



Memorandum

Onderwerp	Evaluatie uitspraak Paleis Soestdijk over regels en beleid provincie
Datum	27 mei 2025
Documentnummer	UTSP-1737830539-38227
Van	Maarten Buruma
Aan	Dhr. Van Essen
Telefoonnummer	+31652769487
Team	GRO

Aanleiding

Op 24 januari 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Raad van State) het gemeentelijk besluit over het bestemmingsplan Landgoed Paleis Soestdijk vernietigd zie [uitspraak Raad van State](#). Tegen het plan heeft een 11-tal partijen beroep ingesteld. Dit zijn zowel natuurlijke personen die wonen in de (wijde) omgeving van het plangebied en vrezen voor de gevolgen van het plan voor hun leefomgeving als rechtspersonen die opkomen voor het algemene natuur- en milieubelangen. De Raad van State komt tot het oordeel dat de beroepen van drie partijen ongegrond zijn. De overige beroepen zijn (deels) gegrond. Het bestemmingsplan is op onderdelen gebrekkig. Gelet op het aantal gebreken en de aard daarvan ziet de Raad van State geen mogelijkheid de raad met toepassing van artikel 8:51 d van de Algemene wet bestuursrecht op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

Naar aanleiding van de vernietiging van het bestemmingsplan is een drieledige evaluatie gestart:

1. Evaluatie van het proces.
2. Evaluatie over toepassing van de regels en beleid.
3. Hoe verder met de ontwikkeling van het landgoed.

Deze notitie gaat over de evaluatie over toepassing van de provinciale regels en beleid en over de rol van bevoegd gezag voor natuurbescherming (punt 2). De resultaten hiervan zijn bedoeld om zo nodig van te leren bij andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Hierna wordt de toepassing van de provinciale regels en beleid voor de provinciale belangen in het bestemmingsplan Landgoed paleis Soestdijk beschreven en wat de Raad van State hierover heeft overwogen. Ook worden de beroepen die zijn ingesteld tegen de natuuronderzoeken voor de soortenbescherming en de bescherming van houtopstanden beschreven. Daarna worden conclusies getrokken en wordt bekeken of de toepassing van de provinciale regels en beleid verbeterd kan worden of dat een regel of beleid verduidelijkt kan worden.

De landelijke wet- en regelgeving die ten tijde van vaststelling van het bestemmingsplan golden waren de Wet ruimtelijke ordening en onder andere het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). Deze landelijke wetgeving en ook de toen geldende Interim-Omgevingsverordening (hierna: IOV) gelden inmiddels niet meer en zijn opgevolgd door het Omgevingswetstelsel en de omgevingsverordening (zoals die luidt na de eerste wijziging).

Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de uitspraak.

Cultuurhistorie/restauratie

Er is beroep ingediend tegen de regeling over de restauratieverplichting omdat de afspraken over de restauratie van het Paleis niet voldoende concreet zouden zijn. De Raad van State oordeelt dat hoewel er afspraken in de privaatrechtelijke overeenkomst tussen provincie en MBE zijn gemaakt over de te vellen houtopstanden in relatie tot de restauratieverplichting en er ook in de subsidiebeschikking van de provincie afspraken staan over de restauratieverplichting dit onvoldoende in het bestemmingsplan is geregeld. Volgens de Raad van State had daarover in het bestemmingsplan ook een voorwaardelijke verplichting in de planregels opgenomen moeten worden die ook de termijn aangeeft waarbinnen de restauratie moet plaatsvinden. Dit omdat de restauratieverplichting ook publiekrechtelijk geborgd had moeten worden. Dat is vaste jurisprudentie. Derden kunnen zich namelijk niet op een privaatrechtelijke overeenkomst tussen particulieren en overheid beroepen. Wel op het bestemmingsplan.

Mobiliteitsonderzoek

Er is beroep aangetekend omdat volgens appellanten de verkeersgevolgen van de evenementenregeling ten onrechte buiten beschouwing van het mobiliteitsonderzoek zijn gelaten. Daarnaast betogen appellanten dat het niet duidelijk is waarom in het mobiliteitsonderzoek gekozen is voor 2040 als prognosejaar. De Raad van State concludeert dat het juist is om de verkeersgeneratie van de evenementen afzonderlijk te onderzoeken en te beoordelen. Ook de keuze voor het prognosejaar 2040 is goed en het verkeersmodel is geverifieerd met gegevens van recente verkeerstellingen.

Daarnaast betogen appellanten dat de verkeersgeneratie door het plan is onderschat. Het Mobiliteitsonderzoek houdt geen rekening met alle verkeersaantrekkende functies in het plangebied. De Raad van State ziet geen reden om te twijfelen aan de door de deskundige verrichte berekening omtrent de verkeersgeneratie. Wel heeft voor het berekenen van de verkeersgeneratie een geringe onderschatting plaatsgevonden. Dit komt doordat de berekening voor het gebruik van de grond met de bestemming 'Wonen' voor zorgvoorzieningen niet is uitgegaan van een reële maximale invulling van deze bestemming en het gebruik van de gronden met de bestemming 'Gemengd' voor kantoordoeleinden niet is meegerekend. Daarnaast zijn het aantal verkeersbewegingen voor de hotelfunctie licht onderschat. Deze geringe onderschatting hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, maar dit werkt mogelijk wel door in andere onderzoeken naar bijvoorbeeld geluid en luchtkwaliteit. Bij toekomstige beoordelingen moet dit worden meegenomen. Ook stelt de Raad van State vast dat de reguliere verkeersintensiteit in de bestaande situatie niet goed is beoordeeld omdat het evenementenverkeer niet is meegerekend.

Omdat in de verkeersberekening een lichte onderschatting is gemaakt van de te verwachten verkeersbewegingen door de planontwikkeling en omdat de reguliere verkeersintensiteit in de bestaande situatie niet goed is beoordeeld heeft de Raad van State gesteld dat zij niet kunnen vaststellen of de conclusie in het rapport "Stikstofdepositie NNN" dat het plan geen nadelige gevolgen voor de wezenlijke waarden en kenmerken van het NNN heeft, juist is.

Ook is er beroep ingediend tegen het nieuw aan te leggen kruispunt ter ontsluiting van het Paleis en de Parade omdat dit onveilig zou zijn. De Raad van State oordeelt dat er geen sprake zal zijn van een verkeersonveilige situatie.

Tot slot zou het parkeeronderzoek onjuist zijn. De Raad van State ziet, gelet op de beschikbare overcapaciteit van ongeveer 100 parkeerplaatsen, geen aanleiding voor het oordeel dat als gevolg van de onderschatting van de verkeersgeneratie het parkeeronderzoek onjuist zou zijn.

Woningbouw in het buitengebied op het Alexanderkwartier

Appellanten (Natuurmonumenten, NMU, HUL en Stichting Behoud het Borrebos) betogen dat de voorgestelde woningbouwontwikkeling op het Alexanderkwartier in strijd is met het verstedelijkingsverbod in artikel 9.2 van de IOV. In dit artikel is bepaald dat verstedelijking binnen het landelijke gebied niet is toegestaan, tenzij in de IOV anders is bepaald. De gemeenteraad heeft een beroep gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 7.8 van de IOV. Het gaat hier om de uitzondering op het verstedelijkingsverbod uit artikel 9.2 IOV, voor de historische buitenplaatszone en militair erfgoed.

De Raad van State heeft geoordeeld dat de woningbouwontwikkeling in strijd is met artikel 9.2 van de IOV en een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid uit artikel 7.8 IOV niet slaagt. Concreet geeft dit artikel aan, dat

het mogelijk is om binnen een historische buitenplaatszone een beperkte hoeveelheid verstedelijking ("kleinschalig") toe te staan in verband met behoud van de historische buitenplaats. De ontwikkeling in het Alexander-kwartier, te weten 98 appartementen en 1000 m² aan collectieve zorgvoorzieningen, is volgens de Raad van State niet "kleinschalig" als bedoeld in artikel 7.8 van de IOV. De Raad van State wijst erop dat dat in de toelichting bij artikel 7.8 IOV wordt verwezen naar de 'Leidraad behoud door ontwikkeling op historische buitenplaatsen, een handreiking voor proces en realisatie (juli 2014)'. In deze leidraad wordt als voorbeeld van een "kleinschalige ruimtelijke ontwikkeling" gegeven het bestemmen van een koetshuis (bijgebouw) bij een woning van een buitenplaats voor kantoordoeleinden. De Raad van State overweegt dat de gronden van het Alexanderkwartier zijn aangewezen als "kernrandzone". In artikel 9.8 van de IOV is vastgelegd dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen de kernrandzone ten behoeve van het versterken van de ruimtelijke kwaliteit verstedelijking onder bepaalde voorwaarden kan toestaan. De raad heeft niet onderzocht of op grond van dit artikel een uitzondering kan worden gemaakt op het verbod van artikel 9.2 van de IOV.

De Raad van State gaat er in haar uitspraak dus van uit, dat de volledige stedelijke ontwikkeling op en aansluitend bij het Alexanderkwartier mogelijk is gemaakt uitsluitend op basis van artikel 7.8 van de IOV. Dat was niet de volledige onderbouwing zoals gemeente en provincie die hadden beoogd. De beoogde woonbebouwing zou voor het grootste deel (2/3 deel, ruim 60 woningen) immers in de plaats komen van bestaande stedelijke bebouwing en gebruiksmogelijkheden van het Marechaussee-terrein. Op grond van artikel 9.7 IOV mogen percelen met een stedelijke functie een andere stedelijke functie krijgen, niet zijnde permanente bewoning van een recreatiewoning, kantoor of detailhandel, onder de voorwaarde dat de functiewijziging naar aard en omvang niet leidt tot een vergroting van de locatie en tot een toename van de invloed op de omgeving (het zogenaamde rood-voor-rood artikel). Ongeveer 1/3 deel van de woningbouwontwikkeling, circa 30 woningen, was buiten het Alexanderkwartier gepland. Alleen voor dat gedeelte had artikel 7.8 IOV moeten worden toegepast. Gemeente en provincie hebben geoordeeld dat gelet op de kosten voor restauratie van het Paleis en het duurzame behoud van het landgoed, de bebouwing buiten het bestaande bestemmingsvlak een beperkte, kleinschalige, stedelijke ontwikkeling is. Het gebruik van beide relevante artikelen is echter onvoldoende in het bestemmingsplan toegelicht. In de toelichting staat weliswaar duidelijk dat het grootste deel van de nieuwe bebouwing in de plaats komt van bestaande, maar de concrete verwijzing naar artikel 9.7 ontbreekt. Dat dat wel de intentie was, is ter zitting toegelicht, maar het gebrek in de onderbouwing bij het eigenlijke besluit kon niet meer worden goedge maakt.

Natuur

De aangevoerde gronden van appellanten over natuur hebben betrekking op de planologische bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN), de gebiedsbescherming op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), soortenbescherming op grond van de Wnb en bescherming van de houtopstanden op grond van de Wnb.

NNN/meerwaardebenadering

Appellanten hebben verzocht artikel 6.3, eerste lid, onder b, van de IOV, de meerwaardebenadering, exceptief aan het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) te toetsen. Hierbij ging het in het bijzonder om een toets van de Raad van State of de IOV buiten toepassing of onverbindend moet worden verklaard, vanwege strijd met de Barro (een hogere regelgeving). Appellanten menen dat de regels over de meerwaardebenadering uit artikel 6.3 lid 1 sub b IOV in strijd zijn met het Barro omdat zij vinden dat het Barro eist dat er binnen een bepaalde termijn wordt gecompenseerd, namelijk zo snel mogelijk. De IOV is volgens hen hiermee in strijd omdat er voor de meerwaardebenadering een termijn van 10 jaar wordt gegeven, en elders in de IOV een termijn van drie jaar wordt aangehouden. De Raad van State stelt vast dat het artikel in de IOV over de meerwaardebenadering niet zozeer een termijn stelt aan de compensatie als wel aan het moment waarop de compensatie moet hebben geleid tot een duidelijke aantoonbare meerwaarde. Op dit punt is de regeling in de IOV anders dan het Barro. Het Barro spreekt van gelijkwaardige compensatie en niet over compensatie die resulteert in een duidelijke aantoonbare meerwaarde. In die zin eist de IOV meer compensatie dan uit het Barro volgt. Ook stelt het Barro geen termijn waarbinnen de eventuele aantasting van het NNN moet zijn gecompenseerd terwijl de IOV dat wel stelt (namelijk zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval gegarandeerd binnen drie jaar nadat de ruimtelijke ontwikkeling is uitgevoerd, gerealiseerd en daarna in stand wordt

gehouden). De Raad van State ziet dan ook geen reden om de IOV, voor zover het gaat om de termijn voor "gelijkwaardige" compensatie en de termijn voor meerwaardecompensatie, in strijd met het Barro te achten.

Voorts stellen appellanten zich op het standpunt dat het plan leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het NNN die onvoldoende wordt gecompenseerd. Ook leidt het plan volgens hen uiteindelijk niet tot een aantoonbare meerwaarde voor het NNN en is het plan daarom in strijd met de IOV vastgesteld.

De Raad van State overweegt eerst dat de aspecten van het plan die tot aantasting kunnen leiden niet zijn onderschat en dat de gemeenteraad in zoverre van het NNN-rapport uit heeft kunnen gaan. Daarna heeft de Raad van State aan de hand van de beroepsgronden overwogen of die aantasting dan ook voldoende is gecompenseerd en of er voldoende is onderbouwd dat er sprake is van een meerwaarde.

De Raad van State stelt eerst vast dat het berekende oppervlakteverlies in het NNN-rapport overeenkomt met de omvang van de te compenseren oppervlakte waarvan in de compensatieopgave wordt uitgegaan. De stelling van appellanten dat deze anders zijn en er daarom niet van de berekeningen kan worden uitgegaan, klopt dus niet volgens de Raad van State. De Raad van State geeft wel aan, dat de berekening niet geheel compleet was in die zin, dat ook de oppervlakte van de (tijdelijke) paviljoens als oppervlakte-verlies gezien had moeten worden. Het plan sluit namelijk niet uit dat deze er voor onbepaalde tijd kunnen staan en maakt 400 m² aan bebouwing extra mogelijk bij deze paviljoens. Dit oppervlak aan aantasting had dus in de berekeningen meegenomen moeten worden. Ook overweegt de Raad van State dat in het plan wel is gezien wat er aan oppervlakteaantasting moet worden gecompenseerd, maar dat de aantasting van andere aspecten, in dit geval specifiek het aspect rust, niet aantoonbaar voldoende wordt gecompenseerd. Omdat de IOV eist dat ook aantasting van kwaliteit van de wezenlijke kenmerken en waarden wordt gecompenseerd, en rust daarvoor belangrijk is, is het plan in zoverre in strijd met de IOV.

In het NNN-rapport staat wel dat als gevolg van de planontwikkeling sprake is van een afname van rust in het gebied, onder meer rondom het Paleis en de Parade. Dat zijn juist de deelgebieden waar op grond van de bestaande situatie en bestemming al veel rustverstoring aanwezig en mogelijk is. Het plan maakt op die gronden niet alleen een auditorium en de bouw van een hotel mogelijk, maar ook het houden van evenementen en het organiseren van exposities, bijeenkomsten en vergaderingen. Die evenementen en bijeenkomsten kunnen ook plaatsvinden zonder dat een omgevingsvergunning voor bouwen wordt verleend. Of de afname van rust in het gebied ook komt door het houden van evenementen en andere bijeenkomsten in het Paleis en bij de Parade wordt niet duidelijk uit het NNN-rapport, maar dat acht de Raad van State niet uitgesloten. Deze activiteiten kunnen dus leiden tot een aantasting van het NNN, zonder dat duidelijk in het plan is geregeld is dat ter compensatie van die aantasting maatregelen worden genomen.

Voor wat betreft de beroepen die gericht zijn tegen het niet goed borgen van de benodigde natuurmaatregelen stelt de Raad van State vast dat de benodigde natuurmaatregelen die in het beheer- en inrichtingsplan staan vermeld voor de compensatie van de aantasting voldoende geborgd zijn in het plan. Wel heeft de Raad van State vastgesteld dat de compensatie van de boskeet onvoldoende is geregeld. Dit had in een voorwaardelijke verplichting moeten gebeuren.

Daarnaast heeft de Raad van State geoordeeld dat niet voldoende duidelijk is hoe binnen 10 jaar de meerwaarde voor het NNN zal wordt gerealiseerd. In het beheer- en inrichtingsplan voor de natuur ziet de Raad van State wel welke meerwaarde er voor de natuur gerealiseerd zal worden om de meerwaarde binnen 10 jaar te creëren, maar de Raad van State vindt onvoldoende onderbouwd dat er als som van alle effecten en maatregelen een duidelijk aantoonbare meerwaarde voor de natuur wordt gerealiseerd. De Raad van State overweegt dat er veel maatregelen zijn opgenomen om meerwaarde te realiseren en geeft aan dat het ook zo kan zijn dat dit in een meerwaarde resulteert. Het is echter nergens expliciet vermeld hoe en in hoeverre die maatregelen in samenhang gezien een meerwaarde opleveren. De overzichten hebben op dit punt aanvulling nodig. De Raad van State heeft hier wel duidelijk overwogen dat in onze regeling niet is vereist dat er op alle punten afzonderlijk een meerwaarde moet worden bereikt, maar dat moet worden onderbouwd dat er over het geheel, per saldo, een meerwaarde is.

Wet natuurbescherming-soortenonderzoek

In verband met de uitvoerbaarheid van het plan is er in het kader van de Wet natuurbescherming soortenonderzoek gedaan. Tegen dit onderzoek zijn verschillende beroepen ingediend die alle door de Raad van State ongegrond zijn verklaard.

Wet natuurbescherming-houtopstanden

In het bestemmingsplan is ingegaan op de regels uit de Wnb over de bescherming van houtopstanden en de daaraan gerelateerde regels uit de provinciale verordening. Hoewel de Wnb formeel pas aan de orde is in het stadium van vergunningverlening voor het vellen van houtopstanden, moet in het bestemmingsplan worden onderbouwd dat het plan uitvoerbaar is en de vergunning redelijkerwijs kan worden verleend. Appellanten betogen dat niet duidelijk is waar en op welke wijze de houtopstanden worden herplant. Het is volgens hen onvoldoende om de houtopstanden die verloren gaan slechts te compenseren met nieuwe bomen, omdat met het vellen van de houtopstanden ook ecosystemen verloren gaan. In het houtopstandenrapport is volgens de Raad van State inzichtelijk gemaakt welke houtopstanden worden aangetast en tot welke compensatieopgave dit leidt. Maar in of bij het plan is onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe invulling wordt gegeven aan de herplantplicht en of daarbij voldoende kwaliteit kan worden gerealiseerd. Daardoor is onvoldoende duidelijk of aan de eisen van de Wnb kan worden voldaan en is er onvoldoende zicht op de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

Conclusie milieueffectrapport (MER)

Voor het plan is een milieueffectbeoordeling opgesteld. In dat rapport is de conclusie getrokken dat het herontwikkeling van het landgoed niet leidt tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Hiertegen is beroep ingesteld omdat de aan de milieueffectrapportage ten grondslag liggende onderzoeken volgens appellanten niet correct zijn. Appellanten betogen dat voor het plan een milieueffectrapport (MER) had moeten worden gemaakt.

De Raad van State heeft geoordeeld dat de gevolgen van het evenementenverkeer voor de verkeersafwikkeling en -veiligheid beter onderzocht hadden moeten worden. Betoogd is dat de beoordeling van de aanvaardbaarheid en de zo nodig te treffen maatregelen plaatsvinden in het kader van de beslissing over een aanvraag om een evenementenvergunning. De Raad van State oordeelde dat de beoordeling van het evenementenverkeer in het kader van een evenementenvergunning niet in de plaats kan komen voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het gebruik van het plangebied voor evenementen. Nu de berekening naar het evenementenverkeer niet is betrokken bij de berekening van de totale verkeersbewegingen is door de Raad van State geconcludeerd dat er niet geoordeeld kan worden dat het plan geen significante negatieve gevolgen kan hebben voor het Natura-2000 gebied. De opgestelde voortoets, waarin het evenementenverkeer niet is meegerekend, volstond volgens de Raad van State daarom niet. Als de raad deze beoordeling opnieuw zou maken is er volgens de Raad van State niet uitgesloten dat er een passende beoordeling moet worden gemaakt. In dat geval is er gelet op artikel 7.2a, eerste lid van de Wetmilieubeheer een MER vereist.

Daarnaast is er een stikstofrapport voor het plan opgesteld. In dat rapport is de conclusie getrokken dat het plan niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie. De berekeningen die ten grondslag lagen aan deze conclusie wordt door appellanten bestreden. In de berekening moeten de gevolgen die door de ontwikkeling van het plan mogelijk worden gemaakt vergeleken worden met de referentiesituatie. In de berekening is een correctie toegepast waarbij vooraf verwacht evenementenverkeer tegen bestaand verkeer wordt weggestreept. Hierdoor is niet inzichtelijk en niet uitgesloten dat, ook in combinatie met andere vastgestelde gebreken in het stikstofrapport, de toegepaste correctie invloed heeft op de uitkomst van het stikstofonderzoek.

Samenvatting en duiding van de uitspraak:

Gelet op het aantal en de aard van de gebreken ziet de Raad van State geen mogelijkheid om de raad met toepassing van artikel 8:51 d van de Algemene wet bestuursrecht, de zogenaamde bestuurlijk lus, op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen. De gebreken komen deels door het niet goed toepassen van de provinciale regels of door een ontbrekende verwijzing naar de relevante provinciale regel.

Gelet op de uitspraak van de Raad van State en de complexiteit van het plan moet er volgens de Raad van State nog op onderdelen een nadere motivering en/of nadere onderzoeken plaatsvinden.

Hoewel het besluit omtrent het bestemmingsplan is vernietigd, mede omdat niet wordt voldaan aan provinciale regels, is nergens in de uitspraak gesteld dat de voorgestelde ontwikkeling niet mogelijk is. En juist met het oog op een mogelijk vervolg heeft de Raad van State alle inhoudelijke punten uitvoerig besproken en suggesties gedaan voor herstel van de onderbouwing. Ook zijn op heel veel onderdelen de beroepen ongegrond verklaard. De uitspraak geeft daarom geen aanleiding de provinciale regels te principaal te veranderen, om ontwikkelingen als die op en rond Paleis Soestdijk mogelijk te kunnen maken.

Dat neemt niet weg, dat de uitspraak leert dat bij complexe plannen als deze de motivering van gemeentelijke besluiten in relatie tot provinciale regels heel nauw luistert. Dat is niet alleen leerzaam voor de gemeente, maar ook voor ons als provincie. Op basis van uitspraken als deze kunnen we de redactie van provinciale regels zo nodig verduidelijken, de toelichting aanvullen en de toepassing van regels ondersteunen door handreikingen op te stellen of aan te passen. Bij gemeentelijke projecten die tevens provinciale belangen dienen, blijft het belangrijk om de betreffende gemeente te ondersteunen bij de onderbouwing van de plannen, zeker bij complexe provinciale regels.

Hieronder worden de belangrijkste afzonderlijke conclusies van de uitspraak nog eens op een rijtje gezet en wordt aangegeven wat we daar als provincie uit kunnen leren.

Conclusie en leermomenten voor de toepassing van de regels en beleid en de bevoegd gezag-rol voor de natuurbescherming

- **Cultuurhistorie/restauratie**
Bij de beroepen die gericht zijn tegen de regeling van de restauratieverplichting en de afspraken over de restauratie van het Paleis heeft de Raad van State geoordeeld dat deze met een voorwaardelijke verplichting in de regels van het bestemmingsplan geborgd moeten worden die ook de termijn aangeeft waarbinnen de restauratie moet plaatsvinden. De privaatrechtelijk overeenkomst tussen MBE en de provincie was daarvoor niet voldoende. Een ommissie die eigenlijk onnodig was, want dit betreft vaste jurisprudentie.
Er zal dus voortaan nog eens extra op gelet moeten worden, dat als een eis voortkomt uit een provinciale instructieregel (dat een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is onder de voorwaarde dat...), deze ook wordt geborgd door in een regel in het gemeentelijke plan, in de vorm van een voorwaardelijke verplichting. Dat houdt in dat van een bouw- of gebruiksmogelijkheid in het plan alleen gebruik kan worden gemaakt indien binnen een eenduidige termijn aan een gestelde voorwaarde wordt voldaan). De privaatrechtelijke overeenkomst blijft als aanvullende borging wel van belang.
- **Mobiliteitsonderzoek**
De beroepen tegen het mobiliteitsonderzoek zijn voornamelijk ongegrond verklaard. Maar de Raad van State oordeelt wel dat er een lichte onderschatting gemaakt is in het berekenen van de te verwachten verkeersbewegingen. Gelet op het feit dat de reguliere verkeersintensiteit in de bestaande situatie niet goed is beoordeeld, heeft De Raad van State niet kunnen vaststellen of de conclusie in het rapport Stikstofdepositie NNN klopt dat het plan geen nadelige gevolgen heeft voor de wezenlijke waarden en kenmerken van het NNN.
Dit oordeel heeft geen consequenties voor toepassing van de provinciale regels en beleid, maar geeft wel aan hoe belangrijk mobiliteitsonderzoeken kunnen zijn voor de beoordeling van andere aspecten binnen de ruimtelijke afweging.
- **Verstedelijkingsverbod woningbouw op het Alexanderkwartier**
De woningbouw op dit terrein zou grotendeels (2/3 deel, ca 60 woningen) in de plaats van bestaande bebouwing en verharding op het marechaussee-terrein komen. En voor 1/3 deel daarbuiten. Vervanging van de bestaande bebouwing was mogelijk op basis van artikel 9.7 uit de IOV (rood voor rood); de extra bebouwing was gebaseerd op artikel 7.8 uit de IOV, die

kleinschalige verstedelijking mogelijk maakt als dat het behoud van de historische buitenplaats ten goed komt. In de toelichting van het plan was echter alleen een verwijzing naar artikel 7.8 opgenomen, waardoor de Raad van State heeft geconcludeerd dat de gehele bebouwing van het Alexanderkwartier op dit artikel is gebaseerd. Die kan echter niet als kleinschalig worden beoordeeld. Dat gebrek in de onderbouwing van het plan kon ter zitting niet meer worden hersteld.

Uit de uitspraak blijkt dat het gewenst is het begrip “kleinschalig” beter te duiden. Dat kan bij vergelijkbare projecten verwarring helpen voorkomen. Dat zal bij de eerstkomende wijziging van de Omgevingsverordening gebeuren, in de regel zelf of in de toelichting. De beschikbare [“Leidraad behoud door ontwikkeling op historische buitenplaatsen”](#) (link verwijst naar actuele versie), opgesteld als hulpmiddel voor toepassing van de regel, kan dat verder verduidelijken met voorbeelden, maar de regel zelf moet al voldoende duidelijk zijn.

- NNN/Meerwaardebenadering

De Raad van State heeft de regels over het NNN uit de IOV getoetst in de volgorde en inhoudelijk op de manier waarop de regels in de IOV zijn opgeschreven en bedoeld. De uitspraak geeft geen aanleiding voor aanpassing van de provinciale regels over de meerwaardebenadering.

Wel blijkt uit de uitspraak dat het een lastig toepasbaar instrument is in zeer complexe situaties als deze, waar bestaande stedelijke functies, met een forse omvang, sterk verweven zijn met het NNN. Zeker als bij die functies nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Voor een goede toepassing van dit instrument is in dit soort complexe plannen nauwe samenwerking tussen gemeente en provincie noodzakelijk. Dat geldt zeker ook in situaties op buitenplaatsen, waar die nieuwe ontwikkelingen mede mogelijk wordt gemaakt om nieuwe economische dragers te creëren.

De NNN-regels zijn getoetst door de Raad van State aan het Barro. Dit geeft geen aanleiding voor wijziging van de provinciale regels. Die regels zijn in de omgevingsverordening al aangepast aan de herziene rijksregels in de opvolger van het Barro, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Raad van State volgt de uitleg over de toepassing van de meerwaardebenadering. Er zijn geen relevante natuuraspecten vergeten. De compensatiemaatregelen voor aantasting van het NNN voor wat betreft de *oppervlakte* is vrijwel geheel goed toegepast (behalve de oppervlakte van de (tijdelijke) paviljoens). In het natuuronderzoek is ook het belang van het aspect *rust* voor de wezenlijke waarden en kenmerken meegewogen. Maar niet alle mogelijke effecten door het (incidenteel) gebruik van gebouwen en terreinen die het bestemmingsplan mogelijk maakt zijn voldoende beoordeeld en er is onvoldoende onderbouwd, welke compensatie de rustverstoring vraagt. Mede daardoor was voor de Raad van State onvoldoende duidelijk of er sprake is van de gevraagde meerwaarde als som van alle effecten en maatregelen, ook na een periode van 10 jaar.

Hoewel de geconstateerde tekortkomingen in de toelichting specifiek zijn voor dit plan, maakt de uitspraak duidelijk, hoe belangrijk het is om in het kader van de meerwaardebenadering bij toekomstige projecten alle relevante aspecten, effecten én maatregelen steeds goed te laten onderzoeken. Zeker bij projecten met vergelijkbare complexiteit. Het is uiteindelijk de totale optelsom van effecten en maatregelen die positief moet uitvallen, zo bevestigt de uitspraak. De weging van de effecten en noodzakelijke compensatie bij een aspect als oppervlakteverlies blijkt daarbij gemakkelijker dan bij het aspect rustverstoring. Als er nieuwe inzichten komen om deze weging te verbeteren zullen we deze verwerken in de NNN-handreiking.

- Wet natuurbescherming soorten

Alle beroepen tegen het Wnb-soortenonderzoek zijn ongegrond verklaard.

- Wet natuurbescherming houtopstanden

Bij het bestemmingsplan had volgens de Raad van State inzichtelijk moeten worden gemaakt dat

het in het houtopstandenrapport berekende verlies aan houtopstanden niet alleen in oppervlakte, maar ook in kwaliteit gelijkwaardig wordt gecompenseerd. Formeel komt deze beoordeling weliswaar pas bij de vergunningverlening voor het vellen van houtopstanden aan de orde (Wnb), maar bij het bestemmingsplan had er zicht moeten zijn op de uitvoerbaarheid van deze compensatie.

Uit de uitspraak blijkt hoe belangrijk het is om als een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt waarbij een substantieel verlies aan houtopstanden aan de orde is, al bij de planologische procedure zicht te hebben op de wijze waarop dit verlies wordt gecompenseerd. Daarbij kan niet gewacht worden tot het stadium van vergunningverlening voor kap. Waar mogelijk en wenselijk brengen we deze notie bij gemeenten onder de aandacht, bijvoorbeeld via de provinciale Handreiking Omgevingsverordening voor gemeenten.

- **Natura 2000 gebieden/stikstof/MER**
De Raad van State heeft geconcludeerd dat de raad zich niet op grond van de opgestelde voortoets op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan geen significante negatieve gevolgen kan hebben voor Natura-2000 gebieden. Als deze beoordeling opnieuw wordt uitgevoerd zou er mogelijk een passende beoordeling nodig zijn en daarmee een MER vereist zijn.
Op zichzelf staat dit oordeel los van de toepassing van provinciale regelgeving en gaat het om een verantwoordelijkheid van de gemeente. Daar waar met een project provinciale belangen gemoeid zijn, en ook de kwaliteit van N2000-gebieden in het geding kan zijn, blijft het toch zinvol om bij beoordeling van plannen over de schouders van de gemeente mee te kijken.

Tenslotte

Het bestemmingsplan voor Paleis Soestdijk was een zeer complex plan waarin veel provinciale belangen speelden en dus ook veel regels uit de Interim-Omgevingsverordening. Er is vanuit de provincie veel tijd en menskracht geïnvesteerd om samen met de gemeente en de initiatiefnemer tot een plan te komen dat uitvoerbaar zou zijn binnen die provinciale kaders. Dat uiteindelijk het gemeentelijk besluit als geheel is vernietigd was een tegenvaller, zowel voor de gemeenteraad als voor de provincie. En zeker voor MBE als initiatiefnemer. De Raad van State heeft het plan weliswaar niet als onhaalbaar beoordeeld, maar er moesten te veel, samenhangende, onderdelen worden hersteld om het bestemmingsplan door de gemeenteraad te kunnen laten aanpassen via de eenvoudige herstelprocedure die de Awb daarvoor biedt. Voor MBE als initiatiefnemer is dit aanleiding geweest om tot vereenvoudiging van de plannen te komen en daarvoor een nieuw proces te starten.

Projecten van deze omvang en complexiteit binnen het NNN zijn zeldzaam. Maar niet uniek. Bovendien kunnen zich ook bij kleinere projecten soortgelijke dilemma's voordoen. Wij willen daarom lering trekken uit de uitspraak en waar mogelijk waarborgen inbouwen dat plannen niet op soortgelijke gronden onderuit gaan.

Wij zullen dit doen door bij de informatievoorziening aan gemeenten voor toepassing van de provinciale regels de algemeen toepasbare noties uit de uitspraak onder de aandacht te brengen. Dat doen we bijvoorbeeld door onze handreikingen bij de provinciale regels daarop aan te passen, voor zover dat niet al gebeurd is. Daarbij gaat het zowel om handreikingen bij specifieke regels uit de Omgevingsverordening (vermeld in de toelichting bij de regels), als bij de algemene Handreiking bij de Omgevingsverordening voor gemeenten.

Verder willen we bij complexe projecten waar de meerwaardebenadering wordt toegepast vaker een interne reviewprocedure toepassen om meer zekerheid in te bouwen dat relevante aspecten tijdig zijn onderzocht en onderbouwd.