Kaders aanpak vitalisering recreatieve locaties

GEMEENTE ASTEN

Inhoudsopgave

Inleiding 1
Kader 1 – strategie 1
1.1. Integrale aanpak 1
1.2. Maatwerk 1
1.3. Informatiepositie 1
1.4. Communicatiestrategie 1
1.5. Verantwoordelijkheid ondernemer 1
Kader 2 – Inrichting van het proces 1
2.1. Stuurgroep 1
2.2. Projectgroep 1
2.3. Financiën 1
Kader 3 – Vitalisering 1
3.1. Algemeen 1
3.2. Analyse recreatieve sector 1
3.3. Pilot: recreatieve locaties 1
3.4. Hoe 1
3.5. Uitkomst 1
3.6. Ontwikkelen 1
3.7. Transformeren 1
3.8. Eindbeeld 1
Kader 4 – Tegengaan van niet-recreatief gebruik 1
4.1. Definitie permanente bewoning 1
4.2. Woonplaatsbeginsel 1
4.3. Handhaving overtreder(s) 1
4.4. Nieuwe gevallen van permanente bewoning 1
4.5. Tijdelijke gedoogverklaring 1
4.6. Handhaving en COVID-19 1
Kader 5 – Spanningsveld tussen verschillende domeinen 1
5.1. Handhaving en Burgerzaken 1
5.2. Burgerzaken en de BAG 1
5.3. Burgerzaken en sociaal domein 1
5.4. Handhaving en sociaal domein 1
5.5. Handhaving en ruimtelijke ordening 1
Bijlage 1 – Gegevens voor de informatiepositie 1
Bijlage 2 – Informatie bewijslast permanente bewoning 1
Bijlage 3 – Preventieve handhaving van 'nieuwkomers' 1
Bijlage 4 – BAG-registratie en recreatie-verblijfsobjecten 1
Bijlage 5 – Overzicht zorgkosten sociaal domein 1
Bijlage 6 - Overige documenten 1

Inleiding

De recreatieve sector van de gemeente Asten trekt jaarlijks vele toeristen/recreanten naar ons buitengebied. Het buitengebied kent dan ook vele recreatieve voorzieningen zoals wandelpaden, ruiterpaden, mountainbikeroutes en diverse horecagelegenheden. Het buitengebied maakt ook deel uit van het natuurgebied "de Grote Peel". Wandelaars, fietsers, natuurliefhebbers en vogelspotters maken daar dan ook dankbaar gebruik van. Naast het divers aanbod van recreatieve voorzieningen in het buitengebied, kunnen recreanten ook genieten van alles wat het centrum van Asten biedt; horecagelegenheden, een divers aanbod van winkels, het museum Klok & Peel, het kasteel in Heusden, een sterrenwacht en nog vele andere toeristische attracties. Onze recreatieve locaties, waaronder vakantieparken, (mini) campings, locaties met aangewezen kampeerplaatsen, hotels en Bed en Breakfast, bieden de recreant/toerist in onze gemeente nachtverblijf. Dit willen we graag zo behouden. We willen er dan ook voor zorgen dat de toerist/recreant in ons buitengebied kan en in de toekomst zal blijven recreëren.

De vitaliteit van de verblijfsrecreatiesector staat echter onder druk, blijkt uit een vitaliteitsscan van de provincie Noord-Brabant (ZKA, 2018). Aan dit onderzoek hebben 199 verblijfs-recreatieve locaties in Noord Brabant meegedaan. Daaruit blijkt dat 35% van de locaties te weinig perspectief en kwaliteit heeft. Hiervan is de oorzaak dat de ligging niet gunstig is en dat er te weinig wordt geïnvesteerd. Op deze locaties is ook sprake van strijdig gebruik (permanente bewoning of huisvesting van arbeidsmigranten) en bij enkele parken zijn vermoedens van ondermijnende criminaliteit. Ook de recreatieve locaties in Asten zijn benaderd voor dit onderzoek. Het is niet bekend of ze aan dit onderzoek hebben meegedaan. Om de vitaliteit van de recreatieve locaties in Asten te bepalen, is het belangrijk om per recreatieve locatie in Asten een dergelijke analyse te maken en waar mogelijk een uitgestoken hand te bieden. Door met ondernemers in gesprek te gaan krijgt de gemeente een beter inzicht in de actuele stand van zaken van deze sector en in de mogelijke knelpunten.

Wel is gebleken dat op diverse recreatieve locaties binnen de gemeente Asten sprake is van niet-recreatief gebruik in de vorm van wonen (permanente bewoning en huisvesting van arbeidsmigranten). Dit heeft een (negatieve) invloed op de aantrekkelijkheid van de recreatiesector en is in strijd met de recreatieve bestemming van de gronden. In 2004 is de beleidsnotitie "permanente bewoning op recreatieverblijven" vastgesteld door de gemeenteraad. Om uitvoering te geven aan dit beleid is er ook een plan van aanpak opgesteld om actief te handhaven op permanente bewoning. Het enkel inzetten op handhaving leidt echter niet tot het gewenste resultaat om ondernemers te bewegen vooral te investeren in hun recreatiebedrijf en het aanbieden of toelaten van niet-recreatief gebruik te staken.

De problematiek op recreatieve locaties is complexer dan het lijkt en raakt verschillende domeinen binnen de gemeente. We willen dit beleidsvraagstuk dan ook vanuit een integrale wijze benaderen, om zodoende te bezien of er meerdere passende mogelijkheden zijn om de recreatiesector van de gemeente Asten te faciliteren, niet-recreatief gebruik tegen te gaan en andere ongewenste nevenactiviteiten te beëindigen of te voorkomen.

Onze doelstelling is om een duurzaam, veilig, leefbaar en kwalitatief recreatief aanbod in de gemeente Asten te realiseren en te behouden. Deze doelstelling past binnen onze Toekomstagenda Asten 2030, waarin de transformatie van het

buitengebied als opgave is gesteld. Ons streven is om samen met de recreatieondernemers en andere betrokkenen te werken aan innovatie, herstructurering en veiligheid en leefbaarheid. Onze focus ligt op het in beeld brengen van de vitaliteit van de recreatieve locaties binnen de gemeente Asten. Op de recreatieve locaties waar het recreatief karakter laag is of daalt willen we dit laten herstellen en niet-recreatief gebruik beëindigen en tegengaan.

In dit document worden de kaders beschreven voor de aanpak van de vitalisering van recreatieve locaties[1] binnen de gemeente Asten. In deze kaders wordt ingegaan op onze strategie, de inrichting van het proces, vitalisering, het tegengaan van niet-recreatief gebruik en de spanningsvelden tussen de verschillende domeinen.

[1] Vakantieparken, (mini) campings, locaties met aangewezen kampeerplaatsen, hotels en Bed en Breakfast en vergelijkbare locaties waar recreatief nachtverblijf wordt aangeboden.

Kader 1 – strategie

In de inleiding is beschreven welke doelstelling wij voor ogen hebben. Om dit doel te kunnen bereiken beschrijft dit kader de uitgangspunten voor onze strategie. Deze uitgangspunten zijn als volgt: een integrale aanpak, maatwerk, een gedegen informatiepositie, een deugdelijke communicatiestrategie en de ondernemer is verantwoordelijk. Deze uitgangspunten worden in dit kader nader toegelicht en vormen ook de basis vormen voor de andere kaders in dit document.

1.1. Integrale aanpak

Onze integrale gedachte betekent dat we het beleidsvraagstuk rondom de recreatieve locaties benaderen vanuit onze kerntaken rondom economie, ruimte, openbare orde en veiligheid, sociaal domein, en volkshuisvesting. Deze domeinen bieden ons de mogelijkheden om de meervoudige problematiek op recreatieve locaties aan te pakken en te voorkomen.

1.2. Maatwerk

Indien is geconstateerd dat het recreatief gehalte laag is op een locatie die bestemd is voor recreatieve doeleinden, wordt bezien welke aanpak wenselijk is. Er is namelijk geen standaard-aanpak te benoemen. Dit is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de omvang van de recreatieve locatie, de hoeveelheid overtredingen, de eigendomsconstructie en de actieve medewerking van de overtreder om de overtreding te beëindigen. Maatwerk is dus wenselijk. De inhoud en omvang van het plan is afhankelijk van de problematiek die heerst op de recreatieve locatie.

Het plan van aanpak bevat ten minste de volgende punten:

- Toekomstperspectief – recreatief of andere economische pijler;
- Gebruik: recreatief of niet-recreatief gebruik;
- Bebouwing: stacaravans, bungalows of plaatsen voor toeristisch; kamperen, maatvoering bebouwing;
- Ruimtelijke kwaliteit: verzorgd of verpauperd;
- Exploitatie: kampeerplaatsen of verblijfsobjecten kortdurend of per jaar verhuurd;
- Eigendomssituatie: terreinen in eigendom/pacht bij een ondernemer of een vve;
- Voorzieningen: het al dan niet aanwezig zijn van recreatieve voorzieningen;
- Ontwikkelingsstrategie bij recreatieve pijler;
- Communicatiestrategie;
- Handhavingsstrategie en termijnen bij andere economische pijler;
- Integrale samenwerking.

1.3. Informatiepositie

Een gedegen aanpak van de problematiek op de recreatieve locaties vergt een goede en duidelijke informatiepositie. Dit betekent dat actief informatie moet worden verzameld en signalen tijdig gesignaleerd moeten worden. Dit dient te gebeuren door de afdelingen die de benodigde informatie tot hun beschikking hebben. Daarnaast kunnen ook gegevens worden opgevraagd bij externe partijen/instanties indien dit noodzakelijk is voor het doel.

Voor ieder plan van aanpak is het dus noodzakelijk dat de informatiepositie op orde is en dat eventuele signalen tijdig gesignaleerd worden. Zodoende kan deze informatie gebundeld worden in het plan van aanpak en kan de strategie worden bepaald.

In bijlage 1 is een lijst opgenomen van benodigde informatie om een geschikt plan van aanpak te kunnen schrijven. Afhankelijk van de problematiek op de recreatieve locatie kan het zijn dat er meer of minder informatie benodigd is.

Borgen informatiepositie
Om een sterke informatiepositie te waarborgen dienen er afspraken te worden gemaakt, die zien op verzamelen en delen van informatie. Op de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Uitvoeringswet AVG (UAVG) en verschillende sectorale wetten van toepassing. Informatie-uitwisseling vindt plaats binnen de geldende wettelijke kaders. Aanwending van deze gegevens vindt uitsluitend plaats ten behoeve van een goede vervulling van de publieke taak, te weten het houden van toezicht op naleving van regelgeving en het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de gemeente.

Informatie verzamelen en delen
In het schema hieronder wordt weergegeven welke afdeling of (externe) partij voor welke informatievergaring verantwoordelijk is, dan wel deze informatie tot zijn beschikking heeft.

Eigendomsconstructies	Jurist LHV
Informatie over naleving Bestemmingsplan	Toezichthouders
Brandveiligheid	Veiligheidsregio Zuid-Oost-Brabant
BRP	Medewerker burgerzaken
Nachtregister	Toezichthouders/politie
Sociaal domein	Medewerker sociaal domein
Veiligheid	Medewerker LHV/ondermijning Medewerker OOV
Lopende handhavingsprocedures	Jurist LHV
Toeristenbelasting	Medewerker financiën
BAG-registratie	Medewerker BAG
Economische ontwikkeling	Medewerker toerisme en recreatie
Te ontwikkelen initiatieven	Medewerker ruimtelijke ordening

Om het doel van een gedegen aanpak te bereiken, is het noodzakelijk dat deze informatie binnen de organisatie wordt gedeeld en waar nodig en mogelijk ook buiten de organisatie. Dit heeft ook als doel de integrale samenwerking te bevorderen en een totaalbeeld te creëren over de aanwezige problematiek op de recreatieve locaties. Zodoende blijft iedereen op de hoogte van de ontwikkelingen en kan worden bezien of een bepaalde aanpak recht doet aan het doel dat we voor ogen hebben. Iedere afdeling en partner zal de informatie verstrekken die nodig is om de samenwerking effectief en efficiënt te laten verlopen, met inachtneming van de wettelijke bepalingen en verplichtingen. Daarbij is sprake van maatwerk; per casus wordt bekeken welke gegevens gedeeld kunnen en moeten worden om het doel te bereiken. We zullen verder ook gebruik maken van de bestaande samenwerkingsverbanden om informatie op te halen en te delen.

Dossiervorming
Voor een goede informatiepositie is goede dossiervorming cruciaal. De gegevens die worden verzameld moeten worden vastgelegd.

Ook voor de documentatie van de gegevens geldt dat de geldende wet- en regelgeving omtrent de verwerking van persoonsgegevens in acht moet worden genomen. Dit betekent onder meer dat enkel de gegevens die noodzakelijk en relevant zijn voor de aanpak en het omschreven doel worden opgeslagen, en dat

deze niet langer bewaard worden dan strikt noodzakelijk. Daarnaast wordt de toegang tot de gegevens beperkt tot degenen die noodzakelijkerwijs kennis moeten nemen van de informatie. Op deze wijze wordt ook de veiligheid van de gegevens gewaarborgd.

1.4. Communicatiestrategie

Indien in beeld is gebracht welke problematiek (lees ook: overtredingen) er op de recreatieve locatie aanwezig is, dient een plan van aanpak te worden opgesteld. Hierbij is het onder andere belangrijk dat wordt bekeken welke communicatiestrategie gehanteerd wordt.

Eén gemeente, één boodschap
Veelal zijn er verschillende personen betrokken bij de aanpak van de problematiek op de recreatieve locaties. Het is daarbij belangrijk dat we vanuit de verschillende taakvelden eenduidig communiceren richting de parkeigenaar en eigenaar en/of gebruikers van de recreatieverblijven over de volgende punten:

- Het toekomstperspectief en het beoogde doel;
- Bij constateringen van overtredingen is het uitgangspunt dat er wordt gehandhaafd.
- De verantwoordelijkheid voor het beëindigen en beëindigd houden van de overtreding ligt bij de overtreders zelf. Dit zijn veelal de parkeigenaar en de gebruikers van verblijfsobjecten. Dit dient dan ook duidelijk naar de betreffende personen te worden gecommuniceerd.
- De gemeente is niet verantwoordelijk in het voorzien van nieuwe huisvesting voor permanente bewoners. We kunnen daarin hooguit een begeleidende rol spelen.

Uitgangspunt: open communicatie
We willen inzetten op open communicatie richting de eigenaar van de recreatieve locatie, om een goede samenwerking te bewerkstellingen. Zodoende kan ook de communicatie richting de andere overtreders (de gebruikers van de recreatieverblijven) via de eigenaar geschieden. De gemeente bepaalt het handhavingstraject en de verantwoordelijkheid om de overtredingen te beëindigen ligt bij de parkeigenaar, die ook overtreder is. Om de parkeigenaar te bewegen zijn verantwoordelijkheid te nemen is het belangrijk dat wordt nagedacht over een gepaste communicatiestrategie.

Onderstaand worden twee communicatiestrategieën beschreven, die het uiterste zijn van elkaar. Daarbinnen is er bewegingsruimte om een andere strategie te kiezen. Dit is natuurlijk ook afhankelijk van de opstelling van de overtreder. Hierbij passen we de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) toe. Een overtreder die moedwillig is om de overtreding te beëindigen en dit ook effectief laat zien in de praktijk, wordt anders behandeld dan de overtreder die de overtreding blijft begaan.

Strategie 1 – transparantie richting eigenaar (in gesprek gaan)
Het opbouwen van een goede relatie met de eigenaar van de recreatieve locatie en beheerders kan een onderdeel zijn van een effectieve strategie.[2] Hoewel de eigenaar veelal ook zelf de overtreder is, kan het wel wenselijk zijn om eerst in gesprek te gaan met de parkeigenaar over de geconstateerde overtredingen, alvorens een handhavingstraject wordt opgestart. Zodoende wordt er transparant en duidelijk in de eerste fase gecommuniceerd over de constateringen op zijn park

[2] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking voor gemeenten; meer grip op vakantieparken*, 2019, p. 9.

en wat de gemeente daartegen van plan is. Ook kan in dit gesprek met de eigenaar het toekomstperspectief voor het park worden besproken, voor als de handhavingstrajecten klaar zijn. Dit kan bijvoorbeeld ook een andere vorm zijn van recreatie, die past binnen de Toekomstvisie Asten 2030. Een dergelijk voorstel kan dan met het bestuur worden besproken. Kanttekening daarbij is wel dat op de locatie de overtredingen worden beëindigd en beëindigd blijven.

Strategie 2 – eenzijdig optreden (direct optreden)
In deze strategie staat het eenzijdig optreden door de gemeente centraal. Hierbij wordt dus direct ingezet op handhaving van de overtredingen. Deze strategie wordt ingezet wanneer op de recreatieve locatie verschillende vormen van overtredingen worden geconstateerd en het vermoeden bestaat dat op het park sprake is van ondermijnende criminaliteit. Er is dus sprake van een zodanige aantasting van de veiligheid en leefbaarheid van inwoners/recreanten dat direct handhavend optreden noodzakelijk is. De overtredingen op de locatie dienen dus eerst te worden beëindigd, alvorens in gesprek wordt gegaan met de eigenaar over het eventuele toekomstperspectief voor het park. Dit heeft dan immers niet direct de prioriteit. In deze strategie wordt hooguit vooraf of achteraf, afhankelijk van de geconstateerde overtredingen, gecommuniceerd over het handhavingstraject.

Andere communicatiestrategieën
- Informatief stuk publiceren in het Peelbelang;
- Informatief stuk op website van de recreatieve locatie;
- Organiseren van een informatieavond;
- Uitnodigen voor een gesprek op het gemeentekantoor;
- Algemene informatieve brief schrijven voor gebruikers;

In het plan van aanpak moet dus worden beschreven welke communicatiestrategie(en) gehanteerd worden. Ook dit kan per recreatieve locatie verschillend zijn.

1.5. Verantwoordelijkheid ondernemer

Het uitgangspunt is dat we samen met de ondernemer de problematiek op de recreatieve locaties willen oppakken. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het recreatiebedrijf en het realiseren van een toeristisch recreatief product ligt echter bij de ondernemer. Daarbij dient hij zich te houden aan de geldende wet- en regelgeving. Indien de gemeente constateert dat dit niet het geval is, draagt de ondernemer de verantwoordelijkheid om de overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden. Indien de ondernemer zijn recreatiebedrijf wil omvormen of wil innoveren om een aantrekkelijk toeristisch product te kunnen behouden, dat voldoet aan de huidige vraag in de markt, dan kan met de gemeente worden bekeken wat mogelijk is. Waar mogelijk willen we met de recreatieondernemers nadenken over mogelijkheden om een vitale recreatieve sector in Asten te creëren en te behouden. In kader 3 wordt dit nader uitgewerkt.

Kader 2 – Inrichting van het proces

In het eerste kader is opgenomen dat een integrale aanpak het uitgangspunt vormt voor onze strategie. Om deze integrale aanpak te bewerkstelligen en in het proces te borgen wordt intern een stuurgroep en een projectgroep opgericht. In dit kader wordt uitgewerkt welke afdelingen en medewerkers van de gemeente betrokken zijn bij onze beoogde integrale aanpak en wordt de rol van de stuurgroep en de projectgroep nader toegelicht.

2.1. Stuurgroep

Er wordt een stuurgroep opgericht voor de aanpak van de recreatieve locaties in de gemeente Asten. Deze stuurgroep beslist over de keuzes die worden gemaakt voor elk plan van aanpak afzonderlijk, zoals bijvoorbeeld de communicatiestrategie en de handhavingsstrategie. Deze beslissingen worden door de stuurgroep afgestemd met het bestuur. De stuurgroep evalueert ook de voortgang van het algehele project, zowel op inhoud als proces.

2.2. Projectgroep

Naast de stuurgroep wordt er een projectgroep opgericht. De samenstelling is afhankelijk van de problematiek op de recreatieve locatie. Het is namelijk niet voor elke locatie nodig om alle afdelingen te betrekken. Hierin worden keuzes gemaakt. Met de oprichting van een projectgroep wordt beoogd de integrale samenwerking te bevorderen.

Het is wel belangrijk om vooraf in beeld te hebben welke afdelingen, gelet op hun takenpakket, betrokken zijn bij de aanpak van de recreatieve locaties. Dit betreft de volgende afdelingen:

- Team Leefbaarheid, Veiligheid en Handhaving
- Team Sociaal domein (inclusief het sociaal team)
- Team Dienstverlening
- Team Ruimtelijke ordening
- Team Vergunningen
- Team Financiën

Elke afdeling dient dus ten minste één medewerker beschikbaar te stellen die aan de slag gaat met de aanpak van de recreatieve locaties en contactpersoon wordt voor de coördinator van de projectgroep.

Rol projectgroep:

- delen van informatie/signalen en kennis;
- bespreken van individuele casussen en de integrale aanpak;
- onderling uitvoering afstemmen en afspraken maken;
- inhoud van individuele plannen van aanpak bespreken;
- De gekozen aanpak evalueren.

2.3. Financiën

Voor de aanpak van de problematiek op de recreatieve locaties is voor drie jaar budget vrij gemaakt. De inzet van extra mensen is ook geborgd in het budget. Voor dit project wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de inzet van interne medewerkers.

Kader 3 – Vitalisering

Asten is als recreatiegemeente erg aantrekkelijk voor verblijfsrecreanten en onze inwoners, o.a. vanwege het landelijke gebied met mooie natuurgebieden als het Nationaal Park De Groote Peel, het Museum Klok & Peel, hotels, vakantieparken, kleinschalige campings, mooie fiets- en wandelroutes, de vele evenementen en een gezellig centrum. Recreatie en toerisme is daarmee een belangrijke pijler in onze Toekomstagenda Asten 2030 en van groot belang voor de gemeente Asten.

3.1. Algemeen

De recreatiesector van Asten kent een aantal hele goede recreatievoorzieningen. Deze zijn belangrijk voor de toekomst van de verblijfsrecreatie in de gemeente en in de regio. Deze sector levert een belangrijke bijdrage in de economie en werkgelegenheid. Daarnaast biedt het toeristisch-recreatief voorzieningenniveau een bijdrage aan de leefbaarheid en de vrijetijdsmogelijkheden van onze inwoners. Tenslotte is recreatie en toerisme belangrijk voor het imago van onze gemeente en is een goed voorzieningenniveau een belangrijke vestigingsvoorwaarde voor nieuwe inwoners en bedrijven. Duidelijk dus dat deze sector heel belangrijk is voor de welvaart en het welzijn van de gemeente. Maar het is ook een sector die onder druk staat. Niet alleen door de huidige corona-maatregelen, maar ook doordat uit onderzoek is gebleken dat het huidige aanbod aan recreatievoorzieningen niet altijd correspondeert met de vraag uit de markt. Sommige recreatieve locaties staan er minder gunstig voor dan andere bedrijven waardoor de vitaliteit van de hele sector onder druk kan komen te staan. Daar willen we, samen met recreatieondernemers, mee aan de slag. Maar waar letten we dan op? Wanneer is een park vitaal? Wanneer is de kwaliteit voldoende, goed of juist slecht? Wanneer zijn er zorgen over het toekomstperspectief? Met een analyse van de recreatieve sector, zowel in de verblijfsrecreatie als in de dagrecreatie, brengen we in kaart hoe de sector er voor staat en wat de belangrijkste opgaven zijn.

3.2. Analyse recreatieve sector

We maken een analyse van de totale recreatieve sector. Dit begint bij het in beeld brengen van het recreatieve aanbod in Asten. Van daaruit voeren we gesprekken met recreatieondernemers. De analyse biedt inzichten in de vitaliteit van de sector en vormt daarmee belangrijke input voor het actualiseren van de vigerende beleidsnotitie “Uitvoeringsprogramma recreatie en toerisme 2007 – 2010 gemeente Asten”. Bij deze actualisatie gaan we ons richten op een stimulerende aanpak om samen met recreatieondernemers in te spelen op ontwikkelkansen voor de sector. Dit betekent dat wij, in overleg met de sector, willen stimuleren dat er geïnvesteerd wordt in de kwaliteitsverbetering en verbreding van het toeristisch aanbod. Dit kan door ruimte en duidelijkheid te bieden aan de sector door een helder beleid neer te zetten, door actuele bestemmingsplannen, door een stimulerende houding, servicegerichtheid en stimulering van initiatieven en samenwerkingsinitiatieven en door als gemeente projecten aan te jagen in samenwerking met de sector. De actualisatie van het toeristisch-recreatief beleid willen we uitvoeren in 2022.

Om in 2021 al een start te kunnen maken met de voorliggende aanpak, willen we een pilot starten met recreatieve locaties van enige omvang.

3.3. Pilot: recreatieve locaties

Bij de analyse van de recreatieve locaties is het belangrijk om niet alleen te kijken naar de planologische situatie, maar ook naar de economische situatie. Hieronder lichten wij een aantal vragen toe die beantwoord moeten worden in de analyse.

In hoeverre sluit het aanbod en de voorzieningen op een recreatieve locatie aan bij de huidige of de te verwachten vraag uit de markt. Als uit de analyse blijkt dat het aanbod niet (meer) aansluit bij de vraag, dan kan er een toekomstgesprek plaatsvinden met de ondernemer. In dat gesprek verkennen we het toekomstbeeld van de ondernemer. Uiteindelijk bepaalt de ondernemer. Wil ik investeren? Ga ik investeren? Ga ik zo door of wil ik transformeren? Die beslissing ligt volledig bij de ondernemer.

Een andere vraag is of het recreatief perspectief aansluit bij een goede ruimtelijke ordening. De ene recreatieve locatie heeft zelfstandig een aantrekkende werking, terwijl een andere locatie hoofdzakelijk overnachtingen geboekt krijgt omwille van het gebied waarin het gelegen is. Een recreatieve locatie, omringd door publiekstrekkers zoals een pretpark of een recreatiegebied, heeft meer aantrekkende werking dan een recreatieve locatie die in de buurt geen publiekstrekkers heeft. Dit staat nog los van de concurrentiepositie die een recreatieve locatie kan hebben in een bepaalde regio.

3.4. Hoe

Een analyse van de totale recreatieve sector kunnen we niet alleen. Natuurlijk gaat dit in samenspraak met de betreffende recreatieondernemer. In meerdere gesprekken halen we het ontwikkelperspectief naar boven. Mede op grond van de landelijke, regionale en lokale recreatieve kansen en ontwikkelingen, kan de ondernemer in overleg met de gemeente, tot een ontwikkelingsperspectief komen. Hierbij kan tevens gebruik worden gemaakt van de deskundigheid van marktpartijen, brancheorganisaties en overige deskundigen.

3.5. Uitkomst

De uitkomst van de analyse is inzicht in de vitaliteit van de recreatieve voorzieningen in Asten. Met dit inzicht kunnen onze recreatieve voorzieningen in 3 categorieën worden ingedeeld:

Categorie 1: vitale recreatieve voorzieningen, met een hoge kwaliteit en veel toekomstperspectief;

Categorie 2: recreatieve voorzieningen in de middenmoot, waar de kwaliteit en toekomstperspectief onder druk staan;

Categorie 3: niet-vitale recreatieve voorzieningen, waar kwaliteit en toekomstperspectief ontbreekt.

De recreatieve voorzieningen in categorie 1 leveren een belangrijke bijdrage aan de economische vitaliteit van de sector en hebben voldoende toekomstperspectief.

Van de recreatievoorzieningen in categorie 2 waar de recreatiefunctie onder druk staat, kijken we met de ondernemer welke ontwikkelperspectieven hij ziet en wat hij wil doen naar de toekomst toe.

Bij de niet-vitale recreatievoorzieningen in categorie 3 die geen recreatieve functie meer hebben en hiertoe ook geen ontwikkelperspectief zien, kijken we met de ondernemer naar andere mogelijke functies. Wil de ondernemer doorgaan met de recreatiefunctie of transformeren?

Deze aanpak biedt ondernemers perspectief in twee richtingen:
- Het perspectief om te ontwikkelen: ruimte voor groei;
- Het perspectief om te transformeren: ruimte voor functiewijziging.

3.6. Ontwikkelen

Ondernemers die willen vernieuwen en investeren in de recreatieve functie, krijgen kansen en ruimte om dit mogelijk te maken. Natuurlijk wel onder voorwaarden die we samen met de sector bepalen. Vernieuwing en uitbreiding gaan vaak hand in hand omdat consumenten tegenwoordig meer ruimte, gemak en privacy wensen en omdat uitbreiding vaak nodig is om de omzet en het investeringsvermogen op peil te houden.

3.7. Transformeren

Dit betekent het omvormen van een recreatieve voorziening naar een andere bestemming en/of het stoppen van de recreatiefunctie. Samen met de ondernemer gaan we kijken welke andere functies op de locatie passend zijn.

3.8. Eindbeeld

Uiteindelijk gaat het erom dat bewoners en toeristen kunnen genieten van een hoogwaardig toeristisch-recreatief product in Asten en door hun bestedingen een economische impuls geven aan de sector. Minder kwalitatieve recreatieve locaties bedreigen de aantrekkelijkheid van de recreatieve sector en staan steeds vaker onder druk. Op die locaties vindt veel gebruik plaats in strijd met het bestemmingsplan (permanente bewoning). Uit de praktijk is ook gebleken dat verloederde parken criminaliteit en andere ondermijnende praktijken in de hand werken. Om het verder ‘afglijden’ van die recreatieve voorzieningen te voorkomen, treden we waar nodig handhavend op tegen dergelijke situaties.

Kader 4 – Tegengaan van niet-recreatief gebruik

De inzet van handhaving kan één van de belangrijkste succesfactoren zijn voor het project. Immers handhaving kan eigenaren/ondernemers met een recreatieve locatie waarin het huidig gebruik in strijd is met de bestemming, 'stimuleren' om verder in gesprek te treden en na te denken over de bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden. In die zin zetten we handhaving dus in als middel en niet als doel. Handhavingstrajecten zullen dan ook zorgvuldig en strategisch worden ingezet. Bij constateringen van overtredingen wordt door de gemeente Asten voor alle toezicht- en handhavingstaken met betrekking tot de omgevingstaken de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) toegepast. Dit is vastgesteld door het college.

Permanente bewoning is een veelvoorkomende overtreding op onze recreatieve locaties. Hierdoor daalt het recreatief gehalte op de betreffende locaties. We willen dan ook dit niet-recreatief gebruik tegengaan. In dit kader worden een aantal uitgangspunten benoemd die in acht worden genomen bij constatering van permanente bewoning.

4.1. Definitie permanente bewoning

Wat wordt nu feitelijk bedoeld met de term permanente bewoning? De term wekt vaak verwarring bij gemeenteambtenaren, bestuurders, maar ook zeker bij gebruikers van recreatieverblijven. De term 'permanente bewoning' wekt namelijk de suggestie dat sprake moet zijn van bewoning gedurende een langere periode. Echter is de termijn waarop dit gebeurt niet relevant. Wat aangetoond moet worden, is het gebruik van een recreatieverblijf/camper/stacaravan als woonruimte/hoofdverblijf. Dat gebruik is immers in strijd met de recreatieve bestemming: het is immers geen recreatief gebruik.

Aan wat voor gebruiksvormen kan men denken die niet vallen onder recreatief gebruik:

- Huisvesting van arbeidsmigranten;
- Gebruiken van het recreatieverblijf als hoofdwoonverblijf;
- Tijdelijk bewonen in afwachting van een huurwoning of nog te bouwen koopwoning;
- Tijdelijk bewonen in geval van een calamiteit; bijvoorbeeld brand in woning of relationele problemen;
- Huisvesting van studenten en stagiaires.

De term 'permanente bewoning' wordt in de handhavingspraktijk dus eigenlijk gebruikt als een verzamelterm voor alle vormen van strijdig gebruik (bewonen), die niet vallen onder recreatief gebruik van de grond.[3] In bijlage 2 is opgenomen welke gegevens benodigd zijn voor de bewijslast van permanente bewoning.

4.2. Woonplaatsbeginsel

De mogelijkheid bestaat dat een persoon op een recreatieve locatie woont, maar ingeschreven staat bij een andere gemeente. Het uitgangspunt is dat direct contact wordt gelegd met de betreffende gemeente om de verantwoordelijkheid over deze personen weer op zich te nemen.

[3] P.W.M. de Laat, Permanente bewoning van recreatiewoningen, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2013, p. 6.

4.3. Handhaving overtreder(s)

Het uitgangspunt is dat de eigenaar van het verblijfsobject wordt aangeschreven, zodat wordt voorkomen dat de eigenaar opnieuw het verblijf verhuurt voor permanente bewoning. Indien de last namelijk rechtmatig is opgelegd en de eigenaar opnieuw het verblijfsobject verhuurt voor permanente bewoning, dan wordt er onmiddellijk een last onder dwangsom verbeurt. Daarnaast kan een uitzendbureau of bemiddelaar die het recreatieverblijf huurt voor de huisvesting van arbeidsmigranten ook worden aangeschreven.

In bepaalde gevallen kan het daarnaast nodig en effectief zijn om de individuele gebruiker van het verblijfsobject aan te schrijven. Hier kan een keuze in worden gemaakt.

Zodoende is het voor alle overtreders duidelijk dat permanente bewoning op de recreatieve locaties in de gemeente Asten niet is toegestaan en dat de overtreding binnen een redelijke termijn beëindigd moet worden. Deze manier van aanschrijving legt dus de verantwoordelijkheid om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden bij alle betrokken partijen.

4.4. Nieuwe gevallen van permanente bewoning

Het uitgangspunt is dat we nieuwe gevallen van permanente bewoning willen voorkomen. Dit betekent dat we bij nieuwe gevallen direct het handhavingstraject opstarten, middels het opleggen van een (preventieve) last onder dwangsom. In bijlage 3 is uitgewerkt in welke situaties een preventieve last kan worden opgelegd. Voor de bestaande gevallen wordt in het plan van aanpak ingegaan op het handhavingstraject.

4.5. Tijdelijke gedoogverklaring

Naar verwachting gaan we ook personen aantreffen die wonen op een recreatieve locatie met een tijdelijke gedoogverklaring. In de beleidsnotitie "Permanente bewoning op recreatieverblijven" (2010) wordt gesproken over 'overbruggingshuisvesting'. De beleidsnotitie geeft het college van burgemeester en wethouders de ruimte om in incidentele gevallen een tijdelijke gedoogverklaring te verlenen voor het verbod van permanente bewoning op een recreatieve locatie. De maximale duur die hieraan verbonden is bedraagt negen maanden. Daarnaast zijn er de volgende voorwaarden aan verbonden:

- Er moet sprake zijn van aantoonbaar dringende omstandigheden die het noodzakelijk maken om tijdelijk in een recreatieverblijf te wonen. Als dringende omstandigheden wordt slechts beschouwd:
    - Echtscheidingskwesties waarbij het noodzakelijk is dat een van beide personen (tijdelijk) een andere woonruimte betrekt;
    - Situaties waarbij een woning door een calamiteit tijdelijk niet bewoond kan worden (brand-, water of stormschade);
    - Situaties van overbruggingshuisvesting; aanvrager moet aantonen dat hij binnen 9 maanden in aanmerking komt voor een reguliere woning.
- Het recreatieverblijf moet voldoen aan de eisen van (brand-)veiligheid voor de functie wonen.
- Aanvrager moet aantonen dat de verhuurder instemt met het tijdelijk bewonen van het recreatieverblijf.

De beoordeling van aanvragen om een tijdelijke ontheffing van het verbod op permanente bewoning is voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders.

Wijziging beleidsnotitie
Een recreatieve locatie is echter bedoeld voor recreatie. We willen dan ook de voorwaarden aanscherpen. De aanvrager dient namelijk aan te tonen dat hij alle opties heeft verkend die er zijn, alvorens hij een gedoogverklaring aanvraagt. De eerste toets dient dus te zijn dat de aanvrager dient aan te tonen dat er is gekeken naar andere woonoplossingen en dat deze er niet zijn. Indien deze eerste verkenning door de aanvrager niet heeft plaatsgevonden, dient een gedoogverklaring te worden afgewezen. Zodoende willen we bereiken dat enkel in overmacht-situaties de recreatieve locaties worden gebruikt voor tijdelijke woonoplossingen.

Daarnaast is de huidige duur van een tijdelijke ontheffing ook onredelijk lang. Gelet op het feit dat permanente bewoning op vakantieparken onwenselijk is moet de termijn dat personen op het park verblijven in zogenaamde pauzewoningen zo kort mogelijk zijn. We willen de termijn van een tijdelijke ontheffing terugdringen naar vier maanden. Zodoende worden mensen ook gedwongen om actief een andere woning te zoeken. Omdat in bepaalde situaties het kan voorkomen dat vier maanden niet toereikend is, wordt er een verlengingsmogelijkheid aan toegevoegd van maximaal 6 maanden. Daarbij gelden wel als voorwaarden dat de noodzaak wederom moet worden aangetoond, dat er in de tussentijd is gekeken naar andere woonoplossingen, dat er concreet zicht is op een legale woonsituatie en dat de parkeigenaar toestemming heeft gegeven. Dit onderwerp zal apart in een voorstel worden uitgewerkt.

4.6. Handhaving en COVID-19

Minister van Veldhoven heeft in haar kamerbrief van 3 april 2020 aandacht besteed aan handhaving op permanente bewoners in de COVID-19 periode. Hierbij roept zij gemeenten op om in deze uitzonderlijke tijd goed te kijken naar de nut en noodzaak van het 'nu' handhaven op permanente bewoning. De menselijke maat in handhaving is in periode belangrijker dan ooit en voorkomen moet worden dat mensen op straat belanden, aldus de Minister.[4]

Wij zullen per situatie bekijken of COVID-19 een reden is om niet direct het handhavingstraject op te starten bij de bestaande gevallen. Het uitgangspunt is dat we het handhavingstraject opstarten en dat we eventueel rekening houden met een ruimere begunstigingstermijn. Bij nieuwe gevallen speelt COVID-19 geen rol.

[4] Minister voor Milieu en Wonen, S. van Veldhoven – Van der Meer, kamerbrief over stand van zaken actie-agenda vakantieparken, Den Haag: 3 april 2020.

Kader 5 – Spanningsveld tussen verschillende domeinen

De problematiek op recreatieve locaties, raakt verschillende domeinen binnen de gemeente. Daarvoor willen we intern een gedegen integrale samenwerking realiseren. We weten echter dat in de praktijk tussen die verschillende domeinen, mede gelet op de uitvoering van wet- en regelgeving, spanningsvelden bestaan. Deze spanningsvelden kunnen de integrale aanpak belemmeren. In dit kader worden de spanningsvelden toegelicht en wordt beschreven hoe we daarmee omgaan.

5.1. Handhaving en Burgerzaken

Er bestaat in de praktijk een spanningsveld tussen de Wet basisregistratie personen en de bestemmingsplanbepalingen van de gemeente Asten voor de recreatieve locaties. Wonen op deze locaties is namelijk verboden, maar de gemeente schrijft personen wel in op deze locaties in de basisregistratie personen (hierna: de BRP). Dit brengt in de praktijk een spanningsveld met zich mee.

Op grond van artikel 2.4 van de Wet basisregistratie personen is een gemeente verplicht om een persoon in de BRP in te schrijven indien de betreffende persoon rechtmatig verblijf geniet, niet in de BRP is ingeschreven en naar verwachting gedurende een half jaar ten minste twee-derde van die tijd in Nederland verblijf zal houden.

Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van rechtmatig verblijf wordt geen rekening gehouden met de gebruiksbepalingen uit het bestemmingsplan. Bij deze beoordeling mag de gemeente niet toetsen of er op het gegeven adres wel of niet gewoond mag worden op basis van het bestemmingsplan. Sterker nog, de gemeente is gehouden de persoon op het opgegeven adres in te schrijven, ook al is duidelijk dat er niet op dat adres gewoond mag worden volgens het bestemmingsplan.

Dit spanningsveld kunnen we verklaren door te kijken naar het doel van de Wet basisregistratie personen. Het doel van de wet is namelijk om de overheid te voorzien van adequate, juiste en volledige informatie omtrent de woon- en verblijfplaats van haar burgers. De wet basisregistratie personen heeft niet tot doel om met het bestemmingsplan strijdig gebruik tegen te gaan. De gemeente heeft daarvoor het bestemmingsplan om hiertegen te handhaven. Eigenaren zijn ook niet aan te merken als belanghebbende bij inschrijving van ‘recreanten’ op het adres van de recreatieve locatie.

De inschrijvingen in de BRP versterkt wel de informatiepositie van de gemeente. We krijgen namelijk een beeld van de hoeveelheid vermoedelijke permanente bewoners op de recreatieve locaties. Zodoende kunnen de toezichthouders ook gericht op deze personen controleren.

Hoe gaan we om met dit spanningsveld?
Op dit moment schrijven we personen in de BRP op de recreatieve locaties, indien zij op de hoogte zijn van de consequenties van de inschrijving, namelijk dat er een handhavingsprocedure volgt. Bij het gesprek over de inschrijving in het BRP zit ook een Jurist LHV of een medewerker toezicht en handhaving. Deze persoon legt het spanningsveld uit en geeft aan dat de betreffende persoon een overtreding zal begaan indien hij/zij gaat wonen op een recreatieve locatie dan wel een overtreding begaat omdat deze persoon al woont op een recreatieve locatie. Het handhavingstraject wordt dan direct opgestart. We willen daarmee mensen

ontmoedigen zich te gaan huisvesten op een recreatieve locatie en daarmee dus in strijd handelen met het vigerende bestemmingsplan.

Misbruik van het BSN
Daarnaast kan een te eenvoudige inschrijving in het BRP een voordeel zijn voor criminele organisaties. Mobiele bendes zetten dan buitenlandse katvangers in om zich bij een Nederlandse gemeente in te schrijven. Nadat deze katvanger een BSN heeft verkregen, wordt de katvanger door deze bende begeleid om onder andere voertuigen op naam te zetten, bankrekeningen te openen, telefoonabonnementen af te sluiten of bedrijven in te schrijven bij de kamer van koophandel. Zodoende blijft de werkelijke eigenaar buiten het bereik van de autoriteiten. Katvangers zijn daarmee stromannen die zich voor criminele doeleinden gebruiken. Dit kan ook een vorm zijn van mensenhandel. Het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) heeft een stappenplan opgesteld om misbruik van het BSN door criminelen te voorkomen.

5.2. Burgerzaken en de BAG

We geven dus uitvoering aan de Wet basisregistratie personen door personen in te schrijven op het adres van de recreatieve locatie. Echter worden deze personen niet geregistreerd in het object waarin ze verblijven, omdat aan deze recreatieve objecten geen adres is toegekend. De personen worden dus allemaal ingeschreven op hetzelfde 'hoofdadres' van de recreatieve locatie. We kunnen op dit moment dus de personen niet koppelen aan het object waarin zij verblijven, omdat de verblijfsobjecten geen adres toegekend hebben gekregen in de Basisregistratie Adressen en gebouwen (hierna: de BAG). De informatiepositie van de gemeente wordt hiermee verzwakt, omdat het registreerbaar en vervolgens vindbaar maken van personen die verblijven op de recreatieve locaties wordt bemoeilijkt. In het kader van de veiligheid en leefbaarheid en het aanpakken van de sociale problematiek is het wel van belang dat de personen vindbaar zijn. Door een goede koppeling te maken van de BRP met de BAG zijn bewoners/eigenaren makkelijker te volgen. Daarnaast is de gemeente wettelijk verplicht op basis van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen om aan alle objecten die voldoen aan de kwalificatie verblijfsobject als bedoeld in deze wet, een adres toe te kennen.

We zullen dus aan de slag gaan met het adresseren van de verblijfsobjecten op de recreatieve locaties in de gemeente Asten zoals de Wet BAG dit voorschrijft. In bijlage 5 wordt dit nader uitgewerkt.

5.3. Burgerzaken en sociaal domein

We hebben in de praktijk ook opgemerkt dat de gemeente Asten aan aanzuigende werking heeft voor personen met sociale problematiek, die afkomstig zijn uit omliggende gemeenten. Deze personen zoeken dan hun toevlucht op de recreatieve locaties van de gemeente Asten en de kosten van deze sociale problematiek komen dan voor rekening van de gemeente Asten. Door de inschrijving in het BRP zijn het immers inwoners van de gemeente Asten. In bijlage 6 is in beeld gebracht wat de zorgkosten zijn voor het sociaal domein met betrekking tot de zorg van personen op recreatieve locaties.

We willen dus in de praktijk gaan doorvragen en niet zomaar 'klakkeloos' personen inschrijven. Als we dit namelijk wel blijven doen dan halen we zonder pardon de sociale problemen van andere gemeenten binnen en dat werkt kostenverhogend. De gemeente die verantwoordelijk is voor de zorg van de betreffende personen dient dan ook deze verantwoordelijkheid te nemen. Deze gedachte sluit ook aan bij het woonplaatsbeginsel. Het uitgangspunt is dan ook dat het sociaal team van de gemeente Asten contact legt met het sociaal team van de gemeente, waar de

betreffende persoon vandaan komt, om de casus voor te leggen en de eventuele vervolgstappen en zorgkosten te bespreken.

5.4. Handhaving en sociaal domein

In het handhavingstraject is de rol van het sociaal domein belangrijk, omdat er ook permanente bewoners zijn die een (latente) zorgvraag hebben. Het is belangrijk om deze mensen een luisterend oor te bieden. Het sociaal team neemt contact op met deze personen.

Veelal zullen deze personen niet actief een woning gaan zoeken. Echter is het uitgangspunt dat permanente bewoning niet is toegestaan op de recreatieve locaties binnen de gemeente Asten. Naast een eventuele zorgvraag, zal deze groep ook de gemeente aankijken als het aankomt op het vinden van een andere woning. Echter blijft het vinden van een andere woonruimte de eigen verantwoordelijkheid van de inwoner. Dit dient dan ook duidelijk richting deze groep zorgbehoevenden te worden gecommuniceerd. Daarnaast is het uitgangspunt dat het sociaal team van de gemeente van herkomst, naar een andere woonruimte dient te begeleiden.

We willen voorkomen dat bij deze groep onduidelijkheid bestaat over de zorg/hulp die de gemeente wel of niet kan bieden. Daarom worden er een aantal communicatie-afspraken gemaakt:

- Ben duidelijk in de hulp die we niet kunnen bieden en dat is het voorzien in woonruimte. De gemeente is hier niet voor verantwoordelijk. Dit blijft hun eigen verantwoordelijkheid;
- Duidelijk zijn in de hulp die we wel kunnen bieden, afhankelijk van hun zorgvraag;

Kinderen op recreatieve locaties in beeld brengen
De Kinderombudsman heeft een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van leven en de ontwikkelingsrisico's van kinderen die langdurig op vakantieparken wonen (Rapport Kinderombudsman – als het vakantiepark je (t)huis is, juni 2019). Een van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek is dat zij grotendeels onder de radar lijken te leven. Tijdens het onderzoek is het niet gelukt deze kinderen te bereiken en inzicht te krijgen in hun situatie. Naar aanleiding van het onderzoek riep de Kinderombudsman door middel van een brief alle colleges van burgemeester en wethouders in Nederland op om de groep kinderen binnen de gemeente in kaart te brengen, na te gaan hoe het met ze gaat en zo nodig te zorgen voor hulp en ondersteuning.

Deze informatie dient dan ook te worden vergaard en in het plan van aanpak van de betreffende recreatieve locatie te worden verwerkt. Indien de aantallen en de leefomstandigheden bekend zijn van deze kinderen, zal bekeken worden welke vervolgstappen noodzakelijk zijn.

5.5. Handhaving en ruimtelijke ordening

Indien er een verzoek wordt gedaan om legalisatie van een bepaalde overtreding bij de beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, betekent dit niet direct dat er in het handhavingstraject sprake is van concreet zicht op legalisatie. Het handhavingstraject wordt dan ook doorgezet totdat hiervan sprake is. Dit dient dan ook duidelijk richting de aanvrager te worden gecommuniceerd, door de betreffende behandelaar. Ook dient de beleidsmedewerker ruimtelijke ordening eventuele legalisatieverzoeken voor de recreatieve locaties af te stemmen met de jurist LHV van het projectteam.

Bijlage 1 – Gegevens voor de informatiepositie

Om een beeld te krijgen van de problematiek op de recreatieve locaties in Asten, dient over de volgende onderwerpen informatie te worden verzameld:

Lopende handhavingsprocedures
- Welke handhavingsprocedures zijn opgestart, middels last onder dwangsom of preventieve last onder dwangsom?

Tijdelijke ontheffingen en permanente gedoogverklaringen
- Zijn er tijdelijke ontheffingen afgegeven? Zo ja, wanneer lopen de termijn af?
- Wonen deze personen nog op de in de gedoogverklaring benoemde recreatieve locatie?
- Lijst maken met permanente gedoogverklaringen en nagaan of deze personen er nog wonen.

Eigendomsconstructie
- Wie is de eigenaar van de grond en wie is de eigenaar van de verblijfsobjecten;

Hoe is de naleving van het bestemmingsplan?
Is er sprake van illegale bewoning (permanente bewoning) op het park? (NB: in een andere paragraaf wordt uitgewerkt welke informatie verzameld moet worden om het vermoeden van permanente bewoning te kunnen onderbouwen)
- Is er sprake van illegale bebouwing op het park?
- Zijn er bedrijven/ondernemingen op het park aanwezig?

Brandveiligheid
- Is de brandveiligheid op het park op orde?

BRP
- Hoeveel personen staan er ingeschreven in de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP) op dit adres;

Nachtregister
- Is het nachtregister op orde? (naleving APV en WvSr)
- Toezien op naleving van de registratieplicht;
- Het niet bijhouden van het nachtregister is een strafbaar feit, tevens is het een overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening.
- Is onder andere noodzakelijk voor de heffing van toeristenbelasting en in het kader van eventuele calamiteiten op het park.
- Met registraties in het nachtregister wordt de anonimiteit van personen op recreatieve locaties geminimaliseerd. Kan een afschrikkende werking hebben op criminelen.

Toeristenbelasting
- Wordt de toeristenbelasting (correct) volgens de gegevens betaald?
- Het nachtregister kan door de gemeente worden gehanteerd voor het opleggen van aanslagen toeristenbelasting.

Sociaal domein
- Wonen er personen op het park met een sociaal probleem in de brede zin?
- Hoeveel kinderen wonen er op het park?
- Wonen er kinderen op het park, die al bekend zijn bij de gemeente (leerplichtambtenaar);

- Zijn deze personen bekend bij de sociale instanties (sociaal team, GGD)

Veiligheid
- Vormen van ondermijnende criminaliteit (prostitutie, arbeidsuitbuiting, mensenhandel, (adres)fraude enclavevorming of vrijplaatsen voor criminele families/groepen.
- Informatie vanuit de politie over de recreatieve locaties. Eventuele ongeregeldheden die hebben plaatsgevonden of klachten vanuit de buurt.
- Document: de Tool aanpak ondermijning op Vakantieparken van Platform31;
- Document: 'Recreatieparken: ondermijning, vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment', E. van der Torre en J. Spoorendonk, mei 2020.

Bijlage 2 – Informatie bewijslast permanente bewoning

Het bevoegd gezag moet *aannemelijk maken* dat sprake is van *een overtreding van de planregels* en moet daartoe de vereiste *feiten vaststellen*. Dan pas ontstaat de bevoegdheid om te handhaven. Het is vervolgens aan de aangeschrevene om dat vermoeden, indien daartoe aanleiding bestaat, te ontkrachten. Bij het ontbreken daarvan dient de rechter in beginsel van de juistheid van het vermoeden uit te gaan. [5]

Welke informatie (feiten) hebben we nodig om te voldoen aan de bewijslast?

- Feiten die de overtreding aannemelijk maken die in de planregels staat omschreven; én
- De feiten die nodig zijn om de overtreding te koppelen aan de persoon die als overtreder zal worden aangeschreven (eigenaar, gebruiker of beide).[6]

Onderstaand een opsomming van de informatie die kan worden verzameld voor de bewijslast:

1. Inschrijving in het BRP op adres vakantiepark;
2. Inschrijving kenteken op het adres vakantiepark;
3. Gegevens nachtregister – op basis van artikel 438 Wetboek van Strafrecht is iedere ondernemer die nachtverblijf aanbiedt verplicht een zogenaamd nachtregister bij te houden;
4. Feitelijke controles door toezichthouders op het park op de aanwezigheid van personen in verblijfsobjecten;
5. Huurovereenkomsten;
6. Gas-water en licht verbruik;
7. Hypotheekrenteaftrek – opvragen bij de Belastingdienst;
8. Arbeidsovereenkomsten;
9. Uitkeringenadministratie: is op het adres van het recreatieverblijf een uitkering aangevraagd;
10. Leerlingenvervoer en leerplichtadministratie: zijn er schoolgaande kinderen op het adres geregistreerd en is op dat adres een aanvraag gedaan voor leerlingenvervoer;
11. Wet maatschappelijke ondersteuning: zijn er in het kader van de wmo voorzieningen getroffen in de woning of wordt op een andere wijze ondersteuning geboden;
12. Inschrijvingen bij sportverenigingen.

Onderstaand worden een aantal bewijsmiddelen nader toegelicht:

Basisregistratie persoonsgegevens
De inschrijving in het BRP levert in het algemeen reeds een aanwijzing op dat de betrokkene zijn hoofdverblijf heeft op het adres waarop hij is ingeschreven, waarbij de voor die inschrijving gegeven reden niet relevant is.[7]

Indien de betrokkene blijkens het BRP op een ander adres dan de recreatiewoning is ingeschreven, is het aan het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan om aannemelijk te maken dat de betrokkene niettemin hoofdverblijf heeft in de recreatiewoning. Het feit dat betrokkene op een ander adres dan dat van de recreatiewoning staat ingeschreven en op het adres waar hij staat ingeschreven

[5] ECLI:NL:RVS:2016:1248, r.o. 3.1. en vgl. ECLI:NL:RVS2015:2994.
[6] P.W.M. de Laat, Permanente bewoning van recreatiewoningen, Amsterdam: Berghauser Pont Publishin 2013, p. 41.
[7] ECLI:NL:RVS:2017:981.

niet over zelfstandige woonruimte beschikt, is een aanwijzing dat hij zijn recreatiewoning als hoofdverblijf gebruikt.[8]

RDW-gegevens
Indien het kenteken van de betreffende persoon geregistreerd staat op het adres waar vermoedelijk permanent wordt gewoond, draagt dit bij aan de versterking van het vermoeden van permanente bewoning. De gegevens kunnen direct worden opgevraagd bij de RDW, dan wel door een BOA worden gecontroleerd. Ook is er een nieuwe tool van het RDW genaamd InfoRM, waar ook op elk adres kan worden bekeken welke kentekens hier geregistreerd staan.

Nachtregister
Ieder bedrijf in Nederland is op grond van artikel 438 Wetboek van Strafrecht verplicht om een register bij te houden van de personen aan wie hij nachtverblijf verschaft. Dit geldt ook voor vakantieparken. Te allen tijde moet worden aangetoond wie er op welk moment op het park nachtverblijf houdt. Dit is ook een indicatie voor het vermoeden dat een persoon permanent verblijft op het park.

Hypotheekaftrek
Het feit dat een recreatiewoning in aanmerking is gebracht voor hypotheekaftrek, draagt bij aan het vermoeden dat de recreatiewoning als hoofdverblijf wordt gebruikt.[9] De hypotheekaftrek kan worden opgevraagd bij de Belastingdienst

Eigen verklaringen
De eigen verklaringen van bewoners dat zij in het recreatieobject wonen, kan de Afdeling als voldoende achten om vast te stellen dat er sprake is van permanente bewoning en dat het college bevoegd is om handhavend op te treden. De uitspraken van 29 mei 2019 en van 14 augustus 2019 van de Afdeling zijn hiervoor illustratief.[10]

Gas-water en licht verbruik
Indien mensen permanent verblijven op het park is het verbruik van elektra, water en gas groter dan op het moment dat zij hier slechts tijdelijk verblijven. Inzicht in dit verbruik kan dus meewegen in de afweging of er sprake is van permanente bewoning. Het is dan ook van belang dat de toezichthouder de afrekeningen van het energieverbruik opvraagt bij de gebruiker en/of eigenaar/beheerder van het park. De toezichthouder kan deze gegevens ook vorderen van het gehele park. de betreffende persoon is verplicht om deze gegevens te overleggen aan de toezichthouder zodat de toezichthouders de gegevens kan inzien en er een kopie van kan maken (artikel 5:20 Awb).

Bij het bovenstaande moet wel de kanttekening worden gemaakt, dat de bewijsmiddelen afzonderlijk niet voldoende bewijs vormen om het vermoeden dat er sprake is van permanente bewoning te bewijzen. Per casus moet worden bekeken of de verzamelde feiten voldoende bewijs opleveren om te kunnen stellen dat sprake is van een overtreding van de planvoorschriften.

[8] ECLI:NL:RVS:2016:1248, r.o. 3.1.
[9] ECLI:NL:RVS:2019:1748, r.o. 2.2. en ECLI:NL:RVS:2017:981, r.o. 3.1 en ECLI:NL:RVS:2016:1248, r.o. 3.1. en ECLI:NL:RVS:2009:BJ9471.
[10] ECLI:NL:RVS:2019:1748 en ECLI:NL:RVS:2019:2747; M. Mannekes, *Blogreeks illegale permanente bewoning recreatiewoningen: handvaten voor de bewijslast*, Pels Rijcken: 14 april 2020.

Bijlage 3 – Preventieve handhaving van 'nieuwkomers'

In artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat een herstelsanctie kan worden opgelegd, zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. Uit deze laatste bepaling volgt dat een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom slechts kan worden genomen als (I) zich een gevaar voordoet van een overtreding van (II) een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die (III)met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden, (IIII)indien die overtreding in het besluit kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid die uit oogpunt van rechtszekerheid is vereist.

Een preventieve last onder dwangsom kan derhalve slechts worden opgelegd als het een nieuwe, nog niet gepleegde overtreding betreft.

Kortgezegd: ten tijde van het opleggen van de preventieve last moet er dus een klaarblijkelijk gevaar bestaat dan een overtreding (die bij of krachtens de wet is gesteld) zich op korte termijn voor de eerste keer zou gaan voordoen (met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid).

Het doel
Indien het doel is om te voorkomen dat de overtreding voor de eerste keer gaat plaatsvinden, dan kan je optreden met de preventieve last onder dwangsom. Mits uiteraard wordt voldaan aan de vereisten voor het opleggen van een preventieve last onder dwangsom.

Indien de overtreding namelijk al plaatsvindt of indien de overtreding al heeft plaatsgevonden dan kan geen preventieve last meer worden opgelegd. De Afdeling bepaalt ook dat preventieve lasten enkel kunnen worden opgelegd bij 'nieuwe, nog niet gepleegde' overtredingen.[11]

Stappenplan
1. Heeft de overtreding al plaatsgevonden of vindt hij nog plaats – dan wordt gestart met een voornemen last onder dwangsom – vervolgens definitief besluit; dus geen preventieve last.
2. Nieuwe overtreding en er is een klaarblijkelijk gevaar dat de overtreding plaats zal gaan vinden – dan wordt gestart met een voornemen preventieve last en vervolgens definitief besluit.
3. Het gevaar voor een overtreding dreigt klaarblijkelijk te bestaan, indien de overtreding zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen. En dit dient in het besluit in het kader van rechtszekerheid duidelijk te worden omschreven.

Moment van verbeurte
Indien een preventieve last wordt opgelegd en wordt geconstateerd dat de aangeschrevene toch de overtreding begaat bij de controles, dan verbeurt deze direct van rechtswege de dwangsom. Er wordt dus geen begunstigingstermijn genoemd in het besluit, enkel de dwangsom. De aangeschrevene moet namelijk nalaten om de overtreding te begaan.

[11] Voorbeeld hiervan is ECLI:NL:RVS:2016:935.

Bijlage 4 – BAG-registratie en recreatie-verblijfsobjecten

In Nederland kennen we sinds 2009 de wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen (hierna: de Wet BAG). Deze wet schrijft voor welke objecten een adres krijgen en welke objecten niet. Na een evaluatie van de wet is in 2017 de nieuwe wet BAG in werking getreden. De wijzigingen in deze nieuwe wet hebben vooral als doel om de uitvoering te vereenvoudigen, de kwaliteit te verbeteren en de uitvoeringslasten te beperken.

Waarom BAG?
De BAG maakt, samen met onder andere de BRP (personen), NHR (Nieuw HandelsRegister) deel uit van een heel stelsel van basisregistraties. Doel van het stelsel is om de informatiehuishouding beter op orde te krijgen en daarmee "winstpakkers" te kunnen realiseren. Voorwaarde daarbij is dat alle afzonderlijke basisregistraties zijn ingericht zoals de wetgever het heeft beoogd. Alleen op die manier kunnen we als BV Nederland optimaal profijt hebben van het stelsel. Los van de voordelen die het stelsel van basisregistraties ons moet bieden is het ook een wettelijke verplichting om de wet BAG uit te voeren.

Winstpakkers van de BAG

- Algemeen: serviceverlening, lastenverlichting, kostenbesparing, gemeenteoverstijgende gegevens, gemeentelijke belastingen, vergelijken van adresbestanden, automatisch invullen gegevens in elektronische gegevens, communicatie met inwoners en bedrijven over panden, elektronisch loket afhandelen grofvuil.
- Openbare orde en veiligheid: locatie bepalen, digitale bereikbaarheidskaart, sneller en beter opstellen logistiek plan vaccinatiecampagnes, communicatie tijdens calamiteiten, aanwezigheid van zuurstoflessen.
- Fraudebestrijding: opsporen van fraude en criminaliteit, inschrijven kamer van koophandel, koppeling BAG en BGA, controle subsidieregelingen.
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving: informatie over objecten en omgeving bij vergunningverlening, handhaving, inspectie, uitwisselen van gegevens, VROM-inspectie en brandveiligheid, inspectie van risicopanden, het asbestdossier.
- Ruimtelijke ordening en milieu: economische gebiedsontwikkeling, woonruimtebeleid, woningdossier, kwalitatief en kwantitatief onderzoek, atlas voor de leefomgeving, luchtkwaliteit en milieu, provinciale taken ruimtelijke ordening.
- Zakelijke dienstverlening: einde van spookrekeningen, assetmanagement voor netbeheerders, effectiever informatie uitwisselen door woningcorporaties, informatie bij brandschade, toepassing van BAG-gegevens in de verzekeringsbranche, vastgoedbeheer, identificatie bouwkundige risico's.

Inmiddels zijn er nieuwe winstpakkers ontstaan die men in 2010 nog niet heeft benoemd. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om gegevens makkelijker weer te geven op een kaart en daardoor de besluitvorming rondom de energietransitie te ondersteunen.

Om de uitvoering van de BAG te vergemakkelijken, heeft het toenmalige ministerie van VROM een objectenhandboek opgesteld. Hierin werd beschreven welke objecten een adres moeten krijgen en welke objecten niet. In de nieuwe wet BAG is dit objectenhandboek vervangen door de Praktijkhandleiding BAG. Deze is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld en nog steeds van kracht. Kort samengevat staat er in deze regelingen dat bepaalde objecten op recreatieve locaties, zoals een vakantiepark, een adres moeten krijgen.

Opbouw en uitvoering wet BAG in Asten
Het opzetten van een adressen- en gebouwenregistratie bleek voor de meeste gemeenten in Nederland een zeer omvangrijke klus. In de periode 2008-2010 werd door het ministerie besloten dat maatwerk mogelijk is. Gemeenten die tijdens de opbouw van de BAG aangeven welke aspecten onderdeel uitmaakte van hun maatwerk, zouden op de andere aspecten niet gecontroleerd worden tijdens de periodieke beheerinspecties.

Veel voorkomend maatwerk waren de bouwjaren en de oppervlaktes. Ook hadden niet alle gemeenten hun recreatieparken helemaal in kaart gebracht op het moment dat er in 2010 van start werd gegaan met de BAG. De gemeente Asten heeft ook (noodgedwongen) ervoor gekozen om recreatieparken, campings en soortgelijke terreinen tijdens de opbouw nog niet in kaart te brengen. Dit had voornamelijk te maken met de omvang van deze klus, die mede bepaald wordt door de fysieke omvang van de terreinen.

Daarnaast was het beschikbare objectenhandboek, nog niet volledig uitgekristalliseerd. Het was in bepaalde gevallen nog onduidelijk welk object wel en welk object niet een adres moest krijgen. In de periode die volgde zijn in Asten wel de oppervlaktes en bouwjaren (ook maatwerk) opgewerkt naar de verplichte kwaliteitseisen.

Het Kadaster constateerde dat gemeenten nog worstelden met de BAG en dat recreatieparken en campings nog onvoldoende in kaart waren gebracht. In 2016 verscheen er dan ook een uitbreiding op het objectenhandboek, genaamd "Uitwerking onderscheid panden en verplaatsbare objecten". Deze aanvulling zou ervoor moeten zorgen dat gemeenten geen excuus meer hebben om langer te wachten met het opnemen van recreatieterreinen en campings in de BAG.

Aanvullende tekst wet BAG ten aanzien van recreatieterreinen

3.3.2 Verblijfsobjecten in laagbouwpanden (woonruimten)
Een vakantiehuisje, zomerhuisje, chalet of recreatiewoning is een eenheid, die oorspronkelijk bedoeld is voor tijdelijke bewoning gedurende vakantieperiodes. In de praktijk komt ook permanente bewoning voor. Hieronder vallen alle vakantiehuisjes of –bungalows op bungalowparken en recreatieterreinen. Deze worden als afzonderlijke verblijfsobjecten afgebakend, voor zover deze als panden afgebakend zijn.
Een chalet (al dan niet op een recreatieterrein) is een verblijfsobject.

Aanvullende tekst nieuwe wet BAG ten aanzien van recreatieterreinen

<u>Mag een gemeente in de BAG huisnummers toekennen op recreatieterreinen of bedrijfsterreinen?</u>
Wanneer vakantiehuisjes in een bungalowpark (en bedrijfsobjecten op een niet-openbaar haventerrein) voldoen aan de afbakeningscriteria voor panden en verblijfsobjecten, krijgen zij in het kader van de BAG een huisnummer, terwijl zij niet aan een openbare ruimte liggen. Is de gemeente wel bevoegd op privéterrein nummeraanduidingen toe te kennen?
De situatie van een vakantiebungalow op een recreatieterrein is niet principieel anders dan die van een landhuis op privéterrein. Het landhuis is via een oprit verbonden met de openbare weg. Het landhuis zal normaal gesproken een "adres" aan deze weg krijgen. Hetzelfde geldt voor recreatieterreinen: deze hebben een toegang vanaf de openbare weg. De toegekende nummeraanduidingen zullen veelal adressen aan deze weg zijn. Eventueel kan de gemeente er soms voor kiezen bijvoorbeeld de oprit naar een recreatieterrein een eigen naam toe te kennen en

deze naam te gebruiken bij de nummeraanduiding van de objecten op het recreatieterrein (bijvoorbeeld omwille van de duidelijkheid/vindbaarheid of vanwege het niet-beschikbaar zijn van voldoende huisnummers aan de openbare weg waar de toegang op uitkomt). Het wordt niet aanbevolen namen toe te kennen aan wegen op een recreatieterrein en zodoende de door de beheerder toegekende straatnamen op te nemen in de BAG. Overigens staat het toekennen van nummeraanduidingen aan vakantiebungalows volledig los van de vraag of een dergelijke bungalow permanent bewoond mag worden. Alleen de vraag of een vakantiebungalow dient te worden aangemerkt als verblijfsobject is bepalend of daaraan een nummeraanduiding wordt toegekend, en niet de mate waarin al dan niet sprake is van toegestane permanente bewoning.

Kan de bewoner van een (permanent bewoonde) recreatiewoning rechten ontlenen aan het feit dat aan de woning een adres wordt toegekend?
Aan het feit dat aan een recreatiewoning een adres wordt/is toegekend, kan de bewoner geen rechten ontlenen. De toekenning vindt plaats met het oog op registratie en verandert op zichzelf niets aan de (rechts-) positie van het verblijfsobject. Het toekennen van een adres zegt dan ook onder andere niets over de vraag of de recreatiewoning al dan niet permanent bewoond mag worden.

Huidige situatie en noodzaak
Op dit moment is de nieuwe wet BAG met als aanvulling de praktijkhandleiding van kracht. In Asten zijn, mede vanwege de gevoeligheid, recreatieterreinen en campings, nog niet vanuit de BAG beoordeeld en dus niet van een adres voorzien. Dat terwijl de noodzaak daarvan steeds groter wordt. Vanuit steeds meer hoeken, zoals partners waarmee de gemeente samenwerkt, komt de roep om deze terreinen in kaart te brengen. Daarnaast komt er steeds meer maatschappelijke aandacht voor dit onderwerp. Dit, in combinatie met de nog steeds aanwezige wettelijke verplichting om dit op te pakken, maakt dat het steeds meer onverantwoord wordt om er niets mee te doen. Daarnaast zien we dat steeds meer gemeenten hun recreatieterreinen en campings wel in beeld hebben en in de BAG hebben opgenomen.

Welke objecten op recreatieparken en campings moeten een adres krijgen
Het is moeilijk in te schatten welke objecten een adres zullen moeten krijgen en om welke aantallen het gaat. Deze terreinen zullen te voet, met notitieblok en fotocamera als hulpmiddel, bezocht moeten worden.

Bij de beoordeling ter plekke gelden kort samengevat de volgende richtlijnen:
- een object dat naar aard en constructie als geheel verplaatsbaar is, krijgt geen adres;
- de intentie om een object ergens duurzaam te plaatsen speelt geen rol bij het verstrekken van een adres;
- bij de afbakening van objecten op recreatieterreinen is gezien (de beheersbaarheid van) de registratie enige terughoudendheid op zijn plaats.

De drie bovengenoemde uitgangspunten maken dat de impact misschien gering is. Al is dat niet met zekerheid te zeggen. Maar ook een geringe impact ontslaat de gemeente Asten er niet van om genoemde terreinen te beoordelen. Voor een uitgebreide toelichting, zie het kopje hieronder. Daarbij wordt aangegeven dat de voorbeelden niet bedoeld zijn om als volledig overzicht te dienen voor alle variaties van voorkomende objecten. Maar op basis van de voorbeelden dient iedere gemeente zelf een juiste overweging te maken.

Uitwerking onderscheid panden en verplaatsbare objecten

Uitwerking onderscheid panden en verplaatsbare objecten

In de praktijk was het voor sommige gemeenten niet duidelijk hoe objecten op recreatieterreinen in de BAG geregistreerd dienen te worden. Daarom heeft het (voormalig) ministerie van IenM in navolging van een advies van het BAG BAO een verduidelijking van de voorschriften voor het afbakenen van panden opgesteld en alle gemeenten per brief hierover geïnformeerd. De kernboodschap van de verduidelijking is dat een object dat naar aard en constructie als geheel verplaatsbaar is, geen pand is. Daarnaast is verduidelijkt dat de intentie om een object ergens duurzaam te plaatsen geen rol speelt bij pandafbakening in de BAG. Het gevolg is dat sommige gemeenten objecten op recreatieterreinen opnieuw moeten beoordelen. Per object moet onderzocht worden of dit object als pand in de BAG opgenomen moet worden. Het is in de praktijk goed mogelijk dat sommige objecten op een recreatieterrein wel als pand in de BAG moeten worden afgebakend en andere objecten niet. Omdat deze afbakening plaatsvindt op basis van de bouwkundige en constructieve kenmerken is het duidelijk wat afnemers van de BAG-registratie kunnen verwachten.
Het belang van de registratie van objecten op recreatieterreinen in de BAG is gering in het kader van de gedachte van eenmalige inwinning en meervoudig gebruik van overheidsgegevens. Bij de afbakening van objecten op recreatieterreinen is gezien (de beheersbaarheid van) de registratie enige terughoudendheid op zijn plaats.

Voorbeelden ter illustratie

Om gemeenten te ondersteunen bij de afbakening en de uniformiteit te bevorderen worden in dit document enkele handreikingen voor beoordeling van objecten gegeven. Hierbij lichten we toe hoe moet worden beoordeeld of er sprake is van een pand of niet. Deze toelichting is bedoeld om duidelijk te maken welke kenmerken van het object van belang zijn bij het beoordelen of er sprake is van een verplaatsbaar object. De voorbeelden zijn op zichzelf staande voorbeelden die illustreren hoe de richtlijn geïnterpreteerd dient te worden. Dit document heeft niet als doel een volledig overzicht te zijn waar gemeenten alle objecten binnen hun eigen gemeente naast kunnen leggen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij per object op basis van de juiste overwegingen beoordelen of een object als pand in de BAG opgenomen dient te worden of niet. We hebben de voorbeelden uitgewerkt in drie verschillende categorieën. Objecten die geen pand zijn, objecten die wel een pand zijn en objecten die als grensgeval aangemerkt worden.

Stappen in de beoordeling

1. Wat is het te beoordelen object?

Het gaat om 'het geheel van samenstellende, integrerende onderdelen'. Een onderdeel is integrerend als het een onlosmakelijk deel van het geheel is geworden. Bij aanbouwsels die aan een oorspronkelijk verplaatsbaar object zijn toegevoegd, moet worden beoordeeld of het oorspronkelijke object zonder die toevoeging nog zelfstandig kan functioneren (met andere woorden: 'wat blijft er over als je het aanbouwsel weghaalt'). Blijft het oorspronkelijke object als zodanig bruikbaar, dan is de toevoeging geen integrerend deel. In dat geval is nog steeds sprake van een op zichzelf verplaatsbaar object. Van integrerende delen die een onlosmakelijk geheel vormen is slechts sprake indien bij verwijdering van het aanbouwsel een onvolledig object overblijft dat niet op zichzelf kan functioneren (bijvoorbeeld doordat een (gedeelte van een) wand ontbreekt). In dat geval kan het oorspronkelijke object niet meer op zichzelf staand worden beschouwd en moet het geheel worden beoordeeld.
Bij plaatsing van een aangevoerd object op een voor dat doel ontworpen funderingsconstructie is in principe sprake van een geheel van integrerende delen

(fundering en het daarop geplaatste) dat niet meer als geheel kan worden verplaatst.

2. Is het te beoordelen object ter plaatse tot stand gekomen en kan het slechts door het van elkaar scheiden van de integrerende onderdelen worden verwijderd?

Kort gezegd gaat het om de vraag of het object is 'gebouwd' of 'neergezet'. In het algemeen is het nog eenvoudiger om de vraag te stellen hoe het object kan worden verwijderd; betekent dat slopen, of kan het objectief gezien in zijn geheel worden verplaatst.

1. Voorbeelden geen pand

Object – Het gehele rechthoekige object.
Beoordeling – Het object is in zijn geheel geplaatst en verplaatsbaar en is daarom geen pand. Ook in het geval dat onderstaand object permanent op deze locatie blijft staan is er geen sprake van een pand. De subjectieve intentie een object ergens permanent te laten staan is namelijk niet relevant bij de beoordeling of er sprake is van een pand.



Voorbeeld 1.1

Object – Het gehele rechthoekige object.
Onderstaand object is geen pand, omdat het naar aard en constructie als geheel verplaatsbaar is. Zowel de beperkte omvang, de vorm, als de aard van de constructie van dit object maakt dat dit object naar objectieve maatstaven relatief eenvoudig te verplaatsen is. Dat de onderkant van het object met enkele plankjes is dichtgemaakt doet hier niets aan af.



Voorbeeld 1.2 Idem als 1.1

Object – De veranda is geen integrerend onderdeel en blijft dus buiten beschouwing. De ondersteunende palen worden hier evenmin beschouwd als een integrerend onderdeel, aangezien ze niet noodzakelijk lijken voor de instandhouding.
Beoordeling – Het object kan worden beschouwd als een 'neergezet' object en kan in zijn geheel worden verplaatst. Het kan slechts anders worden als de ondersteunende palen een fundering met een noodzakelijke constructieve functie vormen. Dan is sprake van een integrerend onderdeel zonder welk het object niet zelfstandig kan functioneren.



Voorbeeld 1.3

Object - De aangebrachte overkapping maakt geen integraal onderdeel uit van het object. Het object beschikt zelf ook over een eigen toegangsdeur. De entree in deze situatie is daarmee een afzonderlijk toevoegsel. Ook zonder de aanwezigheid van deze entree blijft er een op zichzelf staand object over.
Beoordeling - Het object wordt beschouwd als een 'neergezet' en verplaatsbaar object en is geen pand.



Voorbeeld 1.4

Object - De aangebrachte overkapping maakt geen integraal onderdeel uit van het object.
Beoordeling - Het object wordt beschouwd als een 'neergezet' en verplaatsbaar object en is geen pand.



Voorbeeld 1.5

2. Voorbeelden wel een pand

Object – Het geheel, inclusief het uitbouwtje rechts.
Beoordeling – Een object als dit betreft doorgaans een ter plaatse gebouwd object. Onder andere de vorm en het materiaal van het dak wijzen er niet op dat het in dit geval zou gaan om een in zijn geheel aangevoerd en neergezet object dat eenvoudig weer kan worden verplaatst. Onderstaand object is daarom een pand.



Voorbeeld 2.1

Object – Het geheel.
Beoordeling –De grote omvang van het object zorgt ervoor dat het object naar objectieve maatstaven niet te verplaatsen is. Via dit voorbeeld maken we duidelijk dat alleen objecten die relatief eenvoudig te vervoeren zijn als verplaatsbaar worden aangemerkt. Objecten die uitsluitend via ongebruikelijke vormen van (zwaar) transport verplaatst kunnen worden, worden binnen de BAG niet als verplaatsbaar aangemerkt. Onderstaand object is daarom een pand.



Voorbeeld 2.2

Object - Het object bestaat uit twee geïntegreerde delen. Er is sprake van geïntegreerde delen omdat de twee gedeelten niet als op zichzelf staande objecten gezien kunnen worden.
Beoordeling – Het geheel wordt geacht niet in zijn geheel neergezet te zijn en is ook niet in zijn geheel te verplaatsen. Daarom is onderstaand object een pand.



Voorbeeld 2.3

Object – Het geheel.
Beoordeling – Het geheel wordt aangemerkt als ter plaatse opgebouwd en niet in zijn geheel neergezet. Het kan objectief gezien ook niet worden verplaatst. Het object wordt aangemerkt als een pand.



Voorbeeld 2.4

Object – Het geheel. De twee delen van het object zijn dusdanig met elkaar verweven dat wordt aangenomen dat het geïntegreerde onderdelen zijn.
Beoordeling – Het geheel wordt aangemerkt als ter plaatse opgebouwd en niet zijn geheel te verplaatsen. Onderstaand object wordt aangemerkt als een pand. Dat het object op enige hoogte boven de grond staat, maakt hiervoor geen verschil.



Voorbeeld 2.5

Toepassing richtlijn in grensgevallen
In dit hoofdstuk hebben we voorbeelden opgenomen waarin op basis van de foto niet eenvoudig vastgesteld kan worden of er sprake is van een pand. Bij deze voorbeelden geven wij aan onder welke voorwaarden er sprake is van een pand.

Object – Van onderstaand object is op basis van de foto niet te bepalen of dit een pand is. De uiterlijke kenmerken van het object wijzen erop dat het van oorsprong een verplaatsbaar object is. Het is in dit geval echter niet duidelijk of de aangebouwde entree een geïntegreerd onderdeel van het object is. De vraag is dan wat er van het geheel overblijft als je de entree weghaalt. Blijft er in die situatie een volwaardig object over, dan is er geen sprake van geïntegreerde onderdelen. Het oorspronkelijke object moet dan op zichzelf worden beoordeeld. Als de entree wel verweven is met het oorspronkelijke object, is er sprake van geïntegreerde onderdelen die tezamen een geïntegreerd geheel vormen.
Beoordeling – Als er sprake is van een geïntegreerd geheel, dan is dit geheel als pand aan te merken. Het is in dat geval niet als geheel eenvoudig neergezet, en ook niet eenvoudig als geheel te verplaatsen. Het oorspronkelijke object op zichzelf kan niet als pand worden beschouwd.



Voorbeeld 3.1

Object – De uiterlijke kenmerken van het object wijzen erop dat het oorspronkelijk een verplaatsbaar object is. Het is in dit geval echter niet duidelijk of de aangebouwde entree een geïntegreerd onderdeel van het object is. De vraag is wat er van het geheel overblijft als je de entree weghaalt. Blijft er in die situatie een volwaardig object over, dan is er geen sprake van geïntegreerde onderdelen. Het oorspronkelijke object moet dan op zichzelf worden beoordeeld. Als het aanbouwsel wel verweven is met het oorspronkelijke object, is er sprake van geïntegreerde onderdelen die tezamen een geïntegreerd geheel vormen.
Beoordeling – Als er sprake is van een geïntegreerd geheel, dan moet dit als pand worden aangemerkt omdat het geheel ter plaatse is opgebouwd en niet als geheel verplaatst kan worden. Als het aanbouwsel een op zichzelf staande toevoeging is en daarom het oorspronkelijke object op zichzelf moet worden beoordeeld, is er geen sprake van een pand. Dit object is vanwege de verplaatsbaarheid niet als pand af te bakenen.



Voorbeeld 3.2

Object – De uiterlijke kenmerken van het geheel lijken er op te wijzen dat het witte deel een verplaatsbaar object is, waaraan een afzonderlijk deel is aangebouwd. Het is in dit geval echter niet zonder meer duidelijk of het aangebouwde (bruine) deel een geïntegreerd deel van het geheel is. De vraag is wat er van het oorspronkelijke object overblijft als je dit deel weghaalt. Blijft er in die situatie een volwaardig object over, dan is er geen sprake van geïntegreerde onderdelen. De delen moeten dan afzonderlijk worden beoordeeld. Als de aanbouw wel verweven is met het object zelf, is er sprake van geïntegreerde onderdelen die tezamen een onlosmakelijk geheel vormen. Het verschil in materialen en afwerking kan een aanwijzing zijn dat het niet om geïntegreerde onderdelen gaat. De dakafwerking zou er echter op kunnen wijzen dat de delen niet meer van elkaar kunnen worden

gescheiden. Dat beide delen een eigen toegang hebben kan echter een aanwijzing zijn dat het wel om afzonderlijke objecten gaat.
Beoordeling – Indien sprake is van een onlosmakelijk geheel, dan is dit geheel als pand aan te merken. Staan de twee delen echter op zichzelf, dan is sprake van twee objecten die elk op zichzelf moeten worden beoordeeld. Het witte object als zodanig kan in dat geval niet als pand worden aangemerkt, aangezien het een verplaatsbaar object is. Het (bruine) rechtergedeelte kan in dat geval wel als pand worden beschouwd, omdat dit een niet verplaatsbaar object is dat zelfstandig aan de panddefinitie voldoet.



Voorbeeld 3.3

Object – Op basis van deze foto is het niet duidelijk of onderstaand object als geheel een pand is.
Beoordeling – Als het oorspronkelijke object verplaatsbaar was, dan is het object over het algemeen nog steeds verplaatsbaar als het is afgewerkt aan de onderzijde. Als de afwerking aan de onderzijde echter dusdanig is dat gesproken moet worden van een samenhangende bouwkundige constructie waarbij het oorspronkelijke object niet meer als zodanig als verplaatsbaar moet worden beschouwd, kan het een pand zijn. Het gaat hierbij dus niet om de (cosmetische) afwerking, maar om de vraag of het oorspronkelijke object ter plaatse geïntegreerd is samengevoegd met een deel dat een constructieve functie heeft.



Voorbeeld 3.4

Bijlage 5 – Overzicht zorgkosten sociaal domein

Zorgkosten Sociaal Domein gemeente Asten recreactieve locaties 2020

Wmo	Cliënten	**Jeugd**	Cliënten	**Participatie***	Cliënten	**BMS***	Cliënten	**Totaal**
€ 9.533,00	5	€ 13.729,82	3	€ 82.677,72	12	€ 3.971,28	3 (2 huishoudens)	€ 109.911,82
€ 1.855,68	1	0	0	€ 11.302,08	1			€ 11.302,08
							Totaal	€ 121.213,90

PW-uitkering		Totaal netto uitkering	**Bijzondere Bijstand**		Totaal bijzondere bijstand
Aantal huishoudens	Aantal personen	oktober-2020	Aantal huishoudens	Aantal personen	oktober-2020
7	9	6.889,81	2	3	330,94
1	1	941,84	-	-	-

		Aantal cliënten
Kosten jeugd 2019:	€ 12.669,66	3
	3.186,71	1
	5.443,48	1
	21.342,70	2
	€ 17.858,39	1
Kosten Wmo 2019:	€ 10.728,00	6
	€ 7.978,00	5
	€ 6.777,00	3
	€ 4.414,00	3

Bijlage 6 - Overige documenten

- Factsheet toezicht en handhaving op vakantieparken (CCV, oktober 2020);
- Stappenplan bij inschrijving in de BRP om misbruik van burgerservicenummer te voorkomen (CCV, augustus 2020);
- Tool aanpak ondermijning vakantieparken (Platform 31, januari 2020);
- Recreatieparken: ondermijning, vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden en topsegment (E. van der Torre & J. Spoorendonk, mei 2020);
- Handreiking meer grip op vakantieparken (VNG, januari 2019).