

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:2322
Datum uitspraak	14 juni 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan "Oude Noorden en Agniesebuurt" vastgesteld. Het plangebied is gelegen in Rotterdam en bevindt zich tussen de Bergweg, het spoor ten noorden van de A20, de Rotte, Goudsesingel, Stroveer, Katshoek, Heer Bokelweg en Schiekade. De raad wil met het plan verschillende bestemmingsplannen actualiseren. Het plan heeft een overwegend consoliderend karakter. [appellant sub 1] is eigenaar van verschillende percelen met opstallen in het plangebied, voornamelijk aan de Zwart Janstraat. Zijn beroep gaat over de plandelen die betrekking hebben op de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] in Rotterdam.

Volledige tekst

202105315/1/R3.

Datum uitspraak: 14 juni 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Rotterdam,
 2. [appellant sub 2] en anderen, wonend te Rotterdam,
 3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te Rotterdam,
 4. [appellante sub 4], gevestigd te Rotterdam,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Oude Noorden en Agniesebuurt" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen, [appellanten sub 3] en [appellante sub 4] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad, [appellante sub 4], [appellant sub 1] en [appellanten sub 3], hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 27 maart 2023 behandeld, waar [appellante sub 4], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. G.J.M. de Jager, advocaat in Rotterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.M.H. Dellaert en mr. J.M. Tang, vergezeld van E.A. de Bruijn, zijn verschenen. Verder is op de zitting [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied is gelegen in Rotterdam en bevindt zich tussen de Bergweg, het spoor ten noorden van de A20, de Rotte, Goudsesingel, Stroveer, Katshoek, Heer Bokelweg en Schiekade. De raad wil met het plan verschillende bestemmingsplannen actualiseren. Het plan heeft een overwegend consoliderend karakter.

Beoordelingskader

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

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] is eigenaar van verschillende percelen met opstallen in het plangebied, voornamelijk aan de Zwart Janstraat. Zijn beroep gaat over de plandelen die betrekking hebben op de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] in Rotterdam.

Horeca

4. [appellant sub 1] betoogt dat de raad op de verbeelding ten onrechte geen aanduiding "horeca" heeft toegekend aan de gronden van de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]. [appellant sub 1] voert aan dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam omgevingsvergunningen heeft verleend voor het gebruik van de panden voor horeca.

4.1. In het bestreden plan is aan de gronden van de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3], onder meer, de bestemming "Detailhandel" toegekend.

Ingevolge artikel 5.1 van de planregels zijn de voor detailhandel aangewezen gronden bestemd voor, onder meer, horeca op de begane grond, ter plaatse van de aanduiding "horeca".

Op de verbeelding van het plan is geen aanduiding "horeca" toegekend aan de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3].

4.2. De raad heeft te kennen gegeven dat voor het gebruik van de panden omgevingsvergunningen zijn verleend en dat deze onherroepelijk zijn. De raad verzoekt de Afdeling om het beroep van [appellant sub 1] gegrond te verklaren, de bestreden plandelen te vernietigen en daarbij zelf in de zaak te voorzien door aan de plandelen die betrekking hebben op de drie percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3], op de verbeelding de aanduiding "horeca" toe te kennen.

4.3. Artikel 3:2 van de Awb luidt: "Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

5. Gelet op wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover de raad heeft nagelaten de aanduiding "horeca" toe te kennen aan de plandelen die betrekking hebben op de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

6. Artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb luidt: "De bestuursrechter kan bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan."

6.1. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door te bepalen dat aan de plandelen die betrekking hebben op de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3], op de verbeelding de aanduiding "horeca" wordt toegekend en te bepalen dat deze uitspraak, wat betreft deze plandelen, in de plaats treedt van het besluit van 8 juli 2021, voor zover dat is vernietigd. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat derdebelanghebbenden hierdoor in hun belangen worden geschaad.

7. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

8. [appellant sub 2] en anderen zijn omwonenden van de percelen [locatie 4]-[locatie 5] (hierna: de percelen). Zij richten zich in beroep tegen de aan de percelen toegekende aanduiding "maximum bouwhoogte 14 m" en de in het plan geboden mogelijkheid om, bovenop de maximum bouwhoogte, direct aansluitend op de dakrand een dakterras aan te leggen, waarbij de gevels als borstwering worden doorgetrokken.

Ontvankelijkheid

9. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant sub 2] en anderen geen belang meer hebben bij de beoordeling van hun beroep, omdat dit beroep is gericht tegen het bouwen van een bouwwerk op de percelen en daarvoor intussen een omgevingsvergunning is verleend die onherroepelijk is geworden.

9.1. De Afdeling overweegt dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam bij besluit van 4 juni 2021 een omgevingsvergunning heeft verleend voor het bouwen van een winkel/kantoorruimte en twee appartementen op de percelen. De Afdeling ziet hierin evenwel geen aanleiding voor het oordeel dat het beroep van [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Daarvoor is van belang dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling een bestemmingsplan zich leent voor herhaalde toepassing (uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2012 ([ECLI:NL:RVS:2012:BY0384](#))).

Procedure

10. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan onzorgvuldig is verlopen. In het bestreden besluit is een bouwhoogte van 14 m mogelijk gemaakt op de percelen, terwijl dit in het ontwerpbestemmingsplan nog 10 m was. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de raad deze wijziging ten onrechte niet heeft bekendgemaakt. Daarnaast stellen zij dat de raad hen ten onrechte geen inspraakmogelijkheid heeft geboden over deze gewijzigde vaststelling ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan.

10.1. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Alleen als de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, moet de wettelijke procedure opnieuw worden doorlopen.

De raad heeft in dit geval het plan vastgesteld met een aantal wijzigingen. Zo heeft de raad de op de verbeelding ter plaatse van de percelen opgenomen maximale bouwhoogte gewijzigd naar 14 m, in plaats van een bouwhoogte van 10 m die was opgenomen op de verbeelding van het ontwerpbestemmingsplan. Deze afwijking van het ontwerp is beperkt tot het plandeel dat betrekking heeft op de percelen, en is naar aard en omvang niet zo groot dat het gaat om een wezenlijk ander plan. Daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan ten onrechte heeft vastgesteld zonder dat daarbij de wettelijke procedure opnieuw is doorlopen.

De raad heeft de bekendmaking van het plan gepubliceerd in het gemeenteblad. Daarin staat dat de wijzigingen die zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan, zijn opgenomen in het raadsbesluit dat bij het vastgestelde plan ter inzage ligt. [appellant sub 2] en anderen hebben over de gewijzigde bouwhoogte gronden kunnen aanvoeren in beroep en dat hebben zij ook gedaan.

Gelet op het voorgaande, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor de conclusie dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Bouwhoogte

11. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan op de percelen ten onrechte een bouwwerk van vier lagen met een bouwhoogte van 14 m toestaat, terwijl dit in het ontwerpbestemmingsplan plan 10 m was. Zij wijzen verder op de in artikel 7.2.2, onder b en onder 4, van de planregels gemaakte uitzondering op de voor dakterrassen geldende regel dat de afstand tussen de terrasafscheiding en de dakranden minimaal 1,5 m moet bedragen. Hierdoor kunnen de gevels op de percelen nog hoger worden gebouwd. Volgens [appellant sub 2] en anderen wordt met deze hoogte en contour de lichtinval op hun percelen onaanvaardbaar aangetast.

11.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Oude Noorden", vastgesteld door de raad op 24 juni 2010, niet in de weg stond aan het bouwen van een gebouw met een bouwhoogte van 14 m op de percelen.

11.2. Uit de verbeelding van het bestreden plan blijkt dat aan de percelen de bestemming "Gemengd -2" en de aanduiding "maximum bouwhoogte: 14 m" is toegekend.

Ingevolge artikel 7.1 van de planregels zijn de voor "Gemengd - 2" aangewezen gronden op de begane grond bestemd voor onder meer detailhandel, dienstverlening, kantoren. Verder zijn de gronden bestemd voor bedrijven tot en met categorie 2 als bedoeld in "Bijlage 1 Bedrijvenlijst categorie 1 en 2", maatschappelijke voorzieningen en woningen.

Artikel 7.2.2 van de planregels luidt:

a. de goot- en/of bouwhoogte van de gebouwen mag niet meer bedragen dan op de verbeelding is aangegeven;

b. een dakterras is toegestaan; indien de maximum toegestane bouwhoogte van een gebouw is bereikt, onder de volgende voorwaarden:

1. uitsluitend op daken die plat zijn afgedekt;

2. de totale hoogte vanaf het dakvlak tot de bovenkant van de terrasvloer bedraagt maximaal 0,3 meter;

3. de terrasafscheiding heeft een maximale bouwhoogte van 1,30 meter, gemeten vanaf de bovenkant van de te realiseren terrasvloer;

4. de afstand tussen de terrasafscheiding en de dakranden bedraagt minimaal 1,5 meter, de afstand van 1,5 meter geldt niet voor Zwart Janstraat 141-143, mits de gevels als borstwering worden doorgetrokken;

5. een gebouwde voorziening op het dak (ten behoeve van de daktoegang) is toegestaan met een maximum oppervlakte van 6 m² (inclusief overstekken e.d.), een maximum bouwhoogte van 3 meter, gemeten vanaf de te realiseren terrasvloer en een minimale afstand tot de dakranden die gelijk is aan de hoogte van de opbouw;

6. met inachtneming van het bepaalde binnen de dubbelbestemming Waarde - Cultuurhistorie 1."

11.3. Uit de plankaart bij het vorige bestemmingsplan "Oude Noorden", blijkt dat aan de percelen de bestemming "Gemengd - 1,2,3" was toegekend. Op die plankaart is, onder meer, de aanduiding ".4" opgenomen ter plaatse van de percelen, wat betekent dat het maximaal aantal bouwlagen daar vier bouwlagen mocht bedragen. In het vorige plan waren geen afzonderlijke regels opgenomen over de aanleg van een dakterras, als de maximum toegestane bouwhoogte van een gebouw is bereikt.

11.4. Zoals hiervoor is overwogen heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam bij besluit van 4 juni 2021 een omgevingsvergunning verleend. Uit de door de raad overlegde stukken blijkt dat deze vergunning is verleend voor de bouw van een gebouw op de percelen, met vier bouwlagen en een bouwhoogte van 12,685 m. Op de bouwtekening staat op het dak van het gebouw een terras getekend, waarbij de gevels van het gebouw als borstwering zijn doorgetrokken tot een hoogte van 14 m. De verleende omgevingsvergunning was nog niet onherroepelijk ten tijde van de vaststelling van het plan op 8 juli 2021. De vergunninghouder heeft op de zitting toegelicht dat de

bouwwerkzaamheden intussen zijn gestart.

11.5. Zoals volgt uit rechtspraak van de Afdeling, vormt een niet-onherroepelijke omgevingsvergunning een zwaarwegend belang bij de besluitvorming. Dit neemt niet weg dat de raad ook andere relevante belangen in zijn afweging moet betrekken (uitspraak van 29 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1812) (onder 10.3)).

Ook het enkele feit dat een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling al mogelijk was op grond van een vorig plan, laat onverlet dat de raad bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan moet beoordelen of de ontwikkeling zich verdraagt met een goede ruimtelijke ordening.

11.6. De kortste afstand tussen de percelen en het dichtstbijzijnde bestemmingsvlak met de bestemming "Tuin" van [appellant sub 2] en anderen bedraagt ongeveer 5 m. De kortste afstand tussen de percelen en een bestemmingsvlak met de bestemming "Wonen" bedraagt ongeveer 20 m.

Op grond van de planregels van het bestreden plan is het mogelijk om op de percelen een gebouw te bouwen van maximaal 14 m hoog. Bovenop dat gebouw, direct aansluitend op de dakrand, is nog een terras mogelijk met een vloerdikte van 0,3 m en een terrasafscherming van 1,3 m hoog. Bij het realiseren van een dakterras geldt als voorwaarde dat de gevels van het gebouw als borstwering worden doorgetrokken, waardoor deze tot een hoogte van 15,6 m kunnen worden gebouwd. De Afdeling acht het aannemelijk dat deze bouw mogelijkheden zorgen voor een vermindering van lichtinval op de gronden van [appellant sub 2] en anderen, die op korte afstand achter de percelen zijn gelegen. De raad heeft op de zitting verklaard dat hij hiernaar geen onderzoek heeft gedaan. De Afdeling ziet daarom in het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid.

Het betoog slaagt.

Aangezicht en historische waarde

12. [appellant sub 2] en anderen hebben in hun beroepsschrift betoogd dat het aangezicht van de Zwart Janstraat wordt aangetast en de historische waarde wordt genoegeerd. Zij hebben daarbij weliswaar een afbeelding overgelegd, maar zij hebben hun betoog niet gemotiveerd onderbouwd. Om die reden slaagt dit betoog niet.

Conclusie

13. Gelet op wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het gaat om de op de verbeelding opgenomen aanduiding "maximum bouwhoogte: 14 m" ter plaatse van de percelen, en artikel 7.2.2, onder b en onder 4, van de planregels.

14. Gelet op de aard van het geconstateerde gebrek, en met het oog op een spoedige beslechting van het geschil, zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 12 weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek te herstellen. De raad dient daarvoor met inachtneming van overweging 11.5 - 11.6 van deze uitspraak, te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor de lichtval op de percelen van [appellant sub 2] en anderen, van de op de verbeelding ter plaatse van de percelen opgenomen aanduiding "maximum bouwhoogte: 14 m" en de in artikel 7.2.2, onder b en onder 4, van de planregels gemaakte uitzondering voor een dakterras. De raad dient toereikend te motiveren dat het plan in zoverre strekt tot een

goede ruimtelijke ordening. De raad dient te bezien of het besluit van 8 juli 2021 in het licht van het voorgaande al dan niet in stand kan blijven en zo nodig een ander besluit te nemen. Daarbij geeft de Afdeling de raad in overweging om, met het oog op een goede ruimtelijk ordening, nader te bezien of hij bij de vaststelling van het plan heeft bedoeld om rekening te houden met het op 4 juni 2021 vergunde bouwplan waarbij de gevels, inclusief dakterras, niet hoger worden gebouwd dan 14 m, of dat de raad heeft beoogd om ter plaatse van de percelen een hogere maximale gevelhoogte van 15,6 m mogelijk te maken, zoals hij nu heeft gedaan.

De raad dient de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

15. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Het beroep van [appellanten sub 3]

16. [appellanten sub 3] wonen in het pand op het perceel [locatie 6] in Rotterdam. Zij kunnen zich niet verenigen met de aan het perceel toegekende bestemming "Wonen", omdat die bestemming het bestaande gebruik van de begane grond van het pand voor kantoor en een cateringbedrijf niet toestaat. Zij voeren verder aan dat zij geen zienswijze hebben ingediend, omdat zij niet op de hoogte waren van de publicatie van het ontwerpbestemmingsplan.

16.1. Uit de plankaart bij het vorige bestemmingsplan "Oude Noorden", blijkt dat aan het perceel de bestemming "Gemengd - 1,2,3" was toegekend. Op grond van die bestemming was een cateringbedrijf mogelijk op de begane grond.

In het bestreden plan is aan de gronden van het perceel [locatie 6] de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 28.1 van de planregels zijn de voor wonen aangewezen gronden bestemd voor, onder meer, woningen.

Ingevolge artikel 28.3 mogen woningen, onder de daar genoemde voorwaarden, mede worden gebruikt voor de uitoefening van een aan huis gebonden beroep of bedrijf.

16.2. De raad stelt zich op het standpunt dat met de wijziging van de bestemming naar "Wonen" alleen is beoogd om detailhandel weg te bestemmen, maar dat daarbij onbedoeld ook de cateringwerkzaamheden onmogelijk zijn gemaakt. Om die reden verzoekt de raad de Afdeling dan ook om het beroep gegrond te verklaren, het plandeel te vernietigen en zelf in de zaak te voorzien, door aan het perceel Tochtstraat 112 de bestemming "Gemengd - 1" toe te kennen. De raad wijst er op dat op grond van die bestemming ook een kantoor is toegestaan op de begane grond.

16.3. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

17. Gelet op wat [appellanten sub 3] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat gaat over de vaststelling van het plandeel

dat betrekking heeft op het perceel [locatie 6], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

18. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door te bepalen dat aan het plandeel dat betrekking heeft op het perceel [locatie 6], de bestemming "Gemengd - 1" wordt toegekend en te bepalen dat deze uitspraak, wat betreft dit plandeel, in de plaats treedt van het besluit van 8 juli 2021, voor zover dat is vernietigd. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat derdebelanghebbenden hierdoor in hun belangen worden geschaad.

19. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van [appellante sub 4]

20. [appellante sub 4] is eigenaar van het complex [locatie 7] tot en met [locatie 8] en [locatie 9] tot en met [locatie 10] in Rotterdam (hierna: het complex). Het complex is een voormalig postkantoor. [appellante sub 4] wil de locatie herontwikkelen en wil daarom de huidige bebouwing slopen. [appellante sub 4] richt zich in beroep tegen de aan de gronden van het complex toegekende dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2".

Dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2"

21. [appellante sub 4] betoogt dat er onvoldoende basis is voor het opleggen van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" op de gronden van het complex. Bij het toekennen van die bestemming is de raad volgens haar ten onrechte uitgegaan van het onderzoek "Cultuurhistorische verkenning 19e-eeuwse wijken in Noord. Oude Noorden, Agniesebuurt en Provenierswijk" van 6 februari 2014 (hierna: de cultuurhistorische verkenning). Hiervoor voert [appellante sub 4] verschillende argumenten aan.

[appellante sub 4] voert in de eerste plaats aan dat de cultuurhistorische verkenning aanzienlijk is verouderd. Ook is het onderzoek niet uitgevoerd door een deskundige externe partij, maar door een door de gemeente ingehuurd kunsthistoricus. Daarnaast gaat het verkennend onderzoek over 19e-eeuwse bebouwing terwijl de bouw van het pand dateert van 1910. Bovendien blijkt volgens [appellante sub 4] uit de transcriptie van de behandeling van de cultuurhistorische verkenning in een raadscommissie dat het doel van dit onderzoek nooit is geweest om een beschermde status toe te kennen aan het complex. Zo is tijdens de behandeling aangegeven dat dit onderzoek niet betekent dat een pand niet gesloopt mag worden, maar dat het onderzoek dient als afwegings- en/of toetsingskader bij ruimtelijke plannen. De bestreden dubbelbestemming waarbij het uitgangspunt geldt "behoud, tenzij", gaat volgens [appellante sub 4] verder dan deze doelstelling. Volgens [appellante sub 4] is het cultuurhistorisch onderzoek verder niet uitgevoerd met inachtneming van de richtlijnen van het Handboek opstellen en borgen Cultuurhistorische Verkenningen van 22 november 2017 (hierna: het Handboek).

[appellante sub 4] voert daarnaast aan dat het pand aan de [locatie 11] t/m [locatie 10] als beeldbepalend is aangemerkt in de cultuurhistorische verkenning, maar dat de panden aan de [locatie 7] t/m [locatie 12] en aan de [locatie 9] t/m [locatie 13] niet in de verkenning worden genoemd. Ook is in de cultuurhistorische verkenning ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt om welke redenen het complex de aanduiding 'bijzondere bebouwing' moet krijgen. [appellante sub 4] heeft zelf een bouwhistorisch onderzoek laten opstellen, namelijk het rapport "Bouwhistorische verkenning [locatie 9]-[locatie 10] & [locatie 7]-[locatie 12] Rotterdam" van Veerman bouwhistorie, waar volgens haar uit blijkt dat slechts heel summier sprake is van een cultuurhistorische waarde van het complex.

21.1. Aan de gronden van het complex is onder meer de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" toegekend.

Artikel 38.1, van de planregels luidt: "De voor 'Waarde - Cultuurhistorie 2' aangewezen gronden zijn behalve voor de daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud van de aan het gebied eigen zijnde cultuurhistorische waarden."

Artikel 38.2.1 luidt: "Op de voor 'Waarde - Cultuurhistorie 2' bestemde gronden is het verboden om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders bouwwerken geheel of gedeeltelijk te slopen, al dan niet in het kader van verbouwingswerkzaamheden."

Artikel 38.2.2 luidt: "In afwijking van het bepaalde in lid 38.2.1 is geen vergunning vereist ingeval van:

(...)

d. sloopwerkzaamheden die reeds in uitvoering zijn ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan;

(...)"

Artikel 38.2.3 luidt: "Vergunning wordt verleend, indien:

a. sprake is van zwaarwegende maatschappelijke, technische, dan wel economische overwegingen, en

b. nieuwbouw mogelijk is en aanvrager aannemelijk heeft gemaakt dat op de plaats van het (gedeeltelijk) te slopen bouwwerk nieuwbouw zal plaatsvinden met inachtneming van de vanuit cultuurhistorisch oogpunt van belang zijnde stedenbouwkundige, bouwkundige, architectonische en ensemble waarden, die onder andere worden gevormd door de situering, schaal, vorm en geleding van de bebouwing."

21.2. Bij het toekennen van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" aan de gronden van het complex, heeft de raad zich gebaseerd op de cultuurhistorische verkenning. Op pagina 103 van de cultuurhistorische verkenning wordt het complex aangemerkt als bijzondere bebouwing. Op de kaart behorende bij de cultuurhistorische verkenning zijn de gronden van het complex rood ingekleurd, wat inhoudt dat het complex beeldbepalend is. Op pagina 77 van de cultuurhistorische verkenning staat dat in de categorie beeldbepalend de gebouwen zijn begrepen die het meest kenmerkend zijn voor het gebied, omdat ze in hoge mate representatief zijn voor één van de bouwperiodes; en/of binnen een bepaalde bouwperiode bijzonder kenmerkend zijn (eruit springen); het gevelbeeld gaaf of redelijk gaaf is, of door de tijd aangebrachte wijzigingen reversibel zijn. Deze categorie gebouwen draagt in grote mate bij aan de ruimtelijke identiteit van een straat, buurt, gebied.

21.3. De Afdeling is van oordeel dat het betoog van [appellante sub 4] geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de raad niet de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" aan de gronden van het complex heeft kunnen toekennen. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

21.4. In wat [appellante sub 4] heeft aangevoerd over de cultuurhistorische verkenning ziet de Afdeling geen grond voor de conclusie dat de raad zich bij het toekennen van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" niet op die verkenning mocht baseren. Weliswaar dateert de cultuurhistorische verkenning uit 2014 en is deze dus ouder dan twee

jaar, maar zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 april 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:1075](#)), staat artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening er niet aan in de weg dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar aan een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd. Daarbij mag het echter niet zo zijn dat de cultuurhistorische verkenning zo verouderd is, of dat zich na de totstandkoming van dit onderzoek zulke ontwikkelingen in het plangebied hebben voorgedaan dat de raad dit onderzoek niet langer aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen leggen. Zoals de voorzieningenrechter heeft overwogen in zijn uitspraak van 14 oktober 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:2302](#)), onder 10, doen deze omstandigheden zich hier niet voor. [appellante sub 4] heeft geen nieuwe feiten en omstandigheden aangevoerd die in zoverre tot een andere conclusie zouden moeten leiden.

De Afdeling ziet daarnaast geen aanleiding voor het oordeel dat de cultuurhistorische verkenning niet is uitgevoerd door een deskundige externe partij. De raad heeft toegelicht dat iemand die verbonden was aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is ingehuurd voor het opstellen van de cultuurhistorische verkenning. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat deze persoon beschikt over voldoende expertise en niet in dienst is van de gemeente of anderszins aan de gemeente is verbonden. In wat [appellante sub 4] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen redenen om aan de juistheid daarvan te twijfelen.

De stelling van [appellante sub 4] dat de cultuurhistorische verkenning slechts gaat over 19e-eeuwse bebouwing, deelt de Afdeling niet. De cultuurhistorische verkenning is niet beperkt tot 19e-eeuwse bebouwing maar gaat over 19e-eeuwse wijken, waaronder de wijk Oude Noorden waarin het complex is gelegen.

De stelling dat de aan de gronden van het complex toegekende dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" verder gaat dan de doelstelling van de cultuurhistorische verkenning, deelt de Afdeling evenmin. Uit pagina 1 van het raadvorstel "Cultuurhistorische Verkenning Oude Noorden, Agniesebuurt, Provenierswijk" van 29 oktober 2013 volgt dat met de cultuurhistorische verkenning een afwegingskader wordt toegevoegd aan de overige overwegingen die een rol spelen bij de keuze om tot sloop over te gaan of, bij nader inzien, voor behoud te kiezen. De raad heeft de verkenning gebruikt bij het toekennen van de dubbelbestemming aan de gronden van het complex. De raad heeft daarbij beleidsruimte en heeft het in zoverre nodig geacht om in artikel 38.2.1 van de planregels een sloopverbod op te nemen. Dit sloopverbod is evenwel niet absoluut, want voor sloop kan vergunning worden verleend onder de in artikel 38.2.3 van de planregels genoemde voorwaarden. Niet valt in te zien waarom deze planregeling zich in zoverre niet zou verdragen met het doel van de cultuurhistorische verkenning.

Wat [appellante sub 4] heeft aangevoerd over het Handboek, kan ook niet leiden tot de conclusie dat de raad de verkenning in zoverre niet aan het plan ten grondslag heeft mogen leggen. Weliswaar staat op pagina 4 van het Handboek dat het document richtinggevend is voor, onder meer, afdelingen die betrokken zijn bij het opstellen van cultuurhistorische verkenningen en bestemmingsplannen, maar de raad is niet gehouden om deze richtlijnen toe te passen.

De stelling van [appellante sub 4] dat slechts een gedeelte van het pand aan de Soetendaalseweg als beeldbepalend is aangemerkt in de verkenning, deelt de Afdeling niet. Op pagina 103 van de verkenning wordt weliswaar de [locatie 11]-[locatie 10] genoemd, maar dat neemt niet weg dat, zoals hiervoor onder 21.2 is overwogen, de gronden van het complex op de bij de cultuurhistorische verkenning behorende kaart rood zijn ingekleurd, wat inhoudt dat het complex als geheel beeldbepalend is. Om die reden is het complex in de

cultuurhistorische verkenning aangemerkt als bijzondere bebouwing.

21.5. De Afdeling overweegt verder dat [appellante sub 4] aan de hand van stukken niet aannemelijk heeft gemaakt dat het complex geen zodanige cultuurhistorische waarden heeft dat de raad daaraan de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" niet heeft mogen toekennen. Weliswaar heeft [appellante sub 4] een rapport van Veerman bouwhistorie overgelegd, maar ook daaruit blijkt dat het complex cultuurhistorisch waarden heeft. Zo staat op pagina 58 van dat rapport dat de vormgeving van de centrale gevel architectonische en stedenbouwkundige kwaliteiten heeft en dat een verschraling die op detailniveau heeft plaatsgevonden, zoals bij de vensters, niet onherstelbaar is en daarom in principe weinig afdoet aan de gesignaleerde waarde. Verder staat in het rapport dat de zadeldaken van het complex beeldbepalend zijn. Ook uit de waarderingsplattegrond, behorende bij het rapport, volgt dat delen van het complex hoge cultuurhistorische waarden hebben, in het bijzonder de voorgevel ervan. De raad stelt dat bepaalde delen van het complex weliswaar op zichzelf bezien wellicht niet de kwalificatie beeldbepalend verdienen, maar dat het ensemble het complex beeldbepalend maakt. De raad heeft met de toekenning van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" willen voorkomen dat beschermingswaardige delen van het complex eenvoudig verloren kunnen gaan of de minder beeldbepalende elementen en aanpalende elementen ervan op een zodanig wijze zouden kunnen worden vernieuwd dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de zonder meer wel beeldbepalende elementen. In wat [appellante sub 4] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat deze afweging van de raad onredelijk is.

Het betoog slaagt niet.

Sloopmelding

22. [appellante sub 4] betoogt dat zij ten tijde van de vaststelling van het bestemmingplan al dusdanig ver was gevorderd met haar bouwplannen, dat de raad de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" niet heeft mogen toekennen aan de gronden van het complex. De gemeente had haar sloopmelding voor het complex op 29 december 2020 al geaccepteerd en daarvan kan volgens [appellante sub 4] niet meer worden teruggekomen, althans niet op de wijze waartoe de raad nu heeft besloten.

22.1. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar de uitspraak van 24 juni 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:1965](#)), dat uit de acceptatie van een sloopmelding geen rechtsgevolgen voortvloeien. Bovendien komen bij een dergelijke acceptatie cultuurhistorische waarden niet aan de orde.

Het betoog slaagt niet.

Rechtszekerheid

23. [appellante sub 4] betoogt dat artikel 38.2.3, aanhef en onder b, van de planregels niet duidelijk is, omdat de voorwaarden om een sloopvergunning te verkrijgen onvoldoende concreet en niet objectief genoeg zijn. Zo kan onder de situering, schaal, vorm en de geleding van het gebouw van alles worden verstaan.

23.1. In artikel 38.2.3, aanhef en onder b, van de planregels staat omschreven onder welke voorwaarden een sloopvergunning kan worden verleend. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat dit artikelonderdeel in strijd is met de rechtszekerheid. Weliswaar bevat het een zekere beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag, maar dat is niet ongebruikelijk bij dergelijke planregelingen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

24. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellante sub 4] ongegrond.

25. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Betekenis van de uitspraak

26. Voor [appellant sub 1], [appellanten sub 3] en [appellante sub 4] is deze uitspraak een einduitspraak, zodat hun procedure bij de Afdeling hiermee ten einde komt.

27. In het beroep van [appellant sub 2] en anderen heeft de Afdeling aanleiding gezien voor het toepassen van een bestuurlijke lus. Deze uitspraak is in zoverre een tussenuitspraak, zodat de procedure voor hen nog niet ten einde is.

Verwerking dictum in elektronisch plan

28. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] tegen het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 8 juli 2021, waarbij het bestemmingsplan "Oude Noorden en Agniesebuurt" is vastgesteld, gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 8 juli 2021, waarbij het bestemmingsplan "Oude Noorden en Agniesebuurt" is vastgesteld, voor zover het betreft:

a. de plandelen die betrekking hebben op de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] in Rotterdam, voor zover aan deze plandelen op de verbeelding geen aanduiding "horeca" is toegekend;

b. het plandeel dat betrekking heeft op het perceel [locatie 6] in Rotterdam;

III. bepaalt dat:

a. aan de plandelen die betrekking hebben op de percelen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] in Rotterdam, op de verbeelding de aanduiding "horeca" wordt toegekend;

b. aan het plandeel dat betrekking heeft op het perceel [locatie 6] in Rotterdam, op de verbeelding de bestemming "Gemengd - 1" wordt toegekend;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 8 juli 2021, waarbij het bestemmingsplan "Oude Noorden en Agniesebuurt" is vastgesteld, voor zover dit is vernietigd;

V. verklaart het beroep van [appellante sub 4] ongegrond;

VI. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II en III worden

verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om:

- a. binnen 12 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 14 is overwogen, het gebrek in het besluit van 8 juli 2021, waarbij het bestemmingsplan "Oude Noorden en Agniesebuurt" is vastgesteld, te herstellen of in plaats daarvan een nieuw besluit te nemen en
- b. de uitkomst aan de Afdeling en de andere partijen mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten, tot een bedrag van € 837,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan de hierna genoemde appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- a. € 181,00 aan [appellant sub 1];
- b. € 181,00 aan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Kemerink op Schiphorst-Hofman, griffier.

w.g. Wortmann
voorzitter

w.g. Kemerink op Schiphorst-Hofman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 juni 2023

933