

**LJN: BK0125, Raad van State , 200806200/1/R2**

Datum uitspraak: 14-10-2009  
Datum publicatie: 14-10-2009  
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig  
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig  
Inhoudsindicatie: Bij besluit van 24 juni 2008, kenmerk 695244, heeft het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Dronten (hierna: de raad) bij besluit van 20 december 2007 vastgestelde bestemmingsplan "[belanghebbende] (8020)".

---

**Uitspraak**

200806200/1/R2.  
Datum uitspraak: 14 oktober 2009

**AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Milieugroep Dronten, gevestigd te Dronten,
  2. de vereniging Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland, gevestigd te 's-Graveland,
  3. de vereniging Vereniging Natuur en Milieu Flevoland, gevestigd te Lelystad,
- appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland,  
verweerder.

**1. Procesverloop**

Bij besluit van 24 juni 2008, kenmerk 695244, heeft het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Dronten (hierna: de raad) bij besluit van 20 december 2007 vastgestelde bestemmingsplan "[belanghebbende] (8020)".

Tegen dit besluit hebben de stichting Stichting Milieugroep Dronten (hierna: Milieugroep Dronten) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 augustus 2008, de vereniging Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland (hierna: Natuurmonumenten) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 augustus 2008, en de vereniging Vereniging Natuur en Milieu Flevoland (hierna: Natuur en Milieu Flevoland) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2008, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Milieugroep Dronten, Natuurmonumenten, Natuur en Milieu Flevoland, het college en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 september 2009, waar Milieugroep Dronten, vertegenwoordigd door dr. A.W.C. van Veelen, Vereniging Natuurmonumenten, vertegenwoordigd door ir. N.J. Bosma en R. Kluit, Vereniging Natuur en Milieu Flevoland, vertegenwoordigd door R.A. Atkins, en het college, vertegenwoordigd door mr. S.C. van den Broek en drs. E. van de Water, ambtenaren in dienst van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de raad, vertegenwoordigd door mr. A. Deuzeman, ambtenaar in dienst van de gemeente, en [belanghebbende], vertegenwoordigd door H. Ketelaar.

**2. Overwegingen**

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht, rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Daarbij dient het college rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college erop toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Het plan voorziet onder meer in een planologische regeling voor de recreatieve voorzieningen op het terrein van [belanghebbende] ten noordwesten van de Strandgaperweg nabij Biddinghuizen. Aan het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg is de bestemming "Natuur" toegekend. Hiermee is voorzien in een regeling voor een ecologische verbindingzone en de zogenoemde "Strandgaperbeek". Voor een gedeelte van het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg met een omvang van 28 hectare voorziet dit plan in de aanduiding "golfbaan" ten behoeve van een reeds aangelegde 7-holes golfbaan.

2.3. Milieugroep Dronten, Natuurmonumenten en Natuur en Milieu Flevoland stellen in beroep dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de aanduiding "golfbaan" op het plandeel met de bestemming "Natuur" ter plaatse van het perceel ten zuidoosten van de Strandgaperweg. Zij voeren daartoe primair aan dat dit terrein in het Provinciaal Omgevingsplan Flevoland 2006 (hierna: POP) is aangewezen als kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) en dat dit kerngebied door de aanleg van de golfbaan ten onrechte met 28 hectare wordt verkleind. Voorts betogen Milieugroep Dronten, Natuurmonumenten en Natuur en Milieu Flevoland dat de golfbaan ook de naastgelegen delen van de EHS aantast. Volgens hen is ten onrechte niet voorzien in compensatie voor de door de aanleg van de golfbaan aangetaste natuur.

2.4. Het college stelt zich op het standpunt dat het gebruik van deze gronden als golfbaan onder het vorige plan was toegestaan, aangezien destijds een aanlegvergunning voor de golfbaan is verleend en dat de golfbaan derhalve als zodanig is bestemd. Het college stelt voorts dat dit bestemmingsplan een nieuw natuurgebied mogelijk maakt, waarin langs de golfbaan een beek wordt aangelegd om de verdroging in een groot deel van de Oostrand van Flevoland te verminderen en het college benadrukt in dit verband dat de realisatie van dit natuurgebied uitsluitend mogelijk was nadat Staatsbosbeheer en [belanghebbende] vrijwillig hun gronden hebben geruild. Het college stelt verder dat de golfbaan de EHS in het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg niet aantast, maar samen met de rest van dit gebied juist een positieve invloed heeft op de EHS. Het college stelt dan ook dat het plan niet leidt tot een kwantitatieve of kwalitatieve verslechtering van de EHS en betwist dat toepassing van de zogeheten saldobenadering in dit geval nodig is.

2.5. Ingevolge artikel 5, onder A, van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, zijn de op de plankaart voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor:

1. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en de landschappelijke waarden;
2. waterhuishoudkundige doeleinden;
3. sloten, poelen en daarmee gelijk te stellen water;

waarbij gestreefd wordt naar de ontwikkeling van een ecologische verbindingzone en de aanleg van een beek; met daaraan ondergeschikt:

6. recreatief medegebruik in de vorm van een golfbaan, indien de gronden op de kaart zijn voorzien van de aanduiding "golfbaan".

2.6. Niet in geschil is dat de golfbaan in 2006 in het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg is aangelegd. Op dat moment was het bestemmingsplan "Veluwemeer en omgeving" van kracht, waarin aan het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg een agrarische bestemming was toegekend. Deze bestemming stond, gelet op artikel 6, eerste lid, van de voorschriften van dit bestemmingsplan, het gebruik van de gronden als golfbaan niet toe. Op 3 mei 2005 is door het college van burgemeester en wethouders krachtens artikel 6, achtste lid, van de voorschriften van dit bestemmingsplan, een aanlegvergunning voor de aanleg van de golfbaan verleend. Het verlenen van deze aanlegvergunning, wat daar ook van zij, brengt, anders dan het college betoogt, echter niet met zich dat de aanleg van de golfbaan en het gebruik daarvan in overeenstemming met het bestemmingsplan "Veluwemeer en omgeving" waren en derhalve is in planologisch opzicht sprake van nieuwvestiging van een golfbaan.

2.7. Uit figuur 16 van het POP, waarop de EHS is aangegeven, volgt dat de golfbaan onderdeel uitmaakt van de EHS. De twee percelen die voor 2007 in eigendom waren van [belanghebbende] zijn voorts aangewezen als "gebied begrensd als nieuwe natuur" en de rest van het gebied is aangewezen als "waardevol gebied". Het gehele gebied is bovendien aangewezen als een verdroogd gebied. In paragraaf 5.4 van het POP wordt tot uitdrukking gebracht dat moet worden gestreefd naar een kwalitatieve verbetering van de natuurwaarden in de EHS. Voor nieuwe ontwikkelingen die leiden tot een verslechtering van de EHS, dient het zogeheten systeem van saldobenadering te worden toegepast. Uit het provinciale gebiedsplan voor natuur en landschap, dat onder meer

voorziet in de uitwerking van de EHS, volgt dat het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg deel uitmaakt van een overgangszone tussen het natuurgebied "Het Spijk en Bremerberg" en de natuurgebieden "Kievitslanden" en "Harderbos".

2.7.1. Ter zitting is door het college toegelicht dat het provinciale beleid erop is gericht de gebieden die zijn aangewezen als "nieuwe natuur" op basis van vrijwilligheid als EHS in te richten. Op basis van dit beleid hebben Staatsbosbeheer en [belanghebbende] met betrekking tot het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg op 3 juli 2007, met instemming van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, een overeenkomst tot vrijwillige grondruil gesloten. Vóór deze vrijwillige grondruil waren de gronden van Staatsbosbeheer en [belanghebbende] zodanig over het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg verspreid dat dit zowel aan de uitbreiding van de golfbaan als aan de ontwikkeling van de EHS ter plaatse in de weg stond. Na voormelde overeenkomst zijn echter twee percelen ontstaan die evenwijdig lopen met het Veluwemeer en beide ontwikkelingen mogelijk maken. De Afdeling stelt, gelet op het voorgaande, dan ook vast dat de aanleg van een ecologische verbindingzone tussen het natuurgebied "Het Spijk en de Bremerberg" en de natuurgebieden "Kievitslanden" en "Harderbos" uitsluitend mogelijk werd na voormelde vrijwillige grondruil. Ook de Strandgaperbeek, die een belangrijke functie zal hebben bij het bestrijden van de verdroging in een deel van de Oostrand van Flevoland, had niet kunnen worden aangelegd. Blijkens voormelde overeenkomst zijn tussen Staatsbosbeheer en [belanghebbende] afspraken gemaakt over de inrichting van de golfbaan ten behoeve van de ontwikkeling van de gewenste natuurwaarden. Aan deze afspraken is invulling gegeven door de aanleg van een open golfbaan met betrekkelijk veel riet, ruigten en poelen, zoals voorzien in het bestemmingsplan. Ter zitting is door [belanghebbende] aangegeven dat voor de golfbaan een beheerplan is opgesteld dat is afgestemd op de omliggende natuur.

2.7.2. Uit het milieueffectrapport over de milieueffecten van de uitbreiding van de recreatieve voorzieningen op het terrein van [belanghebbende] volgt voorts dat met de aanleg van de Strandgaperbeek op de gronden van Staatsbosbeheer en met de aanleg van ruigten en poelen op het golfterrein de natuurwaarden in het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg zijn toegenomen ten opzichte van de vorige agrarische functie in dit gebied. Het college heeft zich derhalve naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aanleg van een golfbaan, in combinatie met de door de grondruil mogelijk gemaakte natuurontwikkeling, ten opzichte van de vroegere agrarische functie voor een verbetering van de natuurwaarden in dit gebied heeft gezorgd.

2.7.3. Daargelaten of de natuur op de golfbaan zelf van wezenlijke waarde is voor de EHS, draagt de planologische regeling voor het gehele gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg, gelet op het voorgaande, naar het oordeel van de Afdeling bij aan een aanmerkelijke verbetering van de natuurwaarden in dit gebied en de omliggende natuur. Het college heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel met de bestemming "Natuur" en de aanduiding "golfbaan", in combinatie met het plandeel met de bestemming "Natuur" zonder voormelde aanduiding juist niet leidt tot een kwantitatieve of kwalitatieve verslechtering van de EHS ter plaatse en dat derhalve geen toepassing behoefde te worden gegeven aan het systeem van saldobenadering. Gelet hierop heeft het college naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid kunnen instemmen met de planologische regeling voor het gebied ten zuidoosten van de Strandgaperweg.

2.8. De conclusie is dat hetgeen Milieugroep Dronten, Natuurmonumenten en Natuur en Milieu Flevoland hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plandeel met de bestemming "Natuur" en de aanduiding "golfbaan" in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en drs. W.J. Deetman, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Kegge  
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 oktober 2009

459-589.

---