

Handhavingsbeleid recreatieobjecten

1 Inleiding

In dit beleidsplan wordt omschreven hoe wordt omgegaan met gevallen van niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten. De gemeenteraad heeft in het bestemmingsplan Verblifsrecreatierreinen bepaald dat enkel recreatief gebruik is toegestaan. Dit houdt in dat gevallen van bewoning of tijdelijk verblijf dat niet recreatief is (verblijf door bijvoorbeeld arbeidsmigranten of door permanente bewoners) niet mag. Het vorige beleidsplan is van 1998. In de loop der jaren heeft zich een aantal veranderingen voorgedaan in onze eigen werkwijze. We zijn beleidsvraagstukken op een integrale wijze gaan bekijken, om te bezien of er meerdere passende mogelijkheden zijn om een beleidsvraagstuk op te pakken. Een van deze mogelijkheden betreft het in gesprek gaan met verscheidene in- en externe partijen om onze beleidsdoelen te behalen. Daarnaast zijn we op het handhavingsvlak ook tot gewijzigde inzichten gekomen, mede gelet op de vele nieuwe jurisprudentie over niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten. Het voorgaande is vertaald in dit beleidsplan. De aanpassingen vergroten de kans tot het behalen van de beoogde doelstelling van het project Duurzaam en Veilig Recreëren.

1.1 Doel en aanpak niet-recreatief gebruik

Het doel is om kwaliteitsverbetering van recreatieparken te bewerkstelligen. De focus ligt hierbij voornamelijk op het beëindigen van strijdig gebruik en het 'teruggeven' van de parken aan recreanten. Dit doen we door het aangaan van gesprekken met de ondernemer en door het houden van toezicht op overtreding van het bestemmingsplan. Via een gezamenlijk (samen met de ondernemer) plan van aanpak (buiten een juridisch bestuursrechtelijk traject om) of handhavingstraject worden de problemen aangepakt.

Het handhavingstraject blijft onze stok achter de deur. Indien gemaakte afspraken (plan van aanpak) met de ondernemers niet worden nagekomen, wordt het handhavingstraject gestart en wordt naleving en beëindiging van de overtreding(en) middels een bestuursrechtelijke sanctie afgedwongen. In beginsel zal dit een last onder dwangsom zijn en bij uitblijven van het gewenste effect, zal worden overgaan tot toepassing van bestuursdwang.

1.2 Verbinding met de ondernemer en met andere beleidsterreinen

In dit beleidsplan is getracht om met behulp van gesprekken en afspraken de problematiek van niet-recreatief gebruik zoveel mogelijk terug te dringen, ten einde een juridische procedure te voorkomen. De integrale afweging wordt bewerkstelligd door de vanzelfsprekende verbinding tussen het ruimtelijk domein en het domein van handhaving, alsmede door een verbinding te leggen tussen het domein van veiligheid en het sociale domein.

1.3 Reikwijdte beleidsplan

Op recreatieparken kunnen zich diverse overtredingen voordoen. Denk hierbij aan bouwen zonder vergunning, bouwen in strijd met het bestemmingsplan, overtreden van brandveiligheidsvoorschriften, adresfraude en overig strijdig gebruik. Dit plan is specifiek gericht op het niet-recreatief gebruiken van recreatieobjecten door middel van bewoning. De overige onderwerpen staan omschreven in 'Het integraal handavingsplan gemeente Oisterwijk 20162019' en het projectplan Duurzaam en Veilig Recreëren.

1.4 Leeswijzer

In dit beleidsplan wordt allereerst omschreven waarom het niet-recreatief gebruiken van recreatieverblijven een probleem vormt (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt beschreven welke mogelijkheden er zijn om buiten een juridische procedure om de overtreding aan te pakken (hoofdstuk 3). Daarnaast wordt beschreven in welke gevallen een tijdelijke gedoogsituatie mogelijk is (hoofdstuk 4). Tot slot wordt het bestuursrechtelijk handhavingstraject besproken (hoofdstuk 5).

2 Niet-recreatief gebruik als probleem

De aanpak van een bepaalde situatie is enkel nodig als de situatie bestempeld wordt als probleem. Niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten wordt bestempeld als problematisch door alle bestuurslagen (paragraaf 2.1). De reden waarom het als problematisch wordt gezien wordt omschreven in paragraaf 2.2.

2.1 Landelijke en gemeentelijke visie

Op centraal en decentraal niveau is de overheid eenduidig over niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten. Het wordt door het Rijk en door de gemeenteraad van Oisterwijk gezien als een illegale activiteit en als probleem. In onderstaande alinea's wordt omschreven wat de visie is van het Rijk en de gemeente.

2.1.1 Visie Rijk

Vanaf 2003 heeft het Rijk zich actief uitgesproken over de problematiek die meekomt met het niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten. Het Rijk heeft verwachtingen uitgesproken richting gemeenten om het niet recreatieve gebruik te doen stoppen. Denk hierbij aan de invoering van persoonsgebonden gedoogverklaringen voor bewoners van voor 2003 (dit is vergelijkbaar met het gedoogstelsel dat wij volgen, de gemeente Oisterwijk is hier 5 jaar eerder, in 1998, dan het Rijk opperde mee gestart) en het actief handhaven van gevallen die niet onder een gedoogconstructie kunnen vallen¹. Dat de problematiek en de zorgen rondom niet-recreatief gebruik nu nog steeds actueel zijn, blijkt uit de Kamervragen die gesteld zijn na aankondiging van ontruiming van camping Fort Oranje in 2017.

2.1.2 Visie gemeente

De gemeente Oisterwijk heeft als uitgangspunt dat recreatieterreinen in de gemeente recreatief moeten worden gebruikt. In 1998 heeft zij dan ook een uitsterfconstructie ontwikkeld om niet recreatief gebruik op de recreatieparken te beëindigen. Wanneer personen zich na de peildatum en zonder gedoogverklaring vestigen op de parken, wordt hier tegenop getreden door de gemeente. In het bestemmingsplan Verblijfsrecreatieterreinen staan de regels met betrekking tot recreatieterreinen in de gemeente beschreven. Met de komst van het project Duurzaam Veilig Recreëren 2015 is door de gemeenteraad van Oisterwijk wederom aangegeven dat niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven niet in de visie van de gemeente past.

2.2 Problematisch karakter niet-recreatief gebruik

Het niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten is om diverse redenen problematisch van aard. Hieronder wordt per categorie omschreven wat de ongewenste effecten zijn van niet-recreatief gebruik.

Botsende levensstijlen van permanente bewoners/recreanten

Een recreatieterrein hoort een plek te zijn waar mensen zorgeloos kunnen genieten van hun vrije tijd/vakantie. De gemiddelde niet-recreatieve gebruiker bevindt zich vaak in een lastige sociale situatie of heeft een ander levenspatroon. Een zorgeloos verblijf is minder mogelijk voor recreanten. De leefpatronen tussen beide groepen zijn te verschillend. Niet alle permanente bewoners bevinden zich in een lastige sociale situatie. Sommige permanente bewoners willen graag op een recreatiepark wonen, omdat ze het een mooie en rustige locatie vinden.

Groter beslag op collectieve voorzieningen

Voor de zorg- en welzijnsinstellingen heeft niet-recreatief gebruik nadelige gevolgen. Er kan een groter beslag worden gelegd op collectieve voorzieningen zoals de WMO, sociale uitkeringen en de thuiszorg.

Niet-recreatieve gebruikers doen ook een beroep op algemene voorzieningen als verwijdering van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding en gemeentereiniging. Wanneer zij zich niet hebben ingeschreven in de Basisregistratie personen (voorheen: GBA) staat hier geen bijdrage uit het Gemeentefonds tegenover. Daarnaast kan de gemeente reguliere kosten zoals afvalstoffenheffing en rioolzuivering niet in rekening brengen.

Visuele verloedering

Concentraties van permanent bewoonde delen van recreatieterreinen kunnen tot visuele verloedering leiden doordat van oorsprong natuurlijk ogende terreinen worden aangekleed met verharde terrassen, schuren, siertuinen, hekken of schuttingen. Hierdoor krijgt het terrein steeds meer het aanzicht van een woonwijk. Een gangbare binnenstedelijke woonwijk moet voldoen aan de stedenbouwkundige eisen die hieraan mogen worden gesteld, zoals ontsluiting en wijkvoorzieningen. Bij recreatieterreinen gelden echter andere stedenbouwkundige uitgangspunten, zodat het vereiste voorzieningenniveau ontbreekt.

Stijgende behoefte aan recreatieterreinen

Permanente bewoning op recreatieterreinen leidt tot onttrekking aan de voor recreatiedoeleinden bestemde voorraad, zodat elders meer behoefte ontstaat aan recreatieterreinen.

Aantasting buitengebied

1) Kamerstukken II 2003/04, 29200, 22.

Permanente bewoning op recreatieterreinen of elders in het buitengebied gaat in tegen het ruimtelijk beleid, dat is gericht op bundeling van wonen, werken en voorzieningen, alsmede op beperking van de mobiliteit en het tegengaan van de aantasting van het buitengebied.

Economische nadelen voor ondernemers

Permanente bewoners zullen doorgaans veel minder gebruik maken van de horeca- en recreatiegelegenheden op de parken. Recreanten zullen vaker gebruik maken van horecafaciliteiten.

3 Voor het handhavingstraject

Binnen het project duurzaam en veilig recreëren is gekozen voor een aanpak waarin een handhavingprocedure jegens de eigenaar van een recreatieobject en de gebruiker van een recreatieobject één van de opties is om de problematiek tegen te gaan. Daarnaast is het doel om ondernemers te stimuleren hun parken veilig en kwalitatief hoogwaardig te houden. Tot slot worden zowel ondernemers als gebruikers van de parken bewogen tot naleving van overige regels (anders dan gebruiksbepalingen uit het bestemmingsplan) om parken en gebruikers ervan veilig te kunnen laten functioneren.

3.1 Project Duurzaam Veilig Recreëren

Het project Duurzaam Veilig Recreëren is gestart in 2015, na vaststelling door de gemeenteraad. Het project richt zich op de aanpak van de problematiek die heerst op de recreatieparken van de gemeente Oisterwijk. Deze parken dienen namelijk vrij te zijn van permanente bewoning en illegale bebouwing. Tevens vormt de brandveiligheid op de recreatieparken een aandachtspunt. Om dit te realiseren, worden elk jaar vier recreatieterreinen gecontroleerd op strijdig gebruik en andere overtredingen. Na afloop van de controle wordt samen met de ondernemer een plan van aanpak opgesteld, waarin kwaliteitsverbetering wordt afgesproken. Indien de ondernemer niet voldoet aan de afgesproken kwaliteitsverbetering, wordt overgegaan tot een bestuursrechtelijk handhavingstraject. Dit wordt in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

3.2 Inschrijving BRP

Wanneer personen zich vestigen in een recreatieobject met de bedoeling om er te gaan wonen, moeten zij zich inschrijven. Een juiste inschrijving in het BRP is noodzakelijk voor een goede taakuitoefening van diverse instanties (Belastingdienst, RDW, SVB, Justitie). Wanneer personen onvindbaar zijn voor deze instanties of niet juist zijn geregistreerd kan dat verstrekking gevolgen hebben. Denk hierbij aan betalingsachterstanden bij allerlei instanties. Dit kan betreffende personen in moeilijkheden brengen.

Het is verplicht voor een gemeente om mee te werken aan een inschrijving op het hoofdverblijf van een persoon. Een recreatieobject is het hoofdverblijf als een persoon nergens anders over een hoofdverblijf beschikt. Het blijft echter in strijd met het bestemmingsplan hoofdverblijf te houden op een recreatiepark. Daarom zal bij een inschrijving op een recreatiepark een handhavingstraject worden opgestart. Alvorens een handhavingprocedure op te starten, wordt getracht om buiten een handhavingstraject om de overtreding te beëindigen. Indien dit niet slaagt wordt het handhavingstraject opgestart, waarbij de volgende stappen zullen worden doorlopen:

1. Gebruiker(s) en eigenaar informeren dat permanente bewoning van een recreatieverblijf in strijd is met het bestemmingsplan Recreatieverblijven gemeente Oisterwijk. Bewoner sommeren zich ergens anders te vestigen (middels informatieve brief, zie ook 5.4);
2. Bij concreet uitzicht op vertrek → duidelijke afspraken maken en controleren op naleving van de afspraken;
3. Bij gebrek aan uitzicht op vertrek → indien uit toezichtcontroles blijkt dat de bewoner niet zal vertrekken (niet voldoet aan stap 2) wordt overgegaan op het handhavingstraject;
4. Bewijs verzamelen om niet-recreatief gebruik aan te tonen;
5. Bij voldoende bewijs wordt zowel een handhavingstraject gestart tegen de eigenaar van het recreatieverblijf als de gebruiker. Beide zijn immers overtreders.

4 Gedoogbeleid

In dit hoofdstuk wordt beschreven wanneer niet handhavend wordt opgetreden tegen niet recreatief gebruik van recreatieobjecten. Het uitgangspunt is dat in beginsel handhavend wordt opgetreden. In de navolgende gevallen maakt het college een uitzondering op deze strenge beginselplicht tot handhaving. Hetgeen omschreven in dit hoofdstuk vormt geen nieuw beleid. Het is slechts een herhaling van het oude beleid dat in 1997 werd vastgesteld. Op kleine accenten is nadere invulling gegeven aan criteria die onduidelijk bleken. In paragraaf 4.1 worden de persoonsgebonden gedoogverklaringen beschreven en in paragraaf 4.2 volgen de tijdelijke gedoogverklaringen. In paragraaf 4.3 is omschreven hoe de gemeente informeert over de regels die gelden voor het gebruiken van recreatieverblijven.

4.1 Gebruikers van voor 9 april 1998 met gedoogverklaring

Voor het eerst is op 9 april 1998 een handhavingsbeleid bekend gemaakt met o.a. de doelstelling om niet-recreatief gebruik (permanente bewoning) actief tegen te gaan. De personen die voor die tijd woonden in een recreatieverblijf hebben allen de gelegenheid gekregen om een gedoogbeschikking aan te vragen. Het college zal niet handhavend optreden tegen deze categorie van bewoners/niet-recreatieve gebruikers van recreatieobjecten. De gedoogstatus vervalt als een persoon het recreatieverblijf verlaat of als deze overlijdt. Een gedoogverklaring geldt uitsluitend voor diegenen die met naam is genoemd in de gedoogbeschikking en voor diens minderjarige kinderen. De regeling is bedoeld als overgangsregeling waarbij het doel is dat niet-recreatief gebruik op parken geleidelijk aan verdwijnt. Het vormt dus een uitsterfconstructie.

De gedoogbeschikking geeft enkel aan dat het college niet handhavend zal optreden tegen gevallen van niet-recreatief gebruik van een recreatieobject. In het privaatrechtelijke verkeer kunnen grondeigenaren, eigenaren van recreatieobjecten of verhuurders kiezen voor beëindiging van niet-recreatief gebruik om voor hen moverende redenen.

4.2 Tijdelijk gedogen

Naast persoonsgebonden gedoogbeschikkingen heeft het college in eerder beleid bepaald dat bepaalde situaties van niet-recreatief gebruik worden gedoogd. Het moet dan gaan om tijdelijke (nood)situaties waarbij zicht is op een reguliere woning. Het overbruggingskarakter staat hierbij voorop. Gedoogverklaringen worden voor één jaar verleend en worden niet verlengd. Om in aanmerking te komen voor een gedoogverklaring moet voldaan zijn aan de volgende drempelvoorwaarden:

4.2.1 Economische binding

Er is sprake van een aantoonbare economische binding met de gemeente Oisterwijk. Daar wordt mee bedoeld dat men voor de voorziening in het bestaan aangewezen is op het duurzaam verrichten van arbeid binnen of vanuit de gemeente;

4.2.2 Maatschappelijke binding

Er is sprake van een aantoonbare maatschappelijke binding met de gemeente Oisterwijk. Daar wordt mee bedoeld dat men een redelijk, met de plaatselijke samenleving verband houdend belang heeft om zich in de gemeente te vestigen. Maatschappelijke binding wordt in elk geval aangenomen als men gedurende de laatste tien jaar ten minste gedurende zes jaar onafgebroken ingeschreven heeft gestaan in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente Oisterwijk en alhier woonachtig is geweest in een woning die voor permanente bewoning bestemd was;

Wanneer niet wordt voldaan aan deze drempelvoorwaarden kan men geen aanspraak maken op een gedoogverklaring. Indien men wel voldoet aan de bindingseisen wordt getoetst aan de noodzaakseisen. Hieruit zal moeten blijken of sprake is van een noodzaak tot het vestigen op een recreatiepark. In de navolgende situaties wordt aangenomen dat sprake is van een tijdelijke nood situatie.

4.2.3 Verhuizing of verbouwing

- a. Men staat ingeschreven als woningzoekende in de gemeente Oisterwijk met een hoge urgentie en komt naar verwachting binnen één jaar in aanmerking voor woonruimte die voor permanente bewoning bedoeld is (het gaat hier om zoekenden naar een huurwoning) ;
- b. Men heeft een bestaande woning gekocht in de gemeente Oisterwijk die nog niet onmiddellijk kan worden betrokken. Men moet kunnen aantonen dat de gekochte woning binnen één jaar betrokken kan worden;
- c. Men heeft een woning in aanbouw binnen de gemeente Oisterwijk die aantoonbaar binnen één jaar betrokken kan worden;

4.2.4 Zeer dringende sociale reden

Het tot nu toe gehanteerde criterium luidt:

Er is sprake van zeer dringende sociale redenen om zich tijdelijk in een recreatieverblijf te vestigen. Het moet dan gaan om ernstige sociale of maatschappelijke problemen die aantoonbaar verband houden met de woonsituatie; dit ter beoordeling van de gemeente;

Het criterium valt uiteen in drie toetsstenen te weten:

- De zeer dringende maatschappelijke/sociale reden (ter beoordeling van de gemeente);
- Die aantoonbaar verband houdt met de woonsituatie: De maatschappelijke/sociale reden moet verband houden met de huidige woonsituatie;
- De zeer dringende maatschappelijke/sociale reden rechtvaardigt de tijdelijke vestiging in een recreatieverblijf.

Tot op heden is géén nadere invulling gegeven aan de invulling van deze toetsstenen. Dit heeft als gevolg gehad dat vrij steng is omgegaan met het criterium. In 1998 waren zorgtaken nog niet bij gemeenten belegd. De drie decentralisaties vanuit het sociaal domein (op het gebied van (jeugd)zorg, werk en inkomen) vonden plaats in 2015. Voor die tijd was er minder bewustzijn met betrekking tot sociale problematiek die mensen drijft tot het bewonen van recreatiewoningen. De decentralisaties hebben tot gevolg gehad dat de gemeente mensen in dienst heeft genomen met een zorgachtergrond of hiertoe heeft laten opleiden. Verder werkt de gemeente nauw samen met diverse zorginstanties (denk hierbij aan de GGD, Juvans, Contour de Twern, MEE etc.) die inzicht kunnen bieden in sociale of maatschappelijk omstandigheden van een persoon. Deze instanties kunnen veelal ook beter vaststellen of iemand daadwerkelijk aangewezen is op een recreatieobject. De criteria zijn verder nader bekeken met medewerkers van het sociaal team.

- Een zeer dringende maatschappelijke/sociale reden (ter beoordeling van de gemeente):
Voorgesteld wordt om advisering vanuit het OTO te laten plaatsvinden bij beoordeling van sociale of maatschappelijke problematiek. Handreikingen bij het bepalen of sprake is van zeer dringende problematiek zijn als volgt:
 - Er dient sprake te zijn van meervoudige problematiek;
 - Er is redelijkerwijs geen voorliggende voorziening denkbaar (daklozenopvang, logeren bij vrienden of bekenden);

De gemeente blijft bevoegd tot het nemen van een beslissing over het gedogen. Wanneer een gedoogverklaring wordt verstrekt vindt de gemeente het noodzakelijk dat de tijdelijke bewoner meewerkt aan behandeling van de sociale of maatschappelijke problematiek. Dit wordt dan ook expliciet opgenomen in het plan van aanpak van een tijdelijke bewoner. Zodra hieraan geen medewerking wordt geboden vervalt onmiddellijk de gedoogstatus dan wel de mogelijkheid tot gedogen.

- Die aantoonbaar verband houdt met de woonsituatie: De maatschappelijke/sociale reden moet verband houden met de (vorige) woonsituatie.
De verhuizing naar een recreatiewoning moet voortvloeien uit een vorige woonsituatie. Het moet voor de persoon door een sociale of maatschappelijke oorzaak onmogelijk (of onverantwoord) zijn om terug te keren naar zijn voormalige woning. Denk hierbij aan (dreiging tot) huiselijk geweld, woningverlies door brand of uithuiszetting wegens betalingsachterstanden.
De volgende redenen vallen niet onder een zeer dringende sociale reden die aantoonbaar verband houdt met de woonsituatie: een echtscheiding, geldgebrek, het verlangen van een goedkopere woning, het dichter bij familie/vrienden willen wonen en de kinderen op dezelfde school willen houden.
- De zeer dringende maatschappelijke/sociale reden rechtvaardigt de tijdelijke vestiging voor een jaar in een recreatieverblijf:
De maatschappelijke sociale situatie moet naar redelijke verwachting van een hulpverlener opgelost kunnen worden en er moet andere woonruimte worden gevonden en betrokken. Dit moet binnen de gedoogtermijn van een jaar kunnen plaatsvinden. Het te bereiken resultaat op het gebied van huisvesting wordt dan ook vastgelegd in een plan van aanpak.
Verder moet de hulpverlener ervan overtuigd zijn dat de vestiging op een recreatiepark de aanwezige sociale en/of maatschappelijke problematiek niet verergert. De betrokken hulpverlener zal een bezoek op locatie verrichten om hiervan een beeld te verkrijgen.

4.3 Zeer dringende medische reden

Tot op heden luidt het criterium als volgt:

Er is sprake van zeer dringende medische redenen om zich tijdelijk in een recreatieverblijf te vestigen. Het gaat dan om mensen die om gezondheidsredenen moeten verhuizen. Dit moet worden bepaald aan de hand van een rapportage van een onafhankelijke en onpartijdige arts (bijvoorbeeld een GGD arts).

Ook dit criterium valt uiteen in drie toetsstenen, te weten:

- De zeer dringende medische reden (ter beoordeling van een onafhankelijke arts);
- Het om gezondheidsredenen moeten verhuizen: De medische reden moet verband houden met de (vorige) woonsituatie.
- De zeer dringende medische reden rechtvaardigt de tijdelijke vestiging in een recreatieverblijf

Tot op heden is geen nadere invulling gegeven aan de invulling van deze toetsstenen. Dit heeft niet geleid tot een strengere toetsing daar het advies van een arts objectieerbare gegevens biedt over een medische situatie. Vooral nog wordt hieronder een nadere invulling gegeven van de drie toetsstenen.

- De zeer dringende medische reden (ter beoordeling van een onafhankelijke arts) De gemeente heeft zelf geen oordeel over de dringendheid van de reden. Dat wordt bepaald door een arts of professionele zorgverlener
- Het om gezondheidsredenen moeten verhuizen: De medische reden moet verband houden met de (vorige) woonsituatie.
De verhuizing moet komen door de medische situatie. Het willen wonen in een rustigere natuurlijke omgeving vanwege bijvoorbeeld psychische klachten of stress valt hier niet onder.
- De zeer dringende medische reden rechtvaardigt de tijdelijke vestiging in een recreatieverblijf
De medische situatie moet naar redelijke verwachting van een arts of hulpverlener opgelost kunnen worden en er moet andere woonruimte worden gevonden en betrokken. Dit moet binnen de gedoogtermijn van een jaar kunnen plaatsvinden.
Verder moet de hulpverlener ervan overtuigd zijn dat de vestiging op een recreatiepark de aanwezige medische problematiek niet verergert.

4.4 Informatie over gedogen

De gemeente bepaalt of iemand in aanmerking komt voor een gedoogverklaring. Het is in het belang van exploitanten, eigenaren en niet recreatieve gebruikers om op de hoogte te zijn van de gedoogregels om zodoende overtreding van het bestemmingsplan te voorkomen. Om betrokkenen te informeren is een folder ontworpen met informatie over het gedoogbeleid.

5 Handhavingsbeleid

In aanvulling op het reeds bestaande handhavingsbeleid, 'Het integraal handhavingsplan gemeente Oisterwijk 2016-2019', is het wenselijk om voor dit specifieke onderwerp, dat eveneens onderdeel uitmaakt van het project Duurzaam en Veilig Recreëren, een handhavingsbeleid te voeren. In dit hoofdstuk worden de aspecten die deel uitmaken van ons handhavingsbeleid gedefinieerd, dan wel nader toegelicht. Achtereenvolgens komen aan de orde: de beginselplicht tot handhaving, de definiëring van de overtreding en overtreders, last onder dwangsom als sanctie, modaliteit en hoogte van de dwangsom, de begunstigingstermijn en de stappen die worden doorlopen voor het nemen van een besluit.

5.1 Beginselplicht tot handhaving

In het vorige hoofdstuk is beschreven onder welke voorwaarden het college afziet van handhavend optreden. Het uitgangspunt is echter dat tegen een overtreding in beginsel handhavend wordt opgetreden. Uit vaste bestuursrechtspraak blijkt het volgende:

'Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien²'

Het is een gegeven dat er vaak géén sprake zal zijn van concreet zicht op legalisatie. Vaste jurisprudentie bepaalt immers dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning dient te verlenen voor het strijdig gebruik, dan wel dat het bestemmingsplan wordt aangepast aan het strijdige gebruik. Het enkele feit dat het college niet bereid is een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen is voldoende voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering bestaat³. Bijzondere omstandigheden zullen niet snel worden aangenomen gelet op de huidige stand van de jurisprudentie⁴. Met gedogen moet zeer terughoudend worden omgegaan. Gedogen ondermijnt het gezag dat uitgaat van wet- en regelgeving. Het college gedooft geen overtredingen, tenzij genoemd in hoofdstuk 4.

5.2 Overtreding

In artikel 5:1 jo. 5:9 van de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen dat sanctiebesluiten slechts kunnen worden opgelegd als sprake is van een overtreding van hetgeen bij of krachtens een wettelijk voorschrift is bepaald. In het specifieke geval van permanente bewoning is sprake van een overtreding van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de van toepassing zijnde bestemmingsplanbepalingen uit het bestemmingsplan 'verblijfsrecreatieterrainen' Oisterwijk. In sanctiebesluiten wordt beschreven welke bestemmingsplanbepalingen specifiek worden overtreden. De overtreding bestaat, kort samengevat, uit het anders dan recreatief gebruiken van een recreatieobject.

2) ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3561

3) AVRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:160

4) www.akd.nl/b/Paginas/Kent-u-de-vuistregels-voor-wanneer-handhaving-onevenredig-is.aspx

5.3 Overtreders

In artikel 5:1 van de Algemene wet bestuursrecht is omschreven dat een overtreder iemand is die de overtreding pleegt of medepleegt. Degenen die gronden of bouwwerken gebruikt of laat gebruiken in strijd met een bestemmingsplan kunnen gezien worden als overtreder. Gekozen is om zowel de gebruiker (bijvoorbeeld een huurder) als degene die het recreatieverblijf laat gebruiken (bijvoorbeeld een verhuurder of eigenaar van) aan te schrijven als overtreder van het bepaalde bij bestemmingsplan. Deze manier van aanschrijven legt de verantwoordelijkheid om de overtredingen te beëindigen neer bij alle betrokken partijen.

5.3.1 Tweedeling niet recreatieve gebruikers en aanpak

Niet recreatieve gebruikers (overtreders) kunnen worden onderverdeeld in twee groepen. Beide groepen vereisen een andere aanpak. Het gaat om niet recreatieve gebruikers die het recreatieobject gebruiken als permanente woonruimte en om arbeidsmigranten. Niet-recreatief gebruik blijkt uit feitelijke handelingen van personen en de bekende feitelijke gegevens over een persoon. Van belang is dus ook het verzamelen van bewijsmiddelen die vermoedens van niet recreatief gebruik (en het soort niet-recreatief gebruik) aannemelijk maken.

Niet recreatieve gebruikers - permanente bewoners

1. Vaststellen niet-recreatief gebruik in de vorm van permanente bewoning door bewijslast te verzamelen.
2. Het gesprek aangaan met de exploitant(en)/eigena(a)r(en) om tot verbetering van de situatie te komen. De privaatrechtelijke weg is een eenvoudige manier om daadwerkelijk veranderingen te bewerkstelligen. Met parkeigenaren kunnen afspraken worden gemaakt om tot verbetering van de kwaliteit van het park te komen. Tevens kunnen zij een belangrijke schakel vormen in het tengaan van overtredingen op het park, gelet op het gegeven dat zij de bevoegdheid hebben om wel of niet toegang tot het park te verlenen. Verder leidt het enkel beboeten van overtredingen niet per definitie tot kwaliteitsverbetering op het park. Het louter handhaven van overtredingen op parken kan leiden tot leegstand en verwaarlozing van parken (en geen recreanten huisvest). Kwaliteitsverbetering vormt dus het uitgangspunt, waarbij het handhavingstraject een stok achter de deur blijft om overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden. Kwaliteitsverbetering komt immers ook ten goede van parkeigenaren, die er baat bij hebben dat hun park hedendaags en in de toekomst aantrekkelijk blijft voor recreanten.
3. Wanneer de eigenaren niet het gesprek aan willen gaan/niet mee willen werken/onvoldoende uitvoeren wordt alsnog tot handhaving overgegaan. Daarbij worden controles aangescherpt (al dan niet uitbesteed) om niet-recreatief gebruik in de vorm van permanente bewoning te bewijzen.
4. De bewijsmiddelen zullen worden overgedragen aan een handhavingsjurist die een handhavingstraject voorbereidt.

Niet recreatieve gebruikers – arbeidsmigranten

Deze groep onderscheidt zich van andere niet recreatieve gebruikers, omdat zij geen andere woning heeft in Nederland of omdat vaak sprake is van een tijdelijk verblijf. Arbeidsmigranten wonen ook in strijd met het bestemmingsplan op recreatieparken. We onderscheiden drie categorieën arbeidsmigranten:

1. *Permanente arbeidsmigranten*
Dit betreft vaak gezinnen. Zij hebben besloten zich voor langere tijd in Nederland te vestigen en wonen soms jarenlang in een recreatieverblijf tot zij in aanmerking komen voor een andere woning.
2. *Tijdelijke arbeidsmigranten*
Zij vestigen zich voor enkele maanden in Nederland en verrichten vaak seizoensgebonden werk. Ze gaan van werkgever naar werkgever en worden vaak via tussenkomst van een uitzendbureau gehuisvest.
3. *Overige arbeidsmigranten*
Zij werken het merendeel van het jaar voor een vaste werkgever. Daarna keren ze een aantal maanden terug naar het thuisland, om het jaar erop weer voor dezelfde werkgever aan de slag te gaan.

Aanpak

Categorie 1 vindt vaak plaats op eigen initiatief van de migrant. Hij staat vaak ingeschreven in het BRP op dat adres. De aanpak van deze groep is hetzelfde als bij andere permanente bewoners.

Categorie 2 en 3 vinden vaak plaats op initiatief van de werkgever. Hiervoor is het lastig de bewijslast individueel rond te krijgen. In zo'n geval moeten we op de algemene regel handhaven: het gebruiken

of laten gebruiken van een recreatiewoning in strijd met de regel. Het gaat dan om de overtreding van een bepaald 'verblijf'. Handhaving vindt plaats op basis van het bestuursrecht. In zo'n geval schrijven we alleen de eigenaar van het hoofd woonverblijf aan. Hij verbeurt bij constatering van het niet-recreatief laten gebruiken van zijn eigendom een dwangsom. Deze prikkel moet ertoe leiden dat de overtreding in de toekomst wordt gestaakt en gestaakt blijft.

5.4 Voortraject

Voordat een bestuurlijk sanctiemiddel wordt opgelegd, wordt een voortraject doorlopen. Het voortraject start met de constatering van niet-recreatief gebruik van een recreatieobject. Vervolgens wordt een brief gestuurd aan de bewoner en worden eventuele eigenaren en/of verhuurders op de hoogte gebracht van de constatering van niet-recreatief gebruik. In deze brief wordt uitgelegd dat niet-gewoond mag worden in recreatieobjecten en dat we verwachten dat binnen twee maanden een ander verblijf wordt gevonden. In de brief worden diverse woningstichtingen genoemd die woningen aanbieden in Noord-Brabant. De overtreder wordt ook gewezen op de mogelijkheid tot het in contact treden met het maatschappelijk werk.

Na deze twee maanden volgt een controle waarin bekeken wordt of het niet-recreatieve gebruik is gestaakt. Wanneer het niet-recreatieve gebruik nog steeds plaatsvindt, zal een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom worden opgelegd.

Belanghebbenden hebben 2 weken de tijd om te reageren op dit voornemen. Vervolgens wordt overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom waarin 6 maanden de tijd wordt gegeven om de overtreding te beëindigen. Na deze zes maanden zal een overtreder de financiële consequenties moeten dragen van het overtreeden van het bestemmingsplan.



5.5 Sanctiemogelijkheden

Het college kan er voor kiezen om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen om de overtreding te beëindigen. Beide sancties zijn gericht op het ongedaan maken een illegale situatie (herstelsancties).

5.5.1 Last onder bestuursdwang

Bij de last onder bestuursdwang wordt, als niet voldaan wordt aan de last, door het college de overtreding op kosten van de overtreder feitelijk beëindigd. In het geval van niet-recreatief gebruik van een recreatieobject zou dat betekenen het blijvend verwijderen van de bewoners uit het recreatieobject. Het toepassen van bestuursdwang heeft dus vergaande en ingrijpende impact. De last onder bestuursdwang moet dan ook worden gezien als laatste in te zetten middel in het bestuurlijke handhavingsarrangement. Bovendien is het toepassen van bestuursdwang voor het college een arbeidsintensief traject. Het college zal namelijk feitelijk moeten zorgen voor het beëindigen van de overtreding en dus een ontruiming van de woning moeten regelen.

5.5.2 Last onder dwangsom

Bij de last onder dwangsom ontstaat, bij niet of niet tijdige naleving van de last, een verplichting tot de betaling van een geldsom aan de gemeente. Een dwangsom werkt als sterke financiële prikkel om de overtreding te beëindigen en legt de verantwoordelijkheid tot het beëindigen van de overtreding neer bij de overtreder. Het college kiest dan ook primair voor de last onder dwangsom als sanctie tegen niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten.

5.6 Sanctietoepassing - Begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de termijn waarbinnen een overtreder de overtreding zelf kan beëindigen zonder dat hij een dwangsom verbeurt of zonder dat bestuursdwang wordt toegepast. De begunstigingstermijn begint pas te lopen vanaf het moment dat de last onder dwangsom (of de last onder bestuursdwang) wordt verstuurd. Een eerdere waarschuwing of een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom bevatten ook termijnen alleen hieraan is niet de consequentie van de verplichte betaling van een dwangsom verbonden.

Een begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer duren dan strikt nodig is om de overtreding te beëindigen. Dat is vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het geval van niet-recreatief gebruik van recreatieobjecten ziet men in de rechtspraak een gemiddelde begunstigingstermijn van 6 maanden tot een jaar terug komen. Gelet op de stappen die hiervoor worden genomen, denk aan de waarschuwing met aanbod van hulp, een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom en tot slot een last onder dwangsom hanteren wij een begunstigingstermijn van 6 maanden.

5.6.1 Sanctietoepassing – modaliteit

Bestuursorganen kunnen kiezen voor het opleggen van een dwangsom waarbij een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid of een bedrag per constatering wordt verbeurt (artikel 5:32b lid 1 Awb). Wij hebben gekozen voor de modaliteit voor verbeurte ineens gelet op het feit dat controle op niet-recreatief gebruik een arbeidsintensieve klus is. Een verbeurte ineens beperkt het aantal controlemomenten tot het strikt noodzakelijke.

5.6.2 Sanctietoepassing – hoogte

Indien een last onder dwangsom wordt opgelegd, wordt de hoogte van de dwangsom bepaald op € 20.000,- ineens te verbeuren, met een begunstigingstermijn van zes maanden na dagtekening van de last onder dwangsom. De gekozen hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Hierbij is van belang dat van de dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan, dat de opgelegde last wordt nagekomen en verbeurte van de dwangsom wordt voorkomen. Het college stelt zich op het standpunt dat van dit bedrag een voldoende financiële prikkel uitgaat om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Gelet op jurisprudentie van de Afdeling staat dit bedrag in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.⁵

Bekend is dat niet recreatieve gebruikers van recreatieobjecten over het algemeen gezien weinig financiële draagkracht hebben. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is dat geen element dat meeweegt in de bepaling van de hoogte van de sanctie. Gelet op het feit dat het voortraject ruim is, de begunstigingstermijn ruim is en gelet op het actieve aanbod vanuit de hulpverleningstak om een andere oplossing te zoeken voor het woonprobleem gaan

5) ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2298.

wij er echter van uit dat vanuit de zijde van de gemeente er alles aan gedaan is om de overtreding, buiten daadwerkelijke inning van een dwangsom om, te doen stoppen. Wanneer de overtreding nog steeds niet is beëindigd in deze laatste fase van het traject gaan wij ervan uit dat de overtreder redelijkerwijs had kunnen weten dat het op een inning van een dwangsom (van een bepaalde hoogte) zou aankomen.

5.7 Invordering van dwangsommen

Indien de begunstigingstermijn is verlopen, zullen her-controles worden uitgevoerd. Indien blijkt dat het strijdige gebruik is beëindigd, ontvangt de eigenaar dan wel gebruiker een brief met de constatering dat de handhavingprocedure is beëindigd.

Indien blijkt dat het strijdige gebruik na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd, verbeurt de eigenaar en/of gebruiker van rechtswege de dwangsom. De eigenaar/gebruiker ontvangt van ons een invorderingsbeschikking

Evenals de beginselplicht tot handhaving, bestaat er ook een beginselplicht tot invordering. Uit de standaardoverweging van deze beginselplicht blijkt dat bij een besluit tot invordering van een verbeurde dwangsom, aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht dient te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.⁶ De rechtspraak laat echter zien dat niet snel sprake is van bijzondere omstandigheden.⁷

Een verbeurde dwangsom dient binnen zes weken nadat deze van rechtswege is verbeurd te worden betaald.⁸ Indien een verbeurde dwangsom niet wordt betaald, zal het college gelet op het bovenstaande een invorderingsbeschikking nemen.⁹ Deze wordt binnen enkele weken na constatering van verbeurde van de dwangsom verstuurd. De kans is groot dat de verbeurde bedragen niet ineens betaald kunnen worden. In de invorderingsbeschikking zal dan ook altijd de mogelijkheid tot het treffen van een betalingsregeling worden vermeld. De financiële administratie spreekt dan een betalingsregeling af met de overtreder die redelijkerwijs nagekomen kan worden.

Indien na verbeurde van de last onder dwangsom het strijdige gebruik wordt voortgezet door de eigenaar/gebruiker, kan het college besluiten een hogere last onder dwangsom op te leggen. Het college kan ook besluiten om bestuursdwang toe te passen. In het concrete geval zal worden beoordeeld, welke herstelsanctie geschikt is om het beoogde doel te bereiken.

6 Gemeente Haaren

In 2021 voegt het dorp Haaren zich volgens planning bij de gemeente Oisterwijk. Met deze overgang zal recreatieterrein De Noenes op het grondgebied van de gemeente Oisterwijk komen te liggen. Het geldende bestemmingsplan voor De Noenes dateert van 1996. Op het moment van schrijven is de gemeente Haaren bezig om dit bestemmingsplan te actualiseren. Zij is voornemens om dit traject in ieder geval vóór het samengaan met de gemeente Oisterwijk af te ronden.

De gemeenteraad van Haaren heeft de laatste jaren laten blijken dat een permante woonbestemming op De Noenes tot de mogelijkheden behoort. De gemeente Haaren heeft in deze periode het handhaven op permante bewoning ook stopgezet. In de landschapsvisie, die momenteel wordt opgesteld door bewoners van De Noenes, wordt geopteerd voor een permanente woonbestemming op deze plek. Deze ontwikkelingen liggen ter inzage voor de provincie Noord-Brabant. Het is dan ook nog niet duidelijk of een permanente woonbestemming wordt toegekend op deze plaats. Dit past niet in het beleid van de gemeente Oisterwijk, zoals blijkt uit de voorgaande hoofdstukken. De gemeente Oisterwijk blijft in gesprek met de gemeente Haaren over een toekomstbestendige invulling van het bestemmingsplan die binnen de huidige visie van de gemeente Oisterwijk past.

6) Zie onder meer ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2383.

7) Illustratief hiervoor is ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2698.

8) Artikel 5:33 Algemene wet bestuursrecht.

9) Artikel 5:37 – 5:39 Algemene wet bestuursrecht.