

Beleidsregels handhaving permanente bewoning recreatiewoningen en illegale bouw recreatiewoningen

Inleiding

Op 16 december 2008 heeft de gemeenteraad van Bergen beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen vastgesteld. Doel hiervan was en is op termijn een einde te maken aan de permanente bewoning van recreatiewoningen. Uit dit beleid volgt dat aan bewoners die aantoonbaar voor 31 oktober 2003 (persoonsgebonden ontheffing) of 1 april 2008 (persoonlijke gedoogbeschikking) de permanente bewoning van een recreatiewoning zijn aangevangen, wordt toegestaan dat zij – onder voorwaarden – de bewoning voortzetten. Ook volgt uit dit beleid dat het college handhavend op treedt tegen mensen die zonder persoonlijke gedoogbeschikking (verder: 'beschikking') of ontheffing in een recreatiewoning wonen.

Preventief

Voorkomen is beter dan genezen. Als iemand zich wil inschrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie op een adres waar permanente bewoning niet is toegestaan, wordt betrokkene door de gemeente op de hoogte gesteld van mogelijke consequenties. Ook wordt betrokkene er op gewezen dat het feit van inschrijving geen rechten geeft voor permanente bewoning van het betreffende recreatieverblijf (permanent bewonen blijft in strijd met de bestemming). Momenteel verstuurt het onderdeel Publieksdiensten en Backoffice deze informerende brief.

Daarnaast zijn eigenaren/verhuurders van recreatieverblijven in het verleden schriftelijk van het gedoogbeschikkingen beleid op de hoogte gesteld. Ook zijn plaatselijke makelaars op de hoogte gesteld van de geldende regelgeving. Tot slot heeft de gemeente in publicaties in (lokale) nieuwsbladen mensen geïnformeerd.

1. Handhaving van illegale permanente bewoning (het gebruik)

Inmiddels is deels uitvoering gegeven aan het beleid voor permanente bewoning van recreatiewoningen. Alle gebruikers zijn in de gelegenheid gesteld een aanvraag voor een beschikking of een ontheffing aan te vragen. Op een totaal van 1749 (mogelijk) permanent bewoonde recreatiewoningen hebben 415 adressen aangegeven de recreatiewoning permanent te bewonen. In totaal zijn 40 ontheffingen en 203 beschikkingen afgegeven. 130 beschikkingen en ontheffingen zijn geweigerd. In het raadsbesluit van 16 december 2008 inzake het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen is besloten dat het college handhavend optreedt tegen deze gevallen. Tevens moet worden opgetreden tegen tot nog toe onbekend gebleven gevallen van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen, zoals mensen die niet gereageerd hebben op ons verzoek om een beschikking of ontheffing aan te vragen en mensen die zich in de Gemeentelijke Basis Administratie hebben ingeschreven op een recreatieadres.

2. Handhavend optreden tegen illegale bouwwerken (het bouwen)

Tijdens de behandeling van de aanvragen van de beschikkingen en ontheffingen is gebleken dat een (groot) aantal recreatiewoningen/bouwwerken zonder vergunning is gebouwd of verbouwd. Voor het bouwen van een recreatiewoning was een bouwvergunning vereist (nu omgevingsvergunning).

Andere bouwwerken, waar wel een bouwvergunning voor is verleend, zijn door verbouwing geschikt gemaakt voor bewoning (bijvoorbeeld kippenschuren en garages). Vanwege de verandering van de bestemming en de veiligheid was voor deze verbouwingen een bouwvergunning vereist (nu omgevingsvergunning). In veel gevallen is deze vergunning niet aangevraagd en afgegeven. Dit maakt deze bebouwing illegaal. Hiertegen moet (net als alle illegale bebouwing) worden opgetreden.

Legalisering

1. Handhaving van illegale permanente bewoning (het gebruik)

Reeds bij het vaststellen van het beleid voor de verlening van gedoogbeschikkingen is aan de orde geweest of legalisatie van de permanente bewoning tot de mogelijkheden behoort. Destijds is besloten dat mensen alleen middels een beschikking of ontheffing in de recreatiewoning mogen wonen omdat het doel is dat de permanente bewoning op een zeker moment eindigt.

2. Handhavend optreden tegen illegale bouwwerken (het bouwen)

Op 26 juni 2007 heeft de Raad de 'planologische visie Recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming' vastgesteld. Hierin is bepaald dat er geen nieuwe recreatiewoningen bij woningen mogen worden gebouwd. Dit is in de sindsdien ontworpen bestemmingsplannen terug te vinden. Legalisering is nu dus niet mogelijk.

Beleid

Het college stelt de volgende beleidsregels vast voor de handhaving van de illegale bewoning van recreatiewoningen en de illegale bouw van recreatiewoningen. Doel hiervan is duidelijkheid scheppen voor alle betrokkenen. Zowel voor de overtreders als voor de overige burgers van de gemeente Bergen.

Definities:

a. Recreatiewoning

Onder recreatiewoning wordt in deze beleidsregels verstaan een permanent ter plaatse aanwezig gebouw of een gedeelte van een gebouw, bedoeld om ter plaatse te functioneren, dat bedoeld is om uitsluitend door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat het hoofdverblijf elders heeft, te gebruiken.

b. Doel recreatiewoningen

Recreatiewoningen zijn bedoeld om mensen de gelegenheid te geven te recreëren, te ontspannen en van de natuur, landschap en de rust te kunnen genieten zonder dat sprake is van een permanent verblijf.

c. Illegaal permanent bewonen van recreatiewoningen

Bij permanente bewoning van recreatiewoningen gaat het om de strijdigheid van het gebruik met het geldende bestemmingsplan. Kenmerkend voor 'wonen' is het hebben van een feitelijk hoofdverblijf op die plaats.

d. Hoofdverblijf

Een in de jurisprudentie algemeen aanvaarde definitie van "hoofdverblijf" is: de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene en welke een voor permanente bewoning geschikte verblijfplaats is, dat tenminste bestaat uit een keuken, woon-, was- en slaapgelegenheid.

Bij het gebruik gaat het niet om de duur van het strijdig gebruik (permanent of tijdelijk), maar om de strijdigheid met de geldende bestemmingsplanvoorschriften. Degenen die in een recreatiewoning verblijven, dienen daarom elders (buiten de recreatiewoning) over een hoofdverblijf te beschikken.

Er moet sprake zijn van een geheel van omstandigheden dat als wonen moet worden beschouwd (bijvoorbeeld nachtrust, maaltijden, ontvangen van post, ontvangen van bezoek etc.). Als iemand beschikt over meerdere adressen of geen adres heeft, is het aantal overnachtingen doorslaggevend. Het mag niet gaan om een zogenaamd postadres of "papieren" adres maar om een feitelijke thuishaven.

1. Permanente bewoning recreatiewoningen

Wij verdelen de mogelijke overtreders in drie groepen, namelijk:

1. Mensen die zich hebben ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie en zonder beschikking of ontheffing woonachtig zijn in een recreatiewoning.
2. Mensen die niet gereageerd hebben op de oproep om een beschikking of een ontheffing aan te vragen.
3. Mensen die een weigering beschikking of ontheffing hebben ontvangen.

Gezien de hoeveelheid van de te behandelen dossiers heeft het college ervoor gekozen om de mogelijke overtreders ook in bovenstaande volgorde af te handelen. In 2012 wordt daarom gestart met de handhaving ten aanzien van de mensen die zich in de GBA in een recreatiewoning hebben ingeschreven en hier zonder beschikking of ontheffing wonen. In de jaren daarna worden ook de mensen die onder categorie 2 en 3 vallen met handhaving geconfronteerd.

Termijn van uitvoering

Vanwege de omvang van het aantal dossiers neemt de uitvoering meerdere jaren in beslag. Het college acht een termijn van 5 tot 10 jaar redelijk.

Aandachtspunten bij de uitvoering

Bewijslastverzameling

Bij het vaststellen van permanente bewoning houden wij een aantal indicatoren aan. Indien er sprake is van een of meerdere van deze indicatoren dan gaan wij ervan uit dat er permanent gewoond wordt in de recreatiewoning.

- GBA inschrijving op het adres van de recreatiewoning.
- Zijn er meerdere adressen waar iemand woont, dan geldt het adres waar naar redelijke verwachting gedurende een halfjaar tenminste 2/3e van die tijd als woonruimte in gebruik was, als hoofdverblijf.
- Verklaring van betrokkene dat hij woonachtig is op het recreatieadres.
- Leerplichtadministratie: registratie van leerlingen op plaatselijke scholen.
- Woningzoekendenadministratie: inschrijving als woningzoekende.
- Gemeentelijke belastingadministratie: betaling van hondenbelasting of het niet betalen van forensenbelasting (zie geheimhoudingsplicht artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen).
- Huisvuiladministratie: aanbieden huisvuil.
- Uitkeringsadministratie: is er op het recreatieadres een uitkering aangevraagd.
- Belastingdienst: is er voor het recreatieadres huurtoeslag aangevraagd.
- Administratie Wmo: is er voor het recreatieadres subsidie op grond van de Wmo aangevraagd.
- Administratie bouwvergunningen: de omvang en de hoedanigheid van bouwwerken kunnen duiden op permanente bewoning.
- Woningcorporaties: informatie over opgegeven woonadres.
- Energie- en waterleidingbedrijven: informatie over opgegeven woonadres en over verbruik.
- Telecombedrijven: informatie over opgegeven woonadres, gebruik telefoon en gebruik internet.
- Gegevens over de WOZ-waarde van de recreatiewoning.
- Informatie van de Belastingdienst over aftrek hypotheekrente recreatieverblijf.
- Gegevens uit het Kadaster over de eigendomssituatie van de recreatiewoning.
- Gegevens Kamer van Koophandel indien een bedrijf in recreatieverblijf is gevestigd.

- Bedrijfsverenigingen: informatie over opgegeven woonadres.
- Kentekengegevens van de Rijksdienst voor het Wegverkeer met betrekking tot bij het recreatieverblijf geparkeerde auto's.
- Gegevens uit de telefoongids.
- Ziektekosten: informatie over opgegeven woonadres.
- Lidmaatschap lokale verenigingen/bibliotheek: inschrijving bij een lokale vereniging en/of de plaatselijke bibliotheek duidt op bewoning in de betreffende gemeente.
- Verhuisberichten PostNL.
- Nachregister van ondernemers die nachtverblijf aanbieden.
- Foto van het recreatieverblijf.
- Feitelijke controles en waarnemingen waarbij wordt beschreven en gemotiveerd waarom de controleur vindt dat er sprake is van een bewoonde indruk.

Indien wij op basis van bovenstaande indicatoren vaststellen dat er permanent gewoond wordt, is het aan de vermeende overtreder om aan te tonen dat hij niet permanent in de recreatiewoning woont.

Handhavingsbesluiten

De laatste stap in het handhavingstraject is het voorbereiden en nemen van de handhavingbeschikkingen. Dit wordt uitgevoerd op basis van de richtlijnen die de 'Uitvoeringsnota Handhaving gemeente Bergen 2006' stelt. De aanschrijvingen worden zowel naar het recreatieadres als het woonadres (het adres van inschrijving in de GBA) gestuurd. Als de zienswijze van betrokkene niet leidt tot alsnog afzien van handhavend optreden (er zijn geen bijzondere omstandigheden), neemt het college het definitieve handhavingbesluit. Als de zienswijze van betrokkene ertoe leidt dat afgezien kan worden van handhavend optreden wordt deze in de gelegenheid gesteld om een beschikking of ontheffing aan te vragen.

Begunstigingstermijn

Met het handhavingbesluit wordt een last onder dwangsom opgelegd, waarbij de overtreder een begunstigingstermijn krijgt om de illegale bewoning te beëindigen. Conform de 'Uitvoeringsnota Handhaving gemeente Bergen 2006' is de standaard begunstigingstermijn 16 weken. In onderhavig geval dient de begunstigingstermijn een redelijke termijn te zijn, om overtreder(s) gelegenheid te geven andere woonruimte te vinden. Hierbij wordt ook gekeken naar de termijn die iemand reeds woonachtig is in de betreffende recreatiewoning. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn wordt de volgende staffel gehanteerd:

Bewoning:	Begunstigingstermijn:
Tot 1 jaar	16 weken
1 tot 5 jaar	26 weken
5 tot 10 jaar	52 weken
Meer dan 10 jaar	104 weken

Het college kan naar aanleiding van de zienswijze oordelen dat er sprake is van een bijzonder geval en om die reden de begunstigingstermijn verlengen.

Van een bijzonder geval is in ieder geval sprake indien:

- Het recreatieverblijf bewoond wordt door een gezin met jonge, naar de basisschool gaande, kinderen. In dit geval wordt de begunstigingstermijn verlengd tot het einde van het schooljaar.

- Aantonbaar zicht is op beëindiging van de strijdige situatie, maar waarvoor de standaard begunstigingstermijn van 16 weken niet afdoende is (bijvoorbeeld bij het gebruik van een recreatieverblijf wanneer een nieuwe woning is gekocht maar nog niet is opgeleverd). Hierbij kunnen relevante documenten worden opgevraagd. Wanneer sprake is van dit bijzondere geval kan de begunstigingstermijn met maximaal 2 maanden worden verlengd.

Een gezin met jonge kinderen beschouwt het college als een bijzonder geval. Omdat strikte toepassing van de vastgestelde begunstigingstermijnen een negatieve uitwerking kan hebben op de ontwikkeling van kinderen. Het afstemmen op de zomervakantie voorkomt dat het gezin moet verhuizen terwijl de kinderen naar school gaan.

Het feit dat de overtreder zijn of haar recreatieverblijf nog niet heeft verkocht en hierdoor niet kan verhuizen of dakloos dreigt te worden is geen reden voor het verlengen van de begunstigingstermijn. Als de overtreder door verbeurde dwangsommen in de problemen dreigt te komen, wordt eventueel doorverwezen naar hulp bij schulden en/of noodopvang.

Indien iemand met een begunstigingstermijn van 16 weken, bezwaar aantekent tegen de handhavingsbesluiten, verlengen wij de begunstigingstermijn tot 6 weken na de beslissing op bezwaar. Indien iemand beroep in stelt tegen de beslissing op bezwaar wordt de begunstigingstermijn niet automatisch opgeschort. Alleen op verzoek van de voorzieningenrechter wordt de begunstigingstermijn verlengd tot 6 weken na de beslissing op de voorlopige voorziening.

In alle gevallen geldt: indien de overtreder zich meldt nadat de begunstigingstermijn is verstreken, is er geen mogelijkheid meer tot verlenging van de begunstigingstermijn. Het is de verantwoordelijkheid van de overtreder om op tijd te reageren, dan wel de openstaande rechtsmiddelen te benutten.

Hoogte dwangsom

Na de begunstigingstermijn wordt gecontroleerd of de overtreding is beëindigd. Blijkt dit niet het geval te zijn dan is de dwangsom verbeurd.

Ter zake de hoogte van de dwangsom wordt een bedrag van € 75.000,- aangehouden. Als uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom, geldt dat de dwangsom tenminste het voordeel moet compenseren dat de overtreder bij de overtreding heeft. Het genoten voordeel zijn in elk geval de huurkosten. Deze worden vastgesteld op gemiddeld € 600,- per maand. Dit is een bedrag van € 7.200,- per jaar. Bij een gemiddelde bewoning van 5 jaar komt dit uit op € 36.000,-. Om voldoende stimulans te kunnen bieden de overtreding ongedaan te maken, worden de berekende bedragen met een factor 2 vermenigvuldigd. Omdat de overtreding door eenmalig handelen (of nalaten) ongedaan kan worden gemaakt, wordt een dwangsom ineens opgelegd. Dit volgt uit de 'Uitvoeringsnota Handhaving gemeente Bergen 2006'.

Mocht blijken dat inning van de dwangsom niet het gewenste effect oplevert dan wordt overwogen om opnieuw een last onder dwangsom op te leggen of over te gaan tot een aanschrijving tot bestuursdwang.

Dwangsombeschikking ter voorkoming van herhaling

Indien permanente bewoners van het ene recreatieadres naar het andere recreatieadres trekken wordt bij de tweede handhavingszaak een dwangsombeschikking ter voorkoming van herhaling opgelegd. Dit betreft een persoonsgebonden beschikking, waarin wordt aangegeven dat wanneer de desbetreffende persoon op een ander recreatieverblijf gaat

wonen er van rechtswege een dwangsom wordt verbeurd. Het gaat daarbij om een ineens te verbeuren bedrag van € 150.000,-. Hierbij is de standaard dwangsom van € 75.000,- verdubbeld omdat het klaarblijkelijk is dat van dat de standaard dwangsom onvoldoende prikkel uit gaat.

Overgangsrecht

Op grond van het overgangsrecht in een bestemmingsplan mag in bepaalde gevallen ten tijde van het van kracht worden van een nieuw bestemmingsplan bestaand (illegaal) gebruik onder het nieuwe bestemmingsplan worden voortgezet. Concreet betekent dit dat mensen die (middels een GBA-inschrijving of anderszins) aan kunnen tonen voor het moment van onherroepelijk worden van het bestemmingsplan de in het plan begrepen gronden en bouwwerken te gebruiken voor permanente bewoning dat gebruik mogen voortzetten, als dat gebruik niet in strijd was met het vorige plan en/of niet is gewraakt. De bewijslast ligt bij degene die zich beroept op de bescherming van het overgangsrecht.

2. Handhavend optreden tegen illegale bouwwerken (het bouwen)

Gedurende het eerste jaar (2012) wordt niet actief naar illegale recreatiewoningen gespeurd. Uiteraard wordt de illegale bouw wel meegenomen indien wij een bepaald adres aanschrijven ten aanzien van de illegale bewoning. Daarnaast worden ook de gevallen opgepakt die binnen de normale werkvoorraad vallen, zoals verzoeken om handhaving over illegaal gebouwde recreatiewoningen. Net zoals wij conform de 'Beleidsvisie Toezicht en Handhaving gemeente Bergen 2005' verzoeken om handhaving over andere illegale bouw oppakken.

Om een lager aantal handhavingsbesluiten en lagere inzet van rechtsmiddelen te bewerkstelligen passen wij in het kader van dit beleid in elk geval twee criteria toe, te weten:

- alle bouwwerken achter woonhuizen;
- alle bouwwerken jonger dan 30 jaar.

Aandachtspunten bij de uitvoering

Handhavingsbesluiten

De laatste stap in het handhavingstraject is het voorbereiden en nemen van de handhavingbesluiten. Dit wordt uitgevoerd op basis van de richtlijnen die de 'Uitvoeringsnota Handhaving gemeente Bergen 2006' stelt. Als de zienswijze van betrokkene niet leidt tot alsnog afzien van handhavend optreden (er zijn geen bijzondere omstandigheden), neemt het college het definitieve handhavingbesluit. Als de zienswijze van betrokkene ertoe leidt dat afgezien kan worden van handhavend optreden wordt deze in de gelegenheid gesteld om een beschikking of ontheffing aan te vragen.

Begunstigingstermijn

Met het handhavingbesluit wordt een last onder dwangsom opgelegd, waarbij de geadresseerde een begunstigingstermijn krijgt om de illegale bebouwing te verwijderen. Conform de 'Uitvoeringsnota Handhaving gemeente Bergen 2006' is de standaard begunstigingstermijn 16 weken.

Indien iemand bezwaar aantekent tegen de handhavingsbeschikking, verlengen wij de begunstigingstermijn tot 6 weken na de beslissing op bezwaar. Indien iemand beroep in stelt tegen de beslissing op bezwaar wordt de begunstigingstermijn niet automatisch opgeschort. Alleen op verzoek van de voorzieningenrechter wordt de begunstigingstermijn verlengd tot 6 weken na de beslissing op de voorlopige voorziening.

In alle gevallen geldt: indien de overtreder zich meldt nadat de begunstigingstermijn is verstreken, is er geen mogelijkheid meer tot verlenging van de begunstigingstermijn. Het is de verantwoordelijkheid van de overtreder om op tijd te reageren, dan wel de openstaande rechtsmiddelen te benutten.

Hoogte dwangsom

Na de begunstigingstermijn dient opnieuw controle plaats te vinden of de overtreding is beëindigd. Blijkt dit niet het geval te zijn dan is de dwangsom verbeurd.

Ter zake de hoogte van de dwangsom wordt een bedrag van € 75.000,- aangehouden. Als uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom, geldt dat de dwangsom tenminste het voordeel moet compenseren dat de overtreder bij de overtreding heeft. Het genoten voordeel zijn in elk geval de huurinkomsten. Deze worden vastgesteld op gemiddeld € 600,- per maand. Dit is een bedrag van € 7.200,- per jaar. Bij een gemiddelde bewoning van 5 jaar komt dit uit op € 36.000,-. Om voldoende stimulans te kunnen bieden de

overtreding ongedaan te maken, worden de berekende bedragen met een factor 2 vermenigvuldigd.

Omdat de overtreding door eenmalig handelen (of nalaten) ongedaan kan worden gemaakt, wordt een dwangsom ineens opgelegd. Dit volgt uit de 'Uitvoeringsnota Handhaving gemeente Bergen 2006'.

Mocht blijken dat inning van de dwangsom niet het gewenste effect oplevert dan wordt overwogen om opnieuw een last onder dwangsom op te leggen of over te gaan tot een aanschrijving tot bestuursdwang.

Overgangsrecht

Op grond van het overgangsrecht in een bestemmingsplan mag in bepaalde gevallen ten tijde van het van kracht worden van een nieuw bestemmingsplan bestaande (illegale) bebouwing onder het nieuwe bestemmingsplan blijven staan. Concreet betekent dit dat mensen die aan kunnen tonen dat het bouwwerk voor het moment van onherroepelijk worden van het bestemmingsplan reeds een recreatiewoning was, dat object mogen laten staan, als het object niet in strijd was met het vorige plan. Dit betekent niet dat hier dan ook permanent in gewoond mag worden! Hiervoor is, zoals in alle gevallen, een beschikking of ontheffing nodig.

Uitvoeringsparagraaf

Middelen

Bij besluit van 16 december 2008 heeft de gemeenteraad een bedrag van € 301.000,- beschikbaar gesteld voor de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoning. Tot op heden hebben wij een bedrag van € 180.440,- besteed. De kosten van uitvoering van dit beleid worden voor 2012 door het beschikbare budget (€ 120.560,-) gedekt. Voor de volgende jaren dient eind 2012 naar middelen gezocht te worden.

Naar verwachting moet er gemiddeld 160 uur per handhavingszaak worden besteed. 60 uur voor het handhavingstraject á € 64,- en 100 uur voor verweer tegen de inzet van rechtsmiddelen á € 82,45. Wij verwachten echter niet dat tegen ieder handhavingsbesluit rechtsmiddelen worden ingezet.

- kosten handhavingstraject:	€ 3.840,-
- kosten verweer inzet rechtsmiddelen	€ 8.245,-
Totale kosten per dossier	€ 12.085,-

De verwachte opbrengsten per handavingsdossier bedragen € 775,-. Dit bedrag bestaat onder meer uit een hogere opbrengsten van afvalstoffenheffing (toename aantal huishoudens) en een verhoging van de algemene uitkering per huishouden per jaar. De opbrengsten houden zolang als de recreatiewoning (als woning) in gebruik is meerdere jaren aan.

Op dit moment is de omvang van de problematiek niet geheel duidelijk en ook het gemiddeld aantal te besteden uren is een schatting. Daarom wordt na één jaar geëvalueerd. Nadien wordt geëvalueerd en een plan voor de jaren 2013 en verder gemaakt worden.

Hardheidsclausule

Voor de handhaving van permanente bewoning op recreatiewoningen en de illegale bouw van recreatiewoningen wordt uitgegaan van de in deze beleidsregel neergelegde uitgangspunten. Op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht is afwijken van deze beleidsregel alleen mogelijk als het volgen van deze beleidsregel gevolgen heeft voor één of meer belanghebbenden die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot het met deze beleidsregel te dienen doel.