

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Wijk bij Duurstede houdende regels omtrent handhaving permanente bewoning recreatieverblijven

Op dinsdag 16 juni 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Wijk bij Duurstede het 'Handhavingsbeleid permanente bewoning recreatieverblijven gemeente Wijk bij Duurstede 2020' vastgesteld.

1. Inleiding

Permanente bewoning op een recreatiebestemming is niet toegestaan, desondanks komt het op veel plekken in Nederland voor.

In de gemeente Wijk bij Duurstede is er één recreatiepark met de bestemming 'Recreatie - Verblifsrecreatie: Recreatiepark Kooten, gevestigd te Cothen.

1.1 Aanleiding

De gemeente heeft het vermoeden dat er permanente bewoning op Recreatiepark Kooten (hierna te noemen: het recreatiepark) plaatsvindt. Dit vermoeden is onder andere gebaseerd op het feit dat er personen in de Basisregistratie personen (hierna te noemen: Brp) ingeschreven staan op het adres op het recreatiepark.

In het huidige VTH-beleidsplan¹ is het recreatiepark wegens het vermoeden van permanente bewoning en gebrekkige brandveiligheid aangemerkt als aandachtsgebied.

Op 21 juni 2018 is het 'Beleid tijdelijke gedoogbeschikking bewoning recreatieverblijf voor overbruggingshuisvesting' in werking getreden. Indien men voldeed aan de eisen van het beleid, kwam men in aanmerking voor een gedoogbeschikking met een periode van maximaal één jaar.

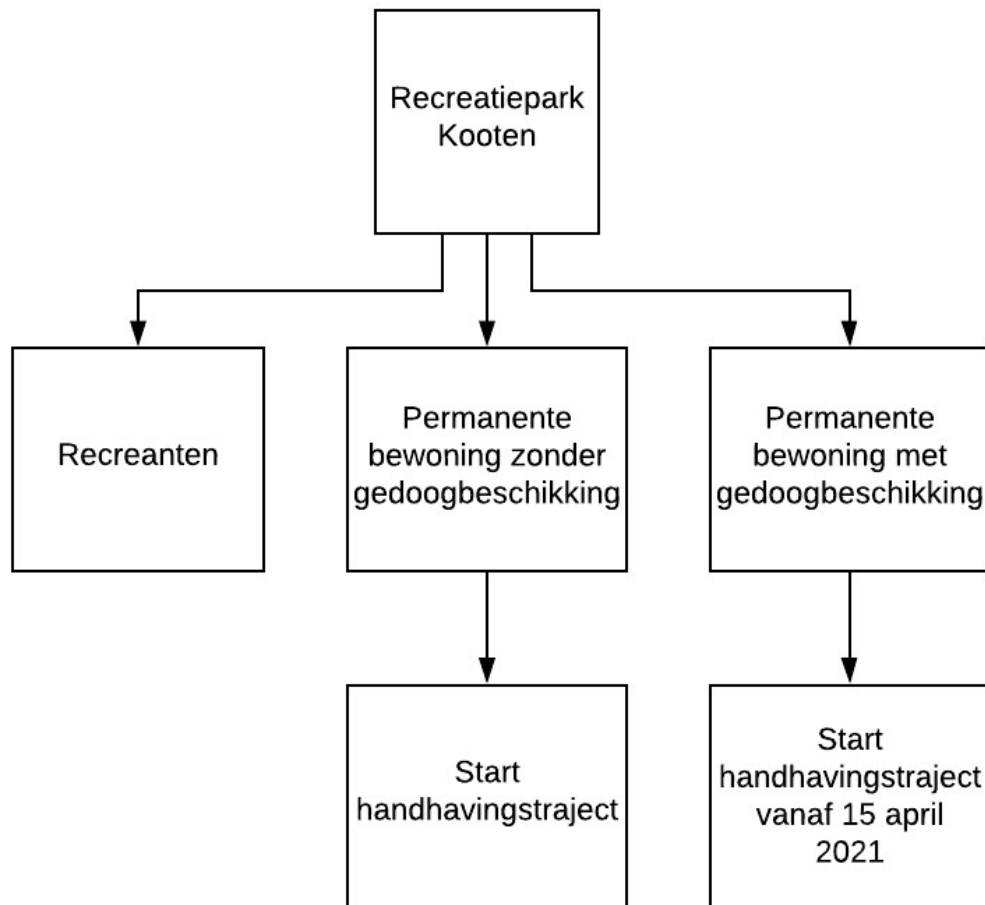
Recreatieverblijven zijn niet gemaakt om permanent in te wonen en zullen dus ook niet altijd aantoonbaar (kunnen) voldoen aan de strengere brandveiligheidseisen. Daarnaast bleek uit onderzoek dat veel recreatieverblijven niet ter overbrugging voor een korte periode werden gebruikt.

Het college van Burgemeester en Wethouders (hierna te noemen: het college) heeft op 18 februari 2020 besloten het 'Beleid tijdelijke gedoogbeschikking bewoning recreatieverblijf voor overbruggingshuisvesting' per 1 april 2020 in te trekken. Alle aanvragen voor een gedoogbeschikking die voor 1 april 2020 zijn ingediend, zijn door de het college in behandeling genomen. Aanvragers die aan de voorwaarden uit het gedoogbeleid voldoen en waarvan het recreatieverblijf brandveilig is verklaard, hebben per 15 april 2020 een gedoogbeschikking van maximaal één jaar verkregen. Vanaf 15 april 2021 mag er derhalve op het gehele recreatiepark geen bewoning plaatsvinden.

Het college heeft het vermoeden dat er ook permanente bewoning zonder gedoogbeschikking plaatsvindt. Het college gaat hierop handhaven. Handhaving dient het algemeen belang. De gemeente heeft immers een beginselplicht tot handhaving en mag alleen hiervan afwijken indien er een concreet zicht op legalisatie is of indien er sprake is van bijzondere omstandigheden, waardoor handhavend optreden onevenredig is.

De huidige situatie wordt hieronder schematisch weergegeven:

1) Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Wijk bij Duurstede houdende regels omtrent beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving 2019-2022 gemeente Wijk bij Duurstede



1.2 Redenen voor handhaving op permanente bewoning

- **Beginselplicht tot handhaving**
Permanente bewoning is in strijd met het bestemmingsplan. De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaving. Het enerzijds vastleggen van bepaalde regels en anderzijds het niet handhaven van diezelfde regels, doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de gemeente.
- **Het voorkomen van onveilige situaties**
Zoals in paragraaf 1.1 is toegelicht zijn recreatieverblijven niet gebouwd voor permanente bewoning. Een recreatieverblijf hoeft aan mindere strenge eisen te voldoen dan een woning. Met name de brandveiligheid van de recreatieverblijven kan hierdoor niet gewaarborgd worden. Dit leidt mogelijk tot onveilige situaties.
- **Het voorkomen van visuele verloedering**
Indien een recreatieverblijf wordt gebruikt voor permanente bewoning in plaats van recreatie, ontstaat het risico op visuele verloedering. Onder visuele verloedering wordt onder andere verstaan: het toevoegen van schuurtjes, hekken en terrassen op het van oorsprong "natuurlijk"-ogende recreatieterrein.
- **Traceerbaarheid creëren**
Recreatieparken worden soms gebruikt door mensen om onder de radar te blijven. Traceerbaarheid is onder andere van belang om mogelijke fraude, criminele activiteiten en onveilige situaties te voorkomen.

Het college heeft het vermoeden dat er personen permanent op het recreatiepark wonen, maar zich bewust in de Brp op een ander adres hebben ingeschreven. Het is voor het college daardoor moeilijk te traceren wie er daadwerkelijk op het recreatiepark woont. Personen die niet officieel op het recreatiepark staan ingeschreven, maken mogelijk wel aanspraak op sociale en/of gemeenschappelijke voorzieningen van de gemeente. Deze voorzieningen zijn afgestemd op het legale aantal inwoners van de gemeente en ervaren hierdoor mogelijk een hogere druk. Daarnaast kunnen er geen belastingen zoals afvalstoffenheffing of hondenbelasting worden geheven.

- **Onttrekking van recreatieverblijven voorkomen**
Als recreatieverblijven worden gebruikt voor permanente bewoning, blijven er minder recreatieverblijven over voor recreatie. De gemeente wilt recreatieverblijven kunnen faciliteren.

1.3 Doel handhavingsbeleid

In dit handhavingsbeleid wordt de handhavingsprocedure met betrekking tot permanente bewoning van recreatieverblijven uiteengezet. Hiermee wordt bijgedragen aan de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, omdat de burger weet wat hij kan verwachten bij de voorgenoemde handhavingsprocedure en er niet op een willekeurige manier wordt gehandeld. Het doel van handhavend optreden is om van een illegale situatie naar een legale situatie te gaan, de overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen.

1.4 Juridisch kader

Het bestemmingsplan

Het recreatiepark heeft volgens het bestemmingsplan 'Buitengebied 2015' de bestemming 'Recreatie – Verblijfsrecreatie'. Op grond van art. 17.3.2. sub a van de planregels wordt in ieder geval tot strijdig gebruik met de bestemming gerekend: "het gebruiken of laten gebruiken van gebouwen voor permanente bewoning".

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De algemene regels voor bestemmingsplannen zijn vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (hierna te noemen: Wro). Op grond van deze wet dient het college van burgemeester en wethouders zorg te dragen voor de bestuurlijke handhaving van strijdig gebruik van de bestemming.

Art. 7.1 lid 1 Wro luidt als volgt:

1. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Titel vijf van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb) voorziet in de algemene regelgeving over bestuursrechtelijke handhaving. In dit handhavingsbeleid worden de in deze wet voorgeschreven rechten en plichten in acht genomen.

Het college heeft meerdere handhavingsinstrumenten tot haar beschikking. Uit onderzoek is gebleken dat in beginsel de last onder dwangsom het meest geschikt is voor de handhaving op permanente bewoning van een recreatieverblijf. Op grond van art. 125 Gemeentewet (hierna te noemen: Gemwet) jo. art. 5:32 lid 1 Awb is het college bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen.

Op grond van art. 5:31d Awb wordt onder een last onder dwangsom verstaan:

de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Op grond van art. 5:2 lid 1 sub b Awb wordt onder een herstelsanctie verstaan: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

- b. een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

1.5 Definities

In dit beleidsstuk worden de volgende definities gebruikt:

Permanente bewoning: Het gebruiken van een onderkomen als hoofdverblijf.

Hoofdverblijf: De plaats die feitelijk het centrum vormt van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene. Van een hoofdverblijf is in ieder geval sprake indien de betrokkene gedurende een

aaneengesloten periode van 180 dagen per kalenderjaar tenminste 2/3 van die tijd het adres van het onderkomen als woonadres in gebruik heeft.

Overtreding: het gebruiken of laten gebruiken van gebouwen met de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" voor permanente bewoning.

Overtreder: de persoon die een gebouw met de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" gebruikt of laat gebruiken voor permanente bewoning.

1.6 Schrijnende situatie

De bijbehorende risico's van de overtreding zijn in beginsel voor de overtreder. Indien echter sprake is van een schrijnende situatie, kan het college besluiten een aangepaste handhavingprocedure te volgen. Het uitgangspunt van het college is dat er niet wordt afgezien van handhaving.

De volgende bijzondere omstandigheden leveren mogelijk een schrijnende situatie op:

Betrokkene is niet zelfredzaam, bijvoorbeeld omdat

1. betrokkene ernstige gezondheids- en/of sociaalmaatschappelijke problemen ondervindt;
2. betrokkene aantoonbaar ernstige schuldenproblematiek ondervindt en/of zich in een staat van faillissement bevindt.

De betrokkene kan bijzondere omstandigheden vermelden in een zienswijze. Het college beoordeelt vervolgens of er sprake is van een schrijnende situatie.

2. Handhaving

Handhaving dient het algemeen belang. De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaving. Alleen als er een concreet zicht is op legalisatie, of indien handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, mag er worden afgezien van handhaving.

Het college heeft vanwege haar discretionaire bevoegdheid een bepaalde beleidsruimte bij het opstellen van handhavingen.

De handhavingprocedure is verdeeld in drie fases:

1. De onderzoeksfase
2. De handhavingfase
3. De verbeuringsfase

Na de verbeuringsfase ontstaat er een beheersituatie. Deze situatie is gericht op behoud van de legale situatie en preventie.

2.1 Onderzoeksfase

De bewijslast bij het handhaven op permanente bewoning van recreatieverblijven ligt bij het college. Volgens vaste jurisprudentie moet het college aannemelijk maken dat er sprake is van een overtreding van de planregels en moet daartoe de vereiste feiten stellen.

In de onderzoeksfase worden de vereiste feiten, oftewel de benodigde bewijsmiddelen, verzameld. Indien het college met behulp van deze feiten voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een overtreding, volgt de handhaving.

Statusbepaling

De procedure begint met een statusbepaling over de officiële verblijfplaats van de betrokkenen. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen betrokkenen die in de Brp staan ingeschreven op het adres van het recreatieverblijf en personen die op een ander of geen adres staan ingeschreven.

Een inschrijving op het adres van het recreatieverblijf levert volgens vaste jurisprudentie een sterk vermoeden van permanente bewoning op. Bij een officiële verblijfplaats op het recreatiepark, wordt administratief onderzoek en controles bij het recreatieverblijf gestart.²

Indien de betrokkene op een ander adres staat ingeschreven, zullen er zowel controles bij de officiële verblijfplaats, als bij het recreatieverblijf plaatsvinden. Wanneer de identiteit van de betrokkene onbekend is, wordt deze achterhaald door middel van een interview. Indien de officiële verblijfplaats zich in een andere gemeente bevindt, kan deze gemeente verzocht worden om het onderzoek uit te voeren. Wanneer op basis van voorgenoemde controles een vermoeden van permanente bewoning ontstaat, wordt er een administratief onderzoek gestart. Daarnaast zullen de controles ter plaatse worden gecontinueerd.

3

2) Dit proces is schematisch weergegeven in bijlage 1

3) Dit proces is schematisch weergegeven in bijlage 2

Controles ter plaatse

Door middel van controles bij het recreatieverblijf worden er feitelijke constatering en zo nodig verklaringen van betrokkenen en de exploitant verzameld.

Controles bij het recreatieverblijf worden uitgevoerd met behulp van een controleformulier.⁴ De feitelijke waarnemingen worden uitgebreid toegelicht en waar mogelijk gevisualiseerd met foto's.

De controles zullen op verschillende dagen en tijdstippen plaatsvinden. In de onderzoeksfase wordt minimaal één keer per week gecontroleerd. Indien de officiële verblijfplaats zich niet op het recreatiepark bevindt, zullen er mogelijk meer controles nodig zijn dan bij een officiële verblijfplaats op het recreatiepark. Na vier controles wordt geëvalueerd of er nog meer controles nodig zijn om de vereiste feiten te verzamelen.

In de handhavings- en verbeuringsfase zullen er controles plaatsvinden om te bepalen of de overtreding gestaakt is. In de handhavingsfase wordt uitgegaan van gemiddeld 12 controlemomenten. In de verbeuringsfase wordt minimaal één keer per maand gecontroleerd. Er wordt gecontroleerd tot de laatste dwangsom ingevorderd is. De gekozen controlefrequenties komen overeen met elders in het land gehanteerde frequenties.

Administratief onderzoek

De bewijsmiddelen die verzameld zijn bij de statusbepaling en controles ter plaatse, worden aangevuld met administratief onderzoek.

Bij het administratieve onderzoek worden in ieder geval de volgende bronnen geraadpleegd:

- De Basisregistratie Personen
- Gegevens van de Belastingdienst over hypotheekrenteaftrek van het recreatieverblijf. Het in aanmerking brengen voor hypotheekrenteaftrek is alleen mogelijk indien het gaat om een hoofdverblijf.
- Gegevens van de Rijkdienst voor het Wegverkeer
- Gegevens over het energie- en waterverbruik. Indien het energie- en waterverbruik overeenkomt met het gebruik van een reguliere woning met een vergelijkbare samenstelling, levert dit een vermoeden op van permanente bewoning.
- Gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Indien er een bedrijf, zzp'er of eenmanszaak in het recreatieverblijf is gevestigd, levert dit een vermoeden van permanente bewoning op.
- Gegevens uit het Kadaster over de eigendomssituatie van het recreatieverblijf
- Interne bronnen, zoals de huisvuil- en leerplichtadministratie.

2.2 Handhavingsfase

Voor aankondiging handhaving en zienswijze

Nadat de vereiste feiten zijn verzameld, wordt per brief een voor aankondiging tot handhaving naar de overtreder gestuurd. Zowel de permanente bewoner als de eigenaar van het recreatieverblijf, kunnen worden aangemerkt als overtreder. Alleen als de eigenaar aannemelijk kan maken dat hij niet wist en niet kon weten dat zijn woning in strijd met het bestemmingplan werd gebruikt, is hij niet aan te merken als overtreder.⁵

In de voor aankondiging worden de overtreding en verzamelde feiten uitgelegd. Ook wordt vermeld hoe de betrokkene de overtreding kan beëindigen. Daarnaast wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.⁶

De betrokkene krijgt bij een zienswijze de kans om het vermoeden van permanente bewoning te ontkrachten en bijzondere omstandigheden te vermelden. De betrokkene krijgt hiervoor twee weken de tijd. De zienswijze kan schriftelijk per brief worden ingediend of mondeling geschiedt via een afspraak.

Handhavingsbesluit

De eventuele zienswijze wordt beoordeeld. Bij de beoordeling wordt vastgesteld of er redenen zijn om een aangepast handhavingsproces te volgen of af te zien van handhaving. Indien dit niet het geval is en uit controles blijkt dat de overtreding niet is gestaakt, wordt er een definitief handhavingsbesluit genomen in de vorm van een handhavingsbeschikking. De gemeente heeft immers een beginselplicht tot handhaving.

In de beschikking wordt een last onder dwangsom opgelegd aan de overtreder. In de beschikking wordt de overtreding en het overtreden voorschrift vermeld. Daarnaast wordt vermeld hoe de betrokkene de overtreding kan beëindigen. Ook wordt er een begunstigingstermijn geboden, waarin de overtreding beëindigd kan worden, zonder dat er een dwangsom wordt verbeurd.

Begunstigingstermijn

4) Bijlage 3

5) ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:925.

6) Op grond van art. 4:8 Algemene wet bestuursrecht

Volgens vaste jurisprudentie⁷ strekt de begunstigingstermijn tot opheffing van de overtreding. Als uitgangspunt geldt dat de begunstigingstermijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen.

Daarnaast wordt rekening worden gehouden met:

- de activiteit die de betrokkene moet verrichten om de overtreding te beëindigen;
- de mate van dringendheid;⁸
- of het voor de betrokkene duidelijk was dat een dwangsom aanstaande was;⁹
- of de betrokkene een gedoogbeschikking op grond van het 'Beleid tijdelijke gedoogbeschikking bewoning recreatieverblijf voor overbruggingshuisvesting' heeft ontvangen.

Gelet op het bovenstaande, is de begunstigingstermijn gesteld op **zes maanden**. Deze begunstigingstermijn komt overeen met elders in het land gehanteerde termijnen.

Indien de overtreding aaneensluitend met het aflopen van een gedoogbeschikking op grond van het 'Beleid tijdelijke gedoogbeschikking bewoning recreatieverblijf voor overbruggingshuisvesting' plaatsvindt, geldt er een begunstigingstermijn van **drie maanden**. De betrokkene wordt vier maanden voor afloop van de gedoogbeschikking nogmaals geïnformeerd over de gevolgen van het voortzetten van de bewoning in het recreatieverblijf.

Als uit een zienswijze blijkt dat er sprake is van een schrijnende situatie, kan het college de begunstigingstermijn met drie maanden verlengen.

Hoogte en modaliteiten dwangsom

De hoogte van de dwangsom moet voldoen aan de evenredigheidseis: hij moet in verhouding staan tot de zwaarte van geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.¹⁰ De dwangsom moet ook een "financiële prikkel" vormen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het belang van de betrokkenen.

Gelet op bovenstaande, wordt de dwangsom gesteld op een bedrag van **5.000 euro per maand**, met een maximum van **30.000 euro**. Als aan de eerste last onder dwangsom niet is voldaan, wordt een tweede dwangsom opgelegd van **40.000 euro** ineens.

Bezwaar- en beroepsprocedure

De handhavingsbeschikking is vatbaar voor bezwaar en beroep. De wettelijke termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is zes weken.¹¹ Deze termijn vangt aan op de dag nadat het besluit op de voorgeschreven bekend gemaakt is. Enkel het maken van bezwaar leidt niet tot opschorting van de begunstigingstermijn.

Indien de betrokkene meent dat er sprake is van een spoedeisend belang, kan de betrokkene een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank Midden-Nederland.

2.3 Verbeuringsfase

In de verbeuringsfase wordt elke maand door middel van controle(s) bepaald of de overtreding is beëindigd. De dwangsom van 5.000 euro wordt verbeurd op de laatste dag van de gekozen tijdseenheid. De gekozen tijdseenheid bedraagt één maand en vangt aan op dag na verzending van de handhavingsbeschikking.

Wanneer de dwangsom wordt verbeurd, ontvangt de betrokkene een verbeuringsbrief. In de brief wordt de wettelijke betalingstermijn van zes weken vermeld. Ook wordt de betrokkene ter gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

Indien de dwangsom niet binnen de wettelijke betalingstermijn is betaald, volgt een invorderingsbeschikking. Hierbij wordt rekening gehouden met een eventueel ingediende zienswijze. Bij het uitblijven van betaling, wordt er een aanmaning naar de betrokkene verstuurd. Wanneer de betrokkene vervolgens niet betaald, wordt de invordering van de verbeurde dwangsom overgedragen aan een deurwaarder.

2.4 Beheersituatie

Wanneer aan de last wordt voldaan, ontstaat er een beheersituatie. In deze fase zal er ongeveer één keer per kwartaal willekeurig een controle op het recreatiepark plaatsvinden. Indien gedurende een controle een bewoonde indruk wordt achtergelaten, zal een nieuw handhavingproces worden gestart. Daarnaast wordt één keer per kwartaal actief een Brp-check uitgevoerd. Daarnaast ontvangen personen die zich inschrijven in de Brp op het adres van het recreatiepark een informatiebrief. In deze brief wordt

7) Bijvoorbeeld: Rb. 30 april 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2399.

8) Wanneer er bijvoorbeeld een verspreiding van asbest dreigt, zal een kortere begunstigingstermijn redelijk zijn dan bij de beperking van geluidsoverlast.

9) Dit is het geval indien er al eerder een sanctiebesluit of vooraankondiging tot handhaving is gezonden.

10) Art. 5:32b lid 3 Algemene wet bestuursrecht

11) Op grond van art. 6:7 Algemene wet bestuursrecht

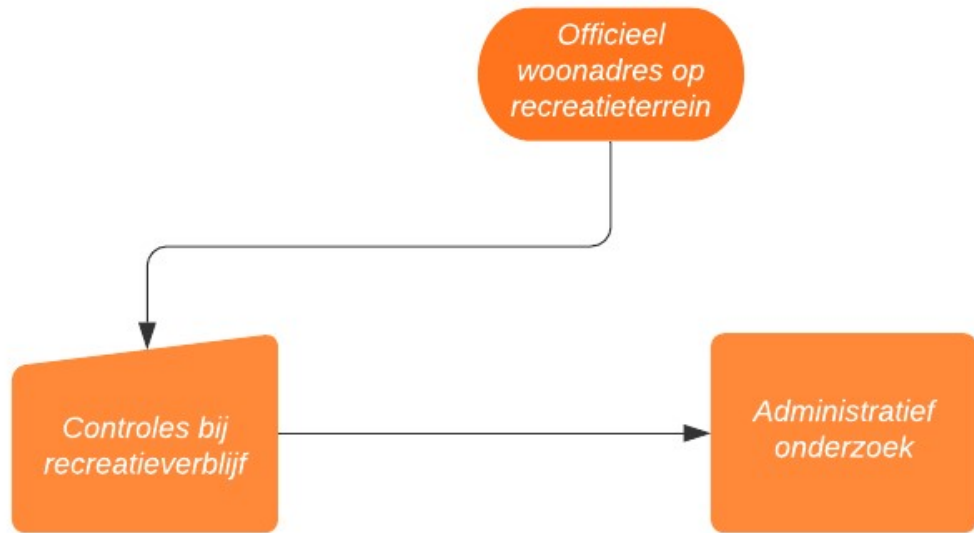
vermeld dat permanente bewoning in het recreatieverblijf niet is toegestaan en welke mogelijke gevolgen de bewoning kan hebben. Daarnaast wordt de exploitant van het recreatiepark verzocht om signalen van permanente bewoning door te geven aan de gemeente.

Zodra wordt vastgesteld dat een recreatieverblijf niet meer strijdig wordt gebruikt, ontvangt de eigenaar van het recreatieverblijf een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van **40.000 euro** ineens. Indien binnen twee jaar, na oplegging van de last onder dwangsom, een vergelijkbare overtreding wordt vastgesteld, verbeurt de eigenaar een dwangsom.

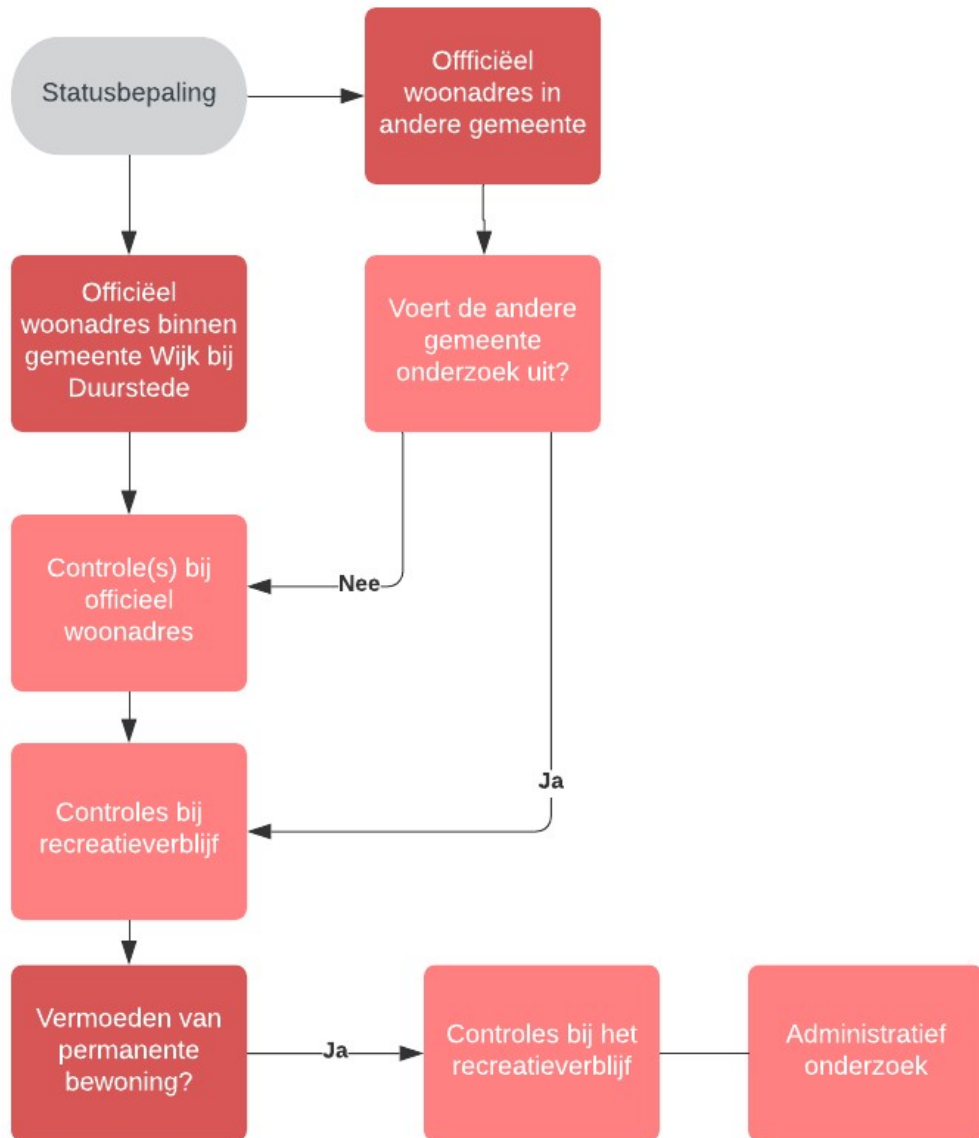
3. Afwijkingsbevoegdheid

Bij een handhavingprocedure inzake permanente bewoning van een recreatieverblijf zal dit handhavingsbeleid als uitgangspunt gelden. Het college zal voorafgaand aan het definitieve handhavingsbesluit een kenbare en zorgvuldige afweging maken van alle relevante feiten en omstandigheden om te bepalen of handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee dienende belangen of er een aangepast handhavingproces moet worden gevolgd. In dit verband dienen bij de vraag of zich omstandigheden voordoen die nopen tot afwijking van dit beleid, alle omstandigheden van het geval in de beoordeling te worden betrokken en te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden.

Bijlage 1: onderzoeksproces bij een officieel woonadres op recreatieterrein



Bijlage 2: onderzoeksproces bij een officieel woonadres buiten het recreatieterrein



Gespreksnotitie

Waarom maakt het recreatieverblijf een bewoonde indruk?

Datum:

Handtekening:

Naam toezichthouder: