

ECLI:NL:RVS:2022:3152

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	02-11-2022
Datum publicatie	02-11-2022
Zaaknummer	202105613/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan "Tweebosbuurt Zuid-Oost" vastgesteld. Het plan heeft betrekking op de herontwikkeling van de Tweebosbuurt in de Afrikaanderwijk in Rotterdam. Deze ontwikkeling is volgens de plantoelichting grotendeels mogelijk binnen de ruimte die het bestemmingsplan "Afrikaanderwijk" biedt, maar voor een aantal delen is aanpassing van dat bestemmingsplan noodzakelijk. Dit geldt onder andere voor de ontwikkeling van de twee meest zuidelijk gelegen woonblokken, die bekend staan onder R en P3. Het plan "Tweebosbuurt Zuid-Oost" maakt voor deze locatie, gelegen nabij de kruising van de Hilledijk en de Putselaan en begrensd door de Tweebosstraat, Martinus Steijnstraat en Hilledijk, de herontwikkeling mogelijk. Hiertoe worden de bestaande woningen gesloopt. Er kunnen maximaal 175 woningen worden teruggebouwd. De Bewonersvereniging en anderen kunnen zich niet met het plan verenigen en voeren hiertegen meerdere gronden aan.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2022/480
--------------	--------------------------------

Uitspraak

202105613/1/R3.

Datum uitspraak: 2 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Bewonersvereniging Buurtgroep Tweebos, gevestigd te Rotterdam, en anderen,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Tweebosbuurt Zuid-Oost" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de Bewonersvereniging en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 28 april 2022, waar de Bewonersvereniging en anderen, vertegenwoordigd door mr. O.E. de Vries, advocaat te Rotterdam, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en de raad, vertegenwoordigd door mr. E. van Lunteren, mr. M.A.C. Kooij, mr. N. Mehadi en ing. S. Poolman, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op de herontwikkeling van de Tweebosbuurt in de Afrikaanderwijk in Rotterdam. Deze ontwikkeling is volgens de plantoelichting grotendeels mogelijk binnen de ruimte die het bestemmingsplan "Afrikaanderwijk" biedt, maar voor een aantal delen is aanpassing van dat bestemmingsplan noodzakelijk. Dit geldt onder andere voor de ontwikkeling van de twee meest zuidelijk gelegen woonblokken, die bekend staan onder R en P3. Het plan "Tweebosbuurt Zuid-Oost" maakt voor deze locatie, gelegen nabij de kruising van de Hilledijk en de Putselaan en begrensd door de Tweebosstraat, Martinus Steijnstraat en Hilledijk, de herontwikkeling mogelijk. Hiertoe worden de bestaande woningen gesloopt. Er kunnen maximaal 175 woningen worden teruggebouwd.

1.1. De Bewonersvereniging en anderen kunnen zich niet met het plan verenigen en voeren hiertegen meerdere gronden aan.

Toetsingskader

2. 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.

Ingetrokken beroepsgronden

3. Op de zitting hebben de Bewonersvereniging en anderen hun beroepsgronden over artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, over bodemverontreiniging en over de financiële uitvoerbaarheid, ingetrokken.

Aanleiding en totstandkoming

4. De Bewonersvereniging en anderen kunnen zich in algemene zin niet verenigen met de vaststelling van het plan. Onder verwijzing naar het belevingsonderzoek "Het gezicht van de Tweebosbuurt" van MARONED van november 2018 benadrukken zij dat de bewoners er vaak langdurig en prettig wonen. Volgens hen is er sprake van sterke sociale cohesie en van een onderlinge zorgzaamheid. Zij betwisten enkele standpunten van de gemeente Rotterdam over de leefbaarheid van de wijk en volgens hen is het achterliggende doel van de herontwikkeling het financieel gewin van Stichting Vestia. Ook wijzen zij erop dat renoveren van woningen duurzamer is dan het slopen en opnieuw opbouwen daarvan. Daarbij zijn zij volgens hen onvoldoende bij de planvorming betrokken, aangezien ze pas bij het ontwerpplan een inspraakmogelijkheid hebben gekregen. Tot slot heeft de raad volgens hen een zogenoemde 'salamitactiek' toegepast, door uitsluitend voor dit deel van de Tweebosbuurt een nieuw plan vast te stellen terwijl een veel groter gebied wordt herontwikkeld.

4.1. De Afdeling overweegt dat voor een aantal appellanten zwaar weegt dat hun huurovereenkomsten door Vestia zijn beëindigd en zij na de sloop en herbouw van de woningen in het plangebied hier niet zonder meer kunnen terugkeren. In een bestemmingsplanprocedure kunnen evenwel slechts ruimtelijk relevante beroepsgronden aan de orde kunnen komen. Het beëindigen van de huurovereenkomsten door Vestia, hoe ingrijpend dit ook voor appellanten is, is geen ruimtelijk relevant aspect en kan daarom geen rol spelen in deze procedure.

4.2. Over het betoog van de Bewonersvereniging en anderen dat zij onvoldoende bij de totstandkoming van het plan zijn betrokken, overweegt de Afdeling dat het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan geen onderdeel uitmaakt van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet bieden van inspraak in die eerdere fase heeft daarom geen

gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

4.3. De Afdeling ziet tot slot in wat de Bewonersvereniging en anderen in algemene zin over de aanleiding van het plan hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet op deze manier heeft kunnen vaststellen. Daarbij betreft de Afdeling de toelichting van de raad dat de woningvoorraad in de Afrikaanderwijk in disbalans is, en met de herstructurering een gelijkmatiger verdeling tussen de segmenten sociale huur, vrije sector huur en koop ontstaat. Ook betreft de Afdeling hierbij dat volgens de plantoelichting vernieuwing noodzakelijk is omdat de woningen verouderd zijn en niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd, en dat alleen voor de blokken R en P3 een nieuw plan is vastgesteld omdat op die locatie de beoogde ontwikkeling niet past binnen het bestemmingsplan "Afrikaanderwijk".

De betogen slagen niet.

Milieueffectrapportage

5. De Bewonersvereniging en anderen betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen mer-beoordeling voor het voorliggende plan hoefde te worden verricht. Volgens hen is de raad eraan voorbij gegaan dat het plan deel uitmaakt van de grotere herontwikkeling van de Tweebosbuurt, zoals is opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Rotterdam en Vestia, en mogelijk ook van de ontwikkeling Parkstad in zijn geheel. Vanwege het samenhang- en voorzienbaarheids criterium had volgens hen een mer-beoordeling moeten worden verricht bij het eerste ruimtelijke besluit voor het gehele programma.

5.1. De raad stelt dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, omdat sprake is van dezelfde planologische situatie, er meer bestaande woningen worden gesloopt dan er met het plan mogen worden gebouwd en de impact van de beoogde situatie vergelijkbaar is met die van de bestaande situatie. Omdat het voorliggende plan dus niet mer-beoordelingsplichtig is, hoeft het plan volgens de raad ook niet in samenhang met andere plannen beoordeeld te worden. Bovendien hoeft volgens de raad voor het bepalen van samenhang niet te worden gekeken naar al vastgestelde en onherroepelijke plannen en projecten.

5.2. Artikel 2, vijfde lid, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer), voor zover hier relevant, luidt:

"5. [...] Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

- a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en
- b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit."

In categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is als activiteit aangewezen de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op onder meer een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat.

5.3. De Afdeling stelt voorop dat de door de raad aangehaalde omstandigheden, te weten, dat in het voorheen geldende plan al woningen mogelijk waren en dat er meer woningen worden gesloopt dan met dit plan mogen worden teruggebouwd, niet betekent dat op voorhand geen sprake is van een mer-beoordelingsplichtig stedelijk ontwikkelingsproject. De enkele omstandigheid dat een voorziene activiteit, in dit geval woningbouw, ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan, betekent namelijk niet dat deze alleen al daarom is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen mer-(beoordelings)plicht bestaat (vergelijk de uitspraken van 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939, onder 21.4 en 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, onder 13.4). Door het slopen van de bestaande woningen is niet langer sprake van een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening die bij de bepaling of sprake is van een mer-beoordelingsplichtig stedelijk ontwikkelingsproject buiten beschouwing kan blijven.

5.4. Op basis van de voorliggende gedingstukken concludeert de Afdeling dat de ontwikkeling die

met het plan mogelijk wordt gemaakt, samenhangt met de gehele herontwikkeling van de Tweebosbuurt. Dit volgt uit de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Rotterdam en Vestia, die ook ziet op de in dit plan voorziene ontwikkeling van de woonblokken R en P3. Ook is van belang dat de gehele herontwikkeling van de Tweebosbuurt, dus inclusief de ontwikkeling die met het plan wordt mogelijk gemaakt, plaatsvindt in één aaneengesloten gebied. Aan deze herontwikkeling liggen ook dezelfde ruimtelijke en stedenbouwkundige motieven ten grondslag. Verder wordt het project door één initiatiefnemer in samenwerking met de gemeente gerealiseerd, te weten Vestia, op basis van één integrale planning. Tot slot is ten behoeve van de gehele herontwikkeling een financiële haalbaarheidsstudie opgesteld. De raad heeft geen redenen aangedragen waarom desondanks geen sprake is van één samenhangend project.

Voor zover de Bewonersvereniging en anderen menen dat de ontwikkeling die met het plan wordt mogelijk gemaakt, samenhangt met de ontwikkeling Parkstad in zijn geheel, ziet de Afdeling in wat zij hebben aangevoerd onvoldoende aanknopingspunten om hen in dat standpunt te volgen.

5.5. De herontwikkeling van de Tweebosbuurt, dus inclusief de ontwikkeling die met het plan wordt mogelijk gemaakt, ziet volgens de samenwerkingsovereenkomst op de sloop van 599 woningen, de renovatie van 95 woningen en de nieuwbouw van 374 woningen. Met de Bewonersvereniging en anderen is de Afdeling van oordeel dat deze herontwikkeling, gelet op de aard en de omvang ervan, moet worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

Dat de ontwikkeling van de Tweebosbuurt al grotendeels mogelijk is op grond van onherroepelijke bestemmingsplannen, zoals de raad stelt, betekent niet dat er nooit een mer-(beoordelings-)plicht voor een later ruimtelijk besluit kan bestaan (vergelijk de uitspraak van 28 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1675, onder 2.8). Het is niet gebleken dat voor een eerder ruimtelijk besluit dat voorziet in (een deel van) de herontwikkeling van de Tweebosbuurt, al een mer(-beoordeling) is verricht.

Weliswaar worden ook in het geval van de gehele herontwikkeling van de Tweebosbuurt de drempelwaarden in kolom 2 van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage niet overschreden, maar dat neemt niet weg dat op grond van artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit mer een zogenoemde vormvrije mer-beoordeling moet worden verricht. Het is niet gebleken dat voor een eerder ruimtelijk besluit dat voorziet in (een deel van) dit stedelijk ontwikkelingsproject zo'n mer-beoordeling is verricht of een MER is opgesteld. Ook voor het onderhavige plan is geen (vormvrije) mer-beoordeling verricht en is geen mer-beoordelingsbesluit, als bedoeld in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer, genomen. Daarom is de Afdeling van oordeel dat niet is voldaan aan de in artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit mer neergelegde verplichting de daar genoemde artikelen uit de Wet milieubeheer toe te passen (vergelijk de uitspraken van 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2453, onder 6.4 en 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, onder 7.3).

Dit leidt tot de volgende conclusie. Zoals hiervoor is overwogen, zijn er op basis van het dossier concrete aanwijzingen dat bij de herontwikkeling van de Tweebosbuurt sprake is van een samenhangend project. Indien de raad van mening blijft dat bij die herontwikkeling, ondanks de onder 5.4 genoemde feiten, toch geen sprake is van een samenhangend project dat voor de toepassing van de mer-regelgeving heeft te gelden als één stedelijk ontwikkelingsproject, dan dient hij dit alsnog toereikend te motiveren. Daarbij geldt voorts nog het volgende. De ontwikkeling, voorzien in het plan "Tweebosbuurt Zuid-Oost", moet, gelet op de aard en omvang ervan, worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Hiervoor heeft de raad geen (vormvrije) mer-beoordeling verricht. De raad moet in dit geval voor het plan alsnog een (vormvrije) mer-beoordeling verrichten.

Als de raad daarentegen meent dat de herontwikkeling van de hele Tweebosbuurt wel heeft te gelden als één stedelijk ontwikkelingsproject, dan moet de raad alsnog een (vormvrije) mer-beoordeling voor dit gehele stedelijk ontwikkelingsproject verrichten.

Het betoog slaagt.

6. Gelet op de fundamentele aard van het gebrek komt de Afdeling niet meer toe aan een bespreking van de overige beroepsgronden die de Bewonersvereniging en anderen over het plan naar voren hebben gebracht. Gelet echter op het grote belang dat de Bewonersvereniging en

anderen aan de cultuurhistorische verkenning hechten en de uitgebreide behandeling op de zitting daarvan, geeft de Afdeling de raad, met het oog op een eventueel vervolgbesluit, ter voorlichting nog het volgende mee.

7. De Bewonersvereniging en anderen hebben aangevoerd dat de bestemming "Wonen" die is toegekend aan de gronden aan de zijde van de Hilledijk, in strijd is met de "Cultuurhistorische verkenning Afrikaanderwijk" van SteenhuisMeurs B.V. van mei 2018, opgesteld in opdracht van Stadsontwikkeling Rotterdam.

De Afdeling leidt uit paragraaf 2.3 van de plantoelichting af dat de raad heeft beoogd het plan vast te stellen in overeenstemming met de cultuurhistorische verkenning. Met het plan wordt de voorgevelrooilijn van het bouwblok in het plangebied ten opzichte van het voorheen geldende plan ongeveer 12 meter verschoven in de richting van de Hilledijk. In de cultuurhistorische verkenning wordt met name op de pagina's 60 tot en met 68 ingegaan op de locatie van het plangebied.

In de cultuurhistorische verkenning staat als waarde op structuurniveau vermeld het nog waarneembaar zijn van de verkaveling in langgerekte bouwblokken op het ritme van de poldersloten, alsmede de historische polderlinten op, onder andere, de Hilledijk. Daarbij is verder het volgende weergegeven: "Behoud bij toekomstige ontwikkeling de structuur en rooilijnen van de straten en bouwblokken, zodat het karakter van de eind 19de en begin 20e-eeuwse wijk zichtbaar blijft." Op de zitting heeft de raad een toelichting gegeven op de beoogde inrichting van het gebied. Uit deze toelichting volgt dat door de verschuiving van de blokken R en P3 in het plangebied en die van het bouwblok ten noordwesten van het plangebied uiteindelijk weliswaar opnieuw een lint ontstaat, maar is ook bevestigd dat de structurerende oorspronkelijke rooilijn van de bouwblokken en de straat zelf verdwijnt. Verder is op de zitting gebleken dat het groene dijkprofiel van de Hilledijk verdwijnt. Deze is in de cultuurhistorische verkenning beschreven als de historische begrenzing tussen de Afrikaanderwijk en Kop van Zuid/Parkstad. Tot slot verdwijnt met de verschuiving van de voorgevelrooilijn ook een groot deel van de panden die in de cultuurhistorische verkenning als beeldbepalend zijn aangemerkt, zowel individuele gevels als de gevelwand als geheel. Gelet hierop leidt het plan in zoverre tot een aantasting van de te behouden waarden en historische belangen, genoemd in die cultuurhistorische verkenning. Niet is gebleken dat de raad dit heeft onderkend, noch dat hij in dat verband een op dit onderdeel toegespitste belangenafweging heeft verricht.

Conclusie

8. De conclusie is dat het besluit van de raad van 8 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tweebosbuurt Zuid-Oost" in strijd is met de artikelen 7.16 en volgende van de Wet milieubeheer. Dat besluit moet daarom worden vernietigd. Dit betekent dat het beroep van de Bewonersvereniging en anderen gegrond is.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

10. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 8 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tweebosbuurt Zuid-Oost";

III. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij Bewonersvereniging Buurtgroep Tweebos en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het

bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan Bewonersvereniging Buurtgroep Tweebos en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, mr. P.H.A. Knol en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Drop

voorzitter

w.g. Buskermolen

griffier

896