

Notitie – vertrouwelijk & geprivilegieerd

Alleen per e-mail

Aan	Het college van burgemeester en wethouders van Soest (" College ")	M.C. Brans en R.G. Bloemberg Advocaten T 020 605 6918 / 6595
C.c.	R. Kalt	M 06 14 969 273 / 06 830 30 750
Datum	22 mei 2020	E m.brans@houthoff.com
Betreft	Second opinion procedure bestemmingsplan Oude Tempel	r.bloemberg@houthoff.com
Referentie	660000556/24442235.3	Postbus 75505 1070 AM Amsterdam Gustav Mahlerplein 50 Amsterdam

1. Inleiding

- 1.1. Op 17 april 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Afdeling**") het bestemmingsplan 'Oude Tempel' ("**originele Bestemmingsplan**"), vastgesteld op 21 december 2017, op drie gronden – zonder toepassing van de bestuurlijke lus – vernietigd. Naar aanleiding hiervan zijn verscheidene wijzigingen doorgevoerd om tegemoet te komen aan de bezwaren van appellanten en is een nieuwbestemmingsplan 'Oude Tempel' opgesteld ("**aangepaste Bestemmingsplan**"). Namens het College is ons de vraag gesteld om een second opinion te geven op het advies van Van der Feltz advocaten inhoudende dat voor het aangepaste Bestemmingsplan (waarschijnlijk) "kan" worden teruggevallen op de voorbereidingsprocedure die al is gevolgd voor het ontwerpbestemmingsplan, ter inzage gelegd op 15 juni 2017 ("**ontwerp Bestemmingsplan**"), en dat de wijzigingen die zijn doorgevoerd in het aangepaste Bestemmingsplan niet dermate groot zijn dat sprake is van een 'wezenlijk ander plan'.¹ Het belang van deze beoordeling is gelegen in het feit dat als inderdaad geen sprake is van een wezenlijk ander plan, het aangepaste Bestemmingsplan direct kan worden vastgesteld door de gemeenteraad zonder dat opnieuw de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht hoeft te worden doorlopen.
- 1.2. De centrale vraag in deze notitie is of het Advies Van der Feltz kan worden bevestigd, in die zin dat niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure hoeft te worden gevolgd maar dat

¹ Met het advies van Van der Feltz advocaten verwijzen wij hier naar de e-mails van Van der Feltz advocaten aan de gemeente Soest ("**Gemeente**") van 17 april 2019, 19 augustus 2019, en naar de e-mails van 15 oktober 2019 en 19 maart 2020 inclusief de twee memo's die hieraan gehecht zijn. Deze e-mails en memo's zullen in het vervolg tezamen als "**Advies Van der Feltz**" worden aangeduid. Overigens zullen wij het advies van Rho adviseurs van 6 mei 2019 niet apart behandelen. In essentie komt Rho adviseurs tot de conclusie dat zij instemt met het advies van Van der Feltz advocaten, maar dat zij tegelijkertijd iets voorzichtiger is in haar standpunt omdat ze nog niet kon zien hoe het originele Bestemmingsplan precies gewijzigd zou worden. Wij merken op dat wij niet hebben beoordeeld op basis van welke versie van het aangepaste Bestemmingsplan Van der Feltz advocaten heeft geadviseerd, maar dat dit niet van invloed is op de analyse in deze notitie.

het aangepaste Bestemmingsplan direct kan worden vastgesteld, waarvoor met name van belang is of de wijzigingen in het aangepaste Bestemmingsplan tot een wezenlijk ander plan hebben geleid. De vraag of sprake is van een wezenlijk ander plan zal in twee stappen worden beantwoord. Eerst wordt in § 3 het juridisch kader beschreven rond de vraag wanneer sprake is van een bestemmingsplan van 'wezenlijk andere aard'. Vervolgens wordt in § 4 aan de hand van dit kader beoordeeld of de wijzigingen die in het aangepaste Bestemmingsplan hebben plaatsgevonden van een dermate ondergeschikt karakter zijn dat waarschijnlijk geen sprake is van een wezenlijk ander plan. Alvorens hiertoe over te gaan wordt eerst in § 2 onze conclusie weergegeven.

2. Conclusie

- 2.1. In het Advies Van der Feltz wordt geconcludeerd dat "kan" worden teruggevallen op de voorbereidingsprocedure die al is gevolgd en dat de wijzigingen die zijn doorgevoerd in het aangepaste Bestemmingsplan niet dermate groot zijn dat sprake is van een 'wezenlijk ander plan'. Op grond van ons onderzoek menen wij, het geheel overziend, dat het waarschijnlijk is dat de rechter zal oordelen dat de wijzigingen die zijn doorgevoerd niet tot een wezenlijk ander bestemmingsplan hebben geleid en dat om die reden het aangepaste Bestemmingsplan niet opnieuw ter inzage hoeft te worden gelegd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de hoofdstructuur en de omvang van het bestemmingsplan hetzelfde zijn gebleven terwijl slechts relatief kleine verschuivingen in de bestemmingen en de regulering van de bestemmingen hebben plaatsgevonden. Hierbij is voorts van belang dat voor zover wijzigingen in de bestemmingen hebben plaatsgevonden deze wijzigingen een conserverend karakter hebben ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan 'Soesterberg' en dat deze wijzigingen slechts zijn doorgevoerd teneinde tegemoet te komen aan de bezwaren van belanghebbenden. Ondanks dat wij het waarschijnlijk achten dat de wijzigingen van ondergeschikte aard zijn, kan niet geheel worden uitgesloten dat – mede gelet de op het eerste gezicht relatief forse aanpassingen – de rechter zal oordelen dat de wijzigingen dermate significant zijn dat sprake is van een wezenlijk ander bestemmingsplan.
- 2.2. Daarbij merken wij op dat bij de vraag hoe waarschijnlijk het is dat de Afdeling zal oordelen dat sprake is van een wezenlijk ander plan, ook van groot belang is wie mogelijk tegen het aangepaste Bestemmingsplan in beroep zullen komen en welke gronden zij zouden kunnen aanvoeren dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure opnieuw had moeten worden doorlopen. Zoals nader zal worden besproken in § 3.2, neemt de Afdeling in haar beoordeling namelijk mee of belanghebbenden in hun belangen zijn geschaad door het niet (opnieuw) doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Belangrijk in dit verband is dat de Afdeling in een uitspraak van 31 augustus 2011 oordeelde dat relevant was dat de wijzigingen in het (herziene) bestemmingsplan tegemoet kwamen aan de bezwaren van appellante en dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet opnieuw

hoefde te worden doorlopen omdat appellante hierdoor niet in haar verdedigingsbelang was geschaad.² Deze uitspraak is in de voorliggende situatie van belang omdat het waarschijnlijk is dat slechts dezelfde partijen zullen opkomen tegen het aangepaste Bestemmingsplan die eerder in beroep waren gegaan tegen het originele Bestemmingsplan.³ Nu de wijzigingen uitsluitend tegemoet komen aan de bezwaren van deze partijen – en een conserverend karakter hebben ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan – is met goede grond aan te voeren dat deze 'oude appellanten' in ieder geval niet geschaad zijn in hun verdedigingsbelangen doordat zij niet opnieuw zienswijzen konden indienen (hun standpunten waren en zijn immers bekend en zij kunnen in beroep komen voor zover zij menen dat niet afdoende aan hun bezwaren tegemoet is gekomen). Het is gelet op het voorgaande kortom waarschijnlijk dat de Afdeling zal oordelen dat appellanten niet in hun belangen zijn geschaad door het niet opnieuw doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure en, ook om die reden, geen sprake is van een wezenlijk ander plan.⁴

3. Het juridisch kader

- 3.1. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat wanneer een bestemmingsplan is vernietigd, het bevoegd gezag in beginsel vrij is om ofwel terug te vallen op de procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag heeft gelegen, ofwel de uitgebreide voorbereidingsprocedure opnieuw te doorlopen.⁵ Deze vrijheid heeft het bevoegd gezag ook als, zoals hier het geval is geweest, de rechter de 'bestuurlijke lus' uit artikel 8:72 lid 4 sub a Awb niet heeft toegepast.⁶ In beginsel is het bevoegd gezag dus vrij om te kiezen om de uitgebreide voorbereidingsprocedure over te slaan, maar zoals de Afdeling verder standaard overweegt: *"er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en*

² ABRvS 31 augustus 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BR6322, r.o. 2.2.1.

³ Dit is mede waarschijnlijk omdat de Gemeente nog de eigenaar is van het plangebied (behoudens een klein stukje dat in eigendom is van een derde waarmee de Gemeente afspraken heeft gemaakt) en het vooralsnog niet waarschijnlijk is dat andere belanghebbende door de 'restrictieve' wijzigingen in hun belangen worden geschaad.

⁴ In dit kader is ook van belang dat de Afdeling eerder heeft geoordeeld dat zelfs als ondergeschikte wijzigingen zijn doorgevoerd die een derde benadelen die eerder geen zienswijzen heeft ingediend, dit gebrek 'geheeld' kan worden door deze persoon alsnog ontvankelijk te verklaren en toe te laten in zijn beroep. De Afdeling oordeelde: *"In dit geval is geen wezenlijk ander plan vastgesteld. [appellanten sub 1] zijn wel door de wijzigingen die door de raad bij de vaststelling van het plan zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerpplan in een ongunstiger positie gebracht. Hun kan daarom niet worden verweten dat zij niet tijdig een zienswijze naar voren hebben gebracht. Zij hebben daardoor gelegenheid gehad hun belangen naar voren te brengen in het door hen ingestelde beroep tegen de vaststelling van het plan".* Zie ABRvS 13 november 2019 ECLI:NL:RVS:2019:3818, r.o. 4.1.

⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 september 2015 ECLI:NL:RVS:2015:2897, r.o. 3.1 en ABRvS 11 oktober 2017 ECLI:NL:RVS:2017:2753, r.o. 3.

⁶ Dit artikel biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om bij het vernietigen van een besluit te bepalen dat wettelijke voorschriften over de voorbereiding van het nieuwe besluit geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt".⁷

- 3.2. Uit de jurisprudentie volgt dat de Afdeling vrijwel uitsluitend oordeelt dat het niet passend meer is om terug te vallen op de eerdere procedure (en dat derhalve de uitgebreide voorbereidingsprocedure opnieuw moet worden doorlopen), wanneer de wijzigingen in een herzien bestemmingsplan naar hun aard en omvang zo groot zijn dat ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan een *wezenlijk ander plan* is vastgesteld.⁸ De ratio achter dit criterium van de Afdeling is zeer begrijpelijk. De doelstelling van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is het garanderen van een zorgvuldige voorbereiding waarin burgers voldoende inspraak en rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben. Het opnieuw doorlopen van de voorbereidingsprocedure en het opnieuw de mogelijkheid geven van het indienen van zienswijzen is alleen gerechtvaardigd wanneer er wezenlijke wijzigingen te vinden zijn in het nieuwe bestemmingsplan waartegen belanghebbenden in de eerdere voorbereidingsprocedure geen zienswijzen konden of behoeften in te dienen. Pas wanneer er significante veranderingen plaatsvinden, bestaat immers de mogelijkheid dat belanghebbenden in hun verdedigingsbelang worden geschaad of dat ten aanzien van deze nieuwe aspecten de voorbereiding niet zorgvuldig is geweest. Dat de Afdeling deze ratio achter het doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure meeweegt, blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van 31 augustus 2011.⁹ Hier oordeelde de Afdeling dat de wijzigingen tegemoet kwamen aan de bezwaren van appellante en dat – nog los van de vraag of sprake was van een wezenlijk ander bestemmingsplan – de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet opnieuw hoefde te worden doorlopen omdat appellante hierdoor niet in haar verdedigingsbelang werd geschaad.
- 3.3. Vanuit bovenbeschreven ratio en de behoefte om de slagvaardigheid van het bestuursrecht te vergroten, toetst de Afdeling kritisch of sprake is van een wezenlijk ander bestemmingsplan. Uit een analyse van de jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat niet snel wordt aangenomen dat wijzigingen dermate significant zijn dat sprake is van een wezenlijk ander plan (zie ook § 3.7 en 3.8). In haar beoordeling kijkt de Afdeling steevast naar de omvang van het plangebied, de omvang van het gebied waarop de wijziging betrekking heeft, de aard en de omvang van de aanpassingen alsmede de vigerende planologische regeling. Verder zijn uit de jurisprudentie ons inziens drie belangrijke aspecten c.q.

⁷ Zie bijv. ABRvS 14 februari 2020 ECLI:NL:RVS:2020:459, r.o. 6.

⁸ Dit criterium geldt op eenzelfde wijze wanneer – zoals in het voorliggende geval – een bestemmingsplan na vernietiging opnieuw wordt vastgesteld met enkele wijzigingen, als wanneer de gemeenteraad het bestemmingsplan direct na de uitgebreide voorbereidingsprocedure (zonder vernietiging) gewijzigd vaststelt ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan.

⁹ ABRvS 31 augustus 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BR6322, r.o. 2.2.1.

elementen te distilleren die de Afdeling hanteert in haar beoordeling van de vraag of sprake is van een wezenlijk ander bestemmingsplan.

- 3.4. Een eerste belangrijk aspect van de Afdeling is dat – wil sprake zijn van een wezenlijk ander plan – het moet gaan om wijzigingen van het bestemmingsplan zelf (in de regels of de plankaart) en dat hieronder niet vallen wijzigingen in de toelichting. De toelichting maakt immers geen deel uit van de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan. Zo concludeerde de Afdeling in een uitspraak van 9 november 2011 duidelijk dat veranderingen in de plantoelichting in het geheel geen wijziging van het bestemmingsplan inhielden: *“De door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] bedoelde wijziging betreft uitsluitend de plantoelichting. Deze maakt geen deel uit van het plan. Het plan is derhalve ongewijzigd door de raad vastgesteld, zodat de aard en de omvang van het plan niet zijn veranderd”*.¹⁰ Op een soortgelijke wijze oordeelde de Afdeling in een uitspraak van 18 mei 2016 dat geen sprake was van een wezenlijk ander bestemmingsplan omdat de bestemmingen en de planregels grotendeels gelijk waren gebleven en omdat *“het merendeel van de wijzigingen de plantoelichting betreffen die geen juridisch bindend onderdeel vormt van het plan”*.¹¹ Dit betekent dat een verbeterde motivering die ten grondslag ligt aan een bestemmingsplan – en bijvoorbeeld geactualiseerde onderzoeken die niet leiden tot wijzigingen van de planregels zelf – niet kunnen leiden tot een wezenlijk ander plan. Dit is ook begrijpelijk omdat belanghebbenden door wijzigingen in de plantoelichting in beginsel niet geraakt worden in hun rechten of in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.
- 3.5. Het tweede aspect is dat wijzigingen volgens de Afdeling in beginsel van ondergeschikte aard zijn indien de hoofdfuncties en de hoofdstructuur van het bestemmingsplan hetzelfde blijven. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van 5 november 2014 van de Afdeling dat de verschuiving van een bestemmingsvlak met 20 meter een ondergeschikte wijziging was, mede omdat de hoofdfuncties van het gebied hetzelfde bleven. Daarbij woog de Afdeling ook mee dat *“de omvang van het plangebied nauwelijks gewijzigd [was] en [dat] aan het grootste deel van het plangebied overeenkomstig het ontwerpplan de bestemming “Woongebied” was toegekend”*.¹² Op een soortgelijke wijze overwoog de Afdeling dat sprake was van ondergeschikte wijzigingen omdat *“de wijzigingen slechts betrekking [hebben] op een beperkt gedeelte van het plangebied en de hoofdstructuur van de plannen bovendien onveranderd [is gebleven]”*.¹³ Wijzigingen worden eveneens ondergeschikt geacht wanneer zij slechts een kleine verschuiving of verduidelijking van de bestemming

¹⁰ ABRvS 9 november 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BU3752, r.o. 2.2.1.

¹¹ AbRvS 18 mei 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1359, r.o. 7.1.

¹² ABRvS 5 november 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4003, r.o. 8.1.

¹³ ABRvS 11 maart 2015 ECLI:NL:RVS:2015:744, r.o. 8.1.

bevatten ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan.¹⁴ Wanneer de toegekende bestemmingen en de hoofdstructuur in het bestemmingsplan derhalve hetzelfde blijven (en bijvoorbeeld ook de omvang van het plangebied hetzelfde blijft), wordt niet snel aangenomen dat sprake is van een wezenlijk ander plan.¹⁵

- 3.6. Een derde aspect is dat de Afdeling minder snel geneigd lijkt te zijn om aan te nemen dat sprake is van significante wijzigingen wanneer de wijzigingen in het bestemmingsplan een conserverend karakter hebben ten opzichte van de bestaande planologische situatie. Zo overwoog de Afdeling in een uitspraak van 8 augustus 2018 dat sprake was van wijzigingen van ondergeschikte aard waarbij meegewogen werd dat *"de wijziging ten opzichte van het ontwerp waartegen [appellant A] en [appellant B] zich in beroep keren, juist inhoudt dat de onder het vorige plan bestaande situatie wordt voortgezet. Voorts houdt, zoals de raad terecht stelt, het plan in hoofdlijnen een conserverend/consoliderend karakter. De wijzigingen zijn niet dusdanig dat een tweede ontwerpplan ter inzage had moeten worden gelegd alvorens het plan vast te stellen"*.¹⁶
- 3.7. Een uitgebreid onderzoek van de jurisprudentie over dit onderwerp heeft slechts twee voorbeelden opgeleverd waarin de Afdeling oordeelde dat de wijzigingen tot een wezenlijk ander plan leidde. In de eerste uitspraak, van 1 februari 2012, werd een bestemmingsplan dat op een bosgebied zag zo aangepast dat naast de bestemming bos ook de functieaanduiding werd toegevoegd "specifieke vorm van bos - natuurbegraafplaats". Door deze wijziging werd het voor vrijwel het gehele plangebied mogelijk om van het bosgebied ook een natuurbegraafplaats te maken. Dit ging de Afdeling te ver, waarbij in het bijzonder van belang was dat wijziging op het hele plangebied zag en dat vrijwel geen inperkende

¹⁴ In een uitspraak van 22 april 2015 had een deel van de gronden met de bestemming 'Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap' in het nieuwe plan de bestemming "Agrarisch met waarden – Landschap' gekregen. De Afdeling oordeelde dat hierdoor de natuurwaarden weliswaar minder werden beschermd, maar dat de verschillen tussen de twee bestemmingen naar aard en omvang niet zo groot waren dat geoordeeld diende te worden dat een wezenlijk ander plan voorlag. In beide gevallen ging het immers om een agrarische bestemming, met dien verstande dat de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur en Landschap", meer beperkingen stelt aan het agrarische gebruik van de gronden. Zie ABRvS 22 april 2015 ECLI:NL:RVS:2015:1261, r.o. 28.1.

¹⁵ Hierbij is ook van belang hoe groot het gebied is dat veranderd wordt ten opzichte van de grootte van het bestemmingsplan als geheel. In dit verband overwoog de Afdeling in een uitspraak van 24 april 2019 dat het mogelijk maken van 13 extra woningen een ondergeschikte wijziging was omdat de verandering gering was in verhouding tot het plangebied als geheel: *"De wijziging van de bestemming "Groen" naar de bestemming "Wonen" is in dit geval niet een zo grote afwijking van het ontwerp dat sprake is van een wezenlijk ander plan, omdat in het ontwerp een groot deel van de percelen in het plangebied al de bestemming "Wonen" had. De wijzigingen zijn ook naar omvang niet een zo grote afwijking van het ontwerp dat sprake is van een wezenlijk ander plan. Het plangebied heeft een omvang van ongeveer 12,6 hectare, terwijl de gebieden aan de Hummelsweide en de Blekerij samen een omvang hebben van ongeveer 0,3 hectare. Ook is het aantal van 13 woningen dat mogelijk is gemaakt in die beide gebieden beperkt ten opzichte van het totale aantal van 217 toegestane woningen in het plangebied"*. Zie ABRvS 24 april 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1327, r.o. 5.2.

¹⁶ ABRvS 8 augustus 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2629, r.o. 6.2.

criteria werden gegeven voor de mogelijkheid tot het omzetten van bos in een natuurbegraafplaats.¹⁷ Bij deze uitspraak lijkt voor de Afdeling ook van belang te zijn geweest dat appellanten niet de mogelijkheid hebben gehad hun zienswijze op de ingrijpende wijziging in te dienen en dat zij derhalve in hun verdedigingsbelang waren geschaad.

- 3.8. De tweede uitspraak dateert van 30 maart 2012. In deze zaak waren enkele wijzigingen in het bestemmingsplan doorgevoerd zoals het aanpassen van de grenzen van een parkeergarage en het toevoegen van ontsluitingen en andere kleine wijzigingen. Tevens werd de planregel die het mogelijk maakte om bij de bestemming 'Sporthal' ook *ondergeschikte* horeca te exploiteren zodanig aangepast dat het woord ondergeschikt werd verwijderd waardoor zelfstandige horeca mogelijk werd. Interessant is dat de Afdeling in haar uitspraak een splitsing maakte en stelde dat het voor de kleinere wijzigingen niet vereist was dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure opnieuw zou worden doorlopen, maar dat dit wel vereist was voor het schrappen van het woord ondergeschikt: *"De Afdeling overweegt hiertoe dat deze wijziging tot gevolg heeft dat de gebruiksmogelijkheden van het desbetreffende perceel zodanig worden verruimd en daarmee de ruimtelijke uitstraling voor de omwonenden dusdanig kan veranderen dat deze wijziging niet kan worden aangemerkt als een wijziging van ondergeschikte aard"*.¹⁸ Uit deze uitspraak blijkt dat de Afdeling aanzienlijk kritischer is wanneer de wijziging nieuwe gebruiksmogelijkheden geeft die een belangrijke ruimtelijke uitstraling hebben (zoals het mogelijk maken van zelfstandige horeca).¹⁹ Dit is een begrijpelijke uitspraak omdat belanghebbende door deze wijziging ook in hun verdedigingsbelang werden geschaad.

4. Beoordeling aangepaste Bestemmingsplan

- 4.1. In de uitspraak van 17 april 2019 werd het originele Bestemmingsplan in essentie op drie gronden vernietigd:
- het plangebied waarborgde niet in voldoende mate het behoud, herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke- en cultuurhistorische waarden van de gronden die zijn aangewezen als "Cultuurhistorische hoofdstructuur" en "Historische buitenplaatszone" ingevolge artikel 1.7 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Utrecht 2013 ("**PRV**");
 - de gemeenteraad zou onvoldoende inzichtelijk hebben gemotiveerd hoeveel verkeersbewegingen gegenereerd zouden worden door (de ontwikkelingen in) het

¹⁷ ABRvS 1 februari 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BV2460, r.o. 2.3.4.

¹⁸ ABRvS 22 maart 2012 ECLI:NL:RVS:2012:3496, r.o. 2.6.3-2.6.4.

¹⁹ Ook blijkt uit deze uitspraak dat de Afdeling bereid is om ten aanzien van bepaalde onderdelen te stellen dat hiervoor wel de uitgebreide voorbereidingsprocedure opnieuw moet worden doorlopen en andere onderdelen hiervan af te zonderen waarvoor dat niet hoeft.

- bestemmingsplan en het was niet voldoende duidelijk of het plangebied op een verkeersveilige manier kon worden ontsloten op de Oude Tempellaan;
- tot slot concludeerde de Afdeling dat het akoestisch onderzoek dat ten grondslag lag aan de berekening van de geluidsbelasting op huizen aan de Oude Tempel gebrekkig was omdat in dit onderzoek werd uitgegaan van het aantal verkeersbewegingen dat volgde uit de onvoldoende betrouwbare verkeerstellingen. Voor de berekening van de geluidsbelasting was kortom een beter onderzoek van de te verwachten verkeersgeneratie vereist.
- 4.2. De Afdeling vernietigde het originele Bestemmingsplan wegens twee motiveringsgebreken en een meer inhoudelijk gebrek (welke tevens is vormgegeven als een motiveringsgebrek). In de wijzigingen die zijn doorgevoerd in het aangepaste Bestemmingsplan is getracht deze gebreken weg te nemen. Hieronder zullen eerst de wijzigingen worden besproken die bestonden uit het gebruik van nieuwe verkeers- en akoestische onderzoeken en vervolgens zullen de wijzigingen worden behandeld die zijn doorgevoerd in het aangepaste Bestemmingsplan om de landschappelijke- en cultuurhistorische waarden beter te waarborgen. In beide gevallen zal na een korte uiteenzetting van de wijzigingen worden beoordeeld of van deze wijzigingen gezegd kan worden dat zij hebben geleid tot een wezenlijk ander bestemmingsplan.
- De gebrekkige verkeers- en akoestische onderbouwing*
- 4.3. Om de motiveringsgebreken op het gebied van verkeer en geluid te herstellen hebben twee nieuwe onderzoeken plaatsgevonden. Er is door Royal HaskoningDHV een nieuw verkeersonderzoek opgesteld, gedateerd 12 februari 2020, en er is een notitie "invloed actualisering verkeersgegevens" door Lieveense CSO opgesteld, gedateerd 31 oktober 2019, waarin het eerdere geluidsonderzoek "Beoordeling geluidswaarneering wegverkeerslawaaï" van 30 oktober 2017 is aangevuld op basis van nieuwe verkeersgeneratiegegevens. Beide onderzoeken zijn ten grondslag gelegd aan het aangepaste Bestemmingsplan en zijn gebruikt om een aanvullende onderbouwing te geven in de plantoelichting (respectievelijk in § 5.7 voor verkeer en in § 5.2.4 voor geluid). Namens het College hebben wij begrepen dat in beide gevallen de nieuwe onderzoeken tot een afdoende onderbouwing van het aangepaste Bestemmingsplan en niet tot inhoudelijk nieuwe of andere conclusies hebben geleid ten zichte van de eerdere onderzoeken die ten grondslag waren gelegd aan het ontwerp Bestemmingsplan.
- 4.4. Zoals uiteengezet in § 3.4 is in de jurisprudentie bovendien duidelijk bepaald dat veranderingen in de toelichting en de motivering van het bestemmingsplan niet gezien worden als wijzigingen van het bestemmingsplan zelf.²⁰ De verbeterde motivering en aanvullingen in de plantoelichting ten aanzien van verkeer en geluid kunnen er dan ook

²⁰ Zie hierover in het bijzonder ABRvS 9 november 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BU3752, r.o. 2.2.1.

op zichzelf niet toe leiden dat sprake is van een bestemmingsplan van wezenlijk andere aard (hetzelfde geldt voor de overige aanvullingen in de toelichting). Wel is het niet op voorhand uitgesloten dat de rechter de wijzigingen in de plantoelichting als ondersteunend element meeneemt in zijn beoordeling of er alles overziend sprake is van een wezenlijk ander bestemmingsplan.

Wijzigingen ter borging van de landschappelijke- en cultuurhistorische waarden

4.5. Er zijn de nodige wijzigingen doorgevoerd in de planverbeelding en de planregels teneinde de landschappelijke- en cultuurhistorische waarden in het plangebied beter te waarborgen. De belangrijkste wijzigingen in de *planregels* zijn als volgt:

- er zijn enkele nieuwe definities ingevoegd in artikel 1 zoals 'houtopstand' en 'sortie';
- artikel 3, dat ziet op de bestemming 'Bos - Bostuin', is op kleine punten aangepast en een vergunningenstelsel is ingevoegd waardoor een vergunning vereist is voor bepaalde werkzaamheden zoals het vellen of rooien van houtopstanden. Op sommige plaatsen is in de bestemming 'Bos - Bostuin' de aanduiding 'overige zone – sortie' toegevoegd, waardoor op deze locaties ook een vergunning vereist is voor beheerwerkzaamheden;
- artikel 4, dat ziet op de bestemming 'Groen – Wijkgroen', is aangepast. Het doel van deze bestemming is niet alleen meer 'openbaar groen' maar nu ook "het instandhouden, versterken en ontwikkelen van de waardevolle houtopstanden en bomenlanen". Daarnaast is een vergunningenstelsel ingevoegd dat het verbiedt om zonder vergunning bepaalde werkzaamheden uit te oefenen zoals het vellen of rooien van houtopstanden of uitvoeren van beheermaatregelen;
- in artikel 5 is voor de bestemming 'Natuur' een vergunningenstelsel ingevoerd dat het verbiedt om zonder vergunning bepaalde werkzaamheden uit te oefenen zoals het vellen of rooien van houtopstanden of uitvoeren van beheermaatregelen. Op sommige plaatsen met de bestemming 'Natuur' is de aanduiding 'overige zone – sortie' toegevoegd; op deze plaatsen moet bij vergunningverlening voor werkzaamheden worden opgenomen dat deze moeten worden uitgevoerd "met inachtneming van het voorgeschreven profiel";
- in artikel 7, dat ziet op de bestemming 'Woongebied – Oude Tempel', is toegevoegd dat het doel van deze bestemming tevens is "de instandhouding van waardevolle houtopstanden en bomenlanen, alsmede het behoud van de parkwijk en het onbebouwd laten van de op de verbeelding opgenomen aanduiding 'overige zone - zicht as'". Verder is een vergunningenstelsel opgenomen, dat het verbiedt om zonder een omgevingsvergunning bepaalde werkzaamheden uit te voeren zoals het vellen of rooien van houtopstanden;

- aan artikel 9, dat de algemene bouwregels bevat, is een voorwaardelijke verplichting toegevoegd die betrekking heeft op de gronden met de aanduiding 'sortie'. Als voorwaarde voor een omgevingsvergunning in de bestemming 'Woongebied – Oude Tempel' met de aanduiding 'sortie' is gesteld dat de gronden hersteld moeten zijn en in stand worden gehouden als sortie overeenkomstig het opgenomen profiel, binnen twee jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor de bouw van een bouwwerk. Ook is een voorwaardelijke verplichting toegevoegd voor gronden met de bestemming 'Natuur' en de aanduiding 'sortie' met eenzelfde strekking;

4.6. Naast deze wijzigingen in de planregels zijn enkele veranderingen doorgevoerd in de planverbeelding. De belangrijkste aanpassingen houden in dat de bestemming 'Wonen' is verwijderd en dat de bestemming 'Bos - Bostuin' is verwijderd rondom het stukje wonen; in plaats daarvan is een strook met de bestemming Bos – Bostuin' toegevoegd parallel aan de Oude Tempellaan en in het zuiden grenzend aan de wijk Apollo (ook is op een plek de aanduiding 'overige zone – sortie' opgenomen). De strook 'Natuur' langs de Korndofferlaan is verbreed en op een plek is de aanduiding 'overige zone – sortie' opgenomen. Tot slot is in het westelijk deel van de bestemming 'Woongebied – Oude Tempel' de aanduiding 'overige zone – zichtas' opgenomen en in het oostelijk deel de aanduiding 'overige zone – parkwijk'. De oude en de nieuwe plankaart zien er als volgt uit:



Beoordeling van de wijzigingen

4.7. Op het eerste gezicht lijken de aanpassingen die in de planregels en de planverbeelding zijn doorgevoerd vrij fors. Er is immers voor het gehele plangebied in meer of mindere mate een vergunningplicht gaan gelden voor activiteiten als het rooien of beheren van houtopstanden, er is een voorwaardelijke verplichting ingevoerd ten aanzien van locaties met de aanduiding 'sortie' en sommige locaties hebben een aangepaste

bestemmingsomschrijving of een (nieuwe) aanduiding gekregen. Gesteld zou kunnen worden dat hier sprake is van een cumulatie van wijzigingen die het aangepaste Bestemmingsplan tot een wezenlijk ander plan maken. Er zijn niettemin ook verscheidene belangrijke indicaties, gelet op de jurisprudentie van de Afdeling, die er juist op duiden dat de wijzigingen in feite van ondergeschikte aard zijn.

- 4.8. De eerste belangrijke indicatie dat hier gaat om ondergeschikte wijzigingen, bestaat uit het feit dat de hoofdstructuur en de belangrijkste functies in het aangepaste Bestemmingsplan hetzelfde zijn gebleven. Dit is goed te zien wanneer de bovenstaande twee plankaarten worden vergeleken. In beide plannen wordt een identiek aantal woningen mogelijk gemaakt, de ruimte die bestemd is voor 'wonen' blijft nagenoeg gelijk op de plankaart en de 'groene kapstok' blijft precies hetzelfde. De bestemmingen en de hoofdstructuur van het plan zijn derhalve hetzelfde gebleven, alleen is op sommige plaatsen de 'Natuur' en 'Bos - Bostuin' strook verbreed of ingevoegd en is de bestemming 'Wonen' verwijderd zo ook de bestemming 'Bos - Bostuin' rondom het stukje wonen;²¹ Van belang hierbij is tevens dat de omvang van het plangebied exact hetzelfde is gebleven. Dit lijkt sterk op de uitspraak van 5 november 2014 waarin weliswaar enkele wijzigingen hadden plaatsgevonden maar waar de Afdeling oordeelde dat deze van ondergeschikte aard waren omdat "*de omvang van het plangebied nauwelijks gewijzigd is en aan het grootste deel van het plangebied overeenkomstig het ontwerpplan de bestemming "Woongebied" is toegekend*".²² Voor zover bestemmingen zijn aangepast gaat het kortom slechts om relatief kleine wijzigingen.²³
- 4.9. Een tweede belangrijke indicatie dat het hier om ondergeschikte wijzigingen gaat, is dat – hoewel de wijzigingen aanzienlijk lijken – de aanpassingen allemaal slechts ten doel hebben om beter de bestaande landschappelijke- en cultuurhistorische waarden te beschermen. Alle doorgevoerde wijzigingen maken geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk, maar leggen de facto slechts beperkingen op aan de al onder het vigerende bestemmingsplan bestaande bestemmingen (teneinde de landschappelijke- en cultuurhistorische waarden beter te waarborgen). Hierbij is tevens van belang dat – zoals is besproken in § 3.6 – de Afdeling minder snel geneigd is om aan te nemen dat sprake is van een wezenlijk ander bestemmingsplan wanneer de wijzigingen een conserverend karakter hebben ten opzichte van de bestaande planologische situatie.²⁴ Dit is precies het

²¹ Overigens zijn deze stroken ingevoegd op locaties waar het onder het oude Bestemmingsplan evenmin was toegestaan om (hoofd)gebouwen te bouwen.

²² ABRvS 5 november 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4003, r.o. 8.1.

²³ Voor het aangepaste Bestemmingsplan is ook van belang dat de gebieden die een andere bestemming of nieuwe aanduiding hebben gekregen een relatief klein deel van het plangebied beslaan, terwijl de overgrote meerderheid van het plangebied dezelfde bestemming heeft behouden, vergelijkbaar met ABRvS 24 april 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1327, r.o. 5.2.

²⁴ ABRvS 8 augustus 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2629, r.o. 6.2.

geval met de nieuwe restricties die in het aangepaste Bestemmingsplan zijn doorgevoerd. In het vigerende bestemmingsplan "Soesterberg" heeft het plangebied van het aangepaste Bestemmingsplan namelijk de bestemming "Bos - Bostuin". Volgens artikel 6 van de planregels betekent dit dat de gronden bestemd zijn voor tuinen en "bos ten behoeve van het behoud en herstel van de natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden"; op gronden met deze bestemming mag niet worden gebouwd. De doorgevoerde wijzigingen in het aangepaste Bestemmingsplan hebben hetzelfde doel en voeren een vergunningsplicht in ten behoeve van het behoud en herstel van de natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden. De wijzigingen in het aangepaste Bestemmingsplan hebben derhalve een conserverend karakter ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan.²⁵

- 4.10. Een derde indicatie is gelegen in het feit dat de aanpassingen in het aangepaste Bestemmingsplan slechts zijn doorgevoerd om aan de (gegronde) bezwaren van appellanten tegemoet te komen. De voorliggende situatie is in deze optiek vergelijkbaar met de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020 waarbij in een bestemmingsplan een aantal verduidelijkingen en wijzigingen in het bestemmingsplan was doorgevoerd. Hier oordeelde de Afdeling dat niet sprake was van een wezenlijk ander plan omdat met het wijzigingsbesluit tegemoet werd gekomen aan de bezwaren van appellanten en omdat "*het wijzigingsbesluit immers voortborduurde op het eerdere plan en een nadere verbijzondering hiervan [inhoudt]. Het wijzigingsbesluit voorziet in vrijwel dezelfde gebruiksmogelijkheden, zij het dat deze nader zijn begrensd door het opnemen van meer specifieke aanduidingen*".²⁶ De wijzigingen in het aangepaste Bestemmingsplan zijn niet op eigen initiatief door het bevoegd gezag doorgevoerd maar slechts om te voldoen aan de bezwaren van appellanten en de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019. Hierbij zijn geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt, maar is voortbordurend op de gronden van appellanten in meer bescherming van de natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden voorzien door een verruimd toepassingsbereik van enkele bestemmingen en de introductie van bepaalde vergunningplichten.

²⁵ Dat de Afdeling minder snel aanneemt dat onder deze omstandigheden sprake is van wezenlijk wijzigingen is overigens ook logisch, omdat hierdoor minder snel belanghebbenden in hun bestaande rechten worden aangetast.

²⁶ ABRvS 22 april 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1129, r.o. 12.1.