

## Uitspraak 201810204/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1600
Datum uitspraak	8 juli 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 oktober 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Veegplan Westelijk Buitengebied" vastgesteld. Het bestemmingsplan is een herziening van het vorige bestemmingsplan "Westelijk Buitengebied" dat de raad bij besluit van 3 juli 2014 heeft vastgesteld en vervolgens bij besluit van 12 mei 2016 gewijzigd heeft vastgesteld naar aanleiding van de (tussen)uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:146. Het voorliggende bestemmingsplan bevat enkele aanpassingen die voortvloeien uit voortschrijdend inzicht bij de toepassing van het vorige bestemmingsplan. Daarnaast beoogt de raad het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie en een aantal na vaststelling van het vorige bestemmingsplan verleende vergunningen.

Volledige tekst

201810204/1/R1.

Datum uitspraak: 8 juli 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], wonend onderscheidenlijk gevestigd te Putten (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. [appellant sub 2], wonend te Putten,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te [woonplaats] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 3]),

4. Sauna Drôme Onroerend Goed B.V., Sauna Drôme Exploitatie B.V. en Sauna Drôme Holding B.V., alle gevestigd te Putten (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: Sauna Drôme),

5. [appellant sub 5], wonend te Putten,

en

de raad van de gemeente Putten,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 oktober 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Veegplan Westelijk Buitengebied" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 5], Sauna Drôme en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende A] en haar vennoten (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [belanghebbende A]) en [belanghebbende B] en anderen (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [belanghebbende B]) hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

[appellant sub 3], Sauna Drôme en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 februari 2020, waar zijn verschenen:

- [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en [appellant sub 1A],
- [appellant sub 2], bijgestaan door J.G. Schreuder, rechtsbijstandverlener te Putten,
- [appellant sub 3], bijgestaan door J.G. Schreuder, rechtsbijstandverlener te Putten,
- Sauna Drôme, vertegenwoordigd door mr. C.N.J. Kortmann en mr. S.F.A. van Ravels, advocaten te Amsterdam, en [gemachtigde A],
- [appellant sub 5] en [belanghebbende C],
- de raad, vertegenwoordigd door I. Steunebrink en mr. G.J. Vooren en ing. J. Doornbos,
- [belanghebbende A], vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en [gemachtigde C], vergezeld door [gemachtigde D];
- [belanghebbende B], vertegenwoordigd door mr. I.E. Nauta, advocaat te Deventer, [belanghebbende B] en [gemachtigde E].

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan is een herziening van het vorige bestemmingsplan "Westelijk Buitengebied" dat de raad bij besluit van 3 juli 2014 heeft vastgesteld en vervolgens bij besluit van 12 mei 2016 gewijzigd heeft vastgesteld naar aanleiding van de (tussen)uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:146](#). Het voorliggende bestemmingsplan bevat enkele aanpassingen die voortvloeien uit voortschrijdend inzicht bij de toepassing van het vorige bestemmingsplan. Daarnaast beoogt de raad het

bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie en een aantal na vaststelling van het vorige bestemmingsplan verleende vergunningen.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] exploiteert op het perceel [locatie 1] in Putten een intensieve veehouderij met een tak vleeskuikens en een tak vleeskalveren. Hij heeft het voornemen om op zijn perceel twee nieuwe vleeskuikenstallen te bouwen. Hij kan zich niet met het plan verenigen omdat het plan de bouw van deze nieuwe bedrijfsbebouwing niet mogelijk maakt.

4. [appellant sub 1] voert aan dat de raad in zijn vergadering van 29 oktober 2015 heeft besloten om een ontwerpverklaring van geen bedenkingen voor de bouw van twee nieuwe vleeskuikenstallen ter inzage te leggen. Hieraan lag een raadsvoorstel ten grondslag waarin alle aspecten van het voornemen waren belicht. Op 2 december 2015 is de ontwerpvergunning ter inzage gelegd. Nu hierdoor het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat de raad zal meewerken aan de beoogde uitbreiding, heeft de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld door de uitbreiding met twee vleeskuikenstallen niet mogelijk te maken in dit plan. Daarnaast betreft het een concreet bouwvoornemen, waarvoor [appellant sub 1] onder meer een plan-MER heeft laten opstellen en waarvoor het provinciebestuur een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming heeft verleend, zodat de raad ten onrechte niet heeft beoordeeld of dit voornemen in het bestemmingsplan mogelijk kan worden gemaakt.

4.1. De raad zet uiteen dat de omgevingsvergunning niet is verleend vanwege de over het voornemen uitgebrachte adviezen, ontvangen zienswijzen en gewijzigd beleid. De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie voor de m.e.r.) heeft op 1 september 2016 een toetsingsadvies over het plan-MER uitgebracht, waarin staat dat het MER nog niet alle milieu-informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming over de omgevingsvergunning. Het provinciebestuur heeft bij brief van 13 december 2016 te kennen gegeven dat het voornemen in strijd met de Omgevingsverordening Gelderland is. De raad wijst erop dat het provinciebestuur nadien bovendien strengere voorwaarden is gaan stellen aan de uitbreiding van intensieve veehouderijen. Verder heeft de GGD op 20 november 2015 desgevraagd een advies uitgebracht over de voorgenomen uitbreiding. De GGD staat negatief tegenover het initiatief in de voorgelegde vorm omdat de emissiereductie en beschreven bedrijfsvoering geen garantie geven voor een acceptabel woon- en leefklimaat voor de direct omwonenden binnen 250 meter van het bedrijf. De raad wijst er daarnaast op dat over de ontwerpverklaring van geen bedenkingen drie zienswijzen van omwonenden zijn ontvangen. Ten slotte beschrijft de raad dat er voornemens zijn om gronden in de omgeving van de Beitelweg als nieuwe woningbouwlocatie aan te merken. Vanwege deze ontwikkelingen sinds de beslissing tot terinzagelegging van de ontwerpverklaring is aan [appellant sub 1] te kennen gegeven dat

een definitieve verklaring van geen bedenkingen naar verwachting niet zal worden afgegeven door de raad. Deze ontwikkelingen sinds de beslissing tot terinzagelegging van de ontwerpverklaring van geen bedenkingen hebben dan ook niet geleid tot de verlening van een vergunning. De raad heeft de ontwikkeling daarom niet mogelijk gemaakt in het plan.

4.2. Anders dan [appellant sub 1] aan zijn beroepsgrond over het vertrouwensbeginsel ten grondslag heeft gelegd, kan aan de afgifte van een ontwerpverklaring van geen bedenkingen niet het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat de raad de desbetreffende ontwikkeling in een volgend bestemmingsplan mogelijk zal maken. Aan ontwerpbesluiten in het omgevingsrecht is immers inherent dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde inzichten kunnen wijzigen, mede op basis van feiten en belangen die in de loop van het besluitvormingstraject door derden naar voren worden gebracht. In dit geval zijn de hiervoor onder 4.1 beschreven adviezen uitgebracht en zienswijzen door omwonenden naar voren gebracht over het voornemen. Van handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel is daarom geen sprake. Voor zover [appellant sub 1] bedoelt dat de raad al eerder een definitieve verklaring van geen bedenkingen had moeten afgeven en reeds daarom zijn voornemen in het plan mogelijk had moeten maken, overweegt de Afdeling dat de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan en de procedure tot verlening van een omgevingsvergunning twee te onderscheiden procedures zijn. Het lag dan ook op de weg van [appellant sub 1] om eventueel in de procedure over de omgevingsvergunning rechtsbescherming te zoeken tegen het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag. Overigens heeft de raad ook toegelicht dat in dat geval waarschijnlijk geen definitieve verklaring van geen bedenkingen zou zijn verleend op grond van de hiervoor onder 4.1 weergegeven motivering.

Het betoog faalt.

4.3. Vaste rechtspraak van de Afdeling is dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening dient te houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Uit de hiervoor onder 4.1 weergegeven motivering blijkt dat de raad rekening heeft gehouden met het initiatief van [appellant sub 1]. De raad heeft vervolgens toereikend gemotiveerd waarom hij het voornemen van [appellant sub 1] ruimtelijk niet aanvaardbaar acht en daarom niet mogelijk heeft gemaakt in het plan.

Het betoog faalt.

5. Het beroep is ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 2]

7. [appellant sub 2] woont aan de [locatie 2] in Putten. Hij kan zich niet met het plan verenigen omdat aan zijn woning geen woonbestemming is toegekend, maar een bestemming als tweede bedrijfswoning bij [camping].

[belanghebbende A] is eigenaar van [camping]. Zij verzet zich tegen de door [appellant sub 2] gewenste woonbestemming voor deze woning.

8. [appellant sub 2] voert aan dat zijn woning als burgerwoning is gebouwd en ook altijd als

zodanig in gebruik is gebleven. Ter onderbouwing hiervan beschrijft hij dat hij op 8 juli 1982 eigenaar van het perceel is geworden en dat op 8 februari 1983 aan hem een bouwvergunning is verleend voor het vernieuwen en vergroten van de op het perceel staande noodwoning. Verder wijst hij erop dat bij besluit van 28 september 1993 aan hem een bouwvergunning is verleend voor de bouw van een bijgebouw bij zijn woning. Uit de bouwvergunningen blijkt volgens hem dat aan hem de bouw van een burgerwoning is vergund. Nu de burgerwoning niet als zodanig is bestemd, is deze ten onrechte voor de derde maal onder het overgangsrecht gebracht.

Verder betoogt [appellant sub 2] dat een woonbestemming voor zijn woning de exploitatie en uitbreiding van het naastgelegen recreatieterrein niet belemmert. Ter onderbouwing van dit betoog heeft hij het door Groenewold Adviesbureau voor Milieu & Natuur opgestelde advies van 4 maart 2019 (hierna: Groenewold-advies) overgelegd. De raad heeft daarom niet toereikend gemotiveerd dat een woonbestemming ter plaatse ruimtelijk onaanvaardbaar is.

8.1. De raad stelt dat uit de overgelegde bouwvergunning en daarbij behorende stukken blijkt dat de woning is vergund als tweede bedrijfswoning ten behoeve van het recreatiebedrijf en daarom in dit plan ook als zodanig is bestemd. Daarbij wijst de raad erop dat [appellant sub 2] de zoon is van de vorige eigenaar van [camping], die de camping tot 2018 heeft geëxploiteerd. Ten tijde van het verlenen van de bouwvergunning was de vader al eigenaar van de camping. In het verzoek en de toelichting daarop aan het college van gedeputeerde staten om een verklaring van geen bezwaar is beschreven dat bij het gemeentebestuur geen bezwaren tegen de bouw van een tweede woning bestaan. Daarvoor is onder meer als redengevend genoemd dat de zoon ook werkzaamheden zal verrichten voor de camping.

Verder stelt de raad dat in het Groenewold-advies geen rekening wordt gehouden met de toegelaten uitbreidingsmogelijkheden voor [camping]. In het licht van de in de VNG-brochure genoemde richtafstanden staat de woning te dicht op het recreatieterrein.

8.2. Aan de woning van [appellant sub 2] is in het plan de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" toegekend.

Artikel 14, lid 14.1, van de daarbij behorende planregels bepaalt dat op het terrein van [camping] aan de [locatie 3] twee bedrijfswoningen zijn toegestaan, waarbij [locatie 3] de bedrijfswoning is en [locatie 2] de tweede bedrijfswoning.

8.3. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 2] op 24 november 1982 een aanvraag heeft ingediend voor het geheel vernieuwen van een woning. Het college van burgemeester en wethouders van Putten heeft bij besluit van 8 februari 1983 aan [appellant sub 2] vergunning verleend voor het vernieuwen en vergroten van een woning op het perceel [locatie 2] en daarbij aan [appellant sub 2] vrijstelling verleend van de bepalingen van het geldende bestemmingsplan voor zover deze bepalingen zich tegen de realisering van het bouwplan verzetten. Uit de bouwvergunning, de verklaring van geen bezwaar en de daarbij behorende stukken blijkt niet van welke bepalingen van het bestemmingsplan vrijstelling is verleend. Anders dan de raad aan zijn besluit tot vaststelling van het plan ten grondslag heeft gelegd, blijkt uit deze bouwvergunning met vrijstelling en de daarbij behorende stukken dan ook niet dat specifiek een gebruiksrecht als tweede bedrijfswoning is vergund. Weliswaar staat in het verzoek om een verklaring van geen bezwaar en de toelichting daarop van het gemeentebestuur dat deze wordt gevraagd omdat de bouw van een tweede woning op grond van het overgangsrecht van het bestemmingsplan niet is toegestaan en dat [appellant sub 2] werkzaamheden zal verrichten op het recreatiebedrijf, maar in deze stukken wordt ook beschreven dat het om de verplaatsing van een al tientallen jaren door [appellant sub 2]

bewoonde noodwoning gaat, die anders waarschijnlijk voor legalisatie in een volgend plan in aanmerking zou komen. Uit de bouwvergunning en de verklaring van geen bezwaar blijkt niet dat of welke betekenis is toegekend aan deze in de toelichting genoemde omstandigheden. De overgelegde stukken zijn hierdoor niet concludent over het vergunde gebruiksrecht en de relatie tussen dat gebruiksrecht en het recreatiebedrijf. Dit brengt mee dat de raad bij zijn besluitvorming ten onrechte tot uitgangspunt heeft genomen dat de woning is vergund als tweede bedrijfswoning. Het bestreden besluit, voor zover daarin aan de woning aan de [locatie 2] een bestemming is toegekend als tweede bedrijfswoning, is dan ook niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.  
Het betoog slaagt.

9. Het beroep is gegrond. De Afdeling zal het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor zover in de planregels de woning aan de [locatie 2] is aangemerkt als tweede bedrijfswoning.

De Afdeling zal de raad op voet van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb opdragen om binnen 26 weken na de datum van deze uitspraak een nieuwe planregeling vast te stellen voor deze gronden. Daarvoor hoeft de raad geen nieuw ontwerpplan ter inzage te leggen. Bij de vaststelling van die nieuwe planregeling dient de raad de betrokken belangen opnieuw af te wegen. In die afweging moet betrokken worden welke betekenis toekomt aan zowel het belang van [appellant sub 2] bij het kunnen uitoefenen van een gebruiksrecht overeenkomstig de in 1983 verleende bouwvergunning, als aan het belang van [belanghebbende A] om haar recreatiebedrijf te kunnen blijven exploiteren en van de in het plan geboden uitbreidingsmogelijkheden gebruik te kunnen maken.

10. De raad dient op na te melden wijze te worden veroordeeld tot vergoeding van proceskosten.

[appellant sub 2] heeft verzocht om vergoeding van de gemaakte kosten van deskundigen voor het opstellen van het Groenewold-advies. De Afdeling stelt de te vergoeden kosten vast op een bedrag van € 487,80. Omdat geen specificatie van het bestede aantal uren is overgelegd wordt hierbij uitgegaan van vier uren en een forfaitair bedrag van € 121,95 per uur.

Het beroep van [appellant sub 3]

11. [appellant sub 3] woont aan de [locatie 4] in Putten. Hij kan zich niet met het plan verenigen omdat de bijgebouwen bij zijn woning niet als zodanig zijn bestemd.

12. [appellant sub 3] voert aan dat aan hem de toezegging is gedaan dat de bijgebouwen op het perceel in een volgend plan zouden worden toegewezen aan [locatie 4]. Hij wijst op een brief van de raad van 27 maart 2006 aan de eigenaar van [locatie 5] waarin staat dat zijn perceel een apart bestemmingsvlak "Wonen" krijgt toegekend overeenkomstig de eigendomsverhoudingen. Daarnaast wijst hij op de mededeling van de wethouder in de raadsvergadering van 12 mei 2016, inhoudende dat als mocht blijken dat er bijgebouwen aanwezig zijn die aan de kleine woning zijn toe te wijzen, dit in een volgend reparatieplan kan worden meegenomen.

Verder voert [appellant sub 3] aan dat de planregeling niet overeenkomt met de sinds jaar en dag bestaande feitelijke situatie. Hij wijst erop dat de woningen met het adres [locatie 6] en [locatie 4] tot 30 oktober 1992 samen werden aangeduid als [locatie 7] en dat ten behoeve van deze woning de bijgebouwen zijn vergund. [locatie 7] is omgenummerd tot [locatie 4]. De bijgebouwen staan sindsdien op de bij [locatie 4] behorende gronden en alleen [appellant sub

3] als eigenaar van deze gronden kan gebruik maken van deze bijgebouwen.

12.1. De raad stelt dat de bijgebouwen zijn vergund ten behoeve van [locatie 7], die de gehele woning met de huidige huisnummers [locatie 6] en [locatie 4] omvatte. [locatie 4] is in 1992 als aanleunwoning bij [locatie 6] vergund. [locatie 4] had tot 2016 geen zelfstandige planologische status, maar werd beschouwd als onderdeel van de hoofdwoning met [locatie 6]. Indien de bijgebouwen in het plan aan [locatie 4] zouden worden toegekend, dan ontstaat de mogelijkheid om bij [locatie 6] opnieuw 80 m2 aan bijgebouwen te realiseren, hetgeen de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijk ordening onwenselijk acht.

12.2. Aan de gronden van [locatie 6] en [locatie 4] is - voor zover hier relevant - één bestemmingsvlak met de bestemming "Wonen" toegekend. Aan de woning met het adres [locatie 4] is de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - kleine woning" toegekend.

Artikel 19, lid 19.1 (bestemmingsomschrijving), van de planregels luidt: "De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. per bestemmingsvlak één woning, tenzij [...];

[...]

e. een kleine woning ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - kleine woning".

[...]

met de daarbij behorende:

l. gebouwen;

m. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

n. tuinen en erven."

Lid 19.2.2 (hoofdgebouwen), aanhef en onder i, luidt:

"Voor hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

i. ter plaatse van de woning op [locatie 6] geldt dat de woning aaneengebouwd dient te zijn met de kleine woning op het adres [locatie 4]."

Lid 19.2.6 (kleine woningen), aanhef en onder e, luidt:

"Voor kleine woningen gelden de volgende regels:

e. ter plaatse van de kleine woning op het adres [locatie 4] geldt dat de kleine woning aaneengebouwd dient te zijn met de woning op [locatie 6]."

Lid 19.2.8 (bijgebouwen), luidt:

"Voor bijgebouwen bij woningen gelden de volgende regels:

a. de gezamenlijke oppervlakte van bijgebouwen bedraagt per woning maximaal 80 m2 dan wel de maximale oppervlakte welke is opgenomen ter plaatse van de aanduiding 'maximum oppervlakte bijgebouwen', [...]

b. indien de bestaande gezamenlijke oppervlakte van bijgebouwen meer dan 80 m2, dan wel meer dan de maximale oppervlakte welke is opgenomen ter plaatse van de aanduiding "maximale oppervlakte bijgebouwen", bedraagt geldt ten aanzien van het meerdere dat

vergroting van de bestaande bijgebouwen alsmede gehele of gedeeltelijke vervangende nieuwbouw niet zijn toegestaan;  
[...]

e. bijgebouwen zijn niet toegestaan:

[...];

2. bij kleine woningen;

[...];"

12.3. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Verder is vereist dat die uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en gemeenteambtenaren de raad alleen binden indien hij daarmee instemt.

Wat betreft de gestelde toezegging uit 2006, stelt de Afdeling vast dat dit een brief aan de eigenaar van [locatie 5] betreft en dus geen betrekking heeft op de situatie van [appellant sub 3]. Wat betreft de door [appellant sub 3] genoemde verklaring van een wethouder is niet gebleken van instemming van de raad met die verklaring, nog daargelaten dat die verklaring niet de toezegging bevat dat de bijgebouwen op het perceel als bijgebouwen bij de kleine woning zullen worden bestemd.

Het betoog faalt.

12.4. De omstandigheid dat [appellant sub 3] ervoor heeft gekozen om in 1992 de percelen op de door hem gekozen wijze kadastraal te splitsen, betekent niet dat de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gehouden was om in dit plan de planregeling met de door [appellant sub 3] gekozen kadastrale splitsing in overeenstemming te brengen. Deze kadastrale splitsing neemt immers niet weg dat het perceel in planologisch opzicht steeds als één perceel is beschouwd, dat de kleine woning met [locatie 4] als aanleunwoning bij de woning met [locatie 6] is vergund en dat de bijgebouwen zijn vergund als bijgebouwen bij wat voorheen de enige woning op het perceel was en dus niet specifiek de aanleunwoning. Hierbij betreft de Afdeling dat de door [appellant sub 3] gewenste planregeling zou meebrengen dat opnieuw bijgebouwen vergunningvrij mogen worden gebouwd op het perceel, hetgeen de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in redelijkheid onwenselijk heeft kunnen achten.

Het betoog faalt.

13. Het beroep is ongegrond.

14. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 3] bestaat geen aanleiding.

Het beroep van Sauna Drôme

15. Sauna Drôme exploiteert een sauna aan de Tolweg 13-15 / Poolseweg 20 in Putten. Zij kan zich niet met het plan verenigen omdat het geen uitbreidingsmogelijkheden aan haar



biedt.

[belanghebbende B] woont aan de [locatie 8]. Hij verzet zich tegen de door Sauna Drôme gewenste uitbreidingsmogelijkheden en heeft om deze reden ook een zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht.

16. In het bestemmingsplan is aan de gronden van Sauna Drôme de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - sauna annex beautycentrum" toegekend.

Artikel 13, lid 13.2.2 (Bedrijfsgebouwen), van de planregels luidt:

"Voor bedrijfsgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

b. gezamenlijke oppervlakte van bedrijfsgebouwen bedraagt maximaal de in Bijlage 2 Overzicht niet-agrarische functies aangegeven oppervlakte vermeerderd met 10%, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - sauna annex beautycentrum' maximaal de in Bijlage 2 aangegeven oppervlakte gebouwen en bruto vloeroppervlakte inclusief verdiepingen is toegestaan;

c. de goothoogte bedraagt maximaal 3 m;

d. de bouwhoogte bedraagt maximaal 8 m;

e. de gezamenlijke inhoud van bedrijfsgebouwen bedraagt ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - sauna en beautycentrum' maximaal de bestaande inhoud."

Lid 13.2.5 (Bouwwerken, geen gebouwen zijnde) luidt:

Voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde gelden de volgende regels:

[...]

b. de oppervlakte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, bedraagt maximaal 50 m<sup>2</sup>, dan wel de in Bijlage 2 Overzicht niet-agrarische functies aangegeven oppervlakte, [...];

c. de bouwhoogte bedraagt maximaal 10 m."

Lid 13.4.5 (Inhoudsmaat bedrijfsgebouwen saunacomplex annex beautycentrum) luidt:

"Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 13.2, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - sauna annex beautycentrum' voor het vergroten van de gezamenlijke inhoud van bedrijfsgebouwen met maximaal 10%, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

a. er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van:

1. de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden;

2. het straat- en/of bebouwingsbeeld;

3. de verkeersveiligheid."

Bijlage 2 luidt: "Overzicht niet-agrarische functies"

Adres	Aanduiding	Maximum toegestane oppervlakte aan gebouwen	Maximum toegestane oppervlakte aan bouwwerken, geen gebouwen zijnde	Maximum toegestane bruto vloeroppervlakte inclusief verdiepingen
Tolweg 13	(sr-sc) specifieke vorm van recreatie – sauna annex beautycentrum	1868 m <sup>2</sup>	940 m <sup>2</sup>	2128 m <sup>2</sup>

17. Bij de bespreking van de beroepsgronden stelt de Afdeling het volgende voorop. Tussen partijen is niet in geschil dat de bestaande bebouwing als zodanig is bestemd en dat deze bebouwing in totaal de toegelaten 1.868 m<sup>2</sup> aan gebouwen en 940 m<sup>2</sup> aan overige bouwwerken betreft. Het plan biedt daarmee wat betreft de oppervlakte aan bebouwing geen uitbreidingsmogelijkheid.

De Afdeling stelt verder vast dat op grond van het vorige plan een maximale oppervlakte aan gezamenlijke bebouwing van 2.094 m<sup>2</sup> (1.904 m<sup>2</sup> vermeerderd met 10%) gold, waarvoor de Afdeling verwijst naar rechtsoverweging 2.4 van haar uitspraak van 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4006. Voor de door Sauna Drôme bepleite andere uitleg van het vorige plan, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de door haar gestelde bedoeling van de raad bij de vaststelling van het vorige plan in plaats van de tekst van de planregeling, ziet de Afdeling geen aanleiding. Dit neemt niet weg dat de raad bij de vaststelling van een nieuw plan een nieuwe planologische afweging dient te maken. Die afweging beoordeelt de Afdeling hierna aan de hand van de beroepsgronden.

#### Gelijkheidsbeginsel

18. Sauna Drôme betoogt dat het volledig beperken van uitbreidingsmogelijkheden en de opgelegde beperking tot de bestaande bruto vloeroppervlakte en bestaande inhoud in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Daartoe voert zij aan dat aan andere niet-agrarische bedrijven in het plangebied wel uitbreidingsmogelijkheden worden geboden en dat van die bedrijven de bruto vloeroppervlakte en inhoud niet tot de bestaande situatie worden beperkt. Zij wijst in het algemeen op andere bedrijven waaraan de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" is toegekend en in het bijzonder op het naastgelegen chaletpark De Eyckenhoff, waaraan de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" is toegekend.

18.1. Over de door Sauna Drôme gemaakte vergelijking met de planregeling voor andere niet-agrarische bedrijven, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie vanwege de specifieke voorgeschiedenis in samenhang met de specifieke locatie van Sauna Drôme. In het bijzonder heeft de raad erop gewezen dat het plan ten opzichte van het vorige plan al een grotere bebouwde oppervlakte mogelijk maakt en dat een verdergaande uitbreiding ter plaatse uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening als ongewenst wordt beschouwd vanwege de ligging van Sauna Drôme in het agrarisch gebied en de Groene ontwikkelingszone in de directe omgeving van het Gelders natuurnetwerk. De raad wil voorkomen dat het complex op deze locatie een grootschaliger karakter en uitstraling krijgt en meer verkeer aantrekt dan in het plan mogelijk is gemaakt. Wat betreft de vergelijking met chaletpark De Eyckenhoff heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat dit, anders dan Sauna Drôme, een verblijfsrecreatief bedrijf is en niet in de Groene ontwikkelingszone ligt. Daarnaast biedt het plan ook aan dit bedrijf geen mogelijkheden tot uitbreiding van het aantal stacaravans en recreatiewoningen. In hetgeen Sauna Drôme heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door Sauna Drôme genoemde situaties niet overeenkomen met de situatie van Sauna Drôme. Onder deze omstandigheden doet zich evenmin een schending van het verbod van

willekeur voor.  
Het betoog faalt.

#### Dienstenrichtlijn

19. Sauna Drôme betoogt dat de voor haar geldende bouwregeling in strijd met de Dienstenrichtlijn is vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat Sauna Drôme een dienst aanbiedt in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat het plan, nu het geen uitbreidingsmogelijkheden biedt en de bruto vloeroppervlakte en inhoud tot de bestaande afmetingen beperkt, kwantitatieve beperkingen bevat die als eis in de zin van artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn zijn aan te merken. Volgens Sauna Drôme heeft de raad niet gemotiveerd dat deze eisen noodzakelijk en evenredig zijn als bedoeld in het derde lid. De wens van de raad om verdere versterking van het buitengebied te voorkomen, is daarvoor onvoldoende, aldus Sauna Drôme. Omdat aan andere bedrijven in het buitengebied wel uitbreidingsmogelijkheden worden geboden, wordt deze wens om de verdere versterking van het buitengebied te voorkomen ook niet coherent en systematisch nagestreefd. De raad heeft verder ten onrechte niet aan de hand van specifieke gegevens onderzocht of de bouwregeling voor Sauna Drôme niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Volgens haar heeft een beperkte uitbreiding namelijk nauwelijks invloed op de versterking van het buitengebied.

19.1. De raad stelt dat het plan geen eis stelt aan de uitoefening van de door Sauna Drôme gewenste dienstenactiviteit als zodanig. De bestreden bouwregels, die ten opzichte van het vorige bestemmingsplan in een uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing voorzien, zijn opgenomen vanwege de ligging in een gebied waarvoor natuurdoelstellingen gelden op grond van de Omgevingsverordening Gelderland en de Structuurvisie Putten 2030. Het ontbreken van de door Sauna Drôme gewenste verdere uitbreidingsmogelijkheden is op grond van deze ruimtelijke motieven noodzakelijk en evenredig, aldus de raad.

19.2. Artikel 15, van de Dienstenrichtlijn luidt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende

voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij

gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt."

19.3. Blijkens Kaart 4 (Natuur) bij de Omgevingsverordening Gelderland ligt Sauna Drôme in de Groene ontwikkelingszone, waarvoor bestaande en te ontwikkelen kernkwaliteiten gelden, zoals beschreven in de atlas Kernkwaliteiten Gelders natuurnetwerk en Groene ontwikkelingszone en in bijlage 5 Kernkwaliteiten Gelders natuurnetwerk en Groene ontwikkelingszone.

In de Structuurvisie Putten 2030 is onder meer voor dit gebied in een ecologische verbindingszone voorzien.

19.4. De Afdeling stelt vast dat Sauna Drôme kan worden aangemerkt als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn. Verder stelt de Afdeling vast dat de voor Sauna Drôme geldende maatvoeringsregeling zoals vorm gegeven in artikel 13, lid 13.2.2, onder b en e, in samenhang met Bijlage 2, en lid 13.4.5 van de planregels een eis is in de zin van artikel 4, onder 7, van de Dienstenrichtlijn en dat deze maatvoeringsregeling is te beschouwen als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

19.5. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat deze maatvoeringsregeling gerechtvaardigd is met het oog op een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn. Deze dwingende reden van algemeen belang is gelegen in de bescherming van het milieu, waarbij de noodzaak tot bescherming in dit geval onder meer volgt uit de omstandigheid dat Sauna Drôme in de Groene ontwikkelingszone ligt, waarvoor provinciale natuurbeschermingsdoelen gelden. Ook is in dit gebied volgens de Structuurvisie Putten 2030 een ecologische verbindingszone voorzien tussen het Veluwemassief en de zuidelijke landgoederenzone, die beide onderdeel zijn van het Gelders natuurnetwerk. In dit gebied staan het behoud, versterken en ontwikkelen van ecologische waarden centraal. Anders dan Sauna Drôme aan haar betoog ten grondslag heeft gelegd, is de maatvoeringsregeling dus niet louter ingegeven door een wens van de raad om verdere verstening van het buitengebied te voorkomen.

19.6. Voorts heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat de maatvoeringsregeling voor Sauna Drôme voldoet aan de voorwaarde van evenredigheid als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

Voor zover Sauna Drôme betoogt dat de aan haar opgelegde beperking niet coherent en systematisch binnen het hele plangebied heeft plaatsgevonden, overweegt de Afdeling dat de raad heeft gesteld dat er geen andere, met Sauna Drôme vergelijkbare dienstverrichters op een vergelijkbare locatie in het buitengebied aanwezig zijn. Het door Sauna Drôme concreet genoemde recreatiebedrijf De Eyckenhoff is een verblijfsrecreatief bedrijf en ligt buiten de Groene ontwikkelingszone. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat deze bouwregeling voor Sauna Drôme niet voldoet aan de voorwaarde dat de eisen systematische en coherent door de raad moeten worden toegepast.

Over de effectiviteit van de bouwregeling voor Sauna Drôme, overweegt de Afdeling dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens, maar dat dit niet in alle gevallen behoeft te geschieden door te kwantificeren onderzoeksgegevens (zie de uitspraak van 4 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4101](#), r.o. 13.2). De analyse en specifieke gegevens dienen afgestemd te zijn op de aard van de betrokken beperking. Onverminderd

geldt dat ook die specifieke gegevens de Afdeling in staat moeten stellen om objectief te beoordelen of de beperking evenredig is. In dit geval is de betrokken beperking gelegen in het nastreven van de voor het gebied geldende provinciale en gemeentelijke natuurdoelstellingen. Sauna Drôme alsmede grotendeels de toegangswegen naar Sauna Drôme liggen in de Groene ontwikkelingszone. Als kernkwaliteiten voor dit gebied worden in de Omgevingsverordening onder meer genoemd weinig bebouwing en rust, ruimte en donkerte. Op grond van de Structuurvisie Putten 2030 is in het gebied een ecologische verbindingzone voorzien. Sauna Drôme heeft toegelicht dat zij met de ontwikkeling van haar bedrijf weer meer bezoekers wil trekken. In het door haar overgelegde Ondernemersplan Sauna Drôme 2015-2020 staat dat zij van 77.000 bezoekers in 2014 naar maximaal 140.000 bezoekers per jaar wil uitbreiden. Dit leidt tot een toename van het aantal motorvoertuigbewegingen die de raad niet verenigbaar acht met de natuurdoelstellingen voor dit gebied. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee toereikend heeft onderzocht en onderbouwd dat een verdere uitbreiding van Sauna Drôme op deze locatie in de weg staat aan het realiseren van de eveneens voor dit gebied geldende provinciale en gemeentelijke natuurdoelstellingen. Gelet hierop heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de bouwregeling voor Sauna Drôme geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken. De raad heeft in de gegeven omstandigheden voorts redelijkerwijs kunnen concluderen dat het plan niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Sauna Drôme heeft ook niet geconcretiseerd welke andere minder beperkende maatregelen mogelijk zouden zijn die bovendien - zonder hetgeen in het plan is bepaald - hetzelfde door de raad beoogde effect zullen hebben.

19.7. Het betoog dat het plan in strijd met de Dienstenrichtlijn is vastgesteld, faalt.

Afweging raad

20. Sauna Drôme betoogt dat een goede ruimtelijke ordening tevens inhoudt dat aan bestaande bedrijven een redelijke uitbreidingsmogelijkheid wordt geboden. Daarvoor wijst zij op uitspraken van de Afdeling uit 2002 en 2003. Sauna Drôme benadrukt haar belang bij de mogelijkheid van uitbreiding om daarmee de continuïteit van haar bedrijfsvoering te verzekeren. Zij voert aan dat bezoekers behoefte hebben aan ruimer opgezette saunafaciliteiten, waardoor meer ruimte per bezoeker nodig is. Het plan biedt hiervoor geen ruimte. Aan het belang van Sauna Drôme bij een redelijke uitbreidingsmogelijkheid heeft de raad daarom te weinig gewicht toegekend.

Daarnaast voert Sauna Drôme aan dat de redenen van de raad om aan haar geen uitbreidingsmogelijkheden toe te staan bovendien niet steekhoudend zijn. Zo kan volgens Sauna Drôme de motivering van de raad dat een toename van het bouwvolume onwenselijk is omdat dit voor meer verstening in het buitengebied en meer bouwmassa op het terrein zorgt, het besluit niet dragen. Aan andere bedrijven in het buitengebied worden immers niet de specifieke beperkingen gesteld die aan Sauna Drôme worden gesteld. In het bijzonder het naastgelegen chaletpark De Eyckenhoff heeft gezorgd voor een belangrijke verstening van het gebied.

Ook de motivering van de raad dat een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte leidt tot een intensivering van het gebruik met als gevolg daarvan een verkeerstoename en meer rustverstoring voor omwonenden, de natuur en het landelijk gebied, kan volgens Sauna Drôme het besluit niet dragen. Deze motivering wordt alleen ten aanzien van haar bedrijf gehanteerd. Daarnaast leidt een uitbreiding van de bebouwing niet per se tot een toename

van het aantal bezoekers omdat er vooral meer ruimte per bezoeker nodig is. Een verkeerstoename staat daarom ook niet vast, terwijl een eventuele verkeerstoename op het bestaande wegennet kan worden afgewikkeld. Er zijn bovendien andere bedrijven in het gebied met een vergelijkbare verkeersaantrekkende werking. Verder leidt een uitbreiding niet tot meer rustverstoring, waarvoor Sauna Drôme wijst op een rapport van Alterra Wageningen UR van maart 2014 en een notitie van Bureau Waardenburg van 23 maart 2014. Daarnaast heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de Structuurvisie Putten 2030, waarin staat dat dagrecreatieve voorzieningen bij voorkeur gevestigd worden op Krachtighuizen, aan een verdere uitbreiding in de weg staat, nu dit beleid alleen geldt bij nieuwvestiging, aldus Sauna Drôme. Ook de verwijzing door de raad naar de Groene Ontwikkelingszone uit de Omgevingsverordening Gelderland staat niet aan een uitbreiding in de weg omdat een uitbreiding van Sauna Drôme ter plaatse de kernkwaliteiten van het gebied niet aantast.

20.1. De raad wijst erop dat het plan voorziet in een uitbreiding van de toegelaten oppervlakte met 714 m<sup>2</sup> ten opzichte van het vorige plan. De locatie en de voorgeschiedenis van Sauna Drôme geven aanleiding om een verdere uitbreiding niet toe te laten.

Over de locatie stelt de raad dat Sauna Drôme in de Groene ontwikkelingszone ligt, tegen het Gelders natuurnetwerk aan. Op grond van de Omgevingsverordening Gelderland staat de bescherming van de kernkwaliteiten in dit gebied centraal. De rapporten die door Sauna Drôme zijn overgelegd hebben betrekking op de bestaande situatie en niet op de door Sauna Drôme gewenste uitbreiding. Verder staat in de Structuurvisie Putten 2030 dat dagrecreatieve voorzieningen bij voorkeur worden gevestigd op Krachtighuizen en dat in het gebied waarin Sauna Drôme ligt een ecologische verbinding is voorzien. Ook geldt het voorkomen van verdere versterking als algemene doelstelling voor het buitengebied. Verder stelt de raad dat een verruiming van de bouwmogelijkheden naar verwachting zal leiden tot een toename van het verkeer in het gebied. Een toename van het verkeer leidt tot meer rustverstoring, hetgeen niet strookt met de natuurdoelstellingen voor dit gebied.

Over de voorgeschiedenis stelt de raad dat het bestemmingsplan uit 2006 bedoeld was om het bestaande saunacomplex ruimtelijk in te passen. Daarbij heeft de raad destijds onvoldoende onderkend dat het plan grotendeels uit illegaal opgerichte en in gebruik zijnde bebouwing bestond. Daardoor en vanwege voormelde ligging in het buitengebied heeft de Afdeling uiteindelijk de goedkeuringsbesluiten van het college van gedeputeerde staten vernietigd en van het laatste goedkeuringsbesluit de rechtsgevolgen in stand gelaten. Voor alle opgerichte bebouwing is daarna in 2017 een omgevingsvergunning verleend teneinde hiermee de bestaande situatie definitief vast te leggen. De vergunde oppervlakte bedraagt 714 m<sup>2</sup> meer dan de op grond van het plan uit 2006 toegelaten oppervlakte. Met het vastleggen van de bestaande situatie wordt gewaarborgd dat het complex niet een ander, grootschaliger karakter en uitstraling krijgt.

20.2. Het feit dat sprake is van een als zodanig bestemd bestaand bedrijf, betekent niet zonder meer dat in ieder opvolgend plan aan een verdere uitbreiding van dit bedrijf planologische medewerking dient te worden verleend. Bij de vaststelling van een plan dient de raad immers steeds opnieuw te bezien of de gewenste uitbreiding in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. In dit geval is de vergunde bebouwing van Sauna Drôme als zodanig bestemd en is er ten opzichte van het vorige plan sprake van een uitbreiding van de toegelaten bebouwde oppervlakte met 714 m<sup>2</sup>. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid de door Sauna Drôme gewenste verdere uitbreiding mogelijk had moeten maken. De onder 20.1 gegeven

motivering is daarvoor toereikend. De raad heeft daarbij betekenis kunnen toekennen aan de locatie van Sauna Drôme in agrarisch gebied en de Groene ontwikkelingszone in de directe nabijheid van het Gelders natuurnetwerk. Op grond van artikel 2.53, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening Gelderland kan uitbreiding van bestaande functies weliswaar mogelijk worden gemaakt, maar dat laat onverlet dat voor het gebied natuurdoelstellingen gelden. Als kernkwaliteiten voor het desbetreffende gebied worden onder meer genoemd weinig bebouwing en rust, ruimte en donkerte. De door Sauna Drôme overgelegde rapporten over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het saunacomplex hebben betrekking op de bestaande situatie en niet op de door haar gewenste uitbreiding. De Afdeling acht aannemelijk dat een verdere uitbreiding van het complex zal leiden tot meer bezoekers en daarmee tot meer verkeersbewegingen in het gebied, temeer nu Sauna Drôme ook heeft toegelicht dat zij wil innoveren en ontwikkelen om weer meer bezoekers te trekken. De raad heeft dat op deze locatie in redelijkheid uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening als ongewenst kunnen beschouwen.  
Het betoog faalt.

#### Bouwvoornemen

21. Sauna Drôme betoogt dat bij het vaststellen van het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met haar concrete bouwplan voor de uitbreiding van het saunacomplex met een kelosauna. Op 27 september 2017 heeft zij hiervoor de volledige aanvraag ingediend. Verder voert zij aan dat het gemeentebestuur op de hoogte was van haar concrete toekomstplannen, nu zij daarvoor in 2015 een ondernemersplan heeft opgesteld en ingediend.

21.1. De raad stelt dat het college de aanvraag voor de bouw van een kelosauna bij besluit van 28 november 2017 heeft afgewezen. Omdat Sauna Drôme de bouw van de kelosauna vervolgens niet als concreet voornemen heeft genoemd in haar zienswijze van 7 maart 2018, heeft de raad de ruimtelijke aanvaardbaarheid van dit voornemen ook niet kunnen beoordelen. Ook het door Sauna Drôme genoemde ondernemersplan is in de zienswijze niet genoemd en bevat bovendien geen concrete bouwplannen die de raad in zijn afweging had kunnen betrekken.

21.2. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. De Afdeling stelt vast dat in de zienswijze van Sauna Drôme geen concreet bouwplan wordt genoemd. Het lag echter wel op de weg van Sauna Drôme om in de bij de raad naar voren gebrachte zienswijze over het ontwerpplan erop te wijzen dat zij reeds een concreet bouwplan bij het college had ingediend en dat het ontwerpplan dat bouwplan niet mogelijk maakt. De zienswijze is immers bij uitstek de gelegenheid om vermeende onvolkomenheden in het ontwerpplan onder de aandacht van de raad te brengen. Dat geldt in dit geval temeer nu het college op het moment dat de zienswijze naar voren werd gebracht de aanvraag reeds had afgewezen. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het voornemen van Sauna Drôme voor de bouw van een kelosauna.

Het betoog faalt.

#### Bestendige gedragslijn

22. Sauna Drôme betoogt dat het gemeentebestuur voorheen welwillend stond tegenover de toekomstplannen van Sauna Drôme, waarbij Sauna Drôme wijst op het vorige bestemmingsplan uit 2006, de procedures die over dat bestemmingsplan zijn gevoerd en de omgevingsvergunning uit 2017. Daarbij wijst Sauna Drôme tevens op een bij de vaststelling van het vorige plan aangenomen amendement. Uit het bestreden plan blijkt echter van een ongemotiveerde koerswijziging door het gemeentebestuur ten aanzien van haar uitbreidingsplannen. De raad motiveert dit kennelijk gewijzigde planologische inzicht ten onrechte niet.

22.1. In dit geval is ten opzichte van het vorige plan sprake van een uitbreiding van de toegelaten bebouwde oppervlakte met 714 m<sup>2</sup>. De raad stelt dat uit het vorige plan en de omgevingsvergunning uit 2017 slechts kan worden afgeleid dat het gemeentebestuur de bestaande bebouwing ruimtelijk heeft willen regelen. Hierom en gelet op hetgeen hiervoor onder 20.2 is overwogen, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het plan in strijd met een bestendige gedragslijn is vastgesteld of om deze reden ontoereikend is gemotiveerd.

Het betoog faalt.

Planschade

23. Sauna Drôme betoogt dat de raad in zijn afweging ten onrechte niet de aan haar te vergoeden planschade heeft betrokken.

23.1. In het licht van het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de eventueel te vergoeden planschade zodanig zal zijn dat de raad daaraan in zijn afweging meer betekenis had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

Het betoog faalt.

Conclusie

24. Het beroep is ongegrond.

25. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van Sauna Drôme bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 5]

26. [appellant sub 5] heeft een agrarisch bedrijf aan de [locatie 9] in Putten. Hij kan zich niet met plan verenigen omdat het plan geen bewoning van het pand aan de [locatie 10] mogelijk maakt.

27. [appellant sub 5] voert aan dat er al lange tijd sprake is van bewoning van het pand aan de [locatie 10]. Het pand is in de loop van de tijd zowel door familieleden als door derden bewoond. Aan het pand is na een inventarisatie door de gemeente in de jaren '80 een apart huisnummer toegekend. Er worden voor dit pand afzonderlijk gemeentelijke belastingen betaald. Bij een eerdere gelegenheid was het standpunt van het gemeentebestuur dat sprake was van een inwonings situatie en op grond van het vorige plan was inwoning van het pand ook toegestaan. Bij de voorbereiding van het bestreden plan heeft hij voor de eerste keer te horen gekregen dat het pand niet bewoond mag worden, terwijl het gemeentebestuur met de bewoning daarvan dus al zeer lange tijd bekend is.

27.1. De raad stelt dat voor het perceel van [appellant sub 5] de mogelijkheid van inwoning is verwijderd omdat niet wordt voldaan aan het inwoningsbeleid van de gemeente. De op grond



van het beleid vereiste familierelatie tussen [appellant sub 5] en de bewoners van [locatie 10] ontbreekt, aldus de raad.

27.2. Blijkens de verbeelding is aan het agrarisch bedrijfsperceel van [appellant sub 5] de bestemming "Agrarisch" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder c, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor het aantal bedrijfswoningen, kleine plattelandswoningen en plattelandswoningen zoals aangegeven in Bijlage 3 Status woningen in agrarische bouwpercelen;

In bijlage 3 bij de planregels is bij het adres [locatie 9] het volgende opgenomen over de status van de woningen: "1 bedrijfswoning met inwoning".

27.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in dit geval niet toereikend gemotiveerd dat de mogelijkheid van inwoning op het perceel uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening dient te vervallen. Zoals [appellant sub 5] heeft toegelicht, hetgeen door de raad niet is bestreden, wordt het pand [locatie 10] reeds zeer lange tijd bewoond. De raad heeft in het vorige plan de situatie op het perceel aangemerkt als inwoningssituatie. De omstandigheid dat de raad zijn beleid voor inwoning heeft gewijzigd, betekent niet dat de raad op grond van dit beleid zonder meer de reeds bestaande planologische mogelijkheid van inwoning op het perceel in dit plan kon laten vervallen. De raad heeft in dit verband ter zitting toegelicht dat hem is gebleken dat geen sprake is van een familierelatie tussen [appellant sub 5] en de bewoners van [locatie 10]. Gelezen de definitie van 'inwoning' in het bestreden plan en in het vorige plan is een familierelatie evenwel geen vereiste dat aan inwoning wordt of werd gesteld. Daarnaast blijkt uit de dossierstukken dat zowel derden als familieleden op [locatie 10] hebben gewoond.

Het betoog slaagt.

28. Het beroep is gegrond. De Afdeling zal de doorhaling van de zinssnede 'met inwoning' bij het adres [locatie 9] in bijlage 3 bij de planregels vernietigen wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

De Afdeling zal geen opdracht verbinden aan deze vernietiging omdat [appellant sub 5] te kennen heeft gegeven dat zijn beroep strekt tot behoud van de vorige planologische regeling, hetgeen met deze vernietiging is bereikt.

29. Ten aanzien van [appellant sub 5] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Samenvatting

30. De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 5] zijn gegrond. Het plan dient op na te melden wijze te worden vernietigd. De Afdeling zal de raad opdragen om ten aanzien van de woning aan de [locatie 2] een nieuwe planregeling vast te stellen.

31. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en Sauna Drôme zijn ongegrond.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 5] en [appellant sub 2] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Putten van 4 oktober 2018 tot

vaststelling van het bestemmingsplan "Veegplan Westelijk Buitengebied" voor zover het betreft:

a. de doorhaling van de zinssnede 'met inwoning' bij het adres [locatie 9] in bijlage 3 bij de planregels;

b. de beschrijving van de woning aan de [locatie 2] als tweede bedrijfswoning in de tabel in artikel 14, lid 14.1, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Putten op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuwe planregeling vast te stellen voor de woning aan de [locatie 2];

IV. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Putten tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.580,00 (zegge: vijftienhonderdtachtig euro), waarvan € 1.050,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en € 487,80 is toe te rekenen aan de kosten voor een deskundige;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Putten het voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van:

a. € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellant sub 5]; en

b. € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellant sub 2];

VII. draagt de raad van de gemeente Putten op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat dictumonderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 8 juli 2020

745.



De raad van de gemeente Putten overweegt, gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 september 2018, nr. 1001859 het volgende.

Van 25 januari tot 8 maart 2018 heeft voor eenieder ter inzage gelegen het ontwerp van het Actualisatieplan Westelijk Buitengebied (veegplan).

Op het ontwerp van het Actualisatieplan zijn zienswijzen ingediend. Een samenvatting van deze zienswijzen en de beoordeling daarvan zijn weergegeven in de bij dit raadsbesluit behorende bijlage "Notitie beoordeling zienswijzen Actualisatieplan Westelijk Buitengebied". Naar aanleiding van de beoordeling van de zienswijzen worden de verbeelding, de regels en de toelichting van het ontwerp Actualisatieplan op een aantal punten gewijzigd vastgesteld.

Het ontwerp Actualisatieplan wordt daarnaast aangepast naar aanleiding van door te voeren ambtelijke wijzigingen, dit conform de bij dit raadsbesluit behorende bijlage "Notitie ambtelijke wijzigingen Actualisatieplan Westelijk Buitengebied".

Gelet op het bovenstaande, en gelet op de bepalingen van de Wet ruimtelijke ordening;

**besluit:**

de raad van de gemeente Putten:

1. ten aanzien van de ingediende zienswijzen een beslissing te nemen conform de bij dit raadsbesluit behorende "Notitie beoordeling zienswijzen Actualisatieplan Westelijk Buitengebied";
2. bij de vaststelling ambtelijke wijzigingen in het bestemmingsplan aan te brengen, conform de bij dit raadsbesluit behorende "Notitie ambtelijke wijzigingen Actualisatieplan Westelijk Buitengebied";
3. vast te stellen het Actualisatieplan Westelijk Buitengebied (veegplan), zoals dat is vervat in de bij dit besluit behorende verbeelding en regels, vergezeld van een toelichting, zulks overeenkomstig het ontwerp van het bestemmingsplan zoals dat ter inzage heeft gelegen (plan ID nummer ontwerp NL.IMRO.0273.BPBGWVeegplan-ON01), met dien verstande dat de wijzigingen worden aangebracht die voortvloeien uit de beoordeling van de

ingediende zienswijzen en de ambtelijke wijzigingen en met dien verstande dat artikel 34.4 van de regels (wijzigingsbevoegdheid van W naar WA) komt te vervallen;

4. voor het plangebied geen exploitatieplan vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad der gemeente Putten van 4 oktober 2018

de griffier,

*E.G. van Drie-Timmer*

de voorzitter,

