

Afstudeerscriptie

Permanente bewoning van recreatiewoningen

Een onderzoek naar de bestuursrechtelijke rechtspositie van burgers
die permanent een recreatiewoning bewonen

Naam: Niki Kadmaerubun

Studentnummer: 9952201

Klas: R4

Opleidingslocatie: 's-Hertogenbosch

Stageperiode: 6 februari 2008 t/m 14 mei 2008

Stageverlener: Advocatenkantoor Oudegracht te Alkmaar

Bedrijfsmentor: Dhr. mr. F. Baars en dhr. mr. W. Swildens

Stagedocent: dhr. mr. R. Ritzen

1 juni 2008

Voorwoord

In het kader van het afstuderen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch, dient er een afstudeerscriptie te worden geschreven bij een externe organisatie. Hiervoor dient een praktisch en juridisch relevant onderzoek te worden gedaan. Het is een persoonlijke afsluiting van de opleiding HBO-Rechten bij de Juridische Hogeschool Avans-Fontys.

Ondanks een moeizaam verloop in het vinden van een afstudeerstage, kon ik op het laatste moment toch nog terecht bij een advocatenkantoor in Alkmaar. Mede gelet op mijn woonplaats Deventer, zou het niet mogelijk zijn daar vier dagen in de week aanwezig te zijn. Ik heb daarom aan de examencommissie het verzoek gericht om mijn afstudeerstage grotendeels thuis te mogen invullen, waarbij ik één dag in de week aanwezig zou kunnen zijn bij de afstudeerorganisatie. Met goed onderbouwde argumenten heb ik kunnen aangegeven waarom ik mijn afstudeerstage thuis zou kunnen invullen en de examencommissie is akkoord gegaan met mijn verzoek.

Aangezien mijn voorkeur uitging naar het bestuursrecht en Advocatenkantoor Oudegracht graag duidelijkheid wilde rondom de juridische situatie van bewoners van recreatiewoningen, heb ik ervoor gekozen om de bestuursrechtelijke rechtspositie van bewoners van recreatiewoningen te beschrijven.

Graag zou ik de gelegenheid willen nemen om ten eerste de examencommissie te bedanken voor de uitzondering die zij voor mij hebben gemaakt en mij daardoor de kans hebben gegeven om 'thuis' af te studeren. Daarnaast zijn er een aantal personen die ik wil bedanken voor hun begeleiding, hulp en kritische visie bij deze scriptie. Deze personen zijn de heer mr. F. Baars en de heer mr. W.A. Swildens van Advocatenkantoor Oudegracht te Alkmaar en dhr. R.G.M. Ritzen van de Juridische Hogeschool te Tilburg. Tot slot dank ik het ministerie van VROM voor het beschikbaar stellen van het dossier 'recreatiewoningen'. Verder hoop ik dat deze scriptie een waardevolle bijdrage levert aan het vaststellen van de juridische situatie van burgers die vóór of op 31 oktober 2003 een recreatiewoning bewonen.

N. Kadmaerubun,

1 juni 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Inleiding	9
Begrippenlijst	10
Hoofdstuk 1: Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen	11
1.1 Onrechtmatige bewoning	11
1.2 Permanente bewoning van recreatiewoningen	11
1.3 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	12
Hoofdstuk 2: Het beleid en wet- en regelgeving	14
2.1 Algemeen kader	14
2.1.1 Het Europees beleid	14
2.1.2 Het rijk	15
2.1.3 De provincie Noord-Holland	16
2.1.4 Noord-Hollandse gemeenten	17
2.2 Legalisatie	18
2.2.1 Het rijksbeleid	18
2.2.2 Het provinciaal beleid	18
2.2.3 Voorwaarden	19
2.2.4 Decentraal beleid	20
2.2.5 Overwegingen	20
2.2.6 Gevolgen van legalisatie voor de burger	21
2.2.7 Niet legaliseren	21
2.3 De persoonsgebonden beschikking	21
2.3.1 Het rijksbeleid	22
2.3.2 Het provinciaal beleid	22
2.3.3 Het decentraal beleid	22
2.3.4 Voorwaarden	23
2.3.5 Kosten	24
2.3.6 Voorwaarden in een pgb	24
2.3.7 Bezwaar en beroep	25
2.4 Handhaving	26
2.4.1 Het rijksbeleid	26
2.4.2 Het provinciaal beleid	26
2.4.3 Het decentraal beleid	27
2.4.4 Middelen: bewijsvoering	27
2.4.5 Instrumenten	29
2.4.6 Bezwaar en beroep	31
2.5 De persoonsgebonden vrijstelling	32
2.5.1 Het rijksbeleid	32
2.5.2 Het decentraal beleid	32
2.5.3 Voorwaarden	32
2.5.4 Tijdelijkheid	33
2.5.5 Bezwaar en beroep	33

Samenvatting

Het doel van het onderzoek is om, uiterlijk 1 juni 2008 in opdracht van Advocatenkantoor Oudegracht te Alkmaar, een advies uit te brengen ten behoeve van bewoners van recreatiewoningen in de provincie Noord-Holland over hun bestuursrechtelijke rechtspositie en vast te stellen of nieuw beleid en wet- en regelgeving verandering zal brengen in hun juridische situatie.

Het bewonen van een recreatieverblijf is niet toegestaan. Recreatieverblijven staan vaak in kwetsbare natuurgebieden, die niet bestemd zijn voor permanente bewoning. Daarnaast zijn de bouwtechnische eisen als ook de bestemmingsplanvoorschriften voor recreatieverblijven anders dan die voor reguliere woningen.

In het verleden hebben veel gemeenten permanente bewoning van recreatiewoningen oogluikend toegestaan (gedogen), terwijl het op grond van bestemmingsplannen verboden was. Het gemeentelijke bestemmingsplan geeft namelijk aan of ergens wel of niet permanent gewoond mag worden. Iedere gemeente in Nederland bepaalt zelf de wijze waarop men in de praktijk met deze onrechtmatige permanente bewoning wenst om te gaan. Zij stellen zelf hun zogenaamde gedoogbeleid vast aan de hand van de landelijke richtlijnen. Aan het gedogen kwam een eind in 2003, toen de (toenmalige) minister van VROM aankondigde dat handhavend moest worden opgetreden tegen permanente bewoning. Zij deed dat per brief van 11 november 2003. De minister bood gemeenten verruimde mogelijkheden om een einde te maken aan onrechtmatige bewoning. Daarbij maakte de minister onderscheid tussen gevallen waarin de permanente bewoning al op 31 oktober 2003 bestond en gevallen waarin de bewoning na die tijd is aangevangen. Wat die laatste gevallen betreft, dienen gemeenten terstond over te gaan tot handhaving. Voor de burgers die wel onder de beleidsverruiming van de minister vallen, is vaak nu nog steeds niet duidelijk of de bewoning van de recreatiewoning mag worden voortgezet of niet. Hierdoor worden deze gevallen als problematisch beschouwd.

Rijksbeleid

Bij brief van 11 november 2003 heeft de minister aangegeven dat naast handhaven de volgende twee mogelijkheden bestaan tegen de aanpak van onrechtmatige bewoning.

- Legalisatie via het omzetten naar woonbestemming
- Verlenen van persoonsgebonden beschikkingen (pgb's)

Het beleid is vervolgens gedecentraliseerd van rijk naar gemeenten (en provincies). Uitgangspunt is de decentrale bevoegdheid van provinciale en lokale overheden om te kiezen tussen handhaven, legaliseren of persoonsgebonden gedogen, conform de Nota Ruimte en de beleidsbrief van 11 november 2003.

De brief had vooral tot doel gemeenten te bewegen duidelijkheid te verschaffen over hun beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen. Om die reden verlangde de minister duidelijkheid van gemeenten, en wel uiterlijk op 31 december 2004. De strikte handhaving van het rijksbeleid diende overigens uiterlijk 31 december 2005 aantoonbaar en toekomstgericht geëffectueerd te zijn.

Legaliseren

Het permanent wonen in een recreatieverblijf is in strijd met het bestemmingsplan, omdat wonen strijdig is met de bestemming 'recreatie'. Bij legalisatie wordt het betreffende bestemmingsplan gewijzigd, waarbij de bestemming 'recreatie' wordt omgezet naar 'wonen'.

Het legaliseren van permanente bewoning van een recreatiewoning door het wijzigen van de bestemming is volgens het rijk in beginsel alleen toelaatbaar als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De recreatiewoning moet namelijk op 31 oktober 2003 onrechtmatig worden bewoond. Daarnaast moet de recreatiewoning zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden die als zodanig door het Rijk, de provincie of de gemeente zijn aangewezen. Ten slot moet de recreatiewoning voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen en mag niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden. Als het wijzigen van de bestemming niet mogelijk of wenselijk is, dan zal er actief handhavend worden opgetreden tegen de onrechtmatige bewoning, met inbegrip van de mogelijkheid voor burgers om een persoonsgebonden beschikking aan te vragen.

Persoonsgebonden beschikking (Pgb)

Vanwege soms lang bestaande onrechtmatige bewoning is volgens de minister een soort van overgangsregeling gewenst, teneinde de gemeenten daadwerkelijk tot handhaven te bewegen. De minister gaat er van uit dat voor alle gevallen-van-vóór-31-oktober-2003 een dergelijke pgb kan worden afgegeven. De beschikking is persoonsgebonden, objectgerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment wanneer de betreffende bewoner(s) verhuist of overlijdt. In de beleidsbrief van 11 november 2003 wordt ook aangegeven onder welke voorwaarden gemeenten pgb's mogen afgeven. Het object moet worden bewoond op de vastgestelde

peildatum, het object moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 aan de woning stelt en het bewonen van het object mag niet strijdig zijn met de milieuwetgeving. Voorts stelt de minister dat pgb's alleen worden afgegeven bij recreatiewoningen en niet bij andere soorten recreatieverblijven. De peildatum is het omslagmoment van 'passief gedogen' naar 'actief handhaven' en wordt gekoppeld aan de dag die ligt ná de datum van inwerkingtreding van het decentrale beleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Gemeenten mogen zelf de peildatum bepalen die zij hanteren bij het verlenen van persoonsgebonden beschikkingen. Om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden beschikking, hoeft de recreatiewoning niet gelegen te zijn buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden.

Handhaven

Permanente bewoning van recreatiewoningen is onrechtmatig, omdat in strijd wordt gehandeld met de bestemming 'recreatie'. Hiermee wordt het gemeentelijke bestemmingsplan overtreden en daartegen kan worden opgetreden door lokale overheden. Gemeentebesturen moeten bewijzen dat permanent wordt gewoond in een recreatiewoning. Het hardste bewijsmiddel is inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning. Indien genoeg bewijs is geleverd voor permanente bewoning, kan het gemeentebestuur overgaan tot handhaving van de vigerende bestemmingsplannen door middel van bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Sinds 13 september 2004 vallen overtredingen van bestemmingsplan bepalingen onder de Wet op de economische delicten en kan dus ook strafrechtelijk worden opgetreden.

Persoonsgebonden vrijstelling naar aanleiding van Motie Veenendaal

Sinds 1 juni 2007 bestaat ook de mogelijkheid om een persoonsgebonden vrijstelling te verlenen, naar aanleiding van de Motie Veenendaal. Ter uitvoering van deze motie is een wijziging aangebracht in artikel 20 Bro 1985. In artikel 19 Wro is de grondslag gegeven voor afwijking van het bestemmingsplan. Reden voor invoering van deze vrijstelling is de beperkte rechtsbeschermingsmogelijkheid in geval van afwijzing van een pgb en het feit dat nog veel onduidelijkheid bestaat over het te voeren beleid. Om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden vrijstelling, wordt aansluiting gezocht bij de voorwaarden die zijn gesteld voor een pgb.

Persoonsgebonden ontheffing

De laatste maatregel die de minister treft is het stellen van een uiterste termijn aan gemeenten waarbinnen duidelijkheid moet zijn gegeven over situaties waarin de permanente bewoning vóór 31 oktober 2003 is begonnen. Indien deze duidelijkheid er niet is vóór 1 januari 2010, dan zouden de betreffende bewoners op aanvraag een persoonsgebonden ontheffing moeten krijgen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning.

Conclusies

Burgers die vóór of op 31 oktober 2003 permanent een recreatiewoning bewonen, hebben de volgende opties:

- Verzoeken om een bestemmingsplanwijziging
- Aanvragen van een persoonsgebonden beschikking.
- Aanvragen persoonsgebonden vrijstelling.
- Opeisen van een persoonsgebonden ontheffing
- De tijdelijke vrijstelling is niet geschikt voor permanente bewoners van recreatiewoningen, omdat zij hun woning permanent willen bewonen en geen sprake is van een noodsituatie.

Aanbevelingen

- **Optie 1:** Verzoeken om een bestemmingsplanwijziging. Deze optie verdient de voorkeur, omdat hiermee een illegale situatie wordt beëindigd.
- **Optie 2:** Aanvragen persoonsgebonden vrijstelling. Deze mogelijkheid verdient de voorkeur boven het aanvragen van een persoonsgebonden beschikking, omdat tegen de afwijzing van de persoonsgebonden beschikking geen bezwaar en beroep openstaat.
- **Optie 3:** Aanvragen van een persoonsgebonden beschikking. Het verdient aanbeveling om na te gaan wanneer de termijn voor het indienen van een aanvraag voor een persoonsgebonden beschikking afloopt. Gemeentebesturen kunnen immers hiervoor een termijn hebben gesteld, die nu is verlopen.
- **Optie 4:** Opeisen van een persoonsgebonden ontheffing. Indien op 1 januari 2010 nog niet op persoonsniveau duidelijkheid is geboden door de gemeente over het geldende beleid, dan kan een persoonsgebonden ontheffing worden opgeëist.
- Het verdient geen aanbeveling om een tijdelijke vrijstelling in verband met calamiteiten aan te vragen.

Inleiding

Het onderwerp van deze afstudeerscriptie is de (onrechtmatige) permanente bewoning van recreatiewoningen. De kern van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'.¹ In 2003 is landelijk beleid vastgesteld, waarin verschillende mogelijkheden kenbaar zijn gemaakt aan gemeenten om onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen te beëindigen. Er bestaat echter veel onduidelijkheid onder burgers over het wel of niet voortzetten van de permanente bewoning.

Advocatenkantoor Oudegracht te Alkmaar heeft aangegeven meer inzicht te willen in de bestuursrechtelijke rechtspositie van bewoners die een recreatiewoning bewonen. Vaak wachten deze bewoners al jarenlang op duidelijkheid over de rechtmatigheid van de permanente bewoning. Mij is gevraagd onderzoek te doen naar de juridische situatie van bewoners van recreatiewoningen in bestuursrechtelijk opzicht. Een korte verkenning van mogelijke strafbepalingen is ook nuttig. Helemaal relevant is, of nieuwe recente wetgeving of beleid verandering zal brengen in de rechtspositie van burgers.

Het doel van het onderzoek is om, uiterlijk 1 juni 2008 in opdracht van Advocatenkantoor Oudegracht te Alkmaar, een advies uit te brengen ten behoeve van bewoners van recreatiewoningen in de provincie Noord-Holland over hun bestuursrechtelijke rechtspositie en vast te stellen of nieuw beleid en wet- en regelgeving verandering zal brengen in hun juridische situatie.

Dit rapport is geschreven naar aanleiding van de volgende centrale vraag:

'Wat is de bestuursrechtelijke rechtspositie van burgers die vóór of op 31 oktober 2003 een recreatiewoning bewonen in de provincie Noord-Holland en wat zou eventueel nieuw beleid en/of wet- en regelgeving hierin kunnen veranderen?'

Ter verduidelijking van het onderzoek heb ik in eerste instantie beschreven wat onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen precies inhoudt. Ik heb het algemene begrip onrechtmatig bewoning beschreven, alsmede specifiek de onrechtmatige bewoning (permanente bewoning) van recreatiewoningen. Daarnaast heb ik onderzocht of het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen in strijd is met Europese wetgeving. Vervolgens heb ik bekeken welke wetgeving en beleid op het gebied van het permanent bewonen van recreatiewoningen momenteel de rechtspositie van burgers bepalen die permanent een recreatiewoning bewonen. Hiervoor heb ik het geldende beleid en de wet- en regelgeving medio 2007 bestudeerd. De volgende stap was een onderzoek naar eventuele knelpunten in dit beleid en de wet- en regelgeving. Tot slot heb ik, als vervolg op de knelpunten, onderzocht of er nog initiatieven waren op het gebied van het beleid en de wet- en regelgeving en welke initiatieven dat dan waren. De gevonden knelpunten en initiatieven heb ik opgenomen in één hoofdstuk, ter bevordering van de leesbaarheid.

Ik heb voor een dergelijke opbouw gekozen, omdat op deze manier een compleet toekomstbeeld wordt geschetst van de bestuursrechtelijke rechtspositie van burgers die permanent een recreatiewoning bewonen.

Ten eerste heb ik mij goed georiënteerd op het onderwerp, waarna ik een onderzoeksplan heb opgesteld.

Vervolgens heb ik de problematiek nader bestudeerd omtrent onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

Hierna heb ik de gevonden gegevens geselecteerd op relevantie en ben ik begonnen met het verwerken van deze gegevens. Uit deze gegevens heb ik vervolgens conclusies kunnen trekken en hieruit zijn aanbevelingen gekomen ten behoeve van burgers die permanent een recreatiewoning bewonen. Daarbij heb ik me gericht tot de bewoners-van-vóór-31-oktober-2003. De uitkomst van het onderzoek is een toekomstgerichte weergave van de bestuursrechtelijke rechtspositie van burgers die vóór of op 31 oktober 2003 permanent een recreatiewoning bewonen. Dit is relevant voor zowel Advocatenkantoor Oudegracht te Alkmaar, als voor de betreffende bewoners van recreatiewoningen. Ook voor het Rijk, de provincie Noord-Holland en de gemeenten binnen de provincie Noord-Holland, kan de uitkomst van dit onderzoek relevant zijn.

Een weergave van de bestuursrechtelijke rechtspositie van burgers die permanent een recreatiewoning bewonen zal leiden tot meer helderheid over de juridische situatie van bewoners.

Om vooraf een compleet beeld te krijgen van alle ontwikkelingen op het gebied van de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen, heb ik voor mezelf een schema opgesteld waarin alle kamerstukken in chronologische volgorde terug te vinden zijn. Dit schema heb ik opgenomen in de bijlagen (zie bijlage 1).

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 2000 XI, nr. 22.



Begrippenlijst

B

Bedrijfsmatige exploitatie

'Bedrijfsmatige exploitatie' moet worden uitgelegd als het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanige beheer/exploitatie, dat in de recreatieobjecten daadwerkelijk recreatief nachtverblijf wordt geboden en plaatsvindt. Indien een park derhalve is verkaveld en de eigenaren van een recreatieobject zonder belemmeringen (bijvoorbeeld in de vorm van een verhuurverplichting) over het object kunnen beschikken is er geen sprake van bedrijfsmatige exploitatie. De woningen van dergelijke complexen hoeven niet te voldoen aan de wet- en regelgeving voor reguliere woningbouw. De exploitant en gemeente zijn ervoor verantwoordelijk dat permanente bewoning op het complex wordt tegengegaan.

Bestemmingsplannen

In een bestemmingsplan staat gedetailleerd wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. Bijvoorbeeld of er woningen gebouwd mogen worden en of er een bedrijventerrein aangelegd mag worden. Bestemmingsplannen bevatten niet alleen regels over het gebruik van de grond, maar bijvoorbeeld ook over de maximale oppervlakte van gebouwen of de maximale hoogte van bouwwerken. De gemeente moet nieuwe bestemmingsplannen ter goedkeuring voorleggen aan de provincie. Door het wel of niet goedkeuren van een bestemmingsplan kan de provincie uitvoering geven aan haar eigen beleid. Wanneer de provincie besluit dat er ergens een groengebied moet komen, zal een bestemmingsplan voor bijvoorbeeld de aanleg van een bedrijventerrein niet goedgekeurd worden. Bij de goedkeuring van het bestemmingsplan houdt de provincie ook rekening met de bij de provincie ingediende bezwaarschriften, de zogenoemde 'bedenkingen'.

Bewoners

Burgers die permanent een recreatiewoning bewonen. Zie ook burgers.

Bouw- en vergunningsplannen

De meeste gemeenten hebben vele tientallen of soms honderden bestemmingsplannen. In tegenstelling tot het structuurplan is het bestemmingsplan juridisch bindend. Als een bouwplan in het bestemmingsplan past, moet de gemeente de bouwvergunning afgeven. Het omgekeerde geldt ook: als bouwplannen in strijd zijn met het bestemmingsplan moet de vergunning geweigerd worden. In dit laatste geval kan de gemeente wel besluiten om het bestemmingsplan te wijzigen en vrijstelling te verlenen. De gemeente moet daarvoor wel eerst toestemming vragen aan de provincie. Dat is de zogenoemde artikel 19 procedure. Heeft u een bouwplan, of heeft u bezwaren tegen bouwplannen in uw omgeving, neem dan eerst contact op met uw gemeente.

Burgers

Wanneer het begrip 'burger' wordt aangehaald in dit onderzoeksrapport wordt daarmee bedoeld: burgers die permanent een recreatiewoning bewonen in de provincie Noord-Holland.

G

GBA

De gemeentelijke basisadministratie voor persoonsgegevens. Hierin staat de persoonsgegevens van ieder lid van de Nederlandse bevolking. Binnen dit stelsel worden alle gegevens volledig geautomatiseerd, opgeslagen en uitgewisseld.

H

Hoofdverblijf

Het centrum van sociale of maatschappelijke activiteiten. Een woning waar vanuit sociale- en maatschappelijke activiteiten plaatsvinden.

L

Leidraad Provinciaal Ruimtelijk Beleid

De Leidraad Provinciaal Ruimtelijk Beleid geeft een handig en actueel overzicht van het geldende ruimtelijk beleid. Op basis van dit beleid beoordeelt de provincie bijvoorbeeld bestemmingsplannen en aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar. Deze site bundelt het beleid in een overzichtelijke presentatie. Door de Leidraad bij de planvorming te betrekken is het betrekkelijk eenvoudig op voorhand de haalbaarheid van ruimtelijke plannen in te schatten.

M

Minister, (de)

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

P

Permanente bewoning

Er is sprake van permanent bewonen van een recreatiewoning als men daar het hoofdwoonverblijf heeft. Men verblijft er dan het hele jaar, of het grootste gedeelte van het jaar en men heeft nergens anders een legale zelfstandige woonruimte. Er is sprake van permanente bewoning als de bewoners op dusdanige wijze hun zaken behartigen vanuit de recreatiewoning, dat er redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het hoofdverblijf zich ter plaatse van het recreatieverblijf bevindt.

Probleemgevallen

Naar de opvatting van de minister zijn dat die gevallen waarin voor 'bewoners-van-voor-31-oktober-2003' nog steeds geen duidelijkheid bestaat of de onrechtmatige bewoning mag worden voortgezet of moet worden beëindigd. In de regel gaat dit om onrechtmatige bewoning die niet wordt gelegaliseerd, waar gemeenten geen persoonlijke gedoogbeschikking/vrijstelling wensen af te geven, maar ook nog geen feitelijke stappen hebben ondernomen om de onrechtmatige bewoning te beëindigen.

Provincie, De

De Provincie Noord-Holland

1.

Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen

Wat is onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen?

Om de centrale vraagstelling van mijn onderzoek beter te kunnen begrijpen is het verstandig om het begrip *onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen* eerst nader te belichten. Ten eerste zal kort onrechtmatige bewoning in het algemeen worden toegelicht en vervolgens leg ik uit waarom het permanent wonen in een recreatiewoning verboden wordt, waarbij ik ook kort uitleg wat rechtmatigheid in dit verband inhoudt. Tot slot wordt beschreven of het verbod op het bewonen van recreatiewoningen in strijd is met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

1.1 Onrechtmatige bewoning

Onrechtmatige bewoning is een verzamelbegrip voor uiteenlopende fenomenen als onrechtmatige bewoning, onrechtmatige doorverhuur, onrechtmatig gebruik en bewoning door illegalen. In de praktijk blijken deze fenomenen ook vaak in combinatie voor te komen. Indien iemand permanent woont op een adres waar dat niet wordt toegestaan, is er sprake van onrechtmatige bewoning. Dit rapport behandelt alleen deze vorm van onrechtmatige bewoning, de permanente bewoning van recreatiewoningen.

De woning heeft dan geen ‘woonbestemming’, maar een ‘recreatieve bestemming’. Hier kom ik straks op terug.

Indien het een privaatrechtelijke aangelegenheid betreft is de verhuurder (particulier verhuurder of woningcorporatie) verantwoordelijk voor het voorkomen en bestrijden van onrechtmatige bewoning. Indien het een publiekrechtelijke aangelegenheid betreft ligt deze verantwoordelijkheid bij het gemeentebestuur.

1.2 Permanente bewoning van recreatiewoningen

Permanente bewoning van een recreatieverblijf, waaronder een recreatiewoning, is onrechtmatig omdat het in strijd is met de recreatieve bestemming in het bestemmingsplan.

Recreatieverblijf

Recreatieverblijven hebben in het gemeentelijke bestemmingsplan de bestemming ‘recreatie’. Dat wil zeggen dat het uitsluitend gebruikt mag worden om te recreëren.² Alle verblijven die een recreatieve bestemming in het bestemmingsplan hebben, worden dan ook recreatieverblijven genoemd. Dit kunnen verblijven op recreatieparken zijn, maar ook losstaande recreatiewoningen, hotel-appartementen, chalets en stacaravans. Een recreatiewoning is één van deze typen recreatieverblijven.

Er wordt onrechtmatig in een recreatieverblijf gewoond wanneer men er permanent verblijft en geen andere, zelfstandige legale woonruimte heeft dan het adres van de betreffende recreatiewoning. In deze situatie is het recreatieverblijf het ‘hoofdwoonverblijf’. Het is de plek waar het hele jaar of het grootste deel van het jaar feitelijk gewoond wordt.

Recreatiewoning

Hiervoor hebt u kunnen zien dat een recreatiewoning één van de typen recreatieverblijven is. Een recreatiewoning is een bouwwerk in de zin van de Woningwet dat bestemd is voor tijdelijk recreatief verblijf door een persoon, een gezin of een daarmee gelijk te stellen groep mensen, dat niet fungeert als permanent - of hoofdverblijf en dat voldoet aan de technische eisen van het Bouwbesluit met betrekking tot logiesfunctie.

Wanneer men geen andere, zelfstandige legale woonruimte heeft dan het adres van de recreatiewoning, dan is het recreatieverblijf het zogenaamde hoofdwoonverblijf. Het is de plek waar hij of zij het hele jaar of het grootste deel van het jaar feitelijk woont. Onder hoofdverblijf wordt het centrum van sociale of maatschappelijke activiteiten verstaan. Als men gedurende een bepaalde periode in een recreatiewoning verblijft en de rest van het jaar in het buitenland dan is vaak niet duidelijk wat het hoofdverblijf is: de recreatiewoning óf het adres in het buitenland. Hoe langer de periode is dat men in de recreatiewoning verblijft, des te aannemelijker is het voor de gemeente dat de recreatiewoning als hoofdverblijf (centrum van sociale of maatschappelijke activiteiten) fungeert.

Permanente bewoning kan worden omschreven als ‘Het (al dan niet tijdelijk) gebruiken van voor recreatie bestemd verblijf als hoofdwoonverblijf’. Er is dan sprake van permanent bewonen van een recreatiewoning als men daar een vaste woon- of verblijfplaats heeft. Men verblijft er dan het hele jaar, of het grootste gedeelte van

² Onder recreatie verstaat men alle vormen van vrijetijdsbesteding.

het jaar en men heeft nergens anders een legale zelfstandige woonruimte. Ergens ingeschreven staan in het GBA betekent dus nog niet automatisch dat men daar vaste woon- of verblijfsplaats heeft. De feitelijke situatie is doorslaggevend.

De wet GBA geeft aan dat iedereen die gedurende een half jaar meer dan vier maanden in Nederland verblijft, verplicht is zich in te schrijven op het woonadres in de GBA van de gemeente waar hij zich verblijft.

Een recreatiewoning is bedoeld om te recreëren (tijdelijk recreatief verblijf) en niet om te bewonen als hoofdverblijf, omdat het buitengebied voor iedereen toegankelijk moet zijn om te recreëren. Het permanent bewonen van recreatieverblijven wordt in bestemmingsplannen niet toegestaan en is daardoor onrechtmatig. Het gemeentelijke bestemmingsplan geeft aan of ergens wel of niet permanent gewoond mag worden. Dit is na te vragen bij de gemeente waarin de recreatiewoning staat. Desondanks is het veel in de praktijk voorgekomen. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan, maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende voorschriften van bestemmingsplannen, in dit geval de bestemming 'recreatie'. Mede doordat een aantal gemeenten het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven passief dan wel actief gedoogde, ontstond een situatie waarin het inzetten van een actief handhavingsbeleid leidde tot moeizame en ingrijpende trajecten, zowel voor de betrokken burgers als voor de handhavende overheden.³

De bouwtechnische eisen als ook de bestemmingsplanvoorschriften voor recreatiewoningen zijn anders (lichter) dan die voor reguliere woningen. Ook daarom is het belangrijk dat er in recreatiewoningen (die vaak niet geschikt zijn voor permanente bewoning) daadwerkelijk niet permanent wordt gewoond.

Rechtmatige bewoning

Rechtmatige bewoning van een recreatiewoning houdt in dit verband in dat de bestemming 'recreatie' is gewijzigd, middels een bestemmingsplanwijziging, in een 'woonbestemming'. Door deze bestemmingswijziging kunnen burgers legaal, en dus rechtmatig, in een recreatiewoning wonen. Over de optie van legalisering kom ik later terug (zie hoofdstuk 2).

1.3 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)⁴

Er is geen Europese wetgeving die de Nederlandse overheden verbiedt om maatregelen te treffen tegen het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen. De juristen van het ministerie van VROM hebben hierover nog regelmatig contact met de Europese Unie. Volgens het ministerie van VROM ligt het niet in de lijn der verwachting dat de Europese regelgeving op dit gebied binnenkort zal veranderen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft naar aanleiding van geruchten die insinueerden dat op Europees niveau zou zijn gesteld dat de gemeente niet meer bevoegd is om aan het gebruik van een recreatiwoonverblijf enige beperkingen te stellen, geïnventariseerd wat zich op Europees niveau zoal afspeelt. Hierbij is de VNG tot de conclusie gekomen dat er geen ontwikkelingen zijn die gemeenten de bevoegdheid zou ontnemen het verbod op de permanente bewoning van recreatiwoonverblijven in bestemmingsplannen te reguleren.⁵

Dat het verbod op onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen niet in strijd is met het EVRM, blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁶

Ten aanzien van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM overweegt de Afdeling dat dit verbod niet strijdig is met het EVRM. Voor zover de in de bestemmingsregeling neergelegde beperkingen van het gebruik van de recreatiewoning al zijn aan te merken als aantasting van het recht op ongestoord genot van het eigendom als bedoeld in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM, biedt deze bepaling de mogelijkheid om in het algemeen belang het gebruik van eigendom te reguleren. De ter plaatste geldende bestemmingsplanregeling tot beperking van het gebruik van de woning voor recreatieve doeleinden, is een zodanige regulering. Van schending van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM is dan ook geen sprake.

Ten aanzien van artikel 6 van het EVRM stelt de Afdeling Bestuursrechtspraak dat het opleggen van een last onder dwangsom niet is te beschouwen als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM, nu het besluit niet is gericht op een verdergaande benadeling dan die welke voortvloeit uit de juiste toepassing van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en niet is gericht op leedtoevoeging.

Ten aanzien van artikel 8 van het EVRM overweegt de Afdeling Bestuursrechtspraak dat, voor zover het in het bestemmingsplan opgenomen gebruiksverbod kan worden beschouwd als een inmenging in de rechten als bedoeld in artikel 8 lid 1 EVRM, deze haar grondslag vindt in andere wetgeving. Dit betreft in de eerste plaats de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) en in de tweede plaats de grond van die wet, onder andere door het gemeentebestuur, nader vastgestelde regelgeving, daaronder begrepen een bestemmingsplan als bedoeld in artikel

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 2000 XI, nr. 22.

⁴ VROM & VNG (Handboek gemeenten) 2007, p. 6.

⁵ Been 2005.

⁶ ABRS 22 juni 2005, nr. 200500544/1.

10 van de Wro. Zoals de Afdeling Bestuursrechtspraak eerder heeft overwogen⁷ is het gebruiksverbod bij wet voorzien en moet het worden aangemerkt als noodzakelijk in het belang van het economisch welzijn van het land en de rechten en vrijheden van anderen, waarbij een billijke afweging heeft plaatsgevonden tussen de belangen van de burger enerzijds en die van de gemeenschap als geheel anderzijds. Ten aanzien van artikel 14 van het EVRM ziet de Afdeling niet in dat het gebruiksverbod in strijd is met het in artikel 14 van het EVRM neergelegde verbod van discriminatie, nu het gebruikverbod voor iedereen geldig is.

Kortom de gemeente is en blijft bevoegd in bestemmingsplannen vast te leggen dat het permanent bewonen van recreati woonverblijven niet is toegestaan en de gemeente dient derhalve op de naleving van deze voorschriften toe te zien.

⁷ ABRS 24 maart 2004, nr. 200306212/1.

2.

Het beleid en de wet- en regelgeving

Wat is op dit moment het beleid en de wet- en regelgeving op het gebied van het permanent bewonen van recreatiewoningen?

In dit hoofdstuk komt het huidige beleid en de wet- en regelgeving op het gebied van het permanent bewonen van recreatiewoningen aan bod.

Ten eerste zal ik in paragraaf 2.1 het rijksbeleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in kaart brengen. Hierin komt de beleidsbrief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna: VROM) van 11 november 2003 aan de Tweede Kamer aan bod waarin het (te vormen) beleid wordt gepresenteerd. Tevens komt de Nota Ruimte aan bod. Ook wordt in deze paragraaf beschreven hoe de provincie Noord-Holland invulling geeft aan het rijksbeleid, waarbij de geldende streekplannen kort worden beschreven alsmede de opgestelde beleidsnotitie van gedeputeerde staten Noord-Holland inzake permanente bewoning van recreatiewoningen. Ten slotte komt kort het decentrale beleid aan bod, waarin ik op basis van lopende zaken van advocatenkantoor Oudegracht, twee gemeenten uit de provincie Noord-Holland heb uitgekozen om tijdens dit onderzoek nader te bekijken.

Het rijksbeleid laat ruimte aan gemeenten om zelf te bepalen hoe zij om wensen te gaan met de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen. In grote lijnen zijn er in de brief van 11 november 2003 drie opties voor de aanpak van het permanent bewonen van recreatiewoningen kenbaar gemaakt door de minister: legaliseren, afgifte van een persoonsgebonden beschikking of handhaven. Deze drie opties worden achtereenvolgens behandeld in paragraaf 2.2, 2.3 en 2.4. In paragraaf 2.2 wordt beschreven hoe de provincie Noord-Holland en de gemeenten Harenkarpsel en Wijdmeren invulling geven aan het rijksbeleid betreffende legalisatie van de onrechtmatige bewoning door wijziging van de vigerende bestemmingsplannen. Vervolgens komt in paragraaf 2.3 aan bod onder welke voorwaarden een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan worden afgegeven. Tot slot komt in paragraaf 2.4 aan bod welke regels gelden met betrekking tot handhaving van de vigerende bestemmingsplannen, waarin het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen is opgenomen. Voor bewoners van recreatiewoningen is handhaving de meest negatieve optie, dit betekent namelijk dat zij door middel van bestuursdwang of last onder dwangsom verplicht uit de recreatiewoning gezet worden. Naast de mogelijkheden die de minister in de beleidsbrief heeft geboden, bestaat er ook een tijdelijke regeling in verband met calamiteiten. In paragraaf 2.5 wordt deze tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan beschreven. Ten slot kan bij een actueel overzicht van de mogelijkheden rondom de bestrijding van permanente bewoning de wijziging van artikel 20 Bro 1985 niet onbesproken blijven. In paragraaf 2.6 wordt de persoonsgebonden vrijstelling, die door deze wijziging kan worden verleend, behandeld. De vormen van persoonsgebonden regelingen moeten los van elkaar worden gezien en gemeenten kunnen op basis van rijksbeleid zelf invullen hoe zij wensen om te gaan met deze gedoogregelingen.

2.1 Algemeen kader

Het Rijk, de provincie Noord-Holland en Noord-Hollandse gemeenten

Lange tijd werd het wonen in een recreatiewoning gedoogd door veel gemeenten en kwam het in de praktijk veel voor, ondanks het verbod op permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen. Landelijk was er geen streng beleid en werden de bestemmingsplanbepalingen niet gehandhaafd. De minister stelde dat ten aanzien van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven sprake was van een scheefgegroeide situatie, met een zware handhavingslast voor gemeenten tot gevolg. Mede doordat gemeenten de onrechtmatige bewoning passief dan wel actief heeft gedoogd, is thans een situatie ontstaan waarin het inzetten van een actief handhavingsbeleid leidt tot moeizame en ingrijpende trajecten, zowel voor de handhavende overheden als voor de bewoners van recreatiewoningen.⁸

2.1.1 Het Europees beleid

Het Nederlandse ruimtelijk beleid is op dit punt een Europees buitenbeentje. De meeste Europese landen kennen geen verbod op het permanent bewonen van een recreatiewoning. Alleen Denemarken kent een soortgelijke regeling: daar is permanent bewonen voor bewoners die jonger zijn dan 55 jaar verboden.

⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 2000 XI, nr. 22.

2.1.2 Het Rijk

De bestrijding van onrechtmatige bewoning vraagt om de inzet van een veelheid aan instrumenten en samenwerking tussen betrokken partijen, zowel op landelijk als lokaal niveau. Op rijksniveau zijn vier departementen inhoudelijk betrokken: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en VROM/WWI. De rol van het Rijk is tweeledig: faciliteren en stimuleren. Het Rijk faciliteert provincies en gemeenten door het aanreiken van aanvullende instrumenten om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. En stimuleert het Rijk door hen onder meer te voorzien van handreikingen en best practices en hen op hun rol bij de bestrijding van onrechtmatige bewoning aan te spreken indien dit onvoldoende gebeurt.⁹

Het Ministerie van VROM

Met de motie Van Gent / Van der Ham¹⁰ heeft de Tweede Kamer de regering verzocht een regeling te ontwikkelen waarmee de schrijnende gevallen van onrechtmatige bewoning gelegaliseerd konden worden. Bij brief van 19 december 2002¹¹ heeft de ambtsvoorganger van minister Dekker zich daarop bereid verklaard nadere handreiking te geven aan de gemeenten om te betrekken bij het opstellen van een gemeentelijke regeling.

Vervolgens schreef (toenmalige) minister Dekker van VROM d.d. 11 november 2003¹² een brief aan de Tweede Kamer over de problematiek rondom de permanente bewoning van recreatiewoningen. Ten behoeve van de leesbaarheid volgt een korte samenvatting van de inhoud van deze brief van minister Dekker.

De brief had vooral tot doel gemeenten te bewegen duidelijkheid te verschaffen over hun beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen. Daarbij maakte de minister een onderscheid tussen gevallen waarin de permanente bewoning al op 31 oktober 2003 bestond en gevallen waarin de bewoning na die tijd is aangevangen. Wat die laatste gevallen betreft, dienen gemeenten terstond over te gaan tot handhaving. De eerstbedoelde gevallen worden door de minister als problematisch beschouwd, met name omdat vaak onduidelijk is welk beleid gemeenten voor deze gevallen voerden. Om die reden verlangde de minister duidelijkheid van gemeenten, en wel uiterlijk op 31 december 2004. Omdat gevallen waarin de permanente bewoning al vele jaren duurde eerder regel dan uitzondering zijn, kregen gemeenten van de minister verruimde mogelijkheden om een einde te maken aan het onrechtmatige gebruik van recreatiewoningen in bestaande situaties.

De minister heeft ervoor gekozen om op rijksniveau een verruimd beleidskader aan te geven, dat vervolgens door de gemeenten en de provincies uitgewerkt en naar concrete situaties vertaald dient te worden. In grote lijnen zijn er drie opties voor de aanpak van het permanent bewonen van recreatiewoningen kenbaar gemaakt:

1. Legaliseren: Gemeenten kunnen in bepaalde bestaande situaties het bestemmingsplan wijzigen. Hierbij wordt de bestemming van de recreatiewoning gewijzigd van de bestemming 'recreëren' naar de bestemming 'wonen'. Deze mogelijkheid bestaat voor complexen van recreatiewoningen en voor individuele recreatiewoningen, mits deze aan een aantal voorwaarden voldoen.
2. Persoonsgebonden beschikking (pgb): Gemeenten kunnen in bestaande situaties een persoonsgebonden beschikking afgeven. De bestemming blijft dan 'recreëren', maar de huidige bewoner mag met deze beschikking in zijn recreatiewoning blijven wonen.
3. Handhaving: Als van de hierboven genoemde mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt, blijft er maar één ding over en dat is actief handhavend optreden. Gemeenten kunnen dan in bestaande situaties het verbod op het onrechtmatig bewonen van de recreatiewoning actief handhaven en procedures in gang zetten die zullen leiden tot een gebruik volgens de recreatieve bestemming.

Gezien de wettelijke termijnen acht de minister het mogelijk dat op 31 december 2005 alle procedurele voorzieningen getroffen zijn. Op die datum zou het gebruik van alle recreatiewoningen geheel in lijn moeten zijn met de alsdan vigerende bestemming, behoudens in gevallen van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Of gemeenten hieraan uitvoering hebben gegeven en zo ja, op welke wijze, daar ga ik verderop in dit rapport op in.

Overheden dienen overigens de aandacht te richten op onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven in plaats van alléén de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Ook in stacaravans, chalets en volkstuincomplexen, die doorgaans niet als recreatiewoning gezien worden, wordt onrechtmatig gewoond.¹³

⁹ VROM 2007, kenmerk DB02007340305. In deze brief wordt stilgestaan bij deze twee rollen in relatie tot de activiteiten die het afgelopen jaar op het terrein van onrechtmatige bewoning zijn ondernomen.

¹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr. 50.

¹¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr. 85.

¹² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 22.

¹³ Bewoning van stacaravans, chalets en volkstuincomplexen komen echter niet voor gedoogregelingen en legalisering in aanmerking. In deze gevallen moet enkel worden gehandhaafd. Zie tussenrapportage onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, stand van zaken op 24 september 2004.

Toezicht

De minister heeft de VROM-Inspectie verzocht er op toe te zien dat provincies en gemeenten al het nodige ondernemen om, op basis van deze beleidslijn, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 31 december 2004, duidelijkheid te bieden aan de burgers. Dit wordt het zogenaamde tweede lijnstoezicht genoemd. Verwacht wordt dat thans duidelijkheid wordt gecreëerd en het aantal onrechtmatige situaties zal afnemen, waardoor op termijn ook de toezichtlast voor het rijk zal afnemen.¹⁴

De Nota Ruimte

Het Rijk draagt zorg voor het vastleggen van het in de brief weergegeven beleidskader in de Nota Ruimte¹⁵. Dit is het richtinggevendende beleidsdocument voor de ruimtelijke ordening. Op achtereenvolgens 17 mei 2005 en 17 januari 2006 hebben de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal ingestemd met de Nota Ruimte "Ruimte voor ontwikkeling". De Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Het kabinet schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. In de Nota Ruimte wordt het nationaal ruimtelijk beleid vastgelegd tot 2020, waarbij de periode 2020-2030 geldt als doorkijk naar de lange termijn. De uitvoering van de Nota Ruimte wordt integraal vorm en inhoud gegeven met het instrument van de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte. Ook deze uitvoeringsagenda bevat een groot aantal onderwerpen die voor de provincie Noord-Holland consequenties heeft.

2.1.3 De provincie Noord-Holland

Streekplannen

Provinciale staten dient de beleidslijnen van de Nota Ruimte in het provinciale beleid van de provincie Noord-Holland te verwerken. In de meeste gevallen – en dat staat dan ook letterlijk in de Nota – betekent dit dat die beleidslijnen in het streekplan moeten worden opgenomen (artikel 4a Wro jo art. 7 Bro 1985).

Het provinciebestuur ontwikkelt samen met gemeentebesturen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners de streekplannen. In een streekplan wordt de gewenste ontwikkeling van de leefomgeving in grote lijnen aangegeven.

In Noord-Holland gelden twee streekplannen: het Streekplan Noord-Holland Zuid (vastgesteld door provinciale staten op 17 februari 2003) en het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (vastgesteld door provinciale staten op 25 oktober 2004). Het provinciale beleid met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is verwoord in het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord en het Streekplan Noord-Holland Zuid.¹⁶ Deze zijn van recente datum, waarbij de beleidslijnen uit de Nota Ruimte in het streekplan zijn verwerkt.

Beleidsnotitie 'Permanente bewoning van recreatiewoningen'¹⁷

De minister heeft in de Nota Ruimte aangegeven dat legalisering van permanent wonen in recreatiewoningen niet toegestaan is in gebieden die als 'kwetsbaar' zijn aangeduid. Het is aan het provinciebestuur om deze beleidslijn uit de Nota Ruimte uit te werken. Dit gebeurt in de beleidsnotitie 'permanente bewoning van recreatiewoningen' van gedeputeerde staten, waarin is aangegeven wanneer en onder welke voorwaarden de provincie Noord-Holland mee wil werken aan het wijzigen van de bestemming 'recreatie' in de bestemming 'woondoeleinden'. De beleidsnotitie is op 8 juli 2005 definitief vastgesteld door het provinciebestuur. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de oplossing van de problematiek van het permanent bewonen van recreatiewoningen.

Het provinciebestuur creëert hiermee een toetsingskader voor gemeentelijke aanvragen voor het omzetten van de bestemming 'recreatie' in de bestemming 'wonen'. Een bestemmingsplanwijziging verdient namelijk de goedkeuring van gedeputeerde staten (artikel 11 lid 2 Wro). De beleidsnotitie heeft uitsluitend betrekking op bestaande permanent bewoonde recreatiewoningen.

Op basis van het provinciale beleid wijst de het provinciebestuur gebieden aan waar permanente bewoning van recreatiewoningen volgens de provincie Noord-Holland mag en waar het niet mag.

Gedeputeerde Staten hebben Noord-Holland verdeeld in zogenaamde kwetsbare en niet-kwetsbare gebieden. In kwetsbare gebieden mag niet permanent worden gewoond in recreatiegebieden, in niet-kwetsbare gebieden wel. Kort gezegd gaat het bij de niet-kwetsbare gebieden om nagenoeg alles dat ten noorden van de lijn Alkmaar-Hoorn ligt en om een enkel gebied ten zuiden van het Noordzeekanaal.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 XI, nr. 22, p. 6.

¹⁵ VROM Nota Ruimte, 2006.

¹⁶ GS van Noord-Holland hebben op 12 juni 2007 het ontwerp vastgesteld voor de partiële herziening van de streekplannen Noord-Holland Zuid en Noord-Holland Noord. Met deze partiële herziening zijn beide streekplannen in overeenstemming gebracht met de Nota Ruimte van het Rijk. Zie Provincie Noord-Holland, *Ontwerp actualisering streekplannen ter inzage*, 15 juni 2007.

¹⁷ Provincie Noord-Holland 2005, beleidsnotitie.

2.1.4 Noord-Hollandse gemeenten

De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten (artikel 108 Gemeentewet). Het via bovenstaande brief uitgedragen beleid heeft niet de status van verbindende voorschriften, maar moet worden gezien als dringende aanbevelingen, waarvan kan worden afgeweken. De rijksoverheid stelt namelijk alleen de kaders van het recreatiewoningenbeleid vast. Het is aan gemeentebesturen (en aan provinciebesturen) om binnen deze kaders een verdere invulling aan het beleid te geven. Dit omdat zij dichter bij de problematiek staan en daarmee de lokale en regionale achtergronden kunnen meewegen. Concreet houdt dit in dat gemeentebesturen, binnen de door het Rijk gestelde kaders, zelf mogen bepalen of zij de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen legaliseren, persoonsgebonden gedogen of verbieden en dus handhaven. Dit geldt echter alleen voor bewoners die vóór of op 31 oktober 2003 de recreatiewoning bewonen.

Twee gemeenten nader bekeken

Op basis van lopende zaken van Advocatenkantoor Oudegracht, is het beleid van de gemeenten Harenkarspel en Wijdmeren tijdens dit onderzoek nader bekeken. Beide gemeentebesturen hebben beleid vastgesteld omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen. Aan de hand hiervan kunnen concrete voorbeelden worden gegeven, bij de invulling van het rijksbeleid.

Het gemeentebestuur van Harenkarspel heeft 27 september 2005 de beleidsnotitie 'Permanente bewoning recreatieverblijven Harenkarspel' vastgesteld.¹⁸ Hierin is het complete decentrale beleid betreffende het gebruik van recreatiewoningen verwoord. Het gemeentebestuur van Harenkarspel heeft aangegeven het om meerdere redenen niet gewenst te vinden om de gevallen van permanente bewoning direct te beëindigen. Ten eerste heeft de gemeente Harenkarspel, ondanks haar pogingen, de geconstateerde overtredingen nooit beëindigd. Ten tweede wordt rekening gehouden met het feit dat in Harenkarspel onvoldoende woningen beschikbaar zijn op de reguliere markt om alle permanente bewoners te kunnen huisvesten.

Het gemeentebestuur van Wijdmeren heeft bij besluit van 7 september 2004 het plan van aanpak fase I vastgesteld, waarin wordt aangegeven op welke manier de gemeente handhavend zal optreden tegen nieuwe gevallen van permanente bewoning. Hierin is het algemene uitgangspunt neergelegd dat de gemeente Wijdmeren permanente bewoning van recreatieverblijven ongewenst acht en een beginselplicht tot handhaving heeft. De optie van legalisering wordt uitdrukkelijk verworpen. Vervolgens heeft het gemeentebestuur op 14 december 2004 het plan van aanpak fase II 'Handhaving op bestaande gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Wijdmeren' vastgesteld.¹⁹ Het gemeentebestuur gaat in op de mogelijkheden die de minister heeft geboden aan gemeenten in die gevallen waarbij er lange tijd niet is opgetreden. Dit is de verruiming van het beleidskader, dat er op neerkomt dat gemeenten kunnen kiezen tussen het omzetten van een recreatieve bestemming naar een woonbestemming en het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. De ambitie van de gemeente Wijdmeren is het potentieel aan recreatie en toerisme beter te benutten. En daarmee de sector als een belangrijkste economische pijler verder te ontwikkelen.²⁰

¹⁸ Been (Beleidsnotitie 'Permanente bewoning recreatieverblijven') 2005.

¹⁹ In januari 2005 werd in de rubriek *Gemeente Wijdmeren informeren* bekend gemaakt dat ook de tweede fase van het beleid was vastgesteld.

²⁰ Gemeente Wijdmeren 2004, p. 3.

2.2 Legalisatie

Het permanent wonen in een recreatieverblijf is in strijd met het bestemmingsplan, omdat wonen strijdig is met de bestemming 'recreatie'. Legalisatie van onrechtmatige bewoning houdt in dat het bestemmingsplan moet worden gewijzigd, waarbij de bestemming 'recreatie' wordt omgezet naar een 'woonbestemming'.

Het wonen in de betreffende woningen is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan en dus rechtmatig. De minister heeft aangegeven dat in bepaalde gevallen medewerking verleend kan worden aan het omzetten van de recreatiebestemming in een bestemming 'woondoeleinden'.²¹

2.2.1 Het rijksbeleid

Het legaliseren van permanente bewoning van een recreatiewoning door het wijzigen van de bestemming is volgens het rijk in beginsel alleen toelaatbaar als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan²²:

- [1] De recreatiewoning moet op 31 oktober 2003 onrechtmatig worden bewoond;
- [2] De recreatiewoning moet zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden die als zodanig door het Rijk, het provinciebestuur of het gemeentebestuur zijn aangewezen;
- [3] De recreatiewoning moet voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen; en
- [4] De bestemmingswijziging mag niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Gezien de beleidsverruiming biedt de minister aan provincies en gemeenten ook de mogelijkheid om voor complexen van recreatiewoningen, waar feitelijk in grote mate onrechtmatig wordt gewoond, een bestemmingswijziging door te voeren. Hierbij wordt bedoeld op complexen van recreatiewoningen:

- die op 31 oktober 2003 *in grote mate* onrechtmatig worden bewoond²³;
- die zijn gelegen buiten de hierboven genoemde waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
- die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit 2003;
- en waarvan een bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Het is niet de bedoeling dat bij bedoelde bestemmingswijziging de eventuele recreatiefunctie van het betreffende gebied in gevaar komt dan wel dat er nieuwe behoefte aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied ontstaat.

Bij de afweging om eventueel tot een bestemmingswijziging over te gaan, spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke- en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van het borgen van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en het borgen en ontwikkelen van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied.²⁴ Uitgangspunt is dat provincies en gemeenten een eigen afweging maken om, mede op grond van provinciaal en gemeentelijk beleid over kwetsbare gebieden, recreatiewoningen al dan niet een woonbestemming te geven.

2.2.2 Het provinciaal beleid

Provincies en gemeenten hebben de ruimte om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen te wijzigen in een woonfunctie, mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor een woningbestemming is voldaan. Deze verruiming biedt gemeenten en provincies de mogelijkheid om bestemmingswijzigingen door te voeren voor situaties waar vóór of op 31 oktober 2003 onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond.

Naar aanleiding van de beleidsbrief van de minister van november 2003 heeft de provincie Noord-Holland eerst onderzocht hoe de provincies Utrecht en Zuid-Holland denken om te gaan met deze problematiek. De provincie Zuid-Holland gaf aan functiewijzigingen van verblijfsrecreatie naar woondoeleinden toe te staan binnen de rode contouren van de streekplannen. De provincie Utrecht bleek een soortgelijk beleid als de provincie Noord-Holland te hebben: bestemmingswijzigingen worden in beginsel toegestaan in de niet-kwetsbare gebieden. Wel vindt de provincie Utrecht dat recreatiewoningen op bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatiecomplexen niet in aanmerking komen voor een bestemmingswijziging naar wonen. De provincie Noord-Holland legt deze beperking niet op, maar laat de afweging over de wenselijkheid van legalisatie in deze recreatiecomplexen (althans in de niet-kwetsbare gebieden) over aan gemeentebesturen.

²¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 2000 XI, nr. 22.

²² VROM & VNG 2007 (Handreiking gemeenten), p. 6.

²³ Dat is het geval als op een complex meer dan de helft van de recreatiewoningen onrechtmatig wordt bewoond. Het is niet de bedoeling dat complexen waar niet of nauwelijks wordt gewoond worden omgezet.

²⁴ Dit is bijvoorbeeld een belangrijk punt voor de gemeente Wijdereen.

De provincie Noord-Holland heeft vervolgens in 2005 alle Noord-Hollandse gemeenten verzocht om aan te geven of er bij hen sprake is van permanente bewoning van recreatiewoningen en of zij overwegen om over te gaan tot legalisatie van de permanente bewoning. Uit de binnengekomen reacties is gebleken dat permanente bewoning inderdaad regelmatig voorkomt. Een meerderheid van de gemeenten wilde op dat moment (2005) nog niet direct overgaan tot legalisatie van de bewoning door het wijzigen van de bestemming.

Het beleid van de provincie Noord-Holland ging tot op heden uit van het verbieden van permanente bewoning van recreatiewoningen²⁵, omdat permanente bewoning van recreatiewoningen tot gevolg kan hebben dat elders in het buitengebied extra vraag naar recreatiewoningen ontstaat en dat op den duur kan leiden tot een ongewenste verstedelijking van het landelijk gebied. Tegenwoordig wil de provincie onder een aantal voorwaarden meewerken aan het wijzigen van de bestemming 'recreatie' in een gewone 'woonbestemming' dan wel in een bestemming 'recreatiewoning, permanent wonen toegestaan'. Met de vaststelling van de beleidsnotitie 'Permanente bewoning recreatiewoningen'²⁶ heeft de provincie een toetsingskader gecreëerd voor gemeentelijke aanvragen voor het omzetten van de bestemming 'verblijfsrecreatie' in een 'woonbestemming'. De provincie Noord-Holland moet namelijk eventuele bestemmingsplanwijzigingen van de gemeente toetsen aan het ruimtelijk beleid.

Net als het Rijk is de provincie Noord-Holland van mening dat een bestemmingswijziging in gebieden waar geen bijzondere natuurlijke en landschappelijke waarden aanwezig zijn kan bijdragen aan het oplossen van de problematiek van het permanent bewonen. Het gaat hier in grote lijnen om gebieden waar volgens de streekplannen Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid recreatiewoningen en ook gewone woningen gebouwd zouden mogen worden.

Dubbelbestemming

De bestemming van een recreatiewoning, waar permanent wonen, gezien het voorgaande beleid wenselijk en mogelijk is, kan gewijzigd worden in de bestemming 'wonen'. Een andere mogelijkheid is om aan deze woningen de dubbelbestemming 'recreatiewoning, permanent wonen toegestaan' te geven. Bij de laatstgenoemde bestemming kunnen *niet* vergunningvrij bij de woning aanbouwen of bijgebouwen opgericht worden. Sommige gemeenten willen permanente bewoning van recreatiewoningen legaliseren, maar willen niet dat het, zoals voor woningen geldt, dat vergunningvrij kan worden aan- en bijgebouwd. Een denkbare oplossing voor gemeenten is dan om in het bestemmingsplan de bestemming 'recreatie' te handhaven en een gebruiksbepaling op te nemen dat permanente bewoning toestaat. Hiervoor hebben we gezien dat dan aan de woning de bestemming 'recreatiewoning, permanent wonen toegestaan' wordt gegeven.

2.2.3 Voorwaarden

Achtereenvolgens zullen de voorwaarden voor een bestemmingswijziging worden uitgewerkt. Aan deze voorwaarden dient voldaan te zijn wil er, conform de richtlijnen van het ministerie van VROM en de provincie Noord-Holland, een bestemmingswijziging plaats mogen vinden.

[1] Permanente bewoning vóór 31 oktober 2003

Een bestemmingswijziging wordt slechts goedgekeurd indien de permanente bewoning reeds vóór 31 oktober 2003 is begonnen. De minister van VROM heeft in oktober 2003 aan de Tweede Kamer haar beleidsvoornemen om het permanent bewonen van recreatiewoningen niet langer toe te staan of te gedogen, bekendgemaakt. Vanaf die tijd kan het dus iedereen bekend zijn dat het in een bestemmingsplan opgenomen verbod op het permanent bewonen van recreatiewoningen daadwerkelijk gehandhaafd zal worden.

[2] Buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden

Zowel het Rijk, de provincie Noord-Holland als gemeentebesturen kunnen waardevolle en/of kwetsbare gebieden aanwijzen. Het Rijk heeft deze gebieden aangewezen in de Nota Ruimte. Volgens het rijksbeleid staat de provincie bestemmingswijzigingen voor het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen alleen toe buiten de zogenaamde 'waardevolle en/of kwetsbare gebieden'. Er is sprake van een waardevol en/of kwetsbaar gebied indien het gelegen is in:

- De Ecologische Hoofdstructuur (PEHS)
- Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR)
- De Natuurbeschermingswetgebieden (NB-wet)

Daarnaast zijn er de huidige Bufferzones en de in de Nota Ruimte nadere te bepalen (delen van) Nationale Landschappen. Deze gebieden dienen namelijk voor iedereen vrij toegankelijk te zijn om te recreëren.

²⁵ zie Leidraad Provinciaal Omgevingsbeleid par. 1.3.6 en Streekplan Noord Holland Zuid, par. 4.9, landelijk gebied.

²⁶ Provincie Noord-Holland (Beleidsnotie) 2005.

De overige waardevolle en/of kwetsbare gebieden van de provincie Noord-Holland zijn aangegeven in de genoemde streekplannen. Het gemeentebestuur is bevoegd in haar structuur- en bestemmingsplannen, in aanvulling op de door het Rijk en de provincie aangewezen gebieden, andere gebieden aan te wijzen als waardevol en/of kwetsbaar.

Een bestemmingswijziging naar wonen voor permanent bewoonde recreatiewoningen is alleen mogelijk binnen de *niet* kwetsbare gebieden.

[3][4] Voldoen aan het Bouwbesluit 2003 en milieuregelgeving

Alleen permanent bewoonde recreatieverblijven die kunnen voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet (Bouwbesluit 2003²⁷) gestelde eisen voor een woning komen in aanmerking voor legalisatie. Alle andere typen recreatieverblijven zijn logiesverblijven, welke niet gebruikt mogen worden voor permanente bewoning en derhalve geen woonbestemming kunnen krijgen (chalets en stacaravans).

De gemeente Harenkarspel was voornemens om zoveel mogelijk parken te legaliseren. Geconstateerd werd dat enkele recreatiewoningen op gecontroleerde parken niet voldeden aan het Bouwbesluit 2003 voor wat betreft de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag. Om de woningen toch geheel te laten voldoen aan het Bouwbesluit 2003 werd onder andere het bestaande glas vervangen door glas met een voldoende brandwerendheid. Vanwege dit soort maatregelen, konden deze parken wél in aanmerking komen voor legalisatie. Zij voldeden hiermee namelijk aan de voorwaarden zoals het Rijk en de provincie Noord-Holland die stelt.

Voorts zal aangetoond moeten worden dat de woning voldoet aan de eisen van relevante milieuregelgeving. Bij belemmeringen in het kader van de milieuwetgeving kan gedacht worden aan de ligging van recreatieverblijven binnen geluidscontouren (vliegvelden, spoorwegen en gewone wegen), binnen hindercirkels van (agrarische) bedrijven of binnen veiligheidszones rondom leidingen en bedrijven.

Recreatieverblijven die per definitie niet aan deze voorschriften voldoen, zullen niet in aanmerking komen voor de wijziging van de bestemming recreatieve doeleinden naar de bestemming woondoeleinden.

Een overzicht van de eisen van het Bouwbesluit 2003 en de milieuregelgeving is opgenomen in bijlage 3.²⁸

2.2.4 Decentraal beleid

Gemeentebesturen zijn, als zij willen dat er wél in een recreatiewoning mag worden gewoond, bevoegd het bestemmingsplan te wijzigen, waarin dan de bestemming 'recreatie' wordt omgezet naar een 'woonbestemming'. Zij behoeven hiervoor de goedkeuring van gedeputeerde staten (artikel 11 lid 1 en 2 Wro).

Gezien het vorenstaande en de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte – decentraal wat kan, centraal wat moet – wordt door de gemeenteraad Harenkarspel het volgende beleid gehanteerd.²⁹ Het gemeentebestuur is tot de conclusie gekomen dat, na toetsing aan de voorwaarden van legalisatie, drie recreatieparken voor legalisatie in aanmerking konden komen. Deze complexen werden voor meer dan 50% permanent bewoond, hetgeen bij andere recreatieterreinen niet het geval was. De meerderheid van de aanwezige recreatieverblijven werd niet volgens de bestemming 'recreatie' gebruikt. Op andere parken was permanente bewoning in mindere mate aan de orde. Deze recreatieterreinen zijn dan ook vervolgens niet meer getoetst aan de overige voorwaarden. Het gemeentebestuur heeft de bestemming 'recreatie' gewijzigd in de bestemming 'recreatiewoning, permanent wonen toegestaan'. Bij deze (dubbel)bestemming kunnen, in tegenstelling tot de bestemming 'wonen', niet vergunningvrij bij de woning aanbouwen of bijgebouwen opgericht worden. De gelegaliseerde recreatiewoningen kunnen nu gekocht worden met het doel er permanent te wonen.³⁰

Het gemeentebestuur van Wijdmeren hanteert een heel ander legalisatiebeleid. Het bestuur heeft na toetsing aan de voorwaarden van legalisatie op basis van een eerste verkenning besloten dat er geen objecten in Wijdmeren bestaan die zijn gelegen buiten de gronden waarop het bestemmingsplan: "Plassengebied 1^e herziening" van toepassing is, die voor omzetting in aanmerking komen.³¹

2.2.5 Overwegingen

Indien wordt voldaan aan alle voorwaarden die het Rijk en de provincie Noord-Holland stellen aan legalisatie, wil dat niet zeggen dat automatisch wordt overgegaan tot wijziging van de bestemming van permanent bewoonde

²⁷ Het Bouwbesluit 2003 is de algemene maatregel van bestuur waarmee de Kroon invulling heeft gegeven aan artikel 2 van de Woningwet.

²⁸ Naar de eisen van het Bouwbesluit 2003 en de relevante milieuregelgeving, zal vaker in dit rapport worden verwezen.

²⁹ Een 2005.

³⁰ Raadsvoorstel van 27 september 2005, nummer 8, kenmerk RO/2005/16715 en Raadsbesluit van 27 september 2005, nummer 8, kenmerk RO/2005/16714.

³¹ Gemeente Wijdmeren 2004, p. 3.

recreatiewoningen naar de bestemming ‘woondoeleinden’ of ‘recreatiewoning, permanent wonen toegestaan’.

Het kan zijn dat op basis van provinciaal beleid geen bezwaar bestaat tegen het wijzigen van de bestemming om permanent wonen toe te laten in de niet-kwetsbare gebieden, maar dat betekent niet dat dan altijd daadwerkelijk wordt over gegaan tot het wijzigen van de bestemming. Het is namelijk een aan de gemeentebesturen geboden mogelijkheid om tot legalisatie over te gaan. De uiteindelijke afweging om tot wijziging van de bestemming over te gaan, blijft bij het gemeentebestuur. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid. Er kunnen lokale omstandigheden zijn (bijvoorbeeld de kosten van aanleg van verlichting, infrastructuur en afvalverwijdering of bestuurlijke afspraken) die een bestemmingswijziging ongewenst maken.

2.2.6 Gevolgen van legalisatie voor de burger

Financieel voordeel eigenaren

Legalisatie zal leiden tot een forse waardestijging van de recreatiewoning. De gemeente beschikt niet over de mogelijkheid om de baat van een legaliserend bestemmingsplan af te romen. Een spiegelbeeld van de planschaderegeling bestaat niet. Daar staat tegenover dat de eventuele toeristenbelasting vervalt bij het toestaan van onrechtmatige bewoning.

Een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de eigenaren van recreatiewoningen en de gemeente, waarin de eigenaren een deel van de waardestijging aan de gemeente toezeggen in ruil voor een bestemmingsplanwijziging, kan leiden tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling.

Verhaalbare kosten op de eigenaren

Het verhalen van de kosten die omzetting van een recreatieve naar een woonbestemming met zich meebrengt is mogelijk door middel van het afsluiten van een exploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) tussen de eigenaar en de gemeente. Een exploitatieovereenkomst is slechts mogelijk op basis van wederzijdse consensus. Ontbreekt bij de belanghebbende eigenaren de bereidheid om een exploitatieovereenkomst aan te gaan, dan zou dat voor de gemeente een argument kunnen zijn om een planologische legalisering af te wijzen. Als stok achter de deur heeft de gemeente de mogelijkheid van een baatbelasting, maar de ervaringen daarmee zijn niet erg positief en dus wordt van dit instrument weinig gebruik gemaakt.

Als de gemeente voor de realisering van een woonbestemming voorzieningen van openbaar nut moet treffen dan wel andere kosten moet maken die op grond van de exploitatieverordening verhaalbaar zijn en over het verhaal daarvan valt geen minnelijke overeenstemming te bereiken, dan zou het betreffende bestemmingsplan voor de gemeente economisch niet uitvoerbaar zijn, hetgeen ook een argument kan zijn voor een onthouding van goedkeuring. In een exploitatieovereenkomst kan voorts de eventuele afstand van grond aan gemeente ten behoeve van de te treffen voorzieningen of voor noodzakelijke publieke bestemmingen worden geregeld.

De kosten die gemaakt dienen te worden om voorzieningen van openbaar nut aan te leggen, dan wel andere kosten die op grond van de exploitatieverordening verhaalbaar zijn, zijn voor verhaal vatbaar. Hierbij moet worden gedacht aan de aanpassing van de civieltechnische infrastructuur, zoals (verzwaring) van de wegverharding, aanpassing van de riolering, parkeer- en (aanvullende) groenvoorzieningen, straatverlichting, bewegwijzering, huisnummering, achterstallig onderhoud en de kosten van het bestemmingsplan en de planprocedure, inclusief adviseurkosten. In de op de nieuwe bestemming afgestemde grondexploitatie zou de gemeente verder rekening kunnen houden met publieke voorzieningen waarop krachtens andere wetgeving aanspraak kan worden gemaakt, zoals onderwijsvoorzieningen, afvalverwerking, politie en brandweer.

2.2.7 Niet legaliseren

Als het wijzigen van de bestemming niet mogelijk of wenselijk³² is, dan zal er actief handhavend worden opgetreden tegen de onrechtmatige bewoning, met inbegrip van de mogelijkheid voor burgers om een persoonsgebonden beschikking aan te vragen.

2.3 De Persoonsgebonden beschikking

In situaties waar onrechtmatig wordt gewoond, maar waar op grond van het rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn, dan wel waar gemeenten en/of provincies op grond van hun eigen beleid geen bestemmingswijziging overwegen, kunnen persoonsgebonden beschikkingen worden afgegeven. Een persoonsgebonden beschikking is een schriftelijke beslissing van het bevoegde bestuursorgaan (in dit geval het

³² Gemeenten kunnen immers op basis van hun eigen beleid besluiten niet te legaliseren, ook al wordt wel voldaan aan de voorwaarden die het Rijk (en provincie) stelt.

college van burgemeester en wethouders) dat het ter zake van de geconstateerde overtreding afziet van handhaving en strekt ertoe dat de betreffende bewoner(s) in het betreffende recreatieverblijf mogen blijven wonen. De afgifte van een gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Awb (artikel 1:3 Awb).

Gedogen is niet wettelijk geregeld, maar op gedoogbeschikkingen is de Awb wel van toepassing. Zo'n beschikking moet dus conform de regels van de hoofdstukken 3 en 4 worden voorbereid en genomen.

Gedogen is slechts mogelijk onder bijzondere omstandigheden. Een bijzondere omstandigheid doet zich voor;

- als er een concreet uitzicht op legalisatie bestaat; of
- in de situatie dat handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien.

Het uitgangspunt dat gedogen slechts onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar is, brengt met zich mee dat als er wordt gedoogd, dit in omvang of tijd zoveel mogelijk beperkt wordt.³³

2.3.1 Het Rijksbeleid

De minister gaat er van uit dat, indien de gemeente *niet* tot een bestemmingswijziging besluit, de recreatieve bestemming actief wordt gehandhaafd (zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 2000 XI, nr. 22). Gemeenten dienen immers, op basis van de beleidsbrief, ten aanzien van deze situaties van onrechtmatige bewoning een actief handavingsbeleid te voeren. De minister onderkent daarbij, dat vanwege soms lang bestaande onrechtmatige bewoning, bestaande situaties niet altijd zijn terug te draaien en een soort van overgangsregeling gewenst is. De minister heeft daarom in de beleidsbrief van 11 november 2003 belangrijke handreikingen opgenomen om de bestrijding van onrechtmatige bewoning overzichtelijk en beheersbaar te krijgen. Een van de handreikingen is het voorstel om persoonsgebonden beschikkingen af te geven voor bestaande onrechtmatige woonsituaties. De minister gaat er van uit dat voor alle gevallen-van-vóór-31-oktober-2003 een dergelijke persoonsgebonden beschikking kan worden afgegeven. De minister heeft de uiterste peildatum gesteld op 31 oktober 2003.

2.3.2 Het provinciaal beleid

Het provinciebestuur heeft op het gebied van de aanpak van het onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen eigenlijk alleen een taak bij legalisatie en de daarbij komende (goedkeuring van de) bestemmingsplanwijzigingen. Het toepassen van persoonsgebonden gedogen wordt door het provinciebestuur, over het algemeen, geheel aan gemeentebesturen overgelaten. Gedeputeerde staten kunnen overigens wel gedoogbeschikkingen afgeven. (artikel 122 Provinciewet jo. 5:21 en 5:32 Awb). Het provinciebestuur van Noord-Holland adviseert gemeentebesturen echter om terughoudend om te gaan met het afgeven van persoonsgebonden beschikkingen omdat het hier in feite gaat om 'uitgestelde handhaving'. Ook de keuze van een peildatum ten behoeve van de afgifte van persoonsgebonden beschikkingen³⁴ is een onderwerp dat vrijwel alle provincies aan de gemeenten overlaten.

2.3.3 Het decentraal beleid

Het gemeentebestuur van Harenkarspel heeft aangegeven het aantal daadwerkelijke handavingszaken tot een minimum te willen beperken en daarom gebruik te willen maken van het afgeven van persoonsgebonden beschikkingen. De redenen voor een dergelijke overgangsregeling liggen voor hun deels bij redelijkheid en billijkheid, maar ook bij de omvang van de handavingsklus. De overgangsregeling (pgb) geldt voor bewoningen, die vóór de bekendmaking van het handavingsbeleid tot stand zijn gekomen.³⁵ Ook het feit dat niet voor de gestelde datum (die van 31 december 2004) duidelijkheid is gegeven over het beleid was hierbij betrokken. Na 1 december 2005 neemt het gemeentebestuur geen aanvragen meer in behandeling.³⁶

Het gemeentebestuur van Wijdmeren heeft er ook voor gekozen om in situaties waarbij al geruime tijd door personen onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond, aan deze situatie een einde te maken door in die gevallen een persoonsgebonden gedoogbeschikking te nemen. Deze beschikking heeft een looptijd van maximaal 25 jaar. Hiermee wordt beoogd dat het onrechtmatig gebruik wordt afgebouwd. Na 1 maart 2005 neemt de gemeente géén verzoeken om een persoonsgebonden gedoogstatus meer in behandeling.³⁷

³³ Ministerie van Justitie, nota 'Grenzen aan Gedogen', 1996.

³⁴ Situaties van onrechtmatige bewoning bestaand vóór de peildatum komen wel in aanmerking voor een beschikking, situaties die *daarna* zijn ontstaan komen niet in aanmerking. Varianten waarin rekening wordt gehouden met de duur van de onrechtmatige bewoning komen voor.

³⁵ Zie ook peildatum gemeente Harenkarspel.

³⁶ Been 2005.

³⁷ Gemeente Wijdmeren 2005 (persbericht).

2.3.4 Voorwaarden

De beschikking is persoonsgebonden, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment wanneer de betreffende bewoner(s) verhuist of overlijdt. In de beleidsbrief van 11 november 2003 wordt ook aangegeven onder welke voorwaarden gemeenten persoonsgebonden beschikkingen mogen afgeven:

- [1] Het object wordt al bewoond op de vastgestelde peildatum;
- [2] Het object voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 aan de woning stelt;
- [3] Het bewonen van het object is niet strijdig met de milieuwetgeving.

Voorts stelt de minister dat persoonsgebonden beschikkingen alleen worden afgegeven bij recreatiewoningen en niet bij andere soorten recreatieverblijven.

Gemeenten kunnen ambtshalve persoonsgebonden beschikkingen verlenen. Het is in de praktijk echter gebruikelijk dat een beschikking moet worden aangevraagd. De aanvrager moet dan aantonen dat hij of zij in aanmerking komt voor een beschikking, gelet op de voorwaarden die de betreffende gemeente daarvoor hanteert.

Opmerking

De bestemming van de recreatiewoning (namelijk 'recreatie') wordt door het afgeven van een persoonsgebonden beschikking niet gewijzigd.

Persoonsgebonden en objectgerelateerd

Uit de beleidsbrief van 11 november 2003 van de minister aan de Tweede Kamer blijkt dat de persoonsgebonden beschikking alleen geldt voor de persoon of personen die vóór en in ieder geval op de vastgestelde peildatum de recreatiewoning bewonen én op de beschikking staan vermeld. De beschikking is daarmee persoonsgebonden.

Wel wordt toegelaten dat andere personen (een nieuwe partner of kinderen) in de recreatiewoning gaan 'medewonen'. Het recht op medebewonen vervalt op het moment dat de houder van de persoonsgebonden beschikking de bewoning beëindigt. Op dat moment moet de gemeente de bestemming recreatie weer actief handhaven en moeten eventuele achterblijvende medebewoners de bewoning van de recreatiewoning beëindigen. Uiteraard kan een gemeente onder bijzondere omstandigheden besluiten de achterblijvende medebewoner(s) een persoonsgebonden beschikking te verlenen. Met een persoonsgebonden beschikking wordt voorkomen dat eventuele rechtsopvolgers ook onder het gedoogbeleid vallen.

Als degene die een persoonsgebonden beschikking heeft, verhuist of overlijdt, dan moet het recreatieverblijf weer overeenkomstig de bestemming 'recreatie' worden gebruikt.

Wanneer blijkt dat aan de gemeente onjuiste gegevens zijn verstrekt, dan behoudt de gemeente zich het recht voor om het gedoogbesluit in te trekken en alsnog tegen de permanente bewoning op te treden. Tevens zal de gedoogbeschikking komen te vervallen voor die personen die zich laten uitschrijven uit de GBA of die langer dan een half jaar de permanente bewoning van het recreatieverblijf hebben gestaakt/onderbroken. Tenslotte kunnen mensen die na het verstrekken van de gedoogbeschikking in de woning gaan wonen en ouder dan 18 jaar zijn geen aanspraak maken op de afgegeven beschikking, ook niet door samenwonen of huwelijk. Deze heeft dus alleen betrekking op de mensen die op het moment van het afgeven van de beschikking woonachtig waren in het recreatieverblijf en dat ook als zodanig konden bewijzen. Wanneer blijkt dat aan deze voorwaarden niet kan worden voldaan, dan zal tot handhaving worden overgegaan.

In de persoonsgebonden beschikking zal ook moeten worden aangegeven voor welk recreatieverblijf de beschikking geldt. Een persoonsgebonden beschikking is dus ook objectgebonden. Indien iemand vóór de peildatum in een andere recreatiewoning verbleef op eenzelfde recreatiepark, kan degene géén aanspraak maken op een persoonsgebonden beschikking. Het dient namelijk te gaan om dezelfde woning.³⁸

[1] De peildatum

Een peildatum is het omslagmoment van 'passief gedogen' naar 'actief handhaven'. Vaak kiezen gemeentebesturen een peildatum, die ligt ná de datum van inwerkingtreding van het gemeentelijke beleid voor persoonsgebonden beschikkingen of de dag waarop aan de bewoners kenbaar is gemaakt dat handhavend wordt opgetreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, bijvoorbeeld via de gemeentepagina. Gemeenten mogen zelf bepalen welke peildatum zij hanteren bij het verlenen van persoonsgebonden beschikkingen. Dit is namelijk nergens in de wet geregeld. De minister van VROM heeft echter als peildatum 31 oktober 2003 genoemd. Deze datum is gekoppeld aan het moment dat VROM de aangehaalde visie heeft uitgebracht. Gemeenten die een eerdere peildatum hebben vastgesteld, kunnen deze peildatum gewoon blijven handhaven. Gemeenten mogen ook een peildatum vaststellen die later ligt dan 31 oktober 2003. Voorwaarde is dat niet een in de toekomst liggende datum als peildatum wordt gekozen. Daarmee wordt namelijk voorkomen dat mensen anticiperen op toekomstig gedoogbeleid.

³⁸ Zie ABRS 24 maart 2004, nr. 200304918/1.

Het vaststellen van een peildatum is onderdeel van het gemeentelijk beleid met betrekking tot de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Dit beleid moet bekend worden gemaakt volgens artikel 3:41 en 3:42 van de Awb. Omdat het persoonlijk bekendmaken van het beleid aan alle belanghebbende tijdrovend is, accepteert de rechter als alternatief publicatie in een gemeentelijk huis- aan-huisblad, in combinatie met bijvoorbeeld het informeren van regionale makelaars, notarissen, banken en hypotheekadviseurs. In dit kader kan worden verwezen naar de volgende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak: ABRS 24 maart 2004, nr. 200304918/1; ABRS 12 november 2003, Bouwrecht 2003, p. 239, met noot De Vries; ABRS 27 maart 2002, nrs. 200201066/1 en 2.

Het gemeentebestuur van Harenkarspel heeft de peildatum gesteld op 1 juli 2005, een datum die veel later ligt dan de – door de minster – genoemde datum van 31 oktober 2003. Gekozen is voor een peildatum vlak voor de bekendmaking van het besluit van het gemeentebestuur, waarin het nieuwe gemeentelijke beleid werd gepresenteerd inzake de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen.³⁹ Deze datum is in verschillende kranten genoemd en dus voor een ieder bekend (zie hierboven). Degene die na 1 juli 2005 nog een recreatiewoning heeft gekocht voor permanente bewoning had dus kunnen weten dat dit niet meer mogelijk was en dat er tegen zal worden opgetreden.

Het gemeentebestuur van Wijdereimeren heeft als peildatum 31 oktober 2003 gesteld, en zich daarbij aangesloten bij de minister.

[2] [3] Bouwbesluit en milieuwetgeving

Gemeentebesturen kunnen in beginsel alleen een persoonsgebonden beschikking afgeven als de betreffende recreatiewoning voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Echter de minister heeft deze stelling in haar brief aan alle gemeenten van 17 november 2004 genuanceerd. De minister acht het denkbaar dat op bepaalde onderdelen ook ten aanzien van specifieke eisen in het Bouwbesluit 2003 *wordt gedoogd*. Hiervoor is wel een zorgvuldige afweging vereist. Voorwaarde is dat door het gedogen geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidssituatie ontstaat voor de bewoners en gebruikers. Strikt genomen laat het beleid van de minister van VROM niet toe dat een persoonsgebonden beschikking wordt verleend indien het bouwwerk waarop de beschikking betrekking heeft, niet voldoet aan de eisen die de milieuregelgeving stelt aan wonen.⁴⁰

Volgens de VROM-Inspectie en de VNG zijn er redenen denkbaar om een tijdelijk afwijking van de milieunormen toe te staan in het kader van een persoonsgebonden beschikking. De bewoners van een recreatiewoning wonen namelijk op vrijwillige basis in de recreatiewoning. Zij ondervinden kennelijk geen hinder van de overschrijding van de milieunormen. Daarnaast heeft de persoonsgebonden beschikking altijd een tijdelijk karakter waardoor de overschrijding van de milieunormen aflopend is. Gemeentebesturen kunnen in het kader van de belangenafweging een persoonsgebonden beschikking te verlenen tot de conclusie komen dat het belang dat door de persoonsgebonden beschikking wordt gediend, zwaarder weegt dan het feit dat de milieunorm ter plaatste wordt overschreden. De persoonsgebonden beschikking kan dus worden verleend, waarbij uiteraard geldt dat het gemeentebestuur verantwoordelijk blijft voor het leefmilieu van de betreffende bewoner (waaronder bijvoorbeeld geur, geluid of veiligheid).⁴¹

Een overzicht van de eisen van het Bouwbesluit 2003 en de milieuregelgeving is opgenomen in bijlage 3.

2.3.5 Kosten

Een gemeentebestuur is bevoegd om leges te heffen ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten (artikel 229 lid 1 sub b Gemeentewet). Het begrip ‘dienst’ is echter niet nader gedefinieerd in de wet. Uit jurisprudentie volgt dat een dienst in de zin van artikel 229 lid 1 sub b Gemeentewet wordt aangemerkt als: *verrichte werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang*.⁴² Het in behandeling nemen van een aanvraag voor een persoonsgebonden beschikking is een overheersend individualiseerbaar belang, namelijk dat van de aanvrager. Hieruit volgt dat voor deze aanvragen leges in rekening gebracht kunnen worden.

2.3.6 Voorwaarden in een persoonsgebonden beschikking

In een beschikking kunnen veel en over een breed gebied voorwaarden worden opgenomen. De gedoog-voorwaarden worden door de rechter tot nu toe terughoudend getoetst, tenzij zij apert onredelijk zijn en feitelijk

³⁹ Been 2005.

⁴⁰ MVROM 2004, kenmerk M 341.

⁴¹ VROM & VNG (Handreiking voor gemeenten) 2007.

⁴² zie onder meer Hoge Raad 13 augustus 2004, Gst. 2004-7216/174 (Jacobswoude).

neer zouden komen op een verkapte weigering van de beschikking (zie Vz. AGRvS 4 november 1993, AB 1994, 336).

De naleving van voorwaarden die opgenomen zijn in een persoonsgebonden beschikking kunnen niet rechtstreeks worden afgedwongen door bestuursdwang of een dwangsom. Deze handhavingsmiddelen kunnen namelijk slechts worden ingezet bij overtreding van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. De aan een persoonsgebonden beschikking verbonden voorwaarden kunnen niet als zodanig worden aangemerkt.⁴³ Het college van B&W kan echter naar aanleiding van de niet-naleving van de gedoogwaarden een bestuursdwang- of dwangsombeschikking nemen ter zake van het eigenlijke (gedoogde) illegale handelen. Het illegale handelen vormt dan de grondslag voor het handhavingsbeleid. Als de overtreder dan vervolgens de gedoogvoorwaarden weer naleeft, zou effectuering van de sanctie achterwege kunnen blijven.

Het is niet mogelijk dat de gemeente ter verzekering van de naleving van de gedoogvoorwaarde een gedoogovereenkomst met een boetebeding afsluit. De Afdeling Bestuursrechtspraak is namelijk van oordeel dat het niet past bij het karakter van de publiekrechtelijke handhavingstaak dat een gedoogbeslissing afhankelijk is van het sluiten van een overeenkomst waarin de voorwaarden zijn opgenomen. Over het in de overeenkomst opgenomen boetebeding wordt geoordeeld dat het bestuur daarmee een handhavingsmiddel heeft dat verdergaat dan de middelen waarover het bestuur reeds beschikt en daardoor niet legitiem is.⁴⁴

2.3.7 Bezwaar en beroep

Iedereen die een recreatiewoning gebruikt als zijn hoofdverblijf in strijd met de bestemming 'recreatie' kan zich altijd wenden tot het gemeentebestuur met het verzoek om een persoonsgebonden beschikking te verlenen. Indien een gemeente een gedoogbeschikking afgeeft, staat tegen de strekking van de beschikking bezwaar en beroep open. De procedure volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 7:1 en artikel 8:1 Awb). Vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak maakt uit dat een schriftelijke gedoogverklaring een besluit is (een beschikking). Het rechtsgevolg bestaat uit het door het bestuursorgaan zichzelf tijdelijk ontnemen van de handhavings-bevoegdheid. Ook de behoefte aan rechtsbescherming voor derden is voor de Afdeling Bestuursrechtspraak waarschijnlijk een sterk argument dat de beschikking voor hoger beroep vatbaar dient te zijn.

Echter wanneer dat college niet of afwijzend reageert, staat volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak daartegen géén bezwaar en beroep open op grond van de Awb.⁴⁵ De weigering om te gedogen kan - volgens de Afdeling - niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, zodat cliënten geen bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen tegen dat besluit. Waarschijnlijk gaat de gedachtengang dat iemand kan ageren tegen de weigering te verklaren dat men iets niet gaan doen (namelijk een sanctiebesluit nemen) daarvoor te ver. In het algemeen is de schriftelijke weigering een met het bestemmingsplan strijdig gebruik te gedogen, geen besluit. Zo'n weigering houdt immers niet meer in dan een verklaring dat een gedraging of toestand die verboden is, niet kan worden gedoogd en roept op zichzelf geen rechtsgevolg in het leven.⁴⁶

De situatie is anders als het gemeentebestuur beleid heeft vastgesteld waarin de mogelijkheid is opgenomen voor bewoners van recreatiewoningen om onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden beschikking. In zo'n geval kan de weigering van het college om een beschikking te verlenen wel worden opgevat als een beschikking die kan worden aangevochten in bezwaar en beroep.

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 22 juli 1999, AB 1999, 340, ging het over het geval dat het college met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen algemene regels had vastgesteld, die het karakter hebben van beleidsregels. In deze zaak moest het gedoogverzoek worden opgevat als een verzoek om de in de beleidsregels neergelegde aanspraak ook in onderhavig geval te aanvaarden. De schriftelijke weigering dit te doen is een weigering deze beleidsregels op betrokkene toe te passen en daarom een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb.

Alleen belanghebbenden kunnen op basis van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken tegen de afgifte van een gedoogbeschikking (artikel 7:1 jo. artikel 1:2 Awb). Wanneer iemand anders eigenaar is van het recreatiegebouw, dan is deze persoon ook belanghebbende. Daarnaast zijn de rechthebbenden van aangrenzende percelen doorgaans als belanghebbende aan te merken.

⁴³ Zie Vz. AGRvS 19 november 1992, AB 1993, 240 en AGRvS 26 november 1993, M en R 1993, 120.

⁴⁴ ABRS 6 november 1995, AB 1996, 288.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld ABRS 4 juli 2007, nr. 200609277/1.

⁴⁶ Zie ook Michiels 2004, p. 438 en ABRS 14 januari 2004, JB 2004, 101.

2.4 Handhaving

Nadat hierboven is beschreven welke regels gelden met betrekking tot het legaliseren en de persoonsgebonden beschikking, zal in deze paragraaf worden ingegaan op de handhaving van het verbod op bewoning van recreatieverblijven. Ten eerste zullen de middelen worden behandeld die gemeenten ter beschikking staan om aan te tonen dat permanent wordt gewoond in een recreatieverblijf. Vervolgens komen de instrumenten aan bod die bestuursorganen ter beschikking staan om de onrechtmatige situatie aan te pakken.

2.4.1 Het rijksbeleid

De minister heeft bij brief van 11 november 2003 kenbaar gemaakt aan gemeenten dat, wanneer niet wordt gekozen voor de mogelijkheden die zijn genoemd in paragraaf 2.2 en 2.3, de strikte handhaving van het rijksbeleid uiterlijk 31 december 2005 en toekomstgericht aantoonbaar geëffectueerd diende te zijn. Op die datum zou het gebruik van alle recreatiewoningen geheel in lijn moeten zijn met de alsdan geldende bestemming, behoudens in gevallen van persoonsgebonden beschikkingen. Op de vraag of gemeenten hieraan daadwerkelijk uitvoering hebben gegeven en zo ja op welke manier, daar ga ik verderop in dit rapport op in (zie hoofdstuk 3). Overigens geldt voor alle situaties van onrechtmatige bewoning die ná 31 oktober 2003 zijn ontstaan, dat het gemeentebestuur onmiddellijk actief handhavend dient op te treden.

Het tweedelijns toezicht op de uitvoering van de VROM wet- en regelgeving berust bij de VROM-Inspectie en heeft als taak om nauwlettend toe te zien op het handhavende optreden van gemeentebesturen.

Strafrechtelijk optreden

Naast bestuursrechtelijk optreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, kan ook strafrechtelijk worden ingegrepen op grond van de Wet op de economische delicten (WED). Eind 2002 heeft het kabinet besloten om overtredingen van bestemmingsplannen ook strafrechtelijk aan te gaan pakken. Sinds 13 september 2004 vallen deze overtredingen onder de Wet op de economische delicten. Artikel 1a onder 2 van de WED jo. artikel 10 Wro bepaalt dat het overtreden van bestemmingsplanbepalingen kan worden aangemerkt als economisch delict. Dat betekent dat een overtreding van een voorschrift uit het bestemmingsplan strafbaar is. De geldboete kan bij toepassing hiervan - ook voor rechtspersonen - oplopen tot ruim 45.000 euro (artikel 1a jo. artikel 6 WED), terwijl de maximale geldboete die de kantonrechter kan opleggen ruim 11.000 euro bedraagt.

Hoewel administratiefrechtelijke voorschriften in de meeste gevallen ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, wordt in de praktijk bijna altijd gekozen voor de bestuursrechtelijke wijze van handhaving. Hiervoor zijn verschillende redenen. Voor strafrechtelijke handhaving is de medewerking nodig van het Openbaar Ministerie. In het algemeen geeft het Openbaar Ministerie geen prioriteit aan de handhaving van administratiefrechtelijke voorschriften. Bovendien worden bij bestuursrechtelijke handhaving minder zware eisen gesteld aan de bewijsvoering en zijn de sancties in het algemeen effectiever. Bestuursrechtelijk optreden kan namelijk een einde maken aan de ongewenste situatie. Strafrechtelijk optreden heeft alleen het toebrengen van 'straf' tot gevolg.

2.4.2 Het provinciaal beleid⁴⁷

De handhaving van voorschriften uit het bestemmingsplan, zoals het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen, is een zaak van het gemeentebestuur (dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 125 lid 2 Gemeentewet en artikel 5:21). De provincie Noord-Holland kan de handhaving van een bestemmingsplan niet afdwingen. Dit is het zogenaamde "gat van Weerselo", waar de Raad van State een beroep van de provincie Overijssel niet ontvankelijk verklaarde omdat de provincie gezien de huidige wettekst geen belanghebbende is bij het handhaven van een bestemmingsplan.

Zoals hiervoor al genoemd berust het tweedelijns toezicht bij de VROM-Inspectie en kan de provincie Noord-Holland handhaving van de bestemmingsplannen alléén indirect bewerkstelligen, omdat de provincie afhankelijk is van de medewerking van de VROM-Inspectie. Zij kan dit doen door de VROM-Inspectie te verzoeken de betreffende gemeente aan te schrijven om tot handhaving over te gaan. De VROM-Inspectie kan vervolgens via de rechter de handhaving van het bestemmingsplan afdwingen. De provincie Noord-Holland heeft zelf geen concrete middelen om te bewerkstelligen dat gemeenten het beleid ten aanzien van recreatiewoningen daadwerkelijk handhaven. Een echte garantie dat gemeenten na deze sanering wel over zullen gaan tot handhaving is er niet.

⁴⁷ Nota PS-cie Noord-Holland 2005, nr. 7-1a.

2.4.3 Het decentraal beleid

Hiervoor hebben we kunnen zien dat gemeentebesturen de taak hebben om in bestemmingsplannen regels te stellen voor het gebruik van vakantiehuysjes. Op basis van deze regels is het verboden om vakantieverblijven te gebruiken voor permanente bewoning. Lokale overheden dragen zorg voor handhaving van het verbod op bewoning van recreatiewoningen. De bestuursrechtelijke handhaving is geregeld in Hoofdstuk 5 van de Awb. Als het gemeentebestuur constateert dat er permanent gebruik wordt gemaakt van een recreatieverblijf en daardoor in strijd wordt gehandeld met het bestemmingsplan, dan kan zij hiertegen optreden. De afdeling Vergunning en Handhaving van de gemeente is belast met de uitvoering van het beleid rondom de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

2.4.4 Middelen: Bewijsvoering⁴⁸

Om gemeenten te helpen bij de bewijsvoering van permanente bewoning, heeft het ministerie van VROM diverse handreikingen gedaan.⁴⁹ Een overzicht van het handhavingsinstrumentarium, inclusief de mogelijkheden voor bewijslastverdeling, is gebundeld in de VNG-publicatie 'Wonen of recreëren'.⁵⁰ Dit handhavingsinstrumentarium blijft groeien, mede vanwege ontwikkelingen van jurisprudentie als gevolg van de inspanningen van actief handhavende gemeenten.

Het bestuursrecht bevat geen (expliciete) regels van bewijsrecht. Wel kunnen er regels over de bewijslastverdeling worden afgeleid uit de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb. Hieruit vloeit voort dat de gemeente voor haar vermoeden dat er sprake is van onrechtmatige bewoning van een recreatieverblijf de vereiste feiten moet vaststellen. De gemeente heeft dus het eerste bewijsrisico. Wanneer de gemeente er in slaagt voldoende bewijzen te verzamelen voor het vermoeden dat er sprake is van overtreding van de planvoorschriften, is het aan de betrokken bewoner om dit vermoeden te ontkrachten.⁵¹

Het is voldoende dat betrokkene het vermoeden van de gemeente dat er sprake is van onrechtmatige bewoning, in twijfel weet te trekken. Er hoeft niet bewezen te worden dat er sprake is van het tegendeel. Er is dus geen sprake van omkering van de bewijslast. Er kan echter niet worden volstaan met het ontkennen van de juistheid van het vermoeden van de gemeente. De ontkenning moet wel met feiten worden onderbouwd. Als dat niet gebeurt, zal de rechter in beginsel uitgaan van de juistheid van de feiten zoals het college van B&W die heeft vastgesteld.

Inschrijving GBA

Artikel 8 sub e Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) bepaalt dat het is toegestaan om persoonsgegevens te verwerken indien dit noodzakelijk is in de uitvoering van een publieke taak. De vorming van een besluit is zo'n publieke taak. De verzameling van persoonsgegevens is noodzakelijk om tot een besluit te kunnen komen. Dit heeft tot gevolg dat de persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Om bewijs te vergaren dat onrechtmatig in een recreatiewoning wordt gewoond, kunnen GBA-gegevens worden opgevraagd.

Op grond van artikel 65 van de Wet GBA is iedereen die naar redelijke verwachting binnen een half jaar ten minste tweederde van de tijd in Nederland verblijft, verplicht om zich in de gemeente in te schrijven waar betrokkene zijn woonadres heeft. Het woonadres is het adres waar betrokkene gedurende een half jaar naar verwachting de meeste nachten zal verblijven (artikel 1 Wbp). Het college van B&W kan iemand ambtshalve inschrijven in de GBA (artikel 83 Wet GBA) die zich ten onrechte niet in de GBA op het woonadres heeft ingeschreven. Ambtshalve inschrijving is alleen mogelijk als deze is gebaseerd op zorgvuldig onderzoek door de gemeente. Ambtshalve inschrijving leidt vervolgens tot omkering van de bewijslast. Betrokkene zal immers moeten aantonen, dat deze ambtshalve inschrijving onterecht is.

Inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning levert voor de gemeente voldoende vermoeden van bewoning op. Door middel van inschrijving in de GBA erkent betrokkene dat hij ter plaatse woonachtig is. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat de inschrijving voldoende is en daarmee bewijsvermoeden oplevert.⁵² Ook een verklaring van betrokkene zelf dat hij woonachtig is op het recreatieadres, zal in beginsel voldoende zijn voor de gemeente om aan te tonen dat onrechtmatig wordt gewoond.⁵³ Het is echter niet verstandig van gemeenten het vermoeden dat iemand in een recreatiewoning woont uitsluitend te baseren op de inschrijving

⁴⁸ VROM & VNG 2007, Handreiking voor gemeenten.

⁴⁹ Een voorbeeld hiervan is de Handreiking Toezicht op recreatie, recreëren in een veilige omgeving, Brochure, code 7149, van maart 2007 en heeft tot doel de gemeentelijke handhaver een helpende hand te bieden bij het toezicht op deze branche. Ze is vooral bedoeld voor coördinatoren handhaving en handhavers milieu, bouw- en woningtoezicht en integrale (recreatie) handhavers. Deze handreiking geeft de mogelijkheid integraal toezicht uit te voeren en het toezicht op recreatie voor milieu- en bouwregelgeving in 'één hand' te leggen.

⁵⁰ VNG 2002, Wonen of recreëren.

⁵¹ ABRS 6 oktober 2004, Ermelo.

⁵² ABRS 25 juli 2001, BR 2002, p. 146.

⁵³ ABRS 1 mei 2004, nr. 200102134/1.

in de GBA. Als betrokkene zich inschrijft op een ander adres, beschikt de gemeente namelijk over geen enkele aanwijzing.⁵⁴

Op grond van artikel 72 Wet GBA kan het college van B&W iemand verzoeken om inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn in verband met het bijhouden van de GBA, indien het vermoeden bestaat dat betrokkene zich ten onrechte niet heeft ingeschreven. Dit vermoeden van bewoning moet natuurlijk worden onderbouwd. Hoe grondig dit moet gebeuren is onduidelijk. Voor zover bekend wordt dit instrument nog niet, of in elk geval niet op grote schaal gebruikt.

Er gelden beperkingen voor gemeenten voor het raadplegen van eigen gemeentelijke registraties. Zo stelt artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) de eis van doelbinding. Dit artikel bepaalt dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt (waaronder ook het verstrekken aan derden) als dit verenigbaar is met het doel waarvoor ze zijn verkregen. Dit betekent dat een gemeente alleen informatie uit eigen bestanden kan gebruiken voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven als dit gebruik past binnen het doel van die registratie. Daarnaast gelden er ook privacyregels voor het raadplegen van registraties van andere overheidsorganisaties en particuliere organisaties. Hiervoor hebben we gezien dat artikel 9 van de Wbp de eis van doelbinding stelt. Dit betekent in dit geval dat een gemeente alleen informatie uit bestanden van derden kan gebruiken voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven als dit gebruik past binnen het doel van die registratie. De Wet GBA biedt mogelijkheden onderling gegevens uit te wisselen tussen gemeenten. Dit zal echter niet eenvoudig zijn, omdat men als eigenaar/gebruiker van een recreatieobject zich in iedere willekeurige gemeente in Nederland kan hebben ingeschreven. Via artikel 72 Wet GBA kan dan om informatie worden verzocht.

Voor particuliere organisaties en bedrijven geldt dat zij niet verplicht zijn om medewerking te verlenen aan informatieverzoeken van de gemeente.

Gemeenten zullen (naast eventuele inschrijving in de GBA) aan de hand van diverse feiten, verklaringen en omstandigheden de bewoning aannemelijk moeten maken.

De belastingdienst⁵⁵

Ook bij de belastingdienst kan door gemeenten bewijs worden verkregen van bewoning. De wet inkomstenbelasting beperkt de hypotheekrenteaftrek tot één woning, de eigen woning. Indien het vermoeden bestaat dat een persoon onrechtmatig een recreatiewoning bewoont, kan er bij de belastingdienst informatie worden ingewonnen door middel van inzage in de hypotheekgegevens. Het toepassen van de hypotheekrenteaftrek kan aangevoerd worden als bewijs voor het permanent wonen (voor tweede woningen kun je immers geen hypotheekrente aftrekken). Wanneer de recreatiewoning als eigen woning wordt opgegeven, kan hieruit worden geconcludeerd dat de woning permanent wordt bewoond en dient als hoofdverblijf. Deze opgave bij de belastingdienst vormt voor gemeenten bruikbaar en betrouwbaar bewijs van permanente bewoning.⁵⁶ Echter de aangiftes hoeven niet altijd meer te kloppen, dit komt doordat deze aangiften altijd achteraf worden ingediend. Ook kunnen personen die permanent in een recreatiewoning wonen, zelf geen eigenaar zijn van de woning. Deze hebben dan geen recht op hypotheekrenteaftrek.

Verklaringen

Informatie van burgers kan, eventueel anoniem, ook bruikbare aanwijzingen bevatten. Echter die informatie kan slechts worden gebruikt in samenhang met ander bewijs. Bovendien kan de informatie afkomstig zijn van iemand waartegen door de gemeente handhavend wordt opgetreden, vanwege (vermeende) onrechtmatige bewoning. De gemeente zal dus voorzichtig om moeten gaan met het gebruik van dergelijke informatie, vooral wanneer de verstrekker anoniem is. Indien sprake is van een exploitant, die wellicht niet blij is met onrechtmatige bewoning op zijn recreatiepark, dan zal hij waarschijnlijk bereid zijn te verklaren dat iemand naar zijn idee op het park woont. Verklaringen van betrokkenen kunnen dus aanwijzingen of bewijs opleveren. In de praktijk geven veel betrokkenen toe dat zij hun recreatieverblijf gebruiken als woning. Ook kan een verklaring dat betrokkene woonachtig is in het buitenland leiden tot omkering van de bewijslast. In dat geval moet betrokkene aantonen waar hij in het buitenland verblijf houdt.

Controles & waarnemingen

Waarnemingen ter plaatste kunnen (de eerste) aanwijzingen opleveren dat betrokkene zijn recreatieverblijf bewoont. De controle zal zich voornamelijk richten op de feitelijke aanwezigheid van betrokkene en op de uiterlijke kenmerken van de verblijven. Regelmatig uitgevoerde controles dragen bij aan de bruikbaarheid van de aanwijzingen. In de oriëntatiefase kan gekozen worden voor een maandelijkse controle. Op het moment dat het bestuurlijke traject is gestart, is het aan te bevelen de frequentie te verhogen naar een tweewekelijkse controle. Dit

⁵⁴ ABRS 25 juli 2001, BR 2002, p. 144.

⁵⁵ Smallegenbroek & Snellen 2002, p. 89-90.

⁵⁶ Zie ook ABRS, 6 oktober 2004.

brengt wel een grote handhavingslast met zich mee.

Zolang de bezwaarschriftprocedure loopt en/of de laatste dwangsomtermijn nog niet is verbeurd, zal gecontroleerd moeten worden. Gedurende de bezwaarschriftprocedure moet worden gecontroleerd, omdat dit een heroverwegingsprocedure betreft. Het college van B&W moet daarbij uitgaan van de actuele stand van zaken.

Voorbeelden van bewijs

De gemeenten Putten, Ermelo en Harderwijk hebben een lijst samengesteld van gegevens die gemeenten kunnen gebruiken om aan te tonen dat er sprake is van onrechtmatige bewoning. Het gaat om de volgende gegevens:

- GBA-inschrijving op het adres van de recreatiewoning
- GBA-inschrijving indien elders ingeschreven (+ soft-nummer in het kader van aanvraag gegevens Belastingdienst), daarbij ook gegevens van de overige bewoners
- WOZ-waarde recreatiewoning (i.v.m. opvragen gegevens bij Belastingdienst)
- Informatie van de Belastingdienst over aftrek hypotheekrente recreatieverblijf; aftrek is alleen toegestaan als de woning duurzaam als hoofdverblijf dient
- Gegevens uit het Kadaster over de eigendomssituatie van de recreatiewoning
- Gegevens Kamer van Koophandel indien bedrijf in recreatieverblijf is gevestigd
- Kentekengegevens van de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW) met betrekking tot bij het recreatieverblijf geparkeerde auto's
- Gegevens uit de telefoongids, met name interessant wanneer iemand op het recreatieverblijf wel een vaste telefoonaansluiting heeft en op het adres van de GBA-inschrijving elders niet.
- Foto's van het recreatieverblijf
- Feitelijke controles en waarnemingen. In dit kader is met name van belang dat niet wordt volstaan met een standaardlijst waarop bepaalde relevante zaken worden aangevinkt zoals planten voor ramen en tuinmeubilair aanwezig.

Van belang is dat aanvullend wordt beschreven en gemotiveerd waarom de controleur vindt dat er sprake is van een bewoonde indruk. Het is van belang conclusies te trekken uit de verrichte waarnemingen over voornoemde zaken. Het is ook belangrijk de constatering meer te visualiseren. Bij de mededeling 'tuin maakt een verzorgde indruk' kan bij iedereen een ander beeld bestaan. Een foto van het recreatieverblijf, met daarbij een beschrijving waar deze verzorgde indruk uit bestaat, is dan ook zeer waardevol.

Onrechtmatig verkregen bewijs

Er bestaat in het bestuursrecht, in tegenstelling tot het strafrecht, geen rechtsregel die ieder gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs verbiedt. In een uitspraak van 4 februari 2000 (AB 2000, 242) overweegt de Afdeling Bestuursrechtspraak wel dat het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs niet is toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een manier die indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht. Het gebruik van dergelijk bewijs is in alle gevallen onrechtmatig.

2.4.5 Instrumenten

Indien door middel van bovenstaande middelen genoeg bewijs is geleverd voor permanente bewoning, kan het gemeentebestuur overgaan tot handhaving van de vigerende bestemmingsplannen.

Handhaving is bestuursrechtelijk optreden en heeft betrekking op de inzet van instrumenten om, zowel preventief als repressief, de naleving van bestuursrechtelijke voorschriften te bewerkstelligen.⁵⁷ Bij bestuursrechtelijk optreden heeft de gemeente de keuze uit de toepassing van bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Dient er in het geval van permanente bewoning te worden overgegaan tot handhaving, dan zal er een keuze gemaakt moeten worden. Deze keuze bestaat uit het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom. Tegen permanente bewoning kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd, omdat het legaliteitsbeginsel eist dat voor het opleggen van een bestuurlijke boete een zo specifiek mogelijk wettelijke grondslag aanwezig moet zijn. Er zal door de bijzondere wetgever bepaald dienen te worden of voor de permanente bewoning van een recreatiewoning een boete kan worden opgelegd, hoe hoog deze boete dan moet zijn en welk bestuursorgaan bevoegd is. Dit is echter niet uitdrukkelijk bepaald door de bijzondere wetgever.⁵⁸

Wanneer een besluit tot het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom wordt genomen, dient de overtreder eerst te worden gehoord en moet deze in de gelegenheid zijn gesteld om zijn zienswijze omtrent dit besluit kenbaar te maken (artikel 4:8 Awb). Deze zienswijze en de bedenkingen van de overtreder dienen bij het uiteindelijk te nemen besluit in de belangenafweging te worden meegenomen. Vervolgens dient het besluit om over te gaan tot bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom schriftelijk aan de

⁵⁷ Goorden 2004, p.

⁵⁸ Goorden 2004, p.

belanghebbende te worden medegedeeld.

Bestuursdwang⁵⁹

In artikel 5:21 Awb is de mogelijkheid voor het toepassen van bestuursdwang opgenomen en luidt als volgt: *‘De bestuursdwang bevoegdheid is de bevoegdheid tot het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan feitelijk optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorstel gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.’*

Het college van B&W heeft de bevoegdheid om een situatie die strijdig is met een wettelijk voorschrift, feitelijk in overeenstemming te brengen met dat voorschrift. De bevoegdheid tot toepassen van bestuursdwang wordt vermeld in artikel 125 tot en met 135 Gemeentewet. Met het toepassen van bestuursdwang gaat de gemeente over tot handhaving van de overtreden regel en heeft de gemeente de mogelijkheid om de kosten te verhalen op de overtreder. Bestuursdwang is ten eerste een herstelsanctie, omdat het als functie heeft het herstel van de oude situatie.

De beslissing van het college van B&W om bestuursdwang toe te passen is een beschikking en zodoende een besluit in de zin van de Awb (artikel 5:24 jo. 1:3 Awb). Aan de overtreder en eventuele andere belanghebbenden wordt de bestuursdwangbeschikking medegedeeld. Hierbij wordt altijd een termijn (de begunstigingstermijn) gegeven aan de betrokkene om de zaken zelf op orde te stellen (artikel 5:24 lid 2, 3 en 4). Indien dit gebeurt zal de bestuursdwang niet worden uitgevoerd, omdat de ongewenste situatie immers al is beëindigd.

Wanneer de betrokkene zelf niet zorgt voor beëindiging van de ongewenste situatie dan kan het bestuur overgaan tot feitelijke uitvoering van de bestuursdwang. De verschillende bevoegdheden die het bestuur hiervoor heeft gekregen zijn opgenomen in de artikelen 5:27 t/m 5:30 Awb.

Wanneer de bestuursdwang is uitgevoerd, kunnen de hierbij gemaakte kosten worden verhaald op de overtreder. Deze kunnen door middel van een dwangbevel worden ingevorderd (artikel 5:26 Awb).

Door het bevoegde bestuursorgaan, in dit geval het gemeentebestuur, kan worden afgezien van het hanteren van bestuursdwang. In plaats daarvan kan aan de overtreder een last onder dwangsom worden opgelegd (artikel 5:32 lid 1 Awb).

Last onder dwangsom⁶⁰

Bij handhavend optreden tegen permanente bewoning kiezen de meeste gemeentebesturen voor het opleggen van een last onder dwangsom. Met het opleggen van een dwangsom wordt feitelijk gevraagd ‘maak de overtreding ongedaan, anders moet u een bepaald bedrag betalen’. Dit kan een bedrag ineens zijn, een bedrag per tijdseenheid of een bedrag per overtreding (artikel 5:32 lid 4).

De bevoegdheid van het gemeentebestuur om een last onder dwangsom op te leggen vloeit voort uit artikel 5:32 lid 1 Awb en luidt: *‘Een bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.’* Een last onder dwangsom strekt ertoe (om binnen een begunstigingstermijn) de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. In de beschikking wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Meestal zal het gemeentebestuur, voor zij daadwerkelijk een dwangsomaanschrijving verstuurt, eerst een ‘vooraanschrijving’ of een ‘voorwaarschuwing’ versturen. In veel gevallen zal de aangeschrevene daarin uitgenodigd worden voor een gesprek. Indien dit overleg niet leidt tot een oplossing, zal de gemeente de handavingsprocedure daadwerkelijk starten. De dwangsombeschikking zal zowel naar het recreatieadres als het woonadres worden gestuurd. Beide brieven dienen in verband met de bewijslast aangetekend verzonden te zijn.

Wanneer het gemeentebestuur daadwerkelijk zijn handavingsbevoegdheid wil uitoefenen, dan moet aan de volgende eisen worden voldaan:

- Het besluit moet op schrift worden gesteld.
- Aan de overtreder moet worden gemeld welk voorschrift is of wordt overtreden.⁶¹
- De inhoud van de last moet worden beschreven.
- Er moet een bevel worden gegeven waaraan binnen een bepaalde tijd, de begunstigingstermijn, moet worden voldaan, anders moet de overtreder een dwangsom verbeuren aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort.
- Bekend maken op welke wijze de dwangsom wordt opgelegd (per overtreding, per tijdseenheid of ineens)
- Het maximumbedrag van de te verbeuren dwangsom(men) moet bekend worden gemaakt.

⁵⁹ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 442, 443.

⁶⁰ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 443.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld ABRS 23 maart 1998, AB 277.

Begunstigingstermijn

Artikel 5:32, vijfde lid, van de Awb bepaalt dat een termijn moet worden gegund, waarbinnen de overtreder de illegale situatie, de permanente bewoning, zonder een dwangsom te verkrijgen kan beëindigen. De termijn moet lang genoeg zijn om de last te kunnen uitvoeren. Als iemand niet in staat is om binnen deze termijn de onrechtmatige bewoning te beëindigen, dan kan deze persoon met redenen omkleed aangeven waarom hem een langere begunstigingstermijn moet worden gegeven. De dwangsombeschikking gaat pas materieel werken indien de gestelde termijn is verlopen en pas vanaf dat moment kan de dwangsom verbeurd worden verklaard. In het geval van permanente bewoning van recreatiewoningen dient er iedere tijdseenheid een controle te worden uitgevoerd, waardoor iedere gestelde tijdseenheid een dwangsom verbeurd kan worden verklaard.

Hoogte

Hoe hoog een dwangsom mag zijn is niet wettelijk vastgesteld. Op grond van artikel 5:32, vierde lid, van de Awb kan een bestuursorgaan een bedrag ineens vaststellen, een bedrag per tijdseenheid vaststellen of een bedrag per overtreding vaststellen. Het doelmatigst bij het permanent bewonen van een recreatiewoning is de oplegging van een dwangsom per tijdseenheid. Bij de vaststelling van de hoogte van het bedrag heeft het bestuur een ruime mate van beleidsvrijheid. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Het bedrag mag niet hoger zijn dan voor het gewenste effect nodig is. Het mag een rol spelen welk financieel voordeel zou (kunnen) worden behaald met voortzetting (of herhaling) van de overtreding. Er mag echter niet worden meegewogen welk voordeel reeds is behaald.⁶² Het recht tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop deze is verbeurd (artikel 5:35 lid 1 Awb).

De handhavingkosten kunnen alleen worden verhaald wanneer bestuursdwang wordt toegepast. Kiest de gemeente voor een last onder dwangsom, dan biedt de Awb geen mogelijkheden tot kostenverhaal.

Samenloopregeling

Bestuursdwang en een last onder dwangsom kan allebei worden opgelegd, echter niet tegelijkertijd. Het gemeentebestuur kan eerst kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom en vervolgens voor het toepassen van bestuursdwang. De artikelen 5:31 en 5:36 Awb bevatten anti-samenloopbepalingen door te eisen dat een beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet kan worden genomen, zolang een terzake van de betrokken overtreding genomen dwangsombeschikking niet is ingetrokken, en andersom.

2.4.6 Bezwaar en beroep

Na het geven van een zienswijze kan de gemeente alsnog een besluit nemen om bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen.

De beslissing van het college van B&W om bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen is een beschikking en zodoende een besluit in de zin van de Awb (artikel 1:3 Awb). De rechtsbescherming is hierdoor de 'gewone' rechtsbescherming tegen een besluit van het college B&W (hieronder vallen de gebruikelijke normen van hoofdstuk 3 en 4 Awb en de ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur).

Binnen zes weken na verzending van de bestuursdwangbeschikking of dwangsombeschikking kan dan bezwaar worden gemaakt bij het college van burgemeesters en wethouders (artikel 6:7 jo 6:8 Awb).

Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard kan men daarna beroep instellen bij de rechtbank.

Wanneer geen gebruik wordt gemaakt van de rechtsmiddelen, dan kan bestuursdwang worden toegepast of de dwangsom worden opgelegd.

⁶² zie ABRS 13 maart 2001, BR 2001, p. 591.

2.5 De persoonsgebonden vrijstelling

De wijziging van artikel 20 Bro 1985 kan bij een actueel overzicht van ontwikkelingen rondom de bestrijding van permanente bewoning niet onbesproken blijven.⁶³ Dit gewijzigde artikel, dat op 1 juni 2007 in werking is getreden, voorziet erin dat op grond van artikel 19 lid 3 Wro vrijstelling kan worden verleend voor een wijziging in het gebruik van een recreatiewoning ten behoeve van bewoning. De persoonsgebonden vrijstelling is een aanvullende (wettelijke) vrijstellingsmogelijkheid. Het gaat er verder om de uiterlijk op de peildatum van 31 oktober 2003 al bestaande probleemsituaties zo spoedig mogelijk aan te pakken.

2.5.1 Het rijksbeleid

De Tweede Kamer heeft op 26 april 2005 een veelbesproken motie over recreatiewoningen aangenomen, de zogenoemde motie Veenendaal⁶⁴. Ter uitvoering van deze motie is een wijziging aangebracht in artikel 20 Bro 1985. Hierdoor krijgen bewoners van recreatiewoningen de mogelijkheid om permanent te mogen wonen in een recreatiewoning. In de brief van 11 november 2003 gaf de minister al de mogelijkheid om een persoonsgebonden beschikking af te geven. Deze gedoogregeling blijft, met invoering van de persoonsgebonden vrijstelling, zoals deze is. In het beleidskader heeft de minister als peildatum 31 oktober 2003 genoemd, welke ook gehanteerd wordt voor de persoonsgebonden vrijstelling.

Degene die een recreatiewoning in strijd met de bestemming 'recreatie' wil gebruiken als hoofdverblijf, vraagt in feite van de gemeente een afwijking van de bestemming 'recreatie'. In artikel 19 Wro is de grondslag gegeven voor afwijking van het bestemmingsplan. De regeling, vervat in artikel 19 lid 3 Wro, bepaalt dat het college van B&W vrijstelling kan verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te geven gevallen. Hieraan is uitvoering gegeven in artikel 20 Bro 1985. Dat artikel bevat de opsomming van gevallen, die in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19 lid 3 Wro. Ik kom zo dadelijk terug op de voorwaarden die gesteld zijn aan het verlenen van deze vrijstelling (zie paragraaf 2.5.3).

In de motie wees Veenendaal⁶⁵ op de beperkte rechtsbeschermingsmogelijkheden in geval van een afwijzing van een verzoek om te gedogen. Tegen de weigering om te gedogen staat op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak inderdaad in beginsel geen bezwaar of beroep open.⁶⁶ Dit wordt als onwenselijk gezien in situaties waarin gemeenten geen aantoonbaar helder en consequent handhavingsbeleid voeren en vervolgens een verzoek om te gedogen afwijzen. Nu kan de bewoner in plaats van een gedoogbeschikking, om een vrijstelling van het bestemmingsplan ex. artikel 19 lid 3 Wro verzoeken. Indien dat verzoek niet wordt ingewilligd, staat daartegen wél bezwaar en beroep open. Letterlijk stelt de motie 'dat de regering ervoor moet zorgen dat bewoners een persoonsgebonden gedoogbeschikking kunnen krijgen en deze beschikking ook bij de gemeente op kunnen eisen'. Met de wijziging van artikel 20 Bro 1985 wordt een wettelijke basis gecreëerd voor een opvraagbare beschikking.

2.5.2 Het decentraal beleid

Het college van B&W kan vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Het derde lid van artikel 15 Wro is van overeenkomstige toepassing (artikel 19 lid 3 Wro). Bewoners kunnen deze vrijstelling aanvragen bij hun gemeente. Wanneer verlening van een vrijstelling strijd op zou leveren met het geldende handhavingsbeleid van de gemeente, dan dient de vrijstelling te worden geweigerd (artikel 20 lid 5 Bro 1985).

2.5.3 Voorwaarden

Artikel 20 lid 1 onder g Bro 1985 stelt een aantal voorwaarden aan het verlenen van deze vrijstelling. Wat betreft die nog te noemen voorwaarden is aansluiting gezocht bij de motie en aan voorwaarden die voor het nemen van een persoonsgebonden beschikking gesteld zijn in de brief van de minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 november 2003 en d.d. 29 november 2005.⁶⁷

⁶³ Stb.2007, 107.

⁶⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29800 XI, nr. 120.

⁶⁵ VVD-Tweede-Kamerlid Jelleke Veenendaal.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld ABRS 4 juli 2007, nr. 200609277/1.

⁶⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr.22 en Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 69.

Als een vrijstelling niet in strijd is met het door de gemeente op 31 oktober 2003 gevoerd handhavingsbeleid ten aanzien van het gebruik van recreatiewoningen, kan het college van B&W een persoonsgebonden vrijstelling verlenen mits:

- de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont;
- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- de bewoning niet in strijd is met de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Reconstructiewet concentratiegebieden; (artikel 20 lid 1 sub g en lid 5 Bro jo. artikel 19 lid 3 Wro).

De uitwerking van deze voorwaarden zijn eerder aan de orde komen in paragraaf 2.3.4 en zijn ook hier van toepassing.

De vrijstelling geldt uitsluitend voor de aanvrager en de in de vrijstelling met name genoemde meerderjarige huisgenoten die vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 (en daarna onafgebroken) in de recreatiewoning wonen (artikel 20 lid 4 Bro 1985). De vrijstellingsregeling verbiedt het de vrijstellingshouder(s) niet om in de recreatiewoning na die datum met anderen te gaan wonen. Betreffende personen kunnen in de recreatiewoning gaan medewonen, maar ze komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden vrijstelling. Een vrijstelling vervalt bij beëindiging van de bewoning door de desbetreffende vrijstellinghouder, dus ook op het moment dat de woning wordt verkocht (artikel 20 lid 4 Bro 1985). De recreatiebestemming van de woning herleeft automatisch en de gemeente zal de recreatiebestemming actief moeten handhaven.

In bijlage 5 is een stroomschema opgenomen welke gemeentebesturen kunnen hanteren voor afgifte van een persoonsgebonden vrijstelling.

2.5.4 Tijdelijkheid

De regeling in artikel 20 Bro 1985 die voorziet in de mogelijkheid om persoonsgebonden vrijstellingen te verlenen, heeft een tijdelijk karakter. Naar verwachting treedt op 1 januari 2008 de nieuwe Wro in werking. In verband met deze nieuwe wet zal ook een nieuw Bro worden vastgesteld. Het nieuwe Bro zal dan *niet* de regeling voor persoonsgebonden vrijstellingen bevatten. Dit betekent dat de periode voor bewoners van recreatiewoningen om een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen, in beginsel eindigt bij de inwerkingtreding van het nieuwe Bro, eveneens naar verwachting op 1 januari 2008. Alle aanvragen voor een persoonsgebonden vrijstelling die zijn ingediend voordat het 'oude' Bro vervalt, zullen nog volgens de oude regeling worden behandeld.⁶⁸ Achtergrond hiervan is dat de minister erop rekent, dat gemeenten voldoen aan haar oproep om ervoor te zorgen dat op 31 december 2005 het gebruik van alle recreatiewoningen geheel in lijn is met de alsdan geldende bestemming (behoudens in gevallen van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen).

2.5.5 Bezwaar en beroep

Een persoonsgebonden vrijstelling heeft hetzelfde rechtsgevolg als een persoonsgebonden beschikking, namelijk de toestemming van het gemeentebestuur aan de huidige bewoner(s) van een recreatiewoning om in de recreatiewoning te kunnen blijven wonen.

Het belangrijkste verschil is dat bij een afwijzing van een persoonsgebonden vrijstelling wél sprake is van een besluit in de zin van de Awb. De persoonsgebonden vrijstelling is een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan. Het is hiermee een beschikking ex. artikel 1:3 lid 2 Awb. Dat is dus ook het geval indien de gemeente weigert een besluit te nemen. Er is dan sprake van een fictieve weigering waartegen bezwaar en beroep openstaat bij de bestuursrechter (artikel 6:2 Awb).

⁶⁸ VROM 7377/juli 2007.

3.

Knelpunten & Initiatieven

Knelpunten en initiatieven in het beleid en de wet- en regelgeving.

Nadat ik in het vorige hoofdstuk het huidige beleid en de wet- en regelgeving inzake permanente bewoning van recreatiewoningen in de provincie Noord-Holland in kaart heb gebracht, zal ik in dit hoofdstuk stilstaan bij de knelpunten in het rijksbeleid en de wet- en regelgeving en de initiatieven die naar voren zijn gekomen, welke verandering kunnen brengen in de (bestuursrechtelijke) juridische situatie van bewoners van recreatiewoningen. Hierdoor kan ik in mijn advies ten behoeve van bewoners van recreatiewoningen, inspelen op (toekomstige) veranderingen in het beleid en de wet- en regelgeving.

3.1 Het begrip ‘gevoerd handhavingsbeleid’

Het gewijzigde artikel 20 lid 5 Bro 1985 stelt dat een persoonsgebonden vrijstelling *moet* worden geweigerd, indien de gemeenten op 31 oktober 2003 beschikte over ‘gevoerd handhavingsbeleid’. Er heerst onduidelijkheid rond dat laatste begrip, in combinatie met de verplichting om een vrijstelling te weigeren.

Het vijfde lid van het gewijzigde artikel 20 Bro 1985 luidt om precies te zijn als volgt:

‘Vrijstelling als bedoeld in het eerste lid, onder g, wordt in elk geval geweigerd, indien verlening in strijd zou zijn met door de gemeente op 31 oktober 2003 gevoerd handhavingsbeleid ten aanzien van het gebruik van recreatiewoningen.’

Maar wat wordt er nou precies bedoeld met ‘gevoerd handhavingsbeleid’? Uit de nota van toelichting⁶⁹ blijkt dat de minister van oordeel is dat van een gevoerd handhavingsbeleid sprake is ‘indien een gemeente een beleid heeft vastgesteld en kenbaar gemaakt met een visie op hoe zij haar beleid denkt te handhaven, in dat verband tevens een peildatum waarop zij gaat handhaven heeft vastgesteld en kenbaar gemaakt, alsmede dat beleid daadwerkelijk uitvoert’.

Mr. M.H. Blokvoort⁷⁰ schetst in het artikel ‘*De bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen: stand van zaken anno 2008*’⁷¹ een goed beeld over de onduidelijkheid die heerst rondom het genoemde begrip. Ik citeer mr. M.H. Blokvoort: ‘Wanneer wordt beleid nou daadwerkelijk uitgevoerd? Uit de passage uit de nota van toelichting⁷² lijkt voort te vloeien dat daarvoor in ieder geval niet voldoende is dat de gemeente ter uitvoering van de brief uit 2003 een handhavingsbeleid heeft vastgesteld. Is dan wel voldoende dat de gemeente ter uitvoering van dat beleid regelmatig toezicht houdt, of is nodig dat daadwerkelijk handhavingsbesluiten zijn genomen? En indien dat laatste het geval is, moet dan ook een handhavingsbesluit zijn genomen ten aanzien van de woning waarop het ingediende vrijstellingsverzoek betrekking heeft, of is voldoende dat voor een aantal (andere) woningen binnen de gemeentegrenzen een handhavingsbesluit is genomen? Dat laatste lijkt me redelijk. Daarbij betrek ik onder meer dat veel gemeenten uit het oogpunt van beschikbare capaciteit niet tegelijkertijd tegen alle gevallen van permanente bewoning kunnen optreden, maar zijn aangewezen op een gefaseerde aanpak. Dat geldt zeker voor gemeenten waar permanente bewoning op grote schaal voorkomt’.

Voor zover bekend, is er nog geen rechtspraak over de uitleg van artikel 20 lid 5 Bro 1985 verschenen.

Blokvoort wijst nog op een andere opmerking die in de nota van toelichting over artikel 20 lid 5 Bro 1985 wordt gemaakt: De regeling houdt niet alleen in dat de vrijstelling *moet* worden geweigerd indien een handhavingsbeleid wordt gevoerd, maar ook dat die vrijstelling in beginsel *moet* worden verleend indien nog geen beleid wordt gevoerd. De beleidsvrijheid van gemeenten zou in die situatie materieel behoorlijk worden beperkt. Volgens Blokvoort is dit een wel vergaande uitleg, die in ieder geval niet wordt gedragen door de tekst van artikel 20 lid 5 Bro 1985. Ook betwijfelt hij of de Afdeling bestuursrechtspraak deze uitleg overneemt. In dat verband kan worden gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2007⁷³. In deze uitspraak vernietigt de Afdeling het besluit van B&W van Oirschot waarbij afwijzend is beslist op een verzoek van belanghebbenden om handhavend op te treden tegen de permanente bewoning op het park ‘De stille Wille’. Deze afwijzing was mede

⁶⁹ Stb.2007, 107.

⁷⁰ Advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.

⁷¹ Blokvoort 2008, p. 152-157.

⁷² Stb.2007, 107, Nota van toelichting.

⁷³ Nr. 200703680/1.

ingegeven door het feit dat de gemeenteraad nog geen handhavingsbeleid had vastgesteld. De Afdeling vindt echter dat 'de beslissing om niet handhavend op te treden niet kan worden gedragen door dit talmen van de raad'. Mede gelet op deze uitspraak is het moeilijk voor te stellen dat de Afdeling artikel 20 lid 5 Bro 1985 onder alle omstandigheden zo zal uitleggen, dat de afwezigheid van een gevoerd handhavingsbeleid *moet* leiden tot het verlenen van vrijstelling. De hier besproken passage uit de nota van toelichting zal zijn ingegeven door de steeds terugkerende wens om duidelijkheid over de aanpak van permanente bewoning. Het kan volgens Blokvoort niet de bedoeling zijn dat de behoefte aan duidelijkheid zodanig in de wetgeving wordt vertaald, dat het niet daadwerkelijk handhaven leidt tot het (ongewild) legaliseren van permanente bewoning.

Initiatief

In een recente brief van minister Cramer d.d. 27 december 2007⁷⁴ aan de Tweede Kamer erkent de minister dat er onduidelijkheid heerst rond het begrip 'gevoerd handhavingsbeleid', in combinatie met de verplichting om een vrijstelling te weigeren. In deze brief worden dan ook maatregelen aangekondigd om onduidelijkheid over dit begrip weg te nemen. De maatregelen waarover de minister het in deze brief heeft, vloeien voort uit de steeds weer terugkerende wens om duidelijkheid over de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. In paragraaf 3.2 komt de wens naar duidelijkheid over de aanpak uitgebreid terug.

De maatregel die in dit kader wordt genomen is het schrappen van het huidige artikellid 20.5 Bro, waarin staat dat vrijstelling moet worden geweigerd indien de gemeente op 31 oktober 2003 beschikte over 'gevoerd handhavingsbeleid'. Uitgangspunt van beleid is de bestaande bevoegdheid van B&W om al dan niet ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan, bij een wijziging in het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning. Bij het aanvragen van een ontheffing moet worden voldaan aan de bestaande voorwaarden, waaronder bewoning op 31 oktober 2003. Daarbij wordt de volgende regel gehanteerd. Een gemeente die zelf niet binnen redelijke termijn na aanvang van een onrechtmatige bewoning aantoonbaar uitvoering heeft gegeven aan het handhavingsbeleid, kan formeel nog wel een ontheffing weigeren aan de desbetreffende aanvrager-bewoner-van-voor-31-oktober-2003, maar zij zal dat extra goed moeten motiveren. Dat geldt zeker indien het gaat om langdurig bestaande en feitelijk gedoogde onrechtmatige situaties. De aanvrager kan immers die afwijzende beslissing aan de rechter voorleggen, die tot de conclusie kan komen dat een dergelijke weigering in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Aldus wordt tegemoetgekomen aan de intentie van de minister dat dergelijke bewoners binnen dergelijke gemeenten en ontheffing zullen kunnen krijgen.

● ● **3.2 Onduidelijkheid voor de burger**

Er bestaat onduidelijkheid voor de burger over de uitwerking van het beleidskader voor concrete situaties van onrechtmatige bewoning.

Wat mij tijdens dit onderzoek is opgevallen is de terugkerende wens om duidelijkheid over de aanpak van permanente bewoning. De minister heeft al in de brief van 31 november 2003 aangegeven dat het van groot belang is dat voor de burger op de kortst mogelijke termijn duidelijkheid ontstaat voor zijn concrete situatie. Er moet duidelijkheid komen in de rechtspositie van burgers. Daarom verzocht de minister provincies en gemeenten om binnen het gegeven verruimde rijksbeleidskader, zo snel mogelijk al die maatregelen te treffen die voor de verdere uitwerking en concretisering voor afzonderlijke situaties nodig zijn. De minister verwachtte van provincies en gemeenten dat zo snel mogelijk, maar uiterlijk 31 december 2004, uitsluitend werd geboden over de uitwerking van het beleidskader voor concrete situaties van onrechtmatige bewoning.⁷⁵ Op dat datum diende voor alle op 31 oktober 2003 voorkomende concrete situaties van onrechtmatige bewoning duidelijkheid te zijn geboden aan de betreffende burgers. Indien op 31 december 2004 de bedoelde duidelijkheid niet werd geboden, dan zou de minister met de haar ten dienste staande middelen die duidelijkheid geven en beslissingen nemen en zo nodig aanvullende maatregelen treffen.

Vervolgens heeft de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg d.d. 17 oktober 2007 in meerderheid aangegeven eindelijk een oplossing en duidelijkheid te willen rondom de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in gemeenten die geen duidelijkheid verschaffen. Daarbij is ook ontevredenheid geuit over de uitvoeringspraktijk met name waar het de handhaving betreft. De minister heeft tijdens dit overleg aangegeven niet te willen treden in decentrale bevoegdheden. Lokale overheden moeten de duidelijkheid bieden aan bewoners, binnen de door het Rijk gestelde kaders met de daarvoor beschikbare instrumenten.

⁷⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 83.

⁷⁵ MVROM 2004, kenmerk VI/O/11935/Dir/Kul.

Dit impliceert dat voor burgers nog steeds onduidelijkheid bestaat over de uitwerking van het beleidskader. Minister Cramer van VROM heeft, in reactie op de toezeggingen die tijdens het A.O. zijn gedaan, een nieuwe brief over permanente bewoning aan de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁶ In deze brief geeft de minister een overzicht van de acties die gemeenten hebben ondernomen naar aanleiding van de brief uit 2003. Het overgrote deel van de gemeenten (90 procent) blijkt de gewenste duidelijkheid te hebben gegeven over de wijze waarop zij met de problematiek omgaan. Desalniettemin levert de uitvoering van dit beleid en met name het handhavingsbeleid volgens de VNG in een aantal gemeenten nog problemen op. Ook volgens de minister bestaan er nog steeds veel 'probleemgevallen'. Daaronder verstaat zij de gevallen waarin de permanente bewoning voor 31 oktober 2003 is aangevangen en waarin nog steeds geen duidelijkheid bestaat over de vraag of de bewoning mag worden voortgezet.

Uitvoering van het beleid

In de praktijk blijft de uitvoering van de handhaving achter ten opzichte van het legaliseren en gedogen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Vaak kiezen gemeenten overigens niet alleen voor handhaving. In die gevallen vindt eerst een (ruimtelijke) afweging plaats waar kan worden gelegaliseerd en waar dat niet wenselijk is, welke bewoners in aanmerking kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking of – vrijstelling. De categorie, die na legalisering en gedogen overblijft en waarop handhaving wordt toegepast, komt in de uitvoering dan pas als laatste aan bod. Ook hebben gemeenten soms met de uitvoering gewacht vanwege politieke ontwikkelingen op dit gebied. Uit reacties van handhavende gemeenten blijkt dat het moeite kost om de uitvoering te organiseren. Er is in sommige gevallen sprake van een opgelopen achterstand, welke vraagt om capaciteit en of middelen voor inventarisaties, bewijsvoering en juridische procedures. Sommige gemeenten geven er om die reden blijk van de handhaving van met name de gevallen van onrechtmatige bewoning-van-voor-31-oktober-2003 juist geen prioriteit te geven. Zij richten zich op gevallen van na die datum, waarbij dan vooral de inschrijvingen in de GBA worden gebruikt.

Het gaat dus meestal om situaties waarin gemeenten geen gebruik maken van de geboden mogelijkheden om te legaliseren of te gedogen, maar kiezen voor handhaving, terwijl er nog geen feitelijke stappen zijn ondernomen om de permanente bewoning daadwerkelijk te beëindigen. Er is dan dus wel (handhavings)beleid vastgesteld, maar dit beleid wordt nog niet uitgevoerd.

Opvallend is dat de minister van mening is dat in deze situaties nog géén duidelijkheid bestaat. Je zou ook kunnen zeggen dat die duidelijkheid met het vastgestelde beleid wél bestaat. De minister denkt daar anders over:

Duidelijkheid is er pas indien ook daadwerkelijk feitelijke stappen zijn ondernomen om tot beëindiging van de permanente bewoning te komen. De reden dat in deze gevallen nog niet actief handhavend wordt opgetreden, wordt volgens de minister vooral veroorzaakt doordat gemeenten prioriteit geven aan de gevallen waarin wordt gelegaliseerd of gedoogd en doordat de voor handhaving benodigde capaciteit ontbreekt.

Initiatieven

Capaciteitsproblemen of niet, de minister wil dat ook in de 'probleemgevallen' snel duidelijkheid wordt gecreëerd. Om dat te bereiken, kondigt zij aan dat zij gemeenten waar uitvoering en handhaving een probleem is, schriftelijk zal verzoeken om tot uitvoering van het beleid over te gaan, waarbij tot op persoonsniveau duidelijkheid moet worden verschaft (ook als dit betekent dat handhavend wordt opgetreden).

Het schriftelijk verzoek van de minister komt aan bod in paragraaf 3.2.1. In de tweede plaats wil zij de mogelijkheid verruimen om vrijstelling op grond van artikel 19 lid 3 Wro te verlenen. Ik kom daar zo dadelijk op terug (zie par. 3.2.2). Ten slot stelt de minister in het vooruitzicht dat in de nieuwe Wro zal worden geregeld dat bewoners op verzoek een persoonsgebonden ontheffing moeten krijgen indien niet voor een bepaalde datum duidelijkheid door de gemeente is geboden. Ook aan deze aangekondigde maatregel besteed ik hierna aandacht (zie par. 3.2.3). De minister hoopt hiermee dat de uitvoeringsknelpunten in gemeenten die de recreatieve bestemming wensen te handhaven, kunnen worden opgelost en derhalve dat duidelijkheid wordt gecreëerd in het beleid.

3.1.1 schriftelijk verzoek om tot uitvoering van het beleid over te gaan

De minister heeft alle gemeenten een brief gestuurd, over de brief van 27 december 2007 van het Kabinet aan de Tweede Kamer. Daarmee geeft de minister uitvoering aan de toezeggingen aan de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 23 januari 2008. In deze brief van d.d. 20 maart 2008⁷⁷ worden - naar aanleiding van de recent aangenomen motie van Neppérus en Vermeij (31 200 XI, nr. 105) - alle gemeenten opgeroepen om – indien van toepassing – feitelijk uitvoering te geven aan het voor de betreffende gemeente geldende beleid voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, danwel de uitvoering hiervan te versnellen, zodanig dat tot op persoonsniveau duidelijkheid wordt verschaft aan betrokkenen.

⁷⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 83.

⁷⁷ MVROM 2008, kenmerk 2008016293.

Tevens heeft de minister, als aanvulling op het door het Rijk gestelde beleidskader, aan alle gemeentebesturen kenbaar gemaakt welke twee maatregelen (zie paragraaf 3.1.2 en 3.1.3) het Rijk treft om bij te dragen aan de beoogde afronding van de problematiek rondom recreatiewoningen.⁷⁸

Met deze brief hoopt de minister een duidelijk signaal af te geven dat die gemeenten ook daadwerkelijk van hun decentrale bevoegdheid gebruik dienen te maken en hun beleid ook daadwerkelijk dienen uit te voeren. De VROM-Inspectie zal, in goed overleg met de VNG en de Recron, waar nodig en mogelijk gemeenten ondersteunen bij het oplossen van knelpunten in de uitvoering van de handhaving. Een voorbeeld hiervan is de handreiking “Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen” die medio 2007 beschikbaar is gesteld. Ondersteuning zal verder plaatsvinden door kennis en ervaringen uit te wisselen of door specifieke advisering over de uitvoering aan individuele gemeenten, met in achtneming van de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf.

Lokale overheden hebben door de te treffen maatregelen meer ruimte gekregen en kunnen hier hun beleid op aanpassen en feitelijk uitvoering gaan geven aan het voor hun gemeente geldende beleid voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, danwel de uitvoering hiervan versnellen, zodanig dat tot op persoonsniveau duidelijkheid kan worden verschaft aan betrokkenen.

De minister kan wel willen dat duidelijkheid wordt gecreëerd, maar het blijft de bevoegdheid van gemeentebesturen om invulling te geven aan het beleid. De minister heeft geen bevoegdheid (tot aanwijzing of iets dergelijks) om gemeenten in de door haar gewenste richting te duwen. De brief moet dus vooral worden gezien als bestuurlijk drukmiddel. Het wetsvoorstel voor een nieuw Wet ruimtelijke ordening (TK 2002/03, 28 916) bevat overigens wel een bevoegdheid van de minister om gemeenten in individuele gevallen tot handhaving te dwingen. Deze nieuw Wro zal waarschijnlijk medio 2008 in werking treden.

3.1.2 Verruiming persoonsgebonden vrijstellingsmogelijkheid

Een van de maatregelen die de minister treft om bij te dragen aan de beoogde afronding van de problematiek rondom recreatiewoningen is een verdere verruiming van de mogelijkheden voor het verlenen van een persoonsgebonden vrijstelling. De minister gaat ervan uit dat de bewoners-van-voor-31-oktober-2003 en gemeenten hierdoor voldoende mogelijkheden wordt geboden om de gewenste duidelijkheid te creëren.

De minister heeft aangegeven de mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor het verlenen van een persoonsgebonden vrijstelling te verruimen door:

- [1] de huidige mogelijkheid voor onrechtmatige bewoners-van-voor-31-oktober-2003 om een vrijstelling aan te vragen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning, ononderbroken te laten voortduren. Omdat die mogelijkheid eigenlijk zou vervallen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (naar verwachting medio 2008) zal de minister de mogelijkheid ook in dat nieuwe Besluit opnemen.
- [2] daarbij wordt – zoals we eerder zagen - het huidige artikellid 20.5 Bro 1985 geschrapt, waarin staat dat vrijstelling *moet* worden geweigerd indien de gemeente op 31 oktober 2003 beschikte over ‘gevoerd handhavingsbeleid’.

Zoals u in paragraaf 3.1 heeft gezien, bestond er onduidelijkheid rond dat laatste begrip, in combinatie met de verplichting om een vrijstelling te weigeren.

[1] De vrijstellingsmogelijkheid blijft

Dit gebeurt door de huidige mogelijkheid voor onrechtmatige bewoners-van-voor-31-oktober-2003 om een vrijstelling aan te vragen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning, ononderbroken te laten voortduren. Anders dan aanvankelijk de bedoeling was (zie paragraaf 2.6.3) komt de persoonsgebonden vrijstelling niet te vervallen met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en het nieuwe Bro. De vrijstellingsmogelijkheid zal dus in dat nieuwe Besluit worden opgenomen.

De minister laat zich nog niet uit over de vraag hoe deze vrijstellingsmogelijkheid in de nieuwe Wro terugkeert. Bekend wordt verondersteld dat de nieuwe Wro geen vrijstellingen meer kent. De nieuwe wetgeving hanteert namelijk het begrip ‘onthefing’ in plaats van ‘vrijstelling’. Zoals bijvoorbeeld de buitenplanse onthefingen, bedoeld voor kruimelgevallen (artikel 3.23 Wro⁷⁹).

⁷⁸ Hiermee worden de maatregelen bedoeld uit de brief van 27 december 2007 van het Kabinet aan de Tweede Kamer (31200 XI, nr. 83). De aanpak van het Kabinet is door de Tweede Kamer met instemming ontvangen (Algemeen Overleg over handhaving op 23 januari 2008).

⁷⁹ De nieuwe Wro is gepubliceerd in *Stb.* 2006, 566.

Blokvoort vermoedt, en ik citeer: “dat dit instrument zal worden gebruikt voor de ‘vertaling’ van het huidige artikel 19 lid 3 Wro jo. artikel 20 Bro 1985. Daartoe zal dan wel een wijziging nodig zijn van het Ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening zoals dat medio vorig jaar is gepubliceerd.”⁸⁰

In artikel 4.3.1 van het Ontwerp-Bro is geregeld in welke gevallen een buitenplanse ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 Wro kan worden verleend. Aan dat artikel zal dan een onderdeel moeten worden toegevoegd.

Blokvoort neemt verder aan dat het de bedoeling van de minister is dat de ontheffing (net als nu) persoonsgebonden is. In dat geval verdient ook artikel 4.3.2 van het Ontwerp-Bro bijzondere aandacht, omdat op grond daarvan een ontheffing overdraagbaar is, tenzij een wettelijke regeling zich daartegen verzet. Ook daarvoor zal de minister dus een regeling moeten gaan treffen.⁸¹

[2] artikel 20 lid 5 Bro 1985 keert niet terug in de nieuwe regelgeving⁸²

Het huidige artikel 20 lid 5 Bro 1985 zal in de nieuwe regelgeving niet terugkeren. Hiermee komt dus de verplichting te vervallen om de vrijstelling te weigeren indien de gemeente op 31 oktober 2003 beschikte over een ‘gevoerd handhavingsbeleid’. Hierdoor lijkt het zo dat de vrijstelling voortaan wél kan worden verleend indien op 31 oktober 2003 een handhavingsbeleid werd gevoerd. Echter het schrappen van de bepaling heeft voor de minister een andere doelstelling. Zij geeft aan dat een gemeente die niet binnen een redelijke termijn na aanvang van de permanente bewoning aantoonbaar uitvoering heeft gegeven aan het handhavingsbeleid, formeel gezien nog wel kan weigeren vrijstelling te verlenen, maar dit nu extra goed zal moeten motiveren. Een weigering kan aan de rechter worden voorgelegd, die het besluit volgens de minister kan vernietigen wegens strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). De doelstelling is kortom dat bewoners waartegen niet actief wordt gehandhaafd, een vrijstelling zullen krijgen. De vraag kan worden gesteld hoe deze doelstelling zich verhoudt tot min of meer vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, die erop neerkomt dat het enkele feit dat gedurende lange tijd niet handhavend is opgetreden, in beginsel niet betekent dat van handhaving moet worden afgezien.⁸³ Blokvoort vraagt zich, gelet op deze rechtspraak, af of de Afdeling te zijner tijd (afhankelijk overigens ook van de wijze waarop een en ander onder de nieuwe Wro wordt geregeld) met een geweigerde vrijstelling steeds zal omgaan op de wijze die de minister voorstaat.

3.1.3 Invoering persoonsgebonden ontheffing

De tweede maatregel die de minister treft is het stellen van een uiterste termijn aan gemeenten waarbinnen duidelijkheid moet zijn gegeven over situaties waarin de permanente bewoning vóór 31 oktober 2003 is begonnen. De minister stelt deze termijn op 1 januari 2010. In het geval van handhaving, moet tenminste sprake zijn van een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom of tot toepassing van bestuursdwang. Doen deze gemeenten dat niet vóór 1 januari 2010, dan moeten de betreffende bewoners op hun aanvraag daartoe een (persoonsgebonden) ontheffing krijgen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning, mits wordt voldaan aan de geldende criteria. Hiervoor is een wettelijke regeling noodzakelijk, waarvan de totstandkoming minimaal een jaar zal vergen.

De minister laat weten inmiddels de procedure van de beoogde wettelijke regeling te hebben gestart. In het wetsvoorstel zal de bovengenoemde verplichting voor gemeenten tot ontheffingsverlening worden opgenomen, welke zal gelden met ingang van de inwerkingtreding van de wet. Dat tijdstip zal dus het einde zijn van de termijn waarop gemeenten uiterlijk de aangegeven duidelijkheid moeten hebben verschaft. Die datum zal nader bij Koninklijk Besluit worden bepaald.⁸⁴

⁸⁰ Zie *start*. 3 mei 2007, 85, p.14 e.v.

⁸¹ Blokvoort 2008, p. 154.

⁸² Blokvoort 2008, p. 154

⁸³ Zie bijvoorbeeld ABRS 12 maart 2003, nr.200203140/1 en ABRS 28 december 2005, nr. 200506146/1. Zie voor een zeer recent voorbeeld ABRS 20 februari 2008, nr.200704436/1.

⁸⁴ Zie MVROM 2008, kenmerk 2008021898.

4.

Conclusie & Aanbevelingen

‘Wat is de bestuursrechtelijke rechtspositie van burgers die vóór of op 31 oktober 2003 een recreatiewoning bewonen in de provincie Noord-Holland en wat heeft nieuw beleid en/of wet- en regelgeving hierin veranderd?’

Bewoning van een recreatiewoning is in strijd met het bestemmingsplan waarin de recreatiewoning gelegen is. Recreatiewoningen hebben namelijk de bestemming ‘recreatie’, waardoor deze alleen gebruikt mogen worden om te recreëren. Wanneer een recreatiewoning wordt *bewoond*, wordt in strijd gehandeld met deze bestemming. De woning wordt dan namelijk gebruikt volgens de bestemming ‘wonen’ of ‘woondoeleinden’.

4.1 Algemeen kader

Bij brief van 11 november 2003 heeft minister Dekker drie opties aangereikt voor de aanpak van het permanent bewonen van recreatiewoningen.

- **Legaliseren van de onrechtmatige bewoning**
- **Afgifte van een persoonsgebonden beschikking**
- **Handhaven van de bestemming ‘recreatie’**

Door het rijk is nooit een voorkeur voor één van de drie voornoemde opties uitgesproken. Zij heeft besluiten hieromtrent altijd aan de decentrale overheden zelf overgelaten. Dit is ook de lijn met de sturingsfilosofie “decentraal wat kan, centraal wat moet” van de Nota Ruimte. Het verband tussen bestemmingsplanwijzigingen (legalisatie), persoonsgebonden beschikkingen en handhaving kan toegelicht worden aan de hand van het stroomschema (1) dat is opgenomen in bijlage 4.

De brief van 11 november 2003 had vooral tot doel gemeenten te bewegen om – vóór 31 december 2004 - duidelijkheid te verschaffen over hun beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen. Daarbij moest het onderscheid gemaakt worden tussen gevallen waarin al op 31 oktober 2003 sprake was van permanente bewoning en gevallen waarin de bewoning na die tijd is aangevangen. Voor de eerstgenoemde gevallen was het vaak onduidelijk welk beleid gemeenten voor deze gevallen voerden. Wat die laatste gevallen betreft, is de zaak duidelijk: gemeenten dienen terstond over te gaan tot handhaving. De minister ging ervan uit dat op 31 december 2005 alle procedurele voorzieningen getroffen zouden zijn en het gebruik van alle recreatiewoningen geheel in lijn zou zijn met de op dat moment geldige bestemming (behoudens in gevallen van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen).

4.2 Onduidelijkheid over het beleid & ontwikkelingen

De minister ging ervan uit dat op 31 december 2005 het dossier ‘recreatiewoningen’ kon worden gesloten. Dat niet alle gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de beleidsbrief van 11 november 2003 en dat deze doelstelling niet behaald is, blijkt uit diverse ontwikkelingen omtrent de aanpak van onrechtmatige bewoning.

Om bestaande probleemsituaties zo spoedig mogelijk aan te pakken, is een aanvullende vrijstellingsmogelijkheid gecreëerd. Op 1 juni 2007 is het gewijzigde artikel 20 Bro 1985 in werking getreden en houdt het volgende in:

- **Op grond van artikel 19 lid 3 WRO kan een vrijstelling worden verleend voor een wijziging in het gebruik van een recreatiewoning ten behoeve van bewoning.**

Een andere belangrijke reden om een aanvullende vrijstellingsmogelijkheid te creëren, was de beperkte rechtsbescherming in geval van een afwijzing van een verzoek om te gedogen.

Desondanks, is tijdens het Algemeen Overleg d.d. 17 oktober 2007 in meerderheid aangegeven dat het gebruik van recreatiewoningen nog steeds niet in overeenstemming is met de alsdan geldende bestemming (behoudens in gevallen van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen). Er dient eindelijk een oplossing te komen en duidelijkheid te worden gecreëerd rondom de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in gemeenten die geen duidelijkheid verschaffen.

Hierop heeft minister Cramer op 27 december 2007 een nieuwe brief over permanente bewoning aan de Tweede Kamer gestuurd. Hieruit blijkt – volgens de VNG – dat de uitvoering van dit beleid en met name het handhavingsbeleid in een aantal gemeenten nog steeds problemen oplevert. Daarnaast bestaan er volgens de minister nog steeds veel ‘probleemgevallen’. Daaronder verstaat zij de gevallen waarin sprake is van permanente bewoning die dateert van vóór 31 oktober 2003 en waarin nog steeds geen duidelijkheid bestaat over de vraag of de bewoning mag worden voortgezet. Het gaat meestal om situaties waarin wel (handhavings)beleid is vastgesteld, maar dit beleid wordt nog niet uitgevoerd. Volgens de minister is er pas *duidelijkheid, indien ook daadwerkelijk feitelijke stappen zijn ondernomen om tot beëindiging van de permanente bewoning te komen.*

Vervolgens heeft de minister in de brief van 27 december 2007 kenbaar gemaakt maatregelen te treffen om bij te dragen aan de beoogde afronding van het dossier recreatiewoningen. De mogelijkheid voor gemeentebesturen om te kiezen voor het verlenen van een persoonsgebonden vrijstelling op grond van 19 lid 3 Wro wordt verruimd. De minister wil dit doen op twee manieren:

- **De mogelijkheid om een persoonsgebonden vrijstelling op grond van artikel 19 lid 3 Wro aan te vragen vervalt *niet* bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en het nieuwe Bro.**

- **Het huidige artikel 20 lid 5 Bro wordt bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en het nieuwe Bro geschrapt, vanwege de onduidelijkheid die bestond over het begrip ‘gevoerd handhavingsbeleid’.**

Tot slot stelt de minister in het vooruitzicht dat ook de resterende groep bewoners (die van gemeenten nog geen uitsluitel hebben gekregen of ze de permanente bewoning wel of niet mogen voortzetten) duidelijkheid krijgt via:

- **De persoonsgebonden ontheffing**

In de nieuwe Wro zal worden geregeld dat bewoners op verzoek een persoonsgebonden ontheffing moeten krijgen, indien niet vóór 1 januari 2010 duidelijkheid door het gemeentebestuur is geboden.

Gemeentebesturen dienen dus vóór 1 januari 2010 duidelijkheid te hebben verschaft aan bewoners van recreatiewoningen. Voor verlening moet worden voldaan aan de geldende criteria, waarvoor een wettelijke regeling noodzakelijk is en waarvan de totstandkoming nog minimaal een jaar zal vergen. De minister heeft laten weten, inmiddels gestart te zijn met de procedure voor de beoogde wettelijke regeling. In het wetsvoorstel zal de minister de verplichte ontheffingverlening opnemen, welke zal gelden met ingang van de inwerkingtreding van de Wro (deze staat gepland medio 2008).

Om te bereiken dat gemeenten snel duidelijkheid creëren, heeft de minister het verzoek gedaan feitelijk uitvoering te geven aan het voor de gemeente geldende beleid voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, danwel de uitvoering hiervan te versnellen, zodanig dat tot op persoonsniveau duidelijkheid wordt verschaft aan betrokkenen. Dit betekent concreet dat niet alleen op papier, maar ook in praktijk actie ondernomen moet zijn. De minister heeft gesteld dat in geval van handhaving, tenminste sprake moet zijn van een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom of tot toepassing van bestuursdwang. Doen deze gemeenten dat niet vóór 1 januari 2010, dan moeten de betreffende bewoners op hun aanvraag daartoe een (persoonsgebonden) ontheffing krijgen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning, mits wordt voldaan aan de geldende criteria.

4.3 In beginsel handhavend optreden door gemeenten

In beginsel wordt door gemeenten handhavend opgetreden tegen bewoning van recreatiewoningen

Gemeentebesturen hebben de bevoegdheid om de recreatieve bestemming van een recreatiewoning te handhaven (Hoofdstuk 5 van de Awb). Permanente bewoning van recreatiewoningen is immers in strijd met de vigerende bestemmingsplanbepalingen. Voor bewoning die ná 31 oktober 2003 is aangevangen, geldt dat altijd handhavend wordt opgetreden door gemeentebesturen.

Gemeentebesturen moeten de vereiste feiten vaststellen voor haar vermoeden dat er sprake is van onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de artikelen 3:2 en 3:4 Awb.

4.3.1 Bestuursdwang of last onder dwangsom

Indien gemeentebesturen van mening zijn dat voldoende bewijs is geleverd voor permanente bewoning, dan kunnen zij overgaan tot handhaving van de vigerende bestemmingsplannen. Zij hebben dan de keuze uit toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.

De bestuursdwangbeschikking

In artikel 5:21 Awb is de mogelijkheid voor het toepassen van bestuursdwang opgenomen en houdt in ‘het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan feitelijk optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.’ De artikelen 125 tot en met 135 van de Gemeentewet bepalen vervolgens dat het de bevoegdheid van het college van B&W is om een situatie die strijdig met een wettelijk voorschrift, feitelijk in overeenstemming te brengen met dat voorschrift. Met het toepassen van bestuursdwang gaat het gemeentebestuur over tot handhaving van de overtreden regel en heeft het bestuur de mogelijkheid om de kosten hiervan te verhalen op de overtreder. Dit kan worden gezien als een herstelsanctie, omdat het als functie heeft het herstel van de oude situatie. Wanneer de bestuursdwang is uitgevoerd, kunnen de gemaakte kosten door middel van een dwangbevel verhaald worden op de overtreder. Het bevoegde bestuursorgaan kan ook afzien van het toepassen van bestuursdwang. Het gemeentebestuur kan in dat geval een last onder dwangsom opleggen.

De dwangsombeschikking

Met het opleggen van een dwangsom zegt de gemeente feitelijk ‘maak de overtreding ongedaan, anders moet u een bepaald bedrag gaan betalen’. Dit kan een bedrag ineens zijn, een bedrag per tijdseenheid of een bedrag per

overtreding. De bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen vloeit voort uit artikel 5:32 lid 1 Awb en luidt: *'Een bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.'* Een last onder dwangsom strekt ertoe (om binnen een bepaald tijdsbestek) de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. In de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom, die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of een het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (de begunstigingstermijn).

Het bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Het bedrag mag niet hoger zijn dan voor het gewenst effect nodig is. Het recht tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop deze is verbeurd (artikel 5:35 lid 1 Awb).

Procedure

Meestal zal de gemeente, voor zij daadwerkelijk een bestuursdwangbeschikking of een dwangsomaanschrijving verstuurt, eerst een 'vooraanschrijving' versturen. Hierin zal worden aangegeven dat het gemeentebestuur voornemens is om de bewoner(s) van een recreatieverblijf aan te schrijven op grond van artikel 125 Gemeentewet en artikel 5:32 of 5:21 Awb, in verband met het feit dat wordt gehandeld in strijd met de gebruiksvoorschriften van het vigerend bestemmingsplan, door het verblijf te gebruiken voor permanente bewoning. In veel gevallen zal de aangeschreven daarin uitgenodigd worden voor een gesprek. Deze wordt dan gehoord en in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze over het voorgenomen besluit kenbaar te maken (artikel 4:8 Awb). Indien dit overleg niet leidt tot een oplossing, zal de gemeente de handhavingprocedure daadwerkelijk starten. De zienswijze en de bedenkingen van de burger dienen bij het uiteindelijk te nemen besluit in de belangenafweging te worden meegenomen. Vervolgens dient het besluit om over te gaan tot bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom schriftelijk aan de belanghebbende te worden medegedeeld.

De beslissing van het college van B&W om bestuursdwang/last onder dwangsom toe te passen is een beschikking en zodoende een besluit in de zin van de Awb (artikel 1:3 Awb). Deze bestuursdwangbeschikking of dwangsombeschikking moet aan de overtreder en eventuele belanghebbenden worden medegedeeld. Hierbij wordt een termijn (de zogenaamde begunstigingstermijn) gegeven aan de betrokkene om de onrechtmatige bewoning te beëindigen. Artikel 5:32, vijfde lid, van de Awb bepaalt dat een termijn moet worden gegund, waarbinnen de overtreder de illegale situatie (de permanente bewoning) zonder uitvoering van de bestuursdwang of een dwangsom te verkrijgen kan beëindigen. De termijn moet lang genoeg zijn om de last te kunnen uitvoeren. Als iemand niet in staat is om binnen deze termijn de onrechtmatige bewoning te beëindigen, dan kan deze persoon met redenen omkleed aangeven waarom hem een langere begunstigingstermijn moet worden gegeven. De dwangsombeschikking gaat pas materieel werken indien de gestelde termijn is verlopen en pas vanaf dat moment kan de dwangsom verbeurd worden verklaard. In het geval van permanente bewoning van recreatiewoningen dient er iedere tijdseenheid een controle te worden uitgevoerd, waardoor iedere gestelde tijdseenheid een dwangsom verbeurd kan worden verklaard.

Bestuursdwang en een last onder dwangsom kan beide worden opgelegd, maar niet tegelijkertijd (artikelen 5:31 Awb en 5:36 Awb). Het gemeentebestuur kan eerst kiezen voor een last onder dwangsom en vervolgens voor bestuursdwang.

4.3.2 Bezwaar en beroep

De beslissing van het college van B&W om bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen is een beschikking en zodoende een besluit in de zin van de Awb (artikel 1:3 Awb). De rechtsbescherming is hierdoor de 'gewone' rechtsbescherming tegen een besluit van het college B&W (hieronder vallen de gebruikelijke normen van hoofdstuk 3 en 4 Awb en de ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur). Binnen zes weken na verzending van de bestuursdwangbeschikking of dwangsombeschikking kan bezwaar worden gemaakt bij het college van burgemeesters en wethouders (artikel 6:7 jo 6:8 Awb). Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard kan men daarna beroep instellen bij de rechtbank. Wanneer geen gebruik wordt gemaakt van de rechtsmiddelen, dan kan bestuursdwang worden toegepast of de dwangsom worden opgelegd.

4.4 Conclusie

Ook al zijn gemeentebesturen in beginsel verplicht handhavend op te treden tegen overtredingen van bestemmingsplanbepalingen, toch kunnen burgers, die permanent een recreatiewoning bewonen, in bepaalde gevallen wél het recht hebben om de permanente bewoning voort te zetten. Hierboven heb ik de opties al kort genoemd die gemeenten vanuit het rijk hebben gekregen om de onrechtmatige bewoning aan te pakken. Zij hebben dit vervolgens vertaald naar hun eigen beleid.

Deze opties gelden uiteraard ook voor bewoners van recreatiewoningen. Als gemeentebesturen de optie hebben om een persoonsgebonden beschikking af te geven, hebben burgers die optie deze aan te vragen.

Op basis van mijn onderzoek kan worden geconcludeerd dat een permanente bewoner van een recreatiewoning vier concrete opties heeft (ook wanneer een handhavingstraject is ingezet).

Permanente bewoners van recreatiewoningen kunnen van de volgende opties gebruik maken:

- **Optie 1:** Verzoeken om een bestemmingsplanwijziging. Hiermee wordt onrechtmatige bewoning gelegaliseerd (bijlage 6).
- **Optie 2:** Aanvragen van een persoonsgebonden beschikking (bijlage 7).
- **Optie 3:** Aanvragen van een persoonsgebonden vrijstelling (bijlage 8).
- **Optie 4:** Opeisen van een persoonsgebonden ontheffing (bijlage 9).

In respectievelijk bijlage 6, 7, 8 en 9 worden de bovenstaande opties uitgebreid behandeld.

4.5 Aanbevelingen

De volgende vraag zal hierna worden beantwoord:

‘Wat kan ik burgers, op basis van mijn gevonden gegevens, adviseren, die vóór of op 31 oktober 2003 een recreatiewoning bewonen in de provincie Noord-Holland, op basis van hun bestuursrechtelijke rechtspositie?’

Hiervoor heb ik uitgebreid de vier opties besproken die bewoners van recreatiewoningen hebben. Nu zal ik mijn aanbevelingen geven ten behoeve van burgers die vóór of op 31 oktober 2003 permanent een recreatiewoning bewonen. Tevens geef ik aanbevelingen omtrent de voorwaarden die worden gesteld bij legaliseren, afgifte van een persoonsgebonden beschikking en/of bij afgifte van een persoonsgebonden vrijstelling. Over de voorwaarden die zijn gesteld voor afgifte van een persoonsgebonden ontheffing is op dit moment nog niets bekend, hierover kan ik dan ook geen aanbevelingen doen.

Mede vanwege het feit dat het kabinet eind 2002 besloten heeft om overtredingen van bestemmingsplannen strafrechtelijk aan te pakken, verdient het aanbeveling om van een van de onderstaande opties gebruik te maken. Het onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen is namelijk zo'n overtreding. Overtredingen van bestemmingsplannen vallen nu sinds 13 september 2004 onder de Wet op de economische delicten (artikel 1a onder 2 van de WED jo. artikel 10 Wro) en daarmee onder het strafrecht. De geldboete kan bij toepassing hiervan oplopen tot ruim € 45.000 euro.

Het verdient aanbeveling – om in onderstaande volgorde - van de volgende opties gebruik te maken:

- 1. Optie 1: Verzoeken om een bestemmingsplanwijziging.** Hiermee wordt onrechtmatige bewoning gelegaliseerd. Deze optie verdient de voorkeur, omdat hiermee een illegale situatie wordt beëindigd.
- 2. Optie 3: Aanvragen van een persoonsgebonden vrijstelling.** Dit is een nieuwe wettelijke vrijstellingsmogelijkheid die op 1 juni 2007 in werking is getreden naar aanleiding van de Motie-Veenendaal, waardoor in ieder geval rechtsbescherming wordt geboden.
- 3. Optie 2: Aanvragen van een persoonsgebonden beschikking.** Een nadeel hiervan is dat tegen de afwijzing geen bewaar en beroep openstaat bij de rechter, omdat de weigering te gedogen niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Daarnaast kan de termijn voor het indienen van een dergelijke aanvraag, bij gemeenten inmiddels verlopen kan zijn.
- 4. Optie 4: Opeisen van een persoonsgebonden ontheffing.** Deze optie geldt echter pas vanaf 1 januari 2010, maar verdient wel aanbeveling om hier genoemd te worden. Indien op 1 januari 2010 nog geen duidelijkheid is geboden door de gemeente over het geldende beleid, dan kan een persoonsgebonden ontheffing worden opgeëist.

Wanneer legalisatie niet wordt goedgekeurd, kan een persoonsgebonden beschikking of vrijstelling worden aangevraagd. De persoonsgebonden vrijstelling heeft hierbij de voorkeur, omdat tegen de afwijzing van een persoonsgebonden vrijstelling nog bezwaar en beroep openstaat volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast kan de termijn voor het indienen van een persoonsgebonden beschikking inmiddels zijn verlopen en komt de burger daarvoor niet meer in aanmerking. Een persoonsgebonden ontheffing kan pas worden opgeëist na 1 januari 2010, wanneer nog geen duidelijkheid op persoonsniveau is geboden door het college van B&W. Deze duidelijkheid bestaat erin dat in geval van handhaving in ieder geval een dwangsombeschikking of een last onder dwangsom moet zijn genomen door het gemeentebestuur.

Aanbevelingen omtrent de voorwaarden die worden gesteld bij legaliseren, afgifte van een persoonsgebonden beschikking en/of afgifte van een persoonsgebonden vrijstelling.

Wanneer men voor beleidsverruiming in aanmerking wil komen, kunnen de volgende voorwaarden worden gesteld:

1. Permanente bewoning vóór of op de peildatum
2. De recreatiewoning is gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden
3. De recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet gestelde eisen
4. De recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de relevante milieuwetgeving gestelde eisen.

1. Bewijzen dat vóór of op de peildatum permanent wordt gewoond in de recreatiewoning.

Om in aanmerking te komen voor legalisatie, een persoonsgebonden beschikking of een persoonsgebonden vrijstelling, dient in ieder geval door de burger 'voldoende aannemelijk' te worden gemaakt dat de recreatiewoning vanaf de gestelde peildatum permanent wordt bewoond. Iedere gemeente kan een andere peildatum hanteren, het verdient dan ook aanbeveling dit na te vragen. Let wel op dat voor iedere vorm van beleidsverruiming een andere peildatum gehanteerd kan worden.

Het in eigendom hebben van de recreatiewoning is niet voldoende bewijs van permanente bewoning. Het hardste bewijs levert inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning. Als dit om de een of andere reden niet mogelijk is, dan zal er op basis van andere aanwijzingen voldoende aannemelijk moeten worden gemaakt dat de betreffende woning op de vastgestelde peildatum al permanent werd bewoond.

Verklaringen van omwonenden dat al die tijd in de recreatiewoning is gewoond, dienen (volgens het ministerie van VROM en de VNG) mee te wegen in de totale afweging van het bewijs, alhoewel dit wordt gezien als een subjectief bewijsmiddel. Het lijkt onwaarschijnlijk dat een enkele verklaring hiertoe voldoende is voor gemeentebesturen om aan te nemen dat op de peildatum permanent wordt gewoond in de recreatiewoning. Zoals gezegd kan dit wel een onderdeel van het bewijsmateriaal uitmaken. Indien meer verklaringen overlegd kunnen worden, is het logischerwijs aannemelijker dat de betreffende woning al die tijd werd bewoond.

Gemeentebesturen zullen de objectiviteit van de personen die verklaringen hebben getekend controleren, zij gaan ervan uit dat deze verklaringen subjectief kunnen zijn.

Verder kan aansluiting worden gezocht bij de bewijsmiddelen die gemeenten voor handen hebben om onrechtmatige bewoning te bewijzen ten behoeve van handhaving.

- GBA-inschrijving op het adres van de recreatiewoning
- GBA-inschrijving indien elders ingeschreven (+ sof-nummer in het kader van aanvraag gegevens Belastingdienst), daarbij ook gegevens van medebewoners
- WOZ-waarde recreatiewoning (in verband met opvragen gegevens bij Belastingdienst)
- Informatie van de belastingdienst (toepassing van de hypotheekrenteaftrek)
- Gegevens uit het Kadaster over de eigendomssituatie van de recreatiewoning
- Huur- of koopcontract van de recreatiewoning
- Gegevens Kamer van Koophandel indien bedrijf in recreatieverblijf is gevestigd
- Kentekengegevens van de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW) met betrekking tot bij het recreatieverblijf geparkeerde auto's
- Gegevens uit de telefoongids
- Foto's van het recreatieverblijf

Er dienen dus (bij voorkeur) meerdere bewijsstukken te worden overlegd, waaruit blijkt dat voor of op de peildatum permanent werd gewoond in de recreatiewoning.

2. De recreatiewoning moet liggen buiten de door het rijk, de provincie Noord-Holland en de betreffende gemeente aangewezen waardevolle en/of kwetsbare gebieden.

Een bestemmingswijziging naar wonen is daarnaast alleen mogelijk als de recreatiewoning niet in een waardevol en/of kwetsbaar gebied ligt. Zowel het Rijk, de provincie Noord-Holland als alle Noord-Hollandse gemeenten wijzen waardevolle en/of kwetsbare gebieden aan. In bijlage 2 is een kaartje opgenomen van de door het rijk en de provincie Noord-Holland aangewezen waardevolle en/of kwetsbare gebieden in de provincie Noord-Holland. Hierop kan worden gecontroleerd of de recreatiewoning in een van deze gebieden ligt. Als waardevolle en/of kwetsbare gebieden worden gezien: De Vogelrichtlijngebieden, de Habitatrichtlijngebieden, de Natuur- beschermingswetgebieden, de nationale Landschappen en de Provinciaal Ecologische Hoofdstructuurgebieden.

De recreatiewoning mag niet in een dergelijk waardevol en/of kwetsbaar gebied liggen. Als *niet* kwetsbare gebieden beschouwt de provincie de met een gele kleur aangegeven delen van het buitengebied, alle gebieden binnen de rode contouren van het streekplan Noord-Holland Zuid, de bestaande stedelijke gebieden zoals aangegeven in het streekplan Noord-Holland Noord en de bebouwde kommen (voorzover niet als stedelijk gebied aangeduid) binnen het gebied van het streekplan Noord-Holland Noord. Daarnaast zijn alle Noord-Hollandse gemeenten nog bevoegd in hun structuur- en bestemmingsplannen, in aanvulling op de door het Rijk en de provincie aangewezen gebieden, andere gebieden aan te wijzen als waardevol en/of kwetsbaar. Deze dienen dus ook te worden geraadpleegd.

3. De recreatiewoning moet voldoen aan de eisen die de Woningwet stelt aan bestaande woningen.

Alleen permanent bewoonde recreatieverblijven die kunnen voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet (Bouwbesluit 2003⁸⁵) gestelde eisen voor een woning komen in aanmerking voor beleidsverruiming. Alle andere typen recreatieverblijven zijn logiesverblijven, welke niet gebruikt mogen worden voor permanente bewoning en derhalve geen woonbestemming kunnen krijgen (chalets en stacaravans). Zodra een recreatieverblijf permanent wordt bewoond en er wordt niet voldaan aan de voorschriften die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie, dan verdient het aanbeveling om voorzieningen te treffen die nodig zijn om de woning aan die voorschriften te laten voldoen. Het college van B&W dient op grond van artikel 14 van de Woningwet de bewoner(s) aan te schrijven tot het treffen van deze voorzieningen. Het recreatieverblijf zal moeten worden aangepast om voor beleidsverruiming in aanmerking te kunnen komen. Als daarvoor bouwwerkzaamheden moeten worden verricht, zijn op deze bouwwerkzaamheden de nieuwbouwvoorschriften voor woonfuncties van toepassing. In het kader van de te verlenen bouwvergunning kan op grond van artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 wel ontheffing worden verleend van de nieuwbouwvoorschriften.⁸⁶

Recreatieverblijven die per definitie niet aan deze voorschriften voldoen, zullen niet in aanmerking komen voor de wijziging van de bestemming recreatieve doeleinden naar de bestemming woondoeleinden (legalisatie).

De minister acht het echter denkbaar dat voor de afgifte van persoonsgebonden beschikkingen op bepaalde onderdelen ook ten aanzien van specifieke eisen in het Bouwbesluit 2003 *wordt gedoogd*. Hiervoor is wel een zorgvuldige afweging vereist. Voorwaarde is dat door het gedogen geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidssituatie ontstaat voor de bewoners en gebruikers.⁸⁷

In principe kan dus alleen een persoonsgebonden beschikking worden afgegeven als de recreatiewoning voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Echter gemeenten handhaven hierop vaak niet in gevallen waarin de persoonsgebonden tijdelijk is. De praktijk leert dat gemeenten bij afgeven van een persoonsgebonden beschikking de voorwaarden dat de recreatiewoning moet voldoen aan het Bouwbesluit 2003 laten vallen.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de bij of krachtens de Woningwet gestelde eisen, waaraan de recreatiewoning moet voldoen, wil het in aanmerking komen voor beleidsverruiming.

4. De recreatiewoning moet voldoen aan de eisen die de relevante milieuwetgeving stelt.

Voorts zal aangetoond moeten worden dat permanente bewoning geen strijd oplevert met de relevante milieuregelgeving. Bij belemmeringen in het kader van de milieuwetgeving kan gedacht worden aan de ligging van recreatieverblijven binnen geluidscontouren (vliegvelden, spoorwegen en gewone wegen), binnen hindercirkels van (agrarische) bedrijven of binnen veiligheidszones rondom leidingen en bedrijven.

In de handreiking aan gemeenten van het ministerie van VROM en VNG is te lezen dat er redenen denkbaar zijn om een tijdelijke afwijking van de milieunormen toe te staan in het kader van een persoonsgebonden beschikking. Waarbij het belang dat door de persoonsgebonden beschikking wordt gediend, zwaarder weegt dan het feit dat de milieunorm(en) terplaatste wordt/worden overschreven. Gesteld wordt dat bewoners van een recreatiewoning op vrijwillige basis in de recreatiewoning willen wonen en zij daarom kennelijk geen hinder ondervinden van de (geconstateerde) overschrijding van de milieunorm(en). Daarnaast wordt gesteld dat de persoonsgebonden beschikking altijd een tijdelijk karakter heeft, waardoor de overschrijding van de milieunorm(en) aflopend is. De persoonsgebonden beschikking zou dan dus (wat het rijk betreft) wel kunnen worden verleend, waarbij uiteraard geldt dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor het leefmilieu van de betreffende bewoner (waaronder bijvoorbeeld geur, geluid en/of veiligheid).

De regelgeving die is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport, bevat ook de milieuregelgeving. Hierin staan de eisen waaraan de recreatiewoning moet voldoen, om in aanmerking te komen voor beleidsverruiming.

⁸⁵ Het Bouwbesluit 2003 is de algemene maatregel van bestuur waarmee de Kroon invulling heeft gegeven aan artikel 2 van de Woningwet.

⁸⁶ MVRM, Brief aan gemeenten, kenmerk M 341, 17 november 2004.

⁸⁷ MVRM, brief aan gemeenten, kenmerk M 341, 17 november 2004.

Aanbevelingen wanneer al een handhavingstraject is ingezet

- Indien een vooraankondiging bestuursdwang of last onder dwangsom ontvangen is, verdient het aanbeveling om gebruik te maken van het indienen van een zienswijze (ex. artikel 4:8 Awb). Deze zienswijze en bedenkingen van de burger, dienen namelijk bij het uiteindelijk te nemen besluit in de belangenafweging te worden meegenomen.
- Indien het college van B&W alsnog een besluit neemt om een last onder dwangsom op te leggen of bestuursdwang toe te passen, verdient het aanbeveling om in ieder geval (binnen zes weken ex. artikel 6:7 jo. 6:8 Awb) bezwaar te maken tegen de betreffende beschikking.
- Tegelijk met het indienen van het bezwaar tegen een last onder dwangsom of een bestuursdwangbeschikking, kan een verzoek tot optie 1, 2 of 3 worden gedaan. Optie 4 is pas na 1 januari 2010 van toepassing.
- Tegelijk met het indienen van het bezwaar tegen de beschikking (en een verzoek tot *een van bovenstaande opties*) is het zeer raadzaam aan de voorzieningenrechter te vragen om een voorlopige voorziening (ex. artikel 8:81 Awb) te treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen dat vereist, zodat de last onder dwangsom of bestuursdwang beschikking ‘tijdelijk’ van de baan is. Indien er voldoende zicht op legalisatie bestaat komt aan de verzoeker een groter gewicht toe dan aan het belang van het college om tot bestuursdwang over te gaan. Met een goede voorlopige voorziening kan gedurende de procedure (wijzigingsprocedure bestemmingsplan en bezwaar last onder dwangsom/bestuursdwang met eventueel nog hoger beroep) nog jaren in de recreatiewoning worden gewoond. Het zijn in de praktijk veelal slepende procedures wat niet ongunstig hoeft te zijn voor de burger. De gemeente kan daarnaast mogelijk ontmoedigd en op hoge kosten kunnen raken.

Evaluatie/vervolgonderzoek

Ik zou hier graag kort willen stilstaan bij het verloop van het schrijven van dit verslag, waarbij wordt stilgestaan bij mijn rol als onderzoeker, reflecteerder en schrijver.

Door middel van het doen van praktisch en juridisch relevant onderzoek, ben ik uiteindelijk gekomen tot een afstudeerscriptie, waarvan het resultaat voor u ligt. Tijdens de opleiding HBO-Rechten is mijn rol als onderzoeker vaak aan bod gekomen. In het tweede jaar heb ik voor de gemeente 's-Hertogenbosch een beleidsnotitie moeten schrijven, waarvoor ik onderzoek moest doen naar de mogelijkheden van een samenscholingsverbod en tijdens de derdejaarsstage heb ik voor de rechtbank 's-Hertogenbosch onderzoek gedaan naar vreemdelingenbewaring. In de eerste helft van het vierde jaar heb ik onderzoek gedaan naar kinderhandel en tot slot heb ik in het kader van mijn afstuderen, onderzoek gedaan naar permanente bewoning van recreatiewoningen. Al met al kan ik zeggen dat ik competentie 7 ('Het initiëren, uitvoeren en beoordelen van toegepast juridisch onderzoek, waarbij het met name gaat om de probleemformulering en de concretisering daarvan; het bepalen en beoordelen van de onderzoeksmethode; het toepassen en beoordelen van de onderzoekstechniek en het vastleggen van een en ander in een verslag') ruim voldoende beheers. Ik ben de rol van onderzoeker gaandeweg steeds meer gaan beheersen.

Ook de rol als reflecteerder is uitgebreid aan bod geweest tijdens de opleiding HBO-Rechten. Ik heb door de jaren heen veel verschillende trainingen gehad, waarin de rol als reflecteerder centraal stond. Vooral in het laatste jaar is hier veel aandacht aan besteed, door middel van een cursus 'reflecteren'. Hier heb ik erg veel aan gehad, omdat ik mijzelf steeds beter leerde kennen. Tijdens de afstudeerperiode heb ik ook gereflecteerd op mijn eigen handelen. Ik heb de afstudeerperiode verdeeld in 3 fasen. De aanvang van de afstudeerperiode; wat kan ik nu en wat moet er nog verbeterd worden? Waar denk ik tegenaan te lopen? Tijdens de afstudeerperiode; Hoe verloopt het onderzoek, van welke competenties maak ik gebruik? Hoe functioneer ik? Einde van de afstudeerperiode; Wat kan ik nu, dat ik bij aanvang niet kon? Wat is mijn vooruitgang? Wat ging goed en wat ging minder goed? Ik ben in staat goed te reflecteren op mijn eigen handelen en daar ook van te leren.

Vaardigheden als schrijver zijn – in vergelijking tot onderzoeken en reflecteren – niet zoveel aan bod gekomen tijdens de opleiding HBO-Rechten. Alleen aan het begin van de opleiding is hier door middel van lessen aandacht aan besteed. Echter tijdens de opleiding heb ik doorgaans gebruik moeten maken van deze vaardigheden. De rol als schrijver ligt mij goed. Ik merk alleen dat ik lang bezig kan zijn met het formuleren van een goede zin of alinea. Daar ben ik dan ook tijdens het schrijven van deze scriptie veel tijd aan kwijt geweest.

Vervolgonderzoek

Deze scriptie heeft voldoende nieuwe inzichten opgeleverd, waardoor aanbeveling kan worden gedaan voor een vervolgonderzoek.

Advocatenkantoor Oudegracht heeft vanaf het begin al aangegeven ook inzicht te willen in de privaatrechtelijke rechtspositie van burgers die een recreatiewoning bewonen. Om een studie te doen naar beide rechtsgebieden, zou in het kader van mijn afstudeeropdracht, te uitgebreid worden. Wel verdient het aanbeveling om hier onderzoek naar te doen, vanwege de onduidelijkheden die er op privaatrechtelijk gebied zijn.

Als voorbeeld kan de positie als huurder van een recreatiewoning worden genoemd, ten opzichte van de eigenaar van de recreatiewoning. Wat gebeurt er bijvoorbeeld wanneer een bewoner van een recreatiewoning inderdaad een persoonsgebonden beschikking heeft gekregen en de parkeigenaar is het daar niet mee eens? De afgegeven persoonsgebonden beschikking heeft namelijk slechts bestuursrechtelijke werking. Deze gedoogbeschikking kan de nakoming van een eventueel reeds getekende overeenkomst met de eigenaar van het recreatieterrein, niet frustreren.

Een en ander geeft aanleiding voor een vervolgonderzoek, waarin de privaatrechtelijke rechtspositie van bewoners van recreatiewoningen centraal staat.

Literatuurlijst

Boeken algemeen

Baarda, De Goede & Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2005.

Van den Brekel & Niessen 2003

P.M. van den Brekel & N.J.A.P.B. Niessen, *Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Goorden 2004

C.P.J. Goorden, *Algemeen bestuursrecht compact*, Den Haag, Elsevier, juridisch, 2004.

Grit 2000

R.Grit, *Projectmanagement*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2000.

Smallenbroek en Snellen 2002

A.H.J. Smallenbroek en D.M.E.G.W. Snellen, *Wonen of recreëren*, geheel herziene uitgave 2002, SGB0, Groene Reeks, nr. 128, Den Haag: VNG-uitgeverij 2002.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2002

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch 2002, p .442, 443.

Rapporten

Been 2005

J.C. Been, Beleidsnotitie '*Permanente bewoning recreatieverblijven*', gemeente Harenkarspel, RO/05/16691, 27 september 2005.

Gedeputeerde staten van Noord-Holland 2005

Gedeputeerde staten, Afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid, *Permanente bewoning van Recreatiewoningen*, Beleidsnotitie van gedeputeerde staten, Haarlem, 2005.

Gemeentebestuur van Wijdmeren 2004

Gemeentebestuur, *Plan van Aanpak fase II, Handhaving op bestaande gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Wijdmeren*, p. 3, 14 december 2004.

Schoffelen 2007

J.Schoffelen, *Permanente bewoning recreatiewoningen*, Tilburg 2007.

MVROM 2004

MVROM, *Bestrijding van onrechtmatige bewoning; Achtergronden, instrumenten, best-practices*, 18 november 2004.

MVROM 2004

MVROM, *Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven*, stand van zaken op 24 september 2004, Overijssel: VROM-Inspectie, 2004.

MVROM 2005

MVROM, *Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen*, Rotterdam: VROM-Inspectie 2005.

MVROM 2005

MVROM, *Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, Eindrapport januari 2005*, Rotterdam: VROM-Inspectie, 2005.

MVROM 2005

MVROM, *Aanpak onrechtmatige bewoning; Handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders*, SEV, VNG-uitgeverij februari 2005.

MVROM 2006

MVROM, *Aanpak onrechtmatige bewoning, inventariserend onderzoek onder 50 gemeenten en woningcorporaties*, VNG-uitgeverij 2006.

MVROM & VNG 2007

MVROM & VNG, *Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, Handreiking voor gemeenten*, VNG-uitgeverij juni 2007.

Artikelen uit kranten/tijdschriften

Blokvoort 2008

H.M. Blokvoort, 'De bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen: stand van zaken anno 2008', *Bouwrecht* nr. 34, p. 151-157, Deventer: Kluwer 18 maart 2008.

Gemeentebestuur van Wijdemeren 2005

Gemeentebestuur, Vaststelling fase II van het beleid, *Gemeente Wijdemeren informeren*, januari 2005.

Michiels 2004

F.C.M.A. Michiels, 'Over dejuridisering van gedogen en de permanente bewoning van zomerhuisjes', p. 438 e.v., *AA* 53 (2004) 6.

Mus 2004

J. Mus, Permanente bewoning van recreatieverblijven, *Gst*, 2004.

De Vries 2004

H.J.de Vries, ABRs 12 november 2003, r.o. 2.4, *Bouwrecht* 2004, p. 239.

Regelgeving

Regelingen met citeertitel

De Woningwet

Het Bouwbesluit 2003

De Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De provinciewet

De gemeentewet

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro)

De Wet Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)

Het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro 1985)

De Wet op de economische delicten (WED)

De Wet milieubeheer

De Wet geluidhinder

De Wet ammoniak en veehouderij

De Reconstructiewet concentratiegebieden.

MVROM e.a. 2005/066

MVROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte, *Ruimte voor ontwikkeling*, Deel 4: tekst na parlementaire instemming, Den Haag: Ministerie van VROM, 2005-2006.

MVROM e.a. 2005/06

MVROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte, *Ruimte voor Ontwikkeling*, par. 3.4.5.3 Ruimtelijk kader voor recreatiewoningen, Den Haag: Ministerie van VROM, 2005-2006.

Regelingen zonder citeertitel

KB van 9 maart 2007 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (artikel 20 Bro'85), Stb. 2007 107, 's-Gravenhage 2007. Uitgegeven 21 maart 2007

Stb. 2006, 566.

stcr, nr. 85, p.14 e.v., 3 mei 2007.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1999/00, 26 800 XI, nr. 21 en nr. 50. (Motie Van Gent / Van der Ham).

Kamerstukken II 2001/02, 27 867 XI, nr. 3.

Kamerstukken II 2002/03, 28 916 XI, p. 37.

Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 78.

Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 22. (MVROM d.d. 11 november 2003)

Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 120. (Motie Veenendaal)

Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 69.

Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 69.

Kamerstukken II 2006/07, 30 300 XI, p. 130.

Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 83. (MVROM 27 december 2007)

Overig brieven

MVROM, Stand van zaken, kenmerk VI/O/11935/Dir/Kul, 8 september 2004.

MVROM, Beantwoording Kamervragen over recreatievilla's in het Groene Hart, kenmerk: 2007087475, 4 september 2007.

MVROM, Onrechtmatige bewoning recreatiewoningen, kenmerk 2007 065503, 12 juli 2007.

MVROM, Stand van zaken onrechtmatige bewoning, kenmerk DB02007 340305, 24 april 2007.

MVROM, Antwoorden en vragen naar aanleiding van het besluit van 9 maart 2007 tot wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985, kenmerk 2007065503, juli 2007.

Rechtspraak

Jurisprudentie

ABRS 6 november 1995, *AB* 1996, 288.

ABRS 23 maart 1998, *AB* 277 (Doetinchemse marktkoopman).

ABRS 22 juli 1999, *AB* 1999, 340.

ABRS 4 februari 2000, *AB* 2000, 242.

ABRS 13 maart 2001, *BR* 2001, p. 591.

ABRS 25 juli 2001, *BR* 2002, p. 144-146.

ABRS 27 maart 2002, nrs. 200201066/1 en 2.

ABRS 12 maart 2003, nr.200203140/1

ABRS 30 juni 2003, r.o. 2.5-2.6, nr. AI0569 (Oisterwijk).

ABRS 12 november 2003, r.o. 2.4, *BR* 2004, p.239, m.nt. H.J. de Vries, *Gst.* 2004, 7207, m.nt. J.H.M.F. Theunissen (Harderwijk).

ABRS 17 december 2003, *Gst.* 2004, 7207, m.nt. J.H.M.F. Theunissen (Buren).

ABRS 14 januari 2004, *JB* 2004, 101, m. nt C.L.G.F.H. Albers.

ABRS 24 maart 2004, nr. 200306212/1

ABRS 24 maart 2004, nr. 200304918/1 (gemeente Lochem).

ABRS 1 mei 2004 nr. 200102134/1.

ABRS 6 oktober 2004, *AB* 2004 389 (Ermelo).

ABRS 22 juni 2005, nr. 200500544/1

ABRS 4 juli 2007, nr. 200609277/1.

ABRS 21 december 2007, nr. 200703680/1.

ABRS 28 december 2005, nr. 200506146/1.

ABRS 20 februari 2008, nr.200704436/1.

AGRS 19 november 1992, *AB* 1993, 240.

AGRS 4 november 1993, *AB* 1994, 336.

AGRS 26 november 1993, *M en R* 1993, 120.

HR 13 augustus 2004, *Gst.* 2004-7216/174 (Jacobsouwde).

Elektronische bronnen

Vereniging Eigen Huis

Vereniging Eigen Huis, Actueel, WWW <<http://www.eigenhuis.nl/verenigingEigenHuis/Actueel/>

Dossiers/DossierRecreatiewoning (geraadpleegd 13 februari 2008).

Ministerie van VROM

Ministerie van VROM, Dossier recreatiewoningen Permanente bewoning, WWW <<http://vrom.nl>> (geraadpleegd vanaf 6 februari 2008)

Overig

MVROM, brief aan gemeenten, Onrechtmatige bewoning recreatiewoningen, kenmerk M 341, d.d 17 november 2004.

MVROM, brief aan gemeenten, Onrechtmatige bewoning recreatiewoningen, kenmerk 2008016293, 20 maart 2008.

Beleidsstukken

Gedeputeerde staten van Noord-Holland 2007

Gedeputeerde staten, Ontwerp actualisering streekplannen ter inzage, 15 juni 2007.

Gedeputeerde staten van Noord-Holland 2005

Gedeputeerde staten, Openbare besluitenlijst van de vergadering van gedeputeerde staten van Noord-Holland, 12 april 2005.

Gedeputeerde staten van Noord-Holland 2005

Gedeputeerde staten, Raadsvoorstel van 27 september 2005, nr. 8, kenmerk RO/2005/16715 en Raadsbesluit van 27 september 2005, nr. 8, kenmerk RO/2005/16714.

Gemeentebestuur van Wijdmeren 2006

Gemeentebestuur van Wijdmeren, Collegeprogramma bestuursperiode 2006-2010, *Realistisch en tastbaar*, Uitvoeren plan van aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen, 108/REO, 31 oktober 2006.

Gemeentebestuur van Wijdmeren 2005

Gemeentebestuur van Wijdmeren, persbericht *‘Voor permanente bewoners recreatieverblijven: aanvragen gedoogstatus mogelijk tot 1 maart!’*, 2 februari 2005.

Provinciale staten van Noord-Holland 2005

Provinciale staten, Nota PS-cie, ROV, agendapunt 7-1a, Permanent bewonen van recreatiewoningen, nr. 7-1a, 29 april 2005.

Provinciale staten van Noord-Holland 2006

Provinciale staten, Nota PS-cie, ROV, agendapunt 5a., Evaluatienota streekplan NHZ, 21 december 2006.

Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht ontwikkelingen
Bijlage 2	Kaartje: Kwetsbare gebieden
Bijlage 3	Regelgeving
Bijlage 4	Stroomschema 1
Bijlage 5	Stroomschema 2
Bijlage 6	Optie 1: Legaliseren
Bijlage 7	Optie 2: Aanvragen van een persoonsgebonden beschikking
Bijlage 8	Optie 3: Aanvragen van een persoonsgebonden vrijstelling
Bijlage 9	Optie 4: Opeisen persoonsgebonden ontheffing

Aanpak van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen van vóór 31 oktober 2003

Datum	Vorm	Kenmerk	Inhoud
30 sept 2003	Brief aan: TK	M259	Toezegging van minister Dekker om voor het einde van 2003 een voorstel te doen toekomen over de contouren van haar beleid inzake de problematiek rond permanente bewoning van recreatieverblijven.
10 okt 2003	Brief aan: minister	83/VROM/2003	Tweede Kamer heeft verzocht uiterlijk in de eerste week van november deze brief aan de Kamer te doen toekomen en daarbij tevens de reactie op de motie Van Gent/Van der Ham te betrekken.
11 nov 2003	Brief aan: TK 'beleidsbrief'	M207 29 200 XI, nr. 22	Minister Dekker informeert over de hoofdlijnen van haar beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven. In deze brief stelt minister Dekker voor om gemeenten en provincies meer mogelijkheden te geven om recreatiecomplexen in bepaalde gebieden een woonbestemming te geven. De minister hoopt zo een oplossing te bieden voor het probleem van permanente bewoning van recreatiewoningen.
11 dec 2003	A.O.		Minister Dekker heeft de kamer toegezegd om medio 2004 te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de door gemeenten en provincies te maken keuzes.
27 april 2004	brief		De VROM-Inspectie richt een informatieverzoek aan alle gemeenten. (de minister is over de verkregen resultaten geïnformeerd).
19-20 juli 2004	Brief aan: gemeenten en provincies		Brieven verzonden aan gemeenten en provincies ter bevordering van de doorwerking en uitvoering van het door de minister voorgestane beleid. Gemeenten die nog niet op het eerdere verzoek van de VROM-Inspectie hadden gereageerd zijn gemaand dit alsnog te doen vóór 20 september 2004. Reden: De respons op het informatieverzoek van VROM (36%) baart de minister zorgen over het tijdig realiseren van het doel de betrokken burgers voor het einde van 2004 duidelijkheid te geven over de opstelling van gemeenten en provincies ten aanzien van concrete situaties van onrechtmatige bewoning.
23 aug 2004	Brief aan: minister	71/VROM/2004	Vragen van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over permanente bewoning recreatiewoningen.
Publicatiedatum: 8 sept 2004	Brief aan: TK	VI/O/11935/Dir/Kul	→ Stand van zaken: Minister Dekker verwacht van gemeenten dat zij aan het einde van 2004 duidelijkheid hebben gegeven over het te voeren beleid ten aanzien van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

<i>Publicatiedatum:</i> 28 sept 2004	Brief aan: commissie VROM, TK	Vi/O/12108/coc /Pat	Beantwoording van vragen van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over permanente bewoning recreatiewoningen.
6 oktober 2004	<u>tussenrapport</u> VROM- inspectie		Rapport: VROM Inspectie, <i>Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven</i> , stand van zaken op 24 september 2004, stuk nr. 29800 XI, nr. 8, VROM inspectie, 6 oktober 2004.
28 oktober 2004 <i>Publicatiedatum:</i> 29 okt 2004	Brief aan: TK	VI/O/12342/Dir/ Pat	Aanbieding van het rapport 'Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven'. Stand van zaken op 24 september 2004. In deze brief komen kort de conclusies van het rapport aan bod.
nov 2004	Overleg met IPO en VNG		Onderzocht welke voorstellen haalbaar zijn en tot verdere verbetering en tot vermindering van de handhavingslast kunnen leiden. De voortgang bezien van gemaakte afspraken. In dit overleg zal ook gesproken worden over de benadering van achterblijvende gemeenten.
17 nov 2004	Brief aan: minister	99/VROM/2004	Verzoek om een uitgebreide reactie over de resultaten van de gesprekken met de VNG over de stand van zaken onrechtmatige bewoning recreatiewoningen. Antwoord van de minister → zie 'Eindrapportage onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' feb 2005.
17 nov 2004	Brief aan gemeenten	M 341	Nadere verduidelijking beleid recreatiewoningen: De minister schrijft gemeenten aan teneinde onduidelijkheden weg te nemen omtrent; - de toepasselijkheid van de regelgeving uit het Bouwbesluit 2003 - het overgangsrecht van de bestemmingsplannen en - de reikwijdte van het beleid + aanvulling op het beleid
jan 2005	<u>Eindrapport</u> VROM- inspectie		Rapport: VROM-Inspectie, <i>Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen</i> , Eindrapport, stand van zaken op 31 december 2004, VROM Inspectie, januari 2005. Korte inhoud: zie brief van minister aan TK publicatiedatum 16 februari 2005.
6 februari 2005	<u>Rapport</u>		Rapport: VROM-Inspectie, <i>Verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen</i> , Een inventarisatie van voorstellen van gemeenten, 6 februari 2005. Korte inhoud: zie brief van minister aan TK publicatiedatum 16 februari 2005.

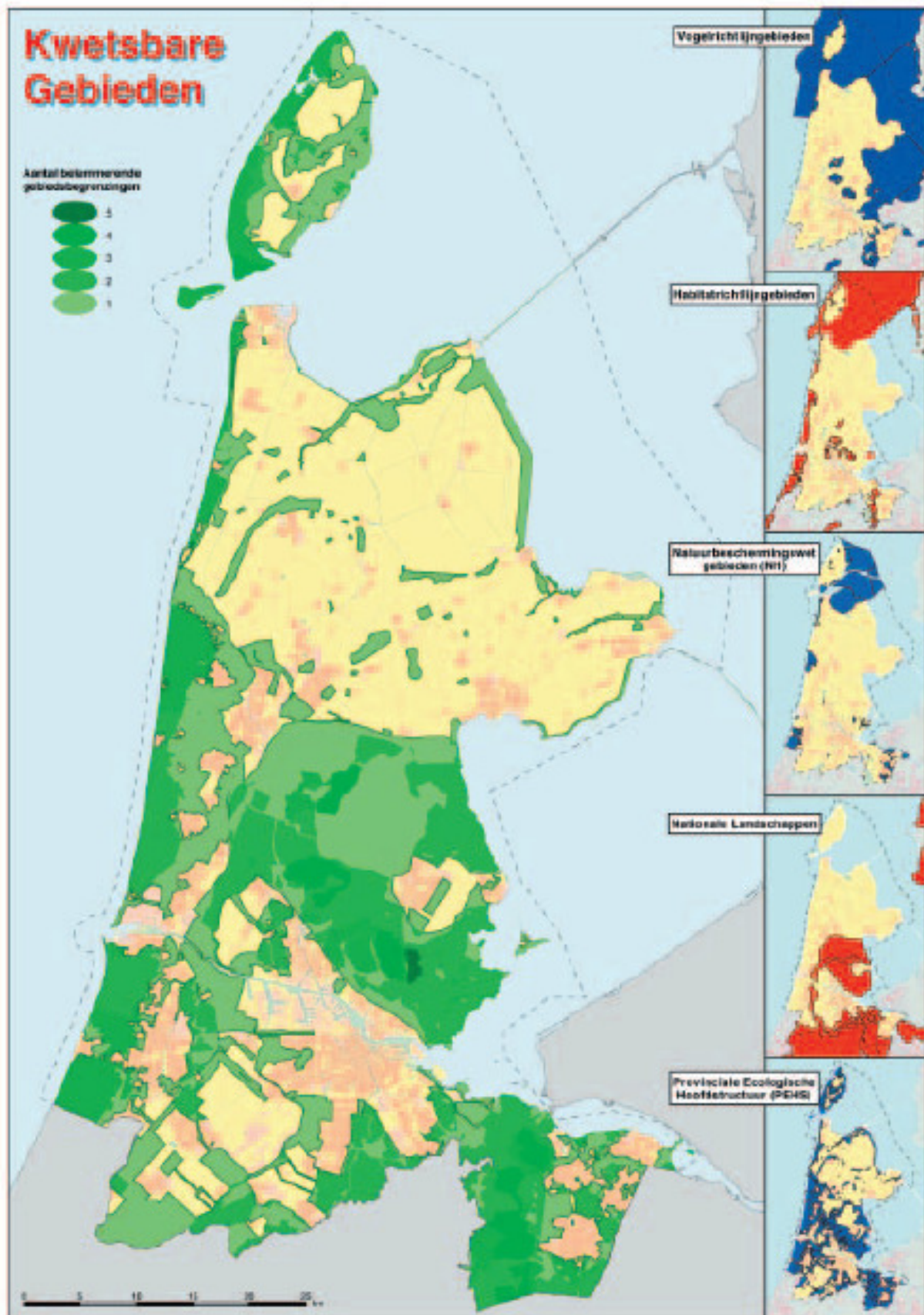
16 februari 2005	Brief aan TK	2005016038-Lvh	Brief van de minister met korte samenvatting van het eindrapport, het rapport verbetering instrumentarium, overleg met koepelorganisaties en overleg met IPO en VNG.
1 maart 2005	A.O.		Toezegging van de minister om nadere informatie te verstrekken over het z.g. Deense Model en de behoefte aan recreatiewoningen.
<i>Publicatiedatum</i> 15 april 2005	Brief aan TK	M 49	Nadere informatie over het <u>Deense Model</u> naar aanleiding van het A.O. over bewoning recreatiewoningen d.d. 1 maart 2005.
19 april 2005	Verslag A.O.		Er zijn 3 moties ingediend door de TK: - Motie van de leden Van Gent en Schreijer-Pierik, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 XI, nr. 115. - Motie van het lid Van Gent c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 XI, nr. 116. - Motie van het lid Veenendaal c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2004, 2005, 29800 XI, nr. 120.
26 april 2005			De hierboven genoemde moties zijn door de Tweede Kamer aangenomen
30 juni 2005	Brief aan TK	2005-125-197	Nadere informatie naar aanleiding van het Verslag Algemeen Overleg over Bewoning recreatiewoningen d.d. 19 april 2005. Reactie op de ingediende moties en een korte <u>samenvatting</u> . De minister geeft aan hoe zij invulling wenst te geven aan de moties. Tevens verstrekt de minister nadere informatie over de nog in voorbereiding zijnde standpuntbepaling met betrekking tot het zogenoemde Deense model. Brief van 30 juni 2005, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 XI, nr. 132.
2 sept 2005	Brief aan minister	GGZ\ES\	Brief van de gemeente Heel: Een verzoek aan de minister om, mede aan de hand van de bijgevoegde uitspraken, opnieuw de regelgeving op het terrein van het handhaven van recreatiebestemmingen te veranderen. Meer in het bijzonder doet de gemeente het verzoek om de bewijslast om te keren. Daarbij gaan zij tevens in op de figuur van de ambtshalve inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie.
Medio sept 2005	Brief	2005127827-LHE	
<i>Publicatiedatum</i> 29 nov 2005	Brief aan TK	2005197322	Reactie van de minister op de motie van het lid <u>Veenendaal</u> . Tevens geeft zij haar standpunt met betrekking tot het zogenoemde <u>Deense model</u> .

<i>Publicatiedatum</i> 15 dec 2005	Brief aan gemeente Heel	2005-206-905	Reactie op de brief van de gemeente Heel betreffende de regelgeving handhaving permanente bewoning recreatiewoningen: - Omkering bewijslast - Redelijk vermoeden - Ambtshalve inschrijving De minister ziet geen aanleiding om haar standpunt ten aanzien van de omkering van bewijslast te wijzigen.
<i>Publicatiedatum</i> 1 februari 2006	Brief aan TK + Rapport	2006229225-LHE W105	Aanbieding van het rapport ' <i>Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen</i> ' van de VROM-Inspectie. Met dit rapport wordt invulling gegeven aan de toezegging die door de minister is gedaan tijdens het A.O. op 1 maart 2005. Rapport: VROM-Inspectie, <i>Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen</i> , 20 januari 2007. In het Algemeen Overleg over recreatiewoningen op 1 maart 2005 heeft de minister van VROM toegezegd om een jaar later te rapporteren over de uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen. Om hieraan invulling te kunnen geven heeft is de VROM-Inspectie eind 2005 gestart met de uitvoering van een onderzoek. Hoewel dit onderzoek nog niet geheel is afgerond, is ten behoeve van het AO over recreatiewoningen op 8 februari 2006 dit rapport opgesteld.
1 februari 2006	Brief aan TK	2006230938	Beantwoording van vragen over permanente bewoning van recreatiewoningen ten behoeve van het A.O. op 8 februari 2006.
8 februari 2006	A.O.		3 toezeggingen gedaan omtrent onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen
<i>Publicatiedatum</i> 13 maart 2006	Brief aan TK	2006.240375	Toezeggingen gedaan tijdens A.O. van 8 februari 2006: - Vervolgacties VROM; gemeenten moeten beleid vaststellen en kenbaar maken aan burgers - Onderzoeken of wettelijke basis kan worden gecreëerd voor een PGB - Reactie op situatie van langkampeers. → ingetrokken WOR
31 maart 2006	Brief aan minister	06-VROM-B-032	De commissie VROM verzoekt de minister om de voorgenomen aanpassing van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 eerst naar de Kamer te sturen alvorens die in werking treedt.
15 mei 2006	Brief aan TK	1006/265244	De minister laat weten aan verzoek van de commissie VROM te willen voldoen en verwijst naar artikel 3a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
9 juni 2006	Brief aan minister	06-VROM-B-054 / VROM 06-414	Brief van de Tweede Kamer aan de minister.
16 juni 2006	Vergadering		De ministerraad gaat akkoord met het concept van de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

7 juli 2006	Brief aan TK	2006/277041	→ Recreatiewoningen - motie Veenendaal (29 800 XI, nr. 120) en Besluit op de ruimtelijke ordening. De minister stuurt in antwoord op de brief van 9 juni 2006, het concept/besluit van de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 en de Nota van Toelichting aan de TK. Zij verzoekt daarbij de TK om zo spoedig mogelijk hierop te reageren. - (concept) Besluit van 7 juli 2006 tot wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke ordening 1985. - Nota van Toelichting
7 sept 2006	Brief aan minister	30300 XI-130	Vragen naar aanleiding van de brief van 7 juli 2006 van de minister met een voorstel voor wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening in verband met de uitvoering van de motie Veenendaal.
<i>Publicatiedatum</i> 31 okt 2006	Brief aan TK	2006/314963	Antwoorden op vragen die bij brief van 7 september 2006 zijn gesteld. Het is de intentie van de minister om het <i>licht</i> aangepaste <u>wijzigingsvoorstel</u> (naar aanleiding van de gestelde vragen), half november 2006 om advies naar de Raad van State te zenden.
29 januari 2007 <i>publicatiedatum</i> 21 februari 2007	Rapport	W844	Rapport: VROM-Inspectie, <i>Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen</i> , Deel II, 29 januari 2007. In het A.O. over recreatiewoningen op 1 maart 2005 heeft de minister van VROM toegezegd om een jaar later te rapporteren over de uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen. Om hieraan invulling te kunnen geven is de VROM-Inspectie eind 2005 gestart met de uitvoering van een onderzoek. Over de resultaten is, tussentijds gerapporteerd ten behoeve van het AO over recreatiewoningen op 8 februari 2006. (Zie rapport van februari 2006) In dat AO heeft de minister van VROM toegezegd in het najaar van 2006 de Tweede Kamer te zullen informeren over de acties die de VROM-Inspectie zou gaan uitvoeren. De VROM-Inspectie heeft daartoe het onderzoek afgerond en inzet gepleegd om te bewerkstelligen dat alle gemeenten beleid vaststellen en kenbaar maken. Alle gemeenten waar recreatiewoningen en/of -verblijven staan hebben aan het onderzoek meegewerkt. (Begeleidende kamerbrief: 30800 XI, nr. 85)
1 februari 2007	A.O.		Toezeggingen gedaan door toenmalige minister Dekker en vorige minister van Justitie. - Maken van een voortgangsrapportage over de aanpak van onrechtmatige bewoning aan het einde van 2006.
9 maart 2007	Wijzigings- besluit	Staatsblad 2007, nr. 107	Besluit van 9 maart 2007 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. Overeenkomstig artikel 3a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zendt minister Cramer een exemplaar naar de Eerste en Tweede Kamer. Ingang: 1 juni 2007

Publicatiedatum 24 april 2007	Brief aan TK + Rapport + Rapport	DB0200734030 5	→ Stand van zaken onrechtmatige bewoning. Er wordt overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar op het terrein van onrechtmatige bewoning en er wordt tevens ingegaan op de stand van zaken per toezegging (zie A.O. 1 febr 2007). - Inkadering van de problematiek - Faciliteren: aanvullend instrumentarium - Verzoeken van de G4 (GBA, bestuurlijke boete) - Stimuleren door VROM/WWi Rapport: VROM-Inspectie, <i>Eindrapport aanpak onrechtmatige bewoning</i> , Inventariserend onderzoek onder gemeenten en corporaties, artikelcode: 7089, 2006. Rapport: VROM-Inspectie, <i>Eindrapport burgers en onrechtmatige bewoning</i> , 2006.
8 mei 2007	Brief aan minister	VZ2007001	Brief aan minister Cramer van dhr. F. Franken van de Belangenvereniging Vrij Wonen
1 juni 2007			Inwerkingtreding nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. Hiermee bestaat een extra mogelijkheid van vrijstelling op het verbod op wonen in een recreatiewoning.
Publicatiedatum 25 juni 2007	Brief aan BVW	2007047836	Reactie op door dhr. F. Franken voorgelegde punten.
29 juni 2007	Brief aan minister		Brief van Belangenvereniging Vrij Wonen (inhoud niet bekend)
12 juli 2007	Brief aan TK	2007065503	Antwoorden en vragen naar aanleiding van het besluit van 9 maart 2007 tot wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985.
Publicatiedatum 22 aug 2007	Brief aan BVW		Antwoord op brief van 29 juni 2007 van Belangenvereniging Vrij Wonen (inhoud niet bekend)
27 aug 2007	Brief aan minister	2060723760	Schriftelijke vragen die zijn gesteld door het lid Duyvendak (Groen Links) die betrekking hebben op recreatievilla's in het Groene Hart.

Bijlage 2. Kaartje kwetsbare gebieden



Bron: GS van Noord-Holland, Beleidsnotitie, p. 11, 2005.

Bijlage 3. Regelgeving

Eisen Bouwbesluit 2003 en Milieuregelgeving

Bij de uitwerking van de eisen van het Bouwbesluit 2003 en de relevante milieuregelgeving, is aansluiting gezocht bij de onderzoeksresultaten van de afstudeerscriptie van dhr. J. Schoffelen (2007).⁸⁸

De minister van VROM heeft het beleid met betrekking tot de problematiek omtrent onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen uiteengezet in haar beleidsbrief van 11 november 2003. Op 17 november 2004 heeft zij hier per brief een nadere verduidelijking op gegeven. Het beleid van de minister heeft betrekking op woningen met een recreatieve bestemming. Niet bedoeld is om ook andersoortige verblijven zoals caravans, stacaravans, strandhuisjes, woonboten en chalets, onder dit beleid te scharen.

In deze bijlage volgt een uiteenzetting van de regelgeving waaraan een recreatieverblijf moet voldoen wil deze in aanmerking komen voor legalisatie of een persoonsgebonden beschikking of vrijstelling. Zonder strijdigheid met deze regelgeving kan permanente bewoning van de betreffende recreatiewoning, op grond van deze wetten en besluiten, mogelijk zijn.

Bouwbesluit 2003

Er moet ten minste worden voldaan aan de voorschriften die het Bouwbesluit 2003 stelt voor bestaande bewoningen.

In de Woningwet zijn voorschriften gegeven omtrent het bouwen en de volkshuisvesting. Het Bouwbesluit 2003 is de algemene maatregel van bestuur waarmee de Kroon invulling heeft gegeven aan artikel 2 van de Woningwet. Hierin zijn voorschriften gegeven omtrent het bouwen van bouwwerken en omtrent de staat van bestaande bouwwerken.

Het Bouwbesluit 2003 bevat de technische voorschriften, onder meer uit oogpunt van veiligheid en gezondheid, voor bestaande en nieuw te bouwen bouwwerken. In het Bouwbesluit 2003 zijn de landelijk uniforme voorschriften geformuleerd op het niveau van een gebruiksfunctie. Het Bouwbesluit 2003 onderscheidt een twaalfstal hoofdgebruiksfuncties, zoals onder mee een woonfunctie, een logiesfunctie en een bijeenkomstfunctie. De feitelijke gebruikssituatie is bepalend voor de vraag welke voorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing zijn. Voor recreatieverblijven gelden de eisen die worden gesteld aan een logiesfunctie, omdat een recreatieverblijf een 'logiesverblijf'⁸⁹ is. Indien echter in een bestaand recreatieverblijf op een bepaald moment permanent wordt gewoond, is géén sprake meer van een logiesfunctie, maar van een woonfunctie. Op dat moment zijn de voorschriften van toepassing die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Aan een bestaande woonfunctie worden op grond van het Bouwbesluit 2003 zwaardere eisen gesteld met betrekking tot onder meer de brand- en constructieveiligheid dan aan een (bestaande) logiesfunctie.⁹⁰

De eisen/voorschriften die in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen hebben betrekking op:

- Isolatie;
- Ventilatie;
- Brand- en constructieveiligheid;
- Gezondheid;
- Bruikbaarheid;
- Energiezuinigheid.

Indien een permanent bewoonde recreatiewoning - in het kader van legalisatie of afgifte van een persoonsgebonden beschikking/vrijstelling - niet voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor een woonfunctie, dient de bewoner te worden aangeschreven op grond van artikel 14 van de Woningwet tot het treffen van voorzieningen die nodig zijn om het bouwwerk aan de voorschriften te laten voldoen.

⁸⁸ Bron Kennisbank.

⁸⁹ Logiesverblijf: volgens constructie en inrichting bestemd voor recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan mensen die hun hoofdverblijf elders hebben.

⁹⁰ MVRM, brief aan gemeenten, kenmerk M 341, 17 november 2004.

Milieuregelgeving

Hieronder volgt een overzicht van de relevante milieuregelgeving die van toepassing is:

- Wet Milieubeheer (hierna Wm)
- Wet geluidhinder (hierna Wgh)
- Wet geurhinder en veehouderij
- Wet ammoniak en veehouderij (hierna Whv)
- Reconstructiewet concentratiegebieden
- Besluit landbouwbedrijven milieubeheer
- Besluit externe veiligheid voor inrichtingen

Wet milieubeheer (Wm)

Deze regelt onder andere de vergunningplicht (artikel 8.1 Wm) en meldingsplicht (artikel 8.40 Wm) voor inrichtingen zoals bedoeld in de Wm (artikel 1.1 Wm). Het Ivb bepaalt welke milieuactiviteiten vergunningplichtig zijn, tenzij een inrichting onder artikel 8.40 Wm valt.

Er zijn twee situaties te onderscheiden:

- Een inrichting is vergunningplichtig conform de Wm. In deze vergunning is een aantal specifieke voorschriften opgenomen ten aanzien van een aantal aspecten (geluid, stank, externe veiligheid, etc.); of
- Een inrichting valt onder de werkingssfeer van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) (zoals recreatie-inrichtingen milieubeheer) krachtens artikel 8.40 Wm.

Hierin staat wanneer een inrichting onder een specifiek besluit valt. Aan dit besluit zijn voorwaarden verbonden.

De milieuvergunning wordt verleend op basis van de Wet milieubeheer door het bevoegde gezag (artikel 8.2 Wm). Aan vergunningen worden voorschriften en beperkingen verbonden die nodig zijn ter bescherming van het milieu (artikel 8.11 Wm). Aan vrijwel iedere vergunning worden voorschriften verbonden die te maken hebben met geluid, stank, externe veiligheid etc. Er zijn standaardpakketten milieuregels opgesteld voor verschillende bedrijfstakken en activiteiten. Deze zijn vastgelegd in zogenoemde 8.40 AMvB's. Wanneer een betreffende inrichting onder de werking van een 8.40 AMvB valt, zal deze aan de voorschriften die in de betreffende 8.40 AMvB staan dienen te voldoen.

Uitgangspunt Milieuvergunning en melding

Bij beide is als uitgangspunt genomen het feitelijke gebruik van een gebouw en niet de planologische bestemming. Er dient niet bekeken te worden welke bestemming een gebouw heeft en of deze bewoning van het gebouw legaal is, maar of er mensen in het gebouw verblijven. Wanneer een gebouw de bestemming wonen heeft, leeg staat en er geen te verwachten ontwikkelingen zijn waaruit blijkt dat er een einde komt aan de leegstand, zal deze de inrichting dan ook niet belemmeren in het uitoefenen van zijn rechten. Hier moet echter wel de wet en de jurisprudentie in ogenschouw worden genomen: hieruit blijkt namelijk dat de duur van het feitelijk gebruik en de redelijkerwijs te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu moeten worden meegenomen bij het toetsingskader. Voorbeeld: Indien op een stuk grond in de toekomst woningen

worden gebouwd, is er feitelijk geen bewoning. Deze is, conform ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst wel te verwachten. In een dergelijk geval dient hier rekening mee te worden gehouden. Ook dient er gekeken te worden naar de feitelijke situatie om te kunnen bepalen of het object tegen geluidsoverlast beschermd dient te worden. Een recreatiewoning is planologisch gezien niet bestemd om permanent bewoond te worden. Er moet zoals zojuist gesteld, worden gekeken naar de feitelijke situatie. De recreatiewoning wordt permanent bewoond. De recreatiewoning belemmert hierdoor de verworven rechten van een inrichting. Deze dient de recreatiewoning geen geluidsoverlast te bezorgen indien deze permanent bewoond wordt.

Wet geurhinder en veehouderij (Wgv)

Door intensieve veehouderijen is er een toename van geurhinder. Om deze reden is er in het kader van de vergunningverlening in 1971 een richtlijn voor beoordeling van stank vanuit veehouderijen gepubliceerd.⁹¹ In 1976, 1984 en in 1996 is deze richtlijn herzien.

Sinds 1 januari 2007 is de Wet geurhinder en veehouderij⁹² van kracht. In deze Wet wordt de geurbelasting op een geurgevoelig object geregeld. Conform de Wgv worden geurgevoelige objecten beschermd tegen geurbelasting van de veehouderijen. In artikel 1 Wgv staat vermeldt wat onder een geurgevoelig object wordt verstaan: *'Een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt'*.

⁹¹ Zie www.infomil.nl

⁹² zie ww.sre.nl

Gebouwen die bestemd zijn voor permanent menselijk wonen of voor permanent menselijk verblijf en ook geschikt zijn blijkens aard, indeling en inrichting om hiervoor gebruikt te worden, vallen onder deze criteria. Bij permanente bewoning voldoen deze woningen aan de criteria en zal er rekening gehouden moeten worden met geurbelasting veroorzaakt door de (intensieve) veehouderijen.

Naast de Wgv is binnen de landbouw een andere ontwikkeling ten aanzien van het te voeren beleid binnen Nederland. Het besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer en het besluit melkrundveehouderijen milieubeheer is komen te vervallen. Bovendien heeft men getracht agrarisch gerelateerde bedrijven, welke voorheen vergunningplichtig waren, onder een AMvB te brengen. Een uitzondering hierop zijn de reeds genoemde intensieve veehouderijen. Dit alles heeft geresulteerd in het Besluit landbouwbedrijven milieubeheer.

Wet geluidhinder (de Wgh)

Voor inrichtingen is het geluidsaspect geïntegreerd in de Wet milieubeheervergunning.

Besluit landbouw bedrijven milieubeheer⁹³

In dit besluit zijn algemene regels opgenomen voor onder andere melkrundveehouderijen, akkerbouwbedrijven, loonbedrijven, witlof- en paddenstoelenteeltbedrijven, kleinschalige veehouderijen, maneges, kinderboerderijen, speelbassins voor bollen en opslagen voor vaste mest. Op grond van artikel 4, lid 1 is dit besluit van toepassing op bedrijven die in een kwetsbaar gebied gelegen zijn of die in een zone van 250 meter rondom een zodanig gebied gelegen zijn mits de inrichting is opgericht voor 1 januari 2002. Dit Besluit houdt voor deze bedrijven in dat deze dienen te voldoen aan bepaalde afstanden tot een geurgevoelig object.

Indien een recreatiewoning permanent bewoond wordt en binnen deze bepaalde afstanden van een dergelijk bedrijf ligt, kan dit bedrijf door de permanente bewoning van deze recreatiewoning belemmerd worden in het uitoefenen van zijn rechten.

Besluit externe veiligheid voor inrichtingen⁹⁴

Dit besluit legt veiligheidsnormen op aan overheden die vergunningen verlenen aan risicovolle bedrijven. Onder risicovolle bedrijven worden bedrijven verstaan die voor personen buiten het bedrijventerrein een risico vormen. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld lpg-tankstations, chemische fabrieken en dergelijke. Door het opleggen van deze veiligheidsnormen wil de overheid de risicodreiging beperken. Op 8 september 2004 is de Regeling Externe Veiligheid inrichtingen, in werking getreden waarin nadere regels worden gesteld om dit besluit nader uit te werken. Bij externe veiligheid wordt gekeken naar de kwetsbaarheid van een bepaald object. Hierbij wordt, hetzelfde als bij de bepaling van geluidsoverlast, gekeken naar de feitelijke situatie. Een recreatiewoning die niet permanent bewoond wordt, is een minder kwetsbaar object dan een recreatiewoning die permanent bewoond wordt. Zoals vermeldt dient te worden gekeken naar de feitelijke situatie. Zodoende is het voor de externe veiligheid van belang te weten welke recreatiewoningen permanent bewoond worden en welke niet.

Wet ammoniak en veehouderij (Wav)⁹⁵

De wet beschermt extra kwetsbare natuur tegen de nadelige gevolgen van ammoniak uit veehouderijen. Er zijn criteria ontwikkeld om op grond van deze wet als kwetsbaar gebied te worden aangemerkt. Deze wet gaat voor de Wet milieubeheer. Dit houdt in dat bij de oprichting of verandering van een veehouderij niet de Wm bepaald of dit bedrijf een milieuvergunning nodig heeft, maar de Wav. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt.

Reconstructiewet concentratiegebieden⁹⁶

Deze wet zorgt voor een ruimtelijke en integrale aanpak van de mest-, milieu- en vetinaire problemen en is het kader voor een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor de intensieve veehouderij. Deze zorgt voor een soort van oprissing van een intensief gebruikt deel van het Nederlandse landelijk gebied dat als kwetsbaar kan worden aangemerkt.

⁹³ zie www.vrom.nl

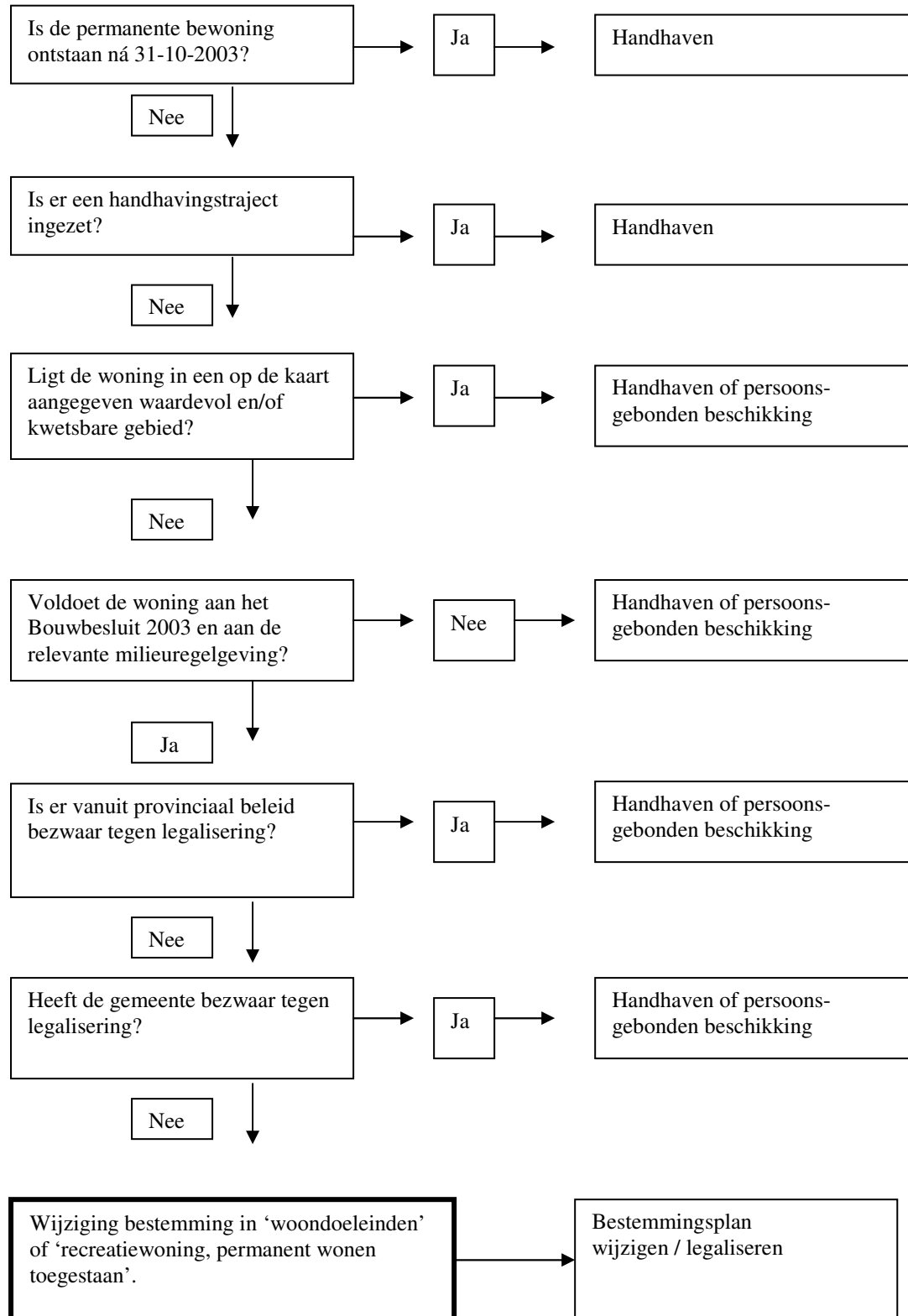
⁹⁴ zie www.vrom.nl

⁹⁵ zie www.vrom.nl

⁹⁶ zie www.vrom.nl

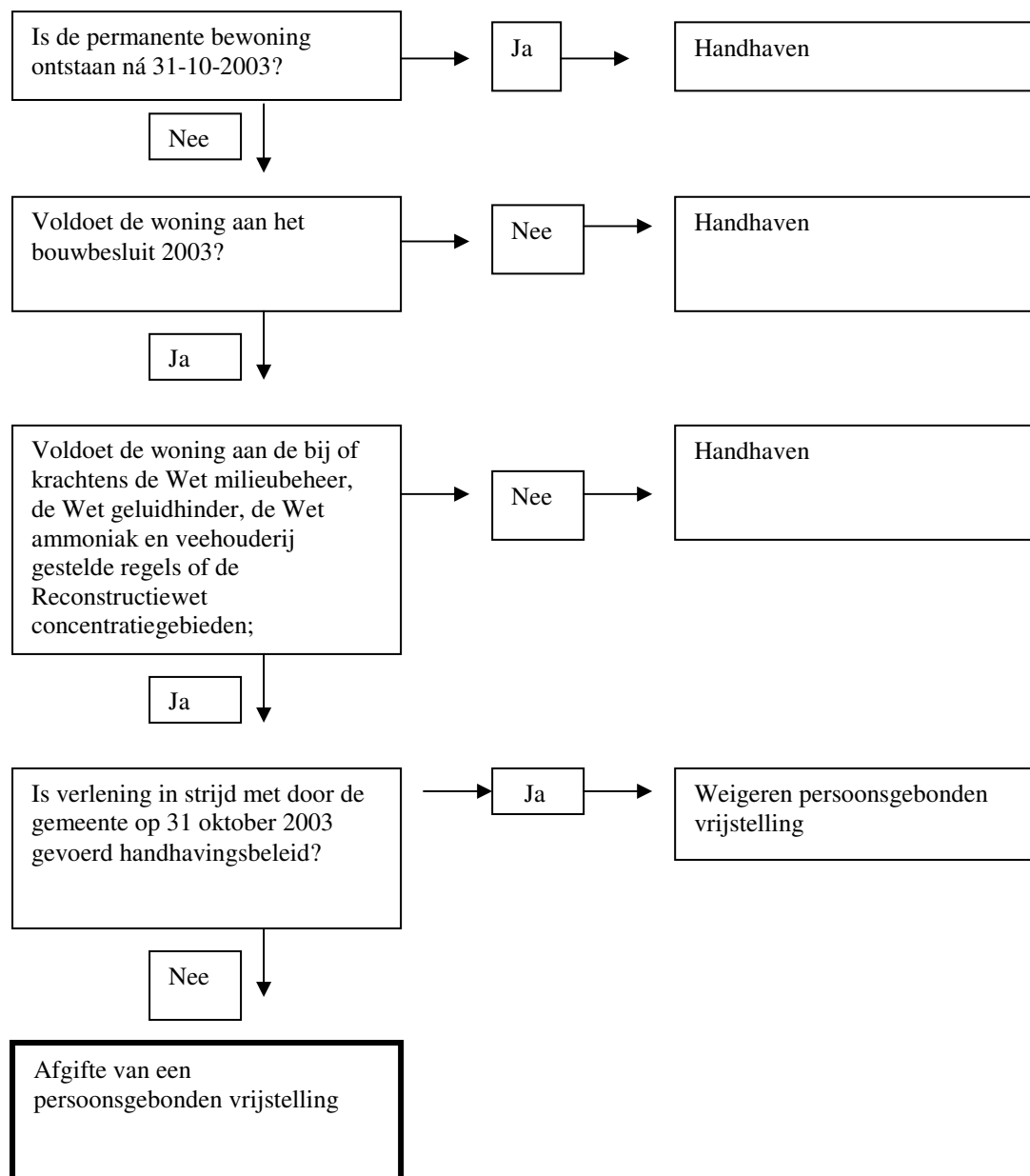
Bijlage 4. Stroomschema 1

Stroomschema beoordeling legalisering permanente bewoning van recreatiewoningen in Noord-Holland



Bijlage 5. Stroomschema 2

Stroomschema beoordeling persoonsgebonden vrijstelling



Bijlage 6.

Optie 1: Verzoeken om een bestemmingsplanwijziging

In een bestemmingsplan wordt opgenomen dat het permanent bewonen van een recreatieverblijf verboden is, omdat het strijdig is met de recreatieve bestemming van recreatieverblijven. Legaliseren is het opheffen van de illegale situatie. Om onrechtmatige bewoning te kunnen legaliseren moet een bestemmingsplanwijziging worden aangevraagd. De bestemming 'recreatie' kan dan worden omgezet naar een 'woonbestemming', waardoor rechtmatig in een recreatiewoning kan worden gewoond.

Voorwaarden

De (toenmalige) minister van VROM heeft bij brief van 11 november 2003⁹⁷ aangegeven dat het legaliseren van permanente bewoning van een recreatiewoning door het wijzigen van de bestemming in beginsel alléén toelaatbaar is als:

- de recreatiewoning vóór of op 31 oktober 2003 onrechtmatig wordt bewoond en sindsdien onafgebroken;
- de recreatiewoning gelegen is buiten een waardevol en/of kwetsbaar gebied;
- de recreatiewoning voldoet aan de eisen voor woningen die het Bouwbesluit 2003 daaraan stelt en
- als de bestemmingswijziging niet in strijd is met de relevante milieuwetgeving.

Daarnaast biedt de minister aan provincies en gemeenten ook de mogelijkheid om voor hele complexen van recreatiewoningen, een bestemmingswijziging door te voeren⁹⁸.

Recreatiewoningen die ná 31 oktober 2003 permanent worden bewoond, komen niet in aanmerking voor een bestemmingsplanwijziging. Gemeentebesturen dienen in deze gevallen over te gaan tot handhaving van de geldende bestemmingsplannen. Dat betekent concreet dat deze bewoners de bewoning dienen te beëindigen.

Het ruimtelijk beleid biedt de provincie Noord-Holland en gemeenten mogelijkheden om, op grond van hun reguliere bevoegdheden, bestemmingswijzigingen door te voeren voor situaties waar vóór of op 31 oktober 2003 onrechtmatig in een recreatiewoning wordt gewoond. Vanaf die datum dient het een ieder bekend te zijn dat het in een bestemmingsplan opgenomen verbod op het permanent bewonen van recreatiewoningen daadwerkelijk gehandhaafd zal worden. Dit wordt de peildatum voor legalisatie genoemd.

Na onderzoek bij andere provincies, heeft de provincie Noord-Holland besloten om bestemmingsplanwijzigingen in beginsel toe te staan binnen de niet-kwetsbare gebieden, mits wordt voldaan aan de overige voorwaarden voor legalisatie. Het provinciaal beleid is opgenomen in de 'Leidraad Provinciaal Omgevingsbeleid' en de beleidsnotitie 'Permanente bewoning recreatiewoningen' en zullen vervolgens als toetsingskader dienen voor gemeentelijke aanvragen voor wijzigingen van bestemmingsplannen om het permanent wonen in recreatiewoningen mogelijk te maken. De provincie Noord-Holland moet namelijk eventuele bestemmingsplanwijzigingen van Noord-Hollandse gemeenten toetsen aan het ruimtelijk beleid.

Dubbelbestemming

Het beleid van de provincie Noord-Holland biedt ruimte om bij legalisatie van onrechtmatige bewoning te kiezen voor omzetting van de recreatieve bestemming in een gewone 'woonbestemming', dan wel in de bestemming 'recreatiewoning, permanent wonen toegestaan'. Bij deze laatste, zogenoemde dubbelbestemming, kunnen *niet* vergunningvrij bij de woning aanbouwen of bijgebouwen opgericht worden. Echter naar verwachting is niet de bestemming zelf, maar het toegestane woongebruik bepalend voor de toepasbaarheid van het besluit voor het vergunningvrij bouwen.

Niet legaliseren

Mocht een bestemmingswijziging echter niet aan de orde zijn, dan dienen gemeenten te handhaven en geldt de mogelijkheid van een persoonsgebonden beschikking.

⁹⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 22.

⁹⁸ Dit geldt alleen voor complexen waar feitelijk in grote mate onrechtmatig wordt gewoond, (meer dan 50 procent bewoning).

Bijlage 7.

Optie 2: Aanvragen persoonsgebonden beschikking

Wanneer een bestemmingswijziging niet in het provinciaalbeleid of rijksbeleid past, danwel mocht de gemeente op grond van haar beleid geen bestemmingswijziging overwegen, dan bestaat de mogelijkheid om op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening voor bestaande situaties een persoonsgebonden beschikking aan te vragen door de hoofdbewoner en zijn of haar partner. Dit strekt ertoe dat de betreffende bewoner in zijn recreatiewoning mag blijven wonen. Echter door het afgeven van een persoonsgebonden beschikking wordt de bestemming 'recreatie' niet gewijzigd in het bestemmingsplan, er is dus geen sprake van legalisatie. De beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de bewoner verhuist of overlijdt. Na afloop van de persoonsgebonden beschikking wordt de recreatiebestemming alsnog actief gehandhaafd door de gemeente. Dit is de zogenaamde *uitsterfconstructie*.

Inwonende kinderen (en eventuele andere medebewoners) krijgen zelf niet een persoonsgebonden beschikking, maar mogen wel in het recreatiegebouw blijven wonen zo lang de beschikking voor de hoofdbewoner en/of zijn of haar partner nog geldig is.

In de beleidsbrief van 11 november 2003 heeft de minister de mogelijkheid van afgifte van een persoonsgebonden beschikking opgenomen als onderdeel van de handreikingen om de bestrijding van onrechtmatige bewoning overzichtelijk en beheersbaar te krijgen. De afgifte van gedoogbeschikkingen is een decentrale bevoegdheid en wordt door de provincie, over het algemeen, geheel aan gemeenten over gelaten. De provincie Noord-Holland heeft gemeenten echter wel geadviseerd terughoudend om te gaan met het afgeven van persoonsgebonden beschikkingen omdat het in feite gaat om 'uitgestelde handhaving'.

Peildatum

De minister heeft de voorkeur uitgesproken dat een ieder die vóór 31 oktober 2003 bewijsbaar permanent woonde in een recreatieverblijf, in aanmerking kan komen voor een dergelijke beschikking. Tegen permanente bewoning, die ná 31 oktober 2003 is ontstaan, moet streng worden opgetreden. Deze (peil)datum⁹⁹ is gekoppeld aan het moment dat het ministerie van VROM de aangehaalde visie heeft uitgebracht.

Echter de keuze van een peildatum ten behoeve van de afgifte van persoonsgebonden beschikkingen is een onderwerp dat vrijwel alle provincies aan de gemeenten overlaten. Als peildatum wordt meestal de dag gekozen waarop het gemeentelijk beleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen kenbaar is gemaakt.¹⁰⁰ Gemeenten zijn niet verplicht zich te houden aan de peildatum van 31 oktober 2003, maar kunnen ook een peildatum vaststellen die later ligt dan 31 oktober 2003. Voorwaarde is dat het beleid terzake nog niet kenbaar is gemaakt en daardoor niet een in de toekomst liggende datum als peildatum wordt gekozen. De gemeente Wijdmeren heeft zich aangesloten bij de minister en haar peildatum gesteld op 31 oktober 2003. Het doel van deze gemeente is dan ook om zoveel mogelijk permanente bewoning van recreatiewoningen te beëindigen en te zorgen dat de woningen alleen nog maar worden gebruikt conform de bestemming 'recreatie'. Opvallend is dat de gemeente Harenkarspel gekozen heeft voor een peildatum die later ligt dan 31 oktober 2003, namelijk 1 juli 2005. Dit heeft te maken met het feit dat de gemeente Harenkarspel haar nieuwe beleid inzake de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen, bij besluit van 1 juli 2005 kenbaar heeft gemaakt. De achterliggende gedachten voor een dergelijke overgangsregeling liggen deels bij redelijkheid en billijkheid, maar ook bij de omvang van de handavingsklus.

Voorwaarden

De voorwaarden voor het afgeven van een persoonsgebonden beschikking zijn in ieder geval dat het object al (aantoonbaar) moet worden bewoond op de – door de het gemeentebestuur – vastgestelde peildatum. Daarnaast moet het betreffende object in beginsel voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. De minister acht het echter denkbaar dat op bepaalde onderdelen ook ten aanzien van specifieke eisen in het Bouwbesluit 2003 *wordt gedoogd*. Hiervoor is wel een zorgvuldige afweging vereist. Voorwaarde is dat door het gedogen geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidssituatie ontstaat voor de bewoners en gebruikers. Strikt genomen laat het beleid van de minister van VROM niet toe dat een persoonsgebonden beschikking wordt verleend indien het bouwwerk waarop de beschikking betrekking heeft, niet voldoet aan de eisen die de milieureggeving stelt aan wonen. Voorts stelt de minister dat persoonsgebonden beschikkingen

⁹⁹ Een peildatum is het omslagmoment van 'passief gedogen' naar 'actief handhaven'.

¹⁰⁰ Zie ook artikel 3:41 en 3:42 van de Awb.

alleen worden afgegeven bij recreatiewoningen en niet bij andere soorten recreatieverblijven. Caravans, stacaravans, woonboten en chalets vallen in principe niet onder het gedoogbeleid.

Een gemeentebestuur kan leges heffen ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag voor een persoonsgebonden beschikking, omdat dit een overheersend individualiseerbaar belang is, namelijk dat van de aanvrager (artikel 229, eerste lid, onderdeel b, Gemeentewet).¹⁰¹ Hoe hoog deze leges zijn, bepaalt de gemeente zelf. Het gemeentebestuur van Wijdmeren heeft in december 2004 besloten dat illegale bewoners van recreatiewoningen een persoonsgebonden beschikking kunnen krijgen, mits € 1100,- aan leges wordt betaald. Deze beschikking geldt voor maximaal 25 jaar en anderen mogen niet intrekken bij iemand met een persoonlijke gedoogstatus.

Voorwaarden in de beschikking

In een beschikking kunnen veel en over een breed gebied voorwaarden worden opgenomen en worden door de rechter tot nu toe terughoudend getoetst, tenzij zij apert onredelijk zijn en feitelijk neer zouden komen op een verkapte weigering van de beschikking. De naleving van voorwaarden die opgenomen zijn in een persoonsgebonden beschikking kunnen niet rechtstreeks worden afgedwongen door bestuursdwang of een dwangsom. Het gemeentebestuur kan echter naar aanleiding van de niet-naleving van de gedoogwaarden een bestuursdwang- of dwangsombeschikking nemen ter zake van het eigenlijke illegale handelen. Het illegale handelen vormt dan de grondslag voor het handhavingsbeleid. Als de gedoogvoorwaarden weer worden nageleefd, zou effectuering van de sanctie achterwege kunnen blijven.

Het is niet mogelijk dat de gemeente ter verzekering van de naleving van de gedoogvoorwaarde een gedoogovereenkomst met een boetebeding afsluit.

De gemeente Wijdmeren heeft bijvoorbeeld als voorwaarde in persoonsgebonden beschikkingen opgenomen dat de maximale duur ervan 25 jaar is, daarna zal de recreatieve bestemming worden gehandhaafd.

Bezwaar en beroep

Tegen de strekking van een persoonsgebonden beschikking kan men bezwaar en beroep instellen (artikel 1:3 lid 2 Awb). Echter tegen de weigering om een persoonsgebonden beschikking te verlenen is géén bezwaar en beroep mogelijk. De schriftelijke weigering een met het bestemmingsplan strijdig gebruik te gedogen is namelijk geen besluit in de zin van de Awb, omdat dit immers niet meer in houdt dan een verklaring dat een gedraging of toestand die verboden is, niet kan worden gedoogd. Alleen tegen een besluit in de zin van de Awb staat bezwaar en beroep open. In dit geval staat wel bezwaar en beroep open tegen de aanschrijving welke volgt op de weigering van de gedoogbeschikking.

Echter als het gemeentebestuur (zelf) beleid heeft vastgesteld waarin de mogelijkheid is opgenomen voor bewoners van recreatiewoningen om onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden beschikking, kan de weigering van het college om een beschikking te verlenen wél worden opgevat als een beschikking die kan worden aangevochten in bezwaar en beroep.

Gevolg

De afgifte van een persoonsgebonden beschikking heeft als rechtsgevolg dat toestemming wordt verleend aan de huidige bewoner(s) van een recreatiewoning om in de recreatiewoning te kunnen blijven wonen.

Termijn voor indiening verstreken

Uit onderzoek in de Wijdmeren is gebleken dat de termijn voor het indienen van een aanvraag voor een persoonsgebonden beschikking inmiddels (lang geleden) is verstreken. De gemeente Wijdmeren had de peildatum gesteld op 31 oktober 2003 waarbij vóór 1 maart 2005 een persoonsgebonden beschikking aangevraagd diende te worden. Na 1 maart 2005 neemt deze gemeente géén verzoeken om een persoonsgebonden gedoogstatus meer in behandeling. Wel treedt de gemeenten handhavend op tegen iedereen die niet tijdig een gedoogstatus heeft aangevraagd en toch onrechtmatig permanent in een recreatieverblijf woont, ook al is deze situatie al jarenlang gaande.

Dit kan ook het geval zijn in andere Noord-Hollandse gemeenten, waardoor de optie van het aanvragen van een persoonsgebonden beschikking komt te vervallen.

¹⁰¹ Zie onder meer Hoge Raad 13 augustus 2004, Gst. 2004-7216/174 (Jacobswoude).

Bijlage 8.

Optie 3: Aanvragen van een persoonsgebonden vrijstelling

Sinds 1 juni 2007 bestaat de mogelijkheid om een persoonsgebonden vrijstelling aan de vragen op grond van artikel 19 lid 3 WRO jo. artikel 20 Bro 1985 en geeft recht op vrijstelling van het bestemmingsplan. De gemeente geeft hiermee toestemming aan de huidige bewoner(s) van een recreatiewoning om in de recreatiewoning te kunnen blijven wonen.

Reden voor deze nieuwe vrijstellingsregeling was de beperkte rechtsbescherming in geval van een afwijzing van een verzoek om te gedogen door middel van een persoonsgebonden beschikking. Het feit dat tegen een afwijzing geen bezwaar en beroep openstaat, wordt als onwenselijk gezien in situaties waarin gemeenten geen aantoonbaar helder en consequent handhavingsbeleid voeren en vervolgens een verzoek om te gedogen afwijzen. Sinds 1 juni 2007 – datum inwerkingtreding wijzigingsbesluit WRO – kan de bewoner in plaats van om een gedoogbeschikking, om een vrijstelling van het bestemmingsplan ex. artikel 19 lid 3 WRO verzoeken. Indien dat verzoek niet wordt ingewilligd, staat daartegen wél bezwaar en beroep open. De regering zorgt er nu eigenlijk voor dat bewoners een ‘persoonsgebonden gedoogbeschikking’ kunnen krijgen en deze beschikking ook bij de gemeente op kunnen eisen. Met de wijziging van artikel 20 Bro 1985 wordt een wettelijke basis gecreëerd voor een opvraagbare beschikking.

Voorwaarden

Het gemeentebestuur kan een persoonsgebonden vrijstelling verlenen mits de aanvrager voldoet aan de volgende voorwaarden:

- de aanvrager bewoont de recreatiewoning voor, maar in elk geval op 31 oktober 2003 en sindsdien permanent;
- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- de bewoning is niet in strijd met de relevantie milieuregelgeving; en
- de aanvrager is meerderjarig.

Echter de regeling zat zo in elkaar dat, het gemeentebestuur een verzoek om vrijstelling *moest weigeren*, indien verlening in strijd is met het door de gemeente op 31 oktober 2003 ‘gevoerd handhavingsbeleid’ ten aanzien van het gebruik van recreatiewoningen (artikel 20 lid 5 Bro 1985). Ook wanneer de gemeente pas later een dergelijk actief handhavingsbeleid had, kon zij een vrijstelling direct weigeren.

Daarentegen blijkt uit de nota van toelichting over artikel 20 lid 5 Bro 1985 dat de regeling niet alleen inhoudt dat de vrijstelling moet worden geweigerd indien een handhavingsbeleid wordt gevoerd, maar ook dat die vrijstelling in beginsel *moet worden verleend* indien nog géén beleid wordt gevoerd.

De beleidsvrijheid van gemeenten zou in die situatie materieel behoorlijk worden beperkt en wordt niet gedragen door de tekst van artikel 20 lid 5 Bro 1985. Het is moeilijk voor te stellen dat de Afdeling bestuursrechtspraak – gelet op jurisprudentie¹⁰² – artikel 20 lid 5 Bro 1985 onder alle omstandigheden zo zal uitleggen, dat de afwezigheid van een gevoerd handhavingsbeleid *moet* leiden tot het verlenen van vrijstelling. Reden van de hier besproken passage uit de nota van toelichting zal zijn ingegeven door de steeds terugkerende wens om duidelijkheid over de aanpak van permanente bewoning. Echter het kan niet de bedoeling zijn dat de behoefte aan duidelijkheid zodanig in de wetgeving wordt vertaald, dat het niet daadwerkelijk handhaven leidt tot het (ongewild) legaliseren van permanente bewoning.

Vanwege de onduidelijkheid over het begrip ‘gevoerd handhavingsbeleid’ van artikel 20 lid 5 Bro 1985 heeft de minister bij brief van 27 december 2007 laten weten het huidige artikellid 20.5 Bro 1985 te schrappen, waarin staat dat vrijstelling *moet worden geweigerd*, indien de gemeente op 31 oktober 2003 beschikte over een ‘gevoerd handhavingsbeleid’. Hiermee vervalt ook de eis dat vrijstelling in beginsel moet worden verleend, indien nog geen beleid wordt gevoerd. De beleidsvrijheid van gemeenten wordt in die situatie materieel behoorlijk worden beperkt. Uitgangspunt van beleid is namelijk de bestaande bevoegdheid van B&W om al dan niet ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan, bij een wijziging in het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning. Bij het aanvragen van een vrijstelling moet nog wel worden voldaan aan de bestaande (eerder genoemde) voorwaarden. In plaats van de eis dat vrijstelling moet worden geweigerd, indien de gemeente op 31 oktober 2003 beschikte over een ‘gevoerd handhavingsbeleid’, wordt nu het volgende uitgangspunt gehanteerd. Een gemeente

¹⁰² ABRS nr.200703680/1. In deze uitspraak vernietigt de Afdeling het besluit van B&W van Oirschot waarbij afwijzend is beslist op een verzoek van belanghebbenden om handhavend op te treden tegen de permanente bewoning op het park ‘De stille Wille’. Deze afwijzing was mede ingegeven door het feit dat de gemeenteraad nog geen handhavingsbeleid had vastgesteld. De Afdeling vindt echter dat de beslissing om niet handhavend op te treden niet kan worden gedragen door dit talmen van de raad.

die niet binnen redelijke termijn na aanvang van een onrechtmatige bewoning aantoonbaar uitvoering heeft gegeven aan het handhavingsbeleid, kan formeel nog wel een vrijstelling *weigeren* aan de desbetreffende aanvrager-bewoner-van-voor-31-oktober-2003, maar zij zal dat extra goed moeten motiveren. Hiermee wordt de beleidsvrijheid van gemeenten meer gewaarborgd. Dat geldt zeker indien het gaat om langdurig bestaande en feitelijk gedoogde onrechtmatige situaties. De aanvrager kan immers die afwijzende beslissing aan de rechter voorleggen, die tot de conclusie kan komen dat een dergelijke weigering in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Aldus wordt tegemoetgekomen aan de intentie van de minister dat dergelijke bewoners binnen dergelijke gemeenten en ontheffing zullen kunnen krijgen.

Tijdelijk karakter opgeheven

Vanwege de dringende behoefte aan duidelijkheid over de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen, heeft minister Cramer aangegeven de mogelijkheid om vrijstelling op grond van artikel 19 lid 3 Wro te verlenen nog verder te verruimen.¹⁰³

In de brief van 27 december 2007 laat de minister, naast het feit dat het huidige artikellid 20.5 Bro 1985 wordt geschrapt, weten dat de huidige mogelijkheid voor onrechtmatige bewoners-van-voor-31-oktober-2003 om een vrijstelling aan te vragen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning, ononderbroken te laten voortduren. De mogelijkheid om een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen, had namelijk een tijdelijk karakter en zou eigenlijk vervallen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (naar verwachting per 1 juli 2008). Dat zou betekenen dat de periode voor bewoners van recreatiewoningen om een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen, in beginsel zou eindigen bij de inwerkingtreding van het nieuwe Bro. Achtergrond van de tijdelijkheid was dat de minister erop rekende, dat gemeenten voldeden aan de oproep om ervoor te zorgen dat op 31 december 2005 het gebruik van alle recreatiewoningen geheel in lijn zou zijn met de alsdan geldende bestemming (behoudens in de gevallen van persoonsgebonden beschikkingen). Nu er nog steeds onduidelijkheid heerst over de voortzetting van de permanente bewoning, heeft de minister aangegeven de mogelijkheid om een vrijstelling aan te vragen ook in het nieuwe Besluit op te nemen.

De minister laat zich echter nog niet uit over de vraag hoe deze vrijstellingsmogelijkheid in de nieuwe Wro terugkeert. De nieuwe Wro zal geen vrijstellingen meer kennen. Wel kent de nieuwe wet (onder meer) buitenplanse ontheffingen, bedoeld voor kruimelgevallen (artikel 3.23 Wro¹⁰⁴). Mr. M.H. Blokvoort vermoedt, en ik citeer: “dat dit instrument zal worden gebruikt voor de ‘vertaling’ van het huidige artikel 19 lid 3 Wro jo. artikel 20 Bro 1985. Daartoe zal dan wel een wijziging nodig zijn van het Ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening zoals dat medio vorig jaar is gepubliceerd.¹⁰⁵ In artikel 4.3.1 van het Ontwerp-Bro is geregeld in welke gevallen een buitenplanse ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 Wro kan worden verleend. Aan dat artikel zal dan een onderdeel moeten worden toegevoegd. Mr. M.H. Blokvoort neemt verder aan dat het de bedoeling van de minister is dat de ontheffing (net als nu) persoonsgebonden is. Ik dat geval verdient ook artikel 4.3.2 van het Ontwerp-Bro bijzondere aandacht, omdat op grond daarvan een ontheffing overdraagbaar is, tenzij een wettelijke regeling zich daartegen verzet. Ook daarvoor zal de minister dus een regeling moeten gaan treffen.¹⁰⁶

Bezwaar en beroep

Hiervoor heeft u al kunnen zien dat de beperkte rechtsbeschermingsmogelijkheden in geval van een afwijzing van een verzoek om te gedogen door middel van een persoonsgebonden beschikking, reden was voor invoering van de persoonsgebonden vrijstelling. Indien een verzoek om een persoonsgebonden vrijstelling niet wordt ingewilligd, staat daartegen wel bezwaar en beroep open, waardoor een wettelijke basis wordt gecreëerd voor het opvragen van een beschikking die de rechter kan toetsten (artikel 1:3 Awb). Dat is ook het geval indien de gemeente weigert een besluit te nemen. Er is dan sprake van een fictieve weigering, waartegen bezwaar en beroep openstaat bij de bestuursrechter (artikel 6:2 Awb).

Beëindiging

Een vrijstelling vervalt in ieder geval bij beëindiging van de bewoning door de desbetreffende vrijstellinghouder, dus ook op het moment dat de woning wordt verkocht (artikel 20 lid 4 Bro 1985). De recreatieve bestemming van de woning herleeft dan automatisch en de gemeente zal de recreatiebestemming daarna actief handhaven.

¹⁰³ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 XI, nr. 83.

¹⁰⁴ De nieuwe Wro is gepubliceerd in *Stb.* 2006, 566.

¹⁰⁵ Zie *stcr.* 3 mei 2007, 85, p.14 e.v.

¹⁰⁶ Blokvoort 2008, p. 152.

Bijlage 9.

Optie 4: Opeisen van een persoonsgebonden ontheffing (mogelijk na 1 januari 2010)

Bij brief van 20 maart 2008¹⁰⁷ is aan gemeenten een uiterste termijn geboden, waarin duidelijkheid moet zijn gegeven over situaties waarin de permanente bewoning vóór 31 oktober 2003 is begonnen. Indien deze duidelijkheid er niet binnen deze termijn is, dan zouden bewoners op aanvraag een persoonsgebonden ontheffing moeten krijgen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning, mits wordt voldaan aan de geldende criteria. Hiervoor is een wettelijke regeling noodzakelijk, waarvan de totstandkoming nog minimaal nog een jaar zal vergen. Na vertrek of overlijden van de betreffende bewoners is de woning weer beschikbaar als recreatiewoning.

Op dit moment is dus nog niet duidelijk aan welke voorwaarden voldaan moet worden, om in aanmerking te kunnen komen voor een persoonsgebonden ontheffing. Wat we wel weten is, dat in geval van handhaving tenminste sprake moet zijn van een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom of tot toepassing van bestuursdwang. Doen deze gemeenten dat niet vóór 1 januari 2010, dan moeten de betreffende bewoners op hun aanvraag daartoe een persoonsgebonden ontheffing krijgen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning, mits wordt voldaan aan de geldende criteria.

De minister heeft inmiddels laten weten de procedure van de beoogde wettelijke regeling te hebben gestart. In het wetsvoorstel zal de bovengenoemde verplichting voor gemeenten tot ontheffingsverlening worden opgenomen, welke zal gelden met ingang van de inwerkingtreding van de wet. Dat tijdstip zal dus het einde zijn van de termijn waarop gemeenten uiterlijk de aangegeven duidelijkheid moeten hebben verschaft. Die datum zal nader bij Koninklijk Besluit worden bepaald. De minister stelt deze op 1 januari 2010.

Hiermee geeft de minister aan dat er nu echt een einde moet komen aan de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, ook al zou dat betekenen dat gemeenten (ongewild) een ontheffing moeten verlenen van het verbod op bewoning van een recreatiewoning.

¹⁰⁷ Zie Brief aan gemeenten, kenmerk 2008021898, 20 maart 2008.