

Beleidsnotitie onrechtmatige bewoning recreatiewoningen

Beleidsregels voor toezicht en handhaving van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen
Vastgesteld oor het college op: 15 augustus 2017

Samenvatting ¶

We kiezen in deze beleidsnota voor de term: onrechtmatige bewoning. Een illegale situatie, die in strijd is met het bestemmingsplan. Voorheen werd er wel eens gesproken over permanente bewoning. Maar dit bleek vaak tot misvatting en onduidelijkheid te leiden. ¶

Doel van deze beleidsnota is de aanpak van het probleem van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Deze illegale situatie is om meerdere redenen niet wenselijk. De voormalige gemeenten gingen, ieder voor zich, anders om met handhaving op dit onderdeel. In dit beleid wordt de lijn van de gemeente De Fryske Marren uiteengezet. ¶

Tegen iedereen die onrechtmatig een recreatiewoning bewoont zal in beginsel handhavend worden opgetreden.

Iedereen die zich inschrijft in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) op een perceel dat een recreatieve bestemming heeft en wat leidt tot strijd met het bestemmingsplan ontvangt een last onder dwangsom. Men krijgt een begunstigingstermijn van drie maanden. Ook worden eigenaren aangeschreven en aan hun een last onder dwangsom opgelegd. ¶

¶
Er vinden daarbij doelgerichte controles plaats op de verschillende recreatieparken ten aanzien van mensen die zich niet inschrijven in de BRP. Bij de constatering dat er onrechtmatig wordt gewoond zal ook aan deze mensen een last onder dwangsom worden opgelegd. ¶

¶
Een dwangsom moet betaalt worden als de overtreding niet tijdig ongedaan is gemaakt.

Voor het college zal er slechts sprake zijn van gedogen in de volgende twee gevallen: ¶

1. → De overtreder bewoont onrechtmatig een recreatiewoning en ligt in echtscheiding en heeft minderjarige kinderen; ¶
Er zal dan tijdelijk van handhaving worden afgezien. Men ontvangt dan een gedoogbesluit met een begunstigingstermijn van zes maanden. ¶
Daarna wordt ook handhavend opgetreden. ¶
2. → De overtreder bewoont onrechtmatig een recreatiewoning en is in een traject betrokken waarin bepaalde sociale instanties regie voeren om het leven van deze betrokkene weer op de rails te krijgen; ¶
Onder zeer strikte voorwaarden zal er dan tijdelijk van handhaving worden afgezien. Men ontvangt dan een gedoogbesluit met een begunstigingstermijn van tien maanden. ¶
Daarna wordt ook handhavend opgetreden. Alle andere situaties die niet onder de bovengenoemde twee gronden vallen worden direct handhavend opgepakt. ¶

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Begrippenkader.....	5
1.2 Leeswijzer	6
1.3 Negatieve effecten van niet-recreatief gebruik	6
1.4 Doelstelling van het beleid	7
2 Planologisch regime	8
2.1 Overzicht van gebieden met recreatiewoningen en bestemmingsplannen	8
2.2 Omvang probleem.....	8
3 Kaders voor onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen	9
3.1 Landelijke kaders	9
3.2 Provinciale kaders	10
3.3 Kaders van de voormalige gemeenten	10
4 Het beleid van gemeente de Fryske Marren	12
4.1 De visie van onze gemeente omtrent toerisme	12
4.2 De landelijke handhavingsstrategie	12
4.3 Het HUP (Handhavingsstrategie).....	12
4.4 Overig flankerend beleid.....	12
5 Handhaving op onrechtmatig gebruik	14
5.1 Aanpak	14
5.2 Controles en last onder dwangsom	15
5.3 Hercontroles en verbeurte	16
6 Hardheidsclausule	16
6.1 Geen reden tot gedogen.....	16
Bijlagen	18

1. Inleiding

Het is niet toegestaan om in een recreatiewoning te wonen. Ook niet als de bewoning tijdelijk van aard is. Dit is in strijd met het bestemmingsplan. Maar het komt geregeld voor dat recreatieverblijven worden bewoond. Ook binnen onze gemeente.

De laatste jaren zien we een toename in het aantal mensen dat zich inschrijft in de Basisregistratie Personen (BRP, voorheen het GBA) als onrechtmatige bewoner van een recreatieverblijf. Die hebben daar hun woonadres. Dit betekent dat steeds meer recreatieverblijven onrechtmatig worden bewoond. Bijvoorbeeld ter overbrugging in het geval er geen woning kan worden gevonden. Of in het geval van arbeidsmigranten die tijdelijk woonruimte nodig hebben.

Om te voorkomen dat recreatieverblijven onrechtmatig worden aangewend als woonruimte is handhaving noodzakelijk. De voormalig gemeenten Skarsterlân, Gaasterland-Sleat en Lemsterland gingen verschillend om met onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

Om handhavend te kunnen optreden is het van belang om een beleidsnotitie voor gemeente De Fryske Marren vast te stellen. Deze beleidsnotitie gaat in op de vraag hoe gemeente De Fryske Marren omgaat

met toezicht en handhaving van onrechtmatig gebruik van recreatieverblijven. Ook wordt er in gegaan op de vraag of er (tijdelijk) gedoogd moet worden en zo ja, onder welke voorwaarden dat mogelijk is.

1.1 Begrippenkader

In deze beleidsnotitie worden enkele begrippen gebruikt, die hier worden gedefinieerd.¹

Recreatieverblijf of recreatiewoning

Een gebouw, dat bestemd is om uitsluitend door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat het hoofdverblijf elders heeft, recreatief te gebruiken.

Chalet

Een gebouw dat in zijn geheel kan worden verplaatst en is bestemd als recreatief verblijf, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

Zomerwoning

Een gebouw, dat bestemd is om uitsluitend door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat het hoofdverblijf elders heeft, recreatief te gebruiken.

Stacaravan

Recreatieverblijf, dat gebouwd is op een (stalen) frame, dat voorzien kan zijn van wielen. Door de bouwwijze blijven chalets verplaatsbaar.

Onrechtmatige bewoning

Bewoning in strijd met het bestemmingsplan. Deze vorm van bewoning wordt vaak ook "permanente bewoning" van recreatiewoningen genoemd.²

Niet-Permanente bewoning

Tijdelijke bewoning van een recreatieverblijf, zomerwoning, recreatiewoning, stacaravan, chalet en/of kampeermiddel waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

Recreatief gebruik

Gebruik van een recreatiewoning conform de in het van toepassing zijnde bestemmingsplan vermelde gebruiksvoorschriften die van toepassing zijn op de (recreatieve) bestemming van een recreatiewoning.

Niet-recreatief gebruik

Het al dan niet tijdelijk gebruiken van een recreatiewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Hieronder wordt in ieder geval verstaan het gebruiken van een recreatiewoning als hoofdverblijf, logies, bedrijfsruimte, stalling of opslagruimte.

Hoofdverblijf

Onder hoofdverblijf wordt verstaan de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkenen.³ Hierbij kan worden gedacht aan de plaats waar iemand slaapt, eet, zijn post ontvangt, bezoek ontvangt. Een feitelijke thuishaven.

Het woonadres

1° het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;

2° het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder 1, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten;

Persoonsgebonden gedoogbeschikking

Een besluit van het college waarbij de onrechtmatige bewoning van een recreatieverblijf door middel van een gedoogbeschikking (tijdelijk) wordt gedoogd. De situatie wordt niet gelegaliseerd. Er wordt niet gehandhaafd.

Persoonsgebonden omgevingsvergunning

Dit verschilt van de gedoogbeschikking. Dit betreft een besluit van het college waarbij de onrechtmatige bewoning van een recreatieverblijf door middel van een omgevingsvergunning wordt gelegaliseerd onder voorwaarden en verbonden is aan een persoon en niet aan een object.

1) Voor zover niet nader aangeduid in het bestemmingsplan

2) ABRvS 12 november 2003, LJN: AN8612 en 7 oktober 2009, zaaknr. 200901851/H1 en ABRvS 15 maart 2006, zaaknr. 200505705/1. Omdat deze terminologie in de praktijk op veel weerstand en bezwaren stuit en een onduidelijke term is die veel verwarring zaait spreken wij in deze notitie over onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Hierbij gaat het niet om de duur van het strijdig gebruik, maar om de strijdigheid met het geldende bestemmingsplan. Onrechtmatige bewoning van een recreatieverblijf is zodoende een verzamelbegrip waar veelverschillende vormen van bewoning onder vallen, zoals:- het gebruiken van een recreatieverblijf als woonverblijf voor onbepaalde tijd;- de huisvesting van arbeidsmigranten in een recreatieverblijf;- het tijdelijk bewonen van een recreatieverblijf in afwachting van een nieuwe of andere woning;- het tijdelijk bewonen van een recreatieverblijf vanwege schade of verbouwingswerkzaamheden aan de eigen woning;- het tijdelijk bewonen van een recreatieverblijf vanwege relationele of andere persoonlijke problemen. Het hoeft dus niet te gaan om langdurig gebruik. Ook het tijdelijk gebruiken van een recreatieverblijf als woning is in strijd met de recreatieve bestemming, en daarmee verboden.

3) ABRvS 15 maart 2006, LJN: AV5059

1.2 Leeswijzer

Naast dit inleidende hoofdstuk waarin de gehanteerde begrippen worden gedefinieerd, wordt omschreven waarom onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen ongewenst is. Ook wordt de doelstelling omschreven.

In hoofdstuk 2 worden de verschillende planologische regimes behandeld die in de gemeente De Fryske Marren gelden voor het gebruik van recreatiewoningen.

Hoofdstuk 3 bevat de landelijke, provinciale en gemeentelijke kaders voor niet-recreatief gebruik van een recreatiewoning. In dit hoofdstuk staan ook de regels die gelden voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning.

Hoofdstuk 4 beschrijft het beleid van de gemeente De Fryske Marren en de procedure die geldt voor de verlening van persoonsgebonden omgevingsvergunningen voor deze activiteit.

In hoofdstuk 5 wordt beschreven hoe de handhaving op onrechtmatig gebruik vorm krijgt.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 beschreven wanneer het college (tijdelijk) kan afwijken van hetgeen in deze beleidsnotitie is bepaald ten aanzien van de handhaving.

1.3 Negatieve ruimtelijke effecten van niet-recreatief gebruik

In de bestemmingsplannen is al in de toelichting aangegeven wat de verscheidene ruimtelijke belangen zijn en de afweging. Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen leidt tot negatieve effecten op ruimtelijk, maatschappelijk, economisch en sociaal gebied. Enkele negatieve effecten zijn:

- . aantasting van het buitengebied

Veel recreatiewoningen liggen in het buitengebied. Dit gebied bevat hoge natuurwaarden en is daarnaast belangrijk als recreatiegebied. Dit gebied is kwetsbaar en niet berekend op de druk van langdurige bewoning. Het gebruik van recreatiewoningen als langdurig hoofdverblijf is dan ook ongewenst op die plekken. Onrechtmatige bewoners wenden vaak gronden anders aan dan recreanten. Dit blijkt o.a. ook uit het volgende:

- . negatief ruimtelijk effect

Bij onrechtmatige bewoning worden percelen met recreatiewoningen en recreatieparken meer en meer aangekleed met schuren, hekken, terrassen en dergelijke. Dit heeft een negatief ruimtelijk effect op het gebied. Gebieden met recreatiewoningen krijgen steeds meer het karakter van woonwijken. Deze gebieden zijn niet berekend op de druk en de overlast die een toename van onrechtmatige bewoning met zich meebrengt. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verschillen in behoeftes aan verlichting, afvalinzameling etc. Ook zijn ontsluiting voor verkeer en voorzieningen van een ander niveau dan in woonwijken. Daarnaast is de behoefte bij onrechtmatige bewoning anders dan bij recreatief en kan dit leiden tot meer vergunningsvrij bouwen. Immers is er dan vaker behoefte aan meer leefruimte dan in het geval men er puur komt om te recreëren. Dit kan tot spanningen leiden tussen recreanten en mensen die er onrechtmatig wonen.

Daarnaast leidt onrechtmatige bewoning ertoe dat de voorraad recreatieve verblijfslocaties daalt. Hierdoor wordt steeds vaker gezocht naar alternatieven binnen de reguliere woningvoorraad. Met name toeristische plaatsen als Sloten en Langweer ondervinden hier nadeel van.

Over het algemeen is een recreatieverblijf goedkoper dan een reguliere woning. Als men in plaats van een reguliere woning een recreatieverblijf gaat bewonen, dan kan dit leiden tot leegstand in de woningvoorraad. Ook leidt dit ertoe dat recreatiewoningen als verkapte huurwoningen worden ingezet die relatief goedkoper zijn en waar minder toezicht op wordt gehouden dan reguliere huurwoningen. Dit kan een aantrekkende werking hebben op criminelen en meer verstoring van de openbare orde en veiligheid.

- . negatieve gevolgen voor de lokale economie

Toeristen en recreanten hebben een ander uitgavenpatroon dan bewoners die op een niet-recreatieve wijze gebruik maken van een recreatiewoning. Recreanten besteden veelal anders dan bewoners die de recreatiewoning gebruiken als hoofdverblijf. Vooral de horeca- en recreatiesector ondervindt de negatieve gevolgen van niet-recreatief gebruik.

1.4 Doelstelling van het beleid

De Fryske Marren heeft als visie een mooie woon- en werkgemeente te zijn met aansprekende recreatieve mogelijkheden. Wij bevorderen de verdere ontwikkeling van watergebonden, natuur-gebonden en cultuurgebonden recreatie & toerisme. Wij laten bovendien uitbreidingen op het gebied van woonlocaties vooral aansluiten op onze regionale woonkernen. Gezien de in paragraaf 1.3 genoemde negatieve effecten heeft de gemeente tot doel om niet-recreatief gebruik van recreatiewoningen te beperken en zijn we in beginsel verplicht om te handhaven. Hierdoor worden de recreatieverblijven beschermd en blijft de beschikbaarheid voor de verblijfsrecreatie gewaarborgd. Enerzijds door goede voorlichting aan (potentiële) bewoners van recreatiewoningen. We wijzen hun dan op de (on)mogelijkheden van het gebruik van hun recreatiewoning. Anderzijds door handhaving op het onrechtmatige gebruik.

Handhaving op onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen is een hoge prioriteit in het uitvoeringsprogramma Taakveld BWT&RO (verder: het uitvoeringsprogramma). Bij deze prioritering is gekeken naar de landschappelijke impact en de stedenbouwkundige kwaliteit en de veiligheid. Daarnaast is de prioritering tot stand gekomen op basis van de ervaring van de toezichthouders van de afgelopen jaren (hoe vaak komt een overtreding voor) in combinatie met de ontvangen handhavingverzoeken, klachten en meldingen.

2. Planologisch regime

De vraag welke activiteiten zijn toegestaan in een recreatiewoning wordt in de eerste plaats beantwoord aan de hand van het bestemmingsplan. Hierin staat beschreven voor welke doeleinden een recreatiewoning mag worden gebruikt. Het is het toetsingskader dat door de raad is vastgesteld.

2.1 Overzicht van gebieden met recreatiewoningen en bestemmingsplannen

De gemeente De Fryske Marren heeft vele gebieden waarbinnen recreatiewoningen voorkomen. Voor deze gebieden gelden verschillende bestemmingsplannen. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van deze gebieden met een recreatieve bestemming. Dit overzicht is niet volledig maar vormt een indicatie van deze gebieden.

Tot een gebruik, strijdig met de bestemming, worden in de betreffende bestemmingsplannen o.a. in ieder geval gerekend:
het gebruik en laten gebruiken van de gronden en bouwwerken voor permanente bewoning.

2.2. Omvang van het probleem

Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid ten behoeve van toezicht en handhaving van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is het van belang inzicht te krijgen in de aard en omvang van de onrechtmatige bewoning op recreatieterreinen. Wij hebben aan de hand van de inschrijvingen in de BRP een eerste inventarisatie gemaakt van het aantal recreatieverblijven dat vermoedelijk onrechtmatig wordt bewoond. Ook hebben wij gekeken wanneer de vermoedelijke onrechtmatige bewoners zijn ingeschreven in het BRP.

Op basis van het aantal inschrijvingen in de BRP gaan wij uit van een aantal van 126 recreatieverblijven (logies dan wel recreatieobjecten) die door 125 mensen onrechtmatig worden bewoond. Dit is te vinden in **Bijlage 2**. Dit aantal is inclusief de recreatieverblijven die worden bewoond middels een destijds verleende persoonsgebonden gedoogbeschikking.⁴ Daarbij gaat dan om 18 adressen waar 18 personen ingeschreven staan en hiervoor een gedoogbesluit destijds hebben ontvangen. **Zie hiervoor bijlage 3**. Dat betekent dat 107 personen onrechtmatig een recreatieobject hebben aangewend zonder hiervoor een gedoogbesluit te hebben gekregen. Het feitelijk aantal recreatiewoningen dat onrechtmatig bewoond wordt kan in de praktijk echter hoger liggen. Niet in alle gevallen zullen de bewoners zich namelijk hebben ingeschreven in de BRP. Het feitelijk aantal zal moeten gaan blijken uit de controles ter plaatse.

3. Kaders voor onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen

Naast de planologische kaders, die zijn beschreven in hoofdstuk 2, gelden er ook kaders op landelijk en provinciaal niveau.

4) Voor de voormalig gemeente Skarsterlân is er destijds t.b.v. Rohel een peildatum vastgesteld van 5 juli 1995. Iedereen die aan kon tonen op dat moment permanent woonachtig te zijn in recreatiewoning kon toen een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanvragen.

3.1 Landelijke kaders

Uitgangspunt van het beleid is dat gebruik van recreatiewoningen dat niet in overeenstemming is met de bestemming niet is toegestaan. In bepaalde gevallen kan het college echter besluiten om niet-recreatief gebruik toe te staan door middel van een persoonsgebonden omgevingsvergunning. De voorwaarden voor een omgevingsvergunning zijn momenteel geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Voorgeschiedenis van de persoonsgebonden omgevingsvergunning

Achtergrond van de persoonsgebonden omgevingsvergunning is een brief van 11 november 2003 van de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), minister Dekker, aan provincies en gemeenten.

In deze brief gaf de minister gemeenten de ruimte om voor complexen voor recreatiewoningen waar sinds 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig gewoond wordt de recreatieve bestemming te wijzigen in een woonbestemming. Indien bestemmingswijziging niet mogelijk was of een gemeente daartoe niet bereid was, kon zij ervoor kiezen om de onrechtmatige bewoning voor personen te legaliseren.

In eerste instantie kon dit door middel van het verlenen van een gedoogbeschikking. Later is, na verzoeken daartoe uit de Tweede Kamer, deze mogelijkheid als persoonsgebonden ontheffing opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op grond van artikel 3.23 Wro juncto artikel 4.1.1 Bro was het college van burgemeester en wethouders bevoegd om op grond van artikel 3.23 Wro ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan voor het wijzigen van het gebruik van recreatiewoningen ten behoeve van permanente bewoning. Bij inwerkingtreding van de Wabo is de regeling opgenomen in de Wabo en het Bor als een van de activiteiten waarvoor een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning kan worden verleend.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2, van de Wabo in samenhang met artikel 2.7 van het Bor en artikel 4, tiende lid, van bijlage II bij het Bor zou het college een persoonsgebonden omgevingsvergunning kunnen verlenen.⁵

Discretionaire bevoegdheid college

Het verlenen van een omgevingsvergunning voor niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf is een discretionaire bevoegdheid van het college. Dit betekent dat het college de bevoegdheid, maar niet de plicht heeft om een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen, ook niet als de aanvrager voldoet aan de voorwaarden. Er zijn geen beleidsregels hiervoor opgesteld. Per aanvraag zal worden beoordeeld of afwijken van het bestemmingsplan noodzakelijk en aanvaardbaar is.

3.2 Provinciale kaders

Streekplan Fryslân 2007 "Om de kwaliteit fan de romte"

In het nieuwe Streekplan wordt vastgehouden aan de indeling naar plattelandskernen (nu "overige kernen" genoemd) en de daarbij behorende beleidsvrijheid voor gemeenten zelf. Dit geldt vooral op het gebied van woningbouw, waar voor de "overige kernen" een terughoudend beleid wordt voorgestaan. Ten aanzien van bedrijvigheid biedt het Streekplan ruimte voor ontwikkeling voor lokale bedrijven; primair in het bebouwd gebied en secundair op nieuwe locaties aan de rand van de kern.

Ten aanzien van de verblijfsrecreatie geeft het streekplan aan dat er vooral behoefte is aan een kwaliteitsverbetering en minder van een kwantitatieve groei, onder meer door het omzetten van bestaande standplaatsen voor kampeermiddelen naar recreatiewoningen. De provincie staat open voor nieuwe initiatieven in het landelijk gebied, wanneer aan aanvullende landschappelijke en natuurlijke randvoorwaarden is voldaan.

In de Provinciale Verordening Romte Fryslân is het streekplan verder uitgewerkt.

De verordening geeft onder andere regels ten aanzien van toerisme en recreatie op het gebied van de omzetting van standplaatsen in recreatiewoningen en onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Voor de standplaatsen in het plangebied geldt dat de bestaande situatie, wordt gecontinueerd. In het plangebied is onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen uitgesloten.

Beleidsnotitie Recreatie en toerisme 2002 - 2010

5) Mits wordt voldaan aan de volgende eisen: a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen; b. de bewoning niet in strijd is 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, c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;

Het plangebied is in deze beleidsnotitie opgenomen in het gebied "Zuidwest-Friesland", wat inhoudt dat er ontwikkelingsmogelijkheden voor vaar- en verblijfsrecreatie zijn. In deze nota geeft de provincie aan dat vooral op kwaliteit zal worden ingezet in plaats van op kwantiteit. Dit betekent dat de aandacht vooral op de bestaande recreatieve voorzieningen is gericht en dat uitbreiding slechts in zeer beperkte mate mogelijk is. Ook ten aanzien van de verblijfsrecreatie geldt het uitgangspunt van kwaliteitsverbetering.

De bestaande stacaravans kunnen dan ook blijven bestaan maar een uitbreiding van de voorraad stacaravans kan slechts in zeer beperkte mate. Het onrechtmatig bewonen van stacaravans moet worden voorkomen. Stacaravans kunnen in dit gebied worden omgezet in (kleine) zomerhuizen.

3.3 Kaders van de voormalige gemeenten

Uit onderzoek blijkt dat de voormalige gemeentes verschillend omgingen met de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. In de voormalig gemeente Skarsterlân was er strikt beleid. Al op 5 juli 1995 had de gemeenteraad het beleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen vastgesteld. In dit beleid was onder andere opgenomen dat handhavend werd opgetreden tegen het permanent bewonen van recreatiewoningen, wanneer men zich had ingeschreven na de peildatum van 14 februari 1995. Hierbij moest dan wel sprake zijn van een strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan. Alhoewel het beleid onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen niet toestond, kon in urgente gevallen en bij hoge uitzondering tijdelijk van deze regel worden afgeweken. Hierbij moest dan sprake zijn van het tijdelijk gebruiken van een recreatiewoning als hoofdverblijf in verband met relationele problemen, waarbij één van de partners tijdelijk woonruimte nodig had totdat deze een reguliere (huur)woning kan betrekken. Of wanneer een woning wordt verkocht en men tijdelijk ter overbrugging een recreatiewoning betreft tot aan het moment dat de nieuwe woning kan worden bewoond. In deze gevallen kon worden toestaan dat een recreatiewoning tijdelijk, voor een periode van maximaal 6 maanden, als hoofdverblijf werd aangewend. Het was niet officieel beleid van deze voormalig gemeente, maar wel een bestendige vaste gedragslijn. De handhaving is jarenlang in handen gesteld van MB-All, een extern bureau die het toezicht op de recreatieterreinen, en dan met name Rohel, verzorgden. Hierdoor werd op een actieve wijze de handhaving verzorgd. In verband met de toenmalige bezuinigingen is de inzet gestopt.

In de voormalig gemeente Gaasterlân-Sleat en Lemsterland was er ook beleid op dit punt. Er werd daar op excessen gehandhaafd op basis van klachten of verzoeken om handhaving (piepsysteem).

Door de gemeente Gaasterlân-Sleat is er op 27 april 2003 in het destijds geldende uitvoeringsprogramma een hoofdstuk gewijd aan de legalisatie van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Hierbij werd kortgezegd het Rijksbeleid gevolgd voor wat betreft de mogelijkheid tot legalisatie.

Voor zover bekend is er geen officieel beleid vastgesteld in de gemeente Lemsterland inzake de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Wel is er voor het recreatiepark aan de Plattedyk een handhavingsactie is geweest. Eigenaar Vabeog heeft dwangsommen verbeurd in verband met de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.⁶

Bij de bewoning van recreatiewoningen en vakantiewoningen in de voormalige gemeente Boarnsterhim werd op excessen gehandhaafd. Soms werd er voor een bepaalde periode bewoning van deze recreatiewoningen en vakantiewoningen toegestaan. Ook kwam het voor dat permanente bewoning van een recreatiewoning of vakantiewoning gedoogd werd.

4. Het beleid van gemeente De Fryske Marren

4.1. De visie van onze gemeente omtrent toerisme

Het toerisme is van belang voor onze gemeente. De Fryske Marren heeft als visie een mooie woon- en werkgemeente te zijn met aansprekende recreatieve mogelijkheden. Wij bevorderen de verdere ontwikkeling van watergebonden, natuur-gebonden en cultuurgebonden recreatie en toerismem, in combinatie met het behoud van de landschappelijke waarden en conservering van meer kwetsbare gebieden.

4.2. De Landelijke handhavingsstrategie

Op 8 november 2016 heeft het college de Landelijke handhavingsstrategie (hierna: LHS) vastgesteld als strategie die dient te gelden voor het toezicht en de handhaving binnen de gemeente.

Met de LHS wordt ingezet op een passende interventie bij iedere overtreding. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt de LHS het eenduidig optreden bij dit passend interveniëren. In vergelijkbare zaken worden vergelijkbare keuzes gemaakt en dezelfde interventies toegepast.

In het geval van handhaving worden de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en het typeren van de normadressaat beoordeeld. Op basis hiervan vloeit voort dat er bestuursrechtelijk opgetreden dient te worden bij lichte segmenten en

segmenten van de midden-categorie. Hier valt de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen onder.

Wel kan er rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden. Ook is het wenselijk dat als er gedoogd moet worden er een gedoogstrategie wordt gevormd. In zoverre voldoet de voorgestelde beleidsnotitie dan ook aan deze landelijke eisen.

4.3. Het HUP (handhavingsuitvoeringsprogramma)

In het HUP 2017 heeft het college o.a. voor 2017 benoemd welke zaken welke prioriteit zouden moeten hebben als het gaat om het toezichthouden op strijdigheden en het handhaven hiervan.

In het HUP heeft “permanente bewoning recreatiewoningen” de hoogste prioriteit. Dit onderwerp is ook expliciet als project benoemd. Hiervoor zijn er 200 uren gereserveerd voor het toezicht en is er budget gereserveerd van €25.000,00.

4.4. Overig flankerend beleid

Basisregistratie personen (BRP)

De BRP is de basisadministratie voor veel afnemers, zowel binnengemeentelijk als landelijk. De afnemers morgen ervan uit gaan dat de gegevens juist en actueel zijn. Een onjuiste adresregistratie in de BRP kan grote, meestal financiële, gevolgen hebben. Niet alleen door onterechte uitkeringen en toelagen maar ook door ontduiking van (gemeentelijke) belastingen. Het is van belang te zorgen dat deze administratie dus zo juist en actueel mogelijk is.

Landelijke aanpak adreskwaliteit (LAA)

De gemeente heeft, om dit belang te waarborgen, besloten deel te nemen aan het project “Landelijke aanpak adreskwaliteit” (LAA). Dit betreft een landelijke aanpak, waarbij inmiddels 200 gemeenten bij zijn aangesloten. De aanpak bestaat uit een samenwerking tussen vele partners. Dat zijn, naast de meer dan de 200 gemeenten, diverse ministeries zoals Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voor de ministeries doen hun uitvoeringsorganisaties mee. En zijn samenwerkingsverbanden toegetreden, zoals het Inlichtingenbureau, Divosa en het VNG-Kenniscentrum Handhaving & Naleving.

Om deze samenwerking mogelijk te maken is in opdracht van BZK door ICTU een projectorganisatie ingericht. Primair doel hiervan is om de basisregistratie personen (BRP) op orde te hebben cq. brengen.

De afdelingen VVH, Samenleving en Publiekszaken werken daarom nauw samen in dit project. Dit project is erop gericht om een gestructureerde en gezamenlijke aanpak van adres- en identiteitsfraude en ondermijnende criminaliteit structureel in onze organisatie te borgen. De adressen worden aangeleverd door Stichting ICTU. Deze stichting voorziet gemeenten van een adressenbestand waarbij mogelijk sprake is van onjuistheden.

Samenwerking

Aangezien deze twee onderwerpen nauwe verwantschap hebben met de controles op onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen zal, waar dat mogelijk is, samenwerking worden gezocht en waar mogelijk zal er informatie worden gedeeld, binnen de privacywaarborgen. Bij klachten of vermoedens omtrent onjuiste inschrijvingen in de BRP wordt, evenals bij de aanpak LAA, dezelfde interne bronnen geraadpleegd maar daarnaast ook gebruik gemaakt van externe bronnen als de KVK, Belastingdienst, Kadaster etc. Eventuele controles zullen zoveel mogelijk gezamenlijk gestalte krijgen.

5. Handhaving op niet-recreatief gebruik

Voorafgaand aan de uitvoering van deze nieuwe beleidslijn zullen bewoners en eigenaren van recreatiewoningen op de hoogte worden gesteld van deze notitie. Dit via de publicatiepagina van de gemeente, de verscheidene verenigingen van de parken en middels een brief aan de eigenaren. Hierdoor wordt duidelijk dat de gemeente De Fryske Marren ook inzet op toezicht en handhaving van het bestemmingsplan. Aan hen zal worden uitgelegd dat het college de beleidsnotitie heeft vastgesteld en wat hiervan de consequenties zijn.

5.1 Aanpak

Het college treedt, gezien de omvang van het probleem en de capaciteit van handhaving, gefaseerd op tegen onrechtmatige bewoning:

- *Bij inschrijving BRP*

Er wordt maandelijks een overzicht verstrekt van inschrijvingen in een recreatiewoning in de BRP. Aan de hand van deze inschrijvingen zal er direct door VVH worden overgegaan tot aanschrijving. Dit is mogelijk omdat met de inschrijving in de BRP aangegeven wordt dat dit hun vaste woon- of verblijfplaats c.q. hun woonadres is. De omstandigheid dat iemand is ingeschreven in de BRP op het adres van het recreatieverblijf, levert al het vermoeden van bewoning op. Het is vervolgens aan betrokkene om dit vermoeden te ontkrachten, hetgeen met feiten moet worden onderbouwd. Men ontvangt in dat geval een voornemen en uiteindelijk een handhavingsbesluit.

Wanneer personen zich willen inschrijven in de BRP mag de gemeente deze inschrijving niet weigeren. Bij inschrijving in de BRP worden de ingeschrevenen echter wel direct geïnformeerd dat de bewoning onrechtmatig is. Men wordt erop gewezen dat men een handhavingsbrief zal ontvangen. Deze brief is dus aan te merken als voornemen. Ook wordt men geïnformeerd over de hardheidsclausule. Dit is nader uitgewerkt onder punt zes. Aan hen wordt gelegenheid geboden om zienswijzen te geven ten aanzien van dit handhavingstraject dat zal worden opgezet. Deze zienswijzen kunnen dan worden afgewogen en behandeld worden in het te nemen besluit.

Bij onjuiste inschrijving in de BRP

Het kan zijn dat iemand zich niet in laat schrijven in de BRP op een adres maar wel onrechtmatig woonachtig is in een recreatiewoning ofwel er woonadres heeft. Men laat zich dan vaak op een ander adres inschrijven, bijv. bij familieleden op een andere locatie. Om voldoende aanwijzingen te vinden of iemand toch een recreatiewoning onrechtmatig gebruikt zullen vaak verschillende instrumenten in combinatie met elkaar moeten worden gebruikt. Hierbij valt te denken aan verschillende visuele controles, controle van de Basisadministratie Personen⁷ en overige administratieve controles.

Gezien het feit dat de bewijslast op dit onderdeel zwaar en omvangrijk is zal toezicht en handhaving op dit onderdeel gefaseerd worden opgepakt. Het is ook zowel vanuit praktisch als vanuit financieel oogpunt niet mogelijk om gelijktijdig tegen alle gevallen van vermoedelijke onrechtmatige bewoning handhavend op te treden. Het college besluit daarom tot het gefaseerd oppakken van dit onderdeel van de handhavingzaken.

Uitgangspunt is dat gemiddeld vijf handhavingzaken per jaar op dit onderdeel worden opgestart. Dit onder andere op basis van eigen inventarisaties of die van de politie, klachten, vermoedens en tips of verzoeken om handhaving. Er wordt gewerkt met een portefeuillesysteem. Zodra een handhavingzaak is afgerond zal een nieuwe zaak worden opgestart. Door deze werkwijze is sprake van een voldoende adequaat niveau van handhaving.

Om calculerend gedrag te voorkomen worden de handhavingsprocedures verdeeld over de verschillende recreatieparken en over zowel oudere als nieuwere gevallen van onrechtmatige bewoning. De verdeling van de handhavingsprocedures over de verschillende parken vindt plaats naar rato van het aantal vermoedelijke overtredingen. Op parken met veel vermoedelijke overtredingen zal een groter deel van de handhavingsprocedures worden gevoerd dan op parken met minder vermoedelijke overtredingen. Bij de constatering dat er onrechtmatig wordt gewoond zal ook aan deze mensen een last onder dwangsom worden opgelegd.

5.2. Controles en last onder dwangsom

Indien er voldoende aanwijzingen zijn dat een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan wordt gebruikt, zal handhavend worden opgetreden. In beginsel wordt handhavend opgetreden tegen de gebruiker van de recreatiewoning omdat die het tevens in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen. Maar ook wordt de eigenaar als overtreder aangemerkt, immers hij dient er op toe te zien dat de recreatiewoning gebruikt wordt conform de bestemming. Deze zal dus ook in beginsel bij een overtreding die niet onder gedoogvoorwaarden valt worden aangeschreven.⁸

De gebruiker en/of eigenaar ontvangt direct een brief waarin het voornemen wordt geuit om handhavend op te treden tegen het strijdige gebruik. Met deze brief wordt de eigenaar en/of gebruiker in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken na dagtekening van de brief een zienswijze te uiten tegen de voorgenomen handhaving. Na afloop van de zienswijze termijn wordt besloten of een last onder

7) Het woonadres dat door de betrokkene is aangegeven ten behoeve van de BRP. Dit is dus vaak een ander adres dan het recreatie-object.

8) Een eigenaar van een recreatiewoning zal aan moeten tonen dat hij toezicht houdt dat de woning alleen recreatief wordt aangewend. Hij wordt zo aangespoord om zelf maatregelen te nemen tegen overtreders, bijvoorbeeld door ontbinding van de overeenkomst. Standaard huurcontracten van anderhalf jaar zonder enige vorm van toezicht door de eigenaar zijn situaties die soms voorkomen maar nu dus handhavend worden aangepakt.

dwangsom wordt opgelegd of dat er van verder handhavend optreden wordt afgezien. De eigenaar en gebruiker van de recreatiewoning zullen hierover bericht ontvangen. Indien een last onder dwangsom wordt opgelegd, wordt de hoogte van de dwangsom bepaald op € 15.000,- ineens te verbeuren, met een begunstigingstermijn van drie maanden na dagtekening van de last onder dwangsom. Dit vormt een voldoende financiële prikkel om de strijdigheid ongedaan te maken. Hierbij wordt qua hoogte van de totale dwangsom aangesloten bij de landelijke leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen. Het bedrag of begunstigingstermijn kan variëren als de situatie hierom vraagt. Dit zal dan in het te nemen besluit nader worden gemotiveerd.

5.3 Hercontroles en verbeurte

Na afloop van de begunstigingstermijn worden hercontroles uitgevoerd. Indien wordt aangetoond dat het strijdige gebruik na afloop van de begunstigingstermijn nog niet is beëindigd, verbeurt de gebruiker en/of eigenaar de dwangsom.

Een verbeurde dwangsom moet binnen zes weken nadat hij van rechtswege is verbeurd, worden betaald. Indien niet betaald wordt, zal het college een invorderingsbeschikking nemen. Indien er een invorderingsbeschikking is genomen, wordt de vordering in handen gesteld van een deurwaarder. Indien na verbeurte van de last onder dwangsom het strijdige gebruik wordt voortgezet kan het college een tweede, hogere last onder dwangsom opleggen van € 30.000,- met een uitbreiding van het gebied waar de last voor heeft te gelden⁹ of overgaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. In het geval van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven kan als feitelijke maatregel gezien worden het (doen) verwijderen van de bewoners en vervolgens het verzegelen van het recreatieverblijf.¹⁰ Welke van deze twee herstelsancties wordt toegepast, wordt per geval beoordeeld.

6. Hardheidsclausule

Uitgangspunt van deze beleidsnotitie is handhaving op onrechtmatig gebruik van woningen met een recreatieve bestemming. Het college heeft immers een beginselplicht tot handhaving. Toepassing van een hardheidsclausule zal dan ook zeer terughoudend plaatsvinden.

Indien toepassing van deze beleidsnotitie echter leidt tot een disproportioneel nadelige of schrijnende situatie kan het college tijdelijk afwijken van hetgeen in deze beleidsnotitie is bepaald. Ook wordt van handhaving afgezien indien een rechtvaardigingsgrond bestaat voor het niet-recreatieve gebruik.¹¹

Voor het college zal er slechts sprake zijn van gedogen in de volgende twee gevallen:

1. De overtreder bewoont onrechtmatig een recreatiewoning en heeft recent een relatie beëindigd waarbij er zorg is voor inwonende, minderjarige kinderen;

In het belang van de kinderen en het creëren van een rustperiode voor de nieuwe situatie in zo'n gezin zal er maximaal zes maanden van handhaving worden afgezien.

2. De overtreder bewoont onrechtmatig een recreatiewoning en is in een traject betrokken waarbij het sociaalwijkteam, LIMOR, ZIENN of FACT regie voert met o.a. de intentie om andere woonruimte te vinden;

Onder twee bijkomende strikte voorwaarden zal er dan maximaal tien maanden van handhaving worden afgezien. Er mag geen sprake zijn van overlast. Ook dient men volledige medewerking te geven aan dit traject.¹²

In de twee bovengenoemde gevallen kan dan tijdelijk van handhaving worden afgezien (worden gedoogd). Dit moet wel worden aangetoond en worden onderbouwd. Hiertoe krijgt men gelegenheid naar aanleiding van de zienswijzenbrief die betrokkene na inschrijving ontvangt of worden zienswijzen naar voren gebracht in een gesprek met de zorgverlener van een betrokken persoon.

Na het overleggen van de bewijsstukken zal de gedoogtermijn wordt in een persoonsgebonden gedoogbeschikking vastgelegd.

9) Dit om een kat en muisspel te voorkomen waarbij iemand hopt van de ene naar de andere recreatiewoning.

10) Hierdoor mag er dus ook niemand zich meer in de woning begeven. Het verbreken van een zegel is een strafbaar feit.

11) Artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht

12) Voldoet men niet meer aan de voorwaarden? Dan wordt de begunstigende beschikking ingetrokken en een handhavingstraject opgestart met een begunstigingstermijn van twee maanden.

Daarna vindt een hercontrole plaats. Is de overtreding na deze termijn niet ongedaan gemaakt dan zal er in beginsel een handhavend traject worden ingezet. Zie hiervoor punt 5.

6.1. Geen reden tot gedogen

In ieder geval vormen de volgende situaties in beginsel geen reden om een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen, anderszins af te zien van handhavend optreden of de begunstigingstermijn te verlengen. Het betreft hier geen disproportioneel nadelige of schrijnende situatie.

Geen vervangende woonruimte

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder geoordeeld dat de omstandigheid dat het niet tot beschikking hebben van een vervangende woonruimte voor eigen rekening en risico dient te blijven wanneer iemand een recreatieverblijf permanent is gaan bewonen, in de wetenschap dat dit niet was toegestaan.¹³

Medische omstandigheden

Het wegens medische omstandigheden niet kunnen beëindigen van de onrechtmatige bewoning is een grond die vaker is aangevoerd in procedures. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 1 september 2010 geoordeeld dat medische omstandigheden geen aanleiding geven dat niet geveerd kan worden dat elders een vast woonverblijf wordt betrokken.¹⁴

In een latere uitspraak van 23 mei 2011 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State het volgende opgemerkt: 'Het betoog van eisers dat zij gelet op hun hoge leeftijd, slechte gezondheidstoestand en financiële situatie niet in staat zijn om te verhuizen, kan niet als een bijzondere omstandigheid worden aangemerkt op grond waarvan verweerder in redelijkheid van handhavend optreden had behoren af te zien. Niet is gebleken dat deze aangevoerde omstandigheden op zichzelf aan het vinden van een passende alternatieve woonruimte in de weg zouden staan. Van onevenredigheid van het handhavend optreden in verhouding met de daarmee te dienen doelen is evenmin gebleken.'¹⁵

Financieel

In een uitspraak van 16 mei 2012 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is geoordeeld dat de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond biedt voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien.¹⁶ Dit geldt tevens voor mensen die in een echtscheiding zitten en geen zorg voor kinderen hebben.

Huisvesten van werknemers

De omstandigheden van het ontbreken van alternatieve huisvesting voor de werknemers kunnen niet als bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhaving moet worden afgezien worden aangemerkt.¹⁷

Deze opsommingen zijn de meest voorkomende reacties. Deze lijst is niet limitatief.

In die gevallen, die niet onder de twee gedooggronden vallen die door het college hierboven zijn bepaald, zal het college dus in beginsel handhavend optreden.

13)ABRvS 1 september 2010, LJN: BN5704

14)ABRvS 1 september 2010, LJN: BN5704

15)ABRvS 23 mei 2012, LJN BQ5680

16)ABRvS 16 mei 2012, LJN BW5957

17)Rechtbank Roermond, 21 april 2010, LJN BM2300