

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2545
Datum uitspraak	31 augustus 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Den Haag het bestemmingsplan "Bloemenbuurt 2020" vastgesteld. Voorheen gold als uitgangspunt in de gemeente Den Haag dat extra bouwlagen op woningen moesten worden geweerd. Vanaf ongeveer 2000 is dit standpunt van de gemeente veranderd. Om te voorkomen dat mensen vanwege ruimtegebrek wegtrekken uit de stad ontstond de wens om onder voorwaarden mee te werken aan aanvragen om op woningen een dakopbouw te realiseren. Voor de Bloemenbuurt heeft dit in 2004 geleid tot vaststelling van de Nota dakopbouwen Bloemenbuurt Den Haag. In de Nota dakopbouwen is aan de hand van een analyse van de Bloemenbuurt op basis van stedenbouwkundige overwegingen aangegeven waar een dakopbouw wel en niet tot de mogelijkheden hoort. Verder staat in de Nota dakopbouwen dat deze visie is opgesteld, zodat deze kan worden opgenomen in het bestemmingsplan voor de Bloemenbuurt en de Bomenbuurt.

Volledige tekst

202100207/1/R3.

Datum uitspraak: 31 augustus 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Den Haag,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend te Den Haag,
3. [appellant sub 3], wonend te Den Haag,
4. [appellant sub 4], wonend te Den Haag,

5. [appellant sub 5] en anderen, allen wonend te Den Haag,
6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Den Haag,
7. [appellant sub 7], wonend te Den Haag,
8. [appellant sub 8], wonend te Den Haag,
9. [appellant sub 9], wonend te Den Haag,
appellanten,
en
de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Bloemenbuurt 2020" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en anderen, [partij], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 9] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Na het indienen van het beroep heeft [partij] zijn woning aan de [locatie 1] te Den Haag verkocht. De door hem opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming is op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel overgenomen door [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], de nieuwe eigenaren van de woning.

[appellant sub 3], [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 7], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en [appellant sub 5] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 juli 2022, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en anderen, van wie [appellant sub 5A] in persoon, bijgestaan door mr. N.J.M. Beelaerts van Blokland, advocaat te Den Haag, [appellant sub 7], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], vertegenwoordigd door mr. R.V. Lie A Lien, als rechtsbijstandverlener werkzaam bij DAS rechtsbijstand, en de raad, vertegenwoordigd door drs. W. de Jongh, mr. R. van den Bosch en E. Hasker, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

Voorgeschiedenis

1. Voorheen gold als uitgangspunt in de gemeente Den Haag dat extra bouwlagen op woningen moesten worden geweerd. Vanaf ongeveer 2000 is dit standpunt van de gemeente veranderd. Om te voorkomen dat mensen vanwege ruimtegebrek wegtrekken uit de stad ontstond de wens om onder voorwaarden mee te werken aan aanvragen om op woningen een dakopbouw te realiseren. Voor de Bloemenbuurt heeft dit in 2004 geleid tot

vaststelling van de Nota dakopbouwen Bloemenbuurt Den Haag (hierna: Nota dakopbouwen). In de Nota dakopbouwen is aan de hand van een analyse van de Bloemenbuurt op basis van stedenbouwkundige overwegingen aangegeven waar een dakopbouw wel en niet tot de mogelijkheden hoort. Verder staat in de Nota dakopbouwen dat deze visie is opgesteld, zodat deze kan worden opgenomen in het bestemmingsplan voor de Bloemenbuurt en de Bomenbuurt.

Bij besluit van 27 november 2008 heeft de raad het bestemmingsplan "Bloemenbuurt" vastgesteld. In dat plan is de mogelijkheid opgenomen om een dakopbouw te realiseren overeenkomstig de visie uit de Nota dakopbouwen.

2. De wens om dakopbouwen op woningen toe te staan speelde niet alleen in de Bloemenbuurt. Voor andere wijken in Den Haag is de Kadernota dakopbouwen opgesteld. Deze Kadernota is opgesteld om te dienen als tijdelijk toetsingskader voor aanvragen om een dakopbouw te kunnen realiseren. De Kadernota dakopbouwen functioneerde echter niet zoals het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: college) had gewild, wat er toe heeft geleid dat in 2011 nieuw beleid, getiteld "Voorstel van het college inzake beleid dakopbouwen", is vastgesteld. In dit beleid is een maatwerktoetsingskader opgenomen waaraan aanvragen voor dakopbouwen kunnen worden getoetst, wanneer er voor het gebied waarop de aanvraag ziet nog geen bestemmingsplan geldt met daarin een regeling voor dakopbouwen. Ook staat in dit beleid dat het maatwerktoetsingskader alle kenmerken van de in het bestemmingsplan op te nemen dakopbouwenregeling bevat.

Het bestreden plan

3. In hoofdstuk 1.1 en 1.2 van de plantoelichting staat, voor zover van belang, dat een nieuw bestemmingsplan voor de Bloemenbuurt wordt opgesteld om het planologisch regime te actualiseren en in overeenstemming te brengen met de huidige wet- en regelgeving en het gemeentelijke beleid. Het bestemmingsplan heeft tot doel het vastleggen van de bestaande ruimtelijke structuur van de Bloemenbuurt in een juridisch-planologisch kader. Het betreft hier volgens de toelichting een overwegend conserverend bestemmingsplan, waarbij binnen het plangebied geen grootschalige nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt. In het plan is wel de mogelijkheid opgenomen voor het vergroten van woningen door het plaatsen van dakopbouwen.

4. Om te bepalen welke gebouwen in de Bloemenbuurt in aanmerking komen voor een dakopbouw, is een aantal stappen doorlopen. Daarbij is aangesloten bij het maatwerktoetsingskader van het beleidsdocument uit 2011. De stappen staan beschreven in paragraaf 5.3 van de plantoelichting. Hierin staat dat eerst het onderzoeksgebied voor dakopbouwen is bepaald. Stedenbouwkundig komen alleen niet-monumentale woongebouwen met maximaal drie lagen en een plat dak (of combinatie tussen platte daken en dakschilden) in aanmerking voor het onderzoek naar de geschiktheid van een dakopbouw. Dit geldt voor eengezinswoningen en meergezinswoningen. Deze woningen vormen het onderzoeksgebied.

Vervolgens is een bezonningsonderzoek verricht voor de woningen binnen het onderzoeksgebied. De gemeentelijk vastgestelde bezonningsnorm (hierna: de Haagse bezonningsnorm) heeft binnen het bezonningsonderzoek de leidraad gevormd. Het bezonningsonderzoek is uitgevoerd door Peutz en als bijlage 3 bij de toelichting bij het plan gevoegd. Voor de woningen waarvoor bezonning geen belemmering vormt voor het toestaan van een dakopbouw, is vervolgens een stedenbouwkundige en planologische afweging gemaakt of de dakopbouw kan worden toegestaan. Op basis van deze afwegingen zijn in het

plan zowel aanvullende dakopbouw mogelijkheden als beperkingen voor dakopbouwen opgenomen.

5. Alle appellanten wonen binnen het plangebied. Zij kunnen zich allen niet verenigen met het plan, voor zover hierin het realiseren van een dakopbouw op een aantal specifieke woningen mogelijk wordt gemaakt.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

De beroepen

7. [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5] en anderen, [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 9] hebben afzonderlijk van elkaar een beroepschrift ingediend. Een aantal beroepsgronden komt overeen. Daarnaast is een aantal beroepsgronden algemeen van aard en gaat een aantal beroepsgronden over een specifiek adres binnen het plangebied waar een dakopbouw mogelijk wordt gemaakt. De Afdeling zal hieronder eerst de algemene beroepsgronden bespreken en vervolgens de beroepsgronden die over een specifiek adres gaan.

Algemene beroepsgronden

Strijd met gemeentelijk beleid

8. [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] voeren aan dat de raad hun zienswijzen onjuist heeft beantwoord. De raad stelt in de beantwoording ten onrechte dat de bestaande "regeling dakopbouwen" problemen gaf en vervangen moest worden. De problematiek waar naar wordt verwezen speelde in andere wijken dan in de Bloemenbuurt. Daarnaast gaat de raad er in de beantwoording van de zienswijzen ten onrechte vanuit dat de Nota dakopbouwen niet meer van toepassing is, omdat deze nota vervangen is door nieuw beleid. In het nieuwe beleid staat expliciet dat dit beleid niet bedoeld is voor de Bloemenbuurt. Hierdoor is in het nieuwe beleid ook nooit een afweging gemaakt of dakopbouwen in de Bloemenbuurt moesten worden toegestaan of niet. Daarbij komt dat de raad nooit heeft besloten de Nota dakopbouwen in te trekken.

8.1. De raad heeft toegelicht dat, omdat voor de Bloemenbuurt al een bestemmingsplan van kracht was met daarin een regeling voor dakopbouwen, het maatwerktoetsingskader van het beleidsdocument uit 2011 in eerste instantie niet gold voor deze wijk. Omdat het laatst geldende bestemmingsplan voor de Bloemenbuurt in 2008 is vastgesteld, vond de raad het tijd voor een actualisering van het planologisch regime. De raad zag in deze actualisering ruimte om ook voor de Bloemenbuurt het maatwerktoetsingskader van het beleidsdocument uit 2011 op te nemen in het voorliggende plan. De raad heeft toegelicht dat er naar wordt gestreefd in Den Haag zo veel als mogelijk dezelfde regels voor dakopbouwen te laten gelden.

8.2. De Afdeling begrijpt het betoog van appellanten zo, dat de raad volgens hen de dakopbouwenregeling uit de Nota dakopbouwen in het plan had moeten opnemen in plaats van het maatwerktoetsingskader van het beleidsdocument uit 2011. De Afdeling overweegt hierover het volgende. De raad maakt bij het vaststellen van een plan een afweging welke bestemmingen en regels voor het plangebied moeten worden vastgesteld. Het staat de raad hierbij vrij om bij deze belangenafweging gewijzigde planologische inzichten en nieuw beleid te betrekken. Anders dan waar appellanten vanuit lijken te gaan, is daarvoor niet vereist dat de raad een besluit neemt om het vorige beleid in te trekken. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in het kader van het nu voorliggende plan aansluiting had moeten zoeken bij de Nota dakopbouwen in plaats van het maatwerktoetsingskader van het beleidsdocument uit 2011. Dat dit maatwerktoetsingskader in 2011 in eerste instantie niet voor de Bloemenbuurt gold, maakt dat niet anders. De Afdeling weegt hier mee dat het geen ruimtelijke afweging is geweest het maatwerktoetsingskader op dat moment nog niet te laten gelden voor de Bloemenbuurt, maar dat dit kwam omdat voor de Bloemenbuurt op dat moment al een bestemmingsplan met daarin een dakopbouwenregeling gold. De Afdeling ziet geen reden waarom de raad bij de actualisering van het planologisch regime met het voorliggende plan niet zou mogen besluiten om aan te sluiten bij het op dat moment geldende nieuwere beleid over een dakopbouwenregeling. Appellanten hebben overigens ook niet betoogd dat het maatwerktoetsingskader van het beleidsdocument uit 2011 op zichzelf gezien onredelijk is.

Het betoog slaagt niet.

Bezonningsonderzoek Peutz

9. [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 9] voeren aan dat de raad zich bij de besluitvorming niet heeft mogen baseren op het bezonningsonderzoek van Peutz van 3 december 2018. Het is volgens hen niet duidelijk welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij dit onderzoek. Daarnaast heeft Peutz volgens appellanten bij het onderzoek naar de effecten van de toegestane dakopbouwen voor de bezonning op andere omliggende woningen ten onrechte geen rekening gehouden met de bestaande situatie. Hierdoor zijn dakoverstekken, balkons, schuttingen, garages en hoogteverschillen tussen woningen, die ontstaan door de ligging van de woningen in duingebied, niet meegenomen in het bezonningsonderzoek, terwijl al deze zaken wel invloed kunnen hebben op de bezonning. Ook heeft Peutz in het bezonningsonderzoek bij alle woningen hetzelfde meetpunt op de gevel genomen, ongeacht of daar een raam zit of niet. Dit terwijl de voor bezonning bestaande TNO-norm uitgaat van de bezonning op het midden van een vensterbank aan de binnenkant van een raam. Volgens appellanten doet dat meer recht aan de feitelijke situatie dan een vast meetpunt op de gevel. Ter onderbouwing van hun betoog wijzen appellanten op het, op verzoek van [appellant sub 3], door Plan34 uitgevoerde bezonningsonderzoek. Dit onderzoek, waarin volgens appellanten de feitelijke situatie wel op de juiste wijze is meegenomen, laat over de effecten van de toegestane dakopbouwen voor de bezonning op andere omliggende woningen andere uitkomsten zien dan het onderzoek van Peutz.

9.1. In de bezonningsstudie van Peutz is de Haagse bezonningsnorm als leidraad genomen. Volgens de Haagse bezonningsnorm moeten de gevels van omliggende woningen op 19 februari (en 21 oktober) bij een zonhoogte van meer dan 10°, minimaal twee uur zon ontvangen om te spreken van voldoende bezonning. Van bezonning is sprake, als het meetpunt op de gevel in de zon ligt. Dit meetpunt ligt op 0,75 m hoogte, op het midden van

de gevel van de onderste woonlaag. Bij de beoordeling of aan de norm wordt voldaan mag de bezonning op voor- en achtergevels bij elkaar worden opgeteld. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar haar uitspraak van 19 december 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY6767](#), dat de raad voor de beoordeling van de gevolgen van het realiseren van een bouwplan voor de bezonning kan aansluiten bij de Haagse bezonningsnorm. Dat geldt eveneens voor het toestaan van bouw mogelijkheden in een bestemmingsplan.

9.2. In paragraaf 5.3.3 van de plantoelichting staat dat, om de bezonningsimpact te bepalen voor het onderzoeksgebied, een 3D-computermodel is gebouwd met daarin alle binnen het bestemmingsplan vastgelegde bebouwing. Bergingen, schuttingen en andere vergunningvrije (en vaak veranderlijke) invullingen (of bomen) zijn bij de beoordeling van de effecten voor de bezonning bewust buiten beschouwing gelaten, omdat de norm dient te gelden voor de bebouwing die het bestemmingsplan toestaat. In het bezonningsmodel zijn boven op de hoofdbouwmassa van de in het onderzoeksgebied aanwezige woningen dakopbouwvolumes toegevoegd en aan de hand daarvan heeft een gedetailleerde bezonningsstudie plaatsgevonden. In eerste instantie zijn alle blokken van woningen doorgerekend met een dakopbouw over het gehele pand. Vervolgens is voor locaties waar de Haagse bezonningsnorm niet wordt gehaald een optimalisering gesimuleerd. Hierin wordt bepaald hoever de dakopbouw op een woning terug moet liggen om alsnog aan de norm te voldoen.

Ook staat in de plantoelichting dat het bezonningsonderzoek van Peutz aantoont dat bij 42 situaties van woningen aanpassingen benodigd zijn van de dakopbouw in verband met de bezonning. Dit betekent dat, als de beoogde locaties ook door de stedenbouwkundige afweging komen, de dakopbouw op de betreffende woning toegelaten zal worden met een terugligging ten opzichte van de gevel (setback) in verband met de bezonning. In gevallen waar de bezonning geen probleem oplevert, mag de dakopbouw, indien dat stedenbouwkundig gewenst is, over het hele dakvlak van de betreffende woning worden geplaatst.

9.3. Het door Peutz uitgevoerde bezonningsonderzoek is als bijlage 3 bij de plantoelichting gevoegd. Het onderzoeksgebied is in dit onderzoek opgesplitst in 4 clusters. Per cluster van bebouwing heeft Peutz de meetpunten, zoals beschreven in de Haagse bezonningsnorm, in het van de raad verkregen 3D-computermodel van de bestaande bebouwing geplaatst. Vervolgens is aan de hand van binnen Peutz ontwikkelde programmatuur binnen het softwarepakket Radiance ter plaatse van de meetpunten de bezonningsduur conform de Haagse bezonningsnorm berekend. De totale bezonningsduur per meetpunt is in tabelvorm opgenomen in het bezonningsonderzoek. Hieruit blijkt dat bij de woningen van appellanten, ook na het realiseren van een dakopbouw op de, voor de bezonning op hun woningen relevante nabijgelegen woning, aan de Haagse bezonningsnorm wordt voldaan. Deze uitkomst van het bezonningsonderzoek wordt door appellanten op zichzelf niet betwist.

9.4. De Afdeling stelt vast dat in de plantoelichting en het bezonningsonderzoek van Peutz duidelijk wordt beschreven welke uitgangspunten Peutz heeft gehanteerd bij het verrichte bezonningsonderzoek. De Afdeling volgt appellanten daarom niet in hun betoog dat niet duidelijk is welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het onderzoek.

Voor zover appellanten hebben aangevoerd dat in het bezonningsonderzoek te weinig rekening is gehouden met de feitelijke situatie, overweegt de Afdeling het volgende. De raad heeft toegelicht dat het 3D-model wordt opgesteld aan de hand van de hoofdmassa van de gebouwen. Daarbij wordt het maaiveld als uitgangspunt genomen, waardoor eventuele hoogteverschillen in het 3D-model zijn verdisconteerd. Ook heeft de raad toegelicht dat zaken zoals bomen, schuttingen en bijgebouwen niet worden meegenomen. Dergelijke

zaken zijn aan veranderingen onderhevig en worden daarom niet betrokken in het bezonningsonderzoek. De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting van de raad, geen aanleiding voor het oordeel dat het bezonningsonderzoek niet juist is uitgevoerd. Hoewel het 3D-model niet tot de stukken die zich in het dossier bevinden behoort, ziet de Afdeling geen aanleiding aan de bruikbaarheid van het model te twijfelen. Het door appellanten overgelegde bezonningsonderzoek van Plan34 maakt dat oordeel niet anders. De Afdeling overweegt in dit verband dat Plan34 tot een andere uitkomst, ook voor wat betreft de bestaande situatie, komt dan Peutz, omdat Plan34, anders dan Peutz, bepaalde objecten wel heeft meegenomen in het bezonningsonderzoek. In de tekeningen van Plan34 zijn de effecten van een dakopbouw op de woning aan de Rozenstraat 18 voor de bezonning van de woning van [appellant sub 3] aan de Klaverstraat 2 in kaart gebracht, waarbij een aantal vergunningvrije bouwwerken is meegenomen. De Afdeling kan zich echter vinden in de uitleg van de raad dat dergelijke objecten vanwege hun veranderlijke aard niet worden meegenomen in het bezonningsonderzoek.

Voor zover appellanten hebben gewezen op de over bezonning ook bestaande TNO-norm, overweegt de Afdeling dat voor de beoordeling van de effecten van toegestane bebouwing op de bezonning van nabijgelegen woningen geen wettelijke normen bestaan. Het staat gemeenten vrij hiervoor eigen beleid op te stellen. De gemeente Den Haag heeft dat gedaan aan de hand van de Haagse bezonningsnorm, waarbij de meetpunten op de gevel liggen. Dat de TNO-norm uitgaat van een ander meetpunt, geeft onvoldoende aanleiding om de meetpunten uit de Haagse bezonningsnorm niet representatief te achten. De Afdeling ziet daarom in de verwijzing naar de TNO-norm geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in dit geval niet heeft mogen aansluiten bij de Haagse bezonningsnorm.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

Chrysantplein 9

10. [appellant sub 1], [appellant sub 4] en [appellant sub 7] wonen naast elkaar aan de Klaverstraat, [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. Zij vrezen alle drie voor de gevolgen voor hun woon- en leefklimaat wanneer een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 9 wordt toegestaan. Volgens hen zal deze dakopbouw ervoor zorgen dat hun tuinen nagenoeg volledig in de schaduw komen te liggen. Ook wijzen ze erop dat bij het vorige bestemmingsplan "Bloemenbuurt 2008" aantasting van het woongenot door afname van bezonning juist reden was om dakopbouwen niet toe te staan op hoekwoningen. Zij begrijpen niet waarom dit standpunt is gewijzigd. Ook wijst [appellant sub 1] erop dat straks op een afstand van 8 m van zijn achtergevel een blinde muur kan worden gebouwd met een hoogte van 9,5 m. Hij vreest dat dit hem een gevoel van opsluiting zal geven.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gevolgen van het toestaan van een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 9 voor het woon- en leefklimaat niet dusdanig zijn dat dit niet aanvaardbaar is. De raad wijst erop dat bij deze drie woningen wordt voldaan aan de Haagse bezonningsnorm.

Hoewel dat geen vereiste in de Haagse bezonningsnorm is, heeft de raad daarnaast ook gekeken naar de bezonning in de tuinen. De raad merkt daarover op dat de zon in de winter- en zomerperiode dusdanig laag of hoog staat dat een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 9 in die periode nagenoeg geen effect zal hebben op de bezonning van de bij de drie woningen behorende tuinen. De bezonning van deze tuinen zal in de lente- en herfstperiode wel afnemen ten opzichte van de situatie zonder dakopbouw. De raad acht dit

niet onaanvaardbaar, omdat het stuk tuin dat aan de woningen grenst ook in deze periodes ruimschoots van zon, mits die schijnt, wordt voorzien. Daarbij acht de raad een blinde muur met een hoogte van 9,5 m niet onaanvaardbaar binnen de stedelijke omgeving, waarbinnen de woningen zijn gelegen. Gelet op deze omstandigheden, heeft de raad met het toestaan van een dakopbouw een zwaarder gewicht toegekend aan het daarmee behouden van de stedenbouwkundige continuïteit van straatwanden en het vergroten van de mogelijkheden van bewoners om bij gezinsuitbreiding in de woning te kunnen blijven wonen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, gelet op deze toelichting, mogen concluderen dat de gevolgen van het toestaan van een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 9 niet onevenredig zijn voor [appellant sub 1], [appellant sub 4] en [appellant sub 7]. Dat deze belangenafweging in het verleden wellicht anders is uitgevallen, doet daar niet aan af. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na een kenbare afweging van alle betrokken belangen, zoals hij in dit geval heeft gedaan, andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen dan in een voorgaand plan. Dat is hier gebeurd.

Het betoog slaagt niet.

Rozenstraat 18

11. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 3] wonen naast elkaar aan de Klaverstraat, op [locatie 5] en [locatie 6]. Zij kunnen zich niet verenigen met de dakopbouw die op de woning aan de Rozenstraat 18 mogelijk wordt gemaakt.

12. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 3] wijzen erop dat in het voorgaande bestemmingsplan een dakopbouw op de woning aan de Rozenstraat 18 juist was uitgesloten, omdat door het toestaan daarvan de bezonning van, onder andere, hun tuin en hun woongenot zou worden aangetast. Dit uitgangspunt is ook teruggekomen bij bijvoorbeeld de afwijzing van een verzoek om een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 1. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] begrijpen niet waarom de raad er bij het nu bestreden plan voor heeft gekozen af te wijken van dit uitgangspunt en voor de woning aan de Rozenstraat 18 toch een dakopbouw toe te staan. Verder wijzen zij op de gevolgen van de afname van de bezonning voor de waarde van hun woning. Ook merken [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 3] op dat het toestaan van dakopbouwen ervoor kan zorgen dat geen zonnepanelen kunnen worden geplaatst, terwijl de gemeente het plaatsen van zonnepanelen stimuleert. [appellant sub 3] voert verder aan dat ten onrechte geen stedenbouwkundige afweging is verricht en dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de afname van de bezonning in zijn tuin.

12.1. Zoals de Afdeling onder 10.1 heeft overwogen, kan de raad op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen dan de bestemmingen en regels die in een voorgaand plan waren vastgesteld. In de door [appellant sub 3] overgelegde stukken met betrekking tot de procedure over een omgevingsvergunning voor een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 1, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat deze procedure in 2004 en 2005 is geweest. Daarbij is de vergunning toentertijd geweigerd, omdat op die locatie op grond van de Nota dakopbouwen geen dakopbouw was toegestaan. Zoals al is besproken onder 8.2, heeft de raad hierover inmiddels een gewijzigd standpunt ingenomen ten opzichte van deze Nota.

Over zonnepanelen heeft de raad toegelicht dat het niet op voorhand is uitgesloten dat de

aanwezigheid van dakopbouwen deze minder winstgevend maken. De raad heeft echter ook in dit geval een zwaarder belang toegekend aan het behouden van de stedenbouwkundige continuïteit van straatwanden en de mogelijkheden voor bewoners om bij gezinsuitbreiding in de woning te kunnen blijven wonen door een dakopbouw toe te staan. De Afdeling acht de uitkomst van deze belangenafweging niet onevenredig.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] betreft, bestaat geen aanleiding voor de verwachting dat die waardevermindering zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

De betogen slagen niet.

12.2. Het betoog van [appellant sub 3] dat er geen stedenbouwkundige afweging is gemaakt, mist feitelijke grondslag. In paragraaf 5.3.4. van de plantoelichting heeft de raad uitgebreid gemotiveerd welke stedenbouwkundige afweging hij heeft gemaakt. Voor zover [appellant sub 3] heeft betoogd dat de afname van bezonning in zijn tuin niet is meegewogen, stelt de Afdeling vast dat de raad een algemene afweging heeft gemaakt ten aanzien van de afname van bezonning van de tuinen in het plangebied. Zoals onder 10.1 al is overwogen, acht de Afdeling deze door de raad gemaakte afweging niet onjuist. Dat het onderzoek van Plan34, specifiek voor de woning van [appellant sub 3], tot andere uitkomsten komt leidt, zoals hiervoor reeds is besproken, niet tot een andere uitkomst.

Hyacintweg 2

13. [appellant sub 8] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] wonen naast elkaar aan de Primulastraat op [locatie 7] en [locatie 8]. Zij kunnen zich met name niet verenigen met de dakopbouw die het plan mogelijk maakt voor de woning aan de Hyacintweg 2.

[appellant sub 8] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] voeren aan dat de in het bezonningsonderzoek genoemde data 19 februari en 21 oktober geen goed beeld geven van het verlies aan bezonning voor hun woningen. De zon komt op die data namelijk niet boven de woning aan de Hyacintweg 2 uit. Verder voeren [appellant sub 8] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] aan dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of de excessenregeling op hun woning of andere panden van toepassing is.

13.1. In het bezonningsonderzoek staat dat de woning van [appellant sub 8] op 19 februari 4 uren en 30 minuten aan zonlicht ontvangt en de woning van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] 4 uren en 5 minuten. Daarmee wordt voldaan aan de Haagse bezonningsnorm. Daarnaast staat in het bezonningsonderzoek dat er geen sprake is van afname van bezonning ten opzichte van de oude situatie. Dit laatste is van belang voor de excessenregeling uit de Haagse bezonningsnorm. Deze regeling houdt namelijk in dat de realisatie van de dakopbouw niet mag leiden tot een afname van de bezonning van meer dan 50% op 19 februari.

De Afdeling stelt vast dat in het bezonningsonderzoek de afname van bezonning voor alle woningen in kaart is gebracht. Anders dan [appellant sub 8] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] betogen, heeft de raad daarmee voor alle panden in de Bloemenbuurt bekeken of de excessenregeling van toepassing is. Voor zover [appellant sub 8] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] hebben aangevoerd dat de raad ten onrechte alleen heeft gekeken naar 19 februari, overweegt de Afdeling het volgende. In de Haagse bezonningsnorm staat dat het toetsingsmoment 19 februari is. De raad heeft toegelicht dat in de Haagse bezonningsnorm de maatgevende datum op 19 februari is bepaald, omdat dit de kortste dag van het jaar met een relatief lage zonnestand is. Verder staat in de Haagse

bezonningsnorm dat de mate waarin de bezonning bij dakopbouwen afneemt snel en sterk daalt. Drie weken na 19 februari is de afname van de bezonning nog slechts de helft, en na zes weken is de afname verwaarloosbaar. Om die reden is ervoor gekozen 19 februari als toetsingsmoment te nemen. Gelet hierop ziet de Afdeling in het summiere betoog van [appellant sub 8] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] geen aanleiding voor het oordeel dat de in de bezonningsstudie opgenomen maatgevende datum van 19 februari niet representatief is. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in dit geval niet van dit beleid heeft mogen uitgaan.
Het betoog slaagt niet.

Chrysantplein 1

14. [appellant sub 9] woont aan de [locatie 9]. Hij kan zich niet verenigen met de dakopbouw die het plan mogelijk maakt voor de woning aan het Chrysantplein 1.

[appellant sub 9] voert aan dat een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 1 een onevenredige inbreuk maakt op zijn woon- en leefklimaat, doordat die woning daarmee van 7 m kan worden verhoogd tot 9 m. Ter onderbouwing van zijn betoog verwijst [appellant sub 9] naar een eerdere weigering tot verlening van een omgevingsvergunning voor het realiseren van een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 1.

14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gevolgen van het toestaan van een dakopbouw op de woning aan Chrysantplein 1 voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 9] niet dusdanig zijn dat een dakopbouw niet mogelijk kan worden gemaakt. De raad heeft in deze afweging de belangen van [appellant sub 9] betrokken en onderzoek gedaan naar de bezonning van zijn woning en de bezonning van zijn tuin. De raad heeft een zwaarder gewicht toegekend aan het behoud van de stedenbouwkundige continuïteit van straatwanden en de mogelijkheden voor bewoners om bij gezinsuitbreiding in de woning te kunnen blijven wonen, dan aan de belangen van [appellant sub 9]. In wat [appellant sub 9] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de gevolgen van het plan voor zijn woon- en leefklimaat onvoldoende heeft meegewogen. Dat de raad zich in een procedure uit 2004 en 2005 op het standpunt heeft gesteld dat een dakopbouw op de woning aan het Chrysantplein 1 niet toelaatbaar was, maakt dit naar het oordeel van de Afdeling niet anders. De Afdeling weegt hierbij mee dat die weigering was gebaseerd op de Nota dakopbouwen. Zoals eerder is overwogen, heeft de raad het in deze Nota neergelegde standpunt ten aanzien van dakopbouwen inmiddels gewijzigd.

Het betoog slaagt niet.

Begoniastraat en Geraniumstraat

15. Bij besluit van 24 oktober 2014 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het slopen van de school aan de Begoniastraat 45 en de bouw van 24 eengezinswoningen op de locatie van die school. Deze woningen zijn inmiddels gebouwd.

[appellant sub 5] en anderen wonen in de buurt van de nieuwbouwwoningen en kunnen zich niet verenigen met het plan, voor zover hierin wordt toegestaan dat een dakopbouw kan worden gerealiseerd op deze nieuwbouwwoningen.

16. [appellant sub 5] en anderen wijzen erop dat de vraag of op deze nieuwbouwwoningen dakopbouwen moeten worden toegestaan, ook al heeft gespeeld bij het vergunningstraject voor de nieuwbouw. Er is toentertijd bewust voor gekozen niet meer dan drie bouwlagen toe te staan. [appellant sub 5] en anderen voeren aan dat het toestaan van dakopbouwen op deze

woningen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat blijkt volgens hen ook uit de afgewezen aanvragen om omgevingsvergunning van 8 juli 2020 en 24 juli 2020 voor opbouwen op twee van die nieuwbouwwoningen. Daarbij wijzen zij erop dat in de Nota van zienswijzen ook staat dat geen ruimte wordt geboden voor dakopbouwen op deze woningen. Zij vermoeden dat de raad via het aangenomen amendement de mogelijkheid om dakopbouwen op die locatie te bouwen alsnog in het plan heeft opgenomen vanwege twee insprekers op de raadsvergadering. Twee bewoners van de nieuwbouwwoningen hebben tijdens de raadsvergadering hun wens een dakopbouw te realiseren uitgesproken. Volgens [appellant sub 5] en anderen is hierdoor bij de belangenafweging te weinig rekening gehouden met de voorgeschiedenis en de belangen van de omwonenden.

16.1. De Afdeling stelt vast dat in het ontwerpplan ook de mogelijkheid was opgenomen een dakopbouw te realiseren op de nieuwbouwwoningen aan de Geraniumstraat en de Begoniastraat. In de Nota van zienswijzen staat dat die mogelijkheid om hier een dakopbouw te realiseren komt te vervallen. In paragraaf 1.5.3.4.2 van bijlage 1 bij de Nota van zienswijzen, staat onder "Staat van wijzigingen" dat geen ruimte voor dakopbouwen wordt geboden op de nieuwbouwwoningen, omdat recent in het vergunningstraject, omwille van de kleinschalige omgeving, bewust is gekozen voor drie bouwlagen. De gerealiseerde nieuwbouw vormde al een aanzienlijke verdichting ten opzichte van het gesloopte schoolgebouw, dat op afstand lag van deze straten en omkaderd was door groen. Het nog meer verdichten is gezien deze voorgeschiedenis en het conserverende karakter van het plan onwenselijk, zo staat in de Nota van zienswijzen. Ook staat hierin dat voor een vierde laag bij soortgelijke eengezinswoningen een beperkte vraag is. Het geven van ruimte voor een vierde laag levert in de praktijk enkel sporadisch een extra dakopbouw op. De fragmentatie van het daklandschap die hierdoor ontstaat zal duidelijk zichtbaar zijn en levert een risicovol of onduidelijk geheel op.

16.2. Onder "aangenomen amendementen" staat in de Nota van zienswijzen een amendement dat het mogelijk maakt een dakopbouw te realiseren op de eengezinswoningen aan de Vogelkersstraat, Wingerdstraat, Sneeuwklorkjesstraat, Sneeuwbalplein, Zonnebloemstraat, Begoniastraat, de Geraniumstraat en de tweekappers aan de Sleedoornstraat. Hier staat verder dat dit belangrijk is om gezinnen in de stad te houden. Daarnaast zorgen veranderingen die in de maatschappij zijn ontstaan door de coronacrisis, zoals thuiswerken, dat bewoners op een andere manier kijken naar de ruimte die hun huis biedt.

16.3. In paragraaf 5.4.3.4 van de plantoelichting staat dat een mogelijkheid voor een dakopbouw op de drielaagse (nieuwbouw) eengezinswoningen met platte daken aan de Begoniastraat en de Geraniumstraat in het plan is opgenomen, omdat de bebouwing zich in de meeste gevallen voegt naar de omliggende bouwhoogten, welke grotendeels ook voorzien zijn van drie lagen met een dakopbouwmogelijkheid. Dit komt de stedenbouwkundige continuïteit en/of symmetrie ten goede. Het levert in grote lijnen geen aantasting van de Haagse bezonningsnorm op. Daar waar wel aantasting plaatsvindt, zullen kleine terugleggingen (setbacks) aan de voor- of achterzijde van de dakopbouwvlakken binnen de plankaart ingetekend zijn. Ook wordt dit architectonisch voorstelbaar geacht. Per situatie zou een keuze voor een eventuele setback aan de voorzijde overwogen kunnen worden, zo staat in de plantoelichting.

16.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom de mogelijkheid een dakopbouw te realiseren op de nieuwbouwwoningen aan de Begoniastraat en de Geraniumstraat in het plan moet worden opgenomen. De Afdeling weegt hier mee dat de afweging in de Nota van zienswijzen en de afweging in de plantoelichting tegenstrijdig zijn. Hierdoor is het niet duidelijk hoe de belangen van de bewoners die een dakopbouw

zouden willen realiseren en de belangen van omwonenden tegenover elkaar zijn afgewogen. Ook is niet duidelijk hoe de eerdere bezwaren uit een oogpunt van stedenbouwkundige aard om een dakopbouw te realiseren op de nieuwbouwwoningen aan de Begoniastraat en de Geraniumstraat, die ook ten grondslag zijn gelegd aan de recente besluiten van het college uit 2020, die strekten tot weigering van een dakopbouw op een aantal nieuwbouwwoningen in de Begoniastraat en de Geraniumstraat, zich verhouden tot de in paragraaf 5.4.3.4 van de plantoelichting gegeven stedenbouwkundige onderbouwing. Het plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Conclusie

17. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 9] zijn ongegrond. Het beroep van [appellant sub 5] en anderen is gegrond.

18. Het plan dient, voor zover dit de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw" ter plaatse van de bedoelde 24 nieuwbouwwoningen aan de Begoniastraat en de Geraniumstraat betreft, te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb.

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

20. De raad hoeft geen proceskosten van [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 9] te vergoeden. De raad moet wel de proceskosten van [appellant sub 5] en anderen vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 9] ongegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 5] en anderen gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 7 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bloemenbuurt 2020", voor zover dit de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouw" ter plaatse van de 24 nieuwbouwwoningen aan de Begoniastraat en de Geraniumstraat betreft;

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

V. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van de bij [appellant sub 5]

en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 759,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Den Haag aan [appellant sub 5] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Plambeck
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 augustus 2022

159-952