

Bijlage 3 - Bungalowpark Oudendijk (Oudendijkseweg 21b t/m z)

Regeling bestemmingsplan 'Buitengebied Oost' van 28 mei 2018

In het bestemmingsplan 'Buitengebied Oost' kennen de recreatiewoningen de bestemming 'Recreatie – Verblifsrecreatie' met de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie – categorie 4'. Er is niet voorzien in persoonsgebonden overgangsrecht.

Beroepen en uitspraak Raad van State van 18 maart 2020

De appellanten zijn het niet eens met deze toegekende bestemming en zijn van mening dat de bestemming 'Wonen' aan hun percelen had moeten worden toegekend.

De Afdeling stelt voorop dat in dit geval sprake is van bestaand illegaal gebruik van de recreatiewoningen als woning. Een woonbestemming voor de recreatiewoningen moet in zo'n geval worden beschouwd als een planologisch nieuwe functie. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening onwenselijk is om 20 in planologisch opzicht nieuwe woningen mogelijk te maken op deze plaats, gelet op het beleid inzake verblifsrecreatie, de Maatschappelijk Ruimtelijke Structuurvisie van de gemeente, artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro en de fysieke ongeschiktheid van de recreatiewoningen als reguliere woning. Bovendien betekent het enkele feit dat het illegale gebruik al meer dan 20 jaar plaatsvindt, anders dan de appellanten betogen, niet dat de bewoners aanspraak kunnen maken op een woonbestemming. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid kunnen besluiten om geen woonbestemming toe te kennen aan de recreatiewoningen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad bij de vaststelling van het plan echter onvoldoende onderzocht of voor de illegale permanente bewoning van de recreatiewoningen persoonsgebonden overgangsrecht in het plan moet worden opgenomen. Aangezien aan twee appellanten een persoonsgebonden gedoogbeschikking is verleend, is er in elk geval voor deze bewoners geen zicht op beëindiging van de permanente bewoning van hun recreatiewoning. Het was onzorgvuldig dat voor deze twee bewoners geen persoonsgebonden overgangsrecht in het bestemmingsplan is opgenomen. Voor de overige appellanten heeft de gemeenteraad ten onrechte niet op individueel niveau onderzocht of handhavend optreden tegen de permanente bewoning nog mogelijk is. Ook heeft de gemeente niet onderzocht of er andere omstandigheden zijn, die aanleiding zouden moeten geven tot het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht. De Raad van State heeft op basis van bovenstaande overwegingen het bestemmingsplan ter plaatse van de recreatiewoningen aan de Oudendijkseweg vernietigd.

Nieuwe regeling '1^e herziening Buitengebied Oost' van 26 oktober 2020

Voor een viertal recreatiewoningen is in het verleden aan de bewoners een gedoogbeschikking verleend voor het permanent bewonen van hun recreatiewoningen. Voor deze personen is persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen in de overgangsregels in dit plan. De personen voor wie dit geldt, zijn opgenomen in bijlage 3 bij de regels.

Vervolgens heeft de raad per bewoner gekeken vanaf welke datum zij de recreatiewoning zijn gaan bewonen. De mensen die voor de peildatum van 14 maart 2007 hun recreatiewoning permanent bewonen, komen in aanmerking voor persoonsgebonden overgangsrecht. Op die datum werd de beleidsnotitie "op weg naar een recreatief gebruik van recreatieverblijven" gepubliceerd in het huis-aan-huisblad. Vanaf dat moment was niet langer sprake van passief gedogen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Aangezien uit het onderzoek niet is gebleken dat er bewoners zijn die al voor de peildatum de recreatiewoning bewoonden, is in het bestemmingsplan '1^e herziening Buitengebied Oost' van 26 oktober 2020 verder geen persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen.

Beroepen en tussenuitspraak Raad van State van 9 november 2022

Door een aantal bewoners is wederom beroep aangetekend tegen het bestemmingsplan '1^e herziening Buitengebied Oost'. Zij menen dat de gemeente niet had mogen uitgaan van de peildatum, omdat de gemeente de bewoners nooit heeft geïnformeerd dat permanente bewoning verboden is. Zij wijzen erop dat de gemeenteraad ten onrechte niet heeft meegewogen dat handhavend optreden tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden.

De Raad van State oordeelt dat niet op individueel niveau onderzocht is of er naast de duur van de permanente bewoning andere omstandigheden zijn die aanleiding zouden geven om voor de betreffende appellanten persoonsgebonden overgangsrecht in het plan op te nemen. Ook andere (persoonlijke) omstandigheden kunnen een rol spelen bij de vraag of handhavend optreden nog wel mogelijk is.

Aanvullend persoonsgebonden overgangsrecht '1^e herziening Buitengebied Oost' 13 maart 2023

Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de gemeente alsnog geïnventariseerd of er bewoners zijn met andere (persoonlijke) omstandigheden, die aanleiding zouden kunnen geven om ook voor hen persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen. Deze inventarisatie is als volgt tot stand gekomen. In het kader van een eerder handhavingstraject zijn de persoonlijke omstandigheden van de bewoners al eens geïnventariseerd. Deze inventarisatie heeft plaatsgevonden in december 2020/januari 2021. Voor de volledigheid heeft er in januari 2023 wederom een inventarisatie plaatsgevonden door middel van het versturen van een brief met de vraag of de persoonlijke omstandigheden zijn gewijzigd ten opzichte van de situatie zoals die was in december 2020/januari 2021. Daarnaast is er een objectief toetsingskader opgesteld om te kunnen komen tot een oordeel of een persoon in aanmerking komt voor persoonsgebonden overgangsrecht. Dit toetsingskader ziet er als volgt uit:

1. De bewoner in het verleden een persoonsgebonden gedoogbeschikking of omgevingsvergunning heeft ontvangen.

Wanneer er onder het voorheen vigerende bestemmingsplan een persoonsgebonden gedoogbeschikking of omgevingsvergunning is afgegeven, doorkruist de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan 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^e herziening Buitengebied Oost zijn alle locaties waarbinnen een persoonsgebonden gedoogbeschikking of een omgevingsvergunning is afgegeven geïnventariseerd 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.

2. De bewoner reeds in de recreatiewoning woonachtig is voor 14 maart 2007 en deze onafgebroken permanent bewoond heeft.

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.

3. Er sprake is van handhaving dat een 'onbillijkheid van overwegende aard' tot gevolg heeft (gebaseerd op eerdere besluitvorming college van burgemeester en wethouders).

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:

- 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.

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).

4. Er sprake is van handhaving dat een 'onbillijkheid van overwegende aard' tot gevolg heeft (gebaseerd op jurisprudentie).

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:

- 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 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.

De door de bewoners aan de gemeente aangeleverde persoonlijke omstandigheden – die volgens hen maken dat zij in aanmerking komen voor persoonsgebonden overgangsrecht – zijn langs dit toetsingskader gelegd. Hieruit is gebleken dat er voor één bewoner persoonlijke omstandigheden zijn die maken dat hij ook in aanmerking komt om onder persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen te worden in het bestemmingsplan. Voor één bewoner zijn de omstandigheden dusdanig dat de gemeente het onbillijk vindt om voor deze persoon het standaardovergangsrecht te laten gelden. Bijlage 3 is daarom aangevuld met één persoon voor wie alsnog persoonsgebonden overgangsrecht wordt opgenomen in het bestemmingsplan.

Vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel

Bij het nemen van een besluit, is het goed om te realiseren wat de risico's (zouden kunnen) zijn. Zo zou het kunnen zijn dat de appellanten (bewoners van Bungalowpark Oudendijk) een beroep doen op het vertrouwens- en/of rechtszekerheidsbeginsel. Onderstaand een toelichting waarom deze beginselen niet geschonden zijn.

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 geduid op de Beleidsnotitie handhaving permanente bewoning recreatiewoningen 2021 en het artikel 13.3 van het bestemmingsplan '1^e 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.