



## **Uitvoeringsprogramma**

# **Handhavend optreden tegen permanente bewoning recreatieverblijven**

**Vastgesteld d.d. 2 april 2013  
Aangevuld d.d. 3 december 2013**



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	3
1.1	Achtergrond Uitvoeringsprogramma	3
1.2	Doel Uitvoeringsprogramma	3
1.3	Begripsbepalingen	3
<b>2.</b>	<b>Permanente bewoning</b>	5
2.1	Wanneer is sprake van permanente bewoning?	5
2.2	Waarom is permanente bewoning een probleem?	6
2.3	Hoeveel recreatieverblijven worden permanent bewoond?	6
<b>3.</b>	<b>Beleidskader</b>	8
3.1	Rijksbeleid	8
3.2	Provinciaal beleid	9
3.3	Gemeentelijk beleid	9
<b>4.</b>	<b>Handhavingsprocedure</b>	12
4.1	Juridische basis	12
4.2.	Gefaseerde aanpak	12
4.3	Aankondiging actieve handhaving	14
4.4	Bewijsvoering	14
4.5	Bestuursrechtelijke handhaving	15
<b>5.</b>	<b>Communicatie en voorlichting</b>	20
5.1	Algemene voorlichting via website	20
5.2	Voorlichting aan eigenaren/bewoners	20
5.3	Voorlichting aan makelaars	20
5.4	Voorlichting aan belangenverenigingen en exploitanten/beheerders	21
5.5	Voorlichting via de media	21
<b>6.</b>	<b>Wet bescherming persoonsgegevens</b>	22

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond Uitvoeringsprogramma

Het is niet toegestaan om in een recreatieverblijf te wonen, ook niet als de bewoning tijdelijk van aard is. Dit is in strijd met de recreatieve bestemming. Het komt echter geregeld voor dat recreatieverblijven worden bewoond. Ook binnen de gemeente Tholen. De laatste jaren zien we een toename in het aantal mensen dat zich inschrijft in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) als bewoner van een recreatieverblijf. Dit betekent dat steeds meer recreatieverblijven permanent worden bewoond. Dit is om meerdere redenen niet wenselijk. Bij de gemeente zijn bovendien handhavingsverzoeken ingediend over het onrechtmatige gebruik van recreatieverblijven. Dit heeft er toe geleid dat het college van burgemeester en wethouders op 5 maart 2013 heeft besloten om actief handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Hiermee wordt een praktisch vervolg gegeven aan de Uitvoeringsnota "Verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Tholen", door het college vastgesteld op 1 maart 2005. Op 3 december 2013 is het Uitvoeringsprogramma aangevuld met de eenmalige coulanceregeling (paragraaf 4.2).

## 1.2 Doel Uitvoeringsprogramma

Dit Uitvoeringsprogramma is een nadere uitwerking van de Uitvoeringsnota "Verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Tholen" van 1 maart 2005. Dit Uitvoeringsprogramma dient als handleiding bij de aanpak van permanente bewoning van recreatieverblijven binnen de gemeente Tholen. Het geeft bovendien duidelijkheid aan de bewoners van recreatieverblijven over de vraag wat onder permanente bewoning van recreatieverblijven moet worden verstaan én hoe de gemeente omgaat met permanente bewoning van recreatieverblijven.

## 1.3 Begripsbepalingen

Voor een goede lezing van het Uitvoeringsprogramma wordt hieronder uiteengezet wat onder de gebruikte begrippen moet worden verstaan.

### 1.3.1 Permanente bewoning

Permanente bewoning: bewoning van een ruimte als hoofdverblijf

### 1.3.2 Hoofdverblijf

Hoofdverblijf: de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene.

### 1.3.3 Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven (strijdig gebruik)

Onrechtmatige bewoning van een recreatieverblijf: bewoning van een recreatieverblijf in strijd met het bestemmingsplan.

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de komst van deze wet is een bepaling met betrekking tot het naleven van bestemmingsplannen opgenomen in artikel 2.1, lid 1, onder c van de Wabo<sup>1</sup>. Van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is sprake wanneer het gebruik in strijd is met de bestemmingsvoorschriften. Hierbij gaat het niet om de duur van het strijdig gebruik, maar om de

---

<sup>1</sup> Artikel 2.1, lid 1, onder c van de Wabo: 'Het is verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan'.

strijdigheid met het geldende bestemmingsplan. Bij strijd met de regels van het bestemmingsplan is sprake van een overtreding van artikel 2.1, lid 1, onder c van de Wabo.

Voor het vaststellen van het gebruik als hoofdverblijf kan worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende verblijf fungeert als centrum van zijn of haar sociale of maatschappelijke activiteiten.<sup>2</sup>

De omstandigheid dat iemand is ingeschreven in de GBA op het adres van het recreatieverblijf, levert reeds het vermoeden van bewoning op. Het is vervolgens aan betrokkene om dit vermoeden te ontkrachten, hetgeen met feiten moet worden onderbouwd. Op deze wijze wordt aangesloten bij de jurisprudentie over inschrijving in de GBA als aanwijzing dat iemand onrechtmatig in een recreatieverblijf woont.

#### 1.3.4 Recreatieverblijf

Er zijn verschillende soorten objecten waarin verblijfsrecreatie kan plaatsvinden, een verzamelnaam hiervoor is recreatieverblijf. Onder deze verzamelnaam vallen onder andere recreatiewoningen, chalets en stacaravans.

Een *recreatiewoning* is een bouwwerk 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 én dat voldoet aan de technische eisen van het Bouwbesluit met betrekking tot logiesfunctie. Andere typen recreatieverblijven zijn onder andere stacaravans, caravans, chalets en strandhuisjes. Deze typen recreatieverblijven hoeven niet te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit ten aanzien van logiesfunctie.

Een *chalet* wordt ook wel omschreven als twee aan elkaar gekoppelde stacaravans. Chalets kunnen niet als één geheel over de weg worden vervoerd.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden alle typen recreatieverblijven geschaard onder de term "recreatief nachtverblijf". Een recreatief nachtverblijf kan zonder omgevingsvergunning worden gebouwd, mits wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, van bijlage 2 van het Bor. Deze voorwaarden zijn dat het recreatief nachtverblijf moet voldoen aan de regels van het bestemmingsplan en dat het oppervlakte max. 70 m<sup>2</sup> mag bedragen. Als niet aan de voorwaarden wordt voldaan, is een omgevingsvergunning vereist.

---

<sup>2</sup> Inspectie VROM, 'Handreiking voor gemeenten: onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen'.

## 2. Permanente bewoning

### 2.1 Wanneer is sprake van permanente bewoning?

Van permanente bewoning (of: 'onrechtmatige bewoning') van een recreatieverblijf is sprake wanneer een recreatieverblijf in strijd met de recreatieve bestemming wordt gebruikt voor bewoning. Hierbij gaat het niet om de duur van het strijdig gebruik (permanent of tijdelijk), maar om de strijdigheid van de activiteit met het bestemmingsplan. In de bestemmingsplannen van de gemeente Tholen is opgenomen dat een recreatieverblijf niet permanent mag worden bewoond.

Permanente bewoning van een recreatieverblijf is zodoende een verzamelbegrip waar veel verschillende vormen van bewoning onder vallen, zoals:

- het gebruiken van een recreatieverblijf als woonverblijf voor onbepaalde tijd;
- de huisvesting van arbeidsmigranten in een recreatieverblijf;
- het tijdelijk bewonen van een recreatieverblijf in afwachting van een nieuwe woning;
- het tijdelijk bewonen van een recreatieverblijf vanwege schade of verbouwingswerkzaamheden aan de eigen woning;
- het tijdelijk bewonen van een recreatieverblijf vanwege relationele problemen.

Het hoeft dus niet te gaan om langdurig gebruik, Ook het tijdelijk gebruiken van een recreatieverblijf als woning is in strijd met de recreatieve bestemming, en daarmee verboden.

Wij verstaan onder permanente bewoning: "bewoning van een ruimte als hoofdverblijf".

Hoofdverblijf is "de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene".

Deze bovenstaande definities zijn afkomstig uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>3</sup> Als een recreatieverblijf wordt gebruikt als hoofdverblijf, is er sprake van permanente bewoning, met als gevolg een overtreding van het bestemmingsplan en van de Wabo.

Bepalend is dus of een recreatieverblijf wordt gebruikt als hoofdverblijf. Dat hangt af van de wijze waarop het recreatieverblijf feitelijk wordt gebruikt. Een recreatieverblijf wordt in ieder geval gebruikt als hoofdverblijf als men niet elders over zelfstandige, legale woonruimte beschikt.

---

<sup>3</sup> ABRvS 12 november 2003, LJN: AN8612 en 7 oktober 2009, zaaknr. 200901851/H1 en ABRvS 15 maart 2006, zaaknr. 200505705/1.

## 2.2 Waarom is permanente bewoning een probleem?

Permanente bewoning van een recreatieverblijf is in strijd met het bestemmingsplan. Een recreatiepark, en de daarop staande recreatieverblijven, zijn bestemd voor recreatie. Het ruimtelijk beleid is gericht op een bundeling van wonen, werken en voorzieningen nabij bestaande woonkernen. Met het buitengebied dient zorgvuldig te worden omgegaan. Het buitengebied is met name bestemd voor agrarische activiteiten en tevens voor recreatie. Door permanente bewoning in het buitengebied ontstaat een 'verstedelijking' van het buitengebied en dat is onwenselijk.

Ook leidt permanente bewoning van recreatieverblijven ertoe dat er minder recreatieverblijven beschikbaar zijn voor recreanten. Dat betekent dat er behoefte ontstaat om elders recreatieverblijven te bouwen, of dat het aantal recreanten afneemt.

Een afname van het aantal recreanten is nadelig voor de toeristische sector. Permanente bewoners maken in de regel minder gebruik van de voorzieningen op en nabij een recreatiepark (bijv. horeca, kampwinkel, verhuurmogelijkheden, culturele voorzieningen) dan recreanten.

Ook op de recreatieparken zelf heeft permanente bewoning nadelige effecten. Er is een groot verschil in uitgaven- en leefpatroon tussen recreanten en permanente bewoners. Hierdoor kunnen spanningen op het recreatieterrein ontstaan tussen permanente bewoners en recreanten. Ook kan permanente bewoning leiden tot een afname van de kwaliteit van een recreatieterrein of tot visuele verloederding. Als mensen zich permanent ergens vestigen ontstaat doorgaans behoefte aan bijbehorende bouwwerken, zoals schuurtjes, bergingen, schuttingen en hekken. Het recreatieterrein krijgt het karakter van een kleine, afgeschermdede leefgemeenschap, met een negatieve uitstraling voor recreatie. Dit kan tevens op den duur leiden tot een voor de overheid weinig beheersbare situatie. Bovendien voldoen recreatieverblijven niet aan de eisen die aan een gewone woning worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van (brand)veiligheid. Recreatieverblijven zijn immers niet gebouwd om er permanent in te wonen.

Permanente bewoning is voorts nadelig voor de lokale woningmarkt. Over het algemeen is een recreatieverblijf goedkoper dan een reguliere woning. Als men in plaats van een reguliere woning een recreatieverblijf gaat bewonen, dan worden er minder reguliere woningen verkocht of verhuurd.

Permanente bewoning van recreatieverblijven heeft een grotere druk op voorzieningen tot gevolg. De druk op onder meer voorzieningen in de gezondheidszorg, sociale voorzieningen en het ouderenbeleid, parkvoorzieningen en wegen neemt toe.

## 2.3 Hoeveel recreatieverblijven worden permanent bewoond?

Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid voor onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is het van belang inzicht te krijgen in de aard en omvang van de onrechtmatige bewoning op recreatieterreinen. Wij hebben aan de hand van de inschrijvingen in de GBA een eerste inventarisatie gemaakt van het aantal recreatieverblijven dat vermoedelijk permanent worden bewoond. Ook hebben wij gekeken wanneer de vermoedelijke permanente bewoners zijn ingeschreven in de GBA.

Op basis van het aantal inschrijvingen in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) gaan wij uit van een aantal van 70 recreatieverblijven (objecten) die permanent worden bewoond. Dit aantal is exclusief de recreatieverblijven die worden bewoond middels een gedoogbeschikking. Het feitelijk aantal recreatiewoningen dat permanent bewoond wordt zal in de praktijk echter hoger liggen. Niet in alle gevallen zullen de bewoners zich namelijk hebben ingeschreven in de GBA. Het feitelijk aantal zal blijken uit de controles ter plaatse.

Overigens zal niet voor elk recreatieverblijf dat nu permanent wordt bewoond een handhavingprocedure hoeven te worden gevoerd. Wij verwachten dat als gevolg van het actieve handhavingbeleid meerdere personen de permanente bewoning van hun recreatieverblijf uit eigen beweging zullen beëindigen. Op basis van de inschrijvingen in de GBA en de verwachte preventieve werking van het handhavingbeleid hanteren wij als uitgangspunt het aantal van 70 recreatieverblijven die permanent worden bewoond, waarbij wij ervan bewust zijn dat het aantal permanent bewoonde recreatieverblijven op dit moment in de praktijk hoger zal liggen.

Binnen de gemeente Tholen zijn 12 recreatieparken aanwezig (zie bijlage 1). Het aantal inschrijvingen in de GBA zijn als volgt verdeeld over de volgende recreatieparken:<sup>4</sup>:

<b>Locatie</b>	<b>aantal GBA</b>	<b>procentueel</b>
Chaletpark De Krabbenkreek	33	47,1 %
Camping De Muie	0	0 %
Camping De Striene	1	1,4 %
Camping De Zeester	0	0 %
Camping Gorishoek	5	7,1 %
Vakantiepark De Pluimpot	5	7,1 %
Camping 't Oude Dorp	11	15,7 %
Camping Irenehoeve	0	0 %
Bungalowpark Oud-Kempen	2	2,9 %
Camping Stavenisse	2	2,9 %
Bungalowpark Aan d'n Oever	10	14,3 %
Buitengebied: Scharreweg <sup>5</sup>	1	1,4 %
<i>totaal</i>	<i>70</i>	<i>100 %</i>

*Tabel 1.*

*Overzicht inschrijving GBA per park*

Uit de inschrijvingen in de GBA blijkt dat de permanente bewoning van recreatieverblijven de afgelopen jaren verder is toegenomen. De meeste inschrijvingen zijn van recente datum. Meer dan 85% van de inschrijvingen van de hoofdbewoner zijn vanaf 2008 of later. Zie tabel 2.

<b>Jaar van inschrijving GBA</b>	<b>aantal recreatie-verblijven</b>	<b>percentage t.o.v. totaal</b>
2003 of eerder	0	0,0 %
2004	2	2,9 %
2005	1	1,4 %
2006	2	2,9 %
2007	3	4,3 %
2008	12	17,1 %
2009	8	11,4 %
2010	10	14,3 %
2011	11	15,7 %
2012	21	30,0 %
<i>totaal</i>	<i>70</i>	<i>100 %</i>

*Tabel 2.*

*Datum van inschrijving GBA hoofdbewoner als bewoner van een recreatieverblijf*

<sup>4</sup> Stand van zaken d.d. 1 januari 2013. Dit aantal is exclusief de recreatieverblijven die door middel van een persoonsgebonden en objectgebonden gedoogbeschikking worden bewoond (verleend aan bewoners die aantoonbaar op of voor 31 oktober 2003 het verblijf al bewoonden).

<sup>5</sup> Dit is een solitaire recreatiewoning in het buitengebied dat vermoedelijk permanent wordt bewoond.

## 3. Beleidskader

### 3.1 Rijksbeleid

Om een einde te maken aan de reeds vele jaren bestaande problematiek rondom het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen heeft de toenmalige minister van VROM - in navolging op de Nota Ruimte -bij brief van 11 november 2003 haar beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen bekend gemaakt. Dit beleid ziet overigens alleen op recreatiewoningen (woningen met een recreatieve bestemming), niet op andere recreatieverblijven zoals stacaravans en chalets.

In haar beleidsbrief van 11 november 2003 aan de Tweede Kamer geeft de minister een kader voor de aanpak van deze problematiek en stelt ze de opties "legalisatie via het omzetten naar woonbestemming", "verlenen van persoonsgebonden beschikkingen", en "actief handhaven" centraal. Is legalisering geen optie, dan dienen gemeenten actief tot handhaving over te gaan. Hierbij biedt de Minister, onder voorwaarden, de mogelijkheid om voor bestaande gevallen persoonsgebonden beschikkingen te verlenen. Deze beschikking (hetzij in de vorm van een persoonsgebonden gedoogbeschikking, hetzij in de vorm van een persoonsgebonden vrijstelling/ontheffing) zijn gebonden aan het object en aan de bewoner en vervallen bij verhuizing of overlijden van de bewoner. De peildatum die de Minister hiervoor aanhoudt is 31 oktober 2003.

Met de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (BRO) en de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) op 1 juli 2008 is de peildatum van 31 oktober 2003 wettelijk verankerd, voor het verstrekken van persoonsgebonden ontheffingen van het bestemmingsplan. Deze wettelijke mogelijkheid om een persoonsgebonden ontheffing te verlenen is inmiddels (per 1 oktober 2010) opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het bijbehorende Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond van artikel 4, onderdeel 10 van bijlage II van het Bor kan onder voorwaarden een persoonsgebonden omgevingsvergunning worden verleend voor het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning. Ook hier geldt dat de bewoning voor 31 oktober 2003 moet zijn gestart. Deze omgevingsvergunning kan echter alleen worden verstrekt voor bewoners van een recreatiewoning, niet voor een stacaravan of chalet. De recreatiewoning moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan een gewone woning.

De Minister heeft erop aangedrongen dat gemeenten voor 1 januari 2010 duidelijkheid moeten hebben gegeven aan degenen die voor 31 oktober 2003 permanent in een recreatiewoning zijn gaan wonen. De Minister beoogde dat wanneer voor 1 januari 2010 geen handhavingsbeschikking is genomen, de bewoner recht zou moeten hebben op een persoonsgebonden ontheffing (nu: persoonsgebonden omgevingsvergunning). Het wetsvoorstel "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen", dat hiervoor was opgesteld, is echter inmiddels ingetrokken. Bij brief van 27 januari 2012 heeft de Minister de Eerste Kamer meegedeeld dat zij het wetsvoorstel "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen" intrekt en dat zij de rijksbemoeienis met het dossier van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen beëindigt. De minister vindt dat de gemeenten zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het te voeren gedoog- en handhavingsbeleid.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aangegeven dat gemeenten duidelijkheid zullen geven omtrent de verlening van de persoonsgebonden omgevingsvergunning voor het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning. De VNG heeft hiervoor model-beleidsregels vastgesteld.



## 3.2 Provinciaal beleid

Het provinciaal ruimtelijk beleid is neergelegd in het Omgevingsplan Zeeland. Voor de ruimtelijke belangen die het provinciebestuur van provinciaal belang acht, heeft een vertaling plaatsgevonden in algemene regels die zijn opgenomen in de provinciale verordening ruimte (PRV).

De doelstelling van het omgevingsplan is het bevorderen van een gezonde regionale economie in een schone en veilige leefomgeving. Daarbij ondersteunt het plan sociale, natuur- en mobiliteitsdoelen. Het nieuwe Omgevingsplan is op een aantal punten anders dan zijn voorganger. In essentie is er gewerkt vanuit een integrale visie, is er een duidelijke focus op kerntaken van ruimte, water, milieu en natuur, is het beleid meer gericht op hoofdlijnen en minder details en zijn er minder regels.

In artikel 2.5, lid 1, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening is het volgende bepaald. In een bestemmingsplan worden regels gesteld ter voorkoming van permanente bewoning. In de toelichting bij artikel 2.5 van de verordening is opgenomen dat het provinciale beleid is gericht op het voorkomen van permanente bewoning van tot verblijfsrecreatie bestemde complexen. Hiermee worden bedoeld zomerhuizerterreinen, recreatieve appartementencomplexen en kampeerterreinen. Een doelstelling is dergelijke complexen te behouden voor de verblijfsrecreatieve markt. Dit aspect wordt van provinciaal belang geacht.

## 3.3 Gemeentelijk beleid

Naar aanleiding van de beleidsbrief van de Minister van VROM van 11 november 2003 heeft het college van burgemeester en wethouders op 1 maart 2005 beleid vastgesteld ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven. Dit beleid is vastgelegd in de Uitvoeringsnota 'Verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Tholen'.

### 3.3.1 Legalisatie niet mogelijk

In de Uitvoeringsnota is uiteengezet dat legalisatie van recreatiewoningen binnen de gemeente Tholen niet mogelijk is, omdat niet wordt voldaan aan de door de Minister gestelde voorwaarden.

De Minister heeft bepaald dat voor bepaalde complexen van recreatiewoningen een bestemmingswijziging doorgevoerd kan worden, in die zin, dat een woonbestemming wordt toegekend. Hiervoor komen in aanmerking:

- recreatiecomplexen die op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig werden bewoond (meer dan 50%);
- recreatiecomplexen die niet zijn gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur, in gebieden die vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet, in Bufferzones en de in de Nota Ruimte nader te bepalen (delen van) Nationale Landschappen;
- recreatiecomplexen waarvan de woningen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en waarvan bewoning niet in strijd is met de milieuwetgevingen en;
- recreatiecomplexen waar geen bedrijfsmatige exploitatie plaatsvindt.

Ook mag de bestemmingswijziging geen negatieve invloed hebben op de recreatieve functie van het gebied en mag dit niet leiden tot een nieuwe recreatiebehoefte in het gebied.

Deze legalisatiemogelijkheid is voorbehouden aan recreatiewoningen. Andere recreatieverblijven komen hiervoor niet in aanmerking.

Omdat niet wordt voldaan aan bovengenoemde voorwaarden, is legalisatie van recreatiewoningen door het toekennen van een woonbestemming middels een bestemmingswijziging niet mogelijk. Bovendien staat legalisatie haaks op het gemeentelijk beleid, zoals dat is opgenomen in de betreffende bestemmingsplannen.

Er is in de bestemmingsplannen consequent gekozen om permanente bewoning van recreatieverblijven niet toe te staan. De recreatieve bestemming staat voorop en moet behouden blijven. Permanente bewoning van recreatieverblijven geldt als met het bestemmingsplan strijdig gebruik en is daarmee verboden. Dit beleid wordt bevestigd in de 'Kadernotitie verblijfsrecreatierreinen', vastgesteld door de gemeenteraad op 18 september 2008. In paragraaf 4.8 van de Kadernotitie wordt gemotiveerd uiteengezet dat permanente bewoning van recreatieverblijven om diverse redenen niet wenselijk is.

Gelet op zowel het rijksbeleid, het provinciaal beleid als het gemeentelijk beleid is legalisatie van permanente bewoning van recreatieverblijven niet mogelijk en ook niet wenselijk.

### 3.3.2 Gedoogregeling voor oude situaties

In de Uitvoeringsnota is de keuze gemaakt om een gedoogregeling te bieden aan degenen die het recreatieverblijf al gedurende een langere tijd permanent bewonen. Er is een onderscheid gemaakt tussen oude situaties van permanente bewoning (aangevangen voor 31 oktober 2003) en tussen nieuwe situaties van permanente bewoning. Indien de permanente bewoning aantoonbaar is begonnen voor 31 oktober 2003, dan komt de bewoner in aanmerking voor een persoonsgebonden en objectgebonden gedoogbeschikking.

Alle eigenaren/gebruikers van recreatiewoningen in de gemeente Tholen zijn schriftelijk geïnformeerd in de gelegenheid gesteld om een gedoogbeschikking aan te vragen, op voorwaarde dat ze konden aantonen dat ze voor de datum van 31 oktober 2003 hun recreatieverblijf zijn gaan gebruiken voor permanente bewoning.

Er zijn 22 gedoogbeschikkingen verleend, waarvan op dit moment nog 16 gedoogbeschikkingen van kracht zijn. Concreet betekent dit dat er momenteel 16 recreatieverblijven worden bewoond middels een gedoogbeschikking. Deze 16 recreatieverblijven worden overigens niet meegerekend bij het aantal van 70 recreatieverblijven die vermoedelijk permanent worden bewoond. Dit omdat via de gedoogbeschikking toestemming is gegeven voor de permanente bewoning van het recreatieverblijf.

### 3.3.3 Persoonsgebonden omgevingsvergunning voor oude situaties

Met de inwerkingtreding van het Besluit omgevingsrecht op 1 oktober 2010 is de mogelijkheid ontstaan om een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen voor permanente bewoning van een recreatiewoning, als de bewoning op of voor 31 oktober 2003 is gestart.<sup>6</sup>

De gevolgen van deze mogelijkheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning zijn voor de gemeente Tholen zeer gering. Aan degenen die in aanmerking zouden kunnen komen voor deze omgevingsvergunning - bewoners van voor 31 oktober 2003 - zijn namelijk al persoonsgebonden gedoogbeschikkingen verleend. In de GBA staan geen bewoners ingeschreven op een recreatieadres, met als inschrijfdatum op of voor 31 oktober 2003. Bovendien kan deze omgevingsvergunning enkel worden verleend voor recreatiewoningen, en niet voor andere recreatieverblijven, zoals chalets en stacaravans. De reikwijdte van de persoonsgebonden omgevingsvergunning is daarmee beperkter dan die van de persoonsgebonden gedoogbeschikking.

---

<sup>6</sup> Artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

Wij verwachten niet dat er nog mensen zijn die aanspraak kunnen maken op een persoonsgebonden omgevingsvergunning. De voorwaarden die gelden voor de persoonsgebonden omgevingsvergunning staan in bijlage 2. Mocht blijken dat iemand voldoet aan de voorwaarden, dan wordt de persoonsgebonden omgevingsvergunning verleend.

#### 3.3.4 Handhavend optreden tegen nieuwe situaties

In de Uitvoeringsnota van 1 maart 2005 is tevens besloten om handhavend op te treden tegen permanente bewoning die na 31 oktober 2003 is gestart. De handhavingsprocedures zijn echter nog niet opgestart. Dit is het gevolg geweest van keuzes omtrent de inzet van de beperkte capaciteit van het cluster handhaving. Er is, onder meer in het collegebesluit van 8 mei 2007, gekozen om de beschikbare capaciteit in te zetten voor toezicht en handhaving van andere wettelijke taken.

Op 23 februari 2010 heeft het college de Uitvoeringsnota Integrale Handhaving 2010-2014 "Gericht handhaven" vastgesteld. In deze integrale handhavingsnota staat het beleidsmatige kader voor de wijze waarop de gemeente Tholen in de periode 2010-2014 invulling geeft aan haar wettelijke toezichts- en handhavingstaak. In het bij de integrale handhavingsnota behorende Bijlagenboek worden de handhavingsdoelen en de aanpak ervan gespecificeerd. Ten aanzien van 'Permanent gebruik recreatiewoningen' is op pagina 14 van het Bijlagenboek vastgesteld welke maatregelen in de periode 2010-2014 zullen worden getroffen. Daarbij is uitgegaan van een aantal van 35 vermoedelijke overtredingen. Voor de periode 2010-2014 is vastgesteld dat de aanpak bestaat uit:

- inzicht verkrijgen;
- ontwikkelen van beleid;
- opstellen plan van aanpak voor het vastleggen van de overtreding;
- voorlichting;
- actief handhaven.

Met als doel het terugbrengen van het aantal (calculerende) overtreeders.

Conform de integrale handhavingsnota "Gericht handhaven" is de afgelopen jaren capaciteit ingezet om de vastgestelde aanpak te realiseren. Er is capaciteit vrijgemaakt voor inventariserende werkzaamheden, het formuleren van beleid en de praktische vertaling daarvan in dit uitvoeringsprogramma. Gelijkzeitig zorgden twee externe ontwikkelingen voor urgentie voor actief handhavend optreden. Ten eerste blijkt uit de inschrijvingen in de GBA dat het aantal (vermoedelijke) gevallen van permanente bewoning de laatste jaren verder is toegenomen, naar een aantal van 70 vermoedelijke overtredingen. Als niet handhavend wordt opgetreden zal dit aantal naar verwachting nog verder oplopen. Dit is een ongewenste ontwikkeling. Ten tweede zijn er twee handhavingsverzoeken ingediend, waarbij wordt verzocht om handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen.

Om een vervolg te geven op het sinds 2005 ingezette beleid en vanwege de genoemde externe ontwikkelingen (toename permanente bewoning en de verzoeken om handhaving) heeft het college op 5 maart 2013 besloten om actief handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven en om handhavingsbeleid hiervoor vast te stellen. Ter uitvoering van het collegebesluit van 5 maart 2013 is dit Uitvoeringsprogramma opgesteld. Dit Uitvoeringsprogramma bevat een verdere concrete uitwerking van het handhavingsbeleid. In het volgende hoofdstuk staat aangegeven hoe de handhavingsprocedures feitelijk zullen worden gevoerd.

## **4. Handhavingsprocedure**

Uitgangspunt is dat handhavend wordt opgetreden tegen permanente bewoning dat is begonnen na 31 oktober 2003. In deze gevallen kan geen aanspraak worden gemaakt op een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Evenmin kan aanspraak worden gemaakt op de beschermende werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan. Zie voor meer informatie over het overgangsrecht bijlage 3.

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van het handhavingsinstrument, de lengte van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De keuzes voor de inrichting van de handhavingsprocedure wordt hieronder uiteengezet. Dit biedt duidelijkheid voor degenen die worden geconfronteerd met een handhavingsprocedure. Tevens zorgt het vaststellen van de procedure en de daarbij behorende beleidskeuzes dat op een eenduidige wijze wordt opgetreden.

### **4.1 Juridische basis**

Artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo samen met het bestemmingsplan, vormen de juridische basis voor de aanpak van permanente bewoning van recreatieverblijven. Indien in strijd met de (gebruiks)voorschriften van het bestemmingsplan wordt gehandeld kan de gemeente hiertegen handhavend optreden. Uit de voorschriften van de verschillende bestemmingsplannen blijkt dat permanente bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan. Hiermee is de juridische basis voor handhaving voldoende verankerd in de bestemmingsplanvoorschriften.

De huidige bestemmingsplannen worden momenteel herzien. De meeste recreatieparken komen te vallen binnen het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen". Ook in dit nieuwe bestemmingsplan is het verbod op permanente bewoning van recreatieverblijven opgenomen.

### **4.2. Gefaseerde aanpak**

Handhavend optreden moet voldoende adequaat en effectief zijn ten opzichte van het aantal (vermoedelijke) overtredingen. Het is echter zowel vanuit praktisch als vanuit financieel oogpunt niet mogelijk om gelijktijdig tegen alle gevallen van vermoedelijke permanente bewoning handhavend op te treden. Het college heeft daarom besloten tot het gefaseerd oppakken van de handhavingszaken. Uitgangspunt is dat gemiddeld 10 handhavingszaken per jaar worden opgestart. Er wordt gewerkt met een portefeuillesysteem. Zodra een handhavingszaak is afgerond zal een nieuwe zaak worden opgestart. Door deze werkwijze is sprake van een voldoende adequaat niveau van handhaving.

Jaarlijks wordt na evaluatie van het afgelopen jaar het aantal op te starten handhavingszaken voor het daaropvolgende jaar door het college vastgesteld, waarbij wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat gemiddeld 10 handhavingszaken per jaar worden opgestart.

Om calculerend gedrag te voorkomen worden de handhavingsprocedures verdeeld over de verschillende recreatieparken en over zowel oudere als nieuwere gevallen van permanente bewoning. De verdeling van de handhavingsprocedures over de verschillende parken vindt plaats naar rato van het aantal vermoedelijke overtredingen. Op parken met veel vermoedelijke overtredingen (zoals De Krabbenkreek, Bungalowpark Aan d'n Oever en Camping 't Oude Dorp) zal een groter deel van de handhavingsprocedures worden gevoerd dan op parken met weinig vermoedelijke overtredingen. Omdat het tegengaan van nieuwe instroom prioriteit heeft, zullen naar verhouding meer recentere gevallen van permanente bewoning worden aangeschreven dan oudere gevallen van permanente bewoning. Niettemin zullen beide groepen, oudere en nieuwere bewoners, aan bod komen bij de handhavingsprocedures.

Door handhavend op te treden tegen permanente bewoning op alle recreatieparken en door zowel oudere als nieuwere situaties van permanente bewoning aan te schrijven, wordt de preventieve werking van het handhavingsbeleid verhoogt. Hierdoor kan namelijk iedereen als eerstvolgende worden aangeschreven om de bewoning van het recreatieverblijf te beëindigen.

#### Eenmalige coulanceregeling

Het college heeft besloten om een eenmalige coulanceregeling vast te stellen. Het college is bereid om aan bewoners van recreatieverblijven die bereid zijn om mee te werken aan beëindiging van de permanente bewoning een ruime termijn te bieden om de bewoning te beëindigen. Deze ruime termijn wordt vastgelegd in een handhavingsbeschikking. Met de eenmalige coulanceregeling geeft het college te kennen hogere prioriteit te geven aan handhavend optreden tegen bewoners die weigeren mee te werken aan beëindiging van de bewoning, tegen recente gevallen van permanente bewoning, en tegen bewoners van recreatieverblijven die zich niet in de GBA hebben ingeschreven.

De eenmalige coulanceregeling biedt een handreiking aan bijvoorbeeld degenen die hun recreatieverblijf willen verkopen maar vanwege de huidige vastgoedmarkt dit niet binnen de standaard begunstigingstermijn kunnen realiseren.

Door de eenmalige coulanceregeling wordt de looptijd van het gehele handhavingsproject verkort. De handhavingsbeschikkingen die worden genomen op basis van de coulanceregeling komen bovenop de reguliere handhavingsbeschikkingen van minimaal 10 per jaar. Degenen die zich niet aanmelden voor de coulanceregeling krijgen daardoor eerder te maken met een handhavingsbesluit.

De coulanceregeling is beperkt tot degenen die zich hebben ingeschreven in het GBA op het recreatieadres. Degenen die in aanmerking komen voor de coulanceregeling zijn daardoor bij de gemeente bekend. Zij ontvangen van de gemeente een uitnodiging om deel te nemen aan de coulanceregeling.

#### *Voorwaarden:*

- De bewoner moet vóór 14 juni 2013<sup>7</sup> staan ingeschreven in het GBA op het adres van het recreatieverblijf.
- De bewoner erkent dat hij het recreatieverblijf in strijd met het bestemmingsplan gebruikt als woning (hoofdverblijf).
- De bewoner verklaart dat hij de bewoning binnen de gegeven termijn zal beëindigen.
- De bewoner heeft zich tijdig aangemeld voor de eenmalige coulanceregeling.

Als wordt voldaan aan de voorwaarden, worden de volgende begunstigingstermijnen toegekend:

Bewoner is huurder: tot 1 januari 2016 (ca. 2 jaar)

Bewoner is eigenaar: tot 1 januari 2018 (ca. 4 jaar)

Aan bewoners die tevens eigenaar zijn wordt een langere termijn toegekend dan aan bewoners die huurder zijn, om eigenaren gelegenheid te bieden om het recreatieverblijf te verkopen. Vanwege de ongunstige vastgoedmarkt heeft het college besloten in de coulanceregeling hiervoor een ruime termijn te bieden.

---

<sup>7</sup> In de raadsvergadering op 13 juni 2013 heeft de wethouder aangekondigd dat handhavend wordt opgetreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Hiervoor is uitgebreide media-aandacht geweest, o.a. in de PZC van 14 juni 2013. Voor bewoning gestart na 14 juni 2013 is dan ook geen reden om een coulanceregeling aan te bieden.

Als niet wordt voldaan aan de voorwaarden geldt de termijn van het Uitvoeringsprogramma: 6 maanden (standaard), verlengd tot max 1 jaar bij bijzondere individuele omstandigheden.

De begunstigingstermijn wordt vastgelegd in een last onder dwangsom. Indien de bewoner geen eigenaar is, dan wordt tevens een last onder dwangsom opgelegd aan de eigenaar. De last onder dwangsom wordt niet voorafgegaan door een vooraankondiging.

### 4.3 Aankondiging actieve handhaving

De exploitanten en verenigingen van eigenaren van de recreatieparken worden in het derde kwartaal van 2013 schriftelijk geïnformeerd dat permanente bewoning van een recreatieverblijf niet is toegestaan en dat daartegen vanaf 1 januari 2014 actief handhavend zal worden opgetreden. Deze informatie wordt ook op de gemeentelijke website geplaatst. Ook zal deze informatie worden verspreid via de gemeentelijke informatierubriek Tholenderwijs. Op deze wijze wordt algemeen bekend dat vanaf 1 januari 2014 actief handhavend zal worden opgetreden.

Degenen die zich bij de gemeente inschrijven in de GBA als bewoner van een recreatieverblijf krijgen een informerende brief mee naar huis, waarin staat dat actief handhavend wordt opgetreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven.

Door het actieve handhavingsbeleid aan te kondigen, weten degenen die permanent in een recreatieverblijf wonen dat zij geconfronteerd zullen worden met een handhavingsprocedure. Van de permanente bewoners kan en mag worden verwacht dat zij vanaf de aankondiging van het actieve handhavingsbeleid concrete stappen gaan ondernemen om vervangende (legale) woonruimte te vinden. Als permanente bewoners passief afwachten op een handhavingsprocedure zullen zij aanzienlijk minder tijd hebben om een oplossing te vinden. Het is daarom in het belang van de bewoners zelf dat zij tijdig zoeken naar een oplossing.

### 4.4 Bewijsvoering

Om te voldoen aan de bewijslast moet het college voldoende aannemelijk zien te maken dat een recreatieverblijf onrechtmatig wordt bewoond. Daartoe moet het college aannemelijk maken dat het recreatieverblijf het hoofdverblijf van betrokkene is. Hiervoor kan worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het recreatieverblijf fungeert als centrum van de sociale en culturele activiteiten van de betrokkene.

Inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) levert al voldoende vermoeden van bewoning op. Ook een verklaring van een betrokkene dat hij woonachtig is op het recreatieadres, is in beginsel voldoende voor een aannemelijk vermoeden van permanente bewoning. Het is vervolgens aan betrokkene om dit vermoeden te ontkrachten, hetgeen met feiten moet worden onderbouwd.

Bij het ontbreken van een inschrijving in de GBA of van een verklaring van de betrokkene, dan zal het vermoeden van permanente bewoning aannemelijk moeten worden gemaakt door middel van diverse aanwijzingen. Deze aanwijzingen moeten individueel of in combinatie met elkaar kunnen leiden tot het vermoeden dat er sprake is van permanente bewoning op het recreatieadres. Deze aanwijzingen worden verkregen aan de hand van controles ter plaatse en door raadpleging van diverse administratieve bronnen.

#### 4.4.1 Controles ter plaatse

Toezicht speelt een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van permanente bewoning. Daarom is periodiek toezicht nodig bij een proactief handhavingsbeleid. Deze toezichtsactiviteiten

zijn bedoeld om wijzigingen in de bewoningssituatie te signaleren en als bijdrage aan de bewijslast in geval van overtredingen. De resultaten van de inventarisatie en het periodieke toezicht dienen als basis voor de verdere stappen in het handavingsproces.

Waarnemingen ter plaatse kunnen de eerste aanwijzingen opleveren dat een recreatieverblijf onrechtmatig wordt bewoond. Tevens kunnen deze controles als aanvullend bewijsmateriaal dienen samen met de bewijsmiddelen afkomstig uit het administratief onderzoek.

Indien op basis van de controles ter plaatse of de administratieve bewijslastverzameling een vermoeden van permanente bewoning ontstaat, worden bij het betreffende recreatieverblijf periodiek controles gehouden ter ondersteuning van de bewijslast. De frequentie van de controles is afhankelijk van het stadium van de handavingsprocedure. De bewijswaarde van gedegen controles ligt hoog. Voorwaarde is dat regelmatig wordt gecontroleerd en dat de bevindingen worden vastgelegd in controlerapporten.

#### 4.4.2 Administratief onderzoek

Door raadpleging van diverse administratieve bronnen en door het uitvoeren van controles ter plaatse kunnen aanwijzingen worden verzameld die individueel en in combinatie met elkaar kunnen leiden tot het vermoeden dat er sprake is van permanente bewoning op het recreatieadres. Bij de administratieve bewijslastverzameling kunnen gemeentelijke en externe administratieve bronnen worden geraadpleegd.

Voorbeelden van gemeentelijke administratieve bronnen zijn:

- Gemeentelijke basisadministratie (GBA);
- Gemeentelijke belastingadministratie;
- Uitkeringsadministratie;
- Administratie in het kader van de Leerplichtwet;
- Administratie in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Voorbeelden van externe administratieve bronnen zijn:

- GBA van andere gemeenten: indien bekend is waar betrokkene staat ingeschreven kan worden uitgezocht of betrokkene daar ook daadwerkelijk woont;
- Belastingdienst: informatie over hypotheekrenteaftrek woning via de voorlopige aanslag en huur- en zorgtoeslag;
- Kentekenregistratie van de Rijksdienst voor het wegverkeer: informatie over het opgegeven woonadres;
- Nachregister van de ondernemer die mogelijkheid tot nachtverblijf biedt;
- Inschrijving in de Kamer van Koophandel: indien de betrokkene zijn bedrijf heeft ingeschreven op het recreatieadres, dan kan dit een aanwijzing zijn;
- Kadaster: informatie over het eigendom van een recreatief perceel.

## 4.5 Bestuursrechtelijke handhaving

Zodra op basis van voornoemde controles, administratief onderzoek en/of informatie van betrokkenen een vermoeden van permanente bewoning voldoende kan worden onderbouwd, kunnen bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten worden ingezet om de overtreding te beëindigen. In bijlage 4 is een stroomschema opgenomen van de handavingsprocedure.

### 4.5.1 Stap 1: Vooraankondiging

Indien is vastgesteld dat sprake is van permanente bewoning van een recreatieverblijf, wordt de handavingsprocedure feitelijk gestart met een vooraankondiging tot het opleggen van een last onder dwangsom. In deze brief wordt aangegeven dat het college voornemens is om een last

onder dwangsom op te leggen van € 15.000,- ineens, indien de permanente bewoning niet binnen zes maanden na het te nemen handhavingsbesluit wordt beëindigd en beëindigd blijft.

Op dit voorgenomen besluit kan de betrokkene binnen één maand een reactie (zienswijze) geven. De zienswijze wordt meegenomen in de verdere besluitvorming.

#### 4.5.2 Stap 2: Handhavingsbesluit

Nadat de eventueel ingediende zienswijze is beoordeeld en er naar aanleiding van de zienswijze geen reden bestaat om niet handhavend op te treden én er uit de controleresultaten nog altijd blijkt dat er sprake is van permanente bewoning op het recreatieadres, zal een definitief besluit tot handhaving worden genomen. Dit definitieve besluit wordt verstuurd naar de overtreder en/of degene die in staat is de overtreding te beëindigen. In de beschikking wordt een termijn geboden om de overtreding te beëindigen of te laten beëindigen. Het definitieve besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen het besluit kan bezwaar worden ingediend.

Het definitieve besluit betreft een last onder dwangsom met een begunstigingstermijn van zes maanden (tot max. 12 maanden bij bijzondere individuele omstandigheden) om de overtreding te beëindigen, onder oplegging van een dwangsom van € 15.000,- ineens als niet tijdig wordt voldaan aan de last.

#### *Keuze voor last onder dwangsom*

De last onder dwangsom is geregeld in afdeling 5.3.2 van de Awb. De last onder dwangsom is een herstelsanctie, bedoeld om de overtreder te bewegen de overtreding (hier het permanent bewonen van het recreatieverblijf) te beëindigen. De overtreder krijgt hierbij in een besluit van het daartoe bevoegde gezag opgelegd de overtreding binnen de begunstigingstermijn te beëindigen. Geeft de overtreder hier gevolg aan binnen de begunstigingstermijn dan zal deze geen dwangsommen verbeuren. Beëindigt de overtreder de overtreding niet of niet binnen de begunstigingstermijn dan verbeurt de overtreder één of meerdere dwangsommen van rechtswege.

De last onder bestuursdwang is geregeld in afdeling 5.3.1 van de Awb. De last onder bestuursdwang is eveneens een herstelsanctie, bedoeld om de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen. Ook hier is sprake van een besluit van het daartoe bevoegde gezag waarbij de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld binnen de begunstigingstermijn de overtreding te beëindigen. Geeft de overtreder geen gevolg aan de last onder bestuursdwang dan zal het bevoegde gezag door feitelijk handelen een eind maken aan de overtreding. De kosten voor het beëindigen van de overtredingen zullen vervolgens op de overtreder(s) verhaald worden. In het geval van permanente bewoning van recreatieverblijven kan als feitelijke maatregel gezien worden het (doen) verwijderen van de bewoners en vervolgens het verzegelen van het recreatieverblijf.

Bij optreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven ligt het toepassen van een last onder dwangsom het meest voor de hand. Het opleggen van een last onder dwangsom is een effectief middel om een einde te maken aan een voortdurende overtreding en functioneert als financiële prikkel om het verboden gedrag te beëindigen. Dit handhavingsinstrument wordt algemeen toegepast bij handhavend optreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven.

Het nadeel van het toepassen van bestuursdwang is dat door het verzegelen van een recreatieverblijf het toegestane recreatieve gebruik van een recreatieverblijf onmogelijk wordt. Het opleggen van een last onder bestuursdwang is daarmee een vergaande maatregel, die in eerste instantie niet wordt toegepast.



Gelet op het voorgaande zal de gemeente Tholen bij overtredingen van het verbod op permanente bewoning van recreatieverblijven handhavend optreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. De toepassing van bestuursdwang wordt echter in specifieke gevallen niet uitgesloten. In geval het opleggen van een last onder dwangsom niet effectief is gebleken kan er voor worden gekozen alsnog bestuursdwang toe te passen.

#### *Begunstigingstermijn*

Uitgangspunt is dat in een handhavingsbesluit een termijn wordt geboden waarin de overtreding kan worden beëindigd. Deze termijn mag echter niet langer dan strikt noodzakelijk zijn. De termijn mag bijvoorbeeld niet zodanig lang zijn dat er in feite sprake is van een (tijdelijke) gedoogsituatie.

Wij hanteren een begunstigingstermijn van zes maanden om de overtreding te beëindigen. Het is zeer goed mogelijk om binnen deze termijn de permanente bewoning van het recreatieverblijf te beëindigen en beëindigd te houden.

In bijzondere individuele omstandigheden kan een ruimere begunstigingstermijn worden gehanteerd, tot maximaal één jaar. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om situaties waarbij:

- er concreet zicht is op vervangende woonruimte. De bewoner dient een huur- of koopovereenkomst te kunnen overleggen waaruit blijkt dat de bewoner binnen één jaar zijn intrek kan nemen in de (legale) woonruimte.
- er sprake is van schoolgaande kinderen. In het belang van de kinderen kan de begunstigingstermijn worden gesteld op een maand na afloop van het huidige schooljaar, zodat de kinderen niet in een lopend schooljaar van school hoeven te wisselen.

Er wordt zeer terughoudend omgegaan met het verlenen van een langere begunstigingstermijn. Uitgangspunt is een begunstigingstermijn van zes maanden. Te meer omdat een ieder sinds de aankondiging van het actieve handhavingsbeleid concrete stappen had kunnen zetten om vervangende woonruimte te vinden. Indien niet kan worden aangetoond dat vanaf de aankondiging adequate stappen zijn gezet om een einde te maken aan de overtreding, dan geldt buiten de twee hiervoor genoemde situaties dat in beginsel geen langere begunstigingstermijn zal worden gegeven.

#### *Hoogte van de dwangsom en modaliteit*

De hoogte van de dwangsom moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit) (5:32 Awb).

Op grond van artikel 5:32b Awb dient een bedrag vast te worden gesteld waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. De bedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Een dwangsom kan worden gesteld op een bedrag ineens, op een bedrag per tijdseenheid (bijv. per week of per maand) waarin de last niet is uitgevoerd, of per overtreding van de last.

Wij stellen de hoogte van de dwangsom vast op een bedrag van € 15.000,- ineens. Dit betekent dat indien de overtreding na afloop van de begunstigingstermijn nog niet is beëindigd, van rechtswege direct een dwangsom van € 15.000,- wordt verbeurd.

De hoogte van de dwangsom is gebaseerd op de landelijke richtlijn "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen 2012" van augustus 2012 van Kenniscentrum Infomil<sup>8</sup>. Deze leidraad dient als hulpmiddel bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom.

Vanwege de strenge eisen die aan de bewijsvoering worden gesteld is het het meest effectief om de dwangsom vast te stellen op een bedrag ineens. Dit heeft bewijstechnische voordelen. Na afloop van de gestelde termijn hoeft enkel te worden vastgesteld of de permanente bewoning na de termijn is beëindigd of dat deze nog voortduurt. Het is niet nodig om dit per tijdseenheid (week of maand) afzonderlijk vast te stellen.

Zowel de hoogte van een dwangsom van € 15.000,- als het vaststellen van een dwangsom op een bedrag ineens wordt in de rechtspraak geaccepteerd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 februari 2013 waarin een dwangsom van € 20.000,- ineens werd geaccepteerd als een passende dwangsom<sup>9</sup>.

#### *Verhuur van het recreatieverblijf*

Als een recreatieverblijf permanent wordt bewoond door een huurder, dan wordt zowel de huurder (de feitelijke bewoner) als de verhuurder (eigenaar) aangeschreven om de permanente bewoning te beëindigen c.q. te laten beëindigen en beëindigd te houden. De eigenaar is wettelijk verantwoordelijk dat zijn/haar recreatieverblijf niet in strijd met de bestemming wordt gebruikt voor permanente bewoning. Dit betekent dat de eigenaar een recreatieverblijf niet voor permanente bewoning mag verhuren. Ook moet hij/zij erop toezien dat van permanente bewoning geen sprake is. Om te voldoen aan de lastgeving van het handhavingsbesluit moet de eigenaar zorgen dat de permanente bewoning door de huurder wordt beëindigd én dat het recreatieverblijf niet opnieuw permanent wordt bewoond. Dit is met name van belang bij snel wisselende bewoners (huurders). Door de eigenaar aan te schrijven wordt herhaling van de overtreding (met een andere huurder/bewoner) voorkomen.

#### *Bezwaar en beroep*

Tegen het handhavingsbesluit kan bezwaar worden ingediend. Een onafhankelijke bezwaarschiffencommissie brengt advies aan het college uit over het bezwaarschrift. Vervolgens neemt het college een besluit op het bezwaarschrift. Tegen het besluit op bezwaar kan vervolgens beroep worden ingediend bij de rechtbank. Deze procedures kunnen veel tijd in beslag nemen. Ondertussen loopt de termijn om de overtreding te beëindigen (begunstigingstermijn) van het handhavingsbesluit door. Om te zorgen dat er geen dwangsom wordt verbeurd voordat het besluit op bezwaar genomen is, zal de begunstigingstermijn in het besluit op bezwaar (indien de begunstigingstermijn bijna verstreken is) worden verlengd tot 6 weken na het besluit op bezwaar. Zo heeft degene die een bezwaarschrift indient in ieder geval nog 6 weken na het besluit op bezwaar om de overtreding te beëindigen, voordat er een dwangsom moet worden betaald.

Als beroep wordt ingediend tegen het besluit op bezwaar, verlengen wij de begunstigingstermijn niet. Wij zijn niet bereid om de procedure op te schorten totdat de uitspraak op het beroep bekend is. Degene die beroep indient kan overigens wel een schorsingsverzoek indienen bij de Voorzieningenrechter. Het is dan aan de Voorzieningenrechter om te bepalen of er redenen zijn om het handhavingsbesluit te schorsen. Dit is het geval als de Voorzieningenrechter van oordeel is dat het handhavingsbesluit mogelijk niet correct is.

---

<sup>8</sup> Te raadplegen via [www.infomil.nl/publish/pages/56632/leidraadhandhavingsactiesentermijnen2012\\_8.doc](http://www.infomil.nl/publish/pages/56632/leidraadhandhavingsactiesentermijnen2012_8.doc)

<sup>9</sup> Uitspraak AbRvS inzake Gemeente Koggenland (LJN: BZ1672, Raad van State , 201204462/1/A1), te raadplegen via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

Als een schorsingsverzoek wordt ingediend dan zijn wij bereid om de begunstigingstermijn te verlengen tot 6 weken na de uitspraak van de Voorzieningenrechter. Zo kan de uitspraak van de Voorzieningenrechter worden afgewacht en is een zorgvuldige procedure gewaarborgd.

#### 4.4.3 Stap 3: Controle op naleving last

Na afloop van de begunstigingstermijn wordt onderzocht of de permanente bewoning is beëindigd. Indien de permanente bewoning is beëindigd, blijft het handhavingsbesluit nog wel van kracht. De last houdt in dat de permanente bewoning moet worden beëindigd en beëindigd moet blijven.

Als gedurende één jaar na afloop van de begunstigingstermijn geen permanente bewoning meer is geconstateerd, kan het handhavingsbesluit worden ingetrokken. Ook kan het handhavingsbesluit worden ingetrokken zodra de bewoner kan aantonen dat hij elders een (legaal) hoofdverblijf heeft.

Indien wordt geconstateerd dat de permanente bewoning niet tijdig is beëindigd, dan wordt van rechtswege de dwangsom van € 15.000,- verbeurd. De overtreder wordt van de constatering schriftelijk op de hoogte gesteld. Daarbij wordt de overtreder verzocht om de dwangsom binnen zes weken na de verbeuring te betalen. Dit is de wettelijke termijn die geldt voor het betalen van de dwangsom.

#### 4.4.4 Stap 4: Invorderingsprocedure (indien nodig)

Indien de overtreder de verbeurde dwangsom niet binnen zes weken na verbeuring betaalt, dan is hij in verzuim. Het college zal dan een besluit nemen tot invordering van de dwangsom. Tegen het invorderingsbesluit staat bezwaar open. Indien nog een bezwaar- of beroepsprocedure loopt tegen het handhavingsbesluit, wordt het bezwaar tegen de invordering samen met die lopende procedure behandeld.

Uitgangspunt is dat elke verbeurde dwangsom volledig wordt ingevorderd, alsmede de eventuele verschuldigde wettelijke rente en de overige invorderingskosten (aanmaningskosten, deurwaarderskosten).

De financiële situatie van de overtreder kan er niet toe leiden dat van invordering wordt afgezien. Wel kan, indien dit noodzakelijk is, een adequate betalingsregeling worden getroffen.

#### 4.4.5 Bij voortdurende overtreding: nieuw handhavingsbesluit

Indien de overtreding niet wordt beëindigd nadat de dwangsom is verbeurd, kan een tweede handhavingsbesluit worden genomen, met een hogere dwangsom. Kennelijk heeft het eerste handhavingsbesluit onvoldoende effect gesorteerd. In dat geval zal een tweede handhavingsbesluit worden genomen, met een begunstigingstermijn van drie maanden, met een dwangsom van € 25.000,- ineens. Indien dat tweede handhavingsbesluit eveneens niet wordt nageleefd, kan worden overgegaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, inhoudende verzegeling van het recreatieverblijf voor een bepaalde periode.

## 5. Communicatie en voorlichting

Een goede voorlichting aan en communicatie met alle betrokken personen en instanties vormt een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het beleid. Het schept heldere wederzijdse verwachtingen en voorkomt discussie. Daarom is voorlichting en communicatie een thema dat voortdurende aandacht behoeft en gedurende het gehele proces actueel blijft.

Bij de voorlichting en communicatie over het beleid inzake permanente bewoning wordt een aantal afzonderlijke doelgroepen onderscheiden. Deze doelgroepen zijn:

- Eigenaren en/of gebruikers van de recreatieverblijven;
- Derde-belanghebbenden, zoals belangenverenigingen, exploitanten/beheerders van recreatieparken en makelaars;
- Media.

Per doelgroep wordt de voorlichting en communicatie zoveel mogelijk op maat vormgegeven.

### 5.1 Algemene voorlichting via website

Via de gemeentelijke website wordt informatie aangeboden over het beleid, de uitvoering van de handhaving en actuele ontwikkelingen met betrekking tot permanente bewoning. De website vormt de eerste informatiebron voor alle belangstellenden.

### 5.2 Voorlichting aan eigenaren/bewoners

Uiteraard wordt de belangrijkste doelgroep in het kader van het handhavingsbeleid gevormd door de eigenaren en gebruikers van recreatieverblijven. Binnen deze groep bestaat dan ook de meeste behoefte aan duidelijkheid over het beleid van de gemeente Tholen op het gebied van permanente bewoning. Een heldere communicatie en voorlichting naar deze doelgroep heeft dan ook de prioriteit. Tevens is het van belang om de derde-belanghebbenden goed te informeren

De informatieverstrekking aan eigenaren en bewoners van recreatieverblijven wordt als volgt vorm gegeven:

#### 1. Aankondiging actief handhavingsbeleid

In het derde kwartaal van 2013 wordt een ieder geïnformeerd dat actief handhavend zal worden opgetreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven via publicaties op de gemeentelijke website en via de gemeentelijke informatierubriek Tholenderwijs. De exploitanten/beheerders van recreatieparken en vereniging van eigenaren worden in het derde kwartaal van 2013 tevens schriftelijk geïnformeerd over het handhavingsbeleid.

#### 2. Informatiebrief bij inschrijving GBA

Degene die zich inschrijft op een recreatieadres wordt door middel van een informatiebrief geïnformeerd dat permanente bewoning van een recreatieverblijf niet is toegestaan en dat hiertegen actief handhavend zal worden opgetreden.

#### 3. Informatieavond

In het derde of vierde kwartaal van 2013 wordt voor belangstellenden een informatieavond georganiseerd op het gemeentehuis. Hierin wordt het beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven uitgelegd en de wijze waarop handhavend zal worden opgetreden. Tevens kunnen dan vragen van belangstellenden worden beantwoord.

### 5.3 Voorlichting aan makelaars

Een goede voorlichting en communicatie leveren een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van permanente bewoning. Vooral bij de aankoop van een recreatieverblijf is daarom juiste voorlichting van belang. Makelaars spelen een sleutelrol bij de informatieverstrekking aan (toekomstige) eigenaren van recreatieverblijven.

Zij zijn verantwoordelijk voor een juiste informatievoorziening aan potentiële kopers en mogelijk financieel aansprakelijk als onjuiste informatie wordt verstrekt. Indien wordt geconstateerd dat onjuiste informatie over een recreatieverblijf wordt verstrekt, zal de makelaar hierop worden aangesproken. Van onjuiste informatievoorziening is bijvoorbeeld sprake als een recreatieverblijf wordt aangeboden of omschreven als 'woning', terwijl het enkel voor recreatie mag worden gebruikt.

#### **5.4 Voorlichting aan belangenverenigingen en exploitanten/beheerders**

Belangenverenigingen, verenigingen van eigenaren en de exploitant of beheerder van een recreatiepark kunnen bij de voorlichting aan bewoners als aanspreekpunt worden gebruikt. Daarom zal, in voorkomende gevallen, met eventuele belangenverenigingen van bewoners en met exploitanten overleg plaatsvinden over de uitvoering van het handhavingsbeleid. Ook zullen de belangenverenigingen als afzonderlijke partij op de hoogte worden gebracht van algemene brieven over het beleid en de uitvoering hiervan die aan bewoners worden verstuurd.

#### **5.5 Voorlichting via de media**

Via de media kan voorlichting op maat worden verstrekt. Daartoe zal de Uitvoeringsnota "Verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Tholen" van 1 maart 2005 en dit Uitvoeringsprogramma via de gemeentelijke website te downloaden zijn. Daarnaast zal op strategische momenten door middel van persberichten het handhavingsbeleid worden toegelicht.

## **6. Wet bescherming persoonsgegevens**

Bij de handhaving van het verbod op permanente bewoning is enige vorm van registratie onontkoombaar. Persoonsgegevens van betrokkenen zullen worden verzameld en worden geregistreerd, enerzijds om zicht te houden op eigenaren en bewoners van de recreatieverblijven en anderzijds in het kader van de bewijsverzameling.

Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens geldt voor elke vorm van verwerking van persoonsgegevens een meldingsplicht bij het College bescherming persoonsgegevens. In deze melding moet opgave worden gedaan over het doel van de gegevensverwerking en worden aangemeld welke gegevensbronnen daarbij worden geraadpleegd. Aan deze meldingsplicht zal worden voldaan.

Bij de bewijsvoering van permanente bewoning maakt de gemeente Tholen gebruik van eigen bestanden en registraties. Hieronder vallen in ieder geval de GBA, de leerplichtregistratie en de gegevens van de gemeentelijke belastingen. Voor deze registraties wordt een afzonderlijke melding gedaan bij het College bescherming persoonsgegevens. In deze meldingen is het gebruik van de gegevens en registraties voor de aanpak van de permanente bewoning van recreatieverblijven in de doeleindenomschrijving opgenomen.

De verstrekking en het gebruik van de gegevens is voorbehouden aan daartoe aangewezen personen binnen de gemeente.

**BIJLAGE 1: RECREATIEPARKEN BINNEN DE GEMEENTE THOLEN**

1. Chaletpark De Krabbenkreek, Nieuwlandseweg in Sint-Annaland
2. Camping De Muie, Muieweg in Sint-Maartensdijk
3. Camping De Striene, Van der Slikkeweg 2 in Poortvliet
4. Camping De Zeester, Gorishoeksedijk in Scherpenisse
5. Camping De Hoeve, Havenweg in Scherpenisse
6. Camping Gorishoek, Gorishoeksedijk 25 in Scherpenisse
7. Vakantiepark De Pluimpot, Geertruidaweg in Scherpenisse
8. Camping 't Oude Dorp, Keetenweg in Stavenisse
9. Camping Coöperatieve Vereniging Irenehoeve UA, Keetenweg in Stavenisse
10. Bungalowpark Oud-Kempen, Buurtweg in Stavenisse
11. Camping Stavenisse, Scheldseweg in Stavenisse
12. Bungalowpark Aan d'n Oever, Dijkweg in Stavenisse

## **BIJLAGE 2: PERSOONSGEBONDEN OMGEVINGSVERGUNNING VOOR PERMANENTE BEWONING VAN EEN RECREATIEWONING, BEGONNEN OP OF VOOR 31 OKTOBER 2003.**

### Juridische grondslag

In artikel 4, onderdeel 10 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is opgenomen dat een persoonsgebonden omgevingsvergunning kan worden verleend voor de permanente bewoning van een recreatiewoning. Andere recreatieverblijven zijn uitgesloten van deze mogelijkheid.

Om de persoonsgebonden omgevingsvergunning te kunnen verlenen moet worden voldaan aan vier voorwaarden:

- De recreatiewoning moet voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen,
- De bewoning mag niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
- De bewoner had op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik en bewoont deze sedertdien onafgebroken, en
- De bewoner was op 31 oktober 2003 meerderjarig.

### Toepassing bevoegdheid

Het bestuursorgaan heeft beleidsvrijheid ten aanzien van het al dan niet verlenen van de persoonsgebonden omgevingsvergunning. In de Uitvoeringsnota van 1 maart 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Tholen besloten om handhavend op te treden tegen permanente bewoning die na 31 oktober 2003 is gestart. Indien de bewoning voor 31 oktober 2003 is begonnen, wordt niet handhavend opgetreden maar wordt een gedoogbeschikking verleend. Inmiddels kan ook een omgevingsvergunning worden verleend voor permanente bewoning dat voor 31 oktober 2003 is begonnen. Het college is bereid om deze persoonsgebonden omgevingsvergunning op aanvraag te verlenen, indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, onderdeel 10 van bijlage II van het Bor én wordt voldaan aan de volgende twee voorwaarden:

1. Met betrekking tot de bewoning van de recreatiewoning is vóór 1 januari 2010 geen handhavingsbesluit of gedoogbesluit genomen.
2. De bewoner toont zijn bewoning op het recreatieadres aan met tenminste twee van de volgende bewijsmiddelen:
  - a) bewijs van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op het recreatieadres;
  - b) bewijs dat de Belastingdienst de recreatiewoning als eigen woning aanmerkt (IB-aangifte);
  - c) polis van een ziektenkostenverzekering waarop het recreatieadres staat, samen met een inschrijving bij een huisartsenpraktijk in de gemeente of aangrenzende gemeente;
  - d) besluit bekostiging leerlingenvervoer vanaf het adres van de recreatiewoning;
  - e) jaaropgaven van de werkgever waaruit blijkt dat de bewoner het recreatieadres als woonadres gebruikt;
  - f) gegevens van een uitkeringsinstantie of pensioenfonds waarop het recreatieadres staat;
  - g) gegevens huursubsidie, respectievelijk huurtoeslag op het adres van de recreatiewoning.

Deze twee aanvullende voorwaarden zijn afkomstig van de model-beleidsregel van de VNG. Hierdoor wordt duidelijk wie in aanmerking komen voor deze omgevingsvergunning en aan welke bewijslast moet worden voldaan.



Er moet ten aanzien van de bewoner voor 1 januari 2010 geen besluit genomen zijn tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang ter zake van die bewoning noch een besluit om van handhaving af te zien (gedoogbesluit). Is daarvan wel sprake, dan is de bewoner reeds voldoende duidelijkheid geboden dat hij niet respectievelijk wel in zijn recreatiewoning mag blijven wonen. De peildatum van 1 januari 2010 is in het landelijke debat tussen Tweede Kamer en minister en richting gemeenten steeds gebruikt als uiterste datum waarvoor helderheid geboden zou moeten zijn aan de bewoners. Daarbij is hier aangesloten.

Uit de overgelegde bewijsmiddelen moet blijken dat de bewoning van het recreatieverblijf al op of voor 31 oktober 2003 is begonnen en sindsdien onafgebroken heeft voortgeduurd. Indien die bewoner aan de gemeente de genoemde bewijsmiddelen van zijn (onrechtmatige) bewoning heeft overgelegd, en hij voldoet aan de overige wettelijke eisen, verleent het college de persoonsgebonden omgevingsvergunning.

### **BIJLAGE 3: OVERGANGSRECHT**

Handhavend optreden tegen gebruik dat in strijd is met het bestemmingsplan kan onder omstandigheden onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan vallen. Hierdoor is handhavend optreden niet mogelijk.

Om te bepalen of permanente bewoning onder het overgangsrecht is komen te vallen, moet worden gekeken naar de bepalingen van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Op basis van het overgangsrecht van het bestemmingsplan kan worden vastgesteld op welke datum de permanente bewoning moet zijn gestart om aanspraak te kunnen maken op het overgangsrecht. Dit wordt de 'peildatum' genoemd.

Gelet op de overgangsbepalingen van de bestemmingsplannen van de gemeente Tholen ligt de datum waarop het strijdig gebruik moet zijn begonnen altijd vóór 31 oktober 2003. In sommige gevallen dient de permanente bewoning al in de jaren '70 zijn begonnen om aanspraak te kunnen maken op het overgangsrecht. Dit betekent dat wanneer de permanente bewoning na 31 oktober 2003 is begonnen er geen aanspraak kan worden gemaakt op het overgangsrecht.

Als men kan aantonen dat de permanente bewoning voor 31 oktober 2003 is begonnen, zal vervolgens worden onderzocht of de permanente bewoning onder het overgangsrecht valt. Het is aan de bewoner(s) om aan te tonen wanneer de permanente bewoning is gestart en dat dit gebruik sindsdien niet gedurende een periode onderbroken is geweest. Als eenmaal de permanente bewoning is beëindigd, valt het niet langer onder het overgangsrecht. De bewijslast hiervoor ligt bij de bewoner. Gelet op de overgangsbepalingen van de bestemmingsplannen verwachten wij niet dat er nog personen zijn die aanspraak kunnen maken dat het gebruik onder het overgangsrecht valt. Niettemin zal dit in elk individueel geval zorgvuldig worden beoordeeld, indien de bewoning voor 31 oktober 2003 is gestart.

## BIJLAGE 4: STROOMSCHEMA HANDHAVING PERMANENTE BEWONING

