

Rubriek:	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
-----------------	-------------------------------------------------

Naam regeling:	Beleidsregels handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven gemeente Zundert
-----------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

Citeertitel:	Beleidsregels handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven gemeente Zundert
---------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

Wettelijke grondslag	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Vastgesteld door	College van burgemeester en wethouders
Datum vaststelling	20 november 2012
Kenmerk voorstel	2012/17720
Datum publicatie	12 december 2012
Bron publicatie	Zundertse Bode
Datum inwerkingtreding	13 december 2012
Datum melding arrondissementsparket	-
Bijzonderheden	-

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zundert;

b e s l u i t :

de beleidsregels handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven gemeente Zundert vast te stellen;
de onder punt 1 genoemde beleidsregels in werking te laten treden 1 dag na publicatie.

Beleidsregels handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven gemeente Zundert

Artikel 1. Definities

Bij de toepassing van de beleidsregels dienen de hiernavolgende begrippen als volgt te worden uitgelegd:

De beleidsregels:	"Beleidsregels handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven gemeente Zundert"
Het bestemmingsplan: Recreatieverblijf:	het ter plaatse vigerende bestemmingsplan ieder gebouw dat bestemd is voor gebruikers die hun hoofdverblijf elders hebben en niet is bestemd voor bewoning
Bewoning: Bewoner:	het gebruik van een recreatiewoning als hoofdverblijf de persoon die in strijd met het bestemmingsplan een recreatieverblijf bewoont en ook niet beschikt over een persoonsgebonden omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid onder a sub 2 van de Wabo juncto artikel 4 sub 10 van Bijlage II van het Besluit omgevingsvergunning
Persoonsgebonden omgevingsvergunning:	een persoonsgebonden omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid onder a sub 2 van de Wabo juncto artikel 4 sub 10 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht inhoudende het mogen bewonen van recreatiewoning

Artikel 2 Prioritering

1. Binnen twee jaar na het raadsbesluit d.d. 15 december 2011, zullen alle strijdige gebruikssituaties op grond van het vigerende bestemmingsplan worden aangeschreven met een last onder dwangsom.
2. De begunstigingstermijnen worden bepaald door hantering van een systeem van "last in-first out" en de situatie dat er sprake is van eigenaar/bewoner.
3. Maximaal vijf leden van het bestuur van de Vereniging Eigenaren Patersven zullen als laatste worden aangeschreven.

Artikel 3. Bewoners die eigenaar zijn van een recreatiewoning en deze recreatiewoning zijn gaan bewonen na 31 oktober 2003 maar voor datum van bekendmaking van deze beleidsregels.

1. Met betrekking tot bewoning door bewoners die geen aanspraak kunnen maken op een persoonsgebonden omgevingsvergunning, wordt een handhavingstraject gestart in de zin van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Naar aanleiding van de zienswijzen wordt beoordeeld of er sprake is van bijzondere omstandigheden die het noodzakelijk maken om de beschikking af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden.
2. Deze groep van bewoners krijgt een begunstigingstermijn van 10 jaar. Deze termijn vangt aan na verzending van de last onder dwangsom.

3. Voor de bewoners die geen eigenaar zijn van de recreatiewoning die zij bewonen is wat de begunstigingstermijn betreft, het bepaalde in de artikelen 4 tot en met 6 van toepassing.

Artikel 4. Bewoners die na 31 oktober 2003 maar voor 1 januari 2010 de recreatiewoning als woning in gebruik hebben genomen

1. Met betrekking tot bewoning door bewoners die geen aanspraak kunnen maken op een persoonsgebonden omgevingsvergunning, wordt een handhavingstraject gestart in de zin van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Naar aanleiding van de zienswijzen wordt beoordeeld of er sprake is van bijzondere omstandigheden die het noodzakelijk maken om de beschikking af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden.
2. Bewoners die te rekenen vanaf bekendmaking van deze beleidsregels aantoonbaar langer dan vijf jaar onafgebroken woonachtig zijn in het desbetreffende recreatieverblijf, krijgen een begunstigingstermijn van achttien maanden. Deze termijn vangt aan na verzending van de last onder dwangsom.
3. Bewoners die te rekenen vanaf bekendmaking van deze beleidsregels korter dan vijf jaar woonachtig zijn in het desbetreffende recreatieverblijf, krijgen een begunstigingstermijn van twaalf maanden. Deze termijn vangt aan na verzending van de last onder dwangsom.

Artikel 5. Bewoners die vanaf 1 januari 2010 maar voor 1 januari 2012 een recreatiewoning zijn gaan bewonen

1. Met betrekking tot bewoning door bewoners die over zijn gegaan tot bewoning na het moment dat duidelijk en expliciet werd bepaald dat bij mislukking van het legalisatieproject tot handhaving zou worden overgegaan, geldt het navolgende. Het college heeft de datum waarop duidelijk en expliciet werd bepaald dat bij mislukking van het legalisatieproject tot handhaving zou worden overgegaan vastgesteld op 31 december 2009. Ten aanzien van deze bewoners wordt een handhavingstraject gestart in de zin van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom met de mogelijkheid zienswijzen in te dienen. Naar aanleiding van de zienswijzen wordt beoordeeld of er sprake is van zeer bijzondere omstandigheden die het noodzakelijk maken om de beschikking af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden.
2. Deze bewoners krijgen een begunstigingstermijn van twaalf weken. Deze termijn vangt aan na verzending van de last onder dwangsom.

Artikel 6. Bewoners die vanaf 1 januari 2012 een recreatiewoning zijn gaan bewonen

1. Met betrekking tot bewoning door bewoners die over zijn gegaan tot bewoning na het moment dat de gemeenteraad formeel heeft besloten tot beëindiging van het legalisatieproject en actieve handhaving, wordt onmiddellijk bij constatering van bewoning een handhavingstraject gestart in de zin van een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom met de mogelijkheid zienswijzen in te dienen. Als datum wordt 1 januari 2012 gehanteerd.
2. Deze bewoners krijgen een begunstigingstermijn van zes weken. Deze termijn vangt aan na verzending van de last onder dwangsom.

Artikel 7. Hoogte van de dwangsom

De dwangsom die wordt opgenomen in de last onder dwangsom bedraagt € 25.000,-- ineens. Indien er sprake is van bedrijfsmatige verhuur voor meerdere personen, kan het bedrag gerelateerd aan het aantal personen, worden verhoogd om te bereiken dat de dwangsom het beoogde effect heeft.

Artikel 8. Aanvullende handhavingsmiddelen

Indien niet wordt voldaan aan de lastgeving en derhalve de dwangsom wordt verbeurd zonder dat de bewoning is beëindigd, zal het college gebruik maken van de bevoegdheid tot het opleggen van een nieuwe last onder dwangsom. Onder omstandigheden zal het college gebruik maken van de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen.

Artikel 9 Relatie met andere vormen van illegale bewoning

Deze beleidsregels laten onverlet de mogelijkheid handhavend op te treden tegen andere vormen van illegale bewoning en illegale bebouwing.

Artikel 10. Bewoners die in aanmerking komen voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning

Tegen personen die in strijd met het bestemmingsplan wonen in een recreatiewoning en aannemelijk kunnen maken dat zij sinds 31 oktober 2003 onafgebroken wonen in desbetreffende woning en een naar het oordeel van het college vergunbare verzoek om een persoonsgebonden omgevingsvergunning hebben aangevraagd, worden geen handhavingsmiddelen ingezet tot op de aanvraag is beslist.

Artikel 11. Inwerkingtreding beleidsregels

De beleidsregels treden in werking op de dag na de bekendmaking.

Aldus besloten in de vergadering van 20-11-2012
burgemeester en wethouders van Zundert,

de secretaris,

ing. F.J.J. Priem

de burgemeester,

L.C. Poppe-de Looff

Toelichting beleidsregels gebruik recreatiewoningen Parc Patersven gemeente Zundert

Inhoud

1. Inleiding
2. Relatie met andere vormen van illegale bewoning
3. Voorgeschiedenis
4. Persoonsgebonden omgevingsvergunning
5. Handhaving niet legaliseerbare permanente bewoning (belangenafweging)
6. Wetsvoorstel en persoonsgebonden vergunning
7. Beginselplicht tot handhaving
8. Wanneer is er sprake van (permanent) wonen?
9. Stappenplan
10. Handhaving niet legaliseerbare bewoning en termijnstelling
11. Begunstigingstermijn
12. Wie wordt aangeschreven
13. Varianten met betrekking tot dwangsom
14. Preventieve handhaving
15. Het formele handhavingstraject

1. Inleiding

In de gemeente Zundert is in een aantal gevallen sprake van bewoning van opstallen bestemd voor recreatie. Dit is strijd met het bepaalde in het bestemmingsplan waartegen handhavend moet worden opgetreden. Gelet op de aard en omvang van de problematiek, is gekozen voor een structurele en gefaseerde aanpak. De gemeentebrede gefaseerde aanpak is/wordt vastgesteld in het handhavingsprogramma 2012 en volgende.

Een specifiek onderdeel van handhaving vormt de permanente bewoning van recreatiewoningen. Het grootste aantal recreatiewoningen ligt op het Parc Patersven. Er is sprake van 494 kavels (waarvan 33 onbebouwd). Nagenoeg alle kavels worden (permanent) bewoond, deels door arbeidsmigranten, deels door andere personen.

Het gemeentebestuur wil komen tot een structurele aanpak van de bewoningssituatie op Parc Patersven. Aangezien er sprake is van een omvangrijke problematiek, is ook een gefaseerde aanpak noodzakelijk. In deze beleidsregels wordt vastgelegd op welke wijze handhaving structureel en gefaseerd vorm wordt gegeven. Met betrekking tot handhaving van bewoning van recreatiewoningen elders binnen de gemeente, zal een op maat gemaakte aanpak worden voorbereid.

Deze beleidsregels betreffen uitsluitend de bestuursrechtelijke handhaving op grond van het omgevingsrecht.

2. Relatie met andere vormen van illegale bewoning

Deze beleidsregels richten zich op handhaving van voorschriften die gelden voor recreatiewoningen op Parc Patersven. Dat laat onverlet dat handhavend kan of zal worden opgetreden tegen andere illegale bewoning van opstallen waar het college kennis van neemt. In die gevallen is er sprake van maatwerk gelet op de beschikbare handhavingscapaciteit en de belangen van derden.

Indien er sprake is van recente nieuwe illegale bewoning, zal in alle gevallen het handhavingstraject onmiddellijk worden ingezet. Dit mede ter voorkoming van precedentwerking.

3. Voorgeschiedenis

In december 2004 heeft het toenmalige college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zundert de wens uitgesproken de mogelijkheid te onderzoeken om de permanente bewoning op Parc Patersven te legaliseren. Onderkend werd dat legalisering slechts mogelijk was indien het beleid paste in het ruimtelijke beleid én eigenaren bereid zouden zijn een financiële bijdragen te leveren aan realisering van de voorzieningen die nodig zijn bij omvorming van recreatiepark naar nieuwe "woonwijk".

In 2007 is een intentieovereenkomst gesloten tussen de gemeente, de Vereniging van Eigenaren van Patersven en projectontwikkelaar VolkerWessels Midden B.V.

Op 17 december 2009 is een Plan van Aanpak Herstructurering Parc Patersven vastgesteld. Daarbij is nadrukkelijk bepaald dat bij mislukking van het transformatieproces, er geen andere mogelijkheid open staat dan handhaving van de bestemming.

Op 20 april 2011 heeft de (beoogde) investeerder zich terug getrokken. Onderzocht is welke mogelijkheden er zijn na beëindiging van het legaliseringstraject. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat Parc Patersven is gelegen in het buitengebied. Het rijks- en provinciaal beleid schrijven hierin voor dat het buitengebied primair is voorbehouden aan de functies landbouw, natuur en recreatie. Een nieuwe zelfstandige woonfunctie zoals het herbestemmen van Parc Patersven valt hier duidelijk niet onder. Als gevolg hiervan is door het college besloten om de optie Parc Patersven als recreatieve bestemming nader uit te werken.

In de raadsvergadering van 15 december 2011 is het legalisatieproject Parc Patersven formeel beëindigd en heeft de gemeenteraad besloten de beleidsuitgangspunten met betrekking tot handhaving vast te stellen. De gemeenteraad heeft met betrekking tot handhaving de volgende uitgangspunten vastgesteld:

1. binnen twee jaar zullen alle strijdige gebruikssituaties op grond van het vigerende bestemmingsplan worden aangeschreven met een last onder dwangsom;
2. hierbij zal een systeem worden gehanteerd van "last in-first out" ;
3. de begunstigingstermijn zal variëren van enkele weken tot maximaal anderhalf jaar, afhankelijk van de lengte van de aanwezigheid op het Parc Patersven;
4. maximaal vijf leden van het bestuur van de VEP zullen als laatste worden aangeschreven;
5. degenen die onder het voorstel "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen" vallen zullen niet worden aangeschreven zolang het voorstel nog in procedure is;
6. het aanschrijven zal feitelijk plaatsvinden zodra de beleidsnota inzake huisvesting arbeidsmigranten in de geplande raad van 1 maart 2012 is vastgesteld;
7. er zal een hardheidsclausule worden opgenomen;
8. Indien de Eerste Kamer de "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen" niet bekrachtigt en de beleidsvrijheid hieromtrent bij de gemeenten komt te liggen, de raad voor te stellen dit ruimhartig te interpreteren met betrekking tot persoonsgebonden gedoogbeschikkingen.

De gemeenteraad heeft verzocht om handhaving van het verbod van permanente bewoning voor zover (tijdelijke) bewoning niet gelegaliseerd kan worden. Onderhavige beleidsregels voorzien in dit verzoek. Deze beleidsregels beogen duidelijkheid te scheppen op welke wijze handhavend wordt opgetreden tegen illegale bewoning van recreatiewoningen.

De punten 7 en 8 van het raadsbesluit zijn uitgewerkt in de Beleidsregels inzake persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning.

Ten aanzien van het handhavingsbeleid wordt voorzien door vaststelling van onderhavige beleidsregels.

4. Persoonsgebonden omgevingsvergunning

Het gebruik van recreatiewoningen voor bewoning heeft een lange ontstaansgeschiedenis. In een aantal gevallen is er sprake van een al langdurige bewoning. Gelet op deze omstandigheid was aanvankelijk voorzien in een landelijke regeling in de vorm van het wetsvoorstel 'Vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen'. Dit voorstel van wet is op 27 januari 2012 door de regering ingetrokken.

Thans is een regeling op gemeentelijk niveau aangewezen. De in de Wabo in samenhang met het Bor genoemde mogelijkheid, betreft de mogelijkheid een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen voor personen die kunnen aantonen dat zij sinds 31 oktober 2003 onafgebroken permanent in desbetreffende recreatiewoning wonen. Naast de eis dat de bewoning al op 31 oktober 2003 reeds plaatsvond, zijn de volgende aanvullende eisen gesteld om een persoonsgebonden omgevingsvergunning te kunnen verlenen:

- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
- de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sindsdien onafgebroken bewoont, en
- de bewoner op 31 oktober 2003 meerjarig was.

Met betrekking tot deze groep bewoners, heeft het college op 20 november 2012 de "Beleidsregels inzake persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatie woning" vastgesteld. Deze groep komt in beginsel in aanmerking voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning. Handhaving heeft geen betrekking op bewoning voor personen die een dergelijke vergunning (kunnen) krijgen. In die

gevallen is er namelijk sprake van legale bewoning, althans is er na aanvraag om vergunning door betrokkene, sprake van een concreet zicht op legalisering.

5. Handhaving niet legaliseerbare permanente bewoning (belangenafweging)

Met de handhaving van illegale bewoning van recreatiewoningen en de illegale bouw van recreatiewoningen is een aantal belangen gemoeid. Deze worden hieronder weergegeven.

Bewoning

Niet handhavend optreden tegen de bewoning van recreatiewoningen levert rechtsongelijkheid op. Daarmee worden de mensen beloofd die geen aanvraag hebben ingediend en worden de mensen die kosten hebben

gemaakt om een aanvraag in te dienen gestraft. Daarnaast stelt het Rijk zich op het standpunt dat een duidelijk beleid ten aanzien van de bewoning van recreatiewoningen moet worden gevoerd.

Daarnaast heeft bewoning van recreatiewoningen ook ruimtelijk gezien impact.

- Permanente bewoning geeft problemen voor de ruimtelijke ordening, natuur, landschap en recreatie. Het is een aantasting van het buitengebied als publiek bezit waar een ieder in de gelegenheid moet kunnen zijn, gebruik te maken van dat waarvoor recreatiewoningen zijn bedoeld.
- Permanente bewoning leidt tot een onttrekking aan de bestaande hoeveelheid recreatiewoningen waardoor deze huidige voorraad wordt uitgeput. Het gevolg is dat elders meer behoefte ontstaat aan recreatiewoningen of terreinen.
- Een ander negatief ruimtelijk effect is dat concentraties van permanent bewoonde delen van recreatieterreinen tot visuele verloedering (kunnen) leiden doordat van oorsprong "natuurlijk" ogende terreinen worden aangekleed met verharde terrassen, schuren, siertuinen, hekken of schuttingen. Een woonwijk die als zodanig is ontwikkeld behoort te voldoen aan eisen als een goede ontsluiting, een stedenbouwkundig ontwerp en wijkvoorzieningen. Bij recreatieterreinen spelen andere uitgangspunten en belangen een rol. Woningbouw- en gebruik op/van een recreatieterrein heeft niet de stedenbouwkundige kwaliteit van een woonwijk. Permanente bewoning van recreatiewoningen werkt dus verstedelijking van het buitengebied in de hand.
- Er kunnen op een recreatieterrein spanningen ontstaan tussen toeristen en de permanente bewoners doordat beide partijen op een verschillende manier hun verblijf willen invullen.
- Mogelijkerwijs ontstaan er onveilige situaties doordat recreatieverblijven niet geschikt zijn voor permanente bewoning.
- Door bewoners wordt geklaagd over hinder als gevolg van bewoning van recreatiewoningen.
- De kwaliteit van een recreatiepark kan worden aangetast door permanente bewoning en is als gevolg daarvan minder aantrekkelijk voor recreanten.

6. Wetsvoorstel en persoonsgebonden vergunning

In aanvulling op de opdracht die het rijk de gemeente in 2003 heeft gegeven, had De Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' (voorstel 32366) aangenomen. Gevolg van deze wet zou zijn dat iedereen die voor 31 oktober 2003 de bewoning van een recreatiewoning heeft aangevangen, een omgevingsvergunning zou krijgen indien aan een aantal voorwaarden was voldaan.

Op 27 januari 2012 heeft de regering dit voorstel van wet ingetrokken. Daarmee komt de bevoegdheid met betrekking tot het verlenen van toestemming voor bewoning weer te liggen bij de gemeente. Deze bevoegdheid is opgenomen in de Wabo. Deze bevoegdheid is echter beperkt tot personen die vanaf 31 oktober 2003 onafgebroken in een bepaalde recreatiewoning hebben gewoond en voorts wordt voldaan aan een aantal andere criteria. Het gebruik van deze bevoegdheid is uitgewerkt in de "Beleidsregels inzake persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatie woning" (zie hierboven).

7. Beginselplicht tot handhaving

Of bewoning, dat wil zeggen het gebruik van een recreatieverblijf als hoofdverblijf, is toegestaan blijkt uit de bepalingen van het bestemmingsplan. Hoewel wordt gesproken over “permanente bewoning” gaat het juridisch gezien niet om de duur van de bewoning maar om de strijdigheid daarvan met de geldende bestemmingsplanvoorschriften. Uit de voorschriften blijkt dat bewoning niet is toegestaan. Het uitgangspunt is dan ook dat de gemeente Zundert bevoegd was en is om handhavend op te treden tegen het (permanent) bewonen van recreatiewoningen. Optreden tegen permanente bewoning was ook het standpunt bij de vaststelling van het bestemmingsplan Parc Patersven dat de bouw van recreatiewoningen mogelijk maakte.

De standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij beantwoording van de vraag of een bestuursorgaan ook moet overgaan tot handhaving, is de volgende:

“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn met de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien.”

Het gemeentebestuur van Zundert heeft dan ook (slechts) twee mogelijkheden: legaliseren of - indien zij dat niet wil of kan - handhaven. Alleen als er sprake is van bijzondere omstandigheden kan een illegale situatie (tijdelijk) worden gedoogd.

Het gemeentebestuur van Zundert heeft besloten ten aanzien van de bewoning van recreatieverblijven te kiezen voor handhaving met dien verstande dat de mogelijkheid tot het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning, ruimhartig zal worden benut. Indien het verlenen van een dergelijke persoonsgebonden omgevingsvergunning niet tot de mogelijkheid behoort, moet in beginsel handhavend worden opgetreden tegen de bewoning.

8. Wanneer is er sprake van (permanent) wonen?

Onder een recreatieverblijf wordt verstaan een verblijf in een recreatiewoning die een recreatieve bestemming in het bestemmingsplan heeft. Op grond van de bestemmingsplannen van de gemeente Zundert is (permanente) bewoning van recreatieverblijven niet toegestaan. Recreatieverblijven kunnen bijvoorbeeld bungalows op recreatieparken zijn, maar ook individuele recreatiewoningen, hotelappartementen, chalets en stacaravans. Deze beleidsregel beperkt zich uit oogpunt van gerichte en effectieve aanpak tot recreatiewoningen op Parc Patersven.

Er is sprake van illegale bewoning van een recreatiewoning wanneer er (permanent) gewoond wordt en men geen andere, zelfstandige legale woonruimte heeft dan de recreatiewoning. In deze situatie is de recreatiewoning een “hoofdverblijf”. Het is de plek waar de eigenaar c.q. gebruiker een groot deel van de tijd feitelijk woont. Er is ook sprake van bewoning wanneer men bijvoorbeeld ’s zomers in een recreatiewoning woont en ’s winters in het buitenland overwintert en in Nederland verder geen zelfstandige legale woonruimte heeft.

Eigenaren c.q. gebruikers van een recreatiewoning dienen te beschikken over een aantoonbaar hoofdverblijf waar feitelijk permanent gewoond wordt. Het opgeven van een postadres geeft geen hoofdverblijf aan.

Het gebruik van een recreatieverblijf als hoofdverblijf wordt in ieder geval geacht aanwezig te zijn indien de gebruiker niet kan aantonen dat hij elders een woonadres heeft en aldaar ingeschreven is als bedoeld in de Wet Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Het gebruik van een recreatiewoning als hoofdverblijf wordt eveneens geacht aanwezig te zijn indien de gebruiker niet kan aantonen dat hij elders feitelijk een reëel woonverblijf heeft.

Met nadruk wordt er op gewezen dat het ingeschreven staan bij familie of kennissen niet wordt aangemerkt als zijnde een zelfstandige legale woonruimte.

Het is aan het college om aannemelijk te maken dat iemand onrechtmatig in een recreatiewoning woont. De inschrijving in de GBA speelt daarbij een grote rol. Waar het namelijk om gaat is, dat op de inschrijving in de GBA het vermoeden wordt gebaseerd dat iemand zijn hoofdverblijf heeft op het daarin genoemde adres. Heeft dat adres betrekking op een recreatiewoning, waarvan permanente bewoning in het bestemmingsplan verboden is, dan wordt betrokkene geacht hier zijn hoofdverblijf te hebben. Het gemeentebestuur mag dan van het vermoeden uitgaan dat er sprake is van verboden bewoning van een recreatieverblijf. Het gaat hier om een weerlegbaar vermoeden, dat wil zeggen dat tegenbewijs mogelijk is.

Het bovenstaande betekent in ieder geval dat iedereen die zich na 31 oktober 2003 in de GBA laat of heeft laten inschrijven in het handhavingstraject wordt betrokken. Er wordt nadrukkelijk op gewezen dat handhaving zich niet beperkt tot deze groep. Er kan namelijk ook sprake zijn van het niet zijn ingeschreven in de GBA maar dat op andere gronden aannemelijk wordt gemaakt dat betrokkene woont in een recreatiewoning.

Een belangrijk instrument voor deze groep, betreft de constatering door of vanwege de gemeente, dat er sprake is van bewoning. De feitelijke situatie is daarbij bepalend. Daarnaast zijn er andere feiten of omstandigheden op grond waarvan vastgesteld kan worden dat er sprake is van bewoning. Hierboven is al gewezen op de omstandigheid dat betrokkene slechts elders slechts beschikt over een postadres (bijvoorbeeld staat ingeschreven bij familie of kennissen). De mogelijkheid om verboden bewoning aannemelijk te maken, is in het bestuursrecht in beginsel onbepaald.

In de "Beleidsregels inzake persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiepark" is een aantal omstandigheden genoemd dat kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van (permanente) bewoning. Toepassing van de uitgangspunten betekent dat naast inschrijving in GBA en feitelijke vaststelling van de bewoning, de bewoning als volgt kan worden aangetoond.

Bewoning kan aannemelijk worden gemaakt met de volgende middelen:

- een bewijs van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van de recreatiewoning;
- bescheiden waaruit blijkt dat de recreatiewoning in de aangifte inkomstenbelasting als eigen woning en door de Belastingdienst als zodanig is aangemerkt;
- een polis voor een ziektekostenverzekering waarbij als adres van de bewoner het adres van de recreatiewoning is vermeld, gevoegd bij een inschrijving van die bewoners bij een huisartsenpraktijk in de gemeente waarin de recreatiewoning is gelegen of een aangrenzende gemeente;
- bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door burgemeester en wethouders genomen besluit met betrekking tot bekostiging van leerlingenvoer vanaf het adres van de recreatiewoning;
- door de werkgever van de bewoner aan die bewoner verstrekte jaarpogaven waaruit blijkt dat sprake is van een inkomen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning;
- bescheiden van een uitkeringsinstantie of pensioenfonds waaruit blijkt dat sprake is van een uitkering of pensioen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning, of
- bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door die bewoner genoten huursubsidie, respectievelijk huurtoeslag op het adres van de recreatiewoning.

Mocht de bewoning niet op basis van het bovenstaande aannemelijk gemaakt kunnen worden, dan kan op basis van één of meer van de volgende middelen (al dan niet in onderlinge samenhang) dat aannemelijk worden gemaakt:

- kentekengegevens van de Rijksdienst van Wegverkeer;
- betaling van gemeentelijke belastingen;
- betalingen van energie- en waterrekeningen;
- huisvuiladministratie;
- woningzoekendenadministratie;
- administratie in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)
- gegevens van woningcorporaties;

- tele-/CD-foongids;
- TNTPost (verhuisbericht);
- Kadaster;
- lidmaatschap van lokale verenigingen;
- lidmaatschap bibliotheek.
- andere stukken waarmee het één en ander aannemelijk kan worden gemaakt.

9. Stappenplan

Een zeer belangrijke fase in het besluitvormingsproces, is de vaststelling van de omstandigheid dat er sprake is van bewoning. Bovenstaand is aangegeven aan de hand van welke omstandigheden er vastgesteld kan worden dat er sprake is van bewoning. De gegevens op grond waarvan wordt geconcludeerd dat er sprake is van bewoning, wordt opgenomen in het handhavingdossier.

Na samenstelling van het handhavingdossier wordt een voornemen tot een last onder dwangsom verzonden. In dit voornemen wordt aangegeven waarom het niet is toegestaan om te wonen in een recreatieverblijf en waarom het niet mogelijk is dit te legaliseren. Daarnaast zal het college aangeven op basis waarvan het gemeentebestuur tot de conclusie is gekomen dat er sprake is van onrechtmatige bewoning en daarom de bewoning moet worden beëindigd.

In de brief wordt een te verbeuren dwangsombedrag ineens in het vooruitzicht gesteld indien na het verstrijken van de begunstigingstermijn de overtreding voortduurt.

Degene die wordt aangeschreven, wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.

Zodra op basis van de verzamelde gegevens een goed onderbouwd vermoeden van strijdig gebruik bestaat, of indien betrokkene naar aanleiding van de brief dat een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom heeft aangegeven elders een hoofdverblijf te hebben, zal een betrokkene worden benaderd met aanvullende vragen. Betrokkene kan inzicht geven in zijn werkelijke woon- en leefsituatie.

In de beschikking zal het college gemotiveerd reageren op de ingebrachte zienswijzen. De zienswijze kunnen aanleiding zijn tot het aanhouden of het niet voortzetten van de handavingsprocedure, wijzigingen aan te brengen in de beschikking ten opzichte van het voornemen dan wel een last onder dwangsom op te leggen gelijk aan het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Indien er binnen de gestelde termijn geen zienswijze wordt ingediend of de ingediende zienswijze geeft geen aanleiding tot het afzien van een handhavingbeschikking wordt de last onder dwangsom opgelegd.

In de beschikking wordt een begunstigingstermijn opgenomen zoals vermeld in de beleidsregels.

Tegen deze last onder dwangsom staat in beginsel bezwaar en beroep open. Zie daarover hierna.

Als het bedrag is verbeurd zal nog een invorderingsbesluit genomen worden.

Indien de dwangsom onvoldoende effect heeft (de overtreding is niet beëindigd), zal het college er voor kiezen een nieuwe handhavingbeschikking te nemen. Dat kan betekenen dat opnieuw een (hogere) last onder dwangsom wordt opgelegd of dat ervoor gekozen wordt over te gaan tot feitelijke ontruiming op grond van een last onder bestuursdwang. De last onder dwangsom is dus geen afkoopsom.

10. Handhaving niet legaliseerbare bewoning en termijnstelling

Permanente bewoning van recreatiewoningen is niet toegestaan. Indien er sprake is van een met het bestemmingsplan strijdige situatie en er niet gesproken kan worden over een concreet zicht op legalisering is het college bevoegd en in beginsel gehouden om handhavend op te treden. Het beleid van het bestuur van de gemeente Zundert is er op gericht om handhavend op te treden tegen vormen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit conform de landelijke jurisprudentie tot uitdrukking komend in `de beginselplicht tot handhaving`.

Handhavend optreden heeft als doel de niet legaliseerbare permanente bewoning van recreatiewoningen binnen een concreet te stellen termijn te (doen) beëindigen.

Met betrekking tot de fasering van handhaving wordt in beginsel uitgegaan van het beginsel last in, first out. Naast een praktisch uitgangspunt is dat gebaseerd op de overweging dat naarmate er sprake is van meer recente bewoning, er minder sprake is van gehechtheid aan de bewoning en er een snellere inspanning kan worden verwacht om elders woonruimte te verkrijgen. Het verkrijgen van vervangende woonruimte behoort tot de (eigen) verantwoordelijkheid van overtreder.

Bij personen die staan ingeschreven in de GBA kan aan de hand van datum van inschrijving de fasering worden vastgesteld. Personen die een recreatiewoning bewonen maar niet staan ingeschreven bij de GBA zullen, willen zij aanspraak kunnen maken op deze termijnstelling, aan de hand van te verstrekken gegevens aannemelijk moeten maken dat zij al langere termijn ter plaatse wonen.

Voorkomen moet worden dat er nieuwe illegale bewoningssituaties ontstaan. Tegen nieuwe bewoning van een recreatiewoning wordt onmiddellijk handhavend opgetreden. Dat uitgangspunt geldt voor alle nieuwe illegale bewoningen waar het college kennis van neemt, ongeacht de plaats of de aard van de illegale bewoning.

Alle strijdige situaties worden te rekenen vanaf 15 december 2011, in een tijdsbestek van twee jaar aangeschreven. Het streven is zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk alle recreatiewoningen weer volledig conform de vigerende bestemming dan wel de persoonsgebonden vergunning te (laten) gebruiken. Voor de groep eigenaar/bewoners wordt een langere (begunstigings)termijn gehanteerd.

11. Begunstigingstermijn

Eigenaar bewoner

De begunstigingstermijn moet primair gesteld worden op de termijn die nodig is om te kunnen voldoen aan de lastgeving. In het kader van belangenafweging kan de voorgeschiedenis daarbij een rol spelen. Bij personen die eigenaar zijn van een woning en die woning na 31 oktober 2003 zijn gaan bewonen, geldt de persoonlijke omstandigheid dat het moeilijk is de woning een andere bestemming te geven én tijdig vervangende woonruimte te vinden. Voor deze groep personen wordt een begunstigingstermijn gehanteerd van 10 jaar.

Overige bewoners

Personen (niet zijnde eigenaar bewoner) die reeds langere tijd ongemoeid in een recreatiewoning wonen, kunnen op grond van diverse omstandigheden meer problemen ondervinden met het vinden van een vervangende woonruimte dan personen die recent een recreatiewoning zijn gaan bewonen. Conform de uitgangspunten van het raadsbesluit worden 3 begunstigingstermijnen voor onderscheiden groepen benoemd. Degenen die na het raadsbesluit van 15 december 2011 in strijd met de gebruiksregels zijn gaan wonen, worden geacht in staat te zijn, althans worden verantwoordelijk geacht er zorg voor te dragen binnen een korte termijn aan de illegale situatie een einde te maken.

Personen die in de periode 31 oktober 2003 tot medio 2007 (5 jaar voor bekend maken van deze beleidsregels) een woning zijn gaan bewonen en daar permanent gedurende een periode van 5 jaar onafgebroken wonen, krijgen de langste begunstigingstermijn van 18 maanden. Tussen beide groepen komt de groep die een begunstigingstermijn krijgt van 12 maanden.

Bij personen die staan ingeschreven in de GBA kan aan de hand van datum van inschrijving de begunstigingstermijn worden vastgesteld. Personen die een recreatiewoning bewonen maar niet staan ingeschreven bij de GBA zullen, willen zij aanspraak kunnen maken op een lange begunstigingstermijn, aan de hand van te verstrekken gegevens aannemelijk moeten maken dat zij reeds langere termijn ter plaatse wonen.

12. Wie wordt aangeschreven?

Een last onder dwangsom wordt opgelegd aan degene die een wettelijk voorschrift daadwerkelijk overtreedt en het in zijn macht heeft om de overtreding te (doen) beëindigen. Primair is dat de bewoner. In de meeste gevallen zal de hoofdbewoner een last onder dwangsom krijgen.

Indien er sprake is van meerdere bewoners die onafhankelijk van elkaar een recreatiewoning bewonen, kunnen zij allen een last onder dwangsom krijgen.

Indien de namen van een of meerdere bewoners niet bekend zijn en redelijkerwijs ook niet te achterhalen zijn, kan mogelijk een niet op naam gestelde last onder dwangsom worden uitgevaardigd.

Onder omstandigheid kan ook de eigenaar/verhuurder een last onder dwangsom worden opgelegd. Dat kan bijvoorbeeld met name het geval zijn indien er sprake is van een verhuurder die bedrijfsmatig bepaalde recreatiewoningen verhuurt aan individuele personen. Van belang is dat in de Algemene wet bestuursrecht onder overtreder ook het begrip "medeplegen" wordt begrepen. Onder omstandigheden kan een professionele verhuurder worden aangemerkt als overtreder.

Verder kan de verhuurder/eigenaar van een recreatiewoning als overtreder worden aangemerkt indien het bestemmingsplan bepaalt dat het verboden is een recreatiewoning te laten gebruiken in strijd met de bestemming. Het bestemmingsplan Patersven bevat een dergelijke bepaling niet. Voorzien is in actualisering van het bestemmingsplan Patersven als gevolg waarvan het gebruiksverbod zoals bedoeld in de Wabo gaat gelden. Dat wil zeggen dat het ook verboden is een woning te laten gebruiken in strijd met de bestemming.

13. Varianten met betrekking tot de dwangsom

Er is gekozen voor een dwangsom ineens. Deze variant is gekozen om de controlelasten te beperken. Voorafgaande aan het opleggen van een last onder dwangsom moet namelijk reeds op basis van feiten worden vastgesteld dat er sprake is van illegale bewoning. Het is redelijk in de fase van het verbeuren van dwangsommen, te volstaan met een eenmalige vaststelling.

De hoogte van de dwangsom bedraagt € 25.000,--. Dit betreft een dwangsom per woning. Bij bewoning door een individueel persoon of in een gezinssituatie zal dat in het algemeen een voldoende prikkel zijn om de bewoning te beëindigen. Indien er sprake is van groepsbewoning of "kamersgewijze" bewoning zal moeten worden beoordeeld of deze omstandigheden leiden tot een hogere dwangsom.

14. Preventieve handhaving

Om handhaving van het vastgestelde beleid en om permanente bewoning van recreatiewoningen beheersbaar te maken, zal het college ook preventieve maatregelen treffen. In november 2003 heeft de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer alle gemeenten in Nederland een brief geschreven waarin staat dat de gemeente actief handhavend moet optreden tegen alle situaties van permanente bewoning die ná 31 oktober 2003 ontstaan. Daarvoor is een duidelijk strikt beleid nodig. Dat werkt preventief en zal naar verwachting de omvang van het probleem in de toekomst verminderen en beheersbaar maken.

De volgende preventieve maatregelen zijn reeds of worden door het college ingevoerd.

- Er wordt onmiddellijk handhavend opgetreden tegen alle vormen van nieuwe illegale bewoning.
- Er is een gemeentelijke standaard brief betreffende bewoning van recreatieverblijven.
- Makelaars, notarissen, parkbeheerders en eigenaren c.q. gebruikers van recreatieverblijven, vereniging van eigenaars en de VVV worden verzocht de gemeente behulpzaam te zijn bij de voorlichting van toekomstige kopers door middel van het uitreiken van de standaardbrief inzake bewoning van recreatieverblijven.
- Op het moment dat iemand zich meldt bij het loket van burgerzaken om zich te laten inschrijven op een perceel met een recreatieve bestemming, wordt aan de inschrijver per brief medegedeeld dat het een recreatieterrein betreft en dat bewoning niet is toegestaan. De inschrijver wordt medegedeeld dat de inschrijving wordt doorgegeven aan het team handhaving.
- Bij bouwplannen wordt er nadrukkelijk op toegezien dat de te realiseren bebouwing uitsluitend voor recreatief gebruik is bestemd en wordt gebruikt. De standaardbrief wordt meegestuurd.

Bij het nemen van een handhavingsbesluit zal in voorkomende gevallen gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid zoals bedoeld in artikel 5.18 van de Wabo. Dat betekent dat het handhavingsbesluit ook geldt

voor de rechtsopvolger van degene aan wie een beschikking is gericht. Indien de beschikking gericht kan worden aan de verhuurder van een woning (zie hierboven onder "Wie wordt aangeschreven?"), kan in de last worden bepaald dat ook nieuwe bewoning van die recreatiewoning niet is toegestaan.

15. Het formele handhavingstraject

Zorgvuldig onderzoek

De eerste stap van het handhavingstraject vormt de inventarisatiefase. Vastgesteld moet worden in welke recreatiewoningen bewoning plaatsvindt. Uit een controle gehouden in 2011 kan worden afgeleid dat nagenoeg alle recreatiewoningen worden bewoond. Indien de vastgestelde bewoning niet legaliseerbaar is (persoonsgebonden omgevingsvergunning) start de het formele handhavingstraject. Het formele handhavingstraject kan (globaal gesteld) bestaan uit de volgende procedurele stappen.

Voornemen tot handhaving

Wanneer blijkt dat iemand woonachtig is in een recreatieverblijf (na inschrijving GBA of door controle vastgesteld) wordt een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom gestuurd naar de overtreder. In het voornemen wordt aangegeven dat bewoning gestaakt moet worden. Uitgezonderd zijn bewoners die in aanmerking komen voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning.

De geadresseerde heeft de mogelijkheid om hierop mondeling of schriftelijk zijn of haar zienswijze kenbaar te maken (art. 4:8 Awb) binnen 4 weken na verzending van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Handhavingsbesluit

Wanneer de zienswijzen niet leiden tot het wijzigen van het voorgenomen besluit en de illegale bewoning blijft voortbestaan, zal een last onder dwangsom worden opgelegd aan de overtreder. Dat is in ieder geval de bewoner van de recreatiewoning.

In de beschikking wordt een begunstigingstermijn opgenomen. De overtreder moet een termijn gegund worden om de last te kunnen uitvoeren. De termijn moet lang genoeg zijn om de last te kunnen uitvoeren. De termijn varieert van 10 jaar, 18 maanden, 12 maanden tot enkele weken.

In beginsel eerst de bezwaarschriftenprocedure volgen

Tegen het besluit om de overtreder een last onder dwangsom op te leggen kan binnen zes weken na de dag waarop deze beslissing is verzonden, een bezwaarschrift worden ingediend. Het bezwaarschrift wordt in handen gesteld van de onafhankelijke commissie voor de bezwaarschriften. Deze commissie hoort partijen en brengt daarna een verslag van de hoorzitting en een advies uit aan het college. Nadat het advies van de commissie bezwaarschriften ontvangen is, wordt door het college een beslissing op bezwaar genomen.

Bezwaarschriftenprocedure niet meer nodig

De rechtbank van Breda heeft in de uitspraak van 20 december 2011 bepaald dat het gemeentebestuur in het kader van een nieuwe beslissing op bezwaar, met betrekking tot illegale bewoning op Parc Patersven nieuwe handhavingsbesluiten moet nemen en dat tegen dergelijke besluiten rechtstreeks beroep open staat. Dit betekent dat de bezwaarschriftenprocedure met betrekking tot deze handhavingsbesluiten niet gevolgd mag worden.

Beroepsprocedure

Als gevolg van de uitspraak van de rechtbank Breda van 20 december 2011, staat voor belanghebbenden tegen de handhavingsbesluiten rechtstreeks beroep open bij de rechtbank van Breda.

De rechtbank stelt het college op de hoogte van het feit dat er beroep ingesteld is en verzoekt de gemeente om het procesdossier en verweerschrift op te sturen. Tevens zal een vertegenwoordiger van het college aanwezig zijn op de zitting.

Voorlopige voorziening

Tijdens de bezwaarschriftenprocedure en/of de beroepsprocedure is het genomen besluit van kracht. Het kan zijn dat deze beslissing intussen onherstelbare gevolgen heeft voor de overtreder en/of belanghebbende. De

overtreder en/of belanghebbende kan dan tijdens de bezwaarschriftenprocedure of tegelijk met het beroepschrift en/of tijdens de beroepsprocedure de rechter vragen een 'voorlopige voorziening' te treffen. Dat betekent dat eventueel een speciale regeling kan worden getroffen voor de periode dat het bezwaarschrift of het beroepschrift nog in behandeling is.

Hoger Beroep

Tegen de uitspraak van de rechtbank is vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk. Hiervoor is de procedure gelijk aan die van beroep bij de rechtbank.

Invorderingsfase

Wanneer de begunstigingstermijn afgelopen is vindt er een controle plaats door medewerkers van de gemeente. Naar aanleiding van deze controle(s) zal, als blijkt dat de bewoning niet is beëindigd en derhalve de dwangsom is verbeurd, een invorderingsbeschikking worden genomen.