



**gemeente Bronckhorst**

**Beleidsnota  
onrechtmatige bewoning  
recreatiewoonverblijven**

Gemeentelijke beleidsregels ten aanzien van  
onrechtmatige bewoning van recreatiewoonverblijven

**Vastgesteld door het College van burgemeester  
en wethouders op 15 mei 2007**

**Geconsolideerde versie**

**Gewijzigd per 19 juni 2013 ten aanzien van de  
op pagina 14 gestelde begunstigingstermijn**

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
1.1 Wat is onrechtmatige bewoning? .....	3
1.2 Waarom is onrechtmatige bewoning een probleem? .....	3
<b>2. SITUATIE IN BRONCKHORST .....</b>	<b>5</b>
2.1 Het beleid tot nu toe.....	5
2.2 Omvang problematiek in Bronckhorst .....	5
<b>3. RIJKSBELEID EN PROVINCIAAL BELEID .....</b>	<b>7</b>
3.1 Rijksbeleid .....	7
3.1.1 Beleidsbrief 11 november 2003 .....	7
3.1.2 Beleidsbrief 17 november 2004 .....	8
3.1.3 Nota Ruimte.....	8
3.1.4 Wijziging Besluit op de ruimtelijke ordening .....	8
3.2 Beleid provincie Gelderland .....	9
<b>4. BELEIDSOPTIES.....</b>	<b>10</b>
4.1 Legaliseren of herbestemmen tot woningen .....	10
4.2 Uitgestelde handhaving/persoonsgebonden beschikking.....	11
4.3 Directe handhaving.....	11
<b>5. BELEID BRONCKHORST .....</b>	<b>12</b>
5.1 Beleidsstandpunt .....	12
5.1.1 Persoonsgebonden beschikking (PGB) .....	12
5.1.2 Directe handhaving .....	13
5.2 Peildatum .....	14
5.3 Motivering van het beleid .....	15
5.3.1 Maatschappelijke context.....	15
5.3.2 Juridische context .....	15
5.3.3 Beleidsmatige, organisatorische en financiële context .....	16
<b>6. TOT SLOT.....</b>	<b>17</b>

## 1. INLEIDING

Onrechtmatige permanente bewoning van recreatieverblijven komt in Nederland veelvuldig voor. Dit fenomeen is niet nieuw. Al in de jaren tachtig is het probleem onderkend en zijn er stappen ondernomen om te komen tot het terugdringen van het aantal bewoningssituaties. Ook in de gemeente Bronckhorst komt onrechtmatige bewoning voor. In deze nota ligt het gemeentelijke beleid ten aanzien van permanente bewoning vast.

In de dagelijkse praktijk wordt vaak gesproken over *permanente* bewoning van recreatieverblijven. Omdat dit bij de uitvoering van het beleid soms verwarring oproept, wordt in het kader van deze nota gesproken over onrechtmatig bewoonde recreatiewoonverblijven. Onder de categorie recreatiewoonverblijven vallen zomerhuizen, chalets, stacaravans en andere vergelijkbare onderkomens.

Tegen het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven bestaan nog altijd grote bezwaren, wat in het vervolg van deze nota nader zal worden toegelicht. Ook de provincie Gelderland zet zich duidelijk in tegen het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven. Ook de rijksoverheid heeft de laatste jaren aandacht gehad voor het probleem rond de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Deze aandacht is sterk vergroot door een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de kwestie Recreatiepark Lingemeer (gemeente Buren), waarover ook in de diverse media uitvoerig is bericht. Onder meer deze kwestie heeft geleid tot de brief van 11 november 2003 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer, waarin in hoofdlijnen wordt ingegaan op het rijksbeleid. Deze brief is aan alle gemeentebesturen toegezonden en ook in de nieuwe Nota Ruimte wordt verwezen naar de inhoud van de brief.

In de brief van de minister worden verschillende mogelijkheden genoemd om te komen tot het terugdringen van het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven. De minister wijst er overigens nadrukkelijk op dat de uitvoering van het beleid een primaire verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten blijft. Het is dan ook aan provincies en gemeenten om, binnen de rijkskaders, verdere invulling aan het beleid te geven. In deze nota wordt ingegaan op de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van de verschillende beleidsopties en de keuze die de gemeente Bronckhorst maakt voor het te voeren beleid in de toekomst.

### 1.1 Wat is onrechtmatige bewoning?

Onrechtmatige bewoning is het in strijd met het bestemmingsplan permanent bewonen van niet voor bewoning bestemde gebouwen. Dit komt nogal eens voor bij recreatieobjecten als vakantiehuisjes en stacaravans. Doorslaggevend bij de vraag of een persoon een recreatieobject permanent bewoont is het gegeven of de persoon elders over een hoofdwoonverblijf beschikt. Hoofdwoonverblijf is 'het adres dat iemand kiest als het centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten'.

Hoofdwoonverblijven zijn alleen toegestaan op adressen die voor bewoning bestemd zijn in het bestemmingsplan. Als een adres een recreatieve bestemming heeft en geen woonbestemming, maar dit wel als hoofdwoonverblijf dient, wordt dit adres onrechtmatig bewoond. Er kan voor bepaalde of onbepaalde tijd sprake zijn van permanente bewoning. Dit lijkt tegenstrijdig, maar als een persoon tijdelijk een recreatieverblijf als enige woonruimte heeft zonder elders een reguliere woonruimte te hebben van waaruit hij zijn maatschappelijke en sociale leven leidt, is dit aan de orde. Recreatief bewonen is toegestaan als het uitsluitend recreatief gebruik betreft, al dan niet het gehele jaar door, waarbij men elders over een hoofdwoonverblijf beschikt en van daaruit zijn sociale en maatschappelijke leven leidt. Het recreatieobject dient daarbij als recreatieve invulling van dat leven. Als men vanuit het recreatieverblijf het sociale en maatschappelijke leven leidt is er geen sprake meer van recreatief gebruik maar woont men daar permanent.

### 1.2 Waarom is onrechtmatige bewoning een probleem?

Het onrechtmatig bewonen van een recreatiewoonverblijf druipt in tegen het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, maar ook op het gebied van de recreatie en toerisme. De ruimte voor recreëren is beperkt. Dit betekent dat met de beschikbare ruimte zuinig moet worden

omgegaan. Permanente bewoning hoort niet thuis op de (schaarse) voor recreatie bestemde gronden. Bovendien wordt daardoor ook de kwaliteit van het recreatieve product aangetast.

In hoeverre de permanente bewoning van een recreatieverblijf op lokaal niveau ongewenst is dient te worden bezien aan de hand van negatieve effecten die met de permanente bewoning gepaard gaan.

Enkele voorbeelden van negatieve effecten:

- Permanente bewoning op recreatieterreinen leidt tot onttrekking aan de voor de recreatiedoeleinden bestemde voorraad zodat elders meer behoefte ontstaat aan recreatievoorzieningen.
- Permanente bewoning op recreatieterreinen of elders in het buitengebied gaat in tegen het ruimtelijk beleid dat is gericht op bundeling van wonen, werken en voorzieningen en op beperking van de mobiliteit en de aantasting van het buitengebied.
- De nieuwe bewoners maken gebruik van lokale voorzieningen, voor sommige voorzieningen is dat een voordeel (winkels) maar voor andere een nadeel, gedacht kan worden aan gesubsidieerde voorzieningen als de thuiszorg of aan sociale uitkeringen.
- Concentraties van permanent bewoonde delen van recreatieterreinen kunnen door het intensievere gebruik en het dichtslippen van recreatieterreinen tot visuele verloedering leiden doordat van oorsprong natuurlijk ogende terreinen worden aangekleed met verharde terrassen, schuren, siertuinen, hekken of schuttingen.
- De bewoners hebben financieel voordeel, doordat het verblijf niet is bestemd tot woning is de aanschafprijs laag ten opzichte van een reguliere woning.
- Recreatieve en permanente bewoners hebben een verschillend uitgavenpatroon, toeristen blijken in de praktijk meer te besteden dan permanente bewoners.
- Er kunnen op een recreatieterrein spanningen ontstaan tussen permanente bewoners en vakantiegangers doordat zij veelal verschillende leefpatronen hebben.
- Tijdelijke situaties kunnen uitgroeien tot permanente situaties voor onbepaalde tijd.

Met name het gemeentelijk planologisch beleid is in het geding. Het ruimtelijke beleid in Nederland maakt duidelijk onderscheid tussen woonwijken die als zodanig zijn bestemd en het mogelijk maken van recreatieverblijven op de daarvoor aangewezen terreinen. Het mag duidelijk zijn dat een woonwijk die als zodanig is ontwikkeld, voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld zoals een goede ontsluiting, een stedenbouwkundig ontwerp, wijkvoorzieningen en dergelijke. Op recreatieterreinen spelen andere uitgangspunten/belangen een rol. Hierdoor heeft woningbouw op een recreatieterrein niet die stedenbouwkundige kwaliteit die doorgaans aan een woonwijk wordt gesteld.

Opgemerkt dient te worden dat het niet optreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven uiteindelijk leidt tot een situatie waarbij het in alle redelijkheid niet meer mogelijk is om op te treden. De precedentwerking die van het niet-optreden uit zal gaan en het vertrouwen dat wordt gewekt bij kopers van een recreatieverblijf dat tegen permanente bewoning door de gemeente niet wordt opgetreden, ontnemen de gemeente alle bevoegdheid om alsnog tegen dit probleem actie te ondernemen.

Voorts dient te worden gewezen op de mogelijkheid dat de gemeente minder mogelijkheden kan krijgen om reguliere woningen te bouwen. Zo is het Kwalitatieve woningbouwprogramma (KWP) met de Provincie Gelderland en de overige gemeenten in de regio afspraken gemaakt over het aantal woningen dat Bronckhorst bouwt en voor welke doelgroepen. Het bewonen van recreati woonverblijven is geen onderdeel van het KWP en is in strijd met het ruimtelijke- en volkshuisvestingsbeleid van de Provincie Gelderland. Bewoning van recreatieverblijven komt boven op het afgesproken woningbouwprogramma dat daarmee wordt overschreden.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er genoeg redenen zijn om het permanent bewonen van recreatieverblijven tegen te gaan. Dat de aanpak niet eenvoudig is blijkt wel uit de omschrijving van het probleem. Aangetoond dient namelijk te worden dat sprake is van een hoofdverblijf. Daarnaast dient betrokkene in het geval van gemeentelijk optreden aan te tonen dat hij/zij elders een hoofdverblijf houdt.

## 2. SITUATIE IN BRONCKHORST

Door de gemeentelijke herindeling in de Achterhoek en Liemers, maken de gemeenten Hengelo (Gld.), Hummelo en Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem per 1 januari 2005 onderdeel uit van de nieuwe gemeente Bronckhorst. Ten aanzien van permanente bewoning van recreati woonverblijven hadden de afzonderlijke gemeenten beleid dat op hoofdlijnen overeen kwam. Permanente bewoning werd in de vijf voormalige gemeenten niet toegestaan. Na herindeling, en door de nationale en provinciale discussie over dit onderwerp, is er behoefte aan herijking en het opnieuw vastleggen van de beleidskeuzes. De raad van Bronckhorst heeft op 24 november 2005 krediet gevoteerd voor het opstellen van beleid voor de nieuwe gemeente.

### 2.1 Het beleid tot nu toe

De nieuwe gemeente Bronckhorst heeft nog geen vastgestelde beleidsnotitie op dit vlak. Dat er geen beleidsnotitie is vastgesteld dat voor het gehele grondgebied van de nieuwe gemeente geldt (alleen Vorden en Zelhem hadden een beleidsnotitie), betekent niet dat er geen beleid is. In de vigerende bestemmingsplannen ligt het beleid vast. Op grond van de gebruiksbepalingen van de bestemmingsplannen stonden de vijf voormalige gemeenten bewoning van recreati woonverblijven niet toe. Hoewel de huidige minister de gemeenten de mogelijkheid geeft om onder bepaalde omstandigheden bewoning wel toe te staan hebben de vijf voormalige gemeenten aangegeven deze beleidsvrijheid niet te willen benutten. Daarmee lagen de voormalige gemeenten die nu Bronckhorst vormen op één lijn met Gedeputeerde Staten van Gelderland, dat de plannen van de minister ook niet onderschrijft. Op 18 januari 2005 heeft het college van Bronckhorst beleidregels vastgesteld voor toepassing van artikel 17 WRO ten behoeve van tijdelijke bewoning van niet voor bewoning bestemde gebouwen. Basis van dat beleid is dat bewoning van niet voor bewoning bestemde gebouwen, waaronder recreati woonverblijven, in Bronckhorst niet is toegestaan. Ook niet als het om een tijdelijke situatie gaat. Slechts als aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan kan het college op verzoek van belanghebbenden tijdelijk vrijstelling verlenen van dit verbod. Het beleid van Bronckhorst blijft daarmee gehandhaafd conform het beleid van de voormalige gemeenten totdat er nieuw beleid wordt vastgesteld.

Daarnaast wordt opgemerkt dat in de voormalige gemeenten in meer of mindere mate aandacht is besteed aan de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreati verblijven. In de gemeente Zelhem is vanaf 2000, hoewel wisselend qua intensiteit, regelmatig gecontroleerd. Op dit moment zijn een tiental zaken in het handhavingstraject. Er mag dan ook worden verwacht dat de burgers van de nieuwe gemeente Bronckhorst, mede gelet op de publiciteit vanaf 2003, nu ook bewust moeten zijn van het feit dat permanente bewoning niet is toegestaan.

### 2.2 Omvang problematiek in Bronckhorst

Onrechtmatige bewoning van recreati woonverblijven komt in de gemeente Bronckhorst hoofdzakelijk voor bij recreatiehuisjes op recreatiecomplexen of -parken.

In Bronckhorst zijn 13 grotere of kleinere recreatiecomplexen of -parken (4 in Zelhem, 3 in Vorden, 1 in Hengelo, 3 in H en K, 2 in Steenderen) met recreatiehuisjes en/of stacaravans. Recreatiehuisjes komen ook gegroepeerd voor in een vorm die niet als een recreatiecomplex kan worden beschouwd omdat er een organisatorische en functionele samenhang tussen de recreatiehuisjes ontbreekt. Daarnaast liggen er solitaire recreatiehuisjes door de gehele gemeente verspreid. Stacaravans komen alleen op complexen voor.

Er zijn 422 recreatiehuisjes (338 in Zelhem, 46 in Vorden, 36 in Hengelo, 2 in H en K, 0 in Steenderen). Met 272 recreatiehuisjes is het merendeel aanwezig op 4 complexen (allen in Zelhem). De overigen zijn gegroepeerde en solitaire huisjes.

Er zijn 1.118 jaarstandplaatsen voor stacaravans (279 in Zelhem, 130 in Vorden, 132 in Hengelo, 73 in H en K, 504 in Steenderen).

De in 2006 uitgevoerde inventarisatie, waarbij het vermoeden van sterke mate van onrechtmatige bewoning centraal stond, bevestigt het beeld. Het aanvankelijk in het ontwerp van deze nota genoemde aantal van 80 gevallen van mogelijke onrechtmatige bewoning is nog eens tegen het licht gehouden tijdens het vervolgonderzoek. In 70 gevallen is er hoogstwaarschijnlijk sprake is van onrechtmatige bewoning. In zo'n 50 gevallen is sprake van bewoning op recreatiecomplexen. In zo'n 20 gevallen gaat het om solitaire recreatiehuisjes. Naar verwachting is in 19 gevallen sprake van een sterk vermoeden van onrechtmatige bewoning en gaat het om een handhaafbare situatie. Het gaat hier om na 31 oktober 2003 (peildatum minister van VROM) aangevangen bewoning. Deze situaties zijn doorgaans gewraakt (aangegeven dat er sprake is van een onrechtmatige situatie waartegen wordt opgetreden) of wordt reeds handhavend opgetreden. Naar verwachting zijn er 30 gevallen van bewoning die reeds vóór 31 oktober 2003 is aangevangen, die niet zijn gewraakt en waartegen niet handhavend is opgetreden. In deze situaties is alsnog handhavend optreden juridisch gezien niet of nauwelijks mogelijk.

Alle na de inventarisatie onstane nieuwe situaties zijn hierin niet meegenomen. Hiertegen wordt direct na constatering handhavend opgetreden.

## 3. RIJKSBELEID EN PROVINCIAAL BELEID

### 3.1 Rijksbeleid

#### 3.1.1 Beleidsbrief 11 november 2003

De minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu geeft in haar beleidsbrief van 11 november 2003 (als bijlage bijgevoegd) het kader waarbinnen de gemeenten hun eigen beleid inzake permanente bewoning vorm kunnen geven. Verder heeft de minister de gemeenten gevraagd om voor 31 december 2004 het gemeentelijke beleidskader voor permanente bewoning vast te stellen.

In de brief van de minister wordt uitgebreid ingegaan op de aanleiding voor de brief. De minister constateert dat gesteld kan worden dat er ten aanzien van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven sprake is van een scheefgegroeide situatie, met een zware handhavingslast tot gevolg.

Als een van de uitgangspunten van het rijksbeleid hanteert de minister dan ook *‘Vermindering van de handhavingslast voor gemeenten: specifiek ten aanzien van de onrechtmatige bewoning vergt het handhaven van bestemmingsplannen en zeker het louter via een handhavingsspoor recht trekken van de scheefgegroeide situatie, een relatief zware handhavingsinspanning voor gemeenten. Ik streef naar verlichting van deze handhavingstaak.’*

Als uitwerking van bovenstaande uitgangspunten geeft de minister in genoemde brief aan gemeenten en provincies meer ruimte voor woningbouw in het buitengebied, niet zijnde gebieden die in de Nota Ruimte als waardevol en/of kwetsbaar worden aangemerkt. Dit betreft volgens de minister niet alleen nieuwbouw van woningen maar ook het realiseren van functieveranderingen en het herbestemmen van bestaande bebouwing. Het wijzigen van een recreatiebestemming naar een woonbestemming hoeft vanuit nationaal beleid dan ook niet bezwaarlijk te zijn.

Bij de afweging om eventueel tot een bestemmingswijziging over te gaan spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en economische factoren een rol, waaronder het belang van het borgen van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en het borgen en ontwikkelen van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Dit betekent dat een besluit om tot legalisatie over te gaan uiteindelijk een afweging is die door de gemeente en provincie gezamenlijk moet worden genomen. In de brief van 11 november 2003 biedt de minister gemeenten en provincies de mogelijkheid om voor complexen van recreatiewoningen waar nu feitelijk in grote mate onrechtmatig wordt gewoond een bestemmingswijziging door te voeren.

Dit geldt voor complexen:

- die op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
- die zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
- die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit;
- waarvan een bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Het is niet de bedoeling dat complexen waar niet of nauwelijks wordt gewoond (vuistregel <50%) worden herbestemd. Tevens is het niet de bedoeling dat bij de bedoelde bestemmingswijziging de eventuele recreatiefunctie van het betreffende gebied in gevaar komt dan wel dat er een nieuwe behoefte aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied ontstaat.

Voor alle andere voorkomende situaties van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven op 31 oktober 2003 dienden gemeenten en provincies uiterlijk 31 december 2004 aan te geven op welke wijze de onrechtmatige bewoning zal worden beëindigd. Dit zijn die situaties waar op 31 oktober 2003 onrechtmatig wordt gewoond, maar waar op grond van het rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn dan wel waar gemeenten en / of provincies op grond van hun eigen beleid geen bestemmingswijziging overwegen. In beginsel dienen gemeenten ten aanzien van deze situaties van onrechtmatige bewoning een actief handhavingsbeleid te voeren.

### 3.1.2 Beleidsbrief 17 november 2004

In haar brief van 17 november 2004 (als bijlage bijgevoegd) heeft de minister het beleid aangevuld. Om tegemoet te komen aan bestaande situaties waartegen niet is opgetreden kan de gemeente echter een persoonsgebonden gedoogbeschikking afgeven, die ertoe strekt dat de betreffende bewoner(s) in de betreffende recreatiewoning mogen blijven wonen. Deze beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Voorwaarde is wel dat het betreffende object moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een bestaande woning stelt en dat het bewonen van het betreffende object niet strijdig is met de milieuwetgeving. Na expiratie van deze persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven.

Uit het voorgaande blijkt dat een bestemmingswijziging, dan wel het afgeven van een persoonsgebonden beschikking alleen mogelijk is bij recreatiewoningen welke voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Dit geeft aan dat de beleidsverruiming zoals de minister deze in voornoemde brief heeft gepresenteerd alleen betrekking heeft op recreatiewoningen en niet op stacaravans en chalets. Laatstgenoemde recreatieverblijven kunnen immers niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Uit de brief van 17 november 2004, blijkt dat het ministerie de eis van het Bouwbesluit onder bepaalde voorwaarden los wil laten. In de brief wordt gesteld dat het voorstelbaar is dat op grond van een zorgvuldige afweging, de gedoogbeschikking mede ziet op sommige specifieke eisen van het Bouwbesluit 2003, mits hiermee geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners en de gebruikers. Voorop blijft staan dat gedogen in dergelijke concrete situaties altijd een verantwoordelijkheid is van de gemeente en dat hiertoe alleen kan worden besloten 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. Dit alles laat onverlet dat de woningen moeten voldoen aan de milieuwetgeving. Deze beleidsaanpassing biedt daarom mogelijkheden om voor woningen welke niet voldoen aan het Bouwbesluit 2003 toch een persoonsgebonden beschikking af te geven, mits er sprake is van een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau. In de brief is een belangrijke opmerking geplaatst welke de reikwijdte van de voorgenomen beleidsaanpassing in belangrijke mate beperkt. In de brief wordt gesteld dat de verruiming van het beleidskader, zoals geschetst in de brief van 11 november 2003 niet van toepassing is op verblijven zoals stacaravans en chalets. Slechts bij recreatiewoningen is daarom legalisatie of het afgeven van een persoonsgebonden beschikking aan de orde. Daarom is ook de beleidswijziging met betrekking tot het Bouwbesluit 2003 alleen van toepassing op recreatiewoningen. Voor andere verblijven, zoals stacaravans en chalets blijft het dus op basis van het rijksbeleid onmogelijk te legaliseren of een persoonsgebonden beschikking af te geven en is handhavend optreden de enige optie.

### 3.1.3 Nota Ruimte

De Nota Ruimte is op 27 februari 2006 in werking getreden en bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het kabinet schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De beleidsbrieven van 11 november 2003 en 17 november 2004 en de daaropvolgende moties hebben op hoofdlijnen een vertaling gekregen in de Nota Ruimte. De beleidsbrieven dienen als gedetailleerde toelichting op de nota.

### 3.1.4 Wijziging Besluit op de ruimtelijke ordening

Bij besluit van 9 maart 2007 is het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro 1985) gewijzigd. Ter uitvoering van de "motie Veenendaal" is de in artikel 20 Bro 1985 vervatte opsomming uitgebreid met een mogelijkheid (derde lid, onderdeel g) die ziet op een afwijking van het bestemmingsplan, middels vrijstelling ex artikel 19, derde lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), voor wijziging in het



gebruik van een recreatiewoning ten behoeve van bewoning, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De voorwaarden zijn dat:

- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- bewoning in elk geval niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
- de aanvrager voor, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sindsdien onafgebroken bewoont.

Voorts wordt in het vierde lid bepaald dat de vrijstelling uitsluitend geldt voor de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoot die voldoet aan het eerste lid, onderdeel g. Zij vervalt in elk geval zodra deze personen de bewoning hebben beëindigd. Het vijfde lid bepaalt dat vrijstelling als bedoeld in het eerste lid, onder g, in elk geval wordt geweigerd, indien verlening in strijd is met door de gemeente op 31 oktober 2003 gevoerd handhavingsbeleid ten aanzien van het gebruik van recreatiewoningen.

In tegenstelling tot de overige in artikel 20 Bro 1985 genoemde vrijstellingen, die op objectgebonden omstandigheden betrekking hebben en algemeen van karakter zijn, gaat het in het geval van de hier gecreëerde uitbreiding om een persoons- en objectgebonden vrijstelling.

Deze regeling heeft een tijdelijk karakter. Het gaat er om om de op de peildatum al bestaande probleemsituaties zo spoedig mogelijk aan te pakken. Daarom is gekozen voor een wijziging van het van kracht zijnde Bro om in die situaties onder voorwaarden de genoemde 'afwijkingmogelijkheid' te kunnen bieden. De periode om een dergelijke vrijstelling aan te vragen eindigt dan ook met het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (Bro), welke gelijktijdig in werking treedt met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), naar verwachting op 1 januari 2008.

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking op 1 juni 2007 waardoor vanaf dat moment vrijstelling ex artikel 19, derde lid WRO kan worden aangevraagd. Het is aan burgemeester en wethouders om te beoordelen of zij op verzoek aan deze vrijstelling toepassing willen geven. Een eventueel negatief luidende reactie kan door een rechter worden getoetst.

### **3.2 Beleid provincie Gelderland**

De Provincie Gelderland is fel tegenstander van permanente bewoning van recreatiewoonverblijven. Het voorkomen en bestrijden ligt primair bij de gemeenten. Adequaat en eenduidig bestemmen van de functies kan daar deels in voorzien. Zo dient de voorwaarde van bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen in het bestemmingsplan te worden opgenomen. In bestaande situaties wordt van gemeenten verwacht dat zij alle middelen zullen aanwenden om een einde te maken aan onrechtmatig gebruik. Dit beleid ligt vast in het Streekplan 2005. Als handhaving niet mogelijk is gebleken kán een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden toegepast, waarbij na beëindiging van de gedoogsituatie het verblijf weer vrij dient te komen voor de verhuur-recreatiemarkt. Legalisering is slechts bij uitzondering mogelijk als handhaving niet tot de mogelijkheden behoort, de recreatiewoningen voldoen aan het Bouwbesluit 2003 en de recreatiewoningen buiten het groenblauwe raamwerk in het Streekplan 2005 liggen.

## 4. BELEIDSOPTIES

Uit voorgaande hoofdstuk kan worden afgeleid dat de gemeente drie mogelijkheden heeft, al dan niet gecombineerd, voor het te voeren beleid.

Deze zijn:

- Legaliseren, oftewel herbestemmen tot woning.
- Uitgestelde handhaving, oftewel persoonsgebonden beschikkingen.
- Directe handhaving.

De mogelijkheden van deze opties worden in het licht van de beleidskaders, die zowel door de provincie en het rijk zijn aangereikt nader belicht.

### 4.1 Legaliseren of herbestemmen tot woningen

Provincies en gemeenten hebben de ruimte om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen te wijzigen naar een woonfunctie, mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor woningbouw is voldaan. Deze verruiming biedt gemeenten en provincies de mogelijkheid om bestemmingswijzigingen door te voeren voor situaties waar op 31 oktober 2003 (of eerder) onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond.

Deze beleidsruimte is niet van toepassing op recreatiewoningen die zich bevinden in de VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden. In lokaal en provinciaal beleid kunnen bepaalde gebieden worden aangemerkt als kwetsbare gebieden waar de in deze paragraaf genoemde beleidsruimte niet van toepassing is. Hiertoe kunnen desgewenst nader te bepalen kwetsbare delen van nationale landschappen horen.

Het is bovendien niet de bedoeling dat complexen waar thans niet of nauwelijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) worden omgezet.

Bij de afweging om eventueel tot een bestemmingswijziging over te gaan, spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van de borging van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en de borging en ontwikkeling van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Het omzetten van de bestemming 'recreatie' in 'wonen' betekent een duurzame onttrekking van de betreffende verblijven aan het recreatieve gebruik. Op den duur zal daardoor weer vraag (kunnen) ontstaan naar nieuwe recreatiewoonverblijven.

Gemeenten en provincies kunnen hierin hun eigen afweging maken. In onderstaand overzicht zijn de gebieden getoetst aan de van rijkswege aangegeven randvoorwaarden.

Overzicht (on)mogelijkheid tot herbestemming complexen van recreatiewoningen* van "recreatie" naar "wonen" in de gemeente Bronckhorst				
Complex	In grote mate bewoond**	Bedrijfsmatig geëxploiteerd	Kwetsbaar gebied	Bestemmen tot woning mogelijk
Benodigde score om in aanmerking te komen voor bestemming tot woning	ja	nee	nee	Enkel bij positieve scores op alle voorwaarden
Het Schapenmeer	nee	nee	ja (EHS)	nee
Het Zonnetje / Vossenveen	nee	ja	ja (EHS)	nee

Wolferswoud (incl. Totenbulten en Wasseveld)	nee	ja	ja (EHS)	nee
Bos en Enk / Kappen Bulten	nee	nee	ja (EHS)	nee
De Betteld	nee	ja	nee	nee

\* Op grond van het beleid van de minister van VROM (beleidsbrieven van 11 november 2003 en 17 november 2004) komen alleen complexen van recreatiewoningen in aanmerking voor herbesteding van "recreatie" naar "wonen". Solitaire recreatiewoningen, caravans, stacaravans, strandhuisjes, woonboten en chalets (houten huisjes) zijn per definitie op voorhand uitgesloten van herbesteding. Solitaire recreatiewoningen en parken of campings met uitsluitend caravans, stacaravans en chalets en geen recreatiewoningen zijn derhalve niet opgenomen in dit overzicht.

\*\* De vuistregel die door de minister van VROM wordt toegepast voor de voorwaarde dat "complexen waar in grote mate onrechtmatig wordt gewoond" in aanmerking komen voor herbesteding als er sprake is van >50% onrechtmatige bewoning (Rapport 'Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen' - 1 februari 2006)

### **Conclusie**

Op grond van bovenstaande wordt geconcludeerd dat het legaliseren in de gemeente Bronckhorst, als beleidsoptie niet aan de orde is.

## **4.2 Uitgestelde handhaving/persoonsgebonden beschikking**

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is opgemerkt biedt het rijksbeleid de mogelijkheden om persoonsgebonden beschikkingen af te geven in situaties die reeds vóór een te bepalen peildatum bestonden en waartegen van gemeentewege niet is opgetreden en handhaving niet of nauwelijks meer mogelijk is. Het juridisch instrumentarium hiervoor wordt gegeven in het nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening (zie paragraaf 3.1.4).

Stacaravans en chalets zijn uitgesloten omdat deze niet (kunnen) voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Voor de betreffende objecten resteert geen andere optie dan onverkorte handhaving van onrechtmatige bewoning.

### **Conclusie**

De mogelijkheid om persoonsgebonden beschikkingen af te geven in situaties waar handhaving niet meer mogelijk is, is een aanvaardbare optie. Dit is uiteraard afhankelijk van de individuele dossiers en de peildatum, die door de gemeente Bronckhorst zal worden gehanteerd.

## **4.3 Directe handhaving**

Op dit moment zijn een tiental gevallen van onrechtmatige bewoning in het handhavingstraject. Voor deze gevallen gelden geen uitzonderingen en zal handhaving verder worden doorgezet. Alle overige gevallen die niet in aanmerking komen voor een persoonsgebonden beschikking en waar onrechtmatige bewoning aan de orde is, zullen in ieder geval worden gehandhaafd. In een uitvoeringsplan en werkenprogramma wordt hieraan invulling gegeven.

### **Conclusie**

In gevallen waar persoonsgebonden beschikkingen niet aan de orde zijn resteert enkel handhaving.

## 5. BELEID BRONCKHORST

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de gemeente Bronckhorst uitgewerkt en gemotiveerd.

### 5.1 Beleidsstandpunt

Het gebruik van recreati woonverblijven als hoof woonverblijf is niet toegestaan. Tegen nieuwe, na 31 oktober 2003 ontstane, gevallen van onrechtmatige bewoning wordt handhavend opgetreden.

De beleidsruimte die zowel op rijks- als provinciaal niveau wordt geboden biedt voldoende mogelijkheden om voor bestaande gevallen van onrechtmatige bewoning, die reeds zijn aangevangen vóór of op 31 oktober 2003, te voorzien in een adequate en rechtvaardige regeling.

Dit concluderende zal de gemeente Bronckhorst haar beleid op twee peilers baseren, namelijk:

- mogelijkheid bieden voor gevallen die in aanmerking komen voor een persoonsgebonden beschikking;
- direct handhaven.

#### 5.1.1 Persoonsgebonden beschikking (PGB)

De gemeente Bronckhorst maakt gebruik van de handreiking, die de minister van VROM heeft gedaan door voor bestaande onrechtmatige bewoning de gelegenheid te bieden een persoonsgebonden beschikking aan te vragen. Hierdoor kan via de weg der geleidelijkheid de recreatieve bestemming worden gehandhaafd en kan de recreatieve functie op termijn weer worden geoptimaliseerd. De persoonsgebonden beschikking wordt afgegeven voor onbepaalde duur. Er vindt dus geen differentiatie plaats naar bewoningsduur. Bij de beleidsregels voor het verlenen van PGB's is aansluiting gezocht bij het gewijzigde Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (artikel 20, eerste lid, onderdeel g).

Als peildatum wordt 31 oktober 2003 gehanteerd. Permanente bewoning die reeds aantoonbaar plaatsvond vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 en sindsdien onafgebroken is voortgezet, en waartegen niet van gemeentewege is opgetreden, kan worden gedoogd. Een persoonsgebonden beschikking wordt alleen afgegeven aan de aanvrager, zijnde de hoofdbewoner, en diens op de peildatum inwonende meerderjarige huisgenoten en is niet op derden overdraagbaar. Ook niet aan familie uit de eerste, tweede of volgende lijnen. De persoonsgebonden beschikking is ook objectgebonden. Verder zal het object te allen tijde moeten voldoen aan de wettelijke criteria zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Woningwet, het Bouwbesluit 2003 etc.

De gemeente Bronckhorst geeft geen persoonsgebonden beschikkingen af aan gebruikers van objecten die niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor bestaande woningen, zoals chalets en stacaravans. Bij het verlenen van gedoogbeschikkingen zal vooral gekeken worden naar de eisen voor brandveiligheid en gezondheid. Indien een object niet voldoet aan de minimale eisen zal moeten worden bezien in hoeverre aanpassingen mogelijk zijn om het vereiste minimum te bereiken. Uiteraard kunnen eventuele aanpassingen aan het object niet leiden tot een situatie waarin er sprake is van strijdigheid met de bepalingen van het bestemmingsplan. De minimale eisen worden beheerst door het Bouwbesluit 2003. Het oordeel omtrent de brandveiligheid van een object wordt overigens in ambtelijk overleg met de brandweer vastgesteld.

Aan het afgeven van de beschikking worden de volgende voorwaarden verbonden:

- Het onrechtmatige gebruik (de permanente bewoning) moet aantoonbaar, daarbij gelet op de samenhang van alle beschikbare feiten en omstandigheden, zijn gestart voor of op 31 oktober 2003 en sindsdien onafgebroken hebben plaatsgevonden.

- Een persoonsgebonden beschikking wordt niet verleend aan onrechtmatige bewoning die voor of op 31 oktober 2003 is gewraakt, maar de daadwerkelijke handhaving nog niet is aangevangen, en onrechtmatige bewoning waar de handhaving ervan reeds is aangevangen.
- De beschikking is persoons- én objectgebonden en is niet overdraagbaar.
- De beschikking komt te vervallen indien degene aan wie deze is verstrekt verhuist of overlijdt. Een beschikking geldt dus niet voor eventuele rechtsopvolgers.
- Het recreatieverblijf moet voldoen aan de minimale eisen van (brand)veiligheid en gezondheid voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003.
- Gebruik van de woning mag niet in strijd zijn met de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij of de Reconstructiewet concentratiegebieden.
- Nadat de beschikking van rechtswege is vervallen zal er actief gehandhaafd gaan worden.
- Het is niet mogelijk de beschikking over te laten schrijven op een ander recreatieobject.
- De beschikking wordt op naam verstrekt aan de aanvrager, zijnde de hoofdbewoner, en diens op de peildatum inwonende meerderjarige huisgenoten. Eventuele op het moment van verstrekking van de beschikking inwonende kinderen worden niet apart op de beschikking vermeld. Dit betekent dat eventuele kinderen slechts in het recreatieverblijf mogen wonen indien een of beide ouders/verzorgers daar ook wonen. Het college van burgemeester en wethouders kan in voorkomende gevallen echter besluiten van deze voorwaarde af te wijken.
- Personen die na de peildatum zijn komen inwonen bij de hoofdbewoner vallen niet onder de beschikking. Dit geldt ook voor eventuele kinderen ouder dan 18 jaar die na de peildatum (opnieuw) zijn komen inwonen bij de hoofdbewoner.
- Personen met een beschikking moeten ingeschreven staan in de GBA van de gemeente. Indien men zich uitschrijft komt de beschikking te vervallen. Het opnieuw inschrijven in de GBA geeft geen recht op een (hernieuwde) beschikking.

Het is gewenst om de beschikkingen in een relatief korte tijd af te geven en ongewenst om na langere tijd nog steeds aanvragen te krijgen opdat spoedig duidelijk wordt bij welke recreatiewoningen de handhavingvraag van toepassing is. Degenen die op grond van bovengenoemde criteria in aanmerking komen voor een beschikking kunnen deze binnen drie maanden na van kracht worden van dit beleid aanvragen.

Voor het aanvragen van een persoonsgebonden beschikking wordt een standaardaanvraagformulier gehanteerd. De aanvrager dient ter toetsing van de aanvraag alle benodigde gegevens over te leggen, welke van gemeentewege worden geverifieerd.

Op 1 juni 2007 treedt het gewijzigde Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro 1985) in werking. Een belanghebbende kan, op grond van artikel 20, eerste lid, onderdeel g Bro 1985, vrijstelling ex artikel 19, derde lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), voor wijziging in het gebruik van een recreatiewoning ten behoeve van bewoning, worden aangevraagd. Het is mogelijk dat belanghebbenden een PGB óf een vrijstelling aanvragen. Als men een PGB aanvraagt gelden de in deze nota gegeven beleidsregels voor behandeling van de aanvraag. Als men een vrijstelling aanvraagt gelden de in deze nota gegeven beleidsregels als beleidsregels voor toepassing van artikel 19, derde lid WRO juncto artikel 20, eerste lid, onderdeel g Bro 1985. Dit in aanvulling op de 'Beleidsregels artikel 19, lid 3 Wet op de Ruimtelijke Ordening' welke door het college op 23 januari 2007 zijn vastgesteld en op 21 februari 2007 in werking zijn getreden.

Voor het in behandeling nemen van aanvragen om een PGB of vrijstelling ex artikel 19, derde lid juncto artikel 20, eerste lid, onderdeel g Bro 1985 is de aanvrager leges verschuldigd. Er is een kostendekkend legestartief van toepassing.

## 5.1.2 Directe handhaving

Tegen bestaande, vóór of op 31 oktober 2003 ontstane, en nieuwe, na 31 oktober 2003 ontstane, overtredingen van het verbod op onrechtmatige bewoning, waar een persoonsgebonden beschikking niet aan de orde is, wordt handhavend opgetreden. Dit optreden zal in essentie gelijk zijn aan handhavingacties bij andere overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften.

Zoals uit de inventarisatie blijkt zijn er zo'n bestaande 40 gevallen van onrechtmatige bewoning waarbij handhaving aan de orde is.

Toekomstige handhavingssituaties kunnen worden opgevangen binnen de daarop afgestemde formatie en mogelijkheden van de bestaande handhavingorganisatie. In een uitvoeringsprogramma en een werkenprogramma wordt de wijze van preventief en repressief toezicht vastgelegd. Veel effect mag worden verwacht van een goede voorlichting, waarbij het nieuwe beleid nadrukkelijk wordt aangekondigd, aangevuld door wellicht enkele gevallen van handhaving, waaruit blijkt dat de gemeente dit beleid serieus neemt.

Indien handhavend opgetreden dient te worden zal de gemeente Bronckhorst een dwangsom opleggen om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Zo'n dwangsom functioneert dan als een financiële prikkel om het verboden gedrag te beëindigen. De wet noemt geen maximale hoogte van een dwangsom. Het bedrag moet echter wel in een redelijke verhouding staan tot de ernst van de overtreding en moet zodanig effectief zijn dat de overtreder de overtreding gaat beëindigen. Dit overwegende legt de gemeente Bronckhorst bij de overtreding van het verbod op permanente bewoning een dwangsom op van maximaal € 30.000,00. De dwangsom wordt per tijdseenheid van één week verbeurd, waarbij het bedrag per week op € 1.500,00 wordt gesteld. Dit bedrag is overeenkomstig elders in het land gehanteerde dwangsommen. Het betalen van de dwangsom betekent niet dat vervolgens sprake is van legalisering, c.q. dat er een recht op een persoonlijke beschikking is ontstaan. De begunstigingstermijn in de aanschrijving wordt gesteld op 6 maanden. Deze termijn wordt redelijk geacht om de bewoner in de gelegenheid te stellen een einde aan de overtreding te maken. Bij bijzondere omstandigheden kan deze termijn verlengd worden. De toepassing van bestuursdwang wordt in specifieke gevallen niet uitgesloten. Met name wanneer het opleggen van een dwangsom niet effectief is gebleken kan de gemeente Bronckhorst er voor kiezen alsnog bestuursdwang toe te passen, bijvoorbeeld in de vorm van verzegeling van het object. Tevens wordt toepassing van het economische strafrecht, zoals neergelegd in de Wet op de economische delicten, niet uitgesloten. Dit is echter een bevoegdheid van Politie en Openbaar Ministerie.

## 5.2 Peildatum

Voor dit beleid geldt 31 oktober 2003 als peildatum.

De peildatum is het omslagmoment van "passief gedogen" naar "actief handhaven". De peildatum is vaak de dag waarop kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Hierbij kan worden afgeweken van de datum van inwerkingtreding van het bestemmingsplan door middel van een latere peildatum. Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt, dat rechters hiertegen in beginsel geen bezwaar hebben.

In de voormalige gemeenten Zelhem en Vorden is naast de geldende bestemmingsplannen reeds in 1996 een handhavingbeleid omtrent permanente bewoning vastgesteld en bekendgemaakt. Hengelo (Gld.), Steenderen en Hummelo en Keppel kenden op dit vlak geen specifiek handhavingbeleid. Dat permanente bewoning van recreatieverblijven daar niet is toegestaan blijkt uit de geldende bestemmingsplannen, die op verschillende momenten van kracht zijn geworden en zijn bekendgemaakt. Zo gelden er binnen het grondgebied van Bronckhorst verschillende data waarop men wist of kon weten dat permanente bewoning niet is toegestaan.

Het hanteren van verschillende peildata is niet wenselijk en praktisch niet uitvoerbaar. Door de gemeentelijke herindeling is het kiezen van één peildatum noodzakelijk. Als er namelijk geen herindeling was geweest, had iedere voormalige gemeente zijn eigen datum kunnen kiezen afhankelijk van het moment waarop het beleid bekend werd. Het kiezen van een peildatum is dus lastig voor een heringedeelde gemeente als Bronckhorst.

Het, via de brief van 11 november 2003, door de minister van VROM uitgedragen beleid, en daarmee de peildatum van 31 oktober 2003, heeft niet de status van verbindende voorschriften, maar moet worden gezien als een dringende aanbeveling, waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken.

De gemeente Bronckhorst kan geen specifieke reden om niet te kiezen voor 31 oktober 2003 als peildatum. Omwille van de eenduidigheid en vanuit praktisch oogpunt blijkt het aansluiten bij de door de minister gehanteerde peildatum de beste optie. Het feit dat daarmee niemand wordt benadeeld, men was immers al vóór deze datum bekend met het beleid van de voormalige gemeenten, speelt een rol bij de afweging voor de keuze van deze peildatum.

## **5.3 Motivering van het beleid**

### **5.3.1 Maatschappelijke context**

De hiervoor geschetste situatie brengt met zich mee dat een wijziging in het beleid ten aanzien van onrechtmatige bewoning met de nodige zorgvuldigheid en sociale waarborgen omgeven moeten zijn. Het rijksbeleid biedt echter de mogelijkheid om voldoende rekening te houden met deze situatie. Dit brengt met zich mee dat een goede overgangsregeling voor bestaande situaties van onrechtmatige bewoning gewenst is. Is een dergelijke overgangsregeling niet mogelijk dan leidt dit tot vele sociaal-maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen. Vele bewoners, die al een groot aantal jaren permanent in een recreatieverblijf wonen worden gedwongen hun recreatieverblijf te verlaten, al dan niet met een relatief korte begunstigingstermijn. Dit zal leiden tot een onaanvaardbare druk op de woningmarkt in Bronckhorst en de regio. Het college acht de sociale effecten van een beleidswijziging waarbij onverkort wordt gehandhaafd zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de bestaande gevallen van permanente bewoning uit sociaal-maatschappelijk oogpunt onaanvaardbaar.

### **5.3.2 Juridische context**

De beginselen van behoorlijk bestuur vormen een belangrijk kader waarbinnen het gemeentelijke beleid zich dient te bewegen. Vanuit dit perspectief gezien leidt de onverkorte handhaving van bestaande onrechtmatige bewoning, waarbij handhaving in het verleden is uitgebleven, en het gemeentelijke standpunt ten aanzien van bestaande onrechtmatige bewoning, tot een aanzienlijke aantasting van de belangen van de rechthebbenden in die recreatieverblijven.

Zoals hiervoor al is geconstateerd is door de gemeente in het verleden niet altijd opgetreden tegen situaties van onrechtmatige bewoning. Dit betekent dat handhavend optreden in langdurig bestaande gevallen van permanente bewoning waartegen niet is opgetreden niet redelijk is zonder dat een duidelijke peildatum wordt gesteld waaruit een gewijzigde opstelling van het gemeentebestuur ten aanzien van de handhaving kan blijken. Indien zondermeer handhavend wordt opgetreden kan er strijdigheid ontstaan met het vertrouwensbeginsel en de rechtszekerheid. Vooral bij die gevallen die al vele jaren passief zijn gedoogd kan dit aan de orde zijn. Dienaangaande is het dan ook wenselijk een peildatum te hanteren welke als ijkpunt dient bij het handhavingsbeleid.

Met ingang van de datum waarop gezegd kan worden dat het gemeentebestuur voldoende bekendheid heeft gegeven aan het voornemen om te gaan handhaven, kan het voor een ieder duidelijk zijn dat het gemeentebestuur, dat vaak jarenlang niet heeft opgetreden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen, plannen heeft om hierin verandering te brengen. Wanneer het gemeentebestuur duidelijk heeft gewaarschuwd dat handhavend wordt opgetreden tegen degenen die vanaf die datum nog overgaan tot het permanent wonen van een recreatiewoning, kunnen zij er vanaf die datum niet meer redelijkerwijs op vertrouwen dat niet handhavend tegen de overtreding van het bestemmingsplan zal worden opgetreden. Personen die daartoe toch overgaan, nemen dan ook een risico dat voor hun rekening dient te blijven.

Het voorgaande maakt duidelijk dat uit juridische overwegingen de uitvoering van het rijksbeleid voor de gemeente Bronckhorst een goed alternatief is voor een uniforme overgangsregeling voor die situaties van permanente bewoning die al lange tijd bestaan en waartegen de gemeente in het verleden niet heeft opgetreden.

### **5.3.3 Beleidsmatige, organisatorische en financiële context**

Het onverkort handhaven van de overtredingen van de recreatieverblijven zou tot gevolg hebben dat de gemeente wordt geconfronteerd met een grote handhavingslast. Dit staat haaks op het uitgangspunt van vermindering van de handhavingslast dat de minister in haar brief van 11 november 2003 hanteert. Er is dan ook gezocht naar een evenwicht tussen een ruimtelijk en juridisch acceptabele beleidskeuze die praktisch, organisatorisch en financieel ook nog haalbaar is.

Uit verrichte inventarisaties blijkt dat in 70 recreatieverblijven hoogstwaarschijnlijk permanent wordt gewoond. In zo'n 30 gevallen is handhaving feitelijk gezien niet meer mogelijk en is, ondanks een hoge investering in handhavingsprocedures, succesvolle handhaving niet of nauwelijks mogelijk. Onverkorte handhaving (zonder overgangsregeling) leidt in die gevallen tot een groot beslag op de organisatie, zowel in personele als financiële zin.

Door permanente bewoning waartegen niet meer kan worden opgetreden met een persoonsgebonden beschikking te regelen wordt voorkomen dat de handhavingsorganisatie onnodig zwaar wordt belast met juridisch kansloze zaken. In zo'n 40 gevallen is handhaving nog wel mogelijk.

Ten aanzien van nieuwe toekomstige gevallen van onrechtmatige bewoning is tevens binnen het handhavingsprogramma en de bestaande handhavingsorganisatie structureel capaciteit beschikbaar voor handhaving op beheersniveau voor regulier toezicht en zondig handhaving.



## 6. TOT SLOT

Het maken van beleidskeuzes is bij een onderwerp als onrechtmatige bewoning van recreati woonverblijven niet eenvoudig. Dat de gemeente Bronckhorst hier niet alleen in staat blijkt uit de omvangrijke discussie die landelijk wordt gevoerd. In een heringedeelde gemeente als Bronckhorst speelt ook de situatie mee dat de voormalige gemeenten, met name op het vlak van uitvoering, keuzes hebben gemaakt die het harmoniseren van beleid bemoeilijken. Met deze beleidsnota meent de gemeente Bronckhorst echter een weloverwogen beleidskeuze te hebben gemaakt. Een zorgvuldige weging van beleidsmatige, juridische, bedrijfsmatige, financiële en maatschappelijke aspecten hebben hieraan ten grondslag gelegen. Daartoe is de volgende procedure doorlopen.

Het voorgenomen beleid is intern ontwikkeld vanuit een feitelijke benadering van de materie. Het college heeft het voorgenomen beleid vastgesteld. Het beleidsvoornemen is bekendgemaakt aan exploitanten en verenigingen van eigenaren van recreatiewoningen van de parken waar recreatiewoningen en stacaravans aanwezig zijn. Omdat het onmogelijk is om in dit stadium alle individuele belanghebbenden te betrekken is er voor gekozen om deze groep, bij wijze van vooroverleg, te betrekken bij de beleidsvorming. Zij hebben de gelegenheid gekregen om een schriftelijke reactie te geven. Daarnaast konden zij, net als een ieder aan de hand van de openbare bekendmaking van de oriënterende bespreking in de raadscommissie beleidsontwikkeling, gebruik maken van het spreekrecht.

Het college is belast met de uitvoering en handhaving van bestemmingsplanvoorschriften, welke door de raad zijn vastgesteld. Het college is dan ook bevoegd ten aanzien van het vaststellen van beleidsregels ter uitvoering van deze taken. De raad heeft dan ook niet in besluitvormende zin over dit onderwerp gesproken, maar is hij op zijn verzoek wel betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Omdat de raad wel bevoegd is waar het gaat om herziening van bestemmingsplan ten behoeve van het omzetten van de bestemming 'recreatie' naar 'wonen' is de raad wel gevraagd om de conclusie van het college, dat legalisering niet mogelijk en niet wenselijk is, te bekrachtigen.

Voordat het voorgenomen beleid de officiële inspraakprocedure in ging, had het college nog gelegenheid om, gelet op de bespreking in commissie en raad en de ingekomen reacties in het kader van vooroverleg, het voorgenomen beleid op onderdelen te verduidelijken, nader uit te werken of desgewenst bij te stellen.

Het ontwerp heeft van 16 november 2006 tot en met 27 december 2006 voor inspraak ter visie gelegen. Gedurende deze termijn zijn twee inspraakreacties naar voren gebracht. Op de inspraakreacties is inhoudelijk ingegaan in het b en w-besluit. De inspraakreacties hebben niet geleid tot wijziging van het voorgenomen beleid.

Na de inspraakprocedure heeft het college, gelet op de inspraakreacties, het beleid definitief vastgesteld en werd dit na openbare bekendmaking van kracht.

De gemeente Bronckhorst is dan ook van mening dat hiermee een weloverwogen beleid is ontwikkeld.