

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:3987

Datum uitspraak

20 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 18 november 2021 heeft het college aan [persoon] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van de woning aan de [locatie] in Zaandam voor kamergewijze verhuur. [persoon] is eigenaar van de zelfstandige woning aan de [locatie 1] (hierna: de woning). Hij heeft voor het omzetten van de woning naar vier onzelfstandige woonruimten een omgevingsvergunning voor de activiteit "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo aangevraagd. Ter plaatse van de woning geldt het bestemmingsplan "De Zaanse Eilanden". De gronden zijn bestemd voor "Wonen". Daarnaast gelden het "Parapluplan Parkeren Zaanstad" en het "Paraplubestemmingsplan woningsplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur", welk laatstgenoemde plan hierna als "het parapluplan" wordt aangeduid. Op grond van artikel 4.1, onder b, van het parapluplan is het omzetten van een zelfstandige woning naar meer dan twee onzelfstandige woonruimten in dezelfde woning niet toegestaan. Artikel 5.1 van het parapluplan biedt de mogelijkheid om van artikel 4.1, onder b, af te wijken.

Volledige tekst

202305279/1/R1.

Datum uitspraak: 20 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Zaandam, gemeente Zaanstad,

appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 7 juli 2023 in zaak nr. 22/3030 in het
geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 18 november 2021 heeft het college aan [persoon] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van de woning aan de [locatie 1] in Zaandam voor kamergewijze verhuur.

Bij besluit van 12 mei 2022 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 juli 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college en [persoon] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 8 juli 2025, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. C. Lubben, rechtsbijstandverlener in Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.J. Loggen-ten Hoopen, advocaat in Hoofddorp, mr. J. Fakkell en J. Timmerman, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 16 oktober 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [persoon] is eigenaar van de zelfstandige woning aan de [locatie 1] (hierna: de woning). Hij heeft voor het omzetten van de woning naar vier onzelfstandige woonruimten een omgevingsvergunning voor de activiteit "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo aangevraagd.

Ter plaatse van de woning geldt het bestemmingsplan "De Zaanse Eilanden". De gronden zijn

bestemd voor "Wonen". Daarnaast gelden het "Parapluplan Parkeren Zaanstad" en het "Paraplubestemmingsplan woningsplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur", welk laatstgenoemde plan hierna als "het parapluplan" wordt aangeduid. Op grond van artikel 4.1, onder b, van het parapluplan is het omzetten van een zelfstandige woning naar meer dan twee onzelfstandige woonruimten in dezelfde woning niet toegestaan. Artikel 5.1 van het parapluplan biedt de mogelijkheid om van artikel 4.1, onder b, af te wijken. Het college heeft, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 5.1 van het parapluplan, de gevraagde omgevingsvergunning in afwijking van het parapluplan verleend.

[appellant] woont aan de [locatie 2] naast de woning. Hij is het niet eens met de verleende omgevingsvergunning. Volgens [appellant] is de gevraagde omgevingsvergunning in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Exceptieve toetsing

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het parapluplan onverbindend moet worden verklaard voor het gebied "De Zaanse Eilanden". [appellant] voert hiertoe aan dat het parapluplan in strijd is met een hogere regeling, omdat iedere motivering waarom het parapluplan van toepassing is op dat gebied ontbreekt. De onderbouwing van het parapluplan is volgens [appellant] te algemeen en heeft betrekking op het hele grondgebied van de gemeente Zaanstad. Het parapluplan is volgens [appellant] daarom in strijd met een goede ruimtelijke ordening. [appellant] wijst op de kenmerken van de jonge woonwijk en op de toelichting op het bestemmingsplan "De Zaanse Eilanden". Hieruit blijkt dat het toestaan van kamerverhuur in die wijk niet de bedoeling was van de planwetgever. De rechtbank heeft volgens [appellant] ten onrechte geoordeeld dat het hem kan worden tegengeworpen dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen de vaststelling van het parapluplan.

3.1. De mogelijkheid om de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen in een procedure die is gericht tegen een besluit over de verlening van een omgevingsvergunning, strekt niet zover dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan. Als in een procedure over vergunningverlening wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dan moet de bestemmingsregeling alleen onverbindend worden geacht of buiten toepassing worden gelaten als de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling. Om evident te zijn, is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zo concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent.

3.2. De gronden die [appellant] in hoger beroep aanvoert over exceptieve toetsing van het parapluplan zijn zo goed als een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is daarop gemotiveerd ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 6.2.1. tot en met 6.2.4. van de uitspraak van de rechtbank opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Zij voegt daaraan nog toe dat, hoewel [appellant] met juistheid heeft aangevoerd dat de omstandigheid dat hij geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het parapluplan niet in de weg staat aan een exceptieve toets, dit er niet aan afdoet dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het plan niet evident in strijd is met een hogere regeling, zodat voor het bij wijze van exceptieve toetsing onverbindend verklaren of buiten toepassing laten van het parapluplan in dit geval geen aanleiding is.

Het betoog slaagt niet.

Mocht het college gebruikmaken van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid?

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college bij het verlenen van de omgevingsvergunning met gebruikmaking van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid niet heeft beoordeeld of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft volgens [appellant] alleen beoordeeld of is voldaan aan de voorwaarden van de binnenplanse afwijking, zonder een belangenafweging te verrichten over de vraag of het al dan niet gebruik zal maken van zijn afwijkingsbevoegdheid. Ten onrechte heeft het college verwezen naar de ruimtelijke afweging die is gemaakt bij de vaststelling van het parapluplan. Daarin zijn de ruimtelijke effecten voor "De Zaanse Eilanden" namelijk niet onderzocht, aldus [appellant].

4.1. Op grond van artikel 4.1, onder b, van het parapluplan is het omzetten van een zelfstandige woning naar meer dan twee onzelfstandige woonruimten in dezelfde woning niet toegestaan. Op grond van artikel 5.1 van het parapluplan kan hiervan worden afgeweken met een omgevingsvergunning, indien wordt voldaan aan artikel 3.3.1a, tweede lid, van de Huisvestingsverordening gemeente Zaanstad 2021 (hierna: de huisvestingsverordening), en voldaan wordt aan de parkeernormen uit de Uitvoeringsnota Parkeren Zaanstad 2016.

Artikel 3.3.1a, tweede lid van de huisvestingsverordening bepaalt dat het college de omzettingsvergunning weigert indien:

- a. het per persoon beschikbare gebruiksoppervlak in de woning gemiddeld genomen kleiner is dan 25 m²;
- b. de woning in gebruik wordt gegeven aan 5 of meer personen;
- c. bij woonruimten die niet behoren tot een appartementencomplex, er binnen een straal van 100 meter al een omzettingsvergunning is verleend;
- d. bij appartementencomplexen voor meer dan 10% van de woningen in het complex een omzettingsvergunning is verleend.

4.2. Zoals volgt uit het bepaalde in de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo en zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2985](#), kan de omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

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 oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. 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 de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

4.3. Het college stelt zich in het besluit op bezwaar van 12 mei 2022, waaraan het advies van de commissie voor de behandeling van bezwaarschriften ten grondslag is gelegd, op het standpunt dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 3.3.1a van de huisvestingsverordening en aan de parkeernormen uit de Uitvoeringsnota Parkeren Zaanstad

2016. Het college heeft toegelicht dat met de verwijzing naar de huisvestingsverordening, waarin kamerverhuur wordt beperkt tot slechts één woning binnen een straal van 100 m rondom die woning, de effecten tot het minimum worden beperkt. Een dergelijke woning gaat dan namelijk op in de straat of wijk waar de woning ligt. Spreiding van woningen waar kamerverhuur is toegestaan, zorgt er volgens het college voor dat er geen concentratie van mogelijke overlast, in de vorm van geluid, parkeren en afval, plaats zal vinden en dat een goed woon- en leefklimaat ter plaatse zo veel mogelijk wordt geborgd en behouden blijft. Ook een gemiddeld gebruiksoppervlak per kamer en een beperking van het aantal te verhuren kamers tot een maximum van vier dragen bij aan het behoud van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse. Volgens het college is in dit geval geen sprake van omstandigheden die ertoe leiden dat ondanks dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het toepassen van de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid, de vergunning moet worden geweigerd.

De Afdeling stelt vast dat het parapluplan expliciet van toepassing is verklaard op het bestemmingsplan "De Zaanse Eilanden". Het college heeft op de zitting en onder verwijzing naar de toelichting op het parapluplan toegelicht dat in gebieden waar sprake is van overbewoning en overlast bij verhuurde kamers geen omzettingsvergunning op grond van de huisvestingsverordening wordt verleend. Dit zijn de gebieden Poelenburg/Peldersveld, Zaandam-Zuid en de Russische buurt. Anders dan [appellant] betoogt heeft bij de vaststelling van het parapluplan een afweging plaatsgevonden over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van kamerverhuur in "De Zaanse Eilanden". Van overlast als gevolg van kamerverhuur is volgens het college in die wijk niet gebleken.

De rechtbank is er, gezien het vorenstaande, terecht van uitgegaan dat het college bij zijn afweging om al dan niet toepassing te geven aan de binnenplanse bevoegdheid heeft beoordeeld of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling ziet in wat [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college de omgevingsvergunning niet heeft mogen verlenen met gebruikmaking van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

6. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.C. Duits, griffier.

w.g. Van Altena

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Duits

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 augustus 2025

