

Gemeente Noordenveld

Plan van Aanpak

Permanente bewoning recreatiewoningen 2009

Vastgesteld door College van Burgemeester en Wethouders op

Inhoudsopgave

Samenvatting en advies	2
1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Samenvatting Notitie Permanente Bewoning Recreatieverblijven 2005.....	5
1.3 Wetgeving	6
1.4 Huidige werkwijze	6
1.5 Stand van zaken september 2008.....	6
1.6 Tijdelijke gedoogbeschikking.....	6
1.7 Leeswijzer	7
2. Aanpak van permanente bewoning	8
2.1 Onderzoeksfase.....	8
2.2 Vooraanschrijving en aanschrijving.....	10
2.3 Rechtsbescherming	12
3. Persoonsgebonden ontheffing Bro	13
3.1 Voorwaarden ontheffing	13
3.2 Inhoud ontheffing.....	13
3.3 Ontheffing vs. gedoogbeschikking	13
3.4 Ontheffing in de gemeente Noordenveld	13
4. Werkwijze	14
4.1 Controles.....	14
4.2 De procedure.....	14

Samenvatting en advies

Geschiedenis

Binnen de voormalige gemeente Norg heeft de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven al in 1995 geleid tot het bestemmingsplan "Partiële herziening gebruik recreatiebungalows" en de "Uitvoeringsnota inzake het gebruik van recreatiebungalows". In het bestemmingsplan "Partiële herziening gebruik recreatiebungalows" is het in gebruik hebben en geven van een perceel dat bestemd is voor recreatief gebruik, voor permanente bewoning verboden.

Op 27 januari 2005 heeft de Raad van de gemeente Noordenveld de "Notitie Permanente Bewoning Recreatieverblijven 2005" vastgesteld. In deze notitie is het bestaande beleid in de voormalige gemeente Norg ten aanzien van recreatiewoningen vastgesteld voor de gehele gemeente Noordenveld. Deze notitie is geschreven naar aanleiding van het beleidskader dat door de minister van VROM gecreëerd is. In deze notitie is aangegeven hoe de gemeente Noordenveld optreedt tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Tevens is vermeld in welke situaties de gemeente wil en kan gedogen.

Huidige situatie

Duidelijk is dat het tegengaan van permanente bewoning meer tijd kost dan in eerste instantie is aangenomen. Het is van groot belang de zaak structureel aan te pakken. Door standaardisatie van processen kan behoorlijk wat tijdswinst geboekt worden. Tevens wordt voorkomen dat willekeur ontstaat in het handhavingsproces. Het is nu belangrijk dat de reeds opgestarte handhavingstrajecten worden afgerond en dat onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in de toekomst wordt voorkomen.

100% is een utopie

Handhaving heeft uitsluitend zin als gestelde doelen behaald worden. Het terugdringen van permanente bewoning totdat alle gevallen verleden tijd zijn is utopisch. 100% succes is niet haalbaar. Wel zal het effectief aanpakken van de illegale bewoning zeker uitstraling hebben op potentiële bewoners. Wij stellen dan ook voor een realistisch handhavingsdoel vast te stellen.

Doelstelling

Terugdringen van de op dit moment bekend zijnde gevallen van permanente bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Noordenveld met 50% binnen 5 jaar vanaf de start van het handhavingstraject.

Hoogte dwangsom

De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de huurprijs van een recreatieverblijf, verhoogd met een strafcorrectie. De hoogte van de dwangsom komt daarmee op € 2.800,= met een maximum van € 33.600,=.

Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn in de eerste aanschrijving wordt gesteld op drie maanden. De begunstigingstermijn in de definitieve aanschrijving last onder dwangsom wordt gesteld op een standaardtermijn van 6 maanden.

Gedoogbeschikking/ontheffing Bro

Het is mogelijk een persoonsgebonden tijdelijke gedoogbeschikking voor de periode van maximaal 1 jaar te verlenen voor gevallen waarin er sprake is van sociale en/of medische redenen die tijdelijke bewoning rechtvaardigen. Hierbij valt te denken aan een echtscheidingskwestie of andere relatieproblemen, of een andere ingrijpende gebeurtenis in de persoonlijke levenssfeer in verband waarmee het zeer gewenst is dat iemand zijn of haar hoofdwoonverblijf tijdelijk verplaatst. Ook in het geval lichamelijke of psychische gezondheidsproblemen het noodzakelijk maken dat iemand (tijdelijk) in een rustige, stille en schone omgeving woont.

Het Besluit ruimtelijke ordening geeft de mogelijkheid om een persoons- en objectgebonden ontheffing te verlenen aan personen die vóór en op 31 oktober 2003 de recreatiewoning aantoonbaar permanent bewoonden, de recreatiewoning voldoet aan de Woningweteisen voor bestaande woningen én de bewoning niet in strijd is met de milieuwetgeving.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Binnen de voormalige gemeente Norg heeft de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven al in 1995 geleid tot het bestemmingsplan “Partiële herziening gebruik recreatiebungalows” en de “Uitvoeringsnota inzake het gebruik van recreatiebungalows”. In het bestemmingsplan “Partiële herziening gebruik recreatiebungalows” is het in gebruik hebben en geven van een perceel dat bestemd is voor recreatief gebruik, voor permanente bewoning verboden.

Op 27 januari 2005 heeft de Raad van de gemeente Noordenveld de “Notitie Permanente Bewoning Recreatieverblijven 2005” vastgesteld. In deze notitie is het bestaande beleid in de voormalige gemeente Norg ten aanzien van recreatiewoningen vastgesteld voor de gehele gemeente Noordenveld. Deze notitie is geschreven naar aanleiding van het beleidskader dat door de minister van VROM gecreëerd is. In deze notitie is aangegeven hoe de gemeente Noordenveld optreedt tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Tevens is vermeld in welke situaties de gemeente wil en kan gedogen.

Doel van de “Notitie permanente bewoning recreatieverblijven 2005” is het tegengaan van nieuwe situaties van permanente bewoning van recreatieverblijven en daar waar mogelijk voor bestaande situaties een oplossing bieden door middel van legalisatie of het verstrekken van gedoogbeschikkingen.

Minister Cramer van Ruimte en Milieu wil snel uitsluitel voor bewoners die vaak al jaren lang wachten op duidelijkheid over de rechtmatigheid van de permanente bewoning van recreatiewoningen. Zij vraagt gemeenten die deze bewoners nog geen duidelijkheid hebben gegeven dit binnen afzienbare termijn te doen¹. Via een verdere verruiming van de mogelijkheden voor het verlenen van een persoonsgebonden vrijstelling biedt Cramer de gemeenten meer ruimte om snel duidelijkheid te bieden aan bewoners van recreatiewoningen. Daarnaast zal zij gemeenten, die nog geen actie hebben ondernomen, een uiterste termijn stellen om duidelijkheid te verschaffen². In de gemeente Noordenveld is hier in 2005 al gehoor aan gegeven. De bewoners van recreatieverblijven op terreinen waar de gemeente naast een gebiedsbestemming de aanduidingen “recreatie” en “permanent wonen toegestaan” heeft gegeven zijn daarover geïnformeerd. De recreatiewoningen zijn getoetst aan de eisen van het Bouwbesluit. Dit bestemmingsplanregime zal worden opgenomen in het in ontwikkeling zijnde bestemmingsplan “Buitengebied”. Tevens zijn de eigenaren op de terreinen waarvan de bestemming uitsluitend recreatief is geïnformeerd over de invulling van het beleid. Een ieder die in aanmerking kwam voor een gedoogbeschikking heeft een gedoogbeschikking gekregen. De recreatiewoningen zijn gecontroleerd aan de eisen van het Bouwbesluit. Voorts zijn de handhavingstrajecten opgestart.

¹ Voor 1 januari 2010.

² Brief 27 december 2007

1.2 Samenvatting Notitie Permanente Bewoning Recreatieverblijven 2005

In het kort is het volgende in de Notitie opgenomen:

1. Voor de recreatiegebieden in de voormalige gemeente Norg, met uitzondering van Bonhagen, handhaaft de gemeente het in 1995 vastgestelde beleid en de daarbij behorende peildatum van 23 november 1995.
2. De Raad heeft het voornemen uitgesproken om in de herziening van het bestemmingsplan 'Buitengebied' aan het terrein Dennekamp in Alteveer naast een gebiedsbestemming de aanduidingen 'recreatie' en 'permanent wonen toegestaan' te geven. Dit bestemmingsplan is nog in ontwikkeling.
3. De door de minister voorgestelde inventarisatie van verschillen in voorschriften tussen de logiesfunctie en woonfunctie met de toelichting daarop te gebruiken als kader voor gedoogbesluiten op onderdelen van het Bouwbesluit 2003.
4. Voor de recreatiegebieden in de voormalige gemeente Roden en Peize, met uitzondering van het terrein Dennenkamp een persoons- en objectgebonden beschikking voor onbepaalde tijd te verstrekken;
 - van degenen die op de reeds vastgestelde peildatum 1 oktober 2003 volgens de GBA als hoofdbewoner of partner permanent in een recreatiebungalow woonden én
 - waarvan de recreatiebungalow voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor een woning, of in zoverre voldoet dat voor de onderdelen waarop niet wordt voldaan een gedoogbesluit kan worden genomen op basis van de bij dit beleid behorende inventarisatie van verschillen in voorschriften tussen de logiesfunctie en woonfunctie.
5. Naar analogie van het beleid zoals dat in Norg is gevoerd, een persoons- en objectgebonden gedoogbeschikking te verstrekken voor de duur van één jaar;
 - aan degenen die in de periode van 1 oktober 2003 tot aan de datum van vaststelling van de Notitie permanente bewoning volgens de GBA in een recreatiebungalow in de voormalige gemeente Roden en Peize zijn komen wonen én
 - waarvan de recreatiebungalow voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor een woning, of in zoverre voldoet dat voor de onderdelen waarop niet wordt voldaan een gedoogbesluit kan worden genomen op basis van de bij dit beleid behorende inventarisatie van verschillen in voorschriften tussen de logiesfunctie en woonfunctie op basis van de door de bij dit beleid behorende inventarisatie van verschillen in voorschriften tussen de logiesfunctie en woonfunctie.
6. De in de "Uitvoeringsnota inzake het gebruik van recreatiebungalows" van 23 november 1995 neergelegde regeling voor een tijdelijke gedoogbeschikking gewijzigd vast te stellen voor de gehele gemeente Noordenveld.
7. Middelen ter beschikking te stellen voor de tijdelijke activiteiten, zoals de noodzakelijke onderzoeken (Bouwbesluit), het verwerken van het voorgestelde bestemmingsplanregime, het afgeven van gedoogbeschikkingen. Daarnaast middelen ter beschikking stellen voor de structurele activiteiten.

1.3 Wetgeving

In artikel 125 van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang. In het geval van permanente bewoning berust deze bevoegdheid bij het college van burgemeester en wethouders. Deze bevoegdheid (opleggen bestuursdwang, last onder dwangsom) is in de afdelingen 5.3 en 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht verder uitgewerkt.

1.4 Huidige werkwijze

Voor het tegengaan van permanente bewoning is formatie vrijgemaakt bij de vakgroep Handhaving. Wanneer personen zich inschrijven in de Basisadministratie natuurlijke personen van de gemeente Noordenveld ontvangen zij een brief waarin staat dat permanente bewoning verboden is. Tevens wordt in de brief een termijn van drie maanden gegeven waarbinnen de woning ontruimd moet zijn.

Vervolgens wordt het adres opgenomen in de lijst voor visuele inspecties. Wanneer na afloop van de termijn nog steeds bewoning plaatsvindt, wordt het voornemen tot handhaving kenbaar gemaakt. Controles vinden plaats naar aanleiding van inschrijvingen in de GBA. Aangezien deze uitsluitend overdag (tijdens werktijd) plaatsvinden, blijven mensen die overdag werken buiten beeld. Slechts zelden komen gevallen van permanente bewoning aan het licht van personen die niet in de GBA ingeschreven zijn. Aangezien er sprake is van veel overtredingen, die tegelijk aangepakt moeten worden, is het maken van een plan van aanpak wenselijk. Klachten worden slechts sporadisch ontvangen.

Ook wordt nog niet structureel opgetreden tegen eigenaren (en verhuurbedrijven) die hun recreatiewoning in gebruik geven voor permanente bewoning.

1.5 Stand van zaken september 2008

Op 1 september 2008 zijn in totaal ongeveer 100 gevallen van illegale permanente bewoning bij de gemeente Noordenveld bekend. Daarnaast zijn er door het College 41 gedoogbeschikkingen voor onbepaalde tijd verstrekt. Voorts zijn er 35 recreatiewoningen bekend waar zich mensen hebben ingeschreven in de GBA. Waarschijnlijk worden deze recreatiewoningen ook permanent bewoond. Hier heeft nog geen verder onderzoek plaatsgevonden. Deze gevallen van illegale bewoning zijn tijdens controles in het veld, maar ook naar aanleiding van inschrijvingen in de Gemeentelijke Basisadministratie natuurlijke personen aan het licht gekomen. Naar alle illegale bewoners is direct na constatering een brief uitgegaan. De volgende knelpunten zijn gesignaleerd:

- De tussen de vakgroep Burgerzaken en Handhaving gemaakte afspraken moeten worden geactualiseerd;
- bewijs verzamelen verloopt moeizaam;
- bewoners verhuizen van het ene huisje naar het andere huisje, waardoor het aanschrijvingentraject opnieuw gestart moet worden;
- verhuurbedrijven/huisjesmelkers worden nog niet altijd aangeschreven.

1.6 Tijdelijke gedoogbeschikking

Het is mogelijk een persoonsgebonden tijdelijke gedoogbeschikking te verlenen voor gevallen waarbij sprake is van sociale en/of medische redenen die tijdelijke bewoning rechtvaardigen voor de periode van maximaal 1 jaar. Hierbij valt te denken aan een echtscheidingskwestie of andere relatieproblemen, of een andere ingrijpende gebeurtenis in de persoonlijke levenssfeer in verband waarmee het zeer gewenst is dat iemand zijn of haar hoofdwoonverblijf tijdelijk verplaatst. Ook in het geval lichamelijke of psychische gezondheidsproblemen het noodzakelijk maken dat iemand (tijdelijk) in een rustige, stille en schone omgeving woont.

Het is noodzakelijk dat de verzoeker een maatschappelijke- of economische binding moet hebben met de gemeente Noordenveld. Er dient duidelijk te worden aangegeven wanneer de bewoning wordt beëindigd.

1.7 Leeswijzer

In dit "Plan van Aanpak" wordt weergegeven hoe opgetreden wordt tegen permanente bewoning van recreatiewoningen. Nu het beleid bijna 4 jaar in werking is, is goed inzichtelijk geworden welke knelpunten er zijn met betrekking tot het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Tevens is in het Besluit ruimtelijke ordening een mogelijkheid gecreëerd voor het verlenen van een wijziging in het gebruik van de recreatiewoning ten behoeve van bewoning.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de mogelijkheden van bestrijding van permanente bewoning, tevens worden hierbij de knelpunten zoveel mogelijk opgelost. Daarbij wordt aangegeven hoe de huidige stand van zaken is. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een beleidsrichtlijn geformuleerd over het omgaan met de mogelijkheid tot vrijstelling op grond van artikel 4.1.1 van het Bro. In het daarop volgende hoofdstuk wordt de werkwijze geschetst voor het oppakken van de handhaving van permanente bewoning van recreatiewoningen. Als bijlage zijn standaardbrieven en formulieren toegevoegd.

2. Aanpak van permanente bewoning

2.1 Onderzoeksfase

Om permanente bewoning te kunnen handhaven dient de gemeente aan te tonen dat er sprake is van een hoofdverblijf in een recreatiebungalow. Is dat het geval, dan is er strijd met de voorschriften van het ter plaatse geldende bestemmingsplan waarin expliciet staat dat het in gebruik geven of nemen van een recreatiebungalow als hoofdwoonverblijf³ is verboden. De recreatiebungalow mag niet anders dan voor recreatieve doeleinden worden gebruikt.

Administratieve controle

Om voldoende aanwijzingen te vinden of iemand een recreatiebungalow permanent gebruikt zullen vaak verschillende instrumenten in combinatie moeten worden gebruikt. De instrumenten die in dat kader kunnen worden aangewend zijn:

1. controle van registratiesystemen;
2. controle opgegeven adres;
3. waarnemingen ter plaatse;
4. verklaringen van betrokkenen.

Ad 1

Verificatie van registratiesystemen is van belang omdat het adres waarop iemand in een registratiesysteem staat ingeschreven, een belangrijke aanwijzing oplevert voor iemands feitelijke woonadres. Het is ook mogelijk dat iemand een 'papieren' werkelijkheid heeft geconstrueerd om te voorkomen dat uit verificatie van registratiesystemen de feitelijke situatie kan worden gedestilleerd. Eén van de manieren om er achter te komen of er sprake is van zo'n papieren werkelijkheid is vergelijking van gegevens in verschillende registratiesystemen op mogelijke inconsistenties.

Gemeenten mogen echter niet zonder meer van allerlei registraties gebruik maken om er achter te komen waar iemand feitelijk woont. De Wet persoonsregistratie (WPR) en privacyreglementen van de instanties die persoonsregistraties bijhouden stellen hieraan beperkingen. De Registratiekamer heeft aangegeven welke gegevensbestanden mogen worden geraadpleegd, zonder dat daarmee de privacy van betrokkenen wordt geschaad. Niet toelaatbaar zijn bijvoorbeeld de raadpleging van bestanden van wooncorporaties, bedrijfsverenigingen, nutsbedrijven en PTT-Telecom. Raadpleging van deze bestanden is pas mogelijk als daarvoor door betrokkene (de mogelijke bewoner) toestemming is gegeven. Overigens is in geen van de gevallen de houder van een persoonsregistratie verplicht tot medewerking. Dit betekent dat het ook van het beleid van de betreffende instantie zal afhangen of aan het verzoek om medewerking zal worden voldaan.

Stand van zaken: De gegevens van de Gemeentelijke Basisadministratie worden elk kwartaal gecontroleerd. Nieuwe inschrijvingen worden aangeschreven (voor zover dat nog niet gebeurd is) en uitschrijvingen worden in het veld gecontroleerd.

Ad 2

Wanneer bewoners van recreatieverblijven niet in de GBA van de gemeente staan ingeschreven, zal informatie over de situatie op het adres waar ze wel staan ingeschreven, doorgaans goede aanwijzingen geven over hun feitelijke woonsituatie.

Stand van zaken: Wanneer het adres binnen de gemeente gelegen is, is het eenvoudig om te controleren of het opgegeven adres juist is. Voor gevallen van buiten de gemeente is tot op heden nog geen actie ondernomen om controles uit te laten voeren door collega-gemeenten. Van deze mogelijkheid zal meer gebruik worden gemaakt.

Ad 3

Waarnemingen ter plaatse kunnen de eerste aanwijzingen opleveren dat een recreatiewoonverblijf permanent wordt bewoond. Bovendien kunnen de resultaten van een dergelijke controle ook aanvullend bewijsmateriaal opleveren als al vermoedens bestaan van permanente bewoning. Bij constatering van permanente bewoning van een recreatiebungalow is vooral de feitelijke controle van belang blijkt uit jurisprudentie. Deze mogen uitsluitend plaatsvinden tussen zonsopgang en zonsondergang.

De controles zullen zich voornamelijk richten op de feitelijke aanwezigheid van betrokkenen en op de uiterlijke kenmerken van de verblijven, zoals:

- aanwezigheid betrokkene buiten recreatieseizoen;
- hoeveelheid aangeboden afval;
- gesloten gordijnen;
- aanwezigheid dieren(verblijf);
- goed onderhouden tuin;
- aanwezigheid vervoermiddel;
- algemene uitstraling.

Regelmatig uitgevoerde controles dragen bij aan de bruikbaarheid van de aanwijzingen. In de oriëntatiefase kan gekozen worden voor een maandelijkse controle. Op het moment dat het bestuurlijk handhavingstraject is gestart, is het aan te bevelen de frequentie te verhogen naar een tweewekelijkse controle. De oriëntatiefase is voorbij, waardoor een controlefrequentie van een keer per twee weken aan te bevelen is.

Stand van zaken: Bij alle bekende adressen worden regelmatig, met name tijdens kantooruren, controles uitgevoerd. De uitkomsten van deze controles worden geregistreerd op een standaard controleformulier. Wanneer voldoende bewijsmateriaal verkregen is wordt overleg gevoerd met de juridisch medewerkers Handhaving die het vervolgtraject op zich nemen.

Ad 4

In de praktijk blijken veel mensen die worden geconfronteerd met het vermoeden van de gemeente dat zij een recreatiewoonverblijf permanent bewonen, toe te geven dat dit ook daadwerkelijk het geval is.

³ Bij het vaststellen van het hebben van hoofdverblijf kan worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende hoofdverblijf fungeert als centrum van zijn, of haar sociale en maatschappelijke activiteiten. Hierbij wordt aangesloten bij het begrip 'woonadres' in de wet GBA.

Wanneer personen verklaren dat zij permanent in een recreatiewoning wonen geldt dat volgens recente jurisprudentie⁴ als voldoende bewijslast. Ook verklaringen van anderen kunnen als bewijslast dienen. Om te voorkomen dat er een klikcultuur ontstaat, is het raadzaam uitsluitend schriftelijke, niet-anonieme, verklaringen in behandeling te nemen.

Stand van zaken: Er zijn een aantal gevallen van permanente bewoning waarbij de bewoners tegen de controleur hebben verklaard dat zij permanent in de recreatiewoning wonen en niet van zins zijn te verhuizen. Bij deze woningen hoeven geen controles plaats te vinden.

2.2 Vooraanschrijving en aanschrijving

Keuze bestuursdwang of dwangsom

Wanneer de controleactiviteiten voldoende hebben aangetoond dat er sprake is van permanente bewoning kan de gemeente ertoe overgaan sancties toe te passen. Hierbij heeft de gemeente, zoals in de Notitie "Permanente Bewoning Recreatieverblijven 2005" is aangegeven, de mogelijkheid uit twee sanctiemiddelen te kiezen, te weten het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom. Het laten samenlopen van beide sanctiemogelijkheden is niet toegestaan.

Er moet rekening gehouden worden met het feit dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Het is daarom niet toegestaan de diverse handhavingsmiddelen naast elkaar te gebruiken. Het opleggen van een dwangsom zal afhankelijk moeten worden gesteld van de aard van de overtreding; financiële draagkracht van de overtreder mag hierbij niet meegewogen worden.

Van het toepassen van bestuursdwang gaat een sterke voorbeeldwerking uit. Ook wanneer het vermoeden bestaat dat de overtreder armlastig is of wanneer er inningsproblemen te verwachten zijn, zal het toepassen van bestuursdwang het meest effectief zijn. Overigens moet er dan wel rekening mee gehouden worden dat ook aan bestuursdwang kosten verbonden zijn, die voor een groot gedeelte op de overtreder te verhalen zijn.

Het verdient echter de voorkeur om de verantwoordelijkheid voor het beëindigen van de overtreding bij de overtreder en niet bij de gemeente te leggen. Het opleggen van een last onder dwangsom verdient dan ook de voorkeur. De gemeente hoeft dan niet eerst zelf kosten te maken om vervolgens af te wachten in hoeverre de kosten daadwerkelijk verhaald en geïnd kunnen worden. Ook in het handhavingsbeleid van de gemeente Noordenveld is de voorkeur voor het opleggen van een last onder dwangsom al uitgesproken.

Dwangsom

Een dwangsom kan op drie manieren opgelegd worden: Een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid of een bedrag per overtreding. Aanbevolen wordt om te kiezen voor een dwangsom per tijdseenheid. Dit in verband met de controlefrequentie die dan na afloop van de tijdseenheid plaatsvindt.

De dwangsom zal worden opgelegd aan de overtreder (in dit geval de bewoner). Daarnaast kan in voorkomende gevallen ook worden bekeken in hoeverre de eigenaar kan worden aangemerkt als overtreder van de bestemmingsplanvoorschriften. In dat geval zullen zowel de eigenaar als de bewoner worden aangeschreven.

⁴ LJN: AD7067, Raad van State, 200005429/1.

Eerste aanschrijving

Wanneer blijkt dat iemand woonachtig is in een recreatieverblijf (na inschrijving GBA of door controle vastgesteld), wordt een brief gestuurd waarin wordt aangegeven dat permanente bewoning niet toegestaan is. In deze brief wordt een begunstigingstermijn opgenomen van drie maanden. Deze brief zal worden gestuurd aan de hoofdbewoner van alle recreatiewoningen die permanent bewoond worden en al in het handhavingstraject zitten.

Voornemen tot handhaving

Wanneer blijkt dat iemand na de periode van drie maanden nog steeds woonachtig is in een recreatieverblijf wordt een vooraanschrijving tot het opleggen van een last onder dwangsom gestuurd waarin wordt aangegeven dat permanente bewoning niet toegestaan is. In de vooraanschrijving wordt aangegeven dat indien na een periode van 6 maanden na de definitieve aanschrijving geen einde is gemaakt aan de bewoning van de recreatiewoning de overtreder een dwangsom verbeurt van €2800,- per maand dat de overtreding voortduurt tot een maximum van 33.600,-. De bewoner heeft de mogelijkheid om hierop mondeling of schriftelijk zijn of haar zienswijze kenbaar te maken (art. 4:8 Awb) binnen 4 weken na dagtekening van de vooraanschrijving last onder dwangsom.

Definitief besluit

Wanneer de zienswijzen er niet toe leiden het voornemen te wijzigen en de illegale bewoning blijft voortbestaan zal een definitieve last onder dwangsom worden opgelegd. Deze beschikking moet voldoen aan de regels die in de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen.

Begunstigingstermijn

Ook zal aan deze beschikking een begunstigingstermijn gekoppeld moeten worden. In artikel 5:23, lid 5 Awb is opgenomen dat de overtreder een termijn moet worden gegund om de last te kunnen uitvoeren, zodat daarvoor een dwangsombedrag wordt verbeurt. De termijn moet lang genoeg zijn om de last te kunnen uitvoeren. Uitgangspunt bij het vaststellen van een begunstigingstermijn is dat deze redelijk moet zijn. Aan de overtreder moet dan ook een redelijke termijn gegund worden om vervangende woonruimte te zoeken.

Geadviseerd wordt om voor de gemeente Noordenveld een standaardtermijn van 6 maanden als begunstigingstermijn te hanteren in de definitieve aanschrijving.

Hoogte dwangsom

Bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom komt het bestuur een ruime mate van beleidsvrijheid toe. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Het bedrag mag niet hoger zijn dan voor het gewenste effect nodig is. Er mag niet worden meegewogen welk voordeel de overtreder al heeft behaald⁵.

Geadviseerd wordt om voor de gemeente Noordenveld de hoogte van de dwangsom vast te stellen op € 2.800,- per maand met een maximum van € 33.600,-. Uit onderzoek is gebleken dat de huur van een recreatiewoning in de gemeente Noordenveld in het hoogseizoen circa € 465,- per week en circa € 1.865,- per maand bedraagt. Aangezien er van de dwangsom een prikkel om de overtreding te beëindigen dient uit te gaan, achten wij het reëel om het bedrag met 1,5 te vermenigvuldigen.

⁵ zie ABRS, 13 maart 2001, BR2001, p591

2.3 Rechtsbescherming

Tegen het besluit van het College 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 bij ons College. Het indienen van een bezwaarschrift schorst de tenuitvoerlegging van het besluit echter niet.

Bezwaar

Wanneer bezwaar gemaakt wordt, ontvangt de vakafdeling een bericht van het secretariaat van de Commissie bezwaarschriften. Er wordt een procesdossier samengesteld en een verweerschrift opgesteld (uiterlijk twee weken voor de zitting). Tijdens de zitting vertegenwoordigt een medewerker van de vakgroep Handhaving het College. Zolang de bezwaarschriftprocedure loopt en/of de laatste dwangsomtermijn nog niet is verbeurd, zal gecontroleerd moeten worden, omdat dit een heroverwegingsperiode is. Het College van burgemeester en wethouders moet daarbij uitgaan van de actuele stand van zaken. Een tweewekelijkse controle verdient daarbij aanbeveling.

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 een speciale regeling kan worden getroffen voor de periode dat het bezwaarschrift of het beroepschrift nog in behandeling is.

Beroep

Nadat het advies van de commissie bezwaarschriften ontvangen is, wordt een beslissing op bezwaar genomen. Hiertegen kan bezwaarmaker beroep indienen bij de rechtbank. De rechtbank stelt de gemeente 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 de gemeente, namens het college van burgemeester en wethouders, aanwezig zijn tijdens de zitting.

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 en verzetsprocedure

Wanneer de begunstigingstermijn afgelopen is vindt een controle plaats. Wanneer de overtreding voortduurt wordt een proces verbaal van bevindingen opgemaakt. Het proces verbaal wordt naar de afdeling Financiën gestuurd. Vervolgens neemt deze afdeling de invorderingsfase en verzetprocedure voor haar rekening.

3. Persoonsgebonden ontheffing Bro

In bepaalde situaties kunnen bewoners van recreatiewoningen die permanent in de woning woonachtig zijn een ontheffing van het bestemmingsplan krijgen. Deze mogelijkheid is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.23 lid 1 Wro juncto artikel 4.1.1 Bro). Bij het beslissen op een verzoek om ontheffing komt de gemeente beleidsvrijheid toe.

3.1 Voorwaarden ontheffing

Een ontheffing kan alleen verleend worden wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan wordt:

1. Wanneer men vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning reeds permanent bewoonde en dit nog steeds doet én
2. de recreatiewoning voldoet aan de Woningweteisen voor een bestaande woning, én
3. de bewoning niet in strijd is met de milieuwetgeving.

De ontheffing wordt in elk geval geweigerd wanneer de gemeente aantoonbaar een handhavingsbeleid voerde (dit geldt in ieder geval voor verzoeken onder het oude recht). Voor de gemeente Noordenveld houdt het in dat geen ontheffingen verleend kunnen worden.

3.2 Inhoud ontheffing

Met een ontheffing krijgen de bewoners de zekerheid dat zij legaal in de recreatiewoning kunnen blijven wonen. De ontheffing is persoons- en objectgebonden en geldt voor de aanvrager en de medebewoners. Ook moeten de medebewoners aan de drie voorwaarden voldoen. De ontheffing vervalt wanneer de laatste bewoner voor wie de ontheffing geldt, de bewoning beëindigt. Daarna zal het verbod op wonen in de recreatiewoning automatisch weer herleven. Eventuele huisgenoten die na 31 oktober 2003 zijn gaan 'medebewonen' vallen niet onder de persoonsgebonden ontheffing en hebben dus geen zelfstandig recht om in deze woning te blijven wonen. Wel kunnen zij uiteraard in de woning blijven wonen, zolang er een (hoofd)bewoner met een persoonsgebonden ontheffing is.

3.3 Ontheffing vs. gedoogbeschikking

De ontheffingsmogelijkheid zoals deze nu in de Wet ruimtelijke ordening is opgenomen lijkt veel op de regeling voor een persoon- en objectgebonden gedoogbeschikking, zoals deze in de beleidsnota "Permanente Bewoning van Recreatiewoningen Noordenveld" is opgenomen. Toch zijn er ook verschillen; tegen een beslissing op een verzoek om ontheffing staat bezwaar en beroep open. Tegen een weigering van een gedoogbeschikking is deze mogelijkheid er niet. Tevens geldt een ontheffing voor alle medebewoners, terwijl de gedoogbeschikking uitsluitend voor de hoofdbewoner en inwonende partner geldt (zolang de hoofdbewoner de woning bewoont).

3.4 Ontheffing in de gemeente Noordenveld

Duidelijk is dat voor de voormalige gemeente Norg vanaf 1995 een actief handhavingsbeleid gevoerd is⁶. Dit betekent dat personen die in die voormalige gemeente Norg woonachtig zijn in een recreatiewoning, niet in aanmerking komen voor een persoonsgebonden ontheffing. Men kon verwachten dat de gemeente handhavend zou optreden. Een verzoek om ontheffing wordt getoetst aan het Besluit ruimtelijke ordening.

⁶ Rechtbank Zwolle, LJN: BC5601, 28 februari 2008

4. Werkwijze

4.1 Controles

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is geschetst heeft de vakgroep Handhaving de afgelopen jaren zo'n 1000 uur per jaar beschikbaar gehad voor het tegengaan van permanente bewoning van recreatieverblijven. Deze uren zijn gebruikt voor het verlenen van gedoogbeschikkingen en het uitvoeren van controles. Het is nu zaak de lopende handhavingzaken af te ronden. Tevens moet in kaart gebracht worden of er nog meer gevallen van strijdige bewoning aanwezig zijn en zal bepaald moeten worden hoe hiermee om te gaan.

4.2 De procedure

De procedure voor het aanpakken van permanente bewoning ziet er als volgt uit:

1. Visuele controle.
2. Controle gegevens Basisadministratie natuurlijke personen.
3. Vermoeden van illegale bewoning dan structurele controle uitvoeren.
4. Tevens verzamelen bewijsmateriaal (telefoongids e.d.).
5. Eerste aanschrijving illegale bewoners en eventueel de eigenaar.
6. Tussentijdse visuele controles
7. Na afloop begunstigstermijn laatste controle.
8. Wanneer nog bewoning plaatsvindt voornemen tot opleggen last onder dwangsom kenbaar maken.
9. Wanneer illegale bewoning blijft voortduren definitief de last onder dwangsom opleggen.
10. Mogelijkheid tot bezwaar gedurende 6 weken. Tijdens deze periode controles uit blijven voeren.
11. Hoorzitting.
12. Beslissing op bezwaar.
13. Beroep gedurende 6 weken.
14. Hoger beroep.

Werkwijze

Er zal worden gestart met de aanschrijving van de overtreders die vóór 31 oktober 2003 permanent in een recreatieverblijf woonden (blijkt uit inschrijving GBA en eigen onderzoek) en aan wie geen persoonsgebonden gedoogbeschikking is verleend. Er moet worden voorkomen dat wij moeten overgaan tot het verlenen van een persoonsgebonden ontheffing. Daarna zullen de overige gevallen worden opgepakt, beginnende met het recreatiepark Oosterduinen. In dit park zullen vaksgewijs de onrechtmatige situaties worden opgepakt. Na de Oosterduinen volgen de overige recreatiegebieden. Het College zal regelmatig van de stand van zaken op de hoogte worden gesteld.