

Uitspraak 201907235/1/R4

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2020:2920
Datum uitspraak:	9 december 2020
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 15 juli 2019 heeft de raad van de gemeente Wageningen het bestemmingsplan "Kamergewijze verhuur - update" gewijzigd vastgesteld. Het plan is een paraplubestemmingsplan. Het doel van dit bestemmingsplan is het planologisch borgen van de "Beleidsregels kamergewijze verhuur gemeente Wageningen 2019". Met dit plan worden aan de regels van de thans geldende bestemmingsplannen bepalingen toegevoegd over kamergewijze verhuur. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] kunnen zich niet verenigen met de afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van kamergewijze verhuur in woningen in het stadsdeel Wageningen Hoog.

📍 tussenuitspraak/bestuurlijke lus

📍 ro - gelderland

Volledige tekst

201907235/1/R4.

Datum uitspraak: 9 december 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Wageningen,
2. [appellant sub 2], wonend te Wageningen,
3. [appellant sub 3], wonend te Wageningen,
4. [appellant sub 4], wonend te Wageningen,

en

de raad van de gemeente Wageningen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Kamergewijze verhuur - update" gewijzigd vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 november 2020, waar [appellant sub 4], vertegenwoordigd door mr. L. Brouwers, rechtsbijstandverlener bij ARAG, en de raad, vertegenwoordigd door M.P.M. Aberson-Vlassenrood en T. Bolk, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan is een paraplubestemmingsplan. Het doel van dit bestemmingsplan is het planologisch borgen van de "Beleidsregels kamergewijze verhuur gemeente Wageningen 2019". Met dit plan worden aan de regels van de thans geldende bestemmingsplannen bepalingen toegevoegd over kamergewijze verhuur.

Het plan maakt onderscheid in hospitaverhuur (artikel 2.1.1 van de planregels), kamergewijze verhuur boven niet-wonen bestemmingen (artikelen 2.1.2 van de planregels) en kamergewijze verhuur in woningen (artikel 2.1.3 van de planregels). Hospitaverhuur is (onder bepaalde voorwaarden) rechtstreeks toegestaan in het bestemmingsplan. Kamerverhuur boven niet-wonen bestemmingen is eveneens (onder bepaalde voorwaarden) rechtstreeks toegestaan. Kamergewijze verhuur in woningen is in beginsel niet toegestaan (artikel 2.1.3 van de planregels), met uitzondering van enige hier niet van belang zijnde adressen. Het plan bevat een afwijkingsbevoegdheid op grond waarvan onder voorwaarden kamergewijze verhuur in woningen kan worden toegestaan (zie artikel 2.2.1 van de planregels).

2. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] wonen allen in Wageningen, in het stadsdeel Wageningen Hoog.

[appellant sub 4] heeft ter zitting toegelicht dat hij zich niet kan verenigen met zowel de mogelijkheid van hospitaverhuur als met de afwijkingsbevoegdheid die in het plan is opgenomen voor kamergewijze verhuur in woningen in het stadsdeel Wageningen Hoog.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] kunnen zich niet verenigen met de afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van kamergewijze verhuur in woningen in het stadsdeel Wageningen Hoog.

Tegen de kamergewijze verhuur boven niet-wonen bestemmingen zijn geen beroepsgronden naar voren gebracht. Dit betekent dat die vorm van kamergewijze verhuur (artikel 2.1.2 van de planregels) in deze zaak niet ter beoordeling voorligt.

Ontvankelijkheid

3. De raad voert aan dat de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] niet-ontvankelijk zijn, omdat zij geen zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpplan. Volgens de raad is het niet indienen van een zienswijze niet verschoonbaar.

3.1. Vast staat dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan aan de wettelijke kennisgevingsverplichtingen is voldaan. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben evenwel geen zienswijze ingediend tegen het ontwerpplan.

De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of het niet indienen van een zienswijze in dit geval verschoonbaar is. Hierbij is haar eerdere rechtspraak van belang, waarin is overwogen dat een eventueel gebrek in een niet wettelijk verplichte kennisgeving alleen tot een verschoonbare termijnoverschrijding kan leiden als de indiener door die kennisgeving op het verkeerde been is gezet (zie de uitspraak van 7 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:379](#)).

3.2. Niet in geschil is dat het gebruikelijk is dat in het huis-aan-huisblad "De Stad Wageningen", dat in de gemeente Wageningen wordt verspreid, wekelijks bij wijze van service door de gemeente een overzicht wordt gegeven van de publicaties van (onder meer) ontwerp-bestemmingsplannen van de week ervóór. De raad heeft erkend dat het ontwerpplan dat hier aan de orde is, abusievelijk niet is opgenomen in het overzicht in dit huis-aan-huisblad. Dit betekent dat [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] dus niet langs die weg kennis hadden kunnen nemen van de ter visie legging van het ontwerpplan.

De Afdeling stelt verder vast dat inwoners van Wageningen via de website van de gemeente Wageningen erop worden gewezen dat, indien zij voor hen relevante publicaties willen volgen, zij (al dan niet met gebruikmaking van een e-mailservice) hun postcode kunnen invoeren op een overheidswebsite. De raad heeft ter zitting erkend dat bij de verwerking van het ontwerpplan op deze overheidswebsite niet de postcodes van

het gehele plangebied (nagenoeg de gehele gemeente Wageningen) maar abusievelijk alleen de postcode van het gemeentehuis is ingevoerd. Het gevolg van de die postcode-invoer was dat personen, die op de overheidswebsite op hun eigen postcode hebben gezocht, het ontwerpplan niet hebben kunnen vinden. De Afdeling is van oordeel dat dit een aan de raad toe te rekenen omstandigheid is. Het lag op de weg van de raad om - zoals ook mogelijk was naar uit de mededelingen daarover ter zitting is gebleken - te bewerkstelligen dat bij het zoeken op alle postcodes waar het ontwerpplan op zag, het ontwerpplan als zoekresultaat zou verschijnen.

Gegeven de aan de raad toe te rekenen omstandigheid dat het ontwerpplan abusievelijk niet is meegenomen in het overzicht van publicaties in het huis-aan-huisblad "De Stad Wageningen" en de gebrekkige invoer van het ontwerpplan op de overheidswebsite is de Afdeling van oordeel dat [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] op het verkeerde been zijn gezet. Dat zij geen zienswijze tegen het ontwerpplan hebben ingediend, is daarom verschoonbaar.

De beroepen zijn, anders dan de raad stelt, ontvankelijk. Dit betekent dat de beroepen inhoudelijk worden behandeld.

Toetsingskader

4. 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.

Hospitaverhuur - Woon- en leefklimaat

5. [appellant sub 4] heeft aangevoerd dat hospitaverhuur zal leiden tot een aantasting van zijn woon- en leefklimaat. Ter zitting heeft [appellant sub 4] erop gewezen dat hospitaverhuur ten onrechte ongelimiteerd kan plaatsvinden in het stadsdeel Wageningen Hoog.

5.1. Ingevolge artikel 1.5 van de planregels wordt onder "hospita verhuur" het volgende begrepen:

"In een woning waar de eigenaar zelf zijn hoofdverblijf heeft, verhuurt de eigenaar maximaal twee kamers aan maximaal één persoon per kamer. In een woning van een toegelaten instelling wordt door de hoofdverhuurder (die daar tevens woonachtig is) maximaal 2 kamers verhuurd aan maximaal één persoon per kamer."

In artikel 2.1.1 van de planregels is het volgende bepaald:

"De gronden van de in de aanhef van artikel 2 genoemde bestemmingsplannen met een woonbestemming dan wel met een bestemming, waarbinnen een agrarische bedrijfswoning is toegestaan, zijn tevens bestemd voor hospita verhuur, daar waar een woonbestemming geldt c.q. een agrarische bedrijfswoning is toegestaan (een (bedrijfs)woning aanwezig is). De minimale omvang van de kamers bedraagt 10 m². Voor het overige dient te worden voldaan aan het Bouwbesluit, zoals die van kracht is op het moment van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Hospitaverhuur geldt niet voor andere niet-woonbestemmingen."

5.2. De Afdeling stelt vast dat voor hospitaverhuur verschillende voorwaarden gelden, waaronder de voorwaarden dat de eigenaar van de woning, waar hospitaverhuur plaatsvindt, daar zelf zijn hoofdverblijf moet hebben, dat er maximaal 2 kamers verhuurd mogen worden aan maximaal één persoon per kamer en dat de minimale omvang van een kamer 10 m² bedraagt. Gelet op deze - niet ongelimiteerde - mogelijkheid tot hospitaverhuur in het stadsdeel Wageningen Hoog, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de mogelijkheid van hospitaverhuur niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 4]. Het betoog slaagt niet.

Afwijkingsbevoegdheid - Structuurvisie Wageningen

6. [appellant sub 4] heeft ter zitting zijn betoog dat sprake is van strijd met de "Structuurvisie Wageningen", vastgesteld door de raad op 3 december 2013 (hierna: de Structuurvisie), ingetrokken.

7. [appellant sub 2] betoogt dat het plan, voor zover daarmee via een afwijkingsbevoegdheid wordt voorzien in de mogelijkheid van kamerverhuur in woningen, is vastgesteld in strijd met de Structuurvisie. In de Structuurvisie is volgens [appellant sub 2] iedere vorm van bedrijfsmatige activiteit in Wageningen Hoog uitgesloten.

7.1. Op pagina 39 van de Structuurvisie staat dat Wageningen Hoog een "lommerrijke woonwijk" is. Op pagina 40 van de Structuurvisie is het volgende vermeld:

"De lommerrijke woonwijken zullen nu, en in de toekomst, een overwegend woonfunctie houden. Veel groen, overwegend laagbouw en beperkte voorzieningen. Alleen rond de Generaal Foulkesweg zijn (stedelijke) voorzieningen te vinden. De wijken hebben (beperkte) voorzieningen zodat senioren thuis kunnen blijven wonen. De herontwikkeling van De Dreijen is de belangrijkste ontwikkeling in deze wijken."

7.2. De Afdeling stelt vast dat, gezien bovenstaande passage, de mogelijkheid van kamerverhuur in Wageningen Hoog niet is uitgesloten in de Structuurvisie. Dat het plan voorziet in een afwijkingsbevoegdheid met gebruikmaking waarvan kamerverhuur in woningen in Wageningen Hoog kan worden toegestaan, is daarom niet in strijd met de Structuurvisie. Het betoog slaagt niet.

Afwijkingsbevoegdheid - dynamische verwijzing

8. [appellant sub 4] kan zich niet verenigen met de afwijkingsbevoegdheid voor kamergewijze verhuur in woningen waarin een dynamische verwijzing is opgenomen naar de "Beleidsregels kamergewijze verhuur gemeente Wageningen 2019" van 31 oktober 2019 (hierna: de beleidsregels kamergewijze verhuur). Volgens [appellant sub 4] zullen die beleidsregels ook na wijziging ten onrechte automatisch onderdeel uit gaan maken van het bestemmingsplan zonder nadere inhoudelijke toets of dit in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben, bijvoorbeeld dat er veel meer kamerverhuur in woningen zal plaatsvinden dan de raad voor ogen heeft gehad bij de planvaststelling, aldus [appellant sub 4].

8.1. In artikel 2.1.3 van de planregels is het volgende bepaald:

"Het is niet toegestaan om woningen te gebruiken voor kamerverhuur. [...]"

Artikel 2.2.1 van de planregels luidt als volgt:

"Burgemeester en wethouders kunnen door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 2.1.3 dan wel het bepaalde over het toegestane gebruik binnen de in de aanhef van artikel 2 genoemde bestemmingsplannen 1 t/m 35 en kamergewijze verhuur toestaan daar waar conform de bestemming woningen, kantoren, detailhandel en/of horeca bevinden, mits dit niet leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en er voldoende parkeergelegenheid aanwezig is voor auto en fiets. Bij de toepassing van deze bevoegdheid worden de "Beleidsregels kamergewijze verhuur gemeente Wageningen 2019", vastgesteld op 10 september 2019 en de beleidsregels in de "Nota Parkeernormen", vastgesteld op 10 november 2015 in acht genomen. Indien een of beide genoemde beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, zullen de gewijzigde beleidsregels in acht worden genomen."

8.1.1. De Afdeling stelt vast dat de kamergewijze verhuur in woningen in het paraplubestemmingsplan niet bij recht is toegestaan, maar via een zogenoemde binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. De eigenaar van een woning, die kamers in zijn woning wenst te verhuren, dient derhalve bij het college van burgemeester en wethouders een aanvraag in te dienen voor verlening van een omgevingsvergunning voor binnenplans afwijken. Gelet op artikel 2.2.1 van de planregels dient het college van burgemeester en wethouders bij de beslissing op een dergelijke aanvraag te beoordelen of bij inwilliging sprake blijft van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hierbij dient het college van burgemeester en wethouders de beleidsregels over kamergewijze verhuur in acht te nemen. In de beleidsregels, zoals die thans luiden, wordt uitgegaan van een maximum van 5% kamerverhuurpanden per straat, zij het dat onder voorwaarden van dat percentage kan worden afgeweken. Bij de beleidsregels is een kaart gevoegd ("Kaart kamerverhuur"), waaruit valt af te leiden of dit maximum percentage in een straat is bereikt. De kaart wordt bij verlening van een omgevingsvergunning voor kamerverhuur bijgewerkt, zo heeft de raad ter zitting toegelicht. Ter zitting heeft de raad voorts medegedeeld dat het gekozen maximum percentage van 5% een aanscherping is van het beleid dat in het verleden werd gehanteerd, waarin een maximum percentage van 15% was opgenomen. Naast het 5%-maximum zal, bij de vraag of gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid, door het college van burgemeester en wethouders ook moeten worden beoordeeld of voor het overige sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in geval van inwilliging van de aanvraag om een omgevingsvergunning, als vorenbedoeld.

8.2. De Afdeling stelt vast dat de raad een afwijkingsbevoegdheid waarbij wordt uitgegaan van een relatief beperkte mogelijkheid voor kamerverhuur (in beginsel maximaal 5% kamerverhuurpanden per straat) aanvaardbaar vindt.

De Afdeling stelt echter ook vast dat in artikel 2.2.1 van de planregels een zogenoemde dynamische verwijzing naar de beleidsregels over kamerverhuur is opgenomen. Dit betekent dat, indien het college van burgemeester en wethouders deze beleidsregels wijzigt, voor de beoordeling of gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid, aan die gewijzigde beleidsregels moet worden getoetst. Het is niet uitgesloten dat

een wijziging van de beleidsregels kan inhouden dat een aanmerkelijk hoger percentage aan kamerverhuurpanden per straat wordt gehanteerd, dan het maximum van 5% waarvan in het nu geldende beleid wordt uitgegaan. De keuze voor een dynamische verwijzing naar beleidsregels brengt dus met zich dat een aanmerkelijke verruiming van kamerverhuur niet valt uit te sluiten. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt of, en zo ja waarom, hij een toepassing van de afwijkingsbevoegdheid op grond waarvan een in beginsel ongelimiteerde verruiming van de mogelijkheid van kamerverhuur plaats kan vinden, aanvaardbaar vindt. De Afdeling acht dit te meer aangewezen omdat de raad ter zitting naar voren heeft gebracht dat het bestemmingsplan juist was ingegeven door de wens van de raad om invloed te houden op de mogelijkheden van kamerverhuur in woningen en de insteek was om tot een aanscherping te komen van het voorheen geldende maximum van 15% verleende omgevingsvergunningen per straat. In zoverre is het besluit in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet voorzien van een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt alleen al hierom.

Overige beroepsgronden

9. De Afdeling zal bespreking van de overige beroepsgronden achterwege laten omdat bespreking daarvan mede afhankelijk is van de nadere standpuntbepaling van de raad. Naar aanleiding van die nadere standpuntbepaling zullen partijen in de gelegenheid worden gesteld de Afdeling te laten weten welke aspecten zijn door de Afdeling nog inhoudelijk beoordeeld wensen te zien.

Bestuurlijke lus

10. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad gelet op artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak het in 8.2 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen.

Daartoe dient de raad met inachtneming van hetgeen in 8.2 is overwogen alsnog te motiveren te maken dat hij de gevolgen van de dynamische verwijzing naar de beleidsregels over kamerverhuur als gevolg waarvan een toepassing van de afwijkingsbevoegdheid kan plaatsvinden die een in beginsel ongelimiteerde verruiming van kamerverhuur mogelijk maakt, aanvaardbaar vindt dan wel het besluit in zoverre te wijzigen.

In aanmerking genomen dat [appellant sub 4] omdat hij geen zienswijze naar voren heeft kunnen brengen, de raad niet op de hoogte heeft kunnen brengen van zijn persoonlijke belangen, en [appellant sub 4] dit op hoge prijs stelt, zal de Afdeling [appellant sub 4] in de gelegenheid stellen om zijn belangen binnen twee weken na verzending van deze uitspraak schriftelijk kenbaar te maken aan de Afdeling. De Afdeling zal die reactie doorzenden aan de raad, waarbij zij ervan uitgaat dat de raad bij het uitvoering geven aan de opdracht die reactie zal betrekken.

De raad dient de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst van de opdracht mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding van een eventueel gewijzigd besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

Proceskosten

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Wageningen op om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak:

1. met inachtneming van hetgeen onder 10 is overwogen het daarin omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Wageningen van 15 juli 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kamergewijze verhuur - update" te herstellen en

2. de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 9 december 2020

