

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3594

Datum uitspraak

7 december 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 27 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouder van Waalwijk geweigerd om aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning te verlenen voor het kamergewijs huisvesten van negentien personen op het adres [locatie 1] en [locatie 2] te Waalwijk. [appellant sub 1] is eigenaar van de panden aan de Sint [locatie 1], [locatie 3] en [locatie 2] te Waalwijk. Bij besluit van 28 juni 2016 heeft hij een omgevingsvergunning gekregen voor het gebruik van het pand met nummer 6 voor kamergewijze verhuur van vier personen. Op 26 juli 2019 heeft [appellant sub 1] een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het kamergewijs huisvesten van negentien personen in de panden [locatie 1] en [locatie 2]. De gevraagde vergunning is geweigerd, omdat kamerbewoning in strijd is met de ter plaatse geldende beheersverordening "Woonwijken (incl. kamerbewoning)" (hierna: de beheersverordening). Het college wil daar niet van afwijken. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanvraag niet voldoet aan de vereisten in de derde wijziging van de "Beleidsregels huisvesting arbeidsmigranten, vergunninghoudende vluchtelingen en overige personen die geen huishouden vormen gemeente Waalwijk".

Volledige tekst

202101342/1/R2.

Datum uitspraak: 7 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Waalwijk,

2. het college van burgemeester en wethouder van Waalwijk,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 8 januari 2021 in zaak nr. 20/4881 in het geding tussen:

[appellant sub 1]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 27 augustus 2019 heeft het college geweigerd om aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning te verlenen voor het kamergewijs huisvesten van negentien personen op het adres [locatie 1] en [locatie 2] te Waalwijk.

Bij besluit van 14 januari 2020 heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 januari 2021 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1] heeft een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 7 oktober 2022, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. A. Sahin, advocaat te Lent, en het college, vertegenwoordigd door J. van Dalen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 1] is eigenaar van de panden aan de [locatie 1], [locatie 3] en [locatie 2] te Waalwijk. Bij besluit van 28 juni 2016 heeft hij een omgevingsvergunning gekregen voor het gebruik van het pand met nummer 6 voor kamergewijze verhuur van vier personen. Op 26 juli 2019 heeft [appellant sub 1] een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het kamergewijs huisvesten van negentien personen in de panden [locatie 1] en [locatie 2].

2. De gevraagde vergunning is geweigerd, omdat kamerbewoning in strijd is met de ter plaatse geldende beheersverordening "Woonwijken (incl. kamerbewoning)" (hierna: de beheersverordening). Het college wil daar niet van afwijken. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanvraag niet voldoet aan de vereisten in de derde wijziging van de "Beleidsregels huisvesting arbeidsmigranten, vergunninghoudende vluchtelingen en overige personen die geen huishouden vormen gemeente Waalwijk" (hierna: de beleidsregels). Op grond daarvan kan de gevraagde vergunning alleen worden verleend wanneer er binnen een straal van 20 m geen bestaande huisvesting van categorie 1 (huisvesting van maximaal 5 personen) aanwezig is, of binnen een straal van 100 m geen bestaande huisvesting van

categorie 2 (huisvesting van minimaal 6 tot en met maximaal 30 personen) aanwezig is. Nu voor het pand aan de [locatie 4] te Waalwijk al huisvesting categorie 2 geldt, wordt er niet aan de beleidsregels voldaan, aldus het college. In het besluit op bezwaar heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de aanvraag in strijd is met de op dat moment geldende vierde wijziging van de beleidsregels.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, overwogen dat tussen partijen niet in geschil is dat het gebruik van de percelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] voor kamerbewoning in strijd is met de beheersverordening en dat voor de gewenste kamerverhuur een omgevingsvergunning nodig is om gebruik in afwijking van die beheersverordening mogelijk te maken. De rechtbank heeft verder overwogen dat het college bij het nemen van het besluit van 27 augustus 2019 terecht heeft getoetst aan de derde wijziging van de beleidsregels en bij het besluit op bezwaar terecht aan de vierde wijziging. De rechtbank is van oordeel dat er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid waardoor het college bij het nemen van het besluit op bezwaar toch had moeten toetsen aan de derde wijziging van de beleidsregels. De rechtbank legt hieraan ten grondslag dat op het adres [locatie 4] kamergewijze verhuur plaatsvindt binnen huisvestingscategorie 2. Bij besluit van 23 juli 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van dit pand. Het naar aanleiding van deze vergunning ingestelde beroep is ongegrond verklaard, zodat van de rechtmatigheid van de verleende vergunning moet worden uitgegaan en dus ook van bestaande huisvesting van categorie 2 binnen een afstand van 100 m. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat het college in het besluit van 27 augustus 2019 de derde wijziging van de beleidsregels juist heeft toegepast en dat het college de weigering van de gevraagde vergunning voor [locatie 1] en [locatie 2] op de derde wijziging van de beleidsregels heeft mogen baseren.

Weigering omgevingsvergunning

4. Het gebruik van de panden aan de [locatie 1] en [locatie 2] voor kamergewijze verhuur is in strijd met de beheersverordening, zodat voor de gewenste kamerverhuur een omgevingsvergunning nodig is om gebruik in afwijking van die beheersverordening mogelijk te maken. Het college heeft geweigerd om deze vergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gelezen in verbinding met artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, te verlenen, omdat de aanvraag niet voldoet aan de beleidsregels. Ten tijde van het indienen van de aanvraag en ten tijde van het besluit van 27 augustus 2019 gold de derde wijziging van de beleidsregels. Ten tijde van het besluit van 14 januari 2020 gold de vierde wijziging van de beleidsregels.

Toetsingskader

5. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

6. De relevante wettelijke bepalingen, planregels en beleidsregels zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beoordeling beroepsgronden

7. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college bij het nemen van het besluit op bezwaar terecht aan de vierde wijziging van de beleidsregels heeft getoetst. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 19 december 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:4158](#)), voert hij aan dat alleen in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat bij het nemen van een besluit op bezwaar de beleidsregels worden toegepast zoals die op dat moment gelden. [appellant sub 1] meent dat de rechtbank tot het oordeel had moeten komen dat van zo'n bijzondere omstandigheid sprake is. Volgens [appellant sub 1] had het college ook bij het nemen van het besluit op bezwaar moeten toetsen aan de derde wijziging van de beleidsregels, omdat deze beleidsregels in het besluit van 27 augustus 2019 onjuist zijn toegepast. De rechtbank heeft volgens [appellant sub 1] ten onrechte geoordeeld dat op het adres [locatie 4] kamergewijze verhuur binnen huisvestingscategorie 2 plaatsvindt en dat er een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het pand ten behoeve van dit gebruik is verleend. Volgens [appellant sub 1] is het standpunt van het college altijd geweest dat voor de [locatie 4] geen omgevingsvergunning voor kamergewijze verhuur vereist is. Bovendien betoogt [appellant sub 1] dat een dergelijke omgevingsvergunning ook nooit verleend had mogen worden, omdat er in het pand aan de [locatie 3] en dus binnen een straal van 100 m al kamergewijze verhuur plaatsvindt.

8. Het college betoogt in zijn incidenteel hoger beroep dat de rechtbank weliswaar terecht tot het oordeel is gekomen dat de derde wijziging van de beleidsregels in het besluit van 27 augustus 2019 juist is toegepast, maar volgens het college heeft de rechtbank aan dat oordeel een onjuiste dan wel onduidelijke motivering ten grondslag gelegd. Volgens het college miskent de rechtbank namelijk dat voor de beoordeling of sprake is van bestaande huisvesting in categorie 2 op het adres [locatie 4], niet van belang is dat daarvoor eerder dan de ingekomen aanvraag van [appellant sub 1] een omgevingsvergunning is verleend, maar alleen van belang is dat kamergewijze verhuur daar rechtstreeks op grond van de beheersverordening "Natte natuurparel, Eerste Zeine (incl. kamerbewoning)", in samenhang gelezen met het bestemmingsplan "Antoniusparochie", is toegestaan. De vergunning die voor het adres [locatie 4] is verleend, gaat alleen over het verbouwen van het pand en niet over het afwijken van de beheersverordening, aldus het college.

8.1. Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van [appellant sub 1] gegrond wordt verklaard, maar de Afdeling kan het hoger beroep van [appellant sub 1] niet beoordelen zonder ook in te gaan op de gronden van het college in incidenteel hoger beroep.

8.2. Artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat op grondslag van het bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het daarbij gaat om een zogeheten 'volledige heroverweging'. Als uitgangspunt geldt daarbij dat bij het nemen van een besluit op bezwaar het recht wordt toegepast zoals het op dat moment geldt. Dit geldt ook voor beleidsregels. Alleen de omstandigheid dat een belanghebbende door toepassing van nieuw recht in een ongunstigere positie komt, is onvoldoende om van dit uitgangspunt af te wijken. In bijzondere gevallen kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

Het perceel aan de [locatie 4] valt onder de beheersverordening "Natte natuurparel, Eerste Zeine (incl. kamerbewoning)", onder deelgebied 7. Op grond van deze beheersverordening, gelezen in samenhang met het bestemmingsplan "Antoniusparochie", is kamergewijze

verhuur daar toegestaan. Het betoog van [appellant sub 1] op zitting dat voor het gebruik van het pand aan de [locatie 4] voor kamergewijze verhuur een omgevingsvergunning nodig is, volgt de Afdeling dan ook niet.

Niet in geschil is dat het pand aan de [locatie 4] sinds 2015 voor kamergewijze verhuur wordt gebruikt. Onder bestaande huisvesting als bedoeld in artikel 6 van de beleidsregels wordt, gelet op artikel 1, onder b, van de beleidsregels, ook verstaan huisvesting op locaties waar de beheersverordening het gebruik als kamerverhuur rechtstreeks toelaat. Op het adres [locatie 4] is daarvan sprake. De bij besluit van 23 juli 2019 verleende vergunning voor het verbouwen van het pand op dit perceel is voor de toetsing aan de beleidsregels dus niet relevant. Anders dan het college, begrijpt de Afdeling de aangevallen uitspraak zo dat deze vergunning ook voor de rechtbank geen rol heeft gespeeld bij de toetsing aan de beleidsregels.

De Afdeling is daarom van oordeel dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat het college zich in het besluit van 27 augustus 2019 terecht op het standpunt heeft gesteld dat zich binnen een afstand van 100 m, namelijk op het adres [locatie 4], bestaande huisvesting van categorie 2 voordoet en dat er dus niet aan de vereisten in de beleidsregels wordt voldaan. Het weigeren van de gevraagde vergunning voor de [locatie 1] en [locatie 2] in het besluit van 27 augustus 2019 is dus, anders dan [appellant sub 1] betoogt, in overeenstemming met het recht, in het bijzonder de derde wijziging van de beleidsregels.

Omdat de derde wijziging van de beleidsregels in het besluit van 27 augustus 2019 juist is toegepast, ziet de Afdeling in het door [appellant sub 1] aangevoerde alleen al hierom geen grond voor het oordeel dat het college had moeten afwijken van het uitgangspunt dat bij het nemen van het besluit op bezwaar de beleidsregels worden toegepast zoals die op dat moment gelden. Dit betekent dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat het college in het besluit op bezwaar terecht heeft getoetst aan de toen geldende vierde wijziging van de beleidsregels en dat, zoals niet in geschil is, kamergewijze verhuur van de panden aan de [locatie 1] en [locatie 2] daaraan niet voldoen.

Het betoog slaagt niet.

9. [appellant sub 1] verwijst in zijn hogerberoepschrift naar zijn eerder in beroep aangevoerde gronden en verzoekt deze als herhaald en ingelast te beschouwen. Op deze gronden is de rechtbank in de aangevallen uitspraak ingegaan. [appellant sub 1] heeft in zijn hogerberoepschrift, behalve wat hierboven is besproken, geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die gronden en argumenten in de aangevallen uitspraak onjuist, of onvolledig is.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Verburg

lid van de enkelvoudige kamer
w.g. Graaff-Haasnoot

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 december 2022

531-1019

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, voor zover van belang, luidt:

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken, in strijd met een beheersverordening.

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, voor zover van belang, luidt:

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de activiteit in strijd is met de beheersverordening:

[...]

2. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen

[...].

Besluit omgevingsrecht

Artikel 4 van bijlage II luidt:

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...];

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;

[...].

Beheersverordening "Natte natuurplein, Eerste Zeine (incl. kamerbewoning)"

Artikel 14.1 luidt:

a. Onder gebruik in strijd met de beheersverordening wordt in ieder geval verstaan het gebruiken van woningen, bedrijfswoningen en woongebouwen ten behoeve van:

1. het wijzigen van één woning, bedrijfswoning of wooneenheid naar twee of meerdere woningen, bedrijfswoningen of wooneenheden;

2. kamer verhuur.

b. Het bepaalde onder a. is niet van toepassing indien het bestaande aantal woningen, bedrijfswoningen of wooneenheden en/of kamerverhuur op een legale wijze tot stand is gekomen.

[...].

Bestemmingsplan "Antoniusparochie"

Artikel III.4, lid A, onder I, luidt:

De op de kaart voor gemengde doeleinden aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- op de begane grondslaag: woondoeleinden [...];

- op de verdiepingen: woondoeleinden;

[...].

Beheersverordening "Woonwijken (incl. kamerbewoning)"

Artikel 58.1 luidt:

a. Onder gebruik in strijd met de beheersverordening wordt in ieder geval verstaan het gebruiken van woningen, bedrijfswoningen en woongebouwen ten behoeve van:

[...]

2. kamerverhuur.

b. Het bepaalde onder a. is niet van toepassing indien het bestaande aantal woningen, bedrijfswoningen of wooneenheden en/of kamerverhuur op een legale wijze tot stand is gekomen.

[...].

Artikel 58.2 luidt:

Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 58.1 sub a ten behoeve van het toestaan van kamerverhuur, mits voldaan wordt aan de beleidsregels "Huisvesting arbeidsmigranten, vergunninghoudende vluchtelingen en overige personen die geen huishouden vormen gemeente Waalwijk - 3e wijziging", dan wel diens rechtsopvolger.

Beleidsregels huisvesting arbeidsmigranten, vergunninghoudende vluchtelingen en overige personen die geen huishouden vormen gemeente Waalwijk, 3e wijziging

Artikel 1 luidt:

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

[...]

b. Bestaande huisvesting: huisvesting die op het moment van aanvraag voor een nieuwe huisvesting mag worden gebruikt krachtens een omgevingsvergunning, dan wel waarvoor reeds vóór dat tijdstip een ontvankelijke aanvraag is ingediend welke verleend kan worden,

en huisvesting op locaties waar het bestemmingsplan of de beheersverordening het gebruik als kamerverhuur rechtstreeks toelaat. Onder rechtstreekse toelating wordt niet het overgangsrecht begrepen;
[...].

Artikel 2 luidt:

Er zijn drie vormen van huisvesting ten behoeve van personen die geen huishouden vormen:

- a. Huisvestingscategorie 1: huisvesting van maximaal 5 personen.
- b. Huisvestingscategorie 2: huisvesting van minimaal 6 tot en met maximaal 30 personen.

[...].

Artikel 6, eerste lid, voor zover van belang, luidt:

Voor huisvesting geldt ten aanzien van spreiding:

[...]

b. Huisvestingscategorie 2 wordt niet gerealiseerd binnen een afstand van:

- 20 m tot een bestaande huisvesting in categorie 1, of
- 100 m tot een bestaande huisvesting van categorie 2, of
- 100 m tot een bestaande huisvesting van categorie 3

[...].

Beleidsregels huisvesting arbeidsmigranten, vergunninghoudende vluchtelingen en overige personen die geen huishouden vormen gemeente Waalwijk, 4e wijziging

Artikel 4 luidt:

Voor de volgende huisvestingsvormen wordt in ieder geval geen vergunning verleend:

- a. Huisvesting van 6 personen of meer in een rustige woonwijk of gemengd gebied;

[...]