

Raad van State

Uitspraak 201904092/1/R1

ECLI: ECLI:NL:RVS:2020:612

Datum uitspraak: 26 februari 2020

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 26 maart 2019 heeft de raad van de gemeente Rheden het bestemmingsplan "Dieren 2017, Woongebieden-Zuid" vastgesteld. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor diverse gebieden in Dieren. [appellant] is eigenaar van het perceel [locatie] in Dieren en richt zich tegen de planregeling voor dit perceel. Volgens hem leidt het plan tot een ongerechtvaardigde beperking van zijn bestaande gebruiksmogelijkheden.

📍 eerste aanleg - enkelvoudig 📍 ro - gelderland

Volledige tekst

201904092/1/R1.

Datum uitspraak: 26 februari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Rheden,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 maart 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Dieren 2017, Woongebieden-Zuid" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 februari 2020, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. drs. I.E. Nauta, advocaat te Deventer, en de raad, vertegenwoordigd door drs. A.M. Peters en mr. J.W.M. Kroes, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor diverse gebieden in Dieren.

[appellant] is eigenaar van het perceel [locatie] in Dieren en richt zich tegen de planregeling voor dit perceel. Volgens hem leidt het plan tot een ongerechtvaardigde beperking van zijn bestaande gebruiksmogelijkheden.

Toetsingskader

2. 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.

Woonruimten

3. [appellant] betoogt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom voor zijn perceel het aantal woningen is beperkt tot één woning. Hij voert aan dat het voorheen geldende plan "Dieren-Zuid" (hierna: voorheen geldende plan) meerdere woonruimten mogelijk maakte. Volgens [appellant] bestaat er geen goede grond om deze onbenutte planologische mogelijkheid niet over te nemen. In dat verband wijst hij erop dat onbenutte mogelijkheden aan onder meer de Hoflaan 5-7, Doesburgsedijk 2 en Hogestraat 2 wel gehandhaafd blijven. Verder voert [appellant] aan dat het pand al jarenlang niet alleen gebruikt wordt voor de huisvesting van één huishouden en dat het pand ten tijde van de vaststelling van het voorliggende plan leeg stond, zodat het niet in overeenstemming met de feitelijke situatie is bestemd. [appellant] voert voorts aan dat de raad voorbij gaat aan zijn belangen, het monumentale karakter van het pand en de belangen van het behoud van het monument, waarvoor een rendabele invulling een vereiste is, en een goed woon- en leefklimaat ter plaatse. In dat verband wijst hij erop dat de leegstand van het pand en de kortdurende verhuur daarvan aan derden het woon- en leefklimaat ter plaatse aantasten. Volgens hem heeft de raad deze aspecten ten onrechte niet in de belangenafweging betrokken en is onduidelijk welke andere belangen de raad bij de vaststelling van het plan heeft betrokken.

3.1. Op de plankaart van het voorheen geldende plan is aan het perceel [locatie] de bestemming "Wonen", met de aanduiding "gemeentelijk monument" toegekend.

Artikel 2.1, lid A1, van de planvoorschriften van het voorheen geldende plan luidde:

"Binnen de op de plankaart voor Wonen bestemde gronden zijn toegestaan:

a woonruimten, waaronder ook te verstaan een inrichting die volgens de inrichtingenlijst onder deze bestemming valt, met de daarbij behorende (parkeer)voorzieningen;

[...]"

Ingevolge artikel 1.1, onder Q, werd onder "woonruimte" verstaan: "een besloten ruimte, die al dan niet tezamen met één of meer andere ruimten, bestemd is voor de bewoning door één huishouden;"

3.2. Op de verbeelding van het voorliggende plan is aan het perceel [locatie] de bestemming "Gemengd - 2" toegekend.

Artikel 4, lid 4.1, van de planregels luidt:

"a. De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. woningen;

[...]"

Artikel 4, lid 4.2.1, luidt:

"Voor hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

[...]

b. Het aantal woningen per bouwvlak mag niet meer dan 1 bedragen, dan wel het aangegeven aantal ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden'.

[...]"

Ingevolge artikel 1, lid 1.53, wordt onder "maximum aantal wooneenheden" verstaan: "op de verbeelding weergegeven aanduiding welke bepalend is voor het maximum toegestane aantal woningen;"

3.3. Vaststaat dat op het perceel [locatie] het aantal woningen niet meer mag bedragen dan één, aangezien op de verbeelding ter plaatse geen aanduiding "maximum aantal wooneenheden" is toegekend. Gelet hierop en nu in het voorheen geldende plan geen sprake was van een beperking van het aantal woonruimten, overweegt de Afdeling dat sprake is van een beperking van het voorliggende plan ten opzichte van het voorgaande plan.

3.4. De Afdeling stelt voorop dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De raad heeft toegelicht dat hij de bestaande situatie als uitgangspunt heeft genomen en voor [locatie] is uitgegaan van één woning. Met het fixeren van het aantal woningen in het voorliggende plan ligt volgens de raad de ruimte die het bestemmingsplan biedt om woningen te bouwen vast en kan hiernaar zo nodig verwezen worden bij de onderbouwing van een stedelijke ontwikkeling met woningbouw in een ander, toekomstig bestemmingsplan. Ook voor de regionale woningbouwprogrammering is het volgens de raad wenselijk om het aantal woningen te maximaliseren in het bestemmingsplan, zodat duidelijk is of en zo ja, hoeveel nieuwe woningen er op basis van het bestemmingsplan gerealiseerd kunnen worden. Verder heeft de raad toegelicht dat andere planologische aspecten, zoals externe veiligheid, van belang zijn om het aantal woningen vast te leggen.

De Afdeling is van oordeel dat de raad met de hiervoor gegeven algemene toelichting over de keuze om het aantal woningen vast te leggen niet toereikend heeft gemotiveerd waarom hij voor [locatie] is uitgegaan van één woning. Daarbij is van belang dat het voorheen geldende plan voor genoemd perceel een onbepaald aantal woonruimten mogelijk maakte. Verder heeft [appellant] ter zitting toegelicht dat het pand, gelet op de inhoud van ongeveer 2.000 m³, geschikt is voor ruimschoots meer dan één woning. Het had in dit geval, mede in het licht van het verzoek van [appellant] in zijn zienswijze om te voorzien in een aanduiding "maximum aantal wooneenheden" en als aantal wooneenheden ten minste "7" op de verbeelding op te nemen, op de weg van de raad gelegen om voor genoemd perceel een deugdelijk gemotiveerde ruimtelijke afweging te maken. Zodanige motivering ontbreekt echter.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Bijzondere en diverse woonvormen

4. [appellant] betoogt dat het plan leidt tot een beperking van zijn bestaande gebruiksmogelijkheden. Hiertoe voert hij aan dat voor zijn perceel bijzondere woonvormen, zoals begeleid wonen, mogelijk waren ingevolge artikel 2, lid 2.1, van de planvoorschriften van het voorheen geldende plan in samenhang gelezen met de inrichtingscode 85.4 van de inrichtingenlijst behorende als bijlage bij dat plan. [appellant] voert aan dat de mogelijkheid van begeleid wonen in het voorliggende plan is komen te vervallen, omdat voor bijzondere woonvormen het vereiste wordt gesteld dat de bewoners één gezamenlijk huishouden vormen. Voorts voert hij aan dat bijzondere woonvormen, anders dan in het voorheen geldende plan, ten onrechte zijn gekoppeld aan de Zorgverzekeringswet en/of Wet maatschappelijke ondersteuning.

Verder voert [appellant] aan dat het voorliggende plan ten onrechte geen kamergewijze verhuur mogelijk maakt, terwijl voor zijn perceel diverse woonvormen, zoals een appartementencomplexen met gezamenlijke voorzieningen, mogelijk waren ingevolge artikel 2, lid 2.1, van de planvoorschriften van het voorheen geldende plan in samenhang gelezen met de inrichtingscode 85.7 van de inrichtingenlijst behorende als bijlage bij dat plan. Naar zijn zeggen is het hem niet te doen om verruiming van de gebruiksmogelijkheden, maar om handhaving van wat onder het voorheen geldende plan mogelijk was.

4.1. Artikel 2.1, lid B2, van de planvoorschriften van het voorheen geldende plan luidde:

"De in lid A1 [...] bedoelde inrichting is slechts toegestaan mits:

[...]

b het is opgenomen in de Inrichtingenlijst en daarin is vermeld dat zij past in die bestemming;

[...]"

4.2. Artikel 4, lid 4.1, van de planregels van het voorliggende plan luidt:

"a. De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

3. kamerverhuur aan meer dan twee personen, met dien verstande dat:

- kamerverhuur uitsluitend is toegestaan in aanvulling op het gebruik als woning als bedoeld in artikel 1.79;
- niet meer dan 1 % van de woningen in het plan mag worden aangewend voor kamerverhuur;
- de onderlinge afstand tussen de kamerverhuurpanden niet minder dan 50 m mag bedragen.

b. In aanvulling op het bepaalde onder a zijn de gronden tevens bestemd voor:

[...]

17. kamergewijze verhuur zonder een relatie met het gebruik als woning, ter plaatse van de aanduiding 'kamerverhuur', tot maximaal het aantal kamers zoals aangegeven met de aanduiding 'maximum aantal kamers' dan wel voor zover legaal bestaand op het tijdstip van de vaststelling van dit plan.

[...]"

Ingevolge artikel 1, lid 1.79, wordt onder "woning" verstaan: "een complex van ruimten bedoeld voor de huisvesting van één huishouden, bijzondere woonvormen daaronder begrepen alsmede in combinatie daarmee de verhuur van kamers aan maximaal twee personen welke niet tot het huishouden behoren en welke geen duurzame huishouding voeren, en niet zijnde een woonwagen;"

Ingevolge artikel 1, lid 1.20, wordt onder "bijzondere woonvorm" verstaan: "een woonvorm waar bewoners zelfstandig wonen met, op basis van de Zorgverzekeringswet en/of Wet maatschappelijke ondersteuning besluit verzorging, verpleging en/of (al dan niet 24-uurs) begeleiding, en daar niet verblijven met het doel om ter plekke therapeutisch behandeld te worden; bij het vervallen van de genoemde wet en regelgeving, treedt hiervoor in de plaats de wet- of regelgeving welke dient ter opvolging van deze wet en regelgeving op dit onderdeel;"

Ingevolge artikel 1, lid 1.47, wordt onder "kamerverhuur" verstaan: "het geheel of gedeeltelijk verhuren van een woning of woongebouw -niet zijnde een ruimte in een vrijstaand bijgebouw- via kameruitgifte, waarbij kamers geen zelfstandige woonruimte vormen door het ontbreken in deze kamers van de al dan niet gedeeltelijke combinatie van een kookgelegenheid, een wasgelegenheid (sanitair en/of witgoedvoorzieningen) en een toilet, en waarbij geen sprake is van voorzieningen voor verzorging en begeleiding;"

4.3. Voor zover [appellant] aanvoert dat voor bijzondere woonvormen ten onrechte het vereiste geldt dat de bewoners één gezamenlijk huishouden vormen, overweegt de Afdeling als volgt. Uit de tekst van artikel 1, lid 1.79, van de planregels volgt dat ook bijzondere woonvormen onder het begrip "woning" als bedoeld in het plan vallen. In het artikellid is echter niet vermeld dat, evenals bij reguliere woningen, ook bij bijzondere woonvormen moet worden voldaan aan het vereiste dat het gaat om één huishouden. De raad heeft zich in de nota van zienswijzen en in het verweerschrift aanvankelijk op het standpunt gesteld dat ook voor bijzondere woonvormen het vereiste geldt dat het moet gaan om één huishouden. Ter zitting heeft de raad zich echter op een ander standpunt gesteld, namelijk dat het plan niet in de weg staat aan bijzondere woonvormen waarbij sprake is van meer dan één huishouden. De raad heeft ter zitting bevestigd dat dit ook zijn bedoeling is geweest en dat wat op dit punt in de nota van zienswijzen en in het verweerschrift staat, niet klopt. Nu deze uitleg niet duidelijk valt af te leiden uit de bepaling zelf, acht de Afdeling die bepaling in strijd met het beginsel van rechtszekerheid.

Het betoog slaagt in zoverre.

4.4. Voor zover [appellant] aanvoert dat bijzondere woonvormen, anders dan in het voorheen geldende plan, ten onrechte zijn gekoppeld aan de Zorgverzekeringswet en/of Wet maatschappelijke ondersteuning, overweegt de Afdeling het volgende. Vaststaat dat het voorheen geldende plan een dergelijke koppeling met de wet- en regelgeving die in artikel 1, lid 1.20, van de planregels is opgenomen, niet kende. De raad heeft ter zitting toegelicht dat bijzondere woonvormen een bijzondere ruimtelijke uitstraling hebben en dat daarom in artikel 1, lid 1.20, van de planregels de voorwaarde van de daarin genoemde wet- en regelgeving is gesteld. De Afdeling kan deze stelling van de raad niet volgen. De wet- en regelgeving die in dat artikel is genoemd betreft een vorm van financiering. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt welke ruimtelijke relevantie toekomt aan deze beperkingen. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb is vastgesteld.

Het betoog slaagt ook in zoverre.

4.5. Voor zover [appellant] aanvoert dat de gebruiksmogelijkheden in het plan wat betreft kamerverhuur in de vorm van diverse woonvormen worden beperkt ten opzichte van het voorheen geldende plan, overweegt de Afdeling als volgt. Vaststaat dat voor het perceel [locatie] kamergewijze verhuur zonder een relatie met het gebruik als woning niet mogelijk is op grond van het voorliggende plan, aangezien op de verbeelding ter plaatse geen functieaanduiding "kamerverhuur" is toegekend.

Ingevolge artikel 2.1, lid A1, aanhef en onder a, van de planvoorschriften van het voorheen geldende plan, in samenhang gelezen met artikel 2.1, lid B2, van de planvoorschriften van het voorheen geldende plan en de inrichtingscode 85.7 van de inrichtingenlijst, waren ter plaatse ook diverse woonvormen (bijvoorbeeld

een appartementcomplex met gezamenlijke voorzieningen) toegestaan. De raad heeft toegelicht dat "diverse woonvormen" valt onder de hoofdcategorie 85 "Gezondheids- en welzijnszorg", zodat kamergewijze verhuur, anders dan bijzondere woonvormen, zoals begeleid wonen, niet zonder meer is toegestaan. Dit acht de Afdeling niet onjuist. Daarbij is van belang dat "diverse woonvormen" de inrichtingscode 85.7 draagt en daarmee onder de hoofdcategorie 85 "Gezondheids- en welzijnszorg" valt, zodat de aanduiding van de hoofdcategorie medebepalend is voor de uitleg van "diverse woonvormen". Naar het oordeel van de Afdeling bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de gebruiksmogelijkheden in het plan wat betreft kamerverhuur in de vorm van diverse woonvormen worden beperkt.

Het betoog faalt in zoverre.

4.6. Voor zover [appellant] aanvoert dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de gevraagde verruiming voor kamerverhuur niet is toegestaan, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat ter plaatse van [locatie] kamergewijze verhuur niet gewenst is. In dat verband heeft hij gewezen op de "Beleidsnota Exploitatie kamerverhuur panden vergunningbehandeling, toezicht en handhaving" van 29 februari 2016 (hierna: beleidsnota) die het college van burgemeester en wethouders van Rheden heeft vastgesteld. De raad heeft toegelicht dat in de beleidsnota onderscheid wordt gemaakt tussen kamerverhuur bij zelfstandige woonruimtes en kamerverhuurbedrijven. Kamerverhuur bij zelfstandige woonruimtes is tot op zekere hoogte bij recht toegestaan binnen de bestemming "Gemengd-2". Nieuwe kamerverhuurbedrijven zijn niet zonder meer mogelijk. Redenen hiervoor zijn onder meer het bewaken van de sociale cohesie in wijken en het voorkomen van een overaanbod aan bepaalde woonvormen in de directe nabijheid van elkaar. Het pand op het perceel [locatie] en de omgeving zijn volgens de raad niet geschikt voor grootschalige kamerverhuur. Daartoe heeft de raad toegelicht dat het pand een monument in een beschermd dorpsgezicht is en dat de vrees bestaat dat kamerverhuur ten koste gaat van de nog resterende cultuurhistorische waarden van het pand. Het pand is in het verleden in gebruik geweest door een zorginstantie. Een dergelijke bijzondere woonvorm is nog steeds passend binnen de huidige bestemming. Bij een dergelijke bijzondere woonvorm is er over het algemeen meer toezicht op de bewoners en is de invloed op de omgeving anders dan bij reguliere kamerverhuur, aldus de raad. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad in dit geval niet aan dat beleid heeft mogen vasthouden. Hierbij betreft de Afdeling dat het voorheen geldende plan, anders dan bijzondere woonvormen, zoals begeleid wonen, geen kamergewijze verhuur mogelijk maakte.

Het betoog faalt.

Zienswijze herhaald en ingelast

5. [appellant] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijzen. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. [appellant] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie en opdracht

6. Gelet op wat in 3.4, 4.3 en 4.4 is overwogen ziet de Afdeling in wat [appellant] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd - 2" voor het perceel [locatie] in strijd met artikel 3:46 van de Awb en het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld. Gelet hierop behoeft wat [appellant] voor het overige heeft aangevoerd geen bespreking meer.

Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellant] gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om binnen 24 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat in 6 is overwogen een nieuw besluit te nemen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Proceskosten

8. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rheden van 26 maart 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Dieren 2017, Woongebieden-Zuid" voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd - 2" voor het perceel [locatie];

III. draagt de raad van de gemeente Rheden op om binnen 24 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Rheden tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Rheden aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Van Ravels w.g. Sparreboom
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2020

195-877.