

Handhaving recreatieparken permanente bewoning 2020

1. Inleiding

Onze gemeente telt vijf recreatieparken. Deze parken hebben een recreatieve bestemming. Dat betekent dat op basis van het bestemmingsplan onder andere als verboden gebruik wordt aangemerkt '*het gebruik van recreatieverblijven ten behoeve van permanente bewoning*'. Ook het gebruik van bedrijfsgebouwen en vrijstaande bijbehorende bouwwerken voor bewoning is verboden.

Binnen onze gemeentegrenzen zien wij zeer regelmatig dat recreatieverblijven toch worden bewoond. Wij zien een toename in het aantal mensen dat zich inschrijven in de basisregistratie personen als (onrechtmatige) bewoner van een recreatieverblijf. Dit kan zijn ter overbrugging in het geval er geen woning kan worden gevonden, om financiële redenen of in het geval van arbeidsmigranten die woonruimte nodig hebben.

We zien het aantal overlastmeldingen toenemen. Immers heeft een ieder die op een recreatiepark verblijft door dit strijdige gebruik andere belangen. Degenen die er verblijven om te recreëren zoeken rust, terwijl degenen die er al dan niet tijdelijk verblijven bij gebrek aan andere woonruimte er een heel ander (werk)ritme op na houden.

Om op een juiste manier handhavend op te kunnen treden is het van belang de uitgangspunten in een beleidsnotitie vast te leggen. In deze beleidsnotitie is te lezen hoe de gemeente Rucphen omgaat met toezicht en handhaving op het onrechtmatig gebruik van recreatieverblijven. Ook wordt er in gegaan op de vraag of er (tijdelijk) gedoogd moet worden en onder welke voorwaarden.

2. Uitgangspunten en beleidsdoelstelling

2.1. Actie-agenda vakantieparken

In 2018 is de actie-agenda vakantieparken ondertekend. Hierin hebben verschillende partners, zoals de provincie Noord-Brabant, de gemeenten, het Rijk en bijvoorbeeld de RECRON, zich gecommitted aan de inzet rondom vakantieparken. Het gezamenlijk doel is om te voorkomen dat niet-vitale recreatieparken verder afglijden tot het moment dat zij bestempeld kunnen worden als 'problempark'. De actie-agenda is een uitwerking van het Interbestuurlijk Programma en de Nationale Woonagenda. In de actie-agenda worden vijf doelstellingen geformuleerd:

1. Een economisch levensvatbare verblijfsrecreatiesector
2. Een sector die alleen daar waar het nodig en verantwoord is, wordt ingezet als aanvulling op de woningmarkt
3. Een sector die geen ruimte biedt voor uitbuiting of het uit het zicht raken van kwetsbare mensen
4. Veilige vakantieparken met bonafide ondernemers waarbij situaties van overlast, criminaliteit en andere ondermijnende activiteiten worden voorkomen en beëindigd
5. Een sector die op het gebied van de ruimtelijke ordening op passende wijze door de verschillende overheidslagen wordt gefaciliteerd.

2.2. Toekomstvisie Puur Rucphen 2030

De gemeenteraad van de gemeente Rucphen heeft in 2015 de 'Toekomstvisie Puur Rucphen 2030' vastgesteld. Hierin zijn ambities en actiepunten opgenomen voor zowel economie als toerisme. In de toekomstvisie wordt de ambitie uitgesproken dat Rucphen in 2030 een internationaal vermaarde leisure hotspot is met jaarlijks een miljoen bezoekers in de Binnentuin. In het buitengebied past kleinschalige recreatie met respect voor de groene omgeving. Het aantrekken van recreanten biedt als voordeel dat het draagvlak onder voorzieningen voor eigen inwoners wordt versterkt. Opgemerkt wordt dat het inspelen op de steeds veranderende eisen van de recreant voortdurende aandacht vergt van ondernemers. Daarbij worden initiatieven beoordeeld op hun maatschappelijke meerwaarde en de bijdrage aan de omgevingskwaliteit. Belemmeringen worden opgeruimd.

2.3. Visie (vrijtijds)economie gemeente Rucphen

In deze visie zijn de sectoren economie en toerisme met elkaar gecombineerd en zijn beleidsuitgangspunten uitgewerkt. Op deze manier kunnen economie en toerisme elkaar zo optimaal mogelijk versterken. In paragraaf 2.2. van deze visie wordt gesproken over toerisme. Hierin is bepaald dat de gemeente Rucphen streeft naar meer diversiteit en een kwalitatief aanbod voor verblijfsrecreatie. In de uitvoeringsagenda Toerisme 2019-2022 is dit uitgangspunt verder uitgewerkt. Aan verblijfsaccommodaties worden steeds meer eisen gesteld. Het betreffen dan eisen aan kwaliteit als aan variatie. Een van de actiepunten die aan deze constatering is gekoppeld, is het vitaliseren van de recreatieparken. Een van de elementen die de recreatieparken vitaler maakt, is het tegengaan van strijdig gebruik.

2.4. Uitvoeringsprogramma VTH

In het Uitvoeringsprogramma VTH 2020 van de gemeente Rucphen is te lezen dat het gebruik van recreatieterreinen verhoogde aandacht dient te krijgen. Dit draagt immers bij aan het vitaliseren van de recreatieparken. De gemeente Rucphen heeft gelden ontvangen van het Rijk om binnen een projectstructuur de problematieken die spelen op deze parken aan te pakken.

2.5. Negatieve effecten onrechtmatige bewoning op recreatieparken

Permanente bewoning van recreatieverblijven binnen de gemeente Rucphen is het grootste probleem als we het strijdig gebruik van gronden die een recreatieve bestemming hebben in kaart brengen. De onrechtmatige bewoning leidt tot verschillende negatieve effecten:

- Ruimtelijke effecten
 - Van oorsprong waren alle recreatieterreinen natuurlijk ogende terreinen. Op dit moment zien we dat percelen worden ingericht als hoofdverblijf. Meer concreet houdt dit in het plaatsen van hekken, schuren, terrassen etc. Dit heeft een negatief ruimtelijk effect op het van oorsprong landelijk karakter van het gebied.
 - Het gebied is niet ingericht voor het doel van bewoning. Denk bijvoorbeeld aan verschillen in behoeftes (verlichting, afvalinzameling en ontsluiting van verkeer).
- Sociale effecten
 - Er ontstaan spanningen tussen bewoners en recreanten. Zij hebben beiden andere behoeftes en leefpatronen. Hierdoor ervaren zij overlast van elkaar.
- Veiligheidseffecten
 - Voor recreatieverblijven gelden andere bouwtechnische eisen dan voor verblijven welke bedoeld zijn voor de bewoning. Voor recreatieverblijven gelden minder strenge regels (denk aan isolatie, ventilatie en brand- en constructieve veiligheid). Dit kan zorgen voor (brand)veiligheidsproblemen.
 - Het strijdig gebruik heeft een aantrekkende werking op criminelen en een verstoring van de openbare orde. Immers is het wonen op een recreatiepark goedkoper dan een gemiddelde huurwoning en op een recreatiepark wordt minder toezicht gehouden dan op de reguliere huurwoningen.
- Economische effecten
 - Toeristen en recreanten hebben een ander uitgavepatroon dan bewoners die op een niet-recreatieve wijze gebruik maken van een recreatiewoning. Vooral de horeca en recreatiesector zelf ondervinden hier de negatieve gevolgen van.
 - Recreatiewoningen worden minder waard.

2.6. Doel beleidsnotitie

Zoals hiervoor al is beschreven wil de gemeente Rucphen een kwalitatief goed en breed aanbod voor toeristen. Gezien de hiervoor genoemde negatieve effecten heeft de gemeente Rucphen tot doel om niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven zo veel als mogelijk te beperken. Recreatieverblijven worden hierdoor beschermd en de kwaliteit van de parken en hun directe omgeving wordt hierdoor verhoogd. Daarnaast willen we een structurele oplossing voor personen met de achterliggende hulpvraag die op dit moment op een recreatiepark verblijven.

3. Definitiebepaling

- Permanente bewoning: bewoning door een persoon of door groepen van personen van een voor recreatie bewoning bedoelde ruimte als hoofdverblijf dan wel als vaste woon- of verblijfplaats.
- Recreatieverblijf: een (gedeelte van een) gebouw, onderkomen of voertuig dat is bestemd voor, en naar de aard en inrichting is bedoeld voor recreatieve bewoning, zoals een recreatiewoning, een groepsaccommodatie, een boerderijkamer/appartement, een trekkershut, een vakantieappartement, een vakantiebungalow, een glamping accommodatie, een stacaravan en een mobiel kampeermiddel.
- Recreatieve bewoning: bewoning die plaatsvindt in het kader van weekend- en/of verblijfsrecreatie.
- Verblijfsrecreatie: het verblijf voor recreatieve doeleinden buiten de eerste woning, waarbij ten minste één nacht wordt doorgebracht, met uitzondering van overnachtingen bij familie en kennissen.

- Recreatie: het ondernemen van activiteiten voor diens plezier.
- Onrechtmatige bewoning: Bewoning in strijd met het bestemmingsplan. Deze vorm van bewoning wordt ook vaak 'permanente bewoning van recreatieverblijven' genoemd.
- Hoofdverblijf: Onder hoofdverblijf wordt verstaan de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkenen. Hierbij kan gedacht worden aan de plaats waar iemand slaapt, eet, zijn post ontvangt en zijn bezoek ontvangt.
- 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.
- Permanente gedoogbeschikking: Een besluit van het college waarbij de onrechtmatige gedoogbeschikking bewoning van een recreatieverblijf door middel van een tijdelijke gedoogbeschikking wordt gedoogd. De situatie wordt *niet gelegaliseerd*, maar er wordt niet gehandhaafd.

4. Handhaving op niet-recreatief gebruik

Gezien de omvang van het probleem op de recreatieparken en de capaciteit van handhaving, heeft het college besloten om gefaseerd op te treden tegen onrechtmatige bewoning. Dit heeft geleid tot de hierna omschreven aanpak.

4.1. Bij nieuwe inschrijvingen in de BRP

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. Dit wordt door de BRP-specialist schriftelijk bevestigd. 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 ontcrachten, hetgeen met feiten moet worden onderbouwd.

Als gevolg van de inschrijving zal een gesprek worden geïnitieerd vanuit een medewerker van handhaving met de ingeschrevene(n). De reden en geschatte duur van bewoning van het recreatieverblijf staan in dit gesprek centraal. Naar aanleiding van het gesprek kan besloten worden om een zorgtraject te starten dan wel een vooraankondiging te verzenden waarin het handhavingstraject wordt aangekondigd. Men wordt een redelijke termijn geboden om de bewoning te staken. Indien na deze redelijke termijn bewoning niet is gestaakt, wordt een handhavingstraject gestart.

4.2. Bij een 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. Men laat zich dan vaak op een ander adres inschrijven of totaal niet. 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 en overige administratieve controles.

Gezien het feit dat de bewijslast op dit onderdeel meer complex 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 handhavingsszaken.

De verdeling van de handhavingsszaken over de verschillende parken vindt plaats naar rato van het aantal vermoedelijke overtredingen. Aan parken met veel (vermoedelijke) overtredingen zal meer prioriteit worden gegeven dan aan parken met minder (vermoedelijke) overtredingen. Bij de constatering dat er onrechtmatig wordt gewoond, zal aan de overtreder(s) in de meeste gevallen een last onder dwangsom worden opgelegd.

Voorafgaand aan de uitvoering van deze nieuwe beleidslijn zullen bewoners en eigenaren van recreatiewoningen op de hoogte worden gesteld van deze notitie middels publicatie in de Rucphense Bode. Eventuele hulpvragen worden beoordeeld door een multidisciplinair team, waarbij zo veel als mogelijk maatwerk wordt geleverd voor de persoonlijke situatie. Mogelijke hulpvragen kunnen op deze manier vroegtijdig worden gesignaleerd. Het doel is toewerken naar een duurzame oplossing voor de betrokkenen.

5. Controles en last onder dwangsom

5.1. De Landelijke handhavingsstrategie

Op 25 april 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 op deze manier 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.

5.2. Constatering en dwangsom

Indien er voldoende aanwijzingen zijn dat een of meerdere recreatiewoningen in strijd met het bestemmingsplan wordt gebruikt, zal handhavend worden opgetreden. Hierbij wordt de volgende procedure gevolgd:

5.2.1. Vooraankondiging last onder dwangsom

Het College van B&W moet de overtreder op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid geven om zijn zienswijze over het voornemen tot handhaving naar voren te brengen. Naar aanleiding van de ingediende zienswijze kan worden beoordeeld of het handhavingstraject moet worden gestaakt of moet worden voortgezet.

5.2.2. Opleggen last onder dwangsom / bestuursdwang

Indien de zienswijze geen aanleiding geeft om af te zien van handhavend optreden, zal het College van B&W de recreatieve bestemming actief handhaven. B&W beschikken daartoe over twee instrumenten: de een last onder bestuursdwang (zie artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) of de last onder dwangsom (zie artikel 5:32 Awb). Omdat een last onder bestuursdwang er toe zal leiden dat ook het toegestane recreatieve gebruik onmogelijk wordt gemaakt (denk aan bijvoorbeeld aan verzegeling van en of meerdere recreatiewoningen), wordt in principe gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom. Als de omstandigheden van het geval aanleiding geven voor een verzegeling van een of meerdere recreatiewoningen of een last onder dwangsom lijkt niet proportioneel, kan gekozen worden voor een last onder bestuursdwang.

Begunstigingstermijn

Artikel 5:32a, tweede lid Awb verplicht het College van B&W om een termijn te stellen gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Als het College van B&W dus besluit om tot handhaving over te gaan, dan dient zij de overtreder(s) op grond van vaste jurisprudentie een redelijke termijn te gunnen om het strijdig gebruik te staken en gestaakt te houden. Begunstigingstermijnen van zes maanden tot één jaar worden aanvaard in de jurisprudentie. De eventueel bijzondere omstandigheden kan de overtreder in zijn/haar zienswijze kenbaar maken.

Hoogte van de dwangsom

Voor wat betreft de wijze van oplegging van een last onder dwangsom per tijdseenheid of per overtreding bestaat een redelijke vrijheid. Wel kan de aard van de overtreding de vrijheid beïnvloeden. Als de overtreding bestaat uit het laten voortduren van een niet gewenste situatie, kan niet worden gekozen voor een dwangsom per overtreding, maar voor een dwangsom per tijdseenheid of een bedrag ineens. Per tijdseenheid respectievelijk op één moment na het verloop van de begunstigingstermijn zal vervolgens ook moeten worden gecontroleerd of nog altijd sprake is van een strijdige situatie waarin de dwangsom verbeurd verklaard kan worden.

Om discussie te voorkomen wordt met een duidelijk omschreven tijdseenheid gewerkt. In de last onder dwangsom wordt daarom uitdrukkelijk (met datum) aangegeven tot wanneer een overtreder de gelegenheid heeft om de overtreding te beëindigen. Het bedrag moet 'in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom'. In Rucphen wordt, bij overtreding van de planregels en na het overschrijden van de begunstigingstermijn een dwangsom opgelegd die proportioneel is gezien de aard en omvang van de overtreding, voor zover mogelijk gebaseerd is op Landelijke Handhavingsstrategie en past binnen de geldende jurisprudentie. Het maken van een financiële afweging door de overtreder moet voorkomen worden.

Hercontroles en verbeuren van de last onder dwangsom

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 overtreder 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 verbeurde van de last onder dwangsom het strijdige gebruik wordt voortgezet kan het college een tweede, hogere last onder dwangsom opleggen 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 een of meerdere recreatieverblijven. 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.

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

1. Een recreatiewoning wordt onrechtmatig bewoond waarbij sprake is van inwonende minderjarige kinderen. Als de ontwikkeling van de kinderen in het geding komt, kan er gekozen worden voor een tijdelijke gedoogbeschikking.
2. Een recreatiewoning wordt onrechtmatig bewoond waarbij sprake is van een (hulp)traject waar de OGGZ, Veilig Thuis of het Zorg- en Veiligheidshuis regie voert met o.a. de intentie om andere woonruimte te vinden; Onder twee bijkomende strikte voorwaarden kan er gekozen worden voor een tijdelijke gedoogbeschikking:
 - a. Er mag geen sprake zijn van overlast.
 - b. Ook dient men volledige medewerking te geven aan dit (hulp)traject

In de twee bovengenoemde gevallen kan dan tijdelijk van handhaving worden afgezien (worden gedoogd). Dit is een persoonsgebonden gedoogbeschikking, waarbij de behoefte tot gedogen moeten worden onderbouwd. Na het overleggen van de bewijsstukken zal de gedoogtermijn schriftelijk worden bevestigd.

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.

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 gevegd kan worden dat elders een vast woonverblijf wordt betrokken.

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.'

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. 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.

Deze opsommingen zijn de meest voorkomende situaties. 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.

7. Bekendmaking beleid

Bekendmaking vindt plaats via de website van de gemeente Rucphen en middels een publicatie via de Rucphense Bode. Vanwege maatregelen in verband met COVID-19 bestaat de mogelijkheid om het beleid digitaal op te vragen. Hierdoor wordt duidelijk dat de gemeente Rucphen inzet op toezicht en handhaving van het bestemmingsplan.