

Memo n.a.v. gestelde raadvragen tijdens informatie- avond 2 op 16-05-2017

Inhoudsopgave

Blz. 1: Algemeen beleidmatig uitgangspunt mbt wonen op achtererven versus actualisatieplannen

Blz. 2: Wat is het effect van 40 jaar niet handhaven? Is er dan sprake van verjaring?

Blz. 3: Hoe werken de desbetreffende gedoogbeschikking na vertrek huurder of na vertrek eigenaar en welke gevolgen heeft dat over en weer?

Blz. 4: Is het gemakkelijk om een gedoogbeschikking in te trekken?

Wordt er een WOZ-aanslag voor een woning opgelegd?

Kan een woonbestemming worden opgelegd, onder voorwaarde dat er nog bodemonderzoek wordt uitgevoerd?

Blz. 5: Als de raad de locaties in afwijking van het voorstel van het college wil vaststellen wat kan men dan? Wat zijn de mogelijkheden?

Algemeen beleidmatig uitgangspunt mbt wonen op achtererven versus actualisatieplannen

Het college oordeelt dat met het ongelimiteerd toestaan van zelfstandige woonruimten op achterterreinen in bestaande bouw danwel nieuwbouw geen bijdrage levert aan een goede ruimtelijke ordening.

Bebouwing

Bestaande bebouwing, bedoeld als bijgebouw, is doorgaans niet vergund en/of opgericht ten behoeve van zelfstandige bewoning.

Stedenbouwkundige structuur

De stedenbouwkundige hoofdstructuur gaat uit van hoofdgebouwen (woningen) aan de openbare weg/openbare ruimte. Op achterterreinen is veelal ruimte voor bijgebouwen die ruimtelijk en functioneel ondergeschikt zijn aan het bijbehorende hoofdgebouw. Zelfstandige woonruimten op achterterreinen voegen zich niet binnen de stedenbouwkundige hoofdstructuur zoals deze is opgesteld (ontworpen) of ontstaan. Er ontstaat een schimmige en onheldere stedenbouwkundige opzet.

Woon- en leefomgeving

Het toestaan van zelfstandige woonruimten op achterterreinen is van invloed op de woon- leefomgeving van aangrenzende percelen.

Ontsluiting en parkeerbehoefte

Bij woonruimten op achterterreinen is veelal een directe ontsluiting op de openbare weg niet aan de orde. Terreinen worden via percelen van derden ontsloten op de openbare weg. Dit geldt ook voor kabels en (riool)leidingen.

Met het toevoegen of uitbreiden van (woon)programma wordt een parkeerbehoefte gegenereerd. In beginsel dient deze op eigen terrein worden opgelost. Vaak is deze ruimte niet voorhanden. De algehele parkeerdruk op de openbare ruimte zal toenemen.

Volkshuisvesting

Met het ongelimiteerd toestaan van zelfstandige woonruimten op bestaande woonpercelen is niet in overeenstemming met de volkshuisvestelijke doelstelling om de bouw van kwalitatief goede woningen voor te behouden aan de beschikbare of gewenste planologische ruimte.

Veiligheid

Met het toestaan van zelfstandige woonruimten op achterterreinen verslechterd de bereikbaarheid van deze terreinen in het geval van calamiteiten (bijvoorbeeld brand).

Precedent

Met het toestaan van zelfstandige woonruimten ontstaat er een op voorhand ongewenst precedent.

Daarnaast heeft het invloed op de toegekende planologische ruimte, lees contingent

Relatie beleid en actualisatieplan

Een actualisatieplan is conserverend en vertaald bestaande regelgeving en beleid in de voorschriften. Tevens worden geldende bestemmingen omgezet naar de nieuwe digitale ruimtelijke standaarden. En eventueel tussentijds verleende omgevingsvergunning met vrijstelling of bestemmingsplanherzieningen (postzegelplannen) worden meegenomen in het actualisatieplan. In het voorliggende plan is dan ook het hiervoor genoemde beleid toegepast.

Vraag:

Wat is het effect van 40 jaar niet handhaven? Is er dan sprake van verjaring?

Antwoord

Verjaring is een privaatrechtelijk instrument dat in het kader van handhaving eigenlijk alleen van toepassing is in de fase van inning van verbeurde dwangsommen. Er kan namelijk maar zelden met succes een beroep worden gedaan op een langdurige periode van niet-handhaving, ook als is bij de betrokkenen de indruk ontstaan dat ze veilig waren. Stilzitten van het bestuur (passief gedogen) is geen garantie dat er niet meer kan worden opgetreden. Ingevolge jurisprudentie kunnen daar geen rechten aan worden ontleend. Het vertrekpunt blijft in deze gevallen dat er sprake is van een gebouw dat ooit vergund is als bijgebouw en niet als woning en ook nooit als woning bestemd is geweest. Bij de koop van het pand had men een plicht tot inwinnen van info omtrent het bestemmingsplan. Toen is duidelijk geweest dat het een woning betreft met een bijgebouw of een bouwwerk in een andere bestemming. Ook de huurder heeft zich van de bestemming op de hoogte kunnen stellen.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan bv. aan de orde zijn bij concreet zicht op legalisatie.

Volgens vaste jurisprudentie¹ maakt het feit dat een strijdige situatie zich al jaren voordoet op een perceel geen reden is om het enkele tijdsverloop, ongeacht de duur ervan, aan te merken als een bijzondere omstandigheid in verband waarmee van handhavend optreden dient te worden afgezien. Zelfs een periode van 50 jaar² maakt dit niet anders.

Evenmin is van belang dat het college gedurende lange tijd wist van het bestaan van de strijdigheid en nimmer formeel dan wel anderszins kenbaar heeft gemaakt dat het voornemens zou zijn handhavend op te treden tegen die strijdigheid. Het college behoefde derhalve niet wegens bijzondere omstandigheden door bijvoorbeeld het afgeven van een gedoogbeschikking van handhavend optreden af te zien.

Mogelijk is bij uw raad het gevoel is ontstaan dat we hier als gemeente een steek hebben laten vallen in het kader van de handhaving en daardoor niet alleen rechten hebben maar ook plichten. Natuurlijk begrijpen wij het gevoel dat het vreemd is dat een overtreding zeer lang kan voortduren voordat er handhavend wordt opgetreden. Echter soms valt het gewoon niet op. Het kan zijn dat een overtreding van de openbare weg niet te zien is of volledig door groen omringd is (bv in een buitengebied situatie). Hier bevinden zich de casussen ook op een achtererf in een bestaand gebouw en valt het niet gelijk op wat hier aan de hand is. Eerst in het kader van de inventarisatie van onderhavig plan bleek dat er in het verleden hier huisnummers zijn toegekend, terwijl de

¹ ABRvS 22-04-2015, ECLI:NL:RVS:2015:1277, ABRvS 25-06-2014, nr. 201308385/1/A1, ABRvS 04-03-2009, ECLI:NL:RVS: ABRvS 4 maart 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BH4646](#) (*Wijchen*): 27 jaar gedoogd, toch geen gerechtvaardigd vertrouwen; ABRvS 1 april 2009, [AB 2009/181](#) (*Winterswijk*): 8 jaar gedoogd, toch geen gerechtvaardigd vertrouwen; ABRvS 15 april 2009, [AB 2009/202](#) groot tijdsverloop, toch geen gerechtvaardigd vertrouwen; ABRvS 7 oktober 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ9532](#) (*Dalfsen*): 6 jaar gedoogd, toch geen gerechtvaardigd vertrouwen; ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5949 (*autobedrijf Ouwerkerk*): 'Het enkele tijdsverloop, ongeacht de duur daarvan, vormt geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college van handhavend optreden had behoren af te zien.' Zo ook ABRvS 12 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:393](#) (*woonschip Flierefluiter*). Blijkens ABRvS 25 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2310](#) (*nissenhut Berghem*) is ook 50 jaar gedogen soms onvoldoende.

² ABRvS 25-06-2014, nr. 201308385/1/A1

bestemming daar geen zelfstandige woonfunctie toelaat. In het kader van de BAG, waarop sinds enkele jaren de huisnummering plaatsvindt, is er een ketenbenadering binnen de gemeentelijke organisatie ontstaan, dat dit soort zaken zich niet meer voor kunnen doen. Dit neemt niet weg dat her en der nog onder het oude systeem dit soort tegenstrijdigheden zijn ontstaan. In het kader van de actualisaties van de bestemmingsplannen pakken we consequent deze situaties op. Dit neemt echter niet weg dat er ook bij de eigenaar en de huurder een grote eigen verantwoordelijkheid ligt in de ontstane situatie. Ergens is een keus gemaakt een pand te (laten) gebruiken in strijd met de geldende bestemming. Dan strekt de redelijkheid en billijkheid niet zover dat we als gemeente dit glad moeten strijken door een bestemmingswijziging op te nemen in strijd met onze beleidsuitgangspunten.

In het betreffende geval Reinaldstraat 31a is juist vanwege de in de zienswijze aangehaalde overweging uit de huisnummer toekenning, een gedoogbeschikking verleend zowel aan huurder als verhuurder. En wordt er dus conform de vaste jurisprudentie gehandeld in deze casus. Hier is het gelet op de overweging niet meer dan redelijk en billijk op die manier enigszins tegemoet te komen. Echter de persoonsgebonden gedoogbeschikking is eindig en de bestemming wijzigt niet. Dus in de basis houden we ook daar vast onze beleidsregels. En gelijke gevallen worden daar waar er sprake is van gelijkheid gelijk behandeld, maar zoals aangegeven zijn er in deze casussen van insprekers verschillen. Een dergelijke overweging in een huisnummerbesluit is er niet voor het adres aan de IJsselstraat. Daar ligt het bijgebouw overigens ook nog eens in een bestemming werken en is dus planologisch gezien geen bijgebouw behorende bij een woning. In de planologie is er niet snel sprake van gelijke casussen. Ongelijke gevallen mogen dus ook ongelijk worden behandeld naar mate van ongelijkheid. Ook strekt het gelijkheidsbeginsel dan wel de redelijkheid en billijkheid niet zover dat eenmaal gemaakte fouten herhaald moeten worden.

Vraag:

Hoe werken de desbetreffende gedoogbeschikking na vertrek huurder of na vertrek eigenaar en welke gevolgen heeft dat over en weer?

Antwoord

In de gedoogbeschikking is expliciet opgenomen dat deze persoonsgebonden is en niet overdraagbaar is en derhalve eindig. De gedoogbeschikking mbt de eigenaar van het pand is persoonsgebonden. Dit houdt in dat zolang hij het pand verhuurd, het bijgebouw Reinaldstraat 31 a mag worden gebruikt voor bewoning. Ook voor de huurders geldt dat deze gedoogbeschikking persoonsgebonden is. Dus zolang de huurders het pand gebruiken als woning mogen ze dit gebruik voortzetten. Echter als zij verhuizen, heeft de eigenaar nog wel de mogelijkheid om het pand te verhuren voor bewoning, maar de nieuwe huurders zitten er dan wel op eigen risico/in overtreding, want die hebben geen persoonsgebonden gedoogbeschikking. Als de eigenaar vertrekt en de huidige huurders blijven er wonen, dan mogen ze planologisch gezien op grond van de gedoogbeschikking dit gebruik blijven voortzetten. Daarnaast speelt dan natuurlijk nog een privaatrechtelijk aspect, maar het algemene adagio is dat koop geen huur breekt.

Dit is nu in het bestemmingsplan vertaald in artikel 35, te weten persoonsgebonden overgangsrecht:

35.3 Persoonsgebonden overgangrecht

35.3.1 Algemeen

In afwijking van het bepaalde in lid 35.2 geldt ter plaatse van de aanduiding '**specifieke vorm van wonen - persoonsgebonden overgangsrecht**' dat:

- het gebruik of laten gebruiken als woning mag worden voortgezet door degenen die vóór de vaststelling van dit bestemmingsplan in het bezit zijn gesteld van een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

35.3.2 Beëindiging

Zodra het gebruik of het laten gebruiken als woning door de personen als bedoeld in lid 35.3.1 is beëindigd, vervalt het recht op het gebruik of laten gebruiken als woning.

Vraag:

Is het gemakkelijk om een gedoogbeschikking in te trekken?

Antwoord:

Als een gedoogbesluit onherroepelijk is, dan heeft een dergelijk besluit formele rechtskracht en moet van de rechtmatigheid van een dergelijk besluit worden uitgegaan. Gelet op de tekst van het besluit mag betrokkene gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen aan het besluit dat we niet tot handhavend optreden zullen overgaan, zolang de gedoogbeschikking geldig is. Volgens jurisprudentie van de Afdeling³ staat gewekt vertrouwen dat geen handhaving zal plaatsvinden, er in de regel niet aan in de weg dat toch tot handhaving wordt overgegaan. Echter de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheidsbeginsel/evenredigheidsbeginsel) zoals vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht bepalen dat als er gewijzigde omstandigheden zouden zijn die op zichzelf aanleiding zouden kunnen geven om alsnog tot handhaving over te gaan, we dat niet zomaar kunnen doen zonder daarbij te bezien of, en zo ja, in hoeverre, betrokkene enige vorm van compensatie (lees schadevergoeding) moet worden geboden.

Nu hier de gedoogbeschikking mede is vast gelegd in het bestemmingsplan onder persoonsgebonden overgangsrecht, heeft een eventuele intrekking van een gedoogbesluit geen effect, omdat op grond van het bestemmingsplan degene die voor terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan een gedoogbeschikking hebben gekregen het gebruik als woning voortzetten. Zowel de eigenaar als de huurder voldoen hier aan en een eventuele intrekking van een gedoogbesluit maakt het niet anders.

Vraag:

Wordt er een WOZ-aanslag voor een woning opgelegd?

Antwoord:

Bij een WOZ-waarde⁴ kan geen betekenis worden toegekend bij het al dan niet toekennen van bestemmingen. Bij een WOZ-aanslag wordt namelijk niet gekeken naar de planologisch-juridische situatie, maar naar het feitelijk gebruik. Hieraan kunnen geen rechten worden ontleend voor een eventuele woonsituatie. Dit aspect is meermaals in jurisprudentie over permanente bewoning van zomerhuizen aan de orde geweest met eenzelfde uitkomst als hiervoor aangehaald.

Vraag:

Kan een woonbestemming worden opgelegd, onder voorwaarde dat er nog bodemonderzoek wordt uitgevoerd?

Antwoord:

Bi het opleggen van bestemmingen dient er sprake te zijn van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het woon- en leefklimaat van omwonenden te worden betrokken en moet rekening

³ ABRvS 28-11-2012 ECLI:NL:RVS:2012:BY4425

⁴ ABRvS 15-02-2017, 201606225/1/R1: *Hierbij is tevens van belang dat aan de WOZ-waarde niet de betekenis kan worden toegekend die [appellant] daaraan toegekend wenst te zien. De Afdeling wijst hierbij op de uitspraak van 24 februari 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL5321](#), waaruit volgt dat bij een WOZ-aanslag niet wordt gekeken naar de planologisch-juridische situatie. De enkele omstandigheid dat jarenlang niet handhavend is opgetreden tegen het gebruik als woning, betekent evenmin dat de raad bij recht een woning had moeten toestaan. Wat betreft de door [appellant] genoemde vermeldingen in het register, in het kader van de Wet bag, waarbij voor het gebouw het gebruiksdoel "woonfunctie" is opgenomen en in het veld "indicatie geconstateerd" de waarde "Ja" ontbreekt, wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 26 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4228](#). Hierin is geoordeeld dat de omstandigheid dat het desbetreffende perceel in het kader van de Wet bag is aangewezen als ligplaats niet kan leiden tot het oordeel dat aan dit perceel een woonbestemming had moeten worden toegekend, nu deze omstandigheid niet relevant is bij het vaststellen van een bestemming in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Ook in het thans aan de orde zijnde geval kunnen, naar het oordeel van de Afdeling, aan de door [appellant] genoemde vermeldingen in het register op grond van de Wet bag geen rechten op een woning worden ontleend.*

worden gehouden met geldende regelgeving en beleid. Dit stelt de Wet ruimtelijke ordening in combinatie met Besluit ruimtelijke ordening. Dit houdt in dat eventuele onderzoeken zoals een bodemonderzoek dan ook uitgevoerd dient te zijn. In de toelichting behorende bij een bestemmingsplan is namelijk het onderdeel bodem één van de onderdelen om tot een ruimtelijke afweging te komen. Dus o.a. de basis voor een goede ruimtelijke ordening. Het opnemen van een voorwaarde dat er nog onderzoek moet worden uitgevoerd wordt in de jurisprudentie niet geaccepteerd. Het moet namelijk bij vaststelling van een bestemming duidelijk zijn of de ontwikkeling past in ruimtelijke beleid van rijk, provincie en gemeente en in overeenstemming is met milieuwetgeving zoals geluidhinder, luchtkwaliteit, bedrijven en milieuzonering, bodemkwaliteit, externe veiligheid enz, er moet worden gekeken naar leefomgeving voor planten en dieren enz enz, (zie een toelichting van een bestemmingsplan).

Het toestaan van een woonbestemming zonder dat er een bodemonderzoek heeft plaatsgevonden is in ruimtelijk opzicht niet aanvaardbaar. Voorafgaand aan het veranderen van een bestemming zal duidelijk moeten zijn dat een ontwikkeling financieel en praktisch uitvoerbaar is. Dit is dan nog niet inzichtelijk. Ook is hier van belang dat betrokkenen zelf jaren geleden hebben aangegeven geen gebruik te willen maken van de mogelijkheid om bodemonderzoek te laten uitvoeren om een werkbestemming eventueel te kunnen omzetten in een andere bestemming.

Voordat in zijn algemeenheid gebruik van gronden voor een woonfunctie mogelijk is, moet aangetoond worden dat de bodem geschikt is voor het beoogde gebruik.

Vraag:

Als de raad de locaties in afwijking van het voorstel van het college wil vaststellen wat kan men dan? Wat zijn de mogelijkheden?

Antwoord:

De raad heeft de juridische mogelijkheid om per amendement een wijziging aan te brengen in het bestemmingsplan. Bij het vaststellen van een bestemmingsplan zal sprake moeten zijn van een goede ruimtelijke ordening. Als de raad afwijkend wil besluiten zullen hiervoor de ruimtelijke gevolgen inzichtelijk moeten worden gemaakt en is ook van belang dat bepaald wordt hoe dit juridisch wordt vormgegeven (zoals omvang en ligging bouwvlak, bouwhoogte, indeling woon/tuinbestemming).

Een dergelijk amendement is echter niet wenselijk, gelet op eerder gevolgde handhavingprocedure op dit onderwerp. Er zijn nl. ook mensen die de overtreding beëindigen bij een handhavingprocedure. Die zouden worden benadeeld bij een dergelijk amendement. Daarnaast zijn er nog enkele handhavinggevallen binnen dit plangebied op dit onderwerp, maar ook in andere kernen. Het getuigt niet van rechtsgelijkheid om hier een dergelijke beleidswijziging eventueel in gewijzigde vaststelling te verwoorden. Daarnaast past het niet bij het karakter van een actualisatieplan. Nieuw beleid hoort namelijk niet thuis in een actualisatieplan en dat is al aan het begin van dit stuk uitgelegd.