

ANNOTATIE

Daniëlle Roelands-Fransen

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24-09-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3463 (OGR-2014-0227)

1. Deze verzamelnoot hoort bij de uitspraken ECLI:NL:RVS:2014:3463, ECLI:NL:RVS:2014:3487, ECLI:NL:RVS:2014:3919 en ECLI:NL:RVS:2014:4571. Deze uitspraken tonen dat permanente bewoning van gebouwen de nodige juridische hoofdbreken met zich kan brengen. In de praktijk blijkt een groot aantal gemeenten het lastig te vinden om een passende regeling te treffen voor de permanente bewoning van objecten waarvan niet de bedoeling is dat die een woonbestemming krijgen. Daarbij hanteren gemeenten verschillende regelingen die hierna zullen worden langsgelopen. Ter illustratie wordt gemakshalve steeds gesproken over de permanente bewoning van recreatiewoningen. In de hierna te bespreken jurisprudentie gaat het echter ook om andere gevallen.

Uitsterfregeling

2. Een uitsterfregeling houdt in dat de desbetreffende woning als recreatiewoning wordt bestemd, maar dat in afwijking van het verbod van permanente bewoning, permanente bewoning van die woning wordt toegestaan, met dien verstande dat op het moment dat de permanente bewoning van de desbetreffende woning eindigt, dit gebruik niet langer is toegestaan. Bij een uitsterfregeling geldt geen termijn maar is het einde van de regeling verbonden aan het einde van de permanente bewoning door de bewoner zelf.

Overgangsrecht en persoonsgebonden overgangsrecht

3. Indien onder een voorheen vigerend bestemmingsplan permanente bewoning onder algemeen overgangsrecht viel, dan kunnen daaraan geen rechten worden ontleend dat dit nogmaals onder algemeen overgangsrecht wordt gebracht. Volgens vaste jurisprudentie is het immers niet mogelijk dat gebruik dat binnen de planperiode wordt beëindigd (nogmaals)

onder het overgangsrecht wordt gebracht. In dat geval kan er wel voor worden gekozen om de permanente bewoning onder persoonsgebonden overgangsrecht te brengen. Blijkens artikel 3.2.3 Bro dient persoonsgebonden overgangsrecht in dat geval om een onbillijke situatie te voorkomen (zie ook AbRvS 16 juli 2014, 201304565/1/R1). Persoonsgebonden overgangsrecht leidt ertoe dat de betreffende persoon gedurende de planperiode de recreatiewoning permanent mag blijven bewonen. Indien echter op voorhand duidelijk is dat het gebruik als woning binnen de planperiode niet wordt beëindigd – bijvoorbeeld omdat het gemeentelijke handhavingsbeleid hieraan geen prioriteit toekent – dan moet worden onderzocht of een uiterstefregeling tot de mogelijkheden behoort. In het uiterste geval zal een positieve woonbestemming kunnen worden toegekend (zie AbRvS 21 mei 2014, 201302894/1/R3). Dit brengt mee dat een gemeente op enig moment een keuze dient te maken: wel of niet legaliseren.

Persoonsgebonden omgevingsvergunning/persoonsgebonden overgangsrecht

4. Artikel 5.18 Besluit omgevingsrecht (Bor) juncto artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II bij het Bor maakt mogelijk dat onder voorwaarden een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt verkregen voor de permanente bewoning van recreatiewoningen. Daartoe dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan, zoals het aantonen dat de woning vanaf 31 oktober 2003 onafgebroken permanent is bewoond terwijl de recreatiewoning voorts aan de bij of krachtens een aantal wetten zoals de Woningwet, Wet milieubeheer en Wet geluidhinder gestelde eisen voldoet. Niet in alle gevallen kan aan deze eisen worden voldaan.

Dientengevolge heeft een groot aantal gemeenten eigen gedoogbeleid ontwikkeld waarbij bijvoorbeeld andere peildata dan de peildatum uit het Bor worden gehanteerd tengevolge waarvan een veelal grotere groep bewoners van deze regeling kan profiteren. Bovendien geldt een omgevingsvergunning alleen voor het permanent bewonen van recreatiewoningen. Deze regeling is dus niet van toepassing op bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen die voor bewoning worden gebruikt.

5. Verschillende van de hier genoemde regelingen zijn aan de orde in de vier hierboven genoemde uitspraken. Welke lessen zijn nu te trekken uit deze uitspraken?

6. De uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014 (ECLI:NL:RVS:20144:4571) vormt een mooi voorbeeld van een situatie waarin het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht onevenredig wordt geacht ten aanzien van derden. Sprake was van woonboten die op basis van een verleende ligplaatsvergunning op een gezoneerd industrieterrein lagen. De woonboten lagen er bestemmingsplantechnisch echter illegaal. Omdat het beleid van de gemeente er niet op was gericht om binnen de planperiode handhavend op te treden, was in het nieuwe bestemmingsplan persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen. Deze

planregeling werd door omliggende bedrijven aangevochten met de stelling dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht de zittende bedrijven in hun ontwikkelingsmogelijkheden zou beperken. Die stelling, alsmede de stelling dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht in strijd was met de Circulaire risiconormering gevaarlijke stoffen, bracht de Afdeling ertoe de planregeling van het persoonsgebonden overgangsrecht te vernietigen. Hieruit volgt derhalve dat met het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht een belangenafweging dient plaats te vinden tussen enerzijds de belangen van degene die belang heeft bij de overgangsregeling en anderzijds partijen die hierdoor wellicht in hun gebruiksmogelijkheden worden beperkt.

7. In de zaak die centraal staat in de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3919) had de raad geen overgangsregeling in de vorm van persoonsgebonden overgangsrecht in het bestemmingsplan willen opnemen, omdat aan de persoonsgebonden gedoogbeschikkingen een eindtermijn was verbonden die reikte tot ver na de planperiode. De raad oordeelde dat bescherming in het bestemmingsplan niet nodig was. De Afdeling oordeelt evenwel dat indien vaststaat dat binnen de planperiode niet handhavend zal worden opgetreden tegen de permanente bewoning waarvoor een persoonsgebonden gedoogbeschikking is verleend, daarvoor een overgangsregeling in de zin van artikel 3.2.3 van het Bro dient te worden opgenomen in het bestemmingsplan. Daarin kan dezelfde termijn als de aan de gedoogbeschikkingen verbonden termijn worden opgenomen. Een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan volgens de Afdeling in juridisch opzicht niet gelijk worden gesteld met in een plan opgenomen persoonsgebonden overgangsrecht. Met persoonsgebonden overgangsrecht zou de permanente bewoning wel (tijdelijk) zijn illegale status verliezen. Daarmee is het gemakkelijker om een verzoek om handhaving af te wijzen dan bij een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Persoonsgebonden overgangsrecht biedt in zoverre dus meer bescherming dan een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

8. In de uitspraak van 24 september 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3487) oordeelde de Afdeling evenwel dat een planregeling waarbij persoonsgebonden overgangsrecht was opgenomen, juist geen recht deed aan de belangen van diegene die door het overgangsrecht werd geraakt. Het betrof hier een bedrijfsruimte die op basis van het voorheen vigerende plan als woning mocht worden gebruikt. Bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan had de raad ervoor gekozen om het betreffende bedrijfsgebouw niet langer als woning te mogen laten gebruiken. Omdat de raad niet de verwachting had dat het gebruik als woning binnen de planperiode beëindigd zou worden, werd aan het betreffende bedrijfsgebouw een persoonsgebonden overgangsregeling gekoppeld. De Afdeling oordeelt ten aanzien hiervan dat de raad in beginsel beleidsvrijheid toekomt bij het toekennen van bestemmingen. Aangezien het gebruik echter legaal was onder het vorige bestemmingsplan en geen zicht

bestaat op beëindiging van het gebruik binnen de planperiode, is de Afdeling van oordeel dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht tot een te grote beperking van de gerechtvaardigde belangen en rechten leidt. De Afdeling draagt de raad derhalve in voornoemde tussenuitspraak op om een uitsterfregeling in het bestemmingsplan op te nemen.

9. De omgekeerde situatie deed zich voor in een andere uitspraak van 24 september 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3463) waarbij een voormalige garage op een perceel als mantelzorgwoning werd omgebouwd en in het kader van een bestemmingsplanprocedure een discussie ontstond over welke bestemming aan die woning zou moeten worden toegekend. Aan de betreffende garage was de bestemming 'bedrijfswoning' toegekend. Omdat op het perceel al een bedrijfswoning aanwezig was, oordeelde de Afdeling dat deze regeling in strijd was met de Verordening Ruimte die de bouw van een tweede bedrijfswoning niet toeliet. De Afdeling oordeelt in deze zaak dat een minder vergaande regeling dan een tweede bedrijfswoning meer voor de hand lag en noemt daarbij een uitsterfregeling of mantelzorgregeling. De Afdeling ziet in deze zaak bovendien aanleiding om zelf in de zaak te voorzien en formuleert hier een mantelzorgregeling die in het plan opgenomen dient te worden. Daarbij koppelt de Afdeling het gebruik van de garage aan een maximumoppervlak, koppelt het gebruik aan de zorgvraag en bepaalt dat na beëindiging van de zorg de garage weer conform de oude bestemming in gebruik dient te worden genomen. De door de Afdeling geformuleerde planregeling doet daarbij denken aan de regeling die per 1 november 2014 in artikel 2 onder 22 van bijlage II bij het Bor is opgenomen en die nu juist beoogt om bestaande (bijbehorende) bouwwerken voor huisvesting te gebruiken in het kader van mantelzorg (bewoning door mantelzorger of degene die mantelzorg ontvangt). Crux van die wijziging van het Bor is dat gebruik van gebouwen zonder wijziging van het bestemmingsplan kunnen worden omgezet naar huisvesting ten behoeve van mantelzorg. Dit maakt het voor mantelzorgers eenvoudiger om zorg aan huis te verschaffen zonder eerst allerlei procedures te moeten doorlopen om tot de juiste vergunningen te komen. Dit laat naar mijn idee onverlet dat gemeenten in het kader van de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan zullen moeten inventariseren welk feitelijk gebruik plaatsvindt. In het geval van mantelzorg zal daartoe een specifieke planregeling in het bestemmingsplan opgenomen kunnen worden. De uitspraak van de Afdeling van 24 september jl. biedt voor een dergelijke planregeling de blauwdruk!