

## Beleid permanente bewoning recreatiewoningen gemeente Drimmelen

### 1. Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

De discussie over de permanente bewoning van recreatieverblijven loopt al jaren. Kern van het probleem is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om de strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'.

De directe aanleiding van deze beleidsnotitie is de vraag van de minister en de burgers om duidelijkheid te verschaffen omtrent het gebruik van recreatieverblijven.

Minister Cramer van Ruimte en Milieu heeft verzocht soepel om te gaan als het gaat om het permanent bewonen van recreatiewoningen. Het gaat hierbij alleen om mensen die vóór 31/10/2003 al woonachtig waren in een recreatiewoning. De Gemeente Drimmelen kent nauwelijks recreatiewoningen, en al geen recreatiewoningen die voor 31/10/2003 permanent bewoond waren.

#### 1.2 Doelstelling

De doelstelling van deze beleidsnotitie is: *het voorkomen van permanente bewoning van recreatiewoningen nu en in de toekomst.*

Om bovenstaand doel te bereiken zal de volgende vraag beantwoord worden: hoe kan de gemeente Drimmelen met in achtname van rijks- en provinciaal beleid met minimale middelen bovenstaand doel bereiken?

#### 1.3 Aanwezige recreatiewoningen Gemeente Drimmelen

In 2007 bevinden zich in de Gemeente Drimmelen twee recreatiewoningen, te weten in het buitengebied. Daarnaast zijn er enkele recreatieverblijven onder de noemer van 'kamperen bij de boer'.

Door de nieuwbouwplannen voor Biesbosch Marina Drimmelen (BMD) zullen er de komende jaren veel recreatiewoningen bijgebouwd worden. Na voltooiing van dit plan in 2012 zullen er 230 recreatiewoningen toegevoegd zijn aan het huidige bestand.

### 2. Algemeen kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het algemeen kader rondom permanente bewoning van recreatiewoningen. Een groot deel van het algemeen beleid is echter niet van toepassing op onze gemeente, omdat er op dit moment slechts twee recreatiewoningen aanwezig zijn in de gemeente. Deze worden momenteel niet permanent bewoond. Daarom is besloten alleen op die onderdelen van beleid in te gaan, die van toepassing zijn op de situatie in onze gemeente. Er zal daarom niet verder ingegaan worden op de mogelijkheid van een persoonsgebonden beschikking, persoonsgebonden vrijstelling of persoonsgebonden overgangsrecht voor het permanent bewonen van een recreatiewoning<sup>1</sup>. Dit speelt niet in de gemeente.

#### 2.1 Rijksbeleid

Nota Ruimte

Het rijksbeleid met betrekking tot recreatie is verwoord in de Nota Ruimte: "De ruimtelijke mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen zijn gelijk aan de mogelijkheden voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied: een aanvraag tot de bouw van een recreatiewoning

<sup>1</sup> Een persoonsgebonden beschikking is een verzoek om permanent in de recreatiewoning te mogen wonen en kan alleen verstrekt worden indien persoon vóór 31-10-2003 permanent in de recreatiewoning woonde.

kan alleen door een gemeente worden toegestaan, indien op die plaats ook een reguliere woning kan worden toegelaten. Als uitzondering op deze hoofdregel geldt dat voor complexen van recreatiewoningen waar het recreatieve gebruik van deze recreatiewoningen door middel van een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd, een positieve planologische beoordeling kan worden gegeven.”<sup>2</sup>

Begin november 2003 heeft de minister van VROM (Minister Dekker) een brief aan de Tweede Kamer geschreven waarin ze de voorwaarden aangeeft van haar beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven:

- (1) die op 31 oktober 2003 permanent werd bewoond,
- (2) die is gelegen buiten een waardevol of kwetsbaar gebied,
- (3) die niet bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd,
- (4) die voldoet aan het bij de bouw geldende bouwbesluit voor een ‘normale woning’ en waarbij een eventuele bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Aangezien er in de gemeente Drimmelen slechts twee recreatiewoningen zijn, die niet aan deze voorwaarden voldoen, is er geen sprake van een illegale situatie of van eventueel legaliseren. Ook de (in BMD) nieuw te bouwen recreatiewoningen voldoen niet aan bovengenoemde voorwaarden. Voor alle situaties van onrechtmatige bewoning die in de toekomst ontstaan dient de gemeente over te gaan tot actief handhavend optreden.

## 2.2 Provinciaal beleid: Streekplan Noord-Brabant 2002

In paragraaf 3.4.11 van het streekplan Noord-Brabant 2002 formuleert de provincie de volgende beleidslijnen:

- Voorkomen moet worden dat recreatiewoningen permanent worden bewoond. Bestemmingsplannen dienen op dit punt duidelijke, handhaafbare bepalingen te bevatten.
- De provincie werkt niet mee aan de komst van solitair gelegen recreatiewoningen, tenzij dit nodig is voor het behoud van karakteristieke gebouwen, of om vorm te geven aan het recreatiemilieu ‘einde van de wereld’, waarbij het gaat om de mogelijkheid in betrekkelijke afzondering rust, ruimte, natuur en landschap te ervaren. Bij dit laatste moet gedacht worden aan de omzetting van een afgelegen voormalige boerderij, een boswachterswoning of een dijkhuisje in een recreatiewoning.
- Aan de omzetting van een recreatiewoning in een burger- of bedrijfswoning werkt de provincie alleen mee als deze in een woonwijk of een bedrijventerrein is of wordt opgenomen.

*Resumerend spreekt de provincie zich in haar streekplan Noord-Brabant 2002 in zijn algemeenheid uit tegen permanente bewoning van recreatieverblijven te zijn.*

## 2.3 Gemeentelijk beleid

Op dit moment is er nog geen beleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen. Deze nota is bedoeld om beleid vast te leggen. De nota heeft raakvlakken met beleid omtrent wonen en recreëren.

### Wonen

In de woonvisie 2004+ wordt geconstateerd dat nieuwbouw van woningen noodzakelijk is om de eigen bevolking in de toekomst onderdak te bieden. Het woningbouwprogramma loopt achter op de behoefte. Hierdoor kunnen vooral jongeren en starters moeilijk een woning vinden. Een betere doorstroming zou een oplossing kunnen zijn voor dit probleem.

### Recreatie

Recreatie volgens de Van Dale<sup>3</sup>:

- re·cre·a·tie (de ~ (v.), ~s)
- 1 ontspanning, vrijetijdsbesteding
  - 2 tijd voor ontspanning

<sup>2</sup> Zie VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling*, p. 126, 2004

<sup>3</sup> Zie [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)

Recreatiewoningen zijn bedoeld om mensen de gelegenheid te geven vrij te recreëren, te ontspannen en van de natuur, landschap en de rust te kunnen genieten zonder dat sprake is van een permanent verblijf van die mensen.

#### **2.4 Gemeentelijke beleidsruimte**

In het door de minister voorgestelde zit op bepaalde plekken ruimte waarover in gemeentelijk beleid beslissingen vastgelegd moeten worden. Het betreft hier de gemeentelijke kwetsbare gebieden waar legalisering in ieder geval niet gewenst is. Ook zal de handhavingprocedure zelf goed beschreven en gecommuniceerd moeten worden.<sup>4</sup>

### **3. Permanente bewoning van recreatiewoningen**

#### **3.1 Inleiding**

Recreatiewoning: 'een woning waar kan worden gerecreëerd'. Recreatie: 'ontspanning, vrijetijdsbesteding'. Kortom: een recreatiewoning is een woning waar de vrije tijd kan worden besteed. Volgens het bestemmingsplan mag een recreatiewoning uitsluitend worden gebruikt voor recreatieve doeleinden, door personen die ergens anders hun vaste woonplaats hebben.

#### Begripsbepaling

Het begrip 'recreatiewoning' is een samengesteld begrip. In de eerste plaats gaat het om een woning: een aan de grond verankerd gebouw, met een zodanige bescherming tegen het klimaat dat het geschikt is voor bewoning gedurende het hele jaar<sup>5</sup>. In de tweede plaats gaat het om een woning voor recreatie, ofwel een woning waar de vrije tijd kan worden besteed of waar kan worden ontspannen<sup>6</sup>. In de derde plaats heeft het begrip vooral een juridische betekenis. Een recreatiewoning is in dat opzicht een 'tot bewoning bestemd gebouw dat gelegen is op een officieel voor recreatie aangewezen terrein en/of bestemd is voor bewoning gedurende de vakantie' (CBS 1992). De bestemming van de woning gelegen in het vigerende bestemmingsplan of de bouwvergunning, is dus cruciaal. In het licht van de permanente bewoning is slechts de juridische omschrijving van belang.

#### **Definitie illegaal permanent bewonen van recreatiewoningen**

Bij permanente bewoning van recreatieverblijven c.q. woningen gaat het om de strijdigheid van de activiteit met het geldende bestemmingsplan waarbij een bestemming is aangeduid als 'Recreatie'. Kenmerkend voor het wonen is het hebben van een feitelijk hoofdverblijf op die plaats. Degenen die in een zomerhuis bivakkeren dienen daarom elders (buiten het recreatieverblijf) over een hoofdwoonverblijfplaats te beschikken. Voor het vaststellen waar iemand woont is het genieten van nachtrust niet het enige criterium. Er moet sprake zijn van een geheel van omstandigheden dat als wonen moet worden beschouwd (nachtrust, maaltijden, ontvangen van post, ontvangen van bezoek etc.) Als iemand beschikt over meerdere adressen of geen adres heeft, is het aantal overnachtingen doorslaggevend. Het mag niet gaan om een zogenaamd postadres of papieren adres maar om een feitelijke thuishaven. Zijn er meerdere adressen waar iemand woont, dan geldt het adres waar naar redelijke verwachting gedurende een halfjaar de meeste malen zal worden overnacht.

Is aan de hand van het voorafgaande nog niet vast te stellen waar iemand woont, dan geldt het adres waar betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden tenminste tweederde van de tijd zal overnachten. Van permanente bewoning is al sprake bij een verblijf van vier maanden of meer per jaar.

#### **3.2 Oorzaken en effecten**

Waarom kiezen mensen ervoor om een recreatiewoning permanent te gaan bewonen? Het overgrote deel doet dit vanwege de hoge kwaliteit van de woonomgeving en de locatie van de

<sup>4</sup> Zie [www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl)

<sup>5</sup> Zie CBS (1992), *Handleiding voor de administratieve woningtelling*, versie 2, Voorburg/Heerlen.

<sup>6</sup> Zie [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)

woning<sup>7</sup>. Immers recreatiewoningen liggen vaak in of nabij bosrijk gebied, water of natuur. Maar er zijn ook andere redenen.

Al ligt de gemiddelde leeftijd van permanente bewoners van recreatiehuisjes hoog, zo rond de 55 jaar, toch zijn het niet alleen vutters en gepensioneerden die een recreatiewoning permanent bewonen. Door de druk op de woningmarkt zijn het vooral starters die niet in staat zijn om een geschikte woning te vinden. Zij kiezen dan voor een permanent verblijf in een recreatiewoning. Permanente bewoning is daarmee ook een gevolg van het restrictieve beleid ten aanzien van het landelijk gebied. In het landelijk gebied mag slechts beperkt worden gebouwd, alleen voor de opvang van de eigen bevolking. Vooral de angst voor verstedelijking van het landelijk gebied draagt hiertoe bij. Daarnaast is er nog een kleine groep mensen die er tijdelijk tussen twee woningen in verblijft, vanwege sociale problemen en/of echtscheidingssituaties. Wat voor redenen mensen ook hebben om hun recreatiewoning permanent te bewonen, gewild of ongewild, volgens de huidige regelgeving is bewoning van een recreatiewoning gedurende het gehele jaar verboden.<sup>8</sup>

Een andere reden van permanente bewoning kan voortkomen uit werk in de buurt van de recreatiewoning en een huis ver weg. Denk aan seizoensarbeiders uit Oost-Europa. Uitgangspunt is: geen huisvesting op campings en recreatiebedrijven. Het recreatief-toeristisch karakter van de gemeente dient bewaard te blijven. (Tijdelijke) Bewoning door buitenlandse werknemers is niet bedoeld voor recreatie. Zij willen alleen 'wonen'. Hoe te handelen in geval tijdelijke buitenlandse werknemers worden gehuisvest in recreatiewoningen, zie bijlage 1.

Waarom is het langdurig verblijven ofwel wonen in een recreatiewoning strijdig en wat zijn de negatieve effecten? Globaal zijn deze te verdelen in drie categorieën namelijk: ruimtelijk, economisch en sociaal.

#### 1. Ruimtelijke effecten

- Permanente bewoning geeft problemen voor de ruimtelijke ordening, natuur, landschap en recreatie. Het is een aantasting van het buitengebied als publiek bezit waar een ieder in de gelegenheid moet kunnen zijn, gebruik te maken van dat waarvoor recreatiewoningen zijn bedoeld;
- Permanente bewoning leidt tot een onttrekking aan de bestaande hoeveelheid recreatiewoningen waardoor deze huidige voorraad wordt uitgeput. Het gevolg is dat elders meer behoefte ontstaat aan recreatiewoningen of terreinen;
- Een ander negatief ruimtelijke effect is dat concentraties van permanent bewoonde delen van recreatieterreinen tot visuele verloedering (kunnen) leiden doordat van oorsprong "natuurlijk" ogende terreinen worden aangekleed met verharde terrassen, schuren, siertuinen, hekken of schuttingen. Een woonwijk die als zodanig is ontwikkeld behoort te voldoen aan eisen als een goede ontsluiting, een stedenbouwkundig ontwerp en wijkvoorzieningen.
- Bij recreatieterreinen spelen andere uitgangspunten en belangen een rol. Woningbouw- en gebruik op/van een recreatieterrein heeft niet de stedenbouwkundige kwaliteit van een woonwijk.
- Permanente bewoning van recreatiewoningen werkt dus verstedelijking van het buitengebied in de hand;
- De mogelijkheid bestaat dat van hogerhand kan worden besloten dat de gemeente minder mogelijkheden krijgt om reguliere woningen te bouwen (verminderen contingent) wanneer de provincie van mening is dat de gemeente niet adequaat optreedt tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Ook het tegenovergestelde behoort tot de mogelijkheden. De provincie kan de gemeente bij actief handhaven ook belonen middels het geven van extra bouwmogelijkheden om de bewoners van een recreatiewoning die deze verlaten, van reguliere woonruimte te voorzien.

---

<sup>7</sup> Heijstek, J. (2002), *Permanente bewoning recreatiewoningen*, Onderzoek uitgevoerd in het kader van een stageopdracht, Fac. Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

<sup>8</sup> P. Visser en A. Segeren, *Geen legalisering permanente bewoning recreatieverblijven*, RPB 2003.

## 2. Economische effecten

- Permanente bewoners van recreatiewoningen doen ook een beroep op algemene voorzieningen als verwijdering van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding, sneeuwruimen, enz. Wanneer zij zich niet inschrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), staat hier geen geldelijke bijdrage uit het Gemeentefonds tegenover;
- Van de mensen die in een recreatiewoning verblijven heeft een (groeïend) aantal personen recht op een uitkering op basis van de Wet Werk en Bijstand welke verstrekt moet worden door de gemeente waarin men verblijft. Deze mensen kunnen van buiten de gemeente komen. Zij dienen vaak (om uiteenlopende redenen) op korte termijn te beschikken over woonruimte en kiezen er zodoende voor om een recreatiewoning te betrekken;
- Een ander aspect is dat de prijs van recreatiewoningen veel lager is dan van reguliere woningen. Dit maakt het financieel aantrekkelijk, temeer daar veelal recreatiewoningen gelegen zijn in een mooi, landelijk gebied. Op het moment dat legale bewoning wordt toegestaan (middels wijziging van de bestemming) zullen de prijzen stijgen en wordt het financieel minder aantrekkelijk om een recreatiewoning te kopen. Echter, dit zou een negatief effect (kunnen) hebben op de waarde van de huidige woningvoorraad en financieel gezien scheve verhoudingen geven.

## 3. Sociale effecten

- Er kunnen spanningen ontstaan (hetgeen ook voor komt) tussen permanente bewoners en recreanten, voornamelijk door het verschil in leefpatronen en gewoontes;
- Ook voor de gemeente en allerlei zorg- en welzijnsinstellingen kan permanente bewoning nadelen meebrengen. Het is reëel te veronderstellen dat (een deel van de) personen die zich in recreatiewoningen vestigen, naar alle waarschijnlijkheid op een gegeven moment een beroep zullen gaan doen op collectieve voorzieningen, zoals de WMO, sociale uitkeringen en de thuiszorg.

### 3.3 Optreden: handhaving

Het bestemmingsplan is tot op heden het instrument om permanente bewoning van recreatiewoningen mee aan te pakken. De activiteit 'wonen' wordt niet in overeenstemming geacht met de recreatieve doeleinden van de bestemming en bijbehorende gebruiksvoorschriften. Het grote probleem van de bestrijding van permanente bewoning is het vinden van 'aannemelijke' bewijzen dat er daadwerkelijk gewoond wordt. Diverse gemeenten maken daarom gebruik van daartoe gespecialiseerde bureaus om 'verdachte' woningen te bespieden of het privé-leven van bewoners uit te spitten om mogelijke lokale hechting mee te bewijzen. Maar een conclusie dat bijvoorbeeld de auto van de eigenaar minstens 25 nachten aaneen voor de deur heeft gestaan zegt uiteraard niets over de overige 340 andere nachten dat jaar. Immers, een recreatiewoning mag als zgn. tweede woning worden gebruikt, mits de officiële 'hoofdwoning' elders is. Echter, een eigenaar van een recreatiewoning hoeft geen koop- of huurovereenkomst van deze woning elders te overleggen aan de gemeente als die hierom vraagt. De bewijslast ligt volledig bij de gemeente en dat blijkt in de praktijk een hele klus te zijn, niet alleen qua inspanning maar ook qua kosten.

De bewijsvoering is voor een gemeente alleen relatief eenvoudig als de betrokkenen zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op het adres van de recreatiewoning. In hoofdstuk 5 en bijlage II is een overzicht gegeven van instrumenten die kunnen worden ingezet ten behoeve van de bewijsvoering aangaande permanente bewoning.

## 4. Situatie in de gemeente Drimmelen

### 4.1 Inleiding

De gemeente Drimmelen telt in totaal 2 recreatieobjecten en enkele verblijven onder de noemer van 'kamperen bij de boer'. In de toekomst wordt dit aangevuld met 230 recreatiewoningen in 2012, door de bouw van Biesbosch Marina Drimmelen (BMD).

## 4.2 Recreatieparken

De gemeente heeft nog geen recreatiepark. Na de bouw van BMD is er één recreatiepark. Het bestemmingsplan is nog niet vastgesteld. Wel zal hier het gestelde in dit beleid opgenomen worden, naast een strafbepaling om het permanent bewonen te kunnen tegengaan. De strafbepaling kan op twee manieren tot uitvoering komen: middels een bestuursdwang of middels een dwangsom. De bestuursdwang komt neer op het feitelijk beëindigen van de overtreiding, waarbij de gemeente zichtbaar optreedt. Hiermee gaan de nodige kosten gemoeid, die de gemeente kan (proberen te) verhalen. Een dwangsom is minder omslachtig en is beter uitvoerbaar dan bestuursdwang<sup>9</sup>. Voor verdere uitwerking zie hoofdstuk 5.

## 4.3 Recreatiewoningen 'los'

De gemeente telt 2 recreatiewoningen waarvan het adres bekend is. Deze woningen vallen onder de noemer 'kamperen bij de boer'. Van deze woningen is niet bekend dat ze permanent bewoond worden. Adres: Oud Drimmelen 12, vallend onder het bestemmingsplan buitengebied.

Daarnaast zijn er nog enkele recreatieverblijven onder de noemer van 'kamperen bij de boer': bij de boerderij zijn een of meerdere kleine verblijven gerealiseerd voor toeristische doeleinden. Om welke adressen het gaat is nog niet bekend. Dit zal onderzocht worden bij het overgaan naar de nieuwe basisadministratie gebouwen (BAG). Deze adressen vallen ook onder dit beleid van permanente bewoning recreatiewoningen.

## 4.4 Omvang van het 'probleem'

De 'permanente bewoning van recreatiewoningen' is op dit moment niet aan de orde. Dit kan ontstaan na de bouw van BMD. Om dit te voorkomen wordt met deze nota beleid opgesteld dat gecommuniceerd zal worden naar alle relevante partijen.

# 5. Feitelijke aanpak: handhaving

## 5.1 Procedure

Feitelijk heeft de gemeente Drimmelen een mogelijkheid om de met de bestemming strijdige situaties van permanente bewoning van recreatiewoningen te beëindigen: namelijk handhaving.

Wanneer de controleactiviteiten voldoende hebben aangetoond dat er sprake is van permanente bewoning<sup>10</sup> kan de gemeente ertoe overgaan sancties toe te passen. Hierbij heeft de gemeente de keuze uit twee mogelijkheden, te weten het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Het is niet toegestaan beide instrumenten gelijktijdig te gebruiken. Opgemerkt moet worden dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld. Het opleggen van een dwangsom dient afhankelijk te worden gesteld van de aard van de overtreiding. Bij de keuze tussen beide sancties kunnen verschillende overwegingen een rol spelen. Een overweging kan zijn dat de gemeente behoefte heeft aan een duidelijke voorbeeldwerking. Het toepassen van bestuursdwang (bijvoorbeeld een ontruiming) is duidelijker zichtbaar voor iedereen dan het opleggen van een dwangsom. Over het algemeen verdient het opleggen van een dwangsom de voorkeur. Hierbij ligt het initiatief om de strijdige situatie te beëindigen bij de overtreder en niet bij de gemeente. De gemeente hoeft niet eerst zelf te investeren om vervolgens af te wachten in hoeverre de kosten ook daadwerkelijk kunnen worden verhaald. Het is aan te bevelen om te kiezen voor een dwangsom per tijdseenheid. Een bedrag van € 3.000 per maand met een maximum van € 30.000 is aanvaardbaar<sup>11</sup> en kan derhalve als dwangsom worden gehanteerd.

<sup>9</sup> Bron: Nota handhaving ten aanzien van permanente bewoning recreatiewoningen gemeente Hellevoetsluis, 2002. prijspeil ook 2002.

<sup>10</sup> Zie bijlage 2.

<sup>11</sup> In andere gemeenten is een vergelijkbaar bedrag vastgesteld.

Voordat een aanschrijving definitief de deur uitgaat, zal betrokkene in de gelegenheid worden gesteld zijn of haar zienswijze kenbaar te maken. De weigering van een gedoogbesluit zal zoveel mogelijk met een aanschrijving worden gecombineerd. Voorgesteld wordt de bewoners die aangeschreven worden de illegale bewoning van een recreatieverblijf te staken een termijn van één jaar te gunnen teneinde een alternatieve woonruimte te kunnen vinden.

Tegen het handhavingbesluit kunnen belanghebbenden, waaronder natuurlijk de geadresseerde van het besluit, bezwaar aantekenen bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft, dus het college. Voordat het college een nieuw besluit hier op neemt, het besluit op bezwaar, wordt de zaak voorgelegd aan de commissie bezwaarschriften. Deze zal het college adviseren over het nieuwe besluit. Als belanghebbende het niet eens is met het besluit op bezwaar (vaak omdat het handhavingbesluit in het besluit op bezwaar niet is herroepen), dan kan hij of zij beroep aantekenen bij de rechtbank van het arrondissement waarin de gemeente ligt. Mocht belanghebbende zich ook niet kunnen vinden in de uitspraak van de rechtbank, dan kan hij of zij in hoger beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te Den Haag.

In de tussentijd loopt de termijn waarbinnen de illegale bewoning van het recreatieverblijf moet worden beëindigd natuurlijk gewoon door. Vaak is het niet mogelijk om binnen de begunstigingstermijn termijn een bezwaar- of beroepschrift af te doen. Om toch de begunstigingstermijn opgeschort te krijgen heeft de bezwaarde de mogelijkheid om een voorlopige voorziening aan te vragen bij de voorzieningenrechter bij de rechtbank. Deze kan op verzoek het handhavingbesluit schorsen voor een bepaalde termijn. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat geen dwangsommen worden verbeurd zo lang er nog geen besluit op bezwaar of uitspraak van de rechtbank is. Daarbij moet worden aangetekend dat het van belang is dat de gemeente de verbeurde dwangsom(men) elk halfjaar stuit (voorkomen dat het verjaart), doet zij dit niet dan kan het hele proces opnieuw beginnen.

## **5.2 Uitvoeringsprogramma**

De beleidsnota zal op de website van de gemeente openbaar worden gemaakt. Daarnaast ontvangt de projectontwikkelaar van BMD de nota. De ontwikkelaar zal verzocht worden in het koopcontract een verwijzing op te nemen naar het beleid. Zo is voor alle partijen vooraf duidelijk dat permanente bewoning van de recreatiewoningen in BMD niet mogelijk is.

Voorkomen is beter dan genezen. Als iemand zich wil inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie op een adres waar permanente bewoning niet is toegestaan, wordt door de gemeente betrokkene op de hoogte gesteld van mogelijke consequenties. Ook wordt betrokkene er op gewezen dat het feit van inschrijving geen rechten geeft voor permanente bewoning van het betreffende recreatieverblijf (permanent bewonen blijft in strijd met de bestemming). Burgerzaken moet melding maken hiervan richting team Ruimtelijke Ordening die een voorwaarschuwing versturen. Deze werkwijze kan worden gewijzigd door de voorwaarschuwingbrief persoonlijk op het adres te overhandigen waarmee meer dreiging wordt bewerkstelligd. Eigenaren/verhuurders van recreatieverblijven kunnen ook schriftelijk de bestemmingsplanvoorschriften worden meegedeeld en worden gewezen op handhavend beleid als permanent wordt bewoond. Ook kunnen plaatselijke notarissen en makelaars op de hoogte worden gesteld. Tevens kan de gemeente in publicaties in (lokale) nieuwsbladen mensen informeren.

## **5.3 Handhaving**

Indien na verloop van tijd het vermoeden bestaat dat recreatiewoningen permanent bewoond worden, zal tot handhaving overgegaan moeten worden. Dit is een intensief traject. Een en ander staat verwoord in bijlage 2, op de website [www.handhaving.nl](http://www.handhaving.nl) en in de 'Handreiking Permanente bewoning van recreatieverblijven', opgesteld door de werkgroep Handreiking Permanente bewoning recreatieverblijven regio Breda (juli 2005), in opdracht van de VNG en VROM.

#### **5.4 Conclusies en aanbevelingen**

In de Gemeente Drimmelen is het niet mogelijk om permanent een recreatiewoning te bewonen. De meeste woningen worden pas gerealiseerd na 31 oktober 2003 en bevinden zich bovendien binnen een waardevol of kwetsbaar gebied. De gemeente zal daarom permanente bewoning niet toestaan. Mocht zich een geval van permanente bewoning voordoen, dan zal de gemeente handhavend optreden.



## **Bijlage 1      Tijdelijk (werken en) wonen**

Uit SRE, 18 januari 2006

Er komen veel buitenlandse werknemers tijdelijk naar Nederland. Om te werken. In de agrarische sector, maar ook in de industriële sector en de bouwwereld. De werknemers hebben hier ook huisvesting nodig. Dat gaat niet altijd goed. De werknemers zelf hebben er belang bij om in korte tijd zoveel mogelijk te verdienen. Ook de tussenpersonen die de werknemers naar Nederland halen en bemiddelen bij de tewerkstelling, zien mogelijkheden om inkomsten te verwerven. Dit mag echter niet ten koste gaan van goede huisvesting. De tewerkstelling van tijdelijke werknemers leidt wel eens tot illegale praktijken, slechte woonsituaties en problemen van openbare orde. Gemeenten worden daarmee geconfronteerd.

### **Tijdelijke huisvesting in de piekperiode = gedurende maximaal zes maanden**

In deze nota maken we onderscheid tussen tijdelijke en structurele huisvesting van tijdelijke werknemers. Dit deel van de nota is vooral gericht op de agrarische sector. Voor de piekbelasting, de extra behoefte in de zaai-, poot- en oogstperiode is tijdelijke huisvesting op het agrarisch bedrijf in het buitengebied mogelijk. "Tijdelijk" betreft hier een periode van maximaal 6 maanden. Gedurende deze periode mag de agrarische ondernemer tijdelijke huisvesting aanbieden.

Huisvesting langer dan 6 maanden wordt gezien als structureel. Deze structurele huisvestingsbehoefte dient niet in het buitengebied, maar in de bebouwde kom of in een bebouwingsconcentratie gerealiseerd te worden. Zie daarvoor Deel 2. In het volgende overzicht is te zien welke mogelijkheden worden voorgestaan.

#### **TIJDELIJKE Huisvesting voor tijdelijke werknemers**

Niet toegestaan in het buitengebied

Wooneenheden in gebouwencomplexen of grotere gebouwen in buitengebied.

Huisvesting op vakantieparken en campings. Tenten op eigen bedrijf. Toercaravans op eigen bedrijf.

Wel toegestaan in het buitengebied

Huisvesting in bestaande complexen als kloosters en asielzoekerscentra, alleen als de oorspronkelijke bestemming ook huisvesting was.

Huisvesting op eigen bedrijf door verbouwen eigen bedrijfsgebouw .

Huisvesting op eigen bedrijf door logies in eigen bedrijfswoning. Stacaravans op eigen bedrijf. Woonunits op eigen bedrijf.

### **Geen permanente bewoning of huisvesting op recreatiebedrijven**

Uitgangspunt voor huisvesting van de piekbelasting is dat het vanuit bedrijfseconomische redenen nodig is om op het eigen bedrijf te huisvesten. Voor structurele arbeidsplaatsen willen we geen huisvestingsmogelijkheden in het buitengebied, omdat dit het risico heeft van (uitbreiding van) permanente bewoning. En dat is in strijd met het streekplan. Uitgangspunt is ook: geen huisvesting op campings en recreatiebedrijven. Het recreatief-toeristisch karakter van de gemeenten dient bewaard te blijven.

### **Wonen en verschaffen van nachtverblijf**

De gemeente kan grip krijgen op de structurele huisvesting van tijdelijke werknemers door onderscheid te maken tussen wonen en het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf. Onder "wonen" wordt verstaan huisvesting in een woning, dat is een complex van ruimten uitsluitend bedoeld voor niet-recreatieve bewoning, door één afzonderlijk huishouden. Een woongroep van tijdelijke werknemers vormt geen huishouden in de gewone zin van dat woord en is daarmee ook niet op één lijn te stellen, omdat net zo min sprake is van continuïteit in de samenstelling ervan, als van onderlinge verbondenheid.

Als het gaat om tegen betaling verschaffen van logies, praten we niet over "wonen", maar over het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf. In feite is het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf in strijd met het bestemmingsplan als dat alleen wonen toestaat, ook als het om slechts 3 of 4 personen in een woning gaat. In deze nota echter wordt alleen het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf aan 5 of meer personen gezien als een situatie waarvoor een regeling nodig is.

## **Bijlage 2 Handhaving**

De bewijsvoering van permanente bewoning is vaak een lastige zaak.

Instrumenten hiertoe zijn onder andere:

1. controle van registratiesystemen
2. controle van opgegeven adres
3. meldingen van burgers
4. waarnemingen ter plaatse
5. verklaringen van ondernemers
6. verklaringen van betrokkenen

### **Ad. 1**

Verificatie van registratiesystemen is van belang omdat het adres waarop iemand in een registratiesysteem staat ingeschreven, een belangrijke aanwijzing oplevert voor iemands feitelijke woonadres. Het is ook mogelijk dat iemand een 'papieren' werkelijkheid heeft geconstrueerd om te voorkomen dat uit verificatie van registratiesystemen de feitelijke situatie kan worden gedestilleerd. Eén van de manieren om er achter te komen of er sprake is van een dergelijke papieren werkelijkheid is vergelijking van gegevens in verschillende registratiesystemen op mogelijke inconsistenties. Gemeenten mogen echter niet zonder meer van allerlei registraties gebruik maken om er achter te komen waar iemand feitelijk woont. De Wet persoonsregistratie (WPR) en privacyreglementen van de instanties die persoonsregistraties bijhouden stellen hieraan beperkingen. De Registratiekamer heeft aangegeven welke gegevensbestanden mogen worden geraadpleegd zonder dat daarmee de privacy van betrokkenen wordt geschaad.

Niet toelaatbaar zijn bijvoorbeeld de raadpleging van bestanden van wooncorporaties, bedrijfsverenigingen, nutsbedrijven en KPN. Raadpleging van deze bestanden is pas mogelijk als daarvoor door betrokkene toestemming is gegeven. Overigens is in geen van de gevallen de houder van een persoonsregistratie verplicht tot medewerking. Dit betekent dat het mede van het beleid van de betreffende instantie zal afhangen of aan het verzoek om medewerking zal worden voldaan.

### **Ad. 2**

Wanneer bewoners van recreatieverblijven niet in de GBA van de gemeente staan ingeschreven, zal informatie over de situatie op het adres waar ze wel staan ingeschreven, doorgaans goede aanwijzingen geven over hun feitelijke woonsituatie.

### **Ad. 3**

Al dan niet anonieme tips van burgers over gevallen van permanente bewoning kunnen belangrijke aanwijzingen voor de gemeente opleveren. Naarmate de gemeente actiever handhaaft, zullen er ook meer meldingen van burgers komen. Meldingen van gevallen van permanente bewoning van recreatieverblijven zijn vooral te verwachten van personen die zelf door de gemeente worden aangepakt. Deze personen zullen zich achtergesteld voelen bij mensen tegen wie de gemeente geen actie onderneemt. Overigens dient te worden opgemerkt dat de toegevoegde waarde van deze informatie gering is in die zin dat een dergelijk instrument moet worden gezien in samenhang met andere bewijslast. De gemeente moet niet afhankelijk worden van het klikgedrag van degenen die reeds door de gemeente zijn aangeschreven. Het is maar de vraag of dergelijke informatie nog als objectief kan worden aangemerkt. Voorts kan het wel of niet aanpakken van illegale bewoners niet afhankelijk worden gesteld van het wel of niet aangeven door omwonenden.

### **Ad. 4**

Waarnemingen ter plaatse kunnen de eerste aanwijzingen opleveren dat een recreatieverblijf permanent wordt bewoond. Bovendien kunnen de resultaten van een dergelijke controle ook aanvullend bewijsmateriaal opleveren indien reeds vermoedens bestaan van permanente bewoning.

De controle ter plaatse zal zich voornamelijk richten op de feitelijke aanwezigheid of afwezigheid van bewoners en op uiterlijke kenmerken van de recreatieverblijven die aanwijzingen kunnen

geven voor de wijze van bewoning (gesloten gordijnen, goed onderhouden tuin, bouwwerken rondom de woning etc.).

Ad. 5

Wellicht niet alle ondernemers ervaren het als positief dat op hun terrein permanent wordt gewoond. Zulke ondernemers zullen wellicht bereid zijn hun medewerking te verlenen aan de controle van de gemeente door te bevestigen dat iemand permanent op hun terrein woont. Een dergelijke verklaring kan een belangrijk bewijsmiddel zijn.

Ad. 6

Naast de gegevensverzameling door de gemeente, kunnen ook verklaringen van betrokkenen aanwijzingen voor permanente bewoning opleveren. In de praktijk blijken veel mensen die worden geconfronteerd met het vermoeden van de gemeente dat zij een recreatieverblijf permanent bewonen, toe te geven dat dit ook daadwerkelijk het geval is.

Opgemerkt dient te worden dat deze lijst niet uitputtend is. Gezien de complexiteit van het probleem moeten alle mogelijke gegevens worden aangewend in de bewijsvoering.

Het zal duidelijk zijn dat het handhavingsproces m.b.t. de onderhavige problematiek een zware klus is. Het handhavingsproces wordt gekenmerkt door een groot beslag op de beschikbare mankracht en financiën (fysieke controle, formuleren van gedoog- en dwangsombeschikkingen, behandelen van zienswijzen, bezwaar en beroep e.d.) en een strak geredigeerd juridisch kader. Met name bij de problematiek van de permanente bewoning spelen, in het kader van de bewijsvoering, de beperkingen opgelegd door de Wet Bescherming Persoonsgegevens een grote rol. De gemeente zal in ieder geval een melding moeten doen bij het college bescherming persoonsgegevens waarbij zal moeten worden gemeld welke gegevens waarvoor zullen worden verzameld en geregistreerd.

Juridische deskundigheid en zorgvuldigheid is hier een eerste vereiste. Ook hierbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen opgedaan in o.a. Harderwijk en Wierden.