

Uitspraak 202101368/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2925
Datum uitspraak	22 december 2021
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 15 december 2020 heeft de raad van de gemeente Tubbergen het bestemmingsplan "Tubbergen Buitengebied 2016 Veegplan" vastgesteld. Bij besluit van 29 november 2018 heeft de raad een voorbereidingsbesluit genomen als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. Dit "voorbereidingsbesluit wonen buitengebied, gemeente Tubbergen" is op 30 november 2018 bekendgemaakt en in werking getreden. In het voorbereidingsbesluit is een verbod als bedoeld in artikel 3.7, vierde lid, van de Wro opgenomen. In het voorbereidingsbesluit staat onder andere dat het verboden is om het gebruik van de gebouwen binnen de aangewezen gronden te wijzigen ten behoeve van het wonen door meer dan één huishouden. [appellant] is eigenaar van het perceel [locatie] te Geesteren. Hij kan zich niet met het plan verenigen, voor zover het plan het huisvesten van arbeidsmigranten in de woning aan de [locatie] niet mogelijk maakt.</p>

Volledige tekst

202101368/1/R3.

Datum uitspraak: 22 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Geesteren, gemeente Tubbergen,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Tubbergen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Tubbergen Buitengebied 2016 Veegplan" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 16 november 2021, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.Y. Rutjes en E.G.H. van Rijn, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 29 november 2018 heeft de raad een voorbereidingsbesluit genomen als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Dit "voorbereidingsbesluit wonen buitengebied, gemeente Tubbergen" is op 30 november 2018 bekendgemaakt en in werking getreden. In het voorbereidingsbesluit is een verbod als bedoeld in artikel 3.7, vierde lid, van de Wro opgenomen. In het voorbereidingsbesluit staat onder andere dat het verboden is om het gebruik van de gebouwen binnen de aangewezen gronden te wijzigen ten behoeve van het wonen door meer dan één huishouden.

2. Op 15 december 2020 heeft de raad het plan vastgesteld. Uit de plantoelichting blijkt dat het plan is vastgesteld om enkele omissies uit het plan "Tubbergen Buitengebied 2016" te herstellen, en om een aantal onderdelen te verduidelijken of aan te vullen. In een gewijzigde planregel staat dat het gebruik en het laten gebruiken van de gronden en bouwwerken voor bedrijfsmatige kamerverhuur onder strijdig gebruik wordt gerekend. Ook is onder andere de definitie van de term "huishouden" aangepast.

[appellant] is eigenaar van het perceel [locatie] te Geesteren. Hij kan zich niet met het plan verenigen, voor zover het plan het huisvesten van arbeidsmigranten in de woning aan de [locatie] niet mogelijk maakt.

Toetsingskader

3. 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.

Wijzigingen planregels

4. [appellant] betoogt dat de raad de bevoegdheid om planregels vast te stellen heeft misbruikt voor een ander doel. In de planregels zijn verschillende wijzigingen aangebracht - zoals de definitiebepaling van "woning" en "huishouden" en de algemene gebruiksregel voor "strijdig gebruik" - om de huisvesting van arbeidsmigranten tegen te kunnen gaan.

[appellant] betoogt ook dat de raad deze ingrijpende wijzigingen onvoldoende heeft onderbouwd in de plantoelichting. In 2017 had de gemeente volgens [appellant] nog geen enkele weerstand tegen verhuur voor kamerbewoning, terwijl toen sprake was van dezelfde kernkwaliteiten en waarden in het buitengebied.

4.1. Het perceel Ossendijk 9/9a heeft de bestemming "Wonen".

Artikel 1, aanhef en lid 1.83, van de regels van het bestreden plan luidt:

"In deze regels wordt verstaan onder: huishouden: een zelfstandig dan wel samenwonend persoon of personen die binnen een complex van ruimten gebruik maken van dezelfde voorzieningen, zoals keuken, sanitaire voorzieningen en entree, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan. Bedrijfsmatige kamerverhuur en bijzondere woonvormen worden daaronder niet begrepen."

Artikel 1, aanhef en lid 1.161, luidt:

"In deze regels wordt verstaan onder: woning: een complex van ruimten in een gebouw dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden."

Artikel 37.4.1, aanhef en onder d, luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming wordt in aanvulling op het gestelde in 51.1 in ieder geval gerekend:

[...]

d. het gebruik van een woning voor de huisvesting van meer dan één huishouden, tenzij er sprake is van gebruik van een woning voor de huisvesting van meer dan één huishouden dat reeds aanwezig was op het moment dat het "voorbereidingsbesluit wonen buitengebied" met planidentificatie NL.IMRO.0183.VBWONENB-VG01 in werking trad (30 november 2018);"

4.2. In paragraaf 8.1 van de plantoelichting staat:

"Het is binnen de gemeente ongewenst om woningen mede te gebruiken voor kamerverhuur. In een maximale planologische omvang, de situatie waarbij binnen alle woningen in het buitengebied kamerverhuur plaatsvindt, betekent dit een forse toename van druk op het buitengebied. In iedere woning zijn dan meer personen woonachtig dan alleen het binnen de woning gehuisveste huishouden. Gezien de kernkwaliteiten en de waarden in het buitengebied is een dergelijke ontwikkeling niet gewenst. De toenemende druk op het buitengebied en de gebruiks- en belevingsruimte daarvan is in een dergelijke omvang niet toelaatbaar. In de algemene gebruiksregels is nu geregeld dat woningen niet gebruikt mogen worden voor kamerverhuur. In de begrippen is een begrip opgenomen waarin wordt uitgelegd wat onder bedrijfsmatige kamerverhuur wordt verstaan."

4.3. De raad stelt dat de bevoegdheid tot het stellen van regels ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening niet voor andere doeleinden is gebruikt. Uit de aangehaalde passage uit de plantoelichting blijkt volgens de raad dat de regels zijn vastgesteld ter waarborging van een goed woon- en leefklimaat in het buitengebied. Veel gebieden in de gemeente zijn volgens de raad minder geschikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Deze vorm van

huisvesting leidt vaak tot bezorgdheid in de omgeving. Daarnaast spelen volgens de raad ook milieueisen, veiligheid en parkeerdruk een rol.

4.4. De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat de raad zijn bevoegdheid heeft misbruikt. De raad heeft aangegeven dat de planregels zijn opgesteld ter bescherming van de belangen van een goed woon- en leefklimaat. De belangen brengen met zich mee dat de grootschalige huisvesting van (onder meer) arbeidsmigranten die geen huishouden vormen niet wenselijk is in het buitengebied.

In paragraaf 8.1 van de plantoelichting is toegelicht waarom de raad vindt dat het ongewenst is om woningen te laten gebruiken voor kamerverhuur. Dat binnen het gemeentebestuur eerder geen weerstand was tegen de huisvesting van arbeidsmigranten maakt niet dat de raad niet tot gewijzigde inzichten mag komen. De raad heeft daarbij voorzien in een overgangsregeling. Het gebruik van een woning voor de huisvesting van meer dan één huishouden mag op grond van artikel 37.4.1, aanhef en onder d, van de planregels worden voortgezet als dit gebruik al aanwezig was op het moment dat het voorbereidingsbesluit in werking trad.

Het betoog slaagt niet.

Gebruik positief bestemmen?

5. [appellant] betoogt in de eerste plaats dat het gebruik van de woning aan de [locatie] voor de huisvesting van arbeidsmigranten in het plan mogelijk had moeten worden gemaakt. Volgens [appellant] had het gebruik positief bestemd moeten worden.

[appellant] erkent dat de raad in beginsel een zekere mate van beleidsvrijheid toekomt bij het vaststellen van een bestemmingsplan, maar hij wijst erop dat het vaste jurisprudentie is dat de raad bestaand legaal gebruik dient te betrekken bij de af te wegen belangen. Vanwege de rechtszekerheid moet bestaand legaal gebruik volgens [appellant] gerespecteerd worden, tenzij er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang waaraan doorslaggevend betekenis moet worden toegekend. Daar is volgens [appellant] in dit geval geen sprake van. In de woning zijn eerder arbeidsmigranten gehuisvest: dat was onder het voorgaande bestemmingsplan toegestaan. De woning is sinds 2017 ingericht en verhuurd voor dit gebruik. Hier is ten onrechte op gehandhaafd. Dit is door het college ook erkend in een besluit op bezwaar van 30 november 2018, waarbij het besluit om een last onder dwangsom op te leggen is herroepen. Dit gebruik is vervolgens alsnog verboden door het voorbereidingsbesluit dat op dezelfde dag in werking trad. Als gevolg van het dwangsombesluit woonden er op de peildatum van het voorbereidingsbesluit en tijdens de inwerkingtreding van het plan geen arbeidsmigranten in de woning. Volgens [appellant] had de gemeente eerder geen problemen met de huisvesting van arbeidsmigranten door [appellant], en heeft er overleg plaatsgevonden toen de woning werd verbouwd. Al het voorgaande legt een zware motiveringsplicht op de raad bij de keuze om bij vaststelling van het plan met het gebruik toch geen rekening te houden. Zo'n motivering ontbreekt echter.

[appellant] betoogt voorts dat het gebruik van de woning voor de huisvesting van arbeidsmigranten in ieder geval, anders dan de raad meent, onder de beschermende werking van het gebruiksovergangsrecht valt. De raad stelt volgens [appellant] ten onrechte dat het in hoofdstuk 4 van de planregels opgenomen overgangsrecht hier niet van toepassing is.

Tot slot voert [appellant] aan dat als de, door hem bestreden, ruimtelijke noodzaak voor de beperking van bestaand legaal gebruik zou bestaan, compensatie aangeboden dient te worden. Die compensatie ontbreekt echter.

5.1. Artikel 56.2, onder a, van de planregels luidt:

"Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet, behoudens voor zover uit de Richtlijn 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand onderscheidenlijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna beperkingen voortvloeien ten aanzien van ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan bestaand gebruik."

5.2. De raad stelt dat het gebruik van de woning aan de [locatie] voor de huisvesting van arbeidsmigranten niet onder het gebruiksovergangsrecht valt, omdat er op de peildatum geen sprake was van feitelijk gebruik van de woning. De raad heeft dit gebruik alleen positief bestemd op locaties waar op de peildatum meerdere huishoudens gehuisvest werden. Er is wel beleid vastgesteld om af te wijken van het plan om bewoning door meer dan één huishouden op sommige locaties wel mogelijk te maken.

5.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de woning op het moment van de inwerkingtreding van het plan niet door meer dan één huishouden als bedoeld in het bestreden plan werd bewoond: er woonden op dat moment geen arbeidsmigranten in de woning. De raad heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat het gebruik van de woning Ossendijk 9/9a voor de huisvesting van meer dan één huishouden niet onder het overgangsrecht, zoals opgenomen in artikel 56.2 van de planregels, valt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad echter onvoldoende gemotiveerd waarom het gebruik van de woning Ossendijk 9/9a voor de huisvesting van meer dan één huishouden planologisch niet kan worden toegelaten. De voorgeschiedenis, de wijze waarop de feitelijke huisvesting van arbeidsmigranten op deze locatie tot stand is gekomen, geeft aanleiding tot een nadere motivering van dat standpunt. In de nota van zienswijzen is alleen opgenomen dat er op de peildatum van het voorbereidingsbesluit nul arbeidsmigranten aanwezig waren op het perceel en dat er daarom geen sprake is van bestaand legaal gebruik, zodat een positieve bestemming hiervan niet aan de orde is. In de woning waren eerder in overeenstemming met het voorgaande bestemmingsplan wel arbeidsmigranten gehuisvest. Bij de omstandigheid dat op de peildatum van het voorbereidingsbesluit (30 november 2018) geen arbeidsmigranten waren gehuisvest in de woning, kan een rol hebben gespeeld dat er een last onder dwangsom was opgelegd waarvan de begunstigingstermijn afliep op 1 december 2018. Het college heeft het besluit van 30 november 2018 waarbij deze last onder dwangsom is opgelegd herroepen. In andere gevallen, waarbij geen last is opgelegd in verband met strijd met het voorgaande bestemmingsplan en er op de peildatum van het voorbereidingsbesluit om die reden wel arbeidsmigranten in een woning waren gehuisvest, is het gebruik op grond van artikel 37.4.1, aanhef en onder d, van de planregels wel bij recht toegestaan. Er is niet gemotiveerd waarom de huisvesting van arbeidsmigranten, in welke omvang dan ook, op deze specifieke locatie ruimtelijk geheel onaanvaardbaar is. De plantoelichting gaat alleen in op de algemene situatie in het gehele buitengebied. Uit de stukken blijkt niet dat voor dit specifieke perceel mogelijkheden om gebruik te blijven toestaan, - zoals een positieve bestemming, het toestaan van huisvesting van minder dan twaalf arbeidsmigranten, een uitsterfregeling of bijvoorbeeld persoonsgebonden overgangsrecht - zijn onderzocht.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Gelet op wat [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit betrekking heeft op het perceel Ossendijk 9/9a te Geesteren, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde planonderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Ook zal de Afdeling een voorlopige voorziening treffen als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb.

7. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Tubbergen van 15 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tubbergen Buitengebied 2016 Veegplan", voor zover dit betrekking heeft op het perceel Ossendijk 9/9a te Geesteren;

III. draagt de raad van de gemeente Tubbergen op om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van het onder II genoemde planonderdeel en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IV. treft de voorlopige voorziening dat het bestemmingsplan "Tubbergen Buitengebied 2016 Veegplan" blijft gelden voor het perceel Ossendijk 9/9a te Geesteren tot het door de raad te nemen nieuwe besluit onder III in werking is getreden;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Tubbergen tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Tubbergen aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 22 december 2021

288-944