

Permanente bewoning van recreatiewoningen

**HANDHAVING EN
VERGUNNINGVERLENING**

Permanente bewoning van recreatiewoningen

HANDHAVING EN
VERGUNNINGVERLENING

mr. P.W.M. de Laat

mr. T.H.H.A. van der Schoot (eindredactie)



PERMANENTE BEWONING VAN RECREATIEWONINGEN

Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl



Grafisch vormgeving: ZEDline

Druk: Scan Laser BV, Zaandam

1ste druk 2013

ISBN: 978-94-91073-67-0

NUR: 823

© 2013 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeveelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Het in strijd met de recreatieve bestemming wonen in recreatieverblijven, ook wel permanente bewoning genoemd, vormt voor gemeenten al jarenlang een groot handhavingsprobleem. Voor veel bestuurders en ambtenaren een doorn in het oog. De bewijsvoering vergt veel tijd en aandacht. Tijdens procedures strandt de gemeente vaak op 'kleine missers'. Dat werkt natuurlijk niet motiverend. Niet voor de ambtenaren en zeker ook niet voor de bestuurders die toch al vaak hun bedenkingen hebben bij deze vorm van handhaving. Men wordt er als bestuurder nu eenmaal niet echt populair van dat men mensen uit 'hun woning' zet.

De misser valt de betrokken ambtenaren echter vaak niet te verwijten. Specifieke kennis is in dit geval een vereiste maar de ambtenaren hebben meestal niet de tijd om zich werkelijk in dit probleem te verdiepen. Immers de behandeling van deze dossiers vormt vaak maar een zeer beperkt deel van hun brede takenpakket. Bovendien is er nauwelijks literatuur over deze specifieke vorm van handhaving te vinden zodat men veel tijd kwijt is met het zoeken naar informatie.

Daarom dit boek. Vanuit mijn eigen ervaring hoop ik hiermee een bundeling aan praktische informatie te geven voor gemeentelijk handhavers over de wijze waarop een handhavingss dossier opgebouwd kan worden, dat de toetst der kritiek van de Raad van State kan doorstaan. Zo komen aan de orde de overtreders, de verschillende bewijsvormen, de controles door de toezichthouder en enkele aandachtspunten bij het opleggen van een last onder dwangsom. Maar ook de persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt behandeld en de daarop betrekking hebbende VNG-beleidsregel.

Paulien de Laat
Januari 2013

Inhoud

Voorwoord	v
Lijst van afkortingen	xi
Inleiding	1
1 Bewijslast, overtreding en de overtreder	5
1.1 De bewijslast	5
1.2 De term permanente bewoning	6
1.3 De overtreding	7
1.3.1 Het strijdig gebruik	7
1.3.2 Bestemmingsplanregels en hun invloed op de handhaving	8
1.4 De overtreder	14
1.4.1 De normadressaat	14
1.4.2 Gebruiksverboden in het bestemmingsplan	15
1.4.3 Gebruiksverbod Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	16
1.4.4 De eigenaar als medepleger en dus overtreder	19
2 Een goed begin is het halve werk: de controles ter plaatse	25
2.1 Inleiding	25
2.2 De toezichthouder: aanwijzing en bevoegdheid	25
2.2.1 Toezichthouder bij recreatieverblijf = ambtenaar	25
2.2.2 Publicatie aanwijzingsbesluit	26
2.2.3 Inschakelen toezichthouder werkzaam bij extern bureau	27
2.2.4 Onbevoegd optreden: controlerapporten toch bruikbaar?	28
2.2.5 Bevoegdheden toezichthouder	29
2.3 De controlerapporten	33
2.3.1 Frequentie van de controles	33
2.3.2 Inhoudelijke eisen controlerapport	37

3	Gegevens aanwezig binnen het gemeentehuis	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Het verwerken van persoonsgegevens	42
3.3	Gegevens binnen het gemeentehuis	44
3.4	Het nachtregister	46
3.5	De gemeentelijke basisadministratie (GBA)	47
3.6	De ambtshalve inschrijving in GBA: artikel 47 Wet GBA	52
4	Externe bewijsgegevens	55
4.1	Inschrijving bij Kamer van Koophandel	55
4.2	Internet, telefoon en andere openbare gegevens	55
4.3	Kentekens van (motor)voertuigen	56
4.4	Gegevens over het energieverbruik (gas, licht en water)	56
4.5	Hypotheekrenteaftrek	57
5	Handhaving bij bewoning door arbeidsmigranten	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Categorie van arbeidsmigrant bepalend voor aanpak	62
5.2.1	De permanente vestigers	63
5.2.2	Tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten geen recreatief gebruik	63
5.3	Handhaving richten op uitzendbureau en/of eigenaar	67
6	De last onder dwangsom	71
6.1	Het voornemen tot handhavend optreden	71
6.1.1	Bestuursdwang of dwangsom	71
6.1.2	Adressering	72
6.1.3	Kennis vergaren en voldoende motivering	73
6.2	De last onder dwangsom	75
6.2.1	Omschrijving van de last	76
6.2.2	De begunstigingstermijn	78
6.2.3	De juiste overtreders?	82
6.2.4	Hoogte van de dwangsom	83
6.2.5	Controlefrequentie bijstellen	86

7	De persoonsgebonden omgevingsvergunning voor ‘permanente bewoning’ van recreatieverblijven	87
7.1	De geschiedenis van de persoonsgebonden omgevingsvergunning	87
7.1.1	Het begin: de Motie Van Gent/Biesheuvel	87
7.1.2	Introductie peildatum 31 oktober 2003	90
7.1.3	De vrijstelling voor ‘permanente bewoning’ ex artikel 20 Bro	93
7.1.4	De ontheffing ex artikel 4.1.1 eerste lid, onderdeel j Besluit ruimtelijke ordening (Bro)	96
7.1.5	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	98
7.1.6	Wetsvoorstel Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen	99
7.1.7	De VNG-beleidsregel	101
7.2	Het beoordelen van een aanvraag voor de persoonsgebonden omgevingsvergunning	103
7.2.1	Vorbereidende handelingen	103
7.2.2	Aandachtspunten bij inhoudelijke beoordeling aanvraag	106
7.2.3	Gevolgen vergunning: Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)	110
7.2.4	De VNG-beleidsregels beschouwt vanuit de praktijk van de vergunningverlening	111
	Bijlagen	117
	Controlerapport: par. 2.3.2	117
	Brief minister van VROM aan gemeenten d.d. 19 januari 2004 over de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst + het standaardformulier: par. 4.5	119
	Motie Van Gent/Biesheuvel, TK 1999/2001, 26800 XI, nr. 21: par. 7.1.1	126
	Brief minister van VROM d.d. 15 januari 2001, TK 2000/01, 27 400 XI, nr. 47: par. 7.1.1	127
	Motie van Gent . c.s. d.d. 18 april 2001, TK 2000/01, 27400-XI, nr. 61: par. 7.1.1	134
	Brief minister van VROM d.d. 19 juli 2001, TK, 2000/01, 27 867, nr. 1: par. 7.1.1	135

Brief minister van VROM d.d. 15 november 2002, TK 2002/03, 27867, nr. 4: par. 7.1.1	140
Motie Van Gent/Van der Ham, TK 2002/03, 28600 XI, nr. 50: par. 7.1.1	144
Brief minister van VROM d.d. 11 november 2003, TK 2003/04, 29200 XI, nr. 22: par. 7.1.2	145
Brief minister van VROM d.d. 17 november 2004, 29800 XI, nr. 101-b5: par. 7.1.2	153
Motie Veendendaal c.s., TK 2004/05, 29800 XI, nr. 120: par. 7.1.2	157
Brief minister van VROM d.d. 29 november 2005, TK 2005/06, 30300 XI, nr. 69: par. 7.1.2	158
Brief minister van VROM, d.d. 27 december 2007, TK 2007/08, 31200 XI, nr. 83: par. 7.1.1, par. 7.1.4, par. 7.1.6	165
Brief minister van VROM d.d. 20 maart 2008 gericht aan gemeenten (kenmerk 2008016293: par. 7.1.6	173
Motie Motie Nepperús/Vermeij, TK 2007/08, 31200 XI, nr. 105: par. 7.1.6	176
Brief minister van VROM van 3 juli 2008, kenmerk 2008041596: par. 7.1.6	177
VNG-beleidsregel, begeleidende brief en toelichting: par. 7.1.6 en 7.1.7	179
Trefwoordenregister	191

Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	burgemeester en wethouders
BR	Bouwrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke basis administratie
GS	Gedeputeerde Staten
Gst.	Gemeentestem
HR	Hoge Raad
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer (rechtspraak.nl)
m.nt.	met noot
MvA	memorie van antwoord
MvT	memorie van toelichting
Rb.	Rechtbank
RvS	Raad van State
Wabm	Wet algemene bepalingen milieuhygiëne
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WED	Wet op de economische delicten
Wet GBA	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
WPBR	Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
WOR	Wet op de openlucht recreatie
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wm	Wet milieubeheer
Wet RvS	Wet op de Raad van State
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WOZ	Wet waardering onroerende zaken

Inleiding

Het handhaven tegen de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen ook wel ‘permanente bewoning’ genoemd, blijkt in de praktijk nog vaak moeizaam te verlopen. Het is zeker niet ongevoerd dat één dossier een doorlooptijd van vier jaar of meer kent. Dat is dan gerekend inclusief een procedure bij de Raad van State. Het is ook zeker niet ongebruikelijk dat eenzelfde geval meerdere keren bij de Raad van State komt: de last onder dwangsom wordt vernietigd en de gemeente moet weer opnieuw beginnen. Dit leidt bij de betrokken handhavers en gemeentebestuurders vanzelfsprekend tot frustraties en weerzin om dit soort handhavingdossiers op te pakken. Voor de betrokken gebruikers van de recreatieverblijven leidt het tot jarenlange onduidelijkheid en spanningen.

Met dit boek hoop ik handhavers een verzameling aan praktische informatie te geven voor het opbouwen van een juridisch houdbaar handhavingdossier. Het tegengaan van onrechtmatige bewoning betreft nu eenmaal een zeer specifiek stuk handhaving dat op sommige punten een andere aanpak vraagt dan bijvoorbeeld het handhaven in geval van een illegaal bouwwerk. Verder komt de persoonsgebonden omgevingsvergunning en de daarop betrekking hebbende voorbeeldbeleidsregel van de VNG aan de orde.

Problemen bij de handhaving kunnen gedeeltelijk voorkomen worden door te zorgen voor handhaafbare bepalingen in bestemmingsplannen en een eenduidig beleid. Afstemming tussen de verschillende vakafdelingen op dit punt is dan ook van groot belang. Ook daaraan wordt in dit handboek aandacht besteed.

Bij het schrijven van dit boek is er vanuit gegaan dat de lezer beschikt over basiskennis wat betreft handhaving. Daarom wordt niet diep ingegaan op algemene handhavingsvraagstukken zoals het overtredersbegrip, het opleggen van de last en de wijze van invorderen.

Daar is voldoende literatuur over te vinden, zoals bijvoorbeeld ‘Bestuursdwang en dwangsom’ van P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels.

Zachte heelmeesters maken stinkende wonden: dat geldt ook voor de handhaving bij onrechtmatige bewoning. Gemeenten treden niet doortastend genoeg op met als gevolg dat eigenaren keer op keer hun huisjes weer verhuren voor permanente bewoning. Om succesvol te handhaven zal de gemeente ten volle gebruik moeten maken van haar bevoegdheden en daardoor nieuwe bewoners en eigenaren afschrikken. Dat men als gemeente en bestuurder, niet echt populair wordt door handhavend op te treden is bekend en vormt soms reden voor gematigder optreden. Voorts is deze vorm van handhaving erg kostbaar vanwege de langlopende dossiers. Om financiële argumenten kiest men dan voor beperkt handhaven. Door zichtbaar en doortastend op te treden op verschillende recreatieparken ontstaat een soort olieplekwerking. Andere bewoners op de recreatieparken worden zich ervan bewust dat de gemeente echt werk maakt van de handhaving en durven het risico misschien niet langer te nemen en vertrekken. Door gerichte communicatie kan de gemeente ook veel bereiken bijvoorbeeld door regelmatig artikelen te plaatsen in de lokale kranten, het versturen van brieven naar eigenaren van recreatieparken en recreatieverblijven maar zeker ook door diegenen die zich inschrijven in de GBA direct uit te nodigen voor een gesprek waarna vervolgens handhavend optreden volgt.

De Tweede Kamer heft regelmatig een verwijtende vinger op richting gemeenten: men zou onvoldoende handhaven. Het is echter een illusie om te denken dat gemeenten ooit het probleem van onrechtmatige bewoning echt in de vingers gaan krijgen als niet tevens iets aan de werkelijke oorzaak gedaan wordt. Onze recreatieverblijven voorzien kennelijk in een duidelijke en structurele behoefte: er is onvoldoende woonruimte voor starters en voor de tijdelijke opvang bij calamiteiten zoals een echtscheiding of financiële problemen. Het is ook algemeen bekend dat de politie recreatiewoningen gebruikt

voor tijdelijke huisvesting van bijvoorbeeld slachtoffers van huiselijk geweld. Jammer genoeg blijft de politiek dat ontkennen, althans gepaste maatregelen om daar iets aan te doen worden niet genomen. Het opsteken van een verwijtende vinger blijkt gemakkelijker. Zolang de oorzaak niet aangepakt wordt blijft het voor gemeenten dus dweilen met de kraan open.

Natuurlijk kunnen gemeenten meer doen om de handhaving te verbeteren: doortastender optreden, zorgen voor betere afstemming en uitwisseling van gegevens tussen de verschillende vakafdelingen binnen het gemeentehuis, maar ook door in gesprek te gaan met recreatieondernemers om te komen tot een gezamenlijke aanpak. Veel van de bewoonde recreatieverblijven zijn verouderd en voldoen geheel niet meer aan de vraag van de hedendaagse recreant. Investeren in revitalisering van recreatieparken is dan ook van belang waarbij men niet ontkomt aan de vraag of er nog wel behoefte is aan de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven in Nederland. Een meer structurele oplossing zal door de centrale overheid geboden moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van voldoende betaalbare woonruimte voor starters en een ontheffings- of vergunningsmogelijkheid op basis waarvan op legale wijze recreatiewoningen tijdelijk gebruikt mogen worden voor bewoning. Gedacht kan worden aan een systeem waarbij een eigenaar gedurende bijvoorbeeld voor een periode van tien jaar drie keer voor maximaal één jaar zijn recreatiewoning voor bewoning beschikbaar mag stellen.

Een ander probleem dat zich steeds meer manifesteert is de huisvesting van arbeidsmigranten. Daar waar men collectief tegen permanente bewoning is laten gemeenten en provincies wél de huisvesting van arbeidsmigranten toe. Dat is meten met twee maten. Voor de handhavers is het ook erg lastig om dit te verklaren aan de 'Nederlandse' bewoners. Huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken heeft nadelen en kan tot gevolg hebben, dat de recreanten vertrekken met bijgevolg nog meer permanente bewoning, omdat de eigenaren inkomsten nodig hebben.

Succesvolle handhaving tegen ‘permanente bewoning’ vergt samenwerking, doortastendheid en beleid met een duidelijke visie: van gemeenten, provincie, maar zeker ook van de Tweede Kamer en de regering.