

# ECLI:NL:RVS:2021:1026

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-05-2021
Datum publicatie	12-05-2021
Zaaknummer	202004387/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam heeft ten behoeve van het toen nog vast te stellen bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal" hogere geluidgrenswaarden vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege verkeerslawaai van de Groene Kruisweg en industrielawaai van het industrieterrein Waal- en Eemhaven. Dit besluit is ongedateerd. Bij besluit van 28 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal" vastgesteld.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2021/7280
--------------	--

## Uitspraak

202004387/1/R3.  
Datum uitspraak: 12 mei 2021

### **AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Rotterdam,  
appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Rotterdam,
2. het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam,

verweerders.

## Procesverloop

Het college heeft ten behoeve van het toen nog vast te stellen bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal" hogere geluidgrenswaarden vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege verkeerslawaaai van de Groene Kruisweg en industrielawaai van het industrieterrein Waal- en Eemhaven. Dit besluit is ongedateerd.

Bij besluit van 28 mei 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal" vastgesteld.

Bij besluit van 19 juni 2020 heeft het college op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van de bouw van 77 grondgebonden woningen tussen de Rollostraat en de Warmoldstraat in Rotterdam. Het gaat om de eerste fase van de ontwikkeling van De Nieuwe Wielewaal.

De besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling.

Tegen deze besluiten hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Stichting Woonstad Rotterdam en BPD Ontwikkeling B.V. hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 april 2021, waar zijn verschenen:

- [ appellant] en anderen, bij monde van [appellant] en [appellant A] , bijgestaan door mr. R.M. Königel, advocaat te Etten-Leur, en [gemachtigde A];
- het college en de raad, vertegenwoordigd door mr. S.B.H. Fijneman, mr. C.W. de Jong en C.S. Wieles;
- BPD Ontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. C.J. Visser, advocaat te Rotterdam, en ir. G.J. Dethmers;
- Stichting Woonstad Rotterdam, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], ook bijgestaan door mr. C.J. Visser, advocaat te Rotterdam.

## Overwegingen

## **INLEIDING**

1. De bestreden besluiten hebben betrekking op de herontwikkeling van de Rotterdamse woonwijk Wielewaal. Deze wijk is in 1949 gebouwd om in de woningnood na de Tweede Wereldoorlog te voorzien. De wijk bestaat uit 545 eengezinswoningen, voornamelijk bestaande uit één bouwlaag met een licht hellende kap. In de plantoelichting staat dat de woningen niet meer voldoen aan de hedendaagse eisen en dat veel woningen in slechte staat verkeren, mede omdat een groot deel niet onderheid is. Het bestemmingsplan maakt een herontwikkeling van de woonwijk Wielewaal mogelijk. Hiertoe zullen de bestaande 545 woningen worden gesloopt en zullen maximaal 675 nieuwe woningen worden teruggebouwd. Dit is een toename van 130 woningen. Het maximum aantal nieuwe woningen van 675 is geborgd in de planregels.

2. [appellant] en anderen wonen in de woonwijk Wielewaal. Zij kunnen zich niet verenigen met de plannen voor de herontwikkeling van de woonwijk. Zij brengen verschillende beroepsgronden naar voren, onder meer over geluidhinder, milieuhinder en de parkeerproblematiek. [appellant] en anderen hebben een alternatief plan voor de herontwikkeling van de wijk opgesteld waaraan de raad volgens hen onvoldoende belang heeft gehecht.

3. In het onderstaande zal de Afdeling de door [appellant] naar voren gebrachte beroepsgronden beoordelen. Daarbij zal de Afdeling als eerste ingaan op het besluit hogere waarden, vervolgens op het bestemmingsplan en tot slot op de omgevingsvergunning.

## **HET BESLUIT HOGERE WAARDEN**

4. Het besluit hogere waarden is genomen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal". In het besluit hogere waarden staat dat dit besluit is gebaseerd op het akoestisch onderzoek van Het Geluidburo B.V. van 26 november 2019 (hierna: het akoestisch onderzoek). In dit akoestisch onderzoek is onderzocht wat de geluidbelasting is op de gevels van de nieuwe woningen binnen het bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal". Hierbij is gekeken naar verkeers- en industrielawaai.

De onderzochte woningen in het akoestisch onderzoek

5. [appellant] en anderen betogen dat het erop lijkt dat in het akoestisch onderzoek alleen onderzoek is verricht naar de geluidbelasting op de gevels van de 130 nieuw te realiseren woningen. In het kader van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) had ook onderzoek moeten worden gedaan naar de 545 woningen die zullen worden gesloopt en herbouwd, aldus [appellant] en anderen.

5.1. Het college stelt in het verweerschrift dat het akoestisch onderzoek betrekking heeft op alle 675 woningen die worden mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal". De Afdeling stelt vast dat dit juist is. Uit de bijlagen A1 en A2 bij het akoestisch onderzoek blijkt dat het volledige plangebied is opgedeeld in bouwvelden met bijbehorende toetspunten en dat voor ieder van deze toetspunten in het akoestisch onderzoek de geluidwaarden zijn berekend. Dit blijkt ook uit het besluit hogere waarden, waarin de bouwvelden, toetspunten en de bijbehorende vastgestelde hogere waarden zijn vermeld. Het betoog van [appellant] en anderen mist dan ook feitelijke grondslag.

Hogere waarden vanwege verkeerslawaaai

6. In paragraaf 2.1 van het akoestisch onderzoek staat dat het plangebied is gelegen binnen de zone van de wegen Groene Kruisweg, Koperweg, Waalhaven Oost en de tramkeerlus

Boergoensevliet. In paragraaf 3.2.1 van het akoestisch onderzoek is berekend dat alleen de wettelijke voorkeursgrenswaarde als gevolg van het verkeer op de Groene Kruisweg wordt overschreden.

7. De Groene Kruisweg is een op grond van artikel 74 van de Wgh gezoneerde weg.

In artikel 76, eerste lid, van de Wgh is bepaald dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan of van een wijzigings- of uitwerkingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden behorende tot een zone als bedoeld in artikel 74, wat betreft de geluidsbelasting vanwege de weg waarlangs die zone ligt op de gevel van woningen en andere geluidsgevoelige objecten binnen deze zone, de waarden in acht worden genomen die ingevolge artikel 82 en 100 als de ten hoogste toelaatbare worden aangemerkt.

Artikel 82, eerste lid, van de Wgh geeft als hoofdregel voor de geluidsbelasting voor woningen een voorkeursgrenswaarde van 48 dB. In onder meer artikel 83 van de Wgh is de bevoegdheid tot het vaststellen van hogere grenswaarden opgenomen.

In artikel 83, van de Wgh is bepaald:

"1. Voor de ter plaatse ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting als bedoeld in artikel 82, eerste lid, kan een hogere dan de in dat artikel genoemde waarde worden vastgesteld, met dien verstande dat deze waarde, buiten de in de volgende leden bedoelde gevallen, voor woningen in buitenstedelijk gebied 53 dB en voor woningen in stedelijk gebied 58 dB niet te boven mag gaan.

2. Bij toepassing van het eerste lid met betrekking tot in stedelijk gebied nog te bouwen woningen die nog niet zijn geprojecteerd, kan voor de aanwezige of te verwachten geluidsbelasting vanwege een aanwezige weg een hogere dan de in dat lid genoemde waarde worden vastgesteld, met dien verstande dat deze waarde 63 dB niet te boven mag gaan.

(...)"

8. Uit paragraaf 3.2.1 van het akoestisch onderzoek volgt dat de in artikel 82, eerste lid, van de Wgh vermelde wettelijke voorkeursgrenswaarde van 48 dB aan de zuidoostzijde van het plangebied, op de kortste afstand van de Groene Kruisweg, wordt overschreden. De overschrijding treedt volgens het akoestisch onderzoek op bij de bouwvelden 18, 20 en 21, waar de hoogst optredende geluidbelasting als gevolg van het verkeer op de Groene Kruisweg inclusief aftrek 54 dB bedraagt. In het besluit hogere waarden zijn voor de bouwvelden 18, 20 en 21 vanwege het verkeer op de Groene Kruisweg daarom hogere waarden vastgesteld tot ten hoogste 54 dB.

9. [appellant] en anderen betogen dat bij de vaststelling van deze hogere waarden ten onrechte artikel 83, tweede lid, van de Wgh is toegepast. Dit artikel is volgens hen van toepassing wanneer het gaat om in stedelijk gebied nog te bouwen woningen die nog niet zijn geprojecteerd. Uit rechtspraak van de Afdeling blijkt dat als de woning al aanwezig was of is, geen sprake kan zijn van een woning die nog niet is geprojecteerd, aldus [appellant] en anderen. Zij verwijzen hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3607, overweging 5. Dit betekent dat artikel 83, tweede lid, van de Wgh niet kan worden toegepast op de al in de wijk Wielewaal aanwezige woningen, aldus [appellant] en anderen. Het besluit hogere waarden en daarmee ook het bestemmingsplan moeten volgens hen alleen al om die reden worden vernietigd.

9.1. De hogere waarden vanwege het verkeer op de Groene Kruisweg zijn niet vastgesteld voor de in de wijk Wielewaal feitelijk al aanwezige woningen, maar voor de nieuw te bouwen woningen binnen de bouwvelden 18, 20 en 21. Deze woningen waren ten tijde van het besluit hogere waarden nog niet geprojecteerd, omdat het in deze procedure ook aan de orde zijnde bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal", dat de bouw van deze woningen planologisch mogelijk maakt, toen nog niet was vastgesteld. De opvatting van [appellant] en anderen dat in dit geval

artikel 83, tweede lid, van de Wgh niet van toepassing is, deelt de Afdeling dan ook niet.

Bovendien wijst de Afdeling erop dat wanneer artikel 83, tweede lid, van de Wgh niet van toepassing zou zijn, wordt teruggevallen op artikel 83, eerste lid, dat vereist dat de hogere waarden in stedelijk gebied de 58 dB niet te boven mogen gaan. Ook daaraan wordt in dit geval voldaan, aangezien de vastgestelde hogere waarden vanwege het verkeer op de Groene Kruisweg niet hoger zijn dan 54 dB.

Het betoog dat artikel 83 van de Wgh geen grondslag biedt voor de vastgestelde hogere waarden slaagt niet.

Hogere waarden vanwege industrielawaai

10. In paragraaf 2.1 van het akoestisch onderzoek staat dat het plangebied ook is gelegen binnen de 50 dB(A)-contour van het gezoneerde industrieterrein Waal- en Eemhaven. In paragraaf 3.2.3 van het akoestisch onderzoek is op basis van de rekenresultaten van het akoestisch onderzoek geconcludeerd dat op veel waarneempunten in het plangebied als gevolg van het industrielawaai van de Waal- en Eemhaven overschrijdingen optreden van de voorkeurgrenswaarde van 50 dB(A).

Het gehanteerde geluidmodel in het akoestisch onderzoek voor het industrielawaai

11. [appellant] en anderen betogen dat onduidelijk is of bij de gemaakte geluidberekeningen is uitgegaan van een volledige benutting van de geluidruimte van de bedrijven op het industrieterrein Waal- en Eemhaven. Zij wijzen hierbij op de verschillende typen bedrijven die op het grond van het voor de Waal- en Eemhaven geldende bestemmingsplan zijn toegestaan.

11.1. In paragraaf 3.1.2 van het akoestisch onderzoek staat dat de geluidbelasting als gevolg van het industrieterrein Waal- en Eemhaven is vastgesteld door middel van het Bronnenmodel 2025. Dit geluidmodel is onderdeel van het door het college vastgestelde "Geluidruimteverdeelplan industrieterrein Waal-/Eemhaven", waarin de geluidruimteverdeling voor bedrijven op het industrieterrein Waal- en Eemhaven beleidsmatig is vastgelegd. Uit het geluidruimteverdeelplan blijkt dat het Bronnenmodel 2025 is gebaseerd op een volledige invulling van de Waal- en Eemhaven in 2025. [appellant] en anderen hebben niet geconcretiseerd waarom het Bronnenmodel 2025 desondanks niet toereikend is om de geluidbelasting van het industrieterrein voor het besluit hogere waarden te berekenen. Zij hebben uitsluitend gesteld dat in het akoestisch onderzoek mogelijk niet van een volledige benutting van de geluidruimte voor de bedrijven op het industrieterrein is uitgegaan, maar hebben daarbij niet onderkend dat het Bronnenmodel 2025 is gehanteerd en ook niet geconcretiseerd waarom dit specifieke bronnenmodel in dit geval ontoereikend is. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding aan de gemaakte geluidberekeningen voor het industrielawaai te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

De wettelijke grondslag voor de vastgestelde hogere waarden vanwege het industrielawaai

12. Voor het industrielawaai als gevolg van het geluidgezoneerde industrieterrein Waal- en Eemhaven geldt dat voor nieuw te bouwen woningen binnen de zone de voorkeurgrenswaarde 50 dB(A) bedraagt, waarvoor in principe ontheffing kan worden verleend tot een geluidbelasting van maximaal 55 dB(A). De Afdeling verwijst naar de artikelen 44 en 59, eerste lid, van de Wgh. De artikelen 60 en 61 van de Wgh bieden de mogelijkheid nog hogere waarden vast te stellen. Deze mogelijkheid is in artikel 60 begrensd tot ten hoogste 60 dB(A) en in artikel 61 tot ten hoogste 65 dB(A).

13. In het besluit hogere waarden zijn vanwege het industrielawaai van de Waal- en Eemhaven voor alle 23 bouwvelden waarin het plangebied voor De Nieuwe Wielewaal is opgedeeld op

verschillende rekenpunten hogere waarden vastgesteld. Voor de hogere waarden tussen de 55 dB(A) en de 60 dB(A) is daarbij toepassing gegeven aan artikel 60 van de Wgh. Bij twee bouwvelden is toepassing gegeven aan artikel 61 van de Wgh. Dit betreft de bouwvelden 7 en 23, waar voor de rekenpunten T01, T04 en T115 hogere waarden zijn vastgesteld van 61 dB(A).

- Artikel 60 van de Wgh

14. [appellant] en anderen betogen dat artikel 60 van de Wgh ten onrechte is toegepast. Artikel 60 van de Wgh is alleen van toepassing op nieuw te bouwen woningen en niet op bestaande woningen, terwijl in dit geval sprake is van bestaande woningen, aldus [appellant] en anderen.

Ook betogen [appellant] en anderen dat artikel 60 van de Wgh alleen kan worden toegepast als sprake is van een herstructurering of verdichting van een bestaand woongebied. [appellant] en anderen leiden uit de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II, 2004/05, 29 879, nr. 7, p. 13 en 14) af dat het hierbij dient te gaan om een beperkt aantal woningen of een beperkte uitbreiding. Hiervan is volgens hen in dit geval geen sprake, omdat het aantal woningen in de wijk Wielewaal met 130 wordt uitgebreid. Daarnaast wordt volgens hen ongeveer 83.000 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak aan woningen toegevoegd, ten opzichte van de ongeveer 39.000 m<sup>2</sup> die de bestaande woningen innemen. In dit verband wijzen [appellant] en anderen op de uitspraak van de Afdeling van 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1398, overweging 19.3, over het Hembrugterrein, waaruit zij afleiden dat de toepassing van artikel 60 van de Wgh beperkt dient te blijven tot uitzonderingsgevallen, namelijk het opvullen van gaten tussen bestaande woningen of de bouw van beperkte aantallen nieuwe woningen direct aansluitend aan een bestaand woongebied. In dit geval wordt artikel 60 van de Wgh echter voor een groot aantal woningen toegepast, aldus [appellant] en anderen.

14.1. Artikel 60 van de Wgh luidt als volgt:

"Bij toepassing van artikel 59 met betrekking tot nieuw te bouwen woningen in een gebied gelegen binnen een bestaande zone van een industrieterrein met activiteiten die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden, kan voor woningen waarvan de geluidsbelasting in hoofdzaak wordt bepaald door die activiteiten, een waarde worden vastgesteld van ten hoogste 60 dB(A), indien deze woningen worden gebouwd in het kader van een herstructurering, of planmatige verdichting van een bestaand woongebied, of wanneer de woningen worden gebouwd aansluitend aan het bestaande woongebied en slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied."

Als toepassing wordt gegeven aan artikel 60 van de Wgh wordt ook wel gesproken over de toepassing van de zeehavennorm.

14.2. Artikel 60 van de Wgh is alleen van toepassing als sprake is van nieuw te bouwen woningen in een gebied gelegen binnen een bestaande zone van een industrieterrein met activiteiten die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden. Dat in dit geval, anders dan [appellant] en anderen betogen, sprake is van nieuw te bouwen woningen is hiervoor uiteengezet bij overweging 9.1. Verder is niet in geschil dat op het industrieterrein Waal- en Eemhaven activiteiten plaatsvinden die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden. In zoverre bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan de vereisten van artikel 60 van de Wgh is voldaan.

14.3. Verder is vereist dat de nieuw te bouwen woningen worden gebouwd in het kader van een herstructurering, of planmatige verdichting van een bestaand woongebied, dan wel worden gebouwd aansluitend aan het bestaande woongebied en slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied.

De tweede mogelijkheid, dat de woningen worden gebouwd aansluitend aan een bestaand

woongebied en slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied, was niet opgenomen in de zeehavennorm zoals die in 1993 in de Wgh was geïntroduceerd. Toen was de toepassing van de zeehavennorm beperkt tot woningen die worden gebouwd in het kader van een herstructurering of planmatige verdichting van een bestaand woongebied. Bij wijziging van de Wgh per 1 januari 2007 is het toepassingsbereik van de zeehavennorm enigszins verruimd. Met deze verruiming is het mogelijk geworden de zeehavennorm niet alleen toe te passen voor nieuw te bouwen woningen in een bestaand woongebied, maar ook voor woningen aansluitend aan het bestaande woongebied, op voorwaarde dat het gaat om een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied. Op deze verruiming van de zeehavennorm en de daarbij gestelde beperking dat het moet gaan om een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied, hebben de door [appellant] en anderen genoemde kamerstukken en de uitspraak van de Afdeling over het Hembrugterrein betrekking.

In dit geval is de beperkte verruiming van de zeehavennorm echter niet aan de orde. Het gaat in dit geval namelijk niet om woningen die worden gebouwd aansluitend aan een bestaand woongebied, maar om woningen die worden gebouwd binnen een bestaand woongebied. De buitengrens van de bestaande wijk Wielewaal blijft immers gelijk. Hierbij acht de Afdeling, anders dan [appellant] en anderen in hun nadere memorie en op de zitting hebben betoogd, niet relevant dat grenzend aan de bestaande wijk Wielewaal ook de nieuwe woonwijk Wielewaal-Oost is gerealiseerd, waarvoor in 2014 een bestemmingsplan is vastgesteld. De hogere waarden zijn namelijk uitsluitend vastgesteld voor de nieuwe woningen die worden mogelijk gemaakt binnen de grenzen van de bestaande woonwijk Wielewaal.

Omdat sprake is van nieuw te bouwen woningen die worden gebouwd in het kader van een planmatige verdichting van een bestaand woongebied, was het college bevoegd toepassing te geven aan artikel 60 van de Wgh. Dat het woongebied wordt verdicht met 130 woningen vormt voor de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat in artikel 60 van de Wgh niet de beperking is gesteld dat het ook bij een planmatige verdichting van een bestaand woongebied slechts mag gaan om een beperkte uitbreiding van het aantal woningen binnen dit bestaande woongebied. Dit volgt ook niet uit de parlementaire geschiedenis over de introductie van de zeehavennorm (Kamerstukken II, 1990/91, 20 985, nr. 11, p. 15 en 16). De betogen over de toepassing van artikel 60 van de Wgh slagen daarom niet.

- Artikel 61 van de Wgh

15. [appellant] en anderen betogen ook dat artikel 61 van de Wgh ten onrechte is toegepast. Volgens hen is dit artikel van toepassing bij nieuw te bouwen woningen die dienen ter vervanging van bestaande woningen. Dit betekent dat artikel 61 van de Wgh alleen mag worden toegepast voor de 545 woningen die worden herbouwd en niet voor de 130 nieuwe woningen waarmee het plangebied verder wordt verdicht, aldus [appellant] en anderen.

Ook betogen zij dat bij de toepassing van artikel 61 van de Wgh geen sprake mag zijn van een wezenlijke toename van het aantal geluidgehinderden. Zij verwijzen daarbij naar de wetgeschiedenis (Kamerstukken II, 1990/91, 20 985, nr. 11, p. 14). Aan dit vereiste wordt volgens hen niet voldaan, omdat het bestemmingsplan voorziet in de sloop en herbouw van 545 woningen en daarnaast in de bouw van 130 nieuwe woningen.

Verder betogen [appellant] en anderen dat artikel 61 van de Wgh niet van toepassing is als sprake van zeehavenindustrielawaai, zoals in dit geval. Voor zeehavenindustrielawaai is voorzien in een aparte regeling in artikel 60 van de Wgh, vanwege het bijzondere karakter van zeehavenindustrieterreinen, aldus [appellant] en anderen. Het stapelen van de regelingen in de artikelen 60 en 61 van de Wgh is volgens hen niet mogelijk. Zij leiden dit af uit de wetgeschiedenis (Kamerstukken II, 1990-1991, 20 985, nr. 11, p. 15). Daarin is volgens hen vermeld dat de wettelijke regeling, waarmee wordt bedoeld op artikel 61 van de Wgh, op het punt

van het vaststellen van hogere waarden voor industrielawaai geen oplossing biedt voor specifieke problemen waarmee met name de gemeenten in het Rijnmondgebied worden geconfronteerd, namelijk problemen ten aanzien van de realisatie van woonbebouwing binnen de zones van industrieterreinen met zeehavengebonden activiteiten.

15.1. Artikel 61 van de Wgh luidt als volgt:

"Bij toepassing van artikel 59 met betrekking tot nieuw te bouwen woningen, die dienen ter vervanging van bestaande woningen of van andere geluidsgevoelige gebouwen waarvoor een hogere waarde dan de ten hoogste toelaatbare waarde is vastgesteld, kan een waarde worden vastgesteld van ten hoogste 65 dB(A), met dien verstande dat de vervanging niet zal leiden tot:

- a. een ingrijpende wijziging van de bestaande stedenbouwkundige functie of structuur;
- b. een wezenlijke toename van het aantal geluidgehinderden bij toetsing op bouwplanniveau voor ten hoogste 100 woningen."

15.2. Zoals hiervoor onder 13 is overwogen, is in het besluit hogere waarden voor twee bouwvelden toepassing gegeven aan artikel 61 van de Wgh. Dit zijn de bouwvelden 7 en 23, waar voor de rekenpunten T01, T04 en T115 hogere waarden zijn vastgesteld van 61 dB(A). Ter plaatse bevinden zich in de huidige situatie bestaande woningen. Gelet hierop wordt voldaan aan het vereiste in artikel 61 van de Wgh dat de nieuw te bouwen woningen waarvoor de hogere waarde is vastgesteld, dienen ter vervanging van bestaande woningen.

15.3. Ook wordt naar het oordeel van de Afdeling voldaan aan het vereiste dat de vervanging niet zal leiden tot een wezenlijke toename van het aantal geluidgehinderden bij toetsing op bouwplanniveau voor ten hoogste 100 woningen. Op de zitting heeft de heer Dethmers, opsteller van het akoestisch onderzoek, toegelicht dat bij de rekenpunten T01, T04 en T115 in totaal niet meer dan ongeveer tien nieuwe woningen kunnen worden gerealiseerd. De Afdeling ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen, omdat de drie aan de orde zijnde rekenpunten slechts een klein deel van het plangebied omvatten.

15.4. Tot slot volgt de Afdeling [appellant] en anderen niet in hun opvatting dat wanneer sprake is van geluid van een industrieterrein met activiteiten die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden uitsluitend artikel 60 en niet artikel 61 van de Wgh zou mogen worden toegepast. Deze conclusie kan niet uit de tekst van de artikelen 60 en 61 van de Wgh en ook niet uit de parlementaire geschiedenis van deze artikelen worden afgeleid. Uit de parlementaire geschiedenis (Kamerstukken II, 1990/91, 20 985, nr. 11, p. 15) blijkt dat de wetgever ervoor heeft gekozen om voor nieuwbouw nabij industrieterreinen met zeehavengebonden activiteiten een extra ontheffingsgrond in de Wgh op te nemen in artikel 60 van de Wgh. Het gaat om een extra mogelijkheid die gelet op de parlementaire geschiedenis kan worden toegepast naast artikel 61 van de Wgh, omdat artikel 61 van de Wgh vanwege de daarin opgenomen beperkingen niet toereikend is om in woongebieden nabij industrieterreinen met zeehavengebonden activiteiten een verdichting of herstructurering van het woongebied mogelijk te maken. Dat de artikelen 60 en 61 van de Wgh naast elkaar kunnen worden toegepast, volgt bovendien ook uit de opmerking in de parlementaire geschiedenis (Kamerstukken II, 1990/91, 20 985, nr. 11, p. 14) dat wanneer een bouwplan niet kan worden gerealiseerd onder de noemer vervangende nieuwbouw van artikel 61 van de Wgh, afhankelijk van de geluidbelasting, mogelijkheden worden gecreëerd op basis van de regeling ter zake van zeehavengebonden activiteiten in artikel 60 van de Wgh.

15.5. De Afdeling concludeert dat de betogen van [appellant] en anderen over de toepassing van artikel 61 van de Wgh niet slagen.

Artikel 110a, vijfde lid, van de Wgh

16. Hiervoor is ingegaan op de hogere waarden die het college heeft vastgesteld voor zowel wegverkeerslawaai als industrielawaai. [appellant] en anderen wijzen erop dat gelet op artikel 110a, vijfde lid, van de Wgh hogere waarden alleen mogen worden vastgesteld als toepassing van maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting onvoldoende doeltreffend zal zijn dan wel overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard. Uit de wetgeschiedenis volgt volgens hen dat met onderzoek aangetoond moet worden dat maatregelen voor het terugbrengen van de geluidbelasting onvoldoende doeltreffend zijn dan wel op overwegende bezwaren stuiten.

Dergelijk onderzoek is volgens [appellant] en anderen niet verricht voor het terugbrengen van de geluidbelasting van de Groene Kruisweg. Zij stellen dat inzichtelijk had moeten worden gemaakt wat de kosten zijn van een eventueel geluidscherm bij de Groene Kruisweg, welke hoogtes voor het geluidscherm mogelijk zijn en welke geluidreductie hiermee kan worden bereikt en bij hoeveel woningen.

Ook voor het geluid van de Waal- en Eemhaven ontbreekt volgens [appellant] en anderen een onderzoek naar de mogelijkheden om de geluidbelasting terug te brengen. Zij stellen dat had moeten worden onderzocht welke geluidruimte aan de verschillende inrichtingen in de haven is vergund en welke ruimte daadwerkelijk door deze inrichtingen wordt benut. Volgens hen is namelijk niet uitgesloten dat diverse inrichtingen over meer geluidruimte beschikken dan voor hun bedrijfsvoering nodig is. Ook had moeten worden onderzocht of er nog vergunningen voor inrichtingen moeten worden verleend en of bij die vergunningverlening beperkingen ten aanzien van de geluidruimte kunnen worden gesteld, aldus [appellant] en anderen. Verder is volgens hen ten onrechte niet onderzocht of de inrichtingen op het industrieterrein de best beschikbare technieken gebruiken, terwijl sprake is van een lang bestaande zeehaven waar mogelijk verouderde technieken worden gebruikt. Zij wijzen in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1679.

#### 16.1. Artikel 110a van de Wgh luidt als volgt:

"1. Burgemeester en wethouders zijn binnen de grenzen van de gemeente bevoegd tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting.

(...)

5. Het eerste en tweede lid vinden slechts toepassing indien toepassing van maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting vanwege het industrieterrein, de weg of spoorweg, van de gevel van de betrokken woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen onderscheidenlijk aan de grens van de betrokken geluidsgevoelige terreinen tot de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting onvoldoende doeltreffend zal zijn dan wel overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in dit lid bedoelde bevoegdheid enkel in bij die maatregel aan te geven gevallen kan worden toegepast.

(...)."

#### 16.2. In het verweerschrift staat dat op de Groene Kruisweg al een van de meest geluidreducerende wegdekken is aangebracht en dat daarom maatregelen aan de bron in dit geval niet meer mogelijk zijn. Dit wordt door [appellant] en anderen niet bestreden. Zij richten zich op de vraag of overdrachtsmaatregelen mogelijk zijn in de vorm van een geluidscherm. In het akoestisch onderzoek staat hierover dat een geluidscherm langs de Groene Kruisweg stuit op bezwaren van financiële en stedenbouwkundige aard. Op de zitting heeft de heer Dethmers, opsteller van het akoestisch onderzoek, toegelicht dat gelet op de omvang van de Groene Kruisweg, een vierbaansweg, een hoog geluidscherm nodig is om het geluid voldoende te kunnen reduceren. Dit

geluidsschermbank zal volgens Dethmers niet alleen langs de zijkant, maar naar verwachting ook in de middenberm moeten worden gerealiseerd om de benodigde geluidreductie voor alle vier de rijbanen te kunnen bereiken. Dit is vanuit verkeersveiligheidsoogpunt onwenselijk, omdat het geluidsschermbank dan het overzicht bij onder meer de kruisingen in de Groene Kruisweg beperkt, zo is op de zitting toegelicht. Naast dit verkeersveiligheidsoogpunt is op de zitting ook gewezen op de landschappelijke en stedenbouwkundige bezwaren die in stedelijk gebied bestaan tegen het aanbrengen van een hoog geluidsschermbank. De Afdeling ziet gelet op deze bezwaren, waarvan de Afdeling aannemelijk acht dat deze zich zullen voordoen, geen aanleiding de keuze van het college om af te zien van geluidsschermen bij de Groene Kruisweg onredelijk te achten.

16.3. Wat betreft de Waal- en Eemhaven wijzen [appellant] en anderen op de mogelijkheden voor het treffen van bronmaatregelen. In het akoestisch onderzoek staat op dit punt dat volgens DCMR Milieudienst Rijnmond de situatie op het gezonde industrieterrein Waal- en Eemhaven al helemaal is geoptimaliseerd en dat bronmaatregelen al zo veel mogelijk zijn getroffen.

In het besluit hogere waarden is in dit verband verwezen naar het in het verleden voor de Waal- en Eemhaven genomen saneringsbesluit, waarin volgens het besluit hogere waarden met alle mogelijke bronmaatregelen rekening is gehouden. Ook is er in het besluit hogere waarden op gewezen dat nadien, vanwege de toekomstverwachting van het industrieterrein, de geluidruimte van de bedrijven op het industrieterrein nog een keer is bezien, wat heeft geleid tot de vaststelling van het "Convenant Geluidruimte Waal-/Eemhaven" (hierna: het convenant). Het convenant is gesloten tussen onder meer het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam en omliggende gemeenten, het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, DCMR Milieudienst Rijnmond en de vertegenwoordigers van de bedrijven op het industrieterrein Waal- en Eemhaven. In het convenant staat dat het doel is om duidelijkheid te geven over de geluidruimte en geluidruimteverdeling in de Waal- en Eemhaven bij vergunningverlening en de effecten hiervan op de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving. Onderdeel van het convenant is het hiervoor onder 11.1 genoemde geluidruimteverdeelpun, waarin de geluidruimteverdeling aan bedrijven op het industrieterrein Waal- en Eemhaven beleidsmatig is vastgelegd. Uit het convenant blijkt dat in dit pun de geluidruimte van de bedrijven op het industrieterrein al zo veel mogelijk is beperkt, waarbij onder meer rekening is gehouden met geluidruimte die ontstaat door technologische ontwikkelingen. Ook blijkt uit het convenant dat voor het geluidruimteverdeelpun al de mogelijkheden zijn onderzocht om de geluidbelasting van de bedrijven op het industrieterrein met maatregelen nog verder te reduceren ten gunste van de woonomgeving.

Anders dan in de situatie die aan de orde was in de door [appellant] en anderen genoemde uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1679, is voor het industrieterrein Waal- en Eemhaven dus verschillende keren onderzoek gedaan naar mogelijke bronmaatregelen gericht op het terugbrengen van de geluidbelasting van het industrieterrein. De Afdeling ziet in het beroep van [appellant] en anderen geen redenen waarom het college bij het nemen van het besluit hogere waarden en de vraag of bronmaatregelen mogelijk zijn in dit geval niet bij deze onderzoeken heeft kunnen aansluiten. Het betoog van [appellant] en anderen over de bronmaatregelen voor het geluid van de Waal- en Eemhaven slaagt daarom niet.

Conclusie besluit hogere waarden

17. Het beroep van [appellant] en anderen gericht tegen het besluit hogere waarden is ongegrond.

## **HET BESTEMMINGSPLAN**

18. 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.

#### Alternatief plan

19. [appellant] en anderen betogen dat zij samen met de "Bewonersorganisatie Wielewaal" (BOW) en "Huurdersvereniging Wielewaal" (HVW) een alternatief plan voor de herontwikkeling van de wijk Wielewaal hebben opgesteld. Dit plan voorziet volgens hen in de bouw van moderne, energiezuinige, levensloopbestendige woningen in de sfeer en uitstraling van de wijk. Het alternatieve plan gaat uit van de huidige structuur en indeling van de wijk zonder dat het groen gekapt hoeft te worden, zodat de kwaliteiten en het karakter van de wijk behouden kunnen blijven, aldus [appellant] en anderen. Ook gaat het alternatieve plan uit van het huidige aantal woningen en een invulling van open plekken met extra woningen. Dit zijn mogelijk minder woningen dan het door de raad gekozen plan, maar het alternatieve plan gaat uit van de bestaande kwaliteiten van de wijk, zo hebben [appellant] en anderen op de zitting gesteld. Zij zijn van mening dat hun alternatieve plan onvoldoende door de raad is meegewogen. Op de zitting hebben zij ter onderbouwing gesteld dat in de plantoelichting bij het bestemmingsplan expliciet had moeten worden ingegaan op hun alternatieve plan, waarbij de voor- en nadelen van dit plan aan de hand van nader onderzoek hadden moeten worden afgezet tegen het in het bestemmingsplan opgenomen plan.

Ook betogen [appellant] en anderen dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden om de bestaande woningen in de wijk, die nog niet zijn afgeschreven, in te passen. Onder meer de meerlaagse woningen die onderheid zijn, zijn volgens hen in goede staat van onderhoud. Zij verwijzen hierbij naar een brief uit 2002 van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois, waarin volgens hen wordt bevestigd dat deze woningen nog niet zijn afgeschreven.

19.1. 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.

19.2. Uit de door de raad bij het verweerschrift overgelegde stukken, waaronder brieven die dateren uit de periode 2014 tot en met 2018, blijkt dat veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden tussen onder meer de initiatiefnemers van het alternatieve plan, medewerkers van de gemeente en Stichting Woonstad Rotterdam. Oorspronkelijk was een alternatief plan ingediend dat hoofdzakelijk voorzag in de bouw van sociale huurwoningen en daarmee niet aansloot bij het gemeentelijk beleid. Het gemeentelijk beleid was er gelet op de "Woonvisie Rotterdam" juist op gericht om onder meer in Rotterdam-Zuid, waar de wijk Wielewaal is gelegen, te zorgen voor een meer gedifferentieerd woningaanbod, met als doel een meer evenwichtige verdeling van goedkope woningen in de stad tot stand te brengen.

[appellant] en anderen hebben op de zitting gesteld dat zij vervolgens hun alternatieve plan hebben bijgesteld door alsnog te voorzien in meer woningdifferentiatie. Volgens Stichting Woonstad Rotterdam en de raad is ook dit bijgestelde plan als onhaalbaar beoordeeld, vanwege

onder meer het ontbreken van voldoende financiële onderbouwing voor de aanpak van de buitenruimte en ondergrondse structuur van de wijk, zoals de riolering. Op de zitting is gebleken dat partijen op dit punt van mening verschillen en dat [appellant] en anderen wensen dat voorafgaand aan de planvaststelling nog meer met hun in overleg was getreden over onder meer de financiële uitwerking van hun alternatieve plan. Daarbij hebben zij gesteld dat ook wanneer hun plan mogelijk geen aanmerkelijke voordelen biedt ten opzichte van het plan zoals dat in het bestemmingsplan is opgenomen, toch meer gewicht aan hun alternatieve plan had moeten worden toegekend, omdat dit plan is opgesteld door de huidige bewoners van de wijk.

Deze opvatting van [appellant] en anderen deelt de Afdeling niet. Vereist is dat bij de planvaststelling eventuele alternatieven worden meegewogen en dat is gelet op de vele overleggen die voorafgaand aan de planvaststelling tussen partijen hebben plaatsgevonden in dit geval gebeurd. Van de raad kan niet worden verlangd dat hij in overleg blijft treden met de indieners van een alternatief plan en hen de gelegenheid blijft bieden dit plan bij te stellen, wanneer dat alternatieve plan geen aanmerkelijke voordelen biedt ten opzichte van het gemeentelijke plan en ook in financieel opzicht nog nadere uitwerking behoeft. Daarbij wijst de Afdeling er ook op dat de raad het gelet op de woningbehoefte in Rotterdam wenselijk acht om in de Wielewaal de beschikbare ruimte voor woningen zo goed mogelijk te benutten om het aantal woningen in de wijk te kunnen laten stijgen van 545 naar maximaal 675 woningen, waarvoor een totale heropbouw van de wijk nodig is. Het alternatieve plan van [appellant] en anderen gaat daarentegen uit van het zoveel mogelijk behouden van de bestaande identiteit en structuur van de wijk door uit te gaan van de situering van de huidige woningen en het opvullen van de gaten tussen deze woningen. Zoals [appellant] en anderen op de zitting zelf ook hebben toegelicht, gaat hun alternatieve plan mogelijk uit van een lager aantal nieuwe woningen op de open ruimtes in de wijk. Ook dit is een aspect dat de raad in redelijkheid heeft kunnen laten meewegen in zijn keuze om het bestemmingsplan vast te stellen en niet opnieuw in overleg te treden met [appellant] en anderen over een verdere uitwerking van hun alternatieve plan.

- 19.3. Op de hiervoor toegelichte keuze van de raad om het alternatieve plan van [appellant] en andere niet over te nemen, is ingegaan in de zienswijzennota. Anders dan [appellant] en anderen stellen, is niet vereist dat dit ook wordt opgenomen in de toelichting op het bestemmingsplan.
- 19.4. Verder deelt de Afdeling niet de opvatting van [appellant] en anderen dat de raad bij de inrichting van het plangebied, waaronder de ligging van de bouwvlakken, rekening had moeten houden met het behoud van de woningen die wel onderheid zijn. Dit past niet binnen het doel van het plan, namelijk om het hele plangebied opnieuw in te richten om zo een maximale toename van het aantal nieuwe woningen mogelijk te maken. Daarnaast twijfelt de Afdeling niet aan de stelling van de raad dat alle woningen in het plangebied, gelet op de slechte staat van deze woningen, moeten worden gesloopt. Zo blijkt uit de plantoelichting dat de woningen in 1949 zijn gebouwd met als doel om de woningnood na de Tweede Wereldoorlog te verminderen, waarbij ervan uit werd gegaan dat de woningen ongeveer 25 jaar mee zouden gaan. Volgens de plantoelichting voldoen de woningen inmiddels niet meer aan de hedendaagse eisen en verkeren de woningen in slechte staat wat sloop noodzakelijk maakt. Dit wordt bovendien ook bevestigd in de door de bewoners van de Wielewaal opgestelde brochure over hun alternatieve plan. Daarin staat onder meer dat vanwege de technische slechte staat van de woningen "vriend en vijand" ervan is overtuigd dat het moment van sloop en nieuwbouw nu wel is aangebroken. Dat in de door [appellant] en anderen overgelegde brief van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois uit 2002 mogelijk nog werd uitgegaan van een gedeeltelijk behoud van de bestaande woningen, vormt voor de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, alleen al gezien de tijd die sinds het opstellen van deze brief inmiddels is verstreken.

- 19.5. De betogen slagen niet.

Woningbehoefte

20. [appellant] en anderen betogen dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt en dat de plantoelichting daarom gelet op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) en ook artikel 6.10 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening) een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling had moeten bevatten. De plantoelichting is volgens hen op dit punt ontoereikend. In de plantoelichting ontbreekt namelijk een cijfermatige onderbouwing voor de woningbouwbehoefte, aldus [appellant] en anderen. De cijfers die wel in de plantoelichting zijn vermeld gaan volgens hen uit van de woningbehoefte in de periode 2015-2019, terwijl deze periode niet relevant is voor dit bestemmingsplan. Ook is de behoefte volgens [appellant] en anderen niet afgewogen tegen het bestaande aanbod en de bestaande plancapaciteit en ontbreekt een differentiatie in de woningbehoefte voor huur en koop.

20.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Artikel 6.10, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidt: "Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:

a. de toelichting van het bestemmingsplan gaat in op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede, derde en vierde lid van het Besluit ruimtelijke ordening;

b. (...)"

20.2. Het plan maakt onder meer de bouw van 130 nieuwe woningen in de wijk Wielewaal mogelijk en voorziet daarmee in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat is tussen partijen niet in geschil. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de behoefte aan die ontwikkeling toereikend is onderbouwd. Op dit punt overweegt de Afdeling het volgende.

20.3. In paragraaf 2.4 van de plantoelichting staat dat uit de actuele provinciale woningbehoefteraming, die per gemeente de verwachte huishoudensontwikkeling weergeeft op basis van de eigen behoefte, ook wel genoemd het "binnenlands migratiesaldo nul", blijkt dat binnen de regio Rotterdam in de periode 2015-2019 behoefte bestaat aan 28.200 woningen. Uit de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt echter dat het uitgangspunt "binnenlands migratiesaldo nul" in Rotterdam niet opgaat, omdat de groei van Rotterdam voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door de vestiging van mensen van buiten de stad, zo staat in de plantoelichting. De vraag naar woningen is volgens de plantoelichting in werkelijkheid dan ook groter en inmiddels is het beleid dan ook zodanig bijgesteld dat de woningbouw sterk moet worden opgeschroefd. Daarbij wordt in de plantoelichting verwezen naar de Nationale woonagenda, waarin wordt gestreefd naar de toevoeging van minimaal 75 duizend extra woningen per jaar, gerekend tussen nu en 2025. Een belangrijk deel daarvan zal volgens de plantoelichting in Rotterdam moeten worden gebouwd om te kunnen voldoen aan de vraag. Het Rotterdamse coalitieakkoord 2018-2022 speelt hierop in door het aantal te realiseren woningen binnen deze periode flink op te schroeven tot 18.000 woningen.

20.4. Uit het vorenstaande blijkt dat in de plantoelichting voor de woningbehoefte niet alleen is verwezen naar de periode 2015-2019, maar ook naar de periode tot 2025 en de woningbehoefte die is opgenomen in het Rotterdamse coalitieakkoord voor de periode 2018-2022. Dat de woningbehoefte groot is en ook voor langere tijd blijft aanhouden, blijkt ook uit de provinciale woningbehoefteraming, waar in de plantoelichting naar wordt verwezen. In deze woningbehoefteraming is voor de regio Rotterdam voor de periode 2020-2025 een woningbehoefte opgenomen van 22.030 nieuwe woningen en voor de periode 2025-2030 een

behoefte van 16.780 nieuwe woningen. Volgens de raad is nog lang niet in deze woningbehoefte voorzien. Ook de behoefte van 18.000 nieuwe woningen die in het Rotterdamse coalitieakkoord voor de periode 2018-2022 is opgenomen, is volgens de raad nog niet volledig ingevuld. De Afdeling ziet geen redenen om hieraan te twijfelen. Gelet op de grote woningbehoefte die op basis van de provinciale woningbehoefteraming niet alleen voor de periode 2018-2022, maar ook voor de periode daarna in de regio Rotterdam bestaat, acht de Afdeling voldoende aannemelijk dat behoefte bestaat aan de 130 nieuwe woningen die in het plan zijn mogelijk gemaakt, zowel in het geval sprake is van koop- als huurwoningen.

Het betoog over de woningbehoefte slaagt niet.

Omgevingsverordening ruimtelijke kwaliteit

21. [appellant] en anderen betogen dat het plan ook is vastgesteld in strijd met artikel 6.9 van de Omgevingsverordening, waarin voorwaarden zijn opgenomen voor de ruimtelijke kwaliteit bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Volgens [appellant] en anderen gaat de raad er in de plantoelichting ten onrechte van uit dat sprake is van een ontwikkeling die kan worden gekwalificeerd als "inpassen" als bedoeld in artikel 6.9 van de Omgevingsverordening. Zij betogen dat de in plan mogelijk gemaakte ontwikkeling primair dient te worden gezien als "transformatie" dan wel subsidiair als "aanpassen" als bedoeld in artikel 6.9 van de Omgevingsverordening. Ter onderbouwing stellen zij dat de bestaande wijk Wielewaal geheel zal worden gesloopt en opnieuw zal worden ontwikkeld inclusief 130 nieuwe woningen. Daarbij zal volgens hen de gebiedsidentiteit worden gewijzigd door wijziging van het stratenpatroon, de kap van het groen, de aanpassing van de bouwvlakken en wijziging van de maat- en vormgeving van de woningen. Omdat verder niet wordt voldaan aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart, is ook om die reden geen sprake van "inpassen", aldus [appellant] en anderen.

Wat betreft de vereisten voor de ruimtelijke kwaliteit betogen [appellant] en anderen ook dat niet is voldaan aan artikel 6.9, vierde lid, van de Omgevingsverordening, omdat in de plantoelichting niet is ingegaan op het effect van de ontwikkeling op de bestaande kenmerken en waarden en niet is gemotiveerd dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft.

21.1. Artikel 6.9 van de Omgevingsverordening luidt als volgt:

"1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);

b. als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar wijziging op structuurniveau voorziet (aanpassen), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door:

1°. zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en

2°. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid;

c. als de ruimtelijke ontwikkeling niet past bij de bestaande gebiedsidentiteit (transformeren), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling is gewaarborgd door:

1°. een integraal ontwerp, waarin behalve aan de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied ook aandacht is besteed aan de fysieke en visuele overgang naar de omgeving en de fasering in ruimte en tijd, alsmede rekening is gehouden met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en

2°. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid.

2. Uitzonderingen vanwege beschermingscategorieën zijn:

a. een bestemmingsplan voor een gebied met beschermingscategorie 1, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 14 in bijlage II, kan niet voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, onder b en c, tenzij het gaat om de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur of om een in het Programma ruimte uitgezonderde ruimtelijke ontwikkeling of een zwaarwegend algemeen belang en voorts wordt voldaan aan de onder b en c gestelde voorwaarden;

b. een bestemmingsplan voor een gebied met beschermingscategorie 2, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 14 in bijlage II, kan niet voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, onder c, tenzij het gaat om de ontwikkeling van bovenlokale infrastructuur of van natuur of om een in het Programma ruimte uitgezonderde ruimtelijke ontwikkeling of een zwaarwegend algemeen belang en voorts wordt voldaan aan de onder c gestelde voorwaarden.

3. (...)

4. Een bestemmingsplan dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt als bedoeld in het eerste lid bevat een beeldkwaliteitsparagraaf, waarin het effect van deze ontwikkeling op de bestaande kenmerken en waarden wordt beschreven en waaruit blijkt dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft, voor zover het gaat om een ruimtelijke ontwikkeling:

a. waarbij de richtpunten van de kwaliteitskaart in het geding zijn; of

b. die is gelegen op gronden binnen een beschermingscategorie als bedoeld in het tweede lid, onder a en b.

(...)."

21.2. De Afdeling stelt voorop dat in dit geval, anders dan [appellant] en anderen betogen, geen sprake is van transformeren als bedoeld in artikel 6.9, eerste lid, onder c, van de Omgevingsverordening. Transformeren in de zin van de Omgevingsverordening is een ruimtelijke ontwikkeling die niet past bij de bestaande gebiedsidentiteit. In de toelichting bij de Omgevingsverordening staat dat het bij transformatie gaat om een verandering van een gebied van dusdanige aard en omvang dat er een nieuw landschap of stedelijk gebied ontstaat. Er ontstaat volgens de toelichting een nieuwe toekomst voor het gebied met een nieuwe gebiedsidentiteit, waarbij de impact van de plannen op een gebied groot is. Als voorbeelden worden in de toelichting genoemd de uitleglocaties voor woningbouw en bedrijventerreinen of de aanleg van grootschalige recreatiegebieden. In dit geval is geen sprake van een verandering van een gebied van een dusdanige aard en omvang dat er een nieuw landschap of stedelijk gebied ontstaat. De wijk Wielewaal is al een bestaande woonwijk en blijft ook na de uitvoering van het plan een woonwijk. Van het ontstaan van een nieuwe gebiedsidentiteit in de zin van de Omgevingsverordening is dan ook geen sprake.

21.3. De vervolgvraag is of sprake is van inpassen dan wel aanpassen als bedoeld in de Omgevingsverordening. In beide gevallen is sprake van een ruimtelijke ontwikkeling die past

binnen de bestaande gebiedsidentiteit. Het verschil is dat in geval van inpassen sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling die niet voorziet in een wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart, terwijl bij aanpassen wel wordt voorzien in een wijziging op structuurniveau.

In de toelichting bij de Omgevingsverordening staat dat bij inpassen sprake is van een ontwikkeling die sterk aansluit bij de bestaande identiteit en structuur van het landschap, dorp of stad. De ontwikkeling is volgens de toelichting gebiedseigen, passend bij de maat en de aard van de bestaande kenmerken van een gebied. Bestaande structuren en kwaliteiten veranderen volgens de toelichting niet tot nauwelijks en er wordt voldaan aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart. Over aanpassen is in de toelichting vermeld dat sprake is van een ontwikkeling die aansluit bij de huidige identiteit van een gebied, maar op structuurniveau in wijzigingen of aanvullingen voorziet. Een voorbeeld is volgens de toelichting de aanleg of verbreding van een provinciale weg, een beperkt aantal nieuwe woningen in het buitengebied of een nieuw landgoed. Bewoners en gebruikers uit de bestaande omgeving merken duidelijk invloed van de nieuwe ontwikkeling, aldus de toelichting.

In dit geval gaat het om een bestaand woongebied. Uit de plantoelichting blijkt dat is beoogd het kenmerkende karakter van dit gebied te behouden. Het gebied Wielewaal behoort tot de zogenoemde zuidelijke tuinsteden in Rotterdam-Zuid en is opgebouwd volgens de tuinstadgedachte, die wordt gekenmerkt door een ruime opzet met veel groen en een verkaveling met kenmerkende, lange, gebogen lijnen. Deze verkavelingsstructuur komt terug op de verbeelding bij het nieuwe bestemmingsplan. Er vinden enige wijzigingen plaats wat betreft de straten in de wijk, maar de hoofdstructuur van de wijk blijft hetzelfde. Ook het tuindorp-karakter met veel groen blijft behouden en wordt vergroot. Dit blijkt uit de vele groenbestemmingen die op de verbeelding zijn opgenomen en het kwaliteitsplan dat Stichting Woonstad Rotterdam en BPD Ontwikkeling B.V. hebben opgesteld over de inrichting van het plangebied. Hieruit blijkt dat het plangebied opnieuw wordt ingericht met veel en gevarieerd groen, nog meer dan in de huidige situatie het geval is, wat Stichting Woonstad Rotterdam en BPD Ontwikkeling B.V. op de zitting ook hebben bevestigd. Gelet op deze omstandigheden kan naar het oordeel van de Afdeling worden gesproken van een gebiedseigen ontwikkeling die sterk aansluit bij de bestaande identiteit en structuur van het landschap en ook past bij de maat en de aard van de bestaande kenmerken van het gebied. Hoewel het aantal woningen wel wordt verhoogd en de woningen veranderen van hoofdzakelijk één bouwlaag, naar twee bouwlagen met kap, veranderen de bestaande structuren en kwaliteiten van het gebied, gelet op het behoud van het tuindorp-karakter van de wijk met de daarbij kenmerkende verkavelingsstructuur en hoeveelheid groen, niet tot nauwelijks. Naar het oordeel van de Afdeling is dan ook sprake van inpassen en niet van aanpassen. Daarbij wijst de Afdeling er ook op dat bij aanpassen volgens de toelichting bij de Omgevingsverordening sprake is van een ontwikkeling waarvan de bewoners en gebruikers uit de omgeving duidelijk de invloed merken. Een dergelijke situatie doet zich in dit geval niet voor, omdat al sprake is van een bestaande woonwijk in de stad Rotterdam, gelegen nabij andere woonwijken, en de kenmerkende identiteit van deze wijk behouden blijft.

21.4. Bij inpassen moet gelet op artikel 6.9, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening ook worden voldaan aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart. De kwaliteitskaart is de kaart bij de provinciale Omgevingsvisie die is opgebouwd uit de laag van de ondergrond, de laag van de cultuur- en natuurlandschappen, de laag van de stedelijke occupatie en de laag van de beleving.

[appellant] en anderen wijzen in hun beroepsschrift op de laag van de ondergrond, waar onder meer als richtpunten zijn opgenomen dat de ontwikkeling de onregelmatige patronen en het reliëf in het landschap herkenbaar in stand moet houden, dat de archeologische waarden van deze structuren meer herkenbaar gemaakt moeten worden en tot slot dat de ontwikkelingen dienen bij te dragen aan behoud of vergroting van ruimte voor dynamische natuurlijke processen en zoet-zoutovergangen in de Deltawateren en natuurlijke buitendijkse gebieden. Zij hebben deze

richtpunten in hun beroepschrift geciteerd, maar niet geconcretiseerd waarom deze richtpunten ook in dit geval relevant zijn. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om te twifelen aan de stelling van de raad dat voor de bestaande woonwijk de Wielewaal, gelegen nabij het centrum van Rotterdam, met name de kaart met de laag van de stedelijke occupatie, en dan in het bijzonder het onderdeel steden en dorpen, de relevante richtpunten bevat. Over deze richtpunten hebben [appellant] en anderen in hun beroepschrift uitsluitend gesteld dat de groenstructuur wordt aangetast, maar daarvoor ziet de Afdeling gelet op wat hiervoor onder 21.3 over het behoud van de groenstructuur is overwogen, geen aanleiding. De Afdeling concludeert dan ook dat wat [appellant] en anderen in hun beroepschrift hebben gesteld geen aanleiding geeft voor het oordeel dat niet wordt voldaan aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart.

21.5. Omdat niet is gebleken dat de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart in het geding zijn en daarnaast de gronden in het plangebied niet zijn gelegen binnen een beschermingscategorie als bedoeld in artikel 6.9, tweede lid, onder a en b, van de Omgevingsverordening, is op grond van artikel 6.9, vierde lid, van de Omgevingsverordening in dit geval geen beeldkwaliteitsparagraaf in de plantoelichting vereist. Daarbij verwijst de Afdeling ook naar de toelichting bij artikel 6.9, vierde lid, van de Omgevingsverordening, waarin staat dat voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen bestaand stads- en dorpsgebied vaak geen beeldkwaliteitsparagraaf is vereist, omdat minder richtpunten relevant zijn dan voor het gebied daarbuiten.

21.6. De Afdeling concludeert dat het aangevoerde geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 6.9 van de Omgevingsverordening. De betogen op dit punt slagen niet.

Woon- en leefklimaat

Gevaar

22. Voorafgaand aan de planvaststelling is onderzoek gedaan naar de externe veiligheidsrisico's bij de nieuwe woningen in het plangebied. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in het bij de plantoelichting gevoegde rapport "Onderzoek externe veiligheid" van Royal HaskoningDHV (hierna: het externe veiligheidsonderzoek). Hierin is gekeken naar de veiligheidsrisico's van de bestaande bedrijven in de omgeving van het plangebied. [appellant] en anderen vrezen dat in de toekomst ook andere type bedrijven met externe veiligheidsrisico's zich nabij het plangebied zullen vestigen, zoals in de Waal- en Eemhaven. Met deze externe veiligheidsrisico's is bij de planvaststelling ten onrechte geen rekening gehouden, aldus [appellant] en anderen.

22.1. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Bevi) bevat regels over risicovolle inrichtingen. Wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten wordt toegelaten binnen het invloedsgebied van een inrichting als bedoeld in artikel 2 van het Bevi, dan moet bij de vaststelling van het bestemmingsplan een beoordeling van de veiligheid worden gemaakt binnen het invloedsgebied van de inrichting. Hierbij moet worden uitgegaan van de bestaande inrichting (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:629, overweging 4.2). Dat in het externe veiligheidsonderzoek is uitgegaan van de bestaande inrichtingen in de omgeving van het plangebied is in het licht van het Bevi dan ook juist.

22.2. Uit de stukken van [appellant] en anderen en wat zij op de zitting hebben toegelicht, leidt de Afdeling af dat zij vrezen dat zich in de toekomst nabij hun woningen andere bedrijven zullen vestigen die een inrichting zijn waarop het Bevi van toepassing is en die mogelijk veiligheidsrisico's voor de bewoners van de woonwijk tot gevolg hebben. Als een dergelijke inrichting zich in de toekomst nabij het plangebied wil vestigen, zal bij de vergunningverlening voor het oprichten en in werking hebben van deze inrichting op grond van het Bevi een beoordeling moeten worden gemaakt van de veiligheidsrisico's van de inrichting. Dit is niet aan de orde bij dit bestemmingsplan, maar bij de toekomstige vergunningverlening voor de desbetreffende inrichting.

### 22.3. Het betoog slaagt niet.

#### Geluid

23. [appellant] en anderen betogen dat de raad voorafgaand aan de planvaststelling de akoestische situatie bij de woningen in het plangebied onvoldoende in beeld heeft gebracht. Volgens hen gaat het om een gebied waar de geluidbelasting in de huidige situatie al erg hoog is. Deze bestaande geluidbelasting en de toename aan geluid als gevolg van het plan zijn ten onrechte niet volledig onderzocht, aldus [appellant] en anderen. Zij verwijzen hierbij naar het akoestisch onderzoek dat niet alleen aan het besluit hogere waarden, maar ook het aan bestemmingsplan ten grondslag is gelegd. In dit akoestisch onderzoek is volgens [appellant] en anderen ten onrechte uitsluitend de cumulatieve geluidbelasting onderzocht van de Waal- en Eemhaven en het verkeer op de Groene Kruisweg, terwijl zich in de omgeving van het plangebied meer relevante geluidbronnen bevinden. Zij wijzen hierbij op het geluid van de aan de Korperweg gelegen locatie van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: de NAM-locatie), de trambaan en tramkeerlus Boergoensevliet, andere (gezoneerde) wegen, vliegverkeer en het geluid van de nabij het plangebied gelegen sporthal en sportvelden. Daarnaast maakt het plan volgens [appellant] niet alleen 130 extra woningen, maar ook aan-huis-verbonden beroepen en bedrijven en een ontmoetingsfunctie mogelijk. Dit zorgt voor extra verkeersbewegingen en andere bronnen van geluid, waar in het akoestisch onderzoek rekening mee had moeten worden gehouden, aldus [appellant] en anderen. Hierbij dient volgens hen ook te worden gekeken naar de geluidbelasting in tuinen en andere buitenruimtes.

- 23.1. In het akoestisch onderzoek dat zowel aan het besluit hogere waarden als het bestemmingsplan ten grondslag is gelegd, is onderzoek gedaan naar de geluidbelasting van de wegen in en nabij het plangebied, waarbij ook het geluid van de 30 km-wegen en het geluid van het tramverkeer is meegenomen. [appellant] en anderen hebben in hun beroepschrift in twijfel getrokken of voor de 30 km-wegen rekening is gehouden met klinkerverharding, maar uit paragraaf 2.4 van het akoestisch onderzoek volgt dat dit het geval is. Verder is in het akoestisch onderzoek voor het industrielawaai niet alleen onderzoek gedaan naar de Waal- en Eemhaven, maar ook naar de nabijgelegen NAM-locatie.
- 23.2. Uit het akoestisch onderzoek blijkt dat uitsluitend het geluid van de nabij het plangebied gelegen Groene Kruisweg en het geluid van de Waal- en Eemhaven de wettelijke voorkeursgrenswaarde overschrijdt en dat deze twee geluidbronnen maatgevend zijn voor de geluidbelasting die in de woonwijk Wielewaal wordt ondervonden. Cumulatief zorgen deze geluidbronnen in de woonwijk voor een geluidbelasting van maximaal 61 Lcum, zo blijkt uit bijlage D bij het akoestisch onderzoek. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze geluidbelasting niet zodanig hoog is dat om die reden van de vaststelling van het bestemmingsplan had moeten worden afgezien. Daarbij vindt de Afdeling het van belang dat het in dit geval gaat om een al bestaande woonwijk. Het is aannemelijk dat in de nieuwe woningen een beter akoestisch woon- en leefklimaat zal ontstaan, gelet op de verbeterde bouwkundige staat van de nieuwe woningen in vergelijking met de huidige woningen, die dateren van 1949 en grotendeels niet meer voldoen aan de hedendaagse eisen.
- De Afdeling vindt de cumulatieve geluidbelasting ook niet zodanig hoog dat had moeten worden afgezien van een verdere verdichting van de woonwijk met 130 woningen. Deze extra woningen zullen mogelijk wel enige toename aan geluid veroorzaken, onder meer vanwege een toename van de verkeersbewegingen in de wijk, maar niet aannemelijk is dat de bijdrage hiervan substantieel is voor de totale geluidbelasting in de wijk.
- 23.3. In de omstandigheid dat in het akoestisch onderzoek geen rekening is gehouden met het geluid van vliegverkeer, de nabij het plangebied gelegen sportvelden en sporthal, en de in het plan mogelijk gemaakte aan-huis-verbonden beroepen en bedrijven en ontmoetingsfunctie, ziet de

Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

Zo ligt het plangebied op grote afstand, namelijk ongeveer 7 km, van het dichtstbijzijnde vliegveld Rotterdam The Hague Airport. De Afdeling ziet geen aanleiding te twifelen aan de stelling van de raad dat gelet op deze afstand het vliegverkeer voor de cumulatieve geluidbelasting geen relevante geluidbron is. De Afdeling vindt het aannemelijk dat dit ook geldt voor de in de planregels geboden mogelijkheid voor aan-huis-verbonden beroepen en bedrijven en een ontmoetingsfunctie. De door [appellant] en anderen genoemde verkeersgeneratie die met deze activiteiten gepaard gaat, is naar verwachting beperkt. Zo is een aan-huis-verbonden beroep of bedrijf in de planregels beperkt tot maximaal 30% van het bruto vloeroppervlak van de woning tot een maximum 70 m<sup>2</sup> en gaat het wat betreft de door [appellant] en anderen genoemde ontmoetingsfunctie om een binnen de bestemming "Wonen" toegestane ontmoetingsruimte met lichte horeca van maximaal 400 m<sup>2</sup>, die gelet op de beperking tot ontmoetingsruimte binnen de woonbestemming hoofdzakelijk is bedoeld als buurtpost.

Wat betreft de sportvelden en sporthal vindt de Afdeling het van belang dat in paragraaf 4.2 van de plantoelichting aan de hand van de specifieke locatieomstandigheden, zoals de afstand tot het plangebied, is onderbouwd waarom deze geluidbronnen niet in de weg staan aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Op deze in de plantoelichting gegeven onderbouwing is ook gewezen in de zienswijzennota, maar desondanks hebben [appellant] en anderen in hun beroepschrift niet geconcretiseerd waarom de nabijgelegen sportvelden en sporthal in de weg zouden staan aan de herontwikkeling van de al bestaande woonwijk Wielewaal.

- 23.4. Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat de betogen van [appellant] en anderen over het geluidniveau bij de nieuwe woningen geen aanleiding geven voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Deze betogen slagen dan ook niet.

#### Richtafstanden

24. [appellant] en anderen hebben over hun woon- en leefklimaat verder in algemene zin betoogd dat ten aanzien van verschillende bedrijven en instellingen die nabij het plangebied zijn gevestigd niet wordt voldaan aan de richtafstanden uit de handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure). Zij wijzen daarbij in het bijzonder op de NAM-locatie, het op het bedrijventerrein Waal- en Eemhaven gevestigde bedrijf MacGregor B.V. en het tankstation De Haan aan de Groene Kruisweg. De richtafstanden moeten volgens hen bij de planvaststelling in acht worden genomen. In de plantoelichting is niet gemotiveerd waarom, ondanks dat wordt afgeweken van de richtafstanden, toch sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Ook is onduidelijk of eventuele uitbreidingsplannen van de bedrijven zijn meegenomen, aldus [appellant] en anderen.

- 24.1. De Afdeling stelt voorop dat, anders dan [appellant] en anderen stellen, niet is vereist dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan. Indien de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan de VNG-brochure toepast, zoals in dit geval, dan heeft de raad de mogelijkheid om te motiveren waarom van de richtafstanden wordt afgeweken, bijvoorbeeld door naar de relevante hinderaspecten specifiek onderzoek te doen.
- 24.2. In dit geval is dergelijk onderzoek verricht. Voor de specifiek door [appellant] en anderen genoemde NAM-locatie, het op het bedrijventerrein Waal- en Eemhaven gevestigde bedrijf MacGregor B.V. en het tankstation De Haan aan de Groene Kruisweg geldt dat voor al deze bedrijven volgens de VNG-brochure de aspecten geluid en/of gevaar maatgevend zijn. Hiernaar is onderzoek verricht in het hiervoor besproken akoestisch onderzoek en externe veiligheidsonderzoek. In deze onderzoeken is geconcludeerd dat aspecten geluid en externe veiligheid niet in de weg staan aan de vaststelling van het plan. [appellant] en anderen hebben

niet geconcretiseerd waarom voor de door hen genoemde bedrijven deze conclusies onjuist zijn.

Hetzelfde geldt voor de overige door [appellant] en anderen genoemde bedrijven en andere milieubelastende activiteiten die volgens hen nabij het plangebied plaatsvinden. Ook ten aanzien daarvan hebben [appellant] en anderen uitsluitend in algemene zin gesteld dat niet aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan, maar niet aan de hand van de concrete hinderaspecten en de in dit verband verrichte onderzoeken en de in de plandoelstelling gegeven onderbouwingen geconcretiseerd waarom de vaststelling van het bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

24.3. Dat zich mogelijk in de toekomst andere bedrijven nabij het plangebied kunnen vestigen, dan wel dat de bestaande bedrijven hun bedrijfsactiviteiten kunnen wijzigingen, is niet uitgesloten; de gevolgen daarvan dienen echter beoordeeld te worden bij de vergunningverlening en/of planwijzigingen die dan hiervoor nodig zijn.

24.4. De betogen slagen niet.

#### Parkeren

25. [appellant] en anderen wijzen erop dat in artikel 16.1 van de planregels een voorwaardelijke verplichting is opgenomen over parkeren. Hierin wordt verwezen naar de "Beleidsregeling parkeernormen auto en fiets gemeente Rotterdam 2018" (hierna: de Beleidsregeling parkeren), waarbij volgens artikel 16.1, onder b, van de planregels moet worden aangesloten bij de parkeernormen uit gebiedstype B, stadswijken. Volgens [appellant] en anderen is de wijk Wielewaal in de Beleidsregeling parkeren niet ingedeeld in gebiedstype B, maar gebiedstype C. Ten onrechte is niet gemotiveerd waarom in de planregels van de indeling van de wijk in gebiedstype C is afgeweken, aldus [appellant] en anderen.

Ook betogen zij dat in het plangebied niet in voldoende parkeerruimte kan worden voorzien op eigen terrein en dat daarom voor een deel in openbaar gebied zal moeten worden geparkeerd. Onduidelijk is of daarbij rekening is gehouden met de parkeerdruk van al bestaande bedrijvigheid in de omgeving van het plangebied, aldus [appellant] en anderen. Wat betreft het parkeren op eigen terrein betogen zij ook dat dan een te kleine tuin bij de woningen zal resteren.

25.1. In artikel 16.1 van de planregels is het volgende bepaald:

"Voorwaardelijke verplichting over parkeren

a. Een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en het gebruik van gronden of bouwwerken op grond van de regels in hoofdstuk 2 kan uitsluitend worden verleend als voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen, overeenkomstig het in de gemeente Rotterdam geldende beleid ten aanzien van parkeren, zoals vastgelegd in de 'Beleidsregeling parkeernormen auto en fiets gemeente Rotterdam 2018'.

b. Bij een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en het gebruik van gronden of bouwwerken wordt voor de berekening van de parkeernorm voor auto's en fietsen die geldt op grond van de 'Beleidsregeling parkeernormen auto en fiets gemeente Rotterdam 2018' aangesloten bij de parkeernormen uit gebiedstype B, Stadswijken."

25.2. In de in 2018 vastgestelde Beleidsregeling parkeren zijn parkeernormen opgenomen voor de auto waarbij onderscheid is gemaakt in drie gebiedstypen: hoogstedelijk gebied (zone A), stadswijken (zone B) en overig (zone C). Bij de Beleidsregeling parkeren is een kaart gevoegd waarop Rotterdam is ingedeeld in deze drie gebiedstypen. Het centrum is op de kaart ingedeeld in gebiedstype A "hoogstedelijk gebied", de ring om het centrum in gebiedstype B "stadswijken" en de overige delen van Rotterdam in gebiedstype C "overig". De in de Beleidsregeling parkeren

opgenomen parkeernormen zijn het laagst voor gebiedstype A "hoogstedelijk gebied", omdat daar de woningdichtheid hoog is en in de stad meer gebruik wordt gemaakt van het openbaar vervoer en de fiets dan van een auto. Voor gebiedstype C zijn in vergelijking met de gebiedstypen A en B de hoogste parkeernormen opgenomen, omdat de gebieden die zijn ingedeeld in gebiedstype C aan de buitenrand van Rotterdam liggen waar de woningdichtheid lager is dan in het centrum en in de ring om het centrum van Rotterdam en waar meer gebruik wordt gemaakt van de auto vanwege de grotere afstand tot het openbaar vervoer. De wijk Wielewaal is op de kaart bij de Beleidsregeling parkeren net buiten gebiedstype B gelegen en is op de kaart ingedeeld in gebiedstype C. De raad heeft er desondanks voor gekozen in het bestemmingsplan voor te schrijven dat kan worden aangesloten bij de parkeernormen voor gebiedstype B. De reden hiervoor is dat in dit bestemmingsplan is gekozen voor een verdere verdichting van de wijk, onder meer met niet alleen grondgebonden woningen, maar ook gestapelde woningen, waardoor de wijk volgens de raad meer lijkt op een stadswijk. De wijk grenst ook aan het gebied dat in de Beleidsregeling parkeren is aangeduid als stadswijk. Daarnaast vindt de raad het niet passend om in de wijk Wielewaal een hoog aantal parkeerplaatsen te realiseren, zoals is voorgeschreven voor gebiedstype C, vanwege de wens om de wijk zo groen mogelijk te houden. Daarbij is volgens de raad een zo veel mogelijk autoluw karakter van de wijk het meest passend.

- 25.3. Dat de nieuwe wijk Wielewaal een hoge woningdichtheid heeft, is juist. Het plan maakt maximaal 675 nieuwe woningen mogelijk, wat gelet op de totale oppervlakte van de wijk op basis van bijvoorbeeld de CROW-aanbevelingen kan worden gezien als een zeer sterk stedelijk gebied. In de Beleidsregeling parkeren is voor stadswijken een parkeernorm voorgeschreven van maximaal 1,20. Dit valt binnen de bandbreedte van de parkeernormen die het CROW voor de in plan mogelijk gemaakte woningtypen aanbeveelt in zeer sterk stedelijk gebied. De Afdeling ziet gelet hierop en gelet op de omstandigheid dat de wijk Wielewaal grenst aan de stadswijken en het daaraan grenzende centrum van Rotterdam, geen aanleiding de keuze van de raad om aan te sluiten bij de parkeernormen voor gebiedstype B uit de Beleidsregeling parkeren onredelijk te achten.
- 25.4. Ook volgt de Afdeling [appellant] en anderen niet in hun betoog dat in het plangebied niet kan worden voorzien in de voor gebiedstype B vereiste parkeerruimte. In bijlage 11 bij het verweerschrift is aan de hand van parkeernormen voor gebiedstype B berekend hoeveel parkeerplaatsen nodig zijn en is inzichtelijk gemaakt dat dit aantal parkeerplaatsen ook daadwerkelijk in het plangebied kan worden gerealiseerd. Zo blijkt uit deze bijlage dat wanneer alle 675 woningen in het plangebied worden gerealiseerd er nog ruimte is voor de realisatie van 1.123 parkeerplaatsen. Dat is ruimschoots toereikend om in de parkeerbehoefte van de nieuwe woningen te kunnen voorzien. Anders dan [appellant] en anderen betogen, is hierbij niet vereist dat ook rekening wordt gehouden met de parkeerdruk van bestaande bedrijvigheid in de omgeving van het plangebied, omdat het plan geen oplossing hoeft te bieden voor eventueel bestaande parkeerdruk in de omgeving van het plangebied.
- 25.5. Dat bij de realisatie van de parkeerplaatsen mogelijk een kleine tuin bij de woningen zal resteren, zoals [appellant] en anderen vrezen, betekent ook niet dat dit bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Het is aan de initiatiefnemers om bij de vergunningaanvraag te bezien hoeveel buitenruimte er per woning wordt gerealiseerd, waarbij op dit punt bij de vergunningverlening wordt getoetst aan het Bouwbesluit 2012. Niet is vereist dat hierover in het bestemmingsplan in dit geval nadere regels worden gesteld.
- 25.6. De Afdeling concludeert gelet op wat hiervoor is overwogen dat niet is gebleken dat als gevolg van het plan een onaanvaardbare parkeerdruk ontstaat in het plangebied en de omgeving van het plangebied. De betogen over parkeren slagen niet.

26. [appellant] en anderen betogen onder verwijzing naar wat zij over onder meer de aspecten ruimtelijke kwaliteit, geluid, externe veiligheid, de richtafstanden uit de VNG-brochure en parkeren hebben aangevoerd, dat in het m.e.r.-beoordelingsbesluit, dat als bijlage 11 bij de plantoelichting is gevoegd, ten onrechte is geconcludeerd dat kan worden uitgesloten dat het plan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Er had dan ook een milieueffectrapport moeten worden opgesteld, aldus [appellant] en anderen.

26.1. De Afdeling heeft in haar uitspraak over een eerder bestemmingsplan voor de ontwikkeling van de nieuwe Wielewaal geoordeeld dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit is vereist, waarin een beslissing moet worden genomen over de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298. Dit m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft het college op 19 november 2019 genomen. In dit besluit is geconcludeerd dat geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld, omdat het plan geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De punten waarop [appellant] en anderen deze conclusie hebben bestreden, zijn hiervoor inhoudelijk besproken. Geoordeeld is dat deze betogen niet slagen. De Afdeling ziet daarom in het aangevoerde geen aanleiding om [appellant] en anderen te volgen in hun betoog dat in dit geval het opstellen van een milieueffectrapport was vereist.

Het betoog slaagt niet.

Aantal sociale huurwoningen

27. [appellant] en anderen betogen in het kader van het bestemmingsplan tot slot dat zij betwijfelen of alle bewoners van de wijk ook na de uitvoering van het plan in de Wielewaal kunnen terugkeren. Het convenant dat in 2011 is gesloten tussen de Bewonersorganisatie Wielewaal, de Huurdersvereniging Wielewaal, Stichting Woonstad Rotterdam en de gemeente Rotterdam, waarin afspraken zijn gemaakt over het terugkeerrecht van de huidige bewoners, biedt volgens hen onvoldoende waarborgen. Zo is dit convenant mogelijk niet rechtsgeldig, zijn niet alle bewoners partij bij het convenant en is het inkomen van sommige bewoners inmiddels hoger dan in het convenant is vermeld. Ook betwijfelen zij of wel voldoende sociale huurwoningen worden gerealiseerd om het in het convenant afgesproken terugkeerrecht te kunnen nakomen en dat terwijl al een groot tekort aan sociale huurwoningen in Rotterdam en omgeving bestaat.

27.1. Op de zitting hebben [appellant] en anderen toegelicht dat zij met hun beroepsgrond niet doelen op een nadere regulering van het type woningen in het bestemmingsplan. Hun beroepsgrond heeft specifiek betrekking op het convenant dat in 2011 is gesloten met Stichting Woonstad Rotterdam over de terugkeer van de huidige bewoners in de wijk. Dit convenant bevat privaatrechtelijke afspraken. De nakoming daarvan is als zodanig in deze procedure niet aan de orde en een eventuele niet nakoming daarvan kan dan ook op zichzelf niet leiden tot een vernietiging van dit bestemmingsplan. Bovendien is op de zitting gebleken dat de vrees van [appellant] en anderen ongegrond is, omdat alle bewoners die op grond van het convenant mogen terugkeren in de Nieuwe Wielewaal ook de mogelijkheid krijgen om in de nieuwe wijk terug te keren. Stichting Woonstad Rotterdam heeft dat in haar schriftelijke uiteenzetting en op de zitting bevestigd. Daarbij wordt voor de vraag of de mogelijkheid bestaat om terug te keren naar een sociale huurwoning de inkomensgrens gehanteerd die geldt op basis van het systeem van passend toewijzen. Als een bewoner recht heeft op terugkeer in de wijk, maar inmiddels een te hoog inkomen heeft voor een sociale huurwoning, zal een huurwoning in de vrije sectorhuur worden aangeboden in de Nieuwe Wielewaal, zo heeft Stichting Woonstad op de zitting toegelicht. Verder heeft zij op de zitting toegelicht dat aan de bewoners die eigenaar zijn van een zogenoemde Maatschappelijk Verantwoorde Eigendoms-woning een nieuwe sociale koopwoning in

de wijk zal worden aangeboden. Daarnaast staat in de schriftelijke uiteenzetting dat zij naast een terugkoopgarantie, ook een terugkeerrecht hebben in de Nieuwe Wielewaal (sociale huur), als zij daar tenminste recht op hebben op grond van inkomen en gezinssamenstelling. Ook de eigenaren van zogenoemde MVE-woningen kunnen dus terugkeren naar de Nieuwe Wielewaal. Alleen bewoners die na het sluiten van het convenant in de wijk zijn komen wonen, hebben op basis van het convenant geen recht op terugkeer in de Nieuwe Wielewaal, maar zullen wel elders een woning krijgen aangeboden van Stichting Woonstad Rotterdam.

27.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie bestemmingsplan

28. Het beroep van [appellant] en anderen gericht tegen het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal" is ongegrond.

## **OMGEVINGSVERGUNNING**

29. Zoals in het procesverloop van deze uitspraak is vermeld, heeft het college bij besluit van 19 juni 2020 op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van de bouw van 77 grondgebonden woningen tussen de Rollostraat en de Warmoldstraat in Rotterdam. Het gaat daarbij om de eerste fase van de ontwikkeling van De Nieuwe Wielewaal. Er is sprake van gecoördineerde besluitvorming.

30. De beroepsgronden die [appellant] en anderen over de omgevingsvergunning naar voren hebben gebracht, hebben betrekking op het aspect parkeren. Wat zij in dit verband over het zogenoemde fietsparkeren hebben aangevoerd, hebben zij op de zitting ingetrokken. Zij hebben wel hun betoog dat betrekking heeft op het aantal parkeerplaatsen dat op grond van de omgevingsvergunning zal worden gerealiseerd, gehandhaafd. Op dit punt hebben zij betoogd dat het aantal van 92 parkeerplaatsen dat in de omgevingsvergunning is vermeld te weinig is. Ook hadden deze parkeerplaatsen volgens hen volledig op eigen terrein moeten worden gerealiseerd, wat gelet op het vermelde in de omgevingsvergunning niet volledig het geval is.

30.1. In de omgevingsvergunning staat dat 92 parkeerplaatsen worden gerealiseerd, waarvan 78 op eigen terrein en 14 in openbaar gebied.

Zoals hiervoor onder 25.1 is overwogen, schrijft artikel 16.1 van de planregels voor dat de omgevingsvergunning uitsluitend kan worden verleend als wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid overeenkomstig de Beleidsregeling parkeren, waarbij dient te worden aangesloten bij de parkeernormen voor gebiedstype B, stadswijken. In dit geval voorziet de omgevingsvergunning in de bouw van 77 woningen, waarvan de oppervlakte tussen de 85 en 120 m<sup>2</sup> bedraagt. Op grond van de Beleidsregeling parkeren, gebiedstype B, bedraagt de parkeernorm dan 1 parkeerplaats per woning. Dit betekent dat minimaal moet worden voorzien in 77 parkeerplaatsen. De opvatting van [appellant] en anderen dat de omgevingsvergunning met een aantal van in totaal 92 parkeerplaatsen voorziet in te weinig parkeergelegenheid, deelt de Afdeling dan ook niet. Het minimaal aantal van 77 parkeerplaatsen dat op grond van de Beleidsregeling parkeren dient te worden gerealiseerd, zal worden gerealiseerd op eigen terrein, namelijk in totaal 78 parkeerplaatsen op eigen terrein. Dat de omgevingsvergunning daarnaast nog extra parkeerplaatsen mogelijk maakt in openbaar gebied, is niet in strijd met de Beleidsregeling parkeren.

Het betoog slaagt niet.

## Conclusie omgevingsvergunning

31. Het beroep van [appellant] en anderen gericht tegen de op 19 juni 2020 voor de Nieuwe Wielewaal verleende omgevingsvergunning is ongegrond.

## Proceskosten

32. Omdat het beroep ongegrond is, hoeven het college en de raad geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.C. van Zuijlen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 12 mei 2021

810.