

Raadsbesluit 44

De raad van de gemeente Den Haag,

Gezien het gewijzigde voorstel van het college van 22 april 2014,

Gelet op de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening,

Besluit:

Met overneming van de door het college in het hiervoor vermelde voorstel aangegeven overwegingen, welke worden geacht deel uit te maken van dit besluit:

Het vaststellingsbesluit van 27 juni 2013 inzake het bestemmingsplan Bezuidenhout met inachtneming van de hier bovenvermelde Staat van Wijzigingen te wijzigen.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 24 april 2014.

De griffier,



De voorzitter,



Voorstel van het college inzake vaststelling bestemmingsplan Bezuidenhout n.a.v. tussenuitspraak Raad van State

INLEIDING

Op 27 juni 2013 werd het bestemmingsplan “Bezuidenhout” door u gewijzigd vastgesteld. De Stichting Wijkberaad Bezuidenhout (verder appellant) heeft daarop tegen onderdelen van dit bestemmingsplan beroep aangetekend. Zij is de enige ontvankelijke beroepsindiener. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder de Afdeling) heeft het beroep op d.d. 20 januari 2014 behandeld. Op 19 februari 2014 (met kenmerk 201308531/1/R6) heeft de afdeling een tussenuitspraak gedaan (via een zogenaamde bestuurlijke lus). De Afdeling draagt de raad op om:

- a. te onderzoeken wat de impact van de toegestane dakopbouw-mogelijkheden is;
- b. voldoende draagkrachtig te motiveren welke gevolgen een representatieve vulling van de maximale planologische mogelijkheden heeft voor de parkeersituatie in het plangebied.

Wij stellen u voor om van deze geboden mogelijkheid gebruik te maken teneinde een spoedige beëindiging van het geschil te bewerkstelligen.

Wat is een bestuurlijke lus en een tussenuitspraak?

Op 1 januari 2010 is de Wet bestuurlijke lus Awb in werking getreden. Deze wet wordt in de wandelgangen ook wel “de bestuurlijke lus” genoemd. Met de inwerkingtreding van deze wet heeft de bestuursrechter (in dit geval de Raad van State) de mogelijkheid gekregen om hangende een beroepsprocedure het bestuursorgaan (hier: de raad) de gelegenheid te bieden om gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Bij de toepassing van de bestuurlijke lus door de bestuursrechter, wordt een tussenuitspraak gedaan.

De gegeven termijn, in dit geval 10 weken, is geen termijn van orde, maar dwingend. Nadat de raad een nieuw besluit heeft genomen, biedt de bestuursrechter partijen de gelegenheid om schriftelijk op het nieuwe besluit te reageren. Tenslotte volgt een einduitspraak.

Tussenuitspraak van 19 februari 2014

In de beslissing van de Afdeling wordt verwezen naar overweging 6.4.2. uit de tussenuitspraak waarmee de raad rekening dient te houden bij het beantwoorden van de vragen zoals hierboven onder a en b genoemd.

Overweging 6.4.2. is de volgende:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 oktober 2013 in zaak nr. 201206895/1/R3), dient de raad in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan te beoordelen of zich reeds een parkeertekort voordoet en hoe door het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontwikkelingen zich daartoe verhouden. Verder heeft de Afdeling overwogen dat bij het bepalen van het aantal benodigde parkeerplaatsen dient te worden uitgegaan van een representatieve invulling van hetgeen ingevolge het plan planologisch maximaal mogelijk is.

Uit het voorgaande volgt dat bij een representatieve invulling van hetgeen het plan maximaal mogelijk maakt, nieuwe ontwikkelingen leiden tot een toename van de parkeerbehoefte. De raad heeft ter zitting erkend dat niet berekend is welke gevolgen het toestaan van dakopbouwen in een groot deel van het plangebied heeft voor de parkeerbehoefte. De raad heeft, nu niet in geschil is dat zich reeds een parkeertekort voordoet, niet inzichtelijk gemaakt wat dit betekent voor de parkeersituatie. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb genomen.”

In de beslissing van de Afdeling staat niet opgenomen dat wij het bestemmingsplan ook moeten repareren naar aanleiding van de rechtsoverwegingen 4.2 en 4.2.1. van de tussenuitspraak. Een dergelijke reparatie is voor het uit te voeren onderzoek echter wel van belang.

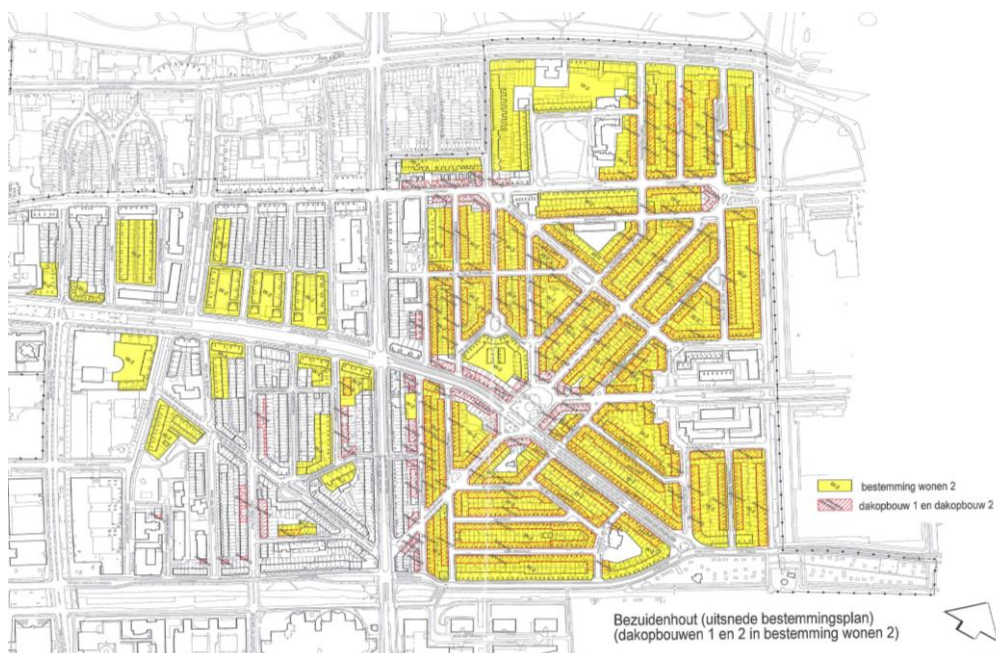
Overweging 4.2 is de volgende:

“Aan de gronden ter plaatse van de percelen Carel Reinierszkade 7 tot en met 59 en Juliana van Stolberglaan 241 tot en met 347 is de bestemming ‘Wonen – 2’ met de aanduiding ‘specifieke bouwaanduiding – dakopbouw 1’ toegekend. <.....> Ingevolge artikel 22, lid 22.2.1. onder e, mag in uitzondering op het voorgaande onder b ter plaatse van de ‘specifieke bouwaanduiding – dakopbouw’ een dakopbouw van maximaal 3,5 meter hoogte gebouwd worden, gemeten vanaf het bestaande dakvlak.”

Overweging 4.2.1:

“Aan de gronden is niet de aanduiding ‘specifieke bouwaanduiding – dakopbouw’ toegekend, maar de aanduiding ‘specifieke bouwaanduiding – dakopbouw 1’. In de regels bij de bestemming ‘Wonen – 2’ komt deze aanduiding niet voor. Ter plaats van de door de stichting bedoelde woningen staat het plan derhalve geen dakopbouw toe. In zoverre mist het betoog feitelijke grondslag.”

Indien niet ook het door de Afdeling geconstateerde gebrek in de regels wordt hersteld, wordt er maar een klein deel van de dakopbouwen planologisch mogelijk gemaakt. Zoals in onderstaande figuur is te zien, valt het grootste deel van de in rood weergegeven dakopbouwmogelijkheden, binnen de bestemming ‘Wonen – 2’. De effecten op parkeren onderzoeken van een zo klein aantal mogelijkheden voor dakopbouwen, volgt ons inziens niet uit de uitspraak van de Raad van State. Daarbij komt, zo blijkt ook uit het beroepsschrift van appellant dat zijn beroepsschrift ziet op alle door de gemeenteraad beoogde dakopbouwen in het plangebied en dat ook de Afdeling in haar overwegingen uitgaat van de door appellant genoemde ruimtelijke effecten van alle planologisch mogelijk gemaakte dakopbouwen in het plangebied.



Figuur 1: Dakopbouwaanduidingen en Wonen-2 bestemming

In de overwegingen op pagina 4 van het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan Bezuidenhout en uit het verhandelde tijdens de commissie- en raadsvergadering, blijkt dat de raad duidelijk wel beoogd heeft de dakopbouwen met een ‘specifieke bouwaanduiding – dakopbouw 1’ en met een ‘specifieke bouwaanduiding – dakopbouw 2’ in alle woonbestemmingen mogelijk te maken. Door een kennelijke verschrijving is de intentie van de raad niet volledig opgenomen in het uiteindelijk gepubliceerde plan. Met dit besluit tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan Bezuidenhout, wordt tevens het gebrek in artikel 22 van de regels hersteld.

Behandeling in de Algemene raadscommissie d.d. 10 april 2014

Naar aanleiding van de behandeling van dit voorstel in bovenstaande raadscommissie is aan de commissie toegezegd om:

1. de Raad van State te verzoeken om uitstel van de door hen opgedragen termijn;
2. in overleg te treden met één van de insprekers, te weten het Wijkberaad, om na te gaan of in overleg tot een gezamenlijke oplossing kan worden gekomen;
3. de geconstateerde rekenfout met betrekking tot het aantal appartementen met een opbouwmogelijkheid te corrigeren.

Ad.1:

De Raad van State heeft dinsdag 15 april telefonisch laten weten dat de voorzitter heeft besloten om de gemeente geen uitstel van de reactietermijn te verlenen. De uiterste reactietermijn staat daarmee nog steeds op 30 april 2014. Dit betekent dat daarvoor de gemeenteraad een beslissing dient te nemen.

Ad. 2:

Nog diezelfde dag is er een verkennend gesprek geweest tussen een ambtelijke vertegenwoordiging en het Wijkberaad. Daarna heeft op maandag 14 april 2014 een gesprek met wethouder Norder en drie vertegenwoordigers van het Wijkberaad plaatsgevonden. Tijdens dit gesprek is gesproken over de rekenmethode en is toegezegd dat het raadsvoorstel op enkele punten wordt aangepast, zo ook op de geconstateerde fout over het aantal appartementen en de gevolgen daarvan voor de aantallen in het onderzoek. Tijdens het gesprek is geconstateerd dat er in de basis overeenstemming is over het mogelijk maken van dakopbouwen in de wijk maar niet over de wijze waarop de gemeente dit voorstelt. De gemeente heeft begrip voor het feit dat het Wijkberaad opkomt voor de leefbaarheid in de wijk, waar parkeren een onderdeel van is, maar is van mening dat de algemene parkeerproblematiek niet in het kader van deze bestuurlijke lus aan de orde gesteld en opgelost kan worden. Tijdens het gesprek is toegezegd dat het Wijkberaad wordt betrokken bij de verdere uitvoering van de P2500 afspraken.

Ad. 3:

Het aantal panden wat gezien zijn bovenste ligging in aanmerking kan komen voor een opbouw is gecorrigeerd. Van de 4985 appartementen in Oost kunnen er 1662 een opbouw krijgen. Voor Midden geldt bij 1/3 van het totaal aantal appartementen (1670) dat er 557 gezien hun bovenste ligging een dakopbouw zouden kunnen krijgen.

LEESWIJZER

In deze heeft de gemeente met de strikt geformuleerde opdracht van de Raad van State te maken. Om de vraag van de Raad van State te beantwoorden, zal eerst worden ingegaan op de relevante passages uit het parkeerbeleid. Daarna worden de mogelijkheden voor kap- en kapverdiepingen beschreven zoals die in de voorgaande bestemmingsplanregelingen mogelijk waren inclusief een partiële herziening dakopbouwen die voor alle bestemmingsplannen destijds is opgesteld. Als alle relevante regelingen zijn besproken, volgt vervolgens een vergelijking tussen de oude en nieuwe mogelijkheden voor opbouwen en met name de gevolgen daarvoor voor het parkeren. Tot slot volgt een samenvattende conclusie in antwoord op de vragen uit de bestuurlijke lus van de Raad van State en een voorstel tot wijziging van het bestemmingsplan.

NOTA PARKEERNORMEN DEN HAAG

Niet alleen is van belang om te onderzoeken hoeveel dakopbouwen met het nieuwe bestemmingsplan worden mogelijk gemaakt, maar ook wat dat betekent voor de parkeerbehoefte in het gebied. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden, wordt hierna ingegaan op de relevante onderdelen van de Nota Parkeernormen Den Haag zoals die is vastgesteld bij besluit van 10 november 2011. In de nota wordt een onderscheid gemaakt in woningtype, woninggrootte en gebied. De dakopbouwen die in het nieuwe bestemmingsplan worden mogelijk gemaakt, vallen allen in het gebied 'stad'.

<i>Eengezinswoningen</i>	<i>Centrum</i>	<i>Stad</i>	<i>Rand</i>	<i>Toevoegen tbv bezoek</i>
< 70 m ²	0,4	0,6	0,8	0,3
70-100 m ²	0,6	0,9	1,0	0,3
100-160 m ²	0,9	1,1	1,3	0,3
>160 m ²	1,1	1,3	1,5	0,3
<i>Appartementen</i>				
< 70 m ²	0,2	0,4	0,6	0,3
70-100 m ²	0,4	0,7	0,8	0,3
100-160 m ²	0,7	0,9	1,1	0,3
>160 m ²	0,9	1,1	1,3	0,3

Tabel 1: parkeernormen voor wonen

Berekenen parkeernorm

Voor het bepalen van het oppervlak, is blijkens de Nota Parkeernormen (pagina 12-13) aansluiting gezocht bij de bruto vloeroppervlakte (bvo) volgens de NEN-2580 norm. Deze norm schrijft voor dat het oppervlak gemeten wordt op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidsconstructies. Daarmee heeft een kap-of kapverdieping voor wat betreft het bepalen van de parkeernorm een vloeroppervlak gelijk aan een volledige bouwlaag en veelal groter dan een dakopbouw die in de meeste gevallen door ook de aanwezigheid van een dakterras niet het volledige vloeroppervlak bestrijkt.

Voor het onderzoek is het van belang om eerst de oorspronkelijke oppervlakte van de woning of het appartement te weten. Daarna wordt de toename van het woonoppervlak als gevolg van een dakopbouw bepaald en wordt ook duidelijk of het totale oppervlak van de wooneenheid als gevolg van de dakopbouw in een andere woninggrootte-categorie valt. Is dit het geval, dan geldt er dus een hogere parkeernorm. Voor wooneenheden groter dan 160 m² bvo geldt geen extra parkeernorm meer bij toename van het bvo.

In het kader van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een dakopbouw, kan door de toename van het vloeroppervlak een hogere parkeernorm gelden dan voor de bestaande woning. In de afwijkingsbevoegdheid in de regels van het bestemmingsplan Bezuidenhout (artikel 32.2) kan onder omstandigheden van de parkeereis worden afgegeven op basis van een omgevingsvergunning.

Voor de bestaande woningen waar in het bestemmingsplan de mogelijkheid voor een dakopbouw is opgenomen, is het nagenoeg niet mogelijk om bij de woning (extra) parkeergelegenheid op eigen terrein te realiseren. Voor zover de dakopbouw al zou leiden tot een toename van de parkeerbehoefte zal alsdan vooral gebruik gemaakt worden van de beschikbare parkeerplaatsen in de directe en wijdere omgeving¹.

Maatregelen om parkeerdruk tegen te gaan

Als op het drukste maatgevende moment (in een buurt met voornamelijk een woonfunctie is dat de nacht) de parkeerdruk op straat hoger is dan 90%, komt de gemeente in actie. Dit kan door het invoeren van betaald parkeren. Bij de invoering van betaald parkeren moeten buurtvreemde automobilisten een parkeertarief betalen om legaal te kunnen parkeren. Bewoners kunnen een parkeervergunning aanschaffen, die € 3,- per maand kost voor de eerste auto en € 35,- per maand voor de 2^e en volgende auto. In de regel leidt de invoering van betaald parkeren tot een daling van de parkeerdruk van ongeveer 10-15%. Vaak wordt door het invoeren van betaald parkeren de parkeerdruk onder de 90% gebracht en is daarmee het parkeerprobleem opgelost.

Soms is invoering van betaald parkeren niet voldoende. Buurten als Bezuidenhout-Oost hebben een parkeerdruk die ruim boven de 100% ligt en dus zullen extra parkeerplaatsen gecreeërd moeten worden in de openbare ruimte.

¹ De Nota Parkeernormen Den Haag kent ook een parkeernorm voor bezoek. Aangezien de parkeernorm voor bezoek voor alle woningen -ongeacht de grootte of type- identiek is, is dit deel van de parkeerbehoefte buiten beschouwing gelaten.

Het college van Den Haag heeft hiertoe een programma Parkeren in woongebieden in het leven geroepen om parkeerplaatsen te scheppen voor de buurten met de hardnekkigste parkeerproblemen. Waar dit programma reeds is uitgevoerd (bv Scheveningen-Dorp) leidt dit tot de vereiste daling van de parkeerdruk.

Berekenen parkeerdruk

Tijdens het gesprek met het Wijkberaad is afgesproken dat een korte toelichting aan het raadsvoorstel wordt toegevoegd over de rekenmethode van de gemeente.

In 2012 is op 4 september de nachtelijke parkeerdruk gemeten in Bezuidenhout-Oost (Bijlage 2: parkeermonitor). De parkeerdruk was ruim boven de 100%. De parkeercapaciteit op straat en op eigen terrein is in dit jaar ook in beeld gebracht. Voor het gebied tussen de Bezuidenhoutseweg (inclusief), de Laan van Nieuw-Oost Indie (alleen zijde Bezuidenhout-Oost), de Schenkkade (inclusief) en de Carel Reinierszskade (inclusief) is het tekort aan parkeerplaatsen berekend. Op basis van die inventarisaties is geconstateerd dat binnen de buurt ongeveer 3200 legale parkeerplaatsen op straat en ongeveer 150 parkeerplaatsen op eigen terrein aanwezig zijn. Deze capaciteit is vergeleken met het autobezit inclusief 10% leaseophoging. Het autobezit van Bezuidenhout-Oost is te hoog voor de beschikbare parkeercapaciteit. Uitgaande van een maximaal wenselijke parkeerdruk van 90% zijn bijna 500 parkeerplaatsen extra nodig in de buurt.

De raad heeft met het vaststellen van het Meerjarenprogramma “Parkeren in woongebieden” voldoende krediet gereserveerd om de ambitie om circa 495 parkeerplaatsen aan het bestaande areaal in Bezuidenhout-Oost toe te voegen (RIS 269544_140211; pg 7), daadwerkelijk uit te kunnen voeren en daarmee de bestaande parkeerdruk in Bezuidenhout-Oost onder de 90% te brengen. Start uitvoering is gepland vanaf 2015. Daarmee ontstaan ook mogelijkheden om kleine initiatieven met een (overigens) gering effect op de parkeersituatie, te faciliteren.

In deze berekeningsmethode wordt, zoals vaststaand beleid binnen de gemeente, geen rekening gehouden met de autonome groei van het autobezit. Wel rekent de gemeente Den Haag met een maximale parkeerdruk van 90%. Er is dan nog 10% marge om de eventuele groei van het autobezit op te vangen. Bij het berekenen van de parkeernorm voor nieuw- en verbouwplannen houdt de gemeente wel rekening met de gemiddelde groei van het autonome autobezit van 0,8%. Het feitelijke autobezit in Bezuidenhout-Oost over de afgelopen 4 jaar laat zien dat er in deze wijk sprake is van een gemiddelde autonome groei van 0,4% van het autobezit.

Ook komt de begrenzing van het nieuwe bestemmingsplan komt niet geheel overeen met de begrenzing van de wijkindeling zoals de parkeernota gebruikt (figuur 1). De afwijkingen kunnen tegen elkaar weg gestreept worden waardoor de gehanteerde gegevens representatief geacht zijn.

OPBOUWMOGELIJKHEDEN IN VOORGAANDE BESTEMMINGSPLANNEN

Voorgaande bestemmingsplannen

Het nieuwe bestemmingsplan Bezuidenhout heeft diverse oude bestemmingsplannen vervangen. Voor een vergelijking van de planologische mogelijkheden voor dakopbouwen, zijn drie oude bestemmingsplannen van belang, te weten:

- Bezuidenhout - Midden (vastgesteld: 02-11-1981)
- Bezuidenhout - Oost (vastgesteld: 10-01-1989)
- Bezuidenhout - Noord (vastgesteld: 07-09-2009)

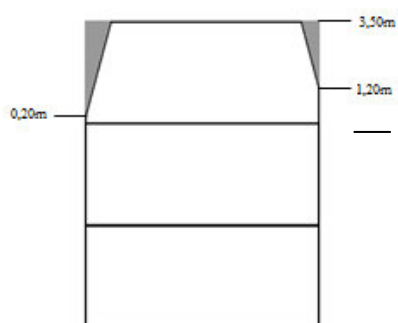
De plangrens van het nieuwe bestemmingsplan Bezuidenhout komt niet overal overeen met de plangrenzen van de drie hiervoor besproken oude bestemmingsplannen. De overige, oude bestemmingsplannen die op figuur 1 te zien zijn, zijn voor het onderzoek niet relevant omdat in die delen van het bestemmingsplan ofwel geen woningen staan dan wel geen dakopbouwen worden mogelijk gemaakt.



Figuur 2: Bolletjeslijn is plangrens nieuwe bestemmingsplan Bezuidenhout, bruine vlak is (oud) Bezuidenhout-Oost, paarse vlak is (oud) Bezuidenhout-Noord, blauwe vlak is (oud) Bezuidenhout-Midden.

De mogelijkheid tot het ophogen van panden is niet nieuw in Bezuidenhout. In de eerste twee genoemde bestemmingsplannen, was vergroting van het vloeroppervlak van de onderliggende woning mogelijk op alle platte daken van woningen voor het gehele dakvlak in de vorm van een kap- of kapverdieping. De grondslag daarvoor kan gevonden worden in artikel 3, lid 2 van de regels, in samenhang met de begrippen 'bouwlaag' en 'kap- of kapverdieping' in artikel 1. In het begrip 'kap of kapverdieping' is geen hellingshoek opgenomen voor dakschilden, zodat een hellingshoek van 75 graden mogelijk is. Daarbij is een borstwering (doorlopen van de gevel) toegestaan van onderscheidenlijk 1,20 m en 0,20 m waarboven op basis van de Besluit omgevingsrecht, bijlage II, dakkapellen zijn toegestaan²

Verder is er in beide oude bestemmingsplannen binnen de bestemming Woondoeleinden 1 (art. 5, lid 1

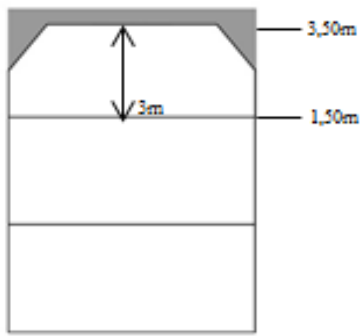


Figuur 3: Kapverdieping (oude planologische mogelijkheid)

onder c met de bijbehorende Tabel II) voor een beperkt aantal gevallen zelfs een verplichting opgenomen om voor delen van deze bestemming bij bouwwerkzaamheden een kapverdieping te realiseren. Dit geldt ook voor een deel van de bebouwing langs de Carel Reinierszkade. Daarbij is sprake van een verplichte dakhelling van maximaal 40 graden maar is een borstwering aan beide zijden van maximaal 1.50 m mogelijk. **zodat het bvo-Het oppervlak dat berekent moet worden voor de parkeernormering bij een kapverdieping is volgens de NEN2580³ norm die de gemeente hanteert even groot kan zijn als een dakopbouw op basis van het nieuwe bestemmingsplan.**

² Er wordt geen rekening gehouden met de bouwvergunning vrije mogelijkheden voor het aanbrengen van dakkapellen. Echter, als gevolg van een dakkapel in een schuin dakvlak, kan binnen wel een groter bvo ontstaan waarbij de minimale sta-hoogte van 1,5 meter wordt gehaald.

³ Zie pagina 4 voor toelichting NEN 2580 norm



Zowel in figuur 3 als in figuur 4 is met grijs aangegeven wat het extra volume is dat vanwege de nieuwe dakopbouwregeling mogelijk is. De verschillen zijn dus klein. ~~en een overstap tussen woningcategorieën als gevolg van een toename van het bvo en de daarmee samenhangende toename van de parkeernorm, was ook in de oude situatie in een groot deel van de gevallen aan de orde.~~

De meeste gerealiseerde dakopbouwen in de wijk hebben een hellingshoek tussen de 70-80 graden, zie foto's hieronder.

Figuur 4: Uitvoering verplichte kapverdieping oude planologische mogelijkheid



Voor het deel van het plangebied tussen de Bezuidenhoutseweg, Cornelis Houtmanstraat, Theresiastraat en Laan van Nieuw Oost-Indië gold het bestemmingsplan Bezuidenhout-Noord. Dit bestemmingsplan kende al de mogelijkheid voor dakopbouwen met een maximale hoogte van 3,5 meter. Deze woningen mochten niet voor het volledige dakoppervlak een extra dakopbouw realiseren maar voor maximaal 68% - 73% van het dakoppervlak.

Partiële herziening van diverse bestemmingsplannen (dakopbouwen)

Naast de voornoemde drie oude bestemmingsplannen, is er nog een Partiële herziening door de raad vastgesteld en in dit kader van belang. Tot 1999 was het op grond van dit artikel 3, tweede lid van de planvoorschriften wel toegestaan om één extra bouwlaag te bouwen 'mits deze bouwlaag het profiel van een kapverdieping welke ter plaatse gebouwd kan worden, niet overschrijdt'. Bij een partiële herziening van diverse bestemmingsplannen is deze bepaling bij raadsbesluit van 22 april 1999 vervallen (onherroepelijk geworden bij besluit van Raad van State van 5 oktober 2000). Daarbij is alleen de mogelijkheid van een extra bouwlaag vervallen; een kap of kapverdieping bleef toegestaan aangezien uit de begripsomschrijving van het bestemmingsplan (artikel 1 onder m) blijkt dat een kap of kapverdieping niet valt onder de definitie van een bouwlaag. Deze partiële herziening is nog steeds van kracht voor een aantal gebieden waar tussentijds geen nieuw bestemmingsplan is vastgesteld met een dakopbouwenregeling. Voorgaande uitleg van de impact van de partiële herziening is bijvoorbeeld door de Adviescommissie bezwaarschriften (o.a. verleende bouwvergunning Duchattelstraat 16-20) en de Saoz (planschadeverzoek plaatsen dakopbouwen Schenkkade 123-124-125) geaccepteerd.

De Partiële herziening heeft tot gevolg dat voor de realisatie van een dakopbouw (zijnde wel een bouwlaag) een ontheffing van het bestemmingsplan verleend dient te worden op basis van artikel 3.23 Wro. Om een ontheffing te motiveren staat het de gemeente vrij om uniforme criteria vast te stellen. De raad heeft op 23 juni 2011 het beleid dakopbouwen vastgesteld (rv 85, RIS180461) met daarin het toetsingskader voor dakopbouwen. Dit toetsingskader wordt momenteel in alle nieuwe bestemmingsplannen overgenomen, zo ook in Bezuidenhout.

Daar waar nog geen nieuw bestemmingsplan in werking is, wordt dit toetsingskader gehanteerd bij de beoordeling om ontheffing ex artikel 3.23 Wro. In het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan Seinpostduin heeft de Raad van State al geoordeeld dat dit beleidskader niet onredelijk is en als toetsingskader kan dienen (uitspraak van 28 augustus 2013, kenmerk 201300657/1/R4).

VERGELIJKING OUDE EN NIEUWE PLANOLOGISCHE MOGELIJKHEDEN

Nieuwe bestemmingsplan Bezuidenhout

In het nieuwe bestemmingsplan Bezuidenhout is niet voor alle woningen meer een mogelijkheid voor dakopbouwen toegekend maar alleen daar waar op de verbeelding een specifieke bouwaanduiding is opgenomen. De afname **van het aantal planologische mogelijkheden voor opbouwen** is in sommige gevallen ingegeven door de uitkomsten van het bezonningsonderzoek, in andere gevallen vanwege een stedenbouwkundig ongewenste situatie.

Gezien het feit dat in de oude bestemmingsplannen al overal kap- en kapverdiepingen mogelijk waren met een maximaal bouwvolume zoals in figuur 3 en 4 staat weergegeven, is de dakopbouw-mogelijkheid in bestemmingsplan Bezuidenhout niet als een nieuwe ontwikkeling beschouwd. Tijdens de zitting bij de Afdeling is echter **door de Staatsraad** benadrukt dat voor die mogelijkheden voor dakopbouwen die wel reesteren, sprake is van een toename **in het functioneel woonoppervlak** ~~het bvo~~ omdat een schuin dakschild niet meer verplicht is maar er een volledige bouwlaag gerealiseerd kan worden. **In die redenering zou derhalve ook sprake moeten zijn van een toename in de parkeernorm.** In figuur 3 en 4 is met grijs weergegeven wat het verschil in bouwvolume is tussen de oude en nieuwe planologische rechten. Feit is dat door dat verschil, inderdaad een iets groter bvo ontstaat met een sta hoogte van 1,5 m.

Berekening toename functioneel (netto) woonoppervlak

Onvoldoende is ter zitting bij de Raad van State het verschil tussen bruikbaar (netto) vloeroppervlak en bruto vloeroppervlak erkend. Feit is dat door het verschil in schuine of rechte wand, inderdaad een iets groter functioneel woonoppervlak ontstaat. Uitgaande van een gemiddelde dakhelling van 75graden en de laagste borstwering (0,20m), kan de buitenste 0,4m van de vloer niet als functioneel woonoppervlak worden aangemerkt omdat daar nog geen sta-hoogte van 1,50m wordt bereikt. Aangenomen dat de gemiddelde breedte van een woning maximaal 10m bedraagt, spreken we dus over een totaal extra functioneel woonoppervlak van (0,4x10) 4m². Waar bij een dakopbouw theoretisch bijvoorbeeld 90m² toegevoegd kan worden, kon bij een kapverdieping maar maximaal 86m² worden toegevoegd. Een verschil van 4.4%. In het geval de dakopbouw een oppervlak van 70m² heeft, is sprake van een verschil van 5,7%.

Bij een gemiddeld oppervlak van een dakopbouw van 60m², wordt er vanwege 1426 nieuwe dakopbouwen maximaal 85.560 m² bruto vloeroppervlak toegevoegd. In de oude situatie konden 2800 panden een kapverdieping krijgen. Rekening houdend met een extra oppervlak van 5,7% bij een gemiddeld oppervlak van 60m², konden maximaal 158.424 m² bruto vloeroppervlak toegevoegd worden.

Berekening toename bruto vloeroppervlak in relatie tot parkeerbeleid

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is het voor het bepalen van de parkeereis alleen relevant wat de totale extra bruto oppervlakte is, ongeacht de praktische gebruiksmogelijkheden van die ruimte. Er zijn in totaal 2079 woningen in Bezuidenhout-Midden waarvan 1670 appartementen. Aangezien op de onderste twee appartementen geen dakopbouw gerealiseerd kan worden, wordt 1670 gedeeld door 3 = 557 appartementen. Samen met de 409 eengezinswoningen konden er in het verleden op 966 panden een kap- of kapverdieping. Nu worden er nog maar 61 dakopbouwen in dit deel van Bezuidenhout planologisch mogelijk gemaakt, een afname van 93,7% .

In Bezuidenhout-Oost zijn in totaal 5157 woningen waarvan 4985 appartementen. Gedeeld door 3 betekent dat, dat op 1662 appartementen en 172 eengezinswoningen een kap- of kapverdieping kon worden gebouwd. In het nieuwe bestemmingsplan worden nog maar 1365 dakopbouwen toegelaten, een afname van 25,5%.

Conclusie

In functioneel, bruikbaar woonoppervlak is er per pand sprake van een toename van 4,4% tot 5,7% procent ten opzichte van een dakopbouw. Dat verschil is verwaarloosbaar ten opzichte van het verschil van het totale oppervlak dat als gevolg van een dakopbouw of kapverdieping toegevoegd zou worden en de daarmee samenhangende parkeernormering want in totaal wordt met het nieuwe bestemmingsplan een afname van 72.864 m² aan opbouwmogelijkheden bereikt. Sowieso is deze toename niet relevant voor de beantwoording van de vraag wat het effect is op de parkeersituatie, aangezien voor het bepalen van de parkeernorm wordt gerekend met de NEN-2580 norm die voorschrijft dat het oppervlak gemeten wordt op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies en dus niet alleen voor het functionele woonoppervlak.

Het thans uitgevoerde nadere onderzoek laat zien dat bij vergelijking van de planontwikkelingen voor opbouwen, er gelet op de afname van het aantal opbouwen van respectievelijk 93,7% en 25,5%, sprake is van een daling van de parkeereis dan van een stijging. In beleidsmatig opzicht is bepalend dat ingevolge de parkeernota het totale oppervlak van een opbouw meegenomen wordt in de berekening, ongeacht of het een functionele woonruimte is. Bij het onderzoek is gekeken naar een meer dan representatieve invulling van hetgeen het plan op het gebied van dakopbouwen mogelijk maakt. Daarom heeft er geen nader onderzoek plaatsgevonden naar de effecten van de dakopbouw mogelijkheden op de parkeerbehoefte.

Voor Bezuidenhout Midden resteert in vergelijking met de oude bestemmingsplanmogelijkheden, slechts voor 2,9% van het aantal woningen een dakopbouw mogelijkheid. Voor Bezuidenhout Oost is dat 26,6%. Per individuele dakopbouw mogelijkheid kan er echter sprake zijn van een geringe toename in bvo. Het geringe verschil zoals in grijs te zien op figuur 3 en 4, kan in de praktijk bovendien nog minder zijn indien vergunningvrij dakkapellen zijn gerealiseerd. Als de woning vanwege de dakopbouw in een andere woningcategorie uit de Nota parkeernormen zou vallen, zou dat in de oude situatie ook vrijwel altijd zo zijn geweest.

BESTUURLIJKE LUS: CONCLUSIE

Ter zitting bij de Raad van State heeft de gemeente erkend dat de netto vloeroppervlakte van een dakopbouw groter kan zijn dan die van een kapverdieping. Aangezien de gevolgen van een dergelijke vergroting in relatie tot de parkeersituatie niet in beeld waren gebracht, heeft de gemeente opdracht gekregen dit alsnog te onderzoeken en te motiveren.

Uit het voorgaande onderzoek van de oude en nieuwe planologische mogelijkheden in relatie tot het parkeerbeleid, volgen drie conclusies:

- 1. Per saldo is er sprake van een afname van het totaal aantal planologische mogelijkheden voor opbouwen. In Bezuidenhout-Midden kunnen nog maar maximaal 61 panden een dakopbouw krijgen, terwijl er 966 panden een kap- of kapverdieping konden krijgen. Een afname van 93,7%.
In Bezuidenhout-Oost konden op 1834 panden een kap- of kapverdieping gebouwd worden terwijl met het nieuwe bestemmingsplan 1365 panden een dakopbouw kunnen krijgen. Een afname van 25,5%.*
- 2. Het verschil tussen het netto vloeroppervlak en bruto vloeroppervlak is bij een maximale gemiddelde breedte van een woning van 10 meter, 4m². Uitgaande van een gemiddeld oppervlak van 70m² en 90m² ontstaat er 5,7%-4,4% meer netto vloeroppervlak indien een dakopbouw wordt gebouwd van eenzelfde omvang als een kapverdieping. In absolute aantallen wordt er 72.864 m² minder vloeroppervlak mogelijk gemaakt in vergelijking met het oude bestemmingsplan.*
- 3. Een toename van het netto vloeroppervlak is in relatie tot de parkeernormen niet relevant. Om de parkeereis te bepalen, wordt het volledige vloeroppervlak berekend conform de bruto vloeroppervlakteberekening uit de NEN 2580. Het bruto vloeroppervlak tussen een kap- of kapverdieping en een dakopbouw is tenminste gelijk en vaak zelfs minder omdat bij een dakopbouw vaak wordt gekozen voor een dakterras waardoor de dakopbouw niet over het volledige dakvlak wordt gebouwd.*

Overwegende dat met voorgaand onderzoek alsnog wordt voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, stellen wij ons op het standpunt dat er geen negatieve gevolgen zijn voor de parkeersituatie als gevolg van de nieuwe planologische mogelijkheden voor dakopbouwen.

Ad a) onderzoek naar de maximale impact van dakopbouw mogelijkheden in Bezuidenhout

Van de totaal in het plangebied aanwezige woningen (574 eengezinswoningen en 6612 appartementen), is bij de vaststelling van het bestemmingsplan beoogd om bij 1426 panden een dakopbouw planologisch mogelijk gemaakt. Voor het berekenen van de maximale impact van al die dakopbouw mogelijkheden, is uitgegaan van een dakopbouw dat 100% van het dakoppervlak beslaat en van het feit dat alle mogelijkheden ook daadwerkelijk binnen de planperiode van 10 jaar worden benut. De berekeningen zijn tot op 0,1 decimaal achter de komma uitgevoerd en vervolgens afgerond op hele aantallen. Tot slot is bij de berekeningen uit gegaan van een gemiddeld woonoppervlak per categorie zoals genoemd in tabel 1. Dit gemiddelde is gebaseerd op gegevens uit de gemeentelijke Onroerend Zaak Belasting (OZB).

Voor een gedetailleerde verantwoording van alle berekeningen, wordt verwezen naar de 'cijfermatige onderbouwing dakopbouwen en parkeerbehoefte' die als bijlage 1 bij dit raadsvoorstel is gevoegd.

Omdat de beschikbare gegevens op buurtniveau zijn geaggregeerd en de buurten qua parkeerdruk onderling verschillen, is het onderzoek gesplitst in twee delen: Bezuidenhout Midden en Bezuidenhout Oost.

Bezuidenhout Midden

In Bezuidenhout Midden staan in totaal 2079 woningen. In tabel 2 staan de aan de gemeentelijke belastingdienst ontleende OZB gegevens daarover opgenomen. Omdat de woningcategorieën van de gemeentelijke OZB en de parkeernota verschillend zijn, wordt de OZB-indeling vervolgens in kolom 4 en 5 vertaald naar de indeling volgens de woningcategorieën uit de Haagse parkeernota.

indeling OZB bruto vloeroppervlak woningen	aantal woningen / categorie	gem opp in m2 per categorie	indeling woninggrootte vlg de Nota parkeernormen Den Haag	aantal woningen	%	gewogen gem. opp m2 bvo per categorie
bvo < 50 M ²	39	50,0	-	162	8%	57
bvo 50-59 M ²	72	54,5	<70 m2 bvo			
bvo 60-69 M ²	51	64,5				
bvo 70-79 M ²	90	74,5	-	551	27%	87
bvo 80-89 M ²	222	84,5	70-100 m2 bvo			
bvo 90-99 M ²	239	94,5				
bvo 100-139 M ²	677	119,5	-	855	41%	161
bvo 140-179 M ² ⁴	355	159,5	-160 m2 bvo			
bvo > 179 M ²	334	>160	>160 m2 bvo	512	25%	>160
-	2.079		Totaal	2.079	100%	

Tabel 2: OZB gegevens vertaald naar de woningcategorieën uit de Nota Parkeernormen Den Haag

Uit kolom 6 van voorgaande tabel kan vervolgens per woningcategorie worden afgeleid hoe vaak die categorie procentueel voorkomt in Bezuidenhout Midden.

De OZB-gegevens geven ook inzicht in hoe het totaal aantal woningen verdeeld is over eengezinswoningen (403) en appartementen (1656).

⁴ Aangezien deze OZB-waarde precies valt tussen de wooncategorieën 100-160m2 en >160 m2 uit de Nota Parkeernormen Den Haag, zijn de aantallen uit deze rij verdeeld volgens een 50%-50% verdeelsleutel.

De verdeelsleutel tussen het totaal aan eengezinswoningen en appartementen in dit deel van het plangebied, is 20-80%. Deze onderverdeling is weer relevant omdat de parkeernorm voor appartementen verschilt van die van eengezinswoningen en deze verdeling bekend moet zijn, wil de parkeerbehoefte berekend kunnen worden.

Het nieuwe bestemmingsplan maakt bij 61 woningen een dakopbouw planologisch mogelijk. Dit aantal panden wordt volgens de verdeelsleutel 20-80% opgedeeld in 12 eengezinswoningen en 49 appartementen. Om vervolgens de onderverdeling in woningcategorieën te maken, is kolom 6 uit tabel 2 gebruikt.

Indeling woninggrootte vlg de Nota parkeernormen	%	Aantal appartementen (80%)	Aantal eengezinswoningen (20%)	Totaal
< 70 m ²	8%	4	1	5
70-100 m ²	27%	12	3	15
100-160 m ²	41%	20	5	25
>160 m ²	25%	13	3	16
Totaal	100%	49	12	61

Tabel 3: basis bvo van woningen, omgezet naar woninggrootte en categorie

Met de gegevens uit tabel 3, kan vervolgens de parkeerbehoefte worden berekend. Deze berekening is nog zonder de toename als gevolg van dakopbouwen.

appartementen			eengezinswoningen			Totaal
aantal (tabel 3, kolom 3)	parkeer norm	parkeer-behoefte	aantal (tabel 3, kolom 4)	parkeer norm	parkeer behoefte	
4	0,4	2	1	0,6	1	3
12	0,7	8	3	0,9	3	11
20	0,9	18	5	1,1	5	23
13	1,1	14	3	1,3	4	18
49		42	12		13	55

Tabel 4: Parkeerbehoefte van woningen excl dakopbouwmogelijkheid

De 61 woningen waarvoor een dakopbouw planologisch wordt mogelijk gemaakt, kennen zonder die dakopbouwen een gezamenlijke parkeerbehoefte van 55 parkeerplaatsen. Voor 13 appartementen en 3 eengezinswoningen geldt dat ze al op de maximale parkeernorm zitten waardoor een toename van woonoppervlak als gevolg van een dakopbouw geen verschil meer uitmaakt voor de parkeernorm en de parkeerbehoefte.

Het onderzoek dient zich toe te spitsen op de maximale gevolgen van dakopbouwen in relatie tot de parkeerbehoefte. Er zijn echter pas gevolgen voor de parkeerbehoefte, indien als gevolg van de dakopbouw, het totale bvo van een woning of appartement in een andere (hogere) woningcategorie met bijbehorende parkeernorm valt.

indeling woninggrootte vlg Nota parkeernormen	gem. opp m2 bvo / woning huidige (tabel 2, laatste kolom)	Dakopbouw over volledig dakoppervlak	totaal oppervlak met dakopbouw
<70 m2 bvo	57	57	114 bvo
70-100 m2 bvo	87	87	174 bvo
100-160 m2 bvo	161	161	>160 bvo
>160 m2 bvo	>160	nvt	>160 bvo

Tabel 5: gemiddeld oppervlak per categorie met dakopbouw

Tabel 5 maakt duidelijk dat er als gevolg van de maximale bouwmogelijkheden, geen enkele woning meer in de laagste twee categorieën uit de Nota parkeernormen valt. Er heeft een verschuiving plaats gevonden. Met deze gewijzigde indeling, kan de parkeerbehoefte nu met dakopbouw worden bepaald (analoog aan tabel 4):

appartementen			eengezinswoningen			Totaal
aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	
0	0,4	0	0	0,6	0	0
0	0,7	0	0	0,9	0	0
16	0,9	14	4	1,1	4	18
33	1,1	36	8	1,3	11	47
49		50	12		15	65

Tabel 6: Parkeerbehoefte van woningen inclusief volledige realisatie dakopbouwmogelijkheid

Conclusie voor Bezuiden Midden

Indien alle dakopbouwen in Bezuidenhout Midden zouden worden gerealiseerd binnen de planperiode, is er sprake van een toename van de parkeerbehoefte van (65—55) 10 parkeerplaatsen (verschil van het eindtotaal van tabel 4 en 6):

Bezuidenhout Oost

Voor Bezuidenhout Oost wordt op dezelfde manier als voor Bezuidenhout Midden, de maximale parkeerbehoefte bepaald. In Bezuidenhout Oost staat in totaal 5157 woningen. In tabel 7 staan de aan de gemeentelijke OZB ontleende gegevens daarover opgenomen. Omdat de woningcategorieën van de OZB en de parkeernota verschillend zijn, wordt de OZB indeling vervolgens in kolom 4 en 5 vertaald naar de indeling volgende de Haagse parkeernota.

indeling OZB bruto vloeroppervlak woningen	aantal woningen/ categorie	gem-opp in m2 per categorie	indeling woninggrootte vlg de Nota parkeernormen Den Haag	aantal woningen	%	gewogen gem-opp m2 bvo per categorie
bvo < 50 M ²	93	50,0	-	547	11%	61
bvo 50-59 M ²	55	54,5	-			
bvo 60-69 M ²	399	64,5	<70 m2 bvo			
bvo 70-79 M ²	884	74,5	-	3.124	61%	85
bvo 80-89 M ²	1.196	84,5	-			
bvo 90-99 M ²	1.044	94,5	70—100 m2 bvo			
bvo 100-139 M ²	1.081	119,5	-	1.166	23%	134
bvo 140-179 M ² ⁵	169	—159,5	100—160 m2 bvo			
bvo > 179 M ²	236	>160	>160 m2 bvo	321	6%	>160
-	5.157		totaal	5.157	100%	-

Tabel 7: OZB gegevens vertaald naar de woningcategorieën uit de Haagse parkeernota

Uit kolom 6 van tabel 7 kan vervolgens per woningcategorie worden afgeleid hoe vaak die categorie procentueel voorkomt in Bezuidenhout Oost.

Volgens de OZB cijfers is het totaal aantal woningen verdeeld over 171 eengezinswoningen en 4956 appartementen. De verdeelsleutel tussen het totaal aan eengezinswoningen en appartementen in dit deel van het plangebied, is dus 3%—97%.

⁵ Aangezien deze OZB-waarde precies valt tussen de wooncategorieën 100-160m2 en >160 m2 uit de Nota Parkeernormen Den Haag, zijn de aantallen uit deze rij verdeeld volgens een 50%-50% verdeelsleutel.

Deze onderverdeling is weer relevant omdat de parkeernorm voor appartementen verschilt van die van woningen en deze verdeling nodig is om de parkeerbehoefte te berekenen. Het nieuwe bestemmingsplan maakt bij 1365 woningen een dakopbouw planologisch mogelijk. Dit aantal wordt volgens de verdeelsleutel 3% – 97% opgedeeld in 46 eengezinswoningen en 1319 appartementen. Om vervolgens de onderverdeling in woningcategorieën te maken, is kolom 6 uit tabel 7 gebruikt.

Indeling woninggrootte vlg. de Nota parkeernormen	%	Aantal appartementen (97%)	Aantal eengezinswoningen (3%)	Totaal
< 70 m ²	11%	140	5	145
70 – 100 m ²	61%	799	28	827
100 – 160 m ²	23%	298	10	308
>160 m ²	6%	82	3	85
Totaal	100%	1319	46	1365

Tabel 8: basis bvo van woningen, omgezet naar woninggrootte en categorie

Met de gegevens uit tabel 8, kan vervolgens de parkeerbehoefte worden berekend. Deze berekening is nog zonder de toename van het bvo als gevolg van dakopbouwen.

appartementen			eengezinswoningen			Totaal
aantal (tabel 8, kolom 3)	parkeer norm	parkeer behoefte	aantal (tabel 8, kolom 4)	parkeer norm	parkeer behoefte	
140	0,4	56	5	0,6	3	59
799	0,7	560	28	0,9	25	584
298	0,9	268	10	1,1	11	280
82	1,1	90	3	1,3	4	94
1319		974	46		43	1017

Tabel 9: Parkeerbehoefte van woningen excl dakopbouwmogelijkheid

De 1365 woningen waarvoor een dakopbouw planologisch wordt mogelijk gemaakt, kennen zonder die dakopbouwen een gezamenlijke parkeerbehoefte van 1017 parkeerplaatsen. Voor 82 appartementen en 3 eengezinswoningen geldt dat ze al op de maximale parkeernorm zitten waardoor een toename van woonoppervlak als gevolg van een dakopbouw geen verschil meer uitmaakt voor de parkeernorm.

Het onderzoek dient zich toe te spitsen op de maximale gevolgen van dakopbouwen in relatie tot de parkeerbehoefte. Er zijn echter pas gevolgen voor de parkeerbehoefte, indien als gevolg van de dakopbouw, het totale bvo van een woning of appartement in een andere (hogere) woningcategorie met bijbehorende parkeernorm valt.

indeling woninggrootte vlg. Nota parkeernormen	gem. opp m2 bvo / woning – huidige (tabel 7, laatste kolom)	Dakopbouw over volledig dakoppervlak	totaal oppervlak met dakopbouw
<70 m ² bvo	61	61	122 bvo
70 – 100 m ² bvo	85	85	170 bvo
100 – 160 m ² bvo	134	134	>160 bvo
> 160 m ² bvo	>160	nvt	>160 bvo
totaal	-	-	-

Tabel 10: gemiddeld oppervlak per categorie met dakopbouw

Tabel 10 maakt duidelijk dat er als gevolg van de maximale bouw mogelijkheden, geen enkele woning meer in de laagste twee categorieën uit de Nota parkeernormen valt. Er heeft een verschuiving plaats gevonden. Met deze gewijzigde indeling, wordt opnieuw een berekening zoals in tabel 9 gemaakt.

appartementen			eengezinswoningen			Totaal
aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	
0	0,4	0	0	0,6	0	0
0	0,7	0	0	0,9	0	0
939	0,9	845	33	1,1	36	881
380	1,1	418	13	1,3	17	435
1319		1263	46		53	1316

Tabel 11: Parkeerbehoefte van woningen inclusief volledige realisatie dakopbouw mogelijkheden

Conclusie voor Bezuidenhout oost

Indien alle dakopbouwen in Bezuidenhout Oost zouden worden gerealiseerd binnen de planperiode, is er sprake van een toename van de parkeerbehoefte van (1316 — 1017) 299 parkeerplaatsen.

Ad b) voldoende draagkrachtig motiveren welke gevolgen een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden heeft voor de parkeersituatie in het plangebied.

Het voorgaande onderzoek leert dat bij een maximale invulling van de planologische mogelijkheden voor dakopbouwen, volgens de parkeernormen een toename in de parkeerbehoefte mogelijk zou zijn van 10 parkeerplaatsen in Bezuidenhout Midden en 299 in Bezuidenhout Oost.

De Afdeling erkent dat er altijd omstandigheden zijn waardoor planologische mogelijkheden niet of slechts gedeeltelijk zullen worden ingevuld. Daarom geeft zij in deel 2 van haar besluit aan dat de gemeente uit mag gaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Over dit begrip is al veel jurisprudentie verschenen. Uit onderzoek van die jurisprudentie blijkt echter dat in deze situaties de invulling van wat representatief is, zeer casuïstisch van aard is. In dit geval, zijn een tweetal argumenten relevant:

1. Representatieve vergelijking met het verleden in dit plangebied qua bebouwingspercentage van het dakoppervlak.
2. Representatieve vergelijking met het verleden in dit plangebied qua aantallen vergunde dakopbouwen.

Ad 1: dakoppervlak

Er mag niet alleen een dakopbouw worden gerealiseerd, maar het bestaande platte dak mag ook als dakterras gebruikt worden. Dit komt vaak voor aangezien de meeste woningen in dit gebied geen tuin of een balkon van enige betekenis hebben. Ook worden er vanuit stedenbouw, welstand en/of bezonning beperkingen opgelegd aan het geheel bebouwen van het dakvlak. Dakopbouwen zoals op de foto op pagina 4 zijn dan ook eerder regel dan uitzondering. Tot slot is een andere indicatie van het maximaal te bebouwen oppervlak ingegeven uit de regels van het oude bestemmingsplan Bezuidenhout Noord. De oppervlakte voor dakopbouwen in dat bestemmingsplan was 68% — 73%. Daar waar bij het onderzoek dan ook is uitgegaan van 100% bebouwing van het dakoppervlak, wordt het aannemelijk geacht dat het dakvlak slechts voor 75% zal worden bebouwd. Dit is van invloed op het aantal m² bvo dat wordt toegevoegd aan de bestaande woning en de kans dat er een verschuiving plaats vindt in woningcategorie volgens de Nota Parkeernormen Den Haag. De inhoud van tabellen 5 en 10 zijn hierna opnieuw weergegeven op basis van 75% bebouwingsoppervlak.

Bezuidenhout Midden

indeling woninggrootte vlg. Nota parkeernormen	gem. opp m2 bvo / woning huidige (tabel 2, laatste kolom)	Dakopbouw over 75% van het dakoppervlak	totaal oppervlak met dakopbouw
<70 m2 bvo	57	42	99 bvo
70—100 m2 bvo	87	65	153 bvo
100—160 m2 bvo	161	121	>160 bvo
>160 m2 bvo	>160	Nvt	>160 bvo
totaal	-	-	-

Tabel 12: Verschil in woninggroottecategorie a.g.v. dakopbouw

Bezuidenhout Oost

indeling woninggrootte vlg. Nota parkeernormen	gem. opp m2 bvo / woning huidige (tabel 7, laatste kolom)	Dakopbouw over 75% van het dakoppervlak	totaal oppervlak met dakopbouw
<70 m2 bvo	61	46	107 bvo
70—100 m2 bvo	85	64	149 bvo
100—160 m2 bvo	134	100	>160 bvo
>160 m2 bvo	>160	Nvt	>160 bvo
Totaal	-	-	-

Tabel 13: Verschil in woninggroottecategorie a.g.v. dakopbouw

Er vindt met grote waarschijnlijkheid een veel minder grote verschuiving plaats tussen de woningcategorieën. In beide delen van het plangebied blijven er in dit geval woningen, die na realisatie van een dakopbouw nog in de tweede woningcategorie van 70—100 m2 bvo vallen. De oorspronkelijke parkeerbehoefte blijft uiteraard gelijk, maar de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van de dakopbouwen, wordt minder.

Ad 2:

Zoals eerder al opgemerkt, kenden alle woningen in het plangebied in het oude bestemmingsplan ook al een opbouwmogelijkheid. Uit een inventarisatie is gebleken dat in de afgelopen 10 jaar slechts 29 vergunningen voor een dakopbouw zijn afgegeven. Afgezet tegen het totaal aantal planologisch mogelijke dakopbouwen (totaal van 7186 woningen in de plangebied), is derhalve slechts 0,4% van de planologische mogelijkheden over de afgelopen 10 jaar gerealiseerd.

Niet valt uit te sluiten dat dit percentage in de komende planperiode hoger wordt. Deels omdat men, als gevolg van de slechtere woningmarkt, eerder kiest voor uitbreiding van de bestaande woning dan voor verhuizen. Anderzijds omdat vanwege de huidige dakopbouwmogelijkheid, de verplichting tot een uitvoering met een schuin dakvlak is komen te vervallen.

Ter vergelijking is ook gekeken naar het aantal verleende vergunningen voor dakopbouwen in heel Den Haag. Daaruit bleek dat in de afgelopen 10 jaar 1890 bouwvergunningen voor een dakopbouw zijn verleend. Dit zijn er gemiddeld 236 per stadsdeel. Het gebied van stadsdeel Haagse Hout is opgedeeld in 8 grotere bestemmingsplannen. Het gemiddelde aantal vergunde dakopbouwen per stadsdeel, gedeeld door 8 voor Haagse Hout, is 29 per bestemmingsplan. Het aantal feitelijk verleende vergunningen in Bezuidenhout, komt overeen met het gemiddelde aantal vergunde dakopbouwen in de gehele gemeente Den Haag.

Om uit te sluiten dat bij een representatieve invulling wordt uitgegaan van een te lage inschatting, wordt er vanuit gegaan dat 10 keer zo vaak van de planologische mogelijkheden voor een dakopbouw gebruik gemaakt zal worden dan dat in de oude plannen werd gedaan.

Procentueel gezien wordt in dat geval 4 % van het totaal aantal dakopbouwen wat met het nieuwe bestemmingsplan planologisch mogelijk wordt gemaakt, ook daadwerkelijk binnen de planperiode van 10 jaar gerealiseerd. Dit houdt voor Bezuidenhout Midden in dat twee appartementen een dakopbouw krijgen en dat voor Bezuidenhout Oost rekening gehouden moet worden met een mogelijke realisatie van 55 dakopbouwen.

Conclusie op basis van een representatieve invulling van de planologische mogelijkheden

De resultaten van beide aannames uit ad 1 en ad 2 in relatie tot het onderzoek naar de maximale planologische mogelijkheden, levert de volgende parkeerbehoefte op indien wordt uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden.

Bezuidenhout Midden

appartementen			eengezinswoningen			Totaal
aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	
4	0,4	2	1	0,6	1	3
12	0,7	8	3	0,9	3	11
20	0,9	18	5	1,1	5	23
13	1,1	14	3	1,3	4	18
49		42	12		13	55

Tabel 14: Parkeerbehoefte bij een representatieve invulling planologische mogelijkheden

In vergelijking met de bestaande parkeerbehoefte in Bezuidenhout Midden (55 parkeerplaatsen, tabel 4) is er bij een representatieve invulling sprake van een gelijkblijvende parkeerbehoefte.

Bezuidenhout Oost

appartementen			eengezinswoningen			Totaal
aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	aantal	parkeer norm	parkeer behoefte	
134	0,4	54	5	0,6	3	57
767	0,7	537	27	0,9	24	561
324	0,9	291	11	1,1	12	304
94	1,1	103	3	1,3	4	108
1319		986	46		43	1029

Tabel 15: Parkeerbehoefte bij een representatieve invulling planologische mogelijkheden

In vergelijking met de bestaande parkeerbehoefte in Bezuidenhout Oost (1017 parkeerplaatsen, tabel 9) volgt er bij een representatieve invulling van de planologische mogelijkheden een toename van de parkeerbehoefte van 12 parkeerplaatsen gedurende de planperiode van 10 jaar.

Bestaande en toekomstige parkeerbehoefte

De Nota Parkeernormen Den Haag hanteert als uitgangspunt bij verbouwingen van woningen, dat als het verschil van de parkeereis minder is dan 3 parkeerplaatsen, vrijstelling wordt verleend. Aangezien in de wijk Bezuidenhout weinig corporatiebezit is, zullen de dakopbouwen veelal individueel worden gebouwd en een eventuele toename in het bvo zal daarmee altijd onder de 3 blijven. Daarnaast staat in de Nota dat de gemeente actief de parkeersituatie monitort. De meest recente monitoren van het gebied zijn als bijlagen 2 en 3 aan dit raadsvoorstel toegevoegd. Indien de parkeerdruk boven de 90% komt, heeft de gemeente zichzelf verplicht tot het uitvoeren van maatregelen om de parkeerdruk te verlagen.

Bezuidenhout Midden

Uit het parkeeronderzoek voor Bezuidenhout Midden blijkt, dat in de meeste straten geen sprake is van een parkeerdruk die boven de 90% uitkomt. Uit het onderzoek naar de representatieve invulling van de planologische mogelijkheden, blijkt dat er geen toename van de parkeerbehoefte te verwachten is.

Zelfs indien alle mogelijke dakopbouwen in dit deel van het plangebied wel zouden worden gerealiseerd en dus wordt uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden en geen rekening wordt gehouden met een representatieve invulling van die maximale planologische mogelijkheden, zou de toename in de parkeerbehoefte met 10 parkeerplaatsen geen probleem opleveren.

Bezuidenhout Oost

In Bezuidenhout Oost is momenteel sprake van een hoge parkeerdruk. Bezuidenhout Oost is om deze reden inmiddels door de raad opgenomen in het “Meerjarenprogramma 2014—2017” van het project ‘Parkeren in woongebieden’ (inclusief financiering). In dit programma wordt buurt breed gezocht naar mogelijkheden om parkeercapaciteit toe te voegen o.a. door eenrichtingsverkeer in te voeren ten behoeve van 2-zijdig parkeren, door herinrichting en optimalisatie van het parkeren in straten na de rioleringswerkzaamheden zoals de Van Lansbergestraat, Christoffel van Swollstraat, Van Reesstraat en de Spaarwaterstraat (ca 150 parkeerplaatsen). Op andere locaties in de wijk is ruimte beschikbaar voor ongeveer 195 auto’s, bijvoorbeeld in de garage onder het Stadsdeelkantoor aan de Loudonstraat. In studie is verder het toevoegen van parkeerplaatsen in de Stuyvesantstraat, de De Sillestraat, de Van Heutszstraat, de Carel Reinierszkafe en de Rooseboomstraat.

-

De raad heeft met het vaststellen van het Meerjarenprogramma “Parkeren in woongebieden” voldoende krediet gereserveerd om de ambitie om circa 495 parkeerplaatsen aan het bestaande areaal in Bezuidenhout Oost toe te voegen (RIS 269544_140211; pg 7), daadwerkelijk uit te kunnen voeren en daarmee de bestaande parkeerdruk in Bezuidenhout Oost onder de 90% te brengen. Start uitvoering is gepland vanaf 2015. Daarmee ontstaan ook mogelijkheden om kleine initiatieven met een (overigens) gering effect op de parkeersituatie, te faciliteren. Het effect van de parkeerbehoefte bij een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden voor dakopbouwen, is met 12 parkeerplaatsen verwaarloosbaar.

-

Conclusie

Voor Bezuidenhout Midden ontstaat er als gevolg van dakopbouwen bij een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden, geen toename in de parkeerdruk. In Bezuidenhout Oost is een toename van 12 parkeerplaatsen bij een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden, goed op te vangen in relatie tot de vastgestelde maatregelen uit het programma ‘Parkeren in woongebieden’.

PROCEDURE

Bij de voorbereiding van het besluit tot wijziging van het plan hoeft afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet opnieuw te worden toegepast (het plan heeft derhalve niet opnieuw ter inzage te worden gelegd). De Raad van State heeft de raad opgedragen om binnen een termijn van 10 weken de geconstateerde gebreken te herstellen en het besluit tot wijziging mede te delen aan de Raad van State en de indieners van de beroepen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Het college biedt de raad hierbij het bestemmingsplan Bezuidenhout gedeeltelijk opnieuw ter vaststelling aan.

STAAT VAN WIJZIGINGEN

Toelichting

- Paragraaf 5.2.7.4. wordt toegevoegd

5.2.7.4 Dakopbouwen en parkeerbehoefte

Naar aanleiding van een ingediend beroep op het bestemmingsplan, heeft de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak op 19 februari 2014 een tussenuitspraak gedaan (nr 201308531). Op grond hiervan dient onderzocht te worden of zich reeds een parkeertekort voordoet en hoe door het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontwikkelingen zich daartoe verhouden. De Afdeling heeft de gemeente opgedragen om voldoende draagkrachtig te motiveren welke gevolgen een representatieve invulling van de maximale nieuwe dakopbouw mogelijkheden heeft voor de parkeersituatie in het gebied.

In de Nota Parkeernormen Den Haag is bepaald dat de parkeerbehoefte afhankelijk is van de ligging van de woning in de stad, het soort woning en het bruto vloeroppervlak (bvo) van de woning, verdeeld over 4 woninggrootte categorieën. **De Nota parkeernormen schrijft verder voor dat het Als-bruto vloeroppervlak conform de NEN 2580 norm wordt gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies.** telt iedere woonruimte mee met een minimale sta-hoogte van 1,5 meter.

Met betrekking tot de invloed van de parkeerbehoefte beschouwt De gemeente beschouwt de mogelijkheid om dakopbouwen toe te staan in het nieuwe bestemmingsplan niet als een geheel-nieuwe ontwikkeling, maar als een voortzetting van de bouwmogelijkheden uit de voorgaande bestemmingsplannen om kapverdiepingen toe te staan. **Immers, het brutovloeroppervlak is het uitgangspunt volgens de Nota parkeernormen en niet een netto-vloeroppervlak met een minimale hoogte waardoor er geen verschil is tussen een dakopbouw met dakschilden en een dakverdieping.**

Uit onderzoek van de oude en nieuwe planologische mogelijkheden in relatie tot het parkeerbeleid, volgen drie conclusies:

1. **Per saldo is er sprake van een afname van het totaal aantal planologische mogelijkheden voor opbouwen. In Bezuidenhout-Midden kunnen nog maar maximaal 61 panden een dakopbouw krijgen, terwijl er 966 panden een kap- of kapverdieping konden krijgen. Een afname van 93,7%.**
In Bezuidenhout-Oost konden op 1834 panden een kap- of kapverdieping gebouwd worden terwijl met het nieuwe bestemmingsplan 1365 panden een dakopbouw kunnen krijgen. Een afname van 25,5%.
2. **Het verschil tussen het netto vloeroppervlak en bruto vloeroppervlak is bij een maximale gemiddelde breedte van een woning van 10 meter, 4m².**
Uitgaande van een gemiddeld oppervlak van 70m² en 90m² ontstaat er 5,7%-4,4% meer netto vloeroppervlak indien een dakopbouw wordt gebouwd van eenzelfde omvang als een kapverdieping. In absolute aantallen wordt er 72.864 m² minder vloeroppervlak mogelijk gemaakt in vergelijking met het oude bestemmingsplan.
3. **Een toename van het netto vloeroppervlak is in relatie tot de parkeernormen niet relevant. Om de parkeereis te bepalen, wordt het volledige vloeroppervlak berekend conform de bruto vloeroppervlakteberekening uit de NEN 2580. Het bruto vloeroppervlak tussen een kap- of kapverdieping en een dakopbouw is tenminste gelijk en vaak zelfs minder omdat bij een dakopbouw vaak wordt gekozen voor een dakterras waardoor de dakopbouw niet over het volledige dakvlak wordt gebouwd.**

Weliswaar wordt bij de meeste nieuwe dakopbouw mogelijkheden een volledige bouwlaag van 3,5 meter hoog mogelijk, maar ook in de oude regeling was voor een aanzienlijk deel van de kapverdieping een stahoogte van minimaal 1,5 meter mogelijk en kon in de meeste gevallen het volledige dakvlak worden bebouwd. Hierdoor is slechts beperkte vergroting van de bvo mogelijk maar die is niet zodanig dat er hierdoor (waarneembare) effecten zouden zijn op de parkeerbehoefte. Voor het berekenen van de parkeerbehoefte, kon ook in de oude situatie al sprake zijn van een toename van de parkeernorm als gevolg van een groter bvo en een daarmee samenhangende verschuiving in woninggrootte categorie. Daarenboven is sprake van een substantiële afname van het totaal aantal dakopbouw mogelijkheden in vergelijking met de oude bestemmingsplannen. In Bezuidenhout-Midden resteert slechts **6,38** 2,9% van het oorspronkelijke aantal planologische mogelijkheden voor dakopbouwen en in Bezuidenhout-Oost resteert **74,88** 26,6% van het oorspronkelijke aantal dakopbouw mogelijkheden. Per individuele dakopbouw mogelijkheid kan er wel sprake zijn van een geringe toename in bvo omdat de oude dakopbouwen een schuin dakschild moesten hebben en die verplichting in het nieuwe bestemmingsplan niet meer is opgenomen. Het geringe verschil kan overigens in de praktijk nog minder zijn indien op de dakopbouw ook vergunningvrij dakkapellen zijn gerealiseerd. Als de woning vanwege de dakopbouw in een andere woningcategorie uit de Nota parkeernormen zou vallen, zou dat in de oude situatie ook vrijwel altijd zo zijn geweest.

Het uitgevoerde onderzoek is als bijlage aan dit bestemmingsplan toegevoegd.

Voor een toelichting op het onderzoek, wordt verwezen naar het raadsvoorstel tot gewijzigd vaststellen van het vaststellingsbesluit van 27 juni 2013 inzake het bestemmingsplan Bezuidenhout.

Bezuidenhout Oost

Totaal kunnen in Bezuidenhout Oost circa 1365 dakopbouwen gerealiseerd worden. Het onderzoek toont aan dat bij een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden, 55 dakopbouwen zullen worden gerealiseerd wat een toename in de parkeerbehoefte oplevert van 12 parkeerplaatsen.

De gemeente heeft er voor gekozen om actief de parkeerdruk te monitoren en zichzelf verplicht tot het uitvoeren van maatregelen indien de parkeerdruk boven de 90% uitkomt. In Bezuidenhout Oost is dit momenteel het geval. Daarom is deze wijk ook opgenomen in het op 20 februari 2014 vastgestelde 'Meerjarenprogramma parkeren in woongebieden 2014-2017' (RIS 269544). Op basis van dat programma spant de gemeente zich in om binnen vijf jaar circa 495 extra parkeerplaatsen in Bezuidenhout Oost te creëren, oa. middels invoeren van eenrichtingsverkeer en herinrichten van bepaalde straten en vrijgeven van het Stadsdeelkantoor aan de Loudonstraat voor medegebruik van omwonenden. Een toename in de parkeerbehoefte van 12 parkeerplaatsen als gevolg van dakopbouwen, verdeeld over 10 jaar, zal niet leiden tot onevenredige nadelige gevolgen en worden opgevangen met de extra toe te voegen parkeerplaatsen. Zelfs in het geval van een maximale invulling biedt het Meerjarenprogramma 'Parkeren in woongebieden 2014-2017' voldoende capaciteit voor het opvangen van de toename van 299 parkeerplaatsen.

- Bijlage 8 wordt aan de toelichting van het bestemmingsplan toegevoegd
Cijfermatige onderbouwing dakopbouwen en parkeerbehoefte

Regels

- Artikel 22.2.1 onder e wordt de 'specifieke bouwaanduiding – dakopbouw' gewijzigd in 'specifieke bouwaanduiding – dakopbouw 1 en specifieke bouwaanduiding – dakopbouw 2'
- Aan artikel 22.2.1 wordt sub-lid f toegevoegd onder doornummering van de daaropvolgende sub-leden: 'ten aanzien van het bouwen van een dakopbouw waarvoor de 'specifieke bouwaanduiding – dakopbouw 2' van toepassing is, kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen ten aanzien van de situering en de hoogte van de dakopbouw. '

BESLUITVORMING

Gezien het vorenstaande stelt het college de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gezien het gewijzigde voorstel van het college van 22 april 2014,

Gelet op de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening,

Besluit:

Met overneming van de door het college in het hiervoor vermelde voorstel aangegeven overwegingen, welke worden geacht deel uit te maken van dit besluit:

Het vaststellingsbesluit van 27 juni 2013 inzake het bestemmingsplan Bezuidenhout met inachtneming van de hier bovenvermelde Staat van Wijzigingen te wijzigen.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 24 april 2014.

De griffier.

De voorzitter.

Na vaststelling van het Bestemmingsplan Bezuidenhout wordt het identificatienummer van het bestemmingsplan gewijzigd van NL.IMRO.0518.BP0204GBezuidenht-50VA in NL.IMRO.0518.BP0204GBezuidenht-51VA.