

Agendapunt : 04.  
Voorstelnummer : 03-011  
Raadsvergadering : 8 maart 2012  
Naam opsteller : Esther Quaedflieg  
Informatie op te vragen bij : Harm Jan Egberts  
Portefeuillehouders : Burgemeester Hafkamp

Onderwerp: project permanente bewoning en illegale bouw van recreatiewoningen

**Aan de raad,**

- |                    |  |
|--------------------|--|
| <b>Beslispunt:</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kennis te nemen van de door het college vastgestelde beleidsregels met betrekking tot de handhaving van permanente bewoning van recreatiewoningen en de illegale bouw van recreatiewoningen;</li><li>2. De kosten van het project 'handhaving permanente bewoning recreatiewoningen' te dekken door een onttrekking van € 120.560,- uit de reserve permanente bewoning recreatiewoningen en de reserve na deze onttrekking aan het eind van 2012 op te heffen;</li><li>3. De bij dit besluit behorende begrotingswijziging vast te stellen.</li></ol> |
|--------------------|--|

### 1. **Waar gaat dit voorstel over?**

#### **Inleiding**

Op 16 december 2008 heeft uw raad 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.

#### *Handhaving van illegale permanente bewoning (het gebruik)*

Inmiddels is uitvoering gegeven aan het beleid voor permanente bewoning van recreatiewoningen. Alle gebruikers zijn in de gelegenheid gesteld een aanvraag voor een persoonlijke gedoogbeschikking (verder: 'beschikking') of een ontheffing aan te vragen. Op een totaal van 1749 (mogelijk) permanent bewoonde recreatiewoningen (bron: forenzenbelastingen) hebben 415 adressen aangegeven de recreatiewoning permanent te bewonen. In totaal zijn 40 ontheffingen en 203 beschikkingen afgegeven. 130 beschikkingen en ontheffingen zijn geweigerd. Ingevolge het raadsbesluit van 16 december 2008 inzake het tegen gaan van permanente bewoning van recreatiewoningen moet tegen deze gevallen handhavend worden opgetreden. 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 of mensen die zich in de Gemeentelijke Basis Administratie hebben ingeschreven op een recreatieadres.

### *Handhavend optreden tegen illegale bouwwerken (het bouwen)*

Tijdens 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.

Uit een summiere eerste inventarisatie valt op te maken dat 75% van de illegale bouwwerken hoogstwaarschijnlijk onder het overgangsrecht valt. De vraag of dat daadwerkelijk zo is, dient in het individuele geval te worden beantwoord.

### **Beleid**

Ons college heeft bijgaande nota vastgesteld waarin de beleidsregels staan waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan 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 de overige burgers van onze gemeente.

In andere gemeentes in Nederland wordt dit beleid reeds uitgevoerd. In de gemeente Bergen is de problematiek echter een stuk groter waardoor uitvoering langer op zich heeft laten wachten.

### **Belangen**

Met de handhaving van illegale bewoning van recreatiewoningen en de illegale bouw van recreatiewoningen is een aantal belangen gemoed. Deze worden hieronder weergegeven.

#### *Bewoning*

Niet handhavend optreden tegen de bewoning van recreatiewoningen levert rechtsongelijkheid op. Daarmee worden de mensen beloond die geen aanvraag hebben ingediend en worden de mensen die kosten hebben gemaakt om een aanvraag in te dienen gestraft. Daarnaast stelt het Rijk zich op het standpunt dat een duidelijk beleid ten aanzien van de bewoning van recreatiewoningen wordt gevoerd. In 2008 is door uw raad gedoogbeschikkingen beleid vast gesteld waarin reeds is opgenomen dat er handhavend wordt opgetreden. Daarnaast heeft bewoning van recreatiewoningen ook ruimtelijk gezien impact.

- Permanente bewoning geeft problemen voor de ruimtelijke ordening, natuur, landschap en recreatie. Het is een aantasting van het buitengebied als publiek bezit waar een ieder in de gelegenheid moet kunnen zijn, gebruik te maken van dat waarvoor recreatiewoningen zijn bedoeld;
- Permanente bewoning leidt tot een onttrekking aan de bestaande hoeveelheid recreatiewoningen waardoor deze huidige voorraad wordt uitgeput. Het gevolg is dat elders meer behoefte ontstaat aan recreatiewoningen of terreinen;
- Een ander negatief ruimtelijke effect is dat concentraties van permanent bewoonde delen van recreatieterreinen tot visuele verloedering (kunnen) leiden doordat van oorsprong "natuurlijk" ogende terreinen worden aangekleed met verharde terrassen, schuren, siertuinen, hekken of schuttingen. Een woonwijk die als zodanig is ontwikkeld behoort te voldoen aan eisen als een goede ontsluiting, een stedenbouwkundig ontwerp en wijkvoorzieningen. Bij recreatieterreinen spelen andere uitgangspunten en belangen een rol. Woningbouw- en gebruik op/van een recreatieterrein heeft niet de stedenbouwkundige kwaliteit van een woonwijk. Permanente bewoning van recreatiewoningen werkt dus verstedelijking van het buitengebied in de hand;
- De mogelijkheid bestaat dat van rijkswege kan worden besloten dat de gemeente minder mogelijkheden krijgt om reguliere woningen te bouwen (verminderen contingent) wanneer de provincie van mening is dat de gemeente niet adequaat optreedt tegen permanente bewoning

van recreatieverblijven. Ook het tegenovergestelde behoort tot de mogelijkheden. De provincie kan de gemeente bij actief handhaven ook belonen middels het geven van extra bouwmogelijkheden om de bewoners van een recreatiewoning die deze verlaten, van reguliere woonruimte te voorzien.

#### *Illegale bouw*

Conform de 'Beleidsvisie Toezicht en Handhaving gemeente Bergen 2005' treden wij op tegen illegale bouw. Niet handhavend optreden tegen illegale recreatiewoningen, levert dus rechtsongelijkheid op. Naast maatschappelijke gevolgen heeft niet handhavend optreden ook juridische consequenties en financiële gevolgen. Daarnaast dienen er volgens de 'Uitvoeringsnota Handhaving gemeente Bergen 2006' ontheffingen/ gedoogbeschikkingen voor de bouwwerken te worden afgegeven, omdat we actief gedogen. Dit levert werk op en kost geld.

Toekomstige verzoeken om handhaving moeten afgewezen worden, zonder een deugdelijke belangenafweging per geval. Normaliter houden dergelijke besluiten geen stand bij de rechter. Overigens is een bestuursorgaan óók op grond van vaste jurisprudentie in beginsel gehouden tot handhaving van bestemmingsplannen en overige regelgeving. Slechts bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding zijn om van handhaving af te zien (= belangenafweging).

#### *Wetsvoorstel*

In aanvulling op de opdracht die het rijk de gemeente in 2003 heeft gegeven is het wetsvoorstel 'Vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' (voorstel 32366) door de Tweede Kamer aangenomen. Gevolg van deze wet is dat eenieder die voor 31 oktober 2003 de bewoning van een recreatiewoning is aangevangen een omgevingsvergunning kan krijgen, mits onder andere aan de voorwaarden van het Bouwbesluit wordt voldaan. Dit is in lijn met het beleid dat onze gemeente op dit moment voert. Deze ontwikkelingen geven dus aan dat de juiste weg is ingeslagen. Nu is het zaak deze lijn vast te houden. Het is nu niet bekend of en in hoeverre het wetsvoorstel daadwerkelijk wet wordt. Tijdens de behandeling van de Wet in de Eerste kamer op 1 november 2011 is verdere behandeling van dit wetsvoorstel aangehouden.

### **2. *Wat besluit de raad/wat krijgt de raad als hij "ja" zegt?***

De raad neemt kennis van bijgaande beleidsregels. Daarnaast besluit de raad de reserves uit het gedoogbeschikkingen project open te stellen voor de pilot van het handhavingsproject in 2012.

Het beoogde effect is de realisering van het doel van het raadbesluit van 16 december 2008, te weten de beëindiging van de illegale permanente bewoning van recreatiewoningen, alsmede de verwijdering van een deel van de illegale bouwwerken.

Vanwege de beheersbaarheid van het project neemt de uitvoering 5 tot 10 jaar in beslag. We starten met een pilot jaar, 2012. Naar aanleiding van dit pilot jaar moet besloten worden hoe we verder gaan met dit project in 2013 en verder.

### **3. *Waarom wordt dit onderwerp nu aan de raad voorgelegd?***

- Collegebevoegdheid; het vaststellen van beleid.
- Raadsbevoegdheid; het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor de uitvoering van het door het college vastgestelde beleid.
- Budgetrecht.

### **4. *Wie heeft er allemaal met de beslissing van de raad van doen?***

Het Rijk stelt zich op het standpunt dat een duidelijk beleid ten aanzien van de bewoning van recreatiewoningen wordt gevoerd. In 2008 is door uw raad gedoogbeschikkingen beleid vast gesteld waarin reeds is opgenomen dat er handhavend wordt opgetreden. Middels bijgaande

beleidsregels wordt nadere invulling gegeven aan de vraag hoe wij omgaan met illegale bewoning van recreatiewoningen en illegale bouw van recreatiewoningen.

Dit onderwerp gaat over huisvesting en daarmee leeft het onderwerp in de samenleving. Daarentegen weten betrokkenen al geruime tijd hoe de regelgeving in elkaar steekt en wat wel en niet mag. Men heeft inmiddels tijd en ruimte gehad om hierop te anticiperen. Bijvoorbeeld door het aanvragen van een beschikking of ontheffing.

#### **a. Burgerparticipatie**

Participatieniveau: niveau 1 - informeren

De gemeente bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte.

Betrokkenen hebben geen inbreng. Hun rol is toehoorder. Feitelijk is dit geen participatie.

Plannen worden door gemeente opgesteld zonder dat belanghebbenden invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd door bijvoorbeeld een wijkbericht, een informatieavond of een website.

#### **b. Externe communicatie** ja

Via berichten op onze website en in de gemeentekrant.

#### **c. Externe overleg gevoerd met** MB All (extern deskundige)

### **5. Waaruit bestaan de andere mogelijkheden om het doel te bereiken?**

*Wat als we het niet doen?*

#### *1. Bewoning*

Niet handhavend optreden tegen de bewoning van recreatiewoningen levert rechtsongelijkheid op. Daarmee worden de mensen beloond die geen aanvraag hebben ingediend en worden de mensen die kosten hebben gemaakt om een aanvraag in te dienen gestraft. Daarnaast stelt het Rijk zich op het standpunt dat een duidelijk beleid ten aanzien van de bewoning van recreatiewoningen wordt gevoerd. Nu niet gaan handhaven druist in tegen het in 2008 door uw raad vastgestelde gedoogbeschikkingen beleid waarin reeds is opgenomen dat er handhavend zal worden opgetreden. Dat is niet in overeenstemming met de visie van het Rijk en het is in afwijking van het reeds in 2008 genomen besluit. Daarnaast heeft het toestaan van bewoning van recreatiewoningen ook ruimtelijk gezien impact:

- a. aantasting van het buitengebied;
- b. onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven;
- c. visuele verloedering (stedenbouwkundig);
- d. groter beslag op maatschappelijke voorzieningen.

#### *2. Illegale bouw*

Zoals reeds aangehaald levert niet handhavend optreden tegen illegale bebouwing, rechtsongelijkheid op. Zie hiervoor onder het kopje '*Illegale bouw*' op pagina 2.

#### *Handhavingsbeleid*

In de Beleidsvisie uit 2005 is opgenomen dat in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Dit betekent niet dat we 'stil kunnen gaan zitten', er zal, als we niet gaan optreden, actief gedoogd moeten worden.

In de Beleidsvisie is tevens opgenomen (evenals in de Algemene wet bestuursrecht) dat een overheidsorgaan gehouden is een besluit te nemen, indien er verzocht wordt om handhaving. Indien wij besluiten niet op te treden tegen 1. De bewoning of 2. De illegale bouw van recreatiewoningen, wat doen we dan bij een Verzoek om handhaving? Jurisprudentie geeft aan dat

een Verzoek om handhaving niet zomaar kan worden afgewezen. Er zal een belangenafweging plaats moeten vinden.

Dit komt ook terug in de Uitvoeringsnota Handhaving die in 2006 is opgesteld. Deze uitvoeringsnota spreekt ook over een prioriteitenstelling. Volgens de prioriteitenmatrix zou:

1. bewoning minimaal prioriteit 3 hebben en
2. bouw minimaal prioriteit 2 hebben.

Op een range van 1-4 waarbij 1 het hoogst is, heeft de handhaving van bovenstaande zaken een relatief hoge prioriteit.

Conform de Beleidsvisie uit 2005, de Uitvoeringsnota uit 2006 en het gedoogbeschikkingen beleid uit 2008 dient er opgetreden te worden. Nu niets doen, zou een breuk met het bestendige beleid dat reeds jaren gevoerd wordt, betekenen.

Als we niets doen is het reeds geïnvesteerde budget verloren gegaan. Daarnaast dienen we mensen die hierdoor schade lijden compenseren. Dit houdt in het terug betalen van de leges en het vergoeden van de kosten voor de Bouwbesluit toets. Daarnaast moet er voor alle gevallen een gedoogbeschikking gemaakt worden, omdat wij alleen actief gedogen. Tot slot kan niet optreden betekenen dat we de (recreatie)woningen uiteindelijk moeten legaliseren. Dit kan leiden tot planschade claims en imago schade omdat er onnodig gemeenschapsgeld is geïnvesteerd.

#### **6. Wanneer wordt de beslissing van de raad uitgevoerd, gerealiseerd en wanneer wordt de raad daarover gerapporteerd?**

Op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht is ons college bevoegd beleidsregels op te stellen ten aanzien van een aan ons toekomende bevoegdheid. Ons college wordt tweemaal per jaar geïnformeerd over de stand van zaken van de aanpak van recreatiewoningen. Eenmaal bij de voorjaarsnota en eenmaal bij najaarsnota.

Na behandeling in de raad wordt over gegaan tot de uitvoering van dit beleid.

#### **7. Welke middelen zijn met dit voorstel gemoeid?**

Bij besluit van 16 december 2008 heeft de gemeenteraad een bedrag van € 301.000,- beschikbaar gesteld voor de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen. Tot op heden hebben wij een bedrag van € 180.440,- besteed zodat er € 120.560,- resteert. De kosten van de uitvoering van dit project worden in eerste instantie door onttrekking aan de reserve permanente bewoning recreatiewoningen gedekt. Na het eerste jaar evalueren wij welke budgetten er nodig zijn om het project voort te zetten. De inschatting in de uitvoeringsparagraaf van de beleidsregels is dat we voor 1 dossier ongeveer € 12.000,- nodig hebben. Hierbij zijn wij uit gegaan van de richtlijnen die de VNG hiervoor heeft opgesteld. 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. Naar verwachting zal er gemiddeld 160 uur per handavingszaak moeten 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 handavingsbesluit 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.

Bij de uitvoering van dit project zal bekeken worden of dit via de 'lean-methode' gedaan kan worden.

**Zijn er externe subsidiebronnen en welke zijn dit?**

Nee

**Risico's**

Overige.

In 2012 wordt gestart met een pilot. Reden voor deze pilot is inzicht krijgen in de omvang van de problematiek. Om die reden kan nu nog niet ingeschat worden wat de kosten vanaf 2013 zijn.

**8. *Waarom moet de raad dit besluit met deze mogelijke oplossing nemen?***

Door middel van bijgaande beleidsregels wordt nadere invulling gegeven aan uw raadsbesluit van 16 december 2008. Middels het beschikbaar te stellen budget kan begonnen worden met de uitvoering.

**Bijlagen:**

1. Raadsbesluit
2. Beleidsregels

Bergen, 24 januari 2012

College van Bergen

drs. W.J.M. Bierman  
secretaris

drs. H. Hafkamp,  
burgemeester