

AB 2025/178

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE

27 maart 2024, nr. 202201579/1/R4

(Mr. J.J.W.P. van Gastel)

m.nt. T. Groot

Art. 6:19 Awb

ECLI:NL:RVS:2024:1268

Bestemmingsplan. Planologische beleidsregel. Evidentie criterium of volle toetsing.

De Afdeling overweegt dat de Beleidsregels onderdeel zijn van de planregeling, zodat de inhoud daarvan aan de orde kan worden gesteld in deze procedure. In de uitspraak van 6 september 2023 waarnaar de raad heeft verwezen was een andere situatie aan de orde. Het besluit dat onderwerp was van die procedure was een omgevingsvergunning voor de activiteiten "bouwen" en "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De vergunning voor de activiteit "strijdig gebruik" was verleend op grond van een afwijkingsbevoegdheid in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet) waarin werd verwezen naar een beleidsregel. Het bestemmingsplan in kwestie was echter ten tijde van het beroep tegen de omgevingsvergunning in rechte onaantastbaar. Het beroep in die zaak was (alleen) gericht tegen de omgevingsvergunning. Dat is in de nu voorliggende procedure niet het geval. In deze procedure ligt immers juist het bestemmingsplan ter toetsing voor. En bij de toetsing van een bestemmingsplan kunnen beleidsregels waar in de planregels naar wordt verwezen, volledig aan de orde komen.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vereniging Buurtplatform Wedren, Julianapark (hierna: de Vereniging) en Platform Kamerbreed (hierna: Platform Kamerbreed), te Nijmegen,
2. Appellant 2, te Nijmegen, appellanten,

De raad van de gemeente Nijmegen, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 2 februari 2022 heeft de raad het "Facetbestemmingsplan kamerverhuur" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de Vereniging, Platform Kamerbreed, en appellant 2 beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Vereniging en Platform Kamerbreed hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 februari 2024, waar de Vereniging en Platform Kamerbreed, vertegenwoordigd door gemachtigde, appellant 2, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.J.O. Copier, advocaat te Nijmegen, en G.A.M. Kree-ling, zijn verschenen.

Overwegingen*Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet*

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 7 oktober 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan is een zogenoemd "facetbestemmingsplan" voor het gehele grondgebied van de gemeente Nijmegen. In het plan is een eenduidige regeling opgenomen voor het gebruiken of laten gebruiken van een (gedeelte van een) gebouw waar wonen is toegestaan voor kamergewijze bewoning (hierna: verkameren). Deze regeling werkt aanvullend ten opzichte van de onderscheidenlijke geldende planologische regimes voor het grondgebied van de gemeente.

De planregeling is op hoofdlijnen als volgt. In artikel 4.1 van de planregels is vastgelegd dat het verboden is om een gebouw, of een gedeelte daarvan, waar wonen is toegestaan te verkameren, tenzij het gaat om een bestaande situatie of er sprake is van het verkameren door een hospes/hospita. Onder "hospes/hospita" wordt blijkens de definitiebepalingen verstaan de 100 procent economisch en juridisch eigenaar die zelf daadwerkelijk in de zelfstandige woonruimte woont en minimaal 50 procent van deze woonruimte gebruikt voor zijn eigen huishouden en maximaal twee onzelfstandige woonruimten verhuurt aan maximaal twee personen. In artikel 4.2 van de planregels is bepaald dat van het verbod van artikel 4.1 bij vergunning van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) kan worden afgeweken. Daarbij geldt als voorwaarde dat de verkamering niet mag leiden tot een onaanvaardbare negatieve inbreuk op het woon- en leefklimaat in de omgeving. Of daarvan sprake is, wordt beoordeeld aan de hand van de "Beleidsregels Kamerverhuur 2021" (hierna: de Beleidsregels), vastgesteld door het college op 29 juni 2021, met

dien verstande dat, indien deze beleidsregels worden gewijzigd, de gewijzigde beleidsregels gelden. De inhoud van de Beleidsregels zal elders in de uitspraak voor zover nodig aan de orde komen.

2.1. De Vereniging heeft blijkens haar statuten tot doel om de cohesie in de buurt (Wedren en Julianapark) te vergroten, de veiligheid en de leefbaarheid te vergroten en te behouden, en het historisch karakter van de buurt te waarborgen.

Platform Kamerbreed zet zich in voor de leefbaarheid van Nijmegen die dreigt te worden verstoord door het verkameren van woningen.

De Vereniging en Platform Kamerbreed kunnen zich niet verenigen met het plan, omdat zij vrezen voor de aantasting van het woon- en leefklimaat van de omgeving van de verkamerte woningen. Zij wijzen in dit verband vooral op de gevolgen voor de 19e-eeuwse stadsuitleg.

Appellant 2 woont aan de [locatie] in Nijmegen. Hij kan zich niet verenigen met het plan, vanwege de gevolgen van de planregeling voor de kwaliteit van zijn directe woon- en leefomgeving.

Wijze van toetsen

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beoordeling van de beroepen

Inhoud Beleidsregels

4. De raad heeft op de zitting gesteld dat voor zover appellanten de inhoud van de Beleidsregels bestrijden, dit niet mogelijk is in het beroep tegen het bestemmingsplan. De raad heeft hiertoe gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380.

4.1. De Afdeling overweegt dat de Beleidsregels onderdeel zijn van de planregeling, zodat de inhoud daarvan aan de orde kan worden gesteld in deze procedure. In de uitspraak van 6 september 2023 waarnaar de raad heeft verwezen was een andere situatie aan de orde. Het besluit dat onderwerp was van die procedure was een omgevingsvergunning voor de activiteiten "bouwen" en "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en onder c van de Wet algemene bepalin-

gen omgevingsrecht. De vergunning voor de activiteit "strijdig gebruik" was verleend op grond van een afwijkingsbevoegdheid in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet) waarin werd verwezen naar een beleidsregel. Het bestemmingsplan in kwestie was echter ten tijde van het beroep tegen de omgevingsvergunning in rechte onaanvaardbaar. Het beroep in die zaak was (alleen) gericht tegen de omgevingsvergunning. Dat is in de nu voorliggende procedure niet het geval. In deze procedure ligt immers juist het bestemmingsplan ter toetsing voor. En bij de toetsing van een bestemmingsplan kunnen beleidsregels waar in de planregels naar wordt verwezen, volledig aan de orde komen.

Regulering van kamerbewoning

5. De Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 betogen dat bij het verkameren van woningen ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen woningen met een WOZ-waarde boven de grens van de Nationale Hypotheek Garantie (hierna: de NHG-grens) en woningen met een waarde tot die grens. Voor het verkameren van woningen met een WOZ-waarde tot de NHG-grens is naast een omgevingsvergunning op grond van artikel 4.2 van de planregels, ook een vergunning nodig op grond van de Huisvestingsverordening Gemeente Nijmegen 2020, vastgesteld door de raad bij besluit van 2 februari 2022 (hierna: de Huisvestingsverordening). Voor woningen met een hogere WOZ-waarde is geen vergunning nodig op grond van de Huisvestingsverordening. Er wordt in dat geval dus alleen getoetst aan het plan, dat wil zeggen de Beleidsregels. De Beleidsregels bevatten volgens de Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 ten onrechte niet dezelfde voorwaarden als de Huisvestingsverordening voor het verlenen van een omzettingsvergunning. In het bijzonder missen de Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 de door hen zogenoemde "leefbaarheidstoets" en de toets van goed verhuurderschap. Als gevolg hiervan wordt er volgens hen bij het verkameren van woningen met een WOZ-waarde boven de NHG-grens ten onrechte niet beoordeeld of de leefbaarheid in de omgeving al onder druk staat en ontoelaatbaar toeneemt. Het ontbreken van voorwaarden over goed verhuurderschap in het plan, dat wil zeggen de Beleidsregels, leidt ertoe dat verhuurders niet rechtstreeks aangesproken kunnen worden bij overlast. De omstandigheid dat voor het verkameren van woningen met een WOZ-waarde boven de NHG-grens minder voorwaarden gelden benadeelt volgens de Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 vooral de bewoners van de 19e-eeuwse stadsuitleg, omdat een groot deel van de panden in dit gebied een WOZ-waarde heeft boven de NHG-grens waarop de Huisvestingsverordening dus niet van toepassing is.

5.1. De raad heeft toegelicht dat in het bestemmingsplan, gelet op artikel 3.1 van de Wro, alleen ruimtelijk relevante aspecten van het gebruik van gronden en bouwwerken kunnen worden gereguleerd. De Huisvestingsverordening wordt, naast het bevorderen van de leefbaarheid, ook ingezet voor het reguleren van de woonruimtevoorraad met het oog op het voorkomen van schaarste aan woonruimte. Volgens de raad kan de inhoud van de Huisvestingsverordening in deze procedure niet aan de orde komen, omdat hier alleen het besluit tot de vaststelling van het bestemmingsplan voorligt.

5.2. Artikel 2.1 van de Beleidsregels luidt:

"Van een onaanvaardbare negatieve inbreuk op het woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende gebouw wordt geacht sprake te zijn indien:

1. de verkamering leidt tot het insluiten van een naast-, onder en/of bovengelegen zelfstandig bewoonde woning, door kamergewijs bewoonde woningen;

2. de verkamering leidt tot meer dan 2 (twee) direct naast – onder – en/of bovengelegen kamergewijs bewoonde woningen.

3. er geen degelijke en af te sluiten voorziening voor het deponeren van huishoudelijk afval op eigen terrein aanwezig is.

4. er geen adequate voorziening om de fietsen van de bewoners op eigen terrein te stallen aanwezig is, waarbij:

a. per bewoner een fietsparkeerplaats van tenminste 1,5 (anderhalve) vierkante meter (m²) aanwezig is;

b. als het gaat om een inpandige stalling voor fietsen, deze niet hoger is gelegen dan de begane grondvloer; en

c. als het gaat om een inpandige stalling voor fietsen, deze is gelegen in een afzonderlijke daartoe bestemde ruimte.

5. er sprake is van onaanvaardbare geluidhinder. Dat is het geval als uit akoestisch onderzoek blijkt dat, ook na het treffen van maatregelen, niet aan de volgende voorwaarden kan worden voldaan:

a. Het bepaalde karakteristieke lucht-geluidniveauverschil voor de geluidsoverdracht van de verblijfsruimten van het te verkameren (deel van een) gebouw naar een aangrenzende gebruiksfunctie is niet kleiner dan 52 decibel (dB).

b. Het bepaalde gewogen contact-geluidniveau voor de geluidsoverdracht van de verblijfsruimten van het te verkameren (deel van een) gebouw naar een aangrenzende gebruiksfunctie is niet groter dan 54 dB."

Artikel 2.2 van de Beleidsregels luidt:

"Het college van burgemeester en wethouders verbindt de volgende voorschriften aan een vergunning:

1. Er dient een degelijke en af te sluiten voorziening voor het deponeren van huishoudelijk afval op eigen terrein aanwezig te zijn en te blijven.

2. Er dient een adequate voorziening om de fietsen van de bewoners op eigen terrein te stallen aanwezig te zijn en te blijven. Deze voorziening voldoet aan de eisen genoemd in artikel 2.1, vierde lid van deze beleidsregels.

3. De in het akoestisch onderzoek genoemde maatregelen, genoemd in artikel 2.1, vijfde lid van deze beleidsregels, moeten voorafgaand aan de verkamering worden aangebracht en duurzaam in stand worden gehouden.

4. De verhuurder voorkomt dat de verhuur ten koste gaat van het woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende kamergewijs bewoonde pand.

5. In het kader van veiligheid en voorkoming van overlast zijn door eigenaar/verhuurder een huishoudelijk reglement met leefregels opgesteld en wordt toegezien op naleving daarvan door de eigenaar/verhuurder."

5.3. De Afdeling overweegt dat de raad terecht stelt dat in een bestemmingsplan alleen regels kunnen worden opgenomen die ruimtelijk relevant zijn. De Huisvestingsverordening bevat ook niet-ruimtelijk relevante regels of voorwaarden, zoals het vereiste van het hebben van een schriftelijke huurovereenkomst. Daarom kan de raad de regeling uit de Huisvestingsverordening niet één op één overnemen in het facetbestemmingsplan. De Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 hebben niet nader gemotiveerd welke concrete onderdelen over "goed verhuurderschap" die in de Huisvestingsverordening zijn opgenomen, in het plan of in de Beleidsregels uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening hadden moeten worden overgenomen. Anders dan de Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 hebben gesteld zijn in de Beleidsregels wel een aantal aan de vergunning te verbinden voorschriften opgenomen die gericht zijn tot de verhuurder. De Afdeling wijst in dit verband op de voorschriften van artikel 2.2, vierde en vijfde lid van de Beleidsregels.

Over het betoog van de Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 dat er ten onrechte geen "leefbaarheidstoets" is opgenomen in het plan, overweegt de Afdeling als volgt. In het kader van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het verbod op het verkameren van een gebouw, beoordeelt het college of de verkamering niet leidt tot een onaanvaardbare negatieve inbreuk op het woon- en leefklimaat in de omgeving. Het materiële toetsingskader staat in de Beleidsregels. Als aan de voorwaarden die genoemd zijn in artikel 2.1 van de Beleidsregels is voldaan, is er geen sprake van onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat en kan een omgevingsvergunning voor het afwijken van het verbod op het verkameren

worden verleend. Dit betekent dat de gevolgen van het verkameren van een woning voor de leefbaarheid in de omgeving onderdeel zijn van de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Verder is van belang dat aan de te verlenen omgevingsvergunning voorschriften worden gesteld. Deze voorschriften, die — kortheidshalve — tot doel hebben het tegengaan van hinder, staan in artikel 2.2 van de Beleidsregels. De Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 hebben niet geconcretiseerd wat zij op het gebied van leefbaarheid missen in de Beleidsregels. Het betoog slaagt niet.

Spreiden van kamerverhuur

6. De Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 betogen dat de raad ten onrechte geen regeling heeft opgenomen in het plan over het spreiden van kamerverhuur. Er zijn weliswaar zogenoemde "insluitingsregels" opgenomen in artikel 2.1 van de Beleidsregels, maar deze voorwaarden voorkomen niet dat in bepaalde straten en wijken een onaanvaardbaar hoge concentratie van verkamerde woningen kan ontstaan. De Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 vrezen in het bijzonder voor een te hoge concentratie van kamerverhuurpanden in de 19e-eeuwse stadsuitleg. Zoals hiervoor al is toegelicht is voor het verkameren van woningen met een WOZ-waarde boven de NHG-grens geen omzettingsvergunning krachtens de Huisvestingsverordening vereist. Voor het verkameren van deze woningen is dus alleen een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4.2 van de planregels nodig. Omdat in de 19e-eeuwse stadsuitleg sprake is van veel woningen met een hogere WOZ-waarde, zullen volgens de Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 naar verwachting verhoudingsgewijs veel panden in de 19e-eeuwse stadsuitleg worden verkamerd. Dit leidt tot ernstige gevolgen voor de leefbaarheid. Daarom had volgens hen de raad in het plan, dat wil zeggen de Beleidsregels, een quotum moeten opnemen, bijvoorbeeld dat per straat maximaal 5 of 10 procent van de woningen verkamerd mag worden.

6.1. Artikel 2.1 van de Beleidsregels luidt:

"Van een onaanvaardbare negatieve inbreuk op het woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende gebouw wordt geacht sprake te zijn indien:

1. de verkamering leidt tot het insluiten van een naast-, onder en/of boveng gelegen zelfstandig bewoonde woning, door kamergewijs bewoonde woningen;
2. de verkamering leidt tot meer dan 2 (twee) direct naast- onder - en/of boveng gelegen kamergewijs bewoonde woningen.
3. [...]."

6.2. De raad stelt dat de zogenoemde insluitingsregels, zoals opgenomen in artikel 2.1, onder 1 en 2,

van de Beleidsregels, zorgen voor een goede spreiding van kamerverhuur. Als verkamering leidt tot het insluiten van een naast-, onder en/of boveng gelegen zelfstandig bewoonde woning, wordt geacht sprake te zijn van een onaanvaardbare negatieve inbreuk op het woon- en leefklimaat. In dat geval mag het college gelet op artikel 4.2 van de planregels geen omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het verbod op verkamering. Bovendien moet, ook als de aanvraag niet in strijd is met de insluitingsregels, aan de overige voorwaarden van artikel 2.1 van de Beleidsregels worden voldaan. Ook die voorwaarden zien op de gevolgen van de verkamering voor het woon- en leefklimaat in de omgeving. Die voorwaarden zien in het bijzonder op de geluidoverlast en de overlast als gevolg van het stallen van fietsen.

De raad heeft toegelicht dat hij bewust heeft afgezien van het opnemen van een quotum in het plan. Voor een nadere onderbouwing van dit standpunt verwijst de raad naar een brief van het college van 1 december 2021. Daarin heeft het college de voor- en nadelen van een quotum toegelicht. In die brief staat dat een quotum de situatie in een wijk "bevriest" als het maximum aan kamerverhuurpanden is bereikt. Daardoor kan een quotum de kamermarkt op slot zetten. Ook kan een quotum ertoe leiden dat de kamerverhuur "wordt verplaatst" naar traditionele gezinswijken waar eerder een botsing van leefstijlen wordt verwacht. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat beoogd is om aan het college ruimte te geven om in concrete gevallen te beoordelen of verkamering ruimtelijk aanvaardbaar is. Met een quotum wordt deze beoordelingsruimte onnodig beperkt.

De Afdeling volgt het standpunt van de raad dat met de insluitingsregels van artikel 2.1, onder 1 en 2, van de Beleidsregels voorkomen wordt dat in een klein gebied een te hoge concentratie aan verkamerde woningen ontstaat. De overige voorwaarden van artikel 2.1 van de Beleidsregels — over geluidoverlast en het stallen van fietsen — en de aan een vergunning te verbinden voorschriften van artikel 2.2, bieden aan de raad een instrument om in concrete gevallen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving van de te verkameren woningen te borgen. De Vereniging, Platform Kamerbreed en appellant 2 hebben de argumenten van de raad tegen het opnemen van een quotum niet bestreden. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet heeft mogen afzien van het opnemen van een quotum. Het betoog slaagt niet.

Bestaande situaties

7. De Vereniging en Platform Kamerbreed betogen dat de planregeling — en dus de Beleidsregels — ten onrechte alleen van toepassing is op nieuwe situaties waarin woningen worden verkamerd. Als gevolg daarvan kan tegen bestaande gevallen van kamerbewoning die leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op het

woon- en leefklimaat niet handhavend worden opgetreden, aldus de Vereniging en Platform Kamerbreed.

7.1. De raad stelt dat bestaand planologisch legaal gebruik in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, als zodanig moet worden bestemd. Het is in beginsel niet toegestaan om het bestaande legale gebruik van kamerverhuurpanden onder de werking van het gebruiksovergangsrecht te brengen. Daarom ziet het plan alleen op nieuwe gevallen en zijn bestaande rechtmatige situaties uitgezonderd van het verbod op verkamering, aldus de raad.

7.2. Zoals hiervoor in 2 is overwogen ziet het verbod op het verkameren van panden niet op een bestaande situatie. Het begrip "bestaande situatie" is in artikel 1.3 van de planregels gedefinieerd als "het legale gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond op 7 oktober 2021, zijnde het tijdstip van inwerking-treding van het voorbereidingsbesluit facetbestemmingsplan Kamerverhuur". De Afdeling is van oordeel dat de raad terecht bestaande situaties heeft uitgezonderd van het verbod op verkamering in artikel 4.1, onder a, van de planregels. Rechtmatig bestaand gebruik moet in beginsel als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd gelet op de rechtszekerheid voor verhuurders en huurders van verkamerede woonruimten. Dit laat onverlet dat tegen bepaalde vormen van overlast, bijvoorbeeld geluidsoverlast, onder omstandigheden handhavend kan worden opgetreden op grond van bijvoorbeeld de Algemene plaatselijke verordening. Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

8. Appellant 2 betoogt dat de definities van de begrippen "wonen" en "woning" in de planregels onvolledig zijn. Volgens hem moet hieraan worden toegevoegd dat het gaat om de huisvesting van "één huishouden". De aldus aangevulde definities, gelezen in samenhang met de gebruiksregels van het plan, voorkomen dat woningen onbepaald mogen worden verkamerd. Appellant 2 verwijst hiertoe naar de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1669.

8.1. Hiervoor is al overwogen dat in artikel 4.1 van de planregels is vastgelegd dat het verboden is om een gebouw, of een gedeelte daarvan, waar wonen is toegestaan te verkameren. In artikel 4.2 is vervolgens bepaald dat van het verbod van artikel 4.1 bij vergunning van het college kan worden afgeweken. In de uitspraak waar appellant 2 naar verwijst was een andere situatie aan de orde, waarin niet was voorzien in een verbod op het verkameren van woningen behoudens vergunning. De vrees van appellant 2 dat het plan toelaat dat woningen onbepaald worden "gesplitst" voor studentenhuishuizing is ongegrond. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. De beroepen zijn ongegrond.

Proceskosten

10. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Noot

1. Hoe toetst de bestuursrechter een planologische beleidsregel in een procedure over een omgevingsvergunning? Onder meer daarover ging de bekende uitspraak van de Afdeling van 6 september 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3380), en de conclusie van staatsraad A-G Nijmeijer die daaraan voorafging (concl. 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1367). In AB 2023/271 schreef ik een kritische noot, die – kort samengevat – erop neerkwam dat de rechtsbescherming dreigde te verschrallen door het vasthouden van de Afdeling aan het zogenoemde 'evidentie criterium', ook in situaties waarin de beleidsregel dateert van ná de vaststelling van het bestemmingsplan. Korthedshalve verwijs ik naar de annotatie voor een argumentatie van mijn kritiek. In de hier geannoteerde uitspraak doet zich een andere situatie voor: niet de omgevingsvergunning, maar het bestemmingsplan ligt voor (zie daarover ook A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels en bestuurlijke beslissruimte: de eerste uitspraken', *TBR* 2024/152). De vraag rijst dan: hoe toetst de bestuursrechter een planologische beleidsregel in een procedure over een bestemmingsplan? Het antwoord bespreek ik in punt 2 en mijn kritische kanttekeningen daarbij in punt 3.

2. Wat was er aan de hand? De gemeenteraad van Nijmegen heeft een facetbestemmingsplan (ook wel: paraplubestemmingsplan; vgl. ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075, *TBR* 2020/83, m.nt. H.J. de Vries) vastgesteld voor het gebruiken of laten gebruiken van een (gedeelte van een) gebouw waar wonen is toegestaan voor kamergewijze bewoning (hierna: verkameren). Het plan geldt voor de gehele gemeente. Kort samengevat: in het bestemmingsplan is vastgelegd dat het verboden is om een gebouw, of een gedeelte daarvan, waar wonen is toegestaan te verkameren, tenzij het gaat om een bestaande situatie of tenzij er sprake is van het verkameren door een hospes/hospita. Hiervan kan worden afgeweken door het college van burgemeester en wethouders, mits de verkamering niet leidt tot een onaanvaardbare negatieve inbreuk op het woon- en leefklimaat in de omgeving. Of daarvan sprake is, wordt beoordeeld aan de hand van de 'Beleidsregels Kamerverhuur 2021', vastgesteld door het college op 29 juni 2021, met dien verstande dat, indien deze beleidsregels worden gewijzigd, de gewijzigde beleidsregels gelden. Oftewel, het gaat

om een dynamische verwijzing (vergelijk ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1059; en ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607, AB 2017/133, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). Appellanten komen tegen het bestemmingsplan op omdat zij vrezen voor de aantasting van het woon- en leefklimaat van de omgeving van de verkamerde woningen. De raad verweert zich met een beroep op de uitspraak van de Afdeling van 6 september 2023, maar daar gaat de Afdeling niet in mee: het gaat hier om een procedure over het bestemmingsplan, zodat de beleidsregels waarnaar in de planregels wordt verwezen “volledig aan de orde komen”. Dit is vervolgens ook het geval; de Afdeling toetst de beleidsregels volledig (zie met name r.o. 5.3, 6.2 en 7.2) en acht de beroepsgronden ongegrond. Kortom, hoe toetst de bestuursrechter een planologische beleidsregel in een procedure over een bestemmingsplan? Het antwoord in deze uitspraak is: volledig.

3. Mijn kritiek op de hier geannoteerde uitspraak is bepaald simpel: hoe verhoudt de uitspraak zich tot ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380, r.o. 6.4.5, en ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1059, r.o. 11.2? In eerstgenoemde uitspraak van 6 september 2023 — die zoals gezegd ging over een omgevingsvergunning — is, naast het hiervoor vermelde oordeel over het evidentie criterium, óók een kader opgenomen voor de toetsing van een planregel met een open norm in een bestemmingsplanprocedure. Voor de vraag of die planregel voldoende concreet en objectief is begrensd, zijn de concrete omstandigheden van het geval leidend. Daarbij kan onder meer belang worden gehecht aan:

“1) de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm en, in samenhang daarmee, de beleidsregel, zien, 2) het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm, 3) de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur, en 4) de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet. Daarbij is van betekenis op welk facet van een goede ruimtelijke ordening de open norm betrekking heeft en wat de aard en de omvang van de effecten ervan voor de omgeving zijn.”

De Afdeling overweegt, in het verlengde hiervan, dat de inhoud van een beleidsregel niet hierbij wordt betrokken en:

“De inhoud en in het verlengde daarvan de rechtmatigheid van een planregel kan daarom niet afhangen van — of veranderen door — de wijze waarop daar in het beleid nadere invulling aan is of wordt gegeven.”

In navolging van deze uitspraak oordeelt de Afdeling in de uitspraak van 13 maart 2024:

“De inhoud van de desbetreffende beleidsregel ligt in de onderhavige procedure niet ter toetsing voor.” Ook hier ging het om een procedure tegen het bestemmingsplan. Samengevat: hoe toetst de bestuursrechter een planologische beleidsregel in een procedure over een bestemmingsplan? Het antwoord in deze twee uitspraken is: niet. De hier geannoteerde uitspraak lijkt dus haaks te staan op de eerdere uitspraken over de toetsing van planologische beleidsregels, of zie ik iets over het hoofd dat staatsraad Van Gastel wel heeft gezien? Ik hoop in elk geval op meer duidelijkheid in een volgende uitspraak over de toetsing van een planologische beleidsregel. Als ik alvast een schot voor de boeg mag nemen: volg de hier geannoteerde uitspraak. De uitspraak is helder over het onderscheid in procedures en waarborgt dat in elk geval in de procedure over het bestemmingsplan tegen de beleidsregel rechtsbescherming openstaat. In een tijd van waarin concepten van ‘maatwerk’, ‘responsiviteit’ en ‘burgervriendelijkheid’ hoogtij vieren, hoef ik mijn voorkeur — zo dunkt mij — niet verder te onderbouwen. We wachten het weer (geduldig) af.
T. Groot

AB 2025/179

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

29 april 2025, nr. 21/1220

(Mrs. J.L. Verbeek, M. van Duuren, C.T. Aalbers)
m.nt. L.M. Koenraad

Art. 6 EVRM; art. 3:2 Awb

ECLI:NL:CBB:2025:266

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete mag slechts een bewijsvermoeden worden gehanteerd als dit wetenschappelijk voldoende is onderbouwd.

De vangletselmethode is opgenomen in een bijlage bij het “Werkvoorschrift toezicht op welzijn van pluimvee en konijnen in het slachthuis” van de NVWA, met de titel “Toelichting vangletseltelling”. De vangletselmethode houdt volgens de Toelichting vangletseltelling in dat een toezichthoudend dierenarts van de NVWA op het slachthuis bepaalde bloedingen telt bij de ontvederde (geplukte) kuikens aan de slachtlijn, te weten bloedingen van drie centimeter en groter met een donkerrode tot paarse kleur op de vleugels, poten en borst van de kuikens. Er wordt minimaal twee minuten achter elkaar geteld en er wordt minimaal twee keer geteld. Daaruit wordt een gemiddeld percentage vangtelsel berekend, waarbij uit de snelheid van de slachtband (variërend van 7.500 tot 15.000 kuikens per uur) wordt