

# ECLI:NL:RVS:2020:217

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instantie            | Raad van State                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Datum uitspraak      | 22-01-2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Datum publicatie     | 22-01-2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Zaaknummer           | 201800747/1/R3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Rechtsgebieden       | Bestuursrecht                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Inhoudsindicatie     | Bij besluit van 13 november 2017 heeft de raad van de gemeente Enschede het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede" vastgesteld. Het plan voorziet in een regeling voor kamerverhuurpanden voor een groot deel van het grondgebied van de gemeente Enschede. De regeling houdt in dat het gebruik van panden als kamerverhuurpand in beginsel niet is toegestaan. Het college van burgemeester en wethouders kan bij een omgevingsvergunning afwijken van dit verbod. Het verbod is niet van toepassing op bestaande kamerverhuurpanden, zoals gedefinieerd in het plan. Het gaat om een zogenoemd paraplubestemmingsplan. |
| Vindplaatsen         | Rechtspraak.nl<br>TBR 2020/23 met annotatie van H.J. de Vries<br>ABkort 2020/95<br>Module Ruimtelijke ordening 2020/8294<br>Module Ruimtelijke ordening 2020/8304 met annotatie van G. van den End<br>TvAR 2020/8025, UDH:TvAR/16154 met annotatie van D. Korsse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

## Uitspraak

201800747/1/R3.

Datum uitspraak: 22 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Enschede,

en

de raad van de gemeente Enschede,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 11 maart 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Parkeren Enschede" vastgesteld.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 november 2019, waar [appellant], en de raad, vertegenwoordigd door ing. T.E. Ruiters en drs. P. Spit, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een regeling voor kamerverhuurpanden voor een groot deel van het grondgebied van de gemeente Enschede. De regeling houdt in dat het gebruik van panden als kamerverhuurpand in beginsel niet is toegestaan. Het college van burgemeester en wethouders kan bij een omgevingsvergunning afwijken van dit verbod. Het verbod is niet van toepassing op bestaande kamerverhuurpanden, zoals gedefinieerd in het plan. Het gaat om een zogenoemd paraplubestemmingsplan.

In artikel 3, lid 3.1, van de planregels is het volgende bepaald:

"a. Ter plaatse van de aanduiding "overige zone - onzelfstandige bewoning" is, daar waar ter plaatse van de geldende bestemming of functieaanduiding wonen is toegestaan, het verboden woningen/wooneenheden of andere gebouwen te gebruiken of in gebruik te geven als kamerverhuurpand.

b. Burgemeester en wethouders kunnen bij een omgevingsvergunning afwijken van het onder a genoemde verbod en het gebruik van en of in gebruik geven van een kamerverhuurpand toestaan, mits wordt voldaan aan de criteria uit de beleidsregel "Onzelfstandige bewoning Enschede" dan wel, in het geval deze tussentijds wordt gewijzigd of vervangen door een andere beleidsregel, aan deze gewijzigde respectievelijk vervangende beleidsregel;

c. het bepaalde onder a is niet van toepassing op bestaande kamerverhuurpanden."

In artikel 1, lid 1.32, van de planregels is kamerverhuurpand als volgt gedefinieerd: "een woning/wooneenheid die wordt gebruikt door 3 of meer personen die niet als één huishouden kunnen worden aangemerkt. De woning/wooneenheid kenmerkt zich door het gezamenlijk gebruik van kook- en wasgelegenheid en / of toilet en in de meeste gevallen met een gezamenlijke toegang. In afwijking van deze definitie wordt een kamer in een verzorgings- of verpleeghuis niet aangemerkt als onzelfstandige bewoning in een kamerverhuurpand."

2. [appellant] is eigenaar van een aantal panden in het plangebied die hij gebruikt of in gebruik wil geven als kamerverhuurpand. Ter zitting is gebleken dat hij het niet eens is met het plan, voor zover het plan betrekking heeft op het gebied dat wordt begrensd door de Windmolenweg, de Tweekelerbeekweg, de Afinkstraat en de Westerval, welk gebied ook wel Marssteden wordt genoemd. [appellant] is eigenaar van twee in dit gebied gelegen panden; de panden aan de [locatie 1] en de [locatie 2]. Hij wenst de mogelijkheid open te houden om deze panden in de toekomst te gebruiken of in gebruik te geven als kamerverhuurpand.

3. De relevante wettelijke regels en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende overwegingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Bestemmingsplan "Parkeren Enschede"

4. Bij besluit van 11 maart 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Parkeren Enschede" vastgesteld. Het plangebied van dit plan omvat mede het plangebied van het voorliggende plan. Dit besluit is een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), aangezien het een wijziging van de parkeerregeling in het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede" met zich brengt.

Ter zitting heeft [appellant] te kennen gegeven zich niet te richten tegen dit plan, zodat het van rechtswege ontstane beroep geacht moet worden te zijn ingetrokken.

Toetsingskader

5. 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.

Plangrens

6. [appellant] stelt dat het plangebied meer omvat dan uitsluitend het stedelijk gebied. Tot dat gebied hoort volgens hem ten onrechte ook een deel van het gemeentelijk buitengebied. Hij mist ter plaatse een

groene corridor tussen de Marssteden en het stedelijk gebied van Enschede. Ook de verwijzing naar het overzicht bestemmingsplannen komt volgens [appellant] niet overeen met de verbeelding. Meer specifiek betoogt hij dat het plan ten onrechte van toepassing is op het gebied dat is gelegen tussen, in ieder geval, de Windmolenweg, de Tweekelerbeekweg en de Geerdinkszijde. Daartoe voert hij aan dat in het bestemmingsplan "Buitengebied 1996" aan dit gebied het kenmerk "landschappelijke waarden" is toegekend. Ook is het betreffende gebied buiten de bebouwde kom gelegen en is er volgens hem geen relatie met het stedelijk gebied. Hij voert verder aan dat het gebied ligt in het ontwikkelingsperspectief "Wonen en werken in het kleinschalige mixlandschap". Dit is een andere invulling dan het gebied aanmerken als stedelijk gebied, aldus [appellant]. Ter onderbouwing wijst hij op passages in de plantoelichting van het op 3 oktober 2019 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan Tweekelerbeekweg 22, waarin het gebied onder meer als volgt is omschreven: "tussen beide bedrijventerreinen (Marssteden en Havengebied) loopt een brede strook van ruim 350 m, waarin dus het plangebied ligt, dat het landelijk agrarische gebied ten noorden en ten zuiden ervan verbindt".

6.1. Bij het plan is een verbeelding vastgesteld waarop de grenzen van het plangebied zijn vastgelegd. Het door [appellant] bedoelde gebied maakt deel uit van het plangebied. De raad stelt dat in dit gebied de beheersverordening "Buitengebied Noordwest" van toepassing is. Volgens de raad is per abuis deze beheersverordening niet opgenomen op de lijst met geldende ruimtelijke plannen die bij de plantoelichting is gevoegd. Naar het oordeel van de Afdeling is in het niet vermelden van de beheersverordening in deze lijst geen grond gelegen het plan te vernietigen, omdat de plantoelichting niet bindend is.

6.2. De raad beoogt met het voorliggende plan de beheersverordening deels te wijzigen dan wel aan te vullen, zodat in het door [appellant] genoemde gebied zowel de beheersverordening "Buitengebied Noordwest" als het voorliggende parapluplan van toepassing zouden zijn. In artikel 3.39, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is bepaald dat op het tijdstip van inwerkingtreding van een bestemmingsplan voor een gebied waarvoor een beheersverordening geldt, de beheersverordening vervalt voor zover zij op dat gebied betrekking heeft. Dit zou betekenen dat de beheersverordening "Buitengebied Noordwest" in ieder geval zou zijn vervallen voor zover het voorliggende paraplubestemmingsplan wijzigingen aanbrengt in de beheersverordening. Dit is niet de bedoeling geweest van de raad. Het voorliggende paraplubestemmingsplan moet in zoverre daarom worden geacht te zijn vastgesteld in strijd met artikel 3.1 van de Wro.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Gelet op het voorgaande is het bestreden besluit voor zover het betrekking heeft op het gebied waar de beheersverordening "Buitengebied Noordwest" van toepassing is in strijd met artikel 3.1 van de Wro vastgesteld. Het beroep is gegrond en dient in zoverre te worden vernietigd. Nu [appellant] zijn beroep heeft beperkt tot dit gebied behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking meer.

Opdracht

8. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

Proceskosten

9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Enschede van 13 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede", voor zover het betreft het gebied waarop de beheersverordening "Buitengebied Noordwest" van toepassing is;

III. draagt de raad van de gemeente Enschede op om binnen 4 weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

IV. gelast dat de raad van de gemeente Enschede aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van: 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Alderlieste

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 januari 2020

590.

## BIJLAGE

### Algemene wet bestuursrecht

#### Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[].

### Wet ruimtelijke ordening

#### Artikel 3.1

1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

#### Artikel 3.39

1.[]

2. Op het tijdstip van inwerkingtreding van een bestemmingsplan voor een gebied waarvoor een beheersverordening geldt, vervalt de beheersverordening voor zover zij op dat gebied betrekking heeft.

### Besluit ruimtelijke ordening

#### Artikel 1.2.3

1. Een visie, plan, besluit en verordening als bedoeld in artikel 1.2.1, eerste lid, in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden elektronisch vastgesteld. Van een zodanig elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt.

2. Indien de inhoud van een elektronisch document als bedoeld in het eerste lid tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, is het eerst genoemde document beslissend.

### Planregels bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede"

#### Artikel 1 Begrippen

[]

#### 1.13 bestaand kamerverhuurpand:

een kamerverhuurpand dat voor 24 december 2016 (het tijdstip van inwerkingtreding van het Voorbereidingsbesluit "Onzelfstandige Bewoning 2017") onzelfstandig wordt bewoond en dit gebruik niet voor een periode langer dan een jaar is onderbroken.

[]

#### 1.30 huishouden:

een verzameling van een of meerdere personen die samen één zelfstandige huishouding voeren die zich kenmerkt door continuïteit in samenstelling en onderlinge verbondenheid.

[]

#### 1.32 kamerverhuurpand:

een woning/wooneenheid die wordt gebruikt door 3 of meer personen die niet als één huishouden kunnen worden aangemerkt. De woning/wooneenheid kenmerkt zich door het gezamenlijk gebruik van kook- en wasgelegenheid en/of toilet en in de meeste gevallen met een gezamenlijke toegang. In afwijking van deze definitie wordt een kamer in een verzorgings- of verpleeghuis niet aangemerkt als onzelfstandige bewoning in een kamerverhuurpand.

[]

#### Artikel 3 algemene aanduidingsregels

##### 3.1 overige zone-onzelfstandige bewoning

a. Ter plaatse van de aanduiding "overige zone-onzelfstandige bewoning" is, daar waar ter plaatse van de geldende bestemming of functieaanduiding wonen is toegestaan, het verboden woningen/wooneenheden of andere gebouwen te gebruiken of in gebruik te geven als kamerverhuurpand.

b. Burgemeester en wethouders kunnen bij een omgevingsvergunning afwijken van het onder a genoemde verbod en het gebruik van en of in gebruik geven van een kamerverhuurpand toestaan, mits wordt voldaan aan de criteria uit de beleidsregel "Onzelfstandige bewoning Enschede", dan wel in het geval deze tussentijds wordt gewijzigd of vervangen door een andere beleidsregel, aan deze gewijzigde respectievelijk vervangende beleidsregel;

c. het bepaalde onder a is niet van toepassing op bestaande kamerverhuurpanden.