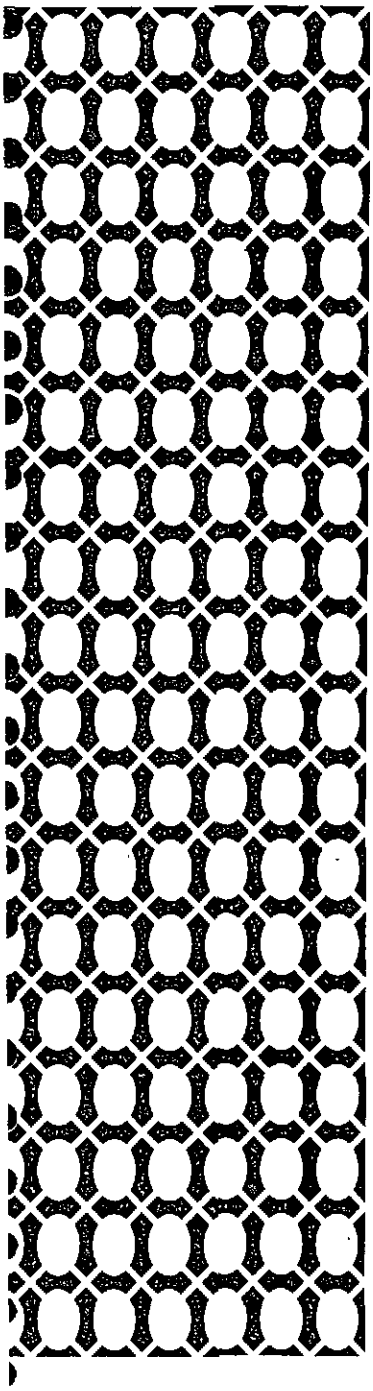
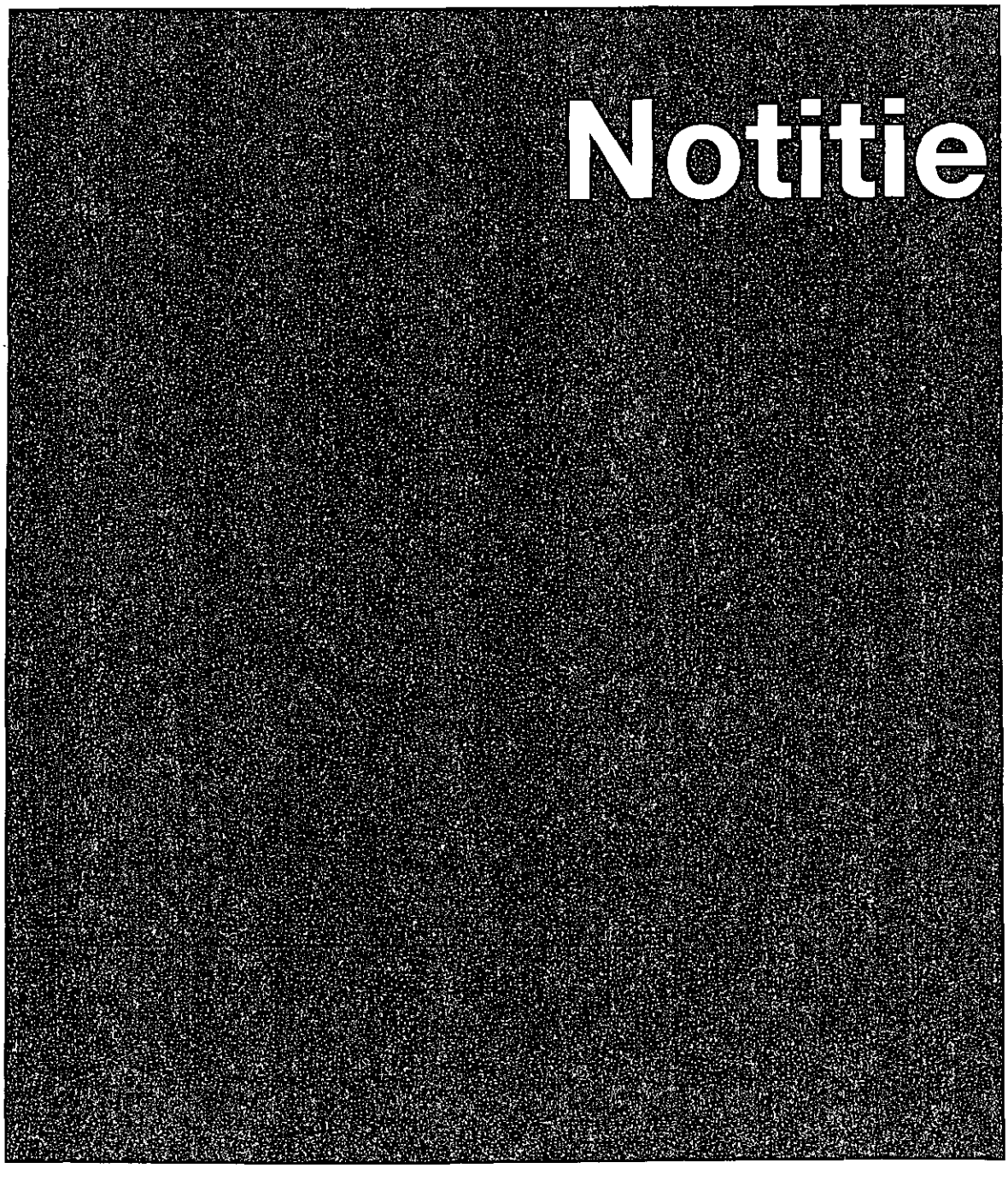
gemeente
Barneveld

Nota aanpak bewoning recreatieverblijven 2004

Gemeente Barneveld, december 2004





Nota aanpak bewoning recreatieverblijven 2004

Korte samenvatting / leeswijzer

1. Inleiding
2. Het beleid tot nu toe (voorgeschiedenis)
3. Redenen waarom bewoning van recreatieverblijven wordt tegengegaan
4. De omvang van de problematiek
5. Het beleid van andere overheden
6. Ontwikkelingen op Europees niveau
7. Aanpak en sancties
8. Overgangsrecht, gedoogbeleid en andere uitzonderingen
9. Voorkomen en voorlichten
10. Uitvoering en formatie
11. Totstandkoming beleid en inspraak
12. Geraadpleegde bronnen

Bijlagen

1. Notitie gedoogbeleid permanente bewoning recreatieverblijven, januari 1998.
2. Brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer, d.d. 14 november 2004.
3. Brief van Gedeputeerde Staten van Gelderland d.d. 3 februari 2004, betreffende Statennotitie PS2003-539.
4. Fragment planvoorschriften Bestemmingsplan Buitengebied 2000.
5. Verslag inspraak.

Korte samenvatting / leeswijzer

In de inleiding van de nota, *hoofdstuk 1*, wordt met name ingegaan op de aanleiding van de nota. Gemeenten hebben van de minister van VROM de opdracht gekregen om vóór 31 december aan te geven hoe de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven verder zal worden teruggedrongen. Voorts bestond al langer het voornemen om de reeds in 1988 vastgesteld Nota beëindiging permanente bewoning recreatiewoonverblijven te actualiseren.

In *hoofdstuk 2* wordt het beleid beschreven dat vanaf 1988 tot op heden is gevoerd inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. De inhoud van de beleidsnota uit 1988 wordt beschreven, alsmede de bijstellingen welke in 1994, 1995 en 1998 zijn vastgesteld.

Op de vraag welke motieven ten grondslag liggen aan de noodzaak om handhavend op te treden tegen onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, wordt in *hoofdstuk 3* ingegaan. Werden er in de nota uit 1988 nog vrijwel uitsluitend planologische argumenten genoemd, thans is het duidelijk dat er aan het wonen in een recreatieverblijf ook andersoortige nadelige consequenties verbonden (kunnen) zijn, van onder meer sociale en economische aard.

In *hoofdstuk 4* wordt ingegaan op de omvang van de problematiek, waarbij de situatie in 1988 het startpunt is. In de periode kort na 1988 zijn er zo'n 500 bewoners om uiteenlopende redenen gedoogd, thans zijn daarvan nog zo'n 50 gevallen over. Dit aantal wordt elk jaar kleiner. Er zijn in totaal zo'n 6700 recreatieverblijven verdeeld over 66 terreinen. Naar schatting worden er 800 tot 900 verblijven bewoond. Deze schatting is gebaseerd op een landelijk gemiddelde. Op dit moment lopen er zo'n 140 handhavingstrajecten.

In *hoofdstuk 5* wordt een weergave gegeven van het beleid van andere overheden. Er wordt nader ingegaan op het beleid van de rijksoverheid, de provincie Gelderland en een aantal regiogemeenten. De rijksoverheid geeft aan dat indien de onrechtmatige bewoning niet gelegaliseerd kan worden, er handhavend opgetreden dient te worden. Zowel de provincie als de regiogemeenten zetten volledig op handhaving in.

In *hoofdstuk 6* wordt kort ingegaan op de ontwikkelingen op Europees niveau. Hieruit blijkt dat de gemeente nog altijd bevoegd is om in bestemmingsplannen vast te leggen dat het bewonen van recreatieverblijven op recreatieterreinen niet is toegestaan, de Europese regelgeving staat dit op geen enkele wijze in de weg.

Handhaven blijft het uitgangspunt van het beleid, hetgeen nader wordt toegelicht in *hoofdstuk 7*. Er wordt in dit hoofdstuk voorts aandacht besteedt aan de grondslag van de aanpak, op welke wijze permanente bewoning wordt geconstateerd en de sancties die in dit kader kunnen worden toegepast. Aan de orde komen bestuursdwang, dwangsom en een strafrechtelijke sanctiemogelijkheid.

In *hoofdstuk 8* is vastgelegd in welke gevallen de bewoning onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt (en dus niet meer kan worden aangepakt) en in welke situaties er eventueel een tijdelijke (persoonsgebonden) gedoogverklaring afgegeven kan worden. Tenslotte wordt er ook ingegaan op de hardheidsclausule en de toestemming welke kan worden gegeven voor tijdelijke overbruggingshuisvesting in het geval van een calamiteit (brand, acute relatieproblemen etc.).

Naast de in hoofdstuk 7 genoemde sancties die kunnen worden toegepast om reeds geconstateerde gevallen van onrechtmatige bewoning te beëindigen, zijn er ook enkele flankerende juridische instrumenten waarmee onrechtmatige bewoning kan worden voorkomen. Verder is het ook mogelijk om door middel van diverse vormen van voorlichting en publiciteit de onrechtmatige bewoning zoveel mogelijk preventief tegen te gaan. Deze aspecten komen aan de orde in *hoofdstuk 9*.

Op de voor de uitvoering van het beleid thans beschikbare ambtelijke formatie en de hiervan te verwachten resultaten wordt nader ingegaan in *hoofdstuk 10*. In *hoofdstuk 11* wordt tenslotte aangegeven welke bronnen zijn gebruikt bij de totstandkoming van de nota en op welke wijze de inspraak op het beleid is verlopen.

1. Inleiding

Zoals inmiddels wel algemeen bekend is, komt het (permanent) bewonen van recreatieverblijven in Nederland veelvuldig voor, zo ook in de gemeente Barneveld. Dit fenomeen is niet nieuw, reeds in de jaren tachtig is het probleem onderkend en zijn er stappen ondernomen om te komen tot het terugdringen van het aantal bewoningssituaties. Ingevolge het bestemmingsplan Buitengebied 1983 was het al verboden om in een recreatieverblijf te wonen. Als uitvloeisel hiervan is in 1988 de Nota beëindiging permanente bewoning recreatiewoonverblijven vastgesteld. Ook in het recent vastgestelde bestemmingsplan Buitengebied 2000 is weer een woonverbod opgenomen.

In de dagelijkse praktijk wordt vaak gesproken over *permanente* bewoning van recreatieverblijven. Omdat dit bij de uitvoering van het beleid soms verwarring oproept, wordt in het kader van deze nota gesproken over onrechtmatig bewoonde recreatieverblijven. Onder de categorie recreatieverblijven vallen zomerhuizen, chalets, stacaravans en andere vergelijkbare onderkomens.

Tegen het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven bestaan nog altijd grote bezwaren, hetgeen in het vervolg van deze nota nader zal worden toegelicht. Een nog steeds groter wordend aantal gemeenten heeft de aanpak daarom ter hand genomen. Dit heeft ertoe geleid dat de meeste gemeenten in de omgeving, zoals Apeldoorn, Ermelo, Nunspeet, Putten en Harderwijk recent een handhavingsbeleid hebben vastgesteld. Ook de provincie Gelderland zet zich duidelijk in tegen het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven, hetgeen ook vastgelegd zal worden in het nieuwe streekplan.

Ook de rijksoverheid heeft de laatste jaren aandacht gehad voor het probleem rond de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Deze aandacht is sterk vergroot door een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de kwestie Recreatiepark Lingemeer (gemeente Buren), waarover ook in de diverse media uitvoerig is bericht. Onder meer deze kwestie heeft geleid tot een brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer, waarin in hoofdlijnen wordt ingegaan op het rijksbeleid. Deze brief is op 17 november 2003 aan alle gemeentebesturen toegezonden en ook in de nieuwe Nota Ruimte wordt verwezen naar de inhoud van de brief.

In de brief van de minister worden verschillende mogelijkheden genoemd om te komen tot het terugdringen van het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven. De minister wijst er overigens nadrukkelijk op dat de uitvoering van het beleid een primaire verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten blijft. Het is dan ook aan provincies en gemeenten om, binnen de rijkskaders, verdere invulling aan het beleid te geven. In het vervolg van deze nota wordt nog nader ingegaan op de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van de verschillende opties.

Gemeenten hebben van de minister de opdracht gekregen om vóór 31 december 2004 aan te geven hoe de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven verder zal worden teruggedrongen. Met de thans voorliggende nota wordt aan deze opdracht voldaan, en wordt eveneens uitvoering gegeven aan het al langer bestaande voornemen om de reeds in 1988 vastgestelde Nota beëindiging permanente bewoning recreatiewoonverblijven te actualiseren.

Bij het opstellen van deze beleidsnota is onder meer gebruik gemaakt van de (recente) nota's van de hiervoor genoemde gemeenten uit de omgeving van Barneveld. De strekking van het beleid dat in deze nota is neergelegd komt sterk overeen met de beleidsuitgangspunten die door de ons omringende gemeenten worden gehanteerd, hetgeen voor de uiteindelijke uitvoering van het beleid zeer waardevol is. Hierdoor wordt immers voorkomen dat er een stroom van bewoners ontstaat richting de gemeente die het meest coulant met de problematiek omgaat.

In de nota wordt ingegaan op de vraag hoe het aantal gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Barneveld verder kan worden teruggedrongen. Hierbij wordt niet alleen ingegaan op het daadwerkelijk handhaven van de regelgeving, maar ook op eventuele (incidentele) uitzonderingen op het beleid, op de vraag hoe onrechtmatige bewoning is te voorkomen en tenslotte ook op aspecten als voorlichting, uitvoering en personele formatie.

2. Het beleid tot nu toe (voorgeschiedenis)

Zoals in de inleiding van deze nota al is aangegeven, werd het probleem van het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven reeds aan het begin van de jaren tachtig onderkend. Ingevolge het bestemmingsplan Buitengebied 1983 was het dan ook al verboden om in een recreatieverblijf te wonen. Ook op grond van de Woonruimteverordening 1986 kon de bewoning van recreatiewoningen op recreatieterreinen worden tegengegaan.

Om de problematiek te bestuderen en om te komen tot een plan van aanpak werd in juni 1987 een werkgroep opgericht, bestaande uit ambtenaren van de diverse betrokken disciplines. Het uiteindelijke resultaat van de activiteiten van de werkgroep was de *Nota beëindiging permanente bewoning recreatieverblijven 1988*, welke uiteindelijk door de raad werd vastgesteld op 13 december 1988.

Uitgangspunten van het beleid waren het tegengaan van nieuwe vestigingen in recreatieverblijven en het geleidelijk beëindigen van vestigingen die dateerden van vóór 1 juli 1988. Deze datum is bepalend omdat vanaf dat tijdstip is begonnen met een actieve voorlichting aan zowel aspirant-vestigers als camping-exploitanten over het gegeven dat het beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven drastisch zou worden herzien.

In de beleidsnota uit 1988 werden uiteindelijk de volgende categorieën bewoners onderscheiden:

Categorie I
De groep van personen die zich reeds vóór 23 november 1986 (datum inwerkingtreding van de Woonruimteverordening 1986) in een recreatieverblijf had gevestigd en aldaar nog hun hoofdverblijf hadden; het gaat hier dus om de "zittende" bewoners tot 23 november 1986.

Op deze categorie was het zogenaamde generaal pardon als bedoeld in de Woonruimteverordening 1986 van toepassing. Men woonde er al vóórdat het verbod tot permanente bewoning van een recreatieverblijf in de Woonruimteverordening 1986 van kracht was. Deze personen dienden zich in Barneveld en/of elders in te laten schrijven als woningzoekende en ontvingen in afwachting van reguliere woonruimte een gedoogverklaring. Tegen personen die zich niet lieten inschrijven als woningzoekende, zou handhavend worden opgetreden.

Categorie II
Personen die zich in een recreatieverblijf hadden gevestigd na 23 november 1986 doch vóór 1 juli 1988, de zogenaamde overgangsperiode.

Met betrekking tot deze groep werd gesteld dat zij, doordat hun verblijf tot dan toe gedoogd was, niet zonder meer konden worden uitgezet. Voor een groot deel van hen gold dan ook hetzelfde als voor de personen uit categorie I. Er was echter één verschil. De personen in categorie II konden op grond van hun verblijf op het grondgebied van de gemeente Barneveld destijds geen maatschappelijke binding verwerven. Dit kon alleen als men gedurende ten minste twee jaar ingeschreven stond in het bevolkingsregister, hetgeen niet het geval was.

De personen in deze categorie moesten zich destijds inschrijven in de gemeente van herkomst of in een gemeente met een opvangfunctie. De bewoning van het recreatieverblijf zou worden gedoogd totdat zij elders in aanmerking zouden komen voor een woning. Men moest wel aantonen dat er zelf ook actief naar een woning werd gezocht. Ook deze categorie personen ontving dus, tot aan het tijdstip dat reguliere huisvesting een feit zou zijn, een gedoogverklaring.

Categorie III
Personen die zich na 1 juli 1988 permanent in een recreatieverblijf hebben gevestigd of nog zullen vestigen. Vanaf 1 juli 1988 is het in de Woonruimteverordening 1986 en het bestemmingsplan Buitengebied 1983 neergelegde verbod tot bewoning van recreatieverblijven effectief gemaakt. Tegen deze groep werd vanaf 1988 handhavend opgetreden. Slechts onder zeer strikte voorwaarden kon er eventueel een *tijdelijke ontheffing* van het verbod tot bewoning worden verleend, hetgeen later in deze nota nader wordt toegelicht. Van deze mogelijkheid is overigens maar zeer beperkt gebruik gemaakt, handhaving is steeds het uitgangspunt geweest.

In de periode van oktober 1990 tot en met september 1991 is het in 1988 vastgestelde beleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven geëvalueerd. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze evaluatie is het beleid op enige punten aangepast. Het betrof kort samengevat de volgende wijzigingen:

- Tegen bewoners die konden aantonen dat ze al vanaf vóór 2 januari 1980 in het recreatieverblijf woonden, werd niet meer handhavend opgetreden. Van deze groep was komen vast te staan dat het gebruik van de recreatiewoning formeel onder de werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan Buitengebied 1983 valt, en dat een optreden juridisch niet mogelijk is.

- Alle bewoners die op 1 januari 1991 65 jaar of ouder waren kregen de mededeling dat niet tegen de bewoning meer zou worden opgetreden.

- De bewoners uit de categorieën I en II kregen, voor zover dit nog niet was gebeurd, de mogelijkheid om zich vóór 1 februari 1991 alsnog als woningzoekende in te schrijven. Indien men geen gebruik zou maken van deze laatste mogelijkheid, dan zou de bewoning vóór 1 januari 1993 beëindigd moeten worden.

In **1994** is het beleid opnieuw enigszins aangepast. Tot dat moment was de aanpak zoals gezegd gebaseerd op het bestemmingsplan Buitengebied 1983 en de Woonruimteverordening 1986. De Woonruimteverordening werd echter vervangen door de Huisvestingsverordening, welke geen mogelijkheden meer bood om regelen te stellen omtrent de bewoning van recreatieverblijven. De tot dan toe onder strikte voorwaarden verleende *tijdelijke ontheffingen* waren ook gebaseerd op de Woonruimteverordening 1986, en konden derhalve niet meer verleend worden. Er werd dan ook vastgesteld dat de aanpak van de bewoning voortaan gebaseerd zou moeten worden op de voorschriften van het bestemmingsplan Buitengebied 1983 en dat de tijdelijke ontheffingen zouden moeten worden vervangen door een bestuurlijke gedoogverklaring, die kon worden verleend onder de (strikte) voorwaarden die tot dan toe reeds waren gehanteerd.

In **1995** werden de regels voor het afgeven van de voornoemde gedoogverklaring (aan personen die zich na 1 juli 1988 in een recreatiewoning hadden gevestigd) enigszins aangepast. Tot dan toe werd er vanuit gegaan dat alleen personen die konden aantonen over een hoge urgentie bij de Woningstichting Barneveld te beschikken, in aanmerking kwamen voor een tijdelijke gedoogverklaring. Er waren echter ook personen die aannemelijk konden maken dat ze, via een andere verhuurder of via de aankoop van een huis, naar verwachting binnen één jaar een woning konden krijgen binnen de gemeente Barneveld. Er werd dan ook besloten tot een aanpassing van het beleid, waardoor het voor alle bewoners die konden aantonen dat ze binnen één jaar reguliere woonruimte in de gemeente zouden kunnen betrekken, mogelijk werd om in aanmerking te komen voor een gedoogverklaring (mits ook aan de overige voorwaarden werd voldaan).

In **1998** is het beleid met betrekking tot het verlenen van een (tijdelijke) gedoogbeschikking aan personen die na 1 juli 1988 in een recreatiewoning zijn gaan wonen uitgebreid tegen het licht gehouden. Dit was destijds noodzakelijk in verband met een wijziging in het systeem dat door de Woningstichting Barneveld werd gehanteerd bij de toewijzing van woningen. Tot dan toe werd een puntensysteem gehanteerd, waarbij de wachttijd goed kon worden ingeschat. Eind 1997 is dit systeem echter vervangen door het zogenaamde aanbodmodel (woningzoekenden moesten gaan reageren op advertenties in de krant), waardoor de woningstichting geen goede inschatting meer kon maken van de wachttijd. Er werden door de woningstichting een aantal specifieke situaties genoemd waarin men in aanmerking kon komen voor een urgentieverklaring.

Deze situaties kwamen overeen met de situaties waarin men in aanmerking zou kunnen komen voor een tijdelijke gedoogverklaring. Besloten werd dat men in aanmerking kon komen voor een tijdelijke gedoogverklaring als men beschikte over een urgentieverklaring, mits natuurlijk ook aan de overige voorwaarden werd voldaan. De overige aanvragers dienden nog altijd aan te tonen dat men binnen één jaar een reguliere woning zou kunnen betrekken (particuliere huur of koop).

Het aangepaste gedoogbeleid is uiteindelijk vastgelegd in een in januari 1998 vastgestelde notitie, welke als bijlage bij deze nota is gevoegd. Dit beleid is tot op heden gehanteerd ten aanzien van personen die zich na 1 juli 1988 in een recreatieverblijf hebben gevestigd. Een gedoogverklaring wordt slechts zeer sporadisch verleend, meestal wordt niet aan de gestelde voorwaarden voldaan.

3. Redenen waarom bewoning van recreatieverblijven wordt tegengegaan

Toen in 1988 het beleid met betrekking tot de aanpak van bewoning van recreatieverblijven werd vastgesteld, lagen daar verschillende motieven aan ten grondslag. In de nota werden destijds vooral planologische aspecten genoemd, zoals onder meer het beschermen van natuurgebieden, het voorkomen van verstedelijking van het buitengebied en het handhaven van de primaire bestemming: recreatiemogelijkheden voor zoveel mogelijk mensen. In het kader van deze nota is het van belang om te bepalen of er inmiddels ook nog andere motieven zijn te noemen welke ten grondslag liggen aan de noodzaak handhavend op te treden tegen de bewoning van recreatieverblijven.

In de VNG publicatie "Wonen of recreëren" en in de knelpuntennotitie welke in 1997 door een aantal Veluwse gemeenten is opgesteld, wordt een groot aantal negatieve effecten genoemd van het wonen in recreatieverblijven op recreatieterreinen. De belangrijkste daarvan zijn:

- Bewoning op recreatieterreinen leidt tot onttrekking aan de voor recreatiedoeleinden bestemde voorraad, zodat elders meer behoefte ontstaat aan recreatieterreinen;

- Bewoning op recreatieterreinen gaat in tegen het ruimtelijk beleid gericht op bundeling van wonen, werken en voorzieningen en op beperking van mobiliteit en de aantasting van het buitengebied;

- Tijdelijke situaties groeien vaak uit tot definitieve situaties. Als de gemeente een tijdelijke situatie toestaat, blijkt na verloop van tijd meestal dat de tijdelijke situatie niet is beëindigd;

- De bewoners van recreatieterreinen maken ook gebruik van lokale (sociale) voorzieningen (zoals bijvoorbeeld thuiszorg, sociale uitkeringen en zorginstellingen) zonder dat daar inkomsten (uit het gemeentefonds) tegenover staan;

- Er kunnen op een recreatieterrein spanningen ontstaan tussen bewoners en vakantiegangers, doordat zij veelal verschillende leefpatronen hebben;

- Concentraties van bewoonde delen van recreatieterreinen kunnen tot visuele verloedering leiden, doordat van oorsprong natuurlijk ogende terreinen worden aangekleed met verharde terrassen, schuren, siertuinen, hekken of schuttingen. Hierbij is met name het gemeentelijk planologisch beleid in het geding, dat duidelijk onderscheid maakt tussen woonwijken die als zodanig zijn bestemd en het mogelijk maken van recreatieverblijven op de daarvoor bestemde terreinen.
  Een woonwijk die als zodanig is ontwikkeld, voldoet aan de diverse eisen die daaraan mogen worden gesteld, zoals een goede ontsluiting, een stedenbouwkundig ontwerp en wijkvoorzieningen. Bij recreatieterreinen spelen andere uitgangspunten een rol. Hierdoor heeft woningbouw op een recreatieterrein niet die stedenbouwkundige kwaliteit die in het algemeen van een woonwijk wordt verwacht;

- Recreanten en bewoners van recreatieverblijven hebben in het algemeen een verschillend uitgavenpatroon, toeristen besteden over het algemeen meer dan bewoners;

- Er kunnen (brand)veiligheidsproblemen ontstaan, omdat er andere bouwtechnische eisen gelden voor recreatieverblijven dan voor verblijven die bedoeld zijn voor bewoning;

- Indien er op een recreatieterrein wordt gewoond, bestaat er ook een reële kans dat er ter plaatse ook (niet binnen de bestemming passende) bedrijvigheid wordt opgestart, dit komt in de praktijk reeds voor (kantoor aan huis, postorderbedrijf, vloerenbedrijf, detailhandel etc.);

- Het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven heeft zonder meer invloed op de woningmarkt binnen de gemeente Barneveld. Doordat er met name door starters nog wel eens al dan niet tijdelijk in een recreatieverblijf wordt gewoond, is er een onduidelijk beeld van de totale vraag naar woningen in de gemeente, hetgeen van invloed is op het woningbouwprogramma;

- De ervaring leert dat de recreatieverblijven op de recreatieterreinen regelmatig worden gebruikt door personen die om uiteenlopende redenen al dan niet tijdelijk onvindbaar willen zijn.

Uit deze ongetwijfeld niet uitputtende opsomming kan de conclusie worden getrokken dat het nog altijd noodzakelijk is om de reeds in 1988 gestarte aanpak van bewoning van recreatieverblijven op recreatieterreinen voort te zetten. Werden er in de nota uit 1988 nog vrijwel uitsluitend planologische argumenten genoemd, thans is het duidelijk dat er aan het wonen in een recreatieverblijf ook andersoortige nadelige consequenties verbonden (kunnen) zijn, van onder meer sociale en economische aard.

4. De omvang van de problematiek

Zoals eerder in deze nota al is aangegeven, werd op 13 december 1988 de *Nota beëindiging permanente bewoning recreatieverblijven 1988* vastgesteld, waarbij als peildatum 1 juli 1988 werd gehanteerd. Tegen personen die zich na deze datum in een recreatieverblijf vestigden, werd (en wordt nog altijd) handhavend opgetreden. In hoofdstuk 2 van deze nota is het beleid beschreven dat tot dusver is gevolgd. Nadat de beleidsnota was vastgesteld, is begin 1989 daadwerkelijk gestart met de uitvoering van het beleid.

Bij de start van de uitvoering bleken er bijna 400 personen/gezinnen al vanaf vóór 1 juli 1988 in een recreatieverblijf te wonen (categorieën I en II). Kort gezegd werden deze situaties gedoogd totdat men vervangende woonruimte zou hebben. In de periode 1990-1991 kwamen hier nog circa 90 gevallen bij, dit waren de personen die gebruik maakten van de mogelijkheid om alsnog een gedoogverklaring te verkrijgen indien men zich vóór 1 februari 1991 alsnog inschreef als woningzoekende (ook wel de zogenaamde "brief-113 categorie" genoemd).

Tegen de personen die zich na 1 juli 1988 in een recreatieverblijf vestigden werd zo spoedig mogelijk na de constatering handhavend opgetreden. Na de start van de uitvoering van het beleid werd aan een kleine groep nieuwe bewoners (gemiddeld < 10 per jaar) een tijdelijke ontheffing (later tijdelijke gedoogverklaring) verleend. In 1991 werd ook de 65+ categorie geïntroduceerd, in eerste instantie waren dit ruim 70 gevallen.

In 1996 bleek na een inventarisatie dat er van de verleende gedoogverklaringen in categorie I, categorie II en de zogenaamde "brief-113 categorie" nog 125 gevallen over waren. het aantal gedoogverklaringen was dus aanmerkelijk gedaald. In 1996 waren er nog 12 personen/gezinnen uit categorie III die beschikten over een tijdelijke gedoogverklaring voor een periode van één jaar.

De huidige stand van zaken (per 1 juli 2004) is dat er nog 39 personen/gezinnen uit de categorieën I, II en brief-113 over een doorlopende gedoogverklaring beschikken. Er zijn thans nog 11 personen/gezinnen die onder de categorie 65+ vallen en derhalve ook gedoogd worden. Daar er de laatste jaren vrijwel geen tijdelijke gedoogverklaringen aan nieuwe bewoners zijn verleend, staat de teller in die categorie thans op nul. Van 22 gevallen is vastgesteld dat de bewoning al voortduurt vanaf vóór 2 januari 1980, waardoor het gebruik onder de werking van het overgangsrecht valt. Dit betekent dat niet meer kan worden opgetreden tegen het gebruik. Dit overgangsrecht is objectgebonden, hetgeen betekent dat ook eventuele rechtsopvolgers in het recreatieverblijf mogen wonen.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de in totaal 50 gedoogden in de categorieën I, II, brief-113 en 65+ door natuurlijk verloop uiteindelijk zullen vertrekken (de gedoogverklaring is persoonsgebonden). Het aantal gevallen dat onder het objectgebonden overgangsrecht valt (22) zal naar verwachting gelijk blijven, in deze recreatieverblijven mogen immers ook rechtsopvolgers gaan wonen.

Op dit moment lopen er circa 140 formele handhavingstrajecten (in verschillende stadia van de procedure). Dit gaat om personen/gezinnen die na 1 juli 1988 zich in het recreatieverblijf hebben gevestigd, en niet in aanmerking komen voor een gedoogverklaring. Een groot aantal gevallen is nog in onderzoek, hiervan is nog niet voldoende aangetoond dat er wordt gewoond in het recreatieverblijf. Zodra dit het geval is, worden ook deze zaken in procedure genomen.

In de gemeente Barneveld zijn circa 6700 recreatieverblijven (zomerhuizen, chalets en stacaravans) aanwezig, verdeeld over 66 recreatieterreinen. Uit gegevens van het ministerie van VROM blijkt dat circa 13% van de recreatieverblijven in Nederland onrechtmatig wordt bewoond. Dit zou betekenen dat er in de gemeente Barneveld circa 800/900 recreatieverblijven worden bewoond in strijd met het bestemmingsplan. Op een totaal van circa 6700 objecten is dit aantal vanzelfsprekend voortdurend aan verandering onderhevig. Met een dusdanig groot aantal recreatieverblijven op een totaal van 66 recreatieterreinen, met daarbij het gegeven dat het niet eenvoudig is om vast te stellen of een recreatieverblijf wordt bewoond, is het vrijwel niet mogelijk om het exacte aantal gevallen van onrechtmatige bewoning vast te stellen. Wat wel duidelijk is, is dat er veel gevallen al dan niet met een procedure worden beëindigd, maar dat er ook regelmatig nieuwe gevallen worden geconstateerd.

Al met al wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat het aantal onrechtmatig bewoonde recreatieverblijven in onze gemeente al gedurende een reeks van jaren ligt rond de 800 à 900.

5. Het beleid van andere overheden

Zoals in de inleiding van deze nota reeds is aangegeven, is het van belang om een voldoende mate van beleidsafstemming te vinden met de gemeenten in de omgeving van Barneveld, om zodoende te voorkomen dat er een stroom van bewoners ontstaat in de richting van de gemeente die het meest coulant met bewoning van recreatieverblijven omgaat. Indien de diverse gemeenten in de omgeving van Barneveld (waaronder Apeldoorn, Ermelo, Nunspeet, Putten en Harderwijk) de problematiek op een min of meer vergelijkbare manier aanpakken, is het beleid in de richting van de diverse betrokkenen beter uit te dragen, en zal de voorlichting ook eenduidiger worden. Zodoende wordt voorkomen dat bewoners bij de uitvoering van het beleid steeds verwijzen naar het (mogelijk minder strenge) beleid van een gemeente in de directe omgeving.

Ook wordt in deze nota rekening gehouden met zowel het provinciale- als het rijksbeleid dat met betrekking tot de bewoning van recreatieverblijven recent door beide overheden is geformuleerd. In dit hoofdstuk wordt een samenvattend overzicht gegeven van de actuele beleidsuitgangspunten van de rijksoverheid, de provincie Gelderland en de gemeenten in de omgeving.

Beleid rijksoverheid
Om een einde te maken aan de reeds vele jaren bestaande problematiek rond het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven heeft minister Dekker van VROM, mede namens de minister van LNV, in november 2003 een brief aan de Tweede Kamer gezonden, waarin de kamerleden worden geïnformeerd over het beleid met betrekking tot bewoning van recreatieverblijven. De Tweede Kamer heeft het in de brief geformuleerde beleid ondersteund, waarna de brief ook aan alle gemeenten en provincies is gestuurd. De minister heeft met haar beleid, dat ook wordt opgenomen in de Nota Ruimte, beoogd de bestaande problemen op te lossen en problemen in de toekomst te voorkomen.

Kort samengevat worden er in de voornoemde brief van de minister drie beleidsopties genoemd.

Allereerst wordt aan gemeenten en provincies de mogelijkheid geboden om voor bepaalde complexen van recreatieverblijven een bestemmingswijziging (van recreatie naar wonen) door te voeren. Deze mogelijkheid geldt echter uitsluitend voor complexen:

- die op 31 oktober 2003 in grote mate (>50%) onrechtmatig worden bewoond
- die zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden (Ecologische Hoofdstructuur, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Natuurbeschermingswetgebieden, de huidige Bufferzones en de in de Nota Ruimte nader te bepalen (delen van) Nationale Landschappen)
- die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd
- waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit
- en waarvan een bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving

Het is niet de bedoeling dat complexen waar niet of nauwelijks wordt gewoond worden omgezet. Tevens is het niet de bedoeling dat bij een bestemmingswijziging de recreatiefunctie van het betreffende gebied in gevaar komt dan wel dat er een nieuwe behoefte aan recreatieverblijven in hetzelfde gebied ontstaat. Gemeenten en provincies kunnen een *eigen afweging* maken, mede op grond van lokaal en/of provinciaal beleid met betrekking tot kwetsbare gebieden.

Wanneer een wijziging van het bestemmingsplan niet mogelijk is, of wanneer een gemeente daartoe niet bereid is, kan voor bepaalde bestaande situaties een *persoonsgebonden gedoogbeschikking* worden afgegeven. Dit is de tweede beleidsoptie. Een dergelijke (persoonsgebonden) beschikking is object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de bewoner verhuist of overlijdt. Voorwaarde is wel dat het betreffende object moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt en dat het bewonen van het betreffende object niet strijdig is met de milieuwetgeving. Na het expireren van de persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven.

Ten aanzien van de vraag wie in aanmerking kan komen voor een persoonsgebonden beschikking heeft de minister in haar beleidsbrief nog opgemerkt dat uit de praktijk blijkt dat gemeenten bij het nemen van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen, naast andere criteria, veelal het moment in tijd, waarop van overheidswege kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen het onrechtmatige gebruik, als peildatum hanteren.

Dit wordt door de minister als een verdedigbare lijn beschouwd. Gemeenten die op deze wijze reeds actief handhavend optreden *(waaronder dus ook de gemeente Barneveld)*, kunnen desgewenst dit spoor voortzetten en hun eerder vastgestelde peildatum *(in Barneveld 1 juli 1988)* blijven hanteren.

Tegen situaties die dateren van na de door de gemeente vastgestelde peildatum dient handhavend te worden opgetreden, hetgeen de derde en laatste beleidsoptie is. Gemeenten die nog niet handhavend optreden dienen hiertoe over te gaan en een dergelijke peildatum vast te stellen. De uiterst mogelijke peildatum is 31 oktober 2003.

Samenvattend biedt de minister dus drie mogelijkheden:

- Bestemmen onder zeer strikte voorwaarden;
- Het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking indien de bewoning dateert van vóór de door de gemeente gehanteerde peildatum;
- Onverkort handhavend optreden tegen alle situaties waarin legaliseren niet mogelijk (of wenselijk) is, en waarvoor ook geen persoonsgebonden gedoogverklaring wordt afgegeven.

Het beleid van de minister heeft overigens uitsluitend betrekking op woningen met een recreatieve bestemming (zomerhuizen). Niet bedoeld is om ook andersoortige verblijven zoals caravans, stacaravans en chalets onder dit beleid te scharen. In het vervolg van deze nota zal nader worden ingegaan op de hiervoor genoemde mogelijkheden, waarbij met name wordt ingegaan welke opties in de Barneveldse situatie haalbaar zijn.

Beleid provincie Gelderland
Naar aanleiding van de voornoemde beleidsbrief van de minister heeft het college van Gedeputeerde Staten een notitie aan de leden van de Provinciale Staten gestuurd, waarin een standpunt over het rijksbeleid wordt ingenomen. De notitie van GS is op 14 januari 2004 in de vergadering van de Statencommissie Ruimtelijke Ordening behandeld. De commissie heeft zich in overgrote meerderheid achter de inhoud van de notitie geschaard. De opvattingen van GS zullen worden neergelegd in het Streekplan Gelderland.

De provincie is het met de door de minister gehanteerde uitgangspunten eens, maar een aantal daarvan wordt niet (volledig) door GS onderschreven. Dit laatste mede gezien het beleid dat de provincie tot op heden heeft gevoerd.

De provincie geeft aan dat de minister het onder voorwaarden mogelijk maakt om van handhaving af te zien en dat volstaan kan worden met een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Hetgeen de minister voorstaat, namelijk het verlenen van persoonsgebonden beschikkingen voor bestaande situaties waar legalisering niet mogelijk is, biedt volgens de provincie enkel een oplossing voor de korte termijn. Immers, de persoonsgebonden gedoogbeschikking zal op enig moment vervallen, bijvoorbeeld door verkoop van het object of het overlijden van de houder van de beschikking. Het zal naar de mening van de provincie voor gemeenten nagenoeg onmogelijk zijn om in het kader van de handhaving vast te stellen of en met name door wie er in het recreatieverblijf onrechtmatig wordt gewoond. De handhavingslast wordt daardoor op termijn alleen maar groter dan die nu al is. Temeer omdat er dan volgens de minister gehandhaafd moét worden.

Indien er wordt gelegaliseerd in gevallen waarin de rechterlijke macht de rechtmatigheid van de handhavingsacties heeft bekrachtigd, dan zet dat volgens de provincie de deur open voor de gedachte dat alle onrechtmatige bewoningssituaties (wanneer dan ook maar ontstaan en al dan niet door gemeenten bestreden) voor legalisering in aanmerking komen. Dit kan in de optiek van de provincie zeker niet de bedoeling zijn. De aanpak van het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven blijft in het beleid van de provincie dan ook centraal staan.

Beleid andere gemeenten
In de eerste helft van 2004 is door enkele medewerkers van de afdeling Ruimte, Bouwen en Wonen onderzoek gedaan naar het beleid dat een aantal regiogemeenten voert inzake het tegengaan van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Hiertoe is een aantal vragen over het gevoerde beleid voorgelegd aan de gemeenten Nijkerk, Putten, Ermelo, Harderwijk, Apeldoorn en Nunspeet. Uit de antwoorden die door de verschillende gemeenten op de vragen zijn gegeven kunnen de volgende algemene conclusies worden getrokken:

- De gemeenten hebben zonder uitzondering een beleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. In de meeste gevallen is het beleid van recente datum.

- In alle gevallen wordt ook daadwerkelijk uitvoering aan het vastgestelde beleid gegeven.

- De gemeenten die het beleid uitvoeren versturen uiteindelijk ook formele aanschrijvingen, en in een aantal gevallen worden er zonodig ook dwangsommen geïnd. De gemeente Nijkerk is pas in de loop van 2004 gestart met de aanpak, en heeft de bewoners die op grond van het beleid niet worden gedoogd een termijn van een jaar gegeven om de bewoning te beëindigen. Na dit jaar zullen er zonodig formele dwangsomaanschrijvingen worden verzonden.

- De uitvoering van het beleid heeft succes, de aanpak werpt vruchten af. De gemeenten geven wel aan dat een zeer consequente aanpak noodzakelijk is.

- Geen enkele gemeente geeft aan het noodzakelijk te vinden om het beleid inhoudelijk te wijzigen naar aanleiding van de hiervoor genoemde beleidsbrief van de minister van VROM. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat het beleid in de meeste gevallen van recente datum is, en inhoudelijk nog actueel. Er worden door de gemeenten nagenoeg geen mogelijkheden gezien om recreatieterreinen van een woonbestemming te voorzien.

Naar aanleiding van hetgeen hiervoor is geconcludeerd omtrent het beleid van een aantal omringende gemeenten, blijkt dat, net als bij de provincie, de aanpak van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven nog altijd centraal blijft staan.

6. *Ontwikkelingen op Europees niveau*

De laatste jaren steekt met enige regelmaat het gerucht de kop op dat de Nederlandse locale overheden in strijd met (toekomstige) Europese regelgeving zouden handelen door het bewonen van recreatieverblijven te verbieden. Dit is echter een misverstand. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft naar aanleiding hiervan geïnventariseerd wat zich op Europees niveau in dit kader zoal afspeelt. Hierbij is de VNG tot de eenduidige conclusie gekomen dat er in het geheel geen ontwikkelingen zijn die gemeenten de bevoegdheid zouden ontnemen om het verbod op bewoning van recreatieverblijven in bestemmingsplannen te reguleren, en dit verbod dan ook te handhaven.

Wel is ten aanzien van *verkoop* van recreatieverblijven op Europees niveau gesteld dat hierbij geen onderscheid mag worden gemaakt tussen groepen van kopers van recreatieverblijven, maar dit laat onverlet de beperkte mogelijkheden van het gebruik.

Kortom: de gemeente is en blijft bevoegd om in bestemmingsplannen vast te leggen dat het bewonen van recreatieverblijven op recreatieterreinen niet is toegestaan en de gemeente dient derhalve op de naleving van deze voorschriften toe te zien.

7. Aanpak en sancties

7.1 Handhaven blijft uitgangspunt

In de inleiding van deze nota is aangegeven dat de minister van VROM in een brief aan de Tweede Kamer nader is ingegaan op het rijksbeleid inzake het onderwerp van deze nota en dat deze brief op 17 november 2003 aan alle gemeentebesturen is toegezonden. In de brief van de minister worden verschillende mogelijkheden genoemd om te komen tot het terugdringen van het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven, hetgeen nader is toegelicht in hoofdstuk 5 van deze nota. Naast de randvoorwaarden die de minister in haar brief noemt, blijft nadrukkelijk gelden dat de uitvoering van het beleid een primaire verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten blijft. Het is dan ook aan provincies en gemeenten om binnen de rijkskaders verdere invulling aan het beleid te geven.

Bestemmingswijziging
De verwachting is dat er geen of nagenoeg geen recreatieterreinen in de gemeente Barneveld in aanmerking komen voor een bestemmingswijziging van recreatie naar wonen, in de meeste gevallen wordt niet voldaan aan de randvoorwaarden die de minister noemt.

Voor zover bekend zijn er geen terreinen die op 31 oktober 2003 in overwegende mate (> 50%) werden bewoond, een groot aantal terreinen ligt in waardevolle en/of kwetsbare gebieden, veel parken worden nog altijd bedrijfsmatig geëxploiteerd, op veel parken voldoen de recreatieverblijven niet aan de bouwtechnische eisen die ingevolge het Bouwbesluit gelden voor een woning en in een aantal gevallen zal een bestemmingswijzing in strijd zijn met de milieuwetgeving (bijvoorbeeld stankcirkels).

Tot dusver zijn er dan ook geen recreatieterreinen bekend die aan de in hoofdstuk 5 genoemde randvoorwaarden voldoen. Als dit al het geval zou zijn, dan is het maar zeer de vraag of een bestemmingswijziging naar wonen voldoet aan het gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleid, alsmede aan de andere voorwaarden (o.a. economische haalbaarheid).

Persoonsgebonden gedoogbeschikking
De tweede optie die de minister in haar brief noemt is de *persoonsgebonden gedoogbeschikking*. Voorwaarde is wel dat het object voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt (geldt veelal niet voor een chalet of een stacaravan) en dat het bewonen van het object niet in strijd is met de milieuwetgeving.

Uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten bij het nemen van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen, naast andere criteria, veelal het moment in tijd waarop van overheidswege kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen het onrechtmatige gebruik, als peildatum hanteren. Dit wordt door de minister als een verdedigbare lijn beschouwd. Gemeenten die reeds actief optreden (waaronder Barneveld) kunnen dit spoor voortzetten en hun eerder vastgestelde peildatum (in Barneveld 1 juli 1988) blijven hanteren. Tegen situaties die dateren van na de peildatum dient handhavend te worden opgetreden.

Het ligt in de rede om de eerder vastgestelde peildatum (1 juli 1988) ook in de toekomst te blijven hanteren. Sinds die datum wordt immers handhavend opgetreden tegen de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, en er zijn geen (juridische) argumenten om de datum op te schuiven naar een later moment. Het opschuiven van de peildatum zou onrechtvaardig, onzorgvuldig en niet consequent zijn ten opzichte van de personen en gezinnen waartegen sinds 1988 handhavend is opgetreden, en is ingevolge het rijksbeleid ook niet noodzakelijk. Door het opschuiven van de peildatum zou het aantal gedoogden toenemen, waardoor het probleem alleen maar groter wordt.

Omdat het zeer onwaarschijnlijk is dat er in de toekomst nog gevallen van onrechtmatige bewoning worden geconstateerd die aantoonbaar dateren van vóór 1 juli 1988, is het vrijwel uitgesloten dat er nog personen en/of gezinnen zijn die eventueel in aanmerking komen voor een (niet in tijd beperkte) persoonsgebonden gedoogverklaring. Dit betekent dat de in hoofdstuk 4 van deze nota genoemde groep van nu nog circa 50 gedoogden (categorieën I, II, brief-113 en 65+) in ieder geval niet groter meer zal worden. Integendeel, de ervaring leert dat deze groep in de loop der jaren steeds kleiner wordt door natuurlijk verloop.

Handhavend optreden
Indien een bestemmingswijziging niet tot de mogelijkheden behoort, en er door de gemeente ook geen persoonsgebonden gedoogbeschikking afgegeven kan worden, dient er ook ingevolge het rijksbeleid handhavend opgetreden te worden. Zoals uit het voorgaande reeds geconcludeerd kan worden, zal handhaven in vrijwel alle gevallen het uitgangspunt blijven. In hoofdstuk 8 van deze nota wordt nader ingegaan op de situaties waarin onder strikte voorwaarden (tijdelijk) van deze hoofdregel kan worden afgeweken.

7.2 Grondslag aanpak onrechtmatige bewoning

Ten tijde van de start van de uitvoering van het beleid inzake het tegengaan van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven (1988) was de aanpak gebaseerd op de Woonruimteverordening 1986 en het bestemmingsplan Buitengebied 1983. De Woonruimteverordening werd medio jaren negentig vervangen door de Huisvestingsverordening, welke geen mogelijkheden meer bood om regelen te stellen omtrent de bewoning van recreatieverblijven. De aanpak werd vanaf dat moment uitsluitend gebaseerd op de voorschriften van het geldende bestemmingsplan.

In oktober 2001 is het bestemmingsplan Buitengebied 2000 vastgesteld. Ingevolge artikel 13 (zie bijlage) van de voorschriften van dit plan hebben de recreatieterreinen in de gemeente Barneveld de bestemming "Verblijfsrecreatie". Binnen deze bestemming zijn enkele bestemmingscategorieën opgenomen, waarmee wordt aangegeven welke objecten op het betreffende terrein zijn toegestaan (zomerhuizen, stacaravans en/of mobiele kampeermiddelen). In het voornoemde artikel is voorts geregeld dat in de op een terrein toegestane objecten alleen *recreatief verblijf* is toegestaan.

In artikel 1 van de planvoorschriften van het bestemmingsplan Buitengebied 2000 (begripsbepalingen) is geregeld dat onder recreatief verblijf wordt verstaan: *verblijf voor recreatie door bij voorkeur wisselende gezinnen of daarmee gelijkstaande personen of groepen van personen, die hun vaste woon- of verblijfplaats elders hebben.*

In artikel 41 lid 1 van de planvoorschriften is geregeld dat het verboden is om de onbebouwde grond en/of de daarop aanwezige bebouwing te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel in strijd met de in het plan aan de grond gegeven bestemming. Dit betekent dat tegen de bewoner van een recreatieverblijf, maar indien noodzakelijk ook tegen de eigenaar/beheerder die de bewoning toelaat, handhavend kan worden opgetreden.

Voor dit laatste wordt vooralsnog alleen gekozen in situaties waarin een ondernemer structureel niet bereid is om medewerking te verlenen aan de bestrijding van onrechtmatige bewoning van de recreatieverblijven op zijn terrein en/of het gemeentebestuur actief tegenwerkt bij de handhaving. Primair zullen de handhavingsacties gericht zijn op de bewoner.

7.3 Constatering onrechtmatige bewoning

Een geval van onrechtmatige bewoning van een recreatieverblijf kan op diverse manieren aan het licht komen. Allereerst komt het voor dat bewoners zich in de gemeentelijke basisadministratie inschrijven op het adres van het recreatieverblijf. In die situatie wordt in de regel aangenomen dat men in het recreatieverblijf woont, en wordt het handhavingstraject direct opgestart.

Zoals gezegd dienen recreanten hun vaste woon- of verblijfplaats elders te hebben. Het begrip *vaste woon- of verblijfplaats* komt grotendeels overeen met het begrip *woonadres*, zoals dat in de Wet op de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is opgenomen (artikel 1 Wgbp):

a. het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of een vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;

b. het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder a, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derden van de tijd zal overnachten.

In artikel 26 Wgbp is vastgelegd dat iedereen die gedurende een half jaar meer dan vier maanden in Nederland verblijft, verplicht is zich op zijn *woonadres* in te schrijven in de GBA van de betrokken gemeente. Hiervoor is aangegeven wat onder de term woonadres wordt verstaan. In het licht van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven wordt het woonadres van een persoon of gezin beschouwd als de vaste woon- of verblijfplaats van deze persoon of dit gezin.

Indien de bewoner zich niet in de GBA heeft laten inschrijven op het adres van het recreatieverblijf, en er toch een vermoeden bestaat dat men aldaar onrechtmatig woont, dan zal dit vermoeden nader moeten worden onderbouwd aan de hand van andersoortige feiten en gegevens.

De onrechtmatige bewoning kan aangetoond worden aan de hand van diverse gegevens. Met name aanwezigheidscontroles kunnen zeer effectief zijn. Deze controles worden uitgevoerd door de daartoe als toezichthouder aangewezen ambtenaar (controleur verblijfsrecreatie). Indien er regelmatig wordt gecontroleerd gedurende een langere periode, en hiervan deugdelijke rapportages worden gemaakt, kan dit een belangrijke aanwijzing zijn bij het aantonen van onrechtmatige bewoning.

Een ander effectief middel om onrechtmatige bewoning aan te tonen is het controleren van gegevens die door de (vermoedelijke) bewoner van het recreatieverblijf aan de belastingdienst zijn opgegeven. In 2001 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel om gegevens van de belastingdienst te verstrekken aan gemeenten om onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven tegen te gaan. Hiertoe zijn standaardformulieren ontworpen.

Aan de hand van de door de belastingdienst verstrekte gegevens wordt gecontroleerd of de bij de gemeente bekende WOZ-waarde overeenkomt met de WOZ-waarde die betrokkene bij de belastingdienst heeft opgegeven ten behoeve van de aftrek hypotheekrente ten behoeve van de *eigen woning*. Het begrip *eigen woning* zoals dat door de belastingdienst wordt gehanteerd komt immers in grote lijnen overeen met het begrip *vaste woon- of verblijfplaats* uit het bestemmingsplan en het begrip *woonadres* in de Wgbp. Indien het recreatieverblijf bij de belastingdienst wordt opgegeven, vormt dit een belangrijke aanwijzing voor onrechtmatige bewoning.

Verder kan het voorkomen dat de gegevens van een (vermoedelijke) bewoner zijn opgenomen in diverse soorten registratiesystemen. Indien van dergelijke gegevens gebruik gemaakt wordt, dient altijd te worden nagegaan of de Wet bescherming persoonsgegevens hier geen beperkingen aan stelt.

Er komen ook (schriftelijke) meldingen van burgers binnen over de bewoning van een recreatieverblijf. Soms wordt er gebruik gemaakt van verklaringen van recreatieondernemers, beheerders en/of andere betrokkenen en worden er gegevens uit de GBA van andere gemeenten opgevraagd. Soms wordt er ook informatie ingewonnen over de feitelijke situatie op het adres elders waar men in de GBA ingeschreven staat. Ook andere informatiebronnen worden gebruikt, zoals kranten en internet. Tenslotte wordt de (vermoedelijke) bewoner ook gevraagd om gegevens omtrent zijn verblijf te verstrekken. Vooralsnog kan dit laatste echter niet juridisch worden afgedwongen.

De hiervoor genoemde opsomming van methoden om aan te tonen dat een persoon of een gezin onrechtmatig in een recreatieverblijf woont is niet limitatief, en vrijwel voortdurend aan verandering onderhevig. Mede naar aanleiding van de al eerder genoemde beleidsbrief van de minister, wordt door gemeenten, provincies en rijksoverheid verder gezocht naar nog effectievere manieren om aan te kunnen tonen dat een recreatieverblijf wordt bewoond. Voorop blijft staan dat met name de feitelijke controles ter plaatse van groot belang blijven. Uit dergelijke controles kan immers blijken dat een (vermoedelijke) overtreder zijn of haar hoofdverblijf heeft in het recreatieverblijf, en dit verblijf zodoende bestempelt als het centrum van zijn of haar sociale en maatschappelijke activiteiten.

7.4 Sancties

Wanneer voldoende duidelijk is dat een persoon of gezin onrechtmatig in een recreatieverblijf woont, wordt het handhavingstraject opgestart. Allereerst wordt de overtreder schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat de bewoning in strijd is met de bepalingen van het bestemmingsplan, en dat er zodoende sprake is van een vorm van verboden gebruik.

De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld om mondeling of schriftelijk (bij voorkeur mondeling) zijn zienswijze te geven op hetgeen is geconstateerd, en op het bestuurlijke voornemen om tot een handhavend optreden over te gaan.

Meestal kiest de overtreder ervoor om mondeling een zienswijze te geven, tijdens een gesprek met enkele medewerkers van de afdeling Ruimte, Bouwen en Wonen. Tijdens dit gesprek wordt getracht om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de woonsituatie, en wordt ook nagegaan of er afspraken kunnen worden gemaakt over een (vrijwillige) beëindiging van de onrechtmatige bewoning.

Ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bestaat er een zogenaamde *beginselplicht* om handhavend op te treden tegen overtredingen van de bouw- en bestemmingsplanregelgeving, tenzij er zich zodanige bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan een handhavend optreden onredelijk zou zijn. Dergelijke bijzondere omstandigheden worden echter niet snel geacht aanwezig te zijn.

Indien uit het gesprek met de overtreder of uit een schriftelijk ingediende zienswijze niet blijkt dat er in verband met bijzondere omstandigheden in redelijkheid afgezien zou moeten worden van een handhavend optreden, en er ook geen afspraken gemaakt kunnen worden over een (vrijwillige) beëindiging van de onrechtmatige bewoning binnen een redelijke termijn, wordt de overtreder formeel aangeschreven om de overtreding vóór een bepaalde datum te beëindigen.

Het gemeentebestuur heeft bij het opleggen van een sanctie de keuze tussen het toepassen van bestuursdwang of het aan de overtreder opleggen van een dwangsom. Deze sanctiemogelijkheden kunnen wel na elkaar, maar niet gelijktijdig worden toegepast.

Bestuursdwang
De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang door het gemeentebestuur is geregeld in artikel 125 van de Gemeentewet. In artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht is geregeld wat onder bestuursdwang wordt verstaan: *het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.*

Dit betekent dat wanneer de overtreder nalaat om binnen de in de aanschrijving gestelde termijn de onrechtmatige bewoning te beëindigen, de gemeente daarvoor (op kosten van de overtreder) zelf zorgdraagt. Deze sanctie is in de praktijk echter moeilijk uitvoerbaar, de overtreder mag immers wel recreëren in het recreatieverblijf, dus ontruimen en/of verzegelen kan problematisch zijn. Een gebruik overeenkomstig de bestemming wordt dan immers ook onmogelijk gemaakt. Bovendien zullen de kosten van het optreden altijd achteraf op de overtreder moeten worden verhaald. De gemeente zal eerst zelf moeten investeren en vervolgens moeten afwachten in hoeverre de gemaakte kosten ook daadwerkelijk op de overtreder kunnen worden verhaald.

Dwangsom
Het opleggen van een dwangsom is een tweede sanctiemogelijkheid om zodoende de overtreding te beëindigen. Dit betekent dat wanneer de overtreder de onrechtmatige bewoning niet vóór de in de aanschrijving genoemde datum staakt, er een dwangsom verbeurt. In artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere dan wel een herhaling daarvan te voorkomen.

De dwangsom kan ingevolge de wet worden vastgesteld op hetzij een bedrag ineens, hetzij een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. In het kader van de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven wordt meestal gekozen voor een bedrag ineens, of voor een bedrag per tijdseenheid (ook wel een periodieke dwangsom genoemd). Bij een periodieke dwangsom moet een maximaal te verbeuren bedrag worden genoemd en moeten er vanzelfsprekend ook meerdere controles worden uitgevoerd om na te kunnen gaan of de overtreding nog voortduurt. Het opleggen van een dwangsom is in het kader van deze nota, in vergelijking tot het toepassen van bestuursdwang, de meest voor de hand liggende maatregel.

Het vervolg
Het komt voor dat de onrechtmatige bewoning wordt beëindigd vóór de in de aanschrijving genoemde datum, dus binnen de begunstigingstermijn. In dat geval is aan de last voldaan, en is de procedure afgerond. Indien wordt geconstateerd dat de overtreding niet tijdig is beëindigd, verbeurt er een dwangsom. Na het verbeuren van één of meer dwangsommen kan de inning van de verbeurde bedragen worden gestart. Dit is een traject dat uiteindelijk kan leiden tot het uit handen geven van de vordering aan een deurwaarder. Indien het innen van de dwangsom niet leidt tot het beëindigen van de bewoning, kan desgewenst alsnog bestuursdwang worden toegepast. Tenslotte wordt nog opgemerkt dat ten aanzien van een bestuursdwang- of dwangsomaanschrijving de reguliere rechtsbeschermingsmogelijkheden van bezwaar- en beroep openstaan.

Wet op de economische delicten
Naast de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, kan er ook strafrechtelijk worden opgetreden tegen overtredingen van de bestemmingsplanvoorschriften. Sinds 13 september 2004 zijn dergelijke overtredingen ondergebracht in de Wet op de economische delicten. In dit kader kan een geldboete worden opgelegd tot maximaal € 45.000. Een strafrechtelijke sanctie kan niet alleen worden opgelegd aan degene(n) die onrechtmatig in een recreatieverblijf wonen, maar in voorkomende gevallen ook aan de eigenaar/beheerder van een recreatieterrein. Het is immers ook verboden om gronden en/of daarop aanwezige bebouwing te laten gebruiken in strijd met de aan de grond gegeven bestemming.

De wens om onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven ook strafrechtelijk te kunnen aanpakken is overigens de directe aanleiding geweest om de overtreding van bestemmingsplanvoorschriften strafbaar te stellen in de Wet op de economische delicten. Voor de uitvoering van deze vorm van strafrechtelijke handhaving kan een beroep worden gedaan op de politie. Daarnaast kan worden gekozen voor het aanstellen van een buitengewone opsporingsambtenaar. In het bestuursrechtelijke traject zullen (vermoedelijke) overtreders overigens expliciet worden gewezen op het feit dat het onrechtmatig (laten) bewonen een strafbaar feit is en wat hiervan de consequenties kunnen zijn. Daar de wijziging van de Wet op de economische delicten en de Wet op de Ruimtelijke Ordening pas zeer recent (13 september 2004) in werking zijn getreden, zal nog moeten blijken in welke gevallen een strafrechtelijke vervolging zinvol is, en wat de effecten hiervan zijn. Het effect van de betreffende wetswijziging is in ieder geval dat de gemeente een extra instrument heeft om onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven tegen te gaan.

8. Overgangsrecht, gedoogbeleid en andere uitzonderingen

In hoofdstuk 7 van deze nota is aangegeven op welke wijze handhavend kan worden opgetreden tegen het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven. In sommige gevallen is het juridisch echter niet meer mogelijk om tegen de bewoning op te treden, of kan het om diverse redenen wenselijk zijn om (al dan niet tijdelijk) van handhaving af te zien, dus om een de overtreding te gedogen. In dit hoofdstuk zal nader op dit aspect worden ingegaan, met de bedoeling om de uitzonderingen op de hoofdregel (handhaven) zo duidelijk mogen vast te leggen.

8.1 Objectgebonden overgangsrecht

In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat van een aantal bewoningssituaties in de loop van de jaren negentig is komen vast te staan dat de bewoning al voortduurt vanaf vóór 2 januari 1980. Deze situaties vielen eerder onder de werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan Buitengebied 1983, en thans vallen deze gevallen onder de werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan Buitengebied 2000. Dit betekent dat een handhavend optreden niet meer mogelijk is. Het gaat hierbij om een groep van 22 gevallen. Het overgangsrecht is objectgebonden, hetgeen betekent dat eventuele toekomstige rechtsopvolgers van de huidige eigenaren eveneens in het recreatieverblijf mogen wonen. De verwachting is dat de omvang van deze groep stabiel zal blijven.

8.2 Bewoning welke dateert van vóór 1 juli 1988 en 65+

In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat er per 1 juli 2004 nog 39 personen/gezinnen uit categorie I, II, brief-113 over een doorlopende gedoogverklaring beschikken. Ook zijn er nog 11 personen/gezinnen die onder de categorie 65+ vallen en derhalve ook worden gedoogd. In totaal gaat het dus om zo'n 50 doorlopende gedoogverklaringen. Strikt genomen zou in deze gevallen nog wel handhavend kunnen worden opgetreden, men heeft immers niet voldaan aan de destijds gestelde voorwaarde om zo snel mogelijk andere woonruimte te zoeken. De laatste jaren is echter prioriteit gegeven aan het aanpakken van nieuwe gevallen van onrechtmatige bewoning. Deze keuze is gemaakt omdat in de loop der jaren is gebleken dat de gedoogden uit de hiervoor genoemde categorieën door natuurlijk verloop uiteindelijk zullen vertrekken. Van de personen die eind jaren tachtig en begin jaren negentig zijn gedoogd, is immers al zo'n 90% vertrokken. Daarmee eindigt uiteindelijk de met het bestemmingsplan strijdige bewoning, de gedoogverklaringen zijn immers persoonsgebonden.

8.3 Tijdelijke gedoogverklaring

Aan personen die zich na 1 juli 1988 in een recreatieverblijf hebben gevestigd kan onder strikte voorwaarden een tijdelijke gedoogverklaring worden verleend. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat dit gedoogbeleid enkele malen is aangepast, en uiteindelijk in 1998 is vastgelegd in een notitie, welke als bijlage bij deze nota is gevoegd. Om in aanmerking te komen voor een gedoogverklaring, moet aan de volgende vereisten worden voldaan:

a. de aanvrager moet een economische en/of maatschappelijke binding met de gemeente Barneveld hebben;
b. de aanvrager dient op aantoonbare wijze binnen één jaar in aanmerking kunnen komen voor een woning in de gemeente Barneveld, bijvoorbeeld door het overleggen van een urgentieverklaring van de Woningstichting Barneveld of door het overleggen van een koopovereenkomst van een recent aangekochte woning;
c. de aanvrager beschikt op het moment van de aanvraag niet over een redelijke vorm van huisvesting;
d. de aanvrager moet kunnen aantonen dat er dringende omstandigheden zijn, die ertoe noodzaken om tijdelijk in een recreatieverblijf te gaan wonen;
e. het recreatieverblijf, waarop de aanvraag om een gedoogverklaring betrekking heeft, moet naar het oordeel van het gemeentebestuur voldoen aan redelijke eisen van bewoonbaarheid;
f. ingeval de aanvraag geen betrekking heeft op een eigen recreatieverblijf op eigen grond dient de aanvrager van de eigenaar en/of de exploitant van het recreatieterrein toestemming te hebben voor het bewonen van het recreatieverblijf.

Aan een gedoogverklaring wordt een aantal voorwaarden verbonden, welke nader zijn gespecificeerd in de bij deze nota gevoegde notitie. Eén van de voorwaarden is dat de gedoogverklaring maximaal één jaar geldig is. Vanzelfsprekend is de tijdelijke gedoogverklaring persoonsgebonden. Het ligt in de rede om het beleid dat in de voornoemde notitie is neergelegd, in de toekomst ongewijzigd voort te zetten. De ervaring leert dat er per jaar hooguit enkele tijdelijke gedoogverklaringen worden verleend.

In de hiervoor genoemde notitie is overigens ook nog een regeling opgenomen, op grond waarvan een beheerder van een recreatieterrein onder zeer strikte voorwaarden toestemming kan krijgen om in een recreatieverblijf te wonen. Dit is alleen mogelijk als de beheerderswoning niet beschikbaar is.

8.4 Hardheidsclausule

Het is denkbaar dat er personen en/of gezinnen in een recreatieverblijf wonen, die niet voldoen aan de vereisten voor het verkrijgen van een tijdelijke gedoogverklaring, en waarvoor een rechtlijnige hantering van het beleid ernstige en onaanvaardbare gevolgen kan hebben. Hierbij dient wel nadrukkelijk opgemerkt te worden dat het alleen kan gaan om zeer uitzonderlijke gevallen (kennelijke hardheid), waarbij het duidelijk is dat er geen andere oplossingen te vinden zijn dan de persoon of het gezin in het recreatieverblijf te laten wonen. Wanneer overgegaan wordt tot het afgeven van een (al dan niet tijdelijke) persoonlijke gedoogverklaring op grond van de hardheidsclausule, dient er eerst een zeer grondig onderzoek naar de specifieke omstandigheden van het geval gedaan te worden. Tot dusver is er op een enkel geval na nog geen gebruik gemaakt van deze regeling. Aan een dergelijke gedoogverklaring dienen op het moment van de verlening nader te bepalen specifieke voorwaarden te worden verbonden. Per concreet geval zal een zorgvuldige beoordeling dienen plaats te vinden, waarbij terughoudendheid voorop moet blijven staan.

8.5 Overbruggingshuisvesting

Tenslotte zijn er ook personen en/of gezinnen die weliswaar niet aan de vereisten voldoen om in aanmerking komen voor een tijdelijke gedoogverklaring of de toepassing van de hardheidsclausule, maar zich toch gedurende een zeer beperkte periode in een recreatieverblijf willen vestigen. Het gaat hierbij om bepaalde vormen van overbruggingshuisvesting. Het gaat hierbij met name om situaties waarin men in het geval van een calamiteit (brand, acute relatieproblemen etc.) tijdelijk (maximaal drie maanden) niet op het oorspronkelijke woonadres kan verblijven. Voor deze overbruggingshuisvesting dient toestemming gevraagd te worden aan het college van burgemeester en wethouders.

9. Voorkomen en voorlichten

Naast de in hoofdstuk 7 genoemde sancties die kunnen worden toegepast om reeds geconstateerde gevallen van onrechtmatige bewoning te beëindigen, zijn er ook enkele flankerende (aanvullende) juridische instrumenten waarmee onrechtmatige bewoning kan worden voorkomen. Verder is het ook mogelijk om door middel van diverse vormen van voorlichting en publiciteit de onrechtmatige bewoning zoveel mogelijk preventief tegen te gaan.

9.1 Flankerende instrumenten

Vergunning ingevolge de Wet op de Openluchtrecreatie
Een aantal recreatieterreinen mag alleen worden geëxploiteerd indien daarvoor een vergunning ingevolge de Wet op de Openluchtrecreatie is verleend. Het gaat daarbij om terreinen met mobiele kampeermiddelen (zoals tenten en toercaravans), stacaravans en chalets met een oppervlakte kleiner dan 50 m². De zomerhuizen (> 50²) vallen helaas niet onder de WOR.

De vergunning kan alleen worden verleend indien er sprake is van bedrijfsmatige exploitatie. In de vergunning kunnen voorschriften worden opgenomen die het onmogelijk of in ieder geval minder aantrekkelijk maken om op het recreatieterrein in een recreatieverblijf te wonen, bijvoorbeeld een verplichting tot het bijhouden van een (nacht)register. Indien niet of niet geheel wordt voldaan aan de in de vergunning genoemde voorschriften, kan de vergunning uiteindelijk worden ingetrokken. In dat geval kan het terrein niet (meer) worden geëxploiteerd. Wanneer er twijfel bestaat over een blijvende bedrijfsmatige exploitatie van een recreatieterrein, wordt van de ondernemer bovendien verlangd dat hij aantoont dat hiervoor ook in de contractuele sfeer voldoende garanties zijn vastgelegd.

De gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA)
Een ieder is verplicht zich op zijn of haar woonadres in te schrijven in de GBA. Het niet nakomen van deze verplichting is strafbaar. Inschrijving in de GBA kan door degene die zich inschrijft niet worden opgevat als een toestemming van de gemeente om het recreatieverblijf te bewonen. Dit geldt ook als de gemeente bij de inschrijving niet heeft gewezen op het verbod om een recreatieverblijf te bewonen.

Op twee manieren kan de GBA als aanvullend instrument tegen de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven worden ingezet:

1. artikel 72 van de Wgbp biedt de gemeente de bevoegdheid om een persoon van wie het redelijke vermoeden bestaat dat hij in gebreke is met het doen van aangifte (inschrijving) te verplichten om desverlangd in persoon de inlichtingen te geven en de geschriften te overleggen die voor de bijhouding van de basisadministratie noodzakelijk zijn.
2. op grond van artikel 75 van de Wgbp kunnen burgemeester en wethouders (onder andere) recreatiebedrijven aanwijzen, waarvan het hoofd (eigenaar of beheerder) verplicht is om op bepaalde tijdstippen aan het gemeentebestuur mededeling te doen van de personen die naar redelijke verwachting aldaar voor onbepaalde tijd verblijf zullen houden dan wel gedurende drie maanden daar tenminste tweederde van de tijd zullen overnachten.

Door middel van het gebruik van deze instrumenten kunnen personen of gezinnen die in een recreatieverblijf wonen, maar zich (nog) niet in de GBA hebben ingeschreven, daartoe uiteindelijk worden gedwongen. Dit laatste kan vanzelfsprekend van groot belang zijn bij de aanpak van de onrechtmatige bewoning.

Bouwvergunning
Voor het (ver)bouwen van een recreatieverblijf is (indien > 50²) een bouwvergunning vereist, en indien er sterke vermoedens bestaan dat het recreatieverblijf in strijd met het bestemmingsplan wordt gebruikt of zal worden gebruikt, dan moet de bouwvergunning worden geweigerd.

Een expliciete schriftelijke verklaring van de aanvrager dat hij het recreatieverblijf niet voor bewoning zal gebruiken of in gebruik zal geven kan worden verlangd en in sommige gevallen kan hiermee het vermoeden van bewoning eventueel worden weggenomen. Dit dient echter per concrete situatie afzonderlijk beoordeeld te worden. Indien er uiteindelijk toch een vergunning wordt verleend, wordt in de vergunning melding gemaakt van de voornoemde schriftelijke verklaring.

Huisvuil en huisnummers
Doordat er op de recreatieterreinen alleen centraal huisvuil wordt opgehaald (men dient hiervoor zelf een centrale container te plaatsen) en er geen individuele huisnummers aan de recreatieverblijven worden toegekend, wordt het bewonen van een recreatieverblijf minder aantrekkelijk gemaakt.

9.2 Voorlichting en publiciteit

Het geven van voorlichting en het genereren van publiciteit zijn zeer belangrijke instrumenten welke kunnen worden ingezet om het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven op recreatieterreinen zoveel mogelijk (preventief) tegen te gaan. In dit kader kan aan een aantal maatregelen worden gedacht, waarvan er in het verleden reeds een aantal met succes is toegepast.

Structureel overleg met de ondernemers
Al langer wordt er met de recreatieondernemers periodiek overlegd over diverse aspecten van de (verblijfs)recreatie. Tot voor kort waren er twee overlegstructuren: één vooral gericht op de economische aspecten en één met name gericht op de ruimtelijke aspecten van de (verblijfs)recreatie. In 2003 is besloten om deze twee overlegvormen samen te voegen tot het *Toeristisch Platform Barneveld*. In dit overleg zijn diverse belangen vertegenwoordigd: een vertegenwoordiging van de horeca, de regionale VVV, de RECRON, de gemeente (zowel bestuurlijk als ambtelijk) en een aantal recreatieondernemers. Via deze vorm van overleg kan het gemeentelijke beleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven op een zeer directe manier worden uitgedragen richting de ondernemers. Daarnaast zijn er bijna dagelijks op ambtelijk niveau contacten met de ondernemers/beheerders, waarbij het beleid zeer duidelijk kenbaar wordt gemaakt. Overigens is tijdens bijeenkomsten van het Toeristisch Platform Barneveld gebleken dat het gemeentelijke beleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven brede steun heeft van de in het platform vertegenwoordigde ondernemers en de organisaties.

Gerichte mailing
In gerichte mailing aan makelaars, notarissen, caravanbouwers, recreatieondernemers etc. kan het beleid nog eens expliciet uiteengezet worden. Hiermee wordt bereikt dat alle (al dan niet direct) betrokken partijen duidelijk op de hoogte zijn van het beleid van de gemeente.

Folders
Al jaren is er een voorlichtingsfolder beschikbaar, waarin het beleid inzake de aanpak van het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven kort en bondig wordt weergegeven. Deze folder wordt periodiek geactualiseerd, hetgeen ook na de vaststelling van deze nota zal gebeuren. De folder wordt aan alle betrokkenen verstrekt.

Informatie bij GBA-inschrijving
Op het moment dat een persoon/gezin zich op het adres van een recreatieverblijf in de GBA inschrijft, kan er schriftelijke informatie worden verstrekt over het beleid. Naast de algemene folder, kan er ook specifieke informatie worden gegeven waarbij wordt ingegaan op de consequenties van een GBA-inschrijving in een recreatieverblijf.

10. Uitvoering en formatie

De effecten van de uitvoering van het beleid inzake het tegengaan van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven op recreatieterreinen zijn niet uitsluitend te meten aan de hand van het aantal dwangsommen dat daadwerkelijk is opgelegd, veel gevallen worden in een fase voorafgaand aan een formele aanschrijving al opgelost. In hoofdstuk 4 (omvang problematiek) is al aangegeven dat het aantal gevallen van onrechtmatige bewoning wordt geschat op circa 800/900. Op een totaal van circa 6700 objecten is dit aantal vanzelfsprekend voortdurend aan verandering onderhevig.

Vanuit de praktijk is duidelijk waarneembaar dat het wonen in een recreatieverblijf sterk wordt ontmoedigd en ook onaantrekkelijk wordt gemaakt. Met name door de combinatie van voorlichting, publiciteit en de daadwerkelijke uitvoering van het beleid wordt de omvang van het probleem langzaam teruggedrongen of in ieder geval gestabiliseerd.

Zoals reeds eerder is opgemerkt, wordt aan het beleid inzake het tegengaan van het onrechtmatig bewonen van recreatieverblijven reeds sinds 1988/1989 concreet uitvoering gegeven, met in de loop der jaren wisselende ambtelijke formatie. Op dit moment bestaat de beschikbare formatie uit één controleur verblijfsrecreatie, twee administratief-juridische medewerkers en één coördinator Verblijfsrecreatie. Deze medewerkers hebben allen diverse taken op het gebied van de verblijfsrecreatie, waaronder de uitvoering van het thans voorliggende beleid. In totaal is er voor de aanpak van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven op recreatieterreinen zo'n 1,8 fte beschikbaar. Met deze bescheiden inzet worden er al jaren goede resultaten bereikt, in die zin dat het probleem zoveel mogelijk beheersbaar blijft.

Het verslappen van het beleid zou een explosieve groei van het aantal onrechtmatig bewoonde recreatieverblijven tot gevolg hebben, temeer daar de ons omringende gemeenten daadwerkelijk uitvoering aan hun (recent vastgestelde) beleid geven. Als de gemeente Barneveld het beleid minder stringent uitvoert dan de ons omringende gemeenten, is het te verwachten dat de bewoners zich naar de recreatieverblijven in onze gemeente zullen bewegen, hetgeen tot onacceptabele gevolgen zal leiden. Het is daarom van groot belang om op de huidige voet door te gaan met de uitvoering van het (geactualiseerde) beleid.

Eerder in deze nota is al aangegeven dat het beleid van de hogere overheden (rijk, provincie) is gericht op handhavend optreden indien legalisatie niet mogelijk is. Dit betekent in de gemeente Barneveld dat in de meeste gevallen tot het beëindigen van de met het bestemmingsplan strijdige situatie zal moeten worden overgegaan. Met name de rijksoverheid gaat ervan uit dat de problematiek binnen enkele jaren in belangrijke mate teruggedrongen moet kunnen worden. Met de huidige formatie is het echter alleen mogelijk om het probleem in een gering tempo terug te dringen, en in het slechtste geval slechts te stabiliseren. Indien de wens en de noodzaak bestaat om het probleem in een sneller tempo terug te dringen (en dus te streven naar een hoger handhavingsniveau), dan zal de formatie hier dan ook op afgestemd dienen te worden.

11. Totstandkoming beleid en inspraak

11.1 Totstandkoming beleid

Bij het totstandkomen van deze nota is gebruik gemaakt van diverse bronnen, waaronder (recente) beleidsnota's van ons omringende gemeenten en diverse andere publicaties. In een bijlage bij deze nota is ter nadere informatie een bronnenlijst gevoegd. Ook is vanzelfsprekend zoveel mogelijk aangesloten op de inhoud van de meergenoemde brief van de minister van VROM (november 2003), waarin het rijksbeleid inzake de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is weergegeven, alsmede op het provinciale beleid op dit punt.

11.2 Inspraak

Het is vanzelfsprekend wenselijk dat het beleid dat in deze nota is neergelegd door alle betrokken partijen breed wordt gedragen. Door betrokkenen tijdig te informeren over het beleid en hen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze hierover kenbaar te maken, kan deze acceptatie worden bereikt.

In aansluiting op hetgeen in de (gemeentelijke) Inspraakverordening is vastgelegd omtrent de totstandkoming van ruimtelijke beleid, is besloten de procedure te volgen welke is vastgelegd in Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Openbare voorbereidingsprocedure). Dit betekent dat nadat het college van burgemeester en wethouders had ingestemd met het ontwerp van de nota, deze gedurende vier weken (van 4 november tot en met 2 december 2004) ter visie heeft gelegen met de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Dat de nota ter visie zou worden gelegd is op de gebruikelijke wijze gepubliceerd. Er is één inspraakreactie ingediend. Deze inspraakreactie is met de beantwoording opgenomen in een aparte inspraaknotitie, welke als bijlage bij deze nota is gevoegd.

De kaderstellende (beleidsmatige) elementen van deze nota zijn ter instemming voorgelegd aan de gemeenteraad. Voor het overige is de tekst van de nota ter kennisneming aan de raad verstrekt.

Tenslotte stelt het college van burgemeester en wethouders de nota vast als beleidsregel in de zin van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. In dit artikel is geregeld dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid (in casu: handhaving regels bestemmingsplan). Het vastgesteld beleid dient op de wettelijk voorgeschreven wijze (door een publicatie in de krant) bekendgemaakt te worden.

12. Geraadpleegde bronnen

- Wonen of recreëren, nr. 128 Groene reeks, Vereniging Nederlandse Gemeenten, geheel herziene uitgave 2002;
- Nota beëindiging permanente bewoning recreatiewoonverblijven 1988, gemeente Barneveld;
- Permanente Bewoning Recreatieverblijven Nijkerk, 2004, gemeente Nijkerk;
- *Notitie evaluatie beleid beëindiging permanente bewoning recreatiewoonverblijven, juni 2002, gemeente Ermelo;*
- Recreëren is géén wonen, Beleidsnotitie voorkomen en bestrijden permanente bewoning recreatieverblijven, 1999, gemeente Apeldoorn;
- Nota van aanpak permanente bewoning van zomerhuisjes en illegale bewoning, 1996, gemeente Nunspeet;
- Plan van aanpak Permanente bewoning van recreatiewoonverblijven in Harderwijk, 1999, gemeente Harderwijk;
- Nota *permanente bewoning van recreatiewoonverblijven* in de gemeente Elburg, 2000, gemeente Elburg;
- Permanent wonen? *Pertinent verboden! Plan van aanpak permanente bewoning van* recreatiewoonverblijven, 2003, gemeente Putten;
- Permanente bewoning van recreatieverblijven, Mr. J.B. Mus, artikel in De Gemeentestem Gst. 2004, 7207, d.d. 8 mei 2004;
- Internetsite www.vrom.nl, dossier Recreatiewoningen.