

**Aanpak van bewoning in strijd met de recreatieve
bestemming binnen de gemeente Alphen-Chaam**
Afstudeerscriptie



*Nathalie Geerts
Ulicoten, mei 2013*

Aanpak van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming binnen de gemeente Alphen-Chaam

Afstudeerscriptie



Locatie en datum	:	Ulicoten, mei 2013
Naam	:	Nathalie Geerts (studentnummer: 1119895)
Klas	:	U_R4YD
Afstudeeradres	:	Gemeente Alphen-Chaam Willibrordplein 1 5131 AV Alphen
Afstudeermentor	:	Mevr. K. van den Akker
Onderwijsinstelling	:	Juridische Hogeschool – locatie Tilburg Meerkoldreef 6 5042 PN Tilburg
Afstudeerdocenten	:	Dhr. W. Struijlaart Mevr. R. van Loon

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de deeltijdopleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool te Tilburg. Mijn afstudeerproject heb ik uitgevoerd binnen de gemeente Alphen-Chaam, waar ik al drie studiejaren met veel plezier stagiaire ben op de afdelingen Publiekszaken (Cluster Vergunningverlening) en afdeling Beleid en Beheer (cluster Handhaving).

Na lang speuren naar een geschikt onderwerp voor het schrijven van mijn afstudeerscriptie kwam ik uit bij bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Een onderwerp waarvoor ik reeds enige uitzoekwerk heb verricht, vanwege onder meer het ingetrokken wetsvoorstel 'Vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen'. Na verschillende hindernissen bij het opstellen van een gedegen onderzoeksopzet is het proces om tot dit eindresultaat te komen vrij voortvarend gelopen. Uiteraard was dit niet gelukt zonder de hulp van een aantal personen die ik bij deze enorm wil bedanken voor al hun tijd, kennis en gezelligheid.

Ten eerste wil ik mijn afstudeermentor Karin van den Akker bedanken. Zij was niet alleen mijn mentor/begeleidster tijdens mijn afstudeerperiode, maar gedurende mijn gehele stage binnen de gemeente Alphen-Chaam. Daarnaast wil ik Ilona Raaijmakers en Loes Huynen bedanken voor de kennis op het gebied van handhaving en het mij betrekken bij het project 'Veilig en gastvrij recreëren Alphen-Chaam'.

Ook bedank ik mijn afstudeerdocent Wim Struijlaart voor de begeleiding, hulp en aansturing tijdens dit afstudeerproces. Door gerichte vragen te stellen gaf hij mij steeds weer nieuwe inzichten. Daarnaast heeft zijn feedback mij goed geholpen om tot dit resultaat te komen.

Ten slotte wil ik bij deze alle medewerkers van de gemeente Alphen-Chaam bedanken voor hun kennis en gezelligheid gedurende mijn gehele stageperiode. Ik heb mij al die tijd zeer op mijn plaats gevoeld. Ik werd opgenomen als een 'echte' collega. Ook wil ik mijn familie, vrienden en studiegenoten bedanken voor hun steun tijdens mijn opleiding.

Dus bij deze: iedereen bedankt voor de steun en leerzame tijd, maar ook voor de gezelligheid!

Nathalie Geerts
26 mei 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	4
1.1 Onderzoeksaanleiding	4
1.1.1 Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming – Gebruiksverbod.....	4
1.1.2 Parlementaire geschiedenis – Een langshepend probleem	5
1.1.3 Omvang problematiek – Een toename van onrechtmatige bewoning	6
1.1.4 Situatie binnen de gemeente Alphen-Chaam	7
1.2 Centrale vraag	7
1.3 Doelstelling en deelvragen.....	7
1.4 Onderzoeksmethodiek	8
1.5 Leeswijzer	8
2. Keuzemogelijkheden aanpak onrechtmatige bewoning	9
2.1 Handhaving	9
2.1.1 Last onder bestuursdwang	10
2.1.2 Last onder dwangsom.....	10
2.2 Omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik.....	11
2.2.1 Binnenplanse afwijking (art. 2.12 lid 1 sub a onder 1 Wabo)	12
2.2.2 Planologische kruimelgevallen (art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo)	12
2.2.3 Buitenplanse afwijking (art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo)	13
2.3 Gedogen.....	13
2.4 Bestemmingswijziging	14
2.5 Overgangsrecht	15
2.6 Sterfhuisconstructie	15
3. Bewijsmiddelen onrechtmatige bewoning recreatiewoningen	16
3.1 Bewijsvraag	16
3.2 GBA-inschrijving	17
3.3 Feitelijke controles en waarnemingen.....	18
3.4 Hypotheekrenteafrek	19
3.5 Overige gegevens	20
4. Grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur	21
4.1 Grondrechten – EVRM en Grondwet	21
4.2 Algemene beginselen van behoorlijke bestuur.....	22
5. Beleid hogere overheden.....	24
5.1 Het Rijk – De Nota Ruimte.....	24
5.2 Provincie Noord-Brabant – Ruimtelijke ordening Noord-Brabant.....	25
6. Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming in gemeente Alphen-Chaam	26
6.1 Omvang problematiek.....	26
6.2 Bestemmingsplanbepalingen.....	27
6.2.1 Bestemmingsplan ‘Buitengebied Alphen-Chaam 2010’	27
6.2.2 Bestemmingsplan ‘Kom Chaam 2005’	27
6.3 Plan van aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen	28
6.4 Handhavingsbeleid permanente bewoning recreatiewoningen	28
6.5 Uitsterfregeling Galder.....	29
6.6 Uitspraak Raad van State (ABRvS 28 juni 2006, 200508161/1)	29

7. Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming – een praktijkvergelijking	30
7.1 Gemeente Baarle-Nassau	30
7.2 Gemeente Gilze en Rijen.....	31
7.3 Gemeente Goirle	32
7.4 Gemeente Zundert.....	33
7.5 Gemeente Midden-Delfland	34
7.6 Gemeente Borger-Odoorn, gemeente Vaals en gemeente Heerde.....	34
7.6.1 Gemeente Borger-Odoorn	34
7.6.2 Gemeente Vaals.....	35
7.6.3 Gemeente Heerde	35
7.7 Overzicht werkwijze gemeenten	36
7.8 Conclusie.....	37
8. Conclusies en aanbevelingen	38
8.1 Bestemmingsplanbepalingen.....	38
8.2 Bewijsvorming	39
8.3 Keuzemogelijkheden	40
8.4 Meest geschikte werkwijze	43
9. Referenties.....	44
Bijlage I Voorbeeldbeleidsregels VNG	49
Bijlage II Jurisprudentieoverzicht	52

Samenvatting

Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming is al ongeveer 15 jaar gespreksonderwerp in de Tweede Kamer. Het betreft handelen in strijd met de bestemmingsplanvoorschriften, wat op grond van art. 2.1 lid 1 sub c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verboden is. Veelal is in de bestemmingsplanvoorschriften opgenomen dat het niet is toegestaan om een recreatiewoning te gebruiken als hoofdverblijf of te gebruiken in een hoedanigheid die noopt tot inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. Ondanks het gebruiksverbod komt bewoning in strijd met de recreatieve bestemming in de praktijk veelvuldig voor. Bekend is dat dit probleem in het verleden ook voorkwam binnen de gemeente Alphen-Chaam. Hoogstwaarschijnlijk speelt deze problematiek nu nog steeds. De omvang komt in beeld bij het project 'Veilig en gastvrij recreëren Alphen-Chaam'. Daarnaast zijn er binnen de gemeente Alphen-Chaam signalen dat er arbeidsmigranten in recreatiewoningen gehuisvest worden. Het probleem dat dus speelt is bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Ten aanzien van permanente bewoning heeft de gemeente Alphen-Chaam beleid. Dit beleid omvat een combinatie van afgifte van (tijdelijke) persoonsgebonden gedoogbeschikkingen – waarbij de geldigheid van de gedoogbeschikking afhankelijk is van het ontstaansmoment van de bewoning – en handhaving van de recreatieve bestemming. Er is geen beleid opgesteld specifiek voor bewoning door arbeidsmigranten.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Welke werkwijze is voor de gemeente Alphen-Chaam het meest geschikt om op te treden tegen permanente bewoning in strijd met de recreatieve bestemming van het bestemmingsplan?

Om tot een antwoord op deze vraag te komen is er zowel theorie- als praktijkonderzoek gedaan. Voor de beantwoording van de centrale vraag is het onder meer van belang om te weten welke mogelijkheden er zijn als er sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming, wat het standpunt van het Rijk en de provincie Noord-Brabant is en hoe het een en ander zich verhoudt tot grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Er zijn vier mogelijkheden ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming:

1. handhaving middels last onder bestuursdwang of last onder dwangsom;
2. afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking;
3. afgifte van een omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning;
4. bestemmingswijziging, waarbij de recreatieve bestemming omgezet wordt in een woonbestemming.

Daarnaast is er ook de mogelijkheid tot het opstellen van een sterfhuisconstructie, wat als het ware overeenkomt met afgifte van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen.

Of sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming hangt samen met de wijze waarop het gebruiksverbod is vastgelegd in de bestemmingsplanvoorschriften. In het gebruiksverbod dat geldt binnen de gemeente Alphen-Chaam is een maximaal aantal verblijven opgenomen, wordt dit aantal overschreden dan wordt dit gezien als bewoning. Dit wordt afgeraden door onder meer het Ministerie van VROM. Om te kunnen concluderen dat sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming zal namelijk uit waarnemingen moeten blijken dat er meer verblijfsmomenten zijn dan het aantal dat opgenomen is in het gebruiksverbod. Dit is een zeer intensieve last, die veel tijd kost en waarmee hoge kosten gemoeid zijn. Aanbevolen is om – evenals de meeste gemeenten van het praktijkonderzoek – bij de bestemmingsplanvoorschriften aan te sluiten bij het hebben van hoofdverblijf.

Het beleid van het Rijk ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming is vastgelegd in de Nota Ruimte. Het uitgangspunt van de Nota Ruimte is dat permanente bewoning van recreatiewoningen verboden is. Het Rijk geeft provincies en gemeenten hierbij ruimte door bestemmingswijzing en gedogen – binnen vastgestelde kaders – mogelijk te maken. Het standpunt van de provincie Noord-Brabant is dat bewoning in strijd met de recreatieve bestemming voorkomen moet worden en dat overgegaan dient te worden tot handhaving van de recreatieve bestemming.

Uit jurisprudentie blijkt dat handhaving van de recreatieve bestemming zelden tot nooit in strijd met grondrechten wordt geacht. Veelal is de Afdeling van oordeel dat het belang van handhaving van de recreatieve bestemming zwaarder weegt dan de belangen van de bewoners. Wel dient er bij besluitvorming rekening gehouden te worden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Een probleem dat bij bewoning in strijd met de recreatieve bestemming komt kijken is bewijsvorming. Bewijsmiddelen hierbij zijn onder ander GBA-inschrijving, feitelijke waarnemingen en hypotheekrenteaf trek. Dit betreft een niet-limitatieve opsomming. Uit jurisprudentie blijkt dat vaak een combinatie van bewijsmiddelen slechts afdoende is om te concluderen dat er sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming.

In het praktijkonderzoek is er een vergelijking gemaakt met verschillende gemeenten, die een bepaalde binding hebben met de gemeente Alphen-Chaam. Het gaat om buurgemeenten en gemeenten die – evenals de gemeente Alphen-Chaam – in het bezit zijn van het Cittaslow-keurmerk. Hieruit blijkt dat de meeste gemeenten kiezen voor een combinatie van handhaving middels een last onder dwangsom en afgifte van persoonsgebonden gedoogbeschikking. Wel valt op dat er een grote variatie is in de begunstigingstermijnen en de hoogte van de dwangsommen.

Geconcludeerd is dat de werkwijze die de gemeente Alphen-Chaam hanteert – een combinatie van handhaving en afgifte van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen – in principe toereikend is. De gewenste werkwijze met inachtneming van de doelstelling van het plan van aanpak 'permanente bewoning van recreatiewoningen' van de gemeente Alphen-Chaam en jurisprudentie is handhaving van de recreatieve bestemming. In de praktijk zal veelal toch gekozen worden voor een combinatie van handhaving van de recreatieve bestemming en afgifte van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Onder andere politieke factoren, handhavingcapaciteit en -kosten spelen hierbij een rol.

1. Inleiding

De gemeente Alphen-Chaam is op 1 januari 1997 ontstaan door samenvoeging van verschillende (deel)gemeenten en bestaat uit de kernen Alphen, Bavel AC, Chaam, Galder, Strijbeek en Ulvenhout AC. De oppervlakte van de gemeente bedraagt 9363 hectare. Op 31 december 2011 was het inwoneraantal van de gemeente 9525. Alphen-Chaam is sinds 26 juni 2010 Cittaslow gecertificeerd. Het Cittaslow-keurmerk wordt afgegeven als een gemeente zich onderscheidt op de beleidsterreinen milieu, infrastructuur, kwaliteit van leven, instandhouding van streekproducten, gastvrijheid en bewustzijn. Het gaat hierbij om gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.¹ Op dit moment wordt er binnen de gemeente Alphen-Chaam uitvoering gegeven aan het project '**Veilig en gastvrij recreëren Alphen-Chaam**'. Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming is één van de onderdelen van dit project.

1.1 Onderzoeksaanleiding

Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming, met name permanente bewoning, kent een lange geschiedenis. Het is al ongeveer 15 jaar gespreksonderwerp in de Tweede Kamer. Er zijn verschillende redenen waarom het strijdige gebruik ongewenst is, zoals aantasting van het buitengebied, doorkruising van het huisvestingsbeleid en verloederling van recreatieterreinen.²

1.1.1 Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming – Gebruiksverbod

Op grond van art. 2.1 lid 1 sub c van de Wabo is het verboden om zonder omgevingsvergunning gronden te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid, het bevat voorschriften betreffende 'een goede ruimtelijke ordening'.³ In deze voorschriften wordt veelal aangegeven dat een recreatiewoning bestemd is voor **tijdelijk recreatief verblijf**. Bij het ontbreken van een definitie van 'recreatief verblijf' wordt aangesloten bij het dagelijks spraakgebruik: **verblijf dat gericht is op ontspanning of vrijetijdsbesteding**.⁴ Wanneer deze uitleg gevolgd wordt is het gebruik als hoofdverblijf en huisvesting van arbeidsmigranten (of stagiaires) in recreatiewoningen in strijd met de recreatieve bestemming, omdat verblijf enkel gericht op ontspanning of vrijetijdsbesteding ontbreekt. Bewoning heeft een andere ruimtelijke uitstraling dan recreatief verblijf.⁵ Het is dan ook wenselijk om alle vormen van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming aan te pakken.^{6,7} Ondanks het gebruiksverbod – dat voorkomt in veel bestemmingsplannen – komt bewoning in strijd met de recreatieve bestemming in de praktijk toch veelvuldig voor.⁸ Wanneer in de gebruiksvoorschriften is opgenomen dat het verboden is gronden te *laten* gebruiken in strijd met de recreatieve bestemming, kan naast de feitelijke 'zichtbare' overtreder (de bewoner) ook de eigenaar van het recreatieverblijf aangeschreven worden.⁹ Optreden tegen het onrechtmatige gebruik is ook mogelijk via het strafrecht, dit wordt gezien als een ultimatum remedium.^{10,11}

¹ <<http://www.alphen-chaam.nl>>, geraadpleegd op 15 december 2012.

² Mus 2004, p. 1.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4, p. 3.

⁴ ABRvS 1 december 2010, LJN BO5696.

⁵ Rb. Zutphen 6 oktober 2006, LJN AZ0166.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4, p. 3.

⁷ VROM 2007, p. 5.

⁸ Werkgroep permanente bewoning van recreatieverblijven 2005, p. 7.

⁹ VROM 2007, p. 5.

¹⁰ Art. 1a sub 2e van de Wet op de economische delicten.

¹¹ Van Buuren 2010, p. 341-344.

1.1.2 Parlementaire geschiedenis – Een langstlepend probleem

In 1999 werd de regering opgeroepen om vóór de zomer van 2000 een voorstel te doen betreffende uitbreiding van de beschikbare instrumenten tegen bewoning van recreatieverblijven.¹² De Minister van VROM heeft aangegeven dat de volgende instrumenten beschikbaar zijn: het bestemmingsplan, de bouwvergunning en overleg met recreatieondernemers.¹³ Het aantal gevallen van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming bleef toenemen. Hieruit werd geconcludeerd dat de oproep niet geleid heeft tot een effectieve aanpak.¹⁴

In 2002 is verzocht om over te gaan tot **legalisatie** van schrijnende gevallen – situaties waarin de onrechtmatige bewoning al langdurig bestond – van permanente bewoning. Alle andere situaties van bewoning dienden bestreden te worden.^{15,16} Bij schrijven van 11 november 2003 heeft Minister Dekker van VROM de hoofdlijnen van het beleid uiteengezet, met als uitgangspunten duidelijkheid scheppen in gevallen die zijn aangevangen vóór 31 december 2004 en vermindering van de handhavingslast. Vanwege de grote verscheidenheid aan gemeentelijk beleid betreffende onrechtmatige bewoning is niet overgegaan tot een regeling op rijksniveau, maar tot verruiming van het beleidskader. Het gaat hierbij om de mogelijkheid om over te gaan tot **bestemmingswijziging** – van bestemming ‘recreatie’ naar bestemming ‘wonen’ – voor situaties die uiterlijk op 31 oktober 2003 zijn ontstaan.¹⁷ Als bestemmingswijziging geen optie is, kan overgegaan worden tot **actief handhaven** of het afgeven van een **persoonsgebonden gedoogbeschikking**. Het is aan de gemeenten om hierin een keuze te maken.¹⁸ Bij motie van Veenendaal is verzocht om **persoonsgebonden gedoogbeschikkingen** af te kunnen geven in situaties die bestonden op 31 oktober 2003 in gemeenten die tekort zijn geschoten in hun handhavingsbeleid.¹⁹ Gebleken is dat een aantal gemeenten beleid heeft vastgesteld, waarbij de **peildatum** later is dan 31 oktober 2003. Dit is, mits voldoende gemotiveerd, toegestaan.²⁰ Veelal kiezen gemeenten voor een combinatie van legaliseren, gedogen en/of handhaven.²¹ Vaak wordt echter tekortgeschoten in een consequente uitvoering van het beleid.²² Toch is en blijft handhaving van de recreatieve bestemming een gemeentelijke aangelegenheid. Er is dan ook niet overgegaan tot handhaving op rijksniveau.²³

In 2008 gaf de Tweede Kamer aan dat bekend is dat er sprake is van tijdelijke huisvesting van **arbeidsmigranten** op recreatieparken. Ondanks dat het hoofdverblijf in hun vaderland blijft, verblijven arbeidsmigranten op de recreatieparken niet vanwege recreatieve doeleinden. Gemeenten zijn ook in deze situatie verantwoordelijk voor handhaving van de recreatieve bestemming, waarbij de mogelijkheden zijn handhaving van de recreatieve bestemming, bestemmingswijziging of het afgeven van een tijdelijke persoonsgebonden ontheffing.²⁴

¹² Kamerstukken II 1999-2000, 26 800-XI, nr. 21.

¹³ Kamerstukken II 2000/01, 27 400-XI, nr. 47.

¹⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 400-XI, nr. 65.

¹⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 600-XI, nr. 50.

¹⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 600-XI, nr. 85.

¹⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 200-XI, nr. 22.

¹⁸ Mus 2004, p. 2.

¹⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 800-XI, nr. 120, p. 1.

²⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 300-XI, nr. 88, p. 2.

²¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300-XI, nr. 88, p. 3.

²² Kamerstukken II 2006/07, 30 800-XI, nr. 85, p. 3.

²³ Kamerstukken II 2008/09, 31 700-XI, nr. 70, p. 2.

²⁴ Handelingen II 2008/09, aanhangselnummer 785, p. 2.

Op 14 april 2010 is het **wetsvoorstel** 'Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen' bij de Tweede Kamer ingediend.²⁵ Het doel van het wetsvoorstel was om definitieve duidelijkheid bij bewoners te creëren.²⁶ Naar aanleiding van het voorstel van de VNG om beleidsregels op te stellen is het wetsvoorstel aangehouden en vervolgens ingetrokken.²⁷ De reden voor de intrekking is dat gemeenten zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het te voeren gedoog- en handhavingsbeleid. Het is nu aan gemeenten om beleid op te stellen of daar waar gewenst aan te passen. De **voorbeeldbeleidsregels** van de VNG, zoals weergegeven in bijlage I, kunnen daarbij als leidraad gehanteerd worden.^{28,29} Opvallend is dat de voorwaarden in de voorbeeldbeleidsregels hetzelfde zijn als de voorwaarden behorende bij de discretionaire bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning.

1.1.3 Omvang problematiek – Een toename van onrechtmatige bewoning

In 2003-2004 telde Nederland ongeveer 90.000 recreatiewoningen, waarvan 12.000 (13,3%) onrechtmatig werden bewoond. In 2006 was het aantal recreatiewoningen toegenomen naar 94.939 en het aantal onrechtmatige bewoningen was gestegen tot een aantal van 16.438 (17,3%).³⁰ Op 1 januari 2008 stond op het adres van ongeveer 10 procent van de ruim 100.000 recreatiewoningen iemand ingeschreven in de GBA.³¹ Kanttekening hierbij is dat het werkelijke aantal onrechtmatige bewoningen hoger zal liggen, omdat er niet altijd een GBA-inschrijving is. Begin 2009 werd ongeveer 8% van de recreatiewoningen in Nederland onrechtmatig bewoond door bewoners die de bewoning vóór 31 oktober 2003 hebben aangevangen. Op de in totaal ruim 100.000 recreatiewoningen zou dat gaan om ongeveer 8000 gevallen.³² Hoe de stand van zaken anno 2013 is, is onbekend. In theorie zou het aantal onrechtmatige bewoningen afgenomen horen te zijn, omdat veel gemeenten in de afgelopen jaren handhavend zijn opgetreden en/of over zijn gegaan tot afgifte van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Onrechtmatige bewoning komt niet slechts voor door autochtonen. Het komt ook veelvuldig voor dat arbeidsmigranten gehuisvest worden in recreatiewoningen. Vanwege het ontbreken van registratie van deze bewoners, zijn hierover geen aantallen bekend.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 1, p. 1.

²⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4, p. 2.

²⁷ <<http://www.vng.nl>>, geraadpleegd op 15 november 2012.

²⁸ <<http://www.rijksoverheid.nl>>, geraadpleegd op 7 februari 2012.

²⁹ <<http://www.vng.nl>>, geraadpleegd op 15 november 2012.

³⁰ VROM, uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen, januari 2007, P. 2

³¹ <<http://www.cbs.nl>>, geraadpleegd op 15 november 2012.

³² Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 3, p. 4.

1.1.4 Situatie binnen de gemeente Alphen-Chaam

Binnen de gemeente Alphen-Chaam staan ongeveer 244 recreatiewoningen, het gaat hierbij om zowel woningen op recreatieparken als solitaire recreatiewoningen.³³ In de periode 1999 tot 2009 zijn er verschillende personen aangeschreven. In de meeste gevallen gaat het hierbij om een informatiebrief – na een GBA-inschrijving – dat bewoning van de recreatiewoning niet is toegestaan. Er zijn ongeveer tachtig informatiebrieven verstuurd. Slechts zes personen zijn daadwerkelijk aangeschreven. In vier gevallen is een verzoek voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking afgewezen. Vervolgens is niet verder handhavend opgetreden, vanwege een tekort aan handhavingscapaciteit en -budget. Op dit moment is onduidelijk of de personen die een informatiebrief of een aanschrijving ontvangen hebben nog permanent op de recreatieparken wonen. Binnen de gemeente Alphen-Chaam zijn er drie beschikkingen afgegeven betreffende permanente bewoning van recreatiewoningen op recreatieparken. Deze beschikkingen houden in dat de permanente bewoning door desbetreffende persoon gedoogd wordt tot het moment van overlijden of verhuizen van de aangeschreven persoon, of het op een andere wijze beëindigen van de permanente bewoning. Wanneer één van deze omstandigheden zich voordoet mag de recreatiewoning nog slechts voor recreatieve doeleinden gebruikt worden.

Nog steeds is het aan de gemeenten zelf om de bewoning in strijd met de recreatieve bestemming aan te pakken. Zoals reeds aangegeven wordt er momenteel uitvoering gegeven aan het project '**Veilig en gastvrij recreëren Alphen-Chaam**'. Bij dit project wordt de situatie op verschillende veiligheidsgebieden in kaart gebracht, waaronder permanente bewoning en huisvesting van arbeidsmigranten. Sinds kort zijn er signalen betreffende bewoning op de recreatieparken door **arbeidsmigranten**, met name **MOE-landers**. Over het aantal arbeidsmigranten die wonen op recreatieparken is niets bekend, dit komt in beeld tijdens het project. Om het probleem van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming aan te pakken is het van belang om te weten welke mogelijkheden de gemeente heeft en wat het effect van deze mogelijkheden is.

1.2 Centrale vraag

Welke werkwijze is voor de gemeente Alphen-Chaam het meest geschikt om op te treden tegen bewoning in strijd met de recreatieve bestemming van het bestemmingsplan?

1.3 Doelstelling en deelvragen

Eind mei 2013 heeft het college van B&W van de gemeente Alphen-Chaam door middel van een adviesrapport inzicht in het probleem, waarbij voornamelijk gekeken wordt naar de juridische aspecten, en een advies betreffende de aanpak van (permanente) bewoning op recreatieparken, zowel door autochtonen als door arbeidsmigranten, in strijd met de recreatieve bestemming.

³³ <<http://www.cbs.nl>>, geraadpleegd op 10 januari 2013.

Om tot een advies te komen zijn de volgende deelvragen uitgewerkt:

1. Welke methoden zijn er om bewoning in strijd met de recreatieve bestemming aan te pakken en wat zijn de voor- en nadelen van deze methoden?
2. Welke knelpunten zijn er, met name op het gebied van grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij het optreden tegen bewoning in strijd met de recreatieve bestemming?
3. Hoe staan het Rijk en de provincie Noord-Brabant tegenover bewoning in strijd met het bestemmingsplan en welke acties hebben zij reeds ondernomen?
4. Wat is de werkwijze met betrekking tot bewoning in strijd met de recreatieve bestemming binnen de gemeente Alphen-Chaam, en hoe verhoudt zich dit ten opzichte van de werkwijze van vergelijkbare gemeenten, de beschikbare handhavingsmogelijkheden en jurisprudentie (waarbij het zowel gaat om feitelijke activiteiten als om beleidsuitgangspunten)?
5. Welke methoden kunnen het beste – vanuit juridisch oogpunt – binnen de gemeente Alphen-Chaam toegepast worden?

1.4 Onderzoeksmethodiek

Om tot dit onderzoeksrapport te komen zijn diverse onderzoeksmethoden gehanteerd. Het onderzoek is aangevangen met bestudering van wet- en regelgeving, literatuur – voornamelijk artikelen die beschikbaar zijn gesteld via de juridische databases – en kamerstukken. Vervolgens zijn het beleid van de gemeente Alphen-Chaam ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming en de geldende bestemmingsplannen doorgelicht. Waarna ook een enquête uitgezet is onder buurgemeenten en andere Cittaslow-gemeenten om een vergelijking te kunnen maken en om te leren van de ervaring van anderen. Veelal was er informatie beschikbaar via gemeentelijke websites, hier is dan ook gebruik van gemaakt. Ten slotte is er veelvuldig gebruik gemaakt van jurisprudentie van zowel rechtbanken als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Om tot een weloverwogen besluit te komen is het van belang om hieraan toereikend bewijs ten grondslag te leggen. Aldus wordt er in hoofdstuk 3 een niet-limitatieve beschrijving gegeven van beschikbare bewijsmiddelen. Niet alleen bewijsmiddelen spelen een rol in de besluitvorming, maar ook grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur welke beschreven worden in hoofdstuk 4. Welk beleid van de gemeente gewenst is hangt mede af van het beleid dat de hogere overheden, het Rijk en de provincie, voeren. In hoofdstuk 5 worden de visies van het Rijk en de provincie Noord-Brabant uiteengezet. Gevolgd door het beleid van de gemeente Alphen-Chaam in hoofdstuk 6. Dit beleid is vergeleken met een aantal andere gemeenten. De resultaten van dit praktijkonderzoek worden weergegeven in hoofdstuk 7. Ter afsluiting worden in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Gevolgd door de referenties in hoofdstuk 9. In bijlage I worden de voorbeeldbeleidsregels van VNG weergegeven en in bijlage II een niet-limitatief overzicht van jurisprudentie omtrent bewoning in strijd met de recreatieve bestemming.

2. Keuzemogelijkheden aanpak onrechtmatige bewoning

Er zijn vier mogelijkheden ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming:

1. handhaving (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang);
2. verlening van een omgevingsvergunning;
3. afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking;
4. bestemmingswijziging.

Daarnaast is het – afhankelijk van de bestemmingsplanbepalingen – mogelijk dat het gebruik valt onder het overgangsrecht en biedt eventueel een sterfhuisconstructie opties. Deze mogelijkheden worden in dit hoofdstuk uitgewerkt.

2.1 Handhaving

Op grond van art. 125 van de Gemeentewet is het bestuursorgaan bevoegd tot oplegging van een **last onder bestuursdwang**. Een bestuursorgaan is niet alleen bevoegd om van deze handhavingsmogelijkheid gebruik te maken, maar in beginsel hiertoe ook verplicht. Dit is de **beginselplicht tot handhaving**. Slechts onder bijzondere omstandigheden is het verdedigbaar om van handhaving af te zien, bijvoorbeeld bij concreet zicht op legalisatie of als handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.³⁴ Bij bewoning in strijd met de recreatieve bestemming hoeven ernstige financiële gevolgen en persoonlijke omstandigheden, zoals leeftijd, medische omstandigheden en het risico dat betrokkene op straat komt te staan geen reden te zijn om van handhaving af te zien.³⁵ Evenmin bestaat er concreet zicht op legalisatie als het beleid niet strekt tot het positief bestemmen van het strijdige gebruik.³⁶ Ook het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' bood geen enkel zicht op legalisatie, omdat op geen enkel moment zeker was dat dit voorstel het tot wet zou halen.³⁷ Daarnaast is het vaste jurisprudentie van de Afdeling dat het enkele feit dat gedurende lange tijd niet handhavend is opgetreden, niet betekent dat van handhaving moet worden afgezien.³⁸ Belangrijke redenen om in geval van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming voor handhaving te kiezen zijn onder andere voorkomen dat het buitengebied wordt aangetast en voorkomen dat het huisvestingsbeleid wordt doorkruist.^{39,40} Grootschalig handhaven brengt wel met zich mee dat er een groot beslag wordt gelegd op de ambtelijke capaciteit en financiële middelen. Op grond van het **keuzecriterium** als bedoeld in art. 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan het bestuursorgaan in plaats van een last onder bestuursdwang een **last onder dwangsom** opleggen.

De handhavingsbevoegdheid van bestuursorganen is neergelegd in art. 125 van de Gemeentewet. De beginselplicht tot handhaving brengt met zich mee dat een bestuursorgaan niet alleen bevoegd, maar in beginsel verplicht is om tot handhaving over te gaan. Slechts in geval van bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgezien. Vanwege het keuzecriterium kan er een last onder bestuursdwang óf een last onder dwangsom opgelegd worden.

³⁴ ABRvS 15 augustus 2012, LJN BX4665; ABRvS 20 februari 2008, LJN BC4636; ABRvS 15 augustus 2010, LJN BX4662.

³⁵ ABRvS 16 mei 2012, LJN BW5957; ABRvS 11 maart 2009, LJN BH5516; ABRvS 1 september 2010, LJN BN5704; ABRvS 5 maart 2008, LJN BC5757.

³⁶ ABRvS 12 november 2003, LJN AN7889.

³⁷ ABRvS 31 oktober 2012, LJN BY1714.

³⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4, p. 3.

³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4, p. 7.

⁴⁰ VROM 2007, p. 19.

2.1.1 Last onder bestuursdwang

De **last onder bestuursdwang** (art. 5:21 Awb) houdt in dat de overtreder een **last** opgelegd krijgt, zoals het beëindigen van planologisch strijdige bewoning van een recreatiewoning, als diegene daar niet binnen een vastgestelde termijn aan voldoet treedt het bestuursorgaan feitelijk op tegen het strijdige gebruik. Een last onder bestuursdwang kan bij het tegengaan van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming de vorm krijgen van **verzegeling** van de recreatiewoning.⁴¹ De Afdeling achtte deze handelswijze niet ondoelmatig en onevenredig, omdat de verzegeling verwijderd werd in de periode waarin het gebruik in overeenstemming zou zijn met het bestemmingsplan.⁴² Of dit handhavingsinstrument bij bewoning in strijd met de recreatieve bestemming praktisch is, is een tweede. De verzegeling zal steeds verwijderd moeten worden in de periode dat recreatief verblijf wel is toegestaan. De recreatiewoning moet wel beschikbaar kunnen zijn voor recreatie.

Het bestuursorgaan is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, bijvoorbeeld in de vorm van verzegeling van een recreatiewoning. Dit instrument is in geval van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming niet praktisch, daar verzegeling van de recreatiewoning ook gebruik voor recreatieve doeleinden onmogelijk maakt.

2.1.2 Last onder dwangsom

De **last onder dwangsom** (art. 5:32 Awb) is een herstelsanctie waarbij de overtreder een **last** opgelegd krijgt, zoals het beëindigen van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Als niet binnen een vastgestelde termijn – de **begunstigingstermijn** – aan de last voldaan wordt, verbeurt diegene daarmee een bepaald **geldbedrag** per tijdseenheid of per overtreding. De begunstigingstermijn mag in beginsel niet langer worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Deze termijn dient er toe de overtreder de mogelijkheid te bieden om de last uit te voeren zonder dat er geldsommen verbeurd worden.⁴³ Bij de oplegging van een last onder dwangsom is het van belang dat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking ervan.⁴⁴ Van de dwangsom dient een zodanige prikkel uit te gaan, dat de last wordt uitgevoerd zonder de geldsommen te verbeuren.⁴⁵ In jurisprudentie bestaat er een grote variatie in de hoogte van de dwangsom in geval van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming, enkele voorbeelden zijn € 2.000 per week en een maximum van € 40.000 en € 5.000 per tijdseenheid van vier weken, met een maximum van € 30.000.⁴⁶ Een dwangsom van € 4.500 per persoon per maand of gedeelte van de maand, met een maximum van € 90.000 per persoon werd ook in redelijke verhouding geacht tot de zwaarte van het geschonden belang. Ongeacht of betrokkene daardoor in financiële problemen raakte.⁴⁷

⁴¹ Art. 5:28 van de Awb.

⁴² ABRvS 25 juli 2007, LJN BB0369.

⁴³ ABRvS 16 mei 2012, LJN BW5957.

⁴⁴ ABRvS 12 november 2003, LJN AN7889.

⁴⁵ ABRvS 1 september 2010, LJN BN5704.

⁴⁶ ABRvS 1 maart 2006, LJN AV2943; ABRvS 12 augustus 2009, LJN BJ5056.

⁴⁷ ABRvS 17 december 2003, LJN AO0252.

De last onder dwangsom kan alleen aan een **overtreder** opgelegd worden.⁴⁸ De overtreder moet het in zijn macht hebben – het feitelijk en juridisch in staat zijn – om de last uit te voeren. Wanneer in de bestemmingsplanvoorschriften is opgenomen dat het strijdig laten gebruiken niet is toegestaan, kan aan deze persoon een last onder dwangsom opgelegd worden, omdat deze dan ook overtreder is. Voorafgaand aan het besluit wordt een **vooraanschrijving** aan de overtreder gericht, deze heeft dan gelegenheid om zijn **zienswijze** naar voren te brengen.⁴⁹ Vervolgens kan het **besluit** aan betrokkene gericht worden. Dit is een besluit als bedoeld in art. 1:3 Awb. Dit houdt in dat binnen zes weken na verzending van het besluit **bewaar** gemaakt kan worden bij het college. Waarna **beroep** open staat bij de rechtbank en vervolgens **hoger beroep** bij de Afdeling.⁵⁰

De dwangsom **verjaart** zes maanden na de dag waarop deze is verbeurd.⁵¹ Tegen inning van een dwangsom kan **verzet** worden aangetekend bij de civiele rechter, waarbij beoordeeld wordt of de overtreding na de begunstigingstermijn is doorgegaan.⁵² **Invordering** kan plaatsvinden middels een dwangbevel.⁵³ Als de last niet wordt uitgevoerd binnen de begunstigingstermijn wordt van rechtswege een geldsom verbeurd, dit wordt schriftelijk medegedeeld aan de overtreder. Op dat moment bestaat er nog de mogelijkheid voor bezwaar en beroep. Tegen de **aanmaning** en het dwangbevel tot betaling staat geen beroep open.⁵⁴ **Stuiving** door binnen het jaar een aanmaning te zenden laat de verjaringstermijn van één jaar opnieuw beginnen.⁵⁵

De last onder dwangsom is een herstelsanctie waarbij een dwangsom verbeurd wordt indien niet aan de last voldaan wordt. De hoogte van de dwangsom dient in redelijke verhouding te staan tot het geschonden belang.

2.2 Omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Op grond van art. 2.1 lid 1 sub c van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning gronden te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan. Het toetsingskader voor verlening van een dergelijke omgevingsvergunning is opgenomen in art. 2.12 lid 1 sub a van de Wabo en bepaalt dat een dergelijke vergunning slechts verleend kan worden:

- 1° met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels betreffende afwijking (**Binnenplanse afwijking**);
- 2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen (**Buitenplanse afwijking; planologische kruimelgevallen**);
- 3° indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat (**Buitenplanse afwijking**).

Dit is een **discretionaire bevoegdheid**, het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe. In beginsel is het college van de gemeente waar de uitvoering in hoofdzaak wordt uitgevoerd het **bevoegd gezag**.⁵⁶

⁴⁸ Art. 5:2 lid 1 sub b Awb.

⁴⁹ Art. 4:8 Awb.

⁵⁰ VROM 2007, p. 20.

⁵¹ Art. 5:35 lid 1 Awb.

⁵² VROM 2007, p. 21.

⁵³ Art. 4:114 e.v. Awb.

⁵⁴ Art. 8:4 sub m Awb.

⁵⁵ Art. 4:110 lid 1 en 2 Awb.

⁵⁶ Art. 2.4 lid 1 Wabo.

2.2.1 Binnenplanse afwijking (art. 2.12 lid 1 sub a onder 1 Wabo)

De **binnenplanse afwijking** houdt in dat van de bestemmingsplanvoorschriften wordt afgeweken binnen de grenzen die in dat bestemmingsplan gegeven worden, dit wordt ook wel **toverformule** of **afwijkingsregels** genoemd. Art. 3.6 lid 1 sub c van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) biedt de mogelijkheid om dergelijke afwijkingsregels op te nemen in een bestemmingsplan.⁵⁷ Een omgevingsvergunning betreffende binnenplanse afwijking kan dus slechts verleend worden als het gebruik valt binnen de afwijkingsregels van het bestemmingsplan. Het komt zelden tot nooit voor dat een dergelijke afwijkingsmogelijkheid in een bestemmingsplan geregeld is ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Op de voorbereiding van het besluit is de **reguliere voorbereidingsprocedure** van toepassing.⁵⁸ Dit houdt in dat de aanvraag wordt gepubliceerd.⁵⁹ Binnen **acht weken** na ontvangst van de aanvraag wordt hierop beslist, deze termijn kan eenmaal met maximaal **zes weken** worden verlengd. Van de beslissing vindt een publicatie plaats op dezelfde wijze als bekendmaking van de aanvraag.⁶⁰ Wanneer niet tijdig is beslist wordt de beschikking van rechtswege verleend, de **positieve fictieve beschikking**.⁶¹ Bekendmaking hiervan dient binnen **twee weken** plaats te vinden.⁶² Dit op laste van een dwangsom na verloop van twee weken na de ingebrekestelling door de aanvrager.⁶³

2.2.2 Planologische kruimelgevallen (art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo)

De **planologische kruimelgevallen** zijn opgenomen in art. 4 van bijlage II van het Bor.⁶⁴ In het tiende lid zijn eisen opgenomen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning:

- de recreatiewoning voldoet aan de eisen die aan een bestaande woning worden gesteld in de Woningwet en aanverwante regelgeving;
- de bewoning is niet in strijd met de regels uit de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij en de Reconstructiewet concentratiegebieden;
- de bewoner had op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik en heeft deze vanaf dat moment onafgebroken bewoond;
- de bewoner was op 31 oktober 2003 meerderjarig.

Het is aan de aanvrager om aan te tonen dat aan deze eisen voldaan wordt. Indien de aanvrager in de periode na de peildatum niet stond ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA), worden hoge eisen gesteld aan het aannemelijk maken van het hebben van hoofdverblijf op het recreatieadres. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gegevens betreffende energieverbruik, een verklaring van een huisartsenpraktijk, gegevens met betrekking tot betrokkenheid bij regionale organisaties of verenigingen en fiscale gegevens (zoals inkomsten verhuur eigen woning).⁶⁵ Op de voorbereiding van een dergelijke omgevingsvergunning is de **reguliere voorbereidingsprocedure** van toepassing. Voor het verloop van deze procedure wordt verwezen naar de omgevingsvergunning voor binnenplanse afwijking.

In de omgevingsvergunning worden de activiteiten waarop het betrekking heeft duidelijk beschreven. Aan een omgevingsvergunning kunnen **voorschriften** verbonden worden in het kader van de belangen genoemd in art. 2.12 van de Wabo.⁶⁶

⁵⁷ Van Buuren 2010, p. 146.

⁵⁸ Art. 3.7 van de Wabo.

⁵⁹ Art. 3.8 Wabo.

⁶⁰ Art. 3.9 Wabo.

⁶¹ Art. 3.9 lid 3 Wabo jo. Art. 4:20b lid 1 Awb.

⁶² Art. 4:20c lid 1 Awb.

⁶³ Art. 4:20d lid 1 Awb.

⁶⁴ Art. 2.7 van het Bor.

⁶⁵ VROM 2007, p. 13-14; ABRvS 27 februari 2013, LJN BZ2527.

⁶⁶ Art. 2.22 Wabo.

Daarnaast kan aangegeven worden voor welke **termijn** de beschikking geldt.⁶⁷ Na het verstrijken van deze termijn dient de vergunninghouder de bestaande toestand in overeenstemming te brengen met de bestemmingsplanvoorschriften. Een dergelijke omgevingsvergunning is op grond van art. 2.25 van de Wabo niet persoonsgebonden, maar zaaksgebonden. Dit betekent dat eventuele rechtsopvolgers de bewoning van een recreatiewoning mogen voortzetten. Nadeel hiervan is dat de bewoning in strijd met de recreatieve bestemming oneindig lang kan voortduren, mits de bewoning niet wordt onderbroken.

2.2.3 Buitenplanse afwijking (art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo)

Buitenplanse afwijking houdt in dat een omgevingsvergunning voor het gebruik in strijd met het bestemmingsplan verleend kan worden indien de activiteit niet in strijd is met een 'goede ruimtelijke ordening'. De motivering van het besluit dient een goede ruimtelijke onderbouwing te bevatten. Voorbereiding van een dergelijk besluit vindt plaats volgens de **uniforme openbare voorbereidingsprocedure**.⁶⁸ Dit houdt onder meer in dat het ontwerpbesluit ter inzage ligt en dat belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen.⁶⁹ De beslistermijn bedraagt in beginsel zes maanden.⁷⁰ In geval van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming wordt van deze mogelijkheid nauwelijks tot geen gebruik gemaakt. Veelal wordt ervoor gekozen om de recreatieve bestemming te handhaven.

Het toetsingskader voor planologisch strijdig gebruik maakt zowel binnenplanse als buitenplanse afwijking mogelijk. Dit is een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan. Van deze mogelijkheden ligt een omgevingsvergunning volgens de planologische kruimelgevallen het meest voor de hand. De voorwaarden daarvoor worden gegeven in art. 4 lid 10 van bijlage II van het Bor.

2.3 Gedogen

Vanwege de beginselplicht tot handhaving is gedogen alleen optioneel onder bijzondere omstandigheden, zoals concreet zicht op legalisatie of onevenredigheid tussen handhavend optreden en betrokken belangen.⁷¹ **Gedogen** houdt in dat het bevoegd gezag weet of hoort te weten dat er sprake is van een overtreding, maar hier niet tegen optreedt.⁷² Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds **passief gedogen**, waarbij het bevoegd gezag weet van de overtreding, maar daar niet tegen optreedt zonder dit naar buiten toe te uiten. Anderzijds is er **actief gedogen** door middel van de afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Door de afgifte van een **persoonsgebonden gedoogbeschikking** geeft het bestuursorgaan te kennen (voorlopig) niet handhavend op te treden tegen het strijdige gebruik.⁷³ Het beleidskader voor verlening van een dergelijke beschikking is uiteengezet in de beleidsbrief van 11 november 2003 van minister Dekker (VROM):

- de recreatiewoning is bewoond op de vastgestelde peildatum;
- de beschikking is persoons- en objectgebonden, is niet overdraagbaar en vervalt bij verhuizen of overlijden;
- de recreatiewoning voldoet aan de eisen van een woning uit het Bouwbesluit;
- de bewoning van de recreatiewoning is niet in strijd met milieuwetgeving.⁷⁴

⁶⁷ Art. 2.23 lid 1 Wabo jo. art. 5.18 lid 1 Bor.

⁶⁸ Art. 3.7 van de Wabo jo. art. 3.10 van de Wabo.

⁶⁹ Art. 3:11 jo. 3:15 van de Awb.

⁷⁰ Art. 3:18 van de Awb.

⁷¹ VROM 2007, p. 10.

⁷² Van Buuren 2010, p. 332.

⁷³ VROM 2007, p. 10.

⁷⁴ VROM 2007, p. 11-12.

Een persoonsgebonden gedoogbeschikking is een besluit als bedoeld in art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit betekent dat tegen de beslissing **bezwaar** en **beroep** open staan.⁷⁵ Het is aan gemeenten om al dan niet beleid op te stellen met betrekking tot afgifte van een persoonsgebonden beschikking. De schriftelijke weigering om te gedogen is in beginsel niet aan te merken als een besluit als bedoeld in art. 1:3 lid 1 van de Awb.⁷⁶ Aldus staat tegen deze weigering geen rechtsmiddel open. De schriftelijke weigering om beleidsregels toe te passen is op grond van art. 1:3 lid 2 van de Awb wel een besluit.

De persoonsgebonden gedoogbeschikking verschilt met de omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning op de volgende punten:

- een omgevingsvergunning kan slechts verleend worden voor bewoning van een recreatiewoning, een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan ook afgegeven worden voor bewoning van andere recreatieverblijven;
- middels een omgevingsvergunning wordt het planologisch strijdige gebruik gelegaliseerd, met een gedoogbeschikking geeft een bestuursorgaan slechts aan dat er niet handhavend wordt opgetreden;
- bij een omgevingsvergunning is de peildatum 31 oktober 2003, bij de keuze voor een peildatum voor afgifte van een gedoogbeschikking heeft het bestuursorgaan beleidsvrijheid.

Op grond van art. 4:81 van de Awb kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen als daartoe een bevoegdheid wordt gegeven. Veel gemeenten hebben beleid opgesteld omtrent de toepassing van de persoonsgebonden gedoogbeschikking bij bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Uit art. 4:84 van de Awb blijkt de gebondenheid aan beleidsregels: het bestuursorgaan wordt geacht te handelen naar deze beleidsregels, tenzij belangen of gevolgen anders vereisen.

Door afgifte van een gedoogbeschikking geeft het bestuursorgaan te kennen dat niet handhavend zal worden opgetreden tegen het strijdige gebruik.

2.4 Bestemmingswijziging

Op grond van art. 3.6 lid 1 onder a van de Wro kan het college overgaan tot **bestemmingswijziging** binnen de grenzen van het plan. Wel moet deze bevoegdheid begrensd zijn en mag deze niet tot ingrijpende verandering van de structuur van het bestemmingsplan leiden. De bevoegdheid dient in verband met het **rechtszekerheidsbeginsel** nauwkeurig omschreven zijn.⁷⁷ Bij legalisatie van bewoning van recreatiewoningen wordt de recreatieve bestemming omgezet in een woonbestemming. Hierdoor is het gebruik niet meer in strijd met de geldende bestemming. Om tot bestemmingsplanwijziging over te gaan, dient aan de volgende voorwaarden voldaan te worden:

- de bewoning is niet later dan 31 oktober 2003 aangevangen, voor complexen geldt aanvullend dat deze in grote mate onrechtmatig bewoond worden;
- het recreatieverblijf ligt niet in een gebied dat door het Rijk, de provincie of de gemeente is aangewezen als waardevol of kwetsbaar gebied;
- de woning dient te voldoen aan de eisen voor reguliere woningen volgens het Bouwbesluit;
- de bestemmingswijziging mag geen strijd opleveren met milieuwetgeving.⁷⁸

Legalisatie is nooit mogelijk in gebieden die in de Nota Ruimte als waardevol en/of kwetsbaar zijn aangemerkt. Het betreft hier gebieden van de Vogel- en Habitat-Richtlijn, Ecologische Hoofdstructuur en Natuurbeschermingswet, de Bufferzones en de Nationale Landschappen.⁷⁹

⁷⁵ Art. 7:1 Awb jo. art. 8:1 Awb.

⁷⁶ ABRvS 7 december 2011, LJN BU7044.

⁷⁷ Van Buuren 2010, p. 65.

⁷⁸ VROM 2007, p. 6.

⁷⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200-XI, nr. 113, p. 2.

Ontheffing van het bestemmingsplan verloopt volgens de procedure zoals opgenomen in art. 3.8 van de Wro. Aldus is de **uniforme openbare voorbereidingsprocedure** zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Dit houdt in dat het **ontwerpbestemmingsplan** zes weken **ter inzage** wordt gelegd en belanghebbenden **zienswijzen** naar voren kunnen brengen.⁸⁰ De herziening van het bestemmingsplan dient goedgekeurd te worden door Gedeputeerde Staten. Binnen 12 weken na de termijn van terinzagelegging wordt beslist over de vaststelling van het bestemmingsplan.⁸¹ Het is mogelijk om zienswijzen naar voren te brengen, daarom staat **geen bezwaar** open. Bij de Afdeling staat rechtstreeks **beroep** open.

Door bestemmingswijziging zijn minder recreatieverblijven beschikbaar voor recreatie. Daarnaast wordt illegaal gebruik beloond en brengt bestemmingswijziging vaak hoge kosten met zich mee, vanwege het op peil brengen van het voorzieningenniveau en eventuele planschadeclaims.⁸²

Bestemmingswijziging van 'recreatie' naar 'wonen' is onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Dergelijke procedures kosten veel tijd en geld.

2.5 Overgangsrecht

Het doel van **overgangsrecht** is om bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan rekening te houden met bestaande belangen, vanwege het **rechtszekerheidsbeginsel**. In het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) zijn standaardregels betreffende overgangsrecht opgenomen, die de raad verplicht in bestemmingsplannen moet verwerken.⁸³ Het gebruiksovergangsrecht is opgenomen in art. 3.2.2 Bro. Ten aanzien van bestaand gebruik gelden de volgende overgangsregels:

- gebruik dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;
- dit strijdige gebruik mag niet veranderd worden, tenzij dit leidt tot verkleining van de aard en omvang van het strijdige gebruik;
- als het strijdige gebruik voor langer dan één jaar wordt onderbroken, mag het strijdige gebruik niet hervat worden;
- gebruik dat al in strijd was met het voorgaande bestemmingsplan valt niet onder het overgangsrecht.

De peildatum is de datum van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan.⁸⁴ Het is aan degene die zich beroept op het overgangsrecht om dit te bewijzen, door aannemelijk te maken dat het strijdige gebruik bestond op de peildatum.^{85,86,87}

2.6 Sterfhuisconstructie

Bij een **sterfhuisconstructie** mag bewoning in strijd met de recreatieve bestemming voortgezet worden, totdat de bewoner verhuist of overlijdt. Het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' is een vorm hiervan. Door afgifte van gedoogbeschikkingen mag de bewoning worden voortgezet tot het moment van verhuizen of overlijden. Het doel van de sterfhuisconstructie wordt bereikt: de bewoning in strijd met de recreatieve bestemming loopt uiteindelijk ten einde.

⁸⁰ Art. 3:11 Awb jo. art. 3:15 Awb jo. art. 3:16 Awb.

⁸¹ Art. 3.8 lid 1 sub e Wro.

⁸² Werkgroep permanente bewoning van recreatieverblijven 2005, p. 11.

⁸³ Van Buuren 2010, p. 72-73.

⁸⁴ Van Buuren 2010, p. 80.

⁸⁵ VROM 2007, p. 18.

⁸⁶ ABRvS 30 december 2009, LJV BK7981.

⁸⁷ ABRvS 16 december 2009, LJV BK6750.

3. Bewijsmiddelen onrechtmatige bewoning recreatiewoningen

Één van de grootste problemen omtrent handhaving van de recreatieve bestemming is bewijsvorming. Handhaving is enorm arbeidsintensief, vanwege de hoeveelheid bewijsmateriaal die de rechter eist.⁸⁸ In jurisprudentie is al veelvuldig geschreven over verschillende bewijsmaterialen die aangedragen worden om onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen aan te tonen, voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar bijlage II. Binnen het bestuursrecht zijn er geen specifieke regels betreffende het bewijsrecht. Deze kunnen wel afgeleid worden uit de artt. 3:2 en 3:4 van de Awb.⁸⁹ In art. 3:2 van de Awb is bepaald dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Art. 3:4 van de Awb omvat het evenredigheidsbeginsel, dat inhoudt dat het bestuursorgaan bij het besluit de rechtstreeks betrokken belangen afweegt.

In de literatuur en jurisprudentie worden verschillende bewijsmaterialen aangehaald om aan te tonen dat bewoning in strijd met de recreatieve bestemming plaatsvindt:

- GBA-inschrijving (*paragraaf 3.2*);
- feitelijke controles en waarnemingen (*paragraaf 3.3*);
- hypotheekrenteaftrek (*paragraaf 3.4*);
- overige gegevens (*paragraaf 3.5*).

In de meeste gevallen is een combinatie van bewijsmiddelen slechts afdoende om met succes op te treden tegen bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Een onvoldoende motivering zal er in beroep toe leiden dat een besluit wordt vernietigd.

3.1 Bewijsvraag

De hoofdvraag is hoe het bestuursorgaan kan bewijzen dat er sprake is van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Welk bewijs afdoende is om de conclusie te rechtvaardigen dat er sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming hangt af van de wijze waarop het **gebruiksverbod** is vastgelegd. Wordt er een maximum gesteld aan het aantal momenten dat een persoon er mag doorbrengen, dan dient het aantal verblijven geteld te worden tijdens controles. Wanneer het gaat om het hebben van **hoofdverblijf** op het recreatieadres kan volstaan worden met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het verblijf dient als centrum van sociale of maatschappelijke activiteiten.⁹⁰ Hiermee wordt aangesloten bij het begrip 'woonadres' in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wet GBA). Het gaat om het adres waar gewoond wordt, waar gedurende een half jaar de meeste malen zal worden overnacht of waar gedurende drie maanden minstens tweederde van de tijd overnacht zal worden.⁹¹ Op grond van art. 1:10 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) bevindt de **woonplaats** van een natuurlijk persoon zich in de **woonstede** van betrokkene en bij gebreke daarvan ter plaatse van zijn **werkelijk verblijf**.

Om bewoning in strijd met de recreatieve bestemming aan te tonen dient aangetoond te worden dat betrokkene hoofdverblijf of het centrum van sociale en maatschappelijke activiteiten op het recreatieadres heeft. Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij het begrip 'woonadres' uit de Wet GBA en het begrip 'woonplaats' uit het BW.

⁸⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 867, nr. 1.

⁸⁹ VROM 2007, p. 19.

⁹⁰ VROM 2007, p. 4.

⁹¹ Art. 1 Wet GBA.

3.2 GBA-inschrijving

Op grond van art. 65 lid 1 van de Wet GBA dient degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste tweederde van de tijd in Nederland verblijf zal houden zich in te schrijven in de gemeente waar het woonadres zich bevindt (**'vier-uit-zes eis'**). Dit geldt ook voor bewoners van recreatiewoningen en arbeidsmigranten die voldoen aan deze eis.⁹² In de Wet GBA wordt onder **'woonadres'** verstaan:

- het adres waar betrokkene woont, of het adres waar naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste overnachtingen zullen zijn;
- het adres waar de betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derden van de tijd zal overnachten.⁹³

In de Tweede Kamer is erkend dat het tegenstrijdig en ongewenst is dat een GBA-inschrijving op een recreatieadres niet geweigerd kan worden.⁹⁴ De GBA is bedoeld voor de overheid, de juistheid en actualiteit ervan is de verantwoordelijkheid van de overheid. Uitgangspunt van de GBA is dat het een feitelijke weergave is van de persoonlijke omstandigheden van de ingeschrevene. Het gaat om het daadwerkelijk verblijf, dit kan dus ook een recreatiewoning zijn.⁹⁵ In dit kader heeft de Minister van VROM vastgesteld dat een GBA-inschrijving een **redelijk vermoeden** van permanente bewoning oplevert.⁹⁶ Het is dan aan de betrokkene om dit vermoeden te ontkrachten. Inschrijving in de GBA vormt nog geen doorslaggevend bewijs, daarvoor is een **combinatie** met andere bewijsmaterialen noodzakelijk.⁹⁷ Een GBA-inschrijving samen met bijvoorbeeld geconstateerde waarnemingen kunnen voldoende aannemelijk maken dat een recreatiewoning als hoofdverblijf wordt gebruikt.⁹⁸ Indien betrokkene stelt **hoofdverblijf in het buitenland** te hebben, dient dit aangetoond te worden met concrete stukken waaruit de duur en frequentie van dat verblijf blijkt.⁹⁹ Indien er een redelijk vermoeden bestaat dat betrokkene in gebreke is bij het doen van inschrijving in de GBA, is hij op verzoek van het college verplicht om inlichtingen en geschriften te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de basisadministratie.¹⁰⁰ Voordeel is dat er inzicht is op de onrechtmatige bewoning indien de betrokkene op het recreatieadres staat ingeschreven. Het merendeel van de permanente bewoners staat niet ingeschreven op het recreatieadres. Er is dan als het ware sprake van 'onzichtbare' permanente bewoning.

Een GBA-inschrijving levert een vermoeden van onrechtmatige bewoning op, het is aan de betrokkene om dit vermoeden te ontkrachten. Een GBA-inschrijving op zich vormt vaak onvoldoende bewijs, daarvoor is een combinatie met andere bewijsmiddelen noodzakelijk.

⁹² Handelingen II 2008/09, aanhangselnummer 785, p. 2.

⁹³ Art. 1 Wet GBA.

⁹⁴ Handelingen II 2000/01, vergaderingnummer 66.

⁹⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 400-XI, nr. 82.

⁹⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 800-XI, nr. 132, p. 1.

⁹⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4, p. 15.

⁹⁸ ABRvS 12 november 2003, LJN AN7907.

⁹⁹ ABRvS 2 februari 2011, LJN BP2749.

¹⁰⁰ Art. 72 Wet GBA.

3.3 Feitelijke controles en waarnemingen

Het uitvoeren van **feitelijke controles** is een andere mogelijkheid om te bewijzen dat een recreatiewoning fungeert als iemands **hoofdverblijf**. Deze controles vinden plaats door daartoe aangewezen toezichthouders. Een **toezichthouder** is een persoon die belast is met het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften.¹⁰¹ In het kader van toezicht op de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is het van belang dat de toezichthouder elke plaats mag betreden, behalve een woning als daartoe geen toestemming van de bewoner is verkregen.¹⁰² Daarnaast is een toezichthouder bevoegd inlichtingen te vorderen.¹⁰³ Het **evenredigheidsbeginsel** vergt dat een toezichthouder alleen van zijn bevoegdheden gebruik maakt indien dit nodig is voor de uitvoering van zijn taak.¹⁰⁴

Uit jurisprudentie blijkt dat bij de besluitvorming omtrent onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen bestuursorganen veelvuldig gebruik maken van dit bewijsmiddel. Door overlegging van rapportages of processen-verbaal van **frequente controles** door toezichthouders over een aaneengesloten periode van een half jaar tot een jaar kan bewijs geleverd worden voor bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Deze controles dienen niet alleen plaats te vinden in de voor recreatie aantrekkelijke periode, maar juist ook in de voor recreatie niet aantrekkelijke wintermaanden. Daarnaast is het van belang om de controles op verschillende tijdstippen van de dag uit te voeren. Over het aantal controles dat toereikend is om te concluderen dat sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming valt weinig te zeggen. In de jurisprudentie loopt de **controlefrequentie** ver uiteen, variërend van twee keer per maand tot gemiddeld zes keer per maand, mede afhankelijk van de waarnemingen.¹⁰⁵

In de jurisprudentie worden tal van **waarnemingen** gebruikt, die tezamen kunnen duiden op onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Voor een overzicht van de waarnemingen die in de jurisprudentie voorkomen wordt verwezen naar bijlage II. Een niet-limitatieve opsomming hiervan is:

- aanwezigheid van personen en/of auto's buiten het recreatieseizoen;
- afwisselend geopende en gesloten gordijnen en/of ramen;
- aanwezigheid van huisdieren;
- algemene indruk recreatiewoning en tuin;
- soort en hoeveelheid aangeboden afval.^{106,107}

Er blijkt bij deze controles veelvuldig gebruik gemaakt te worden van onderzoeksbureaus. Gegevens die verzameld zijn door een extern bureau mogen gebruikt worden, mits de informatie niet verkregen is op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid moet worden gevergd, dat het gebruik daarvan ontoelaatbaar is.¹⁰⁸ Controles van recreatiewoningen zijn niet in strijd met de voorschriften van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp), mits er geen persoonsgegevens als bedoeld in deze wet gebruikt worden.¹⁰⁹ Ook na handhavend optreden zal aan de hand van controles geconstateerd moeten worden of de recreatiewoning nog als hoofdverblijf of slechts recreatief gebruikt wordt.

¹⁰¹ Art. 5:11 van de Awb.

¹⁰² Art. 5:15 lid 1 Awb.

¹⁰³ Art. 5:16 Awb.

¹⁰⁴ Art. 5:13 Awb.

¹⁰⁵ ABRvS 2 februari 2011, LJV BP2749; ABRvS 27 december 2012, LJV BY7290; ABRvS 22 september 2010, LJV BN7907; ABRvS 7 oktober 2009, LJV BJ9471; ABRvS 7 maart 2012, LJV BV8048; ABRvS 12 augustus 2009, LJV BJ5056.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4, p. 16.

¹⁰⁷ VROM 2007, p. 23.

¹⁰⁸ ABRvS 12 november 2003, LJV AN8612.

¹⁰⁹ ABRvS 8 maart 2006, LJV AV3911.

Als bekend is dat de betrokkene in de GBA van een andere gemeente staat ingeschreven, kan nagegaan worden of op dat adres daadwerkelijk gewoond wordt.¹¹⁰ Deze uitwisseling tussen gemeenten is mogelijk op grond van art. 88 van de Wet GBA. In dat artikel is namelijk bepaald dat aan een afnemer, waaronder een bestuursorgaan wordt verstaan, op zijn verzoek de algemene gegevens en de verwijsggegevens verstrekt worden die noodzakelijk zijn voor de vervulling van zijn taak. Wanneer er het vermoeden is dat na handhaving de recreatiewoning nog steeds als hoofdverblijf gebruikt wordt, kan dit onderbouwd worden met processen-verbaal van controlebezoeken in die periode.

Feitelijke controles en waarnemingen worden veelvuldig als bewijsmiddel gebruikt. Of het bewijs wordt aangenomen in beroep is afhankelijk van onder andere de controlefrequentie, de duur en het tijdstip waarin controles hebben plaatsgevonden en de feitelijke waarnemingen.

3.4 Hypotheekrenteaf trek

De **hypotheekrenteaf trek** houdt in dat de rente die over een hypotheek betaald wordt afgetrokken wordt van het belastbaar inkomen in box 1. Hierdoor verlaagt de te betalen inkomstenbelasting. De hypotheekrente is alleen aftrekbaar als het gaat om een **eigen woning**, die dient als **hoofdverblijf**.¹¹¹ Hypotheekrenteaf trek op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 is volgens de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 17 augustus 2001 slechts toegestaan als betrokkene **duurzaam hoofdverblijf** heeft in die woning.¹¹² Door de recreatiewoning op te geven in box 1, en dus in aanmerking te brengen voor de hypotheekrenteaf trek, wordt als het ware te kennen gegeven dat de recreatiewoning als hoofdverblijf gebruikt wordt. De Belastingdienst kan naar aanleiding van een signaal van de gemeente dat er vermoedelijk sprake is van permanente bewoning nagaan of de recreatiewoning als hoofdverblijf is geregistreerd en of er sprake is van hypotheekrenteaf trek.¹¹³ Kanttekening is dat de vermoedelijke bewoner eigenaar van de recreatiewoning moet zijn om de hypotheekrenteaf trek als bewijs voor permanente bewoning te kunnen gebruiken.

Op grond van art. 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen – de **geheimhoudingsplicht** – is het in beginsel verboden informatie die vergaard is in het kader van de belastingheffing voor andere doeleinden te gebruiken, tenzij er sprake is van een wettelijke opdracht of ontheffing. Vereist is dat de aard van de informatie, de omstandigheden waaronder deze informatie verstrekt mag worden en het doel waarvoor verstrekking plaatsvindt nauwkeurig omschreven zijn. In het **Voorschrift informatieverstrekking (VIV)** stond aangegeven onder welke gevallen de Belastingdienst informatie kon verstrekken ter handhaving van wettelijke voorschriften. Deze regeling is vervallen per 18 januari 2008. Er is geen vervangende regeling voor dit voorschrift. Aangenomen wordt dat informatieverstrekking van Belastingdienst aan gemeenten mogelijk is met inachtneming van de Wbp. Steeds dient er een **belangenafweging** plaats te vinden tussen enerzijds het belang van handhaving en anderzijds het recht op de persoonlijke levenssfeer en de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst.

¹¹⁰ VROM 2007, p. 21.

¹¹¹ <<http://www.rijksoverheid.nl>>, geraadpleegd op 12 april 2013.

¹¹² ABRvS 28 juni 2006, LJV AX9469.

¹¹³ ABRvS 4 juli 2007, LJV BA8682.

3.5 Overige gegevens

Er zijn nog verschillende andere bewijsmiddelen beschikbaar naast de middelen die hiervoor reeds beschreven zijn. In de handreiking 'Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen' (VROM 2007) worden onder andere de volgende **aanvullende bewijsgegevens** aangegeven:

- uitkeringsadministratie;
- leerplichtadministratie;
- informatie zorgverzekeraars;
- vaste telefoonaansluiting;
- nachtregister;
- inschrijving Kamer van Koophandel;
- kentekenregistratie RDW.

Een aantal van deze bewijsgegevens komen ook veelvuldig terug in jurisprudentie omtrent de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Wel dient in acht genomen te worden dat **persoonsgegevens** alleen mogen worden verwerkt en verstrekt aan derden als dit verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen, dit is de **eis van doelbinding**. Het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs is niet toegestaan indien het bewijs is verkregen op een manier die indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht.¹¹⁴

¹¹⁴ VROM 2007, p. 22-23.

4. Grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij haar handelen heeft een bestuursorgaan te maken met grondrechten die de burger toekomen ter bescherming van zijn of haar rechten. De overheid mag op deze rechten slechts onder strikte voorwaarden inbreuk maken.¹¹⁵ De grondrechten van de Nederlandse burger vinden hun grondslag in onder meer het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en de Grondwet (hierna: Gw). Daarnaast spelen bij het handelen van een bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rol.

4.1 Grondrechten – EVRM en Grondwet

Iedere burger heeft grondrechten, welke vastgelegd zijn in onder andere het EVRM en de Grondwet. Deze grondrechten beschermen de burger tegen onrechtmatige inbreuk op fundamentele rechten. De grondrechten die in casu van belang zijn worden kort beschreven:

1. Uit jurisprudentie blijkt dat oplegging van een last onder dwangsom vanwege onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning niet is aan te merken als een **'criminal charge'** zoals opgenomen in art. 6 EVRM, reden hiervoor is dat het besluit betreffende een herstelsanctie niet is gericht op verdere benadeling en leedtoevoeging.¹¹⁶
2. De burger heeft recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, zoals neergelegd in art. 8 EVRM (**family life**). Inbreuk is slechts toegestaan indien dit bij de wet is voorzien én het in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder andere het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.¹¹⁷ In casu vindt de inmenging haar grondslag in de Wro en nader vastgestelde regelgeving zoals bestemmingsplannen en beleidsnota's.¹¹⁸
3. Het **eigendomsrecht** is vastgelegd in art. 1 Eerste Protocol EVRM. Inbreuk op dit grondrecht is toegestaan met toepassing van wetten die noodzakelijk geacht worden in het algemeen belang. Een bestemmingsplanregeling is een regeling die inbreuk mogelijk maakt.¹¹⁹
4. Op grond van art. 10 Gw heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn **persoonlijke levenssfeer**. Beperking hiervan is mogelijk, mits dit bij of krachtens de wet is toegestaan. Het binnentreden in een woning is op grond van art. 12 Gw zonder toestemming van de bewoner slechts mogelijk als dit bij of krachtens de wet is bepaald.

¹¹⁵ Van Ballegooij 2008, p. 37.

¹¹⁶ ABRvS 22 juni 2005, LJV AT8003.

¹¹⁷ ABRvS 12 november 2003, LJV AN7910; ABRvS 23 maart 2004, LJV AO6101; ABRvS 8 juli 2009, LJV BJ1895; ABRvS 12 november 2003, LJV AN7907.

¹¹⁸ ABRvS 30 juli 2003, LJV AI0569.

¹¹⁹ ABRvS 23 maart 2004, LJV AO6101.

4.2 Algemene beginselen van behoorlijke bestuur

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn rechtsnormen, waaraan het bestuursorgaan zich dient te houden bij de uitoefening van haar bevoegdheden. De volgende **gecodificeerde** of **geschreven** beginselen zijn in casu van belang:

1. Het **zorgvuldigheidsbeginsel** (art. 3:2 Awb) houdt in dat het bestuursorgaan bij besluitvorming de relevante feiten en rechtstreeks betrokken belangen tegen elkaar afweegt. Dit brengt ook het **verbod van willekeur** (art. 3:4 Awb) met zich mee.
2. Vanwege het **evenredigheidsbeginsel** dient er evenredigheid te bestaan tussen het door het bestuursorgaan gediende belang en het belang dat hierdoor wordt aangetast. Een besluit dient te rusten op een voldoende **motivering** (art. 3:46 Awb), dit betekent dat de feiten juist moeten worden vastgesteld en dat deze feiten moeten leiden tot het besluit.¹²⁰
3. Het **specialiteitsbeginsel** (art. 3:4 lid 1 Awb) houdt in dat een bestuursorgaan bij toepassing van een wettelijke bevoegdheid alleen die belangen mag afwegen, die de regeling specifiek beoogt te beschermen. Dit beginsel hangt nauw samen met het verbod van **détournement de pouvoir** (art. 3:3 Awb), dat inhoudt dat bestuursorganen toegekende bevoegdheden niet voor een ander doel mogen gebruiken dan waarvoor deze verleend zijn.¹²¹

Er zijn ook **niet-gecodificeerde** of **ongeschreven** beginselen waar bestuursorganen rekening mee dienen te houden:

1. Het **vertrouwensbeginsel** houdt in dat gewekte verwachtingen waarop een belanghebbende redelijkerwijs heeft mogen vertrouwen, moeten worden gehonoreerd.¹²² Het gaat daarbij om aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen gedaan door een bevoegde derde.¹²³ Het vertrouwensbeginsel reikt niet zo ver dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden nagekomen. De mate van bescherming die het vertrouwensbeginsel biedt, hangt onder meer af van het belang van derden die uitdrukkelijk om handhavend optreden hebben verzocht.¹²⁴ De omstandigheid dat het college niet eerder heeft opgetreden tegen permanente bewoning van de recreatiewoning, rechtvaardigt nog niet de verwachting dat het college van optreden zou afzien. Een beroep op het vertrouwensbeginsel wegens deze omstandigheid zal dus over het algemeen niet slagen. Enkel tijdsverloop waarbij gedurende lange tijd niet handhavend wordt opgetreden staat hier op een later moment niet aan in de weg.¹²⁵ Eveneens kan een inschrijving in de GBA niet opgevat worden als toestemming voor permanente bewoning van een recreatiewoning, omdat de inschrijving volgens de Wet GBA niet geweigerd kan worden.¹²⁶
2. Het **gelijkheidsbeginsel** houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden.¹²⁷ In het kader van dit beginsel is het van belang om goed doordachte besluiten te nemen als het gaat om onrechtmatige bewoning in het algemeen en door arbeidsmigranten en bewoning in bijzondere situaties, zoals overbruggingshuisvesting vanwege echtscheidingskwesties.

¹²⁰ Van Ballegooij 2008, p. 93-95.

¹²¹ Van Ballegooij 2008, p. 40.

¹²² Van Ballegooij 2008, p. 97.

¹²³ ABRvS 16 mei 2012, L/JN BW5957.

¹²⁴ ABRvS 20 februari 2008, L/JN BC4636.

¹²⁵ ABRvS 15 augustus 2010, L/JN BX4665.

¹²⁶ ABRvS 8 juli 2009, L/JN BJ1895.

¹²⁷ Van Ballegooij 2008, p. 99.

3. Bij het **rechtszekerheidsbeginsel** wordt onderscheid gemaakt tussen het *formele* rechtszekerheidsbeginsel en het *materiële* rechtszekerheidsbeginsel. Het formele rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat het voor de burger bij een besluit van het bestuursorgaan duidelijk moet zijn wat er van hem verwacht wordt. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat het geldende recht moet worden toegepast.¹²⁸ Uit het oogpunt van rechtszekerheid geldt een verbod van het gebruik van gronden in strijd met de bestemming alleen wanneer een daartoe strekkend planvoorschrift is opgenomen.¹²⁹ Wanneer voor een ieder duidelijk is dat het gemeentebestuur handhavend zal optreden is er geen strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.¹³⁰
4. Ten slotte is het **legaliteitsbeginsel** van belang. Hoofdregel is de individuele vrijheid van de burger: *'burgers mogen alles wat niet verboden is en mogen alles nalaten wat niet geboden is'*. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat inbreuk op rechten van de burger alleen is toegestaan als daartoe een wettelijke bevoegdheid bestaat.¹³¹ Zo is de bevoegdheid tot bestuurlijke handhaving van het verbod als genoemd in art. 2.1 lid 1 sub c van de Wabo opgenomen in hoofdstuk 5 van diezelfde wet en is de mogelijkheid tot afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking opgenomen in het Bor.

¹²⁸ Van Ballegooij 2008, p. 100.

¹²⁹ ABRvS 22 december 2010, LJN BO8276.

¹³⁰ ABRvS 12 november 2003, LJN AN7889.

¹³¹ Van Ballegooij 2008, p. 37-38.

5. Beleid hogere overheden

Ruimtelijk beleid wordt vorm gegeven in structuurvisies van het Rijk, de provincies en de gemeenten, waarbij die van de lagere overheden in overeenstemming moeten zijn met die van de hogere.¹³² Bij aanpak van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming dient dus niet alleen gekeken te worden naar het beleid waaraan gemeenten uitvoering (wensen te) geven. Ook het beleid dat het Rijk en de provincie – in casu de gemeente Noord-Brabant – hanteren, is van belang. In dit hoofdstuk wordt het beleid ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming van het Rijk en de provincie Noord-Brabant uiteengezet.

5.1 Het Rijk – De Nota Ruimte

De Minister van VROM is verplicht voor het gehele grondgebied van het land één of meerdere **structuurvisies** vast te stellen.¹³³ Dit is in het belang van een goede nationale ruimtelijke ordening. De structuurvisie geeft de hoofdlijnen aan van de voorgenomen ontwikkelingen van dat gebied.¹³⁴ De Minister heeft vorm gegeven aan dit vereiste in de vorm van de **Nota Ruimte**. In deze nota wordt aangegeven dat recreatiewoningen beschikbaar dienen te blijven voor recreatief gebruik.¹³⁵ Door bewoning tegen te gaan wil het Rijk ervoor zorgen dat er voldoende aanbod aan recreatiewoningen beschikbaar blijft voor recreatie. In de Nota Ruimte worden daarvoor de mogelijkheden die geboden zijn in november 2003 aangehaald:

- handhaven;
- bestemmingswijziging;
- afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking.¹³⁶

Het uitgangspunt van de Nota Ruimte is dat permanente bewoning van recreatiewoningen verboden is. Aan provincies en gemeenten wordt ruimte geboden voor woningbouw in het buitengebied, tenzij de gebieden als waardevol en/of kwetsbaar worden aangemerkt. Het wijzigen van bestemming 'recreatie' in bestemming 'wonen' is dan ook niet per definitie bezwaarlijk. Deze bestemmingsplanwijziging is in beginsel mogelijk voor complexen die aan de daaraan gestelde voorwaarden voldoen.¹³⁷ Dat in het rijksbeleid gedogen als één van de beleidsopties wordt genoemd, betekent niet automatisch dat daarmee gedogen in elke situatie aanvaardbaar is.¹³⁸ Inmiddels is door het Rijk aangegeven onder welke voorwaarden gemeenten permanente bewoning kunnen toestaan. Deze voorwaarden – welke eerder beschreven zijn – worden weergegeven in het Bor.

Het beleid van het Rijk heeft als uitgangspunt dat permanente bewoning van recreatiewoningen verboden is. Het Rijk geeft provincies en gemeenten hierbij ruimte door bestemmingswijzigingen en gedogen – binnen vastgestelde kaders – mogelijk te maken.

¹³² Van Buuren 2010, p. 8.

¹³³ Art. 2.3 lid 1 Wro.

¹³⁴ Van Buuren 2010, p. 350.

¹³⁵ Nota Ruimte 2006, p. 60.

¹³⁶ Nota Ruimte 2006, p. 64.

¹³⁷ <<http://www.gilzerijen.nl>>, geraadpleegd op 20 februari 2012.

¹³⁸ ABRvS 20 februari 2008, LJN BC4636.

5.2 Provincie Noord-Brabant – Ruimtelijke ordening Noord-Brabant

Op 1 januari 2011 is de structuurvisie '**Ruimtelijke ordening Noord-Brabant**' in werking getreden. De structuurvisie omschrijft de hoofdlijnen van het provinciaal ruimtelijk beleid tot 2025.¹³⁹ Per 1 juni 2012 is de **Verordening Ruimte 2012** (hierna: de Verordening) in werking getreden. Op grond van art. 1.1 sub 65 van deze verordening wordt de volgende definitie aan het begrip '**recreatiewoning**' gegeven:

'Woning of enig ander verblijf, een bouwwerk zijnde, dat blijkens de inrichting geschikt is voor tijdelijk recreatief nachtverblijf.'

Op grond van art. 11.1 lid 1 van de Verordening dient een bestemmingsplan dat gelegen is in onder andere de groenblauwe mantel of agrarisch gebied regels te bevatten ter voorkoming van nieuwbouw van één of meer woningen of solitaire recreatiewoningen en ter voorkoming van zelfstandige bewoning van niet voor bewoning bestemde gebouwen. De visie van de provincie is dat voorkomen dient te worden dat zelfstandige (recreatie)woningen ontstaan die als afzonderlijke woonfuncties op de markt aangeboden kunnen worden. Het wordt ook onwenselijk geacht dat er een zelfstandige woonfunctie in een recreatiewoning voor arbeidsmigranten ontstaat.¹⁴⁰ In 2004 heeft Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant aangegeven dat indien gemeenten naar aanleiding van de door de Minister in 2003 geboden mogelijkheden kiest voor bestemmingsplanwijziging, het **Streekplan 2002** uitgangspunt is.¹⁴¹

In de toelichting behorende bij de Verordening is aangegeven dat permanente bewoning van recreatiewoningen moet worden voorkomen. Hiervoor dienen bestemmingsplannen duidelijke, handhaafbare bepalingen te bevatten. De provincie verwijst voor de mogelijkheden met betrekking tot het toestaan van permanente bewoning naar het Bor.¹⁴² De provincie is van oordeel dat de mogelijkheid van het Rijk om een deel van de recreatiewoningen vrij te geven voor permanente bewoning oorzaak is van de feitelijke handhavingsproblematiek. Vanwege onder meer bedreiging van natuur- en landschapswaarden is de provincie vóór **handhavend optreden** door gemeenten. Begin 2012 heeft de provincie Noord-Brabant al haar gemeenten verzocht om informatie te verstrekken betreffende permanente bewoning op recreatieparken. Hierop kwam weinig respons. Daarom is besloten om het provinciaal beleid niet te wijzigen. Geconcludeerd werd dat het probleem door gemeenten niet op grote schaal wordt ervaren en legalisering zich slechts in enkele gevallen voordoet of wenselijk is.¹⁴³

Gezien het beleid van het Rijk en dat van de provincie Noord-Brabant kan geconcludeerd worden dat het tegengaan van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming voorkeur heeft. Er bestaat de mogelijkheid om te legaliseren door bestemmingswijziging of door afgifte van een omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning, maar de provincie is juist vóór handhaving.

¹³⁹ <<http://www.brabant.nl>>, geraadpleegd op 5 april 2013.

¹⁴⁰ Toelichting Verordening Ruimte 2012, p. 72.

¹⁴¹ <<http://www.brabant.nl>>, geraadpleegd op 6 april 2013.

¹⁴² Toelichting Verordening ruimte Noord-Brabant 2012, p. 80.

¹⁴³ <<http://www.brabant.nl>>, geraadpleegd op 5 april 2013.

6. Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming in gemeente Alphen-Chaam

Tot nu toe is onder andere beschreven welke mogelijkheden gemeenten hebben ten aanzien van bewoning in strijd met een recreatieve bestemming. Deze mogelijkheden zijn:

- gedogen (actief of passief);
- legalisatie door het verlenen van een omgevingsvergunning;
- handhaving (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang);
- bestemmingswijziging.

Uit de omschrijving van het beleid van het Rijk en de provincie Noord-Brabant blijkt dat het Rijk bestemmingsplanwijziging en afgifte van een omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning mogelijk acht. De provincie is juist vóór handhavend optreden. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de gemeente Alphen-Chaam, met gebruikmaking van deze mogelijkheden, omgaat met bewoning in strijd met de recreatieve bestemming.

6.1 Omvang problematiek

Binnen de gemeente Alphen-Chaam staan ongeveer 244 recreatiewoningen. Het gaat hierbij zowel om recreatiewoningen op recreatieparken als solitaire recreatiewoningen. Wat de exacte omvang van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming is, is op dit moment onbekend. Momenteel wordt er uitvoering gegeven aan het project '**Veilig en gastvrij recreëren Alphen-Chaam**' waarbij in ieder geval de omvang van de bewoning in strijd met de recreatieve bestemming op recreatieparken in beeld komt.

Zoals eerder is aangegeven zijn in de periode 1999 tot 2009 verschillende personen aangeschreven. In de meeste gevallen gaat het hierbij om een informatiebrief – na een GBA-inschrijving – dat bewoning van de recreatiewoning niet is toegestaan. Er zijn ongeveer tachtig informatiebrieven gestuurd. Daarnaast zijn ongeveer zes personen daadwerkelijk aangeschreven, waarbij verzocht werd het strijdige gebruik te beëindigen op straffe van een **dwangsom** van **€ 1.000 per week** met een maximum van **€ 50.000**. In vier gevallen is een verzoek voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking afgewezen. Vervolgens is niet verder handhavend opgetreden. Op dit moment is onduidelijk of de personen die een informatiebrief of een aanschrijving ontvangen hebben nog permanent op de recreatieparken wonen. Binnen de gemeente Alphen-Chaam zijn er drie beschikkingen afgegeven betreffende permanente bewoning van recreatiewoningen op recreatieparken en twee voor bewoning van een solitaire recreatiewoning. Deze beschikkingen houden in dat de permanente bewoning gedoogd wordt tot het moment van overlijden of verhuizen van de aangeschreven persoon, of het op een andere wijze beëindigen van de permanente bewoning. Wanneer één van deze omstandigheden zich voordoet mag de recreatiewoning nog slechts voor recreatieve doeleinden gebruikt worden. Over het aantal arbeidsmigranten die wonen op recreatieparken is niets bekend. De aantallen komen in beeld bij het project '**Veilig en gastvrij recreëren Alphen-Chaam**', evenals de omvang van permanente bewoning op dit moment.

6.2 Bestemmingsplanbepalingen

Of en wanneer bewoning in strijd is met de recreatieve bestemming is, is afhankelijk van de definities en gebruiksvoorschriften betreffende 'verblijfsrecreatie' en 'permanente bewoning' in de geldende bestemmingsplannen.

6.2.1 Bestemmingsplan 'Buitengebied Alphen-Chaam 2010'

In het bestemmingsplan '**Buitengebied Alphen-Chaam 2010**' dat door de raad is vastgesteld op 11 februari 2010 wordt het begrip '**permanente bewoning**' gedefinieerd als:

'Het gebruik van een gebouw of ander onderkomen als woonruimte op een wijze, die ingevolge de bepalingen van de Wet GBA, noopt tot inschrijving van de bewoner(s) in het bevolkingsregister van de gemeente waarin dat gebouw is gelegen; of indien betrokkene op meer dan één adres woont, het gebruik van het gebouw of ander onderkomen als verblijf waar betrokkene naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten met dien verstande dat van permanente of tijdelijke bewoning voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen (dat loopt van 1 mei tot 1 oktober) in een kalenderjaar ter plaatse door betrokkene meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofdwoonverblijf kan worden beschikt.'

In dit bestemmingsplan wordt het begrip '**recreatiewoning**' als volgt gedefinieerd:

'Een gebouw of woning bedoeld voor recreatief gebruik in de vorm van recreatief nachtverblijf voor recreanten, die hun hoofdverblijf elders hebben.'

Op grond van artikel 33.1 onder c van de regels bij dit bestemmingsplan wordt onder strijdig gebruik, als bedoeld in art. 7.10 Wro (het huidige art. 2.1 lid 1 sub c Wabo), in ieder geval verstaan het **permanent bewonen** of **laten bewonen** van recreatieve nachtverblijven. In lid 38.2 van de regels is het gebruiksovergangsrecht vastgelegd. Onder sub a is bepaald dat het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet. Onder d is echter bepaald dat dit niet van toepassing is op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan.

6.2.2 Bestemmingsplan 'Kom Chaam 2005'

In het bestemmingsplan '**Kom Chaam 2005**' zijn geen definities opgenomen van de begrippen 'recreatiewoning' en 'verblijfsrecreatie'. In art. 1 sub 65 van de regels wordt de volgende definitie aan het begrip '**permanente bewoning**' gegeven:

'Gebruik als woonadres bedoeld in de Wet GBA, waaronder wordt verstaan:

- a. het gebruik als woning door eenzelfde persoon, (deel van) een gezin of samenwoning op een wijze die ingevolge het in de Wet GBA bepaalde noopt tot inschrijving in het persoonsregister van de gemeente; en/of*
- b. het in de periode van 1 november tot 15 maart meer dan 70 maal ter plaatse nachtverblijf houden, terwijl betrokkene niet elders daadwerkelijk over een nachtverblijf beschikt.'*

Op grond van art. 14 lid 1 sub a van de regels behorende bij dit bestemmingsplan zijn de gronden aangewezen als 'recreatiewoning' onder andere bestemd voor wonen, niet zijnde permanente bewoning, gericht op het bieden van gelegenheid voor vrijetijdsbesteding en ontspanning. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat onder strijdig gebruik in ieder geval permanente bewoning valt, maar ook:

- het doen gebruiken van deze gronden;
- het laten gebruiken van deze gronden;
- het in gebruik geven van deze gronden.¹⁴⁴

Het overgangsrecht is opgenomen in art. 34 van de regels en houdt in dat strijdig gebruik dat reeds bestond voor invoering van het bestemmingsplan mag worden voortgezet, tenzij het gebruik al in strijd was met het voorgaande bestemmingsplan.

¹⁴⁴ Art. 33 lid 2 Regels bestemmingsplan 'Kom Chaam 2005'.

6.3 Plan van aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen

Het **'Plan van aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen'** is vastgesteld op 17 december 1998. De doelstelling van het plan is:

'Met inachtneming van de belangen van personen ten aanzien van wie dat in het verleden is gedoogd, zo snel en effectief mogelijk komen tot het afbouwen van de bestaande permanente bewoning van recreatieverblijven en door middel van consequent optreden zoveel mogelijk voorkomen van nieuwe vestigingen in recreatieverblijven, met als uiteindelijk resultaat dat het gebruik in overeenstemming is met de recreatiebestemming.'

Er wordt als **peildatum** 1 januari 1999 aangehouden. De overgangstermijn is afhankelijk van het moment van ontstaan van de bewoning in verhouding tot de peildatum. Deze termijnen worden weergegeven in tabel 6.1. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de **feitelijke peildatum** 1 januari 1994 is.

Tabel 6.1: Overzicht hersteltermijnen gerekend vanaf 1 januari 1999.

Duur bewoning	Hersteltermijn
Tot 1 jaar	0,5 jaar
1 tot 3 jaar	1 jaar
3 tot 5 jaar	2 jaar
Langer dan 5 jaar	Gedogen
Na 1 januari 1999	4 maanden

De bewoner krijgt een **tijdelijke persoonsgebonden gedoogbeschikking** conform de hersteltermijn behorende bij het ontstaansmoment van de bewoning. Indien geen beroep wordt gedaan op de overgangsregeling wordt de hersteltermijn van 4 maanden gehanteerd. Door onderbreking van de bewoning door betrokkene vervalt de gedoogstatus. De **recreatieve bestemming** blijft te allen tijde van kracht.

6.4 Handhavingsbeleid permanente bewoning recreatiewoningen

Op 23 december 2004 heeft de raad van gemeente Alphen-Chaam het **'Handhavingsbeleid permanente bewoning van recreatiewoningen'** vastgesteld. De directe aanleiding voor het opstellen van dit beleid was de keuzemogelijkheid die Minister Dekker in 2003 bood: legalisatie door bestemmingswijziging, afgifte van een persoonsgebonden beschikking of actief handhaven. Het reeds bestaande 'Plan van aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen' diende afgestemd te worden op deze keuzemogelijkheid.

Legalisatie door bestemmingsplanwijziging is niet (altijd) mogelijk, omdat:

- alleen bouwwerken die voldoen aan de technische eisen voor een woning kunnen de bestemming 'wonen' krijgen;
- dit niet mogelijk is in waardevolle of kwetsbare gebieden die aangewezen zijn in de Nota Ruimte;
- de complexen binnen gemeente Alphen-Chaam die aan de voorwaarden hiervoor voldoen, worden bedrijfsmatig geëxploiteerd.

Bij raadsbesluit van 23 december 2004 is besloten om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de recreatieve bestemming te wijzigen in een woonbestemming om verlies aan woningcontingent en langdurige planologische procedures te voorkomen.¹⁴⁵ Met betrekking tot de **persoonsgebonden gedoogbeschikking** is aangesloten bij de hersteltermijnen zoals deze reeds bestonden in het plan van aanpak van 1998.

¹⁴⁵ <<http://alphen-chaam.regelingenbank.nl>>, geraadpleegd op 4 april 2013.

6.5 Uitsterfregeling Galder

Op 1 januari 1989 is de '**Uitsterfregeling Galder**' in werking getreden. Deze uitsterfregeling houdt in dat alle illegale recreatieverblijven in het buitengebied van Galder, waarvoor geen bouwvergunning c.q. schriftelijke toestemming is verleend en die in strijd zijn met het vigerende bestemmingsplan tijdelijk worden gedoogd totdat één van de volgende gebeurtenissen zich voordoet:

- het perceel en/of opstallen van eigenaar dan wel van gebruiker verandert;
- het gebruik van opstallen als zomerverblijf wordt beëindigd;
- het overlijden van de huidige eigenaren of de langstlevende;
- het tenietgaan van de opstallen.

Momenteel zou het om nog slechts enkele bewoners gaan, die bekend zijn bij de gemeente.

6.6 Uitspraak Raad van State (ABRvS 28 juni 2006, 200508161/1)

In deze zaak is aan betrokkene een **last onder dwangsom** opgelegd wegens overtreding van de voorschriften behorende bij de bestemming 'Recreatieve woondoeleinden'. In het bestemmingsplan is opgenomen dat het verboden is om deze gronden voor permanente bewoning te gebruiken, waarbij onder permanente bewoning wordt verstaan de bewoning van een ruimte als hoofdverblijf. Het gemeentebestuur heeft bij haar besluit de volgende bewijzen meegenomen: GBA-inschrijving en controles (waarbij de recreatiewoning overigens een onbewoonde indruk maakte). Geoordeeld is dat onvoldoende gemotiveerd is waarom de recreatiewoning permanent bewoond werd. Aldus is het beroep van de rechtbank en de beslissing op bezwaar vernietigd.¹⁴⁶

¹⁴⁶ ABRvS 28 juni 2006, *LJN AX9470*.

7. Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming – een praktijkvergelijking

Onderzocht is welke werkwijze gemeenten die een bepaalde binding met gemeente Alphen-Chaam hebben hanteren ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Hiervoor is gekozen voor vier gemeenten uit de regio en vier gemeenten die evenals gemeente Alphen-Chaam in het bezit zijn van het Cittaslow-keurmerk.

7.1 Gemeente Baarle-Nassau

De gemeente Baarle-Nassau is een buurgemeente van de gemeente Alphen-Chaam. Deze gemeente heeft een oppervlakte van 7641 ha en telt ongeveer 6500 inwoners.¹⁴⁷ In het bestemmingsplan '**Buitengebied 2008**' wordt '**permanente bewoning**' gedefinieerd als:

'Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf', hierbij wordt aangesloten bij het criterium 'centrum van sociale en maatschappelijke activiteiten'.¹⁴⁸

Onder '**verblijfsrecreatie**' wordt in dit bestemmingsplan verstaan:

'Het verblijf voor recreatieve doeleinden op een andere locatie dan waar men hoofdverblijf heeft, waarbij ten minste één nacht wordt doorgebracht, met uitzondering van overnachtingen bij familie en vrienden'.¹⁴⁹

Op grond van lid 14.3.1 jo. lid 14.3.2 sub e van de Regels van het bestemmingsplan '**Buitengebied 2008**' is permanente bewoning verboden:

'Het is verboden de in deze bestemming (recreatie) opgenomen gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de gronden gegeven bestemming.'
(art. 14.3.1 Regels '**Buitengebied 2008**')
'Onder strijdig gebruik als bedoeld in 14.3.1 wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en bouwwerken voor permanente bewoning, uitgezonderd permanente bewoning van bedrijfswoningen.'
(art. 14.3.2 sub e Regels '**Buitengebied 2008**')
'Het is verboden de in deze bestemming (recreatie) opgenomen gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de gronden gegeven bestemming.'

Sinds 15 februari 2005 geldt de beleidsnotitie '**Permanente bewoning recreatieverblijven Baarle-Nassau**'. Bewoners die vóór 1 januari 2005 een recreatiewoning bewoonden, kunnen een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanvragen. Tegen gevallen die ontstaan zijn na 31 december 2004 wordt handhavend opgetreden in de vorm van een **last onder dwangsom** van € 4.000 per 4 weken, met een maximum van € 20.000. Er wordt een **begunstigingstermijn** van 6 maanden gehanteerd. Vanaf 1 oktober 2011 krijgen personen die zich nieuw vestigen op een recreatieterrein **vier weken** de tijd om het strijdige gebruik te beëindigen op straffe van een last onder dwangsom van € 500 per week, met een maximum van € 12.000. Dit onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen van bewoning wordt gemaakt, omdat nieuwe bewoners geacht worden bekend te zijn met het handhavingsbeleid.

Binnen deze gemeente kan verzocht worden om een tijdelijke gedoogbeschikking van één jaar vanwege **overbruggingshuisvesting**. Het moet daarbij gaan om noodsituaties als echtscheidingskwesties of het tenietgaan van de eigen woning. Of in de praktijk van deze regeling gebruik wordt gemaakt is onbekend.

¹⁴⁷ <<http://www.vvvbaarle.nl>>, geraadpleegd op 15 april 2013.

¹⁴⁸ Art. 1 sub 89 Regels bestemmingsplan '**Buitengebied 2008**'.

¹⁴⁹ Art. 1 sub 101 Regels bestemmingsplan '**Buitengebied 2008**'.

De gemeente Baarle-Nassau is volop bezig met het inventariseren en optreden tegen bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Uit controles is gebleken dat er meer bewoners zijn, dan de 229 die in de GBA zijn ingeschreven. Bewoners zonder persoonsgebonden gedoogbeschikking zijn verzocht de permanente bewoning te beëindigen. Ten aanzien van bewoning door arbeidsmigranten wordt voorlopig niets ondernomen. Aanbeveling is een striktere controle op nachtregisters. Er is binnen deze gemeente geen beleid ten aanzien van bewoning door arbeidsmigranten.

De gemeente Baarle-Nassau geeft een persoonsgebonden gedoogbeschikking af indien voldaan wordt aan de peildatum 1 januari 2005. In alle andere gevallen wordt handhavend opgetreden middels een last onder dwangsom, waarbij de hoogte van de dwangsom en de begunstigingsmoment afhankelijk zijn van het ontstaansmoment van de bewoning met als peildatum 1 oktober 2011.

7.2 Gemeente Gilze en Rijen

De gemeente Gilze en Rijen is een buurgemeente van de gemeente Alphen-Chaam. Deze gemeente heeft een oppervlakte van 6567 ha en telt 25.764 inwoners.¹⁵⁰ In de bestemmingsplannen 'Buitengebied 2010' en 'Recreatie Centrum Linberg Park' wordt onder 'permanente bewoning' verstaan:

'Het verblijven in een kampeermiddel, een recreatieverblijf, een verblijfsrecreatief appartement of in een gebouw, geen woning zijnde, met het kennelijke doel om dat kampeermiddel, recreatieverblijf, verblijfsrecreatief appartement dan wel het gebouw als hoofdverblijf te gebruiken'.¹⁵¹

Op grond van art. 20.4 sub c van de regels van dit bestemmingsplan is permanente bewoning niet toegestaan op gronden waar de bestemming 'recreatie-verblijfsrecreatie' geldt. Naar verwachting is er in ongeveer 70 recreatieverblijven sprake van permanente bewoning. De omvang van het aantal arbeidsmigranten dat op de recreatieparken verblijft is onbekend, specifiek voor deze bewoners wordt geen bewijs verzameld. Ten aanzien van bewoning wordt informatie verzameld uit gemeentelijke bronnen (bijv. gemeentebelastingen) en uit externe bronnen (bijv. belastingdienst). Daarnaast worden periodieke visuele controles gehouden en worden gesprekken gehouden met vermoedelijke bewoners.

Op 23 december 2004 is de beleidsnotitie 'Permanente bewoning recreatieverblijven' in werking getreden. Een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt afgegeven indien de bewoning is aangevangen vóór 31 oktober 2003. Aan een dergelijke gedoogbeschikking worden de volgende voorwaarden verbonden:

- het recreatieverblijf moet blijven voldoen aan de eisen van veiligheid en gezondheid, zoals opgenomen in de checklist gas, water en loodgieterswerk en de checklist elektra;
- de gedoogbeschikking is persoons- en objectgebonden en is niet overdraagbaar;
- de gedoogbeschikking komt te vervallen indien degene(n) aan wie deze is (zijn) verstrekt verhuist (verhuizen). De gedoogbeschikking geldt dus niet voor eventuele rechtsopvolgers;
- het is niet mogelijk de gedoogbeschikking over te laten schrijven op een ander recreatieobject;
- personen met een gedoogbeschikking moeten ingeschreven staan in de GBA van de gemeente Gilze en Rijen, indien men zich uitschrijft komt de gedoogbeschikking te vervallen;
- degenen aan wie een gedoogbeschikking is verleend aanvaardt door het gebruikmaken daarvan alle risico's die daaraan verbonden zijn en vrijwaart de gemeente van mogelijke schadeclaims als gevolg van of in verband met gebruikmaking van de gedoogbeschikking;
- eenmaal afgegeven gedoogbeschikkingen kunnen worden ingetrokken indien niet voldaan wordt aan de aan de gedoogbeschikking en convenant gestelde voorwaarden en bepalingen.

¹⁵⁰ <<http://www.kvk.nl>>, geraadpleegd op 15 april 2013.

¹⁵¹ Art. 1.82 Regels bestemmingsplan 'Buitengebied'.

In andere gevallen wordt een **last onder dwangsom** opgelegd van € 4.000 per vier weken, met een maximum van € 20.000 en een **begunstigingstermijn** van één jaar. Als de last onder dwangsom niet effectief blijkt, wordt eventueel een **last onder bestuursdwang** middels verzegeling toegepast. In de zomer van 2012 is er binnen de gemeente Gilze en Rijen een aanvang gemaakt met de handhaving van de recreatieve bestemming. Op 25 april 2013 is een wijziging van dit beleid in werking getreden inhoudende dat de **dwangsom** gesteld is op een bedrag van € 20.000 ineens en dat de **begunstigingstermijn zes maanden** is.

Binnen deze gemeente kan verzocht worden om een tijdelijke gedoogbeschikking van één jaar vanwege **overbruggingshuisvesting**. Het moet daarbij gaan om noodsituaties als echtscheidingskwesties of het tenietgaan van de eigen woning. In de praktijk wordt er van deze regeling geen gebruik gemaakt.

Ten tijde van de inwerkingtreding van het beleid waren er 430 GBA-inschrijvingen op een recreatieadres. Inmiddels heeft een aantal bewoners een persoonsgebonden gedoogbeschikking gekregen. Anderen hebben een termijn gekregen om de permanente bewoning te beëindigen. Arbeidsmigranten krijgen geen bijzondere gedoogstatus en dienen de bewoning ook te beëindigen.¹⁵²

De gemeente Gilze en Rijen geeft persoonsgebonden gedoogbeschikkingen af indien de bewoning is ontstaan vóór 31 oktober 2003. In alle andere gevallen wordt overgegaan tot handhaving van de recreatieve bestemming middels een last onder dwangsom van € 20.000 ineens met een begunstigingstermijn van zes maanden.

7.3 Gemeente Goirle

Gemeente Goirle is een buurgemeente van gemeente Alphen-Chaam. Deze gemeente telt 22.921 inwoners en heeft een oppervlakte van 4224 ha.¹⁵³ In het bestemmingsplan 'Buitengebied Goirle' wordt onder 'recreatiewoning' verstaan:

'Een gebouw bestemd voor verblijfsrecreatie ten dienste van gebruikers die hun hoofdverblijf/eerste woning elders hebben'.¹⁵⁴

In dit bestemmingsplan wordt 'verblijfsrecreatie' gedefinieerd als:

'Het verblijf voor recreatieve doeleinden buiten de eerste woning waarbij ten minste een nacht wordt doorgebracht, met uitzondering van overnachtingen bij familie en kennissen'.¹⁵⁵

In dit bestemmingsplan is geen verbodsbepaling opgenomen betreffende permanente bewoning. Binnen deze gemeente staan slechts enkele recreatiewoningen. Daarnaast zijn er alleen enkele minicampings. Het probleem betreffende bewoning in strijd met de recreatieve bestemming speelt dan ook niet binnen deze gemeente.

De gemeente Goirle sluit in de bestemmingsplanbepalingen aan bij het hebben van hoofdverblijf. Vanwege de kleinschaligheid van de recreatieterreinen binnen deze gemeente speelt de problematiek omtrent bewoning in strijd met de recreatieve bestemming niet. Er is hiervoor dan ook geen beleid opgesteld.

¹⁵² <<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

¹⁵³ <<http://www.goirle.nl>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

¹⁵⁴ Art. 1 sub 91 Voorschriften bestemmingsplan 'Buitengebied Goirle'.

¹⁵⁵ Art. 1 sub 103 Voorschriften 'Bestemmingsplan Goirle'.

7.4 Gemeente Zundert

De gemeente Zundert ligt in de regio van de gemeente Alphen-Chaam. Deze gemeente heeft een oppervlakte van ongeveer 12.000 ha en telt 21.241 inwoners.¹⁵⁶

Het is algemeen bekend dat het probleem bewoning in strijd met de recreatieve bestemming veelvuldig speelt binnen deze gemeente. In het bestemmingsplan 'Buitengebied Zundert' is 'permanente bewoning' gedefinieerd als:

'Het gebruik van een gebouw of ander onderkomen als woonruimte of een wijze die ingevolge de bepalingen van de Wet GBA, noopt tot inschrijving van de bewoner(s) in het bevolkingsregister waarin dat gebouw is gelegen; of indien betrokkene op meer dan één adres woont het gebruik van het gebouw of ander onderkomen als verblijf waar betrokkene naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten met dien verstande dat van permanente of tijdelijke bewoning voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen (dat loopt van 1 mei tot 1 oktober) in een kalenderjaar ter plaatse door betrokkene meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door de betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt dat elders over een hoofdverblijf kan worden beschikt'.

Op grond van art. 1.150 van deze regels wordt onder 'verblijfsrecreatie' verstaan:

'Het verblijf voor recreatieve doeleinden buiten de eerste woning, waarbij ten minste één nacht wordt doorgebracht, met uitzondering van overnachtingen bij familie of kennissen'.

In art. 22.5.3 sub d is bepaald dat onder verboden gebruik in ieder geval wordt verstaan het gebruik van de gronden voor permanente bewoning van kampeermiddelen of verblijfsrecreatieve voorzieningen. Op 20 november 2012 is de beleidsregel 'Handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven' vastgesteld. In deze beleidsregel wordt onder 'bewoning' verstaan:

'Het gebruik van een recreatiewoning als hoofdverblijf'.

Bij overtreding wordt een **last onder dwangsom** ter hoogte van € 25.000 ineens opgelegd, ter beperking van de controlelasten. Of de hoogte van deze dwangsom toetsing aan het evenredigheidsbeginsel kan doorstaan is de vraag. De begunstigingstermijn is afhankelijk van het ontstaansmoment van de bewoning. In tabel 7.1 wordt een overzicht gegeven.

Tabel 7.1: Overzicht begunstigingstermijnen gemeente Zundert.

Ontstaansmoment bewoning	Begunstigingstermijn
Na 31 oktober 2003, maar vóór 12 december 2012 (eigenaar recreatiewoning)	10 jaar
Na 31 oktober 2003, maar vóór 1 januari 2010 (ontstaan 5 jaar voor 12 december 2012)	18 maanden
Na 31 oktober 2003, maar vóór 1 januari 2010 (ontstaan korter dan 5 jaar voor 12 december 2012)	12 maanden
Na 31 december 2009, maar vóór 1 januari 2012	12 weken
Vanaf 1 januari 2012	6 weken

Tegen nieuwe gevallen van bewoning wordt onmiddellijk handhavend opgetreden. Als bewoners kunnen aantonen sinds 31 oktober 2003 onafgebroken in een recreatiewoning gewoond te hebben, wordt een persoonsgebonden omgevingsvergunning afgegeven.^{157,158}

De gemeente Zundert kent dezelfde definitie van 'permanente bewoning' als de gemeente Alphen-Chaam. De gemeente Zundert maakt gebruik van oplegging van een last onder dwangsom. Personen die vóór 31 oktober 2003 een recreatiewoning bewoonden, kunnen een persoonsgebonden omgevingsvergunning verkrijgen.

¹⁵⁶ <<http://www.zundert.nl>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

¹⁵⁷ Beleidsregels Handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven.

¹⁵⁸ Beleidsregels inzake persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning.

7.5 Gemeente Midden-Delfland

De gemeente Midden-Delfland ligt in de provincie Zuid-Holland. Deze gemeente heeft een oppervlakte van ongeveer 5.000 ha en 18.251 inwoners.¹⁵⁹ In bestemmingsplan **'Buitengebied Gras'** is geen definitie opgenomen van **'permanente bewoning'**. Wel is er een definitie opgenomen met betrekking tot **'niet-permanente verblijfsrecreatie'**:

'Verblijfsrecreatie waarbij uitsluitend van seizoensgebonden standplaatsen voor kampeermiddelen gebruik wordt gemaakt.'

Een bepaling van het begrip **'verblijfsrecreatie'** is niet in de regels opgenomen. De definitie van **'recreatiewoning'** is in dit bestemmingsplan als volgt:

'Een permanent ter plaatse aanwezig gebouw, geen woonkeet en geen caravan of andere constructie op wielen zijnde, dat bedoeld is om uitsluitend door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat het hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar te worden bewoond.'

Op grond van art. 46 sub b van de regels van het bestemmingsplan is het niet toegestaan om recreatiewoningen te gebruiken voor permanente bewoning. Binnen deze gemeente zijn geen recreatieparken, maar slechts kleinschalige recreatieterreinen. Het probleem van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming doet zich niet voor binnen deze gemeente. Er is hiervoor dan ook geen beleid opgesteld. Momenteel staat er niemand in de GBA ingeschreven op het adres van een camping. Mocht er een inschrijving komen dan wordt een koop- of huurovereenkomst of toestemming van de hoofdbewoner verlangd, dit als extra drempel voor inschrijving. Eventueel aangevuld met controles van Bouw- en woningtoezicht.

De gemeente Midden-Delfland sluit voor bewoning aan bij het elders hebben van hoofdverblijf. Vanwege de kleinschaligheid komt het probleem van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming niet voor binnen deze gemeente.

7.6 Gemeente Borger-Odoorn, gemeente Vaals en gemeente Heerde

De gemeenten Borger-Odoorn, Vaals en Heerde zijn eveneens uitgeroepen tot Cittaslow-gemeenten. Van deze gemeenten is geen werkwijze bekend met betrekking tot bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Er is alleen gekeken naar de bestemmingsplannen.

7.6.1 Gemeente Borger-Odoorn

De gemeente Borger-Odoorn, gelegen in de provincie Drenthe, heeft een oppervlakte van ongeveer 28.000 ha en telt 26.000 inwoners.¹⁶⁰ Op grond art. 14 lid 2 van de regels van het bestemmingsplan **'Odoornerveen'** valt onder strijdig gebruik in ieder geval het gebruik van verblijfsrecreatieve voorzieningen voor permanente bewoning. Echter ontbreekt een definitie van **'permanente bewoning'**.

In de regels van het bestemmingsplan **'Vakantiecentrum De Fruithof in Klijndijk'** wordt **'permanente bewoning'** gedefinieerd als bewoning van een ruimte als hoofdverblijf. De definitie van **'recreatiewoning'** luidt in dit plan als volgt:

'Een gebouw dat periodiek dient voor recreatief (nacht)verblijf voor recreanten die hun hoofdverblijf elders hebben.'

Op grond van art. 5.3 van de regels behorende bij dit bestemmingsplan valt onder strijdig gebruik van gronden voor **'verblijfsrecreatie'** in ieder geval permanente bewoning.

¹⁵⁹ <<http://www.midden-delfland.nl>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

¹⁶⁰ <<http://www.borger-odoorn.nl>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

In het bestemmingsplan 'Camping De Bosrand te Ellertshaar' is 'permanente bewoning' gedefinieerd als:¹⁶¹

'Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf.'

In art. 5 van dit bestemmingsplan is vastgelegd dat het verboden is om gronden die aangewezen zijn voor verblijfsrecreatieve voorzieningen permanent te bewonen.

7.6.2 Gemeente Vaals

De gemeente Vaals ligt in de provincie Limburg. Deze gemeente heeft een oppervlakte van ongeveer 2400 ha en telt 9771 inwoners.¹⁶² Onder 'permanente bewoning' wordt in het bestemmingsplan 'Buitengebied' verstaan:

'Indien één of meerdere personen een woning al dan niet tijdelijk gebruiken als (hoofd)verblijf in de zin van art. 1:10 BW dan wel anderszins gebruiken voor niet-recreatieve doeleinden'.¹⁶³

Art. 10.4 sub d van deze regels bepaald dat permanente of tijdelijke bewoning van gronden met bestemming 'recreatie' valt onder strijdig gebruik.

7.6.3 Gemeente Heerde

De gemeente Heerde is onderdeel van de provincie Gelderland. Deze gemeente heeft ongeveer 18.000 inwoners en een oppervlakte van 8000 ha.¹⁶⁴ Onder 'permanente bewoning' wordt in het bestemmingsplan 'Buitengebied west' verstaan:

'Bewoning van een ruimte als hoofdwoonverblijf, waarbij door betrokkene(n) niet aannemelijk is of kan worden gemaakt dat elders daadwerkelijk over een hoofdwoonverblijf wordt beschikt'.¹⁶⁵

Op grond van lid 17.5.1 sub 1 van de regels behorende bij dit bestemmingsplan valt onder strijdig gebruik van gronden met de bestemming 'verblijfsrecreatie' in ieder geval het gebruik van gebouwen voor doeleinden van permanente bewoning.

De gemeenten Borger-Odoorn, Vaals en Heerde zijn in het bezit van het Cittaslow-keurmerk. Over het algemeen wordt bij de definitie van permanente bewoning aangesloten bij het begrip 'hoofdverblijf'. Van deze gemeenten is onbekend hoe omgegaan wordt met bewoning in strijd met de recreatieve bestemming.

¹⁶¹ Art. 1 sub p Regels bestemmingsplan 'Camping De Bosrand'.

¹⁶² <<http://www.vaals.nl>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

¹⁶³ Art. 1.74 van de regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied'.

¹⁶⁴ <<http://www.heerde.nl>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

¹⁶⁵ Art. 1.74 van de regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied west'.

7.7 Overzicht werkwijze gemeenten

In tabel 7.2 worden de resultaten van de vergelijking per gemeente weergegeven. Voor de werkwijze van gemeente Alphen-Chaam wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

Tabel 7.2: Vergelijking werkwijze bewoning in strijd met de recreatieve bestemming.

	Definitie permanente bewoning	Beleids-keuze*	Peil-datum	Termijn**	Hoogte last onder dwangsom	Bewoning door arbeids-migranten	Overige
Alphen-Chaam	Gebruik waarbij GBA-inschrijving wenselijk is; 70 maal nachtverblijf buiten zomerseizoen	PGB Last onder dwangsom	01-01-'99	4 maanden - 2 jaar	€ 1000/week, max. € 50.000	Onbekend	Uitsterf-regeling Galder
Baarle-Nassau	Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf	PGB Last onder dwangsom	01-01-'05	4 weken of 6 maanden	€ 500/week, max. € 12.000 of € 4.000/4 weken, max. € 20.000	Voorlopig geen actie	Uitzondering tijdelijke ontheffing van één jaar
Gilze en Rijen	Bewoning van een recreatieverblijf als hoofdverblijf	Legalisatie PGB Last onder dwangsom	31-10-'03	1 jaar; per 25-03-2013 6 maanden.	€ 4.000/4 weken, maximaal € 20.000; Per 25-04-2013 een bedrag van € 20.000 ineens	Geen gedoogstatus; Beëindigen	Uitzondering tijdelijke ontheffing van één jaar
Goirle	Problematiek speelt niet	Geen beleid	-	-	-	Problematiek speelt niet	-
Zundert	Gebruik waarbij GBA-inschrijving wenselijk is; 70 maal nachtverblijf buiten zomerseizoen	Omgevings-vergunning Last onder dwangsom	31-10-'03	6 weken - 10 jaar	€ 25.000 ineens	Onbekend	-
Midden-Delfland	Niet-permanent: slechts gebruik van seizoensgebond en standplaatsen	Problematiek speelt niet, dus geen beleid	-	-	-	Problematiek speelt niet	-
Borger-Odoorn	Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf	Onbekend	-	-	-	Onbekend	-
Vaals	Gebruik als (tijdelijk) hoofdverblijf	Onbekend	-	-	-	Onbekend	-
Heerde	Gebruik als hoofdverblijf	Onbekend	-	-	-	Onbekend	-

* PGB staat voor persoonsgebonden gedoogbeschikking.

** Termijn betekent begunstigingstermijn/hersteltermijn.

7.8 Conclusie

Uit de vergelijking is op te maken dat de meeste gemeenten in hun bestemmingsplanbepalingen bij de definitie van permanente bewoning wijzen op het hebben van **hoofdverblijf** op een locatie met recreatieve bestemming. Het hebben van hoofdverblijf is een vaag begrip, maar hier hoeft – in tegenstelling tot de bestemmingsplanbepaling van gemeente Alphen-Chaam en gemeente Zundert – niet het aantal verblijfsmomenten van de betrokkene geteld te worden.

In hun **beleidskeuze** kiezen de meeste gemeenten voor een combinatie van afgifte van een **persoonsgebonden gedoogbeschikking** en **actief handhaven**. Bij de keuze voor een peildatum kiezen de meeste gemeenten voor het moment waarop duidelijk werd welk beleid de gemeente zou gaan voeren of het moment dat duidelijk werd dat handhavend zou worden opgetreden tegen bewoning in strijd met de recreatieve bestemming (31 oktober 2003). Er zit wel een groot verschil in de begunstigingstermijnen die gemeenten hanteren. Slechts één gemeente kiest voor afgifte van een **omgevingsvergunning**.

In het beleid van de gemeente Alphen-Chaam is geen hoogte van de **dwangsom** opgenomen. In de praktijk wordt een dwangsom van € 1.000 per week met een maximum van € 50.000 opgelegd. Uit de vergelijking blijkt dat twee gemeenten een dwangsom hanteren van € 4.000 per 4 weken, maximum van € 20.000. Een andere gemeente kiest voor een dwangsom van € 25.000 ineens.

Met betrekking tot bewoning in strijd met de recreatieve bestemming door **arbeidsmigranten** verschillen de resultaten nogal. In een aantal gemeenten speelt deze problematiek niet. Een andere gemeente doet er voorlopig niets mee, terwijl er wel wordt opgetreden tegen andere permanente bewoners. En weer een andere gemeente is van oordeel dat dergelijke situaties beëindigd dienen te worden.

Daarnaast is er in twee gemeenten **overbruggingshuisvesting** geregeld, waarbij in noodsituaties een tijdelijke gedoogbeschikking wordt afgegeven. De gemeenten Alphen-Chaam kent in de deelgemeente Galder een **uitsterfregeling**.

8. Conclusies en aanbevelingen

Bij dit onderzoek heeft de volgende centrale vraag als leidraad gediend:

Welke werkwijze is voor de gemeente Alphen-Chaam het meest geschikt om op te treden tegen permanente bewoning in strijd met de recreatieve bestemming van het bestemmingsplan?

Om een antwoord op deze vraag te vinden is literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek en praktijkonderzoek verricht. De conclusies en aanbevelingen die hieruit voort zijn gekomen worden in dit hoofdstuk weergegeven.

8.1 Bestemmingsplanbepalingen

Of sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming hangt nauw samen met de geldende bestemmingsplanbepalingen. Het is dus aan te raden een bepaling te hanteren die bewijstechnisch praktisch, maar ook handhaafbaar is. In de voorschriften bij de recreatieve bestemming in de binnen gemeente Alphen-Chaam geldende bestemmingsplannen is opgenomen dat permanente bewoning verboden is. De definitie voor '**permanente bewoning**' kent als het ware drie criteria:

- gebruik waarvoor een GBA-inschrijving vereist is op grond van de Wet GBA;
- in geval dat betrokkene op meer dan één adres woont, het gebruik waar in een half jaar te meeste malen wordt overnacht;
- het 70 maal houden van nachtverblijf buiten het zomerseizoen (1 mei tot 1 oktober).

Het Ministerie van VROM raadt aan om in bestemmingsplanbepalingen geen kwantitatieve waarde te koppelen aan het begrip 'permanente bewoning', dit in verband met hoge kosten en controlelasten die hiermee gemoeid zijn. Zo ook voor de bepalingen die binnen de gemeente Alphen-Chaam gelden. Uit controles zal namelijk moeten blijken dat minimaal 70 maal nachtverblijf wordt gehouden buiten het zomerseizoen. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat een aantal gemeenten bij de definitie voor 'permanente bewoning' aansluiten bij het hebben van hoofdverblijf op het perceel. Dit is een vrij vage uitleg, maar bindt de gemeente niet aan een aantal constatering van bewoning die minimaal gedaan dienen te worden. In principe kent de praktijk drie vormen van uitleg van het begrip '**permanente bewoning**':

- gebruik van een recreatieverblijf als hoofdverblijf;
- gebruik van een recreatieverblijf waarbij inschrijving in de GBA vereist is of het houden van 70 maal nachtverblijf buiten het zomerseizoen;
- geen definitie, dan wordt er aangesloten bij het dagelijks spraakgebruik: verblijf dat gericht is op recreatie en vrijetijdsbesteding.

Aanbeveling 1

Bij het begrip 'permanente bewoning' aansluiten bij het gebruik als hoofdverblijf.

In de bestemmingsplannen van de gemeente Alphen-Chaam is opgenomen dat niet alleen het permanent bewonen, maar ook het permanent laten bewonen in strijd met de recreatieve bestemming verboden is. Dit brengt met zich mee dat niet alleen tegen de feitelijke overtreder handhavend kan worden opgetreden, maar ook tegen de eigenaar van de recreatieverblijven die bewoond worden. In de praktijk wordt hier nog geen gebruik van gemaakt, maar de mogelijkheid bestaat.

Aanbeveling 2

De bestemmingsplanbepalingen dat zowel het permanent bewonen van als het strijdig laten gebruiken van de recreatieverblijven niet is toegestaan in stand laten.

Art. 3.2.2 van het Bro bevat regels betreffende overgangsrecht die standaard in overgangsrecht verwerkt dienen te worden. Op basis van deze regels valt gebruik dat al strijdig was met het voorgaande bestemmingsplan niet onder het overgangsrecht. Zo valt bewoning in strijd met de recreatieve bestemming ook niet onder het overgangsrecht.

Aanbeveling 3

Altijd in het bestemmingsplan opnemen dat gebruik dat strijdig was met het voorgaande bestemmingsplan niet legaal is onder het nieuwe bestemmingsplan. Op deze manier wordt voorkomen dat bewoning in strijd met de recreatieve bestemming valt onder het overgangsrecht.

8.2 Bewijsvorming

Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming is een probleem dat al ongeveer 15 jaar gespreksonderwerp is in de Tweede Kamer. Het feit dat tot op heden nog steeds in grote getale sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming wijst erop dat de aanpak van de strijdige bewoning en/of de uitvoering van het beleid ontoereikend is. Één van de problemen hierbij is bewijsvorming.

Aanbeveling 4

Indien bij de uitleg van 'permanente bewoning' in de bestemmingsplanvoorschriften wordt aangesloten bij het hebben van hoofdverblijf, kan volstaan worden met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het verblijf dient als centrum van sociale of maatschappelijke activiteiten. Hierbij kan aangesloten worden bij het begrip 'woonadres' als bedoeld in de Wet GBA en het begrip 'woonplaats' als bedoeld in art. 1:10 van het BW.

Veelal worden hoge eisen gesteld aan bewijs voor de aannahme van permanente bewoning. Zo heeft ook de gemeente Alphen-Chaam ondervonden. De Afdeling achtte namelijk dat – ondanks een GBA-inschrijving en controles – onvoldoende gemotiveerd was waarom de recreatiewoning permanent bewoond werd.

In de literatuur en jurisprudentie worden verschillende bewijsmiddelen genoemd in het kader van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Een niet-limitatieve weergave hiervan is:

- GBA-inschrijving;
- feitelijke controles en waarnemingen;
- hypotheekrenteaftrek;
- overige gegevens, zoals uitkeringsregistratie, leerplichtregistratie en nachtregister.

Aanbeveling 5

Een combinatie van deze bewijsmiddelen ter onderbouwing van een besluit met betrekking tot bewoning in strijd met de recreatieve bestemming gebruiken.

Een GBA-inschrijving levert in beginsel het vermoeden van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming op. Hetzelfde geldt voor een GBA-inschrijving op een adres waar de betrokkene niet over zelfstandige woonruimte beschikt, het is dan ook aan te raden om ook op dit adres controles uit te voeren.

Aanbeveling 6

Een GBA-inschrijving op een recreatieadres levert het vermoeden van bewoning op. Als er een dergelijke inschrijving is, dient deze dus ook gebruikt te worden ter onderbouwing van een besluit.

Aanbeveling 7

Bij een GBA-inschrijving op een ander adres, controles uitvoeren op dat adres. Indien dit adres ligt buiten de gemeentegrenzen, kunnen toezichthouders van die gemeente controles uitvoeren. Onder meer om na te gaan of betrokkene daar aanwezig is en of er op dat adres over zelfstandige woonruimte wordt beschikt. Eventueel kunnen hiervoor samenwerkingsafspraken gemaakt worden met bijvoorbeeld gemeente Baarle-Nassau en/of gemeente Gilze en Rijen, onder meer ter voorkoming van het 'waterbedeffect'.

8.3 Keuzemogelijkheden

Als eenmaal geconstateerd is dat er sprake is van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming, zijn er juridisch gezien in beginsel vier keuzemogelijkheden:

1. handhaving middels een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;
2. verlening van een omgevingsvergunning;
3. afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking;
4. bestemmingswijziging.

Welke optie toegepast wordt hangt van verschillende factoren af, zoals de voorkeur van het college en het beleid dat het Rijk en de provincie hanteren. Maar ook de omstandigheden van het specifieke geval, zoals het ontstaansmoment van de bewoning, spelen een rol. Het beleid van het Rijk is vastgelegd in de Nota Ruimte, waarin het uitgangspunt is dat permanente bewoning van recreatiewoningen verboden is. Het Rijk biedt wel ruimte voor bestemmingswijziging en afgifte van gedoogbeschikkingen. De gemeente Alphen-Chaam ligt in de provincie Noord-Brabant. In de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2012 heeft de provincie opgenomen dat voorkomen moet worden dat recreatiewoningen permanent worden bewoond. De provincie is vóór handhavend optreden, maar verwijst wel naar de mogelijkheden als afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking als bedoeld in het Bor.

Het uitgangspunt binnen de gemeente Alphen-Chaam is het afbouwen van het strijdige gebruik, zodat het gebruik weer in overeenstemming komt met de recreatieve bestemming. Om die reden is het ook niet wenselijk om de recreatieve bestemming om te zetten in een woonbestemming. Momenteel wordt er binnen de gemeente geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van bestemmingswijziging.

Aanbeveling 8

Aanbevolen wordt om ook in de toekomst geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de bestemming 'recreatie' te wijzigen in de bestemming 'wonen', zodat de gronden beschikbaar blijven voor recreatie. Daarnaast is het aan te raden om vast te houden aan het uitgangspunt om het strijdige gebruik af te bouwen.

Binnen de gemeente Alphen-Chaam wordt er – net als bij de andere onderzocht gemeenten – wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Hierbij wordt de peildatum 1 januari 1999 gehanteerd. Wel dient betrokkene aan te tonen dat de bewoning vijf jaar voor deze peildatum is aangevangen, dit betekent dat de bewoning moet zijn aangevangen vóór of op 1 januari 1994. Dit betekent dat de feitelijke peildatum 1 januari 1994 is. De gedoogstatus vervalt bij verhuizen of overlijden van de betrokkene. Dit betekent dat het aantal bewoningen in strijd met de recreatieve bestemming afneemt, totdat er geen sprake meer is van dergelijk strijdig gebruik. Gebleken is dat de peildata die gemeenten gebruiken nogal uiteen liggen. Over het algemeen wordt aangesloten bij het moment van bekendmaking van het handhavingsbeleid ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming van de desbetreffende gemeente.

Aanbeveling 9

De gemeente Alphen-Chaam kan haar beleid ten aanzien van afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanhouden. De peildatum die gehanteerd wordt sluit aan bij het moment van bekendmaking van het handhavingsbeleid ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming en kan dus in stand blijven.

Van de discretionaire bevoegdheid om een omgevingsvergunning af te geven voor permanente bewoning van recreatiewoningen wordt door de gemeente geen gebruik gemaakt. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat ook de andere onderzochte gemeenten geen gebruik maken van deze bevoegdheid.

Aanbeveling 10

Gezien het handhavingsbeleid dat de gemeente Alphen-Chaam al sinds 1998 voert, wordt aangeraden om geen gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid tot afgifte van een omgevingsvergunning voor permanente bewoning. Door afgifte van een omgevingsvergunning voor het strijdige gebruik, wordt dit gelegaliseerd. Legalisering is beleidsmatig ongewenst.

In alle andere gevallen wordt overgegaan tot handhaving van de recreatieve bestemming, ten laste van een dwangsom van € 1000 per week met een maximum van € 50.000. Uit de praktijkvergelijking blijkt dat de hoogte van de dwangsom nogal verschilt per gemeente, variërend van € 500 per week met een maximum van € 12.000 tot € 25.000 ineens. Hieruit kan wel geconcludeerd dat het maximum dat de gemeente Alphen-Chaam vrij hoog ligt. Ookal worden in de jurisprudentie hogere bedragen niet onredelijk geacht, wordt aanbevolen om het maximum naar beneden bij te stellen naar bijvoorbeeld € 20.000. Hierdoor wordt voorkomen dat in een eventueel beroep de hoogte van de dwangsom wel onredelijk geacht wordt en vanuit dit bedrag zal nog een voldoende financiële prikkel komen om de last uit te voeren. De begunstigingstermijn is afhankelijk van de ontstaansmoment van bewoning gerekend vanaf 1 januari 1999. Een overzicht van deze begunstigingstermijnen wordt weergegeven in tabel 8.1.

Tabel 8.1: Begunstigingstermijnen aanpak permanente bewoning, gerekend vanaf 1 januari 1999

Duur bewoning	Begunstigingstermijn
Tot 1 jaar	0,5 jaar
1 tot 3 jaar	1 jaar
3 tot 5 jaar	2 jaar
Langer dan 5 jaar (dus vóór 1 januari 1994)	Gedogen
Na 1 januari 1999	4 maanden

Uit zowel het praktijkonderzoek als uit de jurisprudentie blijkt dat de begunstigingstermijn en de hoogte van de last onder dwangsom nogal uiteenlopen. De begunstigingstermijn mag in beginsel niet langer worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Bij de oplegging van een last onder dwangsom is het van belang dat het bedrag van de dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking ervan. Gezien jurisprudentie wordt het aannemelijk geacht dat de begunstigingstermijnen die de gemeente Alphen-Chaam hanteert niet onredelijk worden bevonden.

Aanbeveling 11

Aanbevolen wordt om de hoogte van de maximaal te verbeuren dwangsom te verlagen naar € 20.000. De duur van de begunstigingstermijnen is niet onredelijk in verhouding tot de met handhaving te dienen belangen en kan in stand worden gelaten. In verband met controlelasten en -kosten kan in overweging genomen worden om een dwangsom van bijvoorbeeld € 20.000 ineens te verbeuren.

De gemeente Alphen-Chaam kent een sterfhuisconstructie voor de recreatiewoningen binnen de deelgemeente Galder. Dit is als het ware een vorm van persoonsgebonden gedogen, maar dan gericht op specifieke recreatiewoningen. Dit beleid houdt in dat de bewoner het strijdige gebruik mag voortzetten tot het moment van verhuizen of overlijden. Op deze manier komt er in de loop der tijd een einde aan het strijdige gebruik en komen de percelen weer beschikbaar voor recreatie. Deze regeling dateert van 1988 en er zijn nog slechts enkele gevallen waarop dit van toepassing is.

Aanbeveling 12

Aanbevolen wordt om de sterfhuisconstructie in stand te laten, tot het moment dat alle (nog enkele) gevallen beëindigd zijn.

Aanbeveling 13

Aangeraden wordt om geen nieuwe sterfhuisconstructie op te stellen, in dergelijke gevallen kan beter gewerkt worden met persoonsgebonden gedoogbeschikkingen daar deze een individuele werking heeft. Beide komen in de praktijk op hetzelfde neer: de situatie wordt voor dit moment gedoogd, zodra de betrokkene verhuisd of overlijdt vervalt deze gedoogstatus.

Met betrekking tot bewoning in strijd met de recreatieve bestemming door arbeidsmigranten verschillen de resultaten bij de vergelijking met de andere gemeenten nogal. In een aantal gemeenten speelt deze problematiek niet. Een andere gemeente doet er voorlopig niets mee, terwijl er wel wordt opgetreden tegen andere permanente bewoners. En weer een andere gemeente is van oordeel dat dergelijke situaties beëindigd dienen te worden, waarbij een zelfde aanpak wordt gehanteerd als bij andere vormen van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. De gemeente Alphen-Chaam is bezig met het in beeld brengen van dit probleem, er is nog geen specifieke aanpak bekend.

Aanbeveling 14

Huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken is ook een vorm van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming en kan dus ook op eenzelfde wijze aangepakt worden. Op deze manier komen de recreatiewoningen weer beschikbaar voor recreatie.

In twee gemeenten is – in tegenstelling tot in de gemeente Alphen-Chaam – overbruggingshuisvesting geregeld, waarbij in noodsituaties (bijv. huis verwoest door brand) een tijdelijke gedoogbeschikking wordt afgegeven. Van één van deze gemeenten is bekend dat van deze regeling geen gebruik wordt gemaakt.

Aanbeveling 15

Aangeraden wordt om binnen de gemeente Alphen-Chaam geen regeling op te stellen met betrekking tot overbruggingshuisvesting. Bij handhaving dienen sowieso altijd alle betrokken belangen tegen elkaar afgewogen te worden.

Aanbeveling 16

In het teken van voorkomen is beter dan genezen is het aan te raden om met enige regelmaat controleren op bewoning in strijd met de recreatieve bestemming, dit om nieuwe situaties tijdig te signaleren en hierbij in te grijpen. Hulpmiddel hierbij kan het nachregister van eigenaren van recreatieterreinen zijn. Met betrekking tot solitaire recreatiewoning zullen steeds feitelijke controles uitgevoerd moeten worden om eventuele bewoning te constateren.

8.4 Meest geschikte werkwijze

Geconcludeerd kan worden dat de werkwijze van de gemeente Alphen-Chaam geschikt is om op te treden tegen bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Nu zal geëvalueerd worden welke werkwijze in theorie het meest geschikt is.

Bewoning in strijd met de recreatieve bestemming is in beginsel altijd in strijd met het bestemmingsplan, ongeacht het om autochtonen of arbeidsmigranten gaat. Alle vormen van dit strijdige gebruik dienen dus in het kader van het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur op eenzelfde wijze aangepakt te worden. De doelstelling van de gemeente Alphen-Chaam ten aanzien van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming is als volgt:

*'Met inachtneming van de belangen van personen ten aanzien van wie dat in het verleden is gedoogd, zo snel en effectief mogelijk komen tot het afbouwen van de bestaande permanente bewoning van recreatieverblijven en door middel van consequent optreden zoveel mogelijk voorkomen van nieuwe vestigingen in recreatieverblijven, met als uiteindelijk resultaat dat het gebruik in overeenstemming is met de recreatiebestemming.'*¹⁶⁶

Kern hiervan is dat het strijdige gebruik zo snel mogelijk beëindigd dient te worden. Dit betekent in het meest letterlijke geval: handhaven van de recreatieve bestemming. Gekeken kan worden naar GBA-inschrijvingen, middels controles en gesprekken met bewoners en eigenaren van recreatieparken kan meer informatie verkregen worden. Op basis hiervan kan aan deze personen, na een vooraanschrijving, een last onder dwangsom opgelegd worden ter beëindiging van het strijdige gebruik. Het is raadzaam om de controles met een frequentie van ongeveer twee maal per week voort te zetten tot het moment dat de maximale dwangsom verbeurd is.

Aanbeveling 17

Start handhavingsacties rond periodes die niet of minder aantrekkelijk zijn voor recreatie. Dit is bewijstechnisch beter, omdat in mindere mate aangetoond hoeft te worden dat het niet gaat om louter recreatief verblijf.

Gedurende controles zal opvallen welke personen nog meer vermoedelijk hoofdverblijf houden. Daarnaast zal geconstateerd worden welke recreatiewoningen een bewoonde indruk maken. Naar aanleiding hiervan en door eventueel overleg met recreatieondernemers en de bewoner zelf kan ook in deze gevallen, na een vooraanschrijving, overgegaan worden tot oplegging van een last onder dwangsom.

Personen die een vooraanschrijving ontvangen, maar onder het persoonsgebonden gedoogbeleid vallen – en hier ook aanspraak op willen maken – zullen hiertoe dan een verzoek doen. Gezien de feitelijke peildatum van 1 januari 1994 en de acties die jaren geleden ondernomen zijn zullen er niet veel personen onder dit gedoogbeleid vallen.

Aanbeveling 18

Doorzetten in de aanpak van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Het probleem speelt (landelijk) al zo lang, dat het tijd is dat alle woningen weer beschikbaar zijn voor recreatief gebruik. Zo kan iedereen genieten van de 'groene' gemeente Alphen-Chaam.

Door handhavend optreden, regelmatig controles uit te voeren en overleg te hebben met recreatieondernemers komt de bewoning in strijd met de recreatieve bestemming na verloop van tijd ten einde. In de praktijk zal veelal toch gekozen worden voor een combinatie van handhaving van de recreatieve bestemming en persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Onder andere politieke factoren, handhavingcapaciteit en -kosten spelen hierbij een rol.

¹⁶⁶ Plan van aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen Alphen-Chaam, vastgesteld op 17 december 1998.

9. Referenties

Literatuur

Boeken

Van Ballegooij 2008

G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Van Buuren 2010

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Mus 2004

J.B. Mus, 'Permanente bewoning van recreatieverblijven', Gst. 2004, 78.

VROM 2007 (1)

Ministerie van VROM, *Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (handreiking voor gemeenten)*, Den Haag: 2007.

VROM 2007 (2)

Ministerie van VROM, *Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen*, Den Haag: 2007.

Werkgroep permanente bewoning van recreatieverblijven 2005

Werkgroep permanente bewoning van recreatieverblijven, *Handreiking Permanente bewoning van recreatieverblijven*, Breda: 2005.

Wet- en regelgeving

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Algemene wet bestuursrecht

Grondwet

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

Wet op de economische delicten

Wet ruimtelijke ordening

Besluit omgevingsrecht

Besluit ruimtelijke ordening

Parlementaire documenten

Kamerstukken

Kamerstukken II 1999-2000, 26 800-XI, nr. 21.
Kamerstukken II 2000/01, 27 400-XI, nr. 47.
Kamerstukken II 2000/01, 27 400-XI, nr. 65.
Kamerstukken II 2000/01, 27 400-XI, nr. 82.
Kamerstukken II 2000/01, 27 867, nr. 1.
Kamerstukken II 2002/03, 28 600-XI, nr. 50.
Kamerstukken II 2002/03, 28 600-XI, nr. 85.
Kamerstukken II 2003/04, 29 200-XI, nr. 22.
Kamerstukken II 2004/05, 29 800-XI, nr. 120.
Kamerstukken II 2004/05, 29 800-XI, nr. 132.
Kamerstukken II 2005/06, 30 300-XI, nr. 88.
Kamerstukken II 2006/07, 30 800-XI, nr. 85.
Kamerstukken II 2007/08, 31 200-XI, nr. 113.
Kamerstukken II 2008/09, 31 700-XI, nr. 70.
Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 1.
Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4.

Handelingen

Handelingen II 2000/01, nr. 66.
Handelingen II 2008/09, nr. 785.
Handelingen I 2011/12, nr. 5.

Jurisprudentie

ABRvS 30 juli 2003, LJV AI0569.
ABRvS 12 november 2003, LJV AN7889.
ABRvS 12 november 2003, LJV AN7907.
ABRvS 12 november 2003, LJV AN8612.
ABRvS 17 december 2003, LJV AO0252.
ABRvS 23 maart 2004, LJV AO6101.
ABRvS 22 juni 2005, LJV AT8003.
ABRvS 1 maart 2006, LJV AV2943.
ABRvS 8 maart 2006, LJV AV3911.
ABRvS 28 juni 2006, LJV AX9469.
ABRvS 28 juni 2006, LJV AX9470.
ABRvS 4 juli 2007, LJV BA8682.
ABRvS 25 juli 2007, LJV BB0369.
ABRvS 20 februari 2008, LJV BC4636.
ABRvS 5 maart 2008, LJV BC5757.
ABRvS 11 maart 2009, LJV BH5516.
ABRvS 8 juli 2009, LJV BJ1895.
ABRvS 12 augustus 2009, LJV BJ5056.
ABRvS 7 oktober 2009, LJV BJ9471.
ABRvS 16 december 2009, LJV BK6750.
ABRvS 30 december 2009, LJV BK7981.
ABRvS 15 augustus 2010, LJV BX4662.
ABRvS 1 september 2010, LJV BN5704.
ABRvS 22 september 2010, LJV BN7907.
ABRvS 1 december 2010, LJV BO5696.
ABRvS 22 december 2010, LJV BO8276.
ABRvS 2 februari 2011, LJV BP2749.

ABRvS 7 december 2011, *LJN BU7044*.
 ABRvS 7 maart 2012, *LJN BV8048*.
 ABRvS 16 mei 2012, *LJN BW5957*.
 ABRvS 15 augustus 2012, *LJN BX4665*.
 ABRvS 31 oktober 2012, *LJN BY1714*.
 ABRvS 27 december 2012, *LJN BY7290*.
 ABRvS 27 februari 2013, *LJN BZ2527*.

Rb. Zutphen 6 oktober 2006, *LJN AZ0166*.

Beleidsnotities

Gemeente Alphen-Chaam, *Plan van aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen*, vastgesteld op 17 december 1998.
 Gemeente Alphen-Chaam, *Handhavingsbeleid permanente bewoning van recreatiewoningen*, vastgesteld op 23 december 2004.
 Gemeente Alphen-Chaam, *Uitsterfregeling Galder*, in werking getreden op 1 januari 1989.
 Gemeente Baarle-Nassau, *Permanente bewoning recreatieverblijven Baarle-Nassau*, vastgesteld op 15 februari 2005.
 Gemeente Gilze en Rijen, *Permanente bewoning recreatieverblijven*, in werking getreden op 23 december 2004.
 Gemeente Zundert, *Handhaving gebruik recreatiewoningen Parc Patersven*, vastgesteld op 20 november 2012.

Structuurvisies en bestemmingsplannen

Rijksoverheid, *Nota Ruimte*, vastgesteld op 17 januari 2006.

Provincie Noord-Brabant, *Ruimtelijke ordening Noord-Brabant*, in werking getreden op 1 januari 2011.
 Provincie Noord-Brabant, *Verordening Ruimte 2012*, in werking getreden op 1 juni 2012.

Gemeente Alphen-Chaam, *Buitengebied Alphen-Chaam 2010*, vastgesteld op 11 februari 2010.
 Gemeente Alphen-Chaam, *Kom Chaam 2005*, vastgesteld op 2 november 2005.
 Gemeente Baarle-Nassau, *Buitengebied 2008*, vastgesteld op 16 juli 2009.
 Gemeente Borger-Odoorn, *Odoornerveen*, ontwerp 5 maart 2013.
 Gemeente Gilze en Rijen, *Buitengebied 2010*, vastgesteld op 30 december 2010.
 Gemeente Gilze en Rijen, *Recreatie Centrum Linberg Park*, vastgesteld op 2 juli 2012.
 Gemeente Goirle, *Buitengebied Goirle*, vastgesteld op 9 december 2008.
 Gemeente Heerde, *Buitengebied West*, vastgesteld op 16 april 2012.
 Gemeente Midden-Delfland, *Buitengebied Gras*, ontwerp 1 maart 2013.
 Gemeente Vaals, *Buitengebied*, vastgesteld op 16 april 2012.
 Gemeente Zundert, *Buitengebied Zundert*, vastgesteld op 4 september 2012.

Elektronische bronnen

CBS

<<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2975-wm.htm>>, geraadpleegd op 15 november 2012.

<<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/6545037D-D77A-469E-9891-C6185E1BE8D4/0/AlphenChaam.pdf>>, geraadpleegd op 15 november 2012

Gemeente Alphen-Chaam

<<http://www.alphen-chaam.nl/smartsite.shtml?id=52231>>, geraadpleegd op 15 december 2012.

<<http://alphen-chaam.regelingenbank.nl/regelingen/Handhavingsbeleid-permanente-bewoning-van-recreatiewoningen/21-08-2009>>, geraadpleegd op 4 april 2013.

Gemeente Baarle-Nassau

<http://www.baarle-nassau.nl/fileadmin/website/Wonen_en_leven/Wonen_in_Baarle/BW-nota_27sept11.pdf>, geraadpleegd op 19 februari 2013.

Gemeente Borger-Odoorn

<<http://www.borger-odoorn.nl/over-de-gemeente.html>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

Gemeente Gilze en Rijen

<http://www.gilzerijen.nl/internet/decentrale-regelgeving_3919/item/beleidsnotitie-permanente-bewoning-recreatieverblijven_87.html>, geraadpleegd op 20 februari 2012.

Gemeente Goirle

<<http://www.goirle.nl/leven-en-wonen/statistieken.html>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

Gemeente Heerde

<http://www.heerde.nl/Over_Heerde/Feiten_en_cijfers/Heerde_in_het_kort>, geraadpleegd op 16 april 2013.

Gemeente Midden-Delfland

<http://www.midden-delfland.nl/over-midden-delfland/feiten-cijfers_3139/>, geraadpleegd op 16 april 2013.

Gemeente Vaals

<<http://www.vaals.nl/index.php?mediumid=7&pagid=287>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

Gemeente Zundert

<<http://www.zundert.nl/index.php?simaction=content&mediumid=6&pagid=797&fontsize=11>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

KVK

<http://www.kvk.nl/lokale-informatie/brabant/gemeenten/gemeenten-c-g/gilze_rijen/>, geraadpleegd op 15 april 2013.

Overheid

<<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Gilze%20en%20Rijen/17826.html>>, geraadpleegd op 16 april 2013.

Provincie Noord-Brabant

<<http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordering/structuurvisie.aspx>>, geraadpleegd op 5 april 2013.

<<http://www.brabant.nl/search.aspx?q=permanente%20bewoning&site=artikelen>>, geraadpleegd op 6 april 2013.

<<http://www.brabant.nl/-/media/62585724C171472587A7F48F8EC41470.pdf>>, geraadpleegd op 5 april 2013.

Rijksoverheid

<<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/27/gemeente-gaat-over-wonen-in-vakantiehuis.html>>, geraadpleegd op 7 februari 2012.

<<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/vraag-en-antwoord/wat-is-de-hypotheekrenteafrek.html>>, geraadpleegd op 12 april 2013.

VNG

<http://www.vng.nl/Documenten/actueel/brieven/parlement/2011/20111031_Parlement_ECGR-U201101739.pdf>, geraadpleegd op 15 november 2012.

<http://www.vng.nl/Documenten/actueel/brieven/ledenbrieven/2012/20120208_lbr12_014_CT.pdf>, geraadpleegd op 15 november 2012.

VVV Baarle

<http://www.vvvbaarle.nl/unieke-enclavesituatie_24.html>, geraadpleegd op 15 april 2013.

Bijlage I Voorbeeldbeleidsregels VNG

Voorbeeldbeleidsregels ter nadere invulling van art. 4, onderdeel 10 van Bijlage II van het Bor.

Overige relevante wetsartikelen:

Art. 2.1, eerste lid onder c Wabo in samenhang met art. 2.12, eerste lid onder a onder 2 Wabo.

Art. 2.25, derde lid Wabo in samenhang met art. 5.18, vierde lid Bor.

Onverlet de bepalingen in het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht over het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning en onverlet het gestelde in artikel 5.18, vierde lid van het Besluit omgevingsrecht over de persoonsgebondenheid van de omgevingsvergunning wordt medewerking verleend aan een aanvraag voor het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning indien voldaan wordt aan de hiernavolgende voorwaarden:

- Met betrekking tot de bewoning van de recreatiewoning is vóór 1 januari 2010 geen besluit genomen:
 - 1) tot oplegging van een last onder dwangsom;
 - 2) tot oplegging van een last onder bestuursdwang, of
 - 3) inhoudende dat ter zake van de bewoning van de recreatiewoning wordt afgezien van handhaving;
- De bewoner toont zijn bewoning aan met bewijsmiddelen die in ten minste twee van de hiernavolgende onderdelen a tot en met g zijn genoemd:
 - a) Een bewijs van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van de recreatiewoning;
 - b) Bescheiden waaruit blijkt dat de recreatiewoning in de aangifte inkomstenbelasting is opgegeven als eigen woning en door de Belastingdienst als zodanig is aangemerkt;
 - c) Een polis voor een ziektekostenverzekering waarbij als adres van de bewoner het adres van de recreatiewoning is vermeld, gevoegd bij een inschrijving van die bewoner bij een huisartsenpraktijk in de gemeente waarin de recreatiewoning is gelegen of een aangrenzende gemeente;
 - d) Bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door burgemeester en wethouders genomen besluit met betrekking tot bekostiging van leerlingenvervoer vanaf het adres van de recreatiewoning;
 - e) Door de werkgever van de bewoner aan die bewoner verstrekte jaaropgaven waaruit blijkt dat sprake is van een inkomen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning;
 - f) 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
 - g) Bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door die bewoner genoten huursubsidie, respectievelijk huurtoeslag op het adres van de recreatiewoning.

Toelichting

Deze beleidsregel maakt het mogelijk dat een bewoner die vóór 1 november 2003 (en sindsdien) een recreatiewoning onrechtmatig bewoont onder voorwaarden een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning kan verkrijgen voor het bewonen van een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Daarmee krijgen de bewoners die

aantoonbaar tot de doelgroep van deze regeling behoren, op persoonsniveau zekerheid over de toekomst van hun bewoning.

De bewoner dient de recreatiewoning vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 (en sindsdien onafgebroken) tot het moment van het indienen van de aanvraag om omgevingsvergunning te hebben bewoond.

Verder moet ten aanzien van de bewoner voor 1 januari 2010 geen besluit genomen zijn tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang ter zake van die bewoning noch een besluit om van handhaving af te zien. Is daarvan wel sprake, dan is de bewoner reeds voldoende duidelijkheid geboden dat hij niet respectievelijk wel in zijn recreatiewoning mag blijven wonen.

De peildatum van 1 januari 2010 is in het landelijke debat tussen Tweede Kamer en minister en richting gemeenten steeds gebruikt als uiterste datum waarvoor helderheid geboden zou moeten zijn aan de bewoners.

Indien die bewoner aan de gemeente de in deze beleidsregel genoemde bewijsmiddelen van zijn (onrechtmatige) bewoning heeft overgelegd, en hij voldoet aan de overige wettelijke eisen, verleent het college de persoonsgebonden omgevingsvergunning.

De overige wettelijke eisen staan genoemd in artikel 4, onderdeel 10 van Bijlage II van het Bor. Die worden hier voor de volledigheid genoemd:

- De recreatiewoning moet voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen,
- De bewoning mag niet in strijd zijn met 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 had op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik en bewoont deze sedertdien onafgebroken, en
- De bewoner was op 31 oktober 2003 meerderjarig.

Daarnaast is belangrijk dat uit artikel 2.25, derde lid Wabo in samenhang met artikel 5.18, vierde lid Bor voortvloeit dat deze omgevingsvergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend. Het is dus een persoonsgebonden (en geen zaaksgebonden) vergunning. In deze vergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de desbetreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont. Met andere woorden: zodra de bewoner stopt met de permanente bewoning, eindigt de werking van de vergunning. Artikel 66 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens schrijft voor dat een ingezetene die zijn adres wijzigt, verplicht is om binnen vijf dagen aangifte van zijn adreswijziging te doen.

Milieuwetgeving en derden

Er zijn situaties denkbaar waarbij een derde ten aanzien van wiens (al dan niet voorgenomen) activiteiten besluitvorming nodig is (bijvoorbeeld vergunningsverlening) beknot wordt in zijn mogelijkheden doordat in de nabijheid van die activiteit aan een bewoner van een recreatiewoning (tijdelijk) een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning is verleend voor het bewonen van die woning. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij omliggende agrarische bedrijven. Voor de toepassing van de milieuwetgeving kan immers naast de planologische situatie vooral het feitelijke gebruik doorslaggevend zijn.

Eerdere besluitvorming

Er wordt geen medewerking verleend aan de aanvraag indien sprake is van een eerder besluit om te handhaven of juist om daarvan af te zien en te gedogen. Bij beide bepalingen is immers de betreffende bewoners reeds duidelijkheid geboden over de toekomst van hun bewoning.

Daarnaast voorkomt de als tweede genoemde bepaling extra administratieve lasten. Voorkomen wordt hiermee namelijk dat de betrokken bewoner nogmaals (met zijn bewijsmiddelen) naar het gemeentehuis moet om een vergunning te verkrijgen en de gemeente opnieuw werk daartoe moet verrichten.

Bewijsmiddelen

Op grond van de in artikel 4, onderdeel 10 van Bijlage II van het Bor opgenomen eis van ononderbroken bewoning dienen de in deze beleidsregel genoemde bewijsmiddelen in principe de gehele periode van bewoning te betrekken. Het betreft dan dus bewijsmiddelen die onafgebroken bewoning aantonen vanaf 31 oktober 2003 tot 1 januari 2010. Overigens hoeft niet elk aangedragen bewijsmiddel die gehele periode te betreffen, maar kunnen de bewoners desgewenst ook met een combinatie van bewijsmiddelen die slecht een deelperiode beslaan de genoemde gehele periode 'opvullen'. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan 'drie jaren leerlingenvervoer' en 'vier jaren ziektekostenverzekering' en 'zeven jaar jaaropgaven'. In deze optiek is er dus geen behoefte aan het hanteren van aanvullende data naast de in de beleidsregel bedoelde noch aan het vragen van aanvullende regels.

Beslistermijn

Op dit type omgevingsvergunning is de reguliere beslistermijn van de Wabo (paragraaf 3.2 Wabo) van toepassing. Dat betekent een beslistermijn van acht weken met een verlengingsmogelijkheid van zes weken. Bij niet tijdige beslissing wordt de vergunning van rechtswege verleend (artikel 3.9, derde en vierde lid, van de Wabo).

Leges

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een persoonsgebonden omgevingsvergunning kunt u leges heffen. Onderdeel 2.3.4.2 van de tarieventabel behorende bij onze modelverordening leges, voorziet hierin.

Overig

Het college handelt overeenkomstig deze beleidsregel "tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen". (art. 4:84 Awb). Bij bijzondere omstandigheden gaat het om omstandigheden waarmee bij de totstandkoming van dit beleid geen rekening is gehouden en welke hierin derhalve niet zijn verdisconteerd.

Bijlage II Jurisprudentieoverzicht

Uitspraak	Handhavings-middel	Conclusie handhavingsmiddel	Bewijs	Overige
ABRvS 5 april 2013, <i>LJN</i> BZ7631. Handhaving	Last onder dwangsom: 6 maanden, verlengd met 11 maanden. Hoogste dwangsom onbekend.	Termijn is niet onredelijk kort. Handhavend optreden is niet zodanig onevenredig met de daarmee te dienen belangen dat daarvan dient te worden afgezien.		Beroep op vertrouwensbeginsel wegens GBA-inschrijving. Dit beroep slaagt niet. Ook een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt niet, omdat de situaties niet dusdanig overeenkomen.
ABRvS 13 maart 2013, <i>LJN</i> BZ3984. Handhaving			GBA-inschrijving, dus vermoeden van gebruik als hoofdverblijf, behoudens tegenbewijs. Het college heeft terecht handhavend opgetreden.	Beroep op het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur is ongegrond. Het college mag eerst handhavend optreden tegen situaties waarbij betrokkene in de GBA is ingeschreven en daarna onderzoek verrichten naar gebruik van andere recreatiewoningen. Het enkele tijdsverloop is geen reden om van handhaving af te zien. Als er sprake is van noodhuisvesting, geregeld door instanties die verbonden zijn met de gemeente, mag aangenomen worden dat er niet handhavend wordt opgetreden. Maar daar bleek in casu geen sprake van te zijn, zodat de noodsituatie geen reden was om van handhaving af te zien.
De burgerlijke rechter is de eerst aangewezenen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering (zoals een huurovereenkomst) in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit. Dit gaat ook op voor de omgevingsvergunning die verleend wordt met toepassing van art. 2.12 Wabo. Het bestaan van een contractuele relatie waarbij is overeengekomen dat permanente bewoning niet is toegestaan, vormt geen evidente privaatrechtelijke belemmering. Dit staat dus niet in de weg aan verlening van een omgevingsvergunning.			Niet voldoende aannemelijk dat de recreatiewoning vanaf 31 oktober 2003 onafgebroken wordt bewoond: - geen GBA-inschrijving vanaf 31 oktober 2003. -Energieverbruik vergelijkbaar met tussenwoning/hoekwoning. - Verklaringen werkgever/huisarts. Conclusie: onvoldoende motivering onafgebroken bewoning.	

ABRvS 20 februari 2013, *LJN BZ1672*.
Handhaving

Last onder dwangsom van € 20.000,- ineens, met een begunstigingstermijn van ongeveer 6 maanden.

College heeft terecht geoordeeld dat niet aan de last is voldaan. De financiële situatie van betrokkene maakt niet dat van het innen van de verbeurde dwangsom behoefte te worden afgezien.

Controles op recreatieadres en opgegeven verblijfadres. GBA-inschrijving op een adres waar niet over een zelfstandige woonruimte wordt beschikt.

ABRvS 23 januari 2013, *LJN BY9188*.
Persoonsgebonden gedoogbeschikking

Peildatum 1 april 2008.

Vanwege het lange tijd ontbreken van urgentie om handhavend op te treden en het in 2008 vaststellen van handhavingsbeleid, wordt de peildatum niet onredelijk geacht.

Er is geen strijd met het stelsel van de Wro. Doordat de gedoogbeschikking vervalt bij verhuizen of overlijden, is er sprake van een situatie van voorbijgaande aard.

Besluit is vernietigd vanwege onvoldoende motivering/afweging van de belangen van derden.

ABRvS 27 december 2012, *LJN BY7290*.
Handhaving

Last onder dwangsom.

GBA-inschrijving op een adres waar niet over een zelfstandige woonruimte wordt beschikt. Controles gedurende 15 maanden, met een frequentie van 2x per maand. Waarbij de recreatiewoning in 20 gevallen een bewoonde indruk maakte. Hypotheekrenteaftrek. Water- en gasverbruik.

Een GBA-inschrijving op een ander adres, waar niet over zelfstandige woonruimte wordt beschikt is een aanwijzing dat de recreatiewoning als hoofdverblijf gebruikt wordt.

Vermoeden van gebruik als hoofdverblijf van de recreatiewoning is gerechtvaardigd.

ABRvS 31 oktober 2012, *LJN BY1714*.
Handhaving

Last onder dwangsom met een begunstigingstermijn van 5 jaar.

De voorbeeldbeleidsregels van de VNG en het ingetrokken wetsvoorstel vormen geen concreet zicht op legalisatie op grond waarvan van handhaving moet worden afgezien.

Dat pas na 25 jaar handhavend wordt opgetreden tegen de bewoning rechtvaardigt niet de verwachting dat van handhaving zou worden afgezien.

ABRvS 17 oktober 2012, *LJN BY0358*.
Handhaving

Last onder dwangsom met een begunstigingstermijn van 6 maanden.

In het beleid wordt een begunstigingstermijn van 12 maanden gehanteerd, dat in de praktijk altijd 6 maanden wordt gegeven vormt geen bijzondere omstandigheid

Wekelijkse controles gedurende 26 maanden. GBA-inschrijving op een adres waar niet over zelfstandige woonruimte wordt beschikt. Hypotheekrenteaftrek.

			dat van de termijn van 12 maanden kan worden afgezien.	Vaste telefoonaansluiting. Vermoeden gebruik als hoofdverblijf gerechtvaardigd.	
ABRvS 6 juni 2012, LJV BW7587. Handhaving	Last onder dwangsom.			GBA-inschrijving op adres ouders (vermoedelijk postadres). 105 controles gedurende 16 maanden op verschillende tijdstippen. Hypotheekrenteafrek. Vaste telefoonaansluiting. Gebruik als hoofdverblijf aannemelijk	
ABRvS 16 mei 2012, LJV BW5957. Handhaving	Last onder dwangsom met begunstigingstermijn van 2 jaar.	Uitgangspunt bij de begunstigingstermijn is dat deze niet wezenlijk langer mag zijn dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Begunstigingstermijn is niet onredelijk, voor uitvoering van de last is verkoop van de woning niet nodig.			Ernstige financiële gevolgen door handhavend optreden is geen grond om daarvan af te zien.
ABRvS 18 april 2012, LJV BW3029. Huisvesting arbeidsmigranten					Het is aan het college om te bewijzen dat voldaan wordt aan de "vier-uit-zes eis" als bedoeld in artt. 26 en 65 Wet GBA, omdat de GBA-inschrijving in de desbetreffende bestemmingsplanvoorschriften is gekoppeld aan permanente bewoning.
ABRvS 15 februari 2012, LJV BC5060. Handhaving	Last onder bestuursdwang.			GBA-inschrijving. Een GBA-inschrijving levert, behoudens tegenbewijs, in beginsel een vermoeden op dat het adres als hoofdverblijf gebruikt wordt. Bewijsstukken waaruit blijkt dat zes maanden in het buitenland verbleven is zijn onvoldoende om dit vermoeden te ontkrachten.	
ABRvS 22 december 2010, LJV BO8314. Handhaving	Last onder dwangsom.	Een begunstigingstermijn van één jaar is redelijk.			
ABRvS 1 december 2010, LJV BO5696. Huisvesting arbeidsmigranten	Last onder dwangsom met een begunstigingstermijn van 4 weken.	Termijn is niet onredelijk kort, niet gebleken is dat elders huisvesting geregeld kan worden.			Onder recreatief verblijf wordt verstaan: verblijf gericht op ontspanning of vrijetijdsbesteding. Beginselflicht tot handhaving. Dat verschillende seizoenen lang

recreatiewoningen zijn verhuurt voor huisvesting van arbeidsmigranten rechtvaardigt niet het vertrouwen dat niet handhavend zou worden opgetreden.

ABRvS 1 september 2010, LJN BN5704. Handhaving	Last onder dwangsom van €45.000,- [A en B] en €20.000,- [C]. Het is vaste praktijk dat een dwangsom van €25.000,- bij bewoning door één eigenaar, €45.000,- bij bewoning door twee eigenaar.	Omdat de bewoners er meerdere malen op gewezen zijn dat permanente bewoning niet is toegestaan is er geen grond om aan te nemen dat de hoogte van de dwangsommen niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de met handhaving gediende belangen.		De omstandigheid dat betrokkene geen vervangende woonruimte heeft dient voor eigen rekening en risico de blijven, omdat bekend was dat bewoning in strijd met de recreatieve bestemming niet is toegestaan.
---	---	---	--	---

Uitspraak	Conclusie handhavingsmiddel	Bewijs	Overige
Rb. Zwolle (vzr.) 29 november 2012, <i>LJN</i> BY4611.	Begunstigingstermijn is niet onredelijk. Er wordt geen oordeel gegeven over de hoogte van de dwangsom.	Eigendom GBA-inschrijving Geen gedoogverklaring	Financiële situatie vormt geen grond om van handhaving af te zien
Rb. Zutphen 11 juli 2012, <i>LJN</i> BX0966.	Beleid is niet kennelijk onredelijk.		Bevoegd gezag hoeft geen gebruik te maken van de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning, omdat voldoende aannemelijk is gemaakt dat er actief handhavend wordt opgetreden tegen permanente bewoning. Ingetrokken wetsvoorstel en voorbeeldbeleidsregels VNG vormen geen concreet zicht op legalisatie op grond waarvan van handhaving dient te worden afgezien.
Rb. Alkmaar 21 juni 2012, <i>LJN</i> BX6715.	-	GBA-inschrijving ander adres Controles: periode van 2 maanden 9x op recreatieadres en 2x op adres van GBA-inschrijving. <i>Waar wordt post ontvangen?</i> Onvoldoende bewijs vanwege o.a. minimale controles (voor recreatie aantrekkelijke periode + betrokkene is slechts een enkele keer aangetroffen).	-
Rb. Rotterdam 29 maart 2012, <i>LJN</i> BW3651.		Hypotheekrenteaftrek Controles Verklaringen aankoop en gebruik recreatiewoning Woonsituatie alternatieve adres Niet aannemelijk dat na aanschrijving nog sprake is van permanente bewoning: geen hypotheekrenteaftrek meer en ook uit controles blijkt niet van bewoning.	
Rb. Dordrecht (vzr.) 26 maart 2012, <i>LJN</i> BW0714.	Begunstigingstermijn van 6 maanden wordt onredelijk kort geacht vanwege de crisis op de woningmarkt. De begunstigingstermijn dient nadere gemotiveerd te worden.		

Rb. Alkmaar (vzr.) 23 januari 2012, *LJN* BV1605.

Verschillende controles op regelmatige basis gedurende ongeveer 4 maanden in de avonden.
Aanwezigheid personen
Verlichting aan/Televisie stond aan
Tuinstoelen
Fiets
Droogrekken
Speelgoed

Het vermoeden dat sprake is van gebruik in strijd met de recreatieve bestemming is met voldoende feiten onderbouwd.

Rb. Zutphen 30 november 2011, <i>LJN</i> BU6432.	Termijn is niet onredelijk.	GBA Verklaring bewoning andere woning in andere periode	Uit de inschrijving mag afgeleid worden dat de permanente bewoning niet beëindigd is.
Rb. Zutphen 9 november 2011, <i>LJN</i> BU5739.	Beleid is niet kennelijk onredelijk. Er dient wel onderzoek gedaan te worden naar de duur van de bewoning!		
Rb. Zutphen 9 februari 2011, <i>LJN</i> BP3756.		Recreatiewoning in aanmerking gebracht voor eigenwoningregeling. Feitelijke controles. Vaste telefoonaansluiting. GBA-inschrijving elders, waar betrokkene niet over een zelfstandige woonruimte beschikt.	Vanwege de GBA-inschrijving op een ander adres is het aan het college om permanente bewoning aannemelijk te maken. Tijdens controles was er een bewoonde indruk in 12 van de 14 gevallen. Waarnemingen als gesloten gordijnen alleen rechtvaardigen niet het vermoeden van bewoning. Ook de aanwezigheid van een auto maakt dit niet anders. Onvoldoende grond om bewoning aan te nemen.
Rb. (vzr) Leeuwarden 23 april 2009, <i>LJN</i> BK1083. <i>Huisvesting arbeidsmigranten</i>	Het doel van het verblijf is doorslaggevend, niet de duur. Voldoende tijd om een einde te maken aan de situatie.		