

Procesvoorstel voor een (paraplu)bestemmingsplan voor persoonsgebonden overgangsrecht voor bij (gebouwen)

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de raadsvergadering van 18 juni 2020 heeft de gemeenteraad (hierna: raad) verzocht aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) om te komen met een integrale, samenhangende visie voor het wonen in/achter/tussen de linten (hierna: achter de Linten) van Aalsmeer. Het "Lintenbeleid" is één van de prioriteiten van de raad mede gezien de kwesties en handhavingstrajecten die in deze gebieden lopen. De raad heeft behoefte aan een samenhangende visie voor alle gebieden die onderdeel zijn van de linten. Op dit moment ontbreekt een samenhangende visie voor alle gebieden die onderdeel zijn van de linten.

Het college van burgemeester van wethouders wordt namelijk regelmatig geconfronteerd met handhavingsszaken dan wel legaliseringsverzoeken van gebouwen achter de Linten. In de periode tussen de wederopbouw rond 1950 (met onder meer het realiseren van noodwoningen) en 2008 in welk jaar een programmatische aanpak van handhaving van de regels is vormgegeven zijn veel situaties ontstaan waarbij gewoon wordt op locaties die in strijd zijn met de geldende regels. Die locaties zijn niet, na een integrale ruimtelijke afweging, binnen een vergunning of bestemmingsplan mogelijk gemaakt.

De strijdige woonfuncties in het plangebied hebben in veel gevallen betrekking op de bewoning van voormalige bedrijfsgebouwen aan de achterzijde van de woonlinten. Het ruimtelijk beleid voor het bestemmen van de woonlinten wordt gevonden in de Gebiedsvisie Aalsmeer 2020. De visie acht het van belang om het bestaande karakter van de lintstructuren te waarborgen. Van oudsher wordt in de linten vooral gewoon, vaak in combinatie met een kleinschalig bedrijf aan huis. In de linten met diepe achtererven is in de loop der tijd bedrijfsbebouwing gerealiseerd in diverse maatvoeringen en vormgeving. De visie zet zich ervoor in om deze woon- en bedrijfsfuncties waar mogelijk te ontvlechten.

In de afgelopen jaren is de gemeenteraad terughoudend omgegaan met wonen achter de Linten dit om verschillende redenen zoals bijvoorbeeld het voorkomen van een toename van de verkeersdruk, de veiligheid doordat geen zicht is op het achtererf en de bereikbaarheid van de hulpdiensten.

Deze lijn dient te worden gevolgd echter vanuit de 'ja, mits gedachte' moeten oplossingen worden gegeven voor situaties welke al lange tijd bestaan voor wonen achter de Linten. Voor (bij) gebouwen welke lange tijd worden bewoond kan een oplossing worden geboden door deze tijdelijk te legaliseren via het persoonsgebonden overgangsrecht. Conform artikel 3.2.3 Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) kan in een bestemmingsplan persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen als toepassing van het gebruiksovergangsrecht als bedoeld in artikel 3.2.2 Bro zou kunnen leiden tot een 'onbillijkheid van overwegende aard'. Mede met het oog op het feit dat vaak de bewoning van (bij) gebouwen langdurig niet zijn gehandhaafd, hypotheek zijn verstrekt met de bijbehorende financiële lasten voor betrokkenen, kan worden geconstateerd dat in deze situaties een persoonsgebonden overgangsrecht gerechtvaardigd is.

1.2 Ligging plangebied.

Het plangebied is gelegen binnen het grondgebied van de gemeente Aalsmeer.

Over alle bestemmingsplannen in de gemeente Aalsmeer komt een paraplubestemmingsplan voor het persoonsgebonden overgangsrecht voor (bij) gebouwen.

1.2 Doelstelling en actueel planologisch kader

Uit een eerdere gebiedsinventarisatie is gebleken dat in het plangebied van de gemeente Aalsmeer (bij) gebouwen in strijd met de vergunning worden gebruikt als permanent woonverblijf. Het illegale gebruik voor wonen is tevens in strijd met voorheen geldende bestemmingsplannen gelet op de overgangsbepalingen in de bestemmingplannen.

Het ruimtelijke beleid van de gemeente om verrommeling in het plangebied tegen te gaan, verzet zich tegen een positieve bestemming van het illegale gebruik voor wonen. Daarnaast is een positieve bestemming van het illegale gebruik voor wonen in de meeste gevallen niet mogelijk gelet op de ligging van de bij (gebouwen) in het beperkingengebied van het Luchthavenindelingbesluit.

Op grond van artikel 3.2.2 lid 4 Bro valt het illegale gebruik voor wonen niet onder het gebruiksovergangsrecht, omdat het reeds in strijd was met de voorgaande bestemmingsplannen en de daarin opgenomen overgangsbepalingen. Nu dit het geval is en er geen positieve bestemming mogelijk is, geldt een beginselplicht tot handhaven. Het is echter zeer de vraag of succesvol handhavend kan worden opgetreden tegen de veelal langdurig bestaande illegale bewoning. Daarnaast geldt, dat makelaars en banken actief hebben meegewerkt aan het doen ontstaan van illegale woon situaties. Deze situatie is mede door het langdurig ontbreken van adequate instrumenten om toezicht te houden en handhavend op te treden tot op heden in stand gebleven.

Conform artikel 3.2.3 Bro kan in een bestemmingsplan persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen als toepassing van het gebruiksovergangsrecht als bedoeld in artikel 3.2.2 Bro zou kunnen leiden tot een 'onbillijkheid van overwegende aard'. Mede met het oog op het feit dat vaak tegen de bewoning niet werd opgetreden en voor het gebruik van de gebouwen als woning hypotheek zijn verstrekt met de bijbehorende financiële lasten voor betrokkenen, is geconstateerd dat in deze situaties een persoonsgebonden overgangsrecht gerechtvaardigd is.

2. Onderzoeken

Voor de wettelijk voorgeschreven waardering van functies in het plangebied is een inventarisatie van die functies noodzakelijk. Daarnaast is technisch onderzoek in het plangebied nodig. Hiermee wordt direct gevolg gegeven aan het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht en aan de eis ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder b. en d. van het Besluit ruimtelijke ordening. Het technisch onderzoek betreft alleen het onderzoek dat een noodzakelijke voorwaarde vormt voor een goede ruimtelijke ordening, en betreft ander onderzoek of anders gericht onderzoek dan het onderzoek dat is verricht met het oog op de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Deze onderzoeken zullen echter beperkt zijn gelet op het conserverende karakter en de tijdelijkheid van het persoonsgebonden overgangsrecht.

Functioneel onderzoek

In het plangebied wordt verkennend en inventariserend onderzoek verricht naar de bestaande illegale (bij) gebouwen welke worden bewoond in het gebied. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat iemand alleen voor een persoonsgebonden overgangsrecht in aanmerking kan komen indien deze reeds voor of op de datum van 22 juli 2011(aansluiting bij overgangsrecht van woonarken en arbeidsmigranten) aantoonbaar een permanent woonverblijf in het (bij) gebouw had. De datum van 22 juli 2011 is de datum waarop burgemeester en wethouders naar aanleiding van de vaststelling van de arbeidsmigrantenregeling, beleidsregels hebben vastgesteld en bekendgemaakt voor hun besluitvorming over aanvragen van arbeidsmigrantenwoningen. Handhaving van nieuwe gevallen sinds 22 juli 2011 is daarom per definitie niet onbillijk. Illegale bewoning die nadien is ontstaan, kan immers zonder twijfel worden aangemerkt als moedwillig in strijd met de regelgeving tot stand gebracht.

Totaal aantal zaken: circa 100 (20 uit de inhaalslag, 15 nog oppakken en 65 in de lopende voorraad)

Administratieve check (dossier / archief / Brp e.d.) en administratieve verwerking: 1 uur per adres = 100 uur.

Aanvullend onderzoek (circa 25% van de dossier, 2 uur per dossier) = 50 uur.

3. Voorwaarden persoonsgebonden overgangsrecht

Het persoonsgebonden overgangsrecht kan slechts worden toegepast op natuurlijke personen. Om te bepalen wie voor het persoonsgebonden overgangsrecht in aanmerking komt, zijn een aantal criteria gehanteerd. In de eerste plaats is vastgesteld dat iemand alleen voor een persoonsgebonden overgangsrecht in aanmerking kan komen indien deze reeds voor of op de datum van 22 juli 2011 (aansluiting bij overgangsrecht van woonarken en arbeidsmigranten) aantoonbaar een permanent woonverblijf in het (bij) gebouw had.

3.1 Bewijs van woonverblijf

Om vast te stellen of iemand al per datum van 22 juli 2011 zijn woonverblijf had in het betreffende bestaande gebouw, is inschrijving op die datum in de GBA als bewijsmiddel geaccepteerd. Daarnaast zijn andere bewijsstukken toegelaten, zoals:

- bescheiden waaruit blijkt dat het bestaande gebouw in de aangifte inkomstenbelasting is opgegeven als eigen woning en door de Belastingdienst als zodanig is aangemerkt;
- een polis voor een ziektekostenverzekering waarbij als adres van de verzekerde het adres van het bestaande gebouw is vermeld, gevoegd bij een inschrijving van die bewoner bij een huisartsenpraktijk in de gemeente waarin in het bestaande gebouw is gelegen of een aangrenzende gemeente;

De toepassing van deze criteria moet leiden tot een lijst van natuurlijke personen op wie het persoonsgebonden overgangsrecht wordt toegepast. Indien in een (bij) gebouw meerdere personen woonachtig zijn die voor het persoonsgebonden overgangsrecht in aanmerking komen, zijn deze allemaal afzonderlijk op de lijst opgenomen. Deze lijst wordt als bijlage bij de regels aan het bestemmingsplan toegevoegd. Voor de op deze lijst geplaatste personen geldt dat zij in het betreffende gebouw mogen blijven wonen, totdat zij verhuizen dan wel komen te overlijden. Het persoonsgebonden overgangsrecht komt tevens te vervallen indien de betreffende persoon gedurende een aaneengesloten periode langer dan een jaar niet in het bestaande gebouw woont.

3.2 Overdraagbaarheid

Het persoonsgebonden overgangsrecht is niet overdraagbaar op rechtsopvolgers. Indien in een bestaand gebouw meerdere personen woonachtig zijn die voor het persoonsgebonden overgangsrecht in aanmerking komen, zijn deze allemaal afzonderlijk op de lijst opgenomen. Inwonen van (meerderjarige) kinderen en partners van personen op wie het persoonsgebonden overgangsrecht van toepassing is, is soms aan de orde. Ook kan bijvoorbeeld na een scheiding een nieuwe partner in het bestaande gebouw komen wonen. Op al deze personen is het persoonsgebonden overgangsrecht niet van toepassing. Dit geldt ook voor partners die op de datum van 22 juli 2011 weliswaar reeds een relatie hadden met een persoon op wie het persoonsgebonden overgangsrecht van toepassing is verklaard, maar van wie niet is aangetoond dat deze ook daadwerkelijk per die datum zijn of haar woonverblijf in het betreffende gebouw had. Voor diegenen die zelf niet op de lijst zijn opgenomen, maar wel bij een op de lijst opgenomen persoon inwonen, geldt dat zij in de bestaande gebouwen mogen wonen tot het moment dat het persoonsgebonden overgangsrecht voor de op de lijst opgenomen persoon komt te vervallen.

3.3 Vervallen van het overgangsrecht

Voor de op deze lijst geplaatste personen geldt dat zij in het betreffende gebouw mogen blijven wonen, totdat zij verhuizen dan wel komen te overlijden. Het persoonsgebonden overgangsrecht komt tevens te vervallen indien de betreffende persoon gedurende een aaneengesloten periode langer dan een jaar niet in het bestaande gebouw woont.

3.4 Overgangsrecht niet toepasbaar in volgende situaties

Het persoonsgebonden overgangsrecht is niet toepasbaar in gevallen waarin de persoon die in het bestaande gebouw bewoont en deze huurt van een derde. In deze gevallen is er geen sprake van financiële verplichtingen die leiden tot de conclusie dat toepassing van het overgangsrecht als bedoeld in artikel 3.2.2 Bro onbillijk is.

Inwonen van (meerderjarige) kinderen en partners bij personen op wie het persoonsgebonden overgangsrecht van toepassing is, is soms aan de orde. Ook kan bijvoorbeeld na een scheiding een nieuwe partner in het (bij) gebouw komen wonen. Op al deze personen is het persoonsgebonden overgangsrecht niet van toepassing. Dit betekent, dat zij in het (bij) gebouw mogen wonen tot het moment dat het persoonsgebonden overgangsrecht voor de op de lijst opgenomen persoon komt te vervallen. Zij mogen inwonen tot het moment dat de hoofdbewoners verhuizen of overlijden.

Tevens dient te worden onderzocht of er geen sprake is van onevenredige aantasting van in het geding zijnde belangen, waaronder begrepen die van omwonenden en omliggende bedrijven, de verkeersveiligheid, de stedenbouwkundige structuur en/of milieu hygiënische belemmeringen.

3.5 Overige voorwaarden

De hoofdbewoners mogen het (bij) gebouw niet uitbreiden in bouwoppervlakte. Voor het overige zijn alle niet omgevingsvergunningplichtige vormen van bouwen, zoals onderhoud aan het (bij) gebouw, altijd toegestaan. Voorts geldt voor de (bij) gebouwen dat deze voldoen aan de eisen voor bestaande bouw volgens het Bouwbesluit.

4. Belangrijke regelgeving vanuit het Rijk en de provincie

In het voorgestelde (paraplu)bestemmingsplan wordt geen positieve bestemming voor een nieuwe functie voor wonen voorgesteld zodat we niet tegen de beperkingen vanuit de regelgeving van het Rijk en de provincie aanlopen.

Verder geldt dat het bestemmingsplan conserverend van aard is. Het maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk waardoor de toetsing aan geldend beleid niet aan de orde is.

5. Planningsvoorstel

Het college stelt voor om het bestemmingsplan uit te werken voor persoonsgebonden overgangsrecht met in acht name van het voorgaande. Afhankelijk van het moment waarop de uitwerking gereed is, zal dit onder de huidige wet dan wel de Omgevingswet gebeuren. Na het doorlopen van de gebruikelijke zienswijzeprocedure op het ontwerp zal het voorstel ter besluitvorming worden aangeboden aan de commissie en achtereenvolgens de raad. Voordat het betreffende bestemmingsplan is vastgesteld kunnen acute situaties ook reeds gebaat zijn bij dit voorgenomen besluit, omdat eventuele handhaving opgeschort kan worden in afwachting van de totstandkoming van de betreffende planologische regeling.