

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen

Gelet op de gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht,

Besluit vast te stellen de:

## Beleidsregel handhavend optreden tegen illegale bewoning van recreatieverblijven

### 1.1 Beleidsregel handhavend optreden tegen illegale bewoning: fasering, overtreder, hoogte dwangsom, begunstigingstermijn

Er wordt waar nodig handhavend opgetreden tegen volgens het bestemmingsplan niet toegestane bewoning van recreatieverblijven.

Wij stellen daartoe de volgende beleidsregels vast:

#### 1.1.1 Fasering:

In de gemeente worden de volgende recreatieparken c.q. de rest van de gemeente onderscheiden:

- a. De Leine en omgeving (Klein Scheveningen en Meerweg), Kropswolde;
- b. Borgmeren, Scharmer;
- c. De Otter en omgeving, Steendam;
- d. Hogenboom Villapark, Steendam;
- e. Rest gemeente.

1.1.2 Het college treedt, gezien de omvang van het probleem en de capaciteit van handhaving, gefaseerd op tegen onrechtmatige bewoning. Het is zowel vanuit praktisch als vanuit financieel oogpunt niet mogelijk om gelijktijdig tegen alle gevallen van vermoedelijke onrechtmatige bewoning handhavend op te treden. Het college besluit daarom tot een gefaseerd handhavingsbeleid waarbij het college het voornemen heeft om tegen alle overtredingen handhavend op te treden. Uitgangspunt is dat er op elk van bovenstaande recreatieparken c.q. het restgebied zo mogelijk steeds 2 recreatieverblijven worden geselecteerd. De selectie wordt als volgt gedaan. Na een inventarisatie van de illegaal bewoonde recreatieverblijven wordt door middel van het lot bepaald ten aanzien van welke twee recreatieverblijven per recreatiepark handhavend wordt opgetreden. De loting geschiedt door de notaris. Ten aanzien van de aldus geselecteerde recreatieverblijven wordt een handhavingstraject opgestart. Nadat één handhavingstraject is afgerond wordt (zonodig) een nieuw handhavingstraject opgestart.

#### 1.1.3 Overtreder

Wordt een in strijd met het bestemmingsplan bewoonde recreatieverblijf gehuurd dan wordt een last onder dwangsom niet alleen aan de huurder opgelegd maar daarnaast ook aan de verhuurder.

#### 1.1.4 Hoogte dwangsom

- a. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 10.000,- per maand met een maximum van € 120.000,- voor de eigenaar-bewoner.
- b. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 10.000,- per maand met een maximum van € 120.000,- voor de eigenaar-verhuurder.
- c. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 2.500,- per maand met een maximum van € 40.000,- voor de huurder.

#### 1.1.5 Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn bedraagt 6 maanden. In de hierna omschreven gevallen kan besloten worden tot een verlenging van de begunstigingstermijn

a. Aardbevingsschade: Indien een woning waarin de overtreder gewoonlijk zijn hoofdverblijf heeft, moet worden hersteld dan wel gesloopt en nieuw gebouwd dient te worden als een gevolg van aardbevingsschade, kan een maximale begunstigingstermijn gelden van 24 maanden. De overtreder dient aan de hand van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor sloop-nieuwbouw dan wel herstel van de woning aan te tonen dat hij voor een verlenging van de begunstigingstermijn in aanmerking komt.

b. Echtscheiding: In het geval van echtscheiding, een beëindiging van een geregistreerd partnerschap of een daarmee gelijk te stellen beëindiging van een affectieve relatie kan een overtreder, indien sprake is van zorg voor (een) inwonend(e) minderjarig(e) kind(eren), in aanmerking komen voor een verlenging van de begunstigingstermijn tot maximaal 24 maanden. De overtreder dient aan te tonen dat hij in aanmerking komt voor een verlenging van de begunstigingstermijn door middel van het overhandigen van een echtscheidingsverzoek, -dagvaarding, -convenant, uittreksel inschrijving scheidingsregister dan wel andere deugdelijke bewijsmiddelen.

c. Oplevering van een nieuwbouwwoning: indien de overtreder een periode dient te overbruggen tussen de overdracht van de woning waarin hij gewoonlijk zijn hoofdverblijf heeft en de oplevering van zijn nieuwbouwwoning, kan hij in aanmerking komen voor een verlenging van de begunstigingstermijn tot maximaal 24 maanden. De overtreder dient aan te tonen dat hij voor een verlenging van de begunstigingstermijn in aanmerking komt door middel van overlegging van de bouw- en aannemingsovereenkomst van de nieuwe woning en de verkoopovereenkomst c.q. akte van overdracht van zijn voormalige woning dan wel andere deugdelijke bewijsmiddelen.

d. Kwetsbare personen/gezinnen: kwetsbare personen en/of gezinnen kunnen in aanmerking komen voor een verlenging van de begunstigingstermijn tot maximaal 24 maanden. Of sprake is van kwetsbaarheid wordt per geval beoordeeld. Het Sociaal Team wordt gevraagd om in een individueel geval informatie en advies uit te brengen. Het advies wordt opgemaakt door een casemanager uit het Sociaal Team. Het Sociaal Team kan in het kader van de beoordeling in voorkomende gevallen advies inwinnen bij het Casusoverleg Omgekeerde Toets Midden-Groningen van het Sociaal Domein. Wordt geconcludeerd dat sprake is van een situatie van kwetsbaarheid dan biedt de gemeente actieve ondersteuning bij het indienen van de aanvraag om een verlenging van de begunstigingstermijn, waarbij genoemde advisering in acht wordt genomen. Ook biedt de gemeente actieve ondersteuning bij het vinden van een andere reguliere woning binnen de begunstigingstermijn.

## **1.2 Hardheidsclausule**

Het college handelt overeenkomstig dit beleid, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Indien een overtreder een beroep wenst te doen op de hardheidsclausule, dient hij door middel van het overleggen van een deugdelijke onderbouwing aan te tonen dat er sprake is van bijzondere omstandigheden.

## **1.3 Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Vastgesteld in de collegevergadering van ... ..

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen,

Adriaan Hoogendoorn  
Burgemeester

Henk Mulder  
Secretaris

# Toelichting

## 1. Aanleiding

Op 26 mei 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Midden-Groningen besloten beleidsregels op te stellen voor de handhaving ten aanzien van illegaal bewoonde recreatieverblijven en de wijze waarop de handhaving zal worden uitgevoerd. In de Notitie Permanente Bewoning De Leine wordt aanbevolen dat het college handhavingsbeleid in de vorm van beleidsregels vaststelt. Daar de behoefte aan tijdelijke woonruimte nog steeds actueel is, wordt voorgesteld om dit in te kaderen in het handhavingsbeleid ten aanzien van illegaal bewoonde recreatieverblijven.

Het uitgangspunt van het college van burgemeesters en wethouders is om handhavend op te treden tegen onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. De recreatieverblijven moeten zoveel mogelijk beschikbaar blijven voor toerisme en recreatie. Het past niet binnen het uitgangspunt van het college van burgemeester en wethouders om een planologisch strijdig gebruik van recreatieverblijven toe te staan door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning.

Het college van burgemeester en wethouders is op de hoogte van het feit dat artikel 4, onderdeel 10, bijlage II van het besluit omgevingsrecht (Bor) de mogelijkheid biedt om onder bepaalde voorwaarden een omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatieverblijf af te geven. Ook is het college van burgemeester en wethouders op de hoogte van de plannen die er zijn om een wijziging van het Bor in te dienen bij de Tweede Kamer. Deze wijziging zal tot doel hebben om de mogelijkheden om een omgevingsvergunning te verlenen voor planologisch strijdig gebruik van een recreatieverblijf te verruimen. De voorgestelde wijziging komen niet overeen met het uitgangspunt en de visie van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van dit onderwerp. Het college van burgemeester en wethouders zal ook niet in de toekomst - indien de hiervoor bedoelde wijziging van de Bor daadwerkelijk wordt ingevoerd - medewerking verlenen aan een omgevingsvergunning. Het college van burgemeester en wethouders zal in dat geval gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheid op dit punt. Indien tijdens het handhavingstraject een beroep wordt gedaan op artikel 4, onderdeel 10, bijlage II van het Bor dan zal het college van burgemeester en wethouders gelet op de goede ruimtelijke ordening een afweging maken en beoordelen of de aanvraag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

## 2. Reikwijdte beleid

Het in deze notitie neergelegde handhavingsbeleid heeft betrekking op alle recreatieverblijven in de gemeente Midden-Groningen. Het begrip recreatieverblijf wordt in deze notitie gebruikt voor recreatiewoning, recreatievaartuig of andere bewoonbare recreatieve objecten. Voor de doelen van de in deze notitie neergelegde beleidsregel (handhaving) wordt aangesloten bij de begripsbepalingen in de verschillende ter plaatse geldende bestemmingsplannen.

In dit beleid worden beleidsregels gegeven ten aanzien van handhavend optreden tegen bewoning van recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan

### 3. Beginselplicht tot handhaving

Het gemeentelijke beleid ten aanzien van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is neergelegd in de bestemmingsplannen van de gemeente Midden-Groningen. Uitgangspunt van de verschillende bestemmingsplannen is dat bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan. Tegen met het bestemmingsplan strijdige gebruik van recreatieverblijven dient handhavend te worden opgetreden. Dit is de zogeheten beginselplicht tot handhaving.

De beginselplicht betekent volgens vaste rechtspraak dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken.

### 4. Gedogen

Het spiegelbeeld van handhaving is gedogen. Gedogen houdt in dat niet handhavend wordt opgetreden tegen een met de wettelijke regeling (hier het bestemmingsplan) strijdige situatie. Omdat er een beginselplicht tot handhaving geldt is het niet toegestaan om ten aanzien van met de wet strijdige situaties een gedoogbesluit te nemen. De heersende leer in de rechtspraak is dat een gedoogbeschikking geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht omdat zij niet berust op een zelfstandige wettelijk toegekende bevoegdheid. Gedoogbeschikkingen mogen daarom alleen worden genomen als daarvoor een wettelijke basis is en dat is in het bestuursrecht niet het geval.

In het verleden was dat anders. Minister Dekker heeft in 2005 voor gemeenten de mogelijkheid geopend om een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen indien aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Het Plan van Aanpak onrechtmatige bewoning recreatieverblijven gemeente Hoogezand-Sappemeer 2006 is hiervan de resultante geweest. Het Plan van Aanpak geldt echter niet meer en op grond van de geldende regelgeving kunnen geen gedoogbeschikkingen worden verleend.

### 5. Handhavingsbeleid

In de Toezicht- en Handhavingsstrategie Wabo in de provincie Groningen 2018 voor de gemeente Midden-Groningen is aangegeven hoe en wanneer handhavend wordt opgetreden tegen situaties zonder Wabo-vergunning of in strijd met een Wabo-vergunning.

### 6. Omvang van de problematiek

De omvang van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Midden-Groningen is nagegaan op basis van de gegevens die uit de BRP van de gemeente voorhanden zijn. Op basis van inschrijvingen in de BRP is de omvang van de onrechtmatige bewoning (per oktober 2020) als volgt:

Recreatieterrein	Recreatieobj.	Tenminste 1 inschr. BRP
De Leine e.o.	211	47
Borgmeren	127	16
De Otter e.o	35	7

Hogenboom Villapark	36	3
Rest van de gemeente	x	x
<b>Totaal</b>	<b>409</b>	<b>73 (18%)</b>

In Kropswolde (De Leine e.o.) zijn 48 objecten met een persoonsgebonden overgangsrecht. De daadwerkelijke omvang van de bewoning is mogelijk groter dan uit de inschrijvingen in de BRP blijkt. Er zijn mogelijk ook gevallen van onrechtmatige bewoning waarbij de bewoners niet staan ingeschreven in de BRP van Midden-Groningen. In deze schatting wordt uitgegaan van de recreatieparken; of de solitaire recreatieverblijven permanent worden bewoond wordt geïnventariseerd.

## 7. Beleidsregels vaststellen

Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het college beleidsregels vaststellen met betrekking tot een aan hem toekomende bevoegdheid (zoals handhavend optreden). Voor de motivering van het besluit tot handhaving grond van artikel 4:82 Awb kan worden volstaan met een verwijzing naar deze beleidsregel.

## 8. Bevoegdheid

De bevoegdheid van het college om handhavend op te treden tegen met bestemmingsplan strijdig gebruik is gebaseerd op artikel 125 Gemeentewet j<sup>o</sup> artikel 5:32 Awb, artikel 2.1 Wabo en 2.3 Wabo.

## 9. Beleidsregel fasering, overtreder, hoogte dwangsom, begunstigingstermijn

Er wordt waar nodig handhavend opgetreden tegen volgens het bestemmingsplan niet toegestane bewoning van recreatieverblijven. In de Toezicht- en Handhavingsstrategie wordt daarover opgemerkt: Het bevoegde gezag bevordert de naleving van de voorschriften door toezicht op basis van bestuurlijk vastgestelde prioriteiten en handhaaft zo nodig op basis van deze strategie. Fasering is in overeenstemming met de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Wij stellen in deze beleidsnotitie een fasering vast voor de wijze waarop wij uitvoering geven aan onze handhavingstaak ten aanzien van bewoning van recreatieverblijven in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Per recreatiepark c.q. rest van de gemeente worden zo mogelijk steeds twee (2) recreatieverblijven geselecteerd, die in strijd met het bestemmingsplan worden bewoond. De selectie wordt als volgt gedaan. Na een inventarisatie van de illegaal bewoonde recreatieverblijven, door middel van een bestandsvergelijking te beginnen met inschrijvingen in de Brp, bepaalt het lot ten aanzien van welke twee (2) recreatieverblijven per recreatiepark c.q. rest van de gemeente handhavend wordt opgetreden. De loting geschiedt door de notaris. Ten aanzien van de aldus geselecteerde recreatieverblijven wordt een handhavingstraject opgestart. Nadat één handhavingstraject is afgerond wordt (zodanig) een nieuw handhavingstraject opgestart. Overeenkomstig de oproep van de minister in haar Kamerbrief van 8 december 2020 zal bij de handhaving op permanente bewoning van recreatiewoningen de menselijke maat worden betracht.

Daarnaast geven wij hierbij invulling aan onze bevoegdheid om een passende dwangsom op te leggen aan de overtreder. Overtreder is degene die het in zijn macht heeft een einde aan de illegale situatie te maken. De beleidsregel maakt duidelijk dat de last dwangsom niet alleen aan de huurder worden opgelegd maar daarnaast ook aan de eigenaar-verhuurder. De eigenaar-verhuurder kan ook een rechtspersoon zijn, bijvoorbeeld een besloten vennootschap. Zowel de eigenaar-verhuurder als de huurder die een recreatieverblijf onrechtmatig (laat) gebruiken als woning is overtreder van het bestemmingsplan. Beiden hebben het in hun macht een einde te maken aan het bewonen van het recreatieverblijf dat strijdig is met het bestemmingsplan.

Wat betreft de hoogte van de dwangsom staat voorop dat de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Hierbij worden twee situaties onderscheiden.

Allereerst is daar de situatie waarin de bewoner van het recreatieverblijf daarvan ook de eigenaar is. In die situatie is een dwangsom van € 10.000, per maand met een maximum van € 120.000,- redelijk. Aan deze situatie wordt gelijkgesteld de situatie waarin de eigenaar het recreatieverblijf verhuurt en niet zelf bewoont. Voor de eigenaar-verhuurder achten wij ook een dwangsom van € 10.000,- per maand, met een maximum van € 120.000,- redelijk. Voor de bewoner niet-eigenaar (huurder) wordt het in deze situatie redelijk geacht de dwangsom op € 2.500,- per maand, met een maximum van € 40.000,- te stellen.

De hoogte van de dwangsom staat in deze gevallen in een juiste verhouding tot het daarmee te bereiken doel om de recreatieverblijven in overeenstemming te brengen met hun bestemming volgens het bestemmingsplan.

In de rechtspraak wordt het opleggen van een last onder dwangsom van € 20.000,- ineens juist geacht. Bovendien blijkt uit de rechtspraak dat ten aanzien van de hoogte van de dwangsom in dergelijke situaties aansluiting mag worden gezocht bij de huur(opbrengsten).

De wettelijk vereiste begunstigingstermijn, de verplichte termijn om de met de wet strijdige situatie in te beëindigen stellen wij op zes maanden. Aangenomen mag worden dat de begunstigingstermijn, die volgens vaste rechtspraak zo kort mogelijk dient te worden gehouden, met zes maanden voldoende tijd biedt aan de bewoner om een andere woning te vinden. Na verstrijken van de begunstigingstermijn dient aan de last te zijn voldaan. Zo niet dan wordt tot verbeuring (vaststelling van de overtreding) van de dwangsom overgegaan. In bijzondere gevallen kan een overtreder in aanmerking komen voor een verlenging van de begunstigingstermijn. De overtreder dient telkens aan te tonen dat hij in aanmerking komt voor een verlenging van de begunstigingstermijn. De begunstigingstermijn kan nooit langer zijn dan 24 maanden.

Het gaat om de volgende situaties:

- a. herstel en nieuwbouw wegens aardbevingsschade;
- b. echtscheiding, of beëindiging geregistreerd partnerschap;
- c. niet tijdige oplevering van een nieuwbouwwoning;
- d. personen/gezinnen in een kwetsbare positie;

De met deze beleidsregel te dienen doelen hebben betrekking op handhaving van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven en het tegemoetkomen aan schrijnende gevallen door middel van een verlenging van de begunstigingstermijn.

De overtreder dient aan te tonen dat hij/zij zich bevindt in een van genoemde situaties en aanmerking komt voor een langere begunstigingstermijn. Per genoemde situatie wordt vermeld met welke documenten overtreder kan aantonen dat sprake is van een bijzondere situatie. Van de overtreder wordt een actieve houding verwacht om aan te tonen dat zij/hij zich bevindt in een van de genoemde situaties. Dat ligt anders bij de categorie kwetsbare personen/gezinnen waarop hierna wordt ingegaan.

## 10. Kwetsbare personen/gezinnen

Tussen de genoemde situaties neemt de categorie kwetsbare personen/gezinnen een bijzondere plaats in. Waar mogelijk dient te worden voorkomen dat zij betrokken worden in een handhavingstraject. De personen/gezinnen in kwetsbare posities dienen in beginsel, al voorafgaand aan de loting door de notaris, uit de populatie te worden gefilterd, zodat zij niet in een handhavingstraject worden betrokken. Het sociaal team van de gemeente is in het algemeen al bekend met de situatie van deze personen/gezinnen, zodat dit mogelijk is in de meeste gevallen.

Niet alle personen/gezinnen in kwetsbare posities zijn echter bekend. Bij twijfel dient in dergelijke gevallen het Sociaal Team te worden benaderd.

Het Sociaal Team wordt gevraagd om in elk individueel geval informatie en advies uit te brengen. Het advies wordt opgemaakt door een casemanager uit het Sociaal Team.

Het Sociaal Team kan in het kader van de beoordeling in voorkomende gevallen advies inwinnen bij het Casuoverleg Omgekeerde Toets Midden-Groningen van het Sociaal Domein.

Wordt in deze gevallen geconcludeerd dat sprake is van een situatie van kwetsbaarheid dan biedt de gemeente actieve ondersteuning bij het vinden van een andere reguliere woning.

Tenslotte wordt hier opgemerkt dat personen/gezinnen in kwetsbare posities zich te allen tijde kunnen melden bij het Sociaal Team. Het vorenstaande betekent dat wij ervan uitgaan dat de handhaving zich niet richt tegen personen/gezinnen in kwetsbare posities. Als er signalen zijn dat de handhaving in een concreet geval anders dan wij aannemen personen/gezinnen in een kwetsbare positie dreigt te treffen c.q. treft, dan dienen alsnog passende stappen te worden gezet om dit ongedaan te maken. Dit houdt in dat deze personen/gezinnen worden begeleid bij het vinden van een reguliere woning.

## 11. Hardheidsclausule

Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Het gaat daarbij om situaties die in lijn liggen met de door de beleidsregel te dienen doelen.

De met deze beleidsregel te dienen doelen hebben betrekking op handhaving van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven en het tegemoetkomen aan schrijnende gevallen door middel van een verlenging van de begunstigingstermijn.

Het college heeft hiermee de mogelijkheid in voorkomende gevallen af te wijken van de beleidsregel als het concrete geval daartoe aanleiding geeft. Daarbij kan worden gedacht aan situaties van acute woningnood.