uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 26/263

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 29 oktober 2026 in de zaak tussen

Stichting Behoud het Borrebos, gevestigd in Baarn, eiseres
(gemachtigde: C. Koudstaal),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Baarn (het college),
verweerder
(gemachtigde: mr. S.G.A. de Boer)

Als derde-partijen nemen aan de zaak deel:
MeyerBergman Erfgoed Groep (MBE), gebouweigenaar
(gemachtigde: E. Goedhart)

en

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (het COA), vergunninghouder
(gemachtigden: D.A. van Rijn en A. Reitsma-Bos)

Samenvatting

Deze uitspraak gaat over de aan het COA verleende omgevingsvergunning voor het realiseren van een opvanglocatie voor 152 personen aan de Amsterdamsestraatweg 13, 15, 17, 21, 23, 25, 27 en 29 in Baarn (het marechausseeterrein) voor een periode van tien jaar. Eiseres is het niet eens met de verleende omgevingsvergunning. Zij voert daartoe een aantal beroepsgronden aan die de rechtbank beoordeelt.

De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het beroep van eiseres ongegrond is. Dat betekent dat de verleende omgevingsvergunning in stand blijft. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Inleiding

1. Het COA heeft op 21 februari 2025 een omgevingsvergunning aangevraagd voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor het vestigen van een opvanglocatie voor 152 personen voor een periode van tien jaar op het marechausseeterrein. Het college heeft met het besluit van 17 juni 2025 aan vergunninghouder de gevraagde omgevingsvergunning verleend. De omgevingsvergunning is verleend voor het afwijken van de regels van het omgevingsplan.

1.1. Eiseres heeft hiertegen bezwaar gemaakt. Eiseres is een stichting die ten doel heeft op te komen voor de natuurbelangen op en rond het binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) gelegen Landgoed Paleis Soestdijk.

1.2. Het college heeft met de beslissing op bezwaar van 16 december 2025 (het bestreden besluit) de omgevingsvergunning in stand gelaten onder aanvulling van de motivering. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Het college heeft een verweerschrift ingediend, waar eiseres aanvullend op gereageerd heeft.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 17 september 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: namens eiseres haar gemachtigde, namens het college zijn gemachtigde en A. van 't Riet, B. Koolstra (ecoloog) en M. van Gessel (Provincie Utrecht) en namens het COA zijn gemachtigde. MeyerBergman Erfgoed Groep is – zonder voorafgaand bericht van afmelding – niet op de zitting verschenen.

Het toetsingskader

2. Op grond van artikel 5.1, lid 1, onder a van de Omgevingswet (Ow) is het verboden zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. In dit geval betreft de aanvraag een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).

2.1. De rechtbank stelt vast dat op het perceel het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' (het bestemmingsplan) van toepassing is, dat onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan van de gemeente Baarn (het omgevingsplan). Conform artikel 6.1 van het bestemmingsplan is het marechausseeterrein bestemd voor de maatschappelijke voorzieningen met de nadere bestemming (in dit geval) 'Marechaussee'. De tijdelijke opvanglocatie is in strijd hiermee. Om het voornemen planologisch mogelijk te maken wordt gebruik gemaakt van een bopa.

2.2. Ingevolge artikel 8.0b, lid 2, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (het Bkl) moet het college rekening houden met instructieregels die gelden voor het gemeentebestuur. In dit verband zijn de instructieregels uit de Provinciale Omgevingsverordening Utrecht (de Verordening) van belang.[1]

2.3. Het marechausseeterrein is gelegen in NNN-gebied en in de Historische buitenplaatszone als bedoeld in de Verordening.[2] In artikel 6.3 van de Verordening is een instructieregel opgenomen ter voorkoming van aantasting van NNN-gebied. In artikel 9.3 van de Verordening is verder een verstedelijkingsverbod opgenomen voor het landelijk gebied. Dit houdt, gelet op de definitie van verstedelijking in de Verordening, in dat in het landelijk gebied geen nieuwe stedelijke functies mogen worden gevestigd en bestaande stedelijke functies niet mogen worden uitgebreid, tenzij anders is bepaald. Artikel 9.9 van de Verordening bevat een uitzonderingsmogelijkheid op het verstedelijkingsverbod. Deze staat toe dat bestaande stedelijke functies een andere stedelijke invulling mogen krijgen, mits de functiewijziging naar aard en omvang niet leidt tot vergroting van de locatie en tot een toename van de invloed op de omgeving, dat bestaande cultuurhistorische en

[1] Zie in dit verband artikel 8.0b, lid 1, onder c, van het Bkl in combinatie met artikel 2.23 van de Ow, en artikel 1.4, lid 1, onder b, van de Verordening.
[2] Zie Bijlage II 'Overzicht Informatieobjecten' van de Verordening.

landschappelijke waarden worden behouden en dat omliggende agrarische bedrijven niet in hun bedrijfsvoering worden belemmerd. Artikel 7.10 van de Verordening bevat ook nog een specifieke uitzondering op het verstedelijkingsverbod in de Historische buitenplaatszone. Verstedelijking kan in afwijking van artikel 9.3 van de Verordening in de Historische buitenplaatszone worden toegestaan als de verstedelijking kleinschalig is, deze gericht is op het creëren van economische kostendragers ten behoeve van de instandhouding van de Historische buitenplaatszone en als de verstedelijking zorgvuldig wordt ingepast in de omgeving.

2.4. De rechtbank stelt bij haar beoordeling vast dat het college alleen een vergunning voor een bopa kan verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.[3] Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe. Daarbij moet het college de betrokken belangen afwegen. De rechtbank oordeelt daarom niet zelf of de verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De rechtbank beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden van eiseres of de omgevingsvergunning in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt of het college de omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

Overtreding van het verstedelijkingsverbod?

4. Eiseres stelt zich op het standpunt dat sprake is van een overtreding van het verstedelijkingsverbod voor landelijk gebied als bedoeld in artikel 9.3 van de Verordening. Van een bestaande stedelijke functie is volgens eiseres geen sprake, zodat de uitzonderingsmogelijkheid die uit artikel 9.9 van de Verordening volgt hier niet op gaat. Voor zover artikel 9.9 van de Verordening wel van toepassing zou zijn, dan ontbreekt een integrale afweging, aldus eiseres. Aan de voorwaarden voor de uitzonderingsmogelijkheid die volgt uit artikel 7.10 van de Verordening wordt ook niet voldaan, omdat geen sprake is van kleinschaligheid en evenmin is onderbouwd dat de opvang dient als economische kostendrager van de instandhouding van de Historische buitenplaatszone.

4.1. Niet in geschil is dat sprake is van een locatie binnen landelijk gebied.

4.2. Met het college is de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van een overtreding van het verstedelijkingsverbod. Het college heeft voldoende duidelijk gemotiveerd dat in de voorgaande situatie al sprake was van een stedelijke functie. Dat betekent dat artikel 9.9 van de Verordening een afwijkingsmogelijkheid biedt als aan de voorwaarden van die bepaling wordt voldaan. Het college heeft toegelicht dat geen extra bebouwing plaatsvindt en heeft onderbouwd dat het nieuwe gebruik ziet op minder intensief gebruik en daardoor minder

[3] Artikel 8.0a, lid 2, van het Bkl.

effect heeft op de omgeving. Deze onderbouwing baseert zij op het GoFlo-rapport[4] van Witteveen en Bos van 27 mei 2025. Naar aanleiding van dat rapport is het college tot de conclusie gekomen dat er geen toename is van de invloed op de omgeving en dat er aan de andere voorwaarden van artikel 9.9 van de Verordening is voldaan. Het gebruik van motorvoertuigen ten opzichte van het voormalige gebruik zal namelijk afnemen, omdat het verkeer dat zal worden veroorzaakt alleen afkomstig is van personeel, leveranciers en eventuele bezoekers. Hiermee zal ook de geluidsbelasting op de omgeving afnemen. Ook wijst het college op de reeds aanwezige verlichting. Deze zal worden aangepast naar duurzame vleermuisvriendelijke verlichting, zodat er dus zelfs minder verlichting aanwezig zal zijn dan in de voorgaande situatie. De rechtbank kan dat goed volgen. Anders dan eiseres stelt behelst de vereiste integrale beoordeling niet een onderzoek naar het cumulatieve ruimtelijke effect van deze ontwikkeling en andere ontwikkelingen in de omgeving. Het gaat daarentegen om een integrale beoordeling van de ruimtelijke effecten die met deze omgevingsvergunningverlening mogelijk worden gemaakt. Die integrale beoordeling heeft hier plaatsgevonden. De ruimtelijke effecten van andere ontwikkelingen liggen in deze beroepsprocedure ook niet voor.

4.3. Aan de beoordeling van artikel 7.10 van de Verordening komt de rechtbank niet toe, omdat geen sprake is van verstedelijking. De rechtbank merkt ten overvloede op dat hetzelfde geldt voor de ladder voor duurzame verstedelijking van artikel 5.129g van het Bkl. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)[5] moet daarvoor eerst worden beoordeeld of een stedelijke ontwikkeling nieuw is. De rechtbank heeft hiervoor al vastgesteld dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, maar dat in de voorgaande situatie al sprake was van een bestaande stedelijke functie die niet wordt uitgebreid. Artikel 5.129g van het Bkl is dus niet van toepassing op het onderhavige geval.

4.4. De beroepsgrond slaagt niet.

Strijd met artikel 6.3 van de Verordening (NNN)?

5. Eiseres voert aan dat de vergunning is verleend in strijd met de instructieregel van artikel 6.3 van de Verordening. Artikel 6.3 van de Verordening verbiedt nieuwe activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk, tenzij sprake is van een groot openbaar belang én geen reële alternatieven bestaan. Ook indien wordt uitgegaan van een zwaarwegend maatschappelijk belang bij opvang, is volgens eiseres niet inzichtelijk gemaakt dat geen reële alternatieven voorhanden zijn.

5.1. Het college stelt zich allereerst op het standpunt dat artikel 6.3 van de Verordening niet van toepassing is op het marechausseeterrein. Dit omdat onder de oppervlakte van NNN-gebied niet wordt verstaan bestaande legale bebouwing en de daaraan direct grenzende strook grond die bestaand en legaal is ingericht ten dienste van die bebouwing en bestaande legale (half)verhardingen.[6] Aangezien het bij het marechausseeterrein gaat om een gebruikswijziging van bestaande, legaal aanwezige bebouwing en verharding, maakt dit in het kader van deze bopa geen onderdeel uit van het NNN-gebied en leidt deze bopa niet tot

[4] GoFlo staat voor 'goede onderbouwing van de effecten op de fysieke leefomgeving'.
[5] Zie de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2155, r.o. 5 e.v.
[6] Zie artikel 6.3, lid 4, van de Verordening.

aantasting daarvan. Desondanks heeft het college uit het oogpunt van zorgvuldigheid en volledigheid wel het effect van de ontwikkeling op het NNN-gebied onderzocht op basis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Uit het GoFlo-rapport volgt dat het mogelijk maken van de opvanglocatie, bij legaal gebruik, geen nadelige gevolgen heeft voor het omliggende NNN-gebied.

5.2. De rechtbank is het met het college eens dat artikel 6.3 van de Verordening niet van toepassing is, omdat sprake is van reeds bestaande legale bebouwing. Zij komt dus niet toe aan de vraag of het college ten onrechte geen alternatieve locaties heeft onderzocht. Ten overvloede overweegt de rechtbank daarover dat het college moet beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend.[7] Het college heeft voldoende gemotiveerd waarom vergunningverlening op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is. Op grond van vaste rechtspraak geldt dat als een project op zichzelf aanvaardbaar is, het bestaan van alternatieven alleen dan tot het onthouden van medewerking dwingt indien op voorhand duidelijk is dat door de verwezenlijking van één of meerdere alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat het COA een concreet, beschikbaar en gelijkwaardig alternatief voorhanden heeft waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

5.3. Deze beroepsgrond slaagt ook niet.

Conclusie en gevolgen

6. Het beroep is ongegrond. Daarom blijft het bestreden besluit in stand. Eiseres krijgt geen vergoeding van het griffierecht en de proceskosten.

[7] Zie de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2058, r.o. 6 e.v.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.W.A. Schimmel, rechter, in aanwezigheid van mr. M.A. Barmentlo, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 29 oktober 2026.

de rechter is verhinderd om deze uitspraak te ondertekenen

griffier rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 29 OKT 2026

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.