

Beleidsregels onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven Roerdalen 2018

In de gemeente Roerdalen komt het voor dat recreatieverblijven permanent worden bewoond. Dergelijk gebruik van een recreatieverblijf is in strijd met de desbetreffende bestemmingsplanregels. Het college van burgemeester en wethouders acht deze situatie onwenselijk en wil daarom een einde maken aan deze onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Daartoe wordt gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen. Bij de wijze van inzet van deze handhavingsmiddelen baseert het college van burgemeester en wethouders zich op een vaste gedragslijn in de vorm van beleidsregels.

Op grond van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht heeft het college van burgemeester en wethouders de algemene bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom. Deze bevoegdheid kan ingevolge artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht worden geconcretiseerd met beleidsregels. Aldus verschaft het college van burgemeester en wethouders vooraf meer duidelijkheid over de wijze waarop met een haar toekomstige bevoegdheid wordt omgegaan.

Artikel 1. Begripsbepalingen

Bevestigingstermijn

De periode waarbinnen de last onder dwangsom moet zijn uitgevoerd.

Last onder dwangsom

De last onder dwangsom zoals bedoeld in artikel 5:32, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht.

Overtreding

Een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Overtreder

Degene die een overtreding pleegt of medepleegt of degene die het in zijn macht heeft om de overtreding te beëindigen (waaronder mede worden begrepen de bewoner, de huurder, de verhuurder en de eigenaar van een recreatieverblijf).

Onrechtmatige permanente bewoning:

Het in strijd met de bestemmingsplanregels gebruiken van gronden of bouwwerken als hoofdverblijf.

Recreatieverblijf

Een onderkomen dat op grond van een bestemmingsplan is bestemd voor recreatief verblijf en waarvan het gebruik als hoofdverblijf niet is toegestaan.

Artikel 2. Doel

Het doel van deze beleidsregels is om:

- A. vast te leggen op welke wijze kan worden aangetoond of sprake is van permanente bewoning in strijd met het bestemmingsplan;
- B. een kader te bieden voor handhavend optreden tegen permanente bewoning in strijd met het bestemmingsplan.

Artikel 3. Vaststellen of sprake is van onrechtmatige permanente bewoning

Voordat handhavend optreden tegen onrechtmatige permanente bewoning aan de orde is, dient te worden beoordeeld of die bewoning in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. In de gemeente Roerdalen doet de problematiek omtrent onrechtmatige permanente bewoning zich voornamelijk voor in het buitengebied, namelijk op recreatieparken, kampeercentra, campings etc.

Op deze locaties is het bestemmingsplan 'Buitengebied Roerdalen, 2e herziening' van toepassing. In de planregels van dit bestemmingsplan zijn, voor zover relevant, de volgende begripsbepalingen opgenomen:

1.61 kampeermiddelen

Niet als een bouwwerk aan te merken vouwwagens, kampeerauto's, caravans of hiermee gelijk te stellen onderkomens, die bestemd zijn voor recreatief verblijf en waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

1.85 permanente bewoning

Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf.

1.90 recreatiewoning

Een (deel van een) gebouw dat blijkens de bestemming is bedoeld voor recreatief verblijf, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

1.94 stacaravan

Een gebouw dat in zijn geheel kan worden verplaatst en is bestemd voor recreatief verblijf, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

Artikel 63 Algemene gebruiksregels

- a. (...)
- b. Het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning is niet toegestaan.

Het verbod op onrechtmatige permanente bewoning manifesteert zich op verschillende wijzen:

Via een verbodsbepaling

In artikel 63 (algemene gebruiksregels) is opgenomen dat het gebruik van permanente bewoning van **recreatiewoningen** niet is toegestaan.

Via de bestemmingsregels in combinatie met de begripsbepalingen

In de verschillende recreatieve bestemmingen is opgenomen dat de gronden bestemd zijn voor bijvoorbeeld **kampeermiddelen** (waaronder **vouwwagens, kampeerauto's, caravans** of **hiermee gelijk te stellen onderkomens**) of **stacaravans**. Gelet op de definities van deze begrippen dienen gebruikers van dergelijke onderkomens elders hun hoofdverblijf te hebben. Daardoor is het gebruik van een dergelijk onderkomen als hoofdverblijf (permanente bewoning) verboden.

Artikel 4. Vaststellen of sprake is van een hoofdverblijf

Om vast te stellen of sprake is van permanente bewoning moet aannemelijk worden gemaakt dat sprake is van een 'hoofdverblijf'. Dit begrip is niet gedefinieerd in het bestemmingsplan. In deze beleidsregels wordt derhalve beschreven op welke wijze aan dit begrip toepassing wordt gegeven.

De hoofdregel is dat het op de weg van het bestuursorgaan ligt om de feiten vast te stellen voor het vermoeden dat het recreatieverblijf in strijd met het bestemmingsplan permanent wordt bewoond. Vervolgens is het aan de overtreder om dit vermoeden te ontkrachten.

Bij de beoordeling of sprake is van gebruik als 'hoofdverblijf' dienen alle bekende feiten en omstandigheden in samenhang te worden beoordeeld. Daarbij kunnen onder meer de volgende bewijsmiddelen worden betrokken. Onderstaande opsomming is niet limitatief. Hierbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat onderstaande bewijsmiddelen niet cumulatief zijn. Er hoeft dus niet aan alle bewijsmiddelen te worden voldaan om aan te tonen dat sprake is van een 'hoofdverblijf'. Per geval dient te worden gezien of het vergaarde bewijs die conclusie kan rechtvaardigen. Onderstaande lijst dient slechts ter illustratie.

Mogelijke bewijsmiddelen

1. Een schriftelijke verklaring van de overtreder waarin hij of zij te kennen geeft het desbetreffende verblijf te gebruiken als hoofdverblijf c.q. voor permanente bewoning.
2. Inschrijving van de overtreder in de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP) op de locatie van het recreatieverblijf of elders.
3. Indien de overtreder elders staat ingeschreven in de BRP: informatie over dit verblijf (is het bijvoorbeeld een zelfstandige woonruimte, of informatie van derden over het gebruik van dit verblijf).
4. Informatie over (de locatie van) de sociale en maatschappelijke activiteiten van de overtreder.
5. Informatie over het woon-werkverkeer van de overtreder.
6. Informatie over het gebruik van het recreatieverblijf door anderen dan de overtreder(s), bijvoorbeeld verhuur aan derden.
7. De constatering van gemeentelijke toezichthouders, de frequentie daarvan en de periode waarin die constatering is gedaan.

8. Informatie van derden over het gebruik van, dan wel de aanwezigheid in de recreatiewoningen van de overtreder. Bijvoorbeeld verklaringen van burens of een parkbeheerder. De mate van objectiviteit is daarbij van belang.
9. De (al dan niet bewoonde) uitstraling van het verblijf.
10. De aanwezigheid van voertuigen die te herleiden zijn naar de overtreder.
11. KvK-inschrijvingen of andere registraties op het adres van het recreatieverblijf.
12. Aanwezigheidsregistraties, zoals slagboomgegevens of een nachregister.
13. De aanwezigheid van een vaste telefoonaansluiting.
14. Gegevens over het gebruik van de vaste telefoonaansluiting.
15. Het stroom-, gas, en/of waterverbruik.
16. Overige verklaringen van de overtreder dan de verklaring als bedoeld onder punt 1.
17. Informatie waaruit volgt dat het recreatieverblijf als eigen woning c.q. hoofdverblijf wordt opgegeven aan de Belastingdienst of andere instanties.
18. Het ontvangen van post op het adres van het recreatieverblijf.
19. Het ontbreken van informatie over een hoofdverblijf elders, bijvoorbeeld als de overtreder niet in staat is om een huurovereenkomst van een hoofdverblijf elders aan te reiken.

Opgemerkt wordt dat voor het gebruik van een recreatieverblijf als hoofdverblijf niet is vereist dat dit gebruik zich voor een lange periode voordoet. Een recreatieverblijf kan immers ook korte tijd als 'hoofdverblijf' worden gebruikt, bijvoorbeeld als tijdelijk hoofdverblijf. Desondanks kan de (lange) duur van het gebruik een aanwijzing zijn voor permanente bewoning. Immers, hoe langer iemand in een recreatieverblijf verblijft, hoe aannemelijker het is dat dit als hoofdverblijf wordt gebruikt.

Artikel 5. Last onder dwangsom

Indien op grond van artikelen 3 en 4 wordt geconstateerd dat sprake is van permanente bewoning in strijd met het bestemmingsplan, wordt een last onder dwangsom opgelegd aan de overtreder(s). Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Beëindigen en beëindigd houden van de overtreiding

De lastgeving is niet alleen gericht op het beëindigen, maar ook op het beëindigd houden van de overtreiding. Dit om te voorkomen dat de overtreder na verloop van tijd opnieuw een recreatieverblijf als hoofdverblijf gaat gebruiken. De last onder dwangsom behoudt derhalve ook na de begunstigingstermijn zijn waarde, omdat deze als stok achter de deur blijft gelden. Afhankelijk van de situatie wordt beoordeeld wanneer de last onder dwangsom kan worden ingetrokken.

Begunstigingstermijn

Bij het opleggen van een last onder dwangsom wordt een begunstigingstermijn van zes maanden gehanteerd.

Deze begunstigingstermijn is naar het oordeel van het bevoegd gezag niet langer dan noodzakelijk om de overtreiding te beëindigen, doch lang genoeg om elders een hoofdverblijf te vinden.

Als uitzondering heeft te gelden dat de overtreder in aanmerking kan komen voor een begunstigingstermijn van 12 maanden, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. de overtreder dient aannemelijk te maken dat hij of zij het desbetreffende recreatieverblijf als hoofdverblijf gebruikt. De overtreder kan dit aannemelijk maken door het aandragen van een **schriftelijke verklaring onderbouwd met bewijsmiddelen** zoals genoemd in artikel 4;
2. de overtreder dient een **plan van aanpak** in, waarin hij of zij concrete en voor de gemeente controleerbare maatregelen opneemt die hij of zij gedurende de begunstigingstermijn aantoonbaar zal gaan uitvoeren om het gebruik van het verblijf als hoofdverblijf te beëindigen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:
 - a. het betrekken van een ander (zelfstandig) hoofdverblijf waar permanente bewoning is toegestaan;
 - b. indien in eigendom, het te koop aanbieden van het recreatieverblijf bij een gecertificeerde verkoopmakelaar;
 - c. zich inschrijven bij een woningstichting;
 - d. zich laten inschrijven in de BRP op een adres waar permanente bewoning wel is toegestaan;
 - e. het adres niet langer als briefadres laten gebruiken;
 - f. het adres laten uitschrijven uit het Kvk-register of andere databases die aan het adres zijn gekoppeld;
 - g. het aantoonbaar structureel in de verhuur brengen van het verblijf.

Het plan van aanpak is bedoeld om overtreders bewust te maken van de acties die zij kunnen en moeten ondernemen om elders een hoofdverblijf te vinden. Dat is hun eigen verantwoordelijkheid.

Hierbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat het opstellen en uitvoeren van een dergelijk plan van aanpak binnen de begunstigingstermijn niet leidt tot de conclusie dat geen sprake meer is van permanente bewoning.

Aan het einde van de begunstigingstermijn zal op basis van alle feiten, omstandigheden en bewijsmiddelen worden beoordeeld of de permanente bewoning is beëindigd. Daarbij kunnen de al dan niet uitgevoerde actiepunten van het plan van aanpak worden betrokken. Het verschil in de duur van de begunstigingstermijn is mede ingegeven door de wens om bekende overtreders te bevoordelen ten opzichte van ontkennende overtreders.

Hoogte van de dwangsom

Als dwangsom geldt in alle gevallen een bedrag van € 30.000,- ineens per overtreder. Deze dwangsom wordt niet onredelijk hoog geacht, doch hoog genoeg om als prikkel te dienen om de overtreding te beëindigen.

Overtreders

Indien twee of meer overtreders eenzelfde recreatieverblijf bewonen, wordt aan alle overtreders gelijktijdig een separate en gelijklopende last onder dwangsom opgelegd.

Voortduren en herhalen van de overtreding

Het verplaatsen van het hoofdverblijf naar een ander recreatieverblijf binnen de gemeente wordt niet als beëindiging van de overtreding beschouwd. In dat geval duurt de overtreding voort en is niet voldaan aan de lastgeving.

Indien een dwangsom is verbeurd en de overtreding voortduurt of wordt herhaald, wordt opnieuw een last onder dwangsom opgelegd. Daarbij wordt het dwangsombedrag verdubbeld.

Afschrift van beleidsregels

Bij een last onder dwangsom wordt een afschrift van deze Beleidsregels bijgevoegd, zodat de overtreder daarvan integraal kennis kan nemen.

Ondersteuning bij beëindigen overtreding

Overtreders dragen de verantwoordelijkheid voor het beëindigen van de onrechtmatige permanente bewoning. Het kan voorkomen dat overtreder geholpen kunnen zijn door in contact te komen met bepaalde instanties zoals Bemoezorg of woningstichtingen. Op verzoek kunnen overtreder door de gemeente in contact worden gebracht met dergelijke instanties. De gemeente vervult daarbij echter geen inhoudelijke of leidende rol.

Artikel 6. Hercontrole, einde van de overtreding en invordering

Indien aan een overtreder een last onder dwangsom is opgelegd, dan is die last onder dwangsom doorgaans gebaseerd op (administratieve) controles, vergaring van informatie en/of beoordeling van belangen en omstandigheden. Na afloop van de geboden begunstigingstermijn dient het bevoegd gezag te controleren of de overtreder aan de lastgeving heeft voldaan. In beginsel dient het bevoegd gezag daarvoor opnieuw (administratieve) controles uit te voeren.

Eenzijds worden strenge eisen gesteld aan de feitenvaststelling en bewijsvergaring voorafgaand aan een invorderingstraject. Anderzijds is met de constatering dat sprake is van permanente bewoning al een deel van de bewijslast vergaard waarop kan worden voortgebouwd.

Indien de feiten en omstandigheden op het moment van de hercontrole niet (wezenlijk) zijn veranderd ten opzichte van de periode waarin het strijdig gebruik is geconstateerd, kan in beginsel worden geconcludeerd dat het strijdig gebruik voortduurt. Vanzelfsprekend ligt het op de weg van het bevoegd gezag om met bewijsmiddelen aan te tonen dat de feiten en omstandigheden niet (wezenlijk) zijn veranderd. Het kan zijn dat daarvoor opnieuw (administratief) onderzoek moet worden uitgevoerd. Het ligt vervolgens op de weg van de overtreder om dat (gemotiveerd) te weerleggen.

Betalingsregeling

Op verzoek van de overtreder kan een betalingsregeling worden getroffen over verbeurde dwangsommen.

Artikel 7. Verdisconteerde omstandigheden

Op grond van artikel 4:84 van de Awb handelt een bestuursorgaan overeenkomstig een 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. Op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 26 oktober 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2840) kunnen ook omstandigheden die bij het opstellen van beleidsregels zijn verdisconteerd, bijzondere omstandigheden zijn die kunnen nopen tot afwijking van die beleidsregels.

Concreet betekent dit dat dergelijke verdisconteerde omstandigheden niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten en in vrijwel elk geval dient te worden beoordeeld of aanleiding bestaat om af te wijken van deze beleidsregels.

Desondanks worden hieronder omstandigheden en belangen beschreven waarmee in ieder geval rekening is gehouden bij het vaststellen van deze beleidsregels. Onder meer onderstaande omstandigheden zijn betrokken bij de beoordeling of al dan niet handhavend wordt opgetreden, alsmede bij de bepaling van de lengte van de begunstigingstermijn en bij de bepaling van de hoogte van de dwangsom. Deze omstandigheden en de daaruit voortvloeiende belangen van de overtreder zijn afgezet tegen het algemeen belang dat is gediend met handhavend optreden. Zij bieden geen aanleiding om af te wijken van deze beleidsregels.

Bij de beoordeling inzake het al dan niet opleggen van een last onder dwangsom kan deze beschrijving als uitgangspunt dienen. Daarbij dient uiteraard te worden gezien of de zich voordoende omstandigheden op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel in een specifiek geval gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

Inschrijving in de BRP

De omstandigheid dat een overtreder op het desbetreffende adres (door de gemeente) is ingeschreven in de BRP, en hij of zij daarbij niet is gewezen op het feit dat ter plaatse niet permanent mag worden gewoond, betekent niet dat die bewoning is toegestaan. Evenmin kan daaraan het vertrouwen worden ontleend dat niet handhavend zal worden opgetreden. Gemeenten zijn immers verplicht om burgers in te schrijven op een door deze burgers opgegeven adres in de gemeente, ook al is dit adres gekoppeld aan een recreatieverblijf. Het feit van inschrijving geeft aldus geen rechten voor permanente bewoning (permanent bewonen blijft in strijd met het bestemmingsplan).

Leeftijd overtreder

De leeftijd van een overtreder biedt geen aanleiding om af te wijken van deze beleidsregels. Zie bijvoorbeeld Ab 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2333).

(On)zelfredzaamheid overtreder

Indien een overtreder zodanig onzelfredzaam is dat hij of zij niet in staat is om de overtreding eigenhandig te beëindigen, kan hij of zij in contact worden gebracht met instanties die hem of haar daarbij kunnen ondersteunen. Daarvan zal echter niet snel sprake zijn, nu deze personen kennelijk in staat zijn om zelfstandig het recreatieverblijf te bewonen. Bij een dergelijke mate van onzelfredzaamheid is de persoon doorgaans bekend bij de gemeente vanwege andere hulptrajecten. De onzelfredzaamheid biedt op zichzelf gezien geen aanleiding om af te zien van handhavend optreden of een langere begunstigingstermijn te bieden. Wel ligt het in de rede dat de gemeente dergelijke situaties nader beschouwd om te bezien of maatwerk nodig is.

Medische conditie overtreder

In beginsel staat de medische conditie van een overtreder niet in de weg aan het (laten) beëindigen van de overtreding c.q. verhuizen naar een woning waar permanente bewoning wel is toegestaan. Zie bijvoorbeeld Ab 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2333), Ab 30 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2672) en Ab 12 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1880). Een termijn van 6 maanden respectievelijk 12 maanden is lang genoeg om, eventueel met hulp van instanties, de overtreding te beëindigen.

Duur van de overtreding

De duur van de overtreding geeft geen aanleiding om niet handhavend op te treden of om een langere begunstigingstermijn te bieden. De begunstigingstermijn van 6 maanden respectievelijk 12 maanden wordt lang genoeg geacht om een vervangend hoofdverblijf te betrekken. Bovendien vindt reeds lange tijd, zowel lokaal als landelijk, berichtgeving plaats over (de aanpak van) permanente bewoning. Het verbod om permanente bewoning van recreatieverblijven dient als algemeen bekend te worden beschouwd. Zodoende hebben overtreders al geruime tijd de gelegenheid gehad om zelf maatregelen te treffen in plaats van het afwachten van een handhavingstraject.

Financiële verplichtingen

De omstandigheid dat een overtreder financiële verplichtingen heeft met betrekking tot de recreatiewoning, zoals bijvoorbeeld een hypotheek of een (langlopende) huurovereenkomst, biedt evenmin aanleiding om af te zien van handhavend optreden. Het verblijf kan immers worden verkocht of verhuurd aan derden.

Financiële situatie

De (slechte) financiële situatie van een overtreder vormt geen grondslag voor het afzien van handhavend optreden. Zie bijvoorbeeld Ab 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2333).

Het niet kunnen vinden van een huurder of koper

Het niet kunnen vinden van een huurder of koper voor het recreatieverblijf is niet vereist voor het beëindigen van de overtreding.

Verhuizen op afstand

De omstandigheid dat door een eventuele verhuizing de reisafstand tot de werklocatie van de overtreder (aanzienlijk) groter wordt, is geen reden om af te zien van handhavend optreden. Zie bijvoorbeeld Ab 30 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2672).

Huisdieren

Het niet mee kunnen verhuizen van huisdieren naar een alternatieve woonruimte is geen reden om af te zien van handhavend optreden. Zie bijvoorbeeld Ab 30 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2672).

Het niet beschikbaar zijn van alternatieve woonruimte

Het niet kunnen vinden c.q. het niet beschikbaar zijn van alternatieve woonruimte vormt geen grondslag voor het afzien van handhavend optreden. Zie bijvoorbeeld Ab 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2333).

Het niet veroorzaken van hinder

Het feit dat de permanente bewoning geen (directe) hinder oplevert voor derden is evenmin een omstandigheid die noopt tot afwijking van deze beleidsregels.

Minderjarige kinderen

De omstandigheid dat minderjarige kinderen woonachtig zijn in een recreatieverblijf vormt geen reden om af te zien van handhavend optreden. Een termijn van zes maanden wordt voldoende geacht om de overtreding te beëindigen.

Artikel 8. Omgevingsvergunning gebruik recreatiewoning voor bewoning

Het college verleent geen medewerking aan aanvragen om een omgevingsvergunning op grond van artikel 4, tiende lid van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De reden hiervoor is dat recreatie en toerisme een belangrijk uitgangspunt zijn van onze gemeente. Roerdalen biedt rust, ruimte, natuur en landschapsschoon. Hiervan willen wij onze bezoekers graag laten genieten. Daarvoor zijn er in onze gemeente een aantal vakantieparken aanwezig. Om deze recreanten een zo goed mogelijke beleving te geven van onze gemeente, is het niet wenselijk om op deze parken permanente bewoning toe te staan. Permanente bewoning van recreatie-objecten leidt namelijk tot verloedering van het park, hinder voor recreanten, aantasting van het buitengebied en overbelasting van lokale voorzieningen. Bovendien worden met het oog op het woningoverschot in onze gemeente nieuwe woonvormen in het buitengebied onwenselijk geacht. In het buitengebied vindt derhalve, evenals in de kernen, geen permanente bewoning plaats van recreatieverblijven.

Artikel 9. Citeertitel en inwerkingtreding

Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als: Beleidsregels onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven Roerdalen 2018.

Deze beleidsregels treden in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

De 'Beleidsregels inzake permanente bewoning van recreatiewoningen in Roerdalen', zoals vastgesteld op 3 augustus 2010, worden ingetrokken.

Aldus vastgesteld op 28 augustus 2018 door

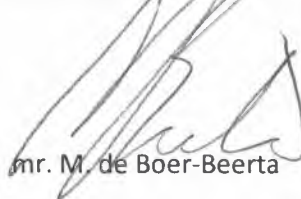
Het college van burgemeesters en wethouders van Roerdalen,

De secretaris



J.J.W.M. L'Ortije

de burgemeester



Mr. M. de Boer-Beerta