



Uitspraak 201506639/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 17 februari 2016

Tegen: de raad van de gemeente Den Haag

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:370

Bij deze uitspraak is een persbericht uitgebracht.

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Den Haag, en anderen,
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid MPA Newday Netherlands B.V. en de naamloze vennootschap Accor Hospitality Nederland N.V., beide gevestigd te Schiphol,
 3. de stichting Stichting SOS Den Haag, gevestigd te Den Haag, en anderen,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 juni 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier en Spuiplein" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en anderen, MPA en Accor en Stichting SOS Den Haag en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante sub 1] en anderen, MPA en Accor, Stichting SOS Den Haag en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De raad heeft desgevraagd de grondexploitatie voor het plan overgelegd en verzocht om geheimhouding van dit stuk. Op 23 september 2015 heeft de Afdeling in andere samenstelling de verzochte beperking van de kennisneming van deze stukken gerechtvaardigd geacht en partijen gevraagd om toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze toestemming is verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2015, waar zijn verschenen [appellante sub 1] en anderen, in de persoon van [gemachtigde], bijgestaan door mr. E. van Kampen, werkzaam bij DAS rechtsbijstand, MPA en Accor, in de persoon van [general manager] van Accor, bijgestaan door mr. G. Schnitzler, advocaat te Amsterdam, Stichting SOS Den Haag en anderen, in de personen van G.F. van Otterloo, A.J.M. Baartmans, P. Drijver en M.-L. Heijmans, bijgestaan door mr. R.B. van Heijningen, advocaat

te Den Haag, en de raad vertegenwoordigd door onder meer mr. C.M. Krijgsman, bijgestaan door onder meer mr. E.C.M. Schippers en mr. R. Reinders, beiden advocaat te Den Haag, en drs. T. Hooft, werkzaam bij Bureau Stedelijke Planning.

Overwegingen

Het plan

1. Het plangebied ligt in het centrum van de gemeente Den Haag. Het plangebied wordt globaal begrensd door Turfmarkt, Oranje Buitensingel, Schedeldoekshaven en het Spui. Met het plan is beoogd de bestaande ruimtelijke structuur vast te leggen, de reeds vergunde situatie te vertalen in een juridisch-planologisch kader en kaders te bieden voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier. Het plan maakt binnen de bestemming "Gemengd -3" de ontwikkeling van een nieuw cultuur- en onderwijscluster, alsmede nieuwe woningen, winkels, hotel, sport, horeca en kantoren mogelijk.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellante sub 1] en anderen

3. [appellante sub 1] is een eet- en drinkgelegenheid aan de Turfmarkt te Den Haag, waar de exploitatie grotendeels op de dag plaatsvindt. Het café is gevestigd in de plint van het stadhuis met een terras aan de voorzijde. [appellante sub 1] en anderen vrezen overlast en inkomstenderving vanwege de grootschalige bouwactiviteiten in het plangebied en de afname van bezonning op het terras en een toename van windhinder vanwege de in het plan voorziene bouwmogelijkheden.

Bezonning

4. [appellante sub 1] en anderen stellen dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de gevolgen van het thans voorliggende plan voor de bezonning. Zij voeren hiertoe aan dat het bezonningsonderzoek van Peutz van 9 januari 2015 (hierna: het bezonningsonderzoek) betrekking heeft op het vorige bestemmingsplan. In dat rapport wordt geconcludeerd dat de bezonningsduur op het terras van [appellante sub 1] wijzigt van twee tot zes uren zon in de bestaande situatie naar één tot twee uren zon in de geplande situatie. Het thans voorliggende plan leidt volgens [appellante sub 1] en anderen tot een verdere afname van de bezonning en daarmee tot een onaanvaardbare afname van zonlicht op het terras. Daarbij is van belang dat de bedrijfsvoering voor een zeer groot deel afhankelijk is van het terras, met name tijdens de lunchuren en dat tijdens die uren het terras volledig in de schaduw van de voorziene bebouwing zal liggen.

4.1. In het bezonningsonderzoek staat dat in de bestaande situatie op het terras van [appellante sub 1] ongeveer twee tot drie uren bezonning per etmaal mogelijk is in februari, oplopend tot vijf à zes uren in april en juni. Als gevolg van het geprojecteerde bouwvolume is hier afhankelijk van het moment van het jaar één tot vier uren extra schaduw te verwachten. Op onderzoeksdatum 19 februari resteert in de geplande situatie op het terras ongeveer één uur zon, op 21 april en 21 juni bedraagt de bezonningsduur ongeveer twee uren. Uit bijlage 1 bij het bezonningsonderzoek volgt dat de twee uren zon in april en juni ongeveer tussen 15:00 en 17:00 uur vallen.

4.2. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat in de inleiding van het bezonningsonderzoek abusievelijk staat dat het bezonningsonderzoek is uitgevoerd met betrekking tot het mogelijke bouwvolume volgens bestemmingsplan "Spuikwartier" en dat het bezonningsonderzoek wel degelijk uitgaat van de maximale mogelijkheden van het voorliggende plan.

De raad stelt dat de afname in bezonning vanwege het plan niet leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor [appellante sub 1] en anderen. Hij voert hiertoe aan dat terrassen bij goede weersomstandigheden ook worden gebruikt indien het daar niet zonnig is. Bovendien wordt het terras in de huidige situatie deels overschaduwd door bomen en door twee grote parasols die vrijwel alle zon wegnemen. Verder zijn [appellante sub 1] en anderen buiten het zomerseizoen, tijdens de meerderheid van de maanden in het jaar, aangewezen op de bedrijfsvoering in het café, die ongewijzigd kan worden voortgezet. Door de realisatie van het nieuwe onderwijs- en cultuurcomplex, winkels, horeca en overige voorzieningen zullen er bovendien meer mensen verblijven in het gebied, waar [appellante sub 1] en anderen profijt van hebben.

4.3. De Afdeling stelt vast dat het bezonningsonderzoek uitgaat van de maximale mogelijkheden van het thans voorliggende plan, namelijk een bouwhoogte van 50 m aan de zijde van het Spui, inwaarts oplopend tot maximaal 90 m aan de zijde van de Zwarteweg. Dat in de inleiding van het bezonningsonderzoek staat dat het bezonningsonderzoek is uitgevoerd met betrekking tot het mogelijke bouwvolume volgens bestemmingsplan "Spuikwartier", maakt dit niet anders.

Uit het bezonningsonderzoek blijkt dat het plan leidt tot een substantiële afname van de bezonning op het terras van [appellante sub 1]. In het aangevoerde ziet de Afdeling evenwel geen aanleiding voor het oordeel dat daardoor ter plaatse geen volwaardige horecagelegenheid meer kan worden geëxploiteerd zoals [appellante sub 1] en anderen stellen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid belang kunnen hechten aan de bestaande situatie en aan de omstandigheid dat [appellante sub 1] tijdens de meerderheid van de maanden in het jaar is aangewezen op de bedrijfsvoering in het café, die ongewijzigd kan worden voortgezet. Ten aanzien van de stelling van [appellante sub 1] en anderen dat het plan leidt tot een ongelijke concurrentiepositie omdat de naastgelegen horecagelegenheid wel zon op het terras houdt, overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen en dat het concurrentiebelang van [appellante sub 1] en anderen daarom bij de vaststelling van het plan geen rol kan spelen. Overigens heeft de raad in het verweerschrift toegelicht dat Brasserie de Ooievaar is gelegen op de hoek van het Spuiplein en daardoor in de huidige situatie al meer zon op het terras heeft dan [appellante sub 1]. Als het maximale bouwvolume wordt benut zal de bezonning op de terrassen van beide horecaondernemers afnemen. Het plan zorgt in deze zin niet voor een wezenlijk verschil in concurrentiepositie van beide cafés, zo concludeert de raad. Gelet op het vorenstaande heeft de raad de belangen die worden gediend met de beoogde planontwikkeling zwaarder kunnen laten wegen dan het belang dat [appellante sub 1] en anderen hebben bij het handhaven van de bestaande bezonningssituatie. Het betoog faalt.

Windhinder

5. [appellante sub 1] en anderen stellen dat het plan leidt tot een onaanvaardbaar windklimaat waardoor de gehele Turfmarkt minder aantrekkelijk zal worden voor het publiek, hetgeen een negatieve invloed heeft op hun bedrijfsvoering. Zij wijzen hiertoe op het rapport windklimaatonderzoek van Peutz van 26 november 2014 (hierna: het windklimaatonderzoek). Ook dit onderzoek ziet volgens [appellante sub 1] en anderen op de bouw mogelijkheden uit het vorige plan. De stelling van de raad dat de maximale bouw mogelijkheden niet zullen worden benut geeft geen garantie.

5.1. In het windklimaatonderzoek wordt geconcludeerd dat het windklimaat in de huidige bebouwingssituatie op de meeste plaatsen gunstig is. In de bestemmingsplansituatie wordt op een aantal plaatsen een slecht windklimaat verwacht, met name bij de verschillende hoeken van het bestemmingsplanvolume. Langs de gevel van het stadhuis is een aantal terrassen aanwezig. Beoordeeld als slentergebied is het te verwachten windklimaat hier lokaal slecht. Beoordeeld als doorloopgebied is het te verwachten windklimaat op de Schedeldoekshaven en het Spui/Spuiplein in een groot gedeelte matig.

5.2. De raad stelt dat ter hoogte van de directe omgeving van [appellante sub 1], buiten het terras zelf, geen sprake is van slentergebied, maar van doorloopgebied en dat het windklimaat voor doorloopgebied als matig wordt gekwalificeerd. Uitgaande van een beoordeling als slentergebied wordt het windklimaat ter plaatse van het terras bij [appellante sub 1] inderdaad als slecht gekwalificeerd. De raad acht dat in dit geval, afgewogen tegen de belangen die gediend zijn met de verwezenlijking van het plan, aanvaardbaar, nu er geen wettelijke normen zijn voor windhinder en het gemeentelijke beleid wat betreft windhinder, ook indien een project leidt tot een slecht windklimaat, de ruimte biedt om in te stemmen met de planontwikkeling. De raad wijst er voorts op dat het bestemmingsplan het mogelijk maakt maatregelen te treffen om het windklimaat plaatselijk te

verbeteren, zoals de realisatie van groenvoorzieningen, kunstobjecten en wind- en terrasschermen. Omdat de uiteindelijke vormgeving van gebouwen bepalend is voor het windklimaat kan pas op bouwplanniveau worden bepaald welke maatregelen er kunnen en dienen te worden toegepast. Via de in het bestemmingsplan opgenomen nadere eisenregeling kan een windhinderonderzoek worden verlangd en kunnen er maatregelen worden voorgeschreven. De raad heeft in dat verband toegelicht dat dit niet betekent dat de maximale mogelijkheden wezenlijk kunnen worden beperkt, maar dat het bouwplan op detailniveau kan worden aangepast met het oog op het reduceren van de windhinder, bijvoorbeeld door het toepassen van afgeronde hoeken.

5.3. In het beleid wat betreft windhinder (RIS 170509) staat dat als ondergrens minimaal een matig windklimaat moet worden nagestreefd, zoals gekwalificeerd in NEN 8100. Een slecht windklimaat wordt slechts bij hoge uitzondering en onder nadere voorwaarden toegestaan. Indien het project niet voldoet aan de normen dan kan het project worden geweigerd dan wel desalniettemin worden besloten dat onder voorwaarden met de planontwikkeling wordt ingestemd. Naast bezonning en wind weegt het gemeentebestuur immers nog vele andere aspecten af zoals architectonische vormgeving, functies, verkeer, parkeren, financiën, volkshuisvesting, sociale veiligheid et cetera. Onderdeel van de afweging is ook dat er voorwaarden (financieel en materieel) kunnen worden opgelegd aan de initiatiefnemer om maatregelen te nemen in de openbare ruimte met het oog op de reductie van windhinder. Overeenkomstig de Wet ruimtelijke ordening kunnen deze eisen worden vastgelegd in een grondexploitatieplan of in een overeenkomst met de initiatiefnemer. Het gemeentebestuur heeft als taak om al deze aspecten op een evenwichtige wijze tot gelding te laten komen.

5.4. Ook ten aanzien van het windklimaatonderzoek stelt de Afdeling vast dat is uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het thans voorliggende plan. Deze maximale mogelijkheden kunnen ter hoogte van de horecaterrassen langs de gevel van het stadhuis, waaronder het terras bij [appellante sub 1], uitgaande van de kwalificatie van de locatie van dit terras als slentergebied, leiden tot een slecht windklimaat. In de directe omgeving van [appellante sub 1] is, buiten het terras zelf, sprake van een doorloopgebied met een windklimaat dat als matig wordt gekwalificeerd. De raad heeft dit onderkend en dit in overeenstemming met het beleid afgewogen tegen het belang dat is gediend met de verwezenlijking van het plan, namelijk dat met de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier en het Spuiplein in de omgeving van het centraal station een toplocatie ontstaat die de binnenstad verbindt met het Beatrixkwartier. Daarbij heeft de raad doorslaggevend gewicht toegekend aan laatstgenoemd belang. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot voorgaande belangenafweging heeft kunnen komen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het tot de vrijheid van de raad behoort om de belangen die gediend zijn met de verwezenlijking van het plan af te wegen tegen de belangen die gediend zijn bij het behoud van het bestaande windklimaat ter hoogte van [appellante sub 1]. In aanmerking genomen dat de planregels voorzien in de mogelijkheid maatregelen te treffen om het windklimaat plaatselijk te verbeteren en op grond van artikel 5.3 van de planregels het bevoegd gezag op basis van het beleid voor windhinder nadere regels kan stellen ten aanzien van de situering en of vormgeving van gebouwen en de ruimtelijke inpassing ervan ten aanzien van hierdoor optredende gevolgen voor windhinder, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanknopingspunten voor het oordeel dat deze belangenafweging zodanig onevenwichtig is, dat moet worden geoordeeld dat de raad niet in redelijkheid tot het besluit tot vaststelling van het plan in zoverre heeft kunnen komen. Het betoog faalt.

Overige bezwaren

6. [appellante sub 1] en anderen voeren aan dat zij in het verleden reeds inkomstenderving hebben ondervonden als gevolg van diverse bouwprojecten in de directe omgeving van het café en dat de voortzetting van het bedrijf ernstig in geding komt vanwege de voorziene grootschalige bouwactiviteiten op ongeveer 6 meter van het terras.

6.1. De raad stelt dat overlast in de aanlegperiode niet te vermijden is, maar zoveel mogelijk zal worden beperkt. Voorts kunnen [appellante sub 1] en anderen aanspraak maken op nadeelcompensatie als de bouwwerkzaamheden leiden tot inkomensschade of andere schade, aldus de raad.

6.2. De Afdeling overweegt dat dit bezwaar geen betrekking heeft op het plan zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. [appellante sub 1] en anderen kunnen een verzoek om vergoeding van planschade indienen bij het college van burgemeester en wethouders voor zover zij menen dat het plan met de daarin opgenomen gebiedsontwikkeling Spuikwartier schade veroorzaakt. [appellante sub 1] en anderen kunnen een verzoek om nadeelcompensatie indienen bij de gemeente voor zover het betreft schade als gevolg van de uitvoering van (bouw)activiteiten binnen het plangebied.

7. [appellante sub 1] en anderen stellen voorts dat het plan in strijd is met artikel 2.3a.1 van de Bouwverordening aangezien het wegvallen van horecagelegenheden negatieve gevolgen kan hebben voor de sociale veiligheid als daardoor de sociale controle wegvalt.

7.1. Ingevolge artikel 2.3a.1 van de Bouwverordening van Den Haag dient een bouwwerk zodanig te zijn, dat het zowel op zichzelf als in verband met de bestaande omgeving voldoet aan redelijke eisen van sociale veiligheid. Het bouwwerk dient derhalve in zich te hebben dat het in zijn algemeenheid sociale controle mogelijk maakt, dat het bepaalde ongewenste situaties op het gebied van criminaliteit tegengaat en dat het de eigen veiligheid beschermt.

7.2. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de bouwwerken die het plan mogelijk maakt niet kunnen voldoen aan het bepaalde in artikel 2.3a.1 van de Bouwverordening. Het betoog faalt.

8. Ten aanzien van de stelling van [appellante sub 1] en anderen dat niet inhoudelijk is ingegaan op hun zienswijze, overweegt de Afdeling dat in de zienswijzenota staat dat de zienswijze van [appellante sub 1] en anderen raakt aan dezelfde onderwerpen als de zienswijze van Brasserie de Ooievaar. Voor de beantwoording van de zienswijze van [appellante sub 1] en anderen is dan ook verwezen naar de beantwoording van de zienswijze van Brasserie de Ooievaar. [appellante sub 1] en anderen hebben geen aspecten van hun zienswijze benoemd waarop niet inhoudelijk is ingegaan. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

9. Het beroep van [appellante sub 1] en anderen is ongegrond.

Het beroep van MPA en Accor

10. MPA is houder van het recht van erfpacht voor het perceel Spuiplein 180 en Accor is huurder en exploitant van het op dit perceel gesitueerde Mercure hotel. Zij kunnen zich niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Gemengd - 3". De gronden met deze bestemming grenzen aan het perceel Spuiplein 180.

Globaal plan

11. MPA en Accor stellen dat de planregels dermate ruim en globaal zijn geformuleerd dat het plandeel onvoldoende inzicht biedt in de toekomstige ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier en het Spuiplein. Er wordt immers een diversiteit aan functies mogelijk gemaakt, waarbij voorts niet is bepaald hoe het totale brutovloeroppervlak (hierna: bvo) van 178.200 m² wordt verdeeld over de toegestane functies. De mogelijke ontwikkelingen hebben zeer uiteenlopende gevolgen voor de ruimtelijke uitstraling van de omgeving en MPA en Accor weten niet waar zij aan toe zijn. Zij achten dit in strijd met een goede ruimtelijke ordening en de rechtszekerheid, te meer daar sprake is van verstedelijkt gebied waar meer gevestigde belangen zijn waardoor een grotere waarde moet worden gehecht aan rechtszekerheid. Zij wijzen in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2013 in zaak nr. 201301661/1/R1.

11.1. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de raad om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen. In een bestemmingsplan kunnen globale bestemmingen worden opgenomen die niet meer behoeven te worden uitgewerkt. Of een dergelijke bestemmingsregeling uit een oogpunt van rechtszekerheid aanvaardbaar is, dient per geval aan de hand van de zich voordoende feiten en omstandigheden te worden beoordeeld.

11.2. De raad heeft toegelicht dat bewust is gekozen voor een ruime, flexibele bouwvelop om marktpartijen uit te dagen een creatief ontwerp te maken dat past bij de wensen van omwonenden en gemeente en aansluit bij de wensen uit de markt. De randvoorwaarden zoals het bouwvlak, de maximale bouwhoogte, de toegestane functies en het maximaal toegestaan aantal vierkante meters bvo per functie zijn op de verbeelding, respectievelijk in de planregels vastgelegd. Er wordt bij recht maximaal 159.700 m² bvo aan functies mogelijk gemaakt, zoals een cultuur- en onderwijscluster, kantoren, detailhandel en dienstverlening, congres- en vergaderaccommodatie, hotel, horeca, wonen, sport, verkeer en onderwijs. Met toepassing van de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheden is maximaal 175.700 m² bvo aan functies toegestaan. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het gebied uit het oogpunt van rechtszekerheid voldoende zijn neergelegd in de planregels. De door MPA en Accor genoemde uitspraak leidt de Afdeling niet tot het oordeel dat de raad in dit geval, waarin sprake is van verstedelijkt gebied, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor een meer gedetailleerde bestemmingsregeling had moeten kiezen. Nog daargelaten dat die uitspraak ziet op de eisen waaraan uitwerkingsregels moeten voldoen vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en derhalve op een andere situatie dan thans aan de orde, overweegt de Afdeling daartoe dat artikel 5 van de planregels niet dusdanig ruim is geformuleerd en de daarbinnen toegestane gebruiksdoeleinden wat betreft ruimtelijke uitstraling niet dusdanig ingrijpend of ongebruikelijk zijn in relatie tot een hotelfunctie dat het plandeel in strijd met een goede ruimtelijke ordening of de rechtszekerheid moet worden geacht. Het betoog faalt.

Parkeren

12. MPA en Accor stellen dat het plan voorziet in te weinig parkeerplaatsen en wijzen daartoe op de plantoelichting waarin staat dat bij een maximale invulling van het plan een parkeertekort ontstaat van ongeveer 270 plaatsen. Ter zitting hebben zij voorts gesteld dat bij de beoordeling van de parkeerbehoefte van het voorziene hotel ten onrechte is uitgegaan van 250 kamers nu het plan maximaal 340 hotelkamers mogelijk maakt.

12.1. In paragraaf 5.4.1.7 van de plantoelichting is een berekening gemaakt van de parkeerbehoefte aan de hand van de verschillende in het plangebied toegelaten functies. Op het maatgevende moment is een capaciteit van 550 parkeerplaatsen benodigd. In de nu aanwezige garage zijn ongeveer 470 plaatsen beschikbaar. De parkeerbehoefte is dan ook in de bestaande garage niet zonder meer op te vangen. Het tekort op de piekmomenten bedraagt ongeveer 80 plaatsen. Door een te verwachten capaciteitsverlies in de bestaande garage ten gevolge van verbouw/nieuwbouw zal dit tekort waarschijnlijk groter worden en kunnen oplopen tot 130 plaatsen. In het geval van realisatie van het maximaal mogelijke scenario zal dit tekort aan parkeerplaatsen oplopen tot ongeveer 270 plaatsen. Daarbij is de gehanteerde invulling van enkele functies te zien als een "worst case" zodat niet op voorhand kan worden aangegeven in hoeverre de berekende parkeerbehoefte zich ook zal gaan voordoen. Daarnaast acht de raad onwaarschijnlijk dat de maximale planologische mogelijkheden volledig zullen worden ingevuld. Maar ook indien het parkeertekort van 270 parkeerplaatsen zich zou voordoen, kan dit volgens de raad worden opgevangen buiten het plangebied in de op loopafstand van het plangebied gelegen parkeergarages Veerkaden, Stadhuis/Centrum, Grote Markt, Parking Muzenplein en Helicon. Deze overlooptmogelijkheid sluit aan bij het gemeentelijk beleid dat erop is gericht aanwezige parkeervoorzieningen in de stad zo efficiënt mogelijk te gebruiken, aldus de raad.

12.2. De Afdeling overweegt 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. Gelet daarop ziet de Afdeling in het door MPA en Accor aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de parkeerbehoefte heeft onderschat. Uit het vorenstaande volgt dat kan worden voorzien in de parkeerbehoefte door de bestaande parkeergarage in het plangebied en door gebruikmaking van parkeergarages in de directe omgeving daarvan. MPA en Accor hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Gelet daarop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare parkeerhinder in de omgeving van het plangebied. Het betoog faalt.

Behoefte

13. Volgens MPA en Accor bestaat er geen actuele regionale behoefte aan de in het plan voorziene ontwikkeling van een hotel met een oppervlak van 17.000 m² bvo en 4.000 m² bvo aan vergader- en congresfaciliteiten. Zij wijzen hiertoe op de op 17 oktober 2013 door de raad vastgestelde hotelstrategie waarin staat dat de ondergrens voor het gezond functioneren van de hotelsector is bereikt, alsmede op recente ontwikkelingen als Airbnb en de bouw van 2 hotels in het centrum van Den Haag met 118 en 120 hotelkamers. Met de enkele stelling dat op dit moment geen hotels leegstaan, heeft de raad niet onderbouwd dat behoefte bestaat aan extra hotelruimte, aldus MPA en Accor. Het plan is op dit punt dan ook in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

13.1. De raad stelt dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro nu de hotel- en vergader- en congresfunctie reeds mogelijk was onder het vorige bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier" uit 2007. De raad wijst erop dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling onbenutte planologische mogelijkheden in een nieuw plan mogen worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde voorwaarden. De raad stelt voorts dat als gevolg van het plan geen leegstand is te verwachten. De realisatie van een hotelfunctie sluit ook aan op de hotelstrategie nu het Spuiplein een strategische locatie is binnen het toeristische kerngebied Binnenstad. In dit kerngebied wil de gemeente de vestiging van een hotel actief stimuleren.

13.2. Niet in geschil is dat het bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier" uit 2007 reeds voorzag in de mogelijkheid van de bouw van een hotel met congresfunctie met eenzelfde oppervlakte als in het onderhavige plan voorzien, welke mogelijkheid niet is benut. MPA en Accor stellen niettemin dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling nu het bestemmingsvlak waarbinnen het hotel kan worden gerealiseerd is aangepast ten opzichte van het vorige plan. De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsvlak waarbinnen een hotel met vergader- en congresfunctie kan worden gerealiseerd in zuidwestelijke richting is verschoven ten opzichte van het vorige plan, waarbij de twee afzonderlijke, rechthoekige bestemmingsvlakken uit het vorige plan zijn vervangen door één min of meer rechthoekig bestemmingsvlak dat één van de bestemmingsvlakken uit het vorige plan overlapt. De oppervlakte van het bestemmingsvlak waarbinnen het hotel kan worden gerealiseerd neemt ten opzichte van het vorige plan niet of nauwelijks toe en de gronden waarnaar het bestemmingsvlak is verplaatst waren ten tijde van de vaststelling van het plan reeds bebouwd, zodat er in zoverre geen nieuw ruimtebeslag plaatsvindt. Onder deze omstandigheden is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. De raad heeft zich gelet op het voorgaande terecht op het standpunt gesteld dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in zoverre niet van toepassing is. Dit laat onverlet dat de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aannemelijk dient te maken dat zich binnen de planperiode van in beginsel tien jaar wel een behoefte aan de voorziene ontwikkelingen voordoet.

13.3. In de plantoelichting en het verweerschrift is toegelicht dat er in Den Haag geen leegstand van hotels is. Het aantal toeristen en zakelijke bezoekers groeit sterk. Daardoor is behoefte ontstaan aan hotelfaciliteiten in de Haagse binnenstad. Het plangebied is onderdeel van het toeristisch kerngebied in de binnenstad en gelegen in het nieuwe zakelijke centrum van Den Haag. Het is daarmee de aangewezen locatie voor nieuwbouw van een hotel en dit is volgens de plantoelichting in overeenstemming met de hotelstrategie.

13.4. De hotelstrategie is gebaseerd op hotelmarktonderzoek van ZKA in 2012. In het hotelmarktonderzoek staat dat tot 2015 in beginsel niet of nauwelijks ruimte bestaat voor extra kamers. Tot en met 2020 bestaat maximaal ruimte voor ongeveer 225 kamers (realistisch scenario) tot 650 kamers (optimistisch scenario). Rekening houdend met de plannen in de projectfase (315 kamers), betekent dit dat tot en met 2020 maximaal ruimte resteert voor 335 extra hotelkamers (optimistisch scenario).

13.5. In het rapport "Behoefte en effecten hotelontwikkeling Spuikwartier Den Haag" van 1 december 2015, opgesteld door Bureau Stedelijke Planning (hierna: het nadere rapport van BSP), is de behoefte aan hotelkamers nader toegelicht. Daarin staat dat het plan voorziet in de mogelijkheid ongeveer 340 hotelkamers te realiseren en dat het verdringingseffect daarvan op regionale schaal maximaal 2,5% bedraagt. Dit valt te beschouwen als regulier ondernemersrisico. Een verdringingseffect van 5% wordt nijpend, aldus BSP. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het verdringingseffect niet betekent dat bestaande hotels moeten sluiten, maar dat het tot omzetsderving leidt verspreid over het hele aanbod. Wat betreft Airbnb heeft de raad

onweersproken toegelicht dat de verhuur van appartementen aan toeristen door particulieren in Den Haag beperkt plaatsvindt en dat de situatie in Den Haag anders is dan bijvoorbeeld in Amsterdam, waar het aanbod veel groter is.

13.6. In reactie op het nadere rapport van BSP hebben MPA en Accor het rapport "second opinion actuele regionale behoefte hotel spuikwartier Den Haag" van 18 december 2015 (hierna: de second opinion), opgesteld door Ecorys, overgelegd. Daarin worden kanttekeningen geplaatst bij aannames van BSP in het nadere rapport. Volgens de second opinion dienen locaties waar hotels planologisch zijn toegestaan tot de harde plancapaciteit te worden gerekend en is het onjuist deze capaciteit te halveren door ervan uit te gaan dat slechts de helft van deze mogelijkheden daadwerkelijk zal worden benut. Voorts gaat de second opinion voor wat betreft de vraag naar nieuwe hotelkamers uit van een laag scenario, hetgeen een autonome vraag van 600 hotelkamers omvat. In de second opinion wordt geconcludeerd dat 340 hotelkamers gelijk staan aan 80.000 overnachtingen per jaar, hetgeen ongeveer 6% betreft van het aantal overnachtingen in de Haagse hotels.

De omzet van elk nieuw hotel zal leiden tot verdringing op de omzet van het bestaande hotelaanbod. Deze verdringing zal al snel meer dan 5% van de omzet van de branche bedragen. Volgens de second opinion is dan ook niet onomstotelijk aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling voldoet aan de voorwaarden die in de eerste trede van de ladder van duurzame verstedelijking worden gesteld.

13.7. De Afdeling stelt vast dat Ecorys gedeeltelijk is uitgegaan van andere aannames dan BSP. Ter zitting heeft de raad zich in reactie op de second opinion op het standpunt gesteld dat gedurende de planperiode in overeenstemming met het al vigerende beleid tot een reductie van de planologische capaciteit voor hotels zal worden gekomen. Voorts is aangegeven dat in de second opinion ten onrechte ook locaties tot de harde plancapaciteit zijn gerekend waarvoor weliswaar hotelplannen bestaan, maar waar de bestemming geen hotelfunctie toelaat. Verder heeft de raad met verwijzing naar cijfers over de feitelijke ontwikkeling van de hotelmarkt verduidelijkt dat de autonome groei waar het lage scenario van uitgaat uiterst conservatief is ingeschat. De in de second opinion bij het nadere rapport van BSP geplaatste kanttekeningen geven de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat in het nadere rapport is uitgegaan van zodanig onredelijke uitgangspunten dat de raad zijn besluit daarop niet heeft kunnen baseren. Gelet op de plantoelichting, het hotelmarktonderzoek en het nadere rapport van BSP heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet behoeft te worden getwijfeld aan de uitvoerbaarheid van het plan op dit punt. Het betoog faalt.

Afstand Mercure hotel en nieuwbouw

14. MPA en Accor betogen ten slotte dat het bouwvlak binnen het bestemmingsvlak "Gemengd - 3" op te korte afstand, namelijk 3,5 meter, van het Mercure hotel ligt. In een nader stuk hebben zij toegelicht dat de tussenliggende ruimte in werkelijkheid nog kleiner zal zijn nu het Mercure hotel juist aan de achterzijde het bouwvlak overschrijdt.

MPA en Accor stellen dat tussen de gebouwen tenminste de huidige afstand van 7 meter dient te worden aangehouden in verband met de afvoer van vuilcontainers en de (brand)veiligheid.

14.1. De raad stelt dat met de afstand van 3,5 meter tussen de bouwvlakken een voldoende brede doorgang achter het Mercure hotel is gewaarborgd. De afvoer van vuilcontainers blijft mogelijk en de doorgang behoeft ingevolge het Bouwbesluit 2012 niet toegankelijk te zijn voor nooddiensten nu het hotel via alle overige zijden toegankelijk is.

MPA en Accor hebben dit niet weersproken. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet heeft kunnen vaststellen zoals hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

15. Het beroep van MPA en Accor is ongegrond.

Het beroep van Stichting SOS Den Haag en anderen

Ontvankelijkheid

16. De raad stelt dat het beroep van Stichting SOS Den Haag en anderen niet-ontvankelijk dient te worden verklaard voor zover dat is ingediend namens [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] aangezien zij niet in de directe omgeving van het plangebied wonen.

16.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

De wetgever heeft deze eis gesteld om te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

16.2. [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] wonen op een afstand van ongeveer 1,7 km, respectievelijk ongeveer 3,7 km afstand van het plangebied. Gelet op deze afstanden is de Afdeling van oordeel dat [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B] niet worden geraakt in een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat, ondanks deze afstanden, een eigen, persoonlijk belang van hen rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Dat zij Vrienden van het Nederlands Danstheater zijn en dat [appellante sub 3A] werkzaam is in het gebied is daarvoor onvoldoende. De conclusie is dat zij geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb zijn bij het bestreden besluit, zodat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb geen beroep kunnen instellen. Het beroep van Stichting SOS Den Haag en anderen, voor zover ingesteld namens [appellante sub 3A] en [appellant sub 3B], is derhalve niet-ontvankelijk.

16.3. De raad stelt verder dat het beroep van SOS Den Haag en anderen niet-ontvankelijk dient te worden verklaard voor zover dat is ingediend namens Stichting Nomadisch Paviljoen en [appellant sub 3C], aangezien zij geen zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpplan.

16.4. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

16.5. Stichting Nomadisch Paviljoen heeft geen zienswijze naar voren gebracht over het ontwerpplan. Er zijn geen omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan dient te worden geoordeeld dat haar redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Het beroep van SOS Den Haag en anderen dient derhalve niet-ontvankelijk te worden verklaard voor zover dat is ingediend namens Stichting Nomadisch Paviljoen.

16.6. [appellant sub 3D], woonachtig op [locatie], is één van de ondertekenaars van de zienswijze die is ingediend namens de bewoners van het Hertzberger gebouw. Ter zitting is vastgesteld dat dit dezelfde persoon is als [appellant sub 3C] namens wie het beroep van SOS Den Haag en anderen mede is ingesteld. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding om het beroep van SOS Den Haag en anderen niet-ontvankelijk te verklaren voor zover dat is ingesteld namens [appellant sub 3C].

Formeel bezwaar

17. Stichting SOS Den Haag en anderen betogen dat in de bijlage bij de beantwoording van de zienswijzen de namen van een deel van de indieners niet zijn vermeld, waardoor niet duidelijk is of hun zienswijzen in de beoordeling zijn betrokken.

17.1. De raad stelt dat de zienswijzen van Stichting SOS Den Haag en anderen onder nummers 7, 11, 13, 17, 18 en 21 zijn behandeld. Uit privacyoverwegingen zijn de persoonsgegevens van de natuurlijke personen die een zienswijze hebben ingediend geanonimiseerd. De zienswijzen zijn in het vaststellingsbesluit grotendeels geciteerd om te verzekeren dat reclamanten hun zienswijzen kunnen herkennen.

17.2. De wijze waarop de ingekomen zienswijzen zijn weergegeven in de nota van beantwoording zienswijzen acht de Afdeling niet onduidelijk of onzorgvuldig. Niet gebleken is dat de zienswijzen van Stichting SOS Den Haag en anderen niet bij de beoordeling zijn betrokken. Het betoog faalt.

Alternatief

18. Stichting SOS Den Haag en anderen kunnen zich niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Gemengd - 3". Volgens hen heeft er geen zorgvuldige belangenafweging plaatsgevonden doordat de voordelen van en mogelijkheden tot (gedeeltelijk) behoud van de cultuurgebouwen niet bij de besluitvorming zijn betrokken. Zij wijzen daartoe op het rapport van ir. A.J.M. Baartmans en het rapport van ir. P. Drijver. Uit deze rapporten volgt volgens hen dat verwezenlijking van de alternatieve renovatievariant een vergelijkbaar zo niet beter resultaat zal opleveren.

18.1. De raad wijst erop dat in het kader van het vorige bestemmingsplan "Spuikwartier 2013" het ontwerp van het Spuiforum is vergeleken met een renovatievariant. De door Stichting SOS Den Haag en anderen ingediende rapporten zien op die vergelijking en derhalve niet op het onderhavige plan. De raad wijst erop dat de Dr. Anton Philipszaal en het Lucent Dans Theater binnen de bestemming "Gemengd - 3" grotendeels behouden kunnen blijven, alleen de foyer van de Dr. Anton Philipszaal valt gedeeltelijk buiten het bouwvlak. De mogelijkheid van renovatie van de bestaande zalen is in het bestemmingsplan derhalve opengehouden.

18.2. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. De raad stelt zich terecht op het standpunt dat het bestemmingsplan niet in de weg staat aan renovatie van de bestaande zalen. Gelet daarop en op de omstandigheid dat de door Stichting SOS Den Haag en anderen ingediende rapporten betrekking hebben op het bestemmingsplan "Spuikwartier 2013", dat thans niet ter toetsing voorligt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan het plan in zoverre geen zorgvuldige belangenafweging ten grondslag ligt. Het betoog faalt.

Bouw- en gebruiksmogelijkheden

19. Stichting SOS Den Haag en anderen stellen voorts dat het plandeel met de bestemming "Gemengd - 3" voorziet in te ruime bebouwings- en gebruiksmogelijkheden. Het maakt een groot en massief gebouw van ongekende hoogte en omvang mogelijk en biedt onvoldoende inzicht in de toekomstige ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier en het Spuiplein en de gevolgen daarvan voor omwonenden. Met name is onvoldoende afgebakend waar, met welke concentraties en op welke bouwhoogten zware en middelzware horeca zijn toegestaan. Daardoor zijn de verkeersaantrekkende werking van de horeca en de gevolgen daarvan voor omwonenden onduidelijk.

19.1. De raad stelt te hebben gekozen voor een ruime, flexibele bouwvelop waarbinnen verschillende invullingen denkbaar zijn. De raad benadrukt evenwel dat het bouwvolume wel degelijk wordt beperkt door randvoorwaarden die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd. Deze randvoorwaarden zijn ontleend aan het Stedenbouwkundig beoordelingskader dat als bijlage 2 bij de plantoelichting is gevoegd. Zo zijn de maximale contouren van de ontwikkeling vastgelegd in het plan door het bouwvlak dat op zijn breedst ongeveer 170 m bij 115 m meet. Voorts zijn de maximale bouwhoogte, de toegestane functies en het maximaal toegestaan aantal vierkante meters bvo per functie op de verbeelding, respectievelijk in de planregels vastgelegd. Ten aanzien van de stelling van Stichting SOS Den Haag en anderen dat de maximale bouw mogelijkheden kunnen resulteren in een massieve doos zoals geïllustreerd in het bezonningsonderzoek, wijst de raad erop dat de bedoelde afbeelding geen bouwplan betreft maar een visualisatie van de buitengrenzen van de bouw massa bij benutting van de maximale bouw mogelijkheden, inclusief de afwijkingbevoegdheid voor bouwen tot 90 m aan de zijde van de Zwarteweg. Een dergelijke bouw massa is, behoudens de bouw hoogte van 70 tot 90 m, weliswaar rechtstreeks mogelijk binnen de in het plan gestelde randvoorwaarden, en de raad acht dit wat betreft maximale hoogte en omvang ook aanvaardbaar, mede gelet op de omvang en hoogte van

de bestaande bebouwing in de directe omgeving van het plangebied, maar de raad acht het niet realistisch dat een dergelijk bouwplan zal worden ingediend en vergund, onder meer gelet op de beperkingen die de toegestane functies met zich brengen en de vraag uit de markt. De raad wijst er verder op dat in het plan een nadere eisenregeling is opgenomen op grond waarvan nadere eisen kunnen worden gesteld omtrent de situering en vormgeving van gebouwen en de ruimtelijke inpassing in de omgeving.

19.2. De Afdeling overweegt dat niet een bouwplan of gebiedsvisie ter beoordeling voorligt maar het bestemmingsplan, waarbij uitgegaan moet worden van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt. De Afdeling is van oordeel dat de raad met hetgeen in het plan is vastgelegd ten aanzien van het bouwvlak, de maximale bouwhoogte, de toegestane functies en het per functie maximaal toegestane aantal vierkante meters bvo, voldoende inzicht heeft geboden in de toekomstige ontwikkeling van het plandeel met de bestemming "Gemengd - 3". De Afdeling volgt het betoog van Stichting SOS Den Haag en anderen niet dat deze bouw- en gebruiksmogelijkheden aldus te ruim zijn. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene bouw- en gebruiksmogelijkheden vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn.

Overigens heeft de raad ter zitting toegelicht dat ook uit de winnende gebiedsvisie voor het onderwijs- en cultuurcomplex blijkt dat de vrees voor een cultuurkolos die de bouwvelop volledig benut ongegrond is. Deze gebiedsvisie gaat aan de zijde van het Spuiplein uit van een bouwhoogte van 37 meter en blijft daarmee ruim onder het naastgelegen 50 meter hoge stadhuis en maakt in totaal 107.000 m² bvo aan functies mogelijk, aldus de raad.

19.3. In het bestemmingsplan is voorts horeca tot en met categorie middelzwaar bij recht toegestaan met een totaal bvo van maximaal 5000 m². Volgens de raad is het niet nodig om in het plan vast te leggen op welke locatie of hoogte deze vorm van horeca is toegestaan aangezien horeca tot en met categorie middelzwaar goed inpasbaar is naast een woonfunctie. Doordat zware horeca alleen met afwijking mogelijk is, zal hierbij wel worden bezien of de beoogde plek zich leent voor een dergelijke vorm van horeca. De woningen van appellanten staan op dusdanige afstand van het te ontwikkelen gebied dat het woon- en leefklimaat van de bewoners niet noemenswaardig wordt beïnvloedt door de voorziene horeca, aldus de raad.

19.4. De kortste afstand tussen de woningen van de betreffende appellanten en het plandeel met de bestemming "Gemengd - 3" bedraagt ongeveer 80 m. Deze afstand heeft de raad in redelijkheid voldoende kunnen achten ter waarborging van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter hoogte van die woningen. Gelet daarop heeft de raad zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet nodig is om in het plangebied specifieke locaties aan te wijzen waar horeca is toegestaan. Wat betreft de verkeersaantrekkende werking van de voorziene horeca heeft de raad toegelicht dat bezoekers, net als in de huidige situatie, gebruik kunnen maken van de verschillende bezoekersgarages in en buiten het plangebied. Het betoog faalt.

Actuele regionale behoefte

20. Stichting SOS Den Haag en anderen stellen voorts dat niet is onderbouwd dat de voorziene mogelijkheden voor detailhandel, kantoren en een hotel voorzien in een actuele regionale behoefte. Er wordt dan ook niet voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

Detailhandel

20.1. Stichting SOS Den Haag en anderen stellen dat uit de nadere onderbouwing van 30 april 2015 blijkt dat het leegstandseffect van de ontwikkeling zoals becijferd in het distributieplanologisch onderzoek (hierna: dpo) van 12 november 2014 ernstig is geflatteerd. Verder is de bestaande leegstand in Den Haag aanzienlijk en stelt de raad dat met de invulling van de detailhandel kan worden gekozen voor branches die minder concurrerend zijn, maar in de planregels zijn geen bepalingen opgenomen voor de kwalitatieve invulling van de detailhandel, aldus Stichting SOS Den Haag en anderen.

20.2. Het centrum van Den Haag is in het provinciaal beleid aangewezen tot te ontwikkelen centrum. Daarbij wordt gestreefd naar opwaardering van de detailhandelsfunctie, waarbij met inachtneming van de ladder voor duurzame verstedelijking ruimte is voor uitbreiding van het winkelareaal. Ten opzichte van vigerende bestemmingsplannen wordt 2.250 m² meer detailhandel toegestaan en uit het dpo blijkt dat deze uitbreidingsmogelijkheid planologisch inpasbaar is, aldus de raad.

20.3. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder een stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro dient in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt te worden beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

20.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 maart 2014, nr. [201303469/1/R3](#)), dient volgens de nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Voor detailhandel betekent dit dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden.

20.5. In het dpo is bij het in beeld brengen van de positieve en negatieve effecten uitgegaan van een maximaal detailhandelsprogramma van 20.000 m² bvo, waarvan 5.000 m² bvo in de plint en 15.000 m² bvo aan grootschalige units. In werkelijkheid kunnen de effecten variëren naar gelang de feitelijke invulling van de ontwikkeling. De hier geschetste indicatieve effecten kunnen dan ook als theoretisch maximum worden beschouwd, uitgaande van 20.000 m² bvo detailhandel.

In het dpo staat dat er in Haaglanden naar de toekomst toe (2020) per saldo sprake is van substantiële ontwikkelingsmogelijkheden. Voor reguliere detailhandel (Dagelijks, Mode & Luxe, Vrije Tijd & Electro) gaat het om circa 90.000 m² wvo. De ontwikkelingsmogelijkheden voor reguliere detailhandel concentreren zich vooral in de grootste aankoopplaatsen met een (boven)regionaal bereik, het centrum van Den Haag voorop. Hier is ook het grootste deel van de planvoorraad gesitueerd. In de reguliere niet-dagelijkse sector (bestaande uit Mode & Luxe en Vrije Tijd & Electro) beschikt stadsdeel Den Haag Centrum over een indicatieve uitbreidingsruimte van bijna 40.000 m² bvo (exclusief confrontatie met planvoorraad).

Bij de invulling van de grootschalige units wordt gedacht aan (een verzameling van) onderscheidende aanbieders die niet passend zijn in c.q. die niet concurreren met de A-locaties (Grote Marktstraat e.o.).

In het dpo staat verder dat uit de detailhandelsmonitor 2013 blijkt dat de leegstand in de Haagse binnenstad doorgaans tussen de 5% en 10% fluctueert. Momenteel is de winkelleegstand circa 7% en ligt daarmee boven frictieniveau. De landelijke gemiddelde leegstand schommelt eveneens rond de 7%. Twee aspecten zijn in dit kader van belang:

- Veel van de leegstaande panden concentreren zich in de aanloopstraten naar de binnenstad, zoals de Denneweg, de Boekhorststraat, Korte Poten, Westeinde en de Jan Hendrikstraat.

- De leegstand hangt tevens samen met enkele grootschalige herontwikkelingen in het centrum van Den Haag. Met projecten als de Nieuwe Haagse Passage, Amadeus, De Markies en Sijthoff City zijn/worden er in de binnenstad de nodige winkelmeters toegevoegd en enkele formules van internationale allure gehuisvest, zoals Primark, Marks & Spencer, Zara en H&M. Dergelijke ontwikkelingen gaan doorgaans gepaard met (tijdelijke) leegstand van winkelvastgoed.

Indien de toevoeging van winkelmeters in het Spuikwartier leidt tot uitval van winkelmeters in de gemeente Den Haag of omliggende gemeenten kan de leegstand in theorie met maximaal 1.100 m² wvo oplopen als gevolg van de ontwikkelingen in de plint en maximaal 1.600 m² wvo als gevolg van de grootschalige units. Daarbij is de theoretische maximale omzetsderving leidend en wordt ervan uitgegaan dat de leegstand (in %) toeneemt met de helft van de omzetsderving. Met andere woorden: als de gemeente Den Haag te maken krijgt met een theoretisch maximale omzetsderving van 0,9% als gevolg van de ontwikkelingen in het Spuikwartier,

dan neemt de leegstand in Den Haag toe met (afgerond) 0,5% van het totale gevestigde winkelaanbod in de gemeente, oftewel 2.766 m² wvo. Het effect op de leegstand in de regio Den Haag is (in theorie) beperkt tot maximaal 3.500 m² wvo.

De uiteindelijke invulling van de toekomstige retailunits aan de Turfmarkt is bepalend voor de mate van het negatieve omzeteffect. Hoe meer overlap (in functie, branche, metrage, formule, prijsstelling en doelgroep), des te groter het omzeteffect. Per saldo is het positieve effect groter dan het negatieve effect. De ontwikkeling zal alles bij elkaar leiden tot een grotere attractiewaarde van de Haagse binnenstad, met meer bezoekers, hogere consumptieve bestedingen en een grotere totale detailhandelsomzet in de binnenstad, aldus het dpo.

In de nadere onderbouwing effectenmethodiek van 30 april 2015 is toegelicht dat ten behoeve van de effectanalyse in het dpo gebruik is gemaakt van een relatief hoge gemiddelde vloerproductiviteit, waardoor de effecten voor de plintinvulling eerder te hoog dan te laag zijn geraamd. Vervolgens is gerekend met de landelijke gemiddelde vloerproductiviteit voor reguliere detailhandel voor de dagelijkse sector en de niet-dagelijkse sector tezamen. Uit die berekening volgt het volgens de opstellers van het rapport volstrekt theoretische en onrealistische maximale leegstandseffect van 5.618 m² wvo.

20.6. In de plantoelichting staat dat met de realisering van detailhandel in het Spuikwartier wordt aangesloten bij de bestaande Haagse hoofdwinkelstructuur en dat de locatie deel uitmaakt van de binnenstad van Den Haag. De mogelijkheid met onder andere grootschalige detailhandel past binnen de ambitie van de gemeente Den Haag. Ook stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland benadrukken het belang van de Haagse binnenstad binnen de regionale- en provinciale detailhandelsstructuur. In het verweerschrift heeft de raad toegelicht dat het centrum van Den Haag in het provinciaal beleid is aangewezen tot te ontwikkelen centrum, waarbij wordt gestreefd naar opwaardering van de detailhandelsfunctie. De provincie Zuid-Holland is bij het dpo betrokken en is daarmee akkoord. Ook het Haagse detailhandelsbeleid geeft prioriteit aan de binnenstad, conform het Haagse Binnenstadsplan. De ontwikkeling van detailhandel in het plangebied past volledig binnen dit beleid, aldus de raad.

20.7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 april 2014, nr. 201304503/1/R1) is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro blijkens de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling (nota van toelichting, blz. 34 en 49; Stb. 2012, 388) beoogd zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De ladder duurzame verstedelijking is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling. De raad acht het in het dpo berekende leegstandseffect vanwege de toename van detailhandel in het plangebied op zichzelf aanvaardbaar en heeft voorts belang gehecht aan de omstandigheid dat juist in het plangebied behoefte bestaat aan winkels in de nabijheid van culturele functies en andere voorzieningen. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Mede gelet op het hierboven weergegeven beoordelingskader is de Afdeling van oordeel dat de raad voldoende heeft gemotiveerd dat de voorziene ontwikkeling verenigbaar is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Het betoog faalt.

Kantoren

21. Stichting SOS Den Haag en anderen stellen dat de stad nagenoeg overal kampt met leegstand van kantoren en dat er geen overtuigend onderzoek is gedaan naar, en geen overtuigende berekening is gemaakt van de behoefte aan kantooruimte.

21.1. Het plan staat onder de bestemming "Gemengd - 3" bij recht 11.700 m² bvo aan kantoren toe, hetgeen 2000 m² minder is ten opzichte van het vorige plan. In zoverre voorziet het plan niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang gezien met artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro.

21.2. In de plantoelichting staat dat de raad op 18 februari 2010 de 'Kantorenstrategie Den Haag 2010-2030, de gebruiker centraal' heeft vastgesteld. In de kantorenstrategie staat aangegeven waar nieuwbouw van kantoren mogelijk is en welke kantoorgebieden voor toevoeging van voorzieningen in aanmerking komen.

21.3. Het Wijnhavenkwartier is in tabel 5.2 'Nieuwe kantorenprogrammering per kantorensegment' van de kantorenstrategie opgenomen met 131.000 m² voor de periode 2009-2015 en 9.000 m² voor de periode 2016-2020. Voorts staat in de kantorenstrategie dat voor de periode 2015-2020 de vraag 60.000 m² per jaar bedraagt en voor de periode daarna 50.000 m² per jaar. Het gaat in deze vraagraming zowel om uitbreidings- als vervangingsvraag. Deze vraagraming valt gelet op diverse trends eerder lager uit dan hoger. Voorts staat in de kantorenstrategie dat er, afgezien van de Binckhorst, weinig langdurige leegstand is in Den Haag.

21.4. Stichting SOS Den Haag en anderen hebben de hierboven vermelde cijfermatige gegevens niet gemotiveerd betwist. Gelet daarop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op basis van de kantorenstrategie op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

Hotel

22. Ten aanzien van het betoog van Stichting SOS Den Haag en anderen dat uit de hotelstrategie volgt dat er slechts beperkt ruimte is voor uitbreiding van de hotelcapaciteit, verwijst de Afdeling naar hetgeen onder 13.7 is overwogen. Het betoog faalt.

Evenementen

23. Stichting SOS Den Haag en anderen richten zich voorts tegen het plandeel met de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied", voor zover toegekend aan het Spuiplein. Volgens hen is te verwachten dat het Spuiplein wordt aangewend voor evenementen, zodat een evenementenregeling in de planregels niet mag ontbreken. Zij vrezen overlast vanwege evenementen op het plein.

23.1. De raad stelt dat het Spuiplein in de huidige situatie reeds wordt gebruikt voor evenementen en dat dat gebruik plaatsvindt zonder onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat. Bovendien moet voor een evenement een vergunning worden aangevraagd op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). In dat kader vindt een beoordeling plaats, onder andere op mogelijke overlast.

23.2. Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de planregels, zijn de voor "Verkeer - Verblijfsgebied" aangewezen gronden bestemd voor evenementen ter plaatse van het Spuiplein.

De kortste afstand tussen het Spuiplein en de woningen van de betreffende appellanten bedraagt ongeveer 60 m.

23.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 juni 2012 in zaak nr. 201109470/1/R4) ligt het op de weg van de planwetgever om een beoordeling en afweging te maken of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt is aangewezen. Ook dient deze omtrent onder meer het toegestane aantal evenementen per jaar en de maximale bezoekersaantallen, voorschriften te stellen voor zover dat uit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Deze beoordeling en afweging is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet vergunning op grond van de APV wordt verleend. Regulering van evenementenvergunningen in de APV geschiedt immers met name vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde, en waarborgt niet de vereiste planologische rechtszekerheid. Uit het voorgaande volgt dat de omstandigheid dat de APV mogelijkheden biedt om het houden van evenementen te reguleren, anders dan de raad stelt, geen reden kan zijn een planologische regeling van evenementen in het bestemmingsplan achterwege te laten.

23.4. De Afdeling stelt vast dat het plan geen beperkingen stelt aan de aard en de frequentie van de toegelaten evenementen op gronden met de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" en aan het maximale aantal bezoekers per evenement. Verder is niet gebleken dat de ruimtelijke gevolgen van evenementen voor omwonenden zijn afgewogen. De raad heeft daardoor naar het oordeel van de Afdeling niet inzichtelijk

gemaakt of omwonenden geen onevenredige (geluid)hinder zullen kunnen ondervinden van te houden evenementen. Het betoog slaagt. Het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft artikel 10, lid 10.1, onder e, van de planregels.

Het beroep voor het overige

24. Ten aanzien van het betoog van Stichting SOS Den Haag en anderen dat een bouwhoogte van 50 m aan het Spuiplein in strijd is met de Agenda voor de Haagse Verdichting, en hetgeen zij hebben aangevoerd over bezonning, windhinder, parkeren en financiële uitvoerbaarheid overweegt de Afdeling dat deze betogen falen. Voor de motivering van dit oordeel verwijst de Afdeling naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van 19 oktober 2015 in zaak nr. 201506639/2/R6 ten aanzien van het verzoek van Stichting SOS Den Haag en anderen een voorlopige voorziening te treffen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor een ander oordeel dan dat van de voorzieningenrechter.

Conclusie

25. Gelet op het overwogene onder 23.4 is het beroep van Stichting SOS Den Haag en anderen gegrond. Het plan dient te worden vernietigd, voor zover het betreft artikel 10, lid 10.1, onder e, van de planregels.

Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, 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.

Proceskostenveroordeling

26. De raad dient ten aanzien van Stichting SOS Den Haag en anderen op na te melden wijze in de vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellante sub 1] en anderen en MPA en Accor bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de stichting Stichting SOS Den Haag en anderen niet-ontvankelijk, voor zover ingesteld namens [appellante sub 3A], [appellant sub 3B] en de stichting Stichting Nomadisch Paviljoen;

II. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en anderen en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid MPA Newday Netherlands B.V. en de naamloze vennootschap Accor Hospitality Nederland N.V. ongegrond;

III. verklaart het beroep van de stichting Stichting SOS Den Haag en anderen, voor zover ontvankelijk, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 11 juni 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Wijnhavenkwartier en Spuiplein", voor zover het betreft artikel 10, lid 10.1, onder e, 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 het hiervoor vermeld onderdeel IV. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij de stichting Stichting SOS Den Haag en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Den Haag aan de stichting Stichting SOS Den Haag en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.M. van Leeuwen-Gerkema, griffier.

w.g. Van Ettehoven w.g. Van Leeuwen-Gerkema
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 februari 2016

472.