

Strategisch plan van aanpak handhaving permanente bewoning recreatiewoningen

Op 29 september 2017 hebben wij een brief van de provincie ontvangen waarin zij ons verzoekt een strategisch plan van aanpak over de handhaving van illegale bewoning van recreatiewoningen op te stellen. Dit verzoek heeft de provincie gedaan naar aanleiding van het bestuurlijk overleg dat heeft plaats gevonden op 29 augustus 2016. In dat overleg is besproken dat de financiële middelen voor de uitvoering van de 'Beleidsregels handhaving permanente bewoning recreatiewoningen en illegale bouw recreatiewoningen' uit de begroting van 2017 zijn gehaald. Middels dit strategisch plan van aanpak, de evaluatie van het project over de jaren 2013 – 2016 en het verzoek aan de raad om voor het jaar 2017 en verder € 50.000 voor de handhaving van onrechtmatige permanente bewoning ten laste van het begrotingssaldo op te nemen, voldoen wij, naar onze mening, aan het verzoek van de provincie.

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	3
Aanleiding.....	5
Inventarisatie.....	5
Conclusie.....	5
Gedoogbeleid	6
Regels gedogen	6
Samenvatting gedoogbeleid.....	6
Hardheidsclausule - overbruggingshuisvesting	7
Rechterlijke toets.....	7
Uitvoering	8
Handhavingsbeleid.....	9
Inleiding	9
Cijfers	9
Samenvatting handhavingsbeleid	9
Uitvoering	9
Concrete zaaks behandeling.....	10
Illegale bouw	11
Aanvullende onderzoeken.....	12
Schouw buitengebied	12
Woonvisie / Pilot.....	12
Specificering categorieën.....	14
Financiën.....	14
Communicatie	14
Bijlagen:.....	15
1. Gedoogbeleid recreatiewoningen uit 2008	15
2. Handhavingsbeleid recreatiewoningen uit 2012	15
3. Beleidsvisie Toezicht en Handhaving 2014 – 2018	15
4. Evaluatie permanente bewoning recreatiewoningen 2013 – 2016	15
5. Planologische visie Recreatiewoningen uit 2007	15

Samenvatting

In dit strategisch plan van aanpak schetsen wij hoe wij optreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Aanleiding is de brief van de VROM inspectie van 3 maart 2003 waarin zij concludeert dat we niet adequaat handhaven en het verzoek van de Minister om voor 31 december 2004 inzicht te geven in de keuze van acties die tot doel hebben het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen te (doen) beëindigen.

Het bestuurlijke doel is beëindiging van de overtredingen. Dat kan door het beëindigen van de overtreding, het gedogen van de overtreding, of legalisatie van de situatie naar een woning.

Allereerst hebben we in 2005 het aantal (bewoonde) recreatiewoningen geïnventariseerd middels een gemeentebrede schouw. In de gemeente Bergen waren op dat moment (2005) ongeveer 3500 recreatiewoningen. Van de 1365 recreatiewoningen op particuliere erven werden 400 woningen volgens de gemeentelijke basisadministratie (BRP) permanent bewoond. Daarnaast werden nog zo'n 400 objecten bewoond door mensen die zich niet in de BRP hadden ingeschreven. Van de ongeveer 2100 recreatiewoningen op recreatieparken werden 100 recreatiewoningen bewoond. Dit maakte dat we in 2005 met een caseload van ongeveer 900 adressen te maken hadden.

Vervolgens hebben we in 2008 ons gedoogbeschikkingenbeleid vast gesteld. Ons beleid komt er kort gezegd op neer dat iedereen die aantoonbaar dat hij sinds 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 effecten, eindigt. Het gedoogbeschikkingenbeleid is als bijlage 1 bij dit stuk gevoegd.

In 2009 en 2011 lag de focus op de uitvoering van dit gedoogbeschikkingenbeleid waardoor we in 2011 konden concluderen dat de caseload nauwelijks was gewijzigd ten opzichte van 2005 (van ongeveer 900 naar ongeveer 886), maar dat de opbouw daarvan wel was gewijzigd. De inschrijvingen in de BRP waren aanzienlijk toegenomen (van 400 naar 829), maar de bewoning zonder inschrijving in de BRP was aanzienlijk afgenomen (van 50% naar 20%), dit wordt verder toegelicht op pagina 9 van dit stuk.

In 2012 is het gedoogbeleid aangevuld met het handhavingsbeleid voor recreatiewoningen. Dit beleid is als bijlage 2 bij dit stuk gevoegd. De basis daarvoor is onze beleidsvisie Toezicht en Handhaving 2014 – 2018 dat als bijlage 3 bij dit stuk is gevoegd. Het beleid voor de recreatiewoningen is echter wel toegespitst op deze specifieke problematiek. Zo is rekening gehouden met de begunstigingstermijn en is een aparte dwangsom berekend. Dit wordt verder uitgewerkt op pagina 9 van dit stuk.

Sindsdien nemen wij jaarlijks gemiddeld 12 van handhavingsbesluiten. We pakken echter een veelvoud aan zaken op. Tussen 2012 en juli 2016 hebben wij, naast 41 handhavingsbesluiten, 254 adressen onderzocht. Daarvan hebben 80 adressen alsnog een gedoogbeschikking of een ontheffing gekregen. In 121 gevallen bleek er geen overtreding te zijn, omdat het bijvoorbeeld een bedrijfswoning, een bovenwoning of een hotel met bedrijfswoning is, waar gewoond mag worden of omdat er bijvoorbeeld toch een vergunning is afgegeven die per abuis niet in het bestemmingsplan is opgenomen. De overige 53 dossiers zijn gelegaliseerd naar aanleiding van bijvoorbeeld het overgangsrecht. In bijgaande evaluatie wordt uitgebreid ingegaan op de uitvoering en de resultaten van het project tussen 2013 en juli 2016. Deze evaluatie is als bijlage 4 aan dit stuk gevoegd.

De uitgangspositie van de caseload is de inschrijvingen in de BRP, op 1 september 464, +20% voor de mensen die zich niet op het adres inschrijven = 557. Dit wordt in de evaluatie in bijlage 4 en op pagina 9 verder uitgewerkt. De caseload is in de afgelopen jaren dus met minimaal 30% gedaald (van ongeveer 900, naar minder dan 600). Deze daling is een jaarlijkse trend. De toezichtstrategie en de methodiek in

het beleid en de uitvoering daarvan in de praktijk werpen dus hun vruchten af. Een actuele inventarisatie van het probleem is dus niet nodig omdat het inzichtelijk is en het beleid werkt.

Onze prioriteiten hierin worden voor een groot deel bepaald door onze beleidsvisie Toezicht en Handhaving 2014 – 2018. Grofweg hebben constructie en brandveiligheid de hoogste prioriteit. Daarom focussen wij ons in eerste instantie op illegale recreatiewoningen, omdat deze niet vergund zijn en onze ervaring is dat deze regelmatig niet aan de eisen voldoen. Daarnaast worden onze prioriteiten ten aanzien van de bouw en bewoning van recreatiewoningen bepaald door de provinciale verordening die geen verstedelijking van het buitengebied voorschrijft.

In het handhavingsbeleid dat als bijlage 2 bij de strategische visie is gevoegd, staat te lezen dat de geschatte duur van het project 5 tot 10 jaar was in 2012. Nu we 5 jaar bezig zijn, blijkt die schatting accuraat. De effecten van het beleid staan op pagina 8 van de evaluatie die als bijlage 4 bij dit stuk is gevoegd. Op dit moment is de inschatting dat we nog 5 jaar projectmatig met dit probleem aan de slag moeten en dat het vervolgens in de reguliere werkvoorraad opgenomen kan worden en er geen extra middelen meer voor nodig zijn.

Inleiding

In dit strategisch plan van aanpak schetsen wij hoe wij optreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Allereerst gaan wij in op de (ontstaans)geschiedenis van dit project.

Aanleiding

Bij brief van 3 maart 2003 oordeelde de toenmalige VROM inspectie, dat we niet adequaat handhaven. Onderdeel van de aanbevelingen was een beleid gericht op de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen. De Minister van VROM heeft bij brief van 14 november 2003 de Tweede Kamer geïnformeerd over haar beleid ten aanzien van het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen. De gemeenten werd een afschrift van deze brief gestuurd. De Minister verzocht alle gemeenten voor 31 december 2004 inzicht te geven in de keuze van acties die tot doel hebben het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen te (doen) beëindigen.

Inventarisatie 2005

Bij besluit van 30 november 2004 heeft ons college de "Startnotitie project aanpak illegaal gebruik zomer- en recreatiewoningen (1^e fase)" vastgesteld. Allereerst zijn tussen mei en juli 2005 ruim 250 accommodaties op de recreatieparken geïnventariseerd. Tijdens de bezoeken aan de recreatieparken zijn zoveel mogelijk van onderstaande gegevens verzameld:

- Is er sprake van permanente bewoning van recreatiewoningen?
- Wat is het aantal gevallen van permanente bewoning?
- Is er sprake van onveilige situaties op het terrein? Gelet is op onderlinge afstand, gastanks en bijzonderheden.

Daarvoor is een plattegrond gemaakt van de accommodaties. Daarop is aangegeven waar zich permanente bewoning voordoet. Ook is er een lijst gemaakt van de namen van de eigenaren van recreatiewoningen die permanent verblijven. Daarnaast wordt een rondgang over het terrein gemaakt waarbij op de plattegrond wordt aangegeven waar zich de onveilige situaties voordoen.

De bevindingen zijn verwoord in een beknopte rapportage per recreatieterrein. Conclusie was dat ruim 100 parkwoningen permanent bewoond werden.

Om inzichtelijk te krijgen wat de gehele omvang van het probleem was, hebben we aanvullend tussen juli en december 2005 een gemeentebrede schouw gehouden van 'recreatiewoningen' bij particuliere woningen. Alle 1365 individuele zomer- en recreatiewoningen zijn geïnventariseerd. Daarbij is alleen naar de feitelijke situatie gekeken en niet of de bebouwing legaal was opgericht of dat de recreatiewoning ook daadwerkelijk bewoond was. Speciaal aandachtspunt bij deze inventarisaties was de brandveiligheid. Van de 1365 individuele recreatiewoningen werden 400 woningen volgens de gemeentelijke basisadministratie permanent bewoond. Daarnaast was er bij een ongeveer even groot aantal het vermoeden van bewoning.

Conclusie

In de gemeente Bergen waren op dat moment (2005) ongeveer 3500 recreatiewoningen. Van de 1365 recreatiewoningen op particuliere erven werden 400 woningen volgens de gemeentelijke basisadministratie (BRP) permanent bewoond. Daarnaast werden nog zo'n 400 objecten bewoond door mensen die zich niet in de BRP hadden ingeschreven. Van de ongeveer 2100 recreatiewoningen op recreatieparken werden 100 recreatiewoningen bewoond. Dit maakt dat we in 2005 met een caseload van ongeveer 900 adressen te maken hadden.

Gedoogbeleid

Omdat uit de inventarisatie uit 2005 al snel duidelijk werd dat 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, waarbij mensen een omgevingsvergunning kunnen aanvragen als ze voor 31 oktober 2003 in de recreatiewoning wonen¹. Met het opstellen van die regeling zijn we in 2006, nadat de inventarisaties gedaan waren en de cijfers bekend waren, begonnen.

De gedoogregeling doet meer recht doen aan de lokale situatie in de gemeente Bergen en biedt de mensen een redelijke overgangperiode 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 beleid hebben vastgesteld². Een wet (die strenger is dan ons beleid) is dus niet meer nodig.

Regels gedogen

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 dan 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, middels een gedoogbeschikking, gedogen.

In de beleidsnotitie van de centrale overheid "Gedogen in Nederland" uit 1996³ 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 is niet onredelijk ten opzichte van belangen van derden.
- Belang gedoogbeschikking weegt zwaarder dan belang handhaving van regels.

Samenvatting gedoogbeleid

Ons beleid komt er kort gezegd op neer dat iedereen die aantoonbaar dat hij 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

¹ 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)

² Brief van 17 april 2013 aan de Tweede Kamer

³ Vergaderjaar 1996-1997, kamerstuk 25085 nr. 2, gepubliceerd op 5 november 1996

wij willen dat het bewonen van recreatiewoningen, vanwege de negatieve effecten⁴, eindigt. Het gedoogbeschikkingenbeleid is als bijlage 1 bij dit stuk gevoegd.

Hardheidsclausule - overbruggingshuisvesting

Voor schrijnende gevallen hebben wij een hardheidsclausule opgenomen in het gedoogbeleid. 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(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 Kennemerland⁵ 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.'

De voorwaarden die wij hebben gesteld zijn te lezen in bijlage 4 van het gedoogbeschikkingenbeleid van 16 december 2008 dat als bijlage 1 bij dit stuk is gevoegd:

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.*

Rechterlijke toets

In 2012 is ons beleid door de Raad van State (Uitspraak 201204716/1/A1) getoetst. 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 door de Raad van State.

⁴ Zoals aantasting van het buitengebied, onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven, visuele verloedering, groter beslag op maatschappelijke voorzieningen, problemen van sociale aard, negatieve gevolgen voor de lokale economie.

⁵ Bergen, Langedijk, Heerhugowaard, Alkmaar, Heiloo, Schermer, Castricum, Graft De Rijp, Uitgeest)

Uitvoering

In 2009 hebben alle mensen die op dat moment stonden ingeschreven op een recreatiewoning een brief ontvangen waarin zij de mogelijkheid geboden werd om een aanvraag voor een gedoogbeschikking of een ontheffing aan te vragen. In totaal zijn tussen 2009 en juli 2016, 40 ontheffingen en 203 beschikkingen afgegeven. 130 beschikkingen en ontheffingen zijn geweigerd. In het gedoogbeschikkingenbeleid uit 2008 is besloten dat het college hier handhavend tegen optreedt. Ook is bepaald dat moet worden opgetreden tegen mensen die niet ingeschreven staan, 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 (BRP) hebben ingeschreven op een recreatiewoning.

Naast de persoonlijke benadering van mensen die stonden ingeschreven in een recreatiewoning, hebben we ook getracht om zoveel mogelijk mensen te bereiken en te motiveren om een gedoogbeschikking aan te vragen door publicaties op de recreatieparken op te hangen, regelmatig in de gemeentekrant te publiceren en op te roepen om een aanvraag te doen en er aandacht aan te besteden op onze website. Nog steeds publiceren wij minimaal 2 maal per jaar over het gedoogbeschikkingenbeleid. Effect daarvan is dat het aantal mensen die een recreatiewoning bewoont, maar niet daarop staat ingeschreven is gedaald van 50% naar 20%. Dit wordt nader uitgewerkt op pagina 9 van dit stuk.

Handhavingsbeleid

Inleiding

In de jaren 2009 – 2011 hebben wij de focus gelegd op de uitvoering van het gedoogbeleid⁶. Vervolgens is in 2011 gestart met het opstellen van een handhavingsbeleid, gebaseerd op onze beleidsvisie⁷ en verder specifiek toegespitst op onderhavige problematiek. Allereerst is wederom bekeken wat de omvang van het probleem was.

Cijfers

In 2005 hebben wij berekend dat de caseload ongeveer 900 dossiers groot was⁸. In mei 2011 werden volgens de Basisregistratie Personen (BRP) 829 recreatiewoningen bewoond. Daarvan had inmiddels 91 adressen een gedoogbeschikking of een ontheffing. Naar aanleiding van de verleende en geweigerde gedoogbeschikkingen en ontheffingen zijn wij tot de conclusie gekomen dat ongeveer 80% van de aanvragers in de BRP staat ingeschreven. 20% van de bewoners van een recreatiewoning staat dus niet ingeschreven. Daardoor verhoogt het aantal mogelijke overtreders met $(829-91)*20\% =$) 148. Hetgeen een totale caseload van 886 maakt.

De 886 mogelijke overtreders zijn als volgt over de kernen verdeeld:

Bergen:	620
Egmond:	186
Schoorl:	80

De inschrijvingen in de BRP waren dus aanzienlijk toegenomen (van 400 in 2005 naar 829 in 2011). De bewoning zonder inschrijving in de BRP was aanzienlijk afgenomen (van 50% in 2005 naar 20% in 2011). En dus werd steeds meer duidelijk waar de overtredingen plaats vonden.

Samenvatting handhavingsbeleid

Op 24 januari 2012 hebben wij ons handhavingsbeleid voor de recreatiewoningen vastgesteld. Dit beleid is als bijlage 2 bij dit stuk gevoegd. Dit beleid is het vervolg op het gedoogbeschikkingenbeleid uit 2008. Doel hiervan is duidelijkheid scheppen over de uitvoering van de handhaving voor alle betrokkenen. Zowel voor de overtreders als voor de overige inwoners van de gemeente Bergen. Vanwege de omvang van het aantal dossiers neemt de uitvoering meerdere jaren in beslag. Het college achtte bij het vaststellen van het beleid in 2012 een termijn van 5 tot 10 jaar redelijk. Deze termijn staat nog steeds. In het stuk geven we aan hoe we uitvoering geven aan de handhavingszaken en we hebben een begunstigingstermijn en een dwangsom vastgesteld die afwijkt van onze beleidsvisie vanwege de specifieke problematiek.

Uitvoering

In het beleid is bepaald op welke manier wij vorm geven aan de handhaving van illegale bewoning van recreatiewoningen. Zo selecteren wij de dossiers op basis van een steekproef uit de BRP om willekeur te voorkomen. We selecteren de adressen die een toevoeging achter het huisnummer hebben zoals een Z of een S en die onderzoeken wij nader.

Daarnaast is bepaald dat wij de mogelijke overtreders in drie groepen verdelen, namelijk:

1. Mensen die zich hebben ingeschreven in de BRP en zonder beschikking of ontheffing in een recreatiewoning wonen.

⁶ Nog steeds kan men echter een aanvraag voor een gedoogbeschikking doen.

⁷ Op dit moment vigeert de beleidsvisie Toezicht en Handhaving 2014-2018, zie bijlage 3.

⁸ 400 bewoonde recreatiewoningen op particuliere erven, 400 objecten bewoond zonder inschrijving in de BRP en 100 recreatiewoningen bewoond op recreatieparken.

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 is gestart met de handhaving ten aanzien van de mensen die zich in de BRP 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.

In het handhavingsbeleid dat als bijlage 2 bij de strategische visie is gevoegd, staat te lezen dat de geschatte duur van het project 5 tot 10 jaar was in 2012. Nu we 5 jaar bezig zijn, blijkt die schatting accuraat. De effecten van het beleid staan op pagina 8 van de evaluatie die als bijlage 4 bij dit stuk is gevoegd. Op dit moment is de inschatting dat we nog 5 jaar projectmatig met dit probleem aan de slag moeten en dat het vervolgens in de reguliere werkvoorraad opgenomen kan worden en er geen extra middelen meer voor nodig zijn.

De uitgangspositie van de caseload is de inschrijvingen in de BRP +20% voor de mensen die zich niet op het adres inschrijven. Dit staat op pagina 9 van dit stuk en komt op 1 september 2016 neer op 464+20% = 557. De caseload is in de afgelopen jaren dus met minimaal 30% gedaald (van ongeveer 900 in 2005 en 2011, naar minder dan 600 in 2016). Deze daling is een jaarlijkse trend. De toezichtstrategie en de methodiek in het beleid en de uitvoering daarvan in de praktijk werpen dus hun vruchten af. Een actuele inventarisatie van het probleem is dus niet nodig omdat het probleem inzichtelijk is en het beleid werkt.

Concrete zaaks behandeling

Basis voor al onze handhaving is onze beleidsvisie. Op dit moment geldt de beleidsvisie Toezicht en Handhaving 2014 – 2018, die als bijlage 3 bij dit stuk is gevoegd. Voor dit specifieke project hebben we deze visie aangevuld met het handhavingsbeleid recreatiewoningen uit 2012.

In dit concrete geval gaan wij als volgt te werk.

Op basis van de inschrijvingen in de BRP selecteren wij een adres. Allereerst onderzoeken wij dan of sprake is van een recreatiewoning (vergund en/of bestemd) of ander soortige bebouwing. Vervolgens onderzoeken wij hoelang sprake is van een 'recreatiewoning' en of deze bebouwing wellicht onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt. Vervolgens onderzoeken wij hoelang deze 'recreatiewoning' reeds bewoond wordt en of dit gebruik wellicht onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt en / of er een ontheffing of gedoogbeschikking aangevraagd kans van slagen heeft. Vervolgens nemen wij contact op met de bewoners en de eigenaar. We leggen telefonisch uit wat we hebben geconstateerd en vragen om een persoonlijk gesprek om alles uit te leggen. Als men liever alles meteen op papier heeft, kan dat ook. Vervolgens zetten we in een vooraankondiging uiteen wat wij hebben geconstateerd en bieden we zowel de eigenaar als de bewoners de mogelijkheid om nadere bewijsmiddelen aan te leveren en hun persoonlijke situatie te schetsen. Vervolgens onderzoeken wij de aangeleverde stukken en gaan wij wederom in gesprek met de betrokkene. We bespreken de legalisatie (on)mogelijkheden en proberen in overleg tot een redelijke begunstigingstermijn te komen, conform het beleid, die recht doet aan de specifieke situatie. Tot slot nemen we, als de overtreding niet vrijwillig is beëindigd, een besluit.

Jaarlijks nemen wij gemiddeld 12 handhavingsbesluiten over de bewoning van recreatiewoningen. We pakken echter een veelvoud aan zaken op. Tussen 2012 en juli 2016 hebben wij naast 41 handhavingsbesluiten, 254 adressen onderzocht. Daarvan hebben 80 adressen alsnog een gedoogbeschikking of een ontheffing gekregen. In 121 gevallen bleek er geen overtreding te zijn, omdat het bijvoorbeeld een bedrijfswoning, een bovenwoning of een hotel met bedrijfswoning is, waar gewoond mag worden of omdat er bijvoorbeeld toch een vergunning is afgegeven die per abuis niet in het

bestemmingsplan is opgenomen. De overige 53 dossiers zijn gelegaliseerd naar aanleiding van bijvoorbeeld het overgangsrecht. In bijgaande evaluatie wordt uitgebreid ingegaan op de uitvoering en de resultaten van het project tussen 2013 en juli 2016. Deze evaluatie is als bijlage 4 aan dit stuk gevoegd.

Als een object tweemaal onder het overgangsrecht valt, legaliseren we de (recreatie)woning tenzij zwaarwegende planologische belangen zich hiertegen verzetten, omdat vaste jurisprudentie⁹ bepaalt dat we iets niet twee keer onder het overgangsrecht mogen brengen. Onze opties zijn legaliseren, toepassen uitsterfconstructie of het toepassen van het persoonsgebonden overgangsrecht van het bestemmingsplan. Per geval wordt bekeken wat de beste en meest wenselijke oplossing is.

De punten die we bekijken bij de legalisatie van een (recreatie)woning, komen uit de planologische visie uit 2007 die als bijlage 5 bij dit stuk is gevoegd¹⁰ en zijn:

- de recreatiewoning is niet op een achtererf gesitueerd;
- de kavel waarop de recreatiewoning is gesitueerd heeft dezelfde structuur als de overige in de omgeving liggende kavels;
- verdichting op het achtererf in de vorm van bijgebouwen en aan- en uitbouwen is mogelijk zonder dat inbreuk wordt gemaakt op het straat- en bebouwingsbeeld ter plaatse;
- de recreatiewoning is direct bereikbaar vanaf de openbare weg;
- de privacy op omliggende percelen is voldoende gewaarborgd;
- parkeervoorzieningen zijn op eigen erf aanwezig;
- er treedt geen planschade op dan wel deze wordt vergoed.

Illegale bouw

In het beleid uit 2012 is bepaald dat wij ook optreden tegen illegale bouw. In het beleid staat dat we niet actief speuren naar illegale recreatiewoningen, maar dat illegale bouw wel meegenomen wordt als een adres op basis van de bewoning uit de steekproef komt. 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.

Nb: Uiteraard 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 2014-2018' verzoeken om handhaving over andere illegale bouw oppakken. Deze vallen echter niet binnen de scope van dit project, omdat het in die zaken niet om onrechtmatige bewoning waarbij we een aangepaste begunstigingstermijn hanteren.

⁹ Uitspraak van 14 augustus 2013, 201109895/1/R3

¹⁰ 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 woonbestemming. Uitzondering wordt gemaakt voor die gevallen waar binnen de ruimtelijke context verdichting van de bebouwingsstructuur mogelijk is.

Aanvullende onderzoeken

Om vinger aan de pols te houden hebben we de afgelopen jaren nog enkele aanvullende onderzoeken gedaan. Voor de volledigheid stippen we die hieronder kort aan.

Schouw buitengebied

In 2014 hebben wij een integrale schouw van ons buitengebied gedaan. In totaal zijn 664 percelen bezocht. Daarbij zijn ook overtredingen ten aanzien van recreatiewoningen geconstateerd. Deze hebben we afgezet tegen de cijfers die we reeds hadden over de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Grofweg zijn onderstaande overtredingen geconstateerd:

	LGN	WG94 ¹¹	LGZ	LG1998	LGZ	Totaal
Illegale Bebouwing (IB)	27	32	31	60	58	119
Recreatie won. (RW)	20	28	28	105	99	153
Paardenbakken (PB)	13	17	17	35	34	65
Wonen geen woning zijnde (BW)	2	2	2	3	3	7

Conclusie: Deze cijfers komen overeen met de cijfers die wij al hadden. Daarnaast is duidelijk dat het merendeel van de bewoning van recreatiewoningen plaats vindt in de kernen.

Woonvisie / Pilot

Over het thema permanent bewonen van recreatiewoningen wordt al jaren gesproken. In 2014 en 2015 is door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie in het kader van de woonvisie gesproken over het onderzoeken van mogelijkheden om recreatiewoningen ruimer in te zetten voor tijdelijk en/of permanent wonen met als doel jongeren en eventueel andere groepen (waaronder “de kleine portemonnee”), bij voorkeur uit de gemeente, die nu niet aan een woning kunnen komen, van huisvesting te voorzien

Gezien het ingewikkelde vraagstuk is in 2016 professor Primus gevraagd om een antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Is een ruimer gedoogbeleid mogelijk en wenselijk?
2. Zijn tijdelijke vergunningen toepasbaar?
3. Zouden bestemmingsplannen kunnen worden gewijzigd?

In juni 2016 heeft professor Primus zijn rapport met als titel “Permanent bewonen van recreatiewoningen in Bergen NH: Gedogen, vergunnen of herbestemmen?” opgeleverd. Op de drie onderzochte richtingen trekt professor Primus de volgende conclusies.

1. Ruimer gedoogbeleid is niet mogelijk. Dit is ofwel in strijd met het gelijkheidsbeginsel dan wel in strijd met de Wet. Aan ruimer gedoogbeleid wordt in deze notitie verder geen aandacht meer besteed.
2. Op grond van het provinciaal beleid (artikel 18 verordening) zijn er geen mogelijkheden om de tijdelijke bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Het besluit omgevingsrecht (hogere wetgeving) biedt deze mogelijkheid ook niet. Hieruit zou de conclusie getrokken moeten worden

¹¹ Omdat Landelijk gebied zuid toen nog niet was vastgesteld is uitgegaan van Weidegebied 1994 en Landelijk gebied 1998 en het voorontwerp bestemmingsplan LGZ.

dat voor het tijdelijk bewonen en vergunnen, evenals geldt voor een ruimer gedoogbeleid, geen mogelijkheden bestaan.

- a. Het is echter wel mogelijk een vergunning voor tijdelijke bewoning te verlenen middels een uitgebreide procedure. Deze optie zal dan ook verder worden uitgewerkt.
3. Het wijzigen van de bestemming naar Wonen wordt door Primus als kansrijk gezien. Hiervoor dient een duidelijke ruimtelijke visie te worden geformuleerd.

Inmiddels wordt een startnotitie voor een pilot geschreven. Plan is om, zoals professor Primus adviseert, in een bestemmingsplan te starten met het omzetten van recreatiewoningen naar woningen. Op dit moment wordt bekeken welk plan(gebied) daarvoor het meest geschikt is en welke randvoorwaarden daaraan gesteld moeten worden. Ook wordt bekeken wat bijvoorbeeld de gevolgen voor het Regionaal Actie Programma van de regio Alkmaar van 8 december 2011 zijn en wordt de samenhang met de provinciale verordening bewaakt.

In 2017 zal begonnen worden met de uitvoering van deze pilot. Echter zal, ongeacht de uitkomst van de pilot, de handhaving op de bewoning van recreatiewoningen altijd noodzakelijk blijven. Bepaalde objecten kunnen immers geen woonbestemming of een daarmee vergelijkbare bestemming krijgen, omdat zij niet aan de randvoorwaarden voldoen. Hetgeen handhaving de komende jaren noodzakelijk maakt. We houden echter wel rekening met de mogelijkheid dat bepaalde recreatiewoningen gelegaliseerd worden als woning. Daarom specificeren wij de categorieën waartegen we optreden nader in het volgende hoofdstuk.

Specificering categorieën

Bovenstaande pilot heeft invloed op de handhaving van permanente bewoning van recreatiewoningen. Zoals door professor Primus is geadviseerd wordt de pilot toegespitst op één specifiek (plan)deel van onze gemeente. Welke dat wordt is op dit moment nog onderwerp van onderzoek, maar reeds staat vast dat dit geen (plan)deel wordt dat in het buitengebied ligt vanwege de provinciale verordening.

Dit betekent dat wij onze handhaving de komende jaren toespitsen op een aantal specifieke categorieën, te weten:

- Illegale (en dus niet bestemd of vergunde) recreatiewoningen (die bewoond worden).
- Legale recreatiewoningen (die bewoond worden) in het buitengebied.
- Legale recreatiewoningen (die bewoond worden) in die delen van de gemeente waar de pilot zich niet op richt.
- (Illegale) recreatiewoningen op parken (die bewoond worden).

We kiezen in eerste instantie voor illegale recreatiewoningen omdat daar het risico van brandveiligheid het grootst is. Daarnaast komen deze, behoudens overgangsrecht, niet in aanmerking voor legalisatie om dat het geen legale recreatiewoningen zijn. Legale recreatiewoningen in het buitengebied komen eveneens niet in aanmerking voor legalisatie vanwege de provinciale verordening. De laatste twee categorieën zijn gekozen vanwege het feit dat de pilot zich daar niet op richt en deze objecten dus niet voor legalisatie in aanmerking komen.

Uiteraard worden de adressen nog steeds op basis van een steekproef geselecteerd. Het is niet zo dat wij eerst en alleen illegale recreatiewoningen oppakken. De steekproef bepaald objectief welke adressen wij oppakken. Zodra meer duidelijkheid is over de pilot, kan het bovenstaande wijzigen.

Financiën

Op 20 december 2016 heeft ons college de raad te verzocht vanaf het jaar 2017 € 50.000 voor de handhaving van onrechtmatige permanente bewoning ten laste van het begrotingsaldo op te nemen en in te stemmen met de begrotingswijziging.

Communicatie

Elk kwartaal besteden we aandacht aan dit onderwerp op de gemeentepagina. Deze berichtgeving is ook terug te vinden op de gemeentelijke website. Jaarlijks informeren wij parkeigenaren, makelaars en notarissen over de geldende regelgeving. 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. Tot slot informeren wij de raad jaarlijks over het project middels een evaluatie, zie bijlage 4.

Bijlagen:

1. **Gedoogbeleid recreatiewoningen uit 2008**
2. **Handhavingsbeleid recreatiewoningen uit 2012**
3. **Beleidsvisie Toezicht en Handhaving 2014 – 2018**
4. **Evaluatie permanente bewoning recreatiewoningen 2013 – 2016**
5. **Planologische visie Recreatiewoningen uit 2007**