

*Beleid onrechtmatige  
bewoning recreatie-  
woningen gemeente  
De Marne*

Hoe gaan we in de gemeente De Marne om met onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen?

Vastgesteld door college van burgemeester en burgemeester op 9 november 2004  
Vastgesteld door de raad op 14 december 2004

**Leens, 14 december 2004**

## **Beleidsnotitie onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in de gemeente De Marne, December 2004**

1. Inleiding.
2. Wat wordt er verstaan onder onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen?
3. Waarom moet onrechtmatige bewoning worden tegengegaan?
  - Negatieve aspecten van onrechtmatige bewoning recreatiewoningen.
  - Postieve aspecten van onrechtmatige bewoning recreatiewoningen
4. Wie wonen onrechtmatig in recreatiewoningen?
5. Verruimd beleidskader?
  - De drie richtingen van de minister van VROM
  - Wat vooraf te doen?
  - Beleidsruimte.
6. Voorkomen van onrechtmatige bewoning recreatiewoningen.
  - Het bestemmingsplan
  - Sanctiemogelijkheden nieuwe gevallen
7. De aanpak van de permanente bewoning in de gemeente De Marne
  - De (geschatte) omvang van het probleem in de gemeente De Marne
  - Het ontwikkelen van beleid
  - Inschakeling extern adviesbureau
  - Communicatie
  - Financiële paragraaf
8. Conclusie
9. Plan van aanpak.

## 1. Inleiding

In deze beleidsnotitie is beschreven, op welke wijze het college voornemens is om de problematiek van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, in zijn gemeente aan te pakken.

De problematiek van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen speelt in de gemeente De Marne voornamelijk een rol in het recreatiepark Robbenoord . In het recreatiepark Robbenoord worden ongeveer 55 van de 153 voor recreatie bestemde woningen permanent en dus onrechtmatig bewoond. Tevens worden er in Leens (nabij de ijsbaan) een zestal voor recreatie bestemde woningen permanent bewoond door uitgeprocedeerde asielzoekers. In het recreatiepark Suyderoogh worden de recreatiewoningen in beginsel niet permanent bewoond. Permanente bewoning van caravans en andere niet voor permanente bewoning bedoelde gebouwen in de gemeente De Marne komt niet op grote schaal voor. Indien een dergelijke onrechtmatigheid wordt geconstateerd zal dit worden meegenomen in de handhaving van het bestemmingsplan.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft de Tweede Kamer bij brief d.d. 14 november 2003 haar voorstel doen toekomen over de contouren van haar beleid inzake de problematiek rond onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. De aan de Tweede Kamer gezonden brief is ter kennisneming toegezonden aan de gemeentebesturen. Over de inhoud van deze brief is inmiddels in commissieverband met de Kamer gedebatteerd. In het algemeen overleg van de Tweede Kamer op 11 december 2003 is gebleken dat dit beleid door de kamer is gedragen.

Kern van het probleem is, aldus de Minister, dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van woningen niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften. Korthedshalve spreekt zij over onrechtmatige bewoning.

Haar voorstel tot het oplossen van de bestaande problemen en het voorkomen van toekomstige problemen kent de volgende uitgangspunten:

- duidelijkheid voor de burger op korte termijn;
- slagvaardig en voortvarend;
- vermindering van de handhavinglast voor de gemeenten;
- samenhangend ruimtelijk beleidskader voor reguliere woningbouw en recreatiewoningen;
- decentrale uitwerking.

Zij kiest ervoor om op rijksniveau een verruimd beleidskader aan te geven, dat vervolgens door de gemeenten en de provincies uitgewerkt en naar concrete situaties vertaald dient te worden.

Gelet op de redactie van de voorschriften van ter plaatse vigerende bestemmingsplannen en de door de Minister voorgestelde aanpak van de problematiek van de permanente bewoning rest de gemeente De Marne niets anders dan handhavend op te treden. Onder 5 (Verruimd beleidskader) zal dit nader worden onderbouwd.

De Minister biedt – voor wat betreft het handhavend optreden - twee keuzemogelijkheden, namelijk persoonsgebonden ontheffing en daadwerkelijk handhavend optreden.

Nadat het college van burgemeester en wethouders een (voorlopige) keuze heeft gemaakt, zal dit als uitgangspunt gelden voor het hele traject.

Deze beleidsnotitie kan worden gebruikt als document voor de Raad en natuurlijk voor eigen bewaking door het college van het proces. Dit plan geeft een beeld van het doorlopen en nog te doorlopen proces voor de komende jaren.

Eigenaren en gebruikers van recreatiewoningen en de in dit gebied werkzame makelaars zullen van onderhavig "Beleidsnotitie" op de hoogte worden gesteld.

Omdat het nog niet voor iedereen even helder is waarom permanente bewoning nu ter discussie staat, zal eerst worden ingegaan op de negatieve en de positieve aspecten van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Ook wordt er uitleg gegeven van het begrip permanente bewoning en wie er permanent wonen. Daarna zal er in worden gegaan op het beleid dat dient te worden gemaakt voor de gevallen vóór de peildatum (31 oktober 2003). Vervolgens komt het beleid dat dient te worden gemaakt voor nieuwe gevallen aan de orde en als laatste zal de aanpak worden beschreven.

### 2. Wat verstaan we onder permanente bewoning ?

Alvorens een aanvang te maken met de aanpak van het probleem is het noodzakelijk, dat eerst wordt gedefinieerd wat onder de begrippen 'permanente bewoning' en 'recreatiwoonverblijf' wordt verstaan.

**Permanente bewoning** kan worden omschreven als: 'het (al dan niet tijdelijk) gebruiken van een voor recreatie bestemd verblijf als hoofdwoonverblijf'.

Er is sprake van permanent bewonen van een recreatiewoning of caravan als je daar een vaste woon- of verblijfplaats hebt. Je verblijft er het hele jaar, of het grootste gedeelte van het jaar en je hebt nergens anders een legale zelfstandige woonruimte.

Ergens ingeschreven staan in het GBA betekent dus nog niet dat je automatisch daar je vaste woon- of verblijfplaats hebt. De feitelijke situatie is doorslaggevend.

*Hoe lang mag je ergens wonen, wil er sprake zijn van een feitelijke situatie?*

In de recreatieparken Robbenoord en Suyderoogh mag je het hele jaar gebruik maken van het vakantieverblijf. Maar dat is iets anders dan er permanent wonen. Er zo nu en dan vakantie houden mag, permanent wonen niet.

De Wet GBA geeft aan hoe lang je ergens mag verblijven zonder dat je bij het taakveld Burgerzaken moet laten inschrijven. Voor personen vanuit het buitenland ligt de grens bij 4 maanden. Voor personen binnen Nederland is er nog onduidelijkheid over de grens. De inschrijving in de GBA betekent dus niet dat rechten gaan ontstaan ten opzichte van andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals RO of Volkshuisvesting. Uit jurisprudentie blijkt dat ook bij inschrijving in de GBA het abusievelijk door een ambtenaar niet wijzen op het verbod een recreatiewoning permanent te bewonen, niet moet worden opgevat als verleende toestemming.

Daarnaast is het niet zo dat iedereen die permanent in een recreatieverblijf woont, zich hoeft in te schrijven in de GBA. De gemeente mag het aanpakken van permanente recreatiewoningen niet beperken tot de bewoners die in de GBA zijn ingeschreven. Daarmee maakt ze zich schuldig aan willekeur. (Afdeling Bestuursrechtspraak 14 april 1994)

Alvorens geconstateerd kan worden dat iemand een recreatiwoonverblijf permanent bewoont, zullen derhalve diverse instrumenten in combinatie gebruikt moeten worden om zodoende voldoende bewijslast te verzamelen.

De instrumenten die aangewend kunnen worden zijn:

- a. controle van registratiesystemen (GBA);
- b. controle van het opgegeven adres;
- c. waarnemingen ter plaatse;
- d. verklaringen van ondernemers;
- e. verklaringen van betrokkenen;
- f. belastinggegevens;
- g. belastinggegevens comptabiliteit (toeristen- forensenbelasting);

h. gegevens PTT post. (postadres, vast telefoonaansluiting).

### **3. Waarom moet onrechtmatige bewoning worden tegengaan ?**

Aan het in strijd met het bestemmingsplan permanent bewonen van recreatiwoonverblijven kleven voor de gemeente een aantal negatieve en positieve aspecten.

Deze aspecten zijn- zonder daarbij naar volledigheid te willen streven- hieronder weergegeven.

#### **Negatieve aspecten onrechtmatige bewoning recreatiewoningen:**

- a.** Permanente bewoning op recreatieterreinen leidt tot onttrekking van de voor recreatiedoeleinden bestemde woningvoorraad, waardoor elders meer behoefte ontstaat aan recreatievoorzieningen;
- b.** Tijdelijke gedoogsituaties groeien vaak uit tot permanente woonsituaties, indien de gemeente verzuimt de tijdelijke situatie na verloop van tijd te (doen) beëindigen;
- c.** Permanente bewoning op recreatieterreinen of elders in het buitengebied druist in tegen het ruimtelijk beleid dat is gericht op bundeling van wonen, werken en voorzieningen en op beperking van de mobiliteit en aantasting van het buitengebied;
- d.** De onrechtmatige bewoners maken gebruik van lokale sociale voorzieningen, welke zijn bedoeld voor de rechtmatige inwoners. Hierbij denken we o.a. aan gesubsidieerde instellingen, zoals de thuiszorg en de sociale voorzieningen.
- e.** Recreatieve en permanente bewoners hebben een verschillend uitgavenpatroon. Toeristen besteden over het algemeen meer dan permanente bewoners;
- f.** Vanwege de verschillende leefpatronen tussen permanente bewoners en vakantiegangers kunnen er op een recreatieterrein spanningen ontstaan tussen deze groepen bewoners;
- g.** Er kunnen mogelijkerepercussies in het aan de gemeente toe te wijzen woning - contingent optreden, indien men niet optreedt tegen de onrechtmatige bewoning van recreatiwoonverblijven;
- i.** Voor recreatiwoonverblijven die permanent worden bewoond vervalt de mogelijkheid van het kunnen heffen van toeristenbelasting;

**Positieve aspecten :**

- a.** De uitkering uit het gemeentefonds zal hoger zijn, indien de permanente bewoners zich laten inschrijven in de GBA;
- b.** Vanwege een toename van het inwoneraantal van de gemeente ontstaat een toenemend draagvlak voor voorzieningen zoals winkels en verenigingen;
- c.** In het geval van een gemeentelijk woningtekort kan bewoning op een recreatieterrein een tijdelijke oplossing bieden;
- d.** Op het recreatiepark zelf zal ook buiten het vakantie seizoen voor zover daar sprake van is een bepaalde mate van sociale controle zijn, vanwege de aanwezigheid van bewoners.

Deze argumenten overziende komen wij tot de conclusie dat de hierboven genoemde positieve aspecten niet opwegen tegen de genoemde negatieve gevolgen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

Naast de druk van het Ministerie van VROM vormt dit voldoende reden om ook in de gemeente De Marne te besluiten om over te gaan tot een adequate aanpak van de onrechtmatige bewoning van recreatiwoonverblijven, waarbij in voldoende mate rekening wordt gehouden met de handhaving van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de sociale omstandigheden van permanente bewoners indien daar een gegronde reden voor aanwezig is.

**4. Wie wonen onrechtmatig in een recreatiewoning?**

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke bevolkingsgroepen de stap nemen tot permanente bewoning van een recreatiewoning is het belangrijk duidelijkheid te krijgen over de motieven die hierbij van belang zijn.

De volgende motieven kunnen hierbij een rol spelen.

- a.** Voor inwoners uit de eigen gemeente kan het bewonen van een recreatiewoning de oplossing zijn om op korte termijn woonruimte binnen de gemeente te vinden. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om bewoning voor beperkte duur dus totdat een reguliere woning kan worden betrokken. De vrijkomende recreatiewoning wordt echter doorgaans opnieuw voor permanente bewoning aangewend (doorstroomfunctie). Met name voor jongeren speelt dit motief;
- b.** Voor mensen van buiten de gemeente kan het eveneens om een noodmaatregel gaan, omdat in de gemeente van herkomst geen geschikte woning voorhanden was;
- c.** Voor personen die in de (huisvestings)problemen zijn geraakt en die om die reden op zeer korte termijn goedkoop onderdak nodig hebben (bijvoorbeeld als gevolg van een scheiding, inkomstenverlies, e.d.);
- d.** Sommige mensen betrekken de woonruimte permanent om te (gaan) genieten van het leven in een aantrekkelijke woonomgeving, bijvoorbeeld als men is gepensioneerd;
- e.** Ook bestaat er een categorie mensen, die vanwege het werk veel in het buitenland verblijven en die in Nederland een recreatiewoning kopen om daar gedurende een beperkte periode per jaar te kunnen wonen;
- f.** Inwoners uit de gemeente De Marne, die hun eigen woning hebben verkocht en vervolgens een recreatiewoning gaan bewonen.

Bovengenoemde motieven kunnen worden onderscheiden in motieven die tijdelijk van aard zijn en motieven die een meer permanent karakter hebben. Met name de motieven, genoemd onder a. tot en met c. hebben een meer tijdelijk karakter en dienen in principe als noodmaatregel in afwachting van toewijzing van een reguliere woning.

Hoewel de behoefte tijdelijk van aard is, is het denkbaar dat de recreatiewoning wel voor permanente bewoning blijft aangewend vanwege de snelle doorstroming, hetgeen betekent dat meerdere tijdelijke bewoners gedurende korte tijd elkaar snel opvolgen.

Naast bovengenoemde motieven zijn er ook andere ontwikkelingen die de permanente bewoning van recreatiwoonverblijven min of meer in de hand hebben gewerkt.

## 5. Verruimd beleidskader

Kort samengevat onderscheidt de Minister 3 oplossingsrichtingen voor de problematiek, te weten.

1. het legaliseren van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, middels bestemmingsplanwijziging;
2. het verstrekken van een persoonsgebonden ontheffing aan de bewoners van recreatiewoningen;
3. het handhavend optreden tegen de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

Met name de voorwaarden die worden gesteld bij de eerste richting (legaliseren) zijn bepalend voor de keuzerichting. Wil er überhaupt sprake zijn van legalisatie middels een bestemmingsplanwijziging dan dienen complexen van recreatiewoningen:

1. op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
2. te zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden (bijv. EHS gebieden);
3. thans niet bedrijfsmatig te worden geëxploiteerd;
4. te voldoen aan de voorschriften van het huidige Bouwbesluit “bestaande bouw” en de milieureggeving.

Als we het hiervoor genoemde verruimde beleidskader van de Minister projecteren op deze gemeente dan leidt dit tot de eerste conclusie dat het legaliseren van de onrechtmatige bewoning in deze gemeente middels bestemmingsplanwijziging niet tot de mogelijkheden kan behoren.

Voor het recreatiepark **Robbenoort** geldt dat dit park op 31 oktober 2004 niet in grote mate permanent werd bewoond.

Voor het recreatiepark **Suyderoogh** geldt dat aan meerdere voorwaarden niet kan worden voldaan. Het recreatiepark wordt bedrijfsmatig geëxploiteerd en was op 31 oktober 2003 niet in grote mate onrechtmatig bewoond.

Ten aanzien van de recreatiewoningen nabij de Wierde te Leens ligt een bestemmingsplanwijziging in het verschiet naar aanleiding van de planologische ontwikkelingen van dit gebied.

Tevens liggen beide recreatieparken Robbenoort en Suyderoogh nabij waardevolle/kwetsbare gebieden. De verwachting is dat de Provincie Groningen geen medewerking zal verlenen aan een bestemmingsplanwijziging.

Legalisatie middels bestemmingsplanwijziging is voor de gemeente De Marne geen optie.

Een tweede conclusie is dat er door de gemeente in principe nog kan worden gekozen tussen het verstrekken van een persoonsgebonden ontheffing aan de bewoners van recreatiewoningen (2) dan wel het handhavend optreden tegen de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen(3)

Uit een eerste inventarisatie (GBA gegevens) naar de toestand per 31 oktober 2003 is gebleken dat de problematiek van de onrechtmatige bewoning in ieder geval betrekking heeft op 53 woningen in het recreatiepark Robbenoord. Het kiezen voor handhavend optreden zal leiden tot moeizame en ingrijpende trajecten, zowel voor de burgers als voor de gemeente.

Deze omvang en weging van alle in aanmerking komende factoren leidt tot een derde conclusie, dat, daar waar er wordt voldaan aan nog nader te formuleren criteria, wordt gekozen voor het verlenen van de persoonsgebonden ontheffing.

Wij hebben hiervoor aangegeven dat de keuze voor handhaving van de vigerende bestemmingsplannen leidt tot moeizame en ingrijpende trajecten. Het kiezen voor de persoonsgebonden ontheffing impliceert daarmee overigens niet dat effectueren van deze keuze zonder slag of stoot zal plaatsvinden. Ook met deze oplossingsrichting is nog een aanzienlijke handhavingslast gemoeid.

Overleg over de haalbaarheid van de keuze met betrokken burgers en andere overheidsinstanties (bijv. gedeputeerde staten) is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de gekozen aanpak.

Bovendien zal – zowel in de richting van de betrokken burgers als de gemeente – duidelijkheid moeten zijn ontstaan over de betekenis van de brief van 23 november 1993, kenmerk 9311997 (in 1993 afgegeven gedoogbeschikking aan de destijds 25 in het GBA ingeschreven eigenaren gebruikers). Hieromtrent zal vooraf dan ook juridisch advies worden ingewonnen.

De persoonsgebonden beschikking mag alleen worden afgegeven, als het betreffende object aan de eisen, die het Bouwbesluit (bestaande bouw) aan een woning stelt, voldoet en het bewonen ervan niet in strijd is met de milieuwetgeving. De persoonsgebonden beschikking wordt aan het object gerelateerd, is niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de bewoner verhuist of overlijdt, maar wellicht in meer gevallen. Dit zal nader in het beleid van de gemeente vorm moeten krijgen.

In de door de Minister voorgestelde oplossingsrichtingen zit op bepaalde plekken ruimte waarover tijdens de uitvoering van dit beleid nadere beslissingen moeten worden genomen. Het betreft hier, hoe om te gaan met de persoonsgebonden beschikking, wie zijn de personen, wat te doen bij overlijden van een partner, hertrouwen van partners, scheiding etc. en wat te doen als bijvoorbeeld het object weliswaar niet direct in overeenstemming met het Bouwbesluit is, maar wel op makkelijke wijze alsnog daarmee in overeenstemming te brengen is.

De handhavingprocedure wordt beschreven in het in ontwikkeling zijnde ruimtelijk handhavingsbeleid maar zal nog weer extra onder de aandacht moeten worden gebracht en gecommuniceerd.



## 6. Voorkomen van permanente bewoning

De aanpak van het tegengaan van permanente bewoning vloeit voort uit het bestemmingsplan. Bij het permanent bewonen van recreatiewoningen wordt gehandeld in strijd met de voorschriften van het ter plaatse geldende bestemmingsplan (economisch delict).

Het opzetten van beleid ter voorkoming van permanente bewoning heeft een doel, namelijk:

**“ nieuwe strijdige permanente bewoning welke uit oogpunt van de bestemmingsplanvoorschriften, de huisvestingsregels, en/of de bouwtechnische voorschriften ongewenst is, moet worden voorkomen (ná 31 oktober 2003)”.**

Bovengenoemde regel dient op een dusdanig consequente manier te worden toegepast, dat een onbeheersbare situatie wordt voorkomen.

Door de gemeenten dient een inventarisatie plaats te vinden van:

- a. de omvang van de problematiek ten aanzien van de permanente bewoning;
- b. de mogelijkheden om op te treden binnen de geldende bestemmingsplanvoorschriften.

Voor de mogelijkheid om op te treden tegen permanente bewoning binnen geldende bestemmingsplanvoorschriften is het van belang of er één of meerdere bestemmingsplannen gelden en hoe "oud" het betreffende plan is c.q. plannen zijn.

In de gemeente De Marne zijn ten aanzien van de permanente bewoning van recreatiwoonverblijven de volgende bestemmingsplanvoorschriften van toepassing.

### **Recreatiepark Robbenoord:**

**Bestemmingsplan:** “Recreatiewoningen Lauwersoog” (16-05-1983).

**Bestemming:** Recreatiewoningen met bijbehorende tuinen. Onder een recreatiewoning wordt verstaan: een permanent ter plaatse aanwezig gebouw, dat periodiek dient als woning voor rekreanten die hun hoofdverblijf elders hebben;

### **Recreatiepark Suyderoogh:**

**Bestemmingsplan:** “Bestemmingsplan Suyderoogh” (18-03-97 ).

**Bestemming:** Recreatie. Onder een recreatiewoning wordt verstaan: een permanent aanwezig gebouw, geen woonkeet en geen caravan of ander bouwsel op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door een huishouden of een groep daarmee gelijk te stellen personen, dat het hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar bewoond te worden.

### **Recreatiewoningen ijsbaan**

**Bestemmingsplan:** “Leens Buitengebied” (28-11-95)

**Bestemming:** “agrarische bestemming met de nadere aanduiding kamperen” De recreatiewoningen zijn destijds gerealiseerd met een vrijstellingsprocedure ex artikel 19 WRO (oud)

Op basis van het bovenstaande overzicht kan worden geconcludeerd, dat in de gemeente De Marne permanente bewoning van recreatiwoonverblijven op grond van de geldende bestemmingsplanvoorschriften niet is toegestaan.

Er kan worden geconstateerd dat de gemeente, met uitzondering van de afgegeven gedoogbeschikking in 1993, in het verleden geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om op grond van de bestemmingsplanvoorschriften op te treden tegen de illegale permanente bewoning.

Hierdoor kunnen bewoners, die reeds gedurende langere tijd permanent in een recreatiebungalow wonen, een bepaald recht hebben opgebouwd waaraan men als gemeente niet zomaar voorbij kan en mag gaan.

Tot op heden heeft de gemeente De Marne op dit terrein geen actief handhavingsbeleid gevoerd, hetgeen betekent, dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.) de gemeente ertoe dwingen om voor bepaalde groepen bewoners van recreatie woonverblijven een overgangstermijn te hanteren.

Wanneer gemeenten hun beleid veranderen, zullen ze rekening moeten houden met het beroep dat de burgers kunnen doen op het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel verlangt dat bestuursorganen gewekt vertrouwen niet mogen beschamen. Wie op goede gronden meende erop te mogen vertrouwen dat een bestuursorgaan een bepaald beleid zou voeren, kan bescherming vinden in het vertrouwensbeginsel – met name wanneer hij op grond van dat vertrouwen dingen heeft gedaan die hij anders niet of op een andere wijze zou hebben gedaan.

Het vertrouwen geldt niet alleen als gemeenten de inhoud van hun beleid veranderen. Het is ook van toepassing als zij de handhaving van het beleid ter hand willen nemen, terwijl ze voordien verzuimd hebben het beleid te handhaven en permanente bewoning van recreatieverblijven al dan niet oogluikend hebben toegestaan.

Hoewel het uitgangspunt is dat gemeenten in beginsel altijd kunnen handhaven, kan de omstandigheid dat een gemeente een bepaalde tijd niet heeft gehandhaafd deze bevoegdheid inperken. In algemene zin kan gesteld worden dat hoe langer een gemeente niet handhavend heeft opgetreden, des te moeilijker het wordt om dit alsnog te doen. Wij zullen zwaardere motieven moeten aanvoeren, of we zullen de overtreders een (lange) termijn moeten gunnen om een eind te maken aan de illegale situatie.

Wanneer de controleactiviteiten in voldoende mate hebben aangetoond dat er sprake is van een nieuw geval van permanente bewoning, zal de gemeente er toe overgaan de beschikbare sancties toe te passen.

Geconcludeerd kan worden dat wanneer permanente bewoning van een recreatie woonverblijf is geconstateerd ná 31 oktober 2003, de gemeente voldoende instrumenten heeft om betrokkene(n) aan te schrijven en, zo nodig, een sanctie toe te passen.

Opgemerkt dient te worden dat zowel de toepassing van bestuursdwang als het opleggen van een dwangsom gebonden zijn aan de eisen die de Algemene Wet Bestuursrecht daaraan stelt. Dit betekent dat de nodige zorgvuldigheid in acht genomen moet worden, dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld naar mate van hun gelijkheid, en dat de overtreder de mogelijkheid moet krijgen om het besluit van de gemeente aan te vechten (middels bezwaar en beroep).

Voor een succesvolle aanpak van het oplossen van de problematiek van de permanente bewoning is het van groot belang dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk voldoende draagvlak is om het vastgestelde beleid tot uitvoering te brengen. Om dit te bereiken zal handhavend optreden dan ook doelgericht, consequent, sociaal en op basis van een goed voorlichtingstraject moeten plaatsvinden. Een duidelijke en structurele aanpak zal naar onze mening in preventieve zin reeds bijdragen aan het handhaven en daar waar mogelijk terugdringen van de permanente bewoning van recreatie woonverblijven.

Een consequent handhavingsbeleid komt de geloofwaardigheid van de gemeente zonder meer ten goede.

## 7. De aanpak van permanente bewoning in de gemeente De Marne

Volgens het GBA, het belastingstelsel en het stelsel bij de PTT post worden er 53 recreatiewoningen in het recreatiepark Robbenoord permanent bewoond. Er is onderzocht voor welke recreatiewoningen toeristen- danwel forensenbelasting wordt betaald. Tot slot zal, als extra check, in het belastingstelsel worden gecontroleerd of de eigenaren/ gebruikers van de recreatiewoningen in het bezit zijn van een woning die als hoofdverblijf fungeert.

Geschat wordt dat het in totaal om zo'n 65 gevallen gaat waarbij onrechtmatig van een recreatiewoning gebruik wordt gemaakt. (inclusief Suyderoogh, Leens (nabij ijsbaan) en het overige grondgebied van de gemeente De Marne).

Voor de uitvoering en de controle op het verbod tot permanente bewoning van recreatiewoonverblijven en de uit de overtredingen voortvloeiende juridische werkzaamheden (zoals bijvoorbeeld bestuursdwang, opleggen dwangsom, bezwaarschriften en schorsingsverzoeken, etc.) kan extra inzet noodzakelijk zijn. De voorkeur gaat dan uit naar het inhuren van externe ondersteuning.

Indien de gemeente het initiatief neemt, betekent dit dat de gemeente de plaatselijke bevolking, de recreatieondernemers, de overige plaatselijk betrokkenen en de toeristen actief moet gaan informeren over het gemeentelijk beleid met betrekking tot de permanente bewoning .

Deze informatie kan op verschillende manieren worden verstrekt, namelijk:

- a.** Op het moment, dat iemand zich meldt bij het loket burgerzaken om zich te laten inschrijven op een recreatieperceel kan de medewerker deze inschrijving niet weigeren en is hij/zij verplicht deze inschrijving te verrichten. Ook dient de medewerker de andere betrokken afdelingen van de gemeente (vrom) te informeren over het feit, dat iemand zich heeft laten inschrijven op een recreatieperceel. De afdeling VROM kan deze persoon vervolgens schriftelijk informeren over het feit, dat een recreatieverblijf niet permanent mag worden bewoond, ook al heeft men zich in de gemeente laten inschrijven. De baliemedewerker zou ook een nog te ontwikkelen folder mee kunnen geven.
- b.** Via het verstrekken van folders op de afdelingen van het gemeentehuis, bij de recepties van de recreatiebedrijven zelf en bij het plaatselijke VVV-kantoor.
- c.** Via het versturen van een informatiebrief naar makelaars, notarissen, financiële instellingen en exploitanten/eigenaren van recreatiebedrijven.
- d.** Het voorlichten van de recreatieondernemers door bijvoorbeeld het beleggen van een informatiebijeenkomst waarin de ondernemers duidelijk kan worden gemaakt wat de kern van het probleem is en dat dit alleen kan worden bestreden door eendrachtige samenwerking en het maken van goede afspraken.
- e.** Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een door de gemeente en de recreatie-ondernemers op te stellen convenant.
- f.** Tijdens de controles van de daartoe bevoegde ambtenaren kunnen deze mondeling informatie verstrekken aan de direct betrokkenen en de folder (zie b.) overhandigen.
- g.** Naast de persoonlijke benadering moet de gemeente via publicatie in de regionale en plaatselijke dag- en/of weekbladen de doelgroep informeren. Het is ook wenselijk een publicatie over het nieuwe gemeentelijk beleid in een landelijk dagblad te zetten.
- h.** Daarnaast zou een informatieavond om het nieuwe beleid toe te lichten ook wenselijk zijn.

De aanpak en oplossing van het probleem van permanente bewoning in de gemeente De Marne vergt uiteraard ook de nodige financiële inspanningen. De met de uitvoering van dit beleid gepaard gaande kosten zijn moeilijk in beeld te brengen. Verwacht mag worden dat de nodige duidelijkheid hierover in de loop van het uitvoeringstraject zal ontstaan.

## **8. Conclusie(s)**

De aanpak van permanente bewoning van recreatiwoonverblijven is een behoorlijk gecompliceerde aangelegenheid. Het is niet altijd eenvoudig om aan te tonen welke recreatie-woonverblijven wel of niet permanent bewoond worden en dit vergt om die reden veel tijd en inzet van hen die daarbij betrokken zijn. Om die reden is het opzetten en uitvoeren van een goede inventarisatie dan ook een zeer belangrijke voorwaarde om een goed en gedegen beleid te kunnen formuleren.

Hiermee stellen wij het college voor om in te stemmen met de beleidskaders voor permanente bewoning van recreatiewoningen van de gemeente De Marne inhoudende dat:

- A.** voor de gevallen van vóór 31 oktober 2003 in beginsel wordt gekozen voor het afgeven van een persoonsgebonden ontheffing;
- B.** permanente bewoning van recreatiewoningen vanaf 31 oktober 2003 in ieder geval niet wordt toegestaan;
- C.** er een gedegen communicatietraject wordt opgesteld;
- D.** er kennis wordt genomen van de door de afdeling VROM uit te voeren activiteiten voortvloeiende uit het Plan van Aanpak en ter kennisgeving aan de Raad voor te leggen.

## 9. Plan van aanpak en voorlopige inventarisatie

Zodra het college bovenstaand beleid heeft vastgesteld, zullen de volgende activiteiten moeten plaatsvinden.

- A. Er zal moeten worden geïnventariseerd wie vóór bovenstaande datum (31 oktober 2003) permanent een recreatiewoning bewoonde. Naast het GBA systeem zullen ook de belastingsystemen moeten worden geraadpleegd. Tevens hebben wij de beschikking over gegevens van de PTT post over woningen die zij als permanent bewoonde recreatiewoningen zien en waar aldus de post wordt bezorgd. Er is een lijst bijgevoegd. Uit deze lijst kunnen we concluderen dat 53 woningen in het recreatiepark **Robbenoort** permanent bewoond worden. Naast bovenstaande gegevens zal er een check plaatsvinden door te controleren of mensen een andere woning als hoofdverblijf hebben. Tevens zal deze check moeten plaatsvinden voor het recreatiepark Suyderoogh.
- B. Indien bekend is welke recreatiewoningen permanent bewoond worden (hetgeen een intensieve klus is), zal er moeten worden geïnventariseerd welke recreatiewoningen vóór 31 oktober 2003 permanent werden bewoond. De datum van inschrijving in het GBA zal hierbij maatgevend zijn. In het recreatiepark Robbenoort vallen 3 adressen buiten de boot aangezien deze zich ná 31 oktober 2003 in deze gemeente hebben laten inschrijven als bewoners van desbetreffende panden. Handhaving hiervan zal dan ingang worden gezet.
- C. Vervolgens zal er moeten worden geïnventariseerd welke permanent bewoonde woningen voldoen aan het huidige Bouwbesluit “bestaande bouw” en of permanent bewonen niet in strijd is met de huidige milieuregelgeving. Voor Robbenoort kan gesteld worden dat de woningen voldoen aan de destijds geldende “Verordening op de recreatieverblijven der gemeente Ulrum”. Deze Verordening is vergelijkbaar met het huidige Bouwbesluit “bestaande bouw” en gaat qua benodigde oppervlaktes zelfs verder dan het huidige Bouwbesluit “bestaande bouw”. Aangezien destijds vergunning is verleend op grond van bovengenoemde Verordening voldoen de recreatiewoningen op Robbenoort dus aan de huidige Bouwbesluit “bestaande bouw”. Tevens kan geconstateerd worden dat permanente bewoning van recreatiewoningen op Robbenoort niet in strijd is met de huidige milieuregelgeving. Voor de overige gevallen zal dus bovenstaande nog moeten worden getoetst.
- D. Hierbij zal er een communicatieplan moeten worden opgesteld. De belanghebbenden zullen nadat de raad en het college de lijn hebben vastgelegd op de hoogte moeten worden gesteld van het beleidsstuk. Tevens zal het beleid ter inzage moeten komen te liggen. Er wordt verwacht dat dit veel belanghebbenden trekt. Tevens zullen makelaars op de hoogte moeten worden gesteld van het nieuwe beleid.
- E. De gedoogbeschikking zal naar aanleiding van het vastgestelde beleid moeten worden geschreven en juridisch worden getoetst. Vervolgens staat deze gedoogbeschikking open voor bezwaar. Er wordt verwacht dat er naar aanleiding van de te verstrekken gedoogbeschikkingen 10 bezwaarschriften zullen binnenkomen. (mensen die een gedoogbeschikking hebben ontvangen danwel mensen die vinden dat ze ook in aanmerking komen voor het verkrijgen van een gedoogbeschikking).

De bewoners die ná 31 oktober 2003 zich hebben ingeschreven in het GBA zullen worden verzocht een einde te maken aan de permanente bewoning van hun recreatiewoning. Dit zal naar verwachting de nodige bezwaren met zich meebrengen (gemiddeld 65 uur per handhavingszaak). Aangezien strijdigheden met het bestemmingsplan nu als economische delicten worden beoordeeld kan ook de strafrechtelijke weg worden bewandeld.

- F Zodra de op dit moment illegale situatie is gehandhaafd zullen alle situaties die ná 31 oktober 2003 zijn danwel zullen ontstaan, moeten worden gehandhaafd. Dit zal worden meegenomen in het handhavingsprogramma 2005. Tevens zal er regelmatig moeten worden gecontroleerd of de feitelijke situatie binnen Robbenoort verandert is.

| <b>Onrechtmatige bewoning</b> | <b>Aantal</b> | <b>Oplossing</b>                                                 | <b>Geschatte uren</b> |
|-------------------------------|---------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <b>Robbenoort</b>             | 53            | Gedooogbeschikking verlenen in 50 gevallen (inclusief onderzoek) | 200 uur               |
|                               |               | Handhaving in 3 gevallen                                         | 200 uur               |
| <b>Suyderoogh</b>             | 2             | Handhaving                                                       | 130 uur               |
| <b>Leens</b>                  | 6             |                                                                  |                       |
| <b>Overig</b>                 | 4             | Handhaving                                                       | 200 uur               |
| <b>Totaal</b>                 | <b>65</b>     |                                                                  | <b>730 uur</b>        |

Voorlopige inventarisatie onrechtmatige bewoning recreatiewoningen

### **Communicatie**

Er zal een betere communicatie tussen het taakveld Burgerzaken, Comptabiliteit en Ruimtelijke Ordening tot stand moeten komen.

Er zal een communicatieplan worden opgesteld met als doel het handhavingstraject te bespoedigen.