid, van de WRO wordt aan een plan geacht goedkeuring te zijn onthouden, indien het eerste lid, tweede volzin, niet is nageleefd en niet tijdig een besluit omtrent de goedkeuring is bekendgemaakt.

Ingevolge het eerste lid, tweede volzin, van dit artikel, wordt het plan zo spoedig mogelijk, doch in elk geval binnen vier weken na de dagtekening van het raadsbesluit, aan gedeputeerde staten verzonden.

Ingevolge het tweede lid, eerste volzin, van dit artikel, wordt, indien tegen het vastgestelde plan tijdig bedenkingen zijn ingebracht krachtens artikel 27, het besluit omtrent goedkeuring bekendgemaakt binnen zes maanden na afloop van de termijn van terinzagelegging, bedoeld in artikel 26. Vast staat dat het plan niet binnen de in artikel 28, eerste lid, van de WRO voorgeschreven termijn van vier weken na dagtekening van het raadsbesluit aan het college is toegezonden. Aan overschrijding door de raad van die termijn behoeven evenwel geen consequenties te worden verbonden indien, naar in het voorliggende geval is gebeurd, het college zijn daarop genomen besluit binnen de daarvoor ingevolge het tweede lid, eerste volzin geldende termijn, bekendmaakt.

2.5.4. [appellante sub 1] betwist voorts dat de waarden en kenmerken van het gebied worden geschaad door een woonbestemming voor het perceel [locatie 1]. Zij voert daartoe aan dat het pand, met dezelfde afmetingen en inhoud, al bijna 100 jaar op dezelfde locatie staat en, mede gezien de dichte begroeiing rond de lage bungalow, geen storend element in het landschap is. Volgens haar heeft de aantasting van de natuurwaarden bovendien geen rol gespeeld bij het toestaan van andere ontwikkelingen in de omgeving. Zij wijst in dat verband met name op de oprichting van een nieuwe woning op het perceel [locatie 4] en de daarbij toegestane verplaatsing van de bouwlocatie naar het midden van het terrein.

[appellante sub 1] betoogt voorts dat het pand aan de [locatie 1] al ruim voor 1988 gebruikt werd voor permanente bewoning. Het pand is volgens haar steeds voor perioden van 11,5 maand verhuurd geweest. Dat dit uit de gemeentelijke gegevens niet volledig valt vast te

stellen is het gevolg van onduidelijkheden door vernummering van het pand in het verleden en onvolledigheid van de registratie van de bewoning in de GBA in die periode.

Bovendien is volgens haar zowel door het college als door de raad al zeker sinds 2005 het vertrouwen gewekt dat aan het perceel een permanente woonbestemming zou worden toegekend.

[appellante sub 1] voert ten slotte aan dat sprake is van willekeur en ongelijke behandeling door het college, waarbij zij wijst op verschillen in behandeling van haar situatie en die met betrekking tot de percelen [locatie 2, 3, 4 en 5].

[appellant sub 2] voert - voor zover niet reeds hiervoor weergegeven - aan dat, volgens het bij het plan behorende onderzoek van Arcadis, de plannen van permanente bewoning van dusdanig geringe omvang zijn dat er geen significante gevolgen zijn voor de EHS en haar wezenlijke kenmerken en waarden, zodat het plandeel met betrekking tot [locatie 1] aanvaardbaar is.

[appellant sub 3] heeft aan het voorgaande nog toegevoegd dat al in 2000 om een woonbestemming voor het perceel is verzocht, dat haar familie door het lange uitblijven van een definitieve bestemming ernstig is benadeeld en dat door de onthouding van goedkeuring haar gevoel voor rechtszekerheid sterk is ondermijnd. Zij heeft ten slotte nog aangevoerd dat de Stokweg en directe omgeving niet in een ecologische verbindingszone liggen of in een gebied dat bestemd is voor nieuw te ontwikkelen natuur door aankoop en dat de status van het gebied als EHS niet kan worden tegengeworpen, nu de Stokweg pas 5 jaar na genoemde aanvraag van een woonbestemming in de EHS is opgenomen.

2.5.5. In het bestemmingsplan "Buitengebied", goedgekeurd bij besluit van het college van 24 mei 1988, was aan het perceel aan de [locatie 1], het pad daarnaar toe en het daarop aansluitende deel van de Stokweg de bestemming "Agrarisch gebied met bijzondere landschappelijke kenmerken (Al)" met de nadere aanduiding "gebied met veel reliëf (r)" toegekend. Aan het perceel was niet tevens een bouwvlak toegekend, zodat ingevolge artikel 4 van de planvoorschriften ter plaatse geen bouwwerken waren toegelaten.

Het gebruik als burgerwoning was derhalve in het vorige plan niet als zodanig bestemd. Gelet hierop, en op hetgeen hiervoor onder 2.4 is overwogen, moet het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" en de aanduidingen "bouwblok" en "woning maximaal 250 m³ (wk)" voor het perceel [locatie 1] worden geacht te voorzien in nieuwvestiging van een burgerwoning in de EHS, waarop het "nee, tenzij"-regime van het provinciale beleid van toepassing is.

2.5.6. Volgens het deskundigenbericht betreft het hier een voormalige stenen schuur van ongeveer 9,5 meter bij 10,5 meter, bestaande uit één bouwlaag met een lage kap. Het pand staat centraal in het landschap, op - vanaf de Stokweg gezien - hoger gelegen grond, op onbebouwd terrein tussen weiden, akkers en boscomplexen op de uitlopers van de Utrechtse Heuvelrug in een glooiend landschap.

2.5.7. Noch uit de voorheen geldende bestemming, noch uit andere besluiten is gebleken dat aan het pand [locatie 1] een woonstatus toekwam, waarmee bij het nemen van het bestreden besluit rekening had moeten worden gehouden. De omstandigheid dat reeds voor het tijdstip van de aanwijzing van de Stokweg als onderdeel van de EHS een verzoek om een woonbestemming voor de [locatie 1] was ingediend, maakt niet dat hier niet van nieuwvestiging moet worden gesproken. Ook de omstandigheid dat het gebruik van het pand als woning vanwege permanente, ononderbroken bewoning daarvan onder het vorige

bestemmingsplan onder overgangsrecht viel, kan - wat daarvan overigens ook zij - niet tot een andere conclusie leiden, aangezien ook die omstandigheid niet kan afdoen aan het feit dat in planologisch-juridische zin sprake is van nieuwvestiging van een burgerwoning in de EHS.

Bij de toetsing van het plandeel aan het "nee, tenzij"-regime is de raad ervan uitgegaan dat het plan een woning van maximaal 250 m³ mogelijk maakt en daarmee voorziet in een uitbreiding van beperkte omvang in de zin van de Handleiding, op grond waarvan de raad heeft aangenomen dat geen significante aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van de EHS optreedt. Daarmee heeft de raad niet onderkend dat de Handleiding wat betreft uitbreidingen van beperkte omvang veronderstelt dat sprake is van bestaande legale functies, hetgeen hier, omdat in planologisch-juridische zin is voorzien in de nieuwvestiging van een burgerwoning in de EHS, niet het geval is.

2.5.8. De stelling van [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] dat de ligging van hun pand in de EHS hun niet kan worden tegengeworpen omdat het plangebied in het Natuurbeleidsplan Utrechtse Heuvelrug niet als EHS is aangegeven, kan niet slagen, reeds omdat het Natuurbeleidsplan dateert van voor het streekplan en daardoor op dit punt is achterhaald.

Voorts hebben [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hun stelling, dat de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS niet significant worden aangetast, niet onderbouwd met resultaten van enig onderzoek. Voor zover zij ter onderbouwing van hun stelling hebben verwezen naar het bij het plan behorende ecologische onderzoek van het bureau Arcadis Ruimte en Milieu B.V., moet worden opgemerkt dat dit onderzoek niet als onderbouwing van het plandeel kan dienen, omdat er ook daarin van wordt uitgegaan dat het plandeel geen nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt.

Dat in het kader van de totstandkoming van het plan door het gemeentebestuur de verwachting is gewekt dat het bestaande gebruik als burgerwoning in het plan wordt toegelaten, kan het college niet binden, behoudens zeer bijzondere omstandigheden waarvan in dit geval niet is gebleken. Een ander oordeel zou betekenen dat de beoordelingsruimte van het college door toedoen van het bestuursorgaan dat het goed te keuren besluit heeft genomen, kan worden ingeperkt. Aan de ambtelijke reactie vanwege het provinciebestuur die in het kader van het overleg in de zin van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 is gegeven, kunnen evenmin rechtens te honoreren verwachtingen worden ontleend.

Dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het verbod van willekeur of met het gelijkheidsbeginsel is ten slotte niet gebleken. Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel is daarbij van belang dat het pand aan de [locatie 4] indertijd is gebouwd op basis van het provinciale Ruimte-voor-ruimte-beleid, in het kader waarvan, in ruil voor het behalen van substantiële ruimtelijke winst bij de beëindiging van een agrarisch bedrijf, de bouw van een woning mogelijk was. Ten behoeve van het behalen van die ruimtelijke winst is in het geval van [locatie 4] overgegaan tot sloop van ten minste 1000 m² aan bedrijfsgebouwen. Reeds hierom is hier geen sprake van gelijke gevallen die gelijk behandeld moeten worden. Ook wat betreft de door betrokkenen genoemde overige bewoonde opstallen in het plangebied is niet gebleken dat het met het pand [locatie 1] vergelijkbare situaties betreft. Daarbij wordt nog opgemerkt dat bij het bestreden besluit ook aan de plandelen met de bestemming "Woondoeleinden (W)" betreffende de panden [locatie 3 en 5] om dezelfde reden goedkeuring is onthouden, zodat in zoverre van ongelijke behandeling niet kan worden gesproken.

Hetgeen [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben aangevoerd, geeft derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" en de aanduidingen "bouwblok" en "woning maximaal 250 m³ (wk)" voor het perceel [locatie 1] is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, dan wel niet berust op een deugdelijke motivering in de zin van artikel 3:46 van de Awb, en derhalve in het licht van het provinciale beleid in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

De beroepen van [appellante sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn ongegrond.

[locatie 3]

2.6. Het college heeft goedkeuring onthouden aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" en de aanduidingen "bouwblok" en "woning maximaal 250 m³ (wk)" voor het perceel [locatie 3]. Gelet op de ligging van het perceel in de EHS ligt het zonder meer toekennen van een woonbestemming volgens het college niet in de rede. Hierbij acht het college ook van belang dat niet de bestaande woning als zodanig is bestemd, maar dat is voorzien in de nieuwbouw van een woning op een ander deel van het perceel.

2.6.1. Primair betoogt [appellant sub 4] dat het college ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan voornoemd plandeel.

[appellant sub 4] voert aan dat de bestaande woning reeds sinds 1953 als zodanig wordt gebruikt, dat het gebruik op basis van het overgangsrecht van het vorige plan mocht worden voortgezet en dat de agrarische bestemming in het vorige plan kennelijk niet kon worden gerealiseerd.

Voorts voert hij aan dat de bestaande woning onderdeel uitmaakt van een bebouwingscluster en direct aan de openbare weg staat. Op grond daarvan heeft het college volgens hem niet bezwaarlijk kunnen achten dat is voorzien in verplaatsing van de woning, nu deze verplaatsing dient ter verbetering van de ruimtelijke en bouwkundige situatie.

Verder had volgens [appellant sub 4] geen doorslaggevend belang mogen worden toegekend aan de locatie van de woning in de rand van de EHS. Hierbij betoogt hij ten eerste dat het plan niet voorziet in een nieuwe ontwikkeling, zodat het "nee, tenzij"-regime niet van toepassing is. Voorts stelt hij dat ter plaatse van de woning en de bijbehorende gronden geen kwetsbare of beschermenswaardige natuurwaarden aanwezig zijn en dat de woonbestemming niet leidt tot een beperking van de bestaande passende functies in de EHS.

Ten slotte wijst hij erop dat recentelijk in de nabijheid een nieuwe woning ([locatie 4]) is gebouwd.

Subsidiair betoogt [appellant sub 4] dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" betreffende het perceel [locatie 2], nu het college daarmee heeft miskend dat dit plandeel onlosmakelijk samenhangt met de woonbestemming voor het perceel [locatie 3]. Volgens hem is de voorheen geldende agrarische bestemming van het perceel [locatie 2] uitsluitend herzien in een woonbestemming in verband met de legalisering van de woning [locatie 3].

2.6.2. Blijkens het deskundigenbericht is het gebouw op het perceel [locatie 3] omstreeks 1900 gebouwd als schuur of garage bij de woning Stokweg 2. Niet is gebleken dat voor de oprichting en wijziging ten behoeve van het gebruik als woning een bouwvergunning is

verleend. Voorts is niet in geschil dat het gebouw in ieder geval sinds 1965 wordt gebruikt voor permanente bewoning. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" was aan het perceel waarop thans de woning [locatie 3] staat, de bestemming "Agrarisch gebied met bijzondere landschappelijke kenmerken (Al)" met de aanduiding "gebied met veel reliëf (r)" toegekend. Aan dit perceel was niet tevens een bouwblok toegekend, zodat ingevolge artikel 4 van de planvoorschriften ter plaatse geen bouwwerken waren toegelaten. Het gebruik als burgerwoning was derhalve in het vorige plan niet als zodanig bestemd. Gelet hierop, en op hetgeen hiervoor onder 2.4 is overwogen, moet het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" en de aanduidingen "bouwblok" en "woning maximaal 250 m³ (wk)" voor het perceel [locatie 3] worden geacht te voorzien in nieuwvestiging van een burgerwoning in de EHS, waarop het "nee, tenzij"-regime van het provinciale beleid van toepassing is.

2.6.3. Bij de toetsing van het plandeel aan het "nee, tenzij"-regime is de raad ervan uitgegaan dat het plan een woning van maximaal 250 m³ mogelijk maakt en daarmee voorziet in een uitbreiding van beperkte omvang in de zin van de Handleiding, op grond waarvan de raad heeft aangenomen dat geen significante aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van de EHS optreedt. Daarmee heeft de raad niet onderkend dat de Handleiding wat betreft uitbreidingen van beperkte omvang veronderstelt dat sprake is van bestaande legale functies, hetgeen hier, omdat in planologisch-juridische zin is voorzien in de nieuwvestiging van een burgerwoning in de EHS, niet het geval is. Anders dan [appellant sub 4] ter zitting heeft aangevoerd, volgt uit het streekplan niet dat de EHS door het gemeentebestuur op perceelsniveau nader kan worden begrensd of uitgewerkt in het kader van een bestemmingsplan. Voorts heeft [appellant sub 4] zijn stelling dat ter plaatse van de woning en de bijbehorende gronden geen kwetsbare of beschermenswaardige natuurwaarden aanwezig zijn, waarmee hij kennelijk stelt dat de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS niet significant worden aangetast, niet onderbouwd met resultaten van enig onderzoek. Hetgeen [appellant sub 4] heeft aangevoerd, geeft derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" en de aanduidingen "bouwblok" en "woning maximaal 250 m³ (wk)" voor het perceel [locatie 3] is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, dan wel niet berust op een deugdelijke motivering in de zin van artikel 3:46 van de Awb, en derhalve in het licht van het provinciale beleid in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat aan [locatie 4] recentelijk een nieuwe woning is gerealiseerd geeft, gelet op hetgeen daarover in 2.5.8. is overwogen, geen aanleiding voor een ander oordeel. Voorts kan de stelling dat de agrarische bestemming van het aangrenzende perceel [locatie 2] uitsluitend zou zijn herzien in verband met de woonbestemming voor het perceel [locatie 3], hetgeen overigens door het college en de raad uitdrukkelijk wordt bestreden, niet eraan afdoen dat het college bij zijn besluit omtrent goedkeuring diende te beoordelen of het plandeel voor het perceel [locatie 3] op zichzelf niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of het recht.

Het beroep van [appellant sub 4] is ongegrond.

[locatie 6]

2.7. Het college heeft goedkeuring onthouden aan het plandeel met de bestemming "Recreatiewoning (Rw)" betreffende de recreatiewoning [locatie 6]. Daarbij heeft het college betrokken dat de illegaal gebouwde recreatiewoning niet permanent, althans sinds 2003 niet als zodanig is gebruikt en in een slechte staat verkeert. Voorts geeft het in de plantoelichting opgenomen "Ecologisch onderzoek Stokweg Rhenen" volgens het college onvoldoende inzicht in de vereiste afweging met betrekking tot de waarden van het gebied. Nu de

recreatiewoning op een zeer kwetsbaar punt staat, centraal in een open ruimte met een duidelijk reliëf, leidt deze tot een sterke extra versnippering van de EHS en een grote afbreuk aan de waarden van het gebied, aldus het college.

2.7.1. [appellant sub 5] betoogt dat het college ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan voornoemd plandeel. Hij voert aan dat de recreatiewoning in ieder geval sinds 1962 ter plaatse aanwezig is en als zodanig wordt gebruikt en bestrijdt dat de woning in slechte staat van onderhoud verkeert. Voorts voert hij aan dat het gemeentebestuur bij brief van 27 mei 1968 heeft aangegeven de aanwezigheid van de recreatiewoning te gedogen en dat sindsdien nooit handhavend is opgetreden. Daarnaast mocht het gebruik op basis van het overgangsrecht van het vorige plan worden voortgezet. Gelet hierop, en nu volgens [appellant sub 5] niet aannemelijk is dat de woning binnen de planperiode zal verdwijnen, stelt hij dat een bestemming als recreatiewoning in de rede ligt. Volgens hem staat het provinciale beleid hieraan niet in de weg, omdat het plandeel betrekking heeft op een bestaande functie en niet voorziet in een extra woning, zodat het geen significante aantasting van de EHS meebrengt.

2.7.2. In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" was aan het perceel waarop thans de recreatiewoning [locatie 6] staat, de bestemming "Agrarisch gebied met bijzondere landschappelijke kenmerken (Al)" met de aanduiding "gebied met veel reliëf (r)" toegekend. Aan dit perceel was niet tevens een bouwvlak toegekend, zodat ingevolge artikel 4 van de planvoorschriften ter plaatse geen bouwwerken waren toegelaten. Het gebruik als recreatiewoning was derhalve in het vorige plan niet als zodanig bestemd. Gelet hierop, en op hetgeen hiervoor onder 2.4 is overwogen, moet het plandeel met de bestemming "Recreatiewoning (Rw)" voor het perceel [locatie 6] worden geacht te voorzien in nieuwvestiging van een recreatiewoning in de EHS, waarop het "nee, tenzij"-regime van het provinciale beleid van toepassing is.

2.7.3. Bij de toetsing van het plandeel aan het "nee, tenzij"-regime is de raad ervan uitgegaan dat het plan uitsluitend voorziet in uitbreiding van de bestaande woning tot minder dan 250 m³ en derhalve in een uitbreiding van beperkte omvang in de zin van de Handleiding, op grond waarvan de raad heeft aangenomen dat geen significante aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van de EHS optreedt. Daarmee heeft de raad niet onderkend dat de Handleiding wat betreft uitbreidingen van beperkte omvang veronderstelt dat sprake is van bestaande legale functies, hetgeen hier, omdat in planologisch-juridische zin is voorzien in nieuwvestiging van een recreatiewoning in de EHS, niet het geval is. Voorts is uit het deskundigenbericht gebleken dat de recreatiewoning [locatie 6] centraal in een glooiend landschap tussen weiden, akkers en boscomplexen op de uitlopers van de Utrechtse Heuvelrug staat en verwijderd en op hoger gelegen grond ten opzichte van de woonbebouwing aan de Stokweg. Anders dan [appellant sub 5] ter zitting heeft betoogd, lag het op de weg van de raad, als planvaststeller, om op basis van onderzoek te onderbouwen dat de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS niet significant worden aangetast door nieuwvestiging van een recreatiewoning op deze plaats. Nu ook in het door [appellant sub 5] overgelegde rapport "Ecologische bepaling [locatie 6] te Rhenen" van milieu-adviesbureau Hamabest BV ervan wordt uitgegaan dat het plandeel geen nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt, kan dit rapport niet ter onderbouwing van het plandeel dienen. Hetgeen [appellant sub 5] heeft aangevoerd, geeft derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plandeel met de bestemming "Recreatiewoning (Rw)" betreffende het perceel [locatie 6] is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, dan wel niet berust op een deugdelijke motivering in de zin van artikel 3:46 van de

Awb, en derhalve in het licht van het provinciale beleid in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 5] is ongegrond.

[locatie 4]

2.8. Het college heeft goedkeuring onthouden aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" betreffende het deel van het perceel [locatie 4] dat niet in het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening [locatie 4]" was opgenomen en daarmee niet was bestemd voor het thans bestaande gebruik als siertuin bij de woning. Hierbij heeft het college betrokken dat dit gebruik in strijd is met de voorheen geldende agrarische bestemming en dat het gemeentebestuur nog handhavend kan optreden. Voorts moet de aanleg van de siertuin met hekken, waardoor een aanzienlijk gebied niet meer als natuur kan worden ingericht, volgens het college worden beschouwd als een significante aantasting van de gewenste realisering van de EHS.

2.8.1. [appellant sub 6] betoogt dat het college ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan voornoemd plandeel. Ten eerste voert hij aan dat de siertuin is aangelegd ter plaatse van agrarische cultuurgrond die in gebruik was als moestuin, hetgeen op basis van het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Buitengebied" was toegelaten, en dat de siertuin geen wezenlijk andere vorm van gebruik betreft. Voorts voert hij aan dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening [locatie 4]" in 2001 er onvoldoende rekening mee is gehouden dat de aanleg van een siertuin bij de woning wenselijk is. Daarnaast voert hij aan dat het perceel ten tijde van de aanleg van de tuin nog niet was gelegen binnen de EHS en dat geen bestaand natuurgebied verloren is gegaan. Verder stelt hij dat het gebruik als siertuin niet binnen de planperiode zal worden beëindigd. Omdat het plandeel betrekking heeft op een bestaande functie, heeft het volgens hem geen significante gevolgen voor de EHS. In dit verband merkt hij voorts op dat de tuin een relatief beperkte omvang heeft en dat een beplantingsplan is opgesteld ten behoeve van de landschappelijke inpassing van de tuin.

2.8.2. In het bestemmingsplan "Buitengebied" was aan het grootste deel van het perceel [locatie 4] dat thans in gebruik is als siertuin, de bestemming "Agrarisch gebied met bijzondere landschappelijke kenmerken (Al)" met de aanduiding "gebied met veel reliëf (r)" toegekend. Niet in geschil is dat het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening [locatie 4]" geen betrekking had op deze gronden en dat [appellant sub 6] geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen de goedkeuring van dat plan, zodat het bestemmingsplan "Buitengebied" het voorheen geldende planologische toetsingskader betreft voor het plandeel waaraan thans goedkeuring is onthouden.

2.8.3. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied" waren de in geding zijnde gronden bestemd voor de uitoefening van het agrarische bedrijf en mede voor het behoud en herstel van de samenhang van het gebied met veel reliëf. Ingevolge het negende lid, aanhef en onder A, onder a en d, was het verboden de op de kaart met de aanduiding "gebied met veel reliëf (r)" aangegeven gronden zonder een zogenoemde aanlegvergunning te egaliseren, af te graven of op te hogen en daarop houtgewas te vellen of te rooien. Daargelaten dat naar het oordeel van de Afdeling niet staande kan worden gehouden dat het gebruik als siertuin een voortzetting betreft van het gebruik als moestuin, welk laatstgenoemd gebruik op basis van het overgangsrecht van dat plan mocht worden voortgezet, moet de bestemming "Woondoeleinden (W)" voor de gronden van de siertuin in planologisch-juridische zin worden aangemerkt als een nieuwe

vorm van gebruik, omdat deze eerder niet als zodanig was toegelaten. Gelet hierop is ook op dit gebruik het "nee, tenzij"-regime van het provinciale beleid van toepassing.

2.8.4. Bij de toetsing van het plandeel aan het "nee, tenzij"-regime is de raad ervan uitgegaan dat het plan uitsluitend voorziet in een extra beplantingsstrook ten behoeve van de landschappelijke inpassing van de siertuin, op grond waarvan de raad heeft aangenomen dat geen significante aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van de EHS optreedt.

Daarmee heeft de raad niet onderkend dat in planologisch-juridische zin is voorzien in een nieuwe vorm van gebruik in de EHS. In dit kader kan geen betekenis worden toegekend aan de omstandigheid dat in het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening [locatie 4]" - al dan niet per abuis - onvoldoende rekening is gehouden met de aanleg van een siertuin bij de woning. Nu het thans voorziene gebruik als siertuin noch in het bestemmingsplan "Buitengebied" noch in het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening [locatie 4]" was toegelaten, moet ervan worden uitgegaan dat het gebruik destijds in strijd met een goede ruimtelijke ordening is geacht. Voorts is de aanname dat de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS niet significant worden aangetast, niet onderbouwd met resultaten van enig onderzoek. Anders dan [appellant sub 6] ter zitting heeft betoogd, lag het op de weg van de raad, als planvaststeller, om onderzoek te verrichten teneinde te kunnen beoordelen of het gebruik als siertuin in overeenstemming is met het "nee, tenzij"-regime. Omdat ook in het door [appellant sub 6] overgelegde rapport "Ecologische bepaling [locatie 4] te Rhenen" van milieu-adviesbureau Hamabest BV ervan wordt uitgegaan dat het plandeel geen nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt, kan dit rapport niet ter onderbouwing van het plandeel dienen. Hetgeen [appellant sub 6] heeft aangevoerd, geeft derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" betreffende de gronden van de siertuin bij de woning [locatie 4] is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, dan wel niet berust op een deugdelijke motivering in de zin van artikel 3:46 van de Awb, en derhalve in het licht van het provinciale beleid in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 6] is ongegrond.

[locatie 5]

2.9. Het college heeft goedkeuring onthouden aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" betreffende de gronden van de woning [locatie 5]. Nu de woning in het vorige plan niet als zodanig was bestemd, heeft het college de voorheen geldende bestemming "Bosgebied (Lb)" als uitgangspunt genomen bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de bestemming. Volgens het college leidt permanente bewoning, gelet op de ligging in kwetsbaar bosgebied, tot een significante aantasting van de waarden en kenmerken van de EHS, zodat het een overeenkomstige bestemming niet passend acht.

2.9.1. [appellante sub 7] betoogt dat het college ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" betreffende de gronden van de woning [locatie 5].

Ten eerste voert zij aan dat tegen de permanente bewoning van de recreatiewoning niet meer handhavend kan worden opgetreden.

Voorts betoogt zij dat het plandeel niet in strijd is met het provinciale beleid. Gelet op het reeds bestaande gebruik is volgens haar geen sprake van verstening van het buitengebied of significante aantasting van de waarden en kenmerken van de EHS. Hierbij stelt zij dat sprake

is van een uitbreiding van beperkte omvang in de zin van de Handleiding. Daarnaast voert zij aan dat de permanente bewoning is aangevangen voordat het gebied in het streekplan is aangewezen als onderdeel van de EHS.

Verder voert zij aan dat door het gemeentebestuur is toegezegd dat het bestaande gebruik als burgerwoning als zodanig in het plan wordt bestemd.

Bij de voorbereiding van het plan is vanwege het gemeentebestuur geconcludeerd dat de woning vanwege de inpassing in deels streekeigen beplanting niet storend aanwezig is en is vanwege het provinciebestuur verklaard dat de woning met een maximale inhoud van 250 m³ niet in strijd is met het provinciale beleid. Hieraan mocht zij gerechtvaardigd het vertrouwen ontleenen dat het permanente gebruik van de woning zou worden toegelaten, aldus [appellante sub 7].

2.9.2. In het bestemmingsplan "Buitengebied" was aan het perceel [locatie 5] de bestemming "Bosgebied (Lb)" met de aanduiding "natuurbehoud (n)" toegekend. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de planvoorschriften waren deze gronden bestemd voor houtteelt, het behoud en de ontwikkeling van de ter plaatse voorkomende natuurlijke vegetatie en fauna, alsmede voor extensieve recreatie, met dien verstande dat in het bijzonder de nadruk ligt op de bescherming dan wel ontwikkeling van fauna en vegetatie. Derhalve was het gebruik als burgerwoning in het vorige plan niet toegelaten. Gelet hierop, en op hetgeen hiervoor onder 2.4 is overwogen, moet het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" voor het perceel [locatie 5] worden geacht te voorzien in nieuwvestiging van een burgerwoning in de EHS dan wel, voor zover een bouwvergunning is verleend voor een recreatiewoning, omzetting naar een burgerwoning in de EHS, waarop het "nee, tenzij"-regime van toepassing is,

2.9.3. Bij de beoordeling van het plandeel is de raad ervan uitgegaan dat het plan uitsluitend voorziet in uitbreiding van de bestaande woning tot minder dan 250 m³ en daarmee in een uitbreiding van beperkte omvang in de zin van de Handleiding, op grond waarvan de raad heeft aangenomen dat geen significante aantasting van de wezenlijke kenmerken of waarden van de EHS optreedt. Hiermee heeft de raad niet onderkend dat de Handleiding wat betreft uitbreidingen van beperkte omvang veronderstelt dat sprake is van bestaande legale functies, hetgeen hier, omdat het in geding zijnde plandeel in planologisch-juridische zin voorziet in nieuwvestiging van of omzetting naar een burgerwoning in het buitengebied en in de EHS, niet het geval is. Voorts is uit het deskundigenbericht gebleken dat de woning [locatie 5] vrij geïsoleerd in het bosgebied op een helling van de Utrechtse Heuvelrug staat. Dat in het kader van de totstandkoming van het plan door het gemeentebestuur de verwachting is gewekt dat het bestaande gebruik als burgerwoning in het plan wordt toegelaten, mede omdat de woning vanwege de inpassing niet storend aanwezig zou zijn, kan het college niet binden, behoudens zeer bijzondere omstandigheden waarvan in dit geval niet is gebleken. Een ander oordeel zou betekenen dat de beoordelingsruimte van het college door toedoen van het bestuursorgaan dat het goed te keuren besluit heeft genomen, kan worden ingeperkt. Aan de ambtelijke reactie vanwege het provinciebestuur die in het kader van het overleg in de zin van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 is gegeven, kunnen evenmin rechtens te honoreren verwachtingen worden ontleend. Hetgeen [appellante sub 7] heeft aangevoerd, geeft derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden (W)" betreffende het perceel [locatie 5] is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, dan wel niet berust op een deugdelijke motivering in de zin van artikel 3:46 van de Awb, en derhalve in het licht van het provinciale beleid in strijd is met een goede

ruimtelijke ordening. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college mede aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd dat voor [appellante sub 7] een persoonsgebonden overgangsregeling voor permanente bewoning kan worden getroffen, nu niet aannemelijk is dat dit gebruik binnen de planperiode wordt beëindigd. Het beroep van [appellante sub 7] is ongegrond.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. W. van den Brink en mr. J.G.C. Wiebenga, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.M. van der Heijden, ambtenaar van Staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van der Heijden
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 november 2009

240-516.