

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3734
Datum uitspraak	6 november 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 november 2018 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Sluisbuurt" vastgesteld en voorts besloten om geen exploitatieplan vast te stellen. Het plan voorziet in de nieuwe woonwijk Sluisbuurt die onderdeel uitmaakt van het Zeeburgereiland. Het plan maakt maximaal 5.640 woningen en daarnaast diverse werkfuncties, waaronder een hogeschool, mogelijk. Het plangebied wordt aan de westzijde begrensd door het Amsterdam-Rijnkanaal, aan de noordwest- en noordzijde door het Binnen-IJ en het Buiten-IJ, aan de zuidzijde door de Piet Heintunnel en de IJburglaan en aan de oostzijde door de Zuiderzeeweg.

Volledige tekst

201901297/1/R1.

Datum uitspraak: 6 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad (hierna: VVAB), gevestigd te Amsterdam,
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Amsterdam,
3. Stichting Monumenten Amsterdam Noord (hierna: SMAN), gevestigd te Amsterdam,
4. [appellant sub 4] en anderen, allen wonend te Amsterdam,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Sluisbuurt"

vastgesteld en voorts besloten om geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben VVAB, [appellant sub 2] en anderen, SMAN en [appellant sub 4] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] en anderen, VVAB, SMAN en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2019, waar VVAB, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], [appellant sub 2] en anderen, bij monde van [appellant sub 2] en bijgestaan door mr. R.A. van Dijk, advocaat te Amsterdam, SMAN, vertegenwoordigd door [gemachtigde D] en [gemachtigde E], [appellant sub 4] en anderen, bij monde van [appellant sub 4], en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.C. van Oosten en mr. A. Span, beiden advocaat te Amsterdam, en drs. N.I. van Bennekom, drs. S.G.R. de Boer en J. Straub, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de nieuwe woonwijk Sluisbuurt die onderdeel uitmaakt van het Zeeburgereiland. Het plan maakt maximaal 5.640 woningen en daarnaast diverse werkfuncties, waaronder een hogeschool, mogelijk.

Het plangebied wordt aan de westzijde begrensd door het Amsterdam-Rijnkanaal, aan de noordwest- en noordzijde door het Binnen-IJ en het Buiten-IJ, aan de zuidzijde door de Piet Heintunnel en de IJburglaan en aan de oostzijde door de Zuiderzeeweg.

Opzet uitspraak

2. De Afdeling zal eerst ingaan op de ter zitting ingetrokken beroepsgronden (overweging 4) en de te laat ingediende beroepsgronden (overweging 5). Hierna zal de Afdeling de beroepen behandelen die zijn gericht tegen het bestemmingsplan. Hierbij zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- ontvankelijkheid: overweging 6
- procedurele aspecten: overwegingen 7 tot en met 11
- relativiteit SMAN: overweging 12
- UNESCO: overweging 13
- gemeentelijk hoogbouwbeleid: overweging 14
- hoogbouw en alternatieven: overweging 15
- windhinder: overweging 16
- uitzicht: overweging 17
- schaduwwerking: overweging 18
- hogeschool: overweging 19
- verkeer en parkeren: overwegingen 20 tot en met 22
- type woningen: overwegingen 23 en 24

- luchtkwaliteit: overweging 25
- externe veiligheid: overweging 26
- uitvoerbaarheid: overweging 27

Vervolgens wordt het beroep behandeld tegen het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen (overweging 28). De uitspraak wordt afgesloten met de conclusies (overwegingen 29 en 30).

Het bestemmingsplan

Toetsingskader

3. 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.

Ter zitting (ingetrokken beroepsgronden)

4. Ter zitting is het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [appellant sub 2A], ingetrokken.

Voorts hebben [appellant sub 2] en anderen ter zitting de beroepsgrond dat het plan in strijd is met het bestemmingsplan Zeeburg-Schellingwoude, ingetrokken. Ook hebben [appellant sub 2] en anderen ter zitting de beroepsgrond dat ten onrechte autoverkeer wordt toegestaan tussen het waterbassin en de hogeschool, ingetrokken.

Tot slot hebben [appellant sub 4] en anderen ter zitting toegelicht dat de Stichting Een Open Stad geen partij is.

Te laat ingediende beroepsgronden

5. Ter zitting hebben [appellant sub 2] en anderen betoogd dat de in het plangebied voorziene ontwikkeling leidt tot aantasting van de beschermde planten- en diersoorten in het nabij gelegen Natuurnetwerk Nederland.

5.1. Op het besluit tot vaststelling van het plan - waarin onder meer wordt voorzien in de mogelijkheid om maximaal 5.640 woningen te realiseren - is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing. In de publicatie van de terinzagelegging is ook vermeld dat die wet van toepassing is.

5.2. Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

[appellant sub 2] en anderen hebben ter zitting voor het eerst de beroepsgrond naar voren gebracht dat de in het plangebied voorziene ontwikkeling leidt tot aantasting van de beschermde planten- en diersoorten in het nabij gelegen Natuurnetwerk Nederland. Deze beroepsgrond hebben zij niet in hun beroepschrift naar voren gebracht. Gelet op artikel 1.6a van de Chw laat de Afdeling deze grond buiten beschouwing.

Ontvankelijkheid

6. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van SMAN, omdat zij volgens de raad niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit. Volgens de raad is de doelstelling van SMAN volgens haar statuten geografisch beperkt tot Amsterdam-Noord en Waterland, terwijl het plan daar geen betrekking op heeft. Verder wijst de raad erop dat de doelstelling van SMAN niet ziet op de bescherming van het zicht vanuit Amsterdam-Noord en Waterland. Verder verricht SMAN volgens de raad geen feitelijke werkzaamheden buiten Amsterdam-Noord en Waterland.

6.1. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen de bestreden besluiten. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

6.2. SMAN stelt zich blijkens artikel 2, eerste lid, van haar statuten ten doel het behoud van cultuur-historisch waardevolle bebouwing en bebouwde omgeving, parken, groen en water in Amsterdam-Noord en Waterland en voorts alles wat daarmee in de meest uitgebreide zin des woords verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.

Het plan maakt onder meer hoogbouw tot 125 m mogelijk. In paragraaf 3.4.1 van de plantoelichting staat dat de "skyline" van de voorziene torens duidelijk zichtbaar is vanuit het beschermd stadsgezicht Amsterdam-Noord. Verder staat in de plantoelichting dat de hoogbouw de ervaring van openheid in het metropolitaanse landschap van Waterland zal beïnvloeden. Gelet op het vorenstaande acht de Afdeling op voorhand niet uitgesloten dat de cultuur-historisch waardevolle bebouwing en bebouwde omgeving in Amsterdam-Noord en Waterland kunnen worden aangetast door de hoogbouw. Gelet hierop en gezien de doelstelling die zij blijkens haar statuten behartigt, heeft SMAN naar het oordeel van de Afdeling een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang. Dat SMAN volgens de raad geen feitelijke werkzaamheden buiten Amsterdam Noord en Waterland verricht, maakt dit, wat daar ook van zij, niet anders. SMAN dient derhalve als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb te worden aangemerkt. Het beroep van SMAN is ontvankelijk.

Inspraak en beantwoording zienswijzen

7. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen betogen dat het plan onzorgvuldig is voorbereid. Hiertoe voeren zij aan dat zij in de fase voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan ten onrechte geen mogelijkheid tot inspraak hebben gehad en niet zijn betrokken bij de planvorming. Gelet hierop hebben zij niet of niet tijdig hun standpunt kenbaar kunnen maken. Eerst na de terinzagelegging van het ontwerpplan is op 15 mei 2018 een informatiebijeenkomst gehouden over het plan.

[appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen voelen zich gelet op de datum van de informatiebijeenkomst niet serieus genomen. Het is volgens hen niet zorgvuldig dat bewoners pas op 21 november 2018, kort voorafgaand aan de raadsvergadering waarin het plan is besproken, de mogelijkheid hebben gehad om hun standpunten naar voren te brengen.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat omwonenden veelvuldig betrokken zijn bij het proces dat heeft geleid tot de vaststelling van het bestemmingsplan. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat er onderscheidenlijk 6, 9 en 4 bijeenkomsten in 2016, 2017 en 2018 zijn gehouden. De raad wijst er in het bijzonder op dat omwonenden zijn betrokken bij de totstandkoming van het "Stedenbouwkundig Plan Sluisbuurt" van 27 september 2017 en het "Milieueffectrapport Zeeburgereiland 2018" van 16 juli 2018. Deze participatie is volgens de raad van grote invloed geweest op het programma waarin het bestemmingsplan voorziet, aangezien het heeft geleid tot verlaging van de hoogbouw van 143 naar 125 m. Daarnaast wijst de raad op de informatiemarkt van 15 mei 2018 waarbij medewerkers van de gemeente aanwezig waren om vragen te beantwoorden over het plan.

7.2. Het ontwerpplan is blijkens de kennisgeving met ingang van 19 april 2018 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbinnen zienswijzen naar voren konden worden gebracht, eindigde op 30 mei 2018. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen hebben op bij de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) voorgeschreven wijze tijdig kennis kunnen nemen van de plannen van de raad en hebben daarop kunnen reageren.

Voor zover [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen betogen dat het onzorgvuldig is van de gemeente om te volstaan met een informatiebijeenkomst op 15 mei 2018 en een inspraakavond op 21 november 2018, overweegt de Afdeling dat het bieden van inspraak los van de terinzagelegging van het ontwerpplan geen onderdeel uitmaakt van de in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet bieden van inspraak heeft daarom in zoverre geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de besluitvorming die heeft geleid tot de vaststelling van het plan onzorgvuldig is verlopen.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 2] en anderen, SMAN en [appellant sub 4] en anderen betogen dat de raad geen dan wel onvoldoende rekening heeft gehouden met de zienswijzen van omwonenden. In dat verband hebben [appellant sub 4] en anderen ter zitting gewezen op het door hen voorgestelde alternatief in hun zienswijze. Daarnaast zijn volgens SMAN adviezen van deskundigen genegeerd. Volgens haar heeft de raad, vanwege de woningnood en om de vaststelling van het plan te bespoedigen, niet de tijd genomen van de zienswijzen van omwonenden en de adviezen van deskundigen inhoudelijk kennis te nemen. [appellant sub 2] en anderen en SMAN wijzen verder erop dat het plan naar aanleiding van de zienswijzen van omwonenden en de adviezen van deskundigen nauwelijks is aangepast.

8.1. De raad heeft de ingekomen zienswijzen in de "Nota van beantwoording zienswijzen bestemmingsplan Sluisbuurt" (hierna: zienswijzennota) opgenomen en deze zienswijzen van een inhoudelijke reactie voorzien. Uit de zienswijzennota blijkt dat de reacties van [appellant sub 2] en anderen, SMAN en [appellant sub 4] en anderen inhoudelijk zijn meegewogen. Dat de raad niet voor het voorgestelde alternatief van [appellant sub 4] en anderen heeft gekozen, maakt op zichzelf niet dat de raad hier geen rekening mee heeft gehouden. Verder ziet de Afdeling in de enkele stelling van SMAN geen aanknopingspunten voor het oordeel dat adviezen van deskundigen zijn genegeerd. Dat de zienswijzen van omwonenden en de adviezen van deskundigen tot weinig aanpassingen in het besluit hebben geleid, geeft op zichzelf geen grond voor het oordeel dat de beantwoording van de zienswijzen onzorgvuldig is.

Voor zover het betoog van [appellant sub 2] en anderen, SMAN en [appellant sub 4] en

anderen aldus moet worden begrepen dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Awb, overweegt de Afdeling dat dit artikel zich er niet tegen verzet dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Het betoog faalt.

Inspraak en beantwoording MER

9. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen betogen dat het "Milieueffectrapport Zeeburgereiland 2018" van 16 juli 2018 (hierna: MER) onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Hiertoe voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat zij niet in de gelegenheid zijn gesteld te reageren op het concept van de "Notitie reikwijdte en detailniveau MER Zeeburgereiland 2016".

[appellant sub 2] en anderen voeren voorts aan dat het MER had moeten worden opgesteld voordat het ontwerpplan ter inzage werd gelegd.

Verder voeren [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen aan dat het MER naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) is aangevuld en dat ten onrechte niet de gelegenheid is geboden een zienswijze op de aanvulling van het MER naar voren te brengen.

9.1. Artikel 7.8 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) luidt:

"Alvorens het milieueffectrapport op te stellen, raadpleegt het bevoegd gezag de adviseurs en de bestuursorganen die ingevolge het wettelijk voorschrift waarop het plan berust bij de voorbereiding van het plan worden betrokken over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die gericht is op wat relevant is voor het plan en die op grond van artikel 7.7 in het milieueffectrapport moet worden opgenomen."

Artikel 7.9, eerste lid, van de Wm luidt:

"Zo spoedig mogelijk nadat het bevoegd gezag het voornemen heeft opgevat tot het voorbereiden van een plan, maar uiterlijk op het moment dat het toepassing geeft aan artikel 7.8, geeft het kennis van dat voornemen, met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht."

Artikel 7.10, eerste lid, van de Wm luidt:

"Een milieueffectrapport is gereed op het moment dat het ontwerp van het plan ter inzage wordt gelegd."

Artikel 7.12, eerste lid, van de Wm luidt:

"Indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een krachtens artikel 7.2, tweede lid, aangewezen plan of op een plan als bedoeld in artikel 7.2a, eerste lid, wordt de commissie uiterlijk op het moment dat de in artikel 7.11 genoemde stukken ter inzage worden gelegd in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over dat rapport overeenkomstig de termijn die geldt voor het inbrengen van zienswijzen."

9.2. De raad heeft toegelicht dat het concept van de "Notitie reikwijdte en detailniveau MER Zeeburgereiland 2016" ter inzage heeft gelegen met ingang van 1 juli 2016 gedurende een termijn van zes weken, zodat hierop gereageerd kon worden. De kennisgeving van de terinzagelegging is gepubliceerd in de Staatscourant en op de website van de gemeente Amsterdam. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd heeft gehandeld met bepalingen uit de Wm.

Verder overweegt de Afdeling dat het ontwerpplan en het MER met ingang van 19 april 2018 tot en met 30 mei 2018 ter inzage hebben gelegen. Het toetsingsadvies is aangevraagd op 1 maart 2018 en dus vóór de terinzagelegging van het ontwerpplan en het MER. De Commissie heeft op 26 juni 2018 een voorlopig toetsingsadvies over het MER uitgebracht en op 10 september 2018 een definitief toetsingsadvies.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#), verplicht de Wm er niet toe dat op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpplan het advies van de Commissie over het MER reeds beschikbaar is. Verder overweegt de Afdeling dat overeenkomstig de wettelijk voorgeschreven procedure gelegenheid is gegeven om zienswijzen over het MER naar voren te brengen. De Wm geeft, anders dan hiervoor weergegeven, geen verplichting tot een nadere zienswijzeprocedure naar aanleiding van een aangepast MER.

Het betoog faalt.

10. Verder stellen [appellant sub 2] en anderen dat de raad hun zienswijze over het MER onvoldoende heeft beantwoord. Volgens hen is de samenvatting niet neutraal en volledig. Zo is op het betoog over de overlast van het verkeerslawaaï onvoldoende gereageerd.

10.1. De raad heeft de ingekomen zienswijzen over het MER in de "Nota van beantwoording Zienswijzen en wijzigingen Milieueffectrapportage (MER) Zeeburgereiland" opgenomen en de zienswijzen van een inhoudelijke reactie voorzien. Voor zover het betoog van [appellant sub 2] en anderen aldus moet worden begrepen dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Awb, overweegt de Afdeling dat dit artikel zich er zoals eerder opgemerkt (onder 8.1) niet tegen verzet dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat hun zienswijze over het MER niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Het betoog faalt.

Overschrijding termijn voor planvaststelling

11. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen betogen dat het besluit tot vaststelling van het plan te laat is genomen.

11.1. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wro beslist de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan.

11.2. De Afdeling stelt vast dat de in artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wro gestelde termijn is overschreden. Uit deze wettelijke bepaling noch uit enige andere bepaling kan echter worden afgeleid dat de raad na het verstrijken van deze termijn niet meer bevoegd was het bestemmingsplan vast te stellen. Het door [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen op dit punt aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor

vernietiging van het bestreden besluit.
Het betoog faalt.

Relativiteit SMAN

12. SMAN voert aan het plan vanwege de voorgenomen hoogbouw in een aantal opzichten leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat in de Sluisbuurt. In dat verband wijst zij onder meer op een slecht windklimaat en onvoldoende daglichttoetreding. Verder voert zij aan dat gelet op de hoogbouw het wonen in Amsterdam-Noord en Waterland wordt aangetast. Ook voert zij aan dat als gevolg van de hoogbouw de scheepvaart op het Amsterdam-Rijnkanaal last zal hebben van windval. Ten slotte voert zij aan dat het plan gelet op de hoge dichtheid onvoldoende rekening houdt met diverse duurzaamheidsaspecten, zoals zuinig energiegebruik.

12.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

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.

12.2. Het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste staat in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de hiervoor genoemde beroepsgronden. De betogen over de mogelijke gevolgen vanwege de hoge dichtheid voor het woon- en leefklimaat in de Sluisbuurt en Amsterdam-Noord en Waterland raken de toekomstige bewoners van de Sluisbuurt en de bewoners van Amsterdam-Noord en Waterland en hebben geen betrekking op het belang van SMAN, dat is gelegen in het behoud van cultuur-historisch waardevolle bebouwing en bebouwde omgeving, parken, groen en water in Amsterdam-Noord en Waterland en voorts alles wat daarmee in de meest uitgebreide zin des woords verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn. De stelling van SMAN ter zitting dat er niemand opkomt voor de toekomstige bewoners van de Sluisbuurt, is niet voldoende om het aangevoerde als eigen belang van SMAN te beschouwen. Wat betreft het betoog over de windval overweegt de Afdeling dat de norm voor de veiligheid van de scheepvaart die SMAN heeft ingeroepen evenmin strekt tot bescherming van haar belang. Verder overweegt de Afdeling dat zuinig gebruik van energie en duurzaam bouwen ook geen belangen vormen die SMAN volgens haar statuten behartigt. Deze beroepsgronden van SMAN blijven daarom buiten inhoudelijke bespreking.

UNESCO

13. VVAB betoogt dat de raad ten onrechte het eindoordeel van UNESCO niet heeft afgewacht voordat hij het plan vaststelde. In dat verband wijst zij op de brief van UNESCO van 11 september 2017, waarbij het rapport "ICOMOS Technical Review" (hierna: ICOMOS-rapport) is gevoegd. UNESCO vraagt in deze brief om een "Heritage Impact Assessment" op te stellen, waarin wordt onderzocht in hoeverre de hoogbouw de "outstanding universal value" van de Amsterdamse binnenstad aantast, in het bijzonder de grachtengordel, die door UNESCO als werelderfgoed is aangewezen (hierna: UNESCO-werelderfgoed), en verder de

bevindingen van ICOMOS te betrekken bij de verdere planvorming en haar te informeren op welke wijze dit is gebeurd. Volgens VVAB is het voorgaande niet gebeurd en is de brief van UNESCO niet beantwoord. VVAB stelt dat de brief van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (hierna: Rijksdienst) van 19 september 2017, waarin wordt verklaard dat de plannen acceptabel zouden zijn voor UNESCO, te voorbarig is gelet op de brief van UNESCO van 11 september 2017.

13.1. De raad heeft toegelicht dat hij rekening heeft gehouden met de brief van UNESCO. In dat verband wijst de raad erop dat mede naar aanleiding van het ICOMOS-rapport de maximale bouwhoogte is verlaagd van 143 naar 125 m en dat de situering van de middel- en hoogbouw is aangepast, zodat de bebouwing niet of nauwelijks zichtbaar is vanuit het UNESCO-Werelderfgoed. Verder heeft de raad toegelicht dat er een tweede "Hoogbouw Effect Rapportage Sluisbuurt" (hierna: HER) is opgesteld, waarin de effecten van de bebouwing die het plan mogelijk maakt in beeld zijn gebracht. De gevraagde aandacht van ICOMOS voor de vormgeving en het materiaalgebruik van de hoogbouw komt volgens de raad terug in het "Beeldkwaliteitsplan Sluisbuurt" van 17 mei 2018 en in het "Welstandskader gebiedstype 9C Stedelijk Waterfront" dat in ontwerp is opgenomen in het beeldkwaliteitsplan voor de Sluisbuurt en inmiddels bij besluit van 7 november 2018 is vastgesteld. Dit welstandskader bevat de uitgangspunten, waardering, beoordeling en criteria waaraan de aanvragen voor de omgevingsvergunning voor de Sluisbuurt zullen worden getoetst. De raad heeft voorts toegelicht dat uit de brief van de Rijksdienst van 19 september 2017 blijkt dat er een HER is uitgevoerd die in dit geval als een "Heritage Impact Assessment" kan worden beschouwd. Volgens de raad heeft hij aan het oordeel van de Rijksdienst doorslaggevende waarde kunnen hechten. Ter zitting heeft de raad erop gewezen dat het de Rijksdienst is die het werelderfgoedbeleid in Nederland uitvoert en dat de gemeente Amsterdam met de Rijksdienst te maken heeft, zodat rechtstreeks contact met UNESCO niet is vereist. De raad heeft hierbij gewezen op de brief van 28 november 2017 van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan de Rijksdienst. In deze brief wordt de Rijksdienst geïnformeerd op welke wijze invulling is gegeven aan het advies van ICOMOS over de ontwikkelingen in de Sluisbuurt en de mogelijke effecten daarvan op het UNESCO-werelderfgoed. De raad heeft ter zitting desgevraagd bevestigd dat op deze brief geen reactie van de Rijksdienst is ontvangen.

Gelet op het vorenstaande en mede in aanmerking genomen dat in de Wro noch in enig ander wettelijk voorschrift een bepaling valt aan te wijzen op grond waarvan het gemeentebestuur in een geval als hier aan de orde een eventueel eindoordeel van UNESCO had moeten afwachten, is de Afdeling van het oordeel dat de raad in zoverre in redelijkheid kon overgaan tot vaststelling van het plan.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk hoogbouwbeleid

14. VVAB betoogt dat het plan in strijd is met het gemeentelijk hoogbouwbeleid, zoals dat is neergelegd in de "Structuurvisie Amsterdam 2040, Economisch sterk en Duurzaam" en de nota "Hoogbouw in Amsterdam" (hierna tezamen: hoogbouwbeleid). Volgens VVAB heeft de raad niet voldoende gemotiveerd waarom hij in dit geval heeft afgeweken van het hoogbouwbeleid. VVAB voert aan dat het plan voorziet in hogere bouwhoogten dan de bouwhoogten waarvan in de structuurvisie wordt uitgegaan. In dat verband wijst zij op de kaart "Hoogbouw in Amsterdam" waarop te zien is waar hoogbouw wordt gestimuleerd. Volgens haar wordt voorzien in gebouwen hoger dan 60 m buiten het op die kaart aangegeven zoekgebied waar hoogbouwaccenten vanaf 60 m worden gestimuleerd en

maakt het plan geen hoogbouwaccenten mogelijk, maar een hoogbouwensemble. VVAB vreest door het toestaan van hoogbouw voor olievlekwerking.

Verder voert VVAB aan dat de hoogbouw het UNESCO-werelderfgoed aantast. Volgens VVAB is de "Hoogbouw Effect Rapportage" (hierna: HER), ontoereikend, wat ook uit het ICOMOS-rapport volgt. Ter verdere onderbouwing van haar betoog heeft VVAB het rapport "Een methodiek voor een completere HER (Hoogbouweffectrapportage)" van Gert-Jan van der Weijden van 4 augustus 2019 ingebracht. Volgens VVAB volgt uit het rapport van Van der Weijden dat de hoogbouw een meetbare, objectief te bepalen visuele impact op het UNESCO-werelderfgoed heeft.

VVAB en SMAN voeren daarnaast aan dat de hoogbouw nadelige gevolgen heeft voor andere gebieden met stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteiten, zoals Amsterdam-Noord en Waterland en de daarin gelegen dorpen Durgerdam, Ransdorp en Holysloot. Dit volgt volgens hen uit het advies van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid en de afdeling Monumenten en Archeologie van 4 november 2016. Volgens SMAN tast de hoogbouw het uitzicht vanuit Amsterdam-Noord, de noordoever van het IJ, Schellingwoude en Waterland aan.

Verder voert SMAN aan dat bij de vaststelling van het plan geen rekening is gehouden met het overige waardevolle erfgoed in de omgeving van de Sluisbuurt. In dat verband wijst zij op de Waterlandse Zeedijk binnen de ringweg A10, de tuindorpen en oudere erfgoederen en waterwerken tot aan de Sixhaven, wat een rijksbeschermd stadsgezicht is. Verder wijst SMAN op het Vuurtoreneiland in Durgerdam dat onderdeel is van de Stelling van Amsterdam, wat een UNESCO-Werelderfgoed is.

14.1. Het plangebied bestaat uit tien bouwclusters. Elk cluster heeft twee tot drie bouwblokken. Aan deze clusters zijn de bestemmingen "Gemengd - 1", "Gemengd - 2", "Gemengd - 3", "Gemengd - 4", "Gemengd - 5", "Gemengd - 6", "Gemengd - 7", "Gemengd - 8", "Gemengd - 9" en "Gemengd - 10" toegekend. Ingevolge de planregels bedraagt de bouwhoogte voor deze bestemmingen ten hoogste 20 m en mag de bouwhoogte voor het overige ter plaatse van de maatvoeringsaanduiding "maximum bouwhoogte (m)" het daar aangegeven niveau niet overschrijden. Ingevolge de planregels in samenhang gelezen met de verbeelding bedraagt de bouwhoogte ter plaatse van deze aanduidingen die verspreid zijn over het plangebied 35 tot 125 m.

14.2. In paragraaf 4.1.1 van de structuurvisie zijn gebieden opgenomen waar hoogbouw wordt gestimuleerd. Een van deze gebieden is het waterfront, waar het plangebied onderdeel van is. In de structuurvisie is vermeld dat verdere verdichting van de IJ-oeveren gewenst is. Langs de noordelijke oeveren zijn accenten met bouwhoogten tot 60 m toegestaan. Voor de kop van het Zeeburgereiland is het ontwikkelen van een hoogbouwensemble, met een gemiddelde hoogte van ongeveer 60 m gewenst. Daarnaast zijn volgens de structuurvisie "solitairen" vanaf 60 m gewenst langs de oeveren binnen de zoekgebieden zoals aangegeven op de kaart "Hoogbouw in Amsterdam".

14.3. De raad heeft toegelicht dat hij het zoekgebied op de kaart "Hoogbouw in Amsterdam", waar een deel van de Sluisbuurt onder valt, heeft verruimd naar de hele Sluisbuurt. Verder heeft de raad niet gekozen voor een incidenteel hoogbouwaccent op de kop van de Sluisbuurt, maar voor spreiding van de hoogbouw over de hele Sluisbuurt, waarbij gebouwen tot een bouwhoogte van 125 m mogelijk worden gemaakt.

De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de raad in dit geval in redelijkheid heeft mogen afwijken van het hoogbouwbeleid. De raad heeft toegelicht dat het hoogbouwbeleid een

sturingsmiddel is om hoogbouwinitiatieven op de door de gemeente gewenste locaties te reguleren. Volgens de raad vindt de concrete inpassing van de hoogbouw plaats bij de vaststelling van bestemmingsplannen, waarbij afhankelijk van de lokale omstandigheden kan worden afgeweken van het hoogbouwbeleid. De raad heeft verder toegelicht dat hij tot afwijking van het beleid heeft besloten omdat door verruiming van het zoekgebied kan worden ingespeeld op de aanhoudende woningvraag en de wens om voordelen van bouwen in hoge dichtheden te vergroten en de ruimte in de stad zo intensief mogelijk te gebruiken. Volgens de raad ontstaat door de hoge dichtheid draagvlak voor een nog beter voorzieningenpakket, openbaar vervoer, menging met werkfuncties en uitzonderlijke en nieuwe woningtypologieën. Hoogbouw vermindert de noodzaak tot uitbreiding van de stad in het omringende landschap en werkt remmend op de groei van pendelstromen tussen stad en regio. Daarnaast heeft de raad toegelicht dat door hoogbouw ruimte kan worden vrijgehouden op het maaiveld voor groen en openbare ruimte. Verder is rekening gehouden met de mate van zichtbaarheid vanuit het UNESCO-werelderfgoed, het beschermd stadsgezicht Amsterdam-Noord, het open landschap van onder meer Waterland en de groene scheggen. Volgens de raad is de Sluisbuurt niet gelegen in het gebied van het UNESCO-werelderfgoed noch in een beschermd stads- of dorpsgezicht, zodat er fysiek geen werelderfgoed of stads- of dorpsgezichten wordt aangetast. In wat VVAB heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich gelet op deze motivering na afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in dit geval kon worden afgeweken van het hoogbouwbeleid.

Voor zover VVAB vreest dat het plan olievlekwerking tot gevolg zal hebben, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat in dit geval van het hoogbouwbeleid is afgeweken. Volgens de raad is de Sluisbuurt onderdeel van twee grote bewegingen in de stad, te weten "uitrol van het centrumgebied" en "herontdekking van het waterfront", wat dit gebied een meer dan evenredige ontwikkelpotentie geeft. De raad heeft ter zitting verder toegelicht dat elders in Amsterdam geen ruimte is voor een woningbouwproject van deze schaal. Gelet op de motivering van de raad, en mede in aanmerking genomen dat een gedeelte van de Sluisbuurt in elk geval binnen het zoekgebied valt waarbinnen hoogbouw mogelijk is, is de vrees van VVAB voor olievlekwerking onvoldoende onderbouwd.

Voor zover wordt gevreesd voor een aantasting van het UNESCO-werelderfgoed en van de andere gebieden met stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteiten, overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 3 december 2003, [ECLI:NL:RVS:2003:AN9209](#), gaat de reikwijdte van een aanwijzing tot beschermd stadsgezicht of dorpsgezicht niet zover dat de daarbij behorende beschermende voorschriften van toepassing zijn op wat niet in de aanwijzing is begrepen. Er moet van worden uitgegaan dat de begrenzing van het beschermde stadsgezicht zodanig is gekozen als nodig voor de handhaving van het te beschermen stadsbeeld, ook van buitenaf. De gevolgen van daarbuiten vallende bebouwing voor het beschermde stadsgezicht kunnen slechts tezamen met alle andere belangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening worden betrokken.

De raad heeft toegelicht dat de Sluisbuurt niet is gelegen in het gebied van het UNESCO-werelderfgoed noch in de 2 km bufferzone daaromheen. Ter zitting heeft de raad verder toegelicht dat volgens het hoogbouwbeleid de hoogbouw geen relevant effect mag hebben op het UNESCO-werelderfgoed. Volgens de raad is zichtbaarheid van de hoogbouw vanuit

het UNESCO-werelderfgoed zodanig gering dat het aanvaardbaar is. In dat verband wijst de raad op het tweede advies van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid en de afdeling Monumenten en Archeologie van 22 december 2017 dat is opgesteld naar aanleiding van de nieuwe HER. Volgens dit advies zijn de voorziene woontorens op basis van de aangeleverde fotomontages van de bouwvolumes met een maximale hoogte van 125 m in het algemeen niet zichtbaar vanuit het gebied van het UNESCO-werelderfgoed en daar waar dat wel het geval is, staan deze niet storend in of nabij de middenas van de grachten. De Afdeling is van oordeel dat uit het rapport van Van der Weijden weliswaar volgt dat de hoogbouw een meetbare, objectief te bepalen visuele invloed op het UNESCO-werelderfgoed heeft, maar daaruit volgt niet dat de objectieve zichtbaarheid zodanig is dat sprake is van een onaanvaardbare aantasting van het UNESCO-werelderfgoed. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals eerder opgemerkt (onder 13.1), het college bij brief van 28 november 2017 de Rijksdienst heeft geïnformeerd over de ontwikkelingen in de Sluisbuurt, waarna geen reactie meer is ontvangen van de Rijksdienst. Verder volgt de Afdeling VVAB niet in haar stelling dat uit het ICOMOS-rapport volgt dat de HER ontoereikend is. Van belang is dat er tweemaal een HER is opgesteld. De HER die aan het plan ten grondslag is gelegd, dateert van na het ICOMOS-rapport, zodat het ICOMOS-rapport niet ziet op de tweede HER. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in wat VVAB heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de HER zodanige gebreken of leemten bevat dat de raad zich bij het vaststellen van het plan hier niet op heeft mogen baseren.

Wat betreft het betoog van VVAB en SMAN dat de andere gebieden met stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteiten, zoals Amsterdam-Noord en Waterland en de daarin gelegen dorpen Durgerdam, Ransdorp en Holysloot, worden aangetast, overweegt de Afdeling als volgt. Bij de belangenafweging heeft de raad onderkend dat de "skyline" vanuit de beschermde stads- en dorpsgezichten wel duidelijk zichtbaar is. De raad heeft toegelicht dat de beschermde stads- en dorpsgezichten zelf niet worden aangetast en ook de beleving van de beschermde stads- en dorpsgezichten vanuit het IJ met de realisering van de Sluisbuurt niet zal wijzigen. De raad erkent dat de hoogbouw in de Sluisbuurt wel de ervaring van openheid in het landschap van Waterland zal beïnvloeden, maar dat hij dit, gelet op het belang dat het plan dient, aanvaardbaar acht. De Sluisbuurt grenst daarnaast niet direct aan een van de groene scheggen. Gelet op het vorenstaande heeft de raad na afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de belangen bij realisering van de voorziene woningbouw dan aan het belang van VVAB en SMAN bij het ongewijzigd blijven van de bestaande situatie.

Voor zover SMAN erop wijst dat bij de vaststelling van het plan geen rekening is gehouden met het overige waardevolle erfgoed in de omgeving van de Sluisbuurt, overweegt de Afdeling dat de door SMAN genoemde gebieden, te weten de Waterlandse Zeedijk binnen de ringweg A10, de tuindorpen en oudere erfgoederen en waterwerken tot aan de Sixhaven, onderdeel uitmaken van Amsterdam-Noord. Zoals hiervoor is overwogen, heeft de raad het erfgoed aldaar bij zijn afweging betrokken.

Het betoog faalt.

Hoogbouw en alternatieven

15. [appellant sub 2] en anderen, [appellant sub 4] en anderen, VVAB en SMAN kunnen zich niet verenigen met het plan voor zover het de in het plan voorziene hoogbouw mogelijk maakt.

[appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen voeren hiertoe aan dat geen

sprake is van schaarste aan bouwgrond, zodat het niet nodig is om zo hoog te bouwen. Ter onderbouwing van hun stelling hebben zij gewezen op een aantal artikelen over het ontbreken van schaarste en op de uitlating van wethouder L. Ivens dat er voldoende locaties aanwezig zijn voor woningbouw.

VVAB heeft aangevoerd dat het aantal beoogde woningen ook op een andere wijze kan worden gerealiseerd. In dat verband wijst zij op "Sluisbuurt een Amsterdams plan", een alternatief stedenbouwkundig plan voor de Sluisbuurt dat door S. Soeters is opgesteld. Het plan van Soeters bestaat uit dichte bouwblokken van zes of zeven lagen met een reeks hogere woongebouwen tot 50 m. Volgens VVAB heeft het plan van Soeters dezelfde dichtheid als het plan van de raad, maar zonder de nadelen van hoogbouw. Verder wijst zij op het boek "Steden vol ruimte" van R. Uytenga, waaruit volgt dat het gewenste aantal woningen en dichtheden ook zonder hoogbouw mogelijk is.

SMAN voert aan dat de Sluisbuurt een groot negatief contrast vormt met de woningen in Amsterdam-Noord en dat het plan van Soeters en waar Uytenga op heeft gewezen, ten onrechte is genegeerd.

15.1. De raad heeft toegelicht dat in het "Stedenbouwkundig Plan Sluisbuurt" de hoeveelheid aan schaarse bouwlocaties weliswaar wordt genoemd als aandachtspunt, maar dat de hoogbouw niet enkel het gevolg van die schaarste is. De raad heeft toegelicht dat hoogbouw door de ligging aan het IJ een nieuw type stedelijk woonmilieu toevoegt aan de stad met een extra kwaliteit die schaars is op de woningmarkt. De raad wijst erop dat de realisatie van het woningprogramma in de Sluisbuurt zal leiden tot een voor Amsterdam uniek woonmilieu, te weten hoogstedelijk wonen langs het water, met eigen voorzieningen op loop- en fietsafstand, maar ook dicht bij het historisch centrum en dicht bij het landelijk gebied gelegen. Volgens de raad is elders in Amsterdam niet voldoende ruimte voor deze nieuwe stedelijke typologie.

De Afdeling is van oordeel dat de raad de voordelen van hoogbouw voldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd.

Wat betreft het betoog over het alternatieve plan van Soeters overweegt de Afdeling dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. Over het alternatieve plan van Soeters heeft de raad ter zitting toegelicht dat hij dit alternatief voorafgaand aan de vaststelling van het "Stedenbouwkundig Plan Sluisbuurt" in zijn afweging heeft meegenomen, maar dat dit niet past in de stedenbouwkundige opzet en visie van het plan. De raad heeft ter zitting toegelicht dat met het plan van Soeters wel kan worden voorzien in het gewenste aantal woningen, maar niet voorziet in de overige voorzieningen, zoals veel openbaar groen. Verder heeft de raad toegelicht dat de vormgeving van het plan van Soeters niet in lijn is met wat de raad beoogt. In dat verband heeft de raad erop gewezen dat de voorziene hogeschool in het plan van Soeters boven de tunnelmond is opgenomen, terwijl de raad daar een park voor ogen heeft. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid het alternatieve plan van Soeters heeft kunnen afwijzen.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de keuze heeft kunnen maken om hoogbouw mogelijk te maken.

Het betoog faalt.

Windhinder

16. VVAB betoogt dat in de Sluisbuurt sprake zal zijn van een onaanvaardbare windhinder. Hiertoe voert zij aan dat uit het rapport "Windklimaat Sluisbuurt Amsterdam" van Peutz van 17 november 2017 (hierna: windklimaatonderzoek) volgt dat windgevaar kan optreden. Er is volgens VVAB geen nader onderzoek verricht naar de te nemen maatregelen ter voorkoming van windgevaar, zodat onduidelijk is of de in de plantoelichting beschreven maatregelen, zoals het plaatsen van bomen en windschermen, voldoende zullen zijn voor een aanvaardbaar windklimaat. In dat verband verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 3 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2156](#). Volgens VVAB zijn de te nemen maatregelen ter voorkoming van windgevaar ten onrechte niet in het plan opgenomen.

16.1. De raad stelt dat artikel 8:69a van de Awb op dit punt aan een vernietiging van het besluit in de weg staat.

16.2. Zoals onder 12.1 is overwogen, mag de bestuursrechter een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van appellant. VVAB beroept zich in dit geval op een goed woon- en leefklimaat voor de toekomstige bewoners van de Sluisbuurt. Het belang van VVAB is blijkens haar statuten onder andere gericht op het bevorderen van een goed woon-, werk- en verblijfsklimaat in de gemeente Amsterdam, met name in de binnenstad. Blijkens de statuten omvat het werkgebied van VVAB het grondgebied van de gemeente Amsterdam, waartoe ook de Sluisbuurt behoort. Dat VVAB zich vooral richt op de binnenstad, maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat het werkgebied van VVAB is beperkt tot de binnenstad van de gemeente Amsterdam.

Nu het statutaire belang van VVAB mede betrekking heeft op het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat in de gemeente Amsterdam en derhalve in de Sluisbuurt, staat artikel 8:69a van de Awb er niet aan in de weg dat zij met verwijzing naar de goede ruimtelijke ordening aanvoeren dat in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd als gevolg van windhinder.

16.3. Ten behoeve van de vaststelling van het plan heeft de raad een windklimaatonderzoek laten uitvoeren. In het windklimaatonderzoek is uitgegaan van de Nederlandse norm NEN 8100:2006 "Windhinder en windgevaar in de gebouwde omgeving". Verder is bij de beoordeling van het windklimaat uitgegaan van een situatie zonder bomen.

Volgens het windklimaatonderzoek is het windklimaat voor het loopgebied op een aantal plaatsen in en rond het plangebied als matig of slecht te beoordelen. Daarnaast bestaat op een beperkt aantal plaatsen een beperkt risico op windgevaar. Bij het hoekpunt van het noordelijke gebouwdeel en bij de onderdoorgang van het zuidelijke bouwdeel wordt lokaal de gevaardrempel overschreden. Deze windsituatie is het directe gevolg van de situering aan het water en de bouwhoogte. Door combinatie van hoogbouw en laagbouw is de te verwachten windsituatie desondanks op veel plaatsen relatief gunstig, met uitzondering van onder meer de randen van het plangebied. Bij entrees of andere windgevoelige functies kunnen lokale windafschermende maatregelen nodig zijn. Voorbeelden hiervan zijn het plaatsen van schermen of een in de gevel terug liggende situering van entrees. Daarnaast is een verbetering van het windklimaat mogelijk door het plaatsen van (bestendige) begroeiing. Tevens is op gebouwniveau een nadere optimalisatie van het windklimaat mogelijk. Hiervoor kan volgens het windklimaatonderzoek desgewenst aanvullend onderzoek worden verricht.

16.4. Hoewel op enkele plaatsen sprake is van een matig of slecht windklimaat, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen van de Sluisbuurt uit een oogpunt van windhinder aanvaardbaar zijn. Daarbij is van belang dat het windklimaatonderzoek voldoende inzicht heeft gegeven in de gevolgen van windhinder voor de realisering van de Sluisbuurt. Volgens het windklimaatonderzoek kunnen maatregelen getroffen worden om het windklimaat te verbeteren. De raad heeft toegelicht dat het windklimaat verbeterd kan worden door het plaatsen van begroeiing, zoals bomen en door het gebouwonwerp. Hiervoor zal een inrichtingsplan worden opgesteld. De exacte invulling van de maatregelen ter beperking van windhinder zal volgens de raad per bouwplan verschillen. Het plan voorziet daarom in een regeling om de effecten van windhinder per bouwplan te toetsen en nadere eisen te stellen ter voorkoming van onaanvaardbare windhinder. Op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de planregels voor de bestemming "Gemengd - 1" en de negen gelijklopende bepalingen voor de bestemmingen "Gemengd - 2", "Gemengd - 3", "Gemengd - 4", "Gemengd - 5", "Gemengd - 6", "Gemengd - 7", "Gemengd - 8", "Gemengd - 9" en "Gemengd - 10" kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen aan bouwplannen met een bouwhoogte van meer dan 30 m met betrekking tot de plaatsing en vormgeving van bouwwerken ter voorkoming of beperking van windhinder. In dat kader kan het college van burgemeester en wethouders van een initiatiefnemer van een bouwplan verlangen een windtunnelonderzoek aan hem over te leggen. Ten overvloede wordt erop gewezen dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat de gemeente eigenaar is van de gronden en dat bij de uitgifte in erfpacht van de Sluisbuurt in voorkomende gevallen een nieuw windklimaatonderzoek wordt gevraagd.

Wat betreft de door VVAB genoemde uitspraak van de Afdeling, wordt overwogen dat deze over een andere situatie gaat. De Afdeling heeft in die uitspraak geoordeeld dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt of ter plaatse onaanvaardbare windhinder kan optreden, terwijl in de aan het plan ten grondslag liggende notitie de conclusie is getrokken dat hierop kans bestaat, wat om nader onderzoek vraagt. Zoals hiervoor reeds aangegeven geeft het windklimaatonderzoek voldoende inzicht in de gevolgen van windhinder voor de realisering van de Sluisbuurt en is, anders dan in de door VVAB genoemde uitspraak, voorzien in een regeling om de effecten van windhinder per bouwplan te toetsen en nadere eisen te stellen ter voorkoming van onaanvaardbare windhinder. Gelet op het vorenstaande doet de situatie in die zaak zich hier dan ook niet voor.

Het betoog faalt.

Uitzicht

17. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan leidt tot een aantasting van hun uitzicht.

17.1. De raad stelt dat het uitzicht wijzigt, maar dat de woonomgeving van [appellant sub 2] en anderen een inbreidingslocatie in een stedelijk gebied betreft en er geen recht op vrij uitzicht bestaat.

17.2. [appellant sub 2] en anderen wonen op afstanden van ongeveer 30 en 50 m van de voorziene hoogbouw. De in het plan toegekende bouwhoogten variëren van 20 tot 125 m. De Afdeling stelt vast dat na realisatie van de voorziene woontorens de woonomgeving van [appellant sub 2] en anderen zal wijzigen, wat de raad ook heeft onderkend. In wat

[appellant sub 2] en anderen hebben toegelicht, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de aantasting zodanig is dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een

groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn. Daartoe is onder meer van belang dat, zoals de raad stelt, de voorziene ontwikkeling is gelegen op een inbreidingslocatie in een stedelijk gebied en geen recht bestaat op blijvend vrij uitzicht.

Het betoog faalt.

Schaduwwerking

18. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de in het plan voorziene hoogbouw leidt tot schaduwwerking. Ter zitting hebben zij toegelicht dat dit uitsluitend geldt ter plaatse van de woonboot van [appellant sub 2B] door wie het beroep van [appellant sub 2] en anderen mede is ingesteld.

18.1. Ten behoeve van de vaststelling van het plan is in de HER een bezonningsstudie uitgevoerd naar de gevolgen van de woontorens in de omgeving. De raad heeft onderkend dat uit de in de HER aangegeven schaduwwerking volgt dat ter plaatse van de woonboot van [appellant sub 2B] schaduw zal optreden als gevolg van de hoogbouw die het plan mogelijk maakt. De raad heeft toegelicht dat hij deze schaduwhinder aanvaardbaar acht, omdat schaduwwerking zich in een beperkte periode, namelijk in de winterperiode, voordoet.

De raad heeft de schaduwhinder als gevolg van het plan onderzocht en in zijn afweging betrokken. Gelet op de bezonningsstudie, waaruit volgt dat schaduwhinder zich ter plaatse van de woonboot van [appellant sub 2B] met name in de winterperiode voordoet, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare schaduwhinder.

Het betoog faalt.

Noodzaak hogeschool

19. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen betogen dat de raad de noodzaak van de vestiging van een hogeschool in de Sluisbuurt niet heeft gemotiveerd. Volgens hen is een hogeschool op geen enkele wijze verbonden aan de Sluisbuurt en kan deze elders in de stad worden gevestigd. In dat verband wijzen zij erop dat er in de Sluisbuurt eerder behoefte is aan een kleinschalige medische voorziening in plaats van een hogeschool.

19.1. Volgens artikel 31, lid 31.4, van de planregels voorziet het plan in maximaal 55.000 m² bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) aan maatschappelijke voorzieningen. Ongeveer 30.000 m² hiervan is volgens de plantoelichting gereserveerd voor de vestiging van een hogeschool. Volgens het rapport "Toets ladder voor duurzame verstedelijking niet-woonprogramma Bedrijvenstrook, Sluisbuurt en Baaibuurt" van 22 maart 2018 dat door advies- en ontwerp bureau BRO (hierna: BRO-rapport) is opgesteld en dat als bijlage 2 bij de plantoelichting is opgenomen, is er behoefte aan een hogeschool van ongeveer 30.000 m² bvo. De gemeente Amsterdam heeft een ruimtereservering opgenomen van 25.000 - 30.000 m² op basis van onder meer de wensen van hogeschoolorganisaties, omdat zij de ruimtebehoefte per onderwijslocatie bepalen. In het "Stedenbouwkundig Plan Sluisbuurt" is de Sluisbuurt hiervoor als opvanglocatie aangewezen. Met de komst van een instelling voor hoger onderwijs wordt volgens het BRO-rapport ingespeeld op de overheidsdoelstellingen voor de "sprong naar de toekomst" waarvoor het rijk de "Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025" heeft opgesteld. Volgens het BRO-rapport kan in de beoogde locatie voor hoger onderwijs in de Sluisbuurt de onderwijsvernieuwing een plaats krijgen. Met de aanwezigheid van zowel voortgezet als hoger onderwijs op het Zeeburgereiland/IJburg wordt ruimte geboden voor samenwerking tussen

onderwijsinstellingen. Ook vergroot die aanwezigheid de mogelijkheden (verlaagt de drempels) voor doorstroming tussen de verschillende onderwijsniveaus. Daarnaast biedt de uitstekende bereikbaarheid van de Sluisbuurt per openbaar vervoer goede mogelijkheden voor de vestiging van bovenwijkse voorzieningen, waaronder hoger onderwijs.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad voldoende gemotiveerd heeft waarom in de Sluisbuurt een hogeschool wordt voorzien. De enkele stelling van [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen dat er eerder behoefte is aan een kleinschalige medische voorziening, maakt, wat daar ook van zij, niet reeds dat de gekozen invulling van de raad ruimtelijk onaanvaardbaar is. Overigens wijst de Afdeling erop dat volgens de plantoelichting de overige 25.000 m² is verdeeld in diverse maatschappelijke voorzieningen, waaronder medische functies.

Het betoog faalt.

Verkeer

20. [appellant sub 2] en anderen vrezen als gevolg van het plan verkeersoverlast. Hiertoe voeren zij aan dat de verwachting is dat de ontsluiting voor het autoverkeer richting de IJburglaan en de Zuiderzeeweg zal leiden tot filevorming. Verder zal volgens hen als gevolg van de voorziene hogeschool sprake zijn van een flinke toename van het aantal verkeersbewegingen in en rondom de Sluisbuurt. Hierdoor zullen zij overlast ervaren van zeer drukke fietsroutes en zullen de wegen worden overbelast. In de komende 15 jaar komt daar ook nog het bouwverkeer bij.

20.1. Volgens paragraaf 2.3.5 van de plantoelichting geschiedt de ontsluiting van de Sluisbuurt voor auto's via twee toegangswegen op de Zuiderzeeweg. De aansluitingen liggen tussen het kruispunt Zuiderzeeweg/IJburglaan en de Schellingwouderbrug. De eerste aansluiting is een volwaardige kruising ter hoogte van de toegang van de Sportheldenbuurt en de tweede aansluiting is een T-kruising ter hoogte van de eerstvolgende dwarsstraat in de Sluisbuurt, nog voor de constructie van de Schellingwouderbrug.

20.2. Ten behoeve van de vaststelling van het plan heeft de raad onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van de in het plan voorziene ontwikkeling op de intensiteiten en de doorstroming van het wegverkeer. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Verkeersonderzoek Sluisbuurt" van 15 september 2017 (hierna: verkeersonderzoek). Verder heeft de raad een nader onderzoek laten verrichten, waarbij is onderzocht of het geprognosticeerde verkeersaanbod in 2028 op de kruispunten van de IJburglaan en de Zuiderzeeweg kan worden verwerkt. Daarnaast is een simulatieonderzoek verricht om te beoordelen of er aanpassingen nodig zijn om het extra verkeersaanbod te kunnen verwerken. De resultaten hiervan zijn neergelegd in de notitie "Verkeersregeltechnisch onderzoek Sluisbuurt" van 6 november 2017 (hierna: verkeersregeltechnisch onderzoek).

20.3. In het verkeersonderzoek zijn alle verplaatsingen met de fiets, openbaar vervoer en auto van en naar de Sluisbuurt in beschouwing genomen. Het gaat daarbij om ongeveer 30.000 verplaatsingen per etmaal. Het aandeel van verplaatsingen met de fiets, openbaar vervoer en auto is onderscheidenlijk 45, 23 en 32%. Bij de berekeningen is rekening gehouden met 5.640 woningen (waarvan 864 studenteneenheden) en met het aantal m² bvo voor de diverse (maatschappelijke) voorzieningen, waaronder de hogeschool. Volgens het verkeersonderzoek is gerekend met een gemiddelde woningbezetting van 1,85 personen per woning (1 persoon voor studentenhuisvesting en 2 personen voor de andere woningen). Verder is de omvang van het bvo voor de hogeschool omgerekend naar leerlingenplaatsen, waarbij rekening is gehouden met 6.900 leerlingen.

In het verkeersonderzoek wordt vermeld dat de ontwikkeling van de Sluisbuurt tot een toename van verkeer op de Zuiderzeeweg en de IJburglaan leidt, maar dat dit voor de doorstroming geen problemen zal opleveren. Verder staat in het verkeersonderzoek dat de kruispunten Zuiderzeeweg/IJburglaan, IJburglaan/aansluiting A10, zowel de oost- als westzijde, zwaar belast zullen worden. Deze wegen en kruispunten kunnen volgens het verkeersregeltechnisch onderzoek het geprognosticeerde verkeersaanbod echter verwerken, mits enkele profielaanpassingen worden uitgevoerd. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat na de vaststelling van het bestemmingsplan werkzaamheden op het kruispunt Zuiderzeeweg/IJburglaan zijn uitgevoerd en dat opstelstroken zijn aangelegd. De raad heeft op grond van het verkeersonderzoek en het verkeersregeltechnisch onderzoek geconcludeerd dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de verkeerssituatie op de IJburglaan en Zuiderzeeweg.

In wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de onderzoeken zodanige onjuistheden bevatten of leemten vertonen, dat de raad deze onderzoeken niet ten grondslag heeft mogen leggen aan het plan. Daarbij acht de Afdeling van belang dat in de berekeningen rekening is gehouden met de verkeersbelasting die de diverse (maatschappelijke) voorzieningen, zoals de hogeschool, met zich meebrengen.

Voor zover [appellant sub 2] en anderen stellen dat het plan zal leiden tot verkeersoverlast als gevolg van het bouwverkeer, overweegt de Afdeling dat in deze procedure uitsluitend het plan ter beoordeling voorligt. Het betoog van [appellant sub 2] en anderen dat zij overlast zullen ondervinden van het bouwverkeer gedurende de bouwperiode, betreft niet het plan zelf maar de uitvoering daarvan. Dergelijke uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Overigens heeft de raad toegelicht dat eventuele hinder van bouwverkeer zijn aandacht heeft en dat in dat verband maatregelen dienen te worden getroffen, zoals het in overleg met de projectontwikkelaar en aannemers maken van afspraken ter beperking van hinder en overlast. Verder heeft de raad erop gewezen dat de ontwikkeling van de Sluisbuurt gefaseerd zal plaatsvinden, zodat hinder door werkzaamheden per locatie wordt verkort.

Het betoog faalt.

Fietsverbinding

21. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in een nieuwe fietsverbinding naar het centrum en het Centraal Station. Volgens hen is de drukte op de fietspaden op de Zuiderzeeweg in de bestaande situatie al hoog. Nu de nieuwe fietsverbinding niet in het plan is opgenomen, zullen zij overlast ondervinden van nog drukkere fietspaden, wat zal leiden tot een onveilige situatie.

21.1. Volgens de plantoelichting is onderzoek gedaan naar de mogelijke varianten voor een fietsverbinding tussen de Sluisbuurt en het Oostelijk Havengebied. Het plan voorziet niet in deze mogelijke nieuwe fietsverbinding. Wanneer de keuze voor één van de varianten van de fietsverbinding is gemaakt, volgt een aparte planologische procedure. De raad heeft toegelicht dat uit de verkeersondertoeken die ten grondslag liggen aan het plan volgt dat de fietsverbinding op dit moment verkeerskundig gezien niet per se nodig is. Als er geen extra nieuwe fietsverbinding tussen het Oostelijk Havengebied en het Zeeburgereiland komt, kunnen fietsers immers gebruik maken van de andere bruggen tussen het Zeeburgereiland en de overige delen van de stad. In dat verband heeft de raad ter zitting gewezen op de Amsterdamsebrug die opgewaardeerd kan worden. De raad heeft ter zitting verder toegelicht dat hoewel de fietsverbinding planoverschrijdend is, deze, mede gelet op de verdere

ontwikkeling van Zeeburgereiland, wel wenselijk is. Volgens de raad worden op het moment nog diverse mogelijkheden over de verbetering van de fietsbereikbaarheid onderzocht. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de planvaststelling niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van het opnemen van een mogelijke nieuwe fietsverbinding. Daarbij acht de Afdeling van belang dat in 20.3 is overwogen dat gelet op de daarin vermelde onderzoeken, waarin het aandeel van de verplaatsingen met de fiets van 45% is meegenomen, de raad mocht concluderen dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de verkeerssituatie op de wegen rondom het plangebied. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen hebben niet, bijvoorbeeld met een tegenonderzoek, aannemelijk gemaakt dat de in 20.3 opgenomen onderzoeken zodanige gebreken of leemten bevatten dat de raad zich bij het vaststellen van het plan hier niet op heeft mogen baseren.

Het betoog faalt.

Parkeren

22. [appellant sub 2] en anderen vrezen voor ernstige parkeeroverlast in de

omliggende buurten gelet op de hoge dichtheid en het verbod om op straat te parkeren in de Sluisbuurt. Volgens hen is de parkeerdruk in de bestaande situatie al hoog. Zij stellen dat een parkeernorm van 0,3 parkeerplaats per woning voor het plangebied te laag is. In dat verband wijzen zij erop dat toekomstige bewoners met midden- en hogere inkomens over een auto zullen beschikken, wat zal leiden tot parkeerchaos. Daarnaast wijzen zij erop dat het plan in een XXL-supermarkt voorziet, wat veel verkeer aantrekt. Verder wijzen [appellant sub 2] en anderen erop dat het openbaar vervoer in de huidige situatie al overbelast is.

22.1. Het plan voorziet in maximaal 5.640 woningen en in maximaal 87.900 m² bvo aan voorzieningen. Ingevolge artikel 31, lid 31.5, van de planregels worden bij de uitvoering van het plan maximaal 240 en 1.920 parkeerplaatsen in onderscheidenlijk de openbare ruimte en gebouwde voorzieningen gerealiseerd.

22.2. De raad heeft bij het bepalen van de parkeerbehoefte de "Nota Parkeernormen Auto" (hierna: nota parkeernormen) gehanteerd die door hem op 8 juni 2017 is vastgesteld. De Sluisbuurt valt in de nota parkeernormen onder een B-locatie, welke locaties een goed openbaar vervoer hebben.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat voor de eerste tenders een parkeernorm van gemiddeld 0,5 parkeerplaats per woning wordt toegepast. Naarmate meer woningbouw wordt gerealiseerd, zal een lagere parkeernorm worden gehanteerd, zodat voor de Sluisbuurt tot een gemiddelde parkeernorm van 0,3 parkeerplaats per woning wordt gekomen. Verder heeft de raad voor niet woonfuncties een norm van 1 parkeerplaats per 180 m² bvo tot maximaal 1 parkeerplaats per 125 m² bvo toegepast, vergelijkbaar met de norm voor B-locaties ten behoeve van werkfuncties. Volgens de plantoelichting heeft de raad bij het bepalen van de parkeerbehoefte de nabijheid van (dagelijkse) voorzieningen, goede alternatieven, zoals goed openbaar vervoer, en dubbelgebruik van de parkeerplaatsen van belang geacht. In de plantoelichting staat dat als veel bewoners op de (binnen)stad georiënteerd zijn, zij minder vaak een auto nodig hebben omdat verplaatsingen naar de binnenstad veelal met de fiets en het openbaar vervoer zullen gaan. Studenten zullen veelal geen gebruik maken van auto's of een auto bezitten. Het stimuleren van deelauto's wordt volgens de plantoelichting onderdeel van de duurzaamheidsaspecten in tenders. Ook worden autodeelstystemen gefaciliteerd in de openbare ruimte. Verder staat in de plantoelichting dat

de gebouwde parkeerplaatsen voor een deel beschikbaar worden voor meerdere gebruikers of geheel openbaar, zodat de beschikbare parkeerruimte optimaal kan worden gebruikt. Dubbelgebruik van parkeerplaatsen is in de Sluisbuurt goed mogelijk omdat het een gemengde wijk wordt. Bewoners die hun auto gebruiken voor woon-werkverkeer zullen veelal op school- en werktijden afwezig zijn, waardoor de autorijdende medewerkers van de scholen en bedrijven de parkeerplaatsen zullen gebruiken. Bezoekers zullen doorgaans buiten de school- en werktijden in de Sluisbuurt zijn.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad deugdelijk gemotiveerd hoe hij, mede in aanmerking genomen de nota parkeernormen, tot vorenstaande uitgangspunten is gekomen.

Voor zover [appellant sub 2] en anderen erop wijzen dat het plan in een XXL-supermarkt voorziet, heeft de raad ter zitting verklaard dat in het plangebied geen XXL-supermarkt kan worden gevestigd. Volgens de raad is er geen ruimte voor een XXL-supermarkt, aangezien dergelijke supermarkten doorgaans een oppervlakte van 5.000 tot 8.000 m² hebben. Bovendien is een XXL-supermarkt bedrijfsmatig niet lucratief, omdat deze niet gemakkelijk bereikbaar zal zijn.

Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat het openbaar vervoer wordt uitgebreid. In dat verband heeft de raad erop gewezen dat met ingang van de zomer van 2020 dubbele tramstellen op de bestaande tramlijn 26 worden ingezet. Daarnaast zal volgens de plantoelichting op de Zuiderzeeweg, ter hoogte van Schellingwouderbrug, een extra bushalte worden gerealiseerd aan de oostkant van de Sluisbuurt.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling niet zal leiden tot onaanvaardbare parkeeroverlast.

Het betoog faalt.

Duurdere woningen

23. VVAB, [appellant sub 2] en anderen en SMAN vrezen voor de bouw van woningen in grotendeels het dure segment als gevolg van de hoogbouw. Zij wijzen erop dat in de "Woonagenda 2025" die de raad op 17 juli 2017 heeft vastgesteld, wordt uitgegaan van de zogenoemde 40-40-20-formule. Volgens VVAB is de 40-40-20-formule een politieke keuze die niet is gebaseerd op een geprognosticeerde woningbehoefte. Deze formule is voor de vaststelling van dit plan verlaagd naar een 40-35-25-formule. Ook aan de aangepaste formule zal volgens VVAB als gevolg van de hoogbouw niet worden voldaan, zodat het plan qua volkshuisvesting tekort zal schieten. In dat verband wijst zij op het artikel "Het bestemmingsplan Sluisbuurt schiet volkshuisvestelijk tekort" van H. Battjes en W. Schoonenberg van 12 februari 2019. Ook wijst VVAB erop dat het plan in strijd is met de structuurvisie. Verder hebben VVAB en SMAN ter zitting erop gewezen dat als gevolg van de hoogbouw sprake zal zijn van een eenzijdige bevolking en dat geen sprake zal zijn van sociale samenhang. Voorts heeft VVAB onder verwijzing naar de brief van S. Soeters van 7 augustus 2019 ter zitting gesteld dat de gemeente Amsterdam gemeenschapsgeld zal moeten uitgeven om woningen voor het sociale en middensegment mogelijk te maken.

23.1. In de plantoelichting staat dat het algemene stedelijke uitgangspunt bij woningbouwprogrammering is 40% sociale huur, 40% middeldure huur of koop en 20% dure huur en koop. Deze verdeling van het bouwprogramma draagt bij aan het oplossen van het geprognosticeerde stedelijke tekort aan sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen

in 2025 en maakt het voor huishoudens met een laag of middeninkomen mogelijk om ook in aanmerking te komen voor nieuwbouw. Verder is volgens de plantoelichting de verhouding sociaal-middensegment-duur in de Sluisbuurt vastgesteld op de verhouding 40-35-25, waarbij het middensegment bestaat uit 15% middeldure huur en 20% middeldure koop en het hoogste segment voor 12½% uit huur en 12½% uit koop.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de woningbouw met toepassing van de 40-35-25-formule kan worden gerealiseerd. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat afspraken met de ontwikkelaar zullen worden gemaakt over de prijzen waarvoor de woningen zullen worden aangeboden. In de plantoelichting is opgenomen dat bij de gronduitgifte voorwaarden worden gesteld ten aanzien van de maximale huren en de periode waarna huurwoningen verkocht mogen worden om te borgen dat er voldoende woningen in het middensegment gerealiseerd zullen worden. Daarbij zal de gemeente Amsterdam met haar grondprijzen ook rekening houden met de wens om grotere huurwoningen in het middensegment te realiseren in de Sluisbuurt. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat daar waar nodig gesubsidieerd zal worden, zodat daarmee sociale woningbouw wordt afgedwongen. VVAB, [appellant sub 2] en anderen en SMAN hebben niet aannemelijk gemaakt dat hoogbouw eraan in de weg staat dat de 40-35-25-formule bij de uitvoering van het plan door de ontwikkelaar voor de Sluisbuurt wordt toegepast. VVAB heeft met de enkele verwijzing naar de structuurvisie evenmin inzichtelijk gemaakt dat de 40-35-25-formule niet kan worden gerealiseerd.

Het betoog faalt.

Woningen voor ouderen

24. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen betogen dat de raad ten onrechte geen woningen voor ouderen heeft bestemd. Ter zitting hebben [appellant sub 4] en anderen nader toegelicht dat niet wordt voorzien in de bewoningsvorm voor oudere bewoners die zorgbehoevend zijn. Volgens hen is voor een dergelijke woonvorm in het plan niets geregeld, terwijl vanuit de provincie Noord-Holland wordt aangedrongen op huisvesting voor ouderen. [appellant sub 2] en anderen wijzen in dat verband op het "Programmaplan Ouderenhuisvesting 2019-2022" dat de raad op 14 februari 2019 heeft vastgesteld. Nu wel wordt voorzien in woningen voor studenten, maar niet voor ouderen is het plan volgens hen onzorgvuldig.

24.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het plan zich er niet tegen verzet dat de voorziene woningen geschikt zijn of gemaakt kunnen worden voor ouderen. [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 4] en anderen hebben verder niet geconcretiseerd met welk beleid van de provincie Noord-Holland het plan in strijd zou zijn. Voor zover [appellant sub 2] en anderen wijzen op het door de raad vastgestelde Programmaplan Ouderenhuisvesting 2019-2020, merkt de Afdeling op dat het programmaplan is vastgesteld na het vaststellen van het plan. Verder hebben [appellant sub 2] en anderen niet op concreet beleid gewezen waaruit volgt dat de raad in redelijkheid niet had kunnen afzien van een specifieke regeling voor woningen voor ouderen in dit plan.

Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

25. [appellant sub 4] en anderen vrezen nadelige gevolgen van de voorziene ontwikkeling voor de luchtkwaliteit. Zij wijzen op een recente GGD-studie, waarin is vermeld dat het

schoner worden van de Amsterdamse lucht stagneert en dat recente metingen dat aantonen. Volgens hen is in het onderzoek naar de luchtkwaliteit ten onrechte de uitstoot van de auto's afkomstig uit de buurten in IJburg en Amsterdam-Noord niet in de beoordeling betrokken.

25.1. Ten behoeve van de vaststelling van het plan heeft Anteagroup een luchtkwaliteitsonderzoek uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Bestemmingsplan Sluisbuurt Onderzoek luchtkwaliteit" van 17 oktober 2017 (hierna: luchtkwaliteitsonderzoek). Volgens de resultaten van het luchtkwaliteitsonderzoek leidt het plan niet tot overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof. Verder volgt uit het luchtkwaliteitsonderzoek dat in de berekening rekening is gehouden met alle in- en uitvalswegen van het plangebied en een aantal wegen binnen het plangebied. In figuur 3.1 van het rapport zijn de wegen in beeld gebracht die zijn meegenomen in de berekening. Hierin is onder meer te zien dat rekening is gehouden met de IJburglaan, Zuiderzeeweg en Rijksweg A10.

Gelet op het vorenstaande, en mede in aanmerking genomen dat het luchtkwaliteitsonderzoek uitgaat van een "worst-case scenario", ziet de Afdeling in wat [appellant sub 4] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het luchtkwaliteitsonderzoek zodanige gebreken of leemtes bevat dat de raad zich bij de besluitvorming niet op dat rapport heeft mogen baseren. Voor zover [appellant sub 4] en anderen wijzen op de GGD-studie, overweegt de Afdeling dat de enkele vermelding dat het schoner worden van de Amsterdamse lucht stagneert, niet betekent dat de uitvoering van het bestemmingsplan leidt tot overschrijdingen van de grenswaarden voor luchtkwaliteit.

Het betoog faalt.

Externe veiligheid

26. [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan leidt tot een toename van het risico voor omwonenden. In dat verband wijzen zij op het MER van 16 juli 2018 dat aan het plan ten grondslag is gelegd. Volgens hen is in de huidige situatie sprake van een overschrijding van het groepsrisico vanwege het wegtransport van gevaarlijke stoffen over de Zuiderzeeweg en neemt deze verder toe als er meer bewoners op het Zeeburgereiland komen te wonen. Gelet op het zeer beperkte aantal uitvalswegen hebben bewoners geen uitweg bij calamiteiten op de route over de Zuiderzeeweg van vrachtverkeer met gevaarlijke stoffen. Daarnaast is volgens [appellant sub 4] en anderen onvoldoende aandacht besteed aan vervoer van gevaarlijke stoffen op het water.

26.1. Bij de voorbereiding van het plan is ter verantwoording van het groepsrisico het rapport "Verantwoording groepsrisico bestemmingsplan Sluisbuurt" van 28 maart 2018 opgesteld door Adviesgroep AVIV BV (hierna: AVIV-rapport). Volgens het AVIV-rapport wordt de toename van het groepsrisico door de ontwikkeling van de Sluisbuurt beperkt gehouden door het gebiedsontwerp, onder andere omdat in de invulling van het gebied de raad op de verbeelding de aanwezigheidsdichtheid in de eerste 80 m langs de Zuiderzeeweg beperkt heeft gehouden door functies met minder zelfredzame personen niet in die zone te projecteren. Verder staat in het AVIV-rapport dat de gemeente Amsterdam verschillende verkeerstechnische maatregelen heeft genomen, zoals snelheidsverlagingen en het aanpassen van het wegprofiel van de IJburglaan, waardoor het ongevalsrisico wordt verlaagd. Uit het AVIV-rapport volgt, zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, dat de uitkomsten van dat rapport zijn besproken met de Omgevingsdienst en de brandweer. Verder is volgens het AVIV-rapport het groepsrisico door het transport van gevaarlijke stoffen over de vaarwegen zeer laag. De raad heeft verder gewezen op het rapport "Sluisbuurt Amsterdam Beschouwing

Omgevingsveiligheid" van 18 maart 2018 dat door Anteagroup is opgesteld. Hierin wordt nog een viertal acties genoemd om de veiligheid te optimaliseren, zoals de optie om het vervoer van brandbaar gas door de Zeeburgertunnel nader te onderzoeken. De raad heeft op grond van de onderzoeken geconcludeerd dat het groepsrisico niet onaanvaardbaar is. [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 2] en anderen hebben de conclusies uit de genoemde onderzoeken niet inhoudelijk bestreden. Wat zij hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de onderzoeken onzorgvuldig tot stand zijn gekomen.

Gelet op het vorenstaande, en mede in aanmerking genomen dat het plan geen verandering brengt in de reeds aanwezige route van gevaarlijke stoffen over de Zuiderzeeweg, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbaar groepsrisico.

Het betoog faalt.

Uitvoerbaarheid plan

27. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende is aangetoond. In dat verband wijzen zij op de website van de gemeente Amsterdam waar de woningbouwplannen te zien zijn. Hieruit blijkt volgens [appellant sub 2] en anderen dat de oplevering van het laatste deel van de Sluisbuurt pas in 2035 zal plaatsvinden.

27.1. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd. Uit de stukken noch het verhandelde ter zitting is gebleken van aanknopingspunten op basis waarvan kan worden aangenomen dat het plan niet kan worden uitgevoerd. De raad heeft ter zitting onbestreden toegelicht dat voor de woningbouw wordt uitgegaan van een bouwtempo van 500 tot 700 woningen per jaar en dat de genoemde data op de website van de gemeente Amsterdam indicatief zijn.

Het betoog faalt.

Het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen

28. [appellant sub 2] en anderen betogen dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld. Volgens hen is niet uitgesloten dat de erfpachtuitgifte gaat stagneren of dat de hoge woontorens zonder aanzienlijke verliezen kunnen worden geëxploiteerd.

Ook voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat de fasering van de uitvoering van het plan en het stellen van nadere eisen over het aantal te realiseren sociale huurwoningen ten onrechte niet is geregeld.

28.1. De Afdeling overweegt dat het beroep van [appellant sub 2] en anderen in de eerste plaats is gericht tegen het niet vaststellen van het financiële deel van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6:13, eerste lid, en artikel 6:18 van de Wro. Indien de raad in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zouden [appellant sub 2] en anderen niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij dit onderdeel van het exploitatieplan. Daartoe is van belang dat [appellant sub 2] en anderen geen eigenaar zijn van gronden in het exploitatiegebied en evenmin een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vierde lid, van de Wro hebben gesloten met betrekking tot gronden in het exploitatiegebied. Gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen van [appellant sub 2] en anderen die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van dit onderdeel van een

exploitatieplan, kunnen zij evenmin worden aangemerkt als belanghebbende bij het niet vaststellen van dit onderdeel van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro. Het beroep is daarom in zoverre niet-ontvankelijk.

28.2. Voor zover het beroep van [appellant sub 2] en anderen in de tweede plaats is gericht tegen het ontbreken van een faseringsregeling en het stellen van nadere eisen over het aantal te realiseren sociale huurwoningen, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt voorop dat de raad bij de keuze om een fasering te bepalen of eisen en regels te stellen, beleidsruimte toekomt. De raad heeft toegelicht dat in de erfpachtvoorwaarden regels met betrekking tot de categorieën woningen opgenomen worden. In wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om geen exploitatieplan met nadere eisen over het aantal te realiseren sociale woningen vast te stellen. In de enkele, niet onderbouwde stelling dat de fasering van de uitvoering van het plan ten onrechte niet is geregeld, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om geen exploitatieplan met fasering vast te stellen.

Het betoog faalt.

Conclusie

29. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

30. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 28 november 2018, voor zover gericht tegen het niet vaststellen van het financiële deel van een exploitatieplan, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen, voor zover gericht tegen het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 28 november 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Sluisbuurt", ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Melse
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 november 2019

191-877.