

Beleidsnota Aanpak van permanente bewoning recreatiewoningen Winterswijk

Hoofdstuk 1. Achtergronden en huidige gang van zaken

Paragraaf 1.1. Achtergronden gemeente Winterswijk

De gemeenteraad van Winterswijk heeft in 1995 het beleid 'permanente bewoning zomerhuizen' vastgesteld. Dat beleid uit 1995 beoogde uitdrukkelijk nieuwe gevallen van permanente bewoning van recreatiewoningen te voorkomen cq te beëindigen. Reeds bestaande permanente bewoning van recreatiewoningen was daarmee toen echter niet opgeheven. Het beleid maakte onderscheid tussen twee groepen van (destijds) bestaande gevallen, waarvoor een oplossing is gezocht.

Ten eerste een groep die een beroep kan doen op het overgangsrecht, zoals dat is neergelegd in het bestemmingsplan. Het gaat hier om een groep die reeds in een recreatiewoning woonde op het moment dat het bestemmingsplan, waarin permanente bewoning werd verboden, rechtskracht verkreeg. Tegen deze groep kan geen actie worden ondernomen. De peildatum voor het overgangsrecht is 3 juni 1991 of 24 april 1992, afhankelijk van het geldende bestemmingsplan (respectievelijk het bestemmingsplan Buitengebied Winterswijk-West of Winterswijk-Oost). Daarnaast kunnen bewoners van recreatiewoningen die tussen het tijdstip waarop het beleid in werking is getreden (31 oktober 1995) en het tijdstip waarop het bestemmingsplan 'Verblijfsrecreatieterreinen Winterswijk' van kracht is geworden (2 december 1998) in de recreatiewoning woonden een beroep doen op het overgangsrecht.

Ten tweede een groep die in een recreatiewoning is gaan wonen tussen de hiervoor genoemde data (3 juni 1991 of 24 april 1992) en het tijdstip waarop het beleid in werking is getreden (31 oktober 1995). In het beleid is vastgesteld dat deze tweede groep in aanmerking komt voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Deze beschikking is persoonsgebonden, waardoor rechtsopvolgers geen beroep kunnen doen op het gedogen.

Op 27 mei 2009 is de beleidsnota 'Aanpak van permanente bewoning recreatiewoningen Winterswijk' (versie maart 2009) door de gemeenteraad vastgesteld. Daarmee werd het beleid 'permanente bewoning zomerhuizen' uit 1995 nader uitgewerkt en geactualiseerd. Het is dus niet zo dat die beleidsnota een wijziging van het gemeentelijk standpunt omtrent permanente bewoning opleverde. Permanente bewoning van recreatiewoningen is altijd al verboden geweest. Dit blijkt ook uit het bestemmingsplan 'Verblijfsrecreatieterreinen Winterswijk' waarin de recreatieterreinen zijn opgenomen. In de voorschriften behorend bij dat bestemmingsplan wordt duidelijk gesteld dat recreatiewoningen slechts gebruikt mogen worden ten behoeve van recreatieve doeleinden. Sinds het beleid 'permanente bewoning zomerhuizen' in 1995 door de gemeenteraad is vastgesteld, is er ook handhavend opgetreden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen.

Aanleiding van de onderhavige nieuwe, aangepaste versie van de beleidsnota die op 27 mei 2009 is vastgesteld, is het coalitieprogramma 'Met minder naar meer 2010-2014' van 10 april 2010. In dat coalitieprogramma staat dat het handhavingsbeleid met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen gewijzigd moet worden. Het doel blijft dat recreatiewoningen weer voor recreatief gebruik beschikbaar komen, maar er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden een 'buitenplanse', persoonsgebonden ontheffing te verlenen aan personen die vóór maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik hadden en sindsdien onafgebroken bewonen.

In Winterswijk staan op dit moment in totaal zo'n 500 recreatiewoningen waarvan 16 losbestemde, particuliere recreatiewoningen en de overige zijn verdeeld over 19 reguliere verblijfsrecreatieterreinen. Mocht gedurende het proces blijken dat er een park of particuliere recreatiewoning over het hoofd is gezien of er wordt een nieuw park gerealiseerd, dan zal deze beleidsnota ook op deze parken en recreatiewoningen van toepassing zijn.

Paragraaf 1.2. Rijksbeleid en provinciaal beleid

In 2003 is het landelijke beleid voor recreatiewoningen vastgesteld en gedecentraliseerd van rijk naar gemeenten (en provincies). De rijksoverheid stelt de kaders van het recreatiewoningenbeleid vast. Het is aan gemeenten (en aan provincies) om binnen deze kaders een verdere invulling aan het beleid te geven. De Provinciale Staten van Gelderland hebben op 2 juli 2008 een besluit genomen over het Gelders beleid voor (onrechtmatig gebruik van) recreatiewoningen. Het besluit van Provinciale Staten betekent in essentie dat de provincie erkent dat de afweging tussen handhaven, legaliseren of gedogen primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. De provincie blijft wel een groot voorstander van handhavend optreden door gemeenten tegen onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen. Het rijks- en provinciaal

beleid staan legalisering en gedogen van permanente bewoning van stacaravans en chalets per definitie niet toe.

Gelet op het voorgaande mogen gemeenten, binnen de door het rijk gestelde kaders, zelf bepalen of zij de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen -voor bewoners die daarin vóór 31 oktober 2003 en sindsdien onafgebroken hebben gewoond- in hun gemeente:

1. legaliseren, door de recreatiewoning definitief om te zetten in een reguliere woning, of;
2. de bewoners een persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden ontheffing te geven, of;
3. het permanent bewonen blijven verbieden en dus handhaven.

Gemeenten kunnen ook kiezen voor een combinatie van deze mogelijkheden, bijvoorbeeld per deelgebied een andere keuze. Echter, op grond van het rijks- en provinciaal beleid blijft illegale bewoning in zeer kwetsbare natuurgebieden verboden en is legalisatie in die gebieden niet mogelijk. Zo is legalisatie per definitie niet mogelijk in gebieden die in de Nota Ruimte als waardevol en/of kwetsbaar zijn aangemerkt (te weten de gebieden van de Vogel en Habitatrichtlijn, Ecologische Hoofdstructuur, of Natuurbeschermingswet, de Bufferzones en de nader te bepalen kwetsbare delen van Nationale Landschappen). Legalisering is in Winterswijk dan ook bijna onmogelijk, omdat nagenoeg alle recreatieterreinen in of nabij kwetsbare of waardevolle gebieden zijn gelegen. Bovendien liggen alle recreatieterreinen op grond van het streekplan in waardevol landschap. Daarnaast heeft de gemeenteraad op 4 maart 2004 reeds besloten permanente bewoning van recreatiewoningen niet te legaliseren, met name omdat niet werd voldaan aan de voorwaarden die het ministerie van VROM aan legalisatie stelt. (Zo sluiten het Rijk en de provincie legalisering van onrechtmatige gebruik van recreatiewoningen in kwetsbare of waardevolle gebieden per definitie uit. Veel permanente bewoning vindt bijvoorbeeld plaats op recreatiepark Het Rommelgebergte. Dit recreatiepark valt binnen de EHS en legalisering is dan ook per definitie niet mogelijk).

Sinds half april 2010 is het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' bij de Tweede Kamer aanhangig. Het betreffende wetsvoorstel verplicht alle gemeenten op aanvraag een persoonsgebonden vergunning te verlenen aan bewoners die uiterlijk op 31 oktober 2003 onrechtmatig een recreatiewoning bewoonden en dat sindsdien onafgebroken doen. Dit ongeacht of een gemeente al dan niet in het verleden een handhavingsbeleid had en heeft uitgevoerd. Een onrechtmatige bewoner van een recreatiewoning kan dus – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – onder voorwaarden een vergunning 'opeisen' voor die bewoning in strijd met het bestemmingsplan.

Het moet gaan om een bewoner, waarbij:

- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- 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;
- de bewoner op 31 oktober 2003 die recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien tot in elk geval 1 januari 2010 ononderbroken heeft bewoond;
- de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was; en
- met betrekking tot de bewoning van de recreatiewoning vóór 1 januari 2010 geen besluit is genomen:
 - 1°. tot oplegging van een last onder dwangsom;
 - 2°. tot oplegging van een last onder bestuursdwang, of
 - 3°. inhoudende dat ter zake van de bewoning van de recreatiewoning voor bepaalde tijd wordt afgezien van handhaving.

Wordt niet aan de gestelde voorwaarden voldaan, komt de betreffende bewoner niet voor een vergunning in aanmerking.

De bewoner moet met bewijsmiddelen¹ aantonen dat de onrechtmatige bewoning van de recreatiewoning vóór 1 november 2003, maar in elk geval (uiterlijk) op 31 oktober 2003 is aangevangen en sindsdien onafgebroken voortduurt, in elk geval tot 1 januari 2010. Te denken valt aan bewijzen als inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van de recreatiewoning, aanmerking van de recreatiewoning door de Belastingdienst als eigen woning, en ziektekostenverzekering en inschrijving bij huisartsenpraktijk met vermelding van het recreatiewoningadres.

1) Bewijsmiddelen genoemd in artikel 3 en 4 van het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen'.

Een verleende vergunning is persoonsgebonden en dus niet overdraagbaar. De vergunning vervalt bij de beëindiging van de bewoning door de desbetreffende persoon. Staakt de laatste vergunninghouder in de recreatiewoning de bewoning, dan zal de bestemming actief gehandhaafd worden. Indien beide Kamers met het wetsvoorstel instemmen, zou de inwerkingtreding naar verwachting in het najaar of het einde van 2010 het geval kunnen zijn. Een aanvraag voor een vergunning kan worden ingediend binnen twee jaar nadat het wetsvoorstel in werking is getreden.

Paragraaf 1.3. Definitie van onrechtmatige bewoning

Om het permanent wonen in recreatiewoningen tegen te kunnen gaan, moet allereerst duidelijk worden gemaakt wat nu exact onder permanent wonen wordt verstaan. Een door de wetgeving geformuleerde definitie bestaat helaas niet. Het is dus aan de gemeenten om dit exact te bepalen. Wel heeft de VROM-Inspectie in samenwerking met de VNG een handreiking 'Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen' opgesteld waarin is aangegeven wanneer er sprake is van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. De gehanteerde definitie van onrechtmatige woning is mede hierop gebaseerd.

Er is sprake van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven als het woongebruik in strijd is met de bestemmingsplanvoorschriften. Hierbij gaat het niet om de duur van het strijdig gebruik, maar om de strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften. In de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan 'Verblijfsrecreatieterreinen Winterswijk' is het verbod op onrechtmatige bewoning gekoppeld aan het hebben van het hoofdverblijf. Voor de definitie 'hoofdverblijf' wordt in het huidige bestemmingsplan 'Verblijfsrecreatieterreinen Winterswijk' aansluiting gezocht bij de definitie in de Wet gemeentelijke basisadministratie. Voor het vaststellen van iemands hoofdverblijf wordt verder gekeken naar de feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende verblijf fungeert als centrum van zijn of haar sociale of maatschappelijke activiteiten (nachtrust, maaltijden, ontvangen van post, ontvangen van bezoek etc.). Degenen die in een recreatiewoning verblijven dienen dus elders (buiten de recreatiewoning) over een hoofdwoonverblijf te beschikken. Het mag niet gaan om een zogenaamd postadres of "papieren" adres maar om een feitelijke thuishaven. Zijn er meerdere adressen waar iemand woont, dan geldt het adres waar naar redelijke verwachting gedurende een halfjaar de meeste malen overnacht zal worden (definitie in navolging van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (Wgbo)). Overigens wil dit niet zeggen dat een aantal weken of maanden weg zijn, betekent dat er geen sprake is van permanente bewoning. Als men vanuit de recreatiewoning het sociale en maatschappelijke leven leidt, is er geen sprake meer van recreatief gebruik, maar van permanente bewoning.

Soms is het niet duidelijk waar iemand hoofdverblijf heeft als iemand gedurende een bepaalde periode in een recreatiewoning verblijft en de rest van het jaar in het buitenland. Hoe langer de periode is dat iemand in een recreatiewoning verblijft, des te aannemelijker is het dat de recreatiewoning als hoofdverblijf (centrum van sociale of maatschappelijke activiteiten) fungeert. Het kan ook voorkomen dat iemand voor het grootste deel van het jaar in het buitenland verblijft. Betrokkene zal dan aan moeten tonen dat hij zijn hoofdverblijf elders (in het buitenland) heeft en dat de recreatiewoning wordt gebruikt overeenkomstig de bestemming recreatie. De omstandigheid dat iemand is ingeschreven in de GBA op het adres van een recreatiewoning, levert reeds voldoende vermoeden van bewoning op. Het is aan betrokkene om dit vermoeden te ontkrachten. Dat moet met concrete feiten worden onderbouwd.

Paragraaf 1.4. De Gemeentelijke Basis Administratie

Burgers die zich inschrijven in het bevolkingsregister (GBA) op het adres van een recreatiewoning zijn vaak in de veronderstelling dat de gemeente hiermee toestemming geeft om op dit adres te gaan wonen. Dit is onjuist. Gemeenten zijn te allen tijde verplicht om burgers in te schrijven op een door deze burgers opgegeven adres in de gemeente ook al is dit adres gekoppeld aan een recreatiewoning. Degenen die zich inschrijven in de GBA ontvangen wel direct een brief van de gemeente Winterswijk waarin wordt aangegeven dat men zich heeft laten inschrijven in een recreatiewoning, maar dat het gebruik van de recreatiewoning als hoofdwoonverblijf niet is toegestaan. Ook wordt betrokkene er op gewezen dat het feit van inschrijving geen rechten geeft voor permanente bewoning van de betreffende recreatiewoning (permanent bewonen van de recreatiewoning blijft in strijd met het bestemmingsplan).

Hoofdstuk 2. Handhaving

Paragraaf 2.1. Redenen om handhavend op te treden

Een juiste en wel overwogen motivering waarom onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen niet wordt toestaan, is vaak de sleutel tot een doeltreffende handhavingprocedure.

De eerste reden om onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen niet toe te staan is natuurlijk de strijdigheid daarvan met de uitgangspunten van het bestemmingsplan en de borging hiervan in de bestemmingsplanvoorschriften. Recreatieverblijven zijn bedoeld voor recreatief gebruik door personen die hun hoofdverblijf elders hebben. Recreatiegebieden liggen veelal bij of in kwetsbare natuurgebieden. Recreatieparken/gebieden zijn vaak niet in eigendom van de gemeente, maar van derden. Zij moeten dan ook zorgdragen voor de onderhoud en de voorzieningen. Wanneer onrechtmatige bewoning wordt toegestaan, dan wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente groter. De gemeente zal dan verschil-

lende voorzieningen moeten treffen, zoals bijvoorbeeld het aanbrengen van straatverlichting, het op-halen van afval, aanleg en onderhoud van wegen, enz.

Recreatieverblijven moeten voldoen aan de vereisten van het Bouwbesluit die gelden voor 'logies'. Voor reguliere woningen gelden andere eisen. Dit betekent dat, op grond van het Bouwbesluit, niet elke recreatiewoning geschikt is of geschikt is te maken voor bewoning.

Daarnaast heeft een bestuursorgaan een beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat een gemeente in principe altijd tot handhaving over zal moeten gaan wanneer men een onrechtmatigheid constateert of hier door een burger op wordt geattendeerd, tenzij er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn zoals concreet zicht op legalisatie. Voordat er wordt overgegaan tot het feitelijk handhaven moet er dus wel een goede belangenafweging plaatsvinden. Meest belangrijke vraag hierbij is of de overtreding te legaliseren is. Is dit het geval, dan is het vervolgtraject gericht op deze legalisatie. Is legalisatie niet mogelijk dan dient de gemeente handhavend op te treden. Deze 'plicht' komt voort uit principes van rechtsbescherming en het vertrouwenbeginsel.

Zoals reeds eerder aangegeven is, sluiten het Rijks- en provinciaal beleid legalisering van onrechtmatige gebruik van recreatiewoningen in kwetsbare of waardevolle gebieden per definitie uit. Legalisering is in Winterswijk dan ook bijna onmogelijk, omdat nagenoeg alle recreatieterreinen in of nabij kwetsbare of waardevolle gebieden zijn gelegen. Bovendien liggen alle recreatieterreinen op grond van het streekplan in waardevol landschap. Veel permanente bewoning vindt bijvoorbeeld plaats op recreatiepark Het Rommelgebergte. Dit recreatiepark valt binnen de EHS en legalisering is dan ook per definitie niet mogelijk.

Het omzetten van recreatiewoningen naar reguliere woningen kan van negatieve invloed zijn op het waardevol landschap. Aan de inrichting van een woonwijk worden immers andere eisen gesteld dan aan de inrichting van een recreatiepark (bv. verharding van wegen en het aanleggen van verlichting). Verder zou legalisering ertoe leiden dat het mogelijk wordt bij die woningen (binnen de voorwaarden van het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken) zonder vergunning aan- en uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen en dakkapellen te bouwen. Tevens is het mogelijk om 100 m² aan bouwvergunningplichtige bijgebouwen bij een woning te hebben. Dit kan leiden tot een versterking van het buitengebied. Bovendien is legalisatie in strijd met de Visie Buitengebied, streekplanuitwerking Zoekzones, het gemeentelijk Hergebruikbeleid en de vastgestelde gemeentelijke nota 'Verblijfsrecreatie in Winterswijk'. De beschikbaarheid van recreatiewoningen voor recreanten is ook goed voor de recreatie en het toerisme in Winterswijk en toerisme is één van de speerpunten van het huidige beleid.

Paragraaf 2.2. Handhavingsplicht

Op grond van jurisprudentie kan een bestuursorgaan alleen in bijzondere gevallen afzien van handhavend optreden tegen een illegale situatie. De aanwezigheid van een bijzonder geval kan onder meer worden aangenomen als er concreet zicht op legalisatie bestaat. Het college kan dus alleen van handhavend optreden afzien als er op basis van beleid is aangegeven dat omzetting van de recreatieve bestemming naar een woonbestemming in overweging wordt genomen of als er een gedoogbeleid is opgesteld. In Winterswijk is er geen beleid dat omzetting van de recreatieve bestemming naar een woonbestemming mogelijk maakt en er worden ook geen 'nieuwe' gedoogbeschikkingen verleend. In de gemeente Winterswijk geldt dus het standpunt dat permanente bewoning van recreatiewoningen is verboden. Er wordt actief tegen de permanente bewoning van recreatiewoningen opgetreden.

Paragraaf 2.3. Aanpak van onrechtmatige bewoning recreatiewoningen

Tegen de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt handhavend opgetreden. Bij de handhaving wordt rekening gehouden met de (reeds afgegeven) gedoogbeschikkingen van vóór 1995 en de gevallen die onder het overgangsrecht van de bestemmingsplannen uit 1991, 1992 en 1998 vallen.

Daarnaast wordt nu gebruik gemaakt van de mogelijkheid op grond van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) aan bewoners-van-vóór-1-november-2003 een persoonsgebonden ontheffing te verlenen. Ook met die verleende persoonsgebonden ontheffingen wordt bij de handhaving rekening gehouden. Op grond van artikel 3.23 lid 1 Wro juncto artikel 4.1.1 lid 1 onder j en lid 2 Bro kan een 'buitenplanse' ontheffing worden verleend aan gevallen van gering planologische betekenis en onder voorwaarde dat:

1. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
2. bewoning niet in strijd is met de regels uit de Wet Milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
3. de aanvrager vóór maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en sindsdien onafgebroken bewoont.

Zoals uit het voorgaande blijkt, kan de ontheffing alleen worden verleend als de betreffende recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen. De aanvrager moet zelf gegevens overleggen/aantonen dat de betreffende recreatiewoning aan die eisen voldoet.

De ontheffing kan ook alleen worden verleend aan de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoten wanneer zij ook op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik hadden en sindsdien onafgebroken bewonen. De ontheffing is persoons- en objectgebonden. Een eventuele nieuwe partner of kinderen die na 31 oktober 2003 zijn gaan 'medebewonen' vallen niet onder de persoonsgebonden ontheffing en hebben dus geen zelfstandig recht om in deze woning te blijven wonen. Wel kunnen zij in de woning blijven wonen, tot het moment dat de houder van de persoonsgebonden ontheffing de bewoning beëindigt. Daarna moeten eventuele achterblijvende medebewoners de bewoning van de recreatiewoning beëindigen. De ontheffing vervalt namelijk wanneer de bewoner voor wie de ontheffing geldt, de bewoning beëindigt. Staakt de laatste bewoner met ontheffing de bewoning van de recreatiewoning, dan zal de recreatiebestemming weer actief gehandhaafd worden.

Een ontheffing wordt verleend als aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan en middels bewijsmiddelen die in ten minste twee van de hiernavolgende onderdelen a tot en met g zijn genoemd, is aangetoond dat de bewoning vóór 1 november 2003 bestond en sindsdien onafgebroken heeft voortgeduurd:

- a. een bewijs van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van de recreatiewoning;
- b. bescheiden waaruit blijkt dat de recreatiewoning in de aangifte inkomstenbelasting is opgegeven als eigen woning en door de Belastingdienst als zodanig is aangemerkt;
- c. een polis voor een ziektekostenverzekering waarbij als adres van de bewoner het adres van de recreatiewoning is vermeld, gevoegd bij een inschrijving van die bewoner bij een huisartsenpraktijk in de gemeente waarin de recreatiewoning is gelegen of een aangrenzende gemeente;
- d. bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door burgemeester en wethouders genomen besluit met betrekking tot bekostiging van leerlingenvervoer vanaf het adres van de recreatiewoning;
- e. door de werkgever van de bewoner aan die bewoner verstrekte jaaropgaven waaruit blijkt dat sprake is van een inkomen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning;
- f. bescheiden van een uitkeringsinstantie of pensioenfonds waaruit blijkt dat sprake is van een uitkering of pensioen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning, of
- g. bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door die bewoner genoten huursubsidie, respectievelijk huurtoeslag op het adres van de recreatiewoning.

Indien een bewoner in onvoldoende mate of niet beschikt over de bovengenoemde bewijsmiddelen, kan op diens aanvraag wel een ontheffing worden verleend indien hij de bewoning van de recreatiewoning met aanvullende of andere bewijsmiddelen naar genoegen aantoon². Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld rekeningafschriften van een energie- en waterleidingbedrijf en bankafschriften.

Een ontheffing op grond van artikel 3.23 lid 1 Wro juncto artikel 4.1.1 lid 1 onder j en lid 2 Bro wordt niet verleend indien er sprake is van een reeds onherroepelijk besluit tot oplegging van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Ten slotte wordt opgemerkt dat als het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' wet wordt en in werking treedt, de huidige regeling uit het Bro en de mogelijkheid op grond daarvan een persoonsgebonden ontheffing te verlenen, vervalt. De betreffende wet treedt hiervoor in de plaats.

Indien geen beroep kan worden gedaan op één van voornoemde categorieën, zal handhavend worden opgetreden. Kenmerkend voor handhavend optreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoning is dat elk geval uniek is. Ook in deze beleidsnota is het moeilijk om precies aan te geven welke weg men moet bewandelen om de bewijslast rond te krijgen. Niet alleen is de bewijslast vaak niet meer dan een sterk vermoeden, maar ook de privacy van alle betrokkenen vormt een belemmering bij het verzamelen van bewijsmateriaal. Er wordt uitgegaan van een combinatie van middelen waarmee de gemeente Winterswijk de onrechtmatige bewoning wil voorkomen, reguleren en bestrijden. Allereerst een uitleg van wat er wordt verstaan onder het voorkomen en bestrijden van onrechtmatige bewoning.

Paragraaf 2.3.1. Voorkomen van onrechtmatige bewoning

Voorkomen is beter dan genezen. Het voorkomen van onrechtmatige bewoning bestaat voornamelijk uit het beschikbaar stellen van informatie. Als iemand zich wil inschrijven in de GBA op een adres waar permanente bewoning niet is toegestaan, wordt betrokkene door de gemeente op de hoogte gesteld van de mogelijke consequenties. Op dit moment ontvangen degenen die zich inschrijven in de GBA

2) Artikel 3 en 4 van het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen'.

een brief van de afdeling Burgerzaken waarin wordt aangegeven dat men zich heeft laten inschrijven in een recreatiewoning, maar dat het gebruik van de recreatiewoning als hoofdverblijf niet is toegestaan. Ook wordt betrokkene er op gewezen dat het feit van inschrijving geen rechten geeft voor permanente bewoning van de betreffende recreatiewoning (permanent bewonen van een recreatiewoning blijft in strijd met het bestemmingsplan). Momenteel maakt afdeling Burgerzaken melding van de inschrijving richting de afdeling Veiligheid Ruimtelijke Ordening en Milieu die een aanschrijving verstuurt. Ook worden de beheerders of vereniging van eigenaren van de recreatieparken, maar ook de makelaarskantoren en notarissen, regelmatig op de hoogte gesteld van het beleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen. Tevens informeert de gemeente mensen regelmatig middels publicaties in (lokale) nieuwsbladen.

Paragraaf 2.3.2. Bestrijden van onrechtmatige bewoning

Als een duidelijk vermoeden bestaat dat een recreatiewoning onrechtmatig bewoond wordt, wordt een handhavingstraject ingezet. In eerste instantie zal het voornamelijk gaan om reeds bestaande gevallen van onrechtmatige bewoning. In veel gevallen zijn de bewoners al op de hoogte gebracht dat het gebruik als hoofdverblijf niet is toegestaan en dat er bij onrechtmatig gebruik handhavend opgetreden zal worden. Vervolgens wordt er bewijsmateriaal verzameld om het vermoeden van onrechtmatige bewoning te ondersteunen. Verder zal gedurende de hele juridische procedure bewijsmateriaal worden verzameld en zal het reeds verkregen bewijsmateriaal worden geactualiseerd.

De gemeente moet voor haar vermoeden dat er sprake is van onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning de vereiste feiten vaststellen. De gemeente heeft dus het eerste bewijsrisico. Wanneer de gemeente er in slaagt voldoende bewijzen te verzamelen voor een redelijk vermoeden dat er sprake is van overtreding van de planvoorschriften, is het aan de betrokken bewoner om dit vermoeden te ontkrachten. De betrokken bewoner hoeft niet te bewijzen dat er sprake is van het tegendeel, maar de ontkenning moet wel met concrete feiten worden onderbouwd. De rechter zal anders in beginsel uitgaan van de juistheid van de feiten zoals de gemeente die heeft vastgesteld.

Indien er voldoende bewijs is vergaard om het vermoeden van onrechtmatige bewoning te ondersteunen, wordt het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aangetekend en niet-aangetekend aan de bewoners verzonden. De bewoners krijgen hierop de gelegenheid om een zienswijze in te dienen waarna het definitieve besluit zal worden genomen.

Voor wat betreft de begunstigingstermijn wordt uitgegaan van 1 jaar. Die termijn wordt redelijk geacht om de bewoner in de gelegenheid te stellen een einde aan de overtreding te maken. In ieder geval moet de begunstigingstermijn in redelijke verhouding staan tot de overtreding. In bijzondere situaties kan van dit beleid worden afgeweken.

Bij constatering van een overtreding van het bestemmingsplan wegens permanente bewoning van een recreatiewoning zal de gemeente Winterswijk een dwangsom opleggen. Dit om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Zo'n dwangsom functioneert als financiële prikkel om de onrechtmatige bewoning te beëindigen. De dwangsom zal worden gesteld op € 1000,- per week met een maximum van € 50.000,-. Het betalen van de dwangsom betekent niet dat de overtreding is beëindigd. Als na het innen van de dwangsommen nog niet is voldaan aan de last in de aanschrijving zal overwogen moeten worden om een hogere dwangsom op te leggen of om bestuursdwang toe te passen. Met name wanneer het opleggen van een dwangsom niet effectief is gebleken, kan de gemeente Winterswijk er voor kiezen alsnog bestuursdwang toe te passen. Tevens wordt toepassing van het strafrecht, zoals neergelegd in de Wet op de economische delicten, niet uitgesloten.

Het recreatiebedrijfsleven kan de gemeente ook behulpzaam zijn bij de aanpak van permanente bewoning. Door zelf in de privaatrechtelijke sfeer op te treden, kunnen ook zij permanente bewoners van hun recreatieterreinen weren. Bovendien kunnen zij de gemeente informatie verschaffen om permanente bewoning op te sporen. Hier wordt op dit moment al gebruik van gemaakt.

Ten slotte wordt opgemerkt dat op dit moment alleen de bewoners van een recreatiewoning kunnen worden aangeschreven. Vanaf 1 juli 2008 schrijven de Wro en het Bro echter voor dat in de gebruiksvoorschriften van nieuwe bestemmingsplannen wordt opgenomen dat het ook verboden is de opstallen in strijd met het bestemmingsplan te laten gebruiken. Dit biedt de mogelijkheid ook tegen de eigenaar-verhuurder van een recreatiewoning op te treden.

Hoofdstuk 3. Samenvatting

De gemeenteraad van Winterswijk heeft in 1995 het beleid 'permanente bewoning zomerhuizen' vastgesteld. Dat beleid uit 1995 beoogde uitdrukkelijk permanente bewoning van recreatiewoningen te

voorkomen cq te beëindigen. Op 27 mei 2009 is de beleidsnota 'Aanpak van permanente bewoning recreatiewoningen Winterswijk' (versie maart 2009) door de gemeenteraad vastgesteld. Met die nota werd het beleid 'permanente bewoning zomerhuizen' uit 1995 nader uitgewerkt en geactualiseerd. Het is dus niet zo dat die beleidsnota een wijziging van het gemeentelijk standpunt omtrent de permanente bewoning van recreatiewoningen oplevert. Permanente bewoning van recreatiewoningen is altijd al verboden geweest en blijft verboden. Dit blijkt ook uit het bestemmingsplan 'Verblijfsrecreatieterreinen Winterswijk' waarin de recreatieterreinen zijn opgenomen. In de voorschriften behorend bij dat bestemmingsplan wordt duidelijk gesteld dat recreatiewoningen slechts gebruikt mogen worden ten behoeve van recreatieve doeleinden.

In de gemeente Winterswijk wordt actief opgetreden tegen de permanente bewoning van recreatiewoningen. Bij de aanpak van de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt rekening gehouden met de (reeds afgegeven) gedoogbeschikkingen van vóór 1995 en de gevallen die onder het overgangsrecht van de bestemmingsplannen uit 1991, 1992 en 1998 vallen. Daarnaast wordt rekening gehouden met persoonsgebonden ontheffingen die op grond van artikel 3.23 lid 1 Wro juncto artikel 4.1.1 lid 1 onder j en lid 2 Bro aan bewoners-van-vóór-1-november-2003 zijn verleend.

Bij constatering van een overtreding van het bestemmingsplan wegens permanente bewoning van een recreatiewoning zal de gemeente Winterswijk juridische maatregelen nemen. Zo zal een last onder dwangsom worden opgelegd teneinde de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. De dwangsom zal worden gesteld op € 1000,- per week met een maximum van € 50.000,-.