

Plan van Aanpak fase 2

Handhaving op bestaande gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Wijdemeremeren.

Voortgang voorbereiding

Conceptversie 01	26-11-2004	Ambtelijk gereed m.u.v. aanvullend deel instrumenten GBA.
Conceptversie 01	26-11-2004	Voor eerste beoordeling verstrekt aan PH.
Conceptversie 01	29-11-2004	Besproken met afdelingshoofd en PH.
Conceptversie 02	30-11-2004	Ambtelijk gereed met B&W voorstel de lijn in.
Versie 03	14-12-2004	Vaststelling B&W

INHOUDSOPGAVE PLAN VAN AANPAK FASE 2

SAMENVATTING VAN HET VOORGESTELDE BELEID.....	3
0. INLEIDING	4
HOOFDSTUK 1 DE GEMEENTE TREEDT ACTIEF OP TEGEN ONRECHTMATIGE BEWONING.....	4
HOOFDSTUK 2. VOORBEREIDING VAN HET BELEID.....	5
HOOFDSTUK 3. OMZETTEN OF HANDHAVEN.....	5
HOOFDSTUK 4. HANDHAVEN OF GEDOGEN	6
HOOFDSTUK 5. AANVULLING OP PLAN VAN AANPAK FASE 1.....	13
HOOFDSTUK 6. INZET EN MIDDELEN.....	14
HOOFDSTUK 7. OVERWEGING OVER BELEIDSREGELS.....	14

Samenvatting van het voorgestelde beleid.

Uitgangspunt in dit plan van aanpak is dat de gemeente Wijdmeren het recreatief karakter van de gemeente in stand wenst te houden en permanent verblijf in een recreatie(woon)verblijf als strijdig met het bestemmingsplan acht en daartegen zal optreden.

In het Plan van Aanpak fase 1 is het algemene uitgangspunt neergelegd dat de gemeente permanente bewoning van recreatieverblijven (onrechtmatige bewoning) ongewenst acht en een beginselplicht tot handhaving heeft. In dit deel van het Plan van Aanpak gaat de gemeente in op de mogelijkheden die de minister heeft geboden aan gemeenten in die gevallen waarbij er lange tijd niet is opgetreden. Dit is de verruiming van het beleidskader, dat er op neerkomt dat gemeenten kunnen kiezen tussen het omzetten van een recreatieve bestemming naar een woonbestemming en het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Het college van burgemeester en wethouders heeft na toetsing aan de criteria op basis van een eerste verkenning besloten dat er geen objecten in Wijdmeren bestaan die zijn gelegen buiten de gronden waarop het bestemmingsplan: "Plassengebied 1^e herziening" van toepassing is, die voor omzetting in aanmerking komen.

De gemeente Wijdmeren kiest er voor om in die situaties waarbij al geruime tijd door personen onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond, aan deze situatie een einde te maken door in die gevallen **een persoonsgebonden gedoogbeschikking** te nemen. Deze beschikking heeft een looptijd van maximaal 25 jaar. Hiermee wordt het onrechtmatig gebruik afgebouwd. Als peildatum voor het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zal gelden: **31 oktober 2003**.

Deze beschikking is niet overdraagbaar en vervalt op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de omstandigheden dat er sprake kan zijn van gezinssituaties. Daarom geldt de gedoogbeschikking alleen voor maximaal twee meerderjarige huidige bewoners en inwonende minderjarige kinderen. De gedoogbeschikking is niet overdraagbaar, dit geldt zowel bij verhuizing, verkoop alsmede overlijden van de houder van de gedoogbeschikking.

Bij de afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt getoetst aan het Bouwbesluit 2003 voor reguliere woningen, de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Om deze toetsing mogelijk te maken zal bij de aanvraag om een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden opgegeven wanneer er voor het object een bouwvergunning is verleend dan wel, indien deze er niet is, zal een constructietekening of foto van het object moeten worden bijgevoegd. Daarnaast zal een situatieschets bijgevoegd moeten worden. Personen van wie de gemeente het vermoeden heeft door de inschrijving in het GBA zal een aanvraagformulier worden toegezonden waarmee voor 1 maart 2005 een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan worden aangevraagd. Door publicaties in de media, de gemeentelijke internetsite, via een publieksfolder en door algemene oproepen aan de recreatiecomplexen kunnen personen die aantonen dat zij wonen in een recreatieverblijf een aanvraagformulier opvragen. Dat formulier moet voor 1 maart 2005 zijn ingediend. Na 1 maart 2005 worden geen verzoeken om een persoonsgebonden gedoogbeschikking in meer in behandeling genomen.

Als iemand een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanvraagt, moeten daar bewijsstukken voor worden geleverd. Bij de aanvraag tot gedoogbeschikking zal moeten worden aangegeven of men ingeschreven staat in het GBA en sedert wanneer dat het geval is. Indien iemand al geruime tijd permanent woont in de gemeente Wijdmeren maar hier niet staat ingeschreven, zal dat alsnog moeten gebeuren.

Een verzoek om een gedoogbeschikking wordt in behandeling genomen nadat de legeskosten zijn betaald.

Als er bij situaties die zijn ontstaan voor 31 oktober 2003 geen persoonsgebonden gedoogbeschikking kan worden afgegeven treedt alsnog het handhavingstraject in werking.

0. Inleiding

0.1. Deze fase van het plan van aanpak is het gemeentelijk antwoord op bestaande gevallen van onrechtmatige (permanente) bewoning.

Door de brief van de Minister van VROM d.d. 14 november 2003 aan alle gemeenten in Nederland is de aanpak van permanente bewoning van recreatie(woon)verblijven sterk in de belangstelling gekomen. De Minister stelt de gemeente een duidelijke eis: uiterlijk 31 december 2004 moet de gemeente Wijdmeren hebben aangegeven hoe de gemeente omgaat met het probleem permanente bewoning van recreatie(woon)verblijven. Vervolgens heeft de gemeente nog een jaar de tijd besluiten te nemen over bijvoorbeeld legalisatie en gedogen. Bij bestaande gevallen van permanente bewoning waarbij in 2005 de gemeente niet is overgegaan tot legalisering of actief gedogen, moet handhavend worden opgetreden.

Op 7 september 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders aangegeven hoe de gemeente handhavend zal optreden tegen nieuwe gevallen van permanente bewoning. Deze tweede fase is het antwoord van de gemeente hoe zal worden opgetreden tegen bestaande gevallen van permanente bewoning.

Als gevolg van de brief van de Minister worden gevallen van permanente bewoning die zijn ontstaan voor 31 oktober 2003 als bestaand geval beschouwd.

Uitgangspunt in dit plan van aanpak is dat de gemeente Wijdmeren het recreatief karakter van de gemeente in stand wenst te houden en permanent verblijf in een recreatie(woon)verblijf als strijdig met het bestemmingsplan acht en daartegen zal optreden.

In deze tweede fase van het plan van aanpak wordt aangegeven hoe de gemeente Wijdmeren vanaf 2005 handhavend zal optreden tegen bestaande gevallen van permanente bewoning. Tevens zal worden aangegeven in welke gevallen onder het stellen van voorwaarden en beperkingen vooralsnog zal worden afgezien van handhaven (gedogen). In dit plan wordt daarvoor ook een peildatum vastgelegd.

Daarnaast wordt in deze tweede fase aangegeven wanneer omzetting van een recreatiebestemming van een recreatieverblijf naar een woonbestemming (legalisatie) kan plaatsvinden.

Tenslotte vinden er enkele kleine bijstellingen plaats naar aanleiding van voortschrijdend inzicht na het vaststellen van het Plan van Aanpak fase 1.

Hoofdstuk 1 De gemeente treedt actief op tegen onrechtmatige bewoning.

1.1 Permanente bewoning in het Plan van Aanpak fase 1.

Dit Plan van Aanpak fase 2 sluit aan op het Plan van Aanpak fase 1. De beide plannen kunnen na vaststelling als één geheel worden beschouwd.

Volstaan wordt daarom met de omschrijving van permanente bewoning hier te herhalen: *Gebruik in de vorm van bewoning als hoofdverblijf van een recreatief verblijf(smiddel). Onder een hoofdwoonverblijf c.q. hoofdverblijf wordt een (gedeelte van een) gebouw verstaan dat:*

Óf door eenzelfde persoon of huishouden gebruikt wordt als woonruimte op een wijze die, ingevolge het bepaalde in artikel 24 tot en met 31 van de Wet op de Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens, noopt tot inschrijving van de bewoner(s) in het bevolkingsregister van de gemeente waarin dat gebouw is gelegen;

Óf indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres is waar hij/zij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten.

In het Plan van Aanpak fase 1 is het algemene uitgangspunt neergelegd dat de gemeente permanente bewoning van recreatieverblijven (onrechtmatige bewoning) ongewenst acht en een beginselplicht tot handhaving heeft. De gemeente heeft een brief van de Minister van VROM ontvangen waarin de gemeente wordt gewezen op deze handhavingsplicht. Met betrekking tot nieuwe gevallen van onrechtmatige bewoning (ontstaan na 31 oktober 2003) heeft de gemeente handhavingsbeleid vastgesteld en dit in uitvoering genomen. De gemeente Wijdemeren voert dus een actief handhavingsbeleid met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven.

In dit deel van het Plan van Aanpak gaat de gemeente in op de mogelijkheden die de minister heeft geboden aan gemeenten in die gevallen waarbij er lange tijd niet is opgetreden. Dit is de verruiming van het beleidskader, dat er op neerkomt dat gemeenten kunnen kiezen tussen het omzetten van een recreatieve bestemming naar een woonbestemming en het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. In beide gevallen kan het verruimde beleid alleen betrekking hebben op gevallen van onrechtmatige bewoning die al bestonden voor 31 oktober 2003, dan wel een door de gemeente te bepalen datum die nog verder in het verleden is gelegen.

Hoofdstuk 2. Voorbereiding van het beleid.

Bij de voorbereiding van dit beleid – dat in wezen handhavingsbeleid is – vindt geen inspraak plaats. De Algemene Wet Bestuursrecht stelt dat ook niet verplicht. Wel is er op 10 november 2004 een brainstormsessie georganiseerd op het gemeentehuis, waarvoor alle ondernemers in de verblijfsrecreatieve sfeer waren uitgenodigd. Uit deze bijeenkomst bleek dat ook de ondernemers niet gelukkig waren met het verschijnsel van permanente (onrechtmatige) bewoning op hun terreinen. Bij de voorbereiding van dit deel van het Plan van Aanpak is gebruik gemaakt van de opmerkingen van de ondernemers. In hoofdstuk 5 wordt hier op teruggekomen.

Dankbaar is gebruik gemaakt van ervaringen waarover enkele gemeenten al beschikten bij het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Daarnaast is het beleid van de Provincie Noord-Holland betrokken bij de voorbereiding van het omzettingsbeleid. Tenslotte is de brief van 17 november 2004 van de minister van VROM inzake Nadere verduidelijking beleid recreatiewoningen betrokken bij de beleidsvorming (bijlage 1).

Hoofdstuk 3. Omzetten of handhaven.

3.1 De verruiming van het beleidskader

In de brief van 14 november 2003 aan de Tweede Kamer heeft de minister van VROM aangegeven dat zij in de Nota Ruimte aan provincies en gemeenten meer ruimte zal bieden voor woningbouw in het buitengebied, mits deze gebieden niet worden aangemerkt als waardevol en / of kwetsbaar gebied. Hiermee scheidt de minister ook een mogelijkheid om (complexen van) recreatiewoningen met een recreatieve bestemming waar nu feitelijk in grote mate onrechtmatig wordt gewoond, om te zetten naar een woonbestemming. Indien de gemeente voornemens is om een dergelijke bestemmingswijziging door te voeren, gelden de volgende criteria:

- er moet op 31 oktober 2003 sprake zijn van feitelijke en in grote mate onrechtmatige bewoning;
- het complex / de recreatiewoning moet zijn gelegen buiten de waardevolle of kwetsbare gebieden;
- er mag geen sprake zijn van een bedrijfsmatige exploitatie;
- de woningen moeten voldoen aan het Bouwbesluit 2003;
- de bestemmingswijziging mag niet in strijd zijn met de toepasselijke milieuwetgeving;

- bij bestemmingswijziging mag de recreatiefunctie van het gebied niet in gevaar komen;
- er mag geen nieuwe behoefte aan recreatiewoningen in het gebied ontstaan.

Indien de gemeente – na afweging van de genoemde criteria – van mening is dat er redenen zijn voor een bestemmingswijziging, zal de provincie Noord-Holland daaraan meewerken, indien het object niet is gelegen binnen een door de provincie Noord-Holland aangewezen kwetsbaar gebied. Indien er geen bestemmingswijziging kan plaatsvinden moet worden teruggevallen op de opties gedogen of handhaven.

In bijlage 2 is het schema opgenomen dat moet worden toegepast bij de beoordeling.

3.2 Toepassing van het verruimde beleidskader bij legaliseren in Wijdemeren.

Het college van burgemeester en wethouders heeft na toetsing aan de criteria op basis van een eerste verkenning besloten dat er geen objecten in Wijdemeren bestaan die zijn gelegen buiten de gronden waarop het bestemmingsplan: “Plassengebied 1^e herziening” van toepassing is, die voor omzetting in aanmerking komen. Slechts enkele objecten binnen de gronden van dit bestemmingsplan zouden mogelijk voor een bestemmingswijziging in aanmerking komen. De hoofdreden hiervoor is dat vrijwel het gehele grondgebied van de gemeente Wijdemeren is gelegen in de aangewezen kwetsbare gebieden. Het betreft hier het Vogel- en Habitatrichtlijngebied, de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur en het Nationaal Landschap Hollandse Waterlinie. Daarnaast liggen de meeste recreatiewoningen op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen. Tenslotte liggen er buiten het genoemde gebied bijna geen recreatiewoningen die naar verwachting kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld in het Bouwbesluit 2003 voor een bestaande woonfunctie¹.

Dat betekent dat er vrijwel altijd sprake zal zijn van een noodzaak tot handhaving indien in een recreatieverblijf in Wijdemeren permanent (onrechtmatig) gewoond wordt, omdat er geen sprake is van een situatie die gelegaliseerd kan worden.

3.3 Geen handhaving indien het overgangsrecht van toepassing is.

Het kan voorkomen dat het permanent wonen een verworven recht op grond van het overgangsrecht van het bestemmingsplan is. Wanneer het strijdig gebruik niet voor het van kracht worden van het bestemmingsplan is gewraakt en / of het nieuwe bestemmingsplan illegaal gebruik niet uitsluit van het overgangsrecht, kan tegen de strijdige situatie niet meer handhavend worden opgetreden. Het overgangsrecht is dan objectgericht geworden. Dat wil zeggen dat het recht berust op het perceel / pand en overgaat op de rechtsopvolgers. Voor zover na te gaan doet zich dit bij één complex in de gemeente Wijdemeren voor.

In de nieuwe bestemmingsplannen wordt illegaal gebruik uitgesloten van het overgangsrecht. Mochten zich nog gevallen van objectgebonden overgangsrecht voordoen, dan zal in de voorschriften van de nieuwe bestemmingsplannen persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen worden.

Hoofdstuk 4. Handhaven of gedogen

4.1 Handhavingsplicht van de gemeente bij geconstateerde onrechtmatige bewoning.

In die gevallen – ontstaan voor 31 oktober 2003 en omzetting niet aan de orde is – waar de gemeente voldoende aanwijzingen heeft dat er sprake is van permanente bewoning, kan de gemeente er toe overgaan om een sanctie toe te passen, om te bewerkstelligen dat de gebruiksbepalingen van het toepasselijke bestemmingsplan worden nageleefd. De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaving.

¹ Het Bouwbesluit 2003 stelt een verschil in eisen aan “bestaand logiesverblijf”(recreatiewoning) en een “bestaande woonfunctie” (woning).

4.1.1 Handhaving leidt tot toepassing van bestuursrechtelijke en / of strafrechtelijke maatregelen.

Indien de gemeente, bij constatering van een overtreding van de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan, ertoe overgaat de overtreding te beëindigen, kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden.

Bij bestuursrechtelijk optreden heeft de gemeente de keuze tussen het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Het is niet toegestaan beide instrumenten tegelijkertijd te gebruiken. Wanneer het opleggen van een dwangsom niet het beoogde resultaat heeft, kan later alsnog bestuursdwang worden ingezet.

Bestuursdwang is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om een situatie die strijdig is met een wettelijk voorschrift feitelijk in overeenstemming te brengen met dat voorschrift. Voor de strafrechtelijke handhaving is het openbaar ministerie nodig.

Voor een verdere uiteenzetting over het toepasselijk instrumentarium wordt verwezen naar de Handhavingsnota Bouw- en Woningtoezicht van 16 september 2004.

Omdat een bestuursrechtelijke sanctie er vooral op gericht is om een einde te maken aan de overtreding, wordt in het kader van het optreden tegen permanente bewoning in eerste instantie het bestuursrechtelijke handhavingsmiddel van de dwangsom ingezet.

Daarbij speelt vooral een rol dat aan de bewijsvoering bij bestuursrechtelijke handhaving minder zware eisen worden gesteld dan aan de bewijsvoering in het strafrecht.

Daarnaast is het een feit dat er op dit moment nog maar weinig ervaring bestaat met de strafrechtelijke sanctionering van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften.

Daarom zal in de tweede helft van 2005 een notitie worden opgesteld waarin de ervaringen tot op dat moment met de bestuursrechtelijke handhaving op permanente bewoning in kaart worden gebracht. Op dat moment zal ook de mogelijkheid van een herijking van inzet van handhavingsmiddelen aan de orde zijn.

Op het moment dat er sprake is van geconstateerde permanente bewoning in een recreatieverblijf dat is ontstaan voor 31 oktober 2003, waarbij legalisering niet aan de orde is, wordt de afweging gemaakt of al dan niet wordt overgegaan tot het toepassen van een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel.

Daarbij is van groot belang of zich een situatie of omstandigheid voordoet die voldoende bijzonder is om af te zien van handhavend optreden. De gemeente kan dan overgaan tot gedogen.

4.2 Expliciet gedogen

De definitie van gedogen is: het op een actieve of passieve wijze intact laten van een illegale situatie. Onder actief gedogen valt het welbewust accepteren van een illegale situatie waarbij meestal het tijdsverloop tussen de overtreding en het moment waarop die bekend wordt een belangrijk aspect is. De gemeente brengt in dit geval tot uitdrukking dat zij niet of onder bepaalde voorwaarden zal optreden. Het is ook denkbaar dat het gedoogbesluit aan een persoon of termijn wordt gebonden. Er is sprake van passief gedogen als de gemeente bekend is met een overtreding van de wettelijke voorschriften, maar een en ander door de vingers ziet, dus zonder dat een gedoogbeschikking wordt genomen.

Van gedogen kan pas sprake zijn als er bekendheid met de situatie is of redelijkerwijs behoort te zijn. Een gedoogsituatie leidt niet automatisch tot rechtsverwerking. Ook na een gedoogsituatie kan nog in redelijkheid worden opgetreden, mits het beleid goed wordt opgezet. De gemeente dient er voor te waken dat het gedoogbeleid geen al te grote vormen gaat aannemen. Zij verliest dan haar geloofwaardigheid en tegelijkertijd de grip. Indien wordt gekozen voor een gedoogbeleid is het van het grootste belang dit goed in te kaderen. Voor (langer) bestaande situaties kan een overgangsbeleid worden geformuleerd.

4.2.1 Juridische inkadering van het gedogen in overgangsbeleid.

Het gedogen van een illegale situatie kan niet op gelijke voet worden gesteld met het legaliseren. Aan het gedogen kan dan ook niet het recht worden ontleend op het alsnog verlenen van een vergunning.

Dit is conform de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin is bepaald dat de omstandigheid dat recreatiewoningen reeds geruime tijd permanent worden bewoond waartegen door de gemeente niet handhavend is opgetreden, niet met zich meebrengt dat deze woningen in strijd met het provinciaal beleid overeenkomstig het gebruik moeten worden bestemd (ABRS 15 juni 2001, Abkort 7 juli 2001).

De doelstelling van het gedoogbeleid kan als volgt worden geformuleerd:

Het zo snel en effectief mogelijk afbouwen van de bestaande permanente bewoning van recreatiewoonverblijven en het door middel van consequent optreden zoveel mogelijk voorkomen van (nieuwe situaties van) permanente bewoning met dien verstande dat:

- a. het uiteindelijk resultaat er op is gericht het gebruik van de recreatiewoonverblijven in overeenstemming te brengen met de recreatiebestemming;
- b. een uitzondering zal worden gemaakt voor woonsituaties die tijdelijk kunnen worden gedoogd in verband met sociale en/of medische redenen (bijzondere omstandigheden).

In fase 1 van het Plan van Aanpak is ingegaan op het consequente optreden en de tijdelijk te gedogen woonsituaties (overbruggingsregeling).

Uit jurisprudentie en uit voorbeelden van andere gemeenten blijkt dat een zorgvuldig gedoogbeleid op grond van verworven rechten, maatschappelijke redelijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gewenst is.

Dit hoofdstuk gaat verder in op het door middel van gedogen afbouwen van de bestaande permanente bewoning van recreatiewoonverblijven.

4.3 De toepassing van de verruimde reikwijdte van het gedogen

Door de minister van VROM is in haar brief van 14 november 2003 aangegeven dat zij er in principe geen bezwaar tegen heeft als de gemeente in bestaande situaties een persoonsgebonden gedoogbeschikking neemt, die er toe strekt dat de betreffende bewoners in hun recreatiewoning mogen blijven wonen. Deze persoonsgebonden beschikking mag volgens de minister niet worden afgegeven aan personen die hun recreatiewoning na 31 oktober 2003 permanent zijn gaan bewonen.

De gemeente Wijdmeren kiest er voor om in die situaties waarbij al geruime tijd door personen onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond, aan deze situatie een einde te maken door in die gevallen **een persoonsgebonden gedoogbeschikking** te nemen. Deze beschikking heeft een looptijd van maximaal 25 jaar. Hiermee wordt het onrechtmatig gebruik afgebouwd.

4.3.1 De peildatum voor het gedogen.

De minister geeft in haar brief aan dat er een door de gemeente vastgesteld omslagmoment moet zijn (van 'passief gedogen' naar 'actief handhaven') dat als peildatum voor het afgeven van gedoogbeschikkingen geldt. Volgens de minister is de uiterst mogelijke peildatum 31 oktober 2003. Gevallen van onrechtmatige bewoning die na deze peildatum zijn ontstaan, worden beschouwd als nieuwe gevallen, waartegen de gemeente actief dient op te treden. Deze situaties komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking.

Uit de tot op heden opgedane praktijkervaring blijkt dat gemeente bij het nemen van persoonsgebonden beschikkingen, veelal als peildatum het moment nemen waarop van overheidswege kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen het onrechtmatig gebruik.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, hebben de drie gemeenten die nu de gemeente Wijdemeren vormen nooit een dergelijk beleid bekendgemaakt. De peildatum zal daarom in ieder geval niet liggen voor 1 januari 2002, het moment van het ontstaan van de gemeente Wijdemeren.

De vraag doet zich dan voor of er na 1 januari 2002 door de gemeente afdoende bekend gemaakt is dat actief zal worden opgetreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven.

In januari / februari 2002 is het bureau Mandaat, nog in opdracht van de voormalige gemeente Loosdrecht, begonnen met een inventarisatie naar onder andere permanente bewoning op de recreatieparken in de voormalige gemeente Loosdrecht. In februari 2002 is dit onderzoek echter stopgezet naar aanleiding van protesten van de betrokken recreatie-ondernemingen. In het bijzonder richtte men zich tegen het feit dat het onderzoek zich niet over heel Wijdemeren zou uitstrekken en het feit dat onduidelijk was wat met de uitkomsten van het onderzoek gedaan zou worden. Hieruit kan worden afgeleid dat de berichtgeving over het onderzoek niet kan gelden als een afdoende berichtgeving van de gemeente dat tegen permanente bewoning van recreatieverblijven zal worden opgetreden.

Sedertdien is door de gemeente Wijdemeren geen beleid vastgesteld dan wel een voornemen tot handhaving op permanente bewoning van recreatieverblijven bekendgemaakt. Dat betekent dat als peildatum voor het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zal gelden: **31 oktober 2003**.

4.3.2 Persoonsgebonden beschikking.

Volgens de minister VROM kan een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden verleend aan de bewoners van de betreffende recreatiewoning. Deze beschikking is niet overdraagbaar en vervalt op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de omstandigheden dat er sprake kan zijn van gezinssituaties. Daarom geldt in verband met het persoonsgebonden karakter van de beschikking:

- de gedoogbeschikking geldt alleen voor maximaal twee meerderjarige huidige bewoners, waarbij:
 - ~ de inwonende minderjarige kinderen mogen blijven wonen in de recreatiewoning voor zolang één van de twee ouders de recreatiewoning gebruikt als hoofdwoonverblijf;
 - ~ het gaan inwonen bij een houder van een gedoogbeschikking niet mogelijk is.
- De gedoogbeschikking is niet overdraagbaar, dit geldt zowel bij verhuizing, verkoop alsmede overlijden van de houder van de gedoogbeschikking.

4.3.3 Aan een gedoogbeschikking worden formele eisen gesteld, waaronder een eindige termijn.

Het landelijk beleid inzake gedogen en de ontwikkelingen in de jurisprudentie hebben er toe geleid dat aan het afgeven van een gedoogbeschikking bepaalde eisen worden gesteld. Zo blijft bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie nog steeds bevoegd om op basis van het strafrecht tegen de overtreden bestemmingsplanbepalingen op te treden. Ook moet de gedoogbeschikking gemotiveerd zijn en indien nodig voorwaarden of beperkingen bevatten. Bij niet-naleving komt de gedoogbeschikking te vervallen of wordt deze ingetrokken en wordt handhavend opgetreden. Ook is gebruikmaken van de gedoogbeschikking geheel voor eigen risico van de overtreder. De gemeente is niet aansprakelijk voor de consequenties die daaruit voortvloeien. Een belangrijk aandachtspunt bij gedogen is dat er een bepaalbare eindige termijn aan het gedogen gesteld moet zijn; algemeen moet worden aangenomen dat de gedoogbeschikking een vervaldatum moet bevatten. Het feit dat de gedoogbeschikking persoonsgebonden is, maakt de eindigheid van de beschikking nog onvoldoende bepaalbaar. Daarom zal de gedoogbeschikking uiterlijk 25 jaar na de afgiftedatum vervallen.

4.3.3 Eisen aan het object waarin gewoond wordt: het moet gaan om een **recreatiewoning**.

Volgens de minister van VROM geldt als voorwaarde voor het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking dat het object waarin permanent gewoond wordt aan twee voorwaarden moet voldoen:

- a. het object moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt;
- b. het bewonen van het betreffende object moet niet strijdig zijn met de milieuwetgeving.

In een brief van 17 november 2004 geeft de minister nadere informatie over deze eisen:

- a. De verruiming van het beleidskader heeft alleen betrekking op **woningen met een recreatieve bestemming**. Niet bedoeld is om ook andersoortige verblijven zoals caravans, stacaravans, strandhuisjes, woonboten en chalets onder dit beleid te scharen. Permanente bewoners van deze objecten komen dus NIET in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.
- b. Indien in een recreatieverblijf permanent wordt gewoond, dan moet dit verblijf voldoen aan de voorschriften die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Indien hier aan niet wordt voldaan moet de gemeente op grond van artikel 14 van de Woningwet aanschrijven tot het treffen van voorzieningen die nodig zijn om het bouwwerk aan die voorschriften te laten voldoen.
- c. Alleen in die gevallen waarbij geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners en de gebruikers, kan de gemeente in een concrete situatie, na een zorgvuldige afweging op basis van een samenhangende beoordeling van de veiligheidsaspecten op het punt van de staat van het bouwwerk en de specifieke bewoningssituatie, bij de gedoogbeschikking mede betrekken dat op bepaalde eisen van het Bouwbesluit 2003 niet zal worden gehandhaafd.²
- d. Naast het Bouwbesluit 2003 moeten de woningen voldoen aan de eisen van de milieuwetgeving. Daarbij valt te denken aan:

Wet Geluidhinder:

In de Wet geluidhinder zijn recreatiewoningen niet aangemerkt als 'geluidsgevoelig'. Dat betekent niet dat bij de planning van recreatie-objecten helemaal niet naar geluid (industrie-, spoorweg- en wegverkeerslawaai) gekeken hoeft te worden. De afweging wordt dan echter gemaakt in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening. Bij het afgeven van de gedoogbeschikking zal de geluidssituatie opnieuw bekeken moeten worden, omdat 'reguliere woningen' wel geluidsgevoelig zijn. In het bijzonder zal dan moeten worden gekeken naar de dB(A)-contouren langs de wegen (verkeersintensiteit in relatie tot de afstand van de weg). Dat betekent dat er op de naar de weg gekeerde gevel van de woning niet meer dan 50 d(A) geluidsbelasting toegestaan is. Spoorweglawaai en geluidgezoneerde bedrijventerreinen spelen geen rol bij de beoordelingen in de gemeente Wijdereen.

Wet Milieubeheer:

De Wet milieubeheer is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vertaald in concrete richtlijnafstanden. Per bedrijfstype is een richtlijnafstand ten opzichte van een rustige woonwijk opgenomen, gebaseerd op de milieuaspecten geur, stof, gevaar en geluid. Deze zonering kan in principe worden gehanteerd voor de bescherming van alle denkbare gevoelige en minder gevoelige gebieden. Hoe gevoelig een gebied is voor bedrijfsactiviteiten is mede afhankelijk van het omgevingstype. De gevoeligheid van een gebied kan een aanleiding zijn om af te wijken van de afstanden in de bedrijvenlijst. Voor het omgevingstype 'verblijfsrecreatie' (waarbij de recreatieverblijven niet permanent door dezelfde mensen in gebruik zijn) kan voor wat betreft het milieuaspect 'gevaar' van de richtlijnen worden afgeweken.

² Als hulpmiddel voor de beoordeling heeft het ministerie een globale inventarisatie gemaakt van verschillen tussen de logiesfunctie en woonfunctie van het type recreatiewoning waar in het algemeen dit vraagstuk zich kan voordoen.

Een recreatieterrein zelf is door de VNG aangemerkt als een categorie 3 bedrijf waarvoor een richtlijnafstand van 50 meter geldt. Dit houdt in dat ten opzichte van een reguliere rustige woonwijk een afstand van 50 meter aangehouden moet worden. Bij de afgifte van een persoonsgebonden gedoogbeschikking zal dus worden getoetst aan het Bouwbesluit 2003 voor reguliere woningen, de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Om deze toetsing mogelijk te maken zal bij de aanvraag om een persoonsgebonden gedoogbeschikking moeten worden opgegeven wanneer er voor het object een bouwvergunning is verleend dan wel, indien deze er niet is, zal een constructietekening of foto van het object moeten worden bijgevoegd. Daarnaast zal een situatieschets bijgevoegd moeten worden.

Aandachtspunten Bouwbesluit:

Voor een bestaande woonfunctie gelden voor de volgende aspecten hogere eisen dan voor een logiesfunctie:

- de eisen aan vloerafscheidingen en traphekken zijn hoger. In een trap- of balkonhek in een recreatiewoning zouden te grote openingen aanwezig kunnen zijn;
- niet elke recreatiewoning zal zijn aangesloten op het gasnet. Voor afgelegen woningen wordt een (goedgekeurde) flessengasinstallatie dikwijls als gelijkwaardig aangemerkt. In de praktijk kan dit ook op recreatiewoningen van toepassing zijn;
- de eisen met betrekking tot branddoorslag zijn voor woningen hoger dan voor recreatiewoningen. Soms zal tussen recreatiewoningen een aanvullende brandscheiding moeten worden aangebracht;
- eisen met betrekking tot wateropname van materialen. Soms zal de badkamerwand en –vloer van een recreatiewoning moeten worden betegeld;
- eisen met betrekking tot de ventilatie. Indien in een recreatiewoning een spuivoorziening ontbreekt (openslaande ramen om te kunnen luchten) zal deze alsnog moeten worden aangebracht.

4.3.4 Gemeentelijke voorwaarden voor het gedogen.

Naast de door de minister van VROM aangegeven randvoorwaarden voor het gedogen onder het verruimde beleidskader, staat het ook aan de gemeente vrij om een aantal voorwaarden te stellen op grond waarvan de gemeente mede kan afzien van de handhaving. Hieronder worden de gemeentelijke eisen beschreven.

a. Kenbaarheid van de permanente bewoning.

Bij de beschrijving van het begrip gedogen is aangegeven dat van gedogen pas sprake kan zijn als er bekendheid met de situatie is of redelijkerwijs behoort te zijn. Op dit moment heeft de gemeente slechts op basis van GBA-inschrijvingen een vermoeden van permanente bewoning.³ Wil de gemeente daarom rechtsgeldig – actief – kunnen gedogen, moet de gemeente er nadrukkelijk van op de hoogte zijn dat er permanent wordt verbleven in de recreatiewoning. Betrokkenen zullen daarom zelf moeten aangeven dat zij permanent in een recreatiewoning wonen. In dat kader zal de gemeenten via een tweesporenbeleid bewoners van recreatieverblijven in de gelegenheid stellen om een persoonsgebonden gedoogbeschikking aan te vragen:
1^e spoor: Personen van wie de gemeente het vermoeden heeft door de inschrijving in het GBA zal een aanvraagformulier worden toegezonden waarmee voor 1 maart 2005 een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan worden aangevraagd.

³ Een inschrijving in het GBA suggereert dat betrokkenen het verblijf permanent (willen) bewonen maar bewijst het niet.

2^e spoor: door publicaties in de media, de gemeentelijke internetsite, via een publieksfolder en door algemene oproepen aan de recreatiecomplexen kunnen personen die aantonen dat zij wonen in een recreatieverblijf een aanvraagformulier opvragen. Dat formulier moet voor 1 maart 2005 zijn ingediend.

Na 1 maart 2005 worden geen verzoeken om een persoonsgebonden gedoogbeschikking in dit kader meer in behandeling genomen.

b. De permanente bewoning moet worden aangetoond.

Als iemand een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanvraagt, moeten daar bewijsstukken voor worden geleverd. Als sprake is van een inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie die voor de peildatum ligt, kan de permanente bewoning al redelijk snel worden aangenomen. Als deze inschrijving ontbreekt, dient de permanente bewoning aan de hand van bewijsstukken aannemelijk gemaakt te worden. Als bewijsstukken zouden dan kunnen dienen: het lidmaatschap van een (sport)vereniging in de directe omgeving, het hebben van een huisarts in een van de kernen van Wijdmeren, correspondentie met werkgever / uitkeringsinstantie op het adres waar permanent gewoond wordt, correspondentie van ziekenfonds, verzekeringsmaatschappijen, scholen, dagafschrift van een bank, belastingdienst. Tevens bijvoorbeeld een verhuisbericht naar het permanente woonadres, of een kopie van het kentekenbewijs.

c. Een inschrijving GBA is noodzakelijk.

Degenen die permanent wonen in een recreatieverblijf in Wijdmeren zijn ingezetenen van de gemeente Wijdmeren. Degenen die duurzaam verblijf houden in een gemeente hebben de wettelijke plicht tot inschrijving in het GBA van de gemeente Wijdmeren⁴. Bij de aanvraag tot gedoogbeschikking zal moeten worden aangegeven of men ingeschreven staat in het GBA en sedert wanneer dat het geval is. Indien iemand al geruime tijd permanent woont in de gemeente Wijdmeren maar hier niet staat ingeschreven, zal dat alsnog moeten gebeuren.

d. Een verzoek om een gedoogbeschikking wordt in behandeling genomen nadat de legeskosten zijn betaald.

De gemeente Wijdmeren moet een aanzienlijke personele en financiële inzet leveren om er voor te zorgen dat er een einde komt aan een met de gebruiksbepalingen strijdige situatie. De bewoners die dit betreft krijgen eenmalig te mogelijkheid om via het verkrijgen van een persoonlijke gedoogbeschikking dit strijdige gebruik voort te zetten totdat zij hun recreatiewoning verlaten. Het gemeentebestuur acht het niet rechtvaardig om de kosten van het afgeven van de gedoogbeschikkingen af te wentelen op de inwoners van de gemeente Wijdmeren. In de Tarieventabel 2005 is door de gemeenteraad een bedrag opgenomen voor legeskosten voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een gedoogbeschikking. Deze legeskosten dienen ter dekking van de kosten die de gemeente moet maken voor het in behandeling nemen van de aanvragen.

4.4 Als er bij situaties die zijn ontstaan voor 31 oktober 2003 geen persoonsgebonden gedoogbeschikking kan worden afgegeven treedt alsnog het handhavingstraject in werking.

Indien er sprake is van een object dat geen recreatiewoning is, kan geen persoonlijke gedoogbeschikking worden afgegeven. In dat geval treedt een handhavingstraject in werking. Dat geldt ook indien de persoonlijke gedoogbeschikking niet tijdig wordt

⁴ Artikel 26 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens: ingeschreven wordt op aangifte degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar tenminste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zal houden.

aangevraagd of niet kan worden afgegeven. Daarbij wordt er van uit gegaan dat afdoende is aangetoond dat er sprake is van permanente (onrechtmatige) bewoning. In deze gevallen zal het veelal wel zo zijn dat het gemeentebestuur niet eerder tegen de strijdige situatie is opgetreden. Als die situatie dan al enige jaren heeft geduurd, is hierdoor toch een zekere mate van rechtsverwerking ontstaan. Bij het nemen van de handhavingsbeschikking zal hiermee rekening worden gehouden. Dat is echter maatwerk. Bij het nemen van de handhavingsbeschikking zal dan – afhankelijk van de situatie van het geval – een begunstigingstermijn van 12 (twaalf) tot 24 (vierentwintig) maanden worden opgenomen, omdat er gedurende een lange(re) termijn niet actief is opgetreden en dit een redelijke termijn is waarbinnen vervangende woonruimte kan worden gevonden.

Hoofdstuk 5. aanvulling op Plan van Aanpak fase 1

5.1 Voortschrijdend inzicht en ervaringsleer.

Na de vaststelling van het Plan van Aanpak fase 1 door het college van B&W in september 2004 hebben de ontwikkelingen rondom de aanpak van permanente bewoning niet stilgestaan. Vrijwel alle gemeenten in Nederland zijn met dit onderwerp bezig. Dat betekent dat er ervaringen worden opgedaan en inzichten wijzigen. Dat kan leiden tot aanpassingen op het beleid. Ook contacten ‘in het veld’, kunnen vragen om nieuwe instrumenten. Zo heeft de gemeente Wijdmeren op 10 november 2004 een brainstormsessie permanente bewoning georganiseerd met de exploitanten van de recreatieterreinen in Wijdmeren. Daarbij is door de exploitanten gevraagd om de inschrijving GBA beter te gebruiken om permanente bewoning tegen te gaan.

Hieronder zijn een aantal aanvullingen op het plan van aanpak fase 1 opgenomen.

5.1.1 Voorkomen is beter dan genezen.

Het bouwen van een recreatiewoning is bouwvergunningplichtig. In het Plan van Aanpak fase 1 is aangegeven dat bij de afgifte om bouwvergunning de toets van het recreatief gebruik een rol speelt. Om misverstanden te voorkomen zal de gemeente na ontvangst van de gereedmelding de afzender er nogmaals op wijzen dat er in de recreatiewoning niet permanent gewoond mag worden. Daarbij wordt er meteen op gewezen dat de gemeente verdere stappen zal ondernemen als blijkt dat de recreatiewoning tegen de voorschriften in permanent wordt bewoond. De eigenaren van deze recreatiewoningen zal – op vrijwillige basis – worden gevraagd om aan de gemeente door te geven waar hun hoofdwoonverblijf is.

5.1.2 Restgroep wordt aangeschreven.

Na uitvoering van het plan van aanpak fase 1 (gevallen van permanente bewoning ontstaan sedert 31 oktober 2003) en het onderhavige fase 2 (gevallen ontstaan voor 31 oktober 2003) blijft een restgroep over die noch een aanschrijving hebben gekregen noch een verzoek om een persoonsgebonden gedoogbeschikking hebben ingediend. Deze restgroep zal een schriftelijk verzoek van de gemeente Wijdmeren ontvangen om – op vrijwillige basis – aan de gemeente mede te delen waar zij hun hoofdverblijf hebben. Uiteindelijk blijven dan de volgende groepen over:

- a. de groep met een (voor)aanschrijving;
- b. de groep met een persoonsgebonden gedoogbeschikking;
- c. de groep die vrijwillig meewerkt aan het gemeentelijk onderzoek en aangeeft waar het hoofdwoonverblijf zich bevindt. Deze gegevens worden vanzelfsprekend door de gemeente gecontroleerd. Indien de gegevens kloppen wordt het dossier gesloten.
- d. De groep die geen reactie geeft. Hier zal door de gemeente actief controle uitgeoefend moeten worden (bijvoorbeeld door inschakelen van een extern bureau). Dit wordt verder beschreven in fase 1.

5.1.3 Op het moment dat iemand zich wil inschrijven in een (recreatie)woning op een recreatieterrein, zal bij de inschrijvingsbescheiden de schriftelijke toestemming van de exploitant van dat terrein worden gevraagd.

In die gevallen waar er nog geen sprake is van een formeel adres in het GBA van de (recreatie)woning, is de exploitant te beschouwen als 'hoofdbewoner'. Hij zal dan zijn toestemming voor de inschrijving moeten verlenen. Indien – zoals voorgesteld in het Plan van Aanpak fase 1 – er huisnummering op de parken heeft plaatsgevonden, zal de gemeente Wijdmeren blijven vragen om toestemming van de recreatie-ondernemer. Indien deze toestemming dan niet kan worden verstrekt, zal gevraagd worden wat de reden daarvoor is en wordt hiervan aantekening gemaakt (de gemeente kan namelijk de inschrijving op dat moment niet meer weigeren).

5.1.4 Op het moment dat iemand zich heeft ingeschreven in een (recreatie)woning op een recreatieterrein, wordt de exploitant geïnformeerd.

Dit vloeit voort uit het bovenstaande. Er zal een wederkerige informatie-uitwisseling tot stand moeten komen met de recreatie-ondernemingen. Het formulier dat de gemeente bij de inschrijving GBA laat tekenen door de inschrijver zal hierop aangepast worden.

Hoofdstuk 6. Inzet en middelen.

6.1 Personele consequenties.

Het afgeven van de persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zal capaciteit van de volgende medewerkers vragen:

- senior medewerker economische en grondzaken;
- medewerker recreatie en toerisme;
- medewerker bouwtoezicht;
- juridisch medewerker bouwtoezicht (achtervang).

De medewerker recreatie en toerisme is verantwoordelijk voor het voeren van de administratie en de correspondentie rondom de gedoogbeschikkingen. Aansturing en de advisering naar het college (voorbereiding van de te nemen beschikkingen) is in handen van de senior medewerker. Inzet van een medewerker bouwtoezicht is nodig voor het toekennen van de huisnummering (zie plan van aanpak fase 1, van belang om de GBA-inschrijving en het permanent bewoonde object te koppelen aan de gedoogbeschikking) en voor de toets aan het Bouwbesluit.

In het afdelingsplan 2005 is in deze inzet voorzien.

Eventueel noodzakelijke extra inzet kan worden gedekt uit de legesopbrengst van de te nemen gedoogbeschikkingen. De overige kosten worden gedekt uit het reguliere personeelsbudget.

Indien inzet van extra capaciteit noodzakelijk is, zal worden bekeken of daartoe aanvullende dekking kan worden gevonden in de verbeurde dwangsombedragen.

Hoofdstuk 7. Overweging over beleidsregels.

7.1 Dit Plan van Aanpak tweede fase bevat beleidsregels (titel 4.3 Algemene wet bestuursrecht).

Deze tweede fase van het Plan van Aanpak tegengaan van nieuwe gevallen van permanente bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Wijdmeren valt in de categorie beleidsregels van de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente geeft in dit PvA

immers aan hoe zij in de beschreven gevallen om zal gaan met de bevoegdheid om te handhaven, of in voorkomende gevallen, te gedogen.

Met de vaststelling van het PvA wordt beoogd om consistentie in het handhavings- en gedoogbeleid aan te brengen, om algemene instructies te geven aan de ambtenaren over de in individuele gevallen te nemen beslissingen en om de burgers zekerheid te verstrekken over de te verwachten beslissingen op hun verzoek of handelswijze.

Het vaststellen van beleidsregels is niet verplicht maar wordt aangemoedigd door de bepaling dat het bestuursorgaan, indien een beleidsregel bestaat, daarnaar kan verwijzen ter motivering van een individueel besluit (artikel 4:82 Awb). Is geen beleidsregel vastgesteld dan met elk individueel besluit een op het geval toegesneden motivering bevatten. Met het vaststellen van dit PvA worden de bestuurslasten verplicht; in standaardgevallen verwijst de gemeente eenvoudig naar deze notitie.

Een beleidsregel is een besluit: voordat je er een beroep op kunt doen zal het bekend gemaakt moeten worden (artikel 3:40 Awb: een besluit treedt niet in werking voordat het bekend is gemaakt). Bekendmaking van beleidsregels geschiedt conform artikel 3:42 Awb, namelijk door kennisgeving van de beleidsregel of de zakelijke inhoud daarvan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.

Met het vaststellen van dit PvA fase 2 is de gemeente Wijdmeren gehouden in overeenstemming met dit PvA te handelen, tenzij zich een bijzondere situatie voordoet (artikel 4:84 Awb).