Gemeente Den Haag

IV

Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Retouradres: Postbus 12655, 2500 DP Den Haag

Afdeling Bestuursrechtspraak
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

RAAD VAN STATE
INGEKOMEN
14 OKT 2013
ZAAKNR. 201308531-1
AAN: R4
BEHANDELD DD: PAR:

Uw brief van
19 september 2013
Ons kenmerk
DSO_SO/2013.9403
Behandeld door
Mw. M.G.H.M. v.d. Ven
Doorkiesnummer
070 - 353 5097
E-mail
Marc.krijgsman@denhaag.nl
Aantal bijlagen

Datum
14 oktober 2013

Onderwerp
Bestemmingsplan Bezuidenhout
Procedurenummer: 20130831/1/R6

Geacht college,

Naar aanleiding van uw schrijven van 19 september 2013 (uw nr. 20130831/1/R6), door ons ontvangen op 20 september 2013, ontvangt u hierbij verweer op de, tegen het bestemmingsplan Bezuidenhout ingediende beroepschriften.

1. Inleiding
Van 15 maart t/m 25 april 2013 heeft het ontwerp-bestemmingsplan Bezuidenhout voor een ieder ter inzage gelegen. Gedurende deze periode zijn verschillende zienswijzen ingediend.

Op 27 juni 2013 is het bestemmingsplan Bezuidenhout, verder bestemmingsplan, door de gemeenteraad vastgesteld. Het vastgestelde bestemmingsplan is op 1 augustus 2013 bekend gemaakt en de beroepstermijn liep derhalve tot en met 12 september 2013.

Door uw afdeling zijn de volgende beroepen ontvangen:

1. Zadelhoff & Van Kessel namens Stichting Wijkberaad Bezuidenhout (d.d. 9-9-2013, ontvangen d.d. 11-09-2013);
2. C.M. Schoonhoven (d.d. 11-09-2013, ontvangen 12-09-2013);
3. E.M.M.W. Gruithuijzen (d.d. 11-09-2013, ontvangen 12-09-2013);
4. B. Krikke (d.d. 11-09-2013, ontvangen 12-09-2013);
5. K. Rozenburg (d.d. 11-09-2013, ontvangen 12-09-2013);
6. R.J.L. Smeets (d.d. 11-09-2013, ontvangen 13-09-2013)

Aangezien geen verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, is het bestemmingsplan met ingang van 13 september 2013 in werking getreden.

2. Ontvankelijkheid
Op basis van de door ons ontvangen processtukken, stellen wij ons op het standpunt dat beroep nummer 6 niet ontvankelijk is aangezien het beroep buiten de reactietermijn is ontvangen. Wij hebben geen processtukken ontvangen die aantonen dat de verzendtheorie zoals bedoeld in artikel 6:9 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Ons is ook geen reden bekend waarom sprake zou zijn van

een verschoonbare termijnoverschrijding zoals bedoeld in artikel 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht. Wij concluderen dat het beroepschrift zoals benoemd onder 6 hierboven niet ontvankelijk is.

Vervolgens merken wij op dat door de indieners van beroepsschriften met nummers 2 t/m 6 geen zienswijzen zijn ingediend. Appellanten erkennen dat zelf ook, maar doen een beroep op eerdere contacten met de gemeente Den Haag uit 2006. Zij verzoeken uw college die eerdere contacten als zienswijzen te beschouwen waardoor zij alsnog voor het indienen van beroep in aanmerking komen. Wij stellen ons op het standpunt dat eventuele eerdere contacten, waarvoor overigens geen bewijzen zijn overlegd, niet als zienswijzen kunnen worden beschouwd zoals bedoeld in artikel 3.8, lid 1 onder d van de Wet ruimtelijke ordening jo artikel 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht.
Wij concluderen dat de beroepschriften van C.M. Schoonhoven, E.M.M.W. Gruithuijzen, B. Krikke, K. Rozenburg en R.J.L. Smeets op grond van artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht niet ontvankelijk zijn.

3. Behandeling inhoudelijke gronden

3.1 Zadelhoff & Van Kessel namens Stichting Wijkberaad Bezuidenhout

Er zijn door uw afdeling twee versies van dit beroepschrift ontvangen waarbij appellant bij brief van 12 september 2013 verzoekt om het laatst verzonden exemplaar als definitieve versie te beschouwen. Onze reactie is dan ook gebaseerd op de versie gedateerd 9 september 2013, door uw afdeling ontvangen op 13 september 2013.

Appellant verzoekt op de laatste pagina van het beroepschrift om:
1. Het beroep gegrond te verklaren en het vaststellingsbesluit van 28 mei 2013 tot het gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan 'Bezuidenhout Midden/Oost' te vernietigen;
2. Subsidiair de bestreden onderdelen van het bestemmingsplan 'Bezuidenhout Midden/Oost' te vernietigen;
3. De raad van de gemeente Den Haag te veroordelen in de kosten van dit geding.

Appellant voert hiertoe de navolgende gronden aan:
a. Met betrekking tot het in het bestemmingsplan opgenomen beleid, kunnen zij zich niet verenigen met hetgeen is opgenomen onder 'Haagse verdichting';
b. Appellant stelt zich op het standpunt dat niet gesproken kan worden van een conserverend bestemmingsplan en een beheersverordening had moeten worden opgesteld;
c. Er ontbreekt een visie voor het toestaan van zoveel mogelijkheden voor dakopbouwen;
d. Appellant is het niet eens met een maximale achteruitgang van 50% ten aanzien van de bestaande bezonning;
e. Daarnaast mist zij een koppeling tussen de beleidsonderdelen water, groen en parkeren en de specifieke gevolgen daarvan voor het plangebied;
f. Een gedegen studie naar hoe om te gaan met de waardevolle panden in het gebied, zoals aan de Carel Reinierszkade en de zogenaamde Co Brandes woningen, had uitgevoerd moeten worden zodat een meer verantwoorde keuze qua toegelaten dakopbouwen mogelijk was;

<u>Algemeen</u>
Wij gaan er vooralsnog vanuit dat er abusievelijk gesproken wordt over het bestemmingsplan 'Bezuidenhout Midden/Oost' en dat hiervoor gelezen moet worden het bestemmingsplan 'Bezuidenhout' dat door de raad is vastgesteld op 27 juni 2013.

De ingebrachte gronden zijn ook bij het indienen van de zienswijzen naar voren gebracht. Wij verzoeken uw afdeling om onze beantwoording op die zienswijzen, zoals opgenomen in het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan (Rv 73, RIS 259491) als herhaald en ingelast te beschouwen.

<u>Dakopbouwen</u>

Appellant stelt twijfels te hebben bij de noodzaak voor verdichting. De 'Agenda voor de Haagse verdichting' is een leidraad om de in de Structuurvisie Den Haag 2020 geformuleerde ambitie om een toename van de bevolking in Den Haag te accommoderen. Het gaat hierbij niet alleen om nieuwbouw maar juist ook om optimaal gebruik van bestaande bouw en behoud van de aanwezige groenwaarden in het stedelijke gebied. Hiertoe zijn kaders en randvoorwaarden geformuleerd waaraan nieuwe initiatieven worden getoetst. Vanwege deze kaders en randvoorwaarden is het beleid flexibel genoeg om met eventuele veranderende omstandigheden rekening te houden. Er is voor de gemeente Den Haag geen aanleiding om haar ambities voor de toekomst bij te stellen en haar beleid daarop aan te passen. In het bestemmingsplan is dan ook rekening gehouden met het vigerende beleidskader.

De afweging om in dit bestemmingsplan een groot aantal dakopbouwen mogelijk te maken, vindt zijn oorsprong in de voorgaande bestemmingsplannen, alwaar het ophogen van woningen met een kapverdieping al op grote schaal was toegestaan. Dakopbouwen zijn ook benoemd als mogelijkheid om de doelstellingen uit de 'Agenda voor Haagse verdichting' te behalen. De regels voor dakopbouwen zijn bij besluit van 23 juni 2011 door de gemeenteraad herbevestigd in de beleidsregel 'Maatwerk voor dakopbouwen'(RIS 180461) en zijn als zodanig toegepast in het bestemmingsplan. In deze beleidsregel staat ook de Haagse bezonningsnorm opgenomen die met deze herziening is voorzien van een zogenaamde excessenregeling. Er is sprake van een excessieve afname van de bezonning op de gevel als deze op de normdata (19 februari en 21 oktober) meer dan 50% bedraagt. Er is geen aanleiding om voor de wijk Bezuidenhout van dit beleid af te wijken. Voorts zijn wij van mening dat hiermee de grenzen van redelijke beleidsbepaling niet worden overschreden. Uw afdeling heeft dat recentelijk nog bevestigd in uw uitspraak ten aanzien van het bestemmingsplan Seinpostduin (RvSt 201300657/1/R4 d.d. 28 augustus 2013).
In de toelichting (Ho. 7 overleg en inspraak, blz. 88) is er abusievelijk in de reactie op het gestelde door de wijkvereniging aangegeven dat wanneer de bezonning minder is dan 30-35% er geen dakopbouwen zijn toegestaan. Bedoeld was om hier aan te geven dat uit onderzoek was gebleken dat het merendeel van de gevallen de mate van achteruitgang op de bezonning niet meer was dan 30- 35% (zie Toelichting, par. 5.2.5.7). Het op blz 3 van het raadsvoorstel ten aanzien van dit punt vermelde dat dit gecorrigeerd zou worden, heeft ten onrechte niet plaatsgevonden. Tijdens de bestuurlijke behandeling van het onderhavige bestemmingsplan, in de raadscie. en gemeenteraad is ten aanzien van de excessenregeling altijd uitgegaan van 50 % achteruitgang, zoals ook is opgenomen in het door Peutz uitgevoerde bezonningsonderzoek, zie bijlage 5 van de toelichting.
Uitgangspunt van het beleid is dat dakopbouwen in de hele stad zijn toegestaan, tenzij dat uit stedenbouwkundig en/of cultuurhistorisch oogpunt niet verantwoord is. Om die visie met de nodige waarborgen te omkleden, is een aantal criteria vastgesteld op basis waarvan een gedegen afweging kan worden gemaakt waar dakopbouwen wel en niet mogelijk zijn. Het is daarna aan de onafhankelijke welstands- en monumentencommissie om te beoordelen of het uiteindelijke ontwerp van de voorgestelde verhoging ook voldoet aan de redelijke eisen zoals opgenomen in het welstandsbeleid van de gemeente Den Haag. De commissie hanteert strengere normen voor architectonische waardevolle panden.

De cultuurhistorische verantwoording komt met name tot uiting in de beschreven ensemblewaarde. Paragraaf 2.3.1. van de toelichting geeft een beschrijving van aanwezige cultuurhistorische waarden in het plangebied. Voorts wordt in paragraaf 5.2.7.2 van de toelichting nader ingegaan op de keuze voor het toelaten van dakopbouwen in bepaalde delen van het plangebied. Waar van toepassing vormen de waarden zoals die zijn vastgelegd in het aanwijzingsbesluit tot beschermd stadsgezicht een centrale rol (redengevende beschrijving). Binnen het plangebied is geen sprake van een daartoe aangewezen beschermd stadsgezicht. De zogenaamde 'Co Brandes' woningen aan de Juliana van Stolberglaan en de woningen aan de Carel Reinierszkade hebben geen monumentale status. Er is derhalve geen wettelijke of beleidsmatige beperking voor het toestaan van dakopbouwen op deze woningen.

Om de ensemblewaarde te bepalen, wordt met name gekeken naar de stedenbouwkundige samenhang en het cultuurhistorische belang van het betreffende gebied. In straten met een sterke eenheid en hoogwaardige architectuur zal een dakopbouw niet altijd mogelijk zijn. De in het voorgaande bestemmingsplan Bezuidenhout Oost opgenomen mogelijkheid tot ophoging van de panden aan de Carel

Reinierszkade en de Juliana van Stolberglaan (Co Brandes woningen), is in het huidige plan grotendeels overgenomen. Wel is uit cultuurhistorisch oogpunt in het nieuwe bestemmingsplan bepaald dat bij die woningen een dergelijke opbouw op minimaal 1,5 meter achter de voorgevel mag worden gebouwd. Op deze wijze houden de waardevolle panden aan de Carel Reinierszkade en de Juliana van Stolberglaan in het gevelbeeld hun oorspronkelijke karakter.

Tijdens de bestuurlijke behandeling van dit bestemmingsplan hebben de opbouwmogelijkheden ter plaatse van de Carel Reinierszkade en de Juliana van Stolberglaan extra aandacht gehad. Er zijn twee amendementen ingediend om de opbouwmogelijkheid alsnog uit het bestemmingsplan te halen. Beide amendementen zijn met meerderheid van stemmen door de gemeenteraad verworpen.

Ruimtelijke effecten zoals bijvoorbeeld extra parkeerbehoefte zijn, anders dan bezonningsafname, niet te verwachten aangezien een dakopbouw een onzelfstandige uitbreiding moet vormen van de onder het dak gelegen woning of andere daar gevestigde rechtmatige functie en daarvan deel uitmaakt (begripsbepaling ex artikel 1.38 van de planregels). Overige planologische gevolgen waar appellant naar refereert, kunnen evenmin gerelateerd worden aan het al dan niet ophogen van een woning met een dakopbouw.

Het is niet aan de overheid om de omvang van een gezin te bepalen, laat staan dat dit in een bestemmingsplan zou moeten worden geregeld. Het al dan niet opstellen van aanvullend flankerend beleid is een vraag die buiten de invloedsfeer van het bestemmingsplan ligt en derhalve geen plaats heeft in deze beroepszaak.

Appellant stelt verder dat de term dakopbouw misleidend kan zijn. Wij achten de in artikel 1.38 van de planregels opgenomen definitie voldoende duidelijk.

In paragraaf 5.2.7.2. van de toelichting wordt enkel geciteerd uit de beleidsregel 'Maatwerktoetsing voor dakopbouwen' (raadsbesluit 85, RIS 180461). Wij nemen kennis van de tekstsuggestie van appellant om daaraan 'en ruimtelijk' toe te voegen, maar voornoemde beleidsregel ligt nu niet voor ter discussie maar het bestemmingsplan.

Wij delen het standpunt van appellant niet dat de wethouder de raad onjuist heeft geïnformeerd. In het voorgaande bestemmingsplannen was overal (bij platte bebouwing) een verhoging mogelijk in de vorm van een kapverdieping. Ter toelichting wijzen wij op de begripsbepalingen van de voorliggende bestemmingsplannen. Daarin staat opgenomen dat onder een 'bouwlaag' dient te worden verstaan: een gedeelte van een gebouw, dat door op gelijke hoogte of bij benadering gelijke hoogte liggende vloeren of balkenlagen is begrensd, met uitzondering van een onderbouw, een kap en een kapverdieping'. Op de plankaart staat het maximaal aantal bouwlagen aangegeven en daar mocht dus ingevolge de begripsomschrijving, nog een verhoging in de vorm van een kap of kapverdieping op worden gebouwd.

<u>Hergebruik kantoren</u>
Appellant stelt dat de raad een hergebruik van leegstaande kantoren voor woondoeleinden niet heeft meegenomen. Dat is niet het geval. De raad heeft zowel in de 'Agenda voor Haagse Verdichting' als de 'Kantorenstrategie Den Haag 2010-2030' vastgelegd dat zij hergebruik van leegstaande kantoren wil faciliteren. Dit is in de regels tot uitdrukking gebracht door, daar waar een dergelijke wijziging ook passend is in de omgeving, een 'Kantoor-2' bestemming op te nemen. Binnen de bestemming 'Kantoor-2' is het via een wijzigingsbevoegdheid toegestaan om de bestemming te wijziging in 'Gemengd-4' zodat ook woningbouw mogelijk is.

Appellant vraagt zich af of de ambitie voor intensief ruimtegebruik uit het 'Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020' ook voor woongebieden geldt. Dat is inderdaad het geval. Intensief ruimtegebruik heeft mede betrekking op herstructurering en intensiever gebruik van stedelijke wijken.

Conserverend bestemmingsplan
Appellant haalt een uitspraak van de gemeenteraad aan dat sprake zou zijn van een conserverend bestemmingsplan. In paragraaf 1.2 van de toelichting staat als doelstelling voor het bestemmingsplan het opstellen van een overwegend conserverend plan. Enerzijds wordt er bestemd conform de feitelijke situatie en daarnaast worden enkele ontwikkelingen mogelijk gemaakt zoals omschreven in paragraaf 5.2 van de toelichting.
Appellant stelt dat de gemeente beter voor een beheersverordening had kunnen kiezen. Alleen voor een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kan de gemeente kiezen voor het instrument van een beheersverordening. In verband met de hiervoor omschreven mogelijkheid om kantoren via een wijzigingsbevoegdheid om te zetten naar woningen en andere ontwikkelingen zoals beschreven in paragraaf 5.2, is het niet mogelijk om voor het hele plangebied een beheersverordening op te stellen.

Overige beleidsthema's
Belangrijk instrument om waterbelangen in ruimtelijke plannen te waarborgen, is de watertoets die sinds 1 november 2003 wettelijk is verankerd. Gemeenten zijn verplicht om in hun bestemmingsplan een beschrijving op te nemen van de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Het doel van de wettelijk verplichte watertoets is te garanderen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op een evenwichtige wijze in het plan worden afgewogen. Deze waterhuishoudkundige doelstellingen betreffen zowel de waterkwantiteit (veiligheid, wateroverlast, tegengaan verdroging) als de waterkwaliteit (riolering, omgang met hemelwater, lozingen op oppervlaktewater). Het Hoogheemraadschap van Delftland is verantwoordelijk voor het beheer en is dan ook betrokken geweest bij de totstandkoming van dit plan. Het Hoogheemraadschap kan instemmen met de in het plan opgenomen toelichting en opgenomen waarborgen via regels en de verbeelding.
Wij kunnen appellant niet volgen in diens stelling dat er geen specifieke toelichting op het plangebied wordt gegeven ten aanzien van het onderwerp water. Paragraaf 4.7.2. van de toelichting geeft specifiek voor het plangebied de diverse aspecten voor wat betreft water weer.
Voor het oordeel dat de raad lichtzinnig en daarmee onzorgvuldig is omgegaan met het onderwerp 'water' bestaat gezien het voorgaande wat ons betreft geen aanleiding.
Het Haagse groenbeleid staat verwoord in de nota 'Groen kleurt de stad' wat bij raadsbesluit van 13 oktober 2005 is vastgesteld en een doorkijk biedt tot 2015. Daarnaast is in 2009 de nota 'Stedelijke Ecologische Verbindingszones' vastgesteld. Wij zien geen noodzaak om als gevolg van dit, in overwegende mate conserverende bestemmingsplan, aanvullend nieuw groenbeleid op te stellen.

Met betrekking tot parkeren is door ons al opgemerkt dat het toevoegen van dakopbouwen geen verandering brengt in de parkeerbehoefte aangezien er geen sprake is van toename van zelfstandige wooneenheden. Met een bestemmingsplan wordt toepassing gegeven aan bestaand beleid, het beleid zelf staat nu niet ter discussie. Voor het toevoegen van de zinsnede 'in de wijk' aan artikel 32.2.b.1 van de regels, zoals appellant verzoekt, of elders bestaat geen aanleiding.

3.2 C.M. Schoonhoven, E.M.M.W. Gruithuijzen, B. Krikke, K. Rozenburg, R.J.L. Smeets
De beroepschriften 2 tot en met 6 zijn inhoudelijk gelijk. Indien en voor zover u besluit om deze beroepschriften toch ontvankelijk te verklaren, worden hierna de inhoudelijke gronden van het beroep samengevat weergegeven en van commentaar voorzien.

Appellanten verzoeken om alsnog bij recht de mogelijkheid te krijgen om een dakopbouw op hun woning te realiseren en dragen daartoe de volgende argumenten aan:

a. Het argument van ensemblewaarde is door de gemeente niet gespecificeerd noch onderbouwd.
b. Er is sprake van rechtsongelijkheid;
c. Nadelige verkoopwaarde ten opzichte van andere woningen in omliggende straten;

d. Er is geen ruimte geboden om over de vorm en situering van de opbouw te discussiëren teneinde alsnog een oplossing te creëren.
e. Op 3 juni 2004 is al een uitspraak gedaan door de gemeenteraad voor uitbreiding.

Ad a:
Het Van Imhoffplein (duikerwoningen) vormt een stedenbouwkundig ensemble vanwege de ligging van de woningen aan het plein. Dit plein is een onderbreking van de straat en dat wordt benadrukt door de positie van de woningen. De afzonderlijke woningen aan het Van Imhoffplein hebben een rechthoekige verkavelingsrichting welke z'n voortzetting heeft in de Louise de Colignystraat. Daarnaast springt de duidelijke en afwijkende bouwhoogte in het oog. De tweelaagse bebouwing vormt ten opzichte van de bebouwing in drie lagen rond het Van Imhoffplein en de Louise de Colignystraat vormt juist een bevestiging van het contrast dat in stand gelaten moet worden. Juist vanwege dit stedenbouwkundig ensemble is afgezien van de mogelijkheid om daar dakopbouwen te realiseren.
Ad b:
Dit klopt niet omdat in stedenbouwkundig opzicht een afweging is gemaakt bij welke woning (-typologieën) een dakopbouw kan worden toegestaan. Daarbij zijn gelijke situaties op dezelfde manier beoordeeld en dus is er geen sprake van rechtsongelijkheid.
Ad c:
Dit is een aspect dat geen betrekking heeft op facetten waarop een bestemmingsplan ziet. Indien men van oordeel is dat sprake is van waardevermindering van hun woning als gevolg van een planontwikkeling, dan kan na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan desgewenst een beroep op planschade worden gedaan op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening.
Ad d:
In het kader van het beleid, wordt eerst beoordeeld of een opbouw vanuit stedenbouwkundig- en cultuurhistorisch oogpunt mogelijk is. In dat verband wordt naar de situering gekeken. Aangezien uit die beoordeling in dit geval een negatieve uitkomst volgt, komt men niet toe aan een afweging over het soort opbouw.
Ad e:
Het beroepschrift is op dit punt niet onderbouwd zodat daarop niet verder kan worden ingegaan.

4. Conclusie
Gelet op het voorgaande, zijn wij van mening dat de beroepsschriften ingediend tegen het bestemmingsplan Bezuidenhout, deels niet ontvankelijk en voor het overige ontvankelijk doch ongegrond dienen te worden verklaard.
Wij behouden ons het recht voor om de gronden op enig moment nog aan te vullen.

Burgemeester en wethouders van Den haag,
namens dezen,
Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Jurist van de Afdeling Juridische Zaken

C.M. Krijgsman