

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:1693

Datum uitspraak

16 april 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 21 juli 2022 heeft de raad van de gemeente Geertruidenberg het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" vastgesteld. Bij besluit van 5 oktober 2023 heeft de raad een herstelbesluit genomen. Dit besluit vervangt het oorspronkelijke besluit. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt dit besluit van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. [appellant] is eigenaar van twee woningen in Geertruidenberg, op de locaties [locatie 1] en [locatie 2], en verhuurt al gedurende enige tijd deze twee woningen aan personen die geen huishouden vormen. Het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" (hierna: het bestemmingsplan) beoogt onder meer om binnen de gemeente de verhuur van woningen aan personen die geen huishouden vormen te reguleren. Daartoe is in artikel 3.1.2 van het bestemmingsplan bepaald dat het gebruik van een woning door meer dan één huishouden niet is toegestaan.

Volledige tekst

202205336/1/R2.

Datum uitspraak: 16 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in [woonplaats],

appellant,

en

de raad van de gemeente Geertruidenberg,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juli 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Bij besluit van 5 oktober 2023 heeft de raad het besluit van 21 juli 2022 opnieuw en gewijzigd vastgesteld (hierna: het herstelbesluit).

[appellant] heeft tegen het herstelbesluit gronden aangevoerd.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 januari 2025, waar [appellant] is verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 5 mei 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Toetsingskader

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

Herstelbesluit onderdeel van het geding

3. Bij besluit van 5 oktober 2023 heeft de raad een herstelbesluit genomen. Dit besluit vervangt het oorspronkelijke besluit. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), wordt dit besluit van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Inleiding

4. [appellant] is eigenaar van twee woningen in Geertruidenberg, op de locaties [locatie 1] en [locatie 2], en verhuurt al gedurende enige tijd deze twee woningen aan personen die geen huishouden vormen. Het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" (hierna: het bestemmingsplan) beoogt onder meer om binnen de gemeente de verhuur van woningen aan personen die geen huishouden vormen te reguleren. Daartoe is in artikel 3.1.2 van het bestemmingsplan bepaald dat het gebruik van een woning door meer dan één huishouden niet is toegestaan. Het gevolg van deze planregels is dat de kamerverhuur door [appellant] enkel nog onder het overgangsrecht is toegestaan. [appellant] kan zich niet met het bestemmingsplan verenigen, mede omdat de raad in het bestemmingsplan er ten onrechte vanuit gaat dat kamerverhuur in de twee woningen van [appellant] onder het vorige bestemmingsplan niet zou zijn toegestaan.

5. Naar aanleiding van het beroep van [appellant] heeft de raad bij besluit van 5 oktober 2023 het Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg gewijzigd vastgesteld (hierna: het gewijzigde bestemmingsplan). In het gewijzigde bestemmingsplan wordt als uitgangspunt genomen dat kamerverhuur in de twee woningen van [appellant] onder het vorige bestemmingsplan positief was bestemd. In het gewijzigde bestemmingsplan is, voor deze twee woningen, de aanduiding 'overige zone - specifieke vorm van huisvesting' opgenomen. Op gronden met deze aanduiding mag, zo is bepaald in artikel 5.1 van het gewijzigde bestemmingsplan, in afwijking van artikel 3.1.2 van het bestemmingsplan, het bestaande gebruik voor kamerverhuur worden voortgezet onder de voorwaarde dat het bestaande aantal gehuisveste personen ten tijde van de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan niet wordt vergroot. Hervatting van het gebruik ten behoeve van kamerverhuur is, zo volgt uit artikel 5.1, niet toegestaan wanneer dit gebruik gedurende een aaneengesloten periode van ten minste één jaar onderbroken is geweest. Met deze voorwaarden heeft de raad gekozen voor een zogeheten uitsterfregeling ten aanzien van het gebruik van de twee woningen van [appellant] voor kamerverhuur. [appellant] wenst evenwel dat voor de twee woningen kamerverhuur via een gewone positieve bestemming wordt toegestaan en kan zich niet verenigen met dit besluit.

Omdat het herstelbesluit het oorspronkelijke besluit heeft vervangen, zal de Afdeling eerst het beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit bespreken. Daarna zal de Afdeling bezien of er nog belang bestaat bij een beoordeling van het oorspronkelijke besluit.

Bespreking beroepsgronden

Het herstelbesluit

6. [appellant] betoogt dat de raad in het herstelbesluit in plaats van een uitsterfregeling het gebruik van beide locaties voor kamerverhuur positief had moeten bestemmen. Daartoe voert [appellant] in de kern aan dat er geen sprake is van relevante overlast of van een verhoogde parkeerdruk die is toe te rekenen aan de kamerverhuur op beide percelen. Er is dan ook, zo stelt [appellant], geen sprake van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat als gevolg van de kamerverhuur op beide locaties. Hierdoor heeft, aldus [appellant], de raad ten onrechte het belang van het, op termijn, beëindigen van kamerverhuur zwaarder gewogen dan zijn belang om het gebruik voor kamerverhuur dat onder het vorige bestemmingsplan positief was bestemd, te continueren.

6.1. Met betrekking tot de parkeerdruk voert [appellant] aan dat er geen sprake is van een geobjectiveerde verhoogde parkeerdruk die wordt veroorzaakt door de kamerverhuur.

[appellant] wijst er op dat, gelet op het geldende parkeerbeleid zoals vastgelegd in de Nota "Parkeren doen we zo", het intensiveren van een woonfunctie door, bijvoorbeeld, nog niet ingevulde gebruiksmogelijkheden van inwoning en mantelzorg die op grond van het (gewijzigde) bestemmingsplan zijn toegestaan, ook zal leiden tot een toename van parkeerdruk op de omgeving die de raad kennelijk wel aanvaardbaar acht. Daarnaast heeft de raad al eerder, in 2021, aangegeven kamerverhuur in woonwijken niet te willen toestaan maar er toen bewust niet voor gekozen om een voorbereidingsbesluit te nemen om dit gebruik, vooruitlopend op het vast te stellen bestemmingsplan, al te verbieden. Verder heeft de raad niet onderbouwd dat voor de twee locaties sprake is van een onaanvaardbare parkeerdruk die wordt veroorzaakt door kamerverhuur. De raad had dan ook nu niet tot de conclusie kunnen komen dat er op beide locaties geen sprake meer is van een goede ruimtelijke ordening wanneer kamerverhuur hier wordt gecontinueerd, aldus [appellant].

6.2. Met betrekking tot de geluidsoverlast voert [appellant] aan dat er bij hem voor de woning aan de Graaf Willem 1 straat geen overlast bekend is. Voor de woning aan de [locatie 2] zijn hem slechts enkele klachten van niet-directe burens over beleefde geluidsoverlast bekend. Daarbij wijst [appellant] er op dat door de raad nooit zelf is vastgesteld dat er daadwerkelijk sprake is van geluidsoverlast. Op de zitting heeft [appellant] verwezen naar een verklaring van de directe buurvrouw van het perceel [locatie 2], waarin zij verklaart geen overlast te ondervinden van deze locatie. Daarnaast voert [appellant] aan dat, voor zover al sprake zou zijn van overlast, dit een aspect van openbare orde is en daarmee dus geen afwegingscriterium is bij het vaststellen van een bestemmingsplan.

6.3. De raad heeft aan de uitsterfregeling ten grondslag gelegd dat ruimtelijke motieven, waaronder het voorkomen van teveel overlast op het gebied van parkeren en geluid, maken dat kamerverhuur niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. In de toelichting van het gewijzigde bestemmingsplan wordt aangegeven dat beide locaties in een woonomgeving liggen, waar gebruik voor kamerverhuur ruimtelijk en functioneel niet wenselijk worden geacht. Ook volgt uit de toelichting dat bij beide locaties meerdere klachten en meldingen over onevenredige parkeeroverlast en geluidsoverlast als gevolg van kamerverhuur bij de gemeente zijn binnengekomen. Uit een in 2019 uitgevoerde controle is, zo volgt uit de toelichting op het gewijzigde bestemmingsplan, verder gebleken dat sprake is van een hoge parkeerdruk als gevolg van de kamerverhuur.

In het verweerschrift heeft de raad gewezen op een aantal meldingen van geluidsoverlast in 2022 en 2023 voor beide locaties. Ook heeft de raad in het verweerschrift toegelicht dat het gebruik van de woningen voor kamerverhuur per locatie zal leiden tot een stijging van de theoretische parkeerdruk in de omgeving met, afgerond, 1 parkeerplek per locatie. De raad stelt dat de parkeerdruk binnen 100 m afstand van beide locaties 100% is en dat omliggende straten een parkeerdruk van minimaal 85% kennen, terwijl een hogere parkeerdruk dan 85% tot meer onvrede en klachten uit de omgeving leidt. De raad verwijst, ter onderbouwing van de parkeerdruk in de omgeving van de woningen, naar een parkeerdrukmeting die in januari 2024 is verricht.

De functie kamerverhuur ter plaatse van beide locaties heeft, vanwege de hoge parkeerdruk in combinatie met andere klachten over de leefbaarheid in de omgeving, zo concludeert de raad, een onevenredig negatief effect op het woon- en leefklimaat. De raad acht om die reden het bestaande gebruik niet langer in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Juist door te kiezen voor de uitsterfregeling wordt op evenwichtige wijze, aldus de raad, rekening gehouden met alle belangen. De raad meent dan ook dat het gewijzigde bestemmingsplan op goede gronden is vastgesteld.

7. De Afdeling overweegt, ten eerste, dat de raad beleidsruimte heeft bij het beoordelen of de kamerverhuur niet langer passend is binnen een goede ruimtelijke ordening. Dit laat onverlet dat de raad toereikend dient te motiveren waarom situaties die reeds positief bestemd waren, nu onder een uitsterfregeling worden gebracht. De Afdeling komt tot de conclusie dat de motivering die de raad nu ten grondslag heeft gelegd aan de uitsterfregeling onvoldoende is. De raad heeft aan de uitsterfregeling ten grondslag gelegd dat een positieve bestemming niet langer mogelijk is wegens overlast en parkeerdruk die te relateren is aan de kamerverhuur, maar van beide omstandigheden is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gebleken. Dat betekent dat de raad onvoldoende gemotiveerd heeft waarom kamerverhuur op de twee locaties die in eigendom zijn van [appellant] niet langer in overeenstemming is te achten met een goede ruimtelijke ordening.

7.1. Met betrekking tot door de omgeving bij de gemeente gemelde geluidsoverlast overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling al eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 11 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5125](#), onder 7.4, dient hinder of overlast die het gevolg is van onrechtmatig gedrag bij de besluitvorming over een bestemmingsplan buiten beschouwing te blijven. Dit soort overlast kan worden tegengegaan in het kader van de handhaving van de openbare orde. Instrumenten ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, zoals een bestemmingsplan, zijn niet bedoeld om dergelijke overlast tegen te gaan. De raad heeft niet gemotiveerd dat meldingen waarnaar de raad verwijst ter onderbouwing van door de omgeving ervaren hinder of overlast zodanig verweven zijn met een rechtmatig gebruik van de woningen ten behoeve van kamerverhuur dat hierdoor sprake is van een aantasting van het woon- en leefklimaat. De raad heeft hierdoor ook onvoldoende gemotiveerd dat de geluidsoverlast, nog daargelaten of de raad enkel is afgestaan op meldingen uit de omgeving en deze geluidsoverlast niet zelf heeft vastgesteld, zoals [appellant] stelt, zodanig is dat niet langer sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

7.2. De Afdeling stelt, ten aanzien van de parkeerdruk in de omgeving van de twee woningen, vast dat de raad ten tijde van het besluit tot vaststelling van het gewijzigde bestemmingsplan de parkeerdruk op geen enkele wijze heeft onderbouwd. In de toelichting bij het gewijzigde bestemmingsplan is enkel melding gemaakt van een controle in 2019 en van meldingen van de omgeving over onevenredige parkeeroverlast. Maar ook de onderbouwing van de parkeerdruk die de raad in het verweerschrift heeft gegeven, is onvoldoende voor de conclusie van de raad dat kamerverhuur op beide locaties, vanwege de hiermee gepaard gaande parkeerdruk op de omgeving, vanuit het oogpunt van een goede ordening niet langer aanvaardbaar kan worden geacht. De op 25 januari 2024 verrichte nachtmeting van de parkeerdruk waarnaar de raad in het verweerschrift heeft verwezen, dateert niet alleen van na het bestreden besluit maar de relevantie en de representativiteit van deze meting is door [appellant] ter zitting gemotiveerd betwist. Daarbij heeft [appellant] er op gewezen dat een parkeerdruk die gedurende één nacht is vastgesteld niets zegt over ervaren parkeeroverlast van omwonenden in meer algemene zin. De raad heeft de gestelde negatieve gevolgen op het woon- en leefklimaat in de vorm van onaanvaardbare parkeerdruk bij het gebruik van de twee locaties, die gezamenlijk leiden tot een extra parkeervraag van afgerond 2 parkeerplekken, ten behoeve van kamerverhuur dan ook onvoldoende aannemelijk gemaakt, zodat ook hieruit geen toereikende onderbouwing volgt voor de uitsterfregeling in het gewijzigde bestemmingsplan.

7.3. De Afdeling komt dan ook tot het oordeel dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat kamerverhuur op de locaties van [appellant] niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Het betoog slaagt.

Het oorspronkelijke besluit

8. Omdat het beroep tegen het herstelbesluit gegrond is en dit besluit voor zover van belang wordt vernietigd, heeft [appellant] belang bij een inhoudelijke bespreking van zijn beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 21 juli 2022.

8.1. In het oorspronkelijke besluit heeft de raad kamerverhuur op de twee locaties van [appellant] onder het overgangsrecht gebracht, vanuit de veronderstelling dat kamerverhuur op grond van het voorheen geldende planologisch regime al niet was toegestaan. De raad heeft in het herstelbesluit aangegeven dat de raad in het oorspronkelijke besluit ten onrechte niet heeft meegewogen dat de kamerverhuur op de twee locaties van [appellant] moet worden aangemerkt als bestaand planologisch legaal gebruik. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het oorspronkelijke besluit heeft gedaan, moet worden geoordeeld dat het oorspronkelijke besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Conclusie

9. Het beroep is gegrond. Het besluit tot vaststelling van "Paraplubestemmingsplan Wonen Geertruidenberg" van 5 oktober 2023 wordt wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb vernietigd voor zover het de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Geertruidenberg betreft. Het oorspronkelijke besluit van 21 juli 2022 wordt wegens strijd met 3:2 van de Awb vernietigd voor zover dit betrekking heeft op de percelen [locatie 1] en [locatie 2].

10. De Afdeling ziet 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.

11. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, zijn op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Dat houdt onder meer in dat niet meer kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Proceskosten

12. De raad moet de proceskosten vergoeden. Het gaat om reiskosten en verletkosten voor het bijwonen van de zitting. Voor de gevraagde verletkosten wordt forfaitair uitgegaan van 6 uur tegen een uurtarief van €32,89.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van de raad van 5 oktober 2023 tot vaststelling van het (gewijzigde) bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van 5 oktober 2023 tot vaststelling van het (gewijzigde) bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" voor zover het betrekking heeft op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Geertruidenberg;

III. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van de raad van 21 juli 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van 21 juli 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan wonen Geertruidenberg" voor zover het betrekking heeft op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Geertruidenberg;

V. draagt de raad van de gemeente Geertruidenberg op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II en IV wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Geertruidenberg tot vergoeding van de bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van €246,66;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Geertruidenberg aan [appellant] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van €184,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. M.M. Kaajan, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van J.M. Rijsdijk, griffier.

w.g. Kaajan
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Rijsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2025