

Beleidsregel handhavend optreden tegen bewoning van recreatiewoningen zonder persoonsgebonden omgevingsvergunning

Intitulé

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen gelet op de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht alsmede de Omgevingswet, overwegende dat:

- Het college op grond van artikel 125 van de Gemeentewet, in verband met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 18.2 van de Omgevingswet bevoegd is handhavend op te treden;
- Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht het college beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een aan hem toekomende bevoegdheid;
- Het college bevoegd is op grond van artikel 5.37, lid 3, van de Omgevingswet een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen;
- Het college bevoegd is toe te zien op de naleving van algemeen verbindende voorschriften en daarover een beleidsregel op te stellen, in het bijzonder waar het gaat om op te treden tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen zonder persoonsgebonden omgevingsvergunning;

Besluit vast te stellen de beleidsregel handhavend optreden tegen bewoning van recreatiewoningen zonder persoonsgebonden omgevingsvergunning

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel worden enkele begrippen gebruikt, die hier worden gedefinieerd.

Vakantieparken

Hiermee worden de volgende vakantieparken in de gemeente bedoeld, met inachtneming van de nadere omschrijving van deze vakantieparken in de Beleidsregel verlening persoonsgebonden omgevingsvergunning bij permanente en tijdelijke bewoning van recreatiewoningen 2025 Midden-Groningen;

a. Zuidlaardermeer-gebied: Recreatieterrein de Leine, bungalowpark de Leine, Klein Scheveningen, Camping Siblu Meerwijk.

b. Schildmeer-gebied: Hofparken (particulier en het te ontwikkelen park op het terrein van voormalige camping de Otter), Villapark Schildmeer Summio, een cluster van recreatiewoningen aan de Damsterweg in Steendam, Holland Vastgoed Groep

c. Overig: Recreatiepark Borgmeren en Camping Groningen internationaal.

Recreatiewoning

Een als zodanig in het omgevingsplan genoemde recreatiewoning of recreatieappartement op een vakantiepark.

Artikel 2. Overtreder

Wordt een in strijd met het omgevingsplan bewoonde recreatiewoning gehuurd dan wordt een last onder dwangsom niet alleen aan de huurder opgelegd maar daarnaast ook aan de verhuurder.

Artikel 3. Hoogte dwangsom

a. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 10.000,- per maand met een maximum van € 120.000,- voor de eigenaar-bewoner.

b. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 10.000,- per maand met een maximum van € 120.000,- voor de eigenaar-verhuurder.

c. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 2.500,- per maand met een maximum van € 30.000,- voor de huurder.

Artikel 4. Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn bedraagt 6 maanden.

Artikel 5. Hardheidsclausule

Het college handelt overeenkomstig dit beleid, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 6. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking op de dag na bekendmaking.
2. De beleidsregel wordt aangehaald als 'Beleidsregel handhavend optreden bewoning van recreatiewoningen zonder persoonsgebonden omgevingsvergunning'.
3. Met de inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt ingetrokken de Beleidsregel handhavend optreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven vastgesteld op 25 mei 2021.

Vastgesteld in de collegevergadering van 31 maart 2026.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen,

E. van Lente T. van de Poel

Burgemeester Waarnemend gemeentesecretaris

1. Aanleiding

Op 3 maart 2026 heeft het college van burgemeester en wethouders van Midden-Groningen besloten de beleidsregel verlening persoonsgebonden omgevingsvergunning bij permanente en tijdelijke bewoning van recreatiewoningen vast te stellen. Tegenover de vergunningverlening staat de handhaving ten aanzien van onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen en de wijze waarop de handhaving zal worden uitgevoerd.

Het uitgangspunt van het college van burgemeester en wethouders is om handhavend op te treden tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, tenzij op grond van de beleidsregel verlening persoonsgebonden omgevingsvergunning bij permanente en tijdelijke bewoning van recreatiewoningen een persoonsgebonden omgevingsvergunning is verleend. De recreatiewoningen moeten zoveel mogelijk beschikbaar blijven voor toerisme en recreatie. De vergunningverlening en waar dat niet mogelijk is handhavend optreden staan ten dienste van het doel een bijdrage te leveren aan de revitalisering van de vakantieparken, zoals naar voren is gekomen uit het onderzoeksrapport van Ginder 'Het was het is en het blijft recreatief'.

2. Reikwijdte beleid

In dit beleid worden beleidsregels gegeven ten aanzien van handhavend optreden tegen bewoning van recreatiewoningen zonder persoonsgebonden omgevingsvergunning.

Het in deze beleidsregel neergelegde handhavingsbeleid heeft betrekking op alle recreatiewoningen in de gemeente Midden-Groningen. Onder het begrip recreatiewoning wordt verstaan een als zodanig in het omgevingsplan genoemde recreatiewoning of recreatieappartement om zo aan te sluiten bij de begripsbepalingen van het omgevingsplan.

3. Beginselplicht tot handhaving

Het gemeentelijke beleid ten aanzien van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is neergelegd in het omgevingsplan van de gemeente Midden-Groningen. Daaruit volgt dat dat bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan. Tegen met het omgevingsplan strijdig gebruik van recreatiewoningen dient handhavend te worden opgetreden. Dit is de zogeheten beginselplicht tot handhaving. De beginselplicht betekent volgens vaste rechtspraak dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken.

4. Gedogen

Het spiegelbeeld van handhaving is gedogen. Gedogen houdt in dat niet handhavend wordt opgetreden tegen een met de wettelijke regeling (hier het omgevingsplan) strijdige situatie. Omdat er een beginselplicht tot handhaving geldt is het niet toegestaan om ten aanzien van met de wet strijdige situaties een gedoogbesluit te nemen. De heersende leer in de rechtspraak is dat een gedoogbeschikking geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht omdat zij niet berust op een zelfstandige wettelijk toegekende bevoegdheid. Gedoogbeschikkingen mogen daarom alleen worden genomen als daarvoor een wettelijke basis is. In het bestuursrecht ontbreekt deze wettelijke basis.

In het verleden was dat anders. De minister heeft in 2003 voor gemeenten de mogelijkheid geopend om een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen indien aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Het Plan van Aanpak onrechtmatige bewoning recreatieverblijven gemeente Hoogezand-Sappemeer 2006 is hiervan het resultaat geweest. Het Plan van Aanpak geldt echter niet meer en op grond van de geldende regelgeving kunnen geen gedoogbeschikkingen worden verleend.

5. Handhavingsbeleid

In deze beleidsregel wordt aangegeven hoe handhavend wordt opgetreden tegen situaties waarin geen persoonsgebonden omgevingsvergunning is verleend met toepassing van de beleidsregel verlening persoonsgebonden omgevingsvergunningen bij permanente en tijdelijke bewoning van recreatiewoningen. Bij de uitvoering van de beleidsregel wordt de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) als uitgangspunt toegepast.

6. Beleidsregels vaststellen

Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het college beleidsregels vaststellen met betrekking tot een aan hem toekomende bevoegdheid (zoals handhavend optreden). Voor de motivering van het besluit tot handhaving grond van artikel 4:82 Awb kan worden volstaan met een verwijzing naar deze beleidsregel.

7. Bevoegdheid

De bevoegdheid van het college om handhavend op te treden tegen met het omgevingsplan strijdig gebruik is gebaseerd op artikel 125 Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht en artikel 18.2 van de Omgevingswet.

8. Overtreder, hoogte dwangsom, begunstigingstermijn, hardheidsclausule

Er wordt handhavend opgetreden tegen volgens het omgevingsplan niet toegestane bewoning van recreatiewoningen.

Door middel van de beleidsregel geven wij invulling aan onze bevoegdheid om een passende dwangsom op te leggen aan de overtreder. Overtreder is degene die het in zijn macht heeft een einde aan de onrechtmatige situatie te maken. De beleidsregel maakt duidelijk dat de last onder dwangsom niet alleen aan de huurder worden opgelegd maar daarnaast ook aan de eigenaar-verhuurder. De eigenaar-verhuurder kan ook een rechtspersoon zijn, bijvoorbeeld een besloten vennootschap. Zowel de eigenaar-verhuurder als de huurder die een recreatiewoning onrechtmatig (laat) gebruiken als woning is overtreder van het omgevingsplan. Beiden hebben het in hun macht een einde te maken aan het bewonen van de recreatiewoning dat strijdig is met het omgevingsplan.

Wat betreft de hoogte van de dwangsom staat voorop dat de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Hierbij worden twee situaties onderscheiden. Allereerst is daar de situatie waarin de bewoner van de recreatiewoning daarvan ook de eigenaar is. In die situatie is een dwangsom van € 10.000,- per maand, met een maximum van € 120.000,- redelijk. Aan deze situatie wordt gelijkgesteld de situatie waarin de eigenaar de recreatiewoning verhuurt en niet zelf bewoont. Voor de eigenaar-verhuurder achten wij ook een dwangsom van € 10.000,- per maand, met een maximum van € 120.000,- redelijk. Voor de bewoner niet-eigenaar (huurder) wordt het in deze situatie redelijk geacht de dwangsom op € 2.500,- per maand, met een maximum van € 30.000,- te stellen.

De dwangsom bedraagt € 10.000,- per constatering, met een maximum van € 120.000,- en maximaal één constatering per maand. Dit om te voorkomen dat de overtreding tienmaal op een dag wordt geconstateerd, wat betreft de eigenaar dan wel de eigenaar-verhuurder. Dit geldt op dezelfde wijze voor de huurder voor de daar genoemde bedragen van de dwangsom.

De hoogte van de dwangsom staat in deze gevallen in een juiste verhouding tot het daarmee te bereiken doel om de recreatiewoningen in overeenstemming te brengen met hun bestemming volgens het omgevingsplan. Uit de rechtspraak komt naar voren dat het opleggen van een last onder dwangsom van € 20.000,- ineens juist wordt geacht. Bovendien blijkt uit de rechtspraak dat ten aanzien van de hoogte van de dwangsom in dergelijke situaties aansluiting mag worden gezocht bij de huur(opbrengsten).

De wettelijk vereiste begunstigingstermijn, de verplichte termijn om de met de wet strijdige situatie te beëindigen stellen wij op zes maanden. Aangenomen mag worden dat de begunstigingstermijn, die volgens vaste rechtspraak zo kort mogelijk dient te worden gehouden, met zes maanden voldoende tijd biedt aan de bewoner om een andere woning te vinden. Na verstrijken van de begunstigingstermijn dient aan de last te zijn voldaan. Zo niet dan wordt tot verbeuring (vaststelling van de overtreding) van de dwangsom overgegaan. In bijzondere gevallen kan een overtreder in aanmerking komen voor een verlenging van de begunstigingstermijn.

Er moet dan sprake zijn van bijzondere omstandigheden die maken dat de besluitvorming overeenkomstig de beleidsregel onevenredig is in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Als hiervan sprake is kan gebruik worden gemaakt van de inherente afwijkingsmogelijkheid van het beleid, omdat er een wanverhouding is tussen de met het besluit te dienen doelen en de belangen van de aangeschreven persoon. Ook kan het zijn dat met bepaalde omstandigheden in de beleidsregel nog geen rekening is gehouden. Met die omstandigheden moet dan toch rekening worden gehouden door de begunstigingstermijn langer te maken. Op deze wijze wordt toepassing gegeven aan de hardheidsclausule.

Het college heeft hiermee de mogelijkheid in voorkomende gevallen af te wijken van de beleidsregel als het concrete geval daartoe aanleiding geeft.

9. Evaluatie

De beleidsregel wordt aan het einde van het tweede jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Bij de evaluatie wordt onder andere beoordeeld of de hoogte van de dwangsom nog voldoet, in hoeverre de beleidsregel heeft geleid tot een verandering van de bewoning van de recreatieparken. De evaluatie wordt verricht met het oog op het up-to-date houden van de beleidsregel.

Toelichting bij Beleidsregel handhaving recreatiewoningen 2026