

Uitspraak 201907043/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1214
Datum uitspraak	9 juni 2021
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 18 juli 2019 heeft de raad van de gemeente Den Haag het bestemmingsplan "Koekamp, Malieveld, Haagse Bos" vastgesteld. Het plangebied ligt in het stadsdeel Haagse Hout van de gemeente Den Haag. Doel van het bestemmingsplan is onder meer om de maatregelen zoals beschreven in het kader van het "Programma Stadsentrees" planologisch mogelijk te maken. Daarbij gaat het om het verbinden van het station, het Haagse Bos, het erf van Staatsbosbeheer en de stad, om het aanleggen van een park rondom het herteneiland dat door de bewoners en bezoekers van de stad kan worden gebruikt en om het toegankelijk maken van het gebied voor fietsers en voetgangers. De stichtingen kunnen zich met name niet verenigen met de planregeling voor het stadspark Koekamp, in het zuidoostelijke deel van het plangebied. Hier worden onder meer de aanleg van enkele fiets- en voetgangerspaden en het aanpassen en verleggen van oevers en watergangen mogelijk gemaakt.</p>

Volledige tekst

201907043/1/R3.

Datum uitspraak: 9 juni 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Bomenstichting Den Haag en de Stichting SOS Den Haag, beide gevestigd te Den Haag (hierna: de stichtingen),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Den Haag,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Koekamp, Malieveld, Haagse Bos" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de stichtingen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en de stichtingen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 april 2021, waar de stichtingen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], vergezeld door [gemachtigde C], en de raad, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers, advocaat te Den Haag, vergezeld door V. Knežević, mr. J.S. Kramer, drs. J.E. Leenders en prof. mr. E. Koops, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied ligt in het stadsdeel Haagse Hout van de gemeente Den Haag. Het wordt begrensd door de Zuid-Hollandlaan, de Benoordenhoutseweg, de Residence Chateau Bleu, het landgoed Huis ten Bosch, de regionale waterkering Veen- en Binkhorstpolder, de Bezuidenhoutseweg, de achterperceelsgrenzen van bebouwing ten noorden van de Bezuidenhoutseweg, de Koningstunnel, de Koningskade en de Laan van Europa. Doel van het bestemmingsplan is onder meer om de maatregelen zoals beschreven in het kader van het "Programma Stadsentrees". planologisch mogelijk te maken. Daarbij gaat het om het verbinden van het station, het Haagse Bos, het erf van Staatsbosbeheer en de stad, om het aanleggen van een park rondom het herteneiland dat door de bewoners en bezoekers van de stad kan worden gebruikt en om het toegankelijk maken van het gebied voor fietsers en voetgangers.

De stichtingen kunnen zich met name niet verenigen met de planregeling voor het stadspark Koekamp, in het zuidoostelijke deel van het plangebied. Hier worden onder meer de aanleg van enkele fiets- en voetgangerspaden en het aanpassen en verleggen van oevers en watergangen mogelijk gemaakt. Ook zijn in het plan wijzigingsbevoegdheden opgenomen om op de werf van Staatsbosbeheer in de Koekamp een informatiecentrum en horecavoorziening mogelijk te maken en om een fiets- en voetgangersbrug over de Utrechtsebaan tussen de Koekamp en het Haagse Bos mogelijk te maken.

2. De wettelijke bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Ontvankelijkheid

3. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het beroep van de stichtingen niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Hij voert aan dat het beroepschrift, dat is ingediend namens de beide stichtingen, uitsluitend is ondertekend door de voorzitter van de Bomenstichting en niet mede door een of meer vertegenwoordigers van de Stichting SOS. De nadien ingezonden machtiging is van na ommekomst van de beroepstermijn. Bovendien is de brief van de stichtingen waarbij het beroep is aangevuld met de gronden niet ondertekend.

3.1. In het beroepschrift van 19 september 2019 staat dat de Bomenstichting Den Haag en de Stichting SOS Den Haag gezamenlijk beroep instellen tegen de vaststelling van het bestemmingsplan. Dit beroepschrift is ondertekend door [gemachtigde A], zijnde de voorzitter van de Bomenstichting Den Haag. Hiermee was de identiteit van de appellanten binnen de beroepstermijn kenbaar en was het beroepschrift overeenkomstig artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) ondertekend.

De Afdeling heeft de stichtingen bij brief van 20 september 2019 in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 18 oktober 2019 het beroep aan te vullen met de gronden en onder meer een verklaring van de Stichting SOS Den Haag toe te zenden waaruit blijkt dat de voorzitter van de Bomenstichting Den Haag gemachtigd is om mede namens haar beroep in te stellen. De voorzitter van de Bomenstichting Den Haag heeft binnen de daartoe door de Afdeling gestelde termijn via elektronische weg onder meer de bedoelde aanvulling en een schriftelijke machtiging van de Stichting SOS Den Haag, ondertekend door twee van haar bestuursleden, ingezonden.

Ingevolge artikel 8:24, tweede lid, van de Awb kan de bestuursrechter van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen. Uit de Awb volgt niet het vereiste dat een dergelijke machtiging binnen de beroepstermijn moet zijn ontvangen. De Afdeling ziet dan ook geen reden om het beroep van de Stichting SOS Den Haag niet-ontvankelijk te verklaren.

Goede procesorde

4. De raad heeft ter zitting naar voren gebracht dat de stichtingen in strijd met een goede procesorde pas kort voor de zitting enkele omvangrijke stukken hebben ingezonden.

4.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nieuwe argumenten worden aangevoerd en stukken, ter motivering van een eerdere beroepsgrond, worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval als die argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat de andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

4.2. De stichtingen hebben op 19 maart en 31 maart 2021, achtereenvolgens 24 en 12 dagen voor de zitting, het beroep aangevuld en verschillende producties ingezonden. Aangenomen kan worden dat de raad met verschillende van deze producties al bekend was. Voor het overige zijn de aanvullende gronden en producties naar het oordeel van de Afdeling niet zodanig omvangrijk, dat de raad daarop ter zitting niet voldoende heeft kunnen reageren. De Afdeling laat deze stukken dan ook niet wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing.

Toetsingskader

5. 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 beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Procedure

6. De stichtingen keren zich tegen de wijze waarop het ontwerp van het bestemmingsplan tot stand is gekomen. Het voorontwerp is voortgekomen uit de Intentieovereenkomst Koekamp en Koningspark van 5 juli 2017, gesloten tussen het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en Staatsbosbeheer. Volgens de stichtingen is in die Intentieovereenkomst onvoldoende betekenis toegekend aan andere belangen dan die van het college en Staatsbosbeheer. Consultatie van bewoners en belangenorganisaties voorafgaand aan en na de vaststelling van het voorontwerp van het bestemmingsplan is gebrekkig verlopen. Aangedragen alternatieven voor de herontwikkeling zijn daarbij onvoldoende in aanmerking genomen, ondanks de motie van de raad om in overleg met organisaties tot een verdere optimalisatie van het voorlopig ontwerp te komen. Zo zijn het college en Staatsbosbeheer er onvoldoende in geslaagd om draagvlak te creëren, zoals op grond van de Intentieovereenkomst had moeten gebeuren, aldus de stichtingen.

6.1. De inhoud van de Intentieovereenkomst ligt in dit geding niet ter beoordeling voor.

6.2. Over de voorbereiding van het bestemmingsplan heeft de raad onbetwist naar voren gebracht dat voorafgaand aan de vaststelling van het ontwerpbestemmingsplan een participatietraject is ingezet dat uitgebreider was dan op grond van de "Inspraak- en participatieverordening gemeente Den Haag 2012" was vereist. Dit mede naar aanleiding van een door de raad op 25 januari 2018 aangenomen motie waarbij het college is verzocht om in overleg met groen-, fiets- en bewonersorganisaties tot een verdere optimalisatie te komen van het voorlopig ontwerp betreffende onder meer de Stadsentree Koekamp. Ook de Bomenstichting Den Haag is bij dit participatietraject betrokken geweest. De raad heeft uiteengezet en uit de plantoelichting blijkt dat het participatietraject heeft geleid tot verschillende aanpassingen en dat verschillende onderzoeken zijn uitgevoerd naar aangedragen alternatieve voorstellen, waarover de raad zich heeft uitgesproken. Gelet hierop biedt hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan in zoverre onzorgvuldig tot stand is gekomen. Anders dan de stichtingen menen, maken de in de Intentieovereenkomst neergelegde afspraken niet dat alleen een ontwerpbestemmingsplan waarin alle participanten zich konden vinden in procedure mocht worden gebracht.

Het betoog slaagt niet.

7. De stichtingen betogen dat de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan de over het ontwerp naar voren gebrachte zienswijzen onvoldoende heeft weerlegd. Onder meer bestaat de reactie op sommige ingebrachte argumenten uit onjuiste verwijzingen naar reacties op andere zienswijzen. Ook is ten onrechte nagelaten om boven de weergave van hetgeen de Bomenstichting over de bescherming van bomen in de Wet natuurbeheer naar voren heeft gebracht, het kopje "Boombescherming in de Wet natuurbescherming" zoals vermeld in de zienswijze zelf over te nemen. Daarnaast ontbreekt een bijlage die de

Bomenstichting bij haar zienswijze had gevoegd, te weten een kaart waarop de "kroonjuwelen cultureel erfgoed" als bedoeld in de Omgevingsverordening Zuid-Holland zijn weergegeven.

7.1. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Voor een voldoende motivering is het niet nodig dat op elk argument afzonderlijk wordt ingegaan. Niet is gebleken, ook niet uit de onjuiste verwijzingen, dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

De Afdeling zal hetgeen de stichtingen inhoudelijk tegen de reacties op de zienswijzen hebben ingebracht, in de navolgende overwegingen betrekken.

Het betoog slaagt niet.

Stikstof

8. De stichtingen betogen dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of het plan ontwikkelingen mogelijk maakt die kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden "Meijendel & Berkheide" en "Westduinpark & Wapendal", terwijl deze gebieden beide al overbelast zijn. Niet alleen de kap van bomen en de achteruitgang van natuurwaarden, maar ook de te verwachten toename van verkeer en het verleggen van de watergangen in het plangebied kunnen tot een toename van stikstofdepositie op deze gebieden leiden. Daarom had een passende beoordeling als bedoeld in de Wet natuurbescherming niet mogen ontbreken, aldus de stichtingen.

8.1. Uit artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van die wet, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijk, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de raad uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (onder meer de uitspraak van 22 januari 2020 [ECLI:NL:RVS:2020:212](#)).

8.2. In de plantoelichting staat dat het plangebied niet op korte afstand van Natura 2000-gebieden is gelegen en dat op het oppervlak van het plangebied voor het overgrote deel de bestemming "Groen" of "Natuur" is gelegd. De raad heeft daar in beroep aan toegevoegd dat de aan te leggen padenstructuur is bedoeld voor voetgangers en ongemotoriseerd fietsverkeer. Door het ontbreken van bronnen is een toename van de uitstoot van stikstof in de definitieve situatie volgens de raad dan ook uitgesloten.

Voor een beoordeling van stikstofdepositie als gevolg van uitvoering van werkzaamheden (werkzaamheden in de Koekamp en de overkluizing van de Utrechtsebaan) heeft de raad alsnog de memo "Nadere toelichting stikstof" van 5 februari 2021 ingezonden. Daarin zijn berekeningen met AERIUS Calculator opgenomen over stikstofdepositie als gevolg van uitvoering van werkzaamheden, met inbegrip van werkzaamheden bij toepassing van de

wijzigingsbevoegdheden die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. De uitkomst daarvan is dat als alle ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt binnen het tijdsbestek van één jaar zouden worden uitgevoerd, daarvan alleen een stikstofdepositie van 0,01 mol/ha/jr op het zuidelijke deel van het Natura 2000-gebied "Meijndel & Berkheide" is te verwachten. Dit leidt volgens de memo voor geen van de soorten en habitats in dat gebied tot significant negatieve gevolgen. Verder heeft de raad een berekening ingezonden waaruit volgt dat de bijdrage van het wegverkeer ten gevolge van het plan op minder dan 1 km van de weg nergens meer dan 0,00 mol/ha/jr is. Daaruit volgt volgens de raad dat ook verkeer op meer dan 5 km afstand, die als gevolg van de maximale rekenafstand in AERIUS Calculator in de AERIUS-berekeningen buiten beschouwing is gebleven, niet tot een hogere depositie leidt.

8.3. De stichtingen hebben in reactie op deze memo naar voren gebracht dat de gemaakte AERIUS-berekening onvolledig is. Volgens hen zijn niet alle mogelijke werkzaamheden ter uitvoering van de mogelijk gemaakte ontwikkelingen in de berekening betrokken, zoals asfalterings-, bagger- en sloopwerkzaamheden. Zij wijzen er verder op dat bomen stikstof opnemen. De met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte vervanging van volwassen bomen met grote kronen door jonge bomen met (voorlopig) kleine kronen, leidt daardoor volgens hen tot een verminderde opname van stikstof, en dus tot een toename van stikstofdepositie.

8.4. De Afdeling is niet gebleken dat in de door de raad overgelegde berekening zekere werkzaamheden ter uitvoering van het bestemmingsplan buiten beschouwing zijn gelaten. Zo zijn onder meer de emissie van mobiele werktuigen, waaronder een asfaltset en wals, en het transport van deze en andere machines in de berekening betrokken. De stichtingen hebben niet nader geconcretiseerd waarom de berekening volgens hen in zoverre tekortschiet.

8.5. De door de stichting genoemde bagger- en sloopwerkzaamheden betreffen geen werkzaamheden ter uitvoering van ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Zoals de raad ter zitting naar voren heeft gebracht, vindt het baggeren van de waterpartijen in de Koekamp momenteel al elke acht jaar plaats. Verder maakt het bestemmingsplan niet specifiek ontwikkelingen mogelijk die de sloop van bebouwing vergt. De bestaande bebouwing in de Koekamp ligt binnen bouwvlakken.

8.6. Zoals de raad ter zitting naar voren heeft gebracht, wordt in AERIUS Calculator geen rekening gehouden met eventuele opname van stikstof door bomen. Dat betekent dat de stikstofdepositie in zekere gevallen waarin een deel van geëmitteerde stikstof door bomen wordt opgenomen, feitelijk lager kan zijn dan berekend. Het betekent daarentegen niet dat een verminderde opname door bomen, bijvoorbeeld door de kap van bomen, ertoe kan leiden dat de stikstofdepositie feitelijk hoger zal zijn dan berekend. De raad heeft het vervangen van volwassen bomen door jonge bomen reeds daarom terecht niet in de berekening betrokken.

8.7. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid en volledigheid van de ingezonden berekening en aan de daaruit getrokken conclusie dat de ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt geen significante gevolgen heeft voor de soorten en habitats in de Natura 2000-gebieden. De raad mocht dan ook afzien van het maken van een passende beoordeling.

De Afdeling wijst er ten overvloede op dat geen sprake is van een verwijzing naar de passende beoordeling die in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is gemaakt. De PAS-uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), is voor het in geding zijnde bestemmingsplan dan ook niet relevant.

Het betoog slaagt niet.

Methaan

9. De stichtingen voeren aan dat de raad er onvoldoende rekening mee heeft gehouden dat bij de werkzaamheden ter verplaatsing van de waterpartij van de Koekamp, zoals met het plan mogelijk wordt gemaakt, methaan zal vrijkomen. Zij wijzen erop dat dit gas bijdraagt aan het broeikaseffect.

9.1. Uit artikel 5.16 van de Wet milieubeheer volgt dat de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan bij de beoordeling van het aspect luchtkwaliteit moet onderzoeken of het plan bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen. Voor methaan is in bijlage 2 van de Wet milieubeheer geen grenswaarde gesteld. In hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd ziet de Afdeling verder geen aanleiding voor het oordeel dat van de uitvoering van met het plan mogelijk gemaakte werkzaamheden een zodanige toename van methaan in de lucht is te verwachten, dat de raad dit niettemin uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar had moeten achten.

Het betoog slaagt niet.

Cultuurhistorische en natuurhistorische waarden

10. Volgens de stichtingen leidt de met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte herinrichting van de Koekamp tot een onaanvaardbare aantasting van cultuurhistorische en natuurhistorische waarden. Nu de Koekamp deel uitmaakt van een Rijksbeschermd stadsgezicht en hier monumentale bomen aanwezig zijn, had de raad over de planregeling advies aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed moeten vragen.

Verder heeft de raad volgens de stichtingen de aantasting van de verschillende cultuurhistorische waarden door de planregeling onvoldoende onderkend. Zo is de raad ten onrechte afgeweken van de aanbevelingen in de "Tuinhistorische verkenning Malieveld, Koekamp en Koekamp" van de Stichting in Arcadië van 12 november 2015. Daarin is de voorlopige tuinhistorische waarde van de deelgebieden Malieveld, Koekamp en Koekamp in de actuele situatie als hoog gekwalificeerd. Aanbevolen is onder meer om de cultuurhistorische waarden met als beeldbepalend element het historische tuinontwerp van J.D. Zocher te revitaliseren. Ook is aanbevolen om de algehele sleetsheid van de Koekamp tegen te gaan en de dichtgegroeide oevers te openen, gericht op herstel van de oeverlijnen. Het verleggen van watergangen, het verbreden van voetgangers- en fietspaden en het kappen van bomen verhoudt zich niet met de Tuinhistorische verkenning, aldus de stichtingen. Bovendien heeft de raad niet onderkend dat het bestemmingsplan in strijd is met de Omgevingsverordening Zuid-Holland, omdat het leidt tot aantasting van de waarden van de tot de "kroonjuwelen cultureel erfgoed" behorende Koekamp. De raad had het bestemmingsplan daarom niet mogen vaststellen zonder goedkeuring van gedeputeerde staten. Ook heeft de raad niet onderkend dat de planregeling tot een onaanvaardbare aantasting van de Stedelijke Groene Hoofdstructuur leidt. De raad is gehouden om deze op eenduidige en herkenbare wijze duurzaam in stand te houden en waar mogelijk te versterken, aldus de stichtingen.

10.1. In de paragrafen 3.3.1 en 5.4 van de plantoelichting is de raad ingegaan op de cultuurhistorische waarden van het plangebied. Blijkens de plantoelichting heeft de raad in aanmerking genomen dat het plangebied deel uitmaakt van de Rijksbeschermd stadsgezichten "Haagsche Bos", "Uitbreiding 's Gravenhage" en "Benoordenhout". Ook heeft

hij in aanmerking genomen dat het plangebied behoort tot een te beschermen landgoedbiotoop als bedoeld in de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening), waarvan het bestemmingsplan de waarden niet mag aantasten. In de plantoelichting zijn de verschillende te beschermen waarden weergegeven en is toegelicht dat de planregeling deze waarden volgens de raad niet aantast. Volgens de raad zullen de mogelijk gemaakte ontwikkelingen de verschijningsvorm van het Rijksbeschermd stadsgezicht "Uitbreiding 's Gravenhage", waartoe de Koekamp behoort, als een groot open groengebied niet aantasten. Met deze ontwikkelingen neemt het aantal mensen te voet of op de fiets in het gebied toe. De mensen bevinden zich voor het merendeel verspreid in het plangebied. Dat zal volgens de raad niet tot drukte leiden. Bovendien wordt de omringende drukte met name door het gemotoriseerd verkeer teweeg gebracht. De ontwikkelingen passen verder binnen een landschapsonwerp dat het historisch karakter van de Koekamp als uitgangspunt neemt en de Engelse landschapsstijl voortzet, aldus de raad.

10.2. De stichtingen veronderstellen ten onrechte dat de raad op grond van de Erfgoedwet of enige andere wettelijke regeling gehouden was om voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan advies te vragen aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Het stond de raad vrij om daarvan af te zien.

10.3. Zoals de raad heeft toegelicht, is de Tuinhistorische verkenning van de Stichting in Arcadië een voorstudie die niet ten grondslag is gelegd aan het bestemmingsplan. De raad was niet gehouden om de planregeling geheel in overeenstemming met de daarin opgenomen aanbevelingen te brengen. Zoals de raad verder heeft toegelicht, heeft hij de aanbevelingen in zoverre gevolgd, dat de cultuurhistorische waarde van de Koekamp is onderkend en dat bepalende elementen van het historische tuinontwerp van Zocher, zoals de vorm van de waterpartijen en hoogteverschillen, in de planregeling zijn gerespecteerd. Volgens de raad is het oorspronkelijke tuinontwerp van Zocher nooit volledig gerealiseerd geweest. De planregeling draagt door de herinrichting verder juist bij aan het tegengaan van de sleetsheid van de Koekamp.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad onvoldoende gewicht aan de aanbevelingen heeft toegekend. De aanbevelingen strekken niet tot het onaangetaast laten van de Koekamp. Uit de onderdelen van de Tuinhistorische verkenningen die de stichtingen hebben ingezonden, blijkt dat de aanbevelingen juist zijn gedaan met het oog op de ambitie om de beleefbaarheid van de Koekamp voor het publiek te vergroten, hetgeen de raad met de planregeling nastreeft. De stichtingen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de planregeling de aanbevelingen op zodanige wijze doorkruist, dat moet worden geoordeeld dat de raad uit een oogpunt van cultuurhistorie tot een andere planregeling had moeten komen.

10.4. De raad heeft verder onderkend dat de planregeling ontwikkelingen mogelijk maakt binnen een gebied dat in de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening) is aangewezen als landgoedbiotoop (ook aangeduid als kroonjuweel cultureel erfgoed). In paragraaf 5.4 van de plantoelichting heeft de raad overeenkomstig artikel 6.26, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening beoordeeld of met de mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkelingen geen aantasting van de waarden van de landgoedbiotoop plaatsvindt. Voor zover het tweede lid als waarden en kenmerken waarop moet worden ingegaan de buitenplaats en het blikveld noemt, heeft de raad vastgesteld dat deze in de Koekamp (dan wel elders in het plangebied) niet aan de orde zijn. Wat betreft de basisstructuur waaraan het landgoed is gekoppeld, heeft de raad aangegeven dat de Koekamp is gekoppeld aan het eiland met het hertenkamp. Dat wordt als zodanig niet aangetast door de planregeling. Voor het overige heeft de raad wat betreft de landgoedbiotoop aansluiting gezocht bij de waarden van de Rijksbeschermd stadsgezichten.

In hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad in zoverre een onjuiste of onvolledige beoordeling heeft gemaakt. Anders dan de stichtingen veronderstellen, betekent de ligging in een landgoedbiotoop niet dat op grond van de Omgevingsverordening of andere wettelijke regeling goedkeuring van gedeputeerde staten van Zuid-Holland was vereist. De raad heeft overigens onbetwist naar voren gebracht dat gedeputeerde staten ook desgevraagd geen aanleiding hebben gevonden om zich te verzetten tegen de door de raad gemaakte beoordeling van de gevolgen voor de landgoedbiotoop.

10.5. De raad heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan ook onderkend dat het plangebied deel uitmaakt van de Stedelijke Groene Hoofdstructuur zoals aangewezen in de "Agenda Groen voor de stad 2016". In het plangebied gelden de kernkwaliteiten "openbaar groen", "waterstructuur" en "bomenlaan". De raad heeft getoetst in hoeverre de bijbehorende waarden met de planregeling worden aangetast. De uitvoering van de ruimtelijke ontwikkelingen en voornemens (brede en flauwe oevers, enkele voet- en wandelpaden, herschikking van de werf van Staatsbosbeheer met een gelijkblijvende grondoppervlakte, een extra waterloop en de verbreding van een waterloop, de overkapping van de Utrechtsebaan en een voetgangers- en fietsersbrug over de Utrechtsebaan) tast de genoemde kernkwaliteiten volgens de raad niet aan. In hetgeen de stichtingen hiertegen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de planregeling de Stedelijke Groene Hoofdstructuur niettemin aantast.

Het betoog slaagt niet.

11. De stichtingen betogen dat de raad de natuurhistorische waarden van de bestaande bomen in de Koekamp onvoldoende heeft onderkend. Volgens hen heeft de raad ten onrechte nagelaten om de waarde van de bomen te inventariseren en heeft hij ten onrechte volstaan met een beoordeling of het aantal bomen na kap en herplant per saldo niet zal afnemen. Nieuw aan te planten bomen kunnen niet gelijk worden gesteld met grote, volwassen bomen die moeten wijken. De bomen in de Koekamp zijn volgens de stichtingen van grote waarde. Niet alleen bevinden zich in de Koekamp enkele gemeentelijk aangewezen monumentale bomen, maar ook enkele bomen die als waardevol zijn opgenomen in het register van de landelijke Bomenstichting en/of zijn weergegeven op de kaart "Groen Erfgoed" van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De raad heeft bovendien geen rekening gehouden met het risico dat de mogelijk gemaakte ontwikkelingen zullen leiden tot aantasting van boomwortels van waardevolle bomen.

11.1. Voor zover het betoog van de stichtingen ertoe strekt dat vanwege de aanwezigheid van bomen die zijn weergegeven op de kaart "Groen Erfgoed" de raad over de planregeling advies had moeten vragen aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 10.2 is overwogen, dat geen wettelijke regeling de raad daartoe verplicht.

11.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het groene karakter van de Koekamp met de planregeling het uitgangspunt blijft. De raad heeft in aanmerking genomen dat zich in de Koekamp drie monumentale bomen bevinden die op de gemeentelijke lijst van behoudenswaardige bomen zijn geplaatst. Deze drie bomen blijven behouden. Verder bevat de plantoelichting een bomenbalans. In de Koekamp wordt de kap van 35 bomen, de aanplant van 28 bomen en de verplanting van 27 bomen voorzien. Op de overkluizing over de Utrechtsebaan, direct aansluitend op het fiets- en voetgangerspad door de Koekamp, wordt onder meer de aanplant van 24 bomen voorzien. Alle ontwikkelingen in het plangebied

tezamen zullen volgens de raad leiden tot een toename van in totaal 15 bomen. In hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de beoordeling door de raad ontoereikend is. Te meer nu de bomenbalans uitwijst dat het aantal bomen niet zal afnemen, bestaat geen aanleiding om aan te nemen dat de planregeling door de voorziene kap en herplant van een aantal bomen tot een wezenlijke aantasting van het groene karakter van de Koekamp leidt. De raad was niet gehouden om, afgezien van de drie monumentale bomen, in het kader van de planregeling een inventarisatie te maken van de waarde van de individuele bomen in de Koekamp en de gevolgen van de vervanging van enkele van die bomen door jonge bomen. De raad heeft terecht in aanmerking genomen dat een dergelijke individuele beoordeling kan plaatsvinden in het kader van de omgevingsvergunningplicht voor het kappen van bomen.

Wat betreft het gestelde risico op aantasting van boomwortels hebben de stichtingen niet aannemelijk gemaakt dat dit risico zodanig groot is, dat de raad rekening had moeten houden met het onbedoeld verloren gaan van bomen. De raad heeft naar voren gebracht dat in de fase van uitvoering van werkzaamheden aandacht is voor het voorkomen van aantasting van boomwortels en dat er voldoende ruimte is om aantasting te voorkomen. De Afdeling ziet geen reden om hieraan te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

Betekenis van de "Akte van Redemptie"

12. De stichtingen betogen dat de raad niet heeft onderkend dat de "Akte van Redemptie" in de weg stond aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Zoals volgens de stichtingen ook blijkt uit de Tuinhistorische verkenning, mogen op grond van de Akte van Redemptie geen bomen worden gekapt in de Koekamp. Volgens hen bindt deze Akte de raad zowel in publiekrechtelijke als privaatrechtelijke zin. De stichtingen hebben ter onderbouwing van hun standpunt en in reactie op het standpunt dat de raad naar voren heeft gebracht een analyse door historicus [gemachtigde C] ingezonden.

12.1. De door de stichtingen genoemde Akte van Redemptie is een juridisch document uit 1576. De raad heeft zich in de plantoelichting rekenschap gegeven van deze Akte van Redemptie en beoordeeld of deze niet een evidente privaatrechtelijke belemmering bij de uitvoering van de planregeling behelst. De raad concludeert dat dit niet het geval is.

De raad heeft in beroep het rapport "De Akte van Redemptie, verslag van een onderzoek naar de juridische en sociaalhistorische betekenis van de Akte van Redemptie uit 1576" van prof. mr. E. Koops, hoogleraar rechtsgeschiedenis aan de Universiteit Leiden, overgelegd. Hierin staat dat de Akte een contract inhoudt dat is gesloten door vertegenwoordigers van het Hof van Holland en de Magistraat van Den Haag enerzijds, en de Stadhouder en de Staten van Holland anderzijds. De vertegenwoordigers van het Hof van Holland en de Magistraat van Den Haag verplichtten zich tot verschillende contributies aan de staatskas en de Stadhouder en de Staten van Holland verplichtten zich ertoe om het bos en de warande niet te exploiteren of te verkopen voor commerciële houtkap ten behoeve van de staatskas en ook om commerciële houtkap door derden niet te dulden. Volgens Koops moet de Akte van Redemptie worden beschouwd als een privaatrechtelijke overeenkomst tussen publiekrechtelijke partijen. Deze bindt uitsluitend de betrokken partijen en hun opvolgers onder algemene titel. Ter zitting heeft Koops toegelicht dat deze Akte via een zogeheten ordonnantie is uitgegeven, zoals dat ook met formele wetten gebeurde. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat is beoogd om aan de Akte van Redemptie een publiekrechtelijke werking te doen toekomen. Bij het uitgeven van ordonnanties werd destijds geen

onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtshandelingen, aldus Koops.

Volgens Koops levert het kappen van enige bomen voor andere dan commerciële doeleinden geen conflict op met de Akte van Redemptie. Deze strekt ertoe om het rooien van het gehele bos te voorkomen en niet om houtkap die verenigbaar is met de verzorgingsfunctie van het gebied te voorkomen.

12.2. Aan de hand van de analyse door [gemachtigde C] voeren de stichtingen aan dat aan de Akte van Redemptie wel publiekrechtelijke werking toekomt, nu deze ook volgens Koops openbaar is gemaakt als een wet in formele zin. [gemachtigde C] heeft daar ter zitting aan toegevoegd dat de Stadhouder en de Staten van Holland ook burgers bindende regelingen konden vaststellen. Daarbij brengt [gemachtigde C] in zijn analyse naar voren dat de Akte van Redemptie, anders dan Koops heeft aangenomen, een overeenkomst is waarbij de suppoosten van het Hof van Holland niet als vertegenwoordigers van dat Hof betrokken waren, maar als autonome partij. De Akte van Redemptie kan volgens hem in die zin worden opgevat als een besluit van de landsregering ten behoeve van een groep onderdanen.

[gemachtigde C] brengt in zijn analyse inhoudelijk over de Akte van Redemptie naar voren dat het daarin opgenomen kapverbod een grotere reikwijdte heeft dan Koops stelt. Volgens [gemachtigde C] is de kap van bomen uitsluitend toegestaan ten behoeve van het onderhoud en het van oudsher gebruikelijke, bestaande gebruik van het bos. Kap van bomen om een andere redenen, commercieel of niet, is niet toegestaan.

12.3. Niet betwist is dat de Akte van Redemptie in 1576 openbaar is gemaakt bij ordonnantie. Zoals Koops ter zitting heeft toegelicht, is deze wijze van openbaarmaking niet bepalend voor het karakter daarvan als publiekrechtelijke of privaatrechtelijke regeling, omdat hierin in 1576 geen onderscheid werd gemaakt. Bij de Akte van Redemptie gaat het om een document waarin wederzijdse verplichtingen tussen betrokken partijen zijn neergelegd. De Afdeling ziet geen aanknopingspunt om aan te nemen dat hierin tevens een algemeen verbindende regeling besloten ligt, waaraan de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan is gebonden. De enkele omstandigheid dat aan de Stadhouder en de Staten van Holland destijds de bevoegdheid toekwam om dergelijke algemeen verbindende regelingen vast te stellen, is daarvoor onvoldoende. Voor zover verder zou moeten worden aangenomen dat niet het Hof van Holland zelf, maar de suppoosten van het Hof van Holland partij waren, volgt daaruit evenmin dat moet worden uitgegaan van een regeling die onderdanen in het algemeen betref.

12.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bestaat voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat, alleen aanleiding wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is namelijk de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 januari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BY9957](#). Om deze reden ziet de Afdeling geen aanleiding om het verzoek van de stichtingen om in verband met de interpretatie van de inhoud van de Akte van Redemptie een deskundige te benoemen, toe te wijzen.

De planregeling voorziet in de kap van enkele bomen met het oog op een herinrichting van het groene gebied. Hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd tegen de uitleg die de raad aan het kapverbod in de Akte van Redemptie heeft gegeven, is onvoldoende voor het oordeel

dat die uitleg evident onjuist is en dat uit de Akte van Redemptie evident volgt dat de kap van bomen ter uitvoering van de planregeling niet is toegestaan. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen zo duidelijke privaatrechtelijke belemmering is dat verwezenlijking van het plan niet mogelijk is. Het betoog slaagt niet.

Soortenbescherming

13. De stichtingen voeren aan dat de raad onvoldoende heeft onderzocht of de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt gevolgen heeft voor in het plangebied voorkomende dieren. Mogelijk komt het beschermde vliegend hert ter plaatse voor. Verder heeft de raad volgens de stichtingen de effecten van fietsers en voetgangers op aanwezige broedvogels onderschat. Ook schiet het onderzoek naar de aanwezigheid van eekhoorns en vleermuizen volgens hen tekort.

13.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

13.2. Aan het bestemmingsplan ligt het onderzoek "Toetsing Wet natuurbescherming Herinrichting Koekamp" van Buro Bakker uit 2018 ten grondslag. Daarin is beoordeeld of als gevolg van het plan negatieve effecten op beschermde soorten zijn te verwachten. De raad heeft de conclusie uit dit rapport dat het vragen van een ontheffing als bedoeld in de Wnb aan gedeputeerde staten van Zuid-Holland niet is vereist, overgenomen. In beroep heeft de raad verder gewezen op de brief van gedeputeerde staten van 18 juli 2019. Daarin delen gedeputeerde staten de gemeente Den Haag mee dat zij op grond van de verstrekte gegevens concluderen dat op dit moment voor de voorgenomen uitvoering van de werkzaamheden in onder meer de Koekamp geen ontheffingsplicht geldt.

13.3. De raad heeft in reactie op het beroep naar voren gebracht dat niet te verwachten is dat het vliegend hert voorkomt in de Koekamp. Het vliegend hert is een kever die afhankelijk is van de permanente aanwezigheid van door witrot aangetast hout. Dat is in de Koekamp niet (permanent) aanwezig. Daarnaast zijn er geen historische gegevens beschikbaar die aannemelijk maken dat het vliegend hert zich in holoceen Nederland, waartoe het plangebied behoort, heeft opgehouden, aldus de raad. De Afdeling ziet geen reden om hieraan te twijfelen.

13.4. De raad heeft de gevolgen van de planregeling voor broedvogels beoordeeld. Om verstoringsgevoelige vogelsoorten niet te verjagen is het volgens de raad van belang dat er delen van het gebied worden aangewezen die wandelaars en fietsers niet mogen betreden en dat bosareaal in omvang gesaldeerd wordt. De planregeling voorziet hierin. Dit is in overeenstemming met de conclusie in het door de stichtingen ingezonden onderdeel van het rapport "Broedvogel- en eekhoorninventarisatie Koekamp te Den Haag" van Aqua Terra-Nova uit 2017. De Afdeling ziet niet in dat het te verwachten intensievere gebruik van delen van de Koekamp door fietsers en voetgangers, zoals de stichtingen naar voren hebben gebracht, een doorkruising van dit uitgangspunt inhoudt. Ook in hetgeen de stichtingen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de gevolgen voor broedvogels zodanig zijn onderschat, dat de raad, in weerwil van de brief van gedeputeerde

staten van 18 juli 2019, ervan had moeten uitgaan dat de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

13.5. De raad heeft onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van eekhoorns in het plangebied. De raad heeft onderkend dat in de Koekamp eekhoorns en een eekhoornnest zijn waargenomen en dat aannemelijk is dat er in de toekomst meer eekhoornnesten aanwezig zullen zijn. In de plantoelichting staat dat voordat er bomen gekapt worden, een extra controle op de aanwezigheid van eekhoornnesten in die bomen moet plaatsvinden. Zoals blijkt uit de door de raad ingezonden brief van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 18 juli 2019, dient in geval van de aanwezigheid van nesten een ontheffing op grond van de Wnb te worden aangevraagd. Anders dan de stichtingen veronderstellen, betekent dit niet dat de raad tot de conclusie had moeten komen dat de aanwezigheid van eekhoorns aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

13.6. De raad heeft eveneens onderkend dat in het gebied vleermuizen aanwezig zijn en in verband daarmee onder meer in de planregels beperkingen ten aanzien van de lichtproductie opgenomen. De raad heeft tevens geconcludeerd dat die aanwezigheid niet leidt tot het vereiste van een ontheffing op grond van de Wnb. De stichtingen hebben ter weerlegging daarvan volstaan met het inzenden van een notitie met de weerslag van een gesprek dat zij hebben gevoerd met een medewerker van de Zoogdierverseniging, waarin enkele vragen over het verrichte onderzoek naar de gevolgen voor vleermuizen zijn geformuleerd. Dit is onvoldoende voor het oordeel dat dit onderzoek ontoereikend is.

13.7. Gelet op het voorgaande, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het betoog slaagt niet.

Bestemming Bedrijf

14. De stichtingen betogen dat de bestemmingsomschrijving, behorende bij de bestemming "Bedrijf" ter hoogte van de werf van Staatsbosbeheer in de Koekamp, ten onrechte mede het beheren van en het toezicht houden op groen- en natuurgebieden omvat. Dit bestaande gebruik had de raad volgens hen niet langer bij bestemmingsplan mogelijk moeten maken, omdat het niet past bij de nieuw mogelijk gemaakte uitbreiding van de educatieve functie en de toevoeging van de horecafunctie ter plaatse. De stichtingen vermoeden dat de planregeling in zoverre louter is ingegeven door de privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en Staatsbosbeheer.

14.1. Artikel 3 (Bedrijf), lid 3.1 (Bestemmingsomschrijving), van de planregels luidt:

"De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor bedrijfsmatige activiteiten ten behoeve van:

- a. het verzorgen van dieren die in de bestemming "Groen" gehouden worden;
- b. het beheren van en het toezicht houden op groen- en natuurgebieden;

en ter plaatse van de functieaanduiding:

- c. 'bedrijfswoning' tevens voor niet meer dan één bedrijfswoning;

één en ander met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouw zijnde, wegen, toeritten van bruggen, ongebouwde parkeervoorzieningen, groen, water en overige voorzieningen."

14.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat deze bestemmingsomschrijving nodig is om ter plaatse het beheren van en het toezicht houden op groen- en natuurgebieden mogelijk te maken, omdat groen- en natuurgebieden nu eenmaal onderhoud vergen. Volgens de raad verdraagt dit gebruik zich met de mogelijk gemaakte uitbreiding van de educatieve functie en de toevoeging van een horecafunctie.

14.3. De stichtingen hebben niet toegelicht waarom het beheren van en het toezicht houden op groen- en natuurgebieden zich volgens hen niet verdraagt met de nieuw mogelijk gemaakte uitbreiding van de educatieve functie en de toevoeging van de horecafunctie. Hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd biedt geen grond voor het oordeel dat de raad het beheren van en het toezicht houden op groen- en natuurgebieden niet in de bestemmingsomschrijving van de bestemming "Bedrijf" mocht opnemen.

Het betoog slaagt niet.

15. De stichtingen betogen dat de raad onvoldoende heeft onderzocht of de bouwmogelijkheden binnen de bestemming "Bedrijf" passend zijn binnen de beeldkwaliteit van het beschermd stadsgezicht. Met name platte daken zijn volgens de stichtingen niet passend.

15.1. Artikel 3 (Bedrijf), lid 3.2 (Bouwregels), van de planregels luidt:

"3.2.1 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

- a. de gebouwen mogen uitsluitend binnen de op de verbeelding aangeduide bouwvlakken worden gebouwd;
- b. er mag niet meer dan één bedrijfswoning gebouwd worden;
- c. de bouwhoogte danwel goothoogte van gebouwen mag niet meer dan bedragen dan op de verbeelding is aangeduid;
- d. de gezamenlijke grondoppervlakte van gebouwen mag niet meer dan 900² bedragen;
- e. een bedrijfswoning mag uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding 'bedrijfswoning' (bw) worden gebouwd.

3.2.2 Bouwwerken geen gebouw zijnde

Voor het bouwen van bouwwerken geen gebouw zijnde gelden de volgende regels:

- a. de hoogte van bouwwerken, geen gebouw zijnde, mag niet meer bedragen dan:
 1. voor erf- en/of terreinafscheidingen 2 meter;
 2. voor overige bouwwerken, geen gebouw zijnde, 4 meter."

15.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de door de stichtingen gewenste architectonische afweging niet thuishoort in de bouwregels van het bestemmingsplan. De raad wijst op de ter plaatse geldende dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 1". Uit artikel 16, lid 16.2, van de planregels volgt dat bouwen moet plaatsvinden met inachtneming van de cultuurhistorische waarde als bedoeld in het eerste lid. Indien het bouwen betrekking heeft op de uiterlijke verschijningsvorm van een bouwwerk dient hierover voorafgaande aan het bouwen advies te worden ingewonnen bij de gemeentelijke welstands- en monumentencommissie. De raad heeft er verder op gewezen dat de hoogtebepalingen

beperkter zijn dan in de voorgaande regeling en passend zijn bij de bestaande bouw.
15.3. Hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd biedt geen grond voor het oordeel dat de beoordeling door de raad of de bouwregels passend zijn binnen het beschermd stadsgezicht tekortschiet. De planregeling maakt niet slechts platte daken mogelijk. Het betoog slaagt niet.

Wijzigingsgebieden algemeen

16. De stichtingen keren zich tegen het opnemen van wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan. Volgens hen wordt met eventuele toepassing van buitenplanse afwijkingsbevoegdheden de inbreng van betrokkenen en het betrekken van onder meer cultuurhistorische waarden en natuurwaarden bij de ruimtelijke afweging beter gewaarborgd.

16.1. Artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening biedt de raad de mogelijkheid om bij een bestemmingsplan te bepalen dat burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen. De raad heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door drie wijzigingsgebieden aan te wijzen waarbinnen het college, onder de beperkingen en voorwaarden als opgenomen in artikel 25, leden 25.1, 25.2 en 25.3, het bestemmingsplan te wijzigen. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad in dit geval geen gebruik van deze bij wet gegeven bevoegdheid had mogen maken. Het betoog slaagt niet.

Wijzigingsgebied 1

17. De stichtingen keren zich tegen de mogelijkheid die de planregeling biedt om met toepassing van een wijzigingsbevoegdheid binnen wijzigingsgebied 1 horeca toe te staan. Zij achten dat niet passend bij het karakter van de Koekamp. Ook maakt de planregeling volgens hen een te ruim gebruik mogelijk door openingstijden tot 23.00 uur toe te staan. Niet is uitgesloten dat binnen de horecagelegenheid feesten en partijen zullen worden georganiseerd. Dat zal een dissonant in de Koekamp vormen. Volgens hen heeft de raad ten onrechte geen verdergaande beperkende voorwaarden gesteld, zoals bijvoorbeeld is gedaan voor de horecagelegenheid "Greens" in het Westbroekpark.

17.1. Artikel 25 (Algemene wijzigingsregels), lid 25.2 (Wetgevingszone - wijzigingsgebied - 1) luidt:

"Burgemeester en wethouders zijn bevoegd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening het met "Wetgevingzone - wijzigingsgebied - 1" omkaderde en van dit plan deel uitmakende geometrisch bepaalde vlak het plan te wijzigen, met dien verstande dat:

de werf van Staatsbosbeheer wordt met een eigen verbinding aangesloten op de Koekampaan, op de werf wordt ook een informatiecentrum ingericht, en aan de werf aangrenzende watergang wordt verlegd;

één en ander met inachtneming van de volgende regels:

[...]

e. in de regels bij de bestemming "Bedrijf" wordt artikel 3.1.c vervangen door de zin: "het geven van informatie over groen- en natuurgebieden met een horeca-inrichting categorie 2 met een maximum bruto vloeroppervlak van 600 m² en een bedrijfswoning ter vervanging van de op de verbeelding opgenomen functieaanduiding 'bedrijfswoning' en in uitzondering op de begripsbepaling in artikel 1.38 openingstijden in de hele week tot 23.00 uur of zoveel eerder als het informatiecentrum sluit";

f. in de regels bij de bestemming "Bedrijf" wordt artikel 3.1.d ingevoegd luidende: het houden van terrassen ten behoeve van de horeca-inrichting categorie 2;

[...]."

17.2. De raad acht de mogelijkheid van horeca passend in de Koekamp. Hij baseert zich op de Leidraad Stadsentrees, waarin het gebied van de werf is aangewezen als informatiecentrum. Horeca past volgens de raad verder bij het thema 'first impressions last forever', van het programma Stadsentrees. De raad heeft de mogelijkheid van horeca beperkt tot categorie 2 (middelzware horeca) en voor de openingstijden aangesloten bij de openingstijden van het informatiecentrum. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, is kunstmatige buitenverlichting niet toegestaan, zodat verwacht kan worden dat het informatiecentrum en de horeca-inrichting feitelijk zoveel eerder dan 23.00 uur zullen sluiten als het buiten donker wordt.

17.3. De Afdeling stelt vast dat de wijzigingsbevoegdheid de verhouding in omvang tussen het informatiecentrum en de bijbehorende horeca-inrichting niet reguleert. De wijzigingsbevoegdheid staat er dus niet aan in de weg dat de maximale totale omvang van 600 m² vrijwel geheel voor de horeca-inrichting wordt benut, waarbij bovendien een terras mogelijk wordt gemaakt. Daarbij biedt de beperking tot horeca categorie 2 geen garantie dat de ruimtelijke uitstraling beperkt zal blijven. Zo zal bijvoorbeeld het serveren van warme maaltijden binnen deze categorie tot de mogelijkheden behoren. Bovendien zijn openingstijden tot 23.00 uur mogelijk. Daarbij is de Afdeling niet overtuigd dat ervan uit mag worden gegaan dat de horeca-inrichting als gevolg van het ontbreken van kunstmatige verlichting in de buitenruimte veelal aanmerkelijk vroeger zal sluiten. Te minder, nu artikel 3 (lage) kunstmatige verlichting niet verbiedt, terwijl artikel 4, lid 4.3 van de planregels het onder voorwaarden mogelijk maakt dat het bevoegd gezag afwijkt van het in lid 4.2.1 voor de bestemming "Groen" opgenomen verbod op lichtmasten, lantaarnpalen en lichtarmaturen. Gelet hierop maakt de wijzigingsbevoegdheid horeca met een niet onaanzienlijke omvang en ruimtelijke uitstraling in de groene omgeving van de Koekamp mogelijk. Dit vergt een kenbare afweging omtrent de aanvaardbaarheid van de ruimtelijke gevolgen. De Afdeling stelt vast dat in de plantoelichting echter is volstaan met een verwijzing naar de Leidraad Stadsentrees. Ook in de beroepsprocedure heeft de raad geen toereikende toelichting gegeven. De raad heeft dan ook onvoldoende gemotiveerd waarom hij de ruimtelijke gevolgen van de mogelijk gemaakte horeca in wijzigingsgebied 1 aanvaardbaar acht. Het betoog slaagt.

17.4. De Afdeling zal de planregeling vernietigen, voor zover daarbij binnen wijzigingsgebied 1 is voorzien in de mogelijkheid van een horeca-inrichting.

Wijzigingsgebied 3

18. De stichtingen betogen dat de mogelijkheid om binnen wijzigingsgebied 3 met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid een brug voor fietsers en voetgangers over de Utrechtsebaan mogelijk te maken, ten onrechte is gebaseerd op de Leidraad Stadsentrees. Volgens hen is daarin een onjuist beeld geschetst van hoe een dergelijke brug eruit komt te zien en zal het niet mogelijk zijn om een brug te realiseren die de grenzen van het wijzigingsgebied niet overschrijdt.

18.1. Om een brug over de Utrechtsebaan mogelijk te maken, strekt het wijzigingsgebied zich aan beide zijden van de Utrechtsebaan uit. Aan de kant van de Koekamp beslaat het wijzigingsgebied een strook van ongeveer 60 m lang en aan de kant van het Haagse Bos een strook van ongeveer 110 m lang. In de planregeling is niet vastgelegd dat uitsluitend een

brug is toegestaan met een zodanige helling dat de brug door het publiek fietsend kan worden overgestoken. Alleen al daarom ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het wijzigingsgebied redelijkerwijs te klein is om een bruikbare brug in enige vorm te kunnen realiseren. Het is aan het college van burgemeester en wethouders om bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid de uiteindelijke vorm van de brug te beoordelen en daarbij de grenzen van het wijzigingsgebied in acht te nemen. Het betoog slaagt niet.

Versmalling Laan van NOI

19. De stichtingen betogen dat in het bestemmingsplan ten onrechte een wijzigingsbevoegdheid ontbreekt om een versmalling van de ruimte voor autoverkeer op de Laan van NOI mogelijk te maken. Dit is volgens hen nodig omdat klimaatverandering een vermindering van verhard oppervlak in de stad vereist, terwijl het bestemmingsplan nu een toename van verharding mogelijk maakt, door verbreding van de voetgangers- en fietspaden in de Koekamp. De stichtingen voeren aan dat de raad inmiddels een motie heeft aangenomen om onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden voor versmalling van de Laan van NOI.

19.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan geen versmalling van de Laan van NOI mogelijk hoeft te maken. Op verschillende plekken in het plangebied wordt verharding vervangen door groen, zodat de totale oppervlakte aan verharding niet toeneemt.

19.2. De Afdeling is niet gebleken dat het standpunt van de raad dat de oppervlakte aan verharding in het plangebied niet toeneemt, onjuist is. Reeds gelet daarop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat een wijzigingsbevoegdheid die een versmalling van de Laan van NOI mogelijk maakt niet had mogen ontbreken. Het betoog slaagt niet.

Alternatieve fietsroute

20. De stichtingen voeren aan dat de raad een voorgestelde alternatieve fietsroute van het Centraal Station naar het Haagse Bos langs de Bezuidenhoutseweg en de Boslaan, waarbij de Koekamp kan worden ontzien, op onjuiste gronden onveilig heeft geacht. Volgens hen heeft de raad bij zijn beoordeling niet betrokken dat het plan al bestaat om de Bezuidenhoutseweg autoluw te maken. Juist dubbelzijdige fietspaden met kruisingen, zoals nu in de Koekamp mogelijk worden gemaakt, worden als gevaarlijk ervaren, aldus de stichtingen.

20.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de voorgestelde alternatieve fietsroute verschillende aansluitingen met gebouwen met parkeergarages en twee kruispunten met verkeerslichten kent. Deze route is niet autoluw. De Bezuidenhoutseweg zal slechts voor een deel autoluw worden ingericht. De route die met het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt, is voor fietsers en voetgangers veiliger, korter en in afwezigheid van autoverkeer. Druk verkeer van fietsers onderling is voor fietsers meer te overzien en rustiger dan fietsers die naast auto's moeten manoeuvreren. Verder is bij het bepalen van de fietsroutes aandacht besteed aan de effecten op flora en fauna en cultuurhistorie, aldus de raad.

20.2. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

Het door de stichtingen voorgestelde alternatief berust op de veronderstelling dat de Bezuidenhoutseweg tussen het Centraal Station en de Boslaan geheel autoluw zal worden gemaakt. De raad heeft ter zitting onderbouwd toegelicht dat hiertoe niet is besloten en dat het ook niet in de lijn der verwachtingen ligt dat hiertoe binnen afzienbare termijn zal worden

besloten. Gelet daarop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorgestelde alternatieve route uit een oogpunt van verkeersveiligheid niet de voorkeur verdient boven de route die de planregeling mogelijk maakt.

Daarom heeft de raad het door de stichtingen voorgestelde alternatief afgewogen bij de vaststelling van het plan en in redelijkheid dat alternatief kunnen afwijzen.

Het betoog slaagt niet.

Slotoverwegingen

21. Het beroep is gegrond. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan dient wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd, voor zover de planregeling voorziet in de mogelijkheid van een horeca-inrichting categorie 2 binnen het wijzigingsgebied 1. Voor het overige bestaat geen aanleiding om het besluit te vernietigen.

22. De raad moet de proceskosten vergoeden.

De Afdeling ziet daarbij aanleiding om het aantal uren dat is besteed aan het opstellen van het deskundigenrapport door [gemachtigde C] in te schatten op twaalf. De stichtingen hebben weliswaar opgevoerd dat hieraan in totaal 30 uren is besteed, maar zij hebben deze uren niet gespecificeerd, terwijl zij verschillende stukken van historicus [gemachtigde C], opgesteld op verschillende data, hebben overgelegd.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Den Haag van 18 juli 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Koekamp, Malieveld, Haagse Bos", voor zover het betreft de woorden "met een horeca-inrichting categorie 2" in artikel 25, lid 25.2, onder e, en voor zover het betreft artikel 25, lid 25.2, onderdeel f van de planregels;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Den Haag tot vergoeding van bij Bomenstichting Den Haag en Stichting SOS Den Haag in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.650,36 (zegge: tweeduizend zeshonderdvijftig euro en zesendertig cent), waarvan een bedrag van € 534,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Den Haag aan Bomenstichting Den Haag en Stichting SOS Den Haag het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 (zegge: driehonderdvijfveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

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 vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 9 juni 2021

727.

BIJLAGE

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

[...]

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]

Wet milieubeheer

Artikel 5.16

1. Bestuursorganen maken bij de uitoefening van een in het tweede lid bedoelde bevoegdheid of toepassing van een daar bedoeld wettelijk voorschrift, welke uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, gebruik van een of meer van de volgende gronden en maken daarbij aannemelijk:

a. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde;

b. dat, met inachtneming van het vijfde lid en de krachtens dat lid gestelde regels:

1o. de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van die uitoefening of toepassing per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft, of

2o. bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregel of een door die uitoefening of toepassing optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert;

c. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen;

d. dat een uitoefening dan wel toepassing is genoemd of beschreven in, dan wel betrekking heeft op, een ontwikkeling of voorgenomen besluit welke is genoemd of beschreven in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met een op grond van artikel 5.12, eerste lid, of artikel 5.13, eerste lid, vastgesteld programma.

2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheden of wettelijke voorschriften zijn de bevoegdheden en wettelijke voorschriften, bedoeld in:

[...]

c. de artikelen 3.1, 3.26 en 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;

[...]

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.6

1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

a. burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;

[...]

Omgevingsverordening Zuid-Holland

Artikel 6.26

1. Een bestemmingsplan voor gronden binnen de landgoed- en de kasteelbiotopen, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 15 in bijlage II, kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling voor zover:

a. geen aantasting plaatsvindt van de waarden van de landgoed- en kasteelbiotoop, of

b. de ontwikkeling is gericht op verbetering en versterking van de waarden van de landgoed- en kasteelbiotoop.

2. Het bestemmingsplan, bedoeld in het eerste lid, bevat een beeldkwaliteitsparagraaf, waarin het effect van deze ontwikkeling op de landgoed- of kasteelbiotoop wordt beschreven. Naast de analyse van de cultuurhistorische kwaliteiten en waarden van het landgoed of het kasteel gaat deze paragraaf in op de wijze waarop de kenmerken en waarden

van de landgoed- of kasteelbiotoop beschermd of versterkt worden. Het gaat in ieder geval om de volgende kenmerken en waarden:

a. de buitenplaats, bestaande uit het hoofdhuis met bijgebouwen en het bijbehorende park of tuin, of het kasteel of kasteelterrein in de vorm van ruïne, muurrestanten, één of meer bijgebouwen, omgracht terrein, alsmede de functionele en visuele relaties tussen de verschillende onderdelen;

b. de basisstructuur waaraan het landgoed of de kasteellocatie bewust direct is gekoppeld: een weg, een waterloop, of beide of in geval van een buitenplaats ook indirect door middel van zichtlijnen;

c. het blikveld: de vrije ruimte die nodig is om de historische buitenplaats of het kasteel in het landschap te herkennen;

3. Naast deze kenmerken en waarden kunnen er voor zowel de landgoed- als de kasteelbiotoop afzonderlijke kenmerken en waarden aan de orde zijn.

4. Afwijking van het eerste lid is slechts mogelijk indien sprake is van het noodzakelijk herbestemmen van bouw- en gebruiksrechten uit het voorgaande bestemmingsplan of indien sprake is van een zwaarwegend algemeen belang en er geen reële andere mogelijkheid is. De toelichting van het bestemmingsplan bevat hierover een verantwoording.