

Uitspraak 201809634/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1029
Datum uitspraak	8 april 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 september 2018 heeft de raad van de gemeente Den Haag het bestemmingsplan "Bezuidenhout, 1e herziening" vastgesteld. Het plan maakt het mogelijk om dakopbouwen met een hoogte van maximaal 3,5 m te realiseren op woningen binnen de bestemmingen "Wonen - 1" en "Wonen - 2" ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw". Het plangebied bestaat uit afzonderlijke percelen die zijn gelegen in de wijk Bezuidenhout, ten oosten van het stadscentrum en tegen het Haagse Bos. Het beroep van de stichting richt zich tegen het plan, voor zover geen parkeereisen gelden bij een uitbreiding van een bestaande woning. De Stichting Wijkberaad Bezuidenhoutvrees nadelige gevolgen voor de parkeersituatie en voor de woon- en leefbaarheid in het plangebied.

Volledige tekst

201809634/1/R3.

Datum uitspraak: 8 april 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

Stichting Wijkberaad Bezuidenhout, gevestigd te Den Haag,

appellante,

en

de raad van de gemeente Den Haag,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 september 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Bezuidenhout, 1e herziening" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 februari 2020, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. H.S. Kleemans, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Soetbrood Piccardt en drs. D.E. Labots, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Artikel 8:51d van de Awb luidt, voor zover thans van belang: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen."

Inleiding

2. Het plan maakt het mogelijk om dakopbouwen met een hoogte van maximaal 3,5 m te realiseren op woningen binnen de bestemmingen "Wonen - 1" en "Wonen - 2" ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw".

3. Het plangebied bestaat uit afzonderlijke percelen die zijn gelegen in de wijk Bezuidenhout, ten oosten van het stadscentrum en tegen het Haagse Bos.

4. Het beroep van de stichting richt zich tegen het plan, voor zover geen parkeereisen gelden bij een uitbreiding van een bestaande woning. De stichting vreest nadelige gevolgen voor de parkeersituatie en voor de woon- en leefbaarheid in het plangebied.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een 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 die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

6. De van belang zijnde planregels zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Onduidelijkheid artikel 9, onder b, van de planregels

7. Artikel 9 (Algemene gebruiksregels), onder b, van de planregels luidt: "indien de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ingeval geen

sprake is van een uitbreiding van een bestaande woning zoals omschreven in de d.d. 3 maart 2016 vastgestelde wijzigingen/aanvullingen op de nota parkeernormen Den Haag, volgens de parkeernormen en kaart zoals opgenomen in bijlage 1 en Bijlage 2 van de regels ten behoeve van het parkeren of stallen van personenauto's, fietsen en bromfietsen alsook voor het laden of lossen van goederen, ruimte zijn aangebracht in, op of onder dat gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort."

7.1. De stichting betoogt dat artikel 9, onder b, van de planregels niet zorgvuldig tot stand is gekomen en in strijd met de rechtszekerheid is vastgesteld. Volgens de stichting geldt dit reeds omdat uit dit artikelonderdeel niet duidelijk blijkt in welke gevallen moet worden getoetst aan de op 3 maart 2016 vastgestelde "wijzigingen/aanvullingen op de nota parkeernormen Den Haag" (hierna: de aangepaste nota parkeernormen 2016). Volgens de stichting is onduidelijk welke situaties worden verstaan onder "indien de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft".

7.2. De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat hij heeft beoogd vast te leggen dat alle ruimtelijke ontwikkelingen binnen de bestemmingen "Wonen - 1", "Wonen - 2" en "Kantoor" waarvoor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouw is vereist, moeten worden getoetst aan de aangepaste nota parkeernormen 2016, tenzij sprake is van de uitbreiding van een bestaande woning zoals omschreven in de aangepaste nota parkeernormen 2016. In dat geval hoeft niet aan de nota parkeernormen te worden getoetst.

7.3. De Afdeling stelt vast dat deze bedoeling van de raad niet volgt uit de tekst van artikel 9, onder b, van de planregels. De Afdeling acht onduidelijk wat bedoeld is met de zinsnede "indien de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft". Deze zinsnede lijkt een beperking te vormen van de gevallen waarin aan de aangepaste nota parkeernormen 2016 moet worden getoetst. Uit de toelichting van de raad ter zitting volgt echter dat niet bedoeld is een dergelijke beperking aan te brengen. Zoals onder 7.2. is vermeld heeft de raad alleen een uitzondering op de toetsing aan de aangepaste nota parkeernormen 2016 willen maken voor een uitbreiding van een bestaande woning. In zoverre heeft de raad de bestreden planregel in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

Overige beroepsgronden

8. De Afdeling ziet met het oog op de verdere besluitvorming van de raad tevens aanleiding om de resterende beroepsgronden van de stichting te bespreken. Zij gaat er daarbij vanuit dat de raad in artikel 9, onder b, van de planregels uitsluitend heeft willen vastleggen dat alle ruimtelijke ontwikkelingen binnen de bestemmingen "Wonen - 1", "Wonen - 2" en "Kantoor" waarvoor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouw is vereist, moeten worden getoetst aan de aangepaste nota parkeernormen 2016, tenzij sprake is van de uitbreiding van een bestaande woning zoals omschreven in de aangepaste nota parkeernormen 2016.

9. Volgens de stichting is onduidelijk wat wordt verstaan onder "een uitbreiding van een bestaande woning", zoals omschreven in de aangepaste nota parkeernormen 2016.

9.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij bij de formulering van artikel 9, onder b, van de planregels heeft bedoeld aan te sluiten bij het beleid, zoals dit is neergelegd in de aangepaste nota parkeernormen 2016. Onder een uitbreiding van een bestaande woning moet volgens de raad niet uitsluitend worden begrepen een uitbreiding met een dakopbouw, maar ook een andere uitbreiding van een woning zoals een uitbouw.

9.2. De Afdeling volgt de stichting niet voor zover zij betoogt dat niet duidelijk is wat onder de

zinsnede "een uitbreiding van een bestaande woning" moet worden verstaan. Hiertoe is van belang dat de planregel verwijst naar de aangepaste nota parkeernormen 2016, die als bijlage 2 is opgenomen bij de planregels. In paragraaf 2 van deze nota is vermeld dat onder uitbreiding van een bestaande woning wordt verstaan een uitbreiding van een woning met een dakopbouw en andere onzelfstandige uitbreidingen van een woning die zijn gericht op het eigen gebruik en dienen ter vergroting van het woongenot. Het betoog faalt.

10. De stichting stelt ten slotte dat de in artikel 9, onder b, van de planregels toegestane uitzondering onvoldoende is onderbouwd. In dit verband verwijst de stichting naar de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:3192](#)). Volgens de stichting leiden de dakopbouwen die het plan mogelijk maakt tot een toename van de parkeerbehoefte met als gevolg daarvan een tekort aan parkeerplaatsen in het plangebied.

De stichting stelt dat de raad in de vergelijking die is gemaakt in het kader van de aangepaste nota parkeernormen 2016 ten onrechte is uitgegaan van het autobezit per adres in plaats van het aantal parkeervergunningen per adres, en daarmee van een te laag aantal auto's per adres. De stichting wijst in dit verband op het toegenomen aantal auto's dat door mensen geleased wordt. De stichting stelt dat uit die vergelijking blijkt dat het autobezit na realisering van een dakopbouw toeneemt met 10%. Deze vergelijking is volgens de stichting echter niet representatief, omdat deze betrekking heeft op de jaren 2010-2015 en daarom verouderd is en omdat slechts 424 adressen in de vergelijking betrokken zijn.

10.1. De raad stelt dat in de aangepaste nota parkeernormen 2016, waarnaar in artikel 9, onder b, van de planregels wordt verwezen, een onzelfstandige uitbreiding van een bestaande woning is uitgezonderd van de toetsing aan parkeernormen. Reden voor die uitzondering is, aldus de aangepaste nota parkeernormen 2016, dat zo'n uitbreiding is gericht op eigen gebruik en dient ter vergroting van woongenot. In dat geval is, zo staat in het beleid, toename van autobezit niet te verwachten en dus ook geen verslechtering van de parkeersituatie, aldus de raad. De raad verwijst in dit verband ook naar het in de aangepaste nota parkeernormen 2016 opgenomen onderzoek van het autobezit bij uitbreiding van woningen. Dit onderzoek ziet op het autobezit op 1 januari 2010 en 1 januari 2015 op 424 adressen, waarvoor in de periode tussen 2009 en 2012 aanvragen voor een dakopbouw zijn ingediend. Ook verwijst de raad naar het bij het verweerschrift overgelegde later verrichte onderzoek dat betrekking heeft op het autobezit op 24 adressen in het plangebied, waarvoor in de periode tussen 10 november 2015 en 22 december 2017 aanvragen voor een dakopbouw zijn ingediend.

10.2. De Afdeling stelt voorop dat het geschil dat hier voorligt een ander is dan dat in de uitspraak van 18 augustus 2014. Die uitspraak zag immers op de beoordeling van de parkeersituatie ten gevolge van het toestaan van dakopbouwen in het kader van het op 27 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Bezuidenhout" tegen de achtergrond van de toen geldende nota parkeernormen, waarin toetsing van de parkeerbehoefte bij toekennen van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen wat betreft woningen in alle gevallen was gerelateerd aan de oppervlakte van de betrokken woning. In dit geding gaat het om de rechtmatigheid van artikel 9, onder b, van de planregels van het bestemmingsplan "Bezuidenhout, 1e herziening" van 20 september 2018, waarin is verwezen naar de aangepaste nota parkeernormen 2016.

10.3. Hier staat ter beoordeling of in artikel 9, onder b, van de planregels mocht worden verwezen naar de aangepaste nota parkeernormen 2016 en de daarin opgenomen uitzondering omdat voor zover het gaat om de door de stichting gewraakte dakopbouwen niet hoeft te worden gevreesd voor een onaanvaardbare verslechtering van de

parkeersituatie. Voor een goed begrip merkt de Afdeling in dit verband op dat in dit geding niet aan de orde is de aanvaardbaarheid van de bestaande parkeersituatie in Bezuidenhout, maar slechts de vraag of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het beleid gemaakte uitzondering voor dakopbouwen gerechtvaardigd is, omdat in zoverre niet hoeft te worden gevreesd voor een onaanvaardbare verslechtering van de parkeersituatie in Bezuidenhout.

10.4. De Afdeling stelt vast dat de uitzondering op de toetsing aan de in de aangepaste nota parkeernormen 2016 opgenomen parkeernormen alleen geldt voor onzelfstandige uitbreidingen van woningen, waaronder dakopbouwen, die zijn gericht op eigen gebruik en dienen ter vergroting van het woongenot. De Afdeling ziet net zomin als de raad een directe relatie tussen een onzelfstandige uitbreiding van een bestaande woning en een toename van het aantal auto's van de bewoners van die woning. Zij acht het standpunt van de raad dat van dergelijke uitbreidingen in beginsel niet is te verwachten dat zij gepaard gaan met toename van autobezit, dan ook aannemelijk. De stichting heeft geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht die aanleiding geven tot een andersluidend oordeel. Wel heeft de stichting kanttekeningen geplaatst bij de actualiteit en de volledigheid van de onderzoeken waarnaar de raad heeft verwezen ter rechtvaardiging voor de door hem gehanteerde uitzondering. Zo stelt de stichting dat het in de aangepaste nota parkeernormen 2016 vermelde onderzoek niet actueel is omdat het slechts ziet op het autobezit op 1 januari 2010 en 1 januari 2015 en dat ten onrechte alleen is gekeken naar eigen autobezit per adres waar toen dakopbouwen zijn gerealiseerd en niet ook naar leaseauto's. Deze kanttekeningen acht de Afdeling onvoldoende voor het oordeel dat de uitzondering van de toetsing aan parkeernormen voor onzelfstandige uitbreidingen van bestaande woningen niet voldoende is gerechtvaardigd. Anders dan de stichting kennelijk meent, is de Afdeling van oordeel dat de raad in de gegeven situatie niet is gehouden aan te tonen dat onzelfstandige uitbreidingen van woningen onder geen omstandigheid zullen leiden tot een toename van bij de bewoners van die woning in gebruik zijnde auto's. Omdat geen directe relatie aanwijsbaar is tussen onzelfstandige uitbreidingen van woningen en het aantal bij de bewoners van die woning in gebruik zijnde auto's acht de Afdeling het in de aangepaste nota parkeernormen 2016 opgenomen onderzoek voldoende. Dit onderzoek betreft een voldoende ruime periode en er is geen reden om autobezit op dit punt niet representatief te achten. In wat de stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de redenen die aanleiding hebben gegeven om in de aangepaste nota parkeernormen 2016 een uitzondering op de toetsing aan de parkeernormen op te nemen voor onzelfstandige uitbreidingen van bestaande woningen ten tijde van het vaststellen van artikel 9, onder b, van de planregels, niet meer valide zijn.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de raad ervan heeft mogen uitgaan dat onzelfstandige uitbreidingen van bestaande woningen mochten worden uitgezonderd van toetsing aan de parkeernormen uit de aangepaste nota parkeernormen 2016. Daarom kan niet worden gezegd dat de raad in artikel 9, onder b, van de planregels vanwege die uitzondering niet naar dat beleid had mogen verwijzen. Er bestaat immers geen grond voor de vrees dat vanwege die uitzondering de parkeersituatie in Bezuidenhout onaanvaardbaar zal verslechteren.

Conclusie en opdracht aan de raad

11. In wat de stichting heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het artikel 9, onder b, van de planregels betreft, is voorbereid in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze

tussenuitspraak het gebrek te herstellen. De raad dient daarvoor:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 7.3, artikel 9, onder b, van de planregels te wijzigen.

De raad dient de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht

12. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de 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 26 weken na de verzending van deze uitspraak, met inachtneming van wat is overwogen onder 11 het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 20 september 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bezuidenhout, 1e herziening" te herstellen, en;

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. A. ten Veen en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 8 april 2020

288-933.

BIJLAGE

Artikel 3 (bestemming "Wonen -1"), lid 3.2.1, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. de hoofdgebouwen mogen uitsluitend binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak worden gebouwd;

b. het bouwvlak mag volledig worden bebouwd;

c. de goot- en /of bouwhoogte van de gebouwen mag niet meer bedragen dan op de verbeelding is aangegeven;

d. in uitzondering op het bepaalde onder c mag ter plaatse van de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw" (sba-dob) een dakopbouw met een hoogte van maximaal 3,5 meter worden gebouwd;

e. ter plaatse van de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - berging" (sba-bg) zijn bergingen met bijbehorende erven en een maximale hoogte van 3 meter toegestaan."

Artikel 4 (bestemming "Wonen - 2"), lid 4.2.1, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. de hoofdgebouwen mogen uitsluitend binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak worden gebouwd.

b. het bouwvlak mag volledig worden bebouwd.

c. wanneer op de verbeelding een bebouwingspercentage is opgenomen, mag de totale bebouwing per maatvoeringsvlak dit percentage niet overschrijden;

d. de goot- en/of bouwhoogte van de gebouwen mag niet meer bedragen dan op de verbeelding is aangegeven.

e. in uitzondering op het bepaalde onder c mag ter plaatse van de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw" (sba-dob) een dakopbouw met een hoogte van maximaal 3,5 meter worden gebouwd.

f. ter plaatse van de bouwaanduiding 'onderdoorgang' dient een onderdoorgang ter breedte van de aanduiding in stand te worden gehouden en mag geen bebouwing worden opgericht tot de onderkant van de vloer van de eerste verdieping;

g. ter plaatse van de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - berging" (sba-bg) zijn bergingen met bijbehorende erven en een maximale hoogte van 3 meter toegestaan;

h. ter plaatse van de functieaanduiding "parkeergarage" is een half verdiept gelegen ondergrondse parkeervoorziening in maximaal één bouwlaag toegestaan, met de daarbij behorende ontsluitingen en overige voorzieningen. De bouwhoogte van de parkeergarage, voor zover niet direct onder de hoofdgebouwen gelegen, mag niet meer bedragen dan op de verbeelding is aangegeven."

Ingevolge artikel 1, lid 1.25, van de planregels wordt onder dakopbouw verstaan: "een vergroting van een gebouw welke een onzelfstandige uitbreiding vormt van de onder het dak gelegen woning of andere daar gevestigde rechtmatige functie, en daarvan deel uitmaakt."

Artikel 9 (Algemene gebruiksregels), onder b, van de planregels luidt: "indien de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ingeval geen sprake is van een uitbreiding van een bestaande woning zoals omschreven in de d.d. 3 maart 2016 vastgestelde wijzigingen/aanvullingen op de nota parkeernormen Den Haag, volgens de parkeernormen en kaart zoals opgenomen in bijlage 1 en Bijlage 2 van de regels ten behoeve van het parkeren of stallen van personenauto's, fietsen en bromfietsen alsook voor het laden of lossen van goederen, ruimte zijn aangebracht in, op of onder dat gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort."