

TEKORTKOMINGEN VAN HAAGSE BESTEMMINGSPLANNEN (3-8-2020)

Door Sander van Sonsbeeck, Wijkvereniging Benoordenhout

Vooraf

Veel bewonersorganisaties constateren in hun wijk een tekortschietend stedenbouwkundig beleid van de gemeente. Zij wijten dit vaak aan een te passieve rol van het welstandstoezicht, maar vergeten daarbij dat de welstand is gebonden aan de keuzes die in het bestemmingsplan zijn gemaakt. Daarom wordt hieronder ingegaan op de tekortkomingen in de meeste Haagse bestemmingsplannen.

Woningsplitsing

Sinds het aantreden van de toenmalige wethouder Norder ca. 2004 werd in nieuwe Haagse bestemmingsplannen gewerkt met de bestemming "wonen" zowel voor appartementen als eengezinshuizen waardoor woningsplitsing onbeperkt mogelijk werd. Na bezwaren vanuit wijken en bij de politiek werd sinds 2012 in nieuwe plannen een (bouwkundig) splitsingsverbod opgenomen. Van dat verbod kon doorgaans echter ontheffing worden gekregen indien:

- a. de nieuwe etages tenminste 40 m² bedroegen
- b. de parkeerbelasting ter plaatse meer dan 90% bedroeg, en
- c. de splitsing geen onevenredige inbreuk op de leefbaarheid ter plaatse zou maken.

In de praktijk werd die ontheffing een automatisme en leidde tot veelvuldige splitsing en een toenemend tekort aan eengezinswoningen. In 2019 werd daarom de Huisvestingsverordening aangevuld met een verbod om woonruimte bouwkundig te splitsen in de meeste wijken van Den Haag (in de bijlage aangegeven in geel) en wel zonder ontheffingsmogelijkheid: een absoluut verbod dus.

Dacht men aanvankelijk dat hiermee woningsplitsing effectief was tegengegaan, thans blijkt dat aanvragen voor woningsplitsing door de bestuursrechter conform de wet worden getoetst aan het bestemmingsplan (inclusief bovengenoemde ontheffingsmogelijkheden) en niet aan de Huisvestingsverordening. Dat betekent bv. dat het boterzachte criterium van de "leefbaarheid" een rol blijft spelen, leidende tot veel bezwaar en beroep. Daarom verdient het - zoals wij in 2019 al (tevergeefs) zeiden - de voorkeur om de desbetreffende bestemmingsplannen via een parapluwijziging (zoals ook in andere steden zoals Groningen is gebeurd) aan te passen aan de opzet van de Huisvestingsverordening: dus waarbij bovengenoemde ontheffingsmogelijkheden van het splitsingsverbod worden geschrapt.

Een aanpassing is ook gewenst voor het volgende. Er zijn in Den Haag veel voormalige eengezinswoningen die geheel of gedeeltelijk een andere functie hebben gekregen, meestal kantoor. Als die andere functie wordt beëindigd gaat DSO er thans van uit dat er geen sprake is van een woning en dat splitsing dus niet tegengehouden kan worden. In de geest van de Huisvestingsverordening 2019 is splitsing echter wèl

verboden omdat daarin van "woonruimte" óók sprake is wanneer de voormalige eengezinswoning nog "geschikt" is als eengezinswoning, en dat is in die gevallen praktisch altijd zo. Daarom moeten dit soort voormalige eengezinshuizen bij beëindiging van de afwijkend functie weer als eengezinshuis gaan gelden (NB: eenzelfde regeling kwam o.m. voor in het tot 2012 geldende bestemmingsplan Benoordenhout).

CONCLUSIE

Er moet een parapluperziening komen waarin tenminste het volgende wordt geregeld:

1. Een verbod op het "bouwkundig splitsen van woningen" zònder afwijkingsmogelijkheden
2. De regel dat dit verbod ook geldt voor voormalige woningen met een afwijkende functie (bv. kantoor), wanneer die afwijkende functie wordt beëindigd

Verkamering

Veel Haagse wijken gaan gebukt onder kamerverhuur, voor het grootste deel aan arbeidsmigranten, waarvan een deel werkt als seizoenarbeider in het Westland. Daarnaast een groeiend aantal studenten, waaronder veel buitenlandse studenten. De leefbaarheid in veel wijken staat daardoor onder druk. Er is alle reden om stringente regels te stellen en te handhaven voor kamerverhuur met als doel de verhuur - zeker aan arbeidsmigranten - terug te dringen. Ook het beleid van "Den Haag studentenstad" (waarover de bevolking zich nooit heeft kunnen uitspreken) moet aan een kritische toets worden onderworpen.

Wat betreft de arbeidsmigranten t.b.v. het Westland dient de provincie de gemeente Westland op te dragen zelf voor de huisvesting van arbeidsmigranten te zorgen.

Overigens is de nationale economische betekenis van het Westland beperkt aangezien die bedrijfstak qua werkgelegenheid grotendeels steunt op arbeidsmigranten en de producten van het Westland grotendeels worden geëxporteerd. Daarom zou moeten worden onderzocht of de kassengebieden in het Westland niet kunnen worden bestemd voor woningbouw, waaraan de Haagse (en de Rotterdamse) regio zeer grote behoefte heeft.

Inmiddels heeft Wethouder Balster via de Huisvestingsverordening 2019 kamerverhuur verboden in enkele wijken waar de kamerverhuur bijzonder nijpend is. Maar de regeling is beperkt tot woningen in de sociale sector maar niet tevens de middeldure woningen die nochtans in toenemende mate schaars zijn. Bovendien zal de kamerverhuur in de niet-beschermde wijken via een "waterbed-effect" extra toenemen. Overigens zal in de nieuwe Huisvestingsverordening wel voor de hele stad gaan gelden dat kamerverhuur aan meer dan twee personen vergunningplichtig is.

Dakopbouwen

Deze door wethouder Norder geïntroduceerde mogelijkheid is voor de leefbaarheid en voor het Haagse stadsbeeld (met zijn standaard bouwhoogte van 3 bouwlagen) zeer schadelijk en leidt tot veel bezwaar- en beroepsprocedures. Er is dan ook alle reden om die mogelijkheid in de Haagse bestemmingsplannen nog eens kritisch te bekijken. Het in 2013 toegezegde beleid dat nieuwe dakopbouwen gedurende 10 jaar (thans 5 jaar?) niet mogen worden afgesplitst van de onderliggende woning, is niet handhaafbaar en wordt ook niet gehandhaafd. In bestemmingsplannen zonder splitsingsverbod kan afsplitsing immers niet blijvend worden tegengegaan.

Aanbouwen in achtertuinen.

Op grond van het Besluit Omgevingsrecht (BOR) bijlage II, artikel 3 geldt voor aanbouwen vergunningvrijdom (dus ook geen welstandstoetsing). Bij de wijziging van het BOR per 1-1-2018 is in Bijlage II artikel 4 a geïntroduceerd met de bedoeling o.m. voor beschermde stadsgezichten (zie lid 2) een uitzondering te maken op die vergunningvrijdom (zie toenmalige brief van de Minister). Wegens ambtelijke onbekwaamheid of kwade trouw is dit niet correct terechtgekomen in artikel 4a lid 2 en geldt dus ook in beschermde stadsgezichten voor aanbouwen een vergunningvrijdom tot de in artikel 3 lid 1 genoemde afmetingen (max. hoogte 5 meter en max. oppervlak de hele tuin). De vergunningvrijdom wordt door DSO zodanig opgevat dat over die aanbouwen zelfs geen informatie wordt gegeven in de gemeenteberichten. Overigens zullen bij invoering van de Omgevingswet (2021) de gemeenten zelf mogen beslissen over: vergunningvrijdom of niet. Het wordt dus hoog tijd dat de politiek gaat nadenken over wenselijke grenzen voor aanbouwen (zo mag bv. in het plan Zeeheldenkwartier 50% van de achtertuinen worden bebouwd en in het plan Statenkwartier afhankelijk van het tuinoppervlak ook al gauw zoveel.) In gemengde bestemmingen en winkelstraten mag al dan niet via ontheffing vaak 100% van de achtertuin worden bebouwd.

Er is alle reden om de mogelijkheid van uitbouwen aanzienlijk te verminderen want de woonkwaliteit van de binnengebieden van woonblokken wordt er aanzienlijk door geschaad. Denk aan de vaak sterk verminderde lichtinval bij omwonenden. Maar ook aan de verstening van de achtertuinen met gevolgen voor de regenwaterafvoer en in de toekomst aanzienlijke gemeentelijke kosten voor rioolvernieuwing.

Uitbouw van bovenverdiepingen tot aan de achtergevel.

De meeste Haagse panden kennen op de bovenste verdieping aan de achtergevel (al dan niet over de hele breedte) een inspringing die karakteristiek is en zorgt voor luchtige achtergevels, mede geïnspireerd door de "Haagse school"- architectuur. De Haagse bestemmingsplannen maken het opvullen van die inspringing (het "dichtzetten van het balkon") echter zonder meer mogelijk waardoor een eentonig en massief achtergevelbeeld ontstaat. Soms adviseert de Welstand een inspringing te

handhaven maar bij gebreke van een voorziening in het bestemmingsplan heeft dit juridisch geen handen en voeten.

Het is gewenst zo'n voorziening alsnog in de bestemmingsplannen op te nemen.

Te ruime bouwvlakken en te veel binnenplanse ontheffingsmogelijkheden

De omlijning van de bouwvlakken op de plankaarten is vaak aanzienlijk ruimer dan in werkelijkheid, waardoor binnen die vlakken vaak al substantiële extra bouwruimte bestaat.

Hetzelfde geldt voor de hoogtematen (waardoor ruimte ontstaat voor ongewenste kapverdiepingen etc.: zie bv. het Frederik Hendrikplein).

Ook moet het mes worden gezet in de te ruime binnenplanse ontheffingen. Zij worden vaak cumulatief toegepast waardoor aanzienlijke overschrijdingen van o.m. bouwhoogtes voorkomen.