

Evaluatie permanente bewoning recreatiewoningen

In 2013 (raadsvoorstel 12-12-2013) is door uw raad geconcludeerd dat in 2017 het project zou worden geëvalueerd en zou worden bekeken of de inzet op deze handhaving verlengd moet worden of dat het probleem is opgelost.

In de raadscommissie van 7 juli 2016 is besproken dat deze evaluatie in het 4e kwartaal plaats te laten vinden zodat mogelijke aanpassingen meegenomen kunnen worden in de uitvoeringsnota handhaving van 2017.

In maart van dit jaar hebt u reeds de jaarlijkse rapportage ontvangen zoals volgt uit het raadsvoorstel 12-12-2013, omdat verschillende fracties behoefte hebben aan een jaarlijkse evaluatie/voortgangsrapportage.

Deze evaluatie evalueert het project over de jaren 2013 tot 1 juli 2016.

Inhoud

Evaluatie permanente bewoning recreatiewoningen	1
Inhoud	2
Inleiding	3
Wabo / Bor	3
Beleid	3
Hardheidsclausule - overbruggingshuisvesting	3
Gedogen.....	4
Handhaving	5
Uitvoering handhavingsbeleid	5
Cijfers 2013	5
Cijfers 2014	5
Cijfers 2015	6
Cijfers 2016 (tot 1 juli 2016)	6
Communicatie	6
Wat als we niet handhaven?	7
Effecten beleid	8
Verbouwde schuren	8
Termijn van uitvoering.....	8
Begunstigingstermijn.....	8
Hoogte dwangsom	9
Overgangsrecht.....	9
Gedoogbeschikkingen.....	10
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb).....	10
Onderzoek project recreatiewoningen	10
Woonvisie.....	11
Bijlage 1.....	12
1. Dossieronderzoek	12
2. Enqueteonderzoek project recreatiewoningen.....	13

Inleiding

Er mag in de gemeente Bergen niet in recreatiewoningen gewoond worden, omdat onze bestemmingsplannen dat verbieden. De redenen daarvoor heeft uw raad bij besluit van 24 april 2007 in de Planologische visie Recreatiewoningen op particuliere erven vastgesteld.

Wabo / Bor

Omdat landelijk bleek dat op meerdere plaatsen, tegen de regels in, toch recreatiewoningen bewoond werden heeft de wetgever een uitzonderingsmogelijkheid gecreëerd. Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat deze uitzonderingsmogelijkheid nu in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° van de Wabo jo. artikel 4 lid 10 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Deze regeling zegt dat men onder voorwaarden een omgevingsvergunning voor het strijdige gebruik van een recreatiewoning voor bewoning kan aanvragen.

Beleid

Omdat in onze gemeente meer recreatiewoningen dan in andere gemeentes in Nederland staan en er ook meer mensen sinds jaar en dag in recreatiewoningen wonen, hebben wij gemeend een soepelere regeling vast te moeten stellen dan de wettelijke mogelijkheid van de Wabo. Die gedoogregeling moest meer recht doen aan de lokale situatie in Bergen en de mensen een redelijke overgangperiode bieden waarbinnen zij de overtredingen kunnen beëindigen (gedoogbeleid moet immers eindig zijn). De minister is hiermee akkoord, zolang we ook uitvoering geven aan onze handhavingsregels. Ook heeft de minister afgezien van haar Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen, omdat de VNG aan de minister heeft laten weten dat alle gemeentes in Nederland op dit moment houdbaar beleid hebben vastgesteld. Een wet (die strenger is dan ons beleid) is dus niet meer nodig.

Ons beleid komt er kort gezegd op neer dat iedereen die voor 1 april 2008 in een legale recreatiewoning woont, een gedoogbeschikking kan krijgen waarmee zij in de recreatiewoning mogen blijven wonen. Na 1 april 2008 mag niemand meer permanent in een recreatiewoning gaan wonen, omdat wij willen dat het bewonen van recreatiewoningen, vanwege de negatieve effecten¹, eindigt.

Hardheidsclausule - overbruggingshuisvesting

Voor schrijnende gevallen hebben wij een hardheidsclausule opgenomen in het beleid. Dat is een wettelijke verplichting. Een hardheidsclausule maakt het mogelijk om in situaties waarin het niet redelijk en billijk is om het beleid te volgen, een uitzondering te maken. De gemeente kan dan in zeer bijzondere omstandigheden een persoon of een groep van personen, zoals een gezin, bijvoorbeeld tijdelijk gedogen of deze perso(o)n(en) een langere periode gunnen om de overtreding te beëindigen.

In het gedoogbeschikkingenbeleid is daarover opgenomen:

'Duidelijk is dat veel bewoners van de recreatiewoningen starters zijn op de woningmarkt of om andere redenen aan de regio gebonden zijn. Voor veel van deze mensen biedt de recreatiewoningmarkt een goede tijdelijke oplossing. Het is niet wenselijk deze situatie ineens te beëindigen, maar hiervoor een redelijke termijn te stellen zodat woningzoekenden op zoek kunnen naar een alternatief. Drie jaar is een redelijke termijn omdat woningbouwverenigingen aangeven binnen gemiddeld 2,5 jaar passende huisvesting binnen het gebied van de Stichting Sociale Verhuurder Noord Kennemerland te kunnen bieden. Indien binnen deze drie jaar geen woning is gevonden kan in incidentele gevallen de gedoogtermijn met 2 jaar verlengd worden. De gemeente zal deze groep actief informeren over deze mogelijkheden. Het betreft hier dus mensen die in een recreatiewoning (zijn) gaan wonen na 1 april 2008. Uiteraard moet deze groep worden beperkt om te voorkomen dat uit het hele land mensen toestromen. Dit betekent dat aan hen voorwaarden moeten worden gesteld.'

¹ Zoals aantasting van het buitengebied, onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven, visuele verloederung, groter beslag op maatschappelijke voorzieningen, problemen van sociale aard, negatieve gevolgen voor de lokale economie.

De voorwaarden die wij hebben gesteld zijn te lezen in bijlage 4 van het gedoogbeschikkingenbeleid van 16 december 2008:

1. U hebt een economische en/of maatschappelijke binding met de gemeente Bergen.
2. U komt binnen drie jaar in aanmerking voor een reguliere woning in de gemeente Bergen (of in een andere gemeente).
3. U beschikt nu niet over een redelijke andere vorm van huisvesting dan het huidige recreatieverblijf.
4. U kunt aantonen dat er dringende en uitzonderlijke omstandigheden zijn waardoor u in het recreatieverblijf moet blijven wonen.
5. Er is geen sprake van recidiverend gedrag.

Kortom, alleen in dringende, zeer uitzonderlijke situaties, zoals ziekte die een verhuizing onmogelijk maakt, kan een beroep op de hardheidsclausule slagen.

In 2012 is ons beleid door de Raad van State (Uitspraak 201204716/1/A1) getoetst, nadat de rechtbank het op 29 maart 2012 in strijd met de Wro had geacht. De Raad van State kwam tot de conclusie dat het beleid **niet in strijd met de Wro** is, omdat het uitgangspunt van het beleid is dat de permanente bewoning van recreatiewoningen op termijn beëindigd wordt. Het oordeel van de rechtbank dat het handhavingsbeleid te algemeen en te verstrekkend van aard is en zonder meer in strijd is met het stelsel van de Wro, kon niet worden gevolgd. Daarbij werd in aanmerking genomen dat:

- Sprake is van een situatie van voorbijgaande aard. Dit betekent in dit geval dat, steeds nadat de permanente bewoning van een of meer van de desbetreffende recreatiewoningen wordt beëindigd, deze woningen uitsluitend voor recreatieve doeleinden mogen worden gebruikt.
- We handhavend optreden tegen bewoners van recreatiewoningen zonder gedoogbeschikking.

Kortom, doordat ons beleid niet een specifieke groep betreft en eindig is, is het goedgekeurd.

Gedogen

Wij hebben ervoor gekozen om naast deze wettelijke mogelijkheid ook een gedoogregeling te maken; daarover later meer. Eerst gaan we in op wat gedogen is en welke regels daaraan verbonden zijn.

Gedogen is iets dulden dat eigenlijk in strijd met de regels is.

Je mag in een recreatiewoning wonen, terwijl het bestemmingsplan dat eigenlijk verbiedt.

De jurisprudentie hanteert echter als uitgangspunt dat wettelijke voorschriften moeten worden gehandhaafd. Dit is vanwege het algemeen belang dat gediend is met handhaven. Het gedogen van overtredingen is slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar. Gewaarborgd dient in ieder geval te zijn, dat van de bevoegdheid tot gedogen een terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt. Stilzwijgend of passief gedogen is niet aanvaardbaar, omdat de illegale situatie in dergelijke gevallen aan geen enkele regel of voorschrift gebonden is. Ten aanzien van de bescherming van het geschonden belang en de bescherming van (de rechten van) derden is dat onacceptabel. Daarom hebben wij in ons handhavingsbeleid staan dat wij alleen actief, en dus schriftelijk, gedogen.

In een beleidsnotitie van de centrale overheid "Gedogen in Nederland" zijn voorwaarden gesteld waaronder gedogen aanvaardbaar wordt geacht. Het betreffen de volgende voorwaarden:

- Uitzonderlijke situatie (overmacht, overgangssituatie of onevenredigheid).
- De te gedogen situatie dient **beperkt te zijn in omvang en tijd**.
- Complete, ontvankelijke aanvraag en grote kans verlening vergunning/ontheffing.
- Aanvrager treft geen verwijt voor tijdstip aanvraag om vergunning/ontheffing.
- Klemmende redenen die de afgifte van een gedoogbeschikking rechtvaardigen.
- De te gedogen activiteit kan op verantwoorde wijze plaatsvinden.
- Afgifte gedoogbeschikking niet onredelijk ten opzichte van belangen van derden.
- Belang gedoogbeschikking weegt zwaarder dan belang handhaving van regels.

Gedogen is dus aan regels gebonden. Voldoet het daar niet aan dan houdt het gedoogbeleid geen stand bij de rechter.

Handhaving

Op 24 januari 2012 hebben wij ons handhavingsbeleid voor de recreatiewoningen vastgesteld. Dit beleid is het vervolg op het gedoogbeschikkingenbeleid uit 2008. Doel daarvan was immers op termijn een einde te maken aan de permanente bewoning van recreatiewoningen. In 2009 zijn alle gebruikers in de gelegenheid gesteld een aanvraag voor een gedoogbeschikking 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 moest worden opgetreden tegen een onbekend gebleven gevallen van onrechtmatige permanente bewoning, zoals mensen die niet gereageerd hebben op ons verzoek om een beschikking of ontheffing aan te vragen en mensen die zich na 1 april 2008 in de Basis Registratie Personen hebben ingeschreven op een recreatieadres.

Allereerst gaan we in op de uitvoering van het beleid. Daarna gaan we in op de effecten van het beleid.

Uitvoering handhavingsbeleid

Op basis van een steekproef in de Basis registratie Personen (BRP), selecteren wij de adressen die wij nader onderzoeken. Dit zijn adressen die een toevoeging achter het huisnummer hebben zoals een Z of een S. De onderzoeken zijn er allereerst op gericht te achterhalen of er daadwerkelijk een overtreding plaatsvindt en daarnaast of er een oplossing is. Wij kijken bijvoorbeeld of er alsnog een omgevingsvergunning of een gedoogbeschikking kan worden verleend. Als die oplossing er niet is, bekijken we wat de specifieke situatie van de bewoner is. Wat is de reden van de bewoning? Zijn er kinderen? Is er zicht op een andere woning? Daarover gaan we met de bewoner in gesprek om tot een goede afwikkeling van de zaak te komen. In overleg met de bewoner stellen wij ook de termijn vast waarbinnen de overtreding beëindigd kan worden. Door deze persoonlijke benadering ontvangen wij nagenoeg nooit bezwaarschriften op ons handhavingsbesluit. Niemand is of wordt dus zomaar op straat gezet.

Cijfers 2013

In 2013 zijn er 13 handhavingdossiers behandeld. Daarop hebben we negen handhavingsbesluiten genomen. Daarop hebben we één bezwaarschrift ontvangen. Deze mensen hebben eveneens beroep en hoger beroep ingesteld. Dit jaar heeft de Raad van State in deze zaak uitspraak gedaan en is de gemeente in het gelijk gesteld. De begunstigingstermijn is ondertussen verlopen en na een controle is gebleken dat de bewoning beëindigd is. Inmiddels is bij alle andere zaken uit 2013 de begunstigingstermijn verlopen en de overtreding beëindigd. De overige 4 dossiers hebben niet tot een besluit geleid, omdat de woning bijvoorbeeld is gelegaliseerd, een gedoogbeschikking is verleend² of de overtreding meteen is beëindigd.

Cijfers 2014

In 2014 hebben we 29 dossiers behandeld en veertien handhavingsbesluiten genomen. Daarop hebben we vijf bezwaarschriften ontvangen. Van deze vijf bezwaarschriften zijn drie bezwaarschriften ongegrond verklaard en één is bezwaarschrift gegrond verklaard, omdat men in beroep alsnog bewijsmiddelen hebben aangeleverd die het overgangsrecht hebben aangetoond. Tot slot is in één dossier in bezwaar aanvullend bewijs aangeleverd waardoor het overgangsrecht is aangetoond. Voor deze laatste twee objecten wordt er in de toekomstige herziening van de bestemmingsplannen 'Landelijk Gebied Zuid' en 'Bergen Dorpskern-Zuid' een uitsterfregeling toegepast. Er zijn geen beroepschriften ingediend. Per 1 juli 2016 liep nog in twee zaken de begunstigingstermijn. In alle andere zaken uit 2014 was de begunstigingstermijn verlopen en de overtreding beëindigd. De overige 15 dossiers hebben niet tot een besluit geleid, omdat de woning bijvoorbeeld is gelegaliseerd of de overtreding meteen is beëindigd.

² 2 stuks

Cijfers 2015

In 2015 hebben achttien adressen een vooraankondiging ontvangen. Na de vooraankondiging heeft één persoon de bewoning per direct beëindigd. Uiteindelijk hebben we vijftien handhavingsbesluiten genomen. Op deze vijftien besluiten hebben we zeven bezwaarschriften ontvangen. Drie daarvan zijn ongegrond verklaard. In een van deze zaken, moet de overtreding echter nog beëindigd worden (de begunstigingstermijn is nog niet verstreken). In één bezwaarzaak heeft men ondertussen beroep ingediend, deze procedure loopt nog. In de laatste twee dossiers is in bezwaar aanvullende bewijsmiddelen aangeleverd waardoor het overgangsrecht is aangetoond. Voor deze twee objecten wordt er in de toekomstige herziening van de bestemmingsplannen 'Kernen Egmond' en 'Bergen Dorpskern-Zuid' een uitsterfregeling toegepast. De overige twee dossiers hebben niet tot een besluit geleid, omdat de overtreding meteen is beëindigd.

In 2015 hebben we, naast de handhavingszaken, 120 waarschuwingsbrieven verzonden en 3 gedoogbeschikkingen verleend. 20 gedoogbeschikkingen zijn verlopen door verhuizing. Daarover hebben we de betrokkenen geïnformeerd. Tot slot worden 10 percelen in het volgende bestemmingsplan gelegaliseerd als woning.

Cijfers 2016 (tot 1 juli 2016)

In 2016 hebben, tot 1 juli 2016, zeven adressen een vooraankondiging ontvangen. Na de vooraankondiging hebben twee personen de bewoning per direct beëindigd. Drie dossiers hebben tot nu toe tot een besluit geleid. De overige twee dossiers zitten nog in de eerste onderzoeksfase voor de besluitvorming.

Op de drie besluiten hebben we geen bezwaarschriften ontvangen. De begunstigingstermijn van deze dossiers is nog niet verstreken.

In 2016 hebben we tot nu toe, naast de handhavingszaken, 34 waarschuwingsbrieven verzonden en 1 gedoogbeschikking verleend. Drie aanvragen voor een gedoogbeschikking zijn geweigerd, omdat men niet aan de voorwaarden voldeed.

De reden dat dit jaar minder zaken zijn opgepakt dan de voorgaande jaren ligt erin dat:

1. Uw raad ons opgedragen heeft tot de jaarrapportage in maart geen zaken actief op te pakken;
2. De zaken die opgepakt zijn, meer werk opleverden dan voorheen (daarover later meer).

Overigens; sinds 1 juli zijn eveneens geen dossiers meer actief opgepakt vanwege de motie die u op 7-7-2016 heeft aangenomen.

In totaal hebben wij op dit moment reeds 75 meldingen over vermeende onrechtmatige bewoning of verbouwing ontvangen. Sommigen zijn reeds ook naar voren gekomen en dus opgepakt in het project. Andere staan nog op de wachtlijst en worden te zijner tijd opgepakt.

Communicatie

Elk kwartaal besteden we aandacht aan dit onderwerp op de gemeentepagina. Deze berichtgeving is ook terug te vinden op de gemeentelijke website. Daarnaast evalueren we minimaal eens per half jaar onze schriftelijke correspondentie en passen we onze brieven daar waar nodig aan. Daarnaast worden mensen op het moment van inschrijven in de Basisregistratie personen op een 'recreatiewoning' geïnformeerd over de regels en dat het niet toegestaan is om zonder gedoogbeschikking in een recreatiewoning te wonen.

Ook monitoren wij onze werkwijze en hebben wij deze gedurende het project geoptimaliseerd. Zo begint elk dossier met een persoonlijk gesprek. We leggen de mensen uit wat we geconstateerd hebben, welke regels er gelden en welke vermeende overtredingen wij geconstateerd hebben. Vervolgens krijgt men dit op schrift en krijgt men de gelegenheid daarop te reageren. Vaak leveren mensen bewijsmiddelen aan die moeten aantonen dat iets al zo lang bewoond wordt dat het onder het overgangsrecht valt. Die

stukken onderzoeken we dan en de uitkomst bespreken we wederom met de betrokkene. Als dit niet leidt tot het afzien van handhaving, gaan we met de bewoner in gesprek om afspraken te maken over bijvoorbeeld de termijn waarbinnen de overtreding beëindigd moet worden. Deze termijn leggen we vervolgens vast in een besluit.

Wat als we niet handhaven?

Die vraag hebben we begin 2016 neergelegd bij de Provincie die ons in haar Interbestuurlijk toezicht controleert.

Het antwoord was:

"Als de raad de opdracht geeft om het project te stoppen zal ze via het interbestuurlijk toezicht optreden en het college opdragen een ander besluit te nemen omdat dit een wettelijke taak is die we moeten uitvoeren."

Daarnaast hebben we op 29 september 2016 een brief van de provincie ontvangen waarin zei aangeeft: *'...wij hebben geconstateerd dat er sprake is van een duidelijk signaal dat de gemeente Bergen de handhaving van bestemmingsplannen met betrekking tot illegale bewoning! recreatiewoningen niet op orde heeft.*

Er geldt voor overheidsorganen, in beginsel, een verplichting tot handhaving en alleen in bijzondere omstandigheden kan daarvan worden afgeweken. Nu er ons in dit geval niet van dergelijke bijzondere omstandigheden is gebleken, zijn wij van mening dat u, zondermeer, moet handhaven op de illegale bewoning/illegale recreatiewoningen. Gezien het vorenstaande zullen wij ons toezicht verscherpen.

Wat wordt van uw college gevraagd?

Wij verwachten dat u een strategisch plan van aanpak over de handhaving van illegale bewoning! illegale recreatiewoningen opstelt. Dit plan van aanpak zien wij graag voor 1 januari 2017 tegemoet. Zodra wij het plan van aanpak hebben ontvangen, zal de gedeputeerde, belast met het Wabo-toezicht, een bestuurlijk overleg met uw college aangaan om het plan nader te bespreken.

Wij vertrouwen erop, dat u erin slaagt tijdig met een strategisch plan van aanpak te komen. Indien dat niet het geval is, zullen wij genoodzaakt zijn te interveniëren.'

Daarnaast zijn er andere gevolgen:

Bewoning

- Niet handhavend optreden tegen de bewoning levert rechtsongelijkheid op. Er is immers al opgetreden en er worden ook al sinds 2009 gedoogbeschikkingen verstrekt waar mensen voor betalen. Deze mensen hebben dus voor niets kosten gemaakt.
- Daarnaast stelt het Rijk zich op het standpunt dat een duidelijk beleid ten aanzien van de bewoning van recreatiewoningen wordt gevoerd. Nb: Op 17 april 2013 heeft de VNG een brief naar de minister gestuurd waarin staat dat alle gemeenten nu beleid hebben voor permanente bewoning van recreatiewoningen.
- Nu niet verder gaan met handhaven druist in tegen het in 2008 door de raad vastgestelde gedoogbeschikkingenbeleid waarin reeds is opgenomen dat er handhavend wordt opgetreden.
- Daarnaast heeft het toestaan van bewoning van recreatiewoningen ook ruimtelijk impact:
 - a. aantasting van het buitengebied;
 - b. onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven;
 - c. visuele verloedering (stedenbouwkundig);
 - d. groter beslag op maatschappelijke voorzieningen.Dit moet in het kader van een bestemmingsprocedure worden bekeken en afgewogen en kan niet middels een verkapte gedoogconstructie omdat dat indruist tegen de beginselen van behoorlijk bestuur. Je ontnemt mensen dan hun rechten op bijvoorbeeld inspraak en bezwaar en gaat dus in tegen de rechtszekerheid.

Algemeen

- Conform de Beleidsvisie Toezicht en Handhaving treden wij op tegen illegale bouw. Niet handhavend optreden tegen illegale recreatiewoningen, levert dus rechtsongelijkheid op.
- In de Beleidsvisie is opgenomen dat 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; hetgeen in strijd is met de geldende gedoogregels en wederom rechtsongelijkheid oplevert (zie hierboven).
- Volgens de prioriteitenmatrix zou: bewoning minimaal prioriteit 3 hebben en 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, de Uitvoeringsnota en het gedoogbeschikkingen beleid uit 2008 dient er opgetreden te worden. Nu niets meer doen, betekent een breuk met het bestendige beleid dat reeds jaren gevoerd wordt.
- Als we niets doen is het reeds geïnvesteerde budget verloren gegaan.
- Daarnaast moeten we mensen die hierdoor schade lijden compenseren. We moeten leges terug betalen en de kosten voor de Bouwbesluit toets vergoeden. 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 via het bestemmingsplan moeten legaliseren. Dit kan leiden tot planschade claims en imago schade omdat er onnodig gemeenschapsgeld is geïnvesteerd.

Effecten beleid

Nu we zo'n drie en een half jaar uitvoering geven aan het handhavingsbeleid, zijn ook de effecten zichtbaar.

Verbouwde schuren

Tijdens de behandeling van de aanvragen van de gedoogbeschikkingen bleek al snel dat een (groot) aantal recreatiewoningen/bouwwerken zonder vergunning is gebouwd of verbouwd. Met andere woorden, schuren zijn illegaal omgebouwd tot woning. Omdat dit ook een veiligheidsprobleem met zich mee brengt (nagenoeg geen enkel geval voldoet aan het Bouwbesluit), is in de beleidsvisie meegenomen dat ook hiertegen handhavend wordt opgetreden.

Termijn van uitvoering

Vanwege de omvang van het aantal dossiers is in de beleidsvisie opgenomen dat de uitvoering meerdere jaren in beslag zou nemen. Het college achtte destijds een termijn van 5 tot 10 jaar redelijk. Inmiddels zijn we 3,5 jaar onderweg en kunnen we stellen dat de verwachte termijn reëel is gebleken.

We startten in 2013 met een caseload van (geschat) 1749 permanent bewoonde recreatiewoningen. Die schatting bleek later redelijk adequaat³. Sindsdien zien we de inschrijvingen in de BRP elk jaar dalen⁴. Inmiddels staan nog 464 recreatiewoningen als permanent bewoond geregistreerd in de BRP. Die daling gaat sneller dan het aantal handhavingszaken dat we oppakken. Daaruit maken we op dat het beleid ook een preventieve werking heeft. Daarnaast loopt ook het aantal meldingen van (overlast van) onrechtmatige bewoning dat we jaarlijks ontvangen terug. Al met al kan dus gesteld worden dat het beleid effect heeft.

Begunstigingstermijn

In de beleidsvisie is eveneens een staffel met begunstigingstermijnen opgenomen. De begunstigingstermijn is de tijd die een bewoner krijgt om te verhuizen in het handhavingbesluit. Conform onze uitvoeringsnota is de standaard begunstigingstermijn achttien weken. Omdat het hier om bewoning en dus een primaire levensbehoefte gaat, hebben we voor bijzondere gevallen en mensen die al lang in een recreatiewoning wonen, een langere, redelijke termijn vastgesteld.

³ We hebben het aantal inschrijvingen ten opzichte van de totale voorraad recreatiewoningen doorgerekend en kwamen inderdaad op 1750 mogelijke overtreders.

⁴ Steekproeven heb aangetoond dat deze mensen ook daadwerkelijk vertrokken zijn.

Bewoning:	Begunstigingstermijn:
Tot 1 jaar	18 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.

In de praktijk blijkt dat 80% van de bewoners binnen de gegeven termijn een andere woning kan vinden. Met de overige 20% gaan we in gesprek omdat bijzondere omstandigheden in die gevallen vaak reden is de termijn iets op te rekken. We spreken dan bijvoorbeeld af om de begunstigingstermijn met het einde van het schooljaar samen te laten lopen, zodat de kinderen makkelijker kunnen overstappen naar een andere school. We hebben in al die jaren dan ook nog nooit een bezwaar ontvangen tegen de lengte van de begunstigingstermijn. De reden daarvoor is omdat we de termijn in overleg en in alle redelijkheid vast stellen.

Hoogte dwangsom

Na de begunstigingstermijn wordt gecontroleerd of de overtreding is beëindigd. Blijkt dit niet het geval te zijn dan is de dwangsom van rechtswege verbeurd. 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 onze uitvoeringsnota. Dit betekent dat we een dwangsom van € 75.000,- per overtreding aanhouden.

Tot op heden hebben we nog geen dwangsom hoeven te innen omdat de overtreding altijd voor het einde van de begunstigingstermijn is beëindigd. 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 het, ten tijde van het van kracht worden van een nieuw bestemmingsplan, bestaande (illegale) gebruik onder het nieuwe bestemmingsplan worden voortgezet. Concreet betekent dit dat mensen die (middels een BRP-inschrijving of anderszins) aan kunnen tonen dat ze voor het moment van onherroepelijk worden van het bestemmingsplan de in het plan begrepen gronden en bouwwerken gebruikten voor permanente bewoning dat gebruik mogen voortzetten, als dat gebruik niet in strijd was met het vorige plan en/of niet is gewraakt en/of langer dan een jaar onderbroken is (geweest). De bewijslast ligt bij degene die zich beroept op de bescherming van het overgangsrecht. In die gevallen hebben wij de gedragslijn dat wij onderzoeken welke legalisatiemogelijkheden we hebben.

Als een object tweemaal onder het overgangsrecht valt, legaliseren we de (recreatie)woning tenzij zwaarwegende planologische belangen zich hiertegen verzetten, omdat vaste jurisprudentie⁵ bepaalt dat we iets niet twee keer onder het overgangsrecht mogen brengen. Onze opties zijn opnemen in het bestemmingsplan als woning, toepassen van de 'uitsterfconstructie', toepassen persoonsgebonden overgangsrecht of onteigenen. De punten die we bekijken, komen uit de planologische visie uit 2007⁶.

⁵ Uitspraak van 14 augustus 2013, 201109895/1/R3

⁶ Dit beleid houdt in dat permanente bewoonde recreatiewoningen *geen* woonbestemming krijgen. Het enkele feit van een permanent bewoonde recreatiewoning is volgens jurisprudentie geen reden voor planologische regeling in de vorm van een

Steeds vaker wordt het overgangsrecht aangetoond, in 2015 was dat twaalf maal. 80% van de zaken waarin het overgangsrecht wordt aangetoond, worden in het volgende bestemmingsplan als woning opgenomen. In de overige zaken wordt de uitsterfconstructie of het persoonsgebonden overgangsrecht toegepast. We hebben nog niemand onteigend.

Gedoogbeschikkingen

Het aantal verleende gedoogbeschikkingen daalt elk jaar. Dit komt voornamelijk doordat iedereen in 2009 een oproep gehad heeft om een gedoogbeschikking aan te vragen als men aan de voorwaarden voldeed en de mensen die inderdaad daarvoor in aanmerking kwamen dit gedaan hebben. Inmiddels ligt de peildatum steeds verder in het verleden, waardoor steeds minder mensen aan de voorwaarden voldoen.

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb)

De opgelegde dwangsommen worden geregistreerd in het Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb). Deze wet is op 1 juli 2007 in werking getreden. Het doel van deze wet is om eenvoudig inzicht te krijgen in de door de overheid opgelegde beperkingen op een stuk grond of een gebouw. Vóór de invoering van de WKPB moest een koper bij verschillende overheden aankloppen om het plaatje compleet te krijgen. Nu krijgt hij alle informatie geleverd via bijvoorbeeld het Kadastraal bericht eigendom. Zo is de koper beter beschermd. De beperkingen die moeten worden geregistreerd in het kader van de WKPB staan vermeld in artikel 1 sub b van de WKPB en in het Aanwijzingsbesluit WKPB. Daar vallen ook handhavingsbesluiten onder. We zijn dus verplicht om deze in te schrijven. We kunnen zelfs voor beperkingenbesluiten van na 1 juli 2007 op basis van artikel 13 WKPB aansprakelijk worden gesteld voor de schade ontstaan door het nalaten van het inschrijven van een beperkingenbesluit in het gemeentelijk beperkingenregister dan wel het nalaten van het opnemen van de gegevens in de gemeentelijke beperkingenregistratie.

Artikel 5:34 van de Awb bepaalt dat indien een last onder dwangsom een jaar van kracht is geweest zonder dat de last is overtreden, de overtreder het bestuursorgaan kan verzoeken de last op te heffen. Volgens vaste rechtspraak is echter de omstandigheid dat gevolg wordt gegeven aan de last, geen reden voor herroeping daarvan (bijvoorbeeld: ABRvS 1 juni 2011, LJN BQ6826).

De reden daarvoor is dat elk geval op zichzelf staat en dus zijn eigen gronden en motivering heeft. Daarnaast is het college terughoudend met het opheffen van dwangsommen omdat deze erop gericht zijn om een bepaalde kwestie te beëindigen (bijvoorbeeld de bewoning van recreatiewoningen) en dit dus ook ooit eindig moet zijn.

Onderzoek project recreatiewoningen

We hebben de dossiers onderzocht die wij in 2013 en 2014 hebben behandeld. Daarnaast hebben wij een enquête gehouden onder bewoners van recreatiewoningen. Beide onderzoeken zijn als bijlage 1 bij deze evaluatie gevoegd.

Uit de enquête is niet gebleken dat er bijzondere gronden zijn die aantonen dat er meer gedoogd zou moeten worden. Het merendeel van de bewoners staat niet ingeschreven bij een woningbouwvereniging en er wordt ook maar heel weinig gereageerd op woningen. Dit komt voornamelijk doordat men in de kern wil blijven wonen waar ze nu zitten. Uit het enquêteonderzoek blijkt verder dat men weet dat het niet is toegestaan om in een recreatiewoning te wonen en dat er een kans bestaat dat zij onder last van een dwangsom de recreatiewoning moeten verlaten. Toch neemt men het risico.

Wat betreft het verzoek van de gemeenteraad om uit te zoeken of het mogelijk is om extra te gedogen ten aanzien van de jongeren, is uit zowel de reacties in de enquêtes als het dossieronderzoek gebleken dat er maar weinig jongeren wonen in de recreatiewoningen. Het gaat voornamelijk om mensen tussen de 30 en 60 jaar en mensen ouder dan 60 jaar.

woonbestemming. Uitzondering wordt gemaakt voor die gevallen waar binnen de ruimtelijke context verdichting van de bebouwingsstructuur mogelijk is.

Woonvisie

In het licht van de nieuwe woonvisie voor de gemeente Bergen wordt bekeken of bepaalde bewoning van recreatiewoningen in onze bestemmingsplannen kan worden opgenomen. Bijvoorbeeld door ze te bestemmen als woning, of een dubbelbestemming op het perceel te leggen. Daarover heeft professor Priemus op 21 juni 2016 zijn rapport aan uw raad over gepresenteerd. Afgesproken is, samen verder na te denken over een op te zetten pilot. Echter zal, ongeacht de uitkomst van de pilot, de handhaving op de bewoning van recreatiewoningen altijd noodzakelijk blijven. Bepaalde objecten kunnen immers nimmer een woonbestemming of iets dergelijks krijgen. Naar schatting hebben wij honderden van deze gevallen in onze gemeente. Hetgeen handhaving de komende jaren noodzakelijk maakt.

Bijlage 1

1. Dossieronderzoek

1.1 Handhavingdossiers

In 2013 en 2014 zijn er 41 handhavingdossiers behandeld. In twee van deze gevallen ging het om jongeren jonger dan 23 jaar. Dat is nog geen 5% van alle behandelde dossiers.

Gebleken is dat het voornamelijk gaat om mensen tussen de 30 en de 60 jaar (66%).

Deze cijfers komen overeen met de uitkomsten van de enquêtes.

33% van de mensen tussen de 30 en de 60 jaar woonden in de recreatiewoning vanwege een scheiding.

Bij 37% waren er kinderen bij betrokken. Dit is meer dan uit de enquête is gebleken. Bij de enquêtes waren er maar in drie gevallen kinderen bij betrokken.

	Aantal	Gescheiden	Kinderen
< 23 jaar	2	0	0
23-30 jaar	10	0	1
30-60 jaar	27	9	10
60+	4	0	0
Totaal	41	9	11

1.2 Persoonsgebonden gedoogbeschikking (PGB)

Vanaf 2008 zijn er circa 278 persoonsgebonden gedoogbeschikkingen (PGB's) verleend.

Geen enkele gedoogbeschikking is aan mensen tussen de 18 en de 23 jaar verleend.

Zoals ook bij de handhavingdossiers het geval was, gaat het voornamelijk om burgers tussen de 30 en 60 jaar (47%). Daarnaast is 48% ouder dan 60 jaar.

	Nu (23 april 2015)	Ten tijde van inschrijving
18-23 jaar	0	12
23-30 jaar	12	32
30-40 jaar	36	55
40-50 jaar	48	46
50-60 jaar	48	63
60+	134	62
Onbekend	0	8
Totaal	278	278

2. Enqueteonderzoek project recreatiewoningen

Er zijn totaal 138 enquêtes verstuurd. 34 enquêtes zijn ingevuld en geretourneerd. Dit is een respons van ongeveer 25%.

1. Bent u op de hoogte dat er niet permanent in een recreatiewoning gewoond mag worden?

Ja = 94% Nee = 6%

2. Wist u voor deze enquête dat de gemeente handhaaft op de permanente bewoning van recreatiewoningen?

Ja = 85% Nee = 15%

3. Bent u bekend met de gedoogregeling voor de permanente bewoning van recreatiewoningen?

Ja = 68% Nee = 32%

4. Bent u bewoner van een recreatiewoning in de gemeente Bergen?

Ja = 100%

5. Wat is uw leeftijd?

18 – 23 jaar = 0%
23 – 30 jaar = 0%
30 – 40 jaar = 15%
40 – 50 jaar = 29%
50 – 60 jaar = 21%
60 + = 32%
Anoniem = 3%

6. Waar bent u geboren en getogen?

Geboren binnen de gemeente Bergen = 24%
Geboren buiten de gemeente Bergen = 76%
Getogen binnen de gemeente Bergen = 41%
Getogen buiten de gemeente Bergen = 59%

7. Wat is uw burgerlijke staat?

Gehuwd/Samenwonend = 38%
Gescheiden = 27%
Alleenstaand = 29%
Anders, namelijk:
Weduwe = 3%
Anoniem = 3%

8. Hebt u kinderen die naar school gaan binnen de gemeente Bergen?

Ja = 9%
Nee = 88%
Anoniem = 3%

9. Wat is de reden dat u in een recreatiewoning woont?

Ik kan een gewone woning niet betalen = 32%
Ik kom nog niet in aanmerking voor een huurwoning = 24%

Ik wil graag in de gemeente blijven wonen	= 47%
Anders, namelijk:	
Schulden	= 6%
Scheiding	= 9%
Mantelzorg	= 6%
Fijn wonen	= 9%
Postadres	= 3%
Eigendom	= 6%
Noodgedwongen	= 3%
Overbrugging	= 3%
Veiligheid	= 3%
Medisch	= 3%
Vermijden belasting	= 1%

10. Hoelang woont u al in de recreatiewoning?

Korter dan 1 jaar	= 15%
1 tot 5 jaar	= 38%
5 tot 10 jaar	= 21%
Langer dan 10 jaar	= 26%

11. Staat u ingeschreven bij een woningbouwvereniging als woningzoekende?

Ja → ga naar vraag 18	= 44%
Nee → ga naar vraag 19	= 53%
Anoniem	= 3%

12. Hoe vaak reageert u op woningen?

1 à 2 keer per week	= 9%
1 à 2 keer per maand	= 9%
1 à 2 keer per half jaar	= 0%
Minder als 1 à 2 keer per half jaar	= 3%
Ik reageer niet	= 76%
Anders, namelijk:	
Anoniem	= 3%

13. Bent u bereid om buiten de gemeente te gaan wonen?

Ja	= 18%
Nee	= 82%

Verder kwam uit de enquêtes naar voren dat 61% van de geënquêteerden niet bereid was om te verhuizen vanwege financiële redenen. Slechts 14% gaf medische omstandigheden als reden aan.