

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4170

Datum uitspraak

16 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 april 2024 heeft de raad van de gemeente Den Haag het bestemmingsplan "Brasserskade 2023" vastgesteld. Het bestemmingsplan beoogt op een terrein van Defensie aan de Brasserskade in Den Haag een nieuw gebouw mogelijk te maken voor de landelijk eenheid van de Nationale Politie die belast is met het bewaken en beveiligen van leden van het Koninklijk Huis, politici, en vertegenwoordigers van buitenlandse regeringen. Dit gebouw is bedoeld voor trainingsruimten, waaronder een schietbaan, voor overdekte stalling van materieel, voor slaapgelegenheid en administratieve werkplekken voor de medewerkers van de eenheid. Ook is een open parkeerterrein voor reguliere motorvoertuigen voorzien. Na de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad heeft het college omgevingsvergunning verleend voor het gebouw. [appellant] en anderen wonen allen aan de Henricuskade, tegenover het plangebied. Zij vrezen nadelige gevolgen voor hun woon- en leefklimaat als gevolg van het plan en het vergunde gebouw te ondervinden en hebben daarom beroep tegen het plan en de verleende omgevingsvergunning ingesteld.

Volledige tekst

202404052/1/R3.

Datum uitspraak: 16 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend in Den Haag,

appellanten,
en

1. de raad van de gemeente Den Haag,
2. het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Brasserskade 2023" vastgesteld.

Bij besluit van 8 mei 2024 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een politiegebouw aan de Brasserskade 227A in Den Haag.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

Tegen deze besluiten hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld. Ook hebben zij de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Nationale Politie heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 10 september 2024, waar voor [appellant] en anderen [appellant], vergezeld door [appellant A], en [appellant B] en [appellant C], vertegenwoordigd door mr. M.J.A. Arts, advocaat in Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. van den Bosch, zijn verschenen. Verder is op de zitting de Nationale Politie, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat in Den Haag, vergezeld door ir. G.P. van Beers en [gemachtigde], als partij gehoord.

Op de zitting hebben [appellant] en anderen het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen ingetrokken.

Overwegingen

Overgangsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden.
2. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 7 september 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

3. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel

3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 7 april 2023. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

4. Het bestemmingsplan beoogt op een terrein van Defensie aan de Brasserskade in Den Haag een nieuw gebouw mogelijk te maken voor de landelijk eenheid van de Nationale Politie die belast is met het bewaken en beveiligen van leden van het Koninklijk Huis, politici, en vertegenwoordigers van buitenlandse regeringen (hierna: de eenheid). Dit gebouw is bedoeld voor trainingsruimten, waaronder een schietbaan, voor overdekte stalling van materieel, voor slaapgelegenheid en administratieve werkplekken voor de medewerkers van de eenheid. Ook is een open parkeerterrein voor reguliere motorvoertuigen voorzien.

Na de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad heeft het college omgevingsvergunning verleend voor het gebouw.

[appellant] en anderen wonen allen aan de Henricuskade, tegenover het plangebied. Zij vrezen nadelige gevolgen voor hun woon- en leefklimaat als gevolg van het plan en het vergunde gebouw te ondervinden en hebben daarom beroep tegen het plan en de verleende omgevingsvergunning ingesteld.

5. Deze zaak vormt een vervolg op de zaak waarin de Afdeling uitspraak heeft gedaan op 10 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2330). In die zaak was het beroep van [appellant] en anderen tegen een eerder besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan "Brasserskade" aan de orde. Ook dat plan maakte een gebouw voor de eenheid mogelijk. De Afdeling heeft in die uitspraak overwogen dat dit plan was vastgesteld in strijd met artikel 6.11 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening). Kort gezegd stelt dit artikel beperkingen aan de mogelijkheid om bij bestemmingsplan te voorzien in nieuwe kantoren. De Afdeling heeft overwogen dat het gebruik van een kantoor zonder baliefunctie ten behoeve van openbare dienstverlening, waaronder handhaving van de openbare orde, waarin het plan voorzag, onder het bereik van dit artikel viel. De uitzonderingen die zijn genoemd in het tweede lid van artikel 6.11, waren niet aan de orde.

De Afdeling heeft met het oog op eventuele toekomstige besluitvorming ook de overige gronden besproken die [appellant] en anderen tegen het plan hadden aangevoerd. Deze overige gronden slaagden niet.

6. Bij de vaststelling van het nu in geding zijnde nieuwe bestemmingsplan heeft de raad zich gebaseerd op artikel 6.34 van de Omgevingsverordening, zoals dat ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan luidde. Op grond van dat artikel kan worden voorzien in een bestemming waarbij in relatief beperkte mate wordt afgeweken van de regels in afdeling 6 van de Omgevingsverordening, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de desbetreffende regels.

In vergelijking met het vernietigde plan heeft de raad hiertoe de mogelijkheden binnen de aan de grond gegeven bestemming "Maatschappelijk" beperkt. Waar aanvankelijk binnen deze bestemming openbare dienstverlening, waaronder handhaving van de openbare orde was toegestaan, is in het nieuwe plan alleen nog huisvesting van (en uitoefening van taken door) de Nationale Politie, belast met bewaking en beveiliging, toegestaan. De aanvankelijk in de desbetreffende specifieke gebruiksregels opgenomen bepaling dat de gebouwen binnen het bouwvlak uitsluitend mogen worden gebruikt als kantoor zonder baliefunctie en tevens ten

behoefte van een schietbaan en een overdekte parkeergelegenheid, komt in het nieuwe plan niet voor. Ook heeft de raad aan de planregels toegevoegd dat administratieve werkplekken voor en ten behoeve van de te verrichten operationele handelingen maximaal 40% van de bruto vloeroppervlakte van de te realiseren bebouwing mogen beslaan. De raad heeft de plantoelichting op de doorgevoerde beperkingen aangepast. Verder heeft de raad de plantoelichting ook op enkele andere punten aangepast en geactualiseerd, onder de toevoeging van geactualiseerde bijlagen. Dit heeft in vergelijking met het aanvankelijke plan niet tot een andere uitkomst of andere wijzigingen van het plan zelf geleid.

7. De relevante regelgeving is opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

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

Kantoorfunctie en Omgevingsverordening Zuid-Holland

9. [appellant] en anderen betogen dat het bestemmingsplan nog altijd in strijd is met artikel 6.11 van de Omgevingsverordening, en dat de raad zich ten onrechte heeft gebaseerd op de uitzonderingsbepaling in artikel 6.34 van de Omgevingsverordening. Volgens hen bepaalt het tweede lid van artikel 6.11 limitatief in welke gevallen het eerste lid niet geldt, zodat artikel 6.34 niet kan worden toegepast om af te wijken van het eerste lid. Voor zover dat anders is, betogen zij dat uit de toelichting op dit artikel blijkt dat de afwijking alleen is bedoeld voor (relatief beperkte) uitbreidingen van bestaande bebouwing en bestaand gebruik, terwijl het hier gaat om nieuwe bebouwing en nieuw gebruik. Verder is volgens hen geen sprake van een afwijking in relatief beperkte mate, omdat het gaat om een groot gebouw van zo'n 5.000 m² met externe parkeerplaatsen, een schietbaan, 40% kantoorruimte en gebruik door de eenheid. Ook wordt wel onevenredig afbreuk gedaan aan de doelstelling van artikel 6.11. De schietbaan kan voor omwonenden voor geluidhinder zorgen, terwijl de bedoeling van artikel 6.11 is om woonomgevingen te beschermen tegen storende elementen van kantoren. Door artikel 6.34 van de Omgevingsverordening van toepassing te achten, is de raad bovendien voorbijgegaan aan de uitspraak van de Afdeling van 10 augustus 2022, terwijl de feiten en omstandigheden en de vastgestelde planregeling niet in relevant opzicht zijn gewijzigd, aldus [appellant] en anderen.

9.1. Uit paragraaf 3.2.2 van de plantoelichting blijkt dat de raad onderkent dat het gebouw dat mogelijk wordt gemaakt, vanwege de voorziene administratieve werkplekken, valt onder het toepassingsbereik van artikel 6.11, eerste lid, van de Omgevingsverordening, en dat de uitzonderingen die zijn genoemd in het tweede lid, niet van toepassing zijn. Volgens de raad gaat het hier echter niet om een "regulier kantoor". Door de aard en inrichting van de bebouwing en ook als gevolg van de maatschappelijke bestemming zal deze ontwikkeling als zodanig niet concurreren met dan wel afbreuk doen aan de vestigingsmogelijkheden voor kantoren in de regio. De bestemming "Maatschappelijk" maakt volgens de raad immers al duidelijk dat hier, nog afgezien van de specifieke kenmerken van de bebouwing zoals

hiervoor geschetst, niet zonder meer reguliere kantoren mogelijk zijn wanneer de politie-eenheid bijvoorbeeld zou verhuizen. Daarenboven geldt volgens de raad dat het essentieel is dat deze speciale dienst van de Nationale Politie gevestigd moet zijn in de directe nabijheid van goede uitvalswegen zowel naar Den Haag, de vliegvelden Rotterdam-The Hague Airport en Schiphol en naar het Rotterdams Havengebied.

In paragraaf 6.1 van de plantoelichting is verwezen naar de reactie die (het "Hoofd Beoordeling" van) de provincie Zuid-Holland op 14 maart 2023 op het voorontwerpbestemmingsplan heeft gegeven in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Deze reactie is als bijlage 18 bij de plantoelichting gevoegd. Hierin wordt het voorgaande onderschreven en wordt ingestemd met de afwijking van artikel 6.11 van de Omgevingsverordening op basis van artikel 6.34. Het provinciaal belang (sterke kantorenconcentraties) wordt volgens deze reactie niet (onevenredig) benadeeld als gevolg van het plan.

De raad heeft verder naar voren gebracht dat de gebruiksmogelijkheden in artikel 4.3, onder a, in samenhang met artikel 4.1, aanhef en onder g, van de planregels zijn aangescherpt, waardoor de administratieve activiteiten ondergeschikt zijn aan de operationele taken waarvoor het gebouw is bedoeld.

9.2. De Afdeling overweegt allereerst dat de uitspraak van 10 augustus 2022 niet in de weg staat aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Aan het plan is niet, in afwijking van het oordeel in die uitspraak, ten grondslag gelegd dat het plan in overeenstemming is met artikel 6.11 van de Omgevingsverordening. De raad heeft de strijdigheid met deze bepaling onderkend, maar heeft, onder wijziging van de planregeling, in artikel 6.34 een grondslag gevonden om in dit geval van die bepaling af te wijken. Over de vraag of artikel 6.34 daarvoor de mogelijkheid biedt, heeft de Afdeling in de uitspraak van 10 augustus 2022 geen oordeel gegeven. De Afdeling wijst erop dat zij in de uitspraak van 10 augustus 2022 expliciet de mogelijkheid heeft opengelaten dat de raad tot een nieuwe vaststelling van het bestemmingsplan zou kunnen komen, waarin ter plaatse een nieuw gebouw voor de eenheid mogelijk zou worden gemaakt.

9.3. Wat betreft de reikwijdte van artikel 6.34 van de Omgevingsverordening overweegt de Afdeling het volgende.

9.3.1. De Afdeling ziet geen aanleiding om [appellant] en anderen te volgen in hun standpunt dat artikel 6.34 niet kon worden toegepast omdat het tweede lid van artikel 6.11 limitatief bepaalt in welke situaties de regel uit het eerste lid niet geldt. De tekst van de artikelen biedt daarvoor geen steun, te minder omdat het tweede lid van artikel 6.11 niet gaat over de mogelijkheid om af te wijken van het eerste lid, maar het toepassingsbereik van de regel uit het eerste lid beperkt.

9.3.2. De toelichting op artikel 6.34 luidt:

"Deze afwijkingsmogelijkheid biedt gemeenten enige nadere afwegingsruimte, omdat het in concrete gevallen onredelijk kan zijn functies geheel op slot te zetten of verplaatsing van functies of gebouwen onmogelijk te maken. Een beperkte uitbreiding van bestaande bebouwing en bestaand gebruik van gronden die niet in overeenstemming zijn met deze verordening kan bijvoorbeeld een reden zijn om deze afwijkingsmogelijkheid te hanteren.

De gemeente moet het gebruik van deze afwijkingsmogelijkheid voldoende motiveren en de provincie vertrouwt erop dat de toepassing geschiedt in goed overleg.

Een gemeente kan gebruik maken van de mogelijkheid om in beperkte mate af te wijken van

de maten en normen die zijn voorgeschreven in deze verordening en kan beperkte uitbreiding mogelijk maken van bestaande bebouwing en bestaand gebruik van gronden die niet in overeenstemming zijn met deze verordening, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de desbetreffende bepaling.

Deze mogelijkheid wordt geboden omdat het onredelijk kan zijn deze functies geheel op slot te zetten. Omdat het gaat om een beperkte uitbreiding zal eventuele aantasting van de in het geding zijnde provinciale belangen in het algemeen nihil zijn. De gemeente moet dit wel motiveren bij de toepassing van de afwijkmogelijkheid.

De bepaling biedt bovendien de ruimte om tot een beter eindresultaat te komen, voor zowel de betrokken provinciale belangen als de betrokken gemeentelijke belangen."

9.3.3. In de toelichting wordt vooral ingegaan op de mogelijkheid om met toepassing van dit artikel een beperkte uitbreiding van bestaande bebouwing en bestaand gebruik van gronden die niet in overeenstemming met de Omgevingsverordening zijn, toe te staan. Maar dat betekent niet dat deze bepaling uitsluitend voor dergelijke uitbreidingen kan worden toegepast. Artikel 6.34 maakt afwijking van de regels in afdeling 6 van de Omgevingsverordening mogelijk, zonder dat daarvan regels of situaties zijn uitgezonderd. Het in de toelichting gegeven voorbeeld biedt geen grond om aan te nemen dat artikel 6.34 voor regels over nieuwe situaties, zoals artikel 6.11, niettemin geen betekenis heeft.

9.4. Over de vragen of de raad in de omstandigheden van het geval aanleiding mocht vinden om met toepassing van artikel 6.34 van de Omgevingsverordening af te wijken van artikel 6.11, en of hij dat toereikend heeft gemotiveerd, overweegt de Afdeling het volgende.

9.4.1. Voor zover [appellant] en anderen wijzen op de aanwezigheid van parkeerplaatsen en een schietbaan, en op de beoogde functie van het gebouw voor het stationeren van de eenheid, overweegt de Afdeling dat deze elementen niet van belang zijn voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een relatief beperkte afwijking van afdeling 6 van de Omgevingsverordening, die geen onevenredige afbreuk doet aan de doelstelling van de desbetreffende regels. Het gaat hier om afwijking van artikel 6.11. Dat artikel gaat alleen over de kantoorfunctie die in het gebouw is voorzien, oftewel de administratieve activiteiten. De parkeerplaatsen, de schietbaan en de andere beoogde functies van het gebouw, vormen geen afwijking van artikel 6.11. Ter beoordeling staat dus alleen of de raad mocht aannemen dat met het toestaan van administratieve werkplekken voor ten hoogste 40% van het bruto vloeroppervlak van de bebouwing in relatief beperkte mate wordt afgeweken van artikel 6.11, en of dat geen onevenredige afbreuk doet aan de doelstelling van die bepaling.

9.4.2. Anders dan [appellant] en anderen betogen, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het bij een afwijking in relatief beperkte mate in de zin van artikel 6.34 van de Omgevingsverordening moet gaan om een beperkte concrete omvang, zoals oppervlakte. De afwijking kan ook beperkt zijn door de reikwijdte van de toegestane functie. In dit geval maakt het plan uitsluitend nog een kantoorfunctie mogelijk in de vorm van administratieve werkplekken voor en ten behoeve van de te verrichten operationele handelingen door de eenheid. Deze functie is bovendien beperkt tot ten hoogste 40% van het bruto vloeroppervlak van de binnen het bouwvlak te realiseren bebouwing. In dit verband merkt de Afdeling overigens op dat [appellant] en anderen ten onrechte naar voren hebben gebracht dat het plan op dit punt ongewijzigd is gebleven ten opzichte van het vernietigde plan. Voor zover de Nationale Politie al onder het vernietigde plan niet meer dan 40% van het hoofdgebouw als kantoor wilde gebruiken, was dat in de planregels nog niet als maximum gesteld.

Met het voorgaande is de reikwijdte van de mogelijk gemaakte kantoorfunctie in het licht van artikel 6.11 zodanig beperkt, dat de raad mocht uitgaan van een afwijking in relatief beperkte mate.

9.4.3. De Afdeling ziet verder geen reden om eraan te twijfelen dat de doelstelling van artikel 6.11 van de Omgevingsverordening is om te komen tot sterke kantorenconcentraties, zoals de raad heeft aangenomen. De provincie heeft dit onderschreven in haar reactie op het voorontwerpbestemmingsplan. Deze doelstelling blijkt ook uit de toelichting op artikel 6.11, waarin staat dat het beleid voor kantoren bijdraagt aan de vitaliteit en daarmee de kwaliteit van de centra en aan de versterking van de agglomeratiekracht. De Afdeling ziet geen aanknopingspunt om aan te nemen dat, zoals [appellant] en anderen stellen, de doelstelling (mede) is om woonomgevingen te beschermen tegen hinder als gevolg van kantoren. Zoals de Afdeling hiervoor onder 9.4.1 heeft overwogen, staat de aanwezigheid van de schietbaan en parkeerplaatsen, waarvan [appellant] en anderen hinder vrezen, los van de kantoorfunctie.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad toereikend gemotiveerd dat de mogelijk gemaakte kantoorfunctie, met inachtneming van de beperkingen die daaraan zijn gesteld, geen onevenredig afbreuk doen aan deze doelstelling. Met de planregeling is gewaarborgd dat uitsluitend de eenheid van de Nationale Politie gebruik mag maken van het gebouw en daar, ten behoeve van de te verrichten operationele handelingen, ook administratieve werkplekken mag hebben. Bij een eventueel vertrek van de Nationale Politie uit het gebouw, zullen er dus geen andere kantoorfuncties mogelijk zijn. De raad mocht ervan uitgaan dat de mogelijk gemaakte kantoorfunctie de doelstelling van het concentreren van reguliere kantoren in de regio zo niet doorkruist.

9.5. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet met toepassing van artikel 6.34 van de Omgevingsvergunning mocht afwijken van de regel in artikel 6.11.

Het betoog slaagt niet.

Kap bomen

10. [appellant] en anderen betogen dat ten onrechte geen Bomen Effect Analyse is opgesteld. Die was wel vereist, nu er voor het realiseren van het mogelijk gemaakte gebouw 311 bomen moeten worden gekapt. Daar komt volgens hen bij dat Defensie in 2019 al illegaal bomen heeft gekapt.

10.1. In paragraaf 2.3.1.1 van de plantoelichting staat dat binnen het plangebied geen monumentale bomen staan. Om de ontwikkeling mogelijk te maken moeten bomen worden gekapt. Om het groene karakter van het plangebied te behouden is het bouwvlak volgens de plantoelichting zo gepositioneerd dat 11 centraal op het terrein staande bomen, die in de bomeninventarisatie als behoudenswaardig zijn aangewezen, buiten het bouwvlak staan. Ten behoeve van een robuuste groenstructuur, die zowel in de winter als in de zomer volgens de plantoelichting een groene uitstraling heeft, worden waar mogelijk bestaande bomen gehandhaafd en vindt ook een aanplant van bomen plaats, zodat een dicht beplante groenstructuur ontstaat, bestaande uit diverse soorten. De aan te planten bomensoorten worden dusdanig gekozen dat deze een bijdrage leveren aan de biodiversiteit. Zicht van buitenaf op het terrein kan volgens de plantoelichting voorkomen worden door het toepassen van groenblijvende beplanting.

In paragraaf 5.3.5 van de plantoelichting staat verder dat het bouwvlak dusdanig is gepositioneerd dat het zich deels bevindt ter plaatse van een op de locatie aanwezige

tennisbaan. Een viertal aanwezige bomen zal worden verplaatst.

10.2. De plantoelichting en de bomeninventarisatie, die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, zijn in zoverre niet veranderd ten opzichte van die in het voorgaande, vernietigde bestemmingsplan.

In de uitspraak van 10 augustus 2022 heeft de Afdeling hierover het volgende overwogen:

6.3 Uit de boominventarisatie volgt dat een inventarisatie en beoordeling zijn verricht naar 94 solitaire bomen met een stamdiameter van minimaal 10 cm binnen het plangebied. Van alle geïnventariseerde bomen zijn de soort, de diameter, de boomhoogte, het eindbeeld, de structurele opbouw, aantastingen, de kwaliteit en de mogelijke verplantbaarheid en de behoudenswaardigheid opgenomen. In de boominventarisatie is geconcludeerd dat van de 94 geïnventariseerde bomen in het plangebied 13 bomen behoudenswaardig zijn, de behoudenswaardigheid van 33 bomen twijfelachtig is en dat voor 48 bomen geldt dat zij niet behoudenswaardig of ziek zijn.

6.4 Vast staat dat het plan op de locatie waar de bomen en groen zich bevinden, voorziet in nieuwe bebouwing zodat een invulling van het plan mogelijk is waarbij de betreffende bomen of groen mogelijk verdwijnen.

Waar [appellant] en anderen stellen dat zij twijfelen aan de juistheid van de bevindingen in de boominventarisatie, overweegt de Afdeling dat de enkele geuite twijfel over de juistheid van de boominventarisatie onvoldoende aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat de boominventarisatie onjuistheden bevat. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat [appellant] en anderen geen concrete gegevens hebben ingebracht waaruit kan worden afgeleid dat de boominventarisatie gebreken of leemtes in kennis vertoont. Gelet hierop heeft de raad het plan op deze boominventarisatie mogen baseren. De raad heeft op de zitting toegelicht dat de bomen, die behoudenswaardig zijn en die buiten het bouwvlak staan, behouden zullen blijven. Voorts heeft de raad aangegeven dat geen van de bomen zijn aangewezen als monumentale boom. Nu uit de boominventarisatie volgt dat het merendeel van de bomen niet behoudenswaardig zijn, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de kap van deze bomen niet onaanvaardbaar is. Verder overweegt de Afdeling dat het groen in het plangebied, op grond van het geldende bestemmingsplan "Ypenburg" geen planologische bescherming heeft, omdat in dat bestemmingsplan geen groenbestemming aan het plangebied is toegekend. Maar namens de raad en de Nationale Politie is op de zitting toegelicht dat een uitgangspunt van het plan is dat zoveel mogelijk van het aanwezige groen behouden blijft. Voorts heeft de raad erop gewezen dat onder andere aan de gronden in het plangebied aan de zijde van de Henricuskade een groenbestemming is toegekend, waarbij de breedte van de groenstrook overeenkomt met de huidige begroeiing aldaar. Hierdoor zijn negatieve gevolgen voor het woongenot van [appellant] en anderen vanwege het verlies aan groen als gevolg van het plan volgens de raad niet onaanvaardbaar. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op dit standpunt heeft mogen stellen. Hierbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat in artikel 4.2.1 van de planregels is bepaald dat [appellant] en anderen inspraak hebben omtrent een voor de gronden met de groenbestemming te realiseren beplantingsplan. Verder neemt de Afdeling hierbij in aanmerking dat namens de Nationale Politie op de zitting is toegezegd dat daar waar bomen niet te handhaven zijn, zal worden onderzocht of een verplanting ervan binnen het plangebied mogelijk is, en dat, indien dat niet mogelijk blijkt te zijn, een compensatie daarvan door middel van een aanplant elders zal plaatsvinden.

6.5 Onder de genoemde omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de raad zich

redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het mogelijk verlies aan bomen en groen als gevolg van de uitvoering van het plan niet onaanvaardbaar is. De raad heeft gelet hierop geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen aan het behoud daarvan. Het betoog slaagt niet."

10.3. Dat er gesteld illegaal bomen zijn gekapt en dat er omgevingsvergunning is gevraagd voor het kappen van 311 bomen (volgens de Nationale Politie inmiddels nog voor 287 bomen), betekent niet dat de raad nader onderzoek had moeten doen voordat hij het bestemmingsplan kon vaststellen. In de bomeninventarisatie is niet uitgegaan van een totaal aantal van 94 aanwezige bomen, maar van 425 bomen, waarvan er 94 solitair zijn en waarvan de behoudenswaardigheid nader is beoordeeld. De Afdeling ziet ook verder geen reden voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan niet had mogen vaststellen voordat er, naast de bomeninventarisatie, een Bomen Effect Analyse was uitgevoerd. Voor zover [appellant] en anderen zich in dit verband op de zitting hebben beroepen op het Handboek Openbare Ruimte en (zoals de Afdeling begrijpt) de Nota Stadsbomen, vloeit daaruit voor de raad niet de verplichting voort om aan een bestemmingsplan ook een Bomen Effect Analyse ten grondslag te leggen. Wat [appellant] en anderen verder naar voren hebben gebracht over de Bomen Effect Analyse die is of wordt opgesteld in verband met de gevraagde omgevingsvergunning voor het kappen van bomen, staat in dit geding verder niet ter beoordeling.

De Afdeling ziet in wat [appellant] en anderen naar voren hebben gebracht dan ook geen reden om tot een ander oordeel te komen dan in de uitspraak van 10 augustus 2022.

Het betoog slaagt niet.

Flora en fauna

11. [appellant] en anderen betogen dat de raad er ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden dat bij het verdwijnen van groen om het gebouw te realiseren, het leefgebied van beschermde dieren zal worden vernietigd. Zij betwisten de juistheid van de onderzoeken naar flora en fauna waarop de raad zich bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft gebaseerd.

11.1. 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. Maar de raad mag het plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

11.2. In paragraaf 4.6.3 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect flora en fauna. Hiernaar is onderzoek verricht. Dit onderzoek is neergelegd in het document "Actualiserende Quick scan beschermde planten- en diersoorten politiebureau Brasserskade te Den Haag" van december 2022 van Adviesbureau Mertens B.V." (hierna: de quickscan), dat als bijlage 9 bij de plantoelichting is gevoegd. In de quickscan staat over flora dat het plangebied het pioniersstadium niet is ontgroeid. Bij het verkennend veldonderzoek op 9 maart 2022 zijn geen beschermde plantensoorten of resten van beschermde plantensoorten vastgesteld. Op grond hiervan wordt de aanwezigheid van beschermde plantensoorten uitgesloten, zoals ook eerder al is geconcludeerd bij het onderzoek uit 2018.

Wat betreft de aanwezigheid van diersoorten staat in de quickscan dat het in verband met de mogelijke aanwezigheid van algemene broedvogels in en direct rond het plangebied

noodzakelijk is om de werkzaamheden te starten buiten het broedseizoen of om te werken op een manier dat de vogels niet tot broeden komen, door het verwijderen van opgaand groen buiten het broedseizoen. Mogelijk vliegen en foerageren er vleermuizen. Gedurende en na realisatie van de plannen kunnen deze soorten er blijven vliegen en foerageren. Er zijn daarnaast mogelijk algemene nationaal beschermde amfibieën en zoogdieren aanwezig, maar daarvoor bestaat in de provincie Zuid-Holland een algemene vrijstelling van de Wnb. Op grond hiervan wordt in de quickscan geconcludeerd dat negatieve effecten op beschermde planten- en diersoorten wordt uitgesloten.

11.3. In de uitspraak van 10 augustus 2022 waren een eerdere versie van de geactualiseerde quickscan uit januari 2019 en een rapport van een nader uitgevoerd veldonderzoek in oktober 2019 aan de orde. De Afdeling heeft daarover overwogen dat [appellant] en anderen geen concrete gegevens hebben overgelegd waaruit volgt dat deze quickscan en dit rapport zodanige gebreken of leemten in kennis bevatten dat de raad die documenten niet aan het plan ten grondslag had kunnen leggen. Onder verwijzing naar de conclusies in de quickscan en het rapport heeft de raad zich volgens de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

De Afdeling overweegt dat [appellant] en anderen ook nu geen concrete gegevens hebben overgelegd waaruit volgt dat de geactualiseerde quickscan zodanige gebreken of leemten in kennis bevatten dat de raad deze niet aan het plan ten grondslag had kunnen leggen. De raad heeft zich dan ook, onder verwijzing naar de conclusies in de geactualiseerde quickscan, opnieuw op het standpunt mogen stellen dat de Wnb niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieve locatie

12. [appellant] en anderen betogen dat er geen noodzaak is om het gebouw voor de eenheid aan de Brasserskade mogelijk te maken. Volgens hen biedt de wijk Binckhorst in Den Haag, waar kantoorlocaties zijn aangewezen, een geschiktere locatie. Zij betwisten het standpunt van de Nationale Politie dat een locatie in de Binckhorst nadelen heeft en dat de locatie aan de Brasserskade geschikter is.

12.1. [appellant] en anderen hebben ook in de procedure tegen het vernietigde plan aangevoerd dat de locatie in de Binckhorst geschikter is dan de locatie aan de Brasserskade. In de uitspraak van 10 augustus 2022 heeft de Afdeling hierover het volgende overwogen:

7.1 De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

7.2 De raad heeft toegelicht dat het voorziene politiekantoor zal worden gebruikt door een speciale dienst van de landelijke eenheid van de Nationale Politie die in het bijzonder is belast met het bewaken en beveiligen van leden van het Koninklijk Huis, politici en diplomaten. De betrokken locatie is bewust gekozen vanwege haar strategische ligging. De locatie ligt in de nabijheid van het rijkswegennet en door die ligging zijn volgens de raad de centra van Den Haag en Rotterdam en de luchthavens Rotterdam-The Hague Airport en Schiphol goed bereikbaar. Daarbij biedt de betrokken locatie voldoende ruimte voor de vanwege de specifieke taak van de dienst omvangrijke parkeervoorzieningen, voor bijvoorbeeld beveiligde en gepantserde voertuigen, en de noodzakelijke trainingsfaciliteiten. Tevens kan op de

betrokken locatie volgens de raad voldaan worden aan de hoge beveiligingseisen die aan de vestiging gesteld moeten worden. Dit laatste is volgens de raad mede mogelijk vanwege het feit dat de locatie onderdeel uitmaakt van het Majoor Jan Linzel Complex van Defensie, waardoor de locatie extra beveiligd is en niet voor het publiek toegankelijk.

7.3 Waar [appellant] en anderen stellen dat voor de huisvesting van de speciale dienst ten onrechte niet gekozen is voor de locatie Binckhorst, overweegt de Afdeling dat namens de Nationale Politie op de zitting is toegelicht dat de locatie Binckhorst beoogd is voor de vestiging van het hoofdkantoor van de politie Haaglanden en dat deze locatie ten opzichte van de betrokken locatie niet kan voldoen aan de hoge beveiligingseisen die voor het huisvesten van de speciale dienst worden gesteld. Daarbij telt in het bijzonder dat de locatie aan de Brasserskade deel uitmaakt van een Defensierrein. Ook is deze locatie per direct beschikbaar.

Voor zover [appellant] en anderen erop hebben gewezen dat in de nabijheid van de locatie Binckhorst geen woningen staan en dat daarom door omwonenden daar geen geluidhinder van de schietbaan wordt ondervonden, overweegt de Afdeling dat de Binckhorst een transformatiegebied is waar tevens woningbouw is voorzien. Bovendien is in artikel 4.2.1, aanhef en onder 6 van de planregels van het voorliggende plan een voorwaardelijke verplichting opgenomen die bepaalt dat de aanvrager bij de aanvraag omgevingsvergunning voor het realiseren van een schietbaan een akoestisch rapport dient te overleggen, waaruit blijkt dat, overeenkomstig bijlage 7 Activiteitenregeling milieubeheer "Meetvoorschrift binnenschietinrichtingen" bij het gebruik van de schietbaan het toegestane geluidsniveau (L_{Amax}) op de gevel van gevoelige gebouwen van 60/55/50 dB(A) in respectievelijke de dag/avond/nacht-periode niet overschreden wordt.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad het door [appellant] en anderen genoemde alternatief voor de huisvesting van de speciale dienst van de Nationale Politie heeft afgewogen en dat hij die locatie voor de huisvesting van die dienst heeft kunnen afwijzen.

12.2. De keuze voor de locatie en de voorwaardelijke verplichting over de schietbaan (nu opgenomen in artikel 4.2.1, aanhef en onder 5, van de planregels) zijn ten opzichte van het vernietigde plan niet veranderd. [appellant] en anderen hebben geen nieuwe feiten of omstandigheden aangedragen die de raad in zijn afweging omtrent de voorgestelde alternatieve locatie had moeten betrekken. De Afdeling ziet daarom geen reden om tot een ander oordeel te komen dan in de uitspraak van 10 augustus 2022. De raad heeft dan ook toereikend gemotiveerd waarom hij voor de onderhavige locatie heeft gekozen.

Het betoog slaagt niet.

De omgevingsvergunning

13. [appellant] en anderen hebben geen afzonderlijke gronden aangevoerd tegen het besluit van het college om omgevingsvergunning voor het gebouw te verlenen. Nu de gronden tegen de vaststelling van het bestemmingsplan niet slagen, bestaat geen aanleiding om het besluit van het college te vernietigen.

Conclusie

14. Het beroep is ongegrond.

15. De raad en het college hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Van Ravels
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Witsen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2024

727

BIJLAGE

Omgevingsverordening Zuid-Holland, geldend tot 1 januari 2024

Artikel 6.11 Kantoren

1. Een bestemmingsplan kan voorzien in nieuwe kantoren op gronden:

- a. binnen de grootstedelijke top- en centrumlocaties, waarvan de plaats indicatief geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 10 in bijlage II;
- b. binnen de OV-knooppuntlocaties en centrum- en (intercity)stationslocaties, waarvan de plaats indicatief geometrisch en verbeeld op kaart 10 in bijlage II, mits is aangetoond dat de behoefte aan kantoren groter is dan de nog onbenutte plancapaciteit voor kantoren op de desbetreffende locaties;
- c. binnen de bijzondere locaties, waarbij de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 10 in bijlage II, mits passend in het profiel van deze locaties.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:

- a. kantoren die in overeenstemming zijn met een actuele regionale visie die is aanvaard door gedeputeerde staten;
- b. kleinschalige zelfstandige kantoren tot een bruto vloeroppervlak van 1.000 m² per vestiging voor zover geen cluster van meer dan vijf kantoren ontstaat;
- c. gemeentehuizen en -kantoren;
- d. bedrijfsgebonden kantoren met een bruto vloeroppervlak dat minder bedraagt dan 50% van het totale bruto vloeroppervlak van het bedrijf; en
- e. functiegebonden kantoren bij een luchthaven, een haven of een veiling.

Artikel 6.34 Afwijkingsmogelijkheid voor maatwerk

Een bestemmingsplan kan voorzien in een bestemming waarbij in relatief beperkte mate wordt afgeweken van de regels in deze afdeling, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de desbetreffende regels.

Bestemmingplan "Brasserskade 2023"

Artikel 4 Maatschappelijk

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Maatschappelijk' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de huisvesting van de Nationale Politie, belast met het bewaken en beveiligen;
- b. een inpandige schietbaan ten dienste van de uitoefening van de taken vermeld onder a;
- c. trainingsfaciliteiten ten dienste van de uitoefening van de taken vermeld onder a;
- d. slaapfaciliteiten ten dienste van de uitoefening van de taken vermeld onder a;
- e. (inpandige) stalling en opslag van materieel ten dienste van de uitoefening van de taken vermeld onder a;
- f. vergader- en coördinatiewerkzaamheden ten dienste van de uitoefening van de taken vermeld onder a;
- g. administratieve werkplekken voor en ten behoeve van de te verrichten operationele handelingen;
- h. ontsluitingswegen en -paden, parkeervoorzieningen, groen- en verkeersvoorziening en, afvalwatertransport- en drinkwaterleidingen.

en ter plaatse van de functieaanduiding

- i. "p" voor parkeren

één en ander zoals nader bepaald in artikel 4.3 Specifieke gebruiksregels en met de daarbij behorende gebouwen, bouwwerken geen gebouwen zijnde, wegen, gebouwde/ongebouwde parkeervoorzieningen, groen, water en overige voorzieningen.

4.3 Specifieke gebruiksregels

- a. de in lid 1 onder g. genoemde functie mag ten hoogste 40% beslaan van het bruto vloeroppervlak van de binnen het op de verbeelding aangeduide bouwvlak te realiseren bebouwing;
- b. de gronden met de functieaanduiding "p" mogen uitsluitend ingericht en gebruikt worden als parkeerterrein met bijbehorende ontsluitingswegen en -paden. Met uitzondering van een trafo is bebouwing op gronden met deze functieaanduiding, anders dan ten dienste van het parkeren, hierbij niet toegestaan;
- c. alvorens de te realiseren schietbaan en oefencentrum in gebruik genomen worden, dient de naar de Henricuskade gekeerde zijwand hiervan ten minste van het bevoegd gezag als een groene wand te zijn uitgevoerd.
- d. voor de schietbaan, genoemd onder 4.1 onder b geldt, dat bij het in gebruik nemen en hebben daarvan het hoogste toegestane maximaal geluidsniveau (LA_{max}) op de gevel van gevoelige gebouwen 60/55/50 dB(A) in resp. de dag/avond/nacht-periode bedraagt.