Gemeente Sluis
Ingekomen
31 AUG. 2023
NR.

AANTEKENEN

Raad van de gemeente Sluis
Postbus 27
4500 AA OOSTBURG

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
30 augustus 2023	202205252/1/R1	ED/U/2023 23.0004752

Inlichtingen
Mw. E. Schrijer
070-4264175

Onderwerp
Sluis
Bp. 'Zwinstraat 11 Retranchement/ Cadzandseweg Nieuwvliet'

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling een tussenuitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft gegeven.

De verdere behandeling wordt voortgezet onder het zaaknummer: 202205252/2.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruikmaken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

23.0006579
Inkomende documenten Gemeente Sluis

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl

Raad van State

202205252/1/R1.
Datum uitspraak: 30 augustus 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

J. van Cuijck, wonend te Retranchement, gemeente Sluis, en anderen
appellanten,

en

de raad van de gemeente Sluis,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 juni 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Zwinstraat 11 Retranchement/Cadzandseweg Nieuwvliet" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Van Cuijck en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Van Cuijck en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 augustus 2023, waar Van Cuijck en anderen, van wie J. van Cuijck en A. de Bliek-van Cuijck, bijgestaan door mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, en drs. R.J. van Kerkhoff, adviseur, zijn verschenen. De raad, vertegenwoordigd door mr. M.A. den Boeft en C.E. Simons, heeft via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied bestaat uit twee delen: een perceel aan de Zwinstraat (ongenummerd) in Retranchement en een perceel aan de Cadzandseweg in Nieuwvliet. Van Cuijck en anderen hebben op 24 maart 2021 een principeverzoek ingediend om twee bouwtitels voor woningen aan Cadzandseweg te verplaatsen naar het perceel aan de Zwinstraat. Op het perceel aan de Zwinstraat heeft een tankstation gestaan en Van Cuijck en anderen hebben inmiddels de bodem daar gesaneerd. Op 18 mei 2021 heeft het college Van Cuijck en anderen bericht dat het onder voorwaarden wil meewerken aan dit initiatief. Op 1 september 2021 hebben Van Cuijck en anderen daarop verzocht het bestaande bestemmingsplan voor beide percelen te herzien om woningen aan de Zwinstraat mogelijk te maken. Het vastgestelde plan voorziet nu in twee woningen minder aan de Cadzandseweg en in twee nieuwe woningen aan de Zwinstraat.

In het ontwerp van het bestemmingsplan was, voor zover hier van belang, op het perceel aan de Zwinstraat zowel permanente bewoning als gebruik als tweede woning mogelijk gemaakt. Naar aanleiding van de bespreking in de raadscommissie is een amendement ingediend dat inhoudt dat in de nieuwbouwwoningen uitsluitend permanente bewoning is toegestaan. Bij het nu bestreden besluit heeft de raad het amendement aangenomen en het plan gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp. In het vastgestelde plan is het niet meer mogelijk gemaakt om de te bouwen woningen als tweede woning te gebruiken.

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.

Gebruik tweede woning

3. Van Cuijck en anderen kunnen zich niet verenigen met artikel 5.4.3 van de planregels. Op grond van dat artikel is het verboden om de te bouwen woningen als tweede woning te gebruiken.

Van Cuijck en anderen betogen dat de wijziging van het plan berust op een amendement dat onvoldoende is gemotiveerd. Zij voeren aan dat een ruimtelijk relevant motief voor het verbieden van gebruik als tweede woning ontbreekt. Zij wijzen er op dat woningen op deze locatie minder geschikt zijn voor uitsluitend permanente bewoning, omdat de omgeving gericht is op recreatie en omdat er geen voorzieningen als winkels en scholen in de buurt zijn. Zij maken ook duidelijk dat een groot deel van de woningen in Retranchement permanent als tweede woning wordt gebruikt. In dat verband merken zij ook op dat de planregel tot rechtsonzekerheid leidt, omdat niet is omschreven wat onder "permanente bewoning" en "tweede woning" wordt verstaan.

Daarnaast stellen zij dat zij mochten verwachten dat de raad in het vastgestelde plan gebruik als tweede woning toe zou staan. Zo was in de toelichting op het ontwerp van het plan nog vermeld dat de locatie bij uitstek geschikt is voor gebruik als tweede woning. Verder is het gebruik als tweede woning in overeenstemming met het beleid dat gold ten tijde van het vaststellen van het plan. Tot slot stellen zij dat zij een onevenredig groot financieel nadeel ondervinden van het plan. Er zijn hoge kosten gemaakt voor de sanering van het perceel aan de Zwinstraat, voor de aanschaf van de bouwtitels aan de Cadzandseweg en het opstellen van het plan. De waarde van de nieuwe woningen zal lager zijn als deze niet als tweede woning mogen worden gebruikt. Zij wijzen er op dat er geen interesse is voor de woningen als die alleen maar voor permanente bewoning mogen worden gebruikt.

3.1. Aan het perceel Zwinstraat ongenummerd is de bestemming "Wonen" toegekend. Verder is de aanduiding "specifieke vorm van wonen - 1" toegekend.

Artikel 5.4.3 luidt: "Tot het verboden gebruik als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, sub c Wabo wordt niet gerekend:
a. het gebruik van woningen voor permanente bewoning en tweede woninggebruik, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - 1" uitsluitend permanente bewoning van de woningen is toegestaan;
[...].

3.2. Ten tijde van het vaststellen van plan waren de in februari 2021 vastgestelde gemeentelijke structuurvisie "Krachtig Verbonden 2021 - 2025" en de Leefbaarheidsverordening gemeente Sluis 2022 van toepassing.

In de structuurvisie is vermeld: "Een deel van de permanente woningvoorraad staat leeg (wordt niet gebruikt). Een ander deel wordt

gebruikt als tweede woning of voor recreatieve verhuur. Dit zogenaamde deeltijdwonen kan gevolgen hebben voor de leefbaarheid."

In de Leefbaarheidsverordening is vermeld: "In de gemeente Sluis gelden geen restricties ten aanzien van het gebruik als tweede woning, dat in het algemeen als een waardevolle bijdrage aan het woon- en leefmilieu wordt gezien."

3.3. In de overwegingen bij het amendement dat bij de vaststelling van plan is aangenomen is vermeld:

" • In het coalitieakkoord gemeente Sluis 2022-2026 "Strategie met ambitie" is opgenomen dat:

- o Wonen randvoorwaardelijk is voor de economische ontwikkeling, arbeidsmarkt en leefbaarheid;
- o Arbeidskrachten in de nabijheid van hun werk op een betaalbare manier moeten kunnen wonen om vacatures in te kunnen vullen;
- o Voor het behoud van voorzieningen zoals winkels, scholen en verenigingen voldoende gebruikers nodig zijn om de kwaliteit en betaalbaarheid te garanderen;

• Hieruit voortvloeiend is in het coalitieakkoord "Strategie met ambitie" opgenomen dat:

- o Nieuwbouw voor permanente bewoning is.
- o Woningen in de kernen primair bedoeld zijn als hoofdverblijf;
- o We op de woningmarkt speciale aandacht voor jongeren hebben;
- o Het bezit en gebruik van woningen als tweede woning en voor toeristische verhuur wordt teruggedrongen;

• En daarom is in het coalitieakkoord "Strategie met ambitie" onder "Instrumentaria Tweede woningen en Toeristische verhuur" onder andere aangekondigd dat:

- o Wij voorkomen dat woningen die geschikt en gewild zijn voor permanente bewoning worden gebruikt als tweede woning. Uitbreiding van de Huisvestingsverordening is daarvoor een goed instrument;
- o In die verordening zal worden opgenomen dat iedere woning, bij verkoop, op de markt voor permanente bewoning (terug)komt;"

3.4. De raad stelt dat de motivering voor het verbod van gebruik als tweede woning in het amendement is terug te vinden. Hij stelt dat in 2014 het aanbod van woningen groter was dan de vraag naar woningen voor permanente bewoning. Om woningeigenaren meer mogelijkheden te bieden voor de verkoop van woningen heeft de raad toentertijd besloten om de "Verordening tweede woning", die sinds 2005 gold, in te trekken. Daardoor was het gebruik als tweede woning niet langer verboden. Na 2014 is de situatie ten aanzien van vraag en aanbod aanzienlijk gewijzigd ten opzichte van de situatie in 2014. De raad stelt dat sinds 2014 de vraag naar woningen voor permanente bewoning aanzienlijk is gegroeid en dat het aanbod vermindert door de (nieuwbouw)woningen die weglekken naar de tweede woningmarkt. In de structuurvisie "Krachtig verbonden 2021 — 2025" is verder opgenomen dat de gemeente wil bereiken dat de nadelige effecten van tweede woninggebruik geëlimineerd zijn. Het amendement past daarmee ook binnen de bestendige gedragslijn van de raad. In ieder bestemmingsplan wordt sinds het aannemen van het amendement de regel

opgenomen dat nieuwbouwwoningen uitsluitend mogen worden gebruikt voor permanente bewoning. Medio 2023 zal de raad een Huisvestingsverordening vaststellen, waarin het ook niet wordt toegestaan om (nieuwbouw)woningen te gebruiken als tweede woning. In het geval van Van Cuijck en anderen is het bovenstaande beleid toegepast omdat bij de vaststelling van de structuurvisie is geconcludeerd dat (onder meer) tweede woninggebruik leidt tot een verslechtering van de leefbaarheid binnen de kernen binnen de gemeente Sluis.

De raad stelt dat de keuze om gebruik als tweede woning niet toe te staan, is gemaakt omdat bij de vaststelling van de structuurvisie is geconcludeerd dat (onder meer) tweede woninggebruik leidt tot een verslechtering van de leefbaarheid binnen de kernen binnen de gemeente Sluis. Tegenover dit algemene belang van het behoud van de leefbaarheid van de kernen staat het individuele (financiële) belang van Van Cuijck en anderen als ontwikkelaars. De gestelde financiële schade, doordat de woningen voor een lagere prijs verkocht kunnen worden, is volgens de raad niet gestaafd.

3.5. De Afdeling stelt voorop dat zonder een definitie van de begrippen "permanente bewoning" en "tweede woning" niet duidelijk is wanneer een woning uitsluitend op de door de raad gewenste wijze wordt gebruikt. De Afdeling merkt daarbij op dat deze begrippen ook niet zijn omschreven in het bestemmingsplan 'Kleine Kernen'. In dat bestemmingsplan is een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van het plan aan de Zwinstraat 11 opgenomen. Het bestreden besluit is daarom in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het betoog slaagt in zoverre.

Over de redelijkheid van de bepaling om gebruik als tweede woning te verbieden overweegt de Afdeling als volgt. Op de zitting hebben Van Cuijck en anderen gesteld dat ongeveer driekwart van de woningen in Retranchement gebruikt wordt als tweede woning. De bewoners van die woningen zijn veelal personen die om diverse redenen hun hoofdverblijf elders aanhouden, maar vrijwel permanent verblijven in hun tweede woning in Retranchement. De raad heeft dat niet betwist. Verder overweegt de Afdeling dat het gemeentelijk beleid ten tijde van het bestreden besluit het gebruik als tweede woning niet uitsloot. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom tot aan het aannemen van het amendement geen bezwaar bestond tegen het gebruik van de woningen zoals Van Cuijck en anderen dat wensen en waarom dat op het moment van het bestreden besluit anders zou moeten zijn. In het amendement is verder uitsluitend onder verwijzing naar het coalitieakkoord vermeld dat gebruik als tweede woning wordt teruggedrongen en dat een en ander in de nog vast te stellen huisvestingsverordening zal worden geregeld. De Afdeling acht de enkele verwijzing naar het coalitieakkoord een ondeugdelijke motivering om van het ten tijde van de vaststelling van het plan bestaande beleid af te wijken. Het coalitieakkoord noch het amendement maakt inzichtelijk dat de huidige situatie wat betreft het gebruik als tweede woning in Retranchement is beoordeeld en welke nadelige gevolgen voor de leefbaarheid er in dit geval zouden zijn. Ook is in beide documenten niet inzichtelijk gemaakt hoe moet worden omgegaan met lopende zaken, zoals het initiatief van Van Cuijck. Een overgangsregeling voor lopende zaken is uit een oogpunt van zorgvuldigheid en rechtszekerheid van belang. De raad heeft verder niet

kunnen verklaren hoe rekening is gehouden met de omstandigheden dat Van Cuijck en anderen de gronden aan de Zwinstraat hebben gesaneerd en de bouwtitels aan de Cadzandseweg in Nieuwvliet hebben aangeschaft. Tot slot overweegt de Afdeling dat op 25 mei 2022 het plan "Platteweg 2 Retranchement" is vastgesteld en dat in dat plan het gebruik als tweede woning is toegestaan. De raad heeft op de zitting niet kunnen verklaren waarom in dat plan wel het gebruik als tweede woning is toegestaan.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd en onzorgvuldig is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

4. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken in het bestreden besluit te herstellen. De raad dient hiertoe met inachtneming van wat onder 3.5. is overwogen het bestreden besluit te herstellen. De Afdeling wijst er daarbij op dat het gebrek in de omschrijving van de in 3.5. genoemde begrippen alleen hoeft te worden hersteld als de raad ervoor kiest om het gebruik als tweede woning te blijven verbieden. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft daarbij niet opnieuw te worden toegepast.

5. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Sluis op om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak:
- met inachtneming van wat daarin onder 3.5 is vermeld, de daar omschreven gebreken in het bestreden besluit te herstellen en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Wortmann
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Helvoort
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2023

361
Verzonden: 30 augustus 2023