

Notitie onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen

1 Inleiding

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft bij brief van 10 november 2003 opdracht gegeven aan de gemeenten om onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven in de gemeenten tegen te gaan. Deze brief is in eerste instantie aan de Tweede Kamer gezonden als uitleg van de minister omtrent de problematiek naar aanleiding van een aantal concrete situaties. Volgens de minister ligt de kern van het probleem van onrechtmatige bewoning in het feit dat ondanks dat bestemmingsplannen onrechtmatige bewoning verbieden, er toch veel voorbeelden zijn waar wel degelijk sprake is van onechtmatig gebruik waar tegen niet handhavend wordt opgetreden.

Juridisch gezien gaat het bij onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteiten met de geldende planvoorschriften. Het voorstel van minister Dekker richt zich op het oplossen van de bestaande problemen en het voorkomen van toekomstige problemen.

Onrechtmatige (of permanente) wordt in de brief van 14 november 2003 gedefinieerd als: 'het (al dan niet tijdelijk) gebruiken van een voor recreatie bestemd verblijf als hoofdwoonverblijf'. Er is sprake van het permanent bewonen van een recreatiewoning of caravan als iemand daar zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft.

In deze beleidsnotitie wordt omschreven op welke wijze de gemeente Grootegast da onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen gaat aanpakken.

2 Situatie Grootegast

In de gemeente Grootegast zijn drie categorieën recreatiewoningen te onderscheiden. Het aangeven van dit onderscheid is gebaseerd op de historie en de gebiedsomschrijving/-kenmerken van de recreatiewoning. De volgende vormen van recreatiewoningen worden onderscheiden:

1. Situatie Golden Raand
2. Situatie Strandheem
3. Solitaire recreatiewoningen en recreatieverblijven op campings

De status van de recreatiewoningen in de Golden Raand staat al vanaf de jaren '80 onder druk. De woningen zijn altijd meer in trek geweest als starterswoning dan als tweede woning. Het gevolg is dat de 24 recreatiewoningen al vele jaren permanent worden bewoond. Deze situatie is ook jarenlang gedoogd door de gemeente.

In het gebied Strandheem Opende aan de Oude Trambaan zijn onlangs 15 recreatiewoningen gerealiseerd. In De Koers Verlegd is voor dit gebied nadrukkelijk ingezet op recreatie en hebben deze recreatiewoningen een belangrijke recreatiefunctie.

Naast de situaties van Golden Raand en Strandheem komen er in het buitengebied naar schatting 5 solitaire panden voor waar ogenschijnlijk onrechtmatig in gewoond wordt. In de uitwerking van de beleidsvisie zullen met name voor deze situaties keuzes moeten worden gemaakt of de gemeente legaliseert, handhavend gaat optreden dan wel een persoonlijke gedoogbeschikking afgeeft. Ook ten aanzien van recreatieverblijven op campings zoals stacaravans zal onrechtmatige bewoning worden onderzocht. Op dit ommoment is de verachting dat er weinig van dergelijke gevallen in de gemeente aanwezig zijn.

3 Oplossingsrichtingen

Legalisering (Golden Raand)

Voor complexen van recreatiewoningen wordt door minister Dekker de mogelijkheid tot bestemmingsplanwijziging geboden voor de recreatiecomplexen:

1. die op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig werden bewoond;
2. die zijn gelegen buiten de aangewezen waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
3. die thans niet bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd;
4. waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit;
5. en waarvan een bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Hierbij wordt opgemerkt dat het absoluut niet de bedoeling is om de bestemming te wijzigen van recreatiewoningen die niet of nauwelijks word bewoond of nog een belangrijke recreatiefunctie hebben. Ook mag het niet zo zijn dat door de bestemmingswijziging een nieuwe behoefte ontstaat aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied. De oplossing geldt in feite alleen voor Golden Raand.

In oktober 1973 heeft de provincie haar goedkeuring verleend aan de partiële herziening bestemmingsplan Oldekerk 1950 voor het realiseren van een aantal zomerwoningen. De term zomerwoningen is specifiek bepaald en staat permanente bewoning niet toe. Hoewel, vanaf 1988 wordt al melding gemaakt van permanente bewoning van de zomerwoningen. Alle woningen zijn in particulier bezit, een vereniging van eigenaren beheert het terrein. Volgens de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) is op ieder adres van de 25 woningen die het park telt, iemand ingeschreven. De datum van inschrijving van de meeste bewoners stamt uit halverwege de jaren negentig. Hieruit kan worden aangenomen dat het merendeel van de recreatiewoningen onrechtmatig zou kunnen worden bewoond. Ook in de periode voor de jaren negentig zijn er aanwijzingen dat er onrechtmatige bewoning zou plaatsvinden.

Wanneer het recreatiepark Golden Raand nu wordt getoetst aan de voorwaarden die minister Dekker noemt in haat brief aan de Tweede Kamer, zal duidelijk zijn dat er maar één oplossing is; het wijzigen van de recreatieve bestemming in een woonbestemming. Reden hiervoor is de lange periode waarin de situatie actief wordt gedoogd door de gemeente. Wanneer dit gebied in het te actualiseren bestemmingsplan voor de kern Oldekerk/Niekerk opnieuw een recreatieve bestemming zou krijgen, zal er door de gemeente handhavend moeten worden opgetreden. Dat is, gezien de voorgeschiedenis, een moeilijk zaak. De woningen zullen bij legalisering echter wel moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit.

In de tweede helft van 2003 is gestart met de actualisering van de bestemmingsplannen in onze gemeente. Oldekerk/Niekerk is de eerste kern waarvoor het bestemmingsplan zal worden geactualiseerd. Inmiddels is samen met Buro Vijn een start gemaakt met dit plan. Bij het vastleggen van de plangrenzen is gekozen om de Golden Raand in het plangebied op te nemen. In maart 2004 hebben wij besloten om in oriënterende zin in overleg te treden met de vereniging van eigenaren van het recreatiepark Golden Raand.

Handhaving (Oude Trambaan)

Voor de recreatiewoningen die geen bestemmingswijziging krijgen of waar de bewoners geen persoonsgebonden gedoogbeschikking krijgen toegekend, moet de gemeente handhavend optreden in geval van permanente bewoning. De betreffende recreatiewoning

dient in overeenstemming met het bestemmingsplan te worden gebruikt. Dit geldt met namen voor de recreatiewoningen op Strandheem (Oude Trambaan). In het vastgestelde bestemmingsplan Strandheem (2000) is in de toelichting en de voorschriften van het plan reeds opgenomen dat permanente bewoning van de recreatiewoningen niet wordt toegestaan. Daarmee is het onmogelijk, gezien de datum van het vaststellingsbesluit van het plan, en naar onze mening ook onwenselijk om permanente bewoning te legaliseren.

Om te kunnen handhaven dient te worden aangetoond of er aan de Trambaan sprake is van het houden van een hoofdverblijf in een recreatiewoning (zomerhuis). Als er sprake is van permanente bewoning dan is dit in strijd met het bestemmingsplan Strandheem.

In de algemene bepalingen artikel 1 van het bestemmingsplan Strandheem is het begrip Zomerhuis omschreven als: een gebouw, dat dient als recreatiewoonverblijf, waarvan de gebruiker hun hoofdverblijf elders hebben. Het begrip hoofdverblijf wordt niet verder omschreven in het plan, maar duidelijk is wel dat er onderscheid wordt gemaakt tussen een recreatiewoonverblijf en het hoofdverblijf elders.

Artikel 5 van de planvoorschriften bestemt het gebied waarin de recreatiewoningen (zomerhuis) aan de Oude Trambaan zijn gebouwd voor permanente verblijfsrecreatie. In de doeleindenomschrijving onder lid 1 zijn de bedoelde gronden van artikel 5 bestemd voor zomerhuizen; sport-, speel- en groenvoorzieningen en water; wegen; openbare nutsvoorzieningen. Onder artikel 5, lid 2 is aangegeven dat de verwerking van de bestemming middels een procedure als bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) nader wordt uitgewerkt. Het artikel 11 uitwerkingsplan, vastgesteld 4 juli 2000, biedt ruimte voor 15 zomerwoningen. De gebruiksbepalingen van artikel 5, 6e lid geven aan dat het verboden is de gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met de in lid 1 gegeven doeleindenomschrijving. Dit betekend dat de gronden mogen worden gebruikt voor zomerhuisjes en dus niet als hoofdverblijf. Overtreding van het 6e lid wordt in lid 8 van de bestemmingsplanbepalingen aangemerkt als een strafbaar feit in de zin van artikel 59 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het bestemmingsplan Strandheem kent onder artikel 6 een afzonderlijke bestemming Wonen. Binnen de bestemming Wonen kan op de plankaart nog een extra aanduiding "Z" zijn aangegeven. Woonbestemmingen met deze extra aanduiding hebben recht op het plaatsen van een zomerwoning.

In het bestemmingsplan Strandheem is het gebied, dat bestemd is voor permanente verblijfsrecreatie (zomerhuizen), nader uitgewerkt middels een artikel 11 WRO procedure. In het wijzigingsplan is in de toelichting aangegeven dat door de realisering van de zomerhuisjes wordt begonnen met de versterking van de recreatieve waarden in het gebied. De begrippen in het uitwerkingsplan komen overeen met de begrippen zoals die in het moederplan worden gehanteerd. Wel wordt het begrip Permanente bewoning omschreven als:

- bewoning van een ruimte als hoofdverblijf.

Een hoofdverblijf is volgens de begripsbepaling

- de plaats waar een persoon gedurende een jaar de meeste nachten doorbrengt in combinatie met de plaats waar het sociale leven van deze persoon zich afspeelt.

Om voldoende aanwijzingen te vinden of iemand een recreatiewoonverblijf (zomerhuis) permanent gebruikt zullen verschillende instrumenten in combinatie worden gebruikt. De gemeenten Harderwijk en Den Helder hebbende volgende instrumenten omschreven die hiervoor beschikbaar zijn. Hoewel in deze gemeenten de problematiek van een ander schaalniveau is, kan wel gebruik worden gemaakt van de gehanteerd instrumenten:

1. controle van registratiesystemen
2. controle opgegeven adres

3. melding van burgers
4. waarneming ter plaatse
5. verklaringen van betrokkenen

1. Het verifiëren 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 woonsituatie kan worden opgemaakt. 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 verschillen. Gemeenten mogen echter niet zonder meer van allerlei registraties gebruik maken om er achter te komen waar iemand feitelijk woont. De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) en privacyreglementen van de instanties die persoonsregistraties bijhouden stellen hieraan beperkingen. De voormalige Registratiekamer (tegenwoordig Commissie Bescherming Persoonsgegevens) heeft inmiddels aangegeven welke gegevensbestanden mogen worden geraadpleegd zonder dat daarmee de privacy van de 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 de betrokkene (de verdachte bewoner) toestemming is gegeven. Overigens is in geen van de gevallen de houder van een persoonsregistratie verplicht tot medewerking. Dit betekent dat het mede van het beleid van de betreffende instantie zal afhangen of aan het verzoek om medewerking zal worden voldaan.
2. Als bewoners van recreatieverblijven niet in de GBA van de gemeente staan ingeschreven, dan geeft de informatie over de situatie op het adres waar ze wel staan ingeschreven, over het algemeen goede aanwijzingen over de feitelijke woonsituatie. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (25-7-2001) mogen gemeenten uitgaan van de juistheid van de GBA inschrijving. Samen met enkele andere constateringën rechtvaardigt de inschrijving het vermoeden van permanente bewoning. Indien de verdachte dit vermoeden niet kan weerleggen mag volgens de rechter er van uit worden gegaan dat er recreatiewoning als hoofdwoonverblijf wordt gebruikt.
3. Al dan niet anonieme tips van burgers over gevallen van permanente bewoning kunnen belangrijke aanwijzingen voor de gemeten opleveren. Naarmate de gemeente actiever handhaaft, zullen er ook meer meldingen van burgers komen. Meldingen van gevallen van permanente bewoning van recreatieverblijven zijn met name te verachten van mensen die zelf door de gemeente worden aangepakt. Deze personen zullen zich achtergesteld voelen bij mensen waartegen de gemeente geen actie onderneemt. Overigens dient te worden opgemerkt dat de toegevoegde waarde van deze informatie gering is en die zin dat een dergelijk instrument moet worden bekeken in samenhang met andere bewijslast. De gemeente moet niet afhankelijk worden van het klikgedrag van degenen die reeds door de gemeente zijn aangeschreven. Het is maar de vraag of dergelijke informatie nog als objectief kan worden aangemerkt. Voorts kan het wel of niet aanpakken van illegale bewoners niet afhankelijk worden gesteld van het wel of niet aangegeven door omwonenden.
4. 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 indien reeds vermoedens bestaan van permanente bewoning. De controle ter plaatse zal zich voornamelijk richten op de feitelijke aanwezigheid of afwezigheid van bewoners en op uiterlijke kenmerken van de recreatiewoonverblijven die aanwijzingen kunnen geven voor de wijze van bewoning.

5. Naast de gegevensverzameling door de gemeente, kunnen ook verklaringen van betrokkenen aanwijzingen voor permanente bewoning opleveren. In de praktijk blijken veel mensen die worden geconfronteerd met het vermoeden van de gemeente dat zij een recreatieverblijf permanent bewonen, toe te geven dat dit ook daadwerkelijk het geval is. Ook kan in zo'n geval de bewijslast worden omgekeerd in die zin dat betrokkene moet aantonen waar hij of zij dan wel feitelijk hoofdverblijf houdt.

Opgemerkt dient te worden dat deze lijst niet uitputtend is. Gezien de complexiteit van het probleem moeten alle mogelijke gegevens worden aangewend in de bewijsvoering. Met namen de feitelijke controle is van belang. Dit is nog eens onderstreept door de rechter bij de aanpak van permanente bewoning door de gemeente Ermelo.

De ontwikkelaar van de recreatiewoningen (zomerwoning) Poelman Zandhandel B.V. is als deelnemer aan de revitalisering van het recreatiegebied Strandheem vanaf het begin betrokken geweest bij de ontwikkeling van de recreatiewoningen. Vanaf het begin van het traject werd duidelijk dat maximaal 15 recreatiewoningen gerealiseerd kunnen worden. Bij planvorming was bij de gemeente en de ontwikkelaar duidelijk dat permanente bewoning van de 15 recreatiewoningen niet is toegestaan. Aanvullend is dit bestuurlijk meermalen door het college benoemd, o.a. bestuurlijk overleg 8 oktober 2003 en bij brief van 25 augustus 2003 en 26 februari 2004. Tijdens de overleggen en in de correspondentie is aangegeven dat de bedoelde woningen slechts mogen worden gebruikt voor recreatieve doeleinden en dat permanente bewoning niet is toegestaan. Eveneens wordt ter informatie gewezen op het feit dat als blijkt dat er sprake is van permanente bewoning, het college genoodzaakt is om tot handhaving over te gaan.

Ook in de overige correspondentie richting de ontwikkelaar is aangegeven dat permanente bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan. Een aantal belangstellenden voor de zomerwoningen heeft bij de gemeente geïnformeerd naar de gebruiksmogelijkheden van de woningen. In contacten die daar uit voortvloeiden is structureel aangegeven dat permanente bewoning niet is toegestaan.

In welke gevallen, naast Strandheem (Oude Trambaan), de gemeente handhavend zal optreden zal per geval worden beoordeeld.

Persoonsgebonden gedoogbeschikking (solitaire woningen)

Om tegemoet te komen aan bestaande situaties waar bewoners al lange tijd onrechtmatig wonen heeft de minister aangegeven dat gemeenten de mogelijkheid hebben om persoonsgebonden gedoogbeschikkingen af te geven. Het gaat met name om die situaties waarin gemeente en/of provincie geen bestemmingswijziging kan of wil overwegen. Voorwaarde is wel dat het pand voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. Als, bijvoorbeeld bij verhuizing, de persoonsgebonden gedoogbeschikking afloopt, dan dient de gemeente handhavend op te treden.

Voor solitaire woningen geldt dat per geval wordt bekeken wat de voorschriften binnen het bestemmingsplan mogelijk maken. Bij solitaire woningen zal ook niet in elk geval sprake zijn van een recreatieve bestemming maar bijvoorbeeld het gebruik van een omgebouwde veestalling voor recreatieve doeleinden. Vervolgens zal moeten worden afgewogen of handhavend wordt opgetreden dan wel dat de situatie actief wordt gedoogd.

5 Aanpak

Om aan te kunnen tonen in welke gevallen er sprake is van een permanente bewoning, zal nagegaan moeten waar het hoofdverblijf van de bewoner is en zullen controles moeten worden uitgevoerd. Daarbij worden de volgende elementen gehanteerd:

Publicatie

- Voor 1 januari 2005 publiceren en kenbaar maken welk beleid de gemeente gaat voeren.
- In correspondentie structureel aangeven dat permanente bewoning niet is toegestaan.

Relevante info

- Controleren van gemeentelijke registraties op de adressen aan de Oude Trambaan.
- Controle van andere registraties en het achterhalen of de eigenaar een papieren schijnwereld heeft gecreëerd.
- Gegevens van de belastingdienst opvragen en andere mogelijkheden benutten die onrechtmatige bewoning kunnen aantonen.

Controle

- Controle ter plaatse van verdachte recreatiewoningen. Bij controles zal de feitelijke situatie worden opgenomen door één of twee van het bureau BWT, BZ en/of R.O. Het doel van de controles is om het bewijsmateriaal dat is verzameld bij de registratiecontrole te verstevigen met extra belastend materiaal.

Wanneer de controles voldoende aanwijzingen hebben opgeleverd dat er sprake is van permanente bewoning, gaat de gemeente over tot het opleggen van een dwangsom. Daarbij zal ook de openbaar ministerie worden ingelicht.

Handhaven

- Bij constatering van permanente/ onrechtmatige bewoning ontvang te de overtreder een vooraankondiging dwangsom. Dit betekent dat de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld om, binnen gestelde termijn, de situatie in overeenstemming te brengen met het bestemmingsplan. Mocht na de gestelde termijn blijken dat de strijdigheid voortduurt dan zal een last onder dwangsom worden opgelegd. In last onder dwangsom wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreding moet zijn opgeheven. Na afloop van deze termijn wordt een dwangsom verbeurt. In de eerste maand verbeurt de overtreder een bedrag van €500,--. In de daarop volgende maanden volgt een maandelijkse verbeuring van €2000,-- dat de strijdigheid voortduurt tot een maximum van €22.500,-- (12 maanden) verbeuren. Na het verlopen van de maximum termijn van 12 maanden kan een nieuwe dwangsom worden opgelegd.
- In gevallen waar sprake is van bijzondere omstandigheden, wordt bepaald of er een persoonsgebonden beschikking wordt afgegeven.

Grootegast. 16 november 2004

Het college van Burgemeester en Wethouders,

W.P. van Boggelen, secretaris

K.B. Dijkstra, burgemeester