

## Illegale permanente bewoning van recreatiewoningen onder het persoonsgebonden overgangsrecht

Bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan geldt er in beginsel geen verplichting om bestaand gebruik van grond of een bouwwerk dat in strijd is met het bestemmingsplan, zoals illegale permanente bewoning, positief te bestemmen of onder het overgangsrecht te brengen. Indien de raad in de mogelijkheid wil voorzien illegaal gebruik onder een nieuw bestemmingsplan voort te zetten, kan zij hier op verschillende manieren toe overgaan:

- Plaatsing onder het *algemeen overgangsrecht*. Het gaat hier om een zaaksgebonden overgangsrecht, waarbij het gebruik door de opvolgende rechthebbende kan worden voortgezet. Gebruik kan eenmaal onder algemeen overgangsrecht worden gebracht. Bij een volgend plan zal er dus een andere oplossing moeten komen (bijvoorbeeld één van de hierna genoemde mogelijkheden). In casu is plaatsing onder algemeen overgangsrecht onwenselijk, omdat niet aannemelijk is dat de illegale permanente bewoning tijdens de planperiode zal worden beëindigd.
- Gebruik maken van de zogenaamde *uitsterfregeling*. Bij de uitsterfregeling is sprake van een bijzondere vorm van positief bestemmen, waarbij het gebruik waarop de uitsterfregeling betrekking heeft niet is toegestaan als het betreffende gebruik is gestaakt en niet binnen een bepaalde periode wordt hervat. Ook bij de uitsterfregeling kan, evenals de plaatsing onder algemeen overgangsrecht, het gebruik door de opvolgende rechthebbende worden voortgezet. Bij permanente bewoning van recreatiewoningen betekent dat feitelijk dat er geen zicht is op beëindiging van de permanente bewoning waardoor een uitsterfregeling in casu niet wenselijk is.
- Tot slot kan gebruik gemaakt worden van *persoonsgebonden overgangsrecht*. Het persoonsgebonden overgangsrecht is gebonden aan een persoon (de bewoner) en aan een functie (het gebruik als woning). Als de bewoner aan wie het persoonsgebonden overgangsrecht is gebonden het gebruik staakt, kan het gebruik (anders dan bij de uitsterfregeling) niet worden hervat. Ook niet door een andere persoon. Voor het tijdelijk legaliseren van de bestaande permante bewoning t.b.v. de huidige gebruiker is dit dan ook de meest wenselijke wijze van bestemmen.

### Toepassing van persoonsgebonden overgangsrecht

- *In geval van bestaande persoonsgebonden gedoogbeschikking of omgevingsvergunning*  
Wanneer er onder het voorheen vigerende bestemmingsplan een persoonsgebonden gedoogbeschikking of omgevingsvergunning is afgegeven, doorkruist de vaststelling van een nieuw bestemmingplan die persoonsgebonden gedoogbeschikking/omgevingsvergunning niet. Dit betekent dat ook na inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan dit gebruik door de bewoners kan worden voortgezet. Dit betekent dat de raad gehouden is voor deze gevallen persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen in het nieuwe bestemmingsplan. Naast het bestaan van een persoonsgebonden gedoogbeschikking of omgevingsvergunning, zal het nieuwe bestemmingsplan de betreffende gebruiker onder het persoonsgebonden overgangsrecht opnemen. Dit volgt uit vaste rechtspraak (onder meer ECLI:NL:RVS:2005:AU5397 en ECLI:NL:RVS:2014:3919).

Bij vaststelling van het bestemmingsplan 1<sup>e</sup> herziening Buitengebied Oost zijn alle locaties waarbinnen een persoonsgebonden gedoogbeschikking of een omgevingsvergunning is afgegeven geïntroduceerd en onder het persoonsgebonden overgangsrecht gebracht. Na vaststelling van het bestemmingsplan maar voordat de zitting bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State plaatsvond, heeft nog één persoon woonachtig op de Oudendijkseweg een brief ontvangen met de

toezegging dat er niet handhavend zal worden opgetreden vanwege de voor hem aanwezig zijnde persoonlijke omstandigheden. Gezien deze brief en het vertrouwen dat deze brief wekt, alsmede de omstandigheid dat niet aannemelijk is dat de illegale permanente bewoning van deze persoon tijdens de planperiode zal worden beëindigd, zal bij het toepassen van de bestuurlijke lus ook deze persoon onder het persoonlijke overgangsrecht worden gebracht.

- *In geval dat wordt voldaan aan de peildatum 14 maart 2007*

In het Beleid handhaving permanente bewoning van recreatiewoningen is de peildatum 14 maart 2007 opgenomen als uiterste datum om in aanmerking te komen voor persoonsgebonden overgangsrecht. Bewoners die kunnen aantonen reeds voor 14 maart 2007 woonachtig te zijn in een recreatiewoning en de permanente bewoning onafgebroken hebben voortgezet, komen in aanmerking voor persoonsgebonden overgangsrecht. Voor meer informatie wordt verwezen naar voormelde beleidsnota.

- *In geval van onbillijkheid van overwegende aard*

De raad kan overgaan tot het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht in gevallen waarin het bestaande gebruik, gelet op artikel 3.2.2, vierde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), niet onder de werking van het algemene overgangsrecht zou vallen en handhavend optreden tot een 'onbillijkheid van overwegende aard' als bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro zou leiden.

Het college heeft naar aanleiding van lopende dossiers de lijn uitgezet niet te willen handhaven in gevallen waarin sprake is van de navolgende cumulatieve omstandigheden:

- o psychische/medische aandoening; en
- o aard van de situatie is aan te merken als zeer ernstig; en
- o ernst van de situatie is blijvend; en
- o situatie kan onderbouwd worden door middel van bewijsstukken; en
- o recreatiewoning dient als oplossing voor psychische/medische situatie.

Indien wordt voldaan aan alle hierboven genoemde omstandigheden, wordt de bewoner medegedeeld dat op de permanente bewoning niet wordt gehandhaafd. In dat geval ontstaat er een situatie zoals hiervoor genoemd en wordt bij het eerstvolgende bestemmingsplan de locatie onder persoonsgebonden overgangsrecht gebracht. Bovengenoemde omstandigheden zijn geformuleerd op basis van de rechtspraak (ECLI:NL:RVS:2018:3598).

In de rechtspraak zijn verder een aantal situaties geschetst waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State handhaving als onbillijk heeft aangemerkt. Voorbeeld van zo'n 'onbillijkheid' is de situatie waarin een recreatiewoning al tientallen jaren wordt gebruikt voor permanente bewoning, zonder dat daar handhavend tegen is opgetreden. In die gevallen zou het onbillijk zijn om zonder een vorm van overgangsrecht het gebruik niet langer toe te staan, zo volgt uit (onder meer) een uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:3271). Daarnaast kan van een 'onbillijkheid van overwegende aard' sprake zijn wanneer het bewonen van de recreatiewoning niet in strijd is met milieuwetgeving, de recreatiewoning beschikt over een eigen ontsluiting op de openbare weg en de ruimtelijke invloed op het landschap en de omgeving beperkt is. Ook de gevorderde leeftijd van de betrokkene kan een rol spelen (ECLI:NL:RVS:2017:2147).

Op grond van de rechtspraak worden de navolgende omstandigheden die ertoe nopen maatwerk toe te passen om te beoordelen of er sprake is van een geval van een onbillijkheid van overwegende aard gehanteerd om te bepalen of het onbillijk van overwegende aard is om zonder een vorm van overgangsrecht op het gebruik te handhaven:

- o hoge leeftijd (in beginsel hoger dan 70 jaar); en
- o langdurig woonachtig in de recreatiewoning (in ieder geval langer dan 10 jaar); en
- o permanente bewoning is ruimtelijk overwegend minder bezwaarlijk; en
- o de recreatiewoning is bouwkundig geschikt voor permanente bewoning; en

- er is gedurende de tijd van bewoning niet actief gehandhaafd door onder meer het toezenden van een waarschuwingsbrief.

Indien aan alle voorwaarden (cumulatief) wordt voldaan dan kan door persoonlijke omstandigheden van de bewoner het een onbillijkheid van overwegende aard zijn om zonder een vorm van overgangsrecht op het gebruik te handhaven. De toetsing of hiervan sprake is betreft maatwerk en is voorbehouden aan de gemeenteraad.

## **Vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel**

Op 25 november 2021 is aan negen bewoners van recreatiewoningen aan de Oudendijkseweg 21 te Woubrugge een last onder dwangsom opgelegd, opdat de permanente bewoning van de recreatiewoningen zou worden beëindigd. Tegen dit besluit hebben de bewoners bezwaar ingediend. Op 6 april 2022 heeft een hoorzitting bij de adviescommissie voor bezwaarschriften plaatsgevonden. Op 20 juni 2022 heeft de commissie geadviseerd om de besluiten te herroepen. Op 13 juli 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders de eerdere besluiten ingetrokken, aangezien de thema's die de commissie noemt in haar advies (zoals persoonlijke omstandigheden en de begunstigingstermijn) een nadere oriëntatie vragen.

De intrekingsbesluiten hebben niet tot gevolg dat toekomstige handhaving in strijd zou zijn met de beginselen van vertrouwen en rechtszekerheid. Immers is voor gewekt vertrouwen een toezegging nodig, welke is toe te rekenen aan het bestuursorgaan, waarbij honorering van dat gewekte vertrouwen zich niet verzet tegen zwaarder wegende belangen (ECLI:NL:RVS:2019:1694). Het intrekingsbesluit is niet aan te merken als een toezegging dat er niet gehandhaafd gaat worden, aangezien duidelijk is opgenomen dat de handhavingprocedure voor nu is beëindigd. Deze passage laat zien dat de mogelijkheid blijft bestaan dat in de toekomst weer gehandhaafd gaat worden.

Daarmee hangt samen dat tevens het rechtszekerheidsbeginsel niet zou worden geschonden door toekomstige handhaving. In de intrekingsbesluiten is opgenomen dat permanente bewoning van de recreatiewoning in de situatie van de bewoners niet is toegestaan op basis van het geldende beleid. Hierbij wordt geduïd op de Beleidsnotitie handhaving permanente bewoning recreatiewoningen 2021 en het artikel 13.3 van het bestemmingsplan '1<sup>e</sup> herziening Buitengebied Oost'. Verder heeft een gesprek met de bewoners plaatsgevonden over de genoemde thema's en daarmee is uitvoering gegeven aan de toezegging in de brief omtrent het intrekingsbesluit. In die gesprekken is bovendien aangegeven dat handhaving op een later moment in het proces nog steeds tot de mogelijkheden behoort. Gelet op het bovenstaande is toekomstige handhaving niet in strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel.

Aanvullend verdient opgemerkt te worden dat er momenteel een nadere oriëntatie plaatsvindt van de thema's genoemd in het intrekingsbesluit. Hier is een gemeentebreed vitaliteitsonderzoek op de recreatieparken onderdeel van. De nieuwe visie op recreatie die momenteel wordt geformuleerd legt een basis voor toekomstige handhaving.

## **Wat is nu de onderzoeksplicht van de gemeenteraad?**

Als meerdere bewoners onder een persoonsgebonden overgangsregeling worden gebracht, dient voor iedere bewoner afzonderlijk inzichtelijk te worden gemaakt of

1. de bewoner in het verleden een gedoogbeschikking/omgevingsvergunning heeft ontvangen;
2. de bewoner reeds in de recreatiewoning woonachtig is voor 14 maart 2007 en deze onafgebroken permanent bewoond heeft;

3. er sprake is van handhaving dat een 'onbillijkheid van overwegende aard' tot gevolg heeft waarbij getoetst wordt of er sprake is van de navolgende cumulatieve omstandigheden:
  - psychische/medische aandoening; en
  - aard van de situatie is aan te merken als zeer ernstig; en
  - ernst van de situatie is blijvend; en
  - situatie kan onderbouwd worden door middel van bewijsstukken; en
  - recreatiewoning dient als oplossing voor psychische/medische situatie.
4. er sprake is van de navolgende cumulatieve omstandigheden:
  - hoge leeftijd (in beginsel hoger dan 70 jaar); en
  - langdurig woonachtig in de recreatiewoning (in ieder geval langer dan 10 jaar); en
  - permanente bewoning is ruimtelijk overwegend minder bezwaarlijk; en
  - de recreatiewoning is bouwkundig geschikt voor permanente bewoning; en
  - er is gedurende de tijd van bewoning niet actief gehandhaafd door onder meer het toezenden van een waarschuwingsbrief.

Indien een bewoner onder een van de vier toetsingscriteria valt, dan komt deze in aanmerking voor persoonsgebonden overgangsrecht.