

de socialezekerheidsrechter om (AB 2021/237, m.nt. R. Ortlep) en precies één week later de belastingrechter (het hierboven afgedrukte arrest). In dit verband overwoog de HR onder meer dat “niet valt in te zien welk zwaarwegend belang gaand met zijn met ambtshalve beoordeling van die ontvankelijkheid in (hoger) beroep” (rechts-overweging 4.3.3; zie ook punt 4.3 van deze annotatie). Daarbij dachten de raadsheren ongetwijfeld aan rechtsoverweging 4.4 van de CRvB-uitspraak:

“Als het bestuursorgaan ondanks het feit dat niet tijdig bezwaar is gemaakt toch een inhoudelijk besluit neemt en de belanghebbende tot wie de beslissing op bezwaar is gericht daarna beroep instelt tegen dat besluit, dan vergt zijn rechtszekerheid dat hem niet door de bestuursrechter, ambtshalve of op initiatief van het bestuursorgaan, wordt tegengeworpen dat het bezwaar niet tijdig was. Belanghebbende derden kunnen (wel) in beroep aanvoeren dat het bestuursorgaan het bezwaar in strijd met de toepasselijke wettelijke bepalingen ontvankelijk heeft geacht en dus ten onrechte een inhoudelijk besluit heeft genomen. Op die manier kan ook hun rechtszekerheid worden gewaarborgd.”

Precies dat heb ik betoogd in mijn reactie (NTB 2020/52, par. 2) op het pleidooi van L.J.A. Damen voor een bestuursrecht met meer oog voor het burgerperspectief en het daarbij behorende maatwerk (NTB 2020/2).

6.3. Die rechtsoverweging van de CRvB en het feit dat de uitspraak van 9 juli 2021 is gedaan door T. Arvedissian (president CRvB), B.J. van Ettehoven (voorzitter ABRvS) en T.G.M. Simons (president CBB) garanderen dat binnenkort ook de ABRvS en het CBB zullen stoppen met het stellen van vragen over de tijdigheid van het bezwaar als geen van de strijdende partijen een punt maakt van eventuele onverschoonbare termijnoverschrijding tijdens de bezwaarfase. Zo zien we dat de belastingrechters in 2011 megingen met de toenmalige gewoonte van de andere bestuursrechters, en dat een stukje ‘klassiek’ fiscaal procesrecht binnenkort leidend is voor de rechterlijke omgang met overschrijding van de bezwaartermijn.

2026 (AB 110 jaar): gaat de wetgever om?

7.1. Ik heb voorgesteld om art. 6:11 Awb te wijzigen (NTB 2020/52, par. 2). Mijn suggestie:

“Een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift kan niet-ontvankelijk worden verklaard.”

Als de wetgever die suggestie overneemt, valt te verwachten dat bestuursorganen vaste gedragslijnen gaan ontwikkelen. Zo'n lijn, al dan niet neergelegd in een beleidsregel (art. 4:81 lid Awb, in samenhang met art. 1:3 lid 4 Awb), zal door de

bestuursrechter worden getoetst zodra een derde-belanghebbende (art. 8:26 lid 1 Awb) in het nauw – bijvoorbeeld een persoon wiens vergunningaanvraag na een volledige heroverweging alsnog is afgewezen (art. 7:11 lid 2 Awb) – tijdens de beroepsfase klaagt dat het bezwaar van omwonenden onverschoonbaar te laat is gemaakt. Aldus zal het debat over te laat gemaakte bezwaren van kleur verschieten. Het gaat niet langer over de invulling van beoordelingsruimte (de vraag of de reden voor de termijnoverschrijding verschoonbaar is), maar over het gebruik van beleidsruimte (de vraag of het algemene belang bij rechtszekerheid zwaarder weegt dan het individuele belang bij heroverweging van het besluit waartegen het bezwaar is gericht).

7.2. Maar wat de wetgever ook doet, bewijsvragen zullen altijd een rol blijven spelen. Kan het bestuursorgaan aannemelijk maken dat het primaire besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb) en door de bezwaarmaker is ontvangen op of omstreeks de datum waarop het primaire besluit – blijkbaar – is genomen? Kan de belanghebbende aantonen dat hij het bezwaarschrift heeft verzonden en dat dit document op of omstreeks de door hem genoemde datum door het bestuursorgaan is ontvangen?

Uitleiding: ambtshalve beoordeling in discussie

8.1. Het hierboven afgedrukte arrest maakt duidelijk dat de ambtshalve beoordeling een rechterlijke keuze is, en dat die keuze afhangt van het antwoord op de vraag of het onderwerp in kwestie kan worden aangemerkt als een aspect van openbare orde. Het verdient aanbeveling dat de bestuursrechter per onderwerp uitdrukkelijk gaat motiveren waarom hij wel – of juist niet – buiten de door partijen getrokken grenzen van het geschil treedt. Ambtshalve beoordeling mag niet langer worden gepresenteerd als een noodzaak.

8.2. Deze annotatie is geschreven vóór 4 augustus 2021, toen ook de Afdeling bestuursrecht-spraak omging (ECLI:NL:RVS:2021:1730). L.M. Koenraad

AB 2021/244

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

2 juni 2021, nr. 202004002/1/R3
(Mrs. B.J. Schueler, D.A. Verburg, A. Kuijer)
m.nt. T. Groot*

Art. 3.1 Wro

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

Milieurecht Totaal 2021/7288
ECLI:NL:RVS:2021:1175

Bestemmingsplan voor nieuwe bedrijven en woonwijk naast het Kralingse Bos. Vertrouwensbeginsel stap 2. Toerekening.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, onder 11, overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht drie stappen moeten worden doorlopen. De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.

Wat betreft de eerste stap, overweegt de Afdeling dat de raad in beginsel op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen nieuw beleid kan vaststellen. De Afdeling stelt vast dat het college van burgemeester en wethouders in de brief van 24 oktober 2017 de volgende passage heeft opgenomen: "Daarnaast zal de bereikbaarheid van de metaalbedrijven gewaarborgd worden door een goede aansluiting op de Verlegde Bosdreef in combinatie met een alternatieve route via de Veilingweg". Deze passage in de brief is een uitlating door het college van burgemeester en wethouders, waarmee aan stap één is voldaan. Over stap twee, de toerekening, overweegt de Afdeling dat de raad het bevoegde orgaan is voor het vaststellen van een bestemmingsplan. Vereist is dat de uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en gemeenteambtenaren de raad alleen binden indien hij daarmee instemt. De Afdeling stelt vast dat de uitlating is opgenomen in een brief aan de gemeenteraad die verzegeld ging met het aanbieden van de concept-gebiedsvisie aan de gemeenteraad. In de definitieve Gebiedsvisie die de raad vaststelde op 14 juni 2018 heeft de raad niet opgenomen dat een noordelijke ontsluitingsroute wordt gereali-

seerd voor de metaalbedrijven. Daaruit blijkt dus niet dat de raad met de passage in de brief van 24 oktober 2017 heeft ingestemd. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling ook geen andere reden om te oordelen dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere aan de uitlating van het college het gerechtvaardigd vertrouwen konden ontlenuen dat de raad de door hen gewenste noordelijke ontsluitingsroute in het plan zou opnemen. Van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere mag worden gevergd dat zij als professionele partij weet dat uiteindelijk de raad en niet het college hierover gaat en dat zij, mochten zij hiervan niet op de hoogte zijn, zich daarover nader hadden laten informeren. De raad heeft bovendien wel rekening gehouden met de uitlating van het college van burgemeester en wethouders door te onderzoeken of een noordelijke ontsluitingsroute mogelijk is, maar dit is niet uitvoerbaar gebleken vanwege de reservering ten behoeve van ProRail voor het mogelijk verdubbelen van de spoorlijn en het maken van een spooreplacement. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Stoomstichting Nederland, te Rotterdam,
2. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht, te Rotterdam, en een aantal individuele besloten vennootschappen, (hierna: Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere), appellanten,

en
De raad van de gemeente Rotterdam, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Boezembocht-Veilingterrein" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de Stoomstichting en Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stoomstichting en Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 maart 2021, waar de Stoomstichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. J.G.M. Roijers, advocaat te Rotterdam, Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.J.J. van der Vlist, mr. E. van Lunteren, ing. M. Edelenbosch, D. Zandbergen, A. de Muynck, M. Hildenbrant, I. Dorsman en ing. D.W. Kraaij, zijn verschenen. Verder is Ontwikkelcombi-

natie Nieuw Kralingen Beheer B.V., vertegenwoordigd door mr. A.J.L. Claassen, advocaat te Eindhoven, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied is gelegen in Rotterdam, Kralingen-Crooswijk. Het ligt tussen het spoor, de Bosdreef en de Boezemlaan. Het gebied is nu hoofdzakelijk in gebruik als bedrijventerrein, spoor, gemeentekwekerij, verkooppunt voor brandstof, jachthaven, sportvelden en een onderwijsvoorziening. Het plan legt de bestaande situatie vast voor een aantal gevestigde bedrijven en voorzieningen, maar het voorziet ook in de ontwikkeling van de woonwijk Nieuw Kralingen, een strook met bufferbebouwing en de hiermee gepaard gaande wijziging van de omliggende wegenstructuur. Het doel is om binnen het plangebied, naast bestaande sportvelden en een aantal bestaande bedrijven, nieuwe bedrijvigheid en een aantrekkelijke, gevarieerde groen- en waterrijke wijk te bouwen met maximaal 800 eengezinswoningen en appartementen, direct gelegen aan het Kralingse Bos. De "Gebiedsvisie Nieuw Kralingen" van januari 2018 (hierna: de Gebiedsvisie) is gebruikt als leidraad voor de ontwikkeling van Nieuw Kralingen. In de Gebiedsvisie wordt het beeld van de wijk geschetst, zoals de gemeente dat voor ogen heeft.

Voor het grootste gedeelte van het plangebied is niet eerder een bestemmingsplan vastgesteld. Naast de wens om de woonwijk Nieuw Kralingen mogelijk te maken, is dit ook een reden geweest voor de raad om dit bestemmingsplan vast te stellen.

2. Het bestemmingsplan is een plan met verbrede reikwijdte, vastgesteld met toepassing van artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onder k, van de Crisis- en herstelwet gelezen in samenhang met artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. De belangrijkste afwijking ten opzichte van andere bestemmingsplannen is dat in dit geval regels kunnen worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, vastgesteld door de raad of door het college van burgemeester en wethouders.

3. De Afdeling zal hierna eerst het toetsingskader geven. Daarna zal de Afdeling de beroepen van de Stoomstichting en Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere behandelen.

4. De van belang zijnde regelgeving en planregels zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een 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 die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van de Stoomstichting

Inleiding

6. De Stoomstichting is gevestigd op de in het plangebied gelegen locatie Rolf Hartkoornweg 50. Zij houdt zich vooral bezig met het in stand houden en restaureren van stoomlocomotieven en historische spoorwegrijtuigen. Zij stelt dat in het plan onvoldoende rekening wordt gehouden met haar belangen, waardoor zij in haar voortbestaan wordt bedreigd. Zij vreest met name dat grote evenementen niet meer kunnen worden gehouden en dat niet wordt voorzien in toereikende parkeervoorzieningen die gebruikt kunnen worden bij het houden van die evenementen. Ook heeft zij zorgen over de gevolgen die de met de woonwijk Nieuw Kralingen gepaard gaande wijziging van de wegenstructuur voor haar zal hebben.

Evenementen

7. De Stoomstichting richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Gemengd -2" voor de gronden aan de Rolf Hartkoornweg 50, voor zover in artikel 9, lid 9.1, van de planregels niet is geregeld dat daar bijeenkomsten en grote evenementen zoals de jaarlijkse open dag mogen worden gehouden. Zij betoogt dat zij voor haar voortbestaan vooral afhankelijk is van de opbrengsten van een aantal jaarlijks te houden evenementen. In de plantoelichting staat dat de doelstelling van het plan onder meer is om de bestaande situatie vast te leggen voor een aantal gevestigde bedrijven en voorzieningen. Ook in het raadsvoorstel staat dat het de bedoeling is dat de Stoomstichting haar huidige activiteiten, waaronder het houden van evenementen, kan voortzetten. Gelet hierop, betoogt de Stoomstichting dat ten onrechte in de bestemmingsomschrijving niet is opgenomen dat evenementen zijn toegestaan. Aan de gronden naast het perceel Rolf Hartkoornweg 50 is de

bestemming "Groen" toegekend met de gebiedsaanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied - 4". Deze gronden zijn nog niet in gebruik bij de Stoomstichting, maar zij wil deze gronden op termijn eventueel gaan gebruiken en herontwikkelen ten behoeve van een uitbreiding van de huidige activiteiten. Artikel 28, lid 28.3, van de planregels voorziet ten onrechte niet in een mogelijkheid om evenementen ook op deze gronden te houden, evenals de Stoomstichting.

7.1. De raad stelt dat uit de revisievergunning die is verleend op grond van de Wet milieubeheer blijkt wat de kernactiviteiten zijn van de Stoomstichting. Dit is een depot voor spoorwagematerieel, waarin stalling, onderhoud en revisie gecombineerd worden met een museumfunctie en een ontvangstruimte. De raad stelt dat de revisievergunning mede ziet op het houden van evenementen, waarbij per dag meer dan 500 bezoekers in de inrichting aanwezig zullen zijn en waarbij het maximum is beperkt tot drie keer per jaar. De raad heeft beoogd om dit gebruik mogelijk te maken in het plan. Het houden van drie evenementen per jaar is volgens de raad incidenteel en kortdurend gebruik in afwijking van de bestemming. De raad stelt zich op het standpunt dat de planregels zich volgens vaste rechtspraak van de Afdeling niet verzetten tegen incidenteel en kortdurend gebruik in afwijking van de bestemming. Volgens de raad hoeft alleen een regeling in het plan te worden opgenomen als de Stoomstichting, in afwijking van de bestaande situatie, vaker evenementen wil houden dan drie keer per jaar of wanneer deze evenementen langdurig zijn.

7.2. De raad stelt zich op het standpunt dat het houden van drie evenementen niet passend is binnen de bestemming "Gemengd-2". Toch is dit gebruik volgens de raad toegestaan, omdat het om kortdurend en incidenteel gebruik gaat. De Afdeling overweegt dat het juist is dat een bestemmingsplan zich volgens haar vaste rechtspraak niet verzet tegen kortdurend en incidenteel gebruik in afwijking van de bestemming. Zie de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1681, onder 4.1. Daarvan is echter geen sprake wanneer structureel drie keer per jaar en in ieder geval deels met een groter ruimtebeslag dan normaal gesproken evenementen kunnen worden gehouden met een bezoekersaantal tot 1.000. De raad heeft drie evenementen per jaar met een bezoekersaantal tot 1.000 mogelijk willen maken. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid en rechtszekerheid had de raad dit gebruik naar het oordeel van de Afdeling moeten opnemen in de bestemmingsomschrijving. Met het achterwege laten van een regeling voor evenementen heeft de raad dus niet bereikt

wat hij heeft beoogd, zodat moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen, voor zover in artikel 9 van de planregels niet is voorzien in een regeling voor het houden van drie evenementen per jaar met een bezoekersaantal tot 1.000.

Het betoog slaagt.

7.3. Omdat de raad het bestaande gebruik als zodanig heeft willen bestemmen, heeft hij geen aanleiding hoeven zien om evenementen mogelijk te maken op de gronden naast het perceel Rolf Hartkoornweg 50 met de bestemming "Groen" en de gebiedsaanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied - 4". Hierbij is van belang dat de Stoomstichting nu niet over deze gronden kan beschikken en ook nog niet vaststaat dat zij deze gronden in de toekomst zal kunnen gaan gebruiken en op welke manier.

Waar de Stoomstichting zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat in de bestaande situatie meer dan drie evenementen per jaar worden gehouden, overweegt de Afdeling dat de Stoomstichting niet aannemelijk heeft gemaakt dat meer dan drie keer per jaar een evenement wordt gehouden waarvoor een evenementenvergunning nodig is. Het ontbreken van een concreet plan voor zo'n toekomstige ontwikkeling betekent dat de raad niet hoeft te voorzien in een regeling die voorziet in meer dan drie evenementen per jaar.

Parkeervoorzieningen

8. De Stoomstichting stelt dat zij behoefte heeft aan toereikende parkeervoorzieningen, vooral bij het houden van evenementen met een bezoekersaantal dat kan oplopen tot 1.000. Zij wijst erop dat zij in de bestaande situatie de beschikking heeft over toereikende parkeervoorzieningen aan de Rolf Hartkoornweg. De Stoomstichting betoogt dat de bestaande parkeermogelijkheden zullen komen te vervallen door de herinrichting van het gebied en dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen door niet te voorzien in compenserende parkeervoorzieningen in het openbaar gebied. Hierbij wijst de Stoomstichting erop dat bij de keuze in de jaren negentig van de vorige eeuw om zich op de huidige locatie te vestigen een grote rol heeft gespeeld dat er voldoende parkeerfaciliteiten zijn.

8.1. De raad stelt dat hij het niet nodig vindt om te voorzien in een parkeerterrein voor de Stoomstichting in de openbare ruimte, omdat er voldoende parkeermogelijkheden zijn. De raad stelt dat de Stoomstichting in de bestaande situatie afhankelijk is van het gebruik van terreinen van derden en dat dit in de toekomstige situatie ook het geval zal zijn. Bij het verweerschrift heeft de raad een kaart overgelegd. Hierop is inzicht-

lijk gemaakt dat er binnen een straal van 300 m van het terrein van de Stoomstichting parkeermogelijkheden zijn op het nieuwe bedrijventerrein ten noorden van de Verlegde Bosdreef, aan een beperkt gedeelte van de Prinses Beatrixlaan en op gronden ten oosten van het terrein van de Stoomstichting. Verder staat op de kaart dat kan worden gewerkt met pendelbusjes vanaf parkeerterreinen die zijn gelegen binnen een straal van 1.000 m van het terrein van de Stoomstichting. De Stoomstichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat het faciliteren van parkeerplaatsen op één of meer door de raad voorgestelde manieren ontoereikend is. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat weliswaar bezoekers wat verder dan in de bestaande situatie zullen moeten lopen om het terrein van de Stoomstichting te bereiken, maar dat de nieuwe situatie uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening wel aanvaardbaar is. De Stoomstichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik van pendelbusjes zulke kosten met zich meebrengt voor haar dat de raad de inzet van pendelbusjes bij evenementen niet als een acceptabele oplossing heeft mogen beschouwen. Over het betoog van de Stoomstichting dat de aanwezigheid van voldoende parkeerfaciliteiten indertijd een reden is geweest om zich op de huidige locatie te vestigen, overweegt de Afdeling dat dit niet tot gevolg heeft dat er in dat opzicht geen enkele wijziging of verslechtering mag optreden. Er bestaat geen recht op een blijvend gebruik van parkeerfaciliteiten in dezelfde nabijheid en in dezelfde omvang als ten tijde van de vestiging van de Stoomstichting aan de Rolf Hartkoornweg.

Het betoog slaagt niet.

Bereikbaarheid terrein

9. De Stoomstichting betoogt dat ten onrechte niet is gewaarborgd dat er een ontsluiting is in oostelijke richting voor vrachtverkeer dat haar terrein verlaat. Ook is ten onrechte een keerlus voor vrachtverkeer dat vanuit westelijke richting aan komt rijden niet geborgd.

9.1. De raad stelt dat het terrein van de Stoomstichting in de nieuwe situatie een directe ontsluiting krijgt op de Verlegde Bosdreef. In deze weg wordt een middenberm aangebracht met een hulpdienstenstrook. Hierdoor kan het terrein niet vanuit beide richtingen worden bereikt of verlaten. Om toch vanaf beide richtingen aan te kunnen rijden wordt rekening gehouden met een keerlus aan de zijde van het te behouden deel van de Bosdreef. Voor het wegrijden van de locatie naar het oosten zal verkeer ergens anders moeten keren of via een andere route de stad uit moeten rijden. De raad stelt dat het niet ongebruikelijk is dat kavels met een directe ontsluiting op de

hoofdstructuur van de stad – wat uitzonderlijk is – uit het oogpunt van veiligheid en verkeersdoorstroming beperkt worden in de mogelijkheden om door de middenberm van een weg te steken. Het gaat volgens de raad om een zeer beperkte hoeveelheid verkeer dat nadeel ondervindt van deze situatie. Aangezien er beperkte keermogelijkheden zijn voor reguliere vrachtwagens op eigen terrein en het uitgangspunt is dat het reguliere vrachtverkeer niet op de rijbaan of kruisend met het fietspad achteruitrijdt, heeft de raad onderzocht wat een mogelijke oplossing zou kunnen zijn. Hierbij is een oplossing uitgewerkt met een steekvoorziening waardoor vrachtwagens het terrein veilig kunnen benaderen. De keerlus en de steekvoorziening zijn tussen de gemeente, de Stoomstichting en OCNK afgestemd en passen binnen de toegekende bestemming. Ook in de nieuwe situatie is er volgens de raad sprake van een goede ontsluiting van het terrein van de Stoomstichting. De Afdeling ziet in hetgeen de Stoomstichting heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

10. In hetgeen de Stoomstichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op het niet opnemen van een evenementenregeling in artikel 9 van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

10.1. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van overweging 7.2 alsnog een nieuw besluit te nemen en zal daarvoor een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Het beroep van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere

Inleiding

11. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is om een nieuwe woonwijk te realiseren op zeer korte afstand van de al lang bestaande zware metaalbedrijven. Zij doelt hier op de bedrijven Forest Metal en Lion Metals. Forest Metal is gevestigd aan de Boezembocht 35 en Lion Metals is gevestigd aan de Boezembocht 31

en 34. Zij komen in beroep om de exploitatie van hun huidige bedrijfsactiviteiten veilig te stellen. Daarnaast willen zij dat aan hun gronden een wijzigingsbevoegdheid wordt toegekend voor de realisering van woningbouw.

Geluid en stedenbouwkundige aanvaardbaarheid

12. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het acceptabel is dat voor de geluidbelasting op de woningen in Nieuw Kralingen wordt uitgegaan van 55 dB(A) voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en 75 dB(A), 70 dB(A) en 65 dB(A) voor het maximaal geluidniveau in de dag, avond en nacht. Zij voeren aan dat de raad in de plantoelichting motiveert dat deze geluidbelasting acceptabel is vanwege een hoog achtergrondgeluid in de omgeving en omdat het plangebied op grond van de brochure "Bedrijven en Milieuzoneering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) van 2009 kan worden getypeerd als gemengd gebied. Zij wijzen erop dat speciaal voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte de VNG-brochure "Milieuzoneering nieuwe stijl" van mei 2019 is verschenen. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat op grond van deze brochure in gemengd gebied alleen sprake kan zijn van bedrijven die naar aard en invloed op de omgeving geschikt zijn voor een ligging in een gebied met functiemenging inclusief wonen. Deze kwalificatie is volgens hen niet van toepassing op Forest Metal en Lion Metals met productiewerkzaamheden buiten de dagperiode en een zeer hoge graad van milieubelasting voor de omgeving. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat de geluidnormen voor een rustige woonwijk als uitgangspunt hadden moeten worden genomen bij de beoordeling of sprake zal zijn van een acceptabel geluidniveau ter plaatse van de woningen in Nieuw Kralingen.

12.1. In hoofdstuk 2 van het "Akoestisch onderzoek industrielaai Bestemmingsplan 'Veilingterrein Boezembocht' Rotterdam" van Kraaij Akoestisch adviesbureau van 17 februari 2020 staat dat is uitgegaan van de VNG-brochure van mei 2009. Het noordelijke gedeelte van het plangebied is getypeerd als gemengd gebied en het zuidelijk gedeelte als een rustige woonwijk. In het akoestisch onderzoek staat dat op grond van de VNG-brochure een richtafstand moet worden aangehouden van 50 m tussen de metaalbedrijven en woningen, maar dat deze afstand niet wordt gehaald. Daarom is een akoestisch onderzoek verricht. In dit onderzoek is beoordeeld of kan worden voldaan aan de geluidrichtlijnen uit

de VNG-brochure van 2009, behorend bij een gemengd gebied. Deze richtlijnen zijn: 55 dB(A) etmaalwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en 70 dB(A) etmaalwaarde voor het maximaal geluidniveau. Als hieraan wordt voldaan – en daarbij rekening wordt gehouden met cumulatie – is volgens de raad sprake van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de woningen. Om een goed woon- en leefklimaat in de woningen te garanderen kan een binnenwaarde van 35 dB(A) etmaalwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau vanwege de industriële geluidbronnen als ten hoogste toelaatbaar worden beschouwd, zo staat in het akoestisch onderzoek. Hierbij wordt uitgegaan van de gecumuleerde geluidbelasting van bedrijven. Een binnenwaarde van het maximale geluidniveau van etmaalwaarde 55 dB(A) is als toelaatbaar beschouwd.

12.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat bij de beoordeling of in de woningen in het noordelijke deel van het plangebied een goed woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd, uitgegaan kan worden van de geluidrichtlijnen in de VNG-brochure van 2009, behorend bij een gemengd gebied. Hierbij is van belang dat in de omgeving een hoog omgevingsgeluid heerst en dit deel van het plangebied is gelegen aan de gemeentelijke hoofdstructuur Verlegde Bosdreef, de spoorlijn Rotterdam-Gouda en in de nabijheid van de A20, zodat geen sprake is van een rustige woonwijk. Over het punt van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat toepassing van de VNG-brochure "Milieuzoneering nieuwe stijl" van mei 2019 eraan in de weg staat om dit gebied te typeren als gemengd gebied, overweegt de Afdeling dat dit niet juist is. In deze publicatie staat dat met gemengd gebied een gebied wordt bedoeld waar menging van functies inclusief woningen aanwezig is of wordt geambieerd. Dit is het geval in het noordelijke deel van het plangebied. Weliswaar staat in de VNG-brochure van 2019 dat het uitgangspunt is dat alleen lichte bedrijvigheid zich vestigt in zo'n gebied, maar daarin staat niet dat geen uitzondering mag worden gemaakt op dit uitgangspunt. De raad heeft in dit geval akoestisch onderzoek verricht en aan de hand van de uitkomsten daarvan gemotiveerd waarom woningbouw in de nabijheid van de metaalbedrijven volgens hem in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Zowel de VNG-brochure uit 2009 als de brochure uit 2019 staan er niet aan in de weg dat de raad dit op deze manier heeft kunnen doen en tot deze conclusie heeft kunnen komen.

Het betoog slaagt niet.

13. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat het akoestisch onderzoek van 17 februari 2020 op enkele punten ondeugdelijk is. Zij onderbouwen dit met een memo van Cauberg Huygen van 21 juli 2020, waarin een aantal kritiekpunten worden genoemd. In de memo van Cauberg Huygen staat in de eerste plaats dat de berekeningen van de maximale geluidniveaus moeten worden verricht met zogenoemde Lwr-waarden. Zij wijzen erop dat in bijlage II en III van het akoestisch onderzoek van 17 februari 2020 de modelgegevens van beide metaalbedrijven staan. Hier zijn echter alleen de zogenoemde Lw-waarden weergegeven. Na correctie van deze waarden kunnen de Lwr-waarden worden verkregen. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat de Lwr-waarden ook in de bijlagen hadden moeten worden opgenomen. Omdat dit niet het geval is, zijn de berekeningen volgens hen niet controleerbaar.

13.1. De raad stelt dat het college van burgemeester en wethouders in 2019 maatwerkvoorschriften heeft gesteld voor de metaalbedrijven. Deze besluiten zijn opgenomen als bijlage 1 bij het akoestisch rapport. Het college heeft dit gedaan op basis van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit). De raad stelt dat de door de metaalbedrijven zelf aangeleverde modellen behorend bij de maatwerkbesluiten ongewijzigd zijn overgenomen in het rekenmodel dat bij het bestemmingsplan hoort. De raad stelt dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere de berekeningen dus konden controleren aan de hand van hun eigen modellen. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben deze stelling niet afdoende weersproken. De Afdeling volgt het betoog van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat het akoestisch onderzoek op dit punt ondeugdelijk is dan ook niet.

Het betoog slaagt niet.

14. In de memo van Cauberg Huygen staat verder dat in bijlage III van het akoestisch onderzoek onjuiste waarden worden weergegeven voor de maximale geluidniveaus die optreden op de punten VIP01 tot en met VIP06. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat de weergegeven waarden onjuist zijn, omdat deze niet overeenkomen met de maatwerkvoorschriften. In de memo van Cauberg Huygen staat ook dat in de bijlagen VIII, IX, X en XI bij het akoestisch onderzoek rekening is gehouden met een groepsreductie. Volgens Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere is niet duidelijk wat deze groepsreductie inhoudt.

14.1. De raad stelt dat het model behorende bij de maatwerkbesluiten in het nieuwe omgevingsmodel van het bestemmingsplan is geplaatst. Dit leidt er volgens hem toe dat er andere rekenresultaten kunnen optreden. De raad stelt dat dit zal worden ondervangen door het opstellen van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben ter zitting aangegeven hiermee in te kunnen stemmen. De raad heeft ter zitting uitgelegd waarop de toegepaste groepsreductie betrekking heeft en waarom deze is toegepast. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben de juistheid van deze uitleg niet bestreden, zodat de Afdeling geen aanleiding ziet voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek in zoverre niet deugdelijk is.

De betogen slagen niet.

15. In de memo van Cauberg Huygen staat dat op twee plekken onderdoorgangen kunnen worden gecreëerd in de zogenoemde bufferbebouwing en dat het maaiveld op deze plekken ten onrechte is opgehoogd naar 4,5 m. Ook staat in de memo van Cauberg Huygen dat de parameters ontbreken waarmee de afstraling van de onderdoorgangen in de schermen zijn berekend en dat effecten van de onderdoorgangen op de maximale geluidniveaus niet zijn meegenomen. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere voeren verder aan dat meervoudige reflecties zullen ontstaan ten gevolge van de nieuwbouw van woningen. Dit zal volgens hen nabij de onderdoorgangen zijn. Er is echter maar met één reflectie gerekend, betogen zij.

15.1. In het akoestisch rapport van 17 februari 2020 staat dat in het rekenmodel rekening is gehouden met afschermdende bebouwing of een geluidscherm tussen enerzijds Forest Metal en Lion Metals en anderzijds de woningbouwontwikkeling. Deze geluidafschermende voorziening heeft een hoogte van 15 m, aflopend naar 9 m. De openingen tussen de gebouwen zijn opgevuld met geluidschermen. Daar waar een toegangsweg is voorzien zijn de geluidschermen met een maaiveldhoogte van 4,5 m gemodelleerd. Dit is gedaan, omdat op die plaatsen een onderdoorgang wordt gerealiseerd voor voertuigen. De gepresenteerde hoogte van de geluidschermen is in dat geval dus vanaf 4,5 m maaiveldhoogte. Over het betoog van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat de effecten van de onderdoorgangen op de maximale geluidniveaus niet zijn meegenomen, heeft de deskundige namens de raad ter zitting toegelicht dat de onderdoorgangen in de modellering zijn opgenomen als een open gat waar geluid doorheen komt van de metaalbedrijven. Hiermee is volgens de

deskundige uitgegaan van een worstcasescenario voor de maximale geluidniveaus die kunnen optreden. De raad stelt verder dat hem niet duidelijk is wat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere bedoelen met parameters van de onderdoorgangen en dat is gerekend met de standaardwaarden die gelden voor een afschermdende gevel. Verder is volgens de raad gerekend met één reflectie, omdat dit in overeenstemming is met het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. De raad stelt dat de modelleringswijze is doorgenomen met de leverancier van de software. De leverancier heeft de modelleringswijze als juist beoordeeld, zo stelt de raad. De Afdeling overweegt dat de raad hiermee de modelleringswijze nader heeft toegelicht en dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere geen feiten of omstandigheden naar voren hebben gebracht die aanleiding geven voor het oordeel dat deze modelleringswijze niet juist is.

Het betoog slaagt niet.

16. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de drie sporen in het gemeentelijk Actieplan Geluid 2019-2023 (hierna: Actieplan Geluid).

16.1. In het Actieplan Geluid staat dat drie verschillende sporen worden gevolgd:

1. we voorkomen of verminderen geluidhinder door bij ruimtelijke ontwikkelingen nadrukkelijk rekening te houden met het aspect geluid;
2. we treffen fysieke geluidsmaatregelen waarmee we het geluid terugdringen;
3. we zetten in op acties, maatregelen en innovaties die een positieve invloed hebben op de geluidsbeleving.

16.2. De raad stelt dat het Actieplan Geluid niet van toepassing is, omdat de metaalbedrijven niet liggen op een geluidgezoneerd industrieterrein. Hij stelt dat het plan desalniettemin in overeenstemming is met het Actieplan Geluid, omdat door te voorzien in geluidafschermende eerste lijns bebouwing een goed woon- en leefklimaat wordt gecreëerd in de woonwijk Nieuw Kralingen. Hij stelt ook dat woningen in de geluidafschermende bebouwing een geluidluwe gevel en/of buitenruimte krijgen. Verder wijst de raad erop dat geluidschermen zullen worden geplaatst en dat niet geluidgevoelige afschermdende bebouwing zal worden gerealiseerd als maatregel om de geluidbelasting terug te dringen. Ook zal volgens de raad worden gekeken naar het meest stille toepasbare asfalt om de geluidbelasting van de Verlegde Bosdreef zo laag mogelijk te houden. De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting van de raad, in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het Actieplan Geluid in de weg staat aan de vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt niet.

17. In de memo van Cauberg Huygen staat dat in het akoestisch onderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met piekgeluiden die de metaalbedrijven zullen produceren.

17.1. De raad stelt dat rekening is gehouden met piekgeluiden en wijst hierbij op de paragrafen 5.5 en 7.2. De Afdeling stelt vast dat in deze paragrafen rekening is gehouden met piekgeluiden die de metaalbedrijven zullen produceren. De Afdeling ziet in het aangevoerde dus geen aanleiding voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek in zoverre gebrekkig is.

Het betoog slaagt niet.

18. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere richten zich tegen het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" en de gebiedsaanduiding "overige zone - geluidafscherming" waarmee geluidafwerende bebouwing of een geluidafwerende voorziening mogelijk wordt gemaakt tussen de metaalbedrijven en de wijk Nieuw Kralingen. Zij betogen dat de planregels geen garantie bieden dat in de te realiseren bufferbebouwing sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat. In artikel 8, lid 8.2.2 onder c, van de planregels is daarvoor de eis gesteld dat voorzieningen zullen worden getroffen zodat de binnenwaarde niet meer dan 45 dB(A) zal bedragen. Zij voeren aan dat die norm echter direct wordt losgelaten in artikel 8, lid 8.3.2, onder b, van de planregels. Verder bestaat de mogelijkheid van vestiging van een kantoor in de bufferbebouwing van maximaal 1.000 m² brutovloeroppervlak, zonder dat is nagegaan of daar een goed leefklimaat kan worden gerealiseerd.

18.1. De raad stelt dat alleen voor een tuincentrum of bouwmarkt wordt afgeweken van het uitgangspunt dat de binnenwaarde in de bebouwing niet meer mag bedragen dan 45 dB(A). De raad stelt dat voor dergelijke functies kan worden uitgegaan van een hogere binnenwaarde. Voor de onderbouwing van deze stelling verwijst de raad naar het hiervoor genoemde akoestisch onderzoek van 17 februari 2020.

18.2. In dat akoestisch onderzoek staat in hoofdstuk 6 het volgende. De geluidafschermende bebouwing die is geprojecteerd tussen de metaalbedrijven en de woonwijk Nieuw Kralingen, is niet geluidgevoelig in de zin van de Wet geluidhinder of het Activiteitenbesluit, gelet op de aard van de functies die zijn toegestaan in deze bebouwing, bijvoorbeeld dienstverlening, commerciële ruimtes, een tuincentrum en een bouwmarkt. In het akoestisch onderzoek staat dat de geluidafschermende bebouwing ruimte zal gaan bieden aan personen die daar gedurende langere tijd verblijven. Deze personen zullen in de gebouwen verblijven in de dag- en/of avondperiode, in de

uren tussen 7.00 en 23.00 uur. Voor deze personen zal een aanvaardbaar verblijfsklimaat binnen het gebouw moeten worden gerealiseerd. In het akoestisch onderzoek staat dat de aanvaardbaarheid van het akoestisch klimaat in het gebouw is ontleend aan de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007). De in deze praktijkrichtlijn gegeven streefwaarden geven aan welke geluidniveaus bij bepaalde werkzaamheden niet zouden moeten worden overschreden. In het akoestisch onderzoek staat een tabel waarin het geluidniveau is opgenomen dat als streefwaarde geldt voor de binnenwaarde bij een bepaald type werk. Ook is de streefwaarde opgenomen voor de maximaal toelaatbare binnenwaarde. Voor de functie "verkoop", waar een bouwmarkt en een tuincentrum onder kunnen worden geschaard, staat in de tabel dat hiervoor een middelmatige concentratie nodig is. Voor deze functie is de streefwaarde op grond van de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) 55 dB(A) en is de maximaal toelaatbare waarde 65 dB(A).

18.3. De Afdeling overweegt dat in artikel 8, lid 8.3.2, onder b, van de planregels staat dat het college van burgemeester en wethouders de bestemming "Gemengd - 1" kan wijzigen, in die zin dat een tuincentrum en/of bouwmarkt wordt toegestaan, onder de voorwaarde dat de binnenwaarde in de bebouwing niet meer mag bedragen dan 55 dB(A) ten gevolge van geluid afkomstig van de bedrijven Lion Metals en Forest Metal. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze binnenwaarde aanvaardbaar is voor een tuincentrum of een bouwmarkt. Daarbij is van belang dat de raad dit standpunt heeft onderbouwd met de normen die in de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) staan. In artikel 8, lid 8.3.2, onder b, van de planregels mocht daarom voor deze functies worden afgeweken van het uitgangspunt dat de binnenwaarde in de geluidafschermende bebouwing niet meer mag bedragen dan 45 dB(A) ten gevolge van geluid afkomstig van de bedrijven Lion Metals en Forest Metal.

Het betoog slaagt niet.

18.4. Over het betoog van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat in de bufferbebouwing een maximaal brutovloeroppervlak van 1.000 m² is toegestaan voor de vestiging van een kantoor, maar dat de raad niet heeft onderbouwd dat in het kantoor een goed leefklimaat kan worden gerealiseerd, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van artikel 8, lid 8.2.2, onder c, van de planregels mag de binnenwaarde in het kantoor niet meer bedragen dan 45 dB(A). In de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) staat dat voor beeldschermwerk een redelijke concentratie nodig is en dat de

maximale streefwaarde voor het geluidsniveau 45 dB(A) bedraagt voor deze functie. De Afdeling stelt vast dat het plan ook in zoverre in overeenstemming is met de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) en gaat ervan uit dat de raad hierbij heeft aangesloten om te beoordelen of een goed leefklimaat kan worden gegarandeerd in een kantoor dat zich eventueel vestigt in de bufferbebouwing. De Afdeling volgt het betoog van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dan ook niet dat de raad niet is nagegaan of in de kantoorruimte een goed leefklimaat kan worden gerealiseerd.

Het betoog slaagt niet.

19. In artikel 8, lid 8.2.2, aanhef en onder b, van de planregels is geregeld dat ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 1" een geluidsscherm dan wel bufferbebouwing moet worden gerealiseerd met minimale bouwhoogten van 9, 12, respectievelijk 15 m. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat geluidsschermen van dergelijke hoogten vanuit stedenbouwkundig oogpunt onaanvaardbaar zijn. Zij wijzen erop dat het college van burgemeester en wethouders in het vastgestelde hogere waarden-besluit het standpunt inneemt dat een geluidsscherm hoger dan 7 m vanuit stedenbouwkundig oogpunt al ongewenst is. Dan moeten geluidsschermen van 9, 12 of zelfs 15 m hoog volgens hen zeker als stedenbouwkundig onaanvaardbaar worden gekwalificeerd.

19.1. De raad stelt dat is gekozen voor hoogtes van 9, 12 of 15 m, omdat die hoogtes nodig zijn om een bepaalde geluidsreductie te behalen. De raad stelt dat deze hoogtes passend zijn bij de bebouwing in de omgeving. Hierbij wijst de raad erop dat de bebouwing van de metaalbedrijven direct ten noorden van de bufferbebouwing maximaal 12 m mag bedragen en dat de woonbebouwing ten zuiden van de bufferbebouwing maximaal 17,5 m mag bedragen. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de maximale bouwhoogte van de bufferbebouwing aansluit bij de omgeving en dus stedenbouwkundig aanvaardbaar is. De raad is hierbij niet gebonden aan een eventueel afwijkend standpunt van het college van burgemeester en wethouders.

Het betoog slaagt niet.

20. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat aan de in artikel 31, lid 31.2, van de planregels opgenomen afwijkingsbevoegdheid geen deugdelijk onderzoek ten grondslag ligt waaruit blijkt dat deze kan worden toegepast met behoud van een goed woon- en leefklimaat.

20.1. De raad stelt dat de afwijkingsbevoegdheid in artikel 31, lid 31.2, van de planregels gaat

over een minimale verruiming van de in het plan toegekende bouwmogelijkheden, namelijk een verruiming van maximaal 10%. Volgens hem is er geen aanleiding om te veronderstellen dat deze minimale verruiming ruimtelijk niet aanvaardbaar is. De Afdeling overweegt dat de bevoegdheid in artikel 31, lid 31.2, van de planregels een algemene afwijkingsbevoegdheid is die niet slaat op een specifieke locatie. Er zijn voorwaarden gesteld die verzekeren dat de toepassing daarvan niet in strijd komt met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling is van oordeel dat de raad bij zo'n afwijkingsbevoegdheid in beginsel kan volstaan met een afweging of deze in het algemeen op een ruimtelijk aanvaardbare wijze kan worden toegepast, zoals de raad in dit geval heeft gedaan. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat eventuele belanghebbenden tegen de toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Zo'n algemene afwijkingsbevoegdheid is alleen niet aanvaardbaar voor een specifieke locatie indien een concrete aanleiding bestaat om aan te nemen dat die afwijkingsbevoegdheid op die locatie niet op een ruimtelijk aanvaardbare wijze kan worden toegepast. De Afdeling ziet geen concrete aanleiding in wat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere naar voren hebben gebracht. Gelet hierop heeft de raad deze afwijkingsbevoegdheid met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Trillinghinder

21. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat ten onrechte geen representatief trillingonderzoek heeft plaatsgevonden voor zover het gaat om de bedrijfsactiviteiten van Forest Metal. Zij betogen dat de memo "Resultaat aanvullende trillingsmeting Bosdreef" van 13 maart 2020 is gebaseerd op metingen die op 5 maart 2020 zijn verricht bij Lion Metals. De activiteiten van Forest Metal zijn volgens hen niet meegenomen, omdat op 5 maart 2020 geen sprake was van representatieve bedrijfsomstandigheden. Dit vanwege de gevolgen van het coronavirus en de handelsoorlog tussen de Verenigde Staten en China. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben een memo overgelegd van Cauberg Huygen, waarin enkele kritiekpunten zijn opgesomd over de memo van 13 maart 2020 die de raad aan het plan ten grondslag heeft gelegd. In de memo van Cauberg Huygen staat in de eerste plaats dat niet duidelijk is of het storten van metaal uit een lossende vrachtwagen op het terrein van Forest Metal is meegenomen in de prognose van de trillinghinder, terwijl juist deze activiteit volgens

hen een belangrijke bron van trillinghinder is. Verder staat in de memo van Cauberg Huygen dat de resultaten van afzonderlijke passages van vrachtverkeer ten onrechte niet zijn gerapporteerd en dat dit ook geldt voor de invloed van de rijsnelheid van het vrachtverkeer op de meetresultaten.

21.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het inderdaad zo is dat er ten tijde van de meting op 5 maart 2020 minder stortingen plaatsvonden op het terrein van Forest Metal. Daarom is gemeten bij Lion Metals. De raad stelt met verwijzing naar een nadere schriftelijke beoordeling door DCMR Milieudienst Rijnmond van 21 juli 2021 dat de meting bij Lion Metals representatief is voor het resultaat dat een meting bij Forest Metal zou hebben opgeleverd. Dit is volgens de raad het geval, omdat Forest Metal en Lion Metals vergelijkbare activiteiten hebben. De raad stelt dus dat de prognose van de trillinghinder die wordt veroorzaakt door Forest Metal kon worden bepaald op grond van de resultaten van de meting bij Lion Metals. Het is volgens de raad zelfs zo dat een worst-case-benadering is gehanteerd door uit te gaan van de gegevens van Lion Metals voor de prognose van de trillinghinder die wordt veroorzaakt door Forest Metal. Dit is volgens de raad het geval, omdat de pers bij Lion Metals op zo'n plek staat dat daardoor meer trillingen worden veroorzaakt dan op het terrein van Forest Metal. De raad stelt verder dat het vrachtverkeer is meegenomen in de prognose van de trillinghinder en dat ook is uitgegaan van de juiste rijsnelheden. De Afdeling is van oordeel dat de juistheid van de nadere toelichting van de raad onvoldoende door de Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere is weersproken. Ook overigens ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het door de raad verrichte onderzoek naar trillinghinder op deze punten gebrekkig is. Hierbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat de uitkomsten van het onderzoek naar trillingen vergelijkbaar zijn met de uitkomsten van onderzoek naar trillingen bij de metaalbedrijven dat in 2017 heeft plaatsgevonden, wat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere niet hebben bestreden.

De betogen slagen niet.

22. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen met verwijzing naar de memo van Cauberg Huygen dat in de memo "Resultaat aanvullende trillingsmeting Bosdreef" van 13 maart 2020 ten onrechte niet is vermeld op welke manier de trillingsensor op het maaiveld is geplaatst en dat ook niet zeker is of de trillingsmeters gesynchroniseerd waren, terwijl dit van grote invloed is op het meetresultaat.

22.1. De raad stelt dat de meetraai met de geophones overeenkomstig de daarvoor geldende vereisten is gemonteerd. De raad stelt verder dat trillingen met de meetraai simultaan worden gemeten. Hij stelt dat de waarden op ieder punt voor iedere gebeurtenis dus zijn gerelateerd aan die gebeurtenis. De Afdeling overweegt dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere geen feiten of omstandigheden naar voren hebben gebracht die aanleiding geven om te twijfelen of de trillingsensor wel juist op het maaiveld is geplaatst en/of de trillingsmeters gesynchroniseerd waren. De Afdeling heeft daarbij betrokken de nader door DCMR gegeven nadere schriftelijke toelichting op deze metingen. Gelet hierop ziet de Afdeling in de betogen van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere geen aanleiding voor het oordeel dat niet kan worden uitgegaan van de resultaten in de memo van 13 maart 2020.

De betogen slagen niet.

23. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat uit de memo van Cauberg Huygen blijkt dat het belangrijk is dat de meetpunten het gehele afstandsgebied omvatten waarover een prognose wordt gedaan. Volgens hen is niet duidelijk of dit het geval is geweest. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen verder dat de resultaten van de extrapolatie met grote voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Deze resultaten zijn volgens hen alleen bruikbaar voor een beperkte afstand buiten de gemeten afstanden. Zij stellen dat het geen betrouwbaar beeld geeft om van metingen van 5 tot 30 m te extrapoleren naar 80 m.

23.1. De raad stelt dat de metingen die in 2020 zijn verricht het gehele afstandsgebied omvatten. Volgens de raad is de stelling van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere ongefundeerd dat het een onbetrouwbaar beeld geeft om van metingen van 5 tot 30 m te extrapoleren naar 80 m. Dit is volgens de raad een relatief korte afstand voor het doen van prognoses voor trillinghinder. De raad heeft deze stellingen onderbouwd met een nadere schriftelijke toelichting door DCMR. De Afdeling is van oordeel dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere onvoldoende twijfel hebben gezaaid bij de juistheid van de stelling van de raad en DCMR.

De betogen slagen niet.

24. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat in de prognose voor schade geen rekening is gehouden met de onzekerheid die hoort bij de prognose. Zij stellen dat een veiligheidsfactor 1,6 moet worden toegepast op het rekenresultaat. Hierbij wijzen zij erop dat dit dezelfde factor is die hoort bij een in-

dicatieve meting in de beoordelingsrichtlijn voor schade (SBR-A).

24.1. De raad stelt dat er geen richtlijn is voor eventueel te hanteren veiligheidsfactoren. Hij stelt dat in dit geval factor 1,2 is gehanteerd. Hij stelt, onderbouwd door een schriftelijke toelichting van DCMR, dat deze factor lager is dan de door Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere genoemde factor van 1,6, maar dat er ook verzwakking optreedt van de trillingen bij de overdracht van de bodem naar de fundering. Deze verzwakking blijkt in de praktijk een factor 2,2 te hebben en daarom stelt de raad zich op het standpunt dat dit voldoende compensatie biedt voor de gehanteerde veiligheidsfactor. De Afdeling is van oordeel dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere deze door DCMR onderbouwde toelichting van de raad niet hebben weerlegd.

Het betoog slaagt niet.

25. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere voeren verder aan dat in de prognose voor trillinghinder ten onrechte geen rekening is gehouden met de versterking van trillingen door de vloer. Zij stellen dat de berekende waarde voor V_{max} nog een keer vermenigvuldigd moet worden met een factor voor de overdracht van de fundering van de vloer.

25.1. De raad stelt, onderbouwd met een nadere schriftelijke toelichting van DCMR, dat voor een mogelijke trillingsversterking van vloeren moet worden gerekend met een overdracht waarbij de maximale trillingsversterking optreedt rond de laagste buig-eigenfrequentie van de vloer. De maximale versterking ligt volgens de raad in de orde van grootte van een factor 2,5 tot 3. Dit is volgens hem afhankelijk van het vloertype. In de praktijk komt dit neer op een maximale versterking van een factor 1 tot 3 op het midden van de vloer. De raad stelt dat deze versterking afhankelijk is van de mate waarin eigenfrequenties overeenstemmen met dominante frequenties in het trillingsspectrum. Hij stelt dat hiermee bij de gebouwconstructie rekening zal worden gehouden, zodat deze factor in de praktijk 1 zal zijn. De raad stelt dat het niet ongebruikelijk is om voor nieuwbouwwoningen een factor 1 te hanteren. De Afdeling is van oordeel dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere, mede gezien de nadere onderbouwing door DCMR, niet voldoende twijfel gezaaid bij de juistheid van dit standpunt van de raad.

Het betoog slaagt niet.

Luchtkwaliteit

26. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere voeren aan dat de notitie "Luchtonderzoek ten behoeve van het bestem-

mingsplan Boezembocht-Veilingterrein" van 12 april 2018 niet de conclusie kan rechtvaardigen dat de voorziene woningbouw, gelet op het aspect luchtkwaliteit, te verenigen zal zijn met de metaalbedrijven. Zij stellen dat uit de notitie blijkt dat geen onderzoek is gedaan naar de invloed van de metaalbedrijven op de luchtkwaliteit. Ook stellen zij dat in de notitie wordt aangenomen dat het aantal verkeersbewegingen in en rondom het plangebied niet zal toenemen, terwijl uit het verkeerseffectrapport "Ontwikkeling Nieuw-Kralingen" van HaskoningDHV Nederland B.V. van 7 juni 2018 blijkt dat het aantal verkeersbewegingen zal toenemen van ongeveer 1.250 motorvoertuigen per etmaal naar minstens 22.500 motorvoertuigen per etmaal.

26.1. Voor de beoordeling van de effecten van de ontwikkelingen in het plangebied op de luchtkwaliteit is onderzoek gedaan. De resultaten hiervan zijn neergelegd in de memo "Luchtonderzoek ten behoeve van het bestemmingsplan Boezembocht - Veilingterrein" van 12 april 2018. De wegen in en rondom het plangebied waar de planontwikkeling mogelijk een merkbare invloed heeft op de verkeersintensiteiten zijn opgenomen als onderzoeksgebied. De luchtkwaliteit is zowel onderzocht voor de autonome ontwikkeling zonder de realisatie van het bestemmingsplan als voor de autonome ontwikkeling inclusief de realisatie van het bestemmingsplan. Het onderzoek is uitgevoerd volgens het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit dat van kracht is sinds 27 november 2006.

26.2. Vaststaat dat de metaalbedrijven vallen onder het Activiteitenbesluit. De raad stelt dat het effect op de luchtkwaliteit van bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen klein is. Een beoordeling van de effecten van de metaalbedrijven op de luchtkwaliteit is volgens de raad dan ook niet nodig. Dit zou volgens hem slechts beoordeeld hoeven worden als het bedrijf zelf forse emissies heeft of veel extra verkeer veroorzaakt. De raad stelt dat dit bij de metaalbedrijven niet aan de orde is, omdat dit niet blijkt uit de meldingen van de bedrijven van mei 2018. Op grond van het voorgaande is de raad tot het standpunt gekomen dat alleen het effect van de woningbouwontwikkeling in het luchtkwaliteitsonderzoek hoefde te worden meegenomen en dus niet de invloed van de metaalbedrijven op de luchtkwaliteit. De Afdeling overweegt dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere onvoldoende twijfel hebben gezaaid om te concluderen dat dit standpunt onjuist is. Het betoog geeft dus geen aanleiding om te twijfelen aan de conclusie in de notitie van 12 april 2018 dat het bestemmingsplan voldoet aan de luchtkwaliteitseisen in de Wet milieubeheer.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

27. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat aan een brief van het college van burgemeester en wethouders van 24 oktober 2017, gelezen tegen de achtergrond van een uitspraak van de wethouder dat de huidige activiteiten van de metaalbedrijven door het plan niet zouden worden belemmerd, het vertrouwen kon worden ontleend dat een noordelijke ontsluitingsroute zou worden gerealiseerd voor verkeer van en naar de metaalbedrijven.

27.1. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:1694, onder 11, overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht drie stappen moeten worden doorlopen. De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.

27.2. Wat betreft de eerste stap, overweegt de Afdeling dat de raad in beginsel op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen nieuw beleid kan vaststellen. De Afdeling stelt vast dat het college van burgemeester en wethouders in de brief van 24 oktober 2017 de volgende passage heeft opgenomen:

"Daarnaast zal de bereikbaarheid van de metaalbedrijven gewaarborgd worden door een goede aansluiting op de Verlegde Bosdreef in combinatie met een alternatieve route via de Veilingweg".

Deze passage in de brief is een uitlating door het college van burgemeester en wethouders, waarmee aan stap één is voldaan. Over stap twee, de toerekening, overweegt de Afdeling dat de raad het bevoegde orgaan is voor het vaststellen van een bestemmingsplan. Vereist is dat de uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wet-

houders en gemeenteambtenaren de raad alleen binden indien hij daarmee instemt. De Afdeling stelt vast dat de uitlating is opgenomen in een brief aan de gemeenteraad die vergezeld ging met het aanbieden van de concept-gebiedsvisie aan de gemeenteraad. In de definitieve Gebiedsvisie die de raad vaststelde op 14 juni 2018 heeft de raad niet opgenomen dat een noordelijke ontsluitingsroute wordt gerealiseerd voor de metaalbedrijven. Daaruit blijkt dus niet dat de raad met de passage in de brief van 24 oktober 2017 heeft ingestemd. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling ook geen andere redenen om te oordelen dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere aan de uitlating van het college het gerechtvaardigd vertrouwen konden ontleenen dat de raad de door hen gewenste noordelijke ontsluitingsroute in het plan zou opnemen. Van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere mag worden gevergd dat zij als professionele partij weet dat uiteindelijk de raad en niet het college hierover gaat en dat zij, mochten zij hiervan niet op de hoogte zijn, zich daarover nader hadden laten informeren. De raad heeft bovendien wel rekening gehouden met de uitlating van het college van burgemeester en wethouders door te onderzoeken of een noordelijke ontsluitingsroute mogelijk is, maar dit is niet uitvoerbaar gebleken vanwege de reservering ten behoeve van ProRail voor het mogelijk verdubbelen van de spoorlijn en het maken van een spooreplacement.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

28. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere wijzen erop dat drie adviezen zijn opgesteld door BVA Verkeersadviezen. Dit zijn de "Beoordeling verkeerseffecten realisering woonwijk Nieuw-Kralingen" van 10 november 2016, de "Quick scan verkeerseffectenonderzoek Nieuw-Kralingen" van 31 juli 2019 en een email van 1 mei 2020 van de heer Haverman van BVA Verkeersadviezen. Op basis van deze adviezen kunnen volgens Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere enkele conclusies worden getrokken. De eerste is dat Royal Haskoning-DHV ten onrechte uitgaat van een verwachte verkeersintensiteit van 22.500 motorvoertuigen per etmaal op de Verlegde Bosdreef, terwijl eerder rekening zal moeten worden gehouden met een intensiteit van 29.000 tot 30.000 motorvoertuigen per etmaal. De tweede conclusie is dat het gehanteerde verkeersmodel onvolkomenheden bevat, de derde is dat er aanpassingen van kruispunten noodzakelijk zullen zijn en dat terugslag is te verwachten op de Verlegde Bosdreef. Gelet hierop kan volgens Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere niet worden uitgegaan

van het verkeerseffectrapport "Ontwikkeling Nieuw-Kralingen" van HaskoningDHV Nederland B.V. van 7 juni 2018. Daarnaast betogen Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar het aantal en het soort verkeersbewegingen dat door de bedrijfsmatige activiteiten van de metaalbedrijven wordt gegenereerd.

28.1. In het verkeerseffectrapport van 7 juni 2018 staat dat voor het maken van de verkeersprognoses voor het onderliggend wegennet gebruik is gemaakt van de Regionale Verkeersmilieukaart Rotterdam (hierna: RVMK). De Afdeling is van oordeel dat er geen aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat de verkeersprognoses in het onderzoek van Royal HaskoningDHV niet deugdelijk zijn. Op het punt dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat had moeten worden uitgegaan van het Nederlands Regionaal Model (hierna: NRM), stelt de raad dat dit model wordt gebruikt voor het maken van verkeersprognoses voor het hoofdwegennet en dat dit model een overschatting geeft van de verkeersintensiteit op lokale wegen. Het NRM is volgens de raad te grofmazig voor prognoses op stedelijke/kleinere regionale wegen. De RVMK geeft volgens de raad dan ook een beter beeld van de verkeersintensiteit op lokale wegen. De Afdeling ziet in wat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat dit onjuist is. De raad stelt dat in het model is uitgegaan van tellingen waarbij het verkeer van en naar de metaalbedrijven is opgenomen. De Afdeling ziet ook geen aanknopingspunten voor het oordeel sdat dit onjuist is. Ook in wat voor het overige is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om te oordelen dat het rapport van Royal HaskoningDHV zulke gebreken of leemten in kennis bevat dat de raad niet mocht uitgaan van de conclusie in dit rapport dat de wegenstructuur zo wordt ingericht dat al het verkeer voldoende kan worden afgewikkeld.

Het betoog slaagt niet.

29. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere vrezden door de nieuwe verkeersinrichting van het gebied voor een enorme verslechtering van de ontsluiting van de metaalbedrijven, omdat een noordelijke ontsluiting ontbreekt. In de nieuwe situatie zullen de bedrijven worden ontsloten in westelijke richting. Daarbij zijn er drie kruispunten met verkeerslichten op de Verlegde Bosdreef in de richting van de Boezemlaan. Dit zal volgens Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere een substantiële vertraging opleveren voor het westelijk verkeer van en naar de metaalbedrijven. Zonder een noordelijk ontslui-

tingsalternatief getuigt dit volgens hen niet van een goede ruimtelijke ordening.

29.1. De raad stelt dat de route naar de A16 en de A20 door de aanleg van de Verlegde Bosdreef korter wordt. In de huidige situatie moet 3.100 m worden afgelegd om de aansluiting met de A20 te bereiken, terwijl dit in de nieuwe situatie 2.100 m zal zijn. De raad stelt dat de oostelijke route aan de verlengde A16 wordt gekoppeld, zodat deze route ook kan worden benut voor verkeer dat via de A13 naar Den Haag wil rijden. Verder stelt de raad dat de ontsluiting van de metaalbedrijven toereikend is en dat de bedrijfsvoering van de metaalbedrijven door de nieuwe verkeersinrichting niet onevenredig wordt beperkt, ondanks het ontbreken van een noordelijke ontsluitingsroute. De Afdeling overweegt dat niet valt uit te sluiten dat verkeer van en naar de metaalbedrijven enigszins wordt bemoeilijkt ten opzichte van de bestaande situatie, maar dat aannemelijk is dat de bereikbaarheid van de metaalbedrijven voldoende is om een aanzienlijke belemmering van de bedrijfsvoering van de bedrijven te voorkomen. De Afdeling is van oordeel dat de raad dit aspect in de belangenafweging in redelijkheid van minder gewicht heeft kunnen achten dan de belangen die met de vaststelling van het plan zijn gemoeid.

Het betoog slaagt niet.

Uitbreiding bouwvlak voor de bedrijven

30. In hun zienswijze hebben Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere verzocht om aan hun volledige percelen de aanduiding "bouwvlak" toe te kennen om optimaal de mogelijkheid te hebben tot overkapping van hun bedrijfsterreinen. Naar aanleiding daarvan is in het raadsvoorstel opgenomen om dit onderdeel van de zienswijze gegronnd te verklaren. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat de aanduiding "bouwvlak" echter slechts is toegekend aan een gedeelte van hun gronden.

30.1. De raad stelt dat het bouwvlak is uitgebreid ten opzichte van het ontwerpplan, omdat de vergunde uitbreiding van een kantoor ten onrechte niet was meegenomen. Hij wil het bouwvlak niet verder uitbreiden. In de zienswijzennota staat dat uit het akoestisch onderzoek blijkt dat geluidsbeperving door overkapping van de metaalbedrijven niet nodig is om realisering van de woningen mogelijk te maken. De raad stelt dat ook zonder een overkapping sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat. In de zienswijzennota staat echter dat de raad aan de metaalbedrijven tegemoet wil komen door in het plan een overkapping mogelijk te maken. Met dit doel is in artikel 3, lid 3.3, van de planregels een afwijkingbevoegdheid opgenomen op grond waar-

van een hogere bouwhoogte kan worden toegestaan onder de voorwaarde dat het verhogen van de bouwhoogte niet zal leiden tot een toename van de geluidsemisaties op de gevels van woningen. Over het punt van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat zij voor eventuele wijziging of uitbreiding van de metaalbedrijven in de toekomst graag zouden zien dat de aanduiding "bouwvlak" wordt verruimd, stelt de raad dat hiervoor in artikel 3, lid 3.5, van de planregels een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen. Dat maakt een vergroting van het bouwvlak mogelijk onder de voorwaarde dat dit uit milieutechnisch oogpunt aanvaardbaar is. Ook moet daarbij worden aangetoond dat dit geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat op het punt van geluid bij de woningen die in Nieuw Kralingen worden toegestaan. Omdat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere niet hebben gesteld dat de metaalbedrijven concrete plannen voor wijziging of uitbreiding hebben, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat hij niet bij recht hoefde te voorzien in een verdere verruiming van het bouwvlak.

Het betoog slaagt niet.

Wijzigingsbevoegdheid naar een woonbestemming

31. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere richtten zich tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Metaalverwerkingsbedrijf" voor hun gronden, voor zover geen mogelijkheid is opgenomen om deze bestemming te wijzigen naar een woonbestemming. De raad stelt zich volgens hen ten onrechte op het standpunt dat dit niet stedenbouwkundig inpasbaar is vanwege de geluidafwerende voorziening dan wel geluidafwerende bebouwing die ten zuiden van de metaalbedrijven mogelijk wordt gemaakt. Zij snappen niet waarom deze geluidafwerende voorziening dan wel geluidafwerende bebouwing wel stedenbouwkundig inpasbaar wordt geacht ten opzichte van de 800 woningen die mogelijk worden gemaakt in het plan. Zij wijzen erop dat zij al in het najaar van 2018 aan de gemeente hebben aangegeven dat er een gegadigde is die woningbouw wil realiseren op de gronden van de metaalbedrijven. Volgens hen had dan ook al in een vroegtijdig stadium kunnen worden onderzocht of dit ruimtelijk aanvaardbaar is. Over de bufferbebouwing stellen zij dat deze alleen nodig is als de bestaande bedrijvigheid van de metaalbedrijven wordt voortgezet. Zij betogen dat niet vol te houden is dat het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid zou leiden tot ernstige vertraging van de huidige plannen. In dit verband wijzen zij erop dat ten

gunste van de eigenaar van bedrijvenpark Boezembocht wel een wijzigingsbevoegdheid is toegekend. Ook wijzen zij erop dat voor OCNK nog in de eindfase is voorzien in een woonbestemming voor de Wellant-locatie. Dit getuigt volgens Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere bovendien van ongelijke behandeling.

31.1. De raad stelt dat de metaalbedrijven nooit een concreet initiatief hebben voorgelegd voor woningbouw voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Daarom kon dit niet worden meegenomen. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de metaalbedrijven pas na de vaststelling van het plan concretere plannen hebben ingediend. De gemeente is hierover nu in overleg met de projectontwikkelaar die is benaderd door de metaalbedrijven, maar de raad stelt wel dat het niet eenvoudig is om op de locatie van de metaalbedrijven woningbouw te realiseren. De gronden van de metaalbedrijven worden namelijk aan de noordkant begrensd door een snelweg, spoorwegverkeer, een emplacement en bedrijven, terwijl ze aan de zuidkant worden begrensd door de Verlegde Bosdreef. Er moet dus nog veel onderzoek worden verricht naar de stedenbouwkundige haalbaarheid van woningbouw op deze locatie, maar er moet vooral ook worden onderzocht of woningbouw op deze locatie akoestisch wel verantwoord is in te passen.

31.2. De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere stukken hebben overgelegd waaruit een tijdig en concreet initiatief zou blijken. Het enkele feit dat zij de wens hebben uitgesproken om woningen te bouwen, is onvoldoende om dat aan te merken als een concreet particulier initiatief waarin de raad aanleiding had moeten zien om dat nader te onderzoeken.

31.3. Over de door Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere gemaakte vergelijking met de locatie voor het Wellant College heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situatie niet dezelfde is als de situatie die nu aan de orde is, omdat OCNK voor de locatie van het Wellant College wel een concreet initiatief had ingediend voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Over de door Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere gemaakte vergelijking met de locatie voor het bedrijvenpark Boezembocht heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situatie niet dezelfde is als de situatie die nu aan de orde is, omdat bedrijvenpark Boezembocht zich wat betreft situering ten opzichte van de woonwijk Nieuw Kralingen en de Verlegde Bosdreef beter leent voor woningbouw. Gelet op wat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere

hebben aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de twee situaties niet dezelfde zijn als de situatie die nu aan de orde is.

Het betoog slaagt niet.

Stikstof

32. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat er in de memo "Stikstofdepositie aanlegfase Nieuw Kralingen" van Rho adviseurs voor leefruimte van 1 april 2020 van uit wordt gegaan dat er gemiddeld 50 woningen per jaar worden gerealiseerd. Zij betwijfelen of dat bouwtempo in de praktijk niet wezenlijk hoger zal liggen en dus een veel hogere stikstofdepositie zal opleveren.

32.1. In de memo "Stikstofdepositie aanlegfase Nieuw Kralingen" van Rho adviseurs voor leefruimte van 1 april 2020 worden de beoogde ontwikkelingen getoetst aan de Wet natuurbescherming.

32.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18–20*) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

32.3. De Afdeling overweegt dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere opkomen voor hun bedrijfsbelangen. De bepalingen in de Wet natuurbescherming zijn geschreven om de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te beschermen. Zij hebben niet tot doel de belangen die zijn gemoeid met de exploitatie van bedrijven te beschermen. Bovendien is niet gebleken dat de bedrijfseconomische belangen verweven zijn met het belang bij bescherming van de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, waarbij het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied op een afstand van ongeveer 11 km tot het plangebied ligt. Het voorgaande betekent dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere niet met succes een beroep kunnen doen op de bepalingen in de Wet natuurbescherming. Wat zij hebben aangevoerd over de memo "Stikstofdepositie aanlegfase Nieuw Kralingen" van Rho adviseurs voor leefruimte van 1 april 2020, laat de Afdeling daarom buiten bespreking. De Afdeling sluit hiermee aan bij overweging 10.53 en 10.54 van haar overzichtsuitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.

M.e.r.-plicht

33. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere betogen dat niet duidelijk is of de metaalbedrijven in de m.e.r.-beoordeling op de juiste wijze zijn meegenomen.

33.1. De Afdeling overweegt dat uit de plan-toelichting volgt dat de metaalbedrijven zijn meegenomen in de m.e.r.-beoordeling. Daarin staat dat rekening is gehouden met de metaalbedrijven die zich op relatief korte afstand bevinden van de woningbouw en dat de woningen geluidhinder kunnen ondervinden van de metaalbedrijven. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben niet weerlegd dat de m.e.r.-beoordeling op dit punt desondanks gebrekkig is.

Het betoog slaagt niet.

Herhalen en inlassen zienswijze

34. Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere hebben zich in hun beroepsschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. Zij hebben in het beroepsschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

35. Het beroep van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere is ongegrond.

Proceskosten

36. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere. De raad moet wel proceskosten vergoeden van de Stoomstichting.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Stichting Stoomstichting Nederland gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 28 mei 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Boezembocht-Veilingsterrein", voor zover geen evenementenregeling in artikel 9 van de planregels is opgenomen;
- III. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen 16 weken met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen over het onder II genoemde plandeel en dit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. verklaart het beroep van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij Stichting Stoomstichting Nederland in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1068 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan Stichting Stoomstichting Nederland het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354 (zegge: driehonderdvierenvijftig euro) vergoedt.

Bijlage*Artikel 3 Bedrijf - Metaalverwerkingsbedrijf**3.1 Bestemmingsomschrijving*

De voor 'Bedrijf - Metaalverwerkingsbedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijfsactiviteiten t/m categorie 3.2. ten behoeve van metaalverwerkingsbedrijven;
- b. bijbehorende opslag- en werkterreinen, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en -paden, groen en water.

*3.2 Bouwregels**3.2.1 Algemeen*

Op de voor 'Bedrijf - Metaalverwerkingsbedrijf' bestemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde functie.

3.2.2 Bebouwingsnormen

- a. bouwwerken mogen uitsluitend worden gebouwd binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak;
- b. de bouwhoogte van bouwwerken mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' op de verbeelding is aangegeven.

3.3 Afwijken van de bouwregels

Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 3.2.2 onder b, in die zin dat ter plaatse van het bedrijf Lion Metals een bouwhoogte van maximaal 25 meter is toegestaan en ter plaatse van het bedrijf Forest Metal Group een bouwhoogte van maximaal 20 meter is toegestaan, onder de voorwaarde dat het verhogen van de bouwhoogte niet leidt tot verhoging van de geluidsimmissies op de gevels van de woningen die op grond van de bestemming "Woongebied" zijn toegestaan.

3.4 Specifieke gebruiksregels

3.4.1 Bedrijfsgebonden kantoren

Bedrijfsgebonden kantoren mogen per bedrijf niet meer dan 50 % van het bruto vloeroppervlak innemen, met een maximum van 3000 m².

3.5 Wijzigingsregels

Burgemeester en wethouders kunnen op grond van artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening de bestemming 'Bedrijf - Metaalverwerkingsbedrijf' wijzigen, in die zin dat ter plaatse het op grond van 3.2.2 toegestane bouwvlak wordt vergroot, onder de voorwaarden dat:

a. de wijziging uit milieutechnisch oogpunt aanvaardbaar is; in ieder geval moet aangetoond worden dat de vergroting van het bouwvlak geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat met betrekking tot geluid van de woningen die op grond van de bestemming 'Woongebied' worden toegestaan.

Artikel 6 Bedrijventerrein - 1

6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijfsactiviteiten t/m categorie 3.1, zoals opgenomen op de lijst van bedrijfsactiviteiten die als bijlage 2 bij deze regels is gevoegd;
- b. ter plaatse van de aanduiding "sportcentrum" tevens voor een sportschool;
- c. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - 1" tevens voor een cateringbedrijf;
- d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - 2" tevens voor een auto-showroom met bijbehorende activiteiten;
- e. bijbehorende opslag- en werkterreinen, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen (max 30 km p/u) en -paden, groen en water.

6.2 Bouwregels

6.2.1 Algemeen

Op de voor 'Bedrijventerrein - 1' bedoelde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde functie.

6.2.2 Bebouwingsnormen

- a. gebouwen mogen uitsluitend worden gebouwd binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak;
- b. de bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' op de verbeelding is aangegeven;

c. het bebouwingspercentage mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage (%)' op de verbeelding is aangegeven, waarbij het bebouwingspercentage wordt berekend over de gronden die liggen binnen het bouwvlak.

6.3 Specifieke gebruiksregels

6.3.1 Toegestane bedrijven

Uitsluitend bedrijven t/m categorie 3.1 van de lijst bedrijfsactiviteiten behorende bij deze regels zijn toegestaan.

6.3.2 Bedrijfsgebonden kantoren

Bedrijfsgebonden kantoren mogen per bedrijf niet meer dan 50 % van het bruto vloeroppervlak innemen, met een maximum van 3000 m².

Artikel 7 Bedrijventerrein - 2

7.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijfsactiviteiten t/m categorie 3.2, zoals opgenomen op de lijst van bedrijfsactiviteiten die als bijlage 2 bij deze regels is gevoegd;
- b. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - 1" tevens voor een cateringbedrijf;
- c. bijbehorende opslag- en werkterreinen, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en -paden, groen en water.

7.2 Bouwregels

7.2.1 Algemeen

Op de voor 'Bedrijventerrein - 2' bedoelde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde functie.

7.2.2 Bebouwingsnormen

- a. de bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' op de verbeelding is aangegeven;
- b. het bebouwingspercentage mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage (%)' op de verbeelding is aangegeven.

7.3 Specifieke gebruiksregels

7.3.1 Toegestane bedrijven

Uitsluitend bedrijven t/m categorie 3.2 van de lijst bedrijfsactiviteiten behorende bij deze regels zijn toegestaan.

7.3.2 *Bedrijfsgebonden kantoren*

Bedrijfsgebonden kantoren mogen per bedrijf niet meer dan 50 % van het bruto vloeroppervlak innemen, met een maximum van 3000 m².

Artikel 8 Gemengd - 1

8.1 *Bestemmingsomschrijving*

De voor 'Gemengd - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijven t/m categorie 2, zoals opgenomen op de lijst van bedrijfsactiviteiten die als bijlage 2 bij deze regels is gevoegd, en de daarbij behorende opslag- en werkterreinen;
- b. dienstverlening;
- c. één sportschool/fitnesscentrum;
- d. één kantoor met een maximum 1.000 m² b.v.o.;
- e. één horecavestiging, in de zin van een restaurant en/of lunchroom, met een maximum van 600 m² b.v.o.;
- f. kantoren tot 1.000 m² b.v.o met een maximum van 250 m² b.v.o. per vestiging.
- g. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 1" tevens voor een geluidafwerende voorziening danwel geluidafwerende bebouwing;
- h. voorzieningen zoals groen, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en -paden.

8.2 *Bouwregels*

8.2.1 *Algemeen*

Op de voor 'Gemengd - 1' bestemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde functies.

8.2.2 *Bebouwingsnormen*

- a. de bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' op de verbeelding is aangegeven;
- b. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 1" moet een geluidsscherm danwel bebouwing worden gebouwd waarvan de bouwhoogte niet minder mag bedragen dan op de verbeelding met de aanduiding "minimum bouwhoogte" is aangegeven en de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan met de aanduiding "maximum bouwhoogte" is aangegeven, behoudens daar waar een minimum bouwhoogte van 15 meter moet worden gerealiseerd; ter plaatse van die gronden is dit tevens de maximum bouwhoogte;
- c. indien ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 1" bebouwing wordt gerealiseerd, dan mag de binnenwaarde in de bebouwing niet meer bedragen dan 45 dB(A) met

betrekking tot het geluid afkomstig van de bedrijven Lion Metals en Forest Metal Group, tenzij uit nader akoestisch onderzoek blijkt, dat de geluidsproductie van de functie die in het gebouw wordt gevestigd hoger is dan deze binnenwaarde.

8.3 *Wijzigingsregels*

8.3.1 *Tankstation*

Burgemeester en wethouders kunnen op grond van artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening de bestemming(en) de bestemming 'Gemengd - 1' wijzigen, in die zin dat ter plaatse een verkooppunt voor motorbrandstoffen, zonder LPG, met de daarbij behorende boven- en ondergrondse voorzieningen, erf, alsmede, uitsluitend in combinatie hiermee detailhandel tot een verkoop vloeroppervlak van maximaal 125 m² is toegestaan, onder de voorwaarden dat:

- a. het bestaande tankstation ter plaatse van de de bestemming "Bedrijf - Verkooppunt motorbrandstoffen" is komen te vervallen;
- b. de wijziging uit verkeerskundig oogpunt aanvaardbaar is;
- c. de wijziging uit milieutechnisch oogpunt aanvaardbaar is.

8.3.2 *Tuincentrum en/of bouwmarkt*

Burgemeester en wethouders kunnen op grond van artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening de bestemming(en) de bestemming 'Gemengd - 1' wijzigen, in die zin dat een tuincentrum en/of bouwmarkt is toegestaan, onder de voorwaarden dat:

- a. is aangetoond dat het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast en geen onaantvaardbare leegstand ontstaat;
- b. de binnenwaarde in de bebouwing niet meer bedragen dan 55 dB(A) met betrekking tot het geluid afkomstig van de bedrijven Lion Metals en Forest Metal Group;
- c. voorzover sprake is van een vestiging met meer dan 1000 m² bruto vloeroppervlak advies is gevraagd aan de adviescommissie detailhandel Zuid-Holland;
- d. ten hoogste 20% van het netto verkoopvloeroppervlak voor de verkoop van het nevenassortiment wordt gebruikt en het nevenassortiment past bij het hoofdassortiment;
- e. regionale afstemming heeft plaatsgevonden.

Artikel 9 Gemengd - 2

9.1 *Bestemmingsomschrijving*

De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijfsactiviteiten ten behoeve van de stalling, het onderhoud en de reparatie van (historisch) rollend spoor- en tramwagematerieel (waar-

- onder stoomlocomotieven) de aansluiting op het spoorwegnet en een draaischijf;
- b. museum met bijbehorende horeca;
- c. voorzieningen behorend bij bovengenoemde functies, zoals groen, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en -paden.

9.2 *Bouwregels*

9.2.1 *Algemeen*

Op de voor 'Gemengd - 2' bestemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde functies.

9.2.2 *Bebouwingsnormen*

- a. gebouwen mogen uitsluitend gebouwd worden binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak;
- b. de bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' op de verbeelding is aangegeven.

Artikel 9 *Gemengd - 2*

9.1 *Bestemmingsomschrijving*

De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijfsactiviteiten ten behoeve van de stalling, het onderhoud en de reparatie van (historisch) rollend spoor- en tramwagematerieel (waaronder stoomlocomotieven) de aansluiting op het spoorwegnet en een draaischijf;
- b. museum met bijbehorende horeca;
- c. voorzieningen behorend bij bovengenoemde functies, zoals groen, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en -paden.

9.2 *Bouwregels*

9.2.1 *Algemeen*

Op de voor 'Gemengd - 2' bestemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde functies.

9.2.2 *Bebouwingsnormen*

- a. gebouwen mogen uitsluitend gebouwd worden binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak;
- b. de bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan met de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' op de verbeelding is aangegeven.

Artikel 15 *Verkeer - Wegverkeer*

15.1 *Bestemmingsomschrijving*

De voor 'Verkeer - Wegverkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. voorzieningen voor rijdende en stilstaande voertuigen, zoals rijstroken, trambanen, fietspaden, parkeerplaatsen, met de daarbij behorende kunstwerken zoals viaducten, bruggen, duikers;
- b. voorzieningen ten behoeve van wandelen en verblijven, zoals trottoirs, paden en trappen;
- c. groenvoorzieningen, waterlopen en overige in het kader van de waterhuishouding nodige voorzieningen, zoals taluds, keerwanden en beschoeiingen;
- d. bouwwerken ten behoeve van kleinschalige openbaar nutsvoorzieningen, verkeer en vervoersvoorzieningen;
- e. geluidswerende voorzieningen;
- f. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 2" in ieder geval een geluidsscherm;
- g. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 3" in ieder geval een geluidsscherm;
- h. uitstekende delen aan gebouwen die toegelaten zijn krachtens een aangrenzende bouwbestemming.

15.2 *Bouwregels*

15.2.1 *Algemeen*

Op de voor 'Verkeer - Wegverkeer' bestemde gronden mag niet worden gebouwd, behoudens:

- a. in de bestemming passende bouwwerken (geen gebouwen zijnde), zoals straatmeubilair, huisvuilcontainers (al dan niet ondergronds) niet groter dan 10 m³,abri's, bovenleidingmasten c.q. portalen ten behoeve van trambanen, alsmede niet voor bewoning bestemde kleine gebouwen voor openbaar nut, verkeer en vervoer, welke gebouwen niet groter mogen zijn 80 m³;
- b. uitstekende delen aan gebouwen als bedoeld in het eerste lid onder f., niet dieper dan 2 meter uit de gevel en ten minste 2,2 meter boven maaiveld;
- c. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 2" is een geluidsscherm met een bouwhoogte van minimaal 1 meter toegestaan;
- d. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 3" is een geluidsscherm met een bouwhoogte van minimaal 4 meter toegestaan; het geluidsscherm dient uitgevoerd te worden met geluidabsorberend materiaal.

Artikel 17 *Woongebied*

17.1 *Bestemmingsomschrijving*

De voor 'Woongebied' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. woningen, met de daarbij behorende aanbouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, met in achtneming van het bepaalde in lid 17.3.1;

- b. maximaal 3 horecavestigingen, uitsluitend in de zin van een restaurant en/of lunchroom, met een maximum oppervlak van 600 m² b.v.o. per vestiging en een maximum gezamenlijk oppervlak van 900 m²;
- c. een woonvoorziening voor zorgbehoevenden voor maximaal 30 wooneenheden, met in acht-neming van het bepaalde in lid 17.3.1;
- d. kantoor tot 1.000 m² b.v.o. met een maximum van 250 m² b.v.o. per vestiging;
- e. ter plaatse van de aanduiding "ontsluiting" tevens voor een weg (30 km/u);
- f. aaneengesloten groengebied, waarbij het volgende geldt:
1. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 1" begint een zone waarbinnen geen bebouwing mag worden opgericht; buiten en aansluitend aan de aanduiding "specifieke vorm van groen - 1" moet deze onbebouwde zone met een breedte van minimaal 12 meter worden voortgezet in noordoostelijke richting;
 2. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 2" moet het begin van een aaneengesloten groengebied gerealiseerd worden met een breedte van minimaal 20 meter; buiten en aansluitend aan de aanduiding "specifieke vorm van groen - 2" moet het groengebied met een breedte van minimaal 20 meter worden voortgezet in noordoostelijke richting, waarbij:
 - het aaneengesloten groengebied in ieder geval tot minimaal 50 meter vanaf de noordoostelijke grens van dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning" gerealiseerd moet worden;
 - ter hoogte van die dubbelbestemming het aaneengesloten groengebied onderbroken mag worden door een weg;
 - ten behoeve van de aanleg van fiets- en voetpaden het aaneengesloten groengebied onderbroken mag worden.
 3. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 3" moet het begin van een aaneengesloten groengebied gerealiseerd worden met een breedte van minimaal 17,50 meter; buiten en aansluitend aan de aanduiding "specifieke vorm van groen - 3" moet het groengebied met een breedte van minimaal 17,50 meter worden voortgezet in noordoostelijke richting, waarbij:
 - het aaneengesloten groengebied tot aan de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning" gerealiseerd moet worden;
 4. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 4" moet het begin van een aaneengesloten groengebied gerealiseerd worden met een breedte van minimaal 17,50 meter; buiten en aansluitend aan de aanduiding "specifieke vorm van groen - 4" moet het groengebied met een breedte van minimaal 17,50 meter worden voortgezet in noordoostelijke richting, waarbij:

- het aaneengesloten groengebied tot aan de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning" gerealiseerd moet worden;
5. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 5" moet het begin van een aaneengesloten groengebied gerealiseerd worden met een breedte van minimaal 14 meter; buiten en aansluitend aan de aanduiding "specifieke vorm van groen - 5" moet het groengebied met een breedte van minimaal 14 meter worden voortgezet in noordoostelijke richting, waarbij:
 - het aaneengesloten groengebied in ieder geval tot minimaal 40 meter gemeten vanaf de plangrens ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 5" gerealiseerd moet worden;
 - g. water, met inachtneming van het volgende:
 1. minimaal 7.800 m² van de bestemming "Woongebied" moet voor water gebruikt worden;
 2. waarbij in ieder geval van een doorlopende hoofdwatgang met een minimale waterbreedte van 9 meter moet worden gerealiseerd,
 3. het bepaalde in lid 17.3.3 moet in acht genomen worden;
 - h. groenvoorzieningen, tuinen, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en -paden, water en waterhuishoudkundige voorzieningen, waaronder een defosfateringsinstallatie;
 - i. nutsvoorzieningen, buurtbatterijen.

17.2 *Bouwregels*

17.2.1 *Algemeen*

Op de voor 'Woongebied' bestemde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde functies.

17.2.2 *Bebouwingsnormen*

- a. er zijn niet meer dan 800 woningen toegestaan;
- b. een woning moet een minimale oppervlakte hebben van 50 m²;
- c. ter plaatse van de aanduiding "wonen uitgesloten" mogen geen woningen worden gerealiseerd;
- d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - dove gevel" moeten de gevels op de eerste verdieping en hoger, dus met uitzondering van de begane grond, van de woningen die gericht zijn op de Verlegde Bosdreef uitgevoerd worden als dove gevel en van een dove gevel voorzien blijven;
- e. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - dove gevel 2" moeten de gevels op de begane grond en daarboven gelegen verdiepingen van de woningen die gericht zijn op de Bosdreef en de Verlegde Bosdreef uitgevoerd worden als dove gevel en van een dove gevel voorzien blijven;

f. ter plaatse van het op bijlage 4 met een rode kleur aangegeven gebied moeten de gevels van de woningen waar de hoogste toelaatbare geluidsbelasting wordt overschreden, vanaf de eerste verdieping uitgevoerd worden met een dove gevel en van een dove gevel voorzien blijven;

g. ter plaatse van het op bijlage 5 met een rode kleur aangegeven gebied moeten de gevels van de woningen waar de hoogste toelaatbare geluidsbelasting wordt overschreden vanaf de tweede verdieping uitgevoerd worden met een dove gevel en van een dove gevel voorzien blijven;

h. ter plaatse van de op bijlage 6 met een rode kleur aangegeven gebied moeten de gevels van de woningen waar de hoogste toelaatbare geluidsbelasting wordt overschreden vanaf de derde verdieping uitgevoerd worden met een dove gevel en van een dove gevel voorzien blijven;

i. in aanvulling op het voorgaande geldt, dat als niet kan worden voldaan aan het bepaalde in artikel 30.2 een dove gevel dient te worden toegepast voor de gevels waar de hoogste toelaatbare geluidsbelasting wordt overschreden;

j. voor de woningen die langs de Verlegde Bosdreef worden gerealiseerd geldt:

1. dat deze woningen op een afstand van minimaal 15 meter van de rand van de hoofdweg (niet zijnde de ventweg) moeten worden gebouwd;
2. dat de ventilatie-inlaatopeningen van deze woningen aan de zijde van de woningen moeten worden gerealiseerd die niet is gericht op de Verlegde Bosdreef;

k. de maximum bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan met de aanduiding "maximum bouwhoogte" op de verbeelding is aangegeven;

l. indien op de verbeelding tevens een aanduiding "minimum bouwhoogte" is opgenomen, dan mag de minimum bouwhoogte niet minder bedragen dan met die aanduiding is aangegeven;

m. een dakterras is toegestaan; indien de maximaal toegestane bouwhoogte van een gebouw is bereikt geldt daarvoor dat:

1. een hekwerk gerealiseerd moet worden, met een minimum bouwhoogte van 1,3 meter;
- n. ter plaatse van de aanduiding "wonen uitgesloten" mogen geen woningen worden gebouwd;
 1. dat de maximum bouwhoogte van erfafscheidingen
 - 2 meter bedraagt voor erfafscheidingen achter de voorgevel (en het verlengde daarvan) van de woning, tenzij grenzend aan het openbaar toegankelijk gebied; in dat geval bedraagt de maximum bouwhoogte 1 meter;
 - 1 meter bedraagt voor erfafscheidingen vóór de voorgevel (en het verlengde daarvan) van de woning;

2. de maximum bouwhoogte van andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde, niet meer bedraagt dan 2 meter;
 - o. voor gronden die als tuin zullen fungeren behorende bij grondgebonden woningen, geldt met betrekking tot de toegestane bebouwing het volgende:
 1. een aanbouw aan de zijgevel van het hoofdgebouw mag niet breder zijn dan 3 meter, gemeten vanaf de oorspronkelijke zijgevel van het hoofdgebouw;
 2. een aanbouw aan de achtergevel van het hoofdgebouw mag niet dieper zijn dan 5 meter, gemeten vanaf de oorspronkelijke achtergevel van het hoofdgebouw;
 3. de goothoogte van een aanbouw mag niet hoger zijn dan het vloerniveau (+ 30 cm) van de eerste verdieping van het hoofdgebouw, met dien verstande dat een aanbouw mag worden afgedekt met een schuin dakvlak met dezelfde hellingshoek als de kap/schuin dakvlak op het hoofdgebouw;
 4. aanbouwen dienen op een afstand van ten minste 1 meter de denkbeeldige lijn getrokken in het verlengde van de voorgevel van het hoofdgebouw aan te houden;
 5. aanbouwen dienen een afstand van ten minste 2 meter tot de erfgrans aan te houden;
 6. gebouwde terrassen (dakterrassen worden niet hieronder begrepen) mogen niet hoger worden dan 0,2 meter boven maaiveld;
 7. uitstekende delen aan gebouwen mogen niet dieper dan 2,5 meter uit de gevel steken en moeten ten minste 2,2 meter boven maaiveld blijven;
 8. per woning mag de tuin voor niet meer dan 50% worden verhard.

17.3 Specifieke gebruiksregels

17.3.1 Voorwaardelijke bepaling

De in lid 17.1 onder a en c genoemde woningen mogen uitsluitend in gebruik worden genomen, indien:

- a. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 1" een aaneengesloten geluidsscherm danwel aaneengesloten bebouwing van minimaal het aantal meters moet worden gerealiseerd zoals in artikel 8.2.2 onder b is aangegeven;
 1. onderbrekingen in het geluidsscherm cq de bebouwing zijn toegestaan, indien dit noodzakelijk is vanwege de aanleg van een ontsluitingsweg op de Verlegde Bosdreef;
 2. indien daardoor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting op de gevel van de begane grond of de daarboven gelegen verdieping(en) van een woning overschreden wordt, moet die gevel uitgevoerd worden met een dove gevel en van een dove gevel voorzien blijven;

b. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 2" een geluidsscherm met een bouwhoogte van minimaal 1 meter is gerealiseerd of een vergelijkbare maatregel is getroffen, waarbij:

1. onderbrekingen in het geluidsscherm of de vergelijkbare maatregel zijn toegestaan, indien dit noodzakelijk is vanwege de inrichting van de weg;

2. indien daardoor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting op de gevel van de begane grond van een woning aan de Verlegde Bosdreef wordt overschreden, moet de gevel van die woning op de begane grond uitgevoerd worden met een dove gevel en van een dove gevel voorzien blijven;

c. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 3" een aaneengesloten geluidsscherm met een bouwhoogte van minimaal 4 meter is gerealiseerd, waarbij;

1. onderbrekingen in het geluidsscherm zijn toegestaan;

2. De in lid 17.2.2 genoemde woningen mogen uitsluitend gebouwd als voldaan is aan het Besluit hogere grenswaarden dat als bijlage 7 is gevoegd bij deze regels.

3. het geluidsscherm uitgevoerd dient te worden met geluidabsorberend materiaal;

a. ter plaatse van de aanduiding "overige zone - geluidsafscherming 1" een aaneengesloten geluidsscherm danwel aaneengesloten bebouwing van minimaal het aantal meters moet worden gerealiseerd zoals in artikel 8.2.2 onder b is aangegeven;

1. aan de voorkeursgrenswaarde zoals bedoeld in de Wet geluidhinder, of;

2. aan de waarden zoals opgenomen in het Besluit hogere waarden Wet geluidhinder, behorende bij dit bestemmingsplan;

3. door de omliggende bedrijfsactiviteiten aan de geluidsvoorschriften uit het Activiteitenbesluit (of een daarvoor in de plaats getreden kader), een maatwerkvoorschrift of een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu.

Artikel 27 Algemene aanduidingsregels

27.1 Vrijwaringszone - dijk

27.1.1 Aanduidingsomschrijving

De voor 'vrijwaringszone - dijk' aangeduide gronden zijn mede bestemd voor onderhoud, bescherming of mogelijkheden voor versterking van de waterkerende functies van de dijk.

27.1.2 Bouwregels

a. Verbod

Ter plaatse van de aanduiding 'vrijwaringszone - dijk' mag, in afwijking van de bouwregeling voor de voorkomende bestemmingen, niet binnen bedoelde zone worden gebouwd.

b. Uitzondering op verbod

Het bouwverbod bedoeld in a geldt niet voor (vervangende nieuwbouw van) bebouwing die aanwezig is op het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerp van dit bestemmingsplan.

27.1.3 Afwijken van de bouwregels

Burgemeester en wethouders kunnen bij een omgevingsvergunning voor het bouwen afwijken van het bepaalde in a ten behoeve van bouwwerken die toegelaten zijn krachtens de voorkomende bestemming(en), mits:

- geen onevenredig afbreuk wordt gedaan aan het doelmatig en veilig functioneren van de waterkerende functies van de dijk;
- vooraf advies wordt ingewonnen van de betreffende beheerder van de waterkering.

27.2 Kostenverhaal

27.2.1 Wetgevingzone - exploitatiegebied

a. Kosten van gebiedsinvesteringen worden verhaald ten laste van de gronden gelegen binnen het exploitatiegebied, waarop bouwplannen zijn voorzien, waarvoor kostenverhaal verplicht is op grond van artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening of een daarvoor in de plaats tredend besluit;

b. het exploitatiegebied is op de verbeelding aangegeven met de aanduiding "Wetgevingzone - exploitatiegebied".

Artikel 28 Algemene wijzigingsregels

28.1 Wetgevingzone - wijzigingsgebied - 2

Ter plaatse van de aanduiding 'Wetgevingzone - wijzigingsgebied - 2' kunnen burgemeester en wethouders op grond van artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening de bestemming(en) wijzigen naar de functie wonen en bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 2, zoals opgenomen op de lijst van bedrijfsactiviteiten die als bijlage 2 bij deze regels is gevoegd, met bijbehorende voorzieningen zoals, water, tuin, parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en -paden, onder de voorwaarden dat;

a. gebouwen uit maximaal 5 bouwlagen mogen bestaan;

b. gebouwen niet buiten de bouwgrenzen gebouwd mogen worden, zoals opgenomen op het kaartje dat als bijlage 3 bij de regels is gevoegd;

- c. minimaal 60% b.v.o. van gebouwen uit woningen moet bestaan;
- d. minimaal 20% b.v.o. van gebouwen uit bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 2 moet bestaan;
- e. minimaal 70% van de voorgevels van woningen gekeerd moeten zijn naar de bouwgrenzen, zoals opgenomen op het kaartje dat als bijlage 3 bij de regels is gevoegd.
- f. in afwijking van het bepaalde onder a gebouwen uit minimaal 4 bouwlagen moeten bestaan en uit maximaal 8 bouwlagen mogen bestaan, indien gelegen:
 - 1. aan de Boezem;
 - 2. aan de Verlegde Bosdreef;
- g. maximaal 140 woningen mogen worden gebouwd;
- h. een woning moet een minimale oppervlakte hebben van 50 m²;
- i. per woning de tuin voor niet meer dan 50% mag worden verhard;
- j. de wijziging uit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is;
- k. de wijziging uit milieutechnisch oogpunt aanvaardbaar is;
- l. bij het aantonen van de milieutechnische aanvaardbaarheid zoals genoemd onder j met betrekking tot het aspect "geluid" uit een akoestisch rapport moet blijken dat kan worden voldaan aan de Wet geluidhinder of een wettelijk kader dat daarvoor in de plaats is getreden;
- m. de wijziging uit verkeerskundig oogpunt aanvaardbaar is; waarbij uitgangspunt is dat de verkeersgeneratie niet meer mag bedragen dan de verkeersgeneratie als gevolg van het realiseren van 140 woningen;
- n. voldaan kan worden aan een water(compensatie)opgave die uit de wijziging voortvloeit;
- o. er sprake is van voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen, overeenkomstig het beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van parkeren, zoals geldend op het moment van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en het gebruik van gronden en/of bouwwerken.

28.3 *Wetgevingzone - wijzigingsgebied - 4*

Ter plaatse van de aanduiding 'Wetgevingzone - wijzigingsgebied - 4' kunnen burgemeester en wethouders op grond van artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening de bestemming(en) wijzigen naar de bestemming en/of functies:

- 'Gemengd - 2',
- parkeervoorzieningen,
- voorzieningen op het gebied van onderwijs en cultuur, waaronder een museum,

- zalenverhuur/voorzieningen ten behoeve van het houden van bijeenkomsten in de zin van vergaderingen, lezingen ed;
- onder de voorwaarden dat:
 - a. de bouwhoogte van gebouwen niet meer mag bedragen dan 10 meter, gemeten vanaf het hoogst gelegen maaiveld;
 - b. het bebouwde oppervlakte met niet meer dan 2000 m² mag toenemen;
 - c. de wijziging uit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is;
 - d. de wijziging uit verkeerskundig oogpunt aanvaardbaar is;
 - e. de wijziging uit milieutechnisch oogpunt aanvaardbaar is;
- f. bij het aantonen van de milieutechnische aanvaardbaarheid zoals genoemd onder e met betrekking tot het aspect "geluid" uit een akoestisch rapport moet blijken dat kan worden voldaan aan de Wet geluidhinder of een wettelijk kader dat daarvoor in de plaats is getreden;
- g. advies wordt ingewonnen van het Hoogheemraadschap;
- h. er sprake is van voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen, overeenkomstig het beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van parkeren, zoals geldend op het moment van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en het gebruik van gronden en/of bouwwerken.

Artikel 31 Algemene afwijkingsregels

31.1 Afwijking toegestane bouwhoogte techniek
Burgemeester en wethouders kunnen bij een omgevingsvergunning voor het bouwen afwijken van de regels van dit bestemmingsplan ten aanzien van de maximum toegestane bouwhoogte van een gebouw, ten behoeve van technische voorzieningen op het dak, welke noodzakelijk zijn voor het doelmatig functioneren van het bouwwerk, zoals liftopbouwen, lichtkoepels, schoorstenen, antennemasten, luchtverserings-apparatuur, glazenwas installatie e.d., mits de overschrijding van de maximum bouwhoogte niet meer dan 5 meter bedraagt, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het straat- en bebouwingsbeeld en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken.

31.2 Afwijking toegestane afmetingen, maten en percentages

Burgemeester en wethouders kunnen bij een omgevingsvergunning voor het bouwen afwijken van de regels van dit bestemmingsplan voor afwijkingen van toegestane afmetingen, maten (waaronder minimale en maximale afstanden) en percentages tot niet meer dan 10% van die af-

metingen, maten en percentages, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het straat- en bebouwingsbeeld, de verkeersveiligheid, de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken en de milieusituatie.

Artikel 32 Overige regels

32.1 Voorwaardelijke verplichting over parkeren

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 voor de overige bestemmingen in het plangebied.

Noot



1. Mocht appellante, de Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht, “op goede gronden veronderstellen” dat de uitlatingen van het college van burgemeester en wethouders in de brief van 24 oktober 2017 “de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkten” (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen, r.o. 11.3 (Amsterdams dakopbouw))? Nee, zo oordeelt de Afdeling in de hier geannoteerde uitspraak. Daarvoor acht de Afdeling in de eerste plaats van belang dat uitlatingen alleen aan de democratisch gekozen gemeenteraad kunnen worden toegerekend als die raad daarmee heeft ingestemd. Dat is volgens de Afdeling hier niet het geval. Verder acht de Afdeling van belang dat appellante als professionele partij wist of had kunnen weten dat de gemeenteraad het bevoegd gezag is en niet het college. Tot slot hecht de Afdeling belang aan het feit dat de raad “bovendien wel rekening heeft gehouden met de uitlating van het college”. Door de raad is onderzocht of de door appellante gewenste noordelijke ontsluitingsroute kon worden gerealiseerd. Met deze laatste overweging sluit de Afdeling aan bij ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, TBR 2020/119 m.nt. Groot (*Proscopius/Zaltbommel*).

2. Appellante slaagt er in deze zaak niet in om succesvol het driestappenplan van de Afdeling voor beroepen op het vertrouwensbeginsel te doorlopen. Zij struikelt over stap 2. Hoewel de Afdeling met de invulling van stap 2 zegt “op te schuiven van het bestuurlijke naar het burgerperspectief”, hecht zij tegelijkertijd belang aan de – in de woorden van A-G Wattel – “grens tussen de Executieve en de Legislatieve”, zoals die volgt uit

de trias politica. Dit laatste zorgt ervoor dat de democratisch gekozen gemeenteraad slechts aan een gedraging, uitlating of toezegging van een ander bestuursorgaan (zoals in dit geval het college) kan worden gehouden als hij daarmee heeft ingestemd. Daarmee werpt de Afdeling een vrij hoge drempel op voor een succesvolle toerekening van gewekt vertrouwen. Zeker in het omgevingsrecht waar de rolverdeling tussen het college en de raad niet zo strikt is. Zie T. Groot en L.J.A. Damen, ‘Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer’, *JBPlus* 2019/3, en T. Groot, ‘Het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht’, *TBR* 2020/19. Ogenscheinlijk ter compensatie van deze hoge drempel, vereist de Afdeling dat de gemeenteraad “rekening houdt” met de gedraging, uitlating of toezegging van het andere bestuursorgaan. Maar wat houdt dit rekening houden precies in en hoe verhoudt zich dit tot de belangenafweging van stap 3 van het stappenplan? Beide lijken op het eerste gezicht namelijk een afweging van belangen in te houden. Eerder sprak ik om die reden over de belangenafweging *light* in stap 2 en de belangenafweging van stap 3 (zie voormelde noot in *TBR* 2020/119). In deze annotatie zet ik de rechtspraak naast elkaar met het doel de overeenkomsten en/of verschillen tussen deze twee afwegingen scherp te krijgen. Daartoe zet ik eerst de rechtspraak over stap 2 uiteen (punten 3-4). Ik richt mij hierbij op de rechtspraak waarbij stap 2 niet succesvol wordt doorlopen in verband met de hiervoor bedoelde rolverdeling binnen ons democratisch bestel. Daarbij herhaal ik kort mijn aanvankelijke bedenkingen hierbij. Daarna ga ik in op de belangenafweging in stap 3. Wat weten we hierover tot nu toe? (punten 5-6). Ik sluit af met enkele observaties over de overeenkomsten en/of verschillen tussen deze twee belangenafwegingen en een vooruitblik naar 2026 (punt 7).

3. In zijn conclusie over het vertrouwensbeginsel (conclusie 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896) bepleit A-G Wattel een meer functionele (risico)toerekening geïnspireerd op het burgerlijk recht en het strafrecht. De nadruk zou volgens Wattel minder op de precieze juridische bevoegdheidsverdeling moeten liggen en meer op de vraag of de schijn van diens bevoegdheid naar verkeersopvattingen voor rekening van het bevoegde bestuursorgaan komt. Een uitzondering maakt Wattel voor het geval waarin het bevoegd gezag een democratisch gekozen orgaan is zoals een gemeenteraad, dit in verband met – ik zei het hiervoor al – de grens tussen de Executieve en de Legislatieve. Damen en ik spraken hierover eerder al onze bedenkingen uit in voormeld artikel in *JBPlus* 2019/3. Kort gezegd, komen die bedenkingen op het volgende

neer. Ten eerste, klopt het, zoals Wattel stelt, dat de raad er niet over vermag te beschikken hoe het college de dagelijkse bestuurstaken uitvoert? Brengt het uitgangspunt van dualisme dat het college bestuurt en de raad controleert niet mee dat er wel (een zekere vorm van) een dergelijk beschikken is? Ten tweede, hoe realistisch is het burgerbeeld van Wattel als hij schrijft dat “*de meeste burgers wel eens van de trias politica gehoord zullen hebben*”? Ten derde, het hanteren van een strikte grens tussen de wetgevende en uitvoerende macht pakt in het omgevingsrecht problematisch uit voor de burger, aangezien de bevoegdheidsverdeling (zeer) ingewikkeld in elkaar zit én burgers niet of nauwelijks toegang hebben tot de gemeenteraad. In plaats daarvan spreken zij met een ambtenaar of (een lid van) het college van burgemeester en wethouders (ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2967, AB 2018/165 m.nt. Damen (*snippergroen Bunnik*) en L.J.A. Damen, ‘Informereren, overleggen, onderhandelen en vertrouwen’, in: H.B. Winter e.a. (red.), *Ridderorde*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2014, p. 199-210). Aanvankelijk leek de Afdeling te delen in deze bedenkingen (zie voormeld artikel in TBR 2020/19). Zij overweegt dat een gedraging, uitlating of toezegging “*door of namens de raad*” kan zijn gedaan (ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2009 (*bedrijventerrein Hoogewaard*)) en onderzoekt of het gemeentebestuur een toezegging heeft gedaan in een bestemmingsplanzaak waarin de gemeenteraad het bevoegd gezag is (ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3857 (*pensionstalling Drimelen*)). Eerst in ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, AB 2019/484 m.nt. Damen (*woonschepen Kaag en Braassem*) oordeelt de Afdeling conform het advies van Wattel.

4. Wat was er in deze uitspraak van 28 augustus 2019 aan de hand? In deze zaak betogen appellanten dat het bestemmingsplan “*Spijkereiland en Blauwpolderkade*” van de raad van Kaag en Braassem in strijd is met het vertrouwensbeginsel, nu het college aan hen zou hebben toegezegd dat zij een woonbestemming zouden krijgen. De Afdeling volgt appellanten hier weliswaar in, maar de toezegging kan niet aan de raad worden toegerekend. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

“Gelet op de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad om bestemmingsplannen vast te stellen, moet grote terughoudendheid worden betracht bij het aannemen van gebondenheid van een raad aan mededelingen van andere bestuursorganen van dezelfde rechtspersoon. Deze exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad brengt mee dat een derde niet erop mag vertrouwen dat handelingen van het college de raad binden, indien dat vertrouwen niet mede

wordt ontleend aan uitlatingen van de gemeenteraad zelf.”

Nu van dit laatste geen sprake is, faalt het beroep op schending van het vertrouwensbeginsel.

In ABRvS (vzr.) 29 mei 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:1297 (*ontsluiting Wilnis*) en ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, TBR 2020/119 m.nt. Groot (*Proscopius/Zaltbommel*) herhaalt (de voorzieningenrechter van) de Afdeling deze overweging in vergelijkbare woorden. In laatstgenoemde uitspraak voegt de Afdeling daar aan toe dat in dit geval, gelet op de voor geschiedenis, sprake is van een situatie waarin de raad met de toezegging van het college “*rekening had moeten houden bij de vaststelling van het plan*.” De raad had dit in zijn afweging op grond van artikel 3:4 Awb moeten meenemen. Wat het *precies* is aan die voorgeschiedenis dat de Afdeling tot deze conclusie brengt, is niet duidelijk. Wél is duidelijk dat de Afdeling eraan hecht dat de toezegging van het college aansluit bij het op dat moment geldende beleid van de raad. Dit beleid is later gewijzigd. Omdat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe hij met de toezegging is omgegaan en of er aanleiding bestaat voor schadevergoeding, concludeert de Afdeling dat het bestreden besluit (vaststelling van het bestemmingsplan) in strijd is met artikel 3:46 Awb (en dus niet met artikel 3:4 Awb).

De hier geannoteerde uitspraak is de tweede uitspraak waarin de Afdeling overweegt dat ondanks dat appellante geen succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel toekomt, het bevoegd gezag wél rekening moet houden met – kort gezegd – het gewekte vertrouwen. Anders dan in de *Proscopius/Zaltbommel*-uitspraak van 15 juli 2020 heeft de raad dit ook afdoende gedaan, omdat door de raad onderzoek is gedaan naar *het object van vertrouwen*, te weten de noordelijke ontsluitingsweg. Ik lees in de overweging niet dat de raad in zijn afweging op grond van artikel 3:4 Awb heeft betrokken dat appellante erop *vertrouwde* dat die ontsluitingsweg er zou komen (oftewel: het *belang* dat hierbij bestaat), maar wellicht is dat geïmpliceerd. Het roept bij mij de vraag op of het voor de afweging verschil maakt of de door appellante gewenste aanwending van de bestuursbevoegdheid in de afweging wordt betrokken (in dit geval de aanleg van de noordelijke ontsluitingsweg) of het *belang* dat appellante heeft bij die aanwending (bijvoorbeeld het niet hoeven omrijden, minder verkeersoverlast etc.). Als dit eerste het geval is vraag ik mij af of de aanwending van die bevoegdheid niet sowieso in de artikel 3:4 Awb-afweging terecht zou zijn gekomen, ook als daarover geen vertrouwen was gewekt, namelijk bij het onderzoek naar alterna-

tieven. Wat is dan precies in de afweging de toevoeging van het gewekte vertrouwen?

5. Inmiddels zijn er verschillende uitspraken van de Afdeling over de derde stap:

1. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1778, AB 2019/303 m.nt. Damen (*JVG/Zoetermeer*),

2. ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1832 (*Suit Supply*),

3. ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2339 (*parkeerterrein Aalten*),

4. ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278, AB 2020/252 m.nt. Kortmann (*berging Achtkarspelen*),

5. ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953, AB 2020/302 m.nt. Groot (*varkenshouderij Oost Gelre*),

6. ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956 (*veehouderij Oost Gelre*),

7. ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, AB 2020/271 m.nt. Van Ravels (*bedrijfswoning Westland*) en daarover Raad van State, *Jaarverslag 2020*, p. 16,

8. ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, AB 2020/311 m.nt. Koenraad, *TBR 2020/133* m.nt. Groot (*garage Alphen-Chaam*),

9. ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1362, *TBR 2020/109* m.nt. Groot (*koken Almelo*),

10. ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2175, AB 2021/43 m.nt. Nijmeijer (*arbeidsmigranten Waalwijk*),

11. ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2385, AB 2020/402 m.nt. Nijmeijer (*Zorg Anders*),

12. ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2606, AB 2021/61 m.nt. Bronsema (*voorziening Calamiteitenfonds*) en daarover Raad van State, *Jaarverslag 2020*, p. 15,

13. ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:638 (*uitwerkingsplan Enkhuizen*), en

14. ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1223 (*hoogheemraadschap Rijnland*).

In mijn annotatie in AB 2020/302 zet ik de rechtspraak over stap 3 tot die tijd uitgebreid uiteen.

6. Ik bespreek hierna twee recente en belangrijke uitspraken die in 2021 zijn gedaan. De eerste is ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:638 (*uitwerkingsplan Enkhuizen*). De tweede is ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1223 (*hoogheemraadschap Rijnland*). In eerstgenoemde uitspraak, over het niet vaststellen van een uitwerkingsplan, voeren appellanten aan dat de raad hen meerdere malen heeft toegezegd over te gaan tot uitwerking van de bestemming "Wonen-uit te werken" voor hun gronden, maar dat nu weigert. De Afdeling oordeelt dat aan appellanten een dergelijke toezegging is gedaan, blijkens haar uitspraak van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:480. In deze uitspraak is vermeld:

"Volgens de raad is het streven erop gericht om het uitwerkingsplan medio 2020, naar verwachting uiterlijk september 2020, te hebben vastgesteld. In dit verband heeft de raad ter zitting gesteld dat ook daadwerkelijk kan worden verwacht dat een uitwerkingsplan zal worden vastgesteld, omdat hij het opnieuw toekennen van een agrarische bestemming aan de gronden van appellant en anderen, in plaats van het vaststellen van een uitwerkingsplan, niet wenselijk acht."

De Afdeling overweegt vervolgens, zoals zij vaker overweegt bij stap 3 (bijvoorbeeld ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2606, AB 2021/61 m.nt. Bronsema (*voorziening Calamiteitenfonds*)), dat aan gerechtvaardigde verwachtingen niet altijd hoeft te worden voldaan, omdat zwaarder wegen de belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, daaraan in de weg kunnen staan. De Afdeling concludeert, kort samengevat, dat hoewel de raad de ruimte had te weigeren een uitwerkingsplan vast te stellen, de motivering die hiervoor is gegeven onvoldoende is.

De tweede uitspraak gaat over een last onder dwangsom, opgelegd door het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Rijnland, inhoudende dat zij de baggerwerkzaamheden aan de Oostbroekwetering ter hoogte van haar perceel dient te gedogen. Appellante stelt dat het college van handhavend optreden had moeten afzien, nu met de behandelend ambtenaar op 6 augustus 2018 mondeling is overeengekomen dat de baggerwerkzaamheden uitsluitend met een baggerspuit zouden worden uitgevoerd. Deze afspraak is volgens appellante met een handdruk bekrachtigd en aan deze afspraak is ook feitelijk uitvoering gegeven op 6 en 7 augustus 2018. Door desondanks handhavend op te treden handelt het college in strijd met het vertrouwensbeginsel. De Afdeling oordeelt dat aan de eerste twee stappen is voldaan; er is een toezegging die aan het college kan worden toegerekend. Ter beoordeling ligt daarmee voor, zo overweegt de Afdeling, of bij de derde stap het college gehouden is bij het invorderingsbesluit te voldoen aan de gerechtvaardigde verwachtingen aan de kant van appellante. De Afdeling volgt het college niet in de stelling dat van de gedane toezegging is teruggekomen. Daarvoor bestaat onvoldoende bewijs, nu er onder andere geen gespreksverslag is gemaakt van het overleg waarin de toezegging zou zijn ingetrokken. De Afdeling concludeert dat hoewel het algemene belang om zoveel mogelijk de klassieke methode voor baggeren te gebruiken zwaar weegt, dit belang niet doorslaggevend is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de last geen specifieke baggermethode is vermeld, terwijl dat wel had gekund.

7. Ondanks het beperkte aantal uitspraken over stap 2 in de hier geschetste situatie dat het door de Executieve gewekte vertrouwen niet aan de Legislatieve kan worden toegerekend, is toch al iets te zeggen over enerzijds de afweging in stap 2 en anderzijds die in stap 3. Wat mij ten eerste opvalt is dat de afweging in stap 2 gelijkenissen vertoont met de rechtspraak die de Afdeling heeft over de rol van bevoegdhedenovereenkomsten – met inspanningsverplichtingen – tussen het college en burgers en bedrijven. Ook die binden de raad niet. De raad moet daar echter wel rekening mee houden in de belangenafweging bij vast te stellen besluiten. Zie P.J.J. van Buuren, 'De waarde van een overeenkomst over ruimtelijke ontwikkeling', in: A.G. Bregman e.a. (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening* (Lubach-bundel), Den Haag: IBR 2014, pp. 130-136. Recente rechtspraak hierover leert overigens dat dergelijke beroepsgronden van appellanten weinig succes hebben (zie J.A.M.A. Sluysmans en N. van Triet, 'De bevoegdhedenovereenkomst bij de civiele rechter en de bestuursrechter', *TBR* 2019/18). Ten tweede lijkt de juridische grondslag van de afweging te verschillen; in stap 2 gaat het om artikel 3:4 Awb en in stap 3 om het vertrouwensbeginsel sec. Een mogelijk verschil, ik noemde dit al kort onder 4, is dat in stap 2 sec naar de aanwending van de bevoegdheid conform het gewekte vertrouwen wordt gekeken en minder of niet naar het belang bij honorering ervan, terwijl in stap 3 dit belang duidelijk(er) voorop staat. Een alternatieve aanwending van de bestuursbevoegdheid sec is wellicht gemakkelijker opzij te zetten dan het belang bij honorering ervan. De stap 2-afweging lijkt in elk geval (nog) minder snel in het voordeel uit te pakken van de vertrouwende burger. Maar nadere rechtspraak hierover zal moeten worden afgewacht om deze conclusie goed te onderbouwen. Immers, er zijn nog maar een beperkt aantal uitspraken over deze materie. Resteert mij te zeggen dat naar mijn idee niet lichtvaardig zou moeten worden omgesprongen met gewekt vertrouwen. Ook niet als dit vertrouwen is gewekt door een ander bevoegd gezag. In de ogen van de burger is de overheid, zeker die binnen een publiekrechtelijk rechtspersoon als de gemeente, één en dezelfde. En is het niet juist door die ogen dat de rechtspraak vaker zou moeten worden gezien? Dat is in elk geval mijn hoop voor 2026.

Mijn verwachting voor 2026 is dat vertrouwende burgers – gelet op de grens tussen de Executieve en de Legislatieve – zullen blijven struikelen bij stap 2 als sprake is van onbevoegdheid gedane toezeggingen. De hier geannoteerde uitspraak sterkt mij in deze gedachte. Daarentegen staan in 2026 vertrouwende burgers er bij stap 3 denk ik beter voor dan voorheen, omdat bij bevoegdelijk gedane toezeggingen steeds meer

van deze burgers (soms succesvol) doordringen tot stap 3 (zie punt 5). Laatstgenoemden hebben denk ik de tijdsgeest mee (zie bijvoorbeeld Nationale ombudsman e.a., *Jaarverslag 2020 - De burger verdient beter* (Kamerstukken II 2020/21, 35 743, nr. 2)).
T. Groot

AB 2021/245

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

26 mei 2021, nr. 201908492/1/A2

(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, J.J. van Eck, J.Th. Drop)
m.nt. C.N.J. Kortmann*

Art. 1, 69 Zvw; art. 2, 3, 4 Wet zorgtoeslag

NJB 2021/1734

ECLI:NL:RVS:2021:1072

Appellant en zijn echtgenote, die in Marokko woont, krijgen samen een lager bedrag aan zorgtoeslag dan appellant zou krijgen als hij alleenstaand zou zijn geweest. Volgens de Afdeling is dit niet de uitkomst die de wetgever heeft beoogd. De wet is onjuist toegepast.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft de zorgtoeslag waarop appellant en zijn partner aanspraak kunnen maken vastgesteld door bij de standaardpremie ten behoeve van appellant (€ 1.530 voor 2017 en € 1.546 voor 2018) de standaardpremie vermenigvuldigd met de woonlandfactor voor Marokko voor zijn in dat land wonende partner (€ 19,125 voor 2017 en € 19,33 voor 2018) op te tellen. Het aldus verkregen totaalbedrag (€ 1.549,125 voor 2017 en € 1.565,33 voor 2018) is vervolgens verminderd met de normpremie voor verzekerden met een partner (€ 1.016,51 voor 2017 en € 971,42 voor 2018). Het verschil bedraagt in 2017 € 532,62 en in 2018 € 593,91. Appellant en zijn partner kunnen aldus volgens de Belastingdienst/Toeslagen samen aanspraak maken op een bedrag aan zorgtoeslag van ongeveer € 44 per maand voor 2017 en ongeveer € 49 per maand voor 2018. Als appellant alleenstaand zou zijn geweest had hij in 2017 en 2018 aanspraak kunnen maken op de maximale zorgtoeslag van € 88 respectievelijk € 94 per maand.

De Afdeling is van oordeel dat dit niet de uitkomst is die de wetgever heeft beoogd. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wzt (Kamerstukken II 2006/07, 30 918, nr. 3, blz. 19) staat

* C.N.J. Kortmann is advocaat bij Stibbe en tevens verbonden aan de Universiteit Utrecht.