

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BO0226
Datum uitspraak	13 oktober 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 september 2009, no. 2006-008331, heeft het college opnieuw besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Putten bij besluit van 28 februari 2006 vastgestelde bestemmingsplan "Westelijk Buitengebied" (hierna: het plan).

Volledige tekst

200908301/1/R2.

Datum uitspraak: 13 oktober 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten] (hierna: tezamen en in enkelvoud: [appellant]), gevestigd onderscheidenlijk wonend te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 september 2009, no. 2006-008331, heeft het college opnieuw besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Putten bij besluit van 28 februari 2006 vastgestelde bestemmingsplan "Westelijk Buitengebied" (hierna: het plan).

Tegen dit besluit heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 oktober 2009, beroep ingesteld. [appellant] heeft haar beroep aangevuld bij brieven van 12 november 2009 en 30 november 2009.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 augustus 2010, waar [appellant], vertegenwoordigd door [appellant A en appellante B], bijgestaan door mr. P.C.M. Heinen, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door H. Wassink, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting als partij gehoord de raad, vertegenwoordigd door A. Kleijer, wethouder, en mr. G.J. Vooren, werkzaam bij de gemeente, en Sauna Drôme B.V., vertegenwoordigd door mr. F.M.G.M. Leyendeckers, advocaat te Utrecht.

2. Overwegingen

Toetsingskader

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de 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 college 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.

Het plan

2.2. Het plan betreft een actualisering van bestaande plannen en heeft betrekking op het westelijke deel van het buitengebied van de gemeente Putten. Daarnaast is het plan gericht op de (her)ontwikkeling van landbouw, natuur, recreatie en de economische structuur van het buitengebied.

2.3. In haar uitspraak van 20 februari 2008, nr. 200608145/1, heeft de Afdeling het vorige goedkeuringsbesluit van het college van 17 oktober 2006 onder meer vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan het plandeel met de bestemming "Dagrecreatie" met de nadere aanduiding 'sauna en beautycentrum (rsb)' ter plaatse van de percelen aan de Tolweg 13-15 en Poolseweg 20 (hierna: het plandeel). Hiertoe heeft de Afdeling overwogen:

2.9.3. Het voorheen geldende plan kende aan de percelen Tolweg 13-15 / Poolseweg 20 de bestemming "Agrarische doeleinden IV" toe.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van het voorheen geldende plan waren op deze gronden geen gebouwen toegestaan.

Bij besluiten van 31 oktober 1973, 22 juli 1975, 26 juni 1978 en 16 juli 1981 zijn bouwvergunningen verleend voor respectievelijk het vergroten van een saunarimte, het vergroten van een woning, het vernieuwen van een schuur en het vergroten van een saunabedrijf, zodat een deel van de thans aanwezige gebouwen legaal is opgericht. Het merendeel van de thans aanwezige gebouwen is blijkens het deskundigenbericht echter zonder bouwvergunning opgericht. Verder is een aantal gebouwen in strijd met de daarvoor verleende bouwvergunningen in gebruik genomen ten behoeve van de sauna en het beautycentrum.

De Afdeling is van oordeel dat de met een bouwvergunning opgerichte gebouwen in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, in aanmerking komen om als zodanig te worden bestemd. Voor zover daarvan geen sprake is, dient het college bij zijn beoordeling of het plandeel met de bestemming "Dagrecreatie" en de aanduiding "sauna en beautycentrum (rsb)" dat ziet op de percelen Tolweg 13-15 / Poolseweg 20 niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening er vanuit te gaan dat sprake is van een nieuwe uitbreiding.

2.9.4. Het college heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de nieuwe uitbreiding van de sauna en het beautycentrum aanvaardbaar is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit het bestreden besluit niet blijkt of de nieuwe uitbreiding past in het relevante beleid. De stelling van het college dat de gebiedsaanduidingen van het Streekplan Gelderland 2005 (hierna: het streekplan) met inbegrip van de op dat moment plaatsvindende activiteiten tot

stand zijn gekomen, is in dit verband onvoldoende, omdat het streekplan geen specifieke gebiedsaanduiding bevat voor de sauna en het beautycentrum. Verder neemt de Afdeling in aanmerking dat uit het bestreden besluit niet blijkt of de met de nieuwe uitbreiding gepaard gaande toename van het aantal vervoersbewegingen geluidoverlast voor derden met zich kan brengen.

Het college heeft evenmin voldoende inzichtelijk gemaakt waarom artikel 19j van de Nbw 1998 niet in de weg staat aan goedkeuring van het bestreden plandeel dat op circa 500 meter ligt van de speciale beschermingszone "Veluwe". Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit het bestreden besluit niet blijkt of uitgesloten kan worden dat de nieuwe uitbreiding, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor de Veluwe, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dit gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor dit gebied is aangewezen, zoals neergelegd in artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998.

2.4. Bij het bestreden besluit heeft het college wederom goedkeuring verleend aan het plandeel. Het beroep van [appellant] richt zich tegen de goedkeuring van dit plandeel.

Procedureel

2.5. [appellant] stelt tevergeefs dat nu gebleken is dat een groter oppervlak van de aanwezige bebouwing illegaal tot stand is gekomen, anders dan waarvan de raad bij de vaststelling van het plan was uitgegaan, de afweging omtrent de inpassing van de nieuwe uitbreiding in het plan primair is voorbehouden aan de raad.

2.5.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO, voor zover hier van belang, behoeft het bestemmingsplan de goedkeuring van het college.

Indien de Afdeling het besluit omtrent goedkeuring geheel of ten dele vernietigt, dient het college, behoudens indien en voor zover de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand laat, of met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak voorziet, een nieuw besluit te nemen aangezien na vernietiging niet meer aan evengenoemde verplichting wordt voldaan.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 20 februari 2008 volstaan met de vernietiging van het goedkeuringsbesluit wat betreft dit plandeel, zodat de vaststelling van het plan door de raad in zoverre onaangetast is gebleven.

Verkeers- en geluidonderzoek

2.6. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte zonder motivering voorbij is gegaan aan het in opdracht van haar opgestelde tegenonderzoek inzake de verkeersafwikkeling en geluidbelasting. Zij stelt dat in het verkeers- en geluidonderzoek van Oranjewoud dat in opdracht van de raad is opgesteld, ten onrechte niet in aanmerking is genomen dat de sauna en de ontsluitingswegen (deels) binnen de EHS liggen alsmede in een waardevol landschap. Ook is volgens haar in het onderzoek ten onrechte geen rekening gehouden met het feit dat de verkeersintensiteit vanwege de sauna en het beautycentrum in de avonduren het hoogste is, de Tolweg geen doorgaande weg is en de verkeersintensiteit in belangrijke mate bepaald wordt door de sauna en het beautycentrum.

Voorts heeft het college zich volgens haar ten onrechte op het standpunt gesteld dat een verkeersintensiteit van 600 motorvoertuigen per dag over de Tolweg aanvaardbaar is. Blijkens het tegenonderzoek is de Tolweg niet geschikt voor de afwikkeling van meer dan 350 motorvoertuigen per dag gelet op de breedte van de weg en de kwetsbare, beschadigde

bermen. Het standpunt van het college dat verkeersmaatregelen op de Tolweg niet noodzakelijk zijn, druist in tegen een amendement van de raad waarin wordt erkend dat het plan onvoldoende bescherming biedt aan omwonenden tegen verkeersoverlast. Om die reden zou de raad met de exploitant van de sauna een plan opstellen omtrent het aan- en afrijden van bezoekers, aldus [appellant]

Ook heeft het college volgens haar ten onrechte ingestemd met de in het rapport van Oranjewoud opgenomen voorkeur voor een ontsluiting via de Tolweg. Volgens [appellant] ligt een verkeersontsluiting via de Poolseweg meer voor de hand nu deze weg, in tegenstelling tot de Tolweg, grotendeels buiten de EHS ligt. Nu een goede verkeersontsluiting ter plaatse niet is gegarandeerd, is ten onrechte meegewerkt aan de inpassing van de sauna en het beautycentrum in het plan.

Wat betreft de in het geluidonderzoek gehanteerde geluidnormen is [appellant] van mening dat ten onrechte is aangesloten bij de normen uit de Wet geluidhinder terwijl uit het Gelders Milieuplan volgt dat voor natuurgebieden een lagere geluidnorm wenselijk is.

2.6.1. Blijkens het bestreden besluit stelt het college zich op het standpunt dat het treffen van maatregelen vanwege de verkeersstoename op de Tolweg niet noodzakelijk is. Het aantal verkeersbewegingen blijft ruim onder de grens van 2500 motorvoertuigen per dag en door de aanwezige bermverharding op de Tolweg kan het verkeer elkaar veilig passeren. Voorts blijft de geluidhinder binnen de normen die gelden voor indirecte geluidhinder, aldus het college.

2.6.2. Ten behoeve van het heroverwegingsbesluit is door Ingenieursbureau Oranjewoud B.V. onderzoek verricht naar de verkeersontsluiting en de geluidhinder vanwege het verkeer van en naar de sauna. De resultaten van de onderzoeken zijn neergelegd in het "Memo betreffende de verkeersontsluiting Sauna Putten" en het "Memo betreffende het geluidonderzoek verkeer van en naar Sauna Putten", beide van 28 augustus 2008.

In het verkeersonderzoek zijn drie ontsluitingsvarianten verkeerskundig beoordeeld alsmede de aanvaardbaarheid van de huidige verkeersontsluiting via de Tolweg. In de conclusie van het Memo staat dat in de huidige situatie sprake is van een verkeersintensiteit van 600 motorvoertuigen per dag op de Tolweg. Dit aantal blijft onder de geldende bovengrens van 2500 motorvoertuigen per dag voor dit type weg, aldus het Memo. Doordat de berm van de Tolweg verhard is en de weg een breedte heeft van drie meter bestaat volgens het Memo geen noodzaak voor het treffen van verkeerskundige maatregelen.

2.6.3. In het Memo is uitgegaan van een verkeersintensiteit van 600 motorvoertuigen per dag op de Tolweg. Voorts is in het Memo opgenomen dat de Tolweg door de gemeente is aangewezen als erftoegangsweg met een breedte van drie meter en met een bermverharding van 0,5 meter. Door [appellant] is dit niet betwist.

Hoewel in de aanbevelingen zoals opgenomen in het Handboek Erftoegangswegen van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (hierna: CROW-richtlijnen) is opgenomen dat voor een verhardingsbreedte van 3,5 meter een maximale verkeersintensiteit van 400 motorvoertuigen per dag wenselijk wordt geacht ter voorkoming van bermshade, is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het Memo van Oranjewoud heeft mogen baseren en zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verkeersontsluiting op de Tolweg met een wegbreedte van 3 meter, een bermverharding van 0,5 meter en een verkeersintensiteit van 600 motorvoertuigen per dag niet onaanvaardbaar is. In het door [appellant] overgelegde tegenonderzoek heeft het college geen aanleiding hoeven zien voor een ander oordeel. Daarbij wordt betrokken dat de CROW-richtlijnen indicatieve intensiteitsgrenzen betreffen

waarbij bovengenoemde richtlijn geldt ter voorkoming van bermshade en waarbij is uitgegaan van een berm bestaande uit zandgrond. Gelet op de bij het rapport van Oranjewoud gevoegde foto's van de Tolweg betreft de verharding naast de rijloper een met puin verharde berm. Daarnaast is ter zitting van de zijde van de raad gezegd dat indien het plan onherroepelijk wordt, de Tolweg zal worden aangepast en dat aanwezige bermshade zal worden hersteld. Ook is toegelicht dat het amendement van de raad nog niet is uitgevoerd omdat met het maken van een keuze voor de ontsluiting wordt gewacht totdat duidelijkheid bestaat omtrent het plan. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Wat betreft de door [appellant] aangedragen alternatieve ontsluiting via de Poolseweg wordt overwogen dat bij de uiteindelijke keuze voor de ontsluitingsroute alle onderzochte ontsluitingsvarianten worden betrokken.

Gelet op het bovenstaande faalt dit betoog.

2.6.4. Ten aanzien van hetgeen [appellant] aanvoert omtrent de gehanteerde geluidnormen is ter zitting van de zijde van Sauna Drôme onweersproken gesteld dat de normen zoals opgenomen in het Gelders Milieuplan betrekking hebben op stiltegebieden en dat de omgeving van de Tolweg niet als zodanig kan worden aangemerkt. De Afdeling acht dit standpunt niet onaannemelijk zodat het betoog van [appellant] op dit punt niet slaagt.

Natuurbeschermingswet 1998 en Flora en faunawet

2.7. [appellant] voert verder aan dat het college ten onrechte niet heeft besloten omtrent goedkeuring van het plan in het kader van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) terwijl het wel een standpunt heeft ingenomen omtrent de onderzoeken die in dit kader zijn verricht. Indien terecht niet is besloten omtrent goedkeuring, is dit volgens haar in strijd met artikel 6 van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Ook is het college ten onrechte ongemotiveerd voorbij gegaan aan het door haar ingediende tegenonderzoek in het kader van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) en de Nbw 1998. Uit dat onderzoek volgt dat in het onderzoek van Oranjewoud, dat is uitgevoerd in opdracht van de raad, onvoldoende is ingegaan op de effecten van de nieuwe uitbreiding, dat onvoldoende is onderzocht wat de effecten van de inpassing van het saunacomplex zijn voor de EHS en de Robuuste Ecologische Verbindingszone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe, alsmede dat niet is onderzocht wat de effecten zijn van de toename van het aantal verkeersbewegingen. Ook is het onderzoek van Oranjewoud volgens haar onvolledig ten aanzien van de gebruikte gegevens, heeft het veldonderzoek te laat in het jaar plaatsgevonden, zijn te weinig veldonderzoeken verricht en wordt geen inzicht gegeven in de aanwezigheid van verschillende soorten flora en fauna op de percelen van de sauna en het beautycentrum. In het onderzoek van Oranjewoud is voorts ten onrechte de herbegrenzing van de EHS buiten beschouwing gelaten. Het college had volgens [appellant] tot de conclusie moeten komen dat een passende beoordeling had moeten worden opgesteld.

2.7.1. Het college stelt dat uit het onderzoek in het kader van de Ffw en de Nbw 1998 naar voren is gekomen dat effecten op de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied de Veluwe niet zijn te verwachten gelet op de afstand van 500 meter tussen het plangebied en het Natura 2000-gebied en de tussenliggende woningen en wegen. Het opstellen van een passende beoordeling is derhalve niet noodzakelijk, aldus het college.

2.7.2. Wat het betoog omtrent goedkeuring op grond van de Nbw 1998 betreft, overweegt de Afdeling dat per 1 februari 2009 de Nbw 1998 is gewijzigd (hierna: de Nbw 1998 (nieuw)), waarbij niet is voorzien in overgangsrecht. Derhalve dient aan de Nbw 1998 (nieuw) onmiddellijke werking te worden toegekend.

2.7.3. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 (nieuw), voor zover hier van belang, houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijk voorschrift waarop het berust zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

Ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 (nieuw), maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

De Veluwe is een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998 (nieuw).

2.7.4. Nu het besluit van het college is genomen na de inwerkingtreding van de Nbw 1998 (nieuw) en op grond van deze wet geen goedkeuring is vereist voor besluiten tot vaststelling van plannen, faalt het betoog dat het plan goedkeuring behoeft op grond van de Nbw 1998 (nieuw).

2.7.5. Bij het besluit omtrent goedkeuring op grond van de WRO dient het college echter te bezien of bij de vaststelling van het plan de Nbw 1998 in acht is genomen. Ten tijde van de vaststelling van het plan was de Nbw 1998 (nieuw) nog niet in werking getreden. Ingevolge de Wet aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening, waaronder de Nbw 1998, alsmede de regeling van overgangsrecht, blijft het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, te weten 1 juli 2008, van toepassing ten aanzien van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór dat tijdstip ter inzage is gelegd. Nu het ontwerp van het plan vóór 1 juli 2008 ter inzage is gelegd is op de vaststelling van het plan de Nbw 1998, zoals die gold vóór 1 juli 2008 (hierna: de Nbw 1998 (oud)) van toepassing. Dat betekent dat de raad bij de vaststelling van het plan artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 (oud) in acht moest nemen. Het college diende bij het besluit omtrent goedkeuring vervolgens te bezien of laatstgenoemde bepaling op de juiste wijze door de raad is toegepast. Gezien het voorgaande is er geen sprake van een leemte tussen de Nbw 1998 (oud) en (nieuw) en derhalve ook geen strijd met de Habitatrichtlijn.

2.7.6. Ingevolge artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 (oud), voor zover hier van belang, zijn bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.

Uit artikel 19f, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 19j, eerste en derde lid, vloeit voort dat alvorens een besluit wordt genomen tot het vaststellen van een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen, projecten of handelingen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

2.7.7. Uit het onderzoek van Oranjewoud volgt dat uitgesloten is dat het plan voor zover het de sauna en het beautycentrum betreft significante effecten op het Natura 2000-gebied de Veluwe heeft. Het door [appellant] ingebrachte rapport geeft geen aanleiding om aan de juistheid van het rapport van Oranjewoud te twijfelen, zodat het college dit rapport aan het plan ten grondslag heeft mogen leggen. De raad hoefde derhalve ingevolge artikel 19j, derde lid en het daarin van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 19f, eerste lid, van de Nbw 1998 (oud) geen passende beoordeling te maken. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding te oordelen dat het college zich in navolging van de raad niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat een passende beoordeling achterwege kon worden gelaten. Dit betoog faalt.

2.7.8. De vragen of voor de uitvoering van het plandeel ten aanzien van de in het plangebied aanwezige soorten een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat het college geen goedkeuring aan het plandeel had kunnen verlenen, indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plandeel in de weg staat. Hiervan is gelet op het rapport "Toetsing Flora- en Faunawet en aan de Natuurbeschermingswet 1998" van augustus 2008 niet gebleken, zodat het college geen aanleiding heeft hoeven zien voor het oordeel dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het door [appellant] in dit kader ingebrachte tegenonderzoek geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het rapport van Oranjewoud heeft mogen baseren. Dit betoog slaagt evenmin. Wat de effecten van de sauna en het beautycentrum op de EHS en de Robuuste Ecologische Verbindingszone betreft, verwijst de Afdeling naar hetgeen hierna is overwogen.

Toetsing aan het beleid

2.8. [appellant] stelt dat het college ten onrechte uitsluitend heeft getoetst aan het Streekplan Gelderland 1996 en het Streekplan Gelderland 2005, hetgeen niet in overeenstemming is met de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2008. Volgens haar had het college ten aanzien van de Robuuste Ecologische Verbindingszones voorts moeten toetsen aan de Nota Ruimte en het Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost (hierna: het Reconstructieplan). Ook de Regionale Structuurvisie Noord-Veluwe (hierna: de RSNV), het Structuurplan Putten (hierna: het structuurplan), het functieveranderingsbeleid, het antiversteringsbeleid van de gemeente Putten en het beleid zoals verwoord in de toelichting bij het voorliggende plan, waarin is opgenomen dat het plandeel onderdeel uitmaakt van de 'Landgoederenzone', is volgens haar door het college ten onrechte buiten beschouwing gelaten.

Voor zover het college heeft getoetst aan het streekplanbeleid voert [appellant] aan dat het Streekplan Gelderland 1996 reeds is vervangen. Volgens het Streekplan Gelderland 2005 behoort het plandeel tot 'Multifunctioneel gebied' en 'waardevol landschap'. In de uitspraak van 20 februari 2008 heeft de Afdeling reeds geoordeeld dat het argument van het college dat de vaststelling van dat Streekplan met inbegrip van alle aanwezige activiteiten heeft plaatsgevonden niet opgaat, nu een specifieke gebiedsaanduiding voor de sauna en het beautycentrum ontbreekt. Het college heeft volgens [appellant] niet gemotiveerd waarom de bebouwing en het gebruik als sauna en beautycentrum ter plaatse past binnen deze gebiedsaanduidingen. De uitbreiding valt niet binnen een zoekzone voor stedelijke functies dan wel een zoekzone voor landschappelijke versterking, hetgeen volgens haar als voorwaarde geldt voor nieuwe bebouwing in waardevolle landschappen. Voorts volgt uit het

Streekplan Gelderland 2005 dat voor intensieve vormen van dagrecreatie binnen dit gebied moet worden voldaan aan een aantal andere voorwaarden, waaronder een onderzoek naar de mate van (boven)lokale uitstraling op mens en milieu en de effecten op de kernkwaliteiten en de gebiedskenmerken ter plaatse. Ook aan deze voorwaarden is het college ten onrechte voorbij gegaan.

Verder heeft het college volgens [appellant] ten onrechte niet getoetst aan de partiële herziening van het Streekplan Gelderland 2005, vastgesteld op 1 juli 2009, waarin een herbegrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is opgenomen. Als gevolg hiervan ligt het plandeel thans in de EHS. Dit brengt volgens [appellant] met zich dat een positieve bestemming voor de illegale bebouwing niet mogelijk is, nu dit plaatsvindt in het groenblauwe raamwerk, waarbinnen volgens de partiële herziening een toename van het ruimtebeslag voor dagrecreatie niet is toegestaan. Daarnaast geldt volgens [appellant] dat binnen de EHS een "nee- tenzij"-benadering van toepassing is, hetgeen met zich brengt dat een bestemmingswijziging niet mogelijk is indien daarmee de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant worden aangetast.

2.8.1. Volgens het college verzetten het Streekplan Gelderland 1996 en dat van 2005 zich niet tegen de vestiging van de sauna en het beautycentrum ter plaatse nu daarin reeds de bestaande bebouwing is betrokken. Voorts geldt binnen waardevolle landschappen die deel uitmaken van een multifunctioneel gebied dat nieuwe bebouwing moet passen binnen een zoekzone voor stedelijke functies of een zoekzone voor landschappelijke versterking. In de streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen is dit nader uitwerkt, aldus het college, en is bepaald dat nieuwe activiteiten in delen van de waardevolle landschappen die niet in de EHS en/of waardevolle open gebieden liggen, zijn toegestaan mits de aanwezige kernkwaliteiten worden behouden of versterkt. Het college acht de nieuwe uitbreiding niet in strijd met dit beleid.

2.8.2. Ter zitting heeft het college gesteld dat het bij de goedkeuring van het plan niet is uitgegaan van nieuwvestiging van het als nieuwe uitbreiding aangemerkte deel van de sauna en het beautycentrum, maar van de op de percelen aan de Tolweg 13-15 en Poolseweg 20 aanwezige bebouwing als een bestaande situatie. Het college stelt zich op het standpunt dat nu ten tijde van de vaststelling van het beleid het bedrijf reeds aanwezig was geen sprake is van nieuwvestiging zodat de nieuwe uitbreiding niet getoetst hoeft te worden aan het beleid. De Afdeling volgt dit standpunt van het college niet. Dit zou met zich brengen dat indien alsnog een planologische regeling wordt getroffen voor illegaal tot stand gekomen bebouwing deze niet meer aan het geldende beleid behoeft te worden getoetst vanwege het feit dat deze reeds is gerealiseerd. Een dergelijk uitgangspunt zou, mede gelet op de precedentwerking die daar vanuit zou gaan, het beleid ondergraven en illegale bouw bevorderen.

Evenmin heeft het college kunnen volstaan met de overwegingen dat verscheidene malen getracht is het bedrijf planologisch in te passen en van handhavend optreden is afgezien. Deze overwegingen kunnen op zichzelf niet nopen tot het positief bestemmen van de nieuwe uitbreiding. Derhalve dient de nieuwe uitbreiding volledig te worden getoetst aan het relevante beleid. Daarbij is niet in geschil dat als nieuwe uitbreiding dient te worden aangemerkt de bebouwing die is opgericht zonder bouwvergunning alsmede de bebouwing die weliswaar is opgericht met bouwvergunning maar niet wordt gebruikt voor de functie waarop de vergunning ziet.

2.8.3. Bij besluit van 1 juli 2009 hebben provinciale staten van Gelderland de streekplanherziening Herbegrenzing EHS vastgesteld waarmee de begrenzing van de EHS is

aangepast. De bekendmaking van de herbegrenzing heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2009. Ter zitting heeft het college zich op het standpunt gesteld dat eerst vanaf de datum van bekendmaking de streekplanherziening Herbegrenzing EHS in werking is getreden en daarmee externe werking heeft verkregen. Bij het nemen van het bestreden besluit behoefde de herbegrenzing van de EHS volgens het college dan ook niet te worden betrokken.

De Afdeling is van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een streekplanherziening eerst in werking treedt na de bekendmaking ervan. Nu ten tijde van het nemen van het besluit omtrent goedkeuring de streekplanherziening nog niet bekend was gemaakt, heeft het college derhalve het plan terecht niet getoetst aan de streekplanherziening. Evenmin was het college, nu de streekplanherziening wel op 1 juli 2009 door provinciale staten was vastgesteld, gehouden in het besluit omtrent goedkeuring te anticiperen op de streekplanherziening.

Het betoog faalt in zoverre.

2.8.4. Ter voorbereiding op het Streekplan Gelderland 2005 is in regionaal verband de RSNV opgesteld waarin wordt gepleit voor ruimtelijke ontwikkelingen en behoud van ruimtelijke kwaliteit in daartoe aangewezen gebieden. In het Streekplan Gelderland 2005 is opgenomen dat de ambities zoals verwoord in de RSNV zullen worden opgenomen in het beleid van de provincie. Ter zitting heeft het college onweersproken gesteld dat de RSNV thans is opgegaan in het streekplanbeleid, waardoor aan de RSNV geen zelfstandige betekenis meer toekomt. Het college heeft bij het besluit omtrent goedkeuring dan ook terecht niet getoetst aan de RSNV.

Dit betoog faalt eveneens.

2.8.5. Voor zover [appellant] wijst op het functieveranderingsbeleid in het Streekplan Gelderland 2005 en de regionale uitwerking daarvan, stelt de Afdeling vast dat dit beleid in het voorliggende geval niet van toepassing is. Het functieveranderingsbeleid is van toepassing indien sprake is van vrijgekomen (agrarische) bebouwing in het buitengebied waarvoor woningen of niet-agrarische bedrijven in de plaats komen. Van vrijgekomen (agrarische) bebouwing ter plaatse van de sauna en het beautycentrum is geen sprake. Dit betoog slaagt evenmin.

2.8.6. Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in haar uitspraak van 20 februari 2008, is de stelling van het college dat de gebiedsaanduidingen van het Streekplan Gelderland 2005 met inbegrip van de op dat moment plaatsvindende activiteiten tot stand zijn gekomen, onvoldoende om aan te nemen dat de nieuwe uitbreiding past in het relevante beleid, omdat het streekplan geen specifieke gebiedsaanduiding bevat voor de sauna en het beautycentrum.

Het plandeel valt binnen de gebiedsaanduidingen 'Multifunctioneel gebied' en 'waardevol landschap'. Op grond van het Streekplan Gelderland 2005 is het ruimtelijk beleid voor gebieden met de aanduiding 'waardevol landschap' gericht op het behouden en versterken van de landschappelijke kernkwaliteiten. Voor de waardevolle landschappen als geheel geldt binnen de algemene voorwaarde dat de kernkwaliteiten worden versterkt, en met inachtneming van het beleid voor functieverandering in het buitengebied, een "ja- mits"-benadering voor het toevoegen van nieuwe bouwlocaties en andere ruimtelijke ingrepen. Voor zover de waardevolle landschappen deel uitmaken van het multifunctioneel gebied is de voorwaarde gesteld dat de nieuwe bebouwing past binnen de door de regio vast te stellen of reeds bepaalde zoekzones voor stedelijke functies of zoekzones landschappelijke versterking,

en dat recht wordt gedaan aan de kernkwaliteiten van de betreffende landschappen, aldus het Streekplan Gelderland 2005. Deze zoekzones zijn vastgelegd in de streekplanuitwerking Zoekzones stedelijke functies en landschappelijke versterking, vastgesteld op 12 december 2006.

In het Streekplan Gelderland 2005 is voorts opgenomen dat ten aanzien van intensieve vormen van verblijfsrecreatie binnen een multifunctioneel gebied, waaronder dagrecreatieve voorzieningen, voor toevoeging van nieuwe bebouwing moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden, waaronder een onderzoek naar de mate van (boven)lokale uitstraling op mens en milieu en de effecten op de kernkwaliteiten en de gebiedskenmerken ter plaatse, als ook de verkeersafwikkeling.

2.8.7. Ter zitting heeft het college gesteld dat het plandeel niet valt binnen een zoekzone voor stedelijke functies of landschappelijke versterking. Reeds om die reden wordt niet voldaan aan de voorwaarden om ter plaatse nieuwe bebouwing toe te staan. Daarnaast geldt dat met nieuwe bebouwing recht moet worden gedaan aan de kernkwaliteiten van de desbetreffende landschappen. Het college heeft in het besluit omtrent goedkeuring noch ter zitting gemotiveerd waarom afwijking van het Streekplan Gelderland 2005 in dit geval is gerechtvaardigd. Evenmin heeft het college gemotiveerd waarom met de nieuwe uitbreiding wordt voldaan aan de voorwaarden voor toevoeging van nieuwe bebouwing ten behoeve van intensieve verblijfsrecreatie in multifunctioneel gebied, dan wel waarom afwijking van dit beleid is gerechtvaardigd. Dit betoog slaagt.

2.8.8. Het plangebied valt onder het regime van het Reconstructieplan. In het Reconstructieplan is een zonering aangebracht bestaande uit extensiveringsgebieden, landbouwonwikkelingsgebieden en verwevingsgebieden. De reconstructiezonering dient doorwerking te krijgen in het bestemmingsplan.

Het plangebied ligt binnen een extensiveringsgebied waarbinnen de primaire functie natuur en wonen is. Het terugdringen van de verstoring en aantasting van natuurwaarden staat binnen dit gebied voorop.

In het Reconstructieplan is opgenomen dat een Robuuste Ecologische Verbinding wordt aangelegd tussen de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug voor de meest waardevolle en kwetsbare natuur in het gebied. Dit tracé wordt gevrijwaard van onomkeerbare ontwikkelingen die de realisatie en het functioneren van de zone bemoeilijken, zoals (nieuw)vestiging van niet-passende functies. Het plangebied valt binnen dit tracé. Binnen het kader van de Nota Ruimte is in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur de Ecologische Verbindingszone Veluwe-Utrechtse Heuvelrug vastgelegd. Voor dit gebied geldt dat nationale ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden en versterkt ("ja- mits"-regime).

2.8.9. In de stukken noch tijdens het verhandelde ter zitting heeft het college gemotiveerd waarom het plandeel in overeenstemming is met het Reconstructieplan alsmede de Nota Ruimte ten aanzien van de Ecologische Verbindingszone Veluwe-Utrechtse Heuvelrug. Derhalve slaagt dit betoog eveneens.

2.8.10. In het door [appellant] genoemde gemeentelijke structuurplan, vastgesteld op 23 april 2004, is het plandeel aangeduid als 'nadere uitwerking agrarische clusters'. Volgens het structuurplan vraagt de ligging van een dergelijk clustergebied om maatwerk bij het ontwikkelen van een duurzame strategie voor landbouw en natuur. Het plandeel bevindt zich volgens die plankaart eveneens binnen de aanduiding agrarisch gebied en tevens binnen de Ecologische Verbindingszone.

Ook is het plandeel blijkens de 'Kaart Ontwikkelingsvisie', behorend bij het plan, aangeduid als 'Landgoederenzone'. Volgens de plantoelichting is het streefbeeld voor de landgoederenzone een kleinschalig gebied met afwisselend bosgebied en weide- of bouwland. Het beleid is gericht op het behoud en de versterking van natuurwaarden. In het gebied is slechts routegebonden recreatie toegestaan.

2.8.11. Ter zitting heeft het college aangegeven dat het niet heeft beoordeeld of de raad het voornoemde gemeentelijke beleid bij de vaststelling van het plan in acht heeft genomen. Evenmin is tijdens het verhandelde ter zitting duidelijk geworden wat het door [appellant] genoemde antiversteningsbeleid behelst waarnaar het gemeentebestuur verwijst in een aan [appellante B] verzonden besluit waarin de aanvraag voor een bouwvergunning voor de bouw van twee dakkapellen wordt afgewezen. Dit betoog slaagt.

Overige beroepsgronden

2.9. [appellant] betoogt dat de bestemming op het plandeel ten opzichte van het voorontwerp ten onrechte is gewijzigd van "Niet-agrarische bedrijven" naar "Dagrecreatie". Volgens haar is de bestemming "Niet-agrarische bedrijven" passender gelet op de aard van het gebied welke zich kenmerkt door functies als landbouw en natuur. De bestemming "Dagrecreatie" brengt met zich dat met een vrijstelling van de gebruiksbepalingen elke vorm van dagrecreatie mogelijk kan worden gemaakt.

Ook is in artikel 9 van de planvoorschriften ten onrechte voorzien in de mogelijkheid om de oppervlakte van de bestaande bebouwing met 10% uit te breiden.

2.9.1. De Afdeling is van oordeel dat het onderbrengen van de sauna en het beautycentrum binnen de bestemming "Dagrecreatie" niet onredelijk is. Daarbij betreft de Afdeling dat een sauna en een beautycentrum kunnen worden gezien als vormen van dagrecreatie terwijl binnen de bestemming "Niet-agrarische bedrijven" geheel andere bedrijven zijn opgenomen die veelal ook geen publieksaantrekkelijke functie hebben. Voorts is de Afdeling van oordeel dat de in artikel 9, vijfde lid, van de planvoorschriften opgenomen mogelijkheid tot vrijstelling van de gebruiksbepalingen voldoende is ingekaderd. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat een vrijstelling eerst kan worden verleend nadat hiervoor de vereiste procedure is gevolgd, welke met rechtswaarborgen is omkleed. Dit betoog slaagt niet.

2.9.2. De in artikel 9, tweede lid, van de planvoorschriften opgenomen regeling dat de bebouwing per dagrecreatieve voorziening mag worden uitgebreid met 10%, betreft een niet ongebruikelijke algemene flexibiliteitsbepaling waarbij het gaat om een afwijking van de bouw- of bestemmingsgrenzen. Deze toegestane afwijking is niet van zodanige betekenis dat het college hieraan in redelijkheid geen goedkeuring heeft kunnen verlenen. Ook dit betoog slaagt niet.

Conclusie

2.10. De conclusie is dat hetgeen [appellant] heeft aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft de goedkeuring van het plandeel met de bestemming "Dagrecreatie" met de nadere aanduiding 'sauna en beautycentrum (rsb)' ter plaatse van de percelen aan de Tolweg 13-15 en Poolseweg 20, niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

Gelet op hetgeen gezien 2.8.6 tot 2.8.11 aan nader onderzoek dan wel mogelijke nadere besluitvorming nodig is, ziet de Afdeling geen aanleiding om het college met toepassing van

de Wet bestuurlijke lus in de gelegenheid te stellen het motiveringsgebrek te herstellen.
Proceskostenveroordeling

2.11. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. De kosten van een deskundige komen op de voet van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was. Ter bepaling of het inroepen van een deskundige redelijk was, kan in het algemeen als maatstaf worden gehanteerd of degene die deze deskundige heeft ingeroepen, gezien de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van inroeping, ervan uit mocht gaan dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan een voor hem gunstige beantwoording door de rechter van een voor de uitkomst van het geschil mogelijk relevante vraag. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant] daarvan niet mogen uitgaan.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellanten] gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 4 september 2009, kenmerk 2006-008331 voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Dagrecreatie" met de nadere aanduiding 'sauna en beautycentrum (rsb)' ter plaatse van de percelen aan de Tolweg 13-15 en Poolseweg 20;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan [appellanten] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 297,00 (zegge: tweehonderdzevenennegentig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Troost, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Troost
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 oktober 2010

234-608.