

Uitspraak 201907590/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1971
Datum uitspraak	1 september 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 juli 2019 heeft de raad van de gemeente Den Haag het bestemmingsplan "Madurodam" vastgesteld. Met het plan wordt voorzien in de gedeeltelijke in- en uitbreiding van het attractiepark Madurodam. Het plan biedt verruiming van de planologische bouwmogelijkheden met 4.000 m², tot in totaal 12.500 m². Het bestemmingsplan voorziet in het aan het bestaande attractiepark grenzende gebied de Scheveningse Bosjes in een uitbreiding met een oppervlakte van 0,6 ha. Naast de gronden voor het attractiepark omvat het plangebied ook een gebied van ongeveer 1 ha tussen de keerlus naast het George Maduroplein, het Hubertusviaduct en de Koninginnegracht. Op deze gronden is de compensatie voorzien voor de bomen die als gevolg van de uitbreiding van Madurodam in een deel van de Scheveningse Bosjes moeten worden gekapt. Appellanten vrezen als gevolg van het plan voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat en de natuur- en landschapswaarden in en om het plangebied.

Volledige tekst

201907590/1/R3.

Datum uitspraak: 1 september 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht

(hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Den Haag,

2. Bomenstichting Den Haag, gevestigd te Den Haag, en anderen (hierna: de Bomenstichting en anderen),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Haag,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Madurodam" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], de Bomenstichting en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 mei 2021, waar zijn verschenen:

- de Bomenstichting en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. R.B. van Heijningen en mr. dr. M.B. Nijhof, advocaten te Den Haag;
- de raad, vertegenwoordigd door M. Soetbrood Piccardt, bijgestaan door mr. E.C.M. Schippers en mr. J.S. Kramer, advocaten te

Den Haag.

Ook zijn op de zitting als partij gehoord Madurodam B.V., Stichting Miniaturstad Madurodam en Stichting Madurodam Kinderfonds, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. A. de Groot, advocaat te Den Haag.

Overwegingen

Inleiding

1. Met het plan wordt voorzien in de gedeeltelijke in- en uitbreiding van het attractiepark Madurodam. Het plan biedt verruiming van de planologische bouw mogelijkheden met 4.000 m², tot in totaal 12.500 m². Het bestemmingsplan voorziet in het aan het bestaande attractiepark grenzende gebied de Scheveningse Bosjes in een uitbreiding met een oppervlakte van 0,6 ha. Naast de gronden voor het attractiepark omvat het plangebied ook een gebied van ongeveer 1 ha tussen de keerlus naast het George Maduroplein, het Hubertusviaduct en de Koninginnegracht. Op deze gronden is de compensatie voorzien voor de bomen die als gevolg van de uitbreiding van Madurodam in een deel van de Scheveningse Bosjes moeten worden gekapt.

2. [appellant sub 1] en de natuurlijke personen namens wie het beroep van De Bomenstichting en anderen mede is ingesteld, wonen in de directe omgeving van het plangebied. Zij vrezen als gevolg van het plan voor een aantasting van hun woon- en

leefklimaat en de natuur- en landschapswaarden in en om het plangebied. Naast de natuurlijke personen is ook de Bomenstichting in beroep gekomen, omdat ook zij een aantasting vreest van de natuur- en landschapswaarden als gevolg van de voorgenomen uitbreiding van Madurodam.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Betrokkenheid bij de planvoorbereiding

4. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen betogen dat zij in de voorfase onvoldoende zijn betrokken bij de voorbereiding van de uitbreidingsplannen van Madurodam. In dit verband wijzen zij op de randvoorwaarden die het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het college) aan de uitbreiding heeft gesteld. Een van die randvoorwaarden hield in dat omwonenden en belanghebbenden betrokken moesten worden bij de uitwerking van de businesscase. Hieraan is bij de voorbereiding van het plan geen gevolg gegeven, aldus [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen. Zo zijn zij volgens hen niet tot nauwelijks betrokken bij de totstandkoming van de rapporten en de weging van de verschillende alternatieven voor de uitbreidingsplannen van Madurodam.

4.1. De Afdeling stelt voorop dat het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan geen onderdeel uitmaakt van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. In zoverre bestaat er dus geen wettelijke verplichting voor het bieden van de door [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen gewenste inspraak. Het college heeft vanwege de maatschappelijke impact van de uitbreidingsplannen van Madurodam in 2015, toen Madurodam de wens tot uitbreiding had kenbaar gemaakt, aan Madurodam onder meer de randvoorwaarde meegegeven dat omwonenden en belanghebbenden zullen worden betrokken bij de uitwerking van de businesscase. De raad heeft uit een oogpunt van zorgvuldige planvoorbereiding beoogd rekening te houden met de randvoorwaarden die het college in 2015 heeft gesteld. Volgens de raad is aan de randvoorwaarde dat omwonenden en belanghebbenden zullen worden betrokken bij de uitwerking van de businesscase in voldoende mate gevolg gegeven. Daarbij wijst de raad op de diverse bijeenkomsten, sessies en gesprekken die sinds 2015 zijn georganiseerd en op de betrokkenheid van een klankbordgroep bij onder meer de uitwerking van het ontwikkelingsperspectief van Madurodam. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de planvoorbereiding in strijd met de eerder gestelde randvoorwaarde over het betrekken van omwonenden is verlopen en daardoor in zoverre niet zorgvuldig zou zijn.

De betogen slagen niet.

De noodzaak voor de uitbreiding van Madurodam

5. [appellant sub 1] wijst erop dat in de planstukken ter onderbouwing van de belangen van Madurodam bij de uitbreiding van het attractiepark onder meer wordt verwezen naar het

rapport "De economische impact van Madurodam", opgesteld door BDO in maart 2017 (hierna: het BDO-rapport). Dit rapport bevat volgens [appellant sub 1] onrealistisch hoge aannames wat betreft het werkgelegenheidseffect en de effecten op de economie die de uitbreiding van Madurodam tot gevolg heeft. Ook betoogt [appellant sub 1] dat in het BDO-rapport ten onrechte wordt gesteld dat wanneer niet wordt geïnvesteerd in de uitbreiding van Madurodam, dit zal leiden tot een afname van de bezoekersaantallen van 5% per jaar. Deze stelling klopt volgens hem niet met de werkelijkheid, omdat onder meer in 2019 nog sprake was van een hoger aantal bezoekers dan in enkele daaraan voorafgaande jaren. Ook wanneer aangenomen wordt dat het voor het behoud van de bezoekersaantallen noodzakelijk is dat Madurodam blijft uitbreiden en vernieuwen, dan is volgens [appellant sub 1] niet toereikend onderbouwd waarom het bestaande park daarvoor niet zou kunnen volstaan. Zo heeft Madurodam volgens hem al het voornemen om een deel van de totale uitbreiding binnen de grenzen van het bestaande park te realiseren. Hij wijst daarbij ook op plannen van Madurodam om een gedeelte van de uitbreiding pas tegen 2030 te realiseren.

De Bomenstichting en anderen betogen eveneens dat de noodzaak tot uitbreiding voor het voortbestaan van Madurodam niet overtuigend is komen vast te staan. Niet alleen het BDO-rapport, maar ook het in de planstukken genoemde Ontwikkelingsperspectief, getiteld "De toekomst van Madurodam; Ontwikkelingsperspectief voor een Haags Icoon" dat in 2017 in opdracht van Madurodam door Royal HaskoningDHV is opgesteld (hierna: het Ontwikkelingsperspectief), bieden hiervoor volgens hen onvoldoende onderbouwing. Het beleid van de gemeente is volgens de Bomenstichting en anderen bovendien al gericht op het aanzienlijk vergroten van het aantal toeristische bezoekers aan de stad. Met deze stijging van het aantal bezoekers is bij de voorbereiding van het plan onvoldoende rekening gehouden, aldus de Bomenstichting en anderen.

5.1. In zowel het BDO-rapport als het Ontwikkelingsperspectief wordt gesteld dat het park zich moet ontwikkelen en vernieuwen om aantrekkelijkheid als dagattractie te behouden. Daarbij is vermeld dat een dagattractie zonder vernieuwing jaarlijks 5% van de bezoekers verliest, waarbij op het moment dat deze ontwikkeling zich een aantal jaren voortzet het voortbestaan van het park in gevaar komt. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om aan de juistheid hiervan te twijfelen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat Madurodam heeft gesteld en ook in het Ontwikkelingsperspectief wordt bevestigd dat in de periode 2000-2010, toen het park niet investeerde in aanpassing en vernieuwing, het aantal bezoekers daadwerkelijk jaarlijks met ongeveer 5% afnam. Dat deze bezoekersafname zich in de daaropvolgende jaren niet heeft voorgedaan, zoals [appellant sub 1] stelt, komt doordat Madurodam in de periode na 2010 wel heeft geïnvesteerd in de vernieuwing van het aanbod van het park. Om Madurodam de mogelijkheid te bieden te vernieuwen en daarmee voldoende bezoekers te trekken, heeft het park bouwmogelijkheden nodig om nieuwe concepten en attracties te kunnen toevoegen, zo staat in het Ontwikkelingsperspectief. De Afdeling acht dit, gelet op wat hiervoor over de bezoekersafname bij het uitblijven van investeringen is vermeld, niet onaannemelijk en ziet dan ook geen aanleiding te twijfelen aan de conclusie van de raad dat het noodzakelijk is dat Madurodam mogelijkheden krijgt om het aanbod in het park toekomstbestendig te vernieuwen en uit te breiden. De omstandigheid dat de werkgelegenheidseffecten en de bijdrage van Madurodam aan de economie volgens [appellant sub 1] in het BDO-rapport zijn overschat, doet aan deze noodzaak niet af. Verder overweegt de Afdeling dat, zoals de Bomenstichting en anderen stellen, het op zich juist is dat de gemeente Den Haag inzet op het vergroten van het aantal toeristische bezoekers aan de stad. Niet is echter gebleken dat de daarmee gepaard gaande toename van het aantal bezoekers aan Madurodam zodanig is dat geen noodzaak bestaat voor Madurodam om het

bestaande attractiepark te vernieuwen en uit te breiden.

5.2. De vervolgvraag is of, zoals [appellant sub 1] stelt, de benodigde ruimte voor vernieuwing en uitbreiding in voldoende mate kan worden gevonden binnen de grenzen van het bestaande attractiepark. In het Ontwikkelingsperspectief is hier nader op ingegaan. Daarin is de lange termijnvisie van Madurodam omschreven. Daarbij is voorop gesteld dat het uitsluitend tonen van miniatures niet meer voldoende is om publiek te trekken. Om nieuwe generaties aan zich te binden, is het introduceren van nieuwe verhalen die met behulp van eigentijdse methodes en technologieën worden verteld noodzakelijk, zo staat in het Ontwikkelingsperspectief. Voor het toevoegen van nieuwe en eigentijdse manieren van vertellen en beleven, biedt het huidige attractiepark volgens het Ontwikkelingsperspectief geen plaats. Naar de huidige maatstaven van attractieparkbeleving is het huidige park reeds te vol en te makkelijk te overzien, aldus het Ontwikkelingsperspectief. Naast een verbreding van het aanbod, zet Madurodam gelet op het Ontwikkelingsperspectief ook in op een nieuwe parkopzet met meer groen voor het vergroten van de parkbeleving en daarnaast op het realiseren van overdekte paviljoens, zodat een bezoek aan het park minder weersafhankelijk is. De Afdeling acht gelet op alle veranderingen die nodig zijn om het park toekomstbestendig te houden, waaronder dus niet alleen het vergroten van het aanbod, maar ook het beschikken over meer slechtweervoorzieningen in de vorm van verschillende overdekte paviljoens en het bieden van meer gelegenheid voor een ontspannen verblijf in het park door een verdere vergroening en verruiming daarvan, voldoende aannemelijk dat hiervoor naast een gedeeltelijke inbreiding ook enige uitbreiding van het bestaande park nodig is.

5.3. De betogen slagen niet.

Alternatieven voor de uitbreidingslocatie

6. [appellant sub 1] betoogt dat ook wanneer zou worden aangenomen dat een verdere uitbreiding van het bestaande park noodzakelijk is, hiervoor niet een deel van de Scheveningse Bosjes hoeft te worden aangewend. In plaats daarvan kan volgens hem worden gekozen voor ondergronds bouwen of het realiseren van bebouwing aan de minder kwetsbare voorkant van Madurodam aan de zijde van de Professor B.M. Teldersweg. Hij wijst hierbij op het bij de planvoorbereiding onderzochte alternatief om inbreiding te combineren met extra bebouwing op het voorplein van Madurodam. De stelling dat dit alternatief zal leiden tot een ongewenste splitsing van het park is volgens hem niet aangetoond. Verder betoogt [appellant sub 1] dat het eventueel opkopen van de direct tegenover Madurodam gelegen tennisbanen ook tot de mogelijkheden behoort.

De Bomenstichting en anderen betogen dat bij de afweging van de alternatieven om de uitbreiding van Madurodam mogelijk te maken geen rekening is gehouden met de maatschappelijke kosten van de uitbreiding. Zo zijn volgens hen de nadelige gevolgen als gevolg van natuurverlies, milieuschade en stikstofdepositie onvoldoende in de alternatieve afweging meegewogen. Ook wijzen zij in dit verband op de mogelijkheid van ondergronds bouwen. Aan dit alternatief had volgens hen de voorkeur moeten worden gegeven, om te voorkomen dat een deel van de Scheveningse Bosjes verloren gaat.

6.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

6.2. Over ondergronds bouwen is zowel in de plantoelichting als op de zitting door Madurodam gesteld dat dit alternatief financieel niet haalbaar is, vanwege de daarvoor benodigde investeringen en de omstandigheid dat het park dan tijdens de bouwperiode

gesloten moet blijven. Daarnaast hebben Madurodam en de raad op de zitting benadrukt dat het ook niet wenselijk is om een deel van het park ondergronds te situeren, omdat dit niet past bij de bovengrondse parkbeleving die Madurodam juist nog verder wil versterken. Dat ondergronds bouwen aanzienlijke extra investeringen vergt vanwege de hogere bouwkosten, acht de Afdeling aannemelijk. Ook acht de Afdeling het niet onredelijk dat de raad een zwaarder gewicht heeft toegekend aan het behoud van de parkbeleving in Madurodam, gelegen nabij de Scheveningse Bosjes. Om deze redenen heeft de raad het alternatief van ondergronds bouwen in redelijkheid kunnen afwijzen. Dat, zoals de Bomenstichting en anderen op de zitting hebben gesteld, bij Ecomare op Texel, waar verschillende aquaria zijn gesitueerd, ook gedeeltelijk ondergronds is gebouwd, geeft de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, reeds omdat Ecomare als natuurmuseum niet vergelijkbaar is met een attractiepark zoals Madurodam.

6.3. Wat betreft de mogelijkheid om de nieuwe bebouwing die is voorzien in de Scheveningse Bosjes te realiseren aan de voorkant van Madurodam, stellen Madurodam en de raad dat dit zal leiden tot een vanuit de parkbeleving ongewenste hoogbouw aan de zijde van de Professor B.M. Teldersweg. Ook zal dit volgens hen leiden tot een splitsing van het park zonder directe relatie tussen de bebouwing op het voorterrein en de miniaturen in het bestaande park, wat voor de beleving van de bezoekers onwenselijk is. Verder stellen zij dat het in tweeën splitsen van het park de routing in het park moeilijk maakt en dat er vele kabels en leidingen onder het voorplein liggen die bebouwen daar bemoeilijken. Deze belemmeringen, waarvan aannemelijk is dat die zich zullen voordoen, acht de Afdeling toereikend voor het oordeel dat de raad het alternatief voor de bebouwing aan de voorkant van Madurodam in redelijkheid heeft kunnen afwijzen.

Hetzelfde geldt voor het door [appellant sub 1] aangedragen alternatief dat betrekking heeft op de aan de overzijde van de Professor B.M. Teldersweg gelegen tennisbanen. Behalve dat het opkopen van een tennisbaan inclusief het verwerven van de gronden volgens de raad en Madurodam financieel onrealistisch is, zal ook dit alternatief volgens hen leiden tot een ongewenste fysieke splitsing van het park. De Afdeling acht deze afweging van belangen niet onredelijk.

6.4. De Afdeling concludeert dat de raad de door [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen aangedragen alternatieven heeft afgewogen en in redelijkheid heeft kunnen afwijzen. Niet gezegd kan immers worden dat door middel van deze alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt, maar met aanmerkelijk minder bezwaren. De stelling van de Bomenstichting en anderen dat hierbij geen rekening is gehouden met de maatschappelijke kosten die de uitbreiding van Madurodam tot gevolg heeft, zoals de gevolgen van de uitbreiding voor de natuur en het milieu, deelt de Afdeling niet. Uit de plantoelichting en de daarbij behorende onderzoeken blijkt dat deze aspecten wel degelijk in de belangenafweging zijn betrokken. Op basis daarvan heeft de raad geconcludeerd dat de negatieve effecten van het plan op het gebied van de natuur en het milieu in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. In het onderstaande zal de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden deze conclusie in relatie tot het vastgestelde plan inhoudelijk beoordelen.

De Scheveningse Bosjes

Inleiding

7. Voor de uitbreiding van Madurodam wordt een deel van de Scheveningse Bosjes van ongeveer 0,6 ha aangewend. Hiervoor moeten de daar aanwezige bomen worden gekapt.

[appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen hebben diverse beroepsgronden naar voren gebracht over de aantasting van de Scheveningse Bosjes, onder meer dat de bomenkap ten behoeve van de uitbreiding van het park in de Scheveningse Bosjes in strijd moet worden geacht met de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb), de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening), de gemeentelijke aanwijzing van het gebied als Stedelijke Groene Hoofdstructuur en de aanwijzing van het gebied als beschermd stadsgezicht. In het onderstaande zal de Afdeling deze beroepsgronden beoordelen.

Beheersverordening

8. Zowel [appellant sub 1] als de Bomenstichting en anderen betogen dat met het plan ten onrechte wordt voorzien in een aantasting van de Scheveningse Bosjes. Zij wijzen er daarbij op dat dit gebied in de voorheen geldende beheersverordening "Van Stolkpark - Scheveningse Bosjes" uit 2013 was bestemd als "Groen - Park". Bovendien vermeldde de toelichting bij die beheersverordening dat de verwachting was dat er zeker tien jaar geen ontwikkelingen zouden komen in dit gebied, aldus [appellant sub 1].

8.1. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan of beheersverordening geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De omstandigheid dat in de toelichting bij de beheersverordening zou zijn vermeld dat de verwachting is dat er gedurende tien jaar geen ontwikkelingen in het gebied zouden volgen, staat er op zichzelf dan ook niet aan in de weg dat de raad in het voorliggende plan een gedeelte van de Scheveningse Bosjes heeft kunnen aanwenden voor de uitbreiding van Madurodam. Of deze keuze in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, zal de Afdeling in deze uitspraak aan de hand van de beroepsgronden beoordelen.

Het betoog slaagt niet.

–Compensatie: Wet natuurbescherming en provinciale Omgevingsverordening

9. Zoals hiervoor bij de inleiding is vermeld, is beoogd om de houtopstand die moet worden gekapt in het deel van de Scheveningse Bosjes te compenseren ter plaatse van de groenstrook die is gelegen op het talud tussen de Koninginnegracht en het Hubertusviaduct. Dit betreft een gebied van ongeveer 1 ha dat in dit plan is meegenomen en is bestemd als "Groen - Bos". Zowel [appellant sub 1] als de Bomenstichting en anderen betogen dat de compensatie die hier is voorzien niet voldoet aan de eisen die daaraan zijn gesteld in de Wnb en de Omgevingsverordening.

Zo betogen [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen dat niet wordt voldaan aan de in artikel 3.66 van de Omgevingsverordening gestelde eisen aan de herbeplanting. Het terrein waar de compensatie is voorzien, is volgens hen een ingeklemde strook snippergroen tussen twee drukke verkeersaders, waar de herbeplanting gezien het drukke verkeer in de omgeving nooit zal kunnen uitgroeien tot een volwaardig bos met dezelfde ecologische waarde als het te compenseren bosgebied. Ook is volgens hen op de compensatielocatie onvoldoende ruimte voor de compensatie van alle bomen die in de Scheveningse Bosjes als gevolg van het plan verloren gaan. Zij wijzen daarbij op het ruimtebeslag van de op de compensatielocatie al aanwezige bomen en boomgroepen en de ruimte die de nieuw te planten bomen nodig hebben om uit te kunnen groeien tot een volwaardig bos. De beschikbare ruimte voor de herbeplanting is volgens de Bomenstichting en anderen bovendien nog beperkter wanneer rekening wordt gehouden met de struiklaag die langs de

randen van het compensatiegebied zal worden gerealiseerd. Dat geen volwaardig compensatiebos kan ontstaan, is volgens de Bomenstichting en anderen ook een gevolg van de toekomstige verkeersontwikkelingen die bij het Hubertusviaduct en de nabijgelegen Professor B.M. Teldersweg zijn voorzien, waaronder plannen voor vervanging van het Hubertusviaduct en plannen op het gebied van het openbaar vervoer.

Daarnaast betogen [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen dat gelet op de op de compensatielocatie al aanwezige bomen en boomgroepen geen sprake is van onbeplante grond. Dit betekent volgens hen dat op grond van artikel 3.68 van de Omgevingsverordening ook geen ontheffing zal worden verleend van de verplichting tot herbeplanting van dezelfde grond, dat wil zeggen de grond waarop de bomen staan die verloren zullen gaan door het plan.

9.1. In zowel de Wnb als de Omgevingsverordening zijn regels opgenomen voor het vellen van houtopstand. Deze regels gelden op het moment dat de houtopstand wordt geveld. In deze procedure over het bestemmingsplan staat ter beoordeling of de regels over het vellen van houtopstand aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staan. Wat [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen hierover hebben aangevoerd, kan dan ook alleen leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan als de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat deze regels aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staan.

- Artikel 3.66 van de Omgevingsverordening

9.2. In artikel 4.3, eerste lid, van de Wnb is, voor zover in dit geval van belang, bepaald dat ingeval een houtopstand geheel of gedeeltelijk is geveld, de rechthebbende zorgdraagt voor het op bosbouwkundig verantwoorde wijze herbeplanten daarvan. In het derde lid is bepaald dat provinciale staten bij verordening regels kunnen stellen over de bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbeplanting, bedoeld in het eerste lid. Deze regels zijn opgenomen in artikel 3.66 van de Omgevingsverordening. In dit artikel is het volgende bepaald:

"Van een bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbeplanting als bedoeld in artikel 4.3 van de Wet natuurbescherming is sprake indien:

- a. de oppervlakte van de herplant ten minste even groot is als de gevelde oppervlakte;
- b. de herbeplanting kwalitatief en kwantitatief in een redelijke verhouding staat tot de gevelde of anderszins tenietgegangene houtopstand;
- c. de te herplanten houtopstand, gelet op de bodemkwaliteit en de waterhuishouding ter plaatse, kan uitgroeien tot een volwaardige en duurzame houtopstand."

9.3. Voorafgaand aan de planvaststelling is onderzocht of ter plaatse van het compensatiegebied aan de Koninginnegracht een compensatiebos kan worden gerealiseerd dat voldoet aan de eisen van artikel 3.66 van de Omgevingsverordening. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in het bij de plantoelichting gevoegde rapport

"Boscompensatieplan, Uitbreiding Madurodam" van Antea Group van 10 september 2018 (hierna: het Boscompensatieplan). In het Boscompensatieplan staat dat uit de goede groei en vitaliteit van de bestaande boombeplanting die verspreid over het compensatiegebied aanwezig is, kan worden afgeleid dat het terrein geschikt is voor de aanplant van bos.

Rekening houdend met de aanwezige boomkronen is er volgens het Boscompensatieplan ruim voldoende oppervlak om aan de compensatieplicht te voldoen. Dit is in hoofdstuk 3 van het Boscompensatieplan nader uitgewerkt in een beplantingsplan, waar de bestaande bomen en struiken in zijn geïntegreerd. Voor zowel de beschikbare ondergrondse als bovengrondse groeiruimte is rekening gehouden met de bestaande bomen in het compensatiegebied. Zo is

over de ondergrondse groeiruimte vermeld dat op basis van de beschikbaarheid van voeding en water een contour is getrokken rondom de bestaande bomen, waarbinnen geen nieuwe aanplant zal plaatsvinden. Voor de bovengrondse groeiruimte is rekening gehouden met de beperkingen in de beschikbare hoeveelheid licht als gevolg van de schaduw van de bestaande bomen. Dit heeft geresulteerd in een perceelindeling bestaande uit drie delen met verschillende condities voor bosgroei: niet geschikt voor aanplant, geschikt voor schaduw verdragende boomsoorten en geen beperkingen voor boomsoorten. Dit is nader inzichtelijk gemaakt op de bij het Boscompensatieplan gevoegde tekening. In paragraaf 3.3.3 van het Boscompensatieplan is vervolgens toegelicht welke boomsoorten per deelgebied gerealiseerd kunnen worden. Deze voorgestelde aanplant van het bos leidt volgens het Boscompensatieplan tot het ontstaan van een gemengd loofbos van inheemse soorten dat voldoet aan de gestelde eisen voor de boscompensatie.

9.4. De Afdeling acht het op basis van wat in het Boscompensatieplan is vermeld in combinatie met de daarbij gevoegde tekening, waarop is aangeduid waar binnen het compensatiegebied van in totaal 1 ha bosaanplant kan plaatsvinden, aannemelijk dat binnen het compensatiegebied een compensatiebos kan worden aangeplant dat qua oppervlakte ten minste even groot is als de gevelde houtopstand. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de gevelde opstand een kleiner gebied omvat, namelijk van 0,6 ha. Ook acht de Afdeling aannemelijk gemaakt dat de her te beplanten houtopstand ondanks de ligging van het compensatiegebied nabij een druk verkeerspunt kan uitgroeien tot een volwaardige en duurzame houtopstand die kwalitatief en kwantitatief in een redelijke verhouding staat tot de gevelde houtopstand. Daarbij betreft de Afdeling de op basis van de in het Boscompensatieplan omschreven beschikbare ruimte, de vermelde goede groei en vitaliteit van de al bestaande bomen in het compensatiegebied en de mogelijkheden om een gemengd loofbos van inheemse soorten te realiseren. Hierbij betreft de Afdeling ook de in het Boscompensatieplan omschreven meerwaarde om het compensatiegebied op korte afstand van het plangebied in de stad te kunnen realiseren, waarmee de verbinding tussen de Scheveningse Bosjes en het Sint Hubertuspark wordt versterkt.

De Afdeling concludeert dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de eisen die in artikel 3.66 van de Omgevingsverordening zijn gesteld aan de bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbeplanting, in de weg staan aan de uitvoerbaarheid van het plan. In de verwijzing van de Bomenstichting en anderen naar toekomstige verkeersontwikkelingen die bij het Hubertusviaduct zijn voorzien, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, reeds omdat niet is gebleken van concrete plannen op dit punt.

De betogen over artikel 3.66 van de Omgevingsverordening slagen niet.

- Artikel 3.68 van de Omgevingsverordening

9.5. In artikel 4.3, eerste lid, van de Wnb is bepaald dat herbeplanten van de houtopstand plaatsvindt op dezelfde grond, waarbij in artikel 4.5, eerste lid is bepaald dat gedeputeerde staten hiervan ontheffing kunnen verlenen ten behoeve van herbeplanting op andere grond, indien de herbeplanting voldoet aan bij provinciale verordening gestelde regels. Deze regels zijn opgenomen in artikel 3.68 van de Omgevingsverordening. In dit artikel is als voorwaarde voor de ontheffingverlening voor herbeplanting op andere grond onder meer vereist dat deze andere grond onbeplant moet zijn en vrij van een herbeplantingsplicht als bedoeld in artikel 4.3 van de Wnb.

9.6. De compensatieopgave is in dit geval voorzien op andere grond, namelijk op het talud

tussen de Koninginnegracht en het Hubertusviaduct. Tussen partijen bestaat verschil van mening over de vraag of deze andere grond onbeplante grond is als bedoeld in de Omgevingsverordening.

In de Omgevingsverordening is niet gedefinieerd wat onder onbeplante grond moet worden verstaan. Volgens de raad wordt in dit geval voldaan aan het vereiste van onbeplante grond, omdat gelet op het Boscompensatieplan het herbeplanten van de houtopstand plaatsvindt op de delen van het talud waar op dit moment geen houtopstand aanwezig is. Zo worden de bestaande bomen die al op het talud aanwezig zijn, mits deze nog in goede staat zijn, niet gekapt, maar in het te ontwikkelen bos geïntegreerd. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om de raad op dit punt niet in zijn standpunt te volgen. Omdat de herbeplanting gelet op het Boscompensatieplan kan plaatsvinden op de onbeplante delen van het talud en gesteld noch gebleken is dat voor deze grond al een andere herbeplantingsplicht geldt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat artikel 3.68 van de Omgevingsverordening aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Daarbij overweegt de Afdeling dat niet is vereist dat de op grond van artikel 3.68 van de Omgevingsverordening vereiste ontheffing al voor de vaststelling van het bestemmingsplan is verleend. Ook is niet vereist dat al voor de planvaststelling over deze ontheffing overleg heeft plaatsgevonden met het bevoegd gezag, in dit geval gedeputeerde staten. Wat de Bomenstichting en anderen over het al dan niet plaatsvinden van dit overleg hebben aangevoerd, laat de Afdeling daarom buiten bespreking.

Ook de betogen over artikel 3.68 van de Omgevingsverordening slagen gelet op het vorenstaande niet.

Compensatie: Algemene Plaatselijke Verordening

10. De Bomenstichting en anderen hebben op vergelijkbare wijze als ten aanzien van de Wnb en de Omgevingsverordening, ook betoogd dat de Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Den Haag, waarin eveneens regels zijn opgenomen over het vellen van houtopstand, aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Hieraan hebben zij hetzelfde argument ten grondslag gelegd, namelijk dat het talud tussen de Koninginnegracht en het Hubertusviaduct volgens hen - vanwege de ter plaatse al aanwezige bomen en boomgroepen - onvoldoende ruimte biedt om het aantal gevelde bomen te compenseren. Dit betoog kan gelet op wat hiervoor onder 9.3 en 9.4 is overwogen niet slagen.

Gemeentelijk groenbeleid: Stedelijke Groene Hoofdstructuur en Stedelijke Ecologische Hoofdstructuur

11. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen wijzen erop dat de Scheveningse Bosjes waar de uitbreiding van Madurodam is voorzien, ook onderdeel is van de op gemeentelijk niveau aangewezen Stedelijke Groene Hoofdstructuur (hierna: SGH) en de Stedelijke Ecologische Hoofdstructuur (hierna: SEHS). Uit het gemeentelijk beleid dat is opgenomen in de beleidsdocumenten "Agenda Groen voor de Stad 2016" (hierna: het beleidsdocument "de Agenda Groen") en "Groen kleurt de stad; Beleidsplan voor het Haagse groen 2005-2015" (hierna: het beleidsdocument "Groen kleurt de stad") blijkt volgens hen dat het gemeentebestuur zich heeft verplicht om de SGH op eenduidige en herkenbare wijze duurzaam in stand te houden en waar mogelijk te versterken. Ook blijkt volgens de Bomenstichting en anderen uit dit beleid dat voor het groen dat deel uitmaakt van de SGH slechts in uitzonderlijke gevallen, als de ambitie zoals neergelegd in de "Structuurvisie Den Haag 2020" in het geding is, een incidentele heroverweging mogelijk is, waarbij een duurzaamheidsparagraaf onderdeel dient uit te maken van de bestemmingswijziging. Het

realiseren van de uitbreiding van Madurodam in een deel van de Scheveningse Bosjes is in strijd met dit beleid, aldus [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen. Ook wijzen zij erop dat de raad gelet op het voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan genomen besluit van 6 juli 2017 heeft beoogd om de door de uitbreiding van Madurodam ontstane aantasting van de SGH te compenseren door een gebied van 0,65 ha naast de Kwekerijweg in Den Haag toe te voegen aan de SGH. Volgens de Bomenstichting en anderen is van compensatie geen sprake, omdat zowel uit de kaart behorende bij het beleidsdocument "Groen kleurt de stad" als uit het gemeentelijke beleidsdocument "Nota Ecologische Verbindingszones 2008-2018" (hierna: de Nota Ecologische Verbindingszones), blijkt dat de groenstrook bij de Kwekerijweg al voor het raadsbesluit van 6 juli 2017 onderdeel was van de SGH. Ook [appellant sub 1] betoogt dat de groenstrook bij de Kwekerijweg niet als compensatiegebied kan worden gezien. Deze strook is volgens hem al onderdeel van het groengebied Klein Zwitserland-Sint Hubertuspark.

11.1. Niet in geschil is dat de Scheveningse Bosjes deel uitmaken van de op gemeentelijk niveau aangewezen SGH en SEHS. Omdat de uitbreiding van Madurodam ten koste gaat van een deel van dit gebied, heeft de raad op 6 juli 2017, toen is besloten over het uitwerkingskader voor de uitbreiding van Madurodam, ook besloten dat ter compensatie van deze aantasting een gebied van 0,65 ha gelegen naast de Kwekerijweg in Den Haag aan de SGH wordt toegevoegd. De Afdeling volgt [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen niet in hun standpunt dat dit gebied ook al voor het besluit van 6 juli 2017 tot de SGH zou behoren en dat daarom van een toevoeging aan de SGH geen sprake zou zijn. Daartoe overweegt de Afdeling dat het gemeentelijk beleid voor de SGH voor de periode 2005-2015 was neergelegd in het beleidsdocument "Groen kleurt de stad" en nadien vanaf 2016 in het beleidsdocument "de Agenda Groen". Op de zitting heeft de raad een vergroting overgelegd van kaart 4 behorende bij het beleidsdocument "Groen kleurt de stad", waarop de SGH is afgebeeld. Uit deze vergroting is gebleken dat het gebied bij de Kwekerijweg op deze kaart niet is ingetekend als onderdeel van de SGH. Volgens de raad is de begrenzing van de SGH op dit punt niet gewijzigd in het nadien voor de SGH vastgestelde beleid neergelegd in het beleidsdocument "de Agenda Groen" uit 2016. De Afdeling ziet geen aanleiding de raad in zoverre niet in zijn standpunt te volgen. Dat het gebied bij de Kwekerijweg volgens de Bomenstichting en anderen op de kaart op pagina 40 van de Nota Ecologische Verbindingszones wel zou zijn aangeduid als onderdeel van de ecologische verbindingszone "De Scheveningse zone" vormt, daargelaten de juistheid daarvan, voor de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat deze kaart niet tot doel heeft de begrenzing van de SGH vast te leggen. Dat de groenstrook bij de Kwekerijweg volgens [appellant sub 1] feitelijk al onderdeel is van het groengebied Klein Zwitserland-Sint Hubertuspark, betekent evenmin dat van de door de raad beoogde compensatie geen sprake zou zijn. Voor de vraag of een gebied onderdeel is van de SGH is niet de feitelijke situatie bepalend, maar de begrenzing die op de kaart is opgenomen waarmee de SGH is vastgelegd.

11.2. Aanvullend overweegt de Afdeling over de gestelde strijd met het gemeentelijk groenbeleid nog het volgende. In het beleidsdocument "de Agenda Groen" is het sinds 2016 geldende groenbeleid vastgelegd. Uit het raadsbesluit van 15 december 2016 tot vaststelling van dit beleidsdocument blijkt dat de raad zich op basis van dit beleid gehouden acht de SGH op eenduidige en herkenbare wijze duurzaam in stand te houden en waar mogelijk te versterken. Dat betekent echter niet dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling binnen de SGH in het geheel niet tot de mogelijkheden behoort. Niet al het groen is per definitie te behouden en het kan zijn dat er door veranderingen en/of ontwikkeling groen verdwijnt. Het groen dat dan verdwijnt, dient volgens dit beleid zoveel mogelijk te worden gecompenseerd.

Compensatie vindt in dit geval zowel plaats op het talud tussen de Koninginnegracht en het Hubertusviaduct, waar de verloren gegane houtopstand wordt gecompenseerd, als ook in het gebied langs de Kwekerijweg. Daar worden gelet op het voornoemde raadsbesluit van 6 juli 2017 de ecologische waarden van het groen verhoogd, onder meer door het vervangen van gebiedsvreemde soorten door inheemse onderbegroeiing. Hiermee wordt gelet op de ligging van beide gebieden de groene schakel tussen de Scheveningse Bosjes en het Sint Hubertuspark versterkt. Gelet hierop, op het relatief beperkte deel van de Scheveningse Bosjes dat als gevolg van het plan verloren gaat, en op de ruimte die in het beleidsdocument "de Agenda Groen" is geboden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het bestaande groen van Den Haag, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de uitbreiding van Madurodam in een deel van de Scheveningse Bosjes in strijd is met het gemeentelijk groenbeleid.

De betogen slagen niet.

Beschermd stadsgezicht

12. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen wijzen er verder op dat de Scheveningse Bosjes ook behoren tot het beschermde stadsgezicht "Van Stolkpark/Scheveningse Bosjes". Volgens hen leidt de uitbreiding van Madurodam in een deel van de Scheveningse Bosjes tot een aantasting van dit beschermde stadsgezicht. Zij wijzen daarbij op de op basis van het aanwijzingsbesluit te beschermen waarden, waaronder de hoogteverschillen die herinneren aan het oude duinlandschap, de zichtlijnen en de bijdrage van het gebied aan het groene karakter van de stad. Omdat het plan leidt tot een aantasting van deze waarden, had het plan volgens hen niet op deze wijze mogen worden vastgesteld. De raad is op basis van het overgangsrecht van de Erfgoedwet namelijk verplicht een conserverend bestemmingsplan vast te stellen ter bescherming van het stadsgezicht, aldus de Bomenstichting en anderen. Volgens hen had het bestemmingsplan ter bescherming van het stadsgezicht door middel van bouwvlakken op de verbeelding moeten aangeven waar bebouwing mogelijk is en had voor deze bebouwing een beeldkwaliteitsplan moeten worden opgesteld.

12.1. Het plangebied is gelegen binnen het beschermde stadsgezicht "Van Stolkpark/Scheveningse Bosjes". Anders dan de Bomenstichting en anderen betogen, betekent dit niet dat de verplichting bestaat een conserverend bestemmingsplan vast te stellen, waarin het stadsgezicht wordt bevroren in de toestand waarin het zich bevindt. De Afdeling verwijst hierbij naar onder meer haar uitspraken van 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4835, overweging 2.5.3, en 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1472, overweging 6.3. Ter beoordeling staat of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bescherming van de waarden die met de aanwijzing tot beschermd stadsgezicht beschermd dienen te worden, voldoende in het bestemmingsplan zijn geborgd. Op dit punt overweegt de Afdeling het volgende.

12.2. Aan de gronden in het plangebied is de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" toegekend.

In artikel 7.1 van de planregels is ten aanzien van deze dubbelbestemming het volgende bepaald: "De voor 'Waarde - Cultuurhistorie' aangewezen gronden zijn, behalve voor de daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor behoud en bescherming van de cultuurhistorische waarden van het rijksbeschermd stadsgezicht, zoals beschreven in het aanwijzingsbesluit met de bijbehorende toelichting en kaart, als opgenomen in de bijlagen 4, 5 en 6 van de regels."

In artikel 7.2 van de planregels zijn in dit verband verschillende bouwregels opgenomen. Zo is bepaald dat het bouwen ter plaatse van de dubbelbestemming moet plaatsvinden met inachtneming van de cultuurhistorische waarden als bedoeld in artikel 7.1 en dat indien het bouwen betrekking heeft op de uiterlijke verschijningsvorm van een bouwwerk, voorafgaand aan het bouwen, over de cultuurhistorische waarden als bedoeld in het aanwijzingsbesluit en de toelichting daarop, advies dient te worden ingewonnen bij de commissie als bedoeld in artikel 1, lid 9, van de Monumentenverordening Den Haag of een deskundig lid van die commissie.

12.3. Verder heeft de raad ter bescherming van de cultuurhistorische waarden aan de gronden die zijn gelegen in het uitbreidingsgebied op de verbeelding de aanduidingen "specifieke vorm van groen - groen 1" en "maximum bouwhoogte: 10 m" toegekend.

Aan de aanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1" zijn in de planregels specifieke regels gekoppeld voor de landschappelijke inpassing van de nieuwe bebouwing in het uitbreidingsgebied. Zo is in artikel 3.2.4 van de planregels als voorwaardelijke verplichting opgenomen dat binnen een jaar na het onherroepelijk worden van de te verlenen omgevingsvergunning(en) op of binnen deze gronden een ecowal als terreinafscheiding tussen het attractiepark en de naastgelegen bestemming "Groen - Bos" is gerealiseerd en duurzaam in stand wordt gehouden. Over deze ecowal is in artikel 3.2.3 van de planregels onder meer bepaald dat de bouwhoogte daarvan minimaal 2,5 meter en maximaal 5 meter bedraagt, de bouwhoogte van gebouwen en/of bouwwerken geen gebouwen zijnde, welke tegen of direct achter de ecowal worden gebouwd, niet meer dan 2,5 meter hoger mogen zijn dan de ecowal en dat op of aan de ecowal geen lantaarnpalen, lichtmasten en/of lichtarmaturen mogen worden gebouwd.

Verder is in artikel 3.2.1 van de planregels bepaald dat gebouwen welke worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1", aan de attractieparkzijde van de ecowal moeten worden ingepast in het landschap en de groene omgeving en worden voorzien van daken met een groenfunctie. Ook is voorgeschreven dat de gevels van de gebouwen welke worden gebouwd ter plaatse van deze aanduiding moeten worden voorzien van een groenfunctie, voor zover de gebouwen tevens aan of tegen de bestemming "Groen - Bos" zijn gelegen, of direct grenzen aan het aangrenzende plangebied. Deze groenfunctie is nader omschreven in artikel 1.47 van de planregels. Vereist is onder meer dat de begroeiing en bedekking een mantel- en zoomvegetatie vormt en bestaat uit inheemse soorten uit het naastgelegen duinbos. Het gaat om extensieve (lichte) begroeiing voor de gevels en een intensieve (robuuste, tot struikhoogte) bedekking op de daken.

12.4. Volgens de raad is gelet op de dubbelbestemming die voor het hele plangebied is opgenomen, in combinatie met de wijze waarop de nieuwe bebouwing in het uitbreidingsgebied in de Scheveningse Bosjes wordt geïntegreerd, voldoende rekening gehouden met de kenmerkende waarden van het beschermde stadsgezicht. In onder meer de paragrafen 2.3.1 en 3.3.1.1 van de plantoelichting is hier nader op ingegaan. In deze paragrafen en in de toelichting bij het aanwijzingsbesluit tot beschermd stadsgezicht staat dat de rijk begroeide en geaccidenteerde terreinen van de Scheveningse Bosjes voor zowel het Van Stolkpark als de wijdere omgeving een belangrijke rol vervullen. De gebogen padenstelsels, de waterpartij, de afwisseling tussen open ruimte en dichtbeboste gedeelten en de niveauverschillen waaraan het vroegere duinlandschap nog wordt herkend, worden omschreven als te beschermen waarden. In de plantoelichting is gesteld dat deze waarden zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Zo blijft het aan het uitbreidingsgebied grenzende kenmerkende onverharde bospad (het zogeheten Olifantenpad) behouden, komt langs dit pad

op 3 m afstand als nieuwe terreinafscheidingsgrens een robuuste en groene rand in de vorm van een ecowal die past bij de karakteristieken van de omgeving en krijgen de gevels en het dak van de bebouwing achter de ecowal een robuuste groene aankleding, zodat het landschap van het bos als het ware doorloopt over de terreinafscheiding en de bebouwing, zo staat in de plantoelichting. Verder is toegelicht dat de beperking in maximum bouwhoogte tot 10 m, welke hoogte gelet op artikel 2.4, onder b, van de planregels is uitgedrukt in meters NAP, vanwege de hoogteverschillen in het terrein tot gevolg heeft dat naar de randen met de omgeving op veel plaatsen sprake zal zijn van deels ingegraven bebouwing.

De Afdeling is van oordeel dat de raad zich gelet op deze planregels in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de uitbreiding van Madurodam in de Scheveningse Bosjes dusdanig wordt ingepast in het omliggende duinlandschap dat de cultuurhistorische waarden van het beschermde stadsgezicht "Van Stolkpark/Scheveningse Bosjes" worden gerespecteerd. Hetzelfde geldt naar het oordeel van de Afdeling voor het bestaande attractiepark. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat bij het realiseren van nieuwe bebouwing in het bestaande park de bescherming van de waarden van het beschermde stadsgezicht onvoldoende is geborgd. Die bescherming wordt geboden door de toegekende dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" en de voor deze dubbelbestemming geldende planregels. Voor nadere planregels in de vorm van bouwvlakken en een beeldkwaliteitsplan ziet de Afdeling, anders dan de Bomenstichting en anderen betogen, geen aanleiding.

De betogen slagen niet.

Stikstof

Relativiteit

13. Zowel [appellant sub 1] als de Bomenstichting en anderen betogen dat de uitbreiding van Madurodam die het bestemmingsplan mogelijk maakt een toename aan stikstofuitstoot tot gevolg heeft en leidt tot een extra bijdrage aan de stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Volgens de raad staat artikel 8:69a van de Awb in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van wat [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen hierover hebben aangevoerd. De natuurlijke personen namens wie de beroepen zijn ingediend wonen volgens de raad namelijk op ongeveer 1,1 km van het dichtst bij het plangebied gelegen Natura 2000-gebied. Een dergelijke afstand is volgens de raad te groot om verwevenheid te kunnen aannemen tussen het belang van deze appellanten bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving en het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen.

Ten aanzien van de Bomenstichting stelt de raad dat deze stichting zich inzet voor het behoud van de bomen en het verbeteren van de groene leefomgeving in Den Haag. Dit is volgens de raad een ander doel dan de Wnb ten aanzien van de Natura 2000-gebieden beoogt te beschermen.

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

13.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is

tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

13.3. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:206](#), overweging 10.51, volgt dat dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Bij beantwoording van de vraag of verwevenheid kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van appelland, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appelland en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke zicht vanuit de woning op het gebied.

13.4. [appelland sub 1] en de natuurlijke personen namens wie het beroep van de Bomenstichting en anderen is ingediend, wonen allen op ongeveer 1,1 km van het dichtst bij het plangebied gelegen Natura 2000-gebied Meijendel & Berkheide. Gelet op deze afstand is de Afdeling van oordeel dat het belang van deze natuurlijke personen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woonomgeving in dit geval niet zo verweven is met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen dat kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk strekken tot bescherming van hun belangen. In de door [appelland sub 1] en de Bomenstichting en anderen naar voren gebrachte omstandigheid dat de Scheveningse Bosjes zich wel nabij hun woning bevindt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat dit gebied geen onderdeel is van een Natura 2000-gebied en daarom op grond van de Wnb geen bescherming geniet tegen de effecten van de uitstoot van stikstof op de natuurwaarden van dit gebied. Gelet hierop staat artikel 8:69a van Awb ten aanzien van [appelland sub 1] en de natuurlijke personen namens wie het beroep van de Bomenstichting en anderen is ingediend in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van hun beroepsgronden over stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in nabijgelegen Natura 2000-gebieden.

13.5. Ten aanzien van de Bomenstichting ziet de Afdeling, anders dan de raad, daarentegen geen aanleiding voor het tegenwerpen van het relativiteitsvereiste. Zoals de Afdeling in de voornoemde uitspraak van 11 november 2020, overweging 10.55, heeft overwogen, kan wanneer het algemeen belang dat een rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt, samenvalt met de belangen die de betreffende bepalingen van de Wnb beogen te beschermen, niet worden geoordeeld dat deze bepalingen kennelijk niet strekken tot bescherming van haar belangen.

De Bomenstichting heeft gelet op artikel 2 van de statuten ten doel: "Het bevorderen van de zorg en aandacht voor en het in stand houden en waar mogelijk verbeteren van de groene leefomgeving en de karakteristieke groene structuren in de gemeente Den Haag met name gericht op bomen, de daarbij horende biodiversiteit en eco-systemen, natuur- en cultuurhistorische waarden, en voorts het bevorderen van het besef dat deze een onmisbare keten in het leven op aarde vormen en daarom onmisbaar zijn voor de mens, zomede al hetgeen met één en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, in de ruimste zin des woords."

Gelet op de omstandigheid dat in de statutaire doelstelling wordt gesproken over de groene

leefomgeving en de karakteristieke groene structuren in de gemeente Den Haag, als ook over de daarbij horende biodiversiteit en ecosystemen, natuur- en cultuurhistorische waarden, is de Afdeling van oordeel dat het belang dat de Bomenstichting behartigt samenvalt met de belangen die de bepalingen in de Wnb over de gebiedsbescherming beogen te beschermen. Daarbij wijst de Afdeling ook op haar uitspraken van onder meer 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1214](#), overweging 8, en 24 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3462](#), overweging 5, waarin de Afdeling de beroepsgronden van de Bomenstichting over stikstof en de effecten daarvan op Natura 2000-gebieden ook inhoudelijk heeft beoordeeld. De Afdeling zal de beroepsgronden van de Bomenstichting over de effecten van het plan op de in de gemeente Den Haag gelegen Natura 2000-gebieden daarom inhoudelijk beoordelen.

Het stikstofonderzoek dat aan het bestemmingsplan ten grondslag is gelegd

14. Aan het bestemmingsplan is het rapport "Stikstofdepositie-onderzoek; Uitbreiding Madurodam" van Antea Group van 14 december 2017 (hierna: het stikstofdepositie-onderzoek) ten grondslag gelegd. Volgens de Bomenstichting is hierin ten onrechte gebruik gemaakt van de passende beoordeling die aan het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) ten grondslag ligt. Zij verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat deze passende beoordeling niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien. Om die reden dient het bestemmingsplan volgens de Bomenstichting te worden vernietigd.

14.1. Uit het stikstofdepositie-onderzoek dat aan het vastgestelde bestemmingsplan ten grondslag is gelegd, blijkt dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft aangesloten bij de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt. De Bomenstichting wijst er terecht op dat de Afdeling in haar voornoemde uitspraak van 29 mei 2019 heeft geoordeeld dat deze passende beoordeling niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien. Dat betekent dat de raad het bestemmingsplan niet kon vaststellen onder verwijzing naar de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag was gelegd. Gelet hierop is het bestemmingsplan vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

Het betoog van de Bomenstichting slaagt.

Nieuwe stikstofonderzoeken

15. Voorafgaand aan de zitting heeft de raad een drietal nieuwe onderzoeken overgelegd, waaruit volgens de raad volgt dat met zekerheid is uitgesloten dat het plan significante negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. De Afdeling ziet uit een oogpunt van finale geschilbeslechting aanleiding om aan de hand van de beroepsgronden van de Bomenstichting te beoordelen of met deze drie onderzoeken het hiervoor geconstateerde gebrek is hersteld.

16. In de notitie "Madurodam - uitgangspunten stikstofdepositie aanlegfase" van Peutz van 14 april 2021 is onderzoek gedaan naar de stikstofdepositie die ontstaat tijdens de realisatie van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt. Uitgaande van de worst case situatie dat de uitbreiding van Madurodam binnen één jaar wordt gerealiseerd, bedraagt de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide maximaal 0,11 mol/ha/jaar, op het Natura 2000-gebied Westduinpark & Wapendal maximaal 0,03 mol/ha/jaar en op het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen maximaal 0,01 mol/ha/jaar, zo staat in de notitie van Peutz. In de memo "Ecologische beoordeling depositie realisatiefase Madurodam" van Koolstra Advies van 19 april 2021 zijn de effecten van deze toename aan stikstofdepositie beoordeeld.

In deze notitie is geconcludeerd dat voor geen van de habitats en soorten die in de drie nabijgelegen Natura 2000-gebieden voorkomen de in de notitie van Peutz genoemde toename aan depositie kan leiden tot enig effect op het habitatype of de leefgebieden van de soorten. Er is geen kans op significante gevolgen en de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden zullen niet worden aangetast, zo staat in de memo van Koolstra Advies.

In de notitie "Madurodam; onderzoek naar stikstofdepositie (gebruiksfasen) gebaseerd op Aeries Calculator 2020" van Peutz van 16 april 2021 is onderzoek gedaan naar de toename aan stikstofdepositie in de gebruiksfasen. In deze notitie is geconcludeerd dat geen relevante toename ($> 0,00$ mol/ha/jaar) van de stikstofdepositie ter plaatse van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden is berekend als gevolg van de voorgenomen uitbreiding van Madurodam.

17. Op de zitting zijn de drie nieuwe onderzoeken die de raad voorafgaand aan de zitting heeft overgelegd, besproken. De Bomenstichting heeft zich daarbij uitsluitend gericht tegen de notitie van Peutz van 16 april 2021 die betrekking heeft op de effecten van de gebruiksfasen.

In de notitie van Peutz is onderzoek gedaan naar de stikstofemissie vanwege het verkeer van en naar Madurodam. De Bomenstichting twijfelt aan de juistheid van de hiervoor gehanteerde verkeerscijfers. Volgens de Bomenstichting zijn deze verkeerscijfers mogelijk te laag ingeschat, omdat is uitgegaan van een te lage bezoekerstoename die het plan tot gevolg heeft. Ook twijfelt de Bomenstichting of al het verkeer ten gevolge van het plan voldoende in het stikstofonderzoek is meegenomen, omdat uit de notitie van Peutz blijkt dat het verkeer van en naar Madurodam niet in het onderzoek is meegenomen wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. De Bomenstichting twijfelt aan de juistheid van deze gehanteerde methode.

17.1. In paragraaf 3.1 van de notitie van Peutz is voor de vraag welk verkeer van en naar Madurodam moet worden meegenomen in het stikstofonderzoek verwezen naar de "Instructie gegevensinvoer voor AERIUUS Calculator 2020" (hierna: de instructie). In paragraaf 2.6.2 van deze instructie staat dat een algemeen criterium voor verkeer van en naar inrichtingen is dat de gevolgen niet meer aan de inrichting worden toegerekend wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit is het geval op het moment dat het aan- en afvoerende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg bevindt. Hierbij weegt ook mee hoe de verhouding is tussen de hoeveelheid verkeer die door de voorgenomen ontwikkeling wordt aangetrokken en het reeds op de weg aanwezige verkeer. In de regel wordt het verkeer meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer, zo staat in de instructie.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 19 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1054](#), overweging 15.14, aanvaard dat in de stikstofberekeningen wat betreft het verkeer van en naar inrichtingen wordt aangesloten bij wat in paragraaf 2.6.2 van de instructie over het heersende verkeersbeeld is vermeld. De enkele twijfel die de Bomenstichting naar voren heeft gebracht over de gehanteerde methode waarbij de effecten van het verkeer niet worden meegenomen wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld, geven geen aanleiding voor het oordeel dat deze in het algemeen aanvaarde methode in dit geval niet mag worden toegepast.

17.2. In tabel 3.1 van de notitie van Peutz staan de verkeersintensiteiten op de wegen van en

naar Madurodam. Uit deze tabel blijkt dat het plan op de Doctor Aletta Jacobsweg een toename tot gevolg heeft van 157 mvt/etmaal, wat een toename is van enkele tientallen procenten ten opzichte van de autonome verkeersintensiteit op deze weg. Op de overige wegen van en naar Madurodam is de toename ten opzichte van de autonome verkeersintensiteit volgens tabel 3.1 van de notitie van Peutz beperkt tot ten hoogste 0,5%. Ondanks dat voor deze overige wegen kan worden gesteld dat het verkeer van en naar Madurodam is opgenomen in het heersende verkeersbeeld, is in de notitie van Peutz zekerheidshalve naast het verkeer op de Doctor Aletta Jacobsweg voor de stikstofberekeningen ook nog de toename aan verkeer ten gevolge van het plan meegenomen op de Professor B.M. Teldersweg tot aan de Scheveningseweg en op het Hubertusviaduct. De Afdeling verwijst naar figuur 3.2 van de notitie van Peutz waar de beschouwde wegen in het stikstofonderzoek zijn weergegeven. In zoverre is in de stikstofberekeningen voor de gebruiksfase dus ook een deel van het verkeer meegenomen dat zich al ruimschoots heeft verdund tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer.

17.3. De vervolgvraag is of, zoals de Bomenstichting betoogt, kan worden getwijfeld aan de juistheid van de in tabel 3.1 van de notitie van Peutz vermelde verkeerseffecten van het plan. In de notitie van Peutz staat dat deze verkeerseffecten zijn ontleend aan het rapport van Antea Group. Dit betreft het stikstofdepositie-onderzoek dat bij de plantoelichting is gevoegd. In paragraaf 1.2 van het stikstof-depositieonderzoek staat dat ervan is uitgegaan dat de uitbreiding van Madurodam leidt tot ongeveer 230.000 extra bezoekers per jaar, namelijk van ongeveer 650.000 bezoekers per jaar in de huidige situatie naar ongeveer 880.000 bezoekers per jaar in de toekomstige situatie, zijnde een toename van 35%. Anders dan de Bomenstichting betoogt, ziet de Afdeling geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van dit percentage. Daarbij verwijst de Afdeling naar paragraaf 2.2.2 van de bij de plantoelichting gevoegde "Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling", waar dit percentage nader is toegelicht. Uit deze paragraaf blijkt dat de raad het percentage van 35 heeft gebaseerd op zowel een literatuuronderzoek uit 2011, waarin ten aanzien van 56 verschillende themaparken een onderzoek is gedaan naar de effecten van investeringen in een nieuwe attractie op de bezoekersaantallen, als ook naar de effecten toen Madurodam zelf in het verleden het park heeft vernieuwd. Hoewel in 1996, toen Madurodam voor het eerst sinds de opening grootschalig werd gerenoveerd nog een bezoekerstoename werd bereikt van 52%, kan volgens de anmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling een bezoekerstoename van 35% als realistisch worden beschouwd. Daarbij is verwezen naar de meest recente grotere renovatie van Madurodam in 2012, toen ook een maximale bezoekerstoename van 35% is bereikt, als ook naar het literatuuronderzoek uit 2011 dat uitgaat van een kleinere stijging van het aantal bezoekers als gevolg van de toevoeging van een attractie van 7,5 tot 10%. De Afdeling acht gelet hierop een verwachte maximale bezoekerstoename van 35% niet onaannemelijk. Hierbij tekent de Afdeling nog aan dat ook indien de bezoekerstoename iets hoger zou zijn dan 35%, niet aannemelijk is dat dit tot een andere conclusie zal leiden wat betreft de effecten van het plan op de nabij het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden, reeds omdat - zoals hiervoor is overwogen - de notitie van Peutz wat betreft de stikstoftoename al een worst case berekening bevat.

17.4. Verder volgt de Afdeling de Bomenstichting niet in haar betoog dat in de beoordeling van de effecten van het plan op de toename aan stikstofdepositie ook rekening had moeten worden gehouden met het verlies aan stikstofopname als gevolg van de bomenkap in het uitbreidingsgebied. De Afdeling sluit op dit punt aan bij het verweer van de raad, waar de raad erop heeft gewezen dat naast het feit dat het programma AERIUS Calculator geen rekening houdt met de omstandigheid dat bomen stikstof opnemen, ook niet aannemelijk is dat de bomenkap in dit geval leidt tot een hogere stikstofdepositie, omdat de gekapte bomen

moeten worden herplant en daarnaast in het uitbreidingsgebied ook compensatie plaatsvindt van het verlies aan groen door middel van een mantel- en zoomvegetatie op een deel van de daken en gevels van de nieuwe gebouwen.

17.5. Tot slot volgt de Afdeling de Bomenstichting ook niet in haar algemene stelling dat bij de berekeningen van de stikstofdepositie geen gebruik had mogen worden gemaakt van AERIUS Calculator. De Bomenstichting verwijst op dit punt ter onderbouwing naar een algemeen artikel uit de Volkskrant over de nauwkeurigheid van stikstofberekeningen, waarin ervoor wordt bepleit stikstofneerslag voor een groter gebied te berekenen en bij de stikstofuitstoot van wegen niet uit te gaan van een 5 km-grens als rekengrens. In dit geval gaat het niet om de aanleg van een weg, maar om de berekening van de stikstofeffecten van de verkeersaantrekkende werking die de uitbreiding van Madurodam tot gevolg heeft. Zoals hiervoor onder 17.1 is overwogen, is in de rechtspraak van de Afdeling reeds aanvaard dat op dit punt gebruik wordt gemaakt van AERIUS Calculator en aangesloten wordt bij paragraaf 2.6.2 van de "Instructie gegevensinvoer voor AERIUS Calculator 2020" over de verkeersaantrekkende werking van projecten.

17.6. De Afdeling concludeert gelet op het vorenstaande dat met de door de raad overlegde drie nieuwe onderzoeken naar de effecten van het plan op de stikstofdepositie het hiervoor onder 14.1 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit is hersteld, omdat op basis van deze drie nieuwe onderzoeken kan worden geconcludeerd dat het plan de natuurlijke kenmerken van de nabij het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Of dit betekent dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen worden gelaten, hangt af van de beoordeling van de overige beroepsgronden die tegen dit besluit zijn gericht.

Parkeren

18. Zowel [appellant sub 1] als de Bomenstichting en anderen vrezen dat het plan leidt tot een onaanvaardbare toename van de parkeerdruk nabij het plangebied.

Wat betreft het aantal benodigde parkeerplaatsen, wijzen zij erop dat er in het ten behoeve van het plan verrichte parkeeronderzoek van is uitgegaan dat op een piekdag het aantal bezoekers niet hoger zal zijn dan 8.000, net als in de referentiesituatie. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen achten het echter niet realistisch dat op een piekdag geen sprake zal zijn van een toename van het aantal bezoekers, ook gezien de totale toename aan bezoekers die op jaarbasis wordt verwacht. De Bomenstichting en anderen betogen daarnaast dat bij het aantal bezoekers op een piekdag geen rekening is gehouden met de extra bezoekers en de daarmee samenhangende parkeerbehoefte als gevolg van groepsbijeenkomsten, zoals congressen, die volgens hen op basis van de planregels ook in Madurodam zijn toegestaan. Wat betreft het aantal benodigde parkeerplaatsen twijfelt [appellant sub 1] verder aan de in het parkeeronderzoek gehanteerde model split, zijnde de verdeling van het aantal bezoekers over de verschillende typen vervoermiddelen, zoals auto, busvervoer, openbaar vervoer en fiets. De aanname dat van het aantal bezoekers 32% met de auto komt, is volgens [appellant sub 1] niet controleerbaar en ook niet aangetoond. Mogelijk is hierbij geen rekening gehouden met het aantal bezoekers dat gratis in de omgeving van het park parkeert, aldus [appellant sub 1].

Daarnaast betogen [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen dat onvoldoende is geborgd dat het aantal benodigde parkeerplaatsen op de piekdagen ook beschikbaar is. Zij wijzen er daarbij op dat uit het parkeeronderzoek blijkt dat op een piekdag het aantal parkeerplaatsen op het parkeerterrein van Madurodam aan de Doctor Aletta Jacobsweg niet

toereikend is en dat dan moet worden uitgeweken naar de parkeergarage van het World Forum in Den Haag. Naast het feit dat deze parkeergarage niet op loopafstand is gelegen, is volgens hen ook niet geborgd dat deze benodigde parkeerplaatsen in het World Forum daadwerkelijk beschikbaar zijn.

18.1. Aan het plan ligt het parkeeronderzoek "Parkeerbalans uitbreiding Madurodam" ten grondslag (hierna: het parkeeronderzoek). In het parkeeronderzoek wordt er voor het aantal benodigde parkeerplaatsen op een piekdag van uitgegaan dat Madurodam niet meer dan 8.000 bezoekers trekt. In het parkeeronderzoek staat hierover dat Madurodam het voornemen heeft om bij de uitbreiding meer binnenattracties te realiseren en dat Madurodam daarmee juist meer bezoekers zal trekken op dagen met minder goede weersomstandigheden. Ook is het doel van Madurodam volgens het parkeeronderzoek om een meer evenwichtige spreiding van de bezoekers over het jaar te creëren. In het parkeeronderzoek wordt gelet hierop geconcludeerd dat de piekdagen in de plansituatie ongeveer even druk zijn als de piekdagen in de referentiesituatie. De Afdeling twijfelt net als [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen aan de aannemelijkheid hiervan. Het plan biedt immers de planologische mogelijkheid om de totale bebouwing op het toekomstige Madurodam - binnen het bestaande park en in het uitbreidingsgebied - met in totaal 4.000 m² toe te laten nemen tot maximaal 12.500 m². De Afdeling acht het gelet op deze uitbreiding in combinatie met het voornemen van Madurodam om samen met deze uitbreiding ook het bestaande park verder te vernieuwen, niet onaannemelijk dat op piekdagen het aantal bezoekers zal toenemen. Het maximum aantal bezoekers per dag, ook rekening houdend met de bezoekers van de overige in de planregels toegestane activiteiten in Madurodam, zoals een congrescentrum, is in het plan echter niet begrensd.

18.2. Naast het ontbreken van een begrenzing van het totale aantal bezoekers, ontbreekt in de planregels ook een borging van de beschikbaarheid van het aantal benodigde parkeerplaatsen. Weliswaar is in de planregels onder meer bepaald dat een gebouw alleen mag worden gebouwd als wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, waarbij wordt verwezen naar de Nota parkeernormen Den Haag. In deze nota zijn echter - zoals de raad heeft erkend en zoals ook in het parkeeronderzoek staat - geen parkeernormen opgenomen voor een attractiepark. Een borging van de beschikbaarheid van het aantal benodigde parkeerplaatsen is in dit geval naar het oordeel van de Afdeling wel vereist. De Afdeling verwijst ter onderbouwing naar het parkeeronderzoek, waaruit blijkt dat de bestaande parkeergelegenheid van Madurodam aan de Doctor Aletta Jacobsweg, die in de plansituatie bestaat uit 415 parkeerplaatsen, reeds in 2016 en 2017 op verschillende dagen niet toereikend was voor het totaal aantal bezoekers. Uit tabel 5 van het parkeeronderzoek blijkt namelijk dat de bezettingsgraad van de parkeergelegenheid op 20 dagen in 2016 en op 31 dagen in 2017 reeds tussen de 80 en 100% bedroeg en op 10 dagen in 2016 en op 19 dagen in 2017 meer dan 100%. In het parkeeronderzoek staat dat in een dergelijke situatie kan worden uitgeweken naar de parkeergarage van het World Forum, waar 250 parkeerplaatsen voor de bezoekers van Madurodam beschikbaar zijn, maar in de planregels is hiervoor geen nadere borging opgenomen. Een dergelijke borging acht de Afdeling in dit geval wel noodzakelijk, mede gelet op de omstandigheid dat op de zitting is gebleken dat Madurodam een privaatrechtelijke overeenkomst heeft gesloten over de beschikbaarheid van de parkeerplaatsen in het World Forum, waarvan niet is uitgesloten dat die wordt beëindigd.

18.3. De Afdeling is gelet op het vorenstaande van oordeel dat het plan op het gebied van het parkeren en de borging van de beschikbaarheid van het aantal benodigde parkeerplaatsen in strijd met artikel 3:2 van de Awb is vastgesteld.

18.4. Het is aan de raad om dit gebrek in het bestreden besluit te herstellen. De raad kan dit

doen door in de planregels naast een begrenzing van het maximaal aantal bezoekers per dag ten behoeve van het attractiepark en de overige in de planregels toegestane gebruiksfuncties, ook nadere regels te stellen over de beschikbaarheid van de extra parkeervoorzieningen die op drukkere dagen noodzakelijk zijn. De raad kan dit bijvoorbeeld doen door te berekenen voor hoeveel bezoekers de bestaande parkeergelegenheid aan de Doctor Aletta Jacobsweg ruimte biedt en in de planregels te borgen dat een gebruik ten behoeve van meer bezoekers uitsluitend is toegestaan indien een aanvullende parkeergelegenheid beschikbaar is, waarbij het aan de raad is om nadere regels te stellen over het aantal extra aantal parkeerplaatsen dat gelet op het toegestane maximum aantal bezoekers nodig is als ook over de bereikbaarheid van deze extra parkeerplaatsen. Hierbij tekent de Afdeling aan dat zij - anders dan [appellant sub 1] betoogt - geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de raad bij de berekening van het benodigde aantal parkeerplaatsen niet mag aansluiten bij de in het parkeeronderzoek gehanteerde aanname dat 32% van de bezoekers met de auto komt. Daarbij acht de Afdeling van belang dat uit tabel 4 van het parkeeronderzoek blijkt dat dit percentage is gebaseerd op een gemiddelde van de mobiliteitscijfers over een langere periode, namelijk van 2006 tot en met 2017. Hoewel op zichzelf niet is uitgesloten dat er in deze periode ook bezoekers zijn geweest die buiten Madurodam in de omliggende woonwijken hebben geparkeerd, zoals [appellant sub 1] stelt, ziet de Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat dit een zodanig substantieel aantal is, dat aan de juistheid van het gehanteerde percentage van 32 moet worden getwijfeld. Daarbij merkt de Afdeling op dat het jaarlijks aandeel autogebruik gelet op tabel 4 varieert tussen de 28% en 32% en dat het percentage van 32 dus al aan de bovenkant van dit gemiddelde ligt.

18.5. Hierna zal de Afdeling eerst de andere beroepsgronden bespreken om vervolgens onder 34 te beoordelen of ten aanzien van het hiervoor geconstateerde gebrek aanleiding bestaat om een bestuurlijke lus toe te passen.

Het Planuitwerkingskader en de groene inpassing van Madurodam in de omgeving

Het PUK in zijn algemeenheid

19. Voorafgaand aan de voorbereiding van het bestemmingsplan is een Planuitwerkingskader (hierna: PUK) opgesteld. De raad heeft in zijn vergadering van 6 juli 2017 ingestemd met het PUK.

20. [appellant sub 1] betoogt dat door te werken met een PUK voorafgaand aan de bestemmingsplanprocedure aan omwonenden en andere betrokkenen rechten worden onthouden. Met de vaststelling van het PUK heeft de raad zich namelijk verbonden in te stemmen met de uitbreidingsplannen van Madurodam, met als gevolg dat de raad in de daarop volgende bestemmingsplanprocedure niet meer een vrije afweging kan maken en alle ingekomen bezwaren op zijn eigen merites kan beoordelen, aldus [appellant sub 1]. Hij betoogt in dit verband dat in onder meer het coalitieakkoord 2018-2022 wordt gesproken over juridisch bindende afspraken die zijn gemaakt over de uitbreiding van Madurodam. Naar aanleiding hiervan heeft [appellant sub 1] bij het college een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur ingediend over wat deze juridische afspraken inhouden en wat in dit verband de rol is van het PUK. [appellant sub 1] stelt dat hij de gevraagde informatie nog niet heeft ontvangen en dat het gelet hierop niet mogelijk is om een gedegen oordeel te geven over het vastgestelde bestemmingsplan, omdat het van belang is om te weten wat de invloed is geweest van Madurodam in de besluitvorming en welke beslissende besluitvorming al voor de vaststelling van het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden.

20.1. De raad stelt naar het oordeel van de Afdeling terecht dat het PUK slechts de

ruimtelijke contouren bevat voor de uitwerking van het plan op hoofdlijnen. De volledige ruimtelijke afweging van de uitbreiding van Madurodam vindt plaats bij de vaststelling van het bestemmingsplan en wordt in deze beroepsprocedure aan de hand van de beroepsgronden getoetst. De Afdeling deelt dan ook niet de opvatting van [appellant sub 1] dat de vaststelling van het PUK in de weg zou staan aan een gedegen beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het vastgestelde bestemmingsplan. De Afdeling ziet om die reden ook geen aanleiding om de door [appellant sub 1] in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur opgevraagde stukken over de voorbereiding en uitwerking van het PUK en de rol daarin van Madurodam af te wachten en te betrekken in deze beroepsprocedure. Het betoog slaagt niet.

Inpassing van Madurodam in de omgeving op basis van het PUK

21. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen betogen dat in het PUK verschillende voorwaarden zijn opgenomen om te komen tot een verantwoorde ruimtelijke inpassing van Madurodam, waaronder een vergroening van de bebouwing, groene bufferranden en een beperking van de begrenzing van het uitbreidingsgebied ter hoogte van de Haringkade. Dit is volgens hen ten onrechte niet terug te vinden in het vastgestelde bestemmingsplan. Hierna zal de Afdeling deze betogen beoordelen.

- Groene daken en gevels

22. [appellant sub 1] betoogt dat in het PUK is uitgegaan van een vergroening van het totale park van Madurodam, dus niet alleen van het uitbreidingsgebied, maar ook van het bestaande park. Dit betekent volgens hem dat in de planregels had moeten worden opgenomen dat alle nieuwe gebouwen in Madurodam, ook die welke worden gebouwd binnen het bestaande park, worden voorzien van daken en gevels met een groenfunctie. De raadsleden verkeerden tijdens de planvaststelling volgens [appellant sub 1] in de veronderstelling dat dit in de planregels is geborgd, terwijl de planregels op dit punt in werkelijkheid zijn beperkt tot het uitbreidingsgebied. De raad heeft volgens hem in zoverre niet geregeld wat hij heeft beoogd.

22.1. De planregels over de groene daken en gevels zijn gelet op wat hiervoor onder 12.3 is overwogen, gekoppeld aan de op de verbeelding opgenomen aanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1". Deze aanduiding is niet opgenomen ter plaatse van de gronden die zijn gelegen binnen het bestaande park. Dat betekent dat in de planregels niet is voorgeschreven dat nieuw te realiseren gebouwen in het bestaande park moeten worden voorzien van groene daken en gevels. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op dit punt niet zou hebben geregeld wat hij heeft beoogd. De Afdeling verwijst hierbij naar de zienswijzennota die door de raad is vastgesteld. Hierin is expliciet vermeld dat geen aanleiding wordt gezien om dwingend vast te leggen dat de planregels die gelden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1" ook gelden voor het bestaande, in de kom gelegen, parkdeel. Het bestaande park is volgens de zienswijzennota ook in de toekomst gericht op de miniatuurstad en de bij een attractiepark behorende voorzieningen en wordt om die reden gekenmerkt als een meer verstedelijkt gebied met bestrate ondergronden, terwijl het uitbreidingsgebied specifiek gekenmerkt wordt door een groene(re) omgeving. In verband met de gewenste landschappelijke inpassing en overgang naar het aangrenzende boslandschap, wordt het voor het uitbreidingsdeel noodzakelijk geacht om deze belangen te verwoorden in specifieke regels gericht op het waarborgen van de noodzakelijke landschappelijke inpassing, zo staat in de zienswijzennota. Voor wat betreft het bestaande park is volgens de zienswijzennota geen sprake van zodanig gewijzigde planologische inzichten dat na een afweging van alle

betrokken belangen nadere eisen ter beperking van het gebruik van deze gronden moeten worden gesteld.

De Afdeling ziet geen aanleiding de raad niet te volgen in het gemaakte onderscheid tussen het bestaande park, dat reeds als meer verstedelijkt gebied kan worden gekenmerkt, en het nieuwe uitbreidingsgebied dat wordt gekenmerkt door een groene(re) omgeving. Gelet op dit onderscheid acht de Afdeling de keuze van de raad om de planregels over de groene daken en gevels niet ook te laten gelden voor het bestaande park niet onredelijk.

Het betoog slaagt niet.

23. [appellant sub 1] heeft bij zijn beroepsgrond over de groene daken en gevels ook verwezen naar de als bijlage 2 bij de plantoelichting gevoegde Watertoets, waarin er volgens hem van is uitgegaan dat met een totaal van ongeveer 8.200 m² aan groene daken op zowel het huidige als het nieuwe terrein aan de benodigde waterbergingsopgave van 500 m³ kan worden voldaan. Voor zover hij hiermee heeft beoogd te betogen dat met het niet verplicht voorschrijven van groene daken in het bestaande park de waterbergingsopgave vanwege de toename aan verharding niet kan worden gecompenseerd, deelt de Afdeling dit betoog niet. Uit tabel 4 van de Watertoets blijkt dat afhankelijk van het type groen dak ook met minder dan de helft van de genoemde oppervlakte van 8.200 m² aan groene daken de benodigde waterbergingsopgave kan worden gerealiseerd. Bovendien worden in de Watertoets ook nog alternatieve oplossingen voor het realiseren van de waterbergingsopgave aangedragen. Op grond van artikel 3.2.1, onder g, van de planregels, is vereist dat voorafgaand aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van gebouwen in het uitbreidingsgebied advies dient te worden ingewonnen bij het Hoogheemraadschap van Delfland over de waterbergingscapaciteit. Hierop heeft de raad ook gewezen in het verweerschrift. [appellant sub 1] heeft geen omstandigheden aangedragen, waaruit desondanks zou kunnen worden afgeleid dat geen sprake zal zijn van een toereikende waterbergingscapaciteit na realisatie van het plan.

Het betoog slaagt niet.

- Groene bufferranden en begrenzing van het uitbreidingsgebied bij de Haringkade

24. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen betogen ook dat in het PUK en de diverse planstukken wordt gesproken over een robuuste groene rand rond het gehele park van Madurodam. In de planregels is dit volgens hen ten onrechte beperkt tot de zone waar het uitbreidingsgebied grenst aan het Olifantenpad.

[appellant sub 1] wijst hierbij specifiek op de noordelijke rand van Madurodam die grenst aan de Haringkade en is gelegen tegenover zijn appartement. Ter plaatse is de huidige grens van Madurodam bij de diensteningang volgens [appellant sub 1] in afwijking van het PUK opgeschoven richting de Haringkade tot in de noordelijke duinrug, terwijl die duinrug volgens het PUK behouden zou blijven. Ook de Bomenstichting en anderen wijzen op het belang van het behoud van deze noordelijke duinrug. Met het afgraven van een deel van de noordelijke duinrug om de uitbreiding richting de Haringkade mogelijk te maken, zal de nieuwe bebouwing ter plaatse volledig in het zicht komen, aldus [appellant sub 1]. Het gaat daarbij volgens hem, gelet op de op de verbeelding opgenomen maximum bouwhoogte van 10 m, om een ongeveer 8,5 m hoge gevel aan bebouwing boven het straatniveau die direct langs de Haringkade en het daaraan grenzende kanaal kan verrijzen. Dit leidt volgens hem naast een aantasting van zijn uitzicht ook tot een aantasting van het rijksbeschermd stadsgezicht, waaronder de landschappelijke waarden van het kanaal. Wat betreft de gevolgen voor zijn woon- en leefklimaat, zoals zijn uitzicht, is de raad volgens [appellant sub 1] door het college

voorzien van onjuiste informatie, door te stellen dat zijn appartement op 100 m van het uitbreidingsgebied niet direct tegenover het bos is gelegen, terwijl hij direct zicht heeft op de huidige noordelijke duinrug met het duinbos die zijn gelegen op slechts 35 tot 40 m van zijn appartement. Voor het behoud van het groene aanzicht van het gebied is het volgens [appellant sub 1] noodzakelijk dat de begrenzing van Madurodam bij de Haringkade beperkt blijft tot de huidige dienstingang, dat de nieuwe bebouwing achter de noordelijke duinrug gesitueerd blijft en dat dit landschappelijk wordt ingepast door vanaf de top van de duinrug een bufferstrook en ecowal voor te schrijven. Ook dient volgens hem de nieuwe bebouwing bij de Haringkade in hoogte te worden beperkt.

24.1. Uit de in paragraaf 1.8 van het verweerschrift en de bij sub k van de zienswijzennota weergegeven afbeeldingen blijkt dat bij de Haringkade uitsluitend een puntvormig stuk grond van ongeveer 15 m lang en op het breedste punt ongeveer 10 m breed bij het park is getrokken. Dit stuk grond vormt de uitloper van de noordelijke duinrug en lag in het vorig planologisch regime al ingeklemd tussen gronden met de bestemming "Cultuur en Ontspanning". De Afdeling deelt het standpunt van de raad dat het park door dit puntvormige stuk grond ook te bestemmen als "Cultuur en Ontspanning" ruimtelijk een duidelijke en logische begrenzing krijgt. De toegestane bouwhoogte is op het deel langs de Haringkade tegenover het appartement van [appellant sub 1] 10 m. De Afdeling deelt niet de opvatting van [appellant sub 1] dat deze hoogte landschappelijk gezien niet passend is en dat de nieuwe bebouwing van Madurodam verder van de Haringkade moet worden gesitueerd met een tussenliggende bufferzone en ecowal, net als langs het Olifantenpad. Daarbij verwijst de Afdeling naar de zienswijzennota en het verweerschrift, waarin erop is gewezen dat het karakter van het gebied langs de Haringkade niet vergelijkbaar is met de westzijde van het uitbreidingsgebied waar het onverharde en landschappelijk waardevolle Olifantenpad in de Scheveningse Bosjes is gelegen. De Haringkade is een geasfalteerde weg die ter hoogte van Madurodam overgaat in een fietspad met aan weerszijde een rij hoge bomen die het zicht op park gedeeltelijk ontnemen. Deze rij bomen is in het plan bestemd als "Groen - Bos". Het achter deze rij bomen bij de huidige dienstingang mogelijk maken van een geringe uitbreiding van Madurodam acht de Afdeling niet onredelijk. De toegestane maximum bouwhoogte van 10 m zal gedeeltelijk wegvallen achter de rij bomen langs de Haringkade en is bovendien in een meer stedelijk gebied, met aan de overzijde van het kanaal de hoogbouw van het appartementencomplex aan de Nieuwe Parklaan, niet afwijkend van de bebouwing in de omgeving. Daarbij betreft de Afdeling ook dat, anders dan wordt betoogd, bij de Haringkade uitsluitend een relatief beperkt deel van de noordelijke duinrug wordt afgegraven.

24.2. De Afdeling ziet verder geen aanleiding voor het oordeel dat in het plan langs de overige randen van Madurodam een bredere groene bufferzone had moeten worden voorgeschreven, zoals [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen betogen. Dat een dergelijke bufferzone met ecowal wel is voorgeschreven langs het aan de westzijde van het uitbreidingsgebied gelegen Olifantenpad heeft, zoals hiervoor is vermeld, te maken met de bijzondere landschappelijke waarde van dit Olifantenpad. De andere randen van Madurodam zijn voor een groot deel al voorzien van een groene aankleding, zoals de bestaande rij bomen tussen het park en het kanaal die op de verbeelding is bestemd als "Groen - Bos" en de bestaande bomen langs de Professor B.M. Teldersweg. Daarbij wijst de Afdeling er bovendien op dat het voor een groot deel gaat om een bestaand attractiepark. Bij het deel dat wordt uitgebreid richting de Scheveningse Bosjes heeft de raad bijzondere aandacht gegeven aan de landschappelijke inpasbaarheid daarvan, door het uitbreidingsgebied grotendeels te situeren binnen de aan de noord- en zuidzijde daarvan gelegen duinruggen en door de westzijde van het uitbreidingsgebied bij het daar gelegen Olifantenpad grotendeels aan het zicht te onttrekken door middel van een ecowal.

24.3. De betogen slagen niet.

Overige betogen van [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen

Geluid

25. [appellant sub 1] vreest dat als gevolg van de uitbreiding van Madurodam de geluidbelasting bij zijn woning zal toenemen. In het bij de plantoelichting gevoegde rapport "Geluid naar omgeving ten gevolge van de uitbreiding van Madurodam" van Peutz van 14 augustus 2018 (hierna: het akoestisch onderzoek) is hier volgens hem ontoereikend onderzoek naar gedaan. Zo is volgens [appellant sub 1] in het akoestisch onderzoek uitgegaan van een onjuiste afstand van het uitbreidingsgebied tot de dichtstbijzijnde woning van 62 m, terwijl de afstand tot zijn woning 40 m bedraagt. Daarnaast is in het akoestisch onderzoek uitgegaan van een gesloten rand aan bebouwing bij de Haringkade, terwijl ter plaatse een open verbinding met het achterterrein wordt gerealiseerd, waardoor een geluidlek ontstaat richting zijn woning. Verder vreest [appellant sub 1] dat het stemgeluid van bezoekers is onderschat, omdat daarbij uitsluitend is uitgegaan van gemiddelden en een te laag aantal bezoekers. Uit het akoestisch onderzoek blijkt volgens hem dat rekening houdend met het stemgeluid de geluidgrenswaarde van 50 dB(A)-etmaalwaarde wordt overschreden. De aanvaardbaarheid van deze overschrijding is niet gemotiveerd, aldus [appellant sub 1].

25.1. De Afdeling deelt niet de opvatting van [appellant sub 1] dat in het akoestisch onderzoek is uitgegaan van een onjuiste afstand van zijn woning tot het plangebied. De in het akoestisch onderzoek genoemde afstand van 62 m is gelet op figuur 1.1 van het akoestisch onderzoek gemeten tot de noordelijke rand van het uitbreidingsgebied dat verder in de Scheveningse Bosjes is gelegen. Voor de afstand van het plangebied bij de Haringkade tot de dichtstbijzijnde woningen aan de Nieuwe Parklaan is gelet op deze afbeelding uitgegaan van een afstand van 36 m.

Ook deelt de Afdeling niet de opvatting van [appellant sub 1] dat geen rekening zou zijn gehouden met de open verbinding die bij de Haringkade met het achterterrein wordt gerealiseerd. Peutz heeft in de nadere notitie van 6 oktober 2020, getiteld "Aspect geluid in het beroep tegen het bestemmingsplan" (hierna: de nadere notitie van Peutz) aan de hand van de als bijlage 3 bij het akoestisch onderzoek gevoegde afbeelding uit het akoestisch rekenmodel toegelicht dat deze opening wel degelijk in het akoestisch rekenmodel is opgenomen.

25.2. Wat betreft de rekenresultaten blijkt uit het akoestisch onderzoek dat bij sommige rekenpunten de geluidbelasting toeneemt, maar deze toename is volgens het akoestisch onderzoek slechts beperkt. In het akoestisch onderzoek zijn hierbij verschillende rekenpunten langs de Nieuwe Parklaan gehanteerd. In de nadere notitie van Peutz zijn hier twee rekenpunten aan toegevoegd, waaronder specifiek voor de woning van [appellant sub 1]. Uit tabel 2.1 van deze nadere notitie blijkt dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau op de dag en in de avond bij de woning van [appellant sub 1] niet toeneemt ten opzichte van de bestaande situatie en beperkt blijft tot 45 dB(A). Ook de etmaalwaarde neemt niet toe en blijft volgens tabel 2.1 beperkt tot 50 dB(A). Bij zijn woning doet zich, anders dan [appellant sub 1] heeft verondersteld, dus geen overschrijding voor van de door hem genoemde geluidgrenswaarde van 50 dB(A)-etmaalwaarde.

25.3. In de nadere notitie van Peutz staat dat de geluidbelasting is bepaald inclusief de geluidbijdrage van pratende bezoekers op het buitenterrein. In de nadere notitie is toegelicht hoe het aantal bezoekers op het buitenterrein dat in het geluidmodel is gehanteerd, is

berekend en waarom dit gelet op de totale lengte van de wandelpaden op het buitenterrein als een representatief aantal kan worden gezien. Hierbij merkt de Afdeling bovendien op dat ook indien het aantal bezoekers op het buitenterrein hoger zal zijn dan waar in het akoestisch onderzoek van uit is gegaan, er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de akoestische situatie bij de woning van [appellant sub 1] dan zodanig zal verslechteren dat zou moeten worden geoordeeld dat de raad het plan niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Daartoe wijst de Afdeling erop dat de raad op het gebied van geluid, waaronder ook het stemgeluid van de bezoekers, heeft aangesloten bij het toetsingskader voor geluid dat is opgenomen in de Brochure Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure). Uit het akoestisch onderzoek blijkt dat de raad in dit geval de in het toetsingskader van de VNG-brochure vermelde geluidbelasting voor een gemengd gebied van 55 dB(A) langtijdgemiddeld beoordelingsniveau nog aanvaardbaar acht, gezien niet alleen de ligging van het plangebied in een gemengd gebied, maar ook gezien de omstandigheid dat in de huidige situatie al een attractiepark aanwezig is met de daarbij horende geluidbelasting. De Afdeling acht deze afweging niet onredelijk. Gelet op de in tabel 2.1 van de nadere notitie van Peutz vermelde geluidwaarden, waarbij rekening is gehouden met de geluidbijdrage van pratende bezoekers, wordt bij de woning van [appellant sub 1] nog ruim onder de waarde van 55 dB(A) langtijdgemiddeld beoordelingsniveau gebleven, namelijk 50 dB(A). Niet aannemelijk is dat bij een op sommige momenten wellicht hoger aantal bezoekers op het buitenterrein dan waarvan in het akoestisch onderzoek is uitgegaan, deze berekende geluidbelasting zodanig zal toenemen dat de conclusie van de raad dat sprake blijft van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet langer kan worden gevolgd.

25.4. Het betoog slaagt niet.

Evenementenregeling

26. De Bomenstichting en anderen betogen dat het plan binnen de bestemming "Cultuur en Ontspanning" ook andere gebruiksvormen toestaat, zoals het exploiteren van horeca- en congresruimten en het organiseren van evenementen. In de planvoorbereiding zijn de ruimtelijke gevolgen daarvan volgens hen ten onrechte niet onderzocht. Zij richten zich daarbij specifiek op de volgens hen in het plan geboden mogelijkheid voor het organiseren van evenementen. Volgens de Bomenstichting en anderen had gelet hierop een evenementenregeling in het plan moeten worden opgenomen over de toegestane hoeveelheid en de aard van de evenementen en had voorafgaand aan de planvaststelling onderzoek moeten worden gedaan naar de daarmee gepaard gaande geluidhinder en verkeers- en parkeerdruk.

26.1. In artikel 3.1 van de planregels is bepaald dat de voor "Cultuur en Ontspanning" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. attractiepark;
- b. congrescentrum;
- c. dagrecreatieve voorzieningen;
- d. educatieve en sociaal-culturele voorzieningen;
- e. ontvangst- en representatiedoeleinden;
- f. aan de hoofdfunctie gerelateerde horeca zoals nader bepaald in artikel 3.4;
- g. detailhandel zoals nader bepaald in artikel 3.4.

26.2. Uit artikel 3.1 van de planregels volgt niet dat op de voor "Cultuur en Ontspanning" bestemde gronden het organiseren van grootschalige evenementen is toegestaan. De raad heeft toegelicht dat de bestemming "Cultuur en ontspanning" aansluit bij bestaand gebruik en niet meer toestaat dan al was toegestaan op basis van de beheersverordening. De ruimtelijke effecten van dit gebruik, waaronder dus ook de horeca- en congresfunctie, zijn daarom al meegewogen. Niet uitgesloten is echter dat op een drukke dag in het attractiepark ook een intensievere benutting van de horeca- en congresfaciliteiten plaatsvindt, met de daarbij horende extra verkeers- en parkeerdruk tot gevolg. Dit kan worden ondervangen door in de planregels een begrenzing op te nemen ten aanzien van het totaal aantal bezoekers dat in het park is toegestaan voor zowel het attractiepark als de overige toegestane gebruiksfuncties. Op dit punt is de Afdeling hiervoor onder 18.4 al ingegaan bij het aspect parkeren. Voor verdere regulering in de vorm van een door [appellant sub 1] gewenste evenementenregeling ziet de Afdeling gelet op het type gebruik dat in artikel 3.1 van de planregels is toegestaan geen aanleiding. Het betoog over de evenementenregeling slaagt daarom niet.

Lichthinder

27. [appellant sub 1] betoogt dat de regeling die in het plan is opgenomen met betrekking tot de beperking van lichthinder ten onrechte is beperkt tot de gronden in het uitbreidingsgebied, waaraan de aanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1" is toegekend. Ook betoogt hij dat in de planregels had moeten worden geborgd dat op de daken zelf geen verlichting mag worden aangebracht.

27.1. In artikel 3.2.2 van de planregels is voor de bestemming "Cultuur en Ontspanning" het volgende bepaald:

"Voor het bouwen van bouwwerken geen gebouwen zijnde gelden de volgende regels:

- a. [...];
- b. de hoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde mag niet meer bedragen dan 8 meter;
- c. in uitzondering op het bepaalde onder b mag ter plaatse van de functieaanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1" (sg-gr1) de hoogte van bouwwerken geen gebouwen zijnde niet meer bedragen dan 4 meter;
- d. indien lantaarnpalen, lichtmasten en/of lichtarmaturen worden gebouwd op de gronden met de functieaanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1":
 1. is lichtgerichtheid naar het bosgebied niet toegestaan;
 2. is lichtinval neerwaarts gericht en gebundeld;
 3. bedraagt de lichtkleur maximaal 3000 Kelvin;
 4. wordt geen ultraviolet licht uitgezonden."

27.2. De in artikel 3.2.2, aanhef en onder d, opgenomen regels ter beperking van lichthinder zijn gekoppeld aan de op de verbeelding opgenomen aanduiding "specifieke vorm van groen - groen 1". Dat geldt ook voor de onder c opgenomen beperking dat de hoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zoals lichtmasten, niet meer mag bedragen dan 4 m. In de zienswijzennota is toegelicht dat deze beperkingen zijn opgenomen voor het uitbreidingsgebied, ter bescherming van de flora en fauna in de aangrenzende Scheveningse Bosjes, en om te zorgen voor een goede aansluiting en overgang van het uitbreidingsgebied op de landschappelijke waarden van de Scheveningse Bosjes. Voor het bestaande park heeft

de raad aangesloten bij de planregels uit het vorige planologische regime, waarin de toegestane bouwhoogte voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde, 8 m bedroeg en waarin geen specifieke regels waren opgenomen ter beperking van lichthinder. In de zienswijzennota staat dat met het opnieuw mogelijk maken van een bouwhoogte van 8 m geen sprake zal zijn van onaanvaardbare lichthinder dan wel onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden. Verlichting is inherent aan een attractiepark en als zodanig zijn de verlichtingsmogelijkheden met een maximale bouwhoogte van 8 m doelmatig en in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, bestaande rechten en belangen. De Afdeling ziet, mede gelet op de al bestaande situatie in het park, geen redenen om deze belangenafweging onredelijk te achten.

27.3. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de in artikel 3.2.2, aanhef en onder d, opgenomen regels ontoereikend zijn om lichthinder vanaf het uitbreidingsgebied te beperken. De Afdeling ziet anders dan [appellant sub 1] dan ook geen aanleiding van de raad te verlangen dat in aanvulling op deze regels ook wordt vereist dat op de daken zelf geen verlichting mag worden aangebracht. Op dit punt acht de Afdeling aannemelijk dat het, zoals in de zienswijzennota en het verweerschrift is gesteld, voor een doelmatige bedrijfsvoering noodzakelijk is verlichting op daken en gevels te kunnen aanbrengen. Gelet hierop en mede gelet op de in artikel 3.2.2, aanhef en onder d, van de planregels al opgenomen beperkingen, acht de Afdeling de belangenafweging van de raad hierover niet onredelijk.

27.4. De betogen slagen niet.

Overige randvoorwaarden van het college

28. Hiervoor is onder 4 en 4.1 vermeld dat het college in 2015, toen Madurodam de wens tot uitbreiding had kenbaar gemaakt, aan Madurodam enkele randvoorwaarden heeft meegegeven voor de verdere uitwerking van de uitbreidingsplannen. Een van deze randvoorwaarden was dat omwonenden en belanghebbenden zullen worden betrokken bij de uitwerking van de businesscase. Deze randvoorwaarde is hiervoor onder 4.1 besproken. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen wijzen erop dat het college ook nog een drietal andere randvoorwaarden had opgesteld, namelijk dat het groen in de omgeving groen moet blijven en er in kwaliteit niet op achteruit mag gaan, dat het groen openbaar toegankelijk moet blijven en dat het parkeren en de logistieke afwikkeling zorgvuldig moeten worden uitgewerkt. Ook aan deze drie randvoorwaarden is volgens hen niet voldaan.

29. Wat betreft de randvoorwaarde over de kwaliteit van het groen verwijzen [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen naar de 0,6 ha van de Scheveningse Bosjes die in het uitbreidingsgebied verloren gaat en de volgens hen ontoereikende compensatie daarvan. Deze betogen heeft de Afdeling hiervoor onder 7 en verder reeds besproken. Hetzelfde geldt voor de randvoorwaarde over parkeren, waar hiervoor onder 18 en verder op is ingegaan. Resteert de randvoorwaarde over de openbare toegankelijkheid van het groen. De raad heeft bij de planvaststelling, gelet op paragraaf 5.2 van de plantoelichting, onderkend dat hiervan bij de realisatie van het plan zal worden afgeweken. Dit is nader toegelicht in het hiervoor onder 5 genoemde Ontwikkelingsperspectief. In paragraaf 6.2 van het Ontwikkelingsperspectief staat dat is gekeken naar en gesproken over mogelijkheden om het gebied dat Madurodam nodig heeft voor de uitbreiding openbaar toegankelijk te houden, maar dat het in een attractiepark toelaten van niet betalende bezoekers stuit op te veel beheerproblemen. Daarnaast is volgens het Ontwikkelingsperspectief na overleg met vertegenwoordigers uit de buurt gebleken dat in plaats van openbare toegankelijkheid de voorkeur wordt gegeven aan een duidelijke grens tussen het resterende openbare gebied van de Scheveningse Bosjes en het terrein van Madurodam. Aan deze wens is in het plan gehoor gegeven door de hiervoor

onder 12.4 besproken wijze waarop de uitbreiding is ingepast in het omliggende landschap. Deze landschappelijke inpassing heeft voor de raad de aanleiding gevormd in het plan geen nadere regels te stellen waarin bijvoorbeeld de ingebruikname van het uitbreidingsgebied afhankelijk wordt gesteld van de openbare toegankelijkheid daarvan. De Afdeling acht deze belangenafweging, mede gelet op de redenen die voor deze afwijking zijn toegelicht in het Ontwikkelingsperspectief, niet onredelijk en de afwijking van het oorspronkelijke uitgangspunt van openbare toegankelijkheid deugdelijk gemotiveerd. Het betoog hierover slaagt daarom niet.

Overige betogen over de effecten van de uitbreiding van Madurodam

30. [appellant sub 1] heeft verder betoogd dat het verlies van een deel van de Scheveningse Bosjes negatieve gevolgen heeft voor de gezondheidssituatie in de stad, vanwege de compenserende werking van bomen op de uitstoot van CO₂ en de reductie van fijnstof. Ook heeft de uitbreiding volgens hem negatieve gevolgen voor de biodiversiteit vanwege een toename aan stikstof, worden de recreatiemogelijkheden van de inwoners van de stad aangetast en ontstaan er negatieve effecten op de economische ontwikkeling van de stad, omdat het groene karakter van de stad bepalend is voor de aantrekkelijkheid van de stad. Hij wijst hierbij ook op de langdurige bouwoverlast die de omgeving vanwege de bouwactiviteiten zal ondervinden.

Volgens de Bomenstichting en anderen had voorafgaand aan de planvaststelling een groen/natuurbalans moeten worden opgesteld, waarin de gevolgen van de bomenkap voor de CO₂-opnamecapaciteit en de gevolgen voor de stikstofdepositie in beeld waren gebracht.

30.1. Hoewel mogelijk niet is uitgesloten dat de kap van de bomen in het plangebied enige invloed zal hebben op de concentraties CO₂ en fijnstof in de omgeving van het plangebied, heeft de raad - mede gelet op de verplichte compensatie van de in het plangebied te vellen houtopstand - daarin in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien het plan niet vast te stellen. Daarbij wijst de Afdeling er bovendien op dat in het als bijlage 6 bij de plantoelichting gevoegde luchtkwaliteitsonderzoek is geconcludeerd dat de luchtverontreinigende stoffen waarvoor in de Wet milieubeheer grenswaarden zijn opgenomen in en nabij het plangebied niet worden overschreden.

30.2. Gelet op het relatief beperkte deel in verhouding tot de totale omvang van de Scheveningse Bosjes dat als gevolg van de uitbreiding van Madurodam verloren gaat en gelet op de hiervoor onder 12.3 voor het uitbreidingsgebied voorgeschreven landschappelijke inpassingsmaatregelen, ziet de Afdeling verder ook geen aanleiding voor het oordeel dat de negatieve gevolgen van het plan voor de recreatiemogelijkheden in de stad Den Haag en het groene karakter van de stad zodanig zijn dat zou moeten worden geoordeeld dat de raad het plan niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Hetzelfde geldt naar het oordeel van de Afdeling voor de te verwachten overlast van de bouwwerkzaamheden. Naast het feit dat dit een uitvoeringsaspect betreft dat in deze procedure niet aan de orde komen, is bovendien ook niet aannemelijk dat daarmee gepaard gaande hinder zodanig is dat dit de aantrekkelijkheid van de stad en daarmee de Haagse economie negatief zal beïnvloeden.

30.3. Verder wijst de Afdeling erop dat de gevolgen van het plan voor de stikstofdepositie hiervoor onder 13 en verder reeds zijn besproken. Ten aanzien van de gebieden waarvan wettelijk gezien is vereist dat de effecten van een toename aan stikstofdepositie ten gevolge van het plan worden onderzocht, namelijk de gebieden die op grond van de Wnb zijn aangewezen als Natura 2000-gebied, is hiervoor onder 17.6 geconcludeerd dat het plan de

natuurlijke kenmerken niet zal aantasten. Anders dan de Bomenstichting en anderen betogen, is niet vereist dat dit onderzoek naar de gevolgen van een eventuele toename aan stikstofdepositie in combinatie met eventuele andere gevolgen van het plan voor de natuur ook waren neergelegd in een groen/natuurbalans. Wel is, gelet op de omstandigheid dat het plan een uitbreiding van een themapark mogelijk maakt dat als categorie is opgenomen in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), vereist dat wordt onderzocht of het plan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, waarbij een integrale beoordeling van alle mogelijke nadelige milieugevolgen van het project dient te worden verricht. Op deze integrale milieubeoordeling in relatie tot het Besluit m.e.r. zal de Afdeling hierna nog afzonderlijk ingaan.

30.4. De betogen slagen niet.

De betogen over de integrale beoordeling van de milieugevolgen in relatie tot het vereist zijn van een milieueffectrapportage

31. [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen kunnen zich tot slot niet verenigen met de conclusie in de "Aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling" (hierna: de aanmeldingsnotitie) dat indien alle milieueffecten integraal worden bezien, kan worden geconcludeerd dat de uitbreiding van Madurodam geen belangrijke nadelige milieugevolgen heeft. Zowel [appellant sub 1] als de Bomenstichting en anderen twijfelen aan de in de aanmeldingsnotitie gehanteerde aanname dat het plan zal leiden tot een groei van het aantal bezoekers van maximaal 35% per jaar, zijnde een toename van 230.000 bezoekers per jaar. Ter onderbouwing van hun betoog dat het plan wel leidt tot belangrijke nadelige milieugevolgen verwijzen zij ook naar hun betogen op het gebied van stikstofdepositie, geluid, parkeren en de volgens hen ontoereikende compensatie van de 0,6 ha dat van de Scheveningse Bosjes verloren gaat.

31.1. De aanleg, wijziging of uitbreiding van een themapark is opgenomen in categorie 10, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan betreft in dit geval een besluit als bedoeld in kolom 4 van deze categorie, omdat het plan de uitbreiding van het park Madurodam bij recht mogelijk maakt.

Indien bij een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de drempelwaarden die zijn vermeld in kolom 2 van de desbetreffende categorie worden overschreden, moet gelet op artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt. Bij het niet overschrijden van de drempelwaarden dient een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling te worden verricht.

Bij categorie 10, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is wat betreft het aantal bezoekers als drempelwaarde 250.000 bezoekers per jaar of meer opgenomen. Hoewel er in de aanmeldingsnotitie van wordt uitgegaan dat het aantal bezoekers als gevolg van het plan per jaar met niet meer dan 230.000 zal toenemen en daarmee dus onder drempelwaarde wordt gebleven, is voorafgaand aan de planvaststelling zekerheidshalve een volledige m.e.r.-beoordeling gemaakt. Dit omdat het project met een verwachte bezoekerstoename van 230.000 per jaar dicht tegen de drempelwaarde van 250.000 aanzit, zo is toegelicht in de aanmeldingsnotitie. In zoverre heeft discussie over de vraag of in redelijkheid kon worden uitgegaan van een toename van maximaal 230.000 bezoekers per jaar dus geen betekenis voor de gevolgde m.e.r.-procedure.

Verder overweegt de Afdeling dat de stelling dat de bezoekerstoename hoger zal zijn dan 230.000, volgens [appellant sub 1] en de Bomenstichting en anderen vooral tot gevolg heeft dat sprake zal zijn van meer autobewegingen met meer stikstofuitstoot tot gevolg, meer

geluidhinder en een groter tekort aan parkeerplaatsen op piekdagen. Op deze aspecten is de Afdeling hiervoor ingegaan. Naast het feit dat de Afdeling hiervoor onder 17.3 heeft overwogen dat geen aanleiding bestaat te twijfelen aan de juistheid van het voor de bezoekerstoename gehanteerde percentage van 35, heeft de Afdeling ook overwogen dat ook indien de bezoekerstoename iets hoger uit zou vallen dan 35%, niet aannemelijk is dat dit tot een andere conclusie zal leiden wat betreft effecten van het plan op nabij het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden. Tot een vergelijkbaar oordeel is de Afdeling hiervoor onder 25.3 gekomen wat betreft de door [appellant sub 1] gevreesde geluidhinder. Voorts heeft de Afdeling hiervoor onder 7 en verder de betogen over de effecten van het plan Scheveningse Bosjes en de in dit verband benodigde compensatie besproken en geoordeeld dat de betogen hierover niet slagen. De Afdeling heeft hiervoor onder 18.1 en verder uitsluitend een gebrek geconstateerd ten aanzien van het aspect parkeren, dat nog een nader herstel behoeft. Dit gebrek kan gelet op wat hiervoor onder 18.4 is overwogen, worden hersteld door een wijziging van de planregels waartoe de Afdeling de raad hierna in deze uitspraak opdracht zal geven.

31.2. In de aanmeldingsnotitie zijn alle hiervoor besproken en overige milieugevolgen van het plan integraal beschouwd. De Afdeling ziet gelet op wat hiervoor is overwogen en ervan uitgaande dat het gebrek in de planregels op het gebied van parkeren in de bestuurlijke lus zal worden hersteld, in het aangevoerde geen aanleiding de conclusie in de aanmeldingsnotitie dat als gevolg van de uitbreiding van Madurodam geen sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen, niet te volgen.

De betogen slagen in zoverre niet.

Herhalen en inlassen zienswijze

32. De Bomenstichting en anderen hebben hun zienswijze herhaald en ingelast. Dit kan niet leiden tot een geslaagd betoog, omdat met het uitsluitend voor het overige inlassen van de zienswijze geen redenen zijn aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze in de zienswijzennota onjuist is.

Bestuurlijke lus

33. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

34. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het hiervoor onder 18.1 tot en met 18.3 ten aanzien van parkeren en het aantal bezoekers per dag geconstateerde gebrek binnen de in de beslissing van deze uitspraak genoemde termijn te herstellen. De Afdeling verwijst naar wat hiervoor onder 18.4 en 26.2 over het herstel van dit gebrek is overwogen.

Bij het nemen van een nieuw besluit behoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Een nieuw besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt en medegedeeld.

35. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Den Haag op:

- om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak het onder overwegingen 18.1 tot en met 18.3 genoemde gebrek te herstellen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen; en
- de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.C. van Zuijlen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 1 september 2021

810.