

Uitspraak 201308531/7/R6

Datum van uitspraak: maandag 18 augustus 2014
Tegen: de raad van de gemeente Den Haag
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland
ECLI: [ECLI:NL:RVS:2014:3192](#)

201308531/7/R6.

Datum uitspraak: 18 augustus 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Wijkberaad Bezuidenhout, gevestigd te 's-Gravenhage,
appellante,

en

de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2013, kenmerk DSO/2013.418, heeft de raad het bestemmingsplan "Bezuidenhout" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2014, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. ir. A. van Kessel, en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.M. Krijgsman, M.G.H.M. van de Ven en ir. L. de Nijs, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Bij tussenuitspraak van 19 februari 2014, in zaak nr. [201308531/1/R6](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen tien weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin

geconstateerde gebrek in het besluit van 27 juni 2013 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 24 april 2014, kenmerk DSO/2014.486 I, heeft de raad het bestemmingsplan "Bezuidenhout" gewijzigd.

De stichting heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, haar zienswijze naar voren gebracht over de wijze waarop het gebrek is hersteld.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 5 augustus 2014, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. ir. A. van Kessel, en de raad, vertegenwoordigd door M.G.H.M. van de Ven, mr. R. Sakkee, ir. M.G. Louis en ing. A.M.F. Fernand, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Tussenuitspraak

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat bij een representatieve invulling van hetgeen het plan maximaal mogelijk maakt, nieuwe ontwikkelingen leiden tot een toename van de parkeerbehoefte. De raad heeft niet gezien welke gevolgen het toestaan van dakopbouwen in een groot deel van het plangebied heeft voor de parkeerbehoefte. Niet in geschil is dat zich reeds een parkeertekort voordoet. De Afdeling heeft overwogen dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt wat dit betekent voor de parkeersituatie en geoordeeld dat het besluit van 27 juni 2013 in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is genomen.

2. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om met inachtneming van overweging 6.4.2 het daar omschreven gebrek in het besluit van 27 juni 2013 te herstellen. De raad diende daartoe, door het verrichten van nader onderzoek, voldoende draagkrachtig te motiveren welke gevolgen een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden heeft voor de parkeersituatie in het plangebied, dan wel een nieuw besluit te nemen.

Besluit van 24 april 2014

3. Bij besluit van 24 april 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Bezuidenhout" op de volgende onderdelen gewijzigd vastgesteld:

a. in artikel 22, lid 22.2.1, onder e, van de planregels wordt de "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw" gewijzigd in "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 1" en "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 2";

b. aan artikel 22, lid 22.2.1, wordt onder f toegevoegd onder doornummering van de daarop volgende artikelonderdelen: "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".

3.1. Verder is paragraaf 5.2.7.4 "Dakopbouwen en parkeerbehoefte" aan de plantoelichting toegevoegd. Deze paragraaf luidt:

"(...)

Met betrekking tot de invloed van de parkeerbehoefte beschouwt de gemeente de mogelijkheid om dakopbouwen toe te staan in het nieuwe bestemmingsplan niet als een 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%.

(...)"

4. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

5. Het besluit van 24 april 2014 is gezien artikel 6:19, eerste lid, van de Awb mede onderwerp van het geding. Het beroep van de stichting wordt geacht mede te zijn gericht tegen dit besluit.

Cultuurhistorie

6. In haar zienswijze betoogt de stichting dat de raad door de wijziging van artikel 22 van de planregels buiten de opdracht van de Afdeling is getreden en dat het besluit van 24 april 2014 reeds daarom dient te worden vernietigd. De stichting stelt dat het plan thans wel

dakopbouwen mogelijk maakt bij de cultuurhistorisch waardevolle panden aan de Juliana van Stolberglaan 241 tot en met 347 en de Carel Reinierszkade 7 tot en met 59 en herhaalt haar bezwaren daartegen.

6.1. De Afdeling stelt voorop dat de raad gelet op artikel 6:19 van de Awb bevoegd is om, ook als daartoe in een tussenuitspraak geen opdracht is gegeven, het bestreden besluit in te trekken, te wijzigen of te vervangen. Voor zover de stichting betoogt dat de raad het plan ten onrechte in de onder 3 beschreven zin heeft gewijzigd omdat daartoe geen opdracht is gegeven faalt dit.

6.2. Volgens de raad is uitgangspunt van het beleid dat dakopbouwen in de hele stad zijn toegestaan, tenzij dat uit stedenbouwkundig en/of cultuurhistorisch oogpunt niet verantwoord is. Hierbij is een aantal criteria vastgesteld. Straatprofielen moeten voldoende ruim zijn en binnenterreinen moeten een voldoende omvang hebben. Verder spelen dakvormen en de ensemblewaarde een rol. Binnen het plangebied is volgens de raad geen sprake van een daartoe aangewezen beschermd stadsgezicht of van woningen die als monument zijn aangewezen. De raad stelt dat daardoor geen wettelijke bepaling of beleid in de weg staat aan het toestaan van dakopbouwen op de woningen aan de Carel Reinierszkade of op de zogenoemde "Co Brandes"-woningen aan de Juliana van Stolberglaan. Voor deze woningen is in het plan wel bepaald dat een dakopbouw minimaal 1,5 m achter de voorgevel moet worden gebouwd. Het gevelbeeld behoudt daardoor volgens de raad het oorspronkelijke karakter.

6.3. 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" toegekend. Aan de desbetreffende gronden is, met uitzondering van een strook van ongeveer 1,5 m gemeten vanaf de voorgevel van de woningen op die percelen, de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 1" toegekend.

Ingevolge artikel 22, lid 22.2.1, onder b, mag de goothoogte van gebouwen, voor zover gelegen binnen het bouwvlak, niet meer bedragen dan op de plankaart staat aangegeven.

Ingevolge lid 22.2.1, onder e, mag in uitzondering op het voorgaande onder b ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 1" en "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 2" een dakopbouw van maximaal 3,5 m hoogte gebouwd worden, gemeten vanaf het bestaande dakvlak.

6.4. Vast staat dat de Juliana van Stolberglaan en de Carel Reinierszkade niet behoren tot een rijks- of gemeentelijk beschermd stadsgezicht en dat de woningen niet zijn aangewezen als monument. De raad heeft bij de beantwoording van de zienswijze en ter zitting niettemin erkend dat de panden een specifieke architectuur hebben en daarom in 1994 op de lijst van Docomomo zijn geplaatst, welke organisatie tot doel heeft het bevorderen van kennis van, en waardering voor het Nieuwe Bouwen in Nederland door middel van het in kaart brengen en

aandacht geven aan de erfenis en het gedachtegoed van deze architectuur, landschapsarchitectuur en stedenbouw. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het oorspronkelijke karakter van het gevelbeeld behouden blijft indien dakopbouwen op deze panden 1,5 m achter de voorgevel worden gebouwd. De raad heeft ter zitting op 5 augustus 2014 voorts toegelicht dat de door de stichting genoemde situatie aan het Van Imhoffplein verschilt van de situatie bij de woningen aan de Juliana van Stolberglaan 241 tot en met 347 en de Carel Reinierszkade 7 tot en met 59, omdat de woningen aan het Van Imhoffplein een bepaalde ensemblewaarde hebben die ook bij 1,5 m achter de voorgevel geplaatste dakopbouwen verloren zou gaan. De stichting heeft dit niet gemotiveerd bestreden. In het door de stichting op dit punt aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor het toestaan van dakopbouwen op de woningen aan de Juliana van Stolberglaan 241 tot en met 347 en Carel Reinierszkade 7 tot en met 59. Het betoog faalt.

Bezinning

7. De stichting heeft de beroepsgrond inhoudende dat de raad heeft toegezegd in dit geval een maximale achteruitgang van de bezinning met 30 tot 35% aanvaardbaar te achten ter zitting ingetrokken. Voor zover de stichting haar standpunt handhaaft dat een maximale achteruitgang van de bezinning van 50%, waar in het plan van wordt uitgegaan, niet aanvaardbaar is, overweegt de Afdeling het volgende.

7.1. De raad wijst erop dat de beleidsregel "Maatwerk voor dakopbouwen" van 23 juni 2011 (hierna: de beleidsregel dakopbouwen) is toegepast in het plan. In deze beleidsregel is de zogenoemde Haagse bezonningsnorm met de daarbij behorende excessenregeling opgenomen. Volgens deze regeling is sprake van een excessieve afname van de bezinning op de gevel als deze op 19 februari en 21 oktober meer dan 50% bedraagt. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen aanleiding is om voor de wijk Bezuidenhout van dit beleid af te wijken.

7.2. In opdracht van de gemeente Den Haag is een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van verhoging van een deel van de bestaande bebouwing binnen het plangebied op de bezinning van de omliggende woonbebouwing. De resultaten zijn neergelegd in het rapport "Bezonningsonderzoek dakopbouwen bestemmingsplan Bezuidenhout te Den Haag" van 6 juli 2012 van Peutz (hierna: bezonningsonderzoek). Dit onderzoek is uitgevoerd met inachtneming van de in de beleidsregel dakopbouwen neergelegde zogenoemde Haagse bezonningsnorm. Deze norm houdt in dat wordt uitgegaan van in totaal minimaal twee uur zon per dag op voor- en achtergevel, op 19 februari en 21 oktober bij een zonhoogte van minimaal 10 graden, gemeten in het midden van de gevel op een hoogte van 75 cm boven vloerniveau. Aan deze norm is voornoemde excessenregeling toegevoegd. Deze regeling heeft als doel te voorkomen dat op woningen een excessieve afname van de bezinning plaatsvindt als gevolg van de realisatie van dakopbouwen, ook als wordt voldaan aan de Haagse

bezonningsnorm. Hiervan is sprake bij een afname van de bezonningsduur van meer dan 50% op de toetsingsdatum.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 augustus 2013, zaak nr. [201300657/1/R4](#)), acht de Afdeling dit beleid in beginsel niet onredelijk. Hierbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat bij de bezonningsnorm is uitgegaan van de lichte TNO-norm voor bezonning van woonkamers. De Afdeling ziet in hetgeen de stichting heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in dit geval niet heeft mogen aansluiten bij voornoemde beleidsregel. Het betoog faalt.

Parkeren

8. De stichting voert in de zienswijze verder aan dat de raad ten onrechte uitgaat van de mogelijkheid in de voorheen geldende plannen voor de wijk Bezuidenhout om bij vrijwel alle woningen in het plangebied een kapverdieping te realiseren. Volgens de stichting was die mogelijkheid bij een herziening van het bestemmingsplan over dakopbouwen in 1999 geschrapt, omdat kapverdiepingen ontsierend werden geacht voor het straatbeeld. Vanaf 1999 konden dakopbouwen volgens de stichting worden vergund na afwijking van het bestemmingsplan.

Daarnaast betoogt de stichting in de zienswijze dat de raad bij een vergelijking tussen het voorheen geldende plan en het onderhavige plan niet alleen de uitbreidingsmogelijkheden, maar ook de voorheen geldende en huidige parkeernormen had moeten betrekken. De stichting wijst er in dit kader op dat uit bijlage 1 bij de toelichting van het voorheen geldende plan blijkt dat destijds reeds een parkeertekort bestond van 1.594 parkeerplaatsen.

Verder betwist de stichting in de zienswijze de cijfermatige gegevens die door de raad zijn gehanteerd. Volgens de stichting heeft de raad het besluit van 24 april 2014 genomen op basis van feitelijk onjuiste informatie over de parkeerbehoefte.

8.1. Zoals in 2 is overwogen, heeft de Afdeling de raad in de tussenuitspraak opgedragen om door het verrichten van nader onderzoek voldoende draagkrachtig te motiveren welke gevolgen een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden heeft voor de parkeersituatie in het plangebied, dan wel een nieuw besluit te nemen. Naar aanleiding daarvan heeft de raad de plantoelichting aangevuld met paragraaf 5.2.7.4 "Dakopbouwen en parkeerbehoefte". Volgens de raad kent het onderhavige plan minder bouw mogelijkheden dan het voorheen geldende plan. Dit betekent volgens de raad dat het plan geen negatieve gevolgen heeft voor de parkeersituatie in het plangebied.

De Afdeling overweegt dat de raad met de enkele verwijzing naar de bouw mogelijkheden uit het vorige plan, wat daar ook van zij, niet inzichtelijk heeft gemaakt welke gevolgen een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het onderhavige plan heeft

voor de thans bestaande parkeersituatie in het plangebied. Daartoe overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van een beoogde ontwikkeling, naast de mogelijkheden van het vorige plan, tevens rekening dient te worden gehouden met de bestaande situatie en de betrokken belangen. Daarbij neemt de Afdeling nog in aanmerking dat, zoals de raad ter zitting heeft erkend, het vorige plan, anders dan het onderhavige plan, geen koppeling kende tussen de parkeernorm en de oppervlakte van de woning, zodat uit een vergelijking met (de bouwmogelijkheden uit) het vorige plan reeds daarom niet kan worden afgeleid dat het onderhavige plan geen negatieve gevolgen heeft voor de parkeersituatie. Aan de bouwmogelijkheden uit het vorige plan kan derhalve niet de betekenis worden toegekend die de raad daaraan hecht.

8.2. Nu de in het plan gehanteerde parkeernorm mede afhankelijk is van de oppervlakte van de woning, de oppervlakte van de woning door het toevoegen van een dakopbouw zodanig toeneemt dat een hogere parkeernorm geldt en de raad dit niet heeft betrokken in de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de parkeersituatie in het plangebied, terwijl vaststaat dat zich in het plangebied reeds een parkeertekort voordoet, is niet inzichtelijk gemaakt welke gevolgen het plan, voor zover daarin dakopbouwen zijn toegestaan, heeft voor de parkeersituatie in het plangebied.

8.3. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad niet aan de in de tussenuitspraak gegeven opdracht heeft voldaan.

Conclusie

9. Gelet op de tussenuitspraak is het beroep van de stichting voor zover gericht tegen het besluit van 27 juni 2013 gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft de plandelen met de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw", "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 1" en "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 2", artikel 21, lid 21.2.1, onder c en d, en artikel 22, lid 22.2.1, onder e, van de planregels. De Afdeling ziet gelet op hetgeen in 8.1 is overwogen in de nadere motivering die de raad heeft gegeven geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 27 juni 2013 in stand te laten.

10. Gelet op hetgeen in 8.1 is overwogen, is het beroep van de stichting voor zover gericht tegen het besluit van 24 april 2014 eveneens gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft de plandelen met de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw", "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 1" en "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 2", artikel 21, lid 21.2.1, onder c en d, en artikel 22, lid 22.2.1, onder e en f, van de planregels.

11. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader

aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

12. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep, voor zover dat is gericht tegen het besluit van 27 juni 2013, gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 27 juni 2013, kenmerk DSO/2013.418, voor zover het betreft de vaststelling van de plandelen met de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw", "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 1" en "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 2", artikel 21, lid 21.2.1, onder c en d, en artikel 22, lid 22.2.1, onder e, van de planregels;

III. verklaart het beroep, voor zover dat is gericht tegen het besluit van 24 april 2014, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 24 april 2014, kenmerk DSO/2014.486 I, voor zover het betreft de vaststelling van de plandelen met de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw", "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 1" en "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw 2", artikel 21, lid 21.2.1, onder c en d, en artikel 22, lid 22.2.1, onder e en f, van de planregels;

V. draagt de raad van de gemeente Den Haag op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij de stichting Stichting Wijkberaad Bezuidenhout in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.704,50 (zegge: zeventienhonderdvier euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Den Haag aan de stichting Stichting Wijkberaad Bezuidenhout het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M.A.A. Mondt-Schouten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, griffier.

w.g. Mondt-Schouten w.g. Klein Nulent
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 augustus 2014

472-780.