

ECLI:NL:RVS:2018:411

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	07-02-2018
Datum publicatie	07-02-2018
Zaaknummer	201701628/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 februari 2017 heeft het college het wijzigingsplan "Landal Strand Resort Ouddorp Duin" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AR 2018/684 OGR-Updates.nl 2018-0029 Module Ruimtelijke ordening 2018/7921 met annotatie van G. van den End

Uitspraak

201701628/1/R3.

Datum uitspraak: 7 februari 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Natuur- en Landschapsbescherming Goeree-Overflakkee, gevestigd te Goeree-Overflakkee, en Burgerinitiatief Ouddorp Kust Ruimte Rust, gevestigd te Ouddorp, gemeente Goeree-Overflakkee (hierna: NLGO en OKRR),

appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 februari 2017 heeft het college het wijzigingsplan "Landal Strand Resort Ouddorp Duin" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben NLGO en OKRR beroep ingesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft Strand Resort Ouddorp Duin Ontwikkeling B.V. een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

NLGO en OKRR hebben nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 21 november 2017 heeft het college het wijzigingsplan "Landal Strand Resort Ouddorp Duin" gewijzigd vastgesteld.

Tegen het herstelbesluit hebben NLGO en OKRR een zienswijze ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 december 2017, waar NLGO en OKRR, vertegenwoordigd door mr. E.H.A. Sandberg, advocaat te Rotterdam, bijgestaan door mr. dr. J.C.K.W. Bartel, en het college, vertegenwoordigd door mr. B. de Kuijper en ing. M.P. Hoogmoed, zijn verschenen. Voorts is ter zitting gehoord Strand Resort Ouddorp Duin Ontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door mr. A.P. Cornelissen, advocaat te Middelharnis, bijgestaan door J.L. den Hollander.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied van het wijzigingsplan is gelegen tussen de Oude Nieuwlandse Wetering en de Vrijheidsweg in de gemeente Goeree-Overflakkee. Bij de vaststelling van het wijzigingsplan is gebruik gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 15, lid 15.2, van de planregels van het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Klepperduinen". In dit plan is aan de gronden gelegen in het plangebied van het wijzigingsplan de bestemming "Agrarisch" toegekend met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied". De bestemming "Agrarisch" is met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid in het onderhavige wijzigingsplan gewijzigd in de bestemmingen "Recreatie - Verblijfsrecreatie" en "Groen" om ter plaatse de realisatie van recreatieve nachtverblijfseenheden mogelijk te maken. In de toelichting bij het wijzigingsplan is vermeld dat initiatiefneemster Landal Strand Resort Ouddorp Duin voornemens is binnen het plangebied van het wijzigingsplan negen recreatiewoningen te ontwikkelen en te exploiteren onder de vlag van Landal Greenparks, Strand Resort Ouddorp Duin. De negen recreatiewoningen vormen blijkens de plantoelichting onderdeel van het project de "Gebiedsgerichte Aanpak Kop van Goeree" dat erop is gericht de recreatieve druk in het ten zuiden van de Vrijheidsweg gelegen zandwallengebied te verminderen door verblijfsrecreatieve bedrijven uit het zandwallengebied geheel of gedeeltelijk te hervestigen in de zogenoemde Klepperduinen ten noorden van de Vrijheidsweg. Tegenover de realisatie van de negen recreatiewoningen die in het wijzigingsplan in de Klepperduinen zijn voorzien, staat volgens de plantoelichting de opheffing van negen recreatieve standplaatsen op het in het zandwallengebied gelegen recreatiepark De Magneet.

2. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft op 24 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1117, uitspraak gedaan op het verzoek van NLGO en OKRR om het treffen van een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter heeft bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van het college van 7 februari 2017 tot vaststelling van het wijzigingsplan geschorst.

3. Naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter heeft het college op 21 november 2017 het wijzigingsplan gewijzigd vastgesteld. Aan de planregels van het wijzigingsplan is een voorwaardelijke verplichting toegevoegd, welke verplichting betrekking heeft op de opheffing van de negen recreatieve standplaatsen op recreatiepark De Magneet.

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Het besluit van 21 november 2017 is een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb. Nu dat besluit niet geheel aan het beroep van NLGO en OKRR tegemoet komt, hebben zij belang bij het besluit van 21 november 2017 en heeft

het beroep daarop mede betrekking.

De appellanten

4. NLGO heeft blijkens haar statuten ten doel alle vormen van natuur- en landschapsontwikkeling, de natuur- en landschapsbescherming en de natuur- en landschapsbeleving op Goeree-Overflakkee in zich te verenigen en de uitoefening ervan te stimuleren.

OKRR heeft ten doel de ontwikkelingen in recreatievoorzieningen in de Kop van Goeree, zijnde een natuurgebied op Goeree-Overflakkee, in evenwicht te houden met de kwaliteit van het landschap.

NLGO en OKRR vrezen dat als gevolg van de uitvoering van het wijzigingsplan de landschappelijke waarden in de Kop van Goeree worden aangetast.

Procedureel

Terinzagelegging ontwerpwijzigingsplan

5. NLGO en OKRR betogen dat bij de terinzagelegging van het ontwerp voor het wijzigingsplan, dat in de periode van 23 november 2016 tot en met 3 januari 2017 voor een ieder ter inzage heeft gelegen, niet is voldaan aan artikel 3.9a, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Zij voeren daartoe aan dat de verbeelding, de toelichting en de regels bij het ontwerpwijzigingsplan langs elektronische weg ter beschikking zijn gesteld, maar niet het ontwerp van het vaststellingsbesluit. De elektronische terbeschikkingstelling van het ontwerp van het vaststellingsbesluit is volgens NLGO en OKRR vereist in artikel 3.9a, eerste lid, van de Wro. Zij stellen daartoe dat in het ontwerpbesluit dient te worden gemotiveerd of wordt voldaan aan de wijzigingsvoorwaarden en sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

5.1. Artikel 3.9a, eerste lid, van de Wro luidt: "Op de voorbereiding van een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving bedoeld in artikel 3:12 van die wet, tevens langs elektronische weg geschiedt, dat het ontwerpbesluit met de hierbij behorende stukken tevens langs elektronische weg beschikbaar wordt gesteld, dat burgemeester en wethouders binnen acht weken na afloop van de termijn van terinzagelegging omtrent de uitwerking of wijziging besluiten. [...]."

5.2. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak van 24 april 2017 onder 5.3 overwogen dat het niet ter inzage leggen van het ontwerpwijzigingsbesluit niet in strijd is met artikel 3.9a van de Wro, omdat een redelijke uitleg van dit artikel met zich brengt dat uitsluitend het ontwerpwijzigingsplan dient te worden aangemerkt als het ontwerp van het te nemen besluit. Uit het ontwerpwijzigingsplan blijkt immers in voldoende mate wat het college voornemens is te gaan besluiten, aldus de voorzieningenrechter. De Afdeling deelt dit oordeel en wijst er hierbij op dat in de plantoelichting bij het ontwerpwijzigingsbesluit is gemotiveerd waarom volgens het college aan de wijzigingsvoorwaarden is voldaan en sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

Kennisgeving van het op 7 februari 2017 vastgestelde wijzigingsplan

6. NLGO en OKRR betogen dat in strijd met artikel 3.8, derde lid, van de Wro niet alle stukken, behorende bij het op 7 februari 2017 vastgestelde wijzigingsplan, ter inzage zijn gelegd. Als gevolg van dit gebrek is het vaststellingsbesluit van 7 februari 2017 volgens hen niet in werking getreden. Voorts betogen zij dat in strijd met artikel 3:44, eerste lid, onder b, van de Awb aan hen geen exemplaar van het vaststellingsbesluit is toegezonden.

6.1. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak van 24 april 2017 geoordeeld dat de betogen van

NLGO en OKRR betrekking hebben op mogelijke onregelmatigheden van na de datum van het vaststellingsbesluit van 7 februari 2017 die reeds om die reden de rechtmatigheid van dat besluit niet kunnen aantasten. De Afdeling ziet geen aanleiding om op dit punt tot een ander oordeel te komen en verwijst voor de motivering naar overweging 6.2 van de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Het betoog faalt.

Herstelbesluit van 21 november 2017

7. NLGO en OKRR betogen dat het besluit van het college van 21 november 2017, waarbij het wijzigingsplan gewijzigd is vastgesteld, ten onrechte niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb is voorbereid.

7.1. Een bestuursorgaan dient in beginsel een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een wijzigingsplan, voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn naar het oordeel van de Afdeling uitzonderingen mogelijk. Het college kan na de vaststelling van het wijzigingsplan waarbij de zienswijze van een appellant niet of niet geheel is gehonoreerd, alsnog besluiten dat deze zienswijze dient te leiden tot een aanpassing van het plan zonder dat afdeling 3.4 opnieuw behoeft te worden toegepast, mits deze aanpassingen naar aard en omvang niet zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld. Verder wordt als uitzondering aangenomen de situatie dat het besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb wijzigingen van ondergeschikte aard bevat die het college in het plan wil doorvoeren zonder dat de tegen het ontwerpplan ingediende zienswijzen daartoe aanleiding gaven (vergelijk onder meer de uitspraak van 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6546).

7.2. De aanpassing van het wijzigingsplan is naar het oordeel van de Afdeling naar aard en omvang niet zo groot dat moet worden geoordeeld dat een wezenlijk ander plan voorligt. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de aanpassing uitsluitend betrekking heeft op de toevoeging van een voorwaardelijke verplichting aan de planregels van het wijzigingsplan. In het licht bezien van de verdere reikwijdte en omvang van het plan, valt niet in te zien dat deze aanpassing niet zonder toepassing van afdeling 3.4 van de Awb kon worden vastgesteld. De omstandigheid dat de in de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting volgens NLGO en OKRR de belangen van standplaatshouders op het recreatiepark De Magneet kan schaden - wat daarvan verder ook zij - doet aan het vorenstaande niet af. Tegen het besluit van het college van 21 november 2017 konden belanghebbenden beroep instellen bij de Afdeling, van welke mogelijkheid door andere belanghebbenden dan NLGO en OKRR geen gebruik is gemaakt.

Het betoog faalt.

8. NLGO en OKRR hebben zich in hun zienswijze op het herstelbesluit voorts op het standpunt gesteld dat het ontwerpbesluit voor de gewijzigde vaststelling van het wijzigingsplan in strijd met artikel 3.9a, eerste lid, van de Wro niet langs elektronische weg ter beschikking is gesteld.

8.1. Dit betoog slaagt niet, omdat - zoals hiervoor onder 7.2 is overwogen - afdeling 3.4 van de Awb niet is en ook niet hoefde te worden toegepast op de voorbereiding van het besluit van 21 november 2017 waarbij het wijzigingsplan gewijzigd is vastgesteld. Aan het besluit van 21 november 2017 is dan ook geen ontwerpbesluit vooraf gegaan dat langs elektronische weg ter beschikking kon worden gesteld.

Artikel 8:42 van de Awb

9. NLGO en OKRR betogen dat het college in strijd met artikel 8:42 van de Awb het verweerschrift niet binnen vier weken na de dag van verzending van het beroepschrift heeft ingediend. Het verweerschrift is volgens NLGO en OKRR zodanig kort voor de zitting ingediend dat zij niet schriftelijk

op het verweerschrift hebben kunnen reageren.

Voorts betogen NLGO en OKRR dat het college in strijd met artikel 8:42 van de Awb niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft verzonden.

9.1. Op 14 maart 2017 heeft de Afdeling het college verzocht een verweerschrift in te dienen. Ten tijde van dit verzoek luidde artikel 8:42, eerste lid, van de Awb als volgt: "Binnen vier weken na de dag van verzending van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en dient het een verweerschrift in."

In artikel 8:58, eerste lid, van de Awb is neergelegd dat partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kunnen indienen.

9.2. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1621, is de in artikel 8:42, eerste lid, van de Awb genoemde termijn voor het uitbrengen van verweer een termijn van orde. Het college heeft het verweerschrift, gedateerd 29 november 2017, weliswaar niet binnen de gestelde termijn ingezonden, doch nu de wet daaraan geen consequenties verbindt en het verweerschrift bij de Afdeling is binnengekomen voor de in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb neergelegde termijn, gaat de Afdeling aan deze termijnoverschrijding voorbij. Dit zou anders zijn geweest indien het verweerschrift verwijtbaar zodanig laat is ingediend dat NLGO en OKRR worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd. Daarvan acht de Afdeling, gelet op de beperkte omvang van het verweerschrift, in dit geval geen sprake.

9.3. Wat betreft de stelling van NLGO en OKRR dat niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn ingediend, overweegt de Afdeling dat NLGO en OKRR blijkens hun nadere stuk van 30 oktober 2017 de voor hen relevante stukken bij het college hebben opgevraagd en ontvangen, met uitzondering van de stukken en verslagen die betrekking hebben op de uitvoering van artikel 5 van de in 2007 door de voormalige gemeente Goedereede en Recreatiepark De Klepperstee B.V. gesloten "Overeenkomst planologische medewerking". Artikel 5 van deze overeenkomst bevat een verplichting voor Recreatiepark De Klepperstee B.V. om het college te informeren over de verplaatsing van de recreatieve standplaatsen van het in het zandwallengebied gelegen recreatiepark De Klepperstee naar de Klepperduinen. Blijkens hetgeen hierna onder 10.2 wordt overwogen, kan het antwoord op de vraag of uitvoering is gegeven aan de in 2007 overeengekomen verplaatsing niet afdoen aan de rechtmatigheid van het thans bestreden wijzigingsplan. Gelet hierop hebben NLGO en OKRR in het kader van deze procedure geen belang bij het overleggen van de stukken en verslagen die betrekking hebben op de uitvoering van de in 2007 gesloten overeenkomst en kan daarom voorbij worden gegaan aan het betoog van NLGO en OKRR dat de stukken en verslagen aan hen hadden moeten worden toegezonden.

9.4. De betogen falen.

Inhoudelijk

Gewijzigde omstandigheden

10. NLGO en OKRR betogen dat het college vanwege gewijzigde omstandigheden in redelijkheid geen gebruik had mogen maken van de wijzigingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 15, lid 15.2, van de planregels van het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Klepperduinen". Zij wijzen er daartoe op dat de wijzigingsbevoegdheid onderdeel is van een integrale gebiedsvisie die erop is gericht de recreatieve druk in het waardevolle zandwallengebied te verminderen door verblijfsrecreatieve bedrijven uit het zandwallengebied geheel of gedeeltelijk te hervestigen in de ten noorden daarvan gelegen Klepperduinen. Van deze gebiedsvisie is volgens NLGO en OKRR om twee redenen niets terecht gekomen. Ten eerste zijn de standplaatsen in het zandwallengebied volgens NLGO en OKRR niet als zodanig verplaatst naar de Klepperduinen, omdat in de Klepperduinen

hoofdzakelijk recreatiewoningen in plaats van standplaatsen zijn gerealiseerd. Ten tweede is er volgens NLGO en OKRR een groot verschil ontstaan tussen de in 2007 door de voormalige gemeente Goedereede en Recreatiepark De Klepperstee B.V. overeengekomen verplaatsing van recreatieve standplaatsen van het in het zandwallengebied gelegen recreatiepark De Klepperstee naar de Klepperduinen enerzijds en de feitelijke situatie anderzijds. Op recreatiepark De Klepperstee zijn nagenoeg geen standplaatsen opgeheven, terwijl het gebied dat in de Klepperduinen is bestemd voor verblijfsrecreatie nagenoeg volledig is bebouwd, aldus NLGO en OKRR. Dit heeft volgens hen tot gevolg dat een aanmerkelijke onbalans is ontstaan tussen de bebouwing van de Klepperduinen en de vermindering van de standplaatsen in het zandwallengebied. Deze onbalans had voor het college aanleiding moeten vormen geen gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid, aldus NLGO en OKRR.

10.1. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak van 24 april 2017 onder 7.1 overwogen dat de omstandigheid dat in de Klepperduinen recreatiewoningen in plaats van standplaatsen zijn gerealiseerd, een direct gevolg is van de nieuwe visie op de invulling van de Klepperduinen die is neergelegd in het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Klepperduinen". Daarbij heeft de voorzieningenrechter erop gewezen dat in de plantoelichting bij het bestemmingsplan "Klepperduinen" is vermeld dat de inzichten betreffende de invulling van het gebied de Klepperduinen, in afwijking van het in 2010 voor dit gebied vastgestelde bestemmingsplan "Verplaatsingsgebied", zijn gewijzigd. De toeristische vraag richt zich meer op verblijfsrecreatie in de vorm van recreatiewoningen dan op standplaatsen voor kampeermiddelen, aldus de plantoelichting. Omdat de raad met de vaststelling van het bestemmingsplan "Klepperduinen" nadrukkelijk heeft beoogd de realisatie van recreatiewoningen in de Klepperduinen mogelijk te maken, heeft de voorzieningenrechter in de omstandigheid dat in de Klepperduinen hoofdzakelijk recreatiewoningen in plaats van standplaatsen zijn gerealiseerd geen aanknopingspunten gezien voor het oordeel dat het college in redelijkheid geen toepassing had mogen geven aan de in het bestemmingsplan "Klepperduinen" neergelegde wijzigingsbevoegdheid. De Afdeling ziet geen aanleiding om op dit punt tot een andersluidend oordeel te komen.

10.2. Voor zover NLGO en OKRR stellen dat onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de in 2007 door de voormalige gemeente Goedereede en Recreatiepark De Klepperstee B.V. overeengekomen opheffing van standplaatsen op recreatiepark De Klepperstee, wijst de Afdeling erop dat ter uitvoering van deze overeenkomst in 2010 de bestemmingsplannen "De Klepperstee" en "Verplaatsingsgebied" zijn vastgesteld. De vraag of deze plannen voldoende basis bieden om de in 2007 overeengekomen opheffing van standplaatsen op recreatiepark De Klepperstee bestuursrechtelijk af te dwingen, had in een beroepsprocedure over die bestemmingsplannen aan de orde kunnen worden gesteld. Tegen de in 2010 vastgestelde bestemmingsplannen is destijds echter geen beroep ingesteld, waardoor deze plannen onherroepelijk zijn geworden. Het onderhavige wijzigingsplan houdt blijkens de in de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting geen direct verband met de opheffing van standplaatsen op recreatiepark De Klepperstee, maar is onderdeel van de opheffing van standplaatsen op het in het zandwallengebied gelegen recreatiepark De Magneet. Gelet op voormelde omstandigheden, alsmede op het beperkte aantal recreatiewoningen dat in het onderhavige wijzigingsplan is voorzien, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college om reden van de stelling van NLGO en OKRR dat onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de in 2007 overeengekomen opheffing van standplaatsen op het recreatiepark De Klepperstee, in redelijkheid geen toepassing heeft kunnen geven aan de in het bestemmingsplan "Klepperduinen" neergelegde wijzigingsbevoegdheid.

10.3. De betogen falen.

Wijzigingsvoorwaarden

11. De wijzigingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 15, lid 15.2, van de planregels van het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Klepperduinen" luidt als volgt:

"Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om ter plaatse van de aanduiding wro-zone - wijzigingsgebied de bestemmingen te wijzigen in de bestemmingen Recreatie - Verblijfsrecreatie en Groen, met dien verstande dat:

a. door de wijziging het maximaal aantal recreatieve nachtverblijfseenheden binnen het plangebied niet meer zal bedragen dan 494;

b. van de wijzigingsbevoegdheid alleen gebruik mag worden gemaakt voor het verplaatsen van verblijfseenheden van een bestaand recreatiebedrijf in het zandwallengebied;

c. een strook van 10 meter aan de zuidzijde van het gebied dient te worden gewijzigd in de bestemming "Groen";

d. de regels van de bestemming Recreatie - Verblijfsrecreatie en Groen zoals opgenomen in dit bestemmingsplan worden overgenomen."

12. NLGO en OKRR betogen dat het wijzigingsplan is vastgesteld in strijd met de eerste en tweede wijzigingsvoorwaarde.

- Eerste wijzigingsvoorwaarde

13. NLGO en OKRR betogen dat het in de eerste wijzigingsvoorwaarde genoemde aantal van maximaal 494 recreatieve nachtverblijfseenheden in de huidige situatie binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Klepperduinen" reeds wordt overschreden. Zij voeren daartoe aan dat het aantal van 494 recreatieve nachtverblijfseenheden - anders dan het college stelt - geen getalsmatige aanduiding vormt van het aantal nachtverblijven dat in het plangebied is toegestaan, maar betrekking heeft op de oppervlakte die door de nachtverblijven in het plangebied mag worden ingenomen. NLGO en OKRR ontleen dit onder meer aan het "Kwaliteitsverbeteringsplan De Klepperstee" dat volgens hen dateert uit 2006 (hierna: het kwaliteitsverbeteringsplan). Uit het kwaliteitsverbeteringsplan volgt volgens NLGO en OKRR dat het aantal van 494 recreatieve nachtverblijfseenheden is gebaseerd op een maat van 190 m² per verblijfseenheid. Indien deze cijfers met elkaar worden vermenigvuldigd, kan worden geconcludeerd dat binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Klepperduinen" maximaal 93.860 m² mag worden benut voor de realisatie van recreatieve nachtverblijven, aldus NLGO en OKRR. Volgens hen is in de huidige situatie binnen het plangebied echter reeds 116.500 m² benut bestaande uit 233 recreatiewoningen met een gemiddelde grootte van 500 m².

13.1. De Afdeling stelt vast dat in de begripsomschrijvingen in artikel 1 van het bestemmingsplan "Klepperduinen" geen definitie is opgenomen van het begrip recreatieve nachtverblijfseenheid. Wel is in artikel 6, lid 6.2.1, onder e, van de planregels een nadere regel opgenomen over het aantal van 494 recreatieve nachtverblijfseenheden. Bepaald is dat binnen de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" het aantal recreatieve nachtverblijfseenheden in de vorm van toeristische standplaatsen, permanente standplaatsen, recreatiewoningen en/of recreatieappartementen ten hoogste 494 bedraagt. De Afdeling deelt het standpunt van het college dat hieruit volgt dat voor de beantwoording van de vraag of het maximum van 494 recreatieve nachtverblijfseenheden wordt overschreden, het aantal toeristische standplaatsen, permanente standplaatsen, recreatiewoningen en recreatieappartementen binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Klepperduinen" bij elkaar moet worden opgeteld, waarbij gelet op de formulering van artikel 6, lid 6.2.1, onder e, van de planregels één recreatiewoning op gelijke wijze in het aantal meetelt als één standplaats. Voor de juistheid van de stelling van NLGO en OKRR dat voor de beantwoording van de vraag of het maximum van 494 recreatieve nachtverblijfseenheden wordt overschreden dient te worden gekeken naar het oppervlak dat binnen het plangebied voor recreatief nachtverblijf wordt benut, ziet de Afdeling in zowel de planregels als de plantoelichting bij het bestemmingsplan "Klepperduinen" geen aanknopingspunten. Het kwaliteitsverbeteringsplan, waarnaar NLGO en OKRR verwijzen, vormt geen onderdeel van de plantoelichting en de planregels van het bestemmingsplan "Klepperduinen" en is gelet hierop niet beslissend voor de door NLGO en OKRR gestelde uitleg van de eerste

wijzigingsvoorwaarde.

13.2. De omstandigheid dat volgens NLGO en OKRR binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Klepperduinen" geen ruimte beschikbaar is om de toegestane 494 recreatieve verblijfseenheden volledig te benutten in de vorm van uitsluitend recreatiewoningen, doet aan het voorgaande niet af. Het aantal van 494 recreatieve nachtverblijfseenheden is in de planregels uitdrukkelijk opgenomen als maximum, waarbij aan de ontwikkelaar de keuze is gelaten om te bepalen op welke wijze en met welke vormen van recreatief verblijf de beschikbare ruimte in het plangebied wordt ingevuld.

13.3. In het verweerschrift heeft het college gesteld dat binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Klepperduinen", inclusief het onderhavige wijzigingsplan, 349 recreatieve nachtverblijfseenheden zijn en gedeeltelijk nog worden gerealiseerd. Dit Afdeling ziet geen aanleiding aan dit aantal te twifelen. Gelet hierop concludeert de Afdeling dat het aangevoerde geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat het wijzigingsplan is vastgesteld in strijd met de wijzigingsvoorwaarde die is neergelegd in artikel 15, lid 15.2, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan "Klepperduinen".

Het betoog faalt.

- Tweede wijzigingsvoorwaarde

14. NLGO en OKRR betogen voorts dat het wijzigingsplan is vastgesteld in strijd met de tweede wijzigingsvoorwaarde, inhoudende dat van de wijzigingsbevoegdheid alleen gebruik mag worden gemaakt voor het verplaatsen van verblijfseenheden van een bestaand recreatiebedrijf in het zandwallengebied.

15. In de plantoelichting bij het op 21 november 2017 gewijzigd vastgestelde wijzigingsplan is vermeld dat de verplaatsing van de verblijfseenheden zal plaatsvinden vanuit het bestemmingsplan "Recreatieterreinen 2012" dat de raad in 2012 heeft vastgesteld. Tot dit plan behoort het recreatiepark De Magneet met 119 vaste standplaatsen voor stacaravans, aldus de plantoelichting. Ter compensatie van de negen recreatiewoningen die in het plangebied van het wijzigingsplan zijn voorzien, zal volgens de plantoelichting het aantal eenheden van recreatiepark De Magneet van 119 naar 110 worden verlaagd. Om te waarborgen dat deze verlaging ook daadwerkelijk plaatsvindt, heeft het college aan de planregels van het gewijzigd vastgestelde wijzigingsplan een voorwaardelijke verplichting toegevoegd. Deze voorwaardelijke verplichting luidt als volgt:

"Een omgevingsvergunning voor de bouw van recreatiewoningen mag alleen worden verleend als binnen twee jaar na onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning, het aantal recreatieve verblijfseenheden binnen de begrenzing van het bestemmingsplan Recreatieterreinen 2012 (NL.IMRO.1924.GDRRecreatie-BP40), plandeel De Magneet, met de aanduidingen specifieke vorm van recreatie - de Magneet' en 'max. aantal standplaatsen voor verblijfsrecreatie' is afgenomen van 119 tot maximaal 110."

16. NLGO en OKRR betogen dat het niet mogelijk is in de planregels van het wijzigingsplan een voorwaardelijke verplichting op te nemen, omdat hiermee de regels die in het bestemmingsplan "Klepperduinen" voor te wijzigen bestemming zijn gesteld worden aangevuld. Het college is hiertoe niet bevoegd, aldus NLGO en OKRR.

16.1. De omstandigheid dat de wijzigingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 15, lid 15.2, van de planregels van het bestemmingsplan "Klepperduinen" niet uitdrukkelijk de mogelijkheid van een voorwaardelijke verplichting bevat, betekent niet dat een dergelijke verplichting niet in de regels van het onderhavige wijzigingsplan kan worden opgenomen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3260, overweging 5.5.1). Hierbij is van belang dat de voorwaardelijke verplichting in dit geval uitsluitend bedoeld is om te waarborgen dat wordt voldaan

aan de wijzigingsvoorwaarde dat sprake is van het verplaatsen van verblijfseenheden van een bestaand recreatiebedrijf in het zandwallengebied. Het stellen van een dergelijke voorwaardelijke verplichting valt naar het oordeel van de Afdeling binnen de aan het college toegekende bevoegdheid.

Het betoog faalt.

17. NLGO en OKRR betogen tevens dat het opheffen van negen standplaatsen op recreatiepark De Magneet niet voldoende is om de in het wijzigingsplan voorziene negen recreatiewoningen te compenseren. Zij voeren daartoe aan dat blijkens een situatieschets de negen recreatiewoningen een oppervlakte hebben van in totaal 3.877 m². Een dergelijke oppervlakte komt volgens NLGO en OKRR overeen met die van twintig verblijfseenheden, ervan uitgaande dat de oppervlakte per verblijfseenheid 190 m² bedraagt.

17.1. Onder 13.1 van deze uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de stelling van NLGO en OKRR dat per verblijfseenheid dient te worden uitgegaan van een oppervlakte van 190 m², geen steun vindt in de planregels en plantoelichting bij het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Klepperduinen". Voorts heeft de Afdeling geoordeeld dat één recreatiewoning en één standplaats op gelijke wijze meetellen in het aantal verblijfseenheden. Nu niet in geschil is dat het wijzigingsplan voorziet in de realisatie van maximaal negen recreatiewoningen, ziet de Afdeling gelet op hetgeen hiervoor onder 13.1 is overwogen geen aanleiding voor het oordeel dat het college in de wijzigingsvoorwaarden niet heeft kunnen volstaan met het opheffen van negen verblijfseenheden in de vorm van standplaatsen voor verblijfsrecreatie op het in het zandwallengebied gelegen recreatiepark De Magneet.

Het betoog faalt.

18. NLGO en OKRR betogen voorts dat de voorwaardelijke verplichting rechtsonzeker en niet uitvoerbaar is. Volgens hen had in de voorwaardelijke verplichting moeten worden gewaarborgd dat een omgevingsvergunning voor de bouw van de recreatiewoningen uitsluitend kan en mag worden verleend indien vóór de verlening van de omgevingsvergunning het aantal standplaatsen op het recreatiepark De Magneet planologisch is verlaagd en deze standplaatsen ook feitelijk zijn opgeheven.

18.1. De Afdeling stelt vast dat aan het recreatiepark De Magneet in het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Recreatieterreinen 2012" de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - de magneet" zijn toegekend. In artikel 10, lid 10.2.1, onder f, van de planregels bij dat plan is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - de magneet" maximaal 119 permanente standplaatsen voor verblijfsrecreatie zijn toegestaan.

De Afdeling deelt het standpunt van NLGO en OKRR dat in de voorwaardelijke verplichting dient te zijn gewaarborgd dat het aantal permanente standplaatsen voor verblijfsrecreatie dat op recreatiepark De Magneet planologisch is toegestaan in het ter plaatse geldende bestemmingsplan met negen wordt verlaagd. Zonder een dergelijke plaanpassing bestaat er planologisch immers geen belemmering om de negen standplaatsen na een feitelijke opheffing daarvan in de toekomst opnieuw te realiseren.

18.2. Naast het feit dat de Afdeling de in 18.1 bedoelde aanpassing van het bestemmingsplan nodig acht, is de Afdeling met NLGO en OKRR van oordeel dat in de voorwaardelijke verplichting tevens dient te worden gewaarborgd dat de negen standplaatsen op recreatiepark De Magneet ook feitelijk worden opgeheven. Het uitsluitend planologisch verminderen van het aantal standplaatsen biedt namelijk niet de waarborg dat de standplaatsen ook daadwerkelijk worden opgeheven, omdat deze in stand kunnen worden gelaten op basis van de beschermende werking van het in een bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht.

18.3. Verder deelt de Afdeling het standpunt van NLGO en OKRR dat in de voorwaardelijke verplichting dient te worden gewaarborgd dat de aanpassing van het bestemmingsplan en de

feitelijke opheffing van de standplaatsen op recreatiepark De Magneet plaatsvinden vóór de verlening van de omgevingsvergunning voor de bouw van de recreatiewoningen die in het onderhavige wijzigingsplan zijn voorzien. De thans in de voorwaardelijke verplichting opgenomen tweejaarstermijn na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning acht de Afdeling in dit geval onvoldoende rechtszeker. Na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning staan tegen het besluit tot verlening van de vergunning geen rechtsmiddelen meer open. Dit heeft tot gevolg dat het voor derden, zoals NLGO en OKRR, niet mogelijk is om na het onherroepelijk worden van de vergunning af te dwingen dat de aanpassing van het bestemmingsplan en de feitelijke opheffing van de standplaatsen op recreatiepark De Magneet ook daadwerkelijk plaatsvinden. Voor zover het college in zijn verweerschrift en ter zitting heeft gesteld dat de opheffing van de standplaatsen zal worden geborgd door middel van een voorwaarde in de omgevingsvergunning op basis waarvan met toepassing van artikel 5.19 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) de vergunning kan worden ingetrokken, is de Afdeling van oordeel dat een dergelijke voorwaarde voor derden evenmin voldoende rechtszekerheid biedt. Artikel 5.19 van de Wabo bevat immers niet een verplichting maar slechts een bevoegdheid voor het college om bij het niet naleven van een aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift de vergunning in te trekken.

18.4. Het betoog slaagt.

Conclusie

Besluit van 7 februari 2017

19. Nu het college zich ten aanzien van het op 7 februari 2017 vastgestelde wijzigingsplan op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het besluit van 7 februari 2017 niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het beroep van NLGO en OKRR tegen het besluit van 7 februari 2017 is gelet hierop gegrond, zodat dat besluit wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb dient te worden vernietigd.

Besluit van 21 november 2017

20. Gelet op hetgeen hiervoor onder 18.1 tot en met 18.3 is overwogen, is het besluit van het college van 21 november 2017, voor zover het de voorwaardelijke verplichting neergelegd in artikel 3, lid 3.3, van de planregels betreft, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld. Het beroep van NLGO en OKRR tegen het besluit van 21 november 2017 is gelet hierop eveneens gegrond, zodat dat besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

21. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat artikel 3, lid 3.3, van de planregels van het op 21 november 2017 vastgestelde wijzigingsplan als volgt komt te luiden:

"Een omgevingsvergunning voor de bouw van de recreatiewoningen mag uitsluitend worden verleend indien voorafgaand aan het verlenen van de omgevingsvergunning het aantal recreatieve verblijfseenheden op recreatiepark De Magneet feitelijk is afgenomen tot maximaal 110 en het ter plaatse geldende bestemmingsplan in een onherroepelijk besluit dienovereenkomstig is aangepast."

De Afdeling acht niet aannemelijk dat derden hierdoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, omdat de aangepaste formulering van de voorwaardelijke verplichting overeenkomt met de strekking en bedoeling van de voorwaardelijke verplichting zoals het college die in de planregels van het op 21 november 2017 vastgestelde wijzigingsplan heeft opgenomen en daartegen door derden geen rechtsmiddelen zijn aangewend.

22. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding het college op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide

onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

23. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gericht tegen de volgende besluiten gegrond:

- het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee van 7 februari 2017 tot vaststelling van het wijzigingsplan "Landal Strand Resort Ouddorp Duin";

- het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee van 21 november 2017 tot gewijzigde vaststelling van het wijzigingsplan "Landal Strand Resort Ouddorp Duin";

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee van 7 februari 2017 tot vaststelling van het wijzigingsplan "Landal Strand Resort Ouddorp Duin";

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee van 21 november 2017 tot gewijzigde vaststelling van het wijzigingsplan "Landal Strand Resort Ouddorp Duin", voor zover het betreft artikel 3, lid 3.3, van de planregels;

IV. bepaalt dat artikel 3, lid 3.3, van de planregels behorende bij het onder III. genoemde besluit als volgt komt te luiden:

"Een omgevingsvergunning voor de bouw van de recreatiewoningen mag uitsluitend worden verleend indien voorafgaand aan het verlenen van de omgevingsvergunning het aantal recreatieve verblijfseenheden op recreatiepark De Magneet feitelijk is afgenomen tot maximaal 110 en het ter plaatse geldende bestemmingsplan in een onherroepelijk besluit dienovereenkomstig is aangepast.";

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder III. vernietigde gedeelte van het besluit;

VI. draagt het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor onder IV. vermelde onderdeel, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee tot vergoeding van bij de vereniging Natuur- en Landschapsbescherming Goeree-Overflakkee en Burgerinitiatief Ouddorp Kust Ruimte Rust in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.252,50 (zegge: twaalfhonderdtweënvijftig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee aan de vereniging Natuur- en Landschapsbescherming Goeree-Overflakkee en Burgerinitiatief Ouddorp Kust

Ruimte Rust het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Postma, griffier.

w.g. Van Diepenbeek

voorzitter De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 7 februari 2018

810.