

## Uitspraak 201609517/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 27 september 2017  
Tegen: de raad van de gemeente Bronckhorst  
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig  
Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Gelderland  
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:2602**

201609517/1/R1.

Datum uitspraak: 27 september 2017

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), beiden wonend te Olburgen, gemeente Bronckhorst,
2. de Stichting Belang Olburgen Rha, gevestigd te Olburgen, gemeente Bronckhorst,
3. [appellante sub 3A], waarvan de maten zijn [maat A] en [maat B], en [appellante sub 3B], waarvan de vennoten zijn [vennoot A], [vennoot B], [vennoot C] en [vennoot D], beide gevestigd te Olburgen, gemeente Bronckhorst,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], beiden wonend te Olburgen, gemeente Bronckhorst,
5. [appellant sub 5A] en [appellante sub 5B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]), beiden wonend te Olburgen, gemeente Bronckhorst,
6. [appellante sub 6A] en [appellant sub 6B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 6]), beiden wonend te Olburgen, gemeente Bronckhorst,

en

de raad van de gemeente Bronckhorst,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied; Dorado Beach" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], de stichting, [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6]

hebben nadere stukken ingediend.

De raad heeft desgevraagd eveneens nadere stukken ingediend in de vorm van de door het college van burgemeester en wethouders ingebrachte memo "doorloopschema en verslaglegging mbt de gevoerde gesprekken en afspraken in het kader van het proces Dorado Beach". De Afdeling heeft, in andere samenstelling, de voor die stukken verzochte beperking van de kennisneming niet gerechtvaardigd geacht. De raad heeft geen gebruik gemaakt van de hem geboden mogelijkheid de stukken terug te nemen, waarna de stukken zijn toegevoegd aan het dossier en aan de overige partijen zijn toegestuurd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 augustus 2017, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. R. Scholten, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B], vertegenwoordigd door [vennoot C], [gemachtigden], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], in persoon respectievelijk vertegenwoordigd door [appellant sub 4A], bijgestaan door mr. S. van Hengel, advocaat te Etten-Leur, [appellant sub 5], vertegenwoordigd door mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem, [appellant sub 6], bijgestaan door mr. B. Oudenaarden, voornoemd, en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.R. Francken, ing. H.C.W. van Voorden-van Oorschot, C.W.T. Beijer, mr. A.J. IJsseldijk en S. Groot-Jebbink, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord Dorado Beach B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. E.T. de Jong, advocaat te Arnhem.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan voorziet in de herstructurering en uitbreiding van de bestaande jachthaven en camping Dorado Beach te Olburgen. Dorado Beach, gelegen aan een zijarm van de IJssel, bestaat thans uit 410 vaste en 25 andere standplaatsen en ongeveer 200 ligplaatsen voor vaartuigen, waarvan ongeveer 170 met een vaste ligplaats. De voorziene herstructurering houdt in dat alle stacaravans en de meeste overige bebouwing zullen worden verwijderd en worden vervangen door chalets en recreatiewoningen en enkele zogenoemde toeristenplaatsen. Verder wordt de oppervlakte van het terrein vergroot en zal de hoofdingang van Dorado Beach worden verplaatst van de Pipeluurseweg naar de Capellegoedweg.

[appellant sub 1], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] wonen in de omgeving van het plangebied. Zij vrezen dat het plan tot aantasting van hun woongenot leidt. De stichting is eveneens bevreesd voor aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving, alsmede voor schade aan de landschappelijke en natuurwaarden van het gebied. [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] exploiteren bedrijven in de omgeving van het gebied. Zij zijn er onder meer voor beducht dat het plan van nadelige invloed op de bedrijfsvoering is.

### Intrekking beroepsgrond

2. [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] hebben ter zitting de beroepsgrond dat het perceel kadastraal bekend gemeente Steenderen, sectie T555, ten onrechte de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie" heeft gekregen, ingetrokken.

### Vertrouwelijke memo

3. De stichting en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] brengen naar voren dat de besluitvorming van de raad mede is gebaseerd op de onder "Procesverloop" genoemde memo van het college van burgemeester en wethouders. Volgens hen is dit stuk destijds ten onrechte integraal geheim gehouden voor belanghebbenden. Voor zover in het stuk privacy gevoelige informatie is vermeld, had die volgens de stichting en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] eventueel weggelaten kunnen worden in de versie die aan derden ter beschikking wordt gesteld. Volgens de stichting en [appellant

sub 4A] en [appellant sub 4B] leidt de geheimhouding van het stuk er onder meer toe dat het bestreden besluit niet is voorzien van een kenbare motivering. Ter zitting heeft de stichting daaraan toegevoegd dat de besluitvorming anders had kunnen uitvallen wanneer zij tijdig de beschikking had gehad over de memo en zij de raad had kunnen wijzen op onvolkomenheden in het stuk.

3.1. De raad merkt op dat de memo inzicht biedt in het doorlopen proces en dat met de vertrouwelijke behandeling daarvan is beoogd de belangen en privacy van de betrokken partijen te waarborgen. Naar zijn mening doet zich geen strijd met het motiveringsbeginsel voor.

3.2. Bij de behandeling van de beroepen is naar voren gekomen dat de memo een chronologisch overzicht vormt van besprekingen die voorafgaand aan de besluitvorming van de raad met diverse betrokkenen zijn gehouden. Het stuk is opgesteld op verzoek van de raad en heeft als doel om de raad nader inzicht te verschaffen in de relevante voorgeschiedenis. Per gesprek is vermeld op welke datum dit is gevoerd en met wie. Voorts wordt een korte samenvatting van de inhoud van ieder gesprek gegeven. Naar het oordeel van de Afdeling bestond gezien de aard van het stuk niet de verplichting om dit voorafgaand aan het nemen van het besluit aan belanghebbenden ter beschikking te stellen. Verder blijkt uit de plantoelichting en de door de raad vastgestelde nota van zienswijzen en wijzigingen voldoende hoe de raad de diverse bij het plan betrokken belangen heeft gewaardeerd en tegen elkaar heeft afgewogen. In zoverre kan derhalve niet met vrucht worden gesteld dat het besluit niet is voorzien van een kenbare motivering. Ook anderszins kan de vertrouwelijke behandeling van de memo niet tot de conclusie leiden dat het besluit van de raad voor vernietiging in aanmerking komt. De betogen falen.

#### Algemeen toetsingskader

4. 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.

#### Regionale behoefte

5. [appellant sub 1] betwijfelt of er een regionale behoefte aan het herstructureren van de camping bestaat. Volgens hem zijn er in de directe omgeving al voldoende bungalowparken aanwezig om aan de vraag naar dergelijke voorzieningen te voldoen. Naar zijn mening voldoet het besluit van de raad in het licht hiervan niet aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro).

5.1. De raad is met [appellant sub 1] van opvatting dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in dit geval van toepassing is. Volgens de raad wordt evenwel aan dit artikel voldaan. In dat verband stelt hij zich op het standpunt dat met het plan een kwaliteitsslag wordt gemaakt doordat de verblijfseenheden op het terrein ruimer worden en er recreatieve voorzieningen worden toegevoegd. Op die manier wordt volgens de raad ingespeeld op de veranderende consumentenvraag. Het bestaande aanbod aan recreatiewoningen in de omgeving voldoet naar de mening van de raad niet aan die behoefte. In dat verband wijst de raad erop dat het bestaande aanbod voornamelijk wordt gevormd door kleinschalige en middelgrote parken met kleinere zomerhuisjes en dat de in het plan voorziene wijziging tegemoetkomt aan de toenemende belangstelling voor groepsbungalows en meergezinshuizen.

5.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidde ten tijde van het bestreden besluit als volgt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld."

5.3. De besluitvorming van de raad op dit punt steunt mede op een rapport van Van der Reest Advies van 7 maart 2014. Hierin wordt een uitvoerige beschrijving gegeven van de markt voor recreatiewoningen in Nederland als geheel en in Gelderland in het bijzonder. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan trends en ontwikkelingen in de desbetreffende sector. Verder gaat het rapport specifiek in op de positie van camping Dorado Beach. Het rapport concludeert dat de huidige opzet van de camping niet levensvatbaar meer is maar dat de in het plan voorziene ontwikkelingen een aanzienlijke kwaliteitstoename zouden opleveren. Verder is aan de hand van een economische beschouwing geconcludeerd dat de markt voldoende perspectief biedt voor deze ontwikkelingen. In hetgeen [appellant sub 1] naar voren brengt kan geen aanleiding worden gevonden om te twifelen aan de juistheid van deze conclusie in het rapport. Evenmin bestaat grond voor twijfel aan de mede daarop gebaseerde conclusie van de raad dat met de herstructurering van de camping een regionale behoefte is gemoeid als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de raad een inventarisatie heeft gemaakt van de bestaande parken met recreatiewoningen in de omgeving en heeft geconstateerd dat die geen van alle voorzien in de behoefte waarin het in geding zijnde park na de voorziene aanpassing wel zal voldoen.

#### Verkeersaspecten

6. [appellant sub 1] voert aan dat de Capellegoedweg niet geschikt is voor de ontsluiting van het recreatiepark omdat deze te smal is en niet breder kan worden gemaakt. Volgens hem zullen aldus verkeersonveilige situaties op die weg ontstaan.

De stichting betoogt dat in het milieu-effectrapport (hierna: het MER) dat mede aan het besluit ten grondslag is gelegd, is uitgegaan van onjuiste verkeersstudies. Daardoor zijn ook de gevolgen van het plan voor geluid, luchtkwaliteit en de natuurwaarden van het ter plaatse gelegen buitendijkse gebied niet correct geïnventariseerd, aldus de stichting. Verder wijst de stichting erop dat er verschillen bestaan tussen de versie van het MER die ter inzage is gelegd en de versie waarop het bestreden besluit steunt. Ook de stichting is van opvatting dat de Capellegoedweg niet breed genoeg is om als ontsluiting van het park te kunnen dienen en dat gevaar voor de verkeersveiligheid dreigt. Zij acht het onzorgvuldig dat van gemeentewege pas na de uitvoering van het plan onderzoek naar de verkeersveiligheid zal volgen.

[appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] stellen eveneens dat de verrichte verkeersstudies onjuist zijn en bij de besluitvorming niet hadden mogen worden gebruikt. In dat verband wijzen zij erop dat deze studies zijn gebaseerd op een publicatie van het CROW die inmiddels is vervangen door een nieuwere versie. Ook [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] staan op het standpunt dat de Capellegoedweg gezien zijn beperkte breedte ongeschikt is om als ontsluitingsroute te dienen. Het gebruik als ontsluitingsroute levert volgens hen gevaar voor de verkeersveiligheid op en kan voorts de bereikbaarheid van het park voor hulpdiensten verminderen.

Ook [appellant sub 5] en [appellant sub 6] voeren aan dat de verkeersstudies steunen op een verouderde publicatie van het CROW. Verder moet volgens hen worden geconcludeerd dat anderszins

met onjuiste getallen is gerekend bij het inschatten van de verkeersbewegingen ten behoeve van het park. Voorts stellen ook [appellant sub 5] en [appellant sub 6] zich op het standpunt dat de Capellegoedweg niet geschikt is om ter ontsluiting van het park te dienen en dat gevaar voor de verkeersveiligheid dreigt. Daarnaast zijn zij, evenals [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], van mening dat de bereikbaarheid van het park voor hulpdiensten vermindert. Tevens hebben [appellant sub 5] en [appellant sub 6] de vrees geuit voor overlast door bouwverkeer. Evenals de stichting wijzen zij op de verschillen tussen de versie van het MER die ter inzage is gelegd en de versie waarop het bestreden besluit steunt, en op de consequenties die een onjuiste inschatting van de verkeersontwikkeling kan hebben voor het beoordelen van de gevolgen van het plan voor luchtkwaliteit en de natuurwaarden.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de verkeersstudies de juiste uitgangspunten zijn gehanteerd doordat de oudere kencijfers van het CROW volgens hem beter aansluiten bij de specifieke situatie van dit park dan de nieuwe cijfers. Niettemin heeft hij ervoor gekozen naar aanleiding van de beroepen een nieuwe verkeersstudie te laten uitvoeren, waarin de meest recente publicatie van het CROW is gebruikt.

Het rapport waarin deze studie heeft geresulteerd, is uitgebracht door bureau Sweco en is gedateerd 13 maart 2017. In dit rapport wordt ingegaan op hetgeen in beroep is aangevoerd over de gehanteerde kengetallen, zowel in algemene zin als specifiek waar het gaat om het wegverkeer ten behoeve van de tot het park behorende jachthaven. Verder gaat het rapport in op het omgaan met zogenoemd dubbelgebruik van functies van het terrein en het in beschouwing nemen van verkeersbewegingen van personeel en bevoorradingsvoertuigen. Tevens komen de verkeerstellingen in de bestaande situatie en de na uitvoering van het plan verwachte verkeersstromen op de diverse aan- en afvoerroutes aan de orde. In bijlagen bij het rapport wordt specifiek ingegaan op de aspecten geluid, luchtkwaliteit en stikstofdepositie indien, anders dan in voorgaande rapporten, wordt uitgegaan van CROW-publicaties uit 2012 in plaats van uit 2008. Volgens het rapport wordt (ook) indien wordt uitgegaan van de publicaties uit 2012, ruimschoots voldaan aan de normen die voor geluid, luchtkwaliteit en stikstofdepositie gelden.

Het nieuwe onderzoek geeft volgens de raad geen aanleiding voor de conclusie dat het plan bij nader inzien niet in het belang van een goede ruimtelijke ordening zou zijn waar het gaat om de aspecten geluid, luchtkwaliteit en natuurwaarden. Verder is de raad van mening dat er geen belemmeringen zijn om de ontsluitingsroute te verbreden, zodat het belang van de verkeersveiligheid is gewaarborgd. De verschillen tussen het ter inzage gelegde concept-MER en het uiteindelijke MER laten zich eruit verklaren dat ten tijde van het concept nog niet vast stond dat tot verbreding kon worden overgegaan, terwijl dat ten tijde van het MER wel het geval was, aldus de raad. Daardoor wordt de verkeersveiligheid volgens de raad in het MER positiever beoordeeld dan in het concept.

6.2. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben in hun nadere stukken en ter zitting kritiek geleverd op de hernieuwde verkeersstudie. Zij blijven op het standpunt staan dat de raad de verkeersaantrekkende werking van het park onderschat. De raad is er volgens hen terecht van uitgegaan dat in de drukste maand van het jaar - augustus - alle huisjes in het park zijn verhuurd. De raad hanteert huns inziens vervolgens echter het onjuiste uitgangspunt dat een aanzienlijk deel van de bedden in die huisjes dan niettemin onbezet blijft. Volgens [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] bevat de nieuwe studie voorts een principiële fout doordat de cijfers van het CROW niet zijn beschouwd als gemiddelden maar als maxima. Ook daardoor is met name het verkeersaanbod in de drukke zomermaanden onjuist becijferd, zo betogen zij. Verder handhaven [appellant sub 1], de stichting, [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] het standpunt dat de Capellegoedweg niet geschikt is voor de afwikkeling van het verkeer van en naar het park. In dit opzicht verwijzen zij eveneens naar normen van het CROW. Volgens hen is het niet mogelijk de weg voldoende te verbreden.

6.3. De raad is van opvatting dat de kritiek op de nieuwe studie geen doel treft.

6.4. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt als volgt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

De belangen van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] zijn gelegen in het behoud van hun woon- en leefklimaat en niet in de veiligheid van bezoekers en personeel van het park. Voor zover zij betogen dat de raad met dat laatste aspect onvoldoende rekening heeft gehouden, dient hun derhalve het in artikel 8:69a van de Awb vervatte relativiteitsvereiste te worden tegengeworpen. De enkele stelling ter zitting dat een slechte bereikbaarheid van het park bij calamiteiten indirecte gevolgen voor omwonenden zou kunnen hebben, levert onvoldoende grond op om hierover anders te oordelen. De Afdeling ziet dan ook af van een inhoudelijke bespreking van de desbetreffende betogen. Overigens heeft de raad ter zitting onweersproken gesteld dat ingeval van calamiteiten geen gebruik zal worden gemaakt van de reguliere ontsluitingsroute via de Capellegoedweg, maar van de oude ontsluiting via de Pipeluurseweg.

Verder overweegt de Afdeling dat voor zover [appellant sub 5] en [appellant sub 6] de vrees uitspreken dat tijdens de aanlegfase overlast van bouwverkeer zal optreden, dit bezwaar geen betrekking heeft op het plan zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Deze grond moet derhalve buiten beschouwing blijven.

6.5. De Afdeling sluit, gehoord de argumenten van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] en de reactie daarop van de raad en Dorado Beach B.V., op zichzelf niet uit dat in de rapporten die aan het besluit vooraf zijn gegaan alsmede in het rapport van Sweco van 13 maart 2017 niet in ieder opzicht op juiste wijze is omgegaan met de kencijfers die het CROW hanteert voor het berekenen van de verkeersgeneratie. Daardoor is evenmin uitgesloten dat de raad het verkeersaanbod in met name de zomermaanden heeft onderschat. Partijen zijn het er echter over eens dat het verkeersaanbod in ieder geval het aantal van 2.000 motorvoertuigen per etmaal niet zal overschrijden.

De raad wijst erop dat de Capellegoedweg binnen het gemeentelijk beleid de status van erftoegangsweg heeft. Volgens het beleid zoals dit sinds 2013 geldt, moet een dergelijke weg in beginsel worden geacht een aanbod tot 2.000 motorvoertuigen per etmaal te kunnen verwerken. Naar de mening van de raad is die norm nog aan de strenge kant, in aanmerking genomen dat sommige andere gemeenten met een aanzienlijk grotere capaciteit van dergelijke wegen rekenen. De raad brengt verder naar voren dat er, anders dan in beroep wordt aangevoerd, over de volle lengte van de relevante wegvakken van de Capellegoedweg een aanmerkelijke verbreding kan en zal worden uitgevoerd door het verruimen van de rijloper en het aanbrengen van bermverharding. Volgens de raad heeft de gemeente een voldoende groot gedeelte van de berm in eigendom om die verbreding te kunnen realiseren. In hetgeen in beroep is aangevoerd, kan geen grond worden gevonden om aan de juistheid hiervan te twifelen. Onder die omstandigheid moet het mogelijk worden geacht dat voertuigen elkaar op een verkeersveilige wijze passeren, ook indien één van de betrokken voertuigen een landbouwvoertuig is. Daarbij acht de Afdeling het niet onaannemelijk dat, zoals de raad heeft gesteld, verkeer op de relevante wegvakken van de Capellegoedweg relatief weinig geconfronteerd zal worden met tegenliggers. Hierbij wordt in beschouwing genomen dat het verkeer op die wegvakken voornamelijk bezoekers van het park zal betreffen, en dat die bezoekers veelal in de ochtenduren het park zullen verlaten om in de middaguren terug te keren. Verder acht de Afdeling van belang dat de raad ter zitting heeft aangekondigd de verkeerssituatie te zullen monitoren en dat zonodig in aanvulling op de wegverbreding één of meer passeerhavens worden gerealiseerd.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de raad zich, daargelaten of van stonde af aan van de correcte kencijfers van het CROW is uitgegaan en of die cijfers op juiste wijze zijn toegepast, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van de verkeersveiligheid zich niet tegen vaststelling van het plan verzet. De Afdeling acht het in dat verband

aannemelijk dat slechts een beperkt gedeelte van het verkeer van en naar het park zal kiezen voor een route via het oost-west georiënteerde deel van de Capellegoedweg, dit gelet op de bestaande verkeersstructuur. Voor zover de stichting betoogt dat voorafgaand aan het nemen van het besluit geen onderzoek naar de verkeersveiligheid heeft plaatsgevonden, mist dat gelet op het eerdere rapport van Sweco van 1 augustus 2016 en een aantal daaraan voorafgaande rapporten van Royal Haskoning en Grontmij feitelijke grondslag. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad verder voldoende inzichtelijk gemaakt waarom het concept-MER en het MER niet volledig met elkaar overeenkomen voor zover het de beoordeling van de verkeersveiligheid betreft.

Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad in de belangen die zijn gemoeid met het tegengaan van geluidhinder en van aantasting van de luchtkwaliteit en natuurwaarden, aanleiding had moeten zien niet tot vaststelling van het plan over te gaan voor zover die belangen zijn gerelateerd aan de wegverkeersbewegingen van en naar het park. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat volgens de onderzoeksrapporten die op deze aspecten zien, in ruime mate wordt voldaan aan de voor die aspecten gestelde grenswaarden. De Afdeling acht het, gelet hierop, niet aannemelijk dat zich een overschrijding van de grenswaarden zou voordoen wanneer van een enigermate grotere verkeersgeneratie van het plan wordt uitgegaan.

De betogen van [appellant sub 1], de stichting, [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] falen.

Effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebied

7. De stichting stelt dat niet alleen verkeersbewegingen over de weg, maar ook het verkeer over de rivier van en naar de jachthaven van negatieve invloed is op de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied "Rijntakken".

7.1. De raad merkt hierover op dat aan de jachthaven geen ruimtelijke aanpassingen plaatsvinden en dat het aantal ligplaatsen gelijk blijft. Overigens maakt de jachthaven zelf geen deel uit van het Natura 2000-gebied, aldus de raad.

7.2. Hetgeen de stichting naar voren brengt geeft geen grond om aan te nemen dat zich ondanks hetgeen de raad daarover opmerkt, een toename van het aantal vaarbewegingen zou kunnen voordoen die leidt tot aantasting van natuurwaarden. Het betoog van de stichting faalt.

Specifieke beroepsgronden [appellant sub 1]

8. [appellant sub 1] betoogt dat zijn woongenot zal afnemen door verkeersoverlast, geluidhinder en aantasting van de privacy. In dat verband wijst hij erop dat het plan nabij zijn perceel de realisering van een zogenoemde shortgolfbaan mogelijk maakt. Volgens [appellant sub 1] is hem in het verleden toegezegd dat die golfbaan op grotere afstand van zijn woning zou komen te liggen dan nu is voorzien. Door toepassing van een wijzigingsbevoegdheid kan deze golfbaan bovendien worden veranderd in een andere voorziening voor dagrecreatie zoals een paintballbaan, aldus [appellant sub 1]. Voorts zal volgens [appellant sub 1] de waarde van zijn woning dalen.

8.1. De raad merkt op dat de golfbaan aanvankelijk juist dichterbij het perceel van [appellant sub 1] was voorzien, maar dat die naar aanleiding van diens zienswijze tegen het ontwerpplan uiteindelijk verder van de perceelsgrens is geprojecteerd. Toezeggingen dat de golfbaan op nog grotere afstand van de woning van [appellant sub 1] zou komen te liggen, heeft de raad naar zijn zeggen niet gedaan. De raad wijst verder op de aan de wijzigingsbevoegdheid verbonden voorwaarden. Volgens de raad bieden die voorwaarden voldoende bescherming aan de belangen van [appellant sub 1].

8.2. De Afdeling stelt vast dat het gedeelte van het park dat het dichtst bij de woning van [appellant sub 1] is gelegen, de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie" en de functieaanduiding "groen" kent. Aan gedeelten van het terrein die, gezien vanaf de woning van [appellant sub 1], daarachter liggen,

zijn de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie" en de functieaanduiding "golfbaan" toegekend. De desbetreffende terreingedeelten liggen op minimaal 80 m van het perceel van [appellant sub 1] en op 135 m van zijn woning. Ingevolge artikel 7, lid 7.1.2, onder f, is alleen daar een golfbaan met de bijbehorende schuilgelegenheden toegestaan.

Artikel 7, lid 7.6, van de planregels luidt als volgt: "Burgemeester en wethouders kunnen de bestemming van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'golfbaan' wijzigen in die zin dat de aanduiding 'golfbaan' wordt gewijzigd in 'dagrecreatieve voorziening', en ter plaatse dagrecreatieve voorzieningen toe staan, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

a. de wijziging leidt niet tot een onaanvaardbare parkeerdruk en verkeersdruk voor de omgeving;

b. het woon- en leefmilieu van de omgeving wordt niet onevenredig aangetast; dit betekent in ieder geval dat de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen niet onevenredig mogen worden beperkt."

Artikel 7, lid 7.4.1, aanhef en onder h, luidt: "Onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan wordt in ieder geval begrepen binnen deze bestemming:

[...]

h. het gebruiken, laten gebruiken of in gebruik geven van gronden en bouwwerken overeenkomstig het in lid 7.1 omschreven toegelaten gebruik, nadat 50% van de in artikel 7.1.2 sub c genoemde recreatieobjecten gerealiseerd zijn, zonder dat realisatie heeft plaatsgevonden en mede in stand wordt gehouden van een landschappelijke inpassing, dit conform de Landschapsanalyse Dorado Beach 2009, de Parkaanzichten Dorado Beach 2009, de Landschappelijke inpassing Dorado Beach 2016, en de uitwerking Landschappelijke inpassing Dorado Beach aanvulling westelijk deel augustus 2016, op de gronden met de nadere aanduiding "groen";

[...]"

8.3. De Afdeling is van oordeel dat mede gelet op de hiervoor genoemde afstanden en de voorwaardelijke verplichting die is vervat in artikel 7, lid 7.4.1, aanhef en onder h, van de planregels, niet met vrucht kan worden gesteld dat de raad de aanduiding "golfbaan" niet heeft mogen toekennen zoals hij heeft gedaan. Bij de behandeling van het beroep is niet gebleken dat in dit opzicht door of namens de raad toezeggingen zijn gedaan. Verder heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met de in artikel 7, lid 7.6, onder a en b, vermelde voorwaarden voldoende bescherming wordt geboden aan de belangen van [appellant sub 1] waar het de mogelijke toepassing van de wijzigingsbevoegdheid betreft. Mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over verkeersaspecten, slaagt het hier besproken betoog van [appellant sub 1] ook anderszins niet. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

Specifieke beroepsgronden stichting

9. De stichting betoogt dat er bij de voorbereiding van het besluit geen serieuze aandacht is geweest voor omwonenden en dat de besluitvorming daardoor onzorgvuldig heeft plaatsgevonden. Verder wijst zij erop dat het plan ten opzichte van het ontwerpplan voorziet in een wijziging van de bestemming van het bij het park behorende terrein voor botenopslag. Met die wijziging is echter geen rekening gehouden bij het opstellen van het MER, aldus de stichting.

9.1. De raad wijst erop dat er voorafgaand aan het nemen van het besluit verscheidene informatieavonden hebben plaatsgevonden alsmede individuele gesprekken, waarbij ook de stichting is betrokken. Verder stelt de raad dat met de door de stichting bedoelde aanpassing juist is beoogd



het gebruik van het betrokken deel van het park te beperken tot het bestaande gebruik.

9.2. In hetgeen de stichting aanvoert kan geen grond worden gevonden voor de conclusie dat de voorbereiding van het besluit niet heeft plaatsgevonden overeenkomstig de wettelijk voorgeschreven procedure. Mede gelet op de bij het bestreden besluit vastgestelde nota van zienswijzen en wijzigingen heeft de Afdeling voorts geen aanknopingspunten om eraan te twifelen dat de raad een zorgvuldige belangenafweging heeft verricht waarbij voldoende aandacht is geschonken aan de belangen van omwonenden.

De door de stichting bedoelde aanpassing ten opzichte van het ontwerpplan behelst het wijzigen van de bestemming van het desbetreffende terrein van "Verkeer-Verblijfsgebied" in "Recreatie-Jachthaven" met de aanduiding "parkeerterrein". De raad merkt terecht op dat die wijziging tot minder gebruiksmogelijkheden van het terrein leidt. In verband daarmee kan het betoog dat hiermee geen rekening is gehouden bij het opstellen van het MER, niet slagen. Op het eveneens door de stichting naar voren gebrachte aspect landschappelijke inpassing wordt ingegaan onder 12 en volgende.

Specifieke beroepsgronden [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B]

10. [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] wijzen erop dat de sloot die in het noorden van het plangebied ligt, mede van belang is voor de afwatering van hun gronden. In het licht daarvan achten zij het onzorgvuldig dat de sloot in het plan niet in zijn geheel de bestemming "Water" heeft gekregen. Verder hebben zij er bezwaar tegen dat aan de brandweg ten noorden van de sloot de aanduiding "groen" is toegekend. Volgens [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] bemoeilijkt die bestemming het noodzakelijke onderhoud aan de sloot.

[appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] hebben verder de vrees uitgesproken dat honden van bezoekers van het park overlast veroorzaken op hun gronden en op de dijk aan de oostzijde van het park.

10.1. De raad stelt dat het gedeelte van de sloot dat in het plangebied ligt, in zijn geheel de bestemming "Water" heeft gekregen. Verder stelt de raad zich op het standpunt dat het thans vastgestelde plan niet in de weg staat aan het goed onderhouden van de sloot.

Waar het gaat om de vrees voor overlast door honden merkt de raad op dat het op grond van een regeling van het waterschap verboden is honden te laten lopen op de door [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] bedoelde dijk. De omstandigheid dat sommige hondenbezitters zich niet aan dat verbod houden, vormt volgens de raad geen grond om in het plan een verbod op het hebben van honden binnen het park op te nemen dan wel de verplichting om het terrein te omheinen teneinde overtreding van het verbod te voorkomen. De raad is van mening dat hij in dit opzicht in voldoende mate aan de belangen van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] is tegemoet gekomen door bij wijze van voorwaardelijke verplichting in de planregels een hondenuitlaatplaats te verlangen.

10.2. Bij de behandeling van het beroep is mede aan de hand van het door [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] overgelegde fotomateriaal komen vast te staan dat de hier bedoelde sloot niet eindigt op het punt waar het plandeel met de bestemming "Water" aan de westkant ophoudt, maar dat de sloot daar afbuigt in zuidelijke richting en - binnen het plangebied - doorloopt langs de Pipeluurseweg. Anders dan de raad stelt, heeft de sloot voor zover gelegen binnen het plangebied derhalve deels wel en deels niet de bestemming "Water" gekregen. Het deel dat parallel aan de Pipeluurseweg loopt, heeft de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie" met de functieaanduiding "groen". Artikel 7, lid 7.1.1, aanhef en onder m, van de planregels staat op gronden met de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie" in beginsel de functies water en waterberging toe. Artikel 7, lid 7.1.2, onder j, bepaalt echter dat ter plaatse van de aanduiding "groen" uitsluitend een afschermende groenzone is toegestaan. Dit betekent dat het plan zich verzet tegen de aanwezigheid van de sloot ter plaatse. Ter zitting is gebleken dat de raad dit niet heeft beoogd, zodat moet worden geconcludeerd dat het besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Het

betoog van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] slaagt.

De Afdeling stelt vast dat het gedeelte van de sloot waaraan wel de bestemming "Water" is toegekend, aan de noordzijde wordt begrensd door een strook grond met de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "groen". Voor deze aanduiding is binnen de bestemming "Agrarisch" in de planregels echter niet voorzien in bijzondere bepalingen. Dit betekent dat de reguliere bepalingen uit de planregels voor de bestemming "Agrarisch" gelden. Ter zitting is naar voren gekomen dat de raad dit niet heeft beoogd, maar dat hij heeft willen voorzien in bepalingen die binnen de bestemming "Agrarisch" specifiek voor de aanduiding "groen" gelden en die het onderhoud van de sloot niet bemoeilijken. Derhalve moet ook in dit opzicht worden geoordeeld dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Ook dit betoog van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] slaagt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met betrekking tot het tegengaan van overlast door honden kan worden volstaan met de voorwaardelijke verplichting tot het realiseren en in stand houden van een hondenuitlaatplaats als vervat in artikel 7, lid 7.4.1, aanhef en onder j, van de planregels. Het betoog van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] faalt.

Op het eveneens door [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] naar voren gebrachte aspect landschappelijke inpassing wordt ingegaan onder 12 en volgende.

Specifieke beroepsgronden [appellant sub 5] en [appellant sub 6]

11. [appellant sub 5] en [appellant sub 6] betogen dat het plan een negatieve invloed heeft op hun privacy en op de waarde van hun woningen.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan ook wat deze aspecten betreft een in planologisch opzicht aanvaardbare situatie oplevert.

11.2. De Afdeling acht het gelet op de afstand van de woningen van [appellant sub 5] en [appellant sub 6] tot het noord-zuid georiënteerde deel van de Capellegoedweg dat naar verwachting voornamelijk ter ontsluiting van het park zal dienen, niet aannemelijk dat het plan tot een belangrijke aantasting van de privacy van [appellant sub 5] en [appellant sub 6] zal leiden. Verder geldt wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning betreft, ook ten aanzien van hen dat geen grond bestaat voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt. Op het eveneens door [appellant sub 5] en [appellant sub 6] naar voren gebrachte aspect landschappelijke inpassing wordt ingegaan onder 12 en volgende.

Landschappelijke inpassing

12. De stichting, [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] zijn van opvatting dat het plan er ten onrechte niet in voorziet om het park goed landschappelijk in te passen door een afschermdende haag. Volgens [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] wordt aldus gehandeld in strijd met gedane toezeggingen. Zij achten een goede landschappelijke inpassing temeer nodig nu het plan volgens hen toelaat dat alle recreatiewoningen binnen het park een hoogte van 8,5 m hebben. [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] achten het niet begrijpelijk waarom slechts aan de westzijde van het park is voorzien in een goede afscherming.

12.1. De raad heeft toegelicht dat juist het landschap een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het plan. In de bestaande situatie, waarin een dichte haag aanwezig is, is de camping naar binnen gekeerd en heeft deze geen relatie met het omliggende landschap, aldus de raad. Uitgangspunt van het plan is openheid van het park zonder dat de omgeving direct met

recreatieobjecten wordt geconfronteerd. De raad verwijst in dit verband naar de Landschapsanalyse Dorado Beach 2009 en naar de uitwerking daarvan in de notitie Parkaanzichten Dorado Beach 2009. De raad stelt verder dat het betoog van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] over het aantal recreatiewoningen dat een bouwhoogte van 8,5 m mag hebben, berust op een onjuiste lezing van de planregels. Volgens hem mogen slechts vijf woningen binnen het park die hoogte hebben.

12.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich, gelet op de daarvoor gegeven motivering en gezien de afstand tot het merendeel van de woningen in de omgeving, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen aanleiding bestond om in de planregels aan alle zijden, behoudens de naar de rivierarm gerichte kant, een afschermende voorziening rond het park te verlangen met een dichtheid als thans aanwezig is. Voorts is het niet onbegrijpelijk te achten dat de raad in dat opzicht een uitzondering heeft gemaakt waar woningen aanzienlijk dichter op het park staan dan andere woningen. Over het betoog van [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] overweegt de Afdeling dat zij niet aannemelijk hebben gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in een volledige afscherming zou voorzien. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

De Afdeling is verder met de raad van oordeel dat uit artikel 7, lid 7.2.5, aanhef en onder b, van de planregels, gelezen in verbinding met lid 7.1.2, onder c, sub 3b, volgt dat slechts vijf recreatiewoningen een bouwhoogte van 8,5 m mogen hebben en dat de overige recreatiewoningen niet meer dan 7,5 m hoog mogen zijn. De betogen falen in zoverre.

12.3. Uit het vermelde onder 10.2 vloeit echter voort dat het plan, anders dan bedoeld, door de raad langs het gedeelte van de sloot waaraan de bestemming "Water" is toegekend in het geheel niet voorziet in een landschappelijke inpassing. Op dat punt is het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen en slaagt het betoog van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B].

#### Economische uitvoerbaarheid

13. Volgens [appellant sub 1], de stichting, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] is het plan economisch niet uitvoerbaar doordat er onvoldoende vraag naar de geplande voorzieningen zal zijn. Volgens de stichting dreigt daardoor het gevaar dat het park zal worden benut voor permanente bewoning en huisvesting van seizoensarbeiders met alle daaraan verbonden risico's. In verband daarmee had het volgens de stichting op de weg van de raad gelegen om een verdergaande fasering in te voeren dan thans is gebeurd.

13.1. Volgens de raad bestaat geen grond om aan de uitvoerbaarheid van het plan te twijfelen.

13.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële en economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar. Onder 5.3 is overwogen dat de raad voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat met de herstructurering van de camping een regionale behoefte is gemoeid. In verband daarmee bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar. Gelet daarop falen ook de betogen over de vrees voor permanente bewoning of huisvesting door seizoensarbeiders en over de noodzaak van verdergaande fasering.

#### Conclusie

14. Het beroep van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] is gegrond. Het besluit van de raad moet op twee onderdelen worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. De Afdeling ziet

aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak in zoverre een nieuw besluit te nemen en bekend te maken en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

De overige beroepen zijn ongegrond.

15. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] te worden veroordeeld. Voor het overige bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bronckhorst van 29 september 2016 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied; Dorado Beach" is vastgesteld, voor zover het de gronden van de parallel aan de Pipeluurseweg gelegen sloot betreft tussen het plandeel met de bestemming "Water" en de duiker onder de weg op ongeveer 35 m ten zuiden daarvan, en voor zover is nagelaten in de planregels specifieke bepalingen op te nemen met betrekking tot de functieaanduiding "groen" binnen de bestemming "Agrarisch";

III. draagt de raad van de gemeente Bronckhorst op om binnen 13 weken na deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen en dit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart de overige beroepen ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Bronckhorst tot vergoeding van bij [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 46,11 (zegge: zesenvertig euro en elf cent), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Bronckhorst aan [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig 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. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. Th.C. van Sloten en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Hagen  
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 27 september 2017

195.