

Plan van aanpak handhaving permanente bewoning recreatieobjecten 2013

Aanleiding

De gemeente Opmeer is ingevolge de actualisatieverplichting van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bezig met het actualiseren van de bestemmingsplannen. De Wro biedt echter ook de mogelijkheid om voor gebieden waar zich de komende jaren geen nieuwe ontwikkelingen voordoen een zogenaamde beheersverordening op te stellen. De beheersverordening vindt zijn grondslag in artikel 3.38 Wro. Voor gebieden waar niet of nauwelijks ruimtelijke ontwikkelingen zijn te verwachten, kan in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening worden vastgesteld, welke een voldoende mate van planologische regeling biedt. Dit is op het recreatiepark De Perelaer bij Opmeer en voor het recreatiepark De Bongerd (thans of eveneens bekend als het Pereblok) te Aartswoud het geval. Voor de recreatieparken De Perelaer en De Bongerd is, gelet op het feit dat hier geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn te verwachten, een beheersverordening opgesteld. Genoemde beheersverordening is door de raad van de gemeente Opmeer op 20 december 2012 vastgesteld. Met de vaststelling van de verordening zijn de geldende bestemmingsplannen Aartswoud 1974 en Bungalowpark onder de perelaer-recreatiepark West-Friesland herzien. Dit is de reden waarom ook het oude beleids- en uitvoeringskader voor de handhaving van permanente bewoning in de gemeente dient te worden herzien.

Naar aanleiding van de beleidsbrief van de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu van 11 november 2003 heeft de raad van de gemeente Opmeer op 15 september 2004 besloten de recreatieve bestemming van de in de gemeente aanwezige recreatieterreinen niet te wijzigen. Dit betekent dat het verbod op permanente bewoning, zoals dat nu is vastgelegd in de geldende beheersverordening recreatieparken Opmeer, onverkort van kracht blijft en de gemeente Opmeer actief permanente bewoning zal handhaven. Ter nadere onderbouwing en uitwerking van het beleid en de uitvoering van de handhaving van permanente bewoning is dit plan van aanpak tot stand gekomen. Dit plan van aanpak vormt het beleids- en uitvoeringskader voor de handhaving van permanente bewoning in de gemeente en vervangt het oude Plan van aanpak handhaving permanente bewoning van recreatieobjecten 2007.

Opbouw van het Plan van Aanpak

Het voorliggende plan van aanpak is opgebouwd uit twee onderdelen. Deel 1 omvat het beleids- en uitvoeringsdeel. Hierin wordt het beleid van de gemeente, zoals dat op basis van de beheersverordening recreatieparken Opmeer en de beleidskeuzes in eerdergenoemde brief van de minister is bepaald, weergegeven. Daarnaast is op hoofdlijnen beschreven op welke wijze de gemeente Opmeer invulling geeft aan de handhaving van overtredingen van het verbod op permanente bewoning.

In deel 2 is de handhavingsstrategie neergelegd. In dit deel worden de algemene opmerkingen die hierover in het beleidsdeel zijn gemaakt uitgewerkt. In dit deel is daarom een beschrijving opgenomen van de wijze waarop het beschikbare handhavingsinstrumentarium zal worden ingezet. Daarnaast zal er een omschrijving van de handhavingprocedures worden gegeven.

Deel 1 Beleid en uitvoering

1.Kenschets van de problematiek

Permanente bewoning van recreatieobjecten is een verschijnsel dat zich niet beperkt tot de toeristische gebieden bij uitstek, zoals de Veluwe en de kuststreek. Alle gebieden die een aantrekkelijke woonomgeving vormen en/of waar de druk op de lokale woningmarkt groot is, hebben te maken met permanente bewoning van recreatieobjecten. Het verschijnsel doet zich vooral voor op recreatieterreinen die verouderd zijn en op terreinen waar de recreatieobjecten aan afzonderlijke eigenaren zijn verkocht zonder dat er nog sprake is van toeristische verhuur.

Permanente bewoning vindt niet alleen plaats door mensen die er bewust voor kiezen om in een aantrekkelijke groene omgeving te wonen. Een aanzienlijke groep van de mensen die permanent in een recreatieobject woont wordt gevormd door inwoners uit de eigen gemeente of omliggende gemeenten. Het gaat dan vaak om personen die niet in staat zijn een reguliere woning te kopen of te huren (starters, mensen met een laag inkomen). Ook in situaties van bijzondere persoonlijke omstandigheden (zoals echtscheiding of inkomstenverlies) biedt een recreatieobject veelal op de korte termijn uitkomst. Voor de gemeente Opmeer zijn er geen specifieke cijfers bekend over de groepssamenstelling van de permanente bewoners op de recreatieterreinen.

2.Effecten van permanente bewoning

Permanente bewoning van recreatieobjecten heeft zowel negatieve als positieve gevolgen. Bij de afweging van het maatschappelijke belang van handhaving van het verbod op permanente bewoning tegenover de belangen van de betrokken permanente bewoners spelen deze effecten een rol. Negatieve effecten van permanente bewoning zijn onder meer:

a.aantasting van het buitengebied

Het buitengebied is een publiek bezit waar iedereen in de gelegenheid moet zijn vrij te recreëren, te ontspannen en van natuur en landschap te genieten. Het gebruik van recreatieobjecten voor permanente bewoning staat haaks op deze doelstellingen.

b.onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieobjecten

Permanente bewoning leidt tot onttrekking van de betreffende objecten aan de recreatieve doeleinden. Hierdoor ontstaat er mogelijk elders in het gebied of ergens anders meer behoefte aan recreatieterreinen. Dit kan leiden tot een grotere ruimteclaim in het buitengebied.

c.veranderende ruimtelijke beleving

De ruimtelijke indeling van een terrein verandert doordat van oorsprong natuurlijk ogende recreatieterreinen worden aangekleed met schuren, hekken, terrassen en dergelijke. Hierdoor krijgt het terrein steeds meer het aanzicht van een woonwijk. Een woonwijk die als zodanig ontwikkelt, moet voldoen aan de stedenbouwkundige eisen die hieraan mogen worden gesteld, zoals ontsluiting en wijkvoorzieningen. Bij recreatieterreinen gelden echter andere stedenbouwkundige uitgangspunten, zodat het vereiste voorzieningenniveau ontbreekt.

d.groter beslag op maatschappelijke voorzieningen

Voor de zorg- en welzijnsinstellingen kan permanente bewoning nadelige gevolgen hebben. Er zal een groter beslag worden gelegd op collectieve voorzieningen zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning, sociale uitkeringen en de thuiszorg. Permanente bewoners doen ook een beroep op algemene voorzieningen als verwijdering van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding en gemeentereiniging. Wanneer zij zich niet hebben ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) van de gemeente staat hier geen bijdrage uit het Gemeentefonds tegenover.

e.problemen van sociale aard

Op een recreatieterrein kunnen spanningen ontstaan tussen permanente bewoners en vakantiegangers, doordat de leefpatronen van beide groepen verschillen.

f.negatieve gevolgen voor de lokale economie

Toeristen en recreanten hebben een ander uitgavenpatroon dan permanente bewoners. Recreanten besteden in het algemeen meer dan permanente bewoners. Vooral de horecasector ondervindt negatieve gevolgen van permanente bewoning.

Naast de genoemde negatieve gevolgen zijn er ook enkele positieve aspecten te verbinden aan permanente bewoning van recreatieobjecten. Positieve effecten van permanente bewoning zijn:

a.extra inkomsten uit het Gemeentefonds

Indien permanente bewoners zich laten inschrijven in de GBA neemt de uitkering uit het Gemeentefonds toe.

b.(tijdelijke) opvang van woningzoekenden

De bewoning van recreatieobjecten kan ruimte bieden voor op opvang van woningzoekenden.

c.sociale controle op de recreatieterreinen

De continue aanwezigheid van bewoners op de recreatieterreinen kan vandalisme, inbraak of diefstal op een recreatieterrein verminderen.

d.toename van draagvlak voor maatschappelijke verenigingen

Doordat het aantal inwoners toeneemt, ontstaat er meer draagvlak voor verenigingen en instellingen met een maatschappelijke functie (te denken valt hierbij aan sportverenigingen en dergelijke).

De negatieve en positieve effecten van permanente bewoning van recreatieobjecten tegen elkaar afwegende, slaat de balans door naar de negatieve effecten. Aan enigerlei vorm van legalisatie zal dan ook geen medewerking worden verleend waarbij consequent handhavend zal worden opgetreden tegen geconstateerde gevallen van permanente bewoning.

3.Recreatieterreinen in de gemeente Opmeer

In de gemeente Opmeer zijn twee recreatieterreinen aanwezig:

- Recreatiepark West-Friesland/Bungalowpark Onder de Perelaer te Opmeer.
Dit recreatiepark bestaat uit 108 recreatiewoningen en circa 180 stacaravans en chalets.
- Recreatiepark aan De Bongerd/Wilhelminalaan te Aartswoud
Op dit recreatiepark staan 43 recreatiewoningen verspreid langs de Wilhelminalaan en De Bongerd.

4. Juridisch-planologisch kader

4.1 **Regels van de Beheersverordening Recreatieparken Opmeer**

4.1.1 Recreatiepark Wilhelminalaan/De Bongerd

Het recreatieterrein aan de Wilhelminalaan en De Bongerd in Aartswoud valt onder de beheersverordening Recreatieparken Opmeer. De beheersverordening is vastgesteld op 20 december 2012. De gronden waarop de recreatieobjecten staan hebben de bestemming 'Recreatieverblijven'. Volgens de regels van de beheersverordening is een recreatieverblijf een gebouw of een complex van ruimten in een gebouw dat naar de aard en inrichting is bedoeld voor recreatieve bewoning, waarvan de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben (artikel 1 lid 1.17 van de beheersverordening). Op grond van artikel 3 lid 3.1 sub a mogen de in het verordeningengebied gelegen gronden en bestaande bouwwerken worden gebruikt overeenkomstig het bestaande gebruik. Onder bestaand gebruik moet blijkens artikel 1 lid 1.4 sub a worden verstaan: "het gebruik van de gronden en bouwwerken zoals aanwezig op moment van de vaststelling van de verordening of kan worden gebruikt krachtens een omgevingsvergunning voor het gebruik". Volgens de begripsbepalingen van de beheersverordening moet onder recreatieve bewoning worden verstaan: de bewoning die plaatsvindt in het kader van de verblijfsrecreatie en gericht is op ontspanning en vrijetijdsbesteding, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben. Onder hoofdverblijf verstaat de beheersverordening een gebouw of een deel van een gebouw dat fungeert als de vaste woonplaats van de betrokkene, hetgeen kan blijken uit de gemeentelijke basisadministratie of andere bewijsmiddelen. Verder verstaat de beheersverordening onder permanente bewoning: bewoning als hoofdverblijf.

Artikel 3 lid 3.4 van de beheersverordening bevat voorschriften ten aanzien van de beperking van het gebruik van de recreatieverblijven, stacaravans en bijbehorende bouwwerken. Op grond van artikel 3 lid 3.4 sub 3.4.1 gelden ter beperking van het bepaalde in lid 3.1 ten aanzien van het bewonen van recreatieverblijven, kampeermiddelen en bijbehorende bouwwerken de volgende voorwaarden:

- a. het is niet toegestaan om recreatieverblijven en kampeermiddelen anders te gebruiken dan voor recreatieve bewoning;
- b. het is niet toegestaan om vrijstaande bijbehorende bouwwerken te bewonen;
- c. in aanvulling op de beperking onder a, geldt ter plaatse van besluitsubvlak 3 dat recreatieve bewoning uitsluitend is toegestaan in het zomerseizoen en in het winterseizoen gedurende de weekenden (vrijdag 18.00 uur t/m maandag 10.00 uur) en de kerstperiode (van 20 december t/m 10 januari).

Artikel 5 van de beheersverordening bevat voorschriften over ander gebruik van de onbebouwde gronden en bouwwerken. Op grond van artikel 5 lid a aanhef en onder 4 wordt onder met de beheersverordening strijdig gebruik in ieder geval begrepen het gebruik en/of het laten gebruiken van recreatiewoningen of stacaravans voor permanente bewoning. Daarnaast wordt, op grond van artikel 5 lid c, onder gebruiken in strijd met de verordening, tevens verstaan het laten gebruiken in strijd met de verordening. Uit voorgaande voorschriften blijkt voldoende dat permanente bewoning op grond van de regels van de beheersverordening niet is toegestaan.

4.1.2 Recreatiepark West-Friesland (Onder de Perelaer)

De recreatieobjecten op recreatiepark West-Friesland vallen onder de beheersverordening Recreatieparken Opmeer. De beheersverordening is vastgesteld op 20 december 2012. De gronden waarop de recreatieobjecten staan hebben de bestemming 'Recreatieverblijven' en 'Stacaravans'.

Volgens de regels van de beheersverordening is een recreatieverblijf een gebouw of een complex van ruimten in een gebouw dat naar de aard en inrichting is bedoeld voor recreatieve bewoning, waarvan de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben (artikel 1 lid 1.17 van de beheersverordening).

Volgens de regels van de beheersverordening is een stacaravan een zelfstandig verrijdbaar bouwwerk, bestaande uit een lichte constructie en uit lichte materialen met wielas, dat naar de aard en de inrichting is bedoeld voor recreatief dag- en/of nachtverblijf dat naar de aard en de inrichting is bedoeld voor bewoning en/of verblijf en waarvan de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben, die gedurende meerdere jaren op een kampeerterrein op de-

zelfde plaats blijft staan en als kampeermiddel valt aan te merken (artikel 1 lid 1.19 van de beheersverordening). Onder kampeermiddel moet blijkens artikel 1 lid 1.13 worden verstaan: "een tent, een tentwagen, een kampeerauto, een caravan, dan wel enig ander daarmee vergelijkbaar voertuig of onderkomen, dat geheel of ten dele is bestemd of opgericht dan wel wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf".

Op grond van artikel 3 lid 3.1 sub a mogen de in het verordeningsgebied gelegen gronden en bestaande bouwwerken worden gebruikt overeenkomstig het bestaande gebruik. Onder bestaand gebruik moet blijkens artikel 1 lid 1.4 sub a worden verstaan: "het gebruik van de gronden en bouwwerken zoals aanwezig op moment van de vaststelling van de verordening of kan worden gebruikt krachtens een omgevingsvergunning voor het gebruik". Volgens de begripsbepalingen van de beheersverordening moet onder recreatieve bewoning worden verstaan: de bewoning die plaatsvindt in het kader van de verblijfsrecreatie en gericht is op ontspanning en vrijetijdsbesteding, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben. Onder hoofdverblijf verstaat de beheersverordening een gebouw of een deel van een gebouw dat fungeert als de vaste woonplaats van de betrokkene, hetgeen kan blijken uit de gemeentelijke basisadministratie of andere bewijsmiddelen. Verder verstaat de beheersverordening onder permanente bewoning: bewoning als hoofdverblijf.

Artikel 3 lid 3.4 van de beheersverordening bevat voorschriften ten aanzien van de beperking van het gebruik van de recreatieverblijven, stacaravans en bijbehorende bouwwerken. Op grond van artikel 3 lid 3.4 sub 3.4.1 gelden ter beperking van het bepaalde in lid 3.1 ten aanzien van het bewonen van recreatieverblijven, kampeermiddelen en bijbehorende bouwwerken de volgende voorwaarden:

- a. het is niet toegestaan om recreatieverblijven en kampeermiddelen anders te gebruiken dan voor recreatieve bewoning;
- b. het is niet toegestaan om vrijstaande bijbehorende bouwwerken te bewonen;
- c. in aanvulling op de beperking onder a, geldt ter plaatse van besluitsubvlak 3 dat recreatieve bewoning uitsluitend is toegestaan in het zomerseizoen en in het winterseizoen gedurende de weekenden (vrijdag 18.00 uur t/m maandag 10.00 uur) en de kerstperiode (van 20 december t/m 10 januari).

Op grond van artikel 3.5 kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in lid 3.4.1 sub c in die zin dat ter plaatse van besluitsubvlak 3 de recreatieverblijven en stacaravans in het winterseizoen worden gebruikt voor recreatieve bewoning, mits:

- a. deze afwijking voor maximaal 30 dagen per winterseizoen plaatsvindt;
- b. deze afwijking niet leidt tot een aaneengesloten verblijf van meer dan 6 weken in het winterseizoen;
- c. ten minste één week tussen twee aaneengesloten verblijven van 6 weken wordt aangehouden.

Artikel 5 van de beheersverordening bevat voorschriften over ander gebruik van de onbebouwde gronden en bouwwerken. Op grond van artikel 5 lid a aanhef en onder 4 wordt onder met de beheersverordening strijdig gebruik in ieder geval begrepen het gebruik en/of het laten gebruiken van recreatiewoningen of stacaravans voor permanente bewoning. Daarnaast wordt, op grond van artikel 5 lid c, onder gebruiken in strijd met de verordening, tevens verstaan het laten gebruiken in strijd met de verordening. Uit voorgaande voorschriften blijkt voldoende dat permanente bewoning op grond van de regels van de beheersverordening niet is toegestaan.

4.2 **Overgangsrechtelijke situaties van permanente bewoning**

Ook met het overgangsrecht dient bij permanente bewoning rekening gehouden te worden. Dit aangezien het mogelijk is dat iemand die al enige jaren permanent woont in een recreatieobject, een beroep op het overgangsrecht van het ter plaatse geldende bestemmingsplan of de beheersverordening kan doen. Op grond van het overgangsrecht mag in bepaalde gevallen ten tijde van het van kracht worden van een nieuw bestemmingsplan of een beheersverordening, bestaand illegaal gebruik onder het nieuwe bestemmingsplan of de beheersverordening worden voortgezet. Als sprake is van illegale permanente bewoning gedurende een reeks van jaren, komt het voor dat in de tussentijd het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt gewijzigd. Indien burgemeester en wethouders na de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan of een beheersverordening handhavend wensen op te treden, kunnen zij geconfronteerd worden met een beroep op het overgangsrecht.

Er is in de gemeente Opmeer slechts 1 overgangsrechtelijke situatie van permanente bewoning bekend op het recreatieterrein De Bongerd/Wilhelminalaan. Voor het overige zijn geen overgangsrechtelijke situaties van permanente bewoning op de recreatieterreinen bekend. Het is niet uit te sluiten dat er andere situaties van permanente bewoning zijn die door het overgangsrecht worden

beschermd. Indien bewoners een beroep doen op overgangsrechtelijke bescherming zullen zij een dergelijk beroep met objectieve bewijzen moeten onderbouwen.

5. Definitie van permanente bewoning

De hiervoor aangehaalde beheersverordening geeft een definitie van hetgeen onder permanente bewoning moet worden verstaan. De beheersverordening verstaat hieronder: "bewoning als hoofdverblijf". Verder bepaalt de beheersverordening dat onder recreatieve bewoning moet worden verstaan: "de bewoning die plaatsvindt in het kader van de verblijfsrecreatie en gericht is op ontspanning en vrijetijdsbesteding, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben". Ook hoofdverblijf is gedefinieerd in de beheersverordening. Hieronder wordt verstaan: "een gebouw of een deel van een gebouw dat fungeert als de vaste woonplaats van de betrokkene, hetgeen kan blijken uit de gemeentelijke basisadministratie of andere bewijsmiddelen". Voor het bepalen of er sprake is van recreatief verblijf is daarom bepalend of de personen elders hun hoofdverblijf hebben. Met andere woorden: er is geen sprake van recreatief gebruik van een recreatieobject als het recreatieobject dient als hoofdverblijf.

Bij beantwoording van de vraag wat onder permanente bewoning moet worden verstaan kunnen uit de jurisprudentie een aantal criteria worden ontleend. Bij het bepalen of er sprake is van permanente bewoning staat het begrip hoofdverblijf centraal. Zoals ook al blijkt uit de definities van 'recreatieverblijf' en 'stacaravan' in de beheersverordening is er sprake van recreatief gebruik indien de gebruikers van het recreatieverblijf of de stacaravan hun hoofdverblijf elders hebben. Permanente bewoning wordt dan ook gedefinieerd als: bewoning als hoofdverblijf. Op basis van jurisprudentie zijn enkele criteria af te leiden, die mogelijke aanwijzingen voor het gebruiken van een recreatieobject als hoofdverblijf (en daarmee voor permanente bewoning) zijn. Deze mogelijke aanwijzingen zijn onder meer:

- Men staat ingeschreven in het GBA op het adres van de recreatiewoning of (sta)caravan;
- Men heeft niet de beschikking over een hoofdverblijf elders;
- Men betaalt alle gemeentelijke belastingen in de gemeente;
- Het sociale en maatschappelijke centrum van de bewoners ligt bij de recreatiewoning of (sta)caravan.
- Het ingeschreven staan op een ander adres dan dat van het recreatieobject (bijvoorbeeld bij familieleden), zonder daar te beschikken over zelfstandige woonruimte;
- Het bij de belastingaangifte in aanmerking brengen van het recreatieobject als 'eigen woning' (box 1) ten behoeve van hypotheekrenteaftrek.

6. Omvang van de problematiek

De omvang van de permanente bewoning in de gemeente Opmeer is geschat op basis van de gegevens die uit de Gemeentelijke basisadministratie van de gemeente voorhanden zijn. Op basis van inschrijvingen in de Gemeentelijke basisadministratie is de omvang van de permanente bewoning (per februari 2013) als volgt:

Recreatieterrein	Aantal recreatieobjecten	Aantal recreatieobjecten met tenminste 1 inschrijving in de GBA
Wilhelminalaan	32	17
Bongerd	11	8
Recreatiepark West-Friesland	288	10
Totaal	331	34 (10 %)

De daadwerkelijke omvang van de bewoning is naar alle waarschijnlijkheid groter dan op basis van de inschrijvingen in de GBA blijkt. Er zijn ook gevallen van permanente bewoning waarbij de bewoners niet staan ingeschreven in de GBA van Opmeer. Vooral op recreatiepark West-Friesland mag worden verwacht dat, gelet op de omvang van het park, het aantal gevallen van permanente bewoning hoger ligt.

7. Rijks- en provinciaal beleid inzake permanente bewoning

7.1 Rijksbeleid

7.1.1 Legalisatie door middel van bestemmingsplanwijziging

Vooruitlopend op de Nota Ruimte heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij brief van 11 november 2003 aan gemeenten en provincies haar standpunt kenbaar gemaakt over permanente bewoning. In deze brief heeft de minister aangekondigd dat in de Nota Ruimte aan provincies en gemeenten meer ruimte geboden wordt voor woningbouw in het buitengebied, niet zijnde gebieden die in de Nota Ruimte als waardevol en/of kwetsbaar worden aangemerkt (ecologische hoofdstructuur, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, de huidige bufferzones en de in de Nota Ruimte nader te bepalen Nationale Landschappen). Dit betreft niet alleen het bouwen van nieuwe woningen maar ook het realiseren van functieveranderingen en herbestemming van bestaande bebouwing. Het wijzigen van een recreatiebestemming naar een woonbestemming is in dit kader gezien dan ook

niet per definitie bezwaarlijk, mits aan de gebruikelijke voorwaarden die van toepassing zijn op de reguliere woningbouw wordt voldaan. Alleen bouwwerken die voldoen aan de technische eisen voor een woning (Bouwbesluit 2012), kunnen als zodanig worden aangemerkt. Alle andere typen recreatieverblijven zijn logiesverblijven welke niet gebruikt mogen worden voor permanente bewoning. Gezien de beleidsverruiming wordt gemeenten en provincies de mogelijkheid geboden om voor complexen van recreatiewoningen waar feitelijk in grote mate onrechtmatig wordt gewoond een bestemmingswijziging door te voeren. Dit geldt voor complexen:

- die op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
- die zijn gelegen buiten de hierboven genoemde waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
- die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit;
- en waarvan de bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Over de voorwaarden voor legalisatie kan het volgende worden opgemerkt. Ten aanzien van het criterium 'in grote mate onrechtmatig worden bewoond' heeft de minister in antwoord op vragen van de Tweede Kamer opgemerkt dat hiermee wordt bedoeld dat het betreffende park voor meer dan de helft permanent wordt bewoond.

7.1.2 Persoonsgebonden gedoogbeschikking

Wanneer een wijziging van het bestemmingsplan niet mogelijk is of een gemeente daartoe niet bereid is, kan voor bestaande situaties een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden verleend. Deze uitzondering is alleen van toepassing voor de desbetreffende woning omdat de gedoogbeschikking tevens objectgebonden is. De beschikking is ook niet overdraagbaar en vervalt op het moment dat de huidige bewoner verhuist, overlijdt of diens recreatiewoning geheel sloopt en herbouwt (Rb. Zutphen 6 november 6 november 2012, LJN: BY6135). Voor de beoordeling of een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan worden afgegeven moet de gemeente een peildatum vaststellen. Deze peildatum kan bijvoorbeeld de dag zijn dat de gemeente actief is begonnen met handhaving. Het kabinet heeft als peildatum geadviseerd om 31 oktober 2003 te hanteren. Situaties van permanente bewoning die na deze datum ontstaan, komen niet in aanmerking voor de persoonsgebonden gedoogbeschikking.

7.Een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan volgens de brief van de minister van 11 november 2003 dus ook alleen worden afgegeven indien de recreatiewoning voldoet aan de eisen voor reguliere woningen in het Bouwbesluit. Het voorgaande betekent dat alle andere typen van recreatieverblijven, waaronder stacaravans en chalets, niet in aanmerking komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

7.Bij brief van 17 november 2004 heeft de minister, mede naar aanleiding van opmerkingen van gemeenten over de toepassing van het Bouwbesluit, de mogelijkheden om een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen indien het object niet aan het Bouwbesluit voldoet, verruimt. In de brief van 17 november 2004 geeft de minister gemeenten de ruimte om een persoonsgebonden beschikking voor een recreatiewoning af te geven indien de recreatiewoning niet voldoet aan het Bouwbesluit. Een voorwaarde hierbij is dat er geen onaantvaardbare inbreuk op de veiligheids- en gezondheidsrisico's mag ontstaan. Dit laatste is ter afweging en beoordeling van het gemeentebestuur.

7.1.3 Persoonsgebonden ontheffing van het bestemmingsplan

Ter uitvoering van een motie van de Tweede Kamer heeft de Minister in artikel 20 van het Besluit Ruimtelijke Ordening (oud) de mogelijkheid gecreëerd voor het verlenen van vrijstelling ten behoeve van het gebruik van een recreatiewoning als woongebouw. Alhoewel de regeling was bedoeld als een tijdelijke regeling tot aan de invoering van de Wet ruimtelijke ordening, is in artikel 4.1.1 lid 1 onder j en artikel 4.1.1 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening wederom een dergelijke bepaling opgenomen. Op grond hiervan kan ontheffing worden verleend voor het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits:

- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet gestelde eisen voor een bestaande woning;
- de bewoning niet in strijd is met het bij of krachtens, de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij of de Reconstructiewet concentratiegebieden, gestelde;
- de aanvrager voor, maar in elk geval op 31 oktober 2003, de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont.

De ontheffing wordt uitsluitend verleend aan de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoten mits zij ook voor of op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik hadden en deze sedertdien onafgebroken bewonen. De ontheffing is niet overdraagbaar en vervalt zodra genoemde personen de bewoning hebben beëindigd. Het college van burgemeester en wethouders dient te besluiten of zij toepassing wil verlenen aan deze ontheffingsmogelijkheid. Het betreft namelijk een bevoegdheid en geen verplichting.

7.1.4 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Per 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. Sindsdien is de persoonsgebonden ontheffing vervangen door de omgevingsvergunning, waarbij dezelfde voorwaarden leidend zijn. Zowel met een omgevingsvergunning als met een ontheffing mag de recreatiewoning bewoond blijven door de betreffende persoon tot het moment dat deze overlijdt of verhuist. De wettelijke basis voor de vergunningverlening is artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo in samenhang met artikel 4 onderdeel 10, van bijlage II Besluit omgevingsrecht (Bor): Voor verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking: het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
- d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

Er zal evenwel geen medewerking worden verleend aan het verstrekken van dergelijke persoonsgebonden omgevingsvergunningen, ook niet indien de aanvrager aan alle daartoe gestelde wettelijke voorwaarden voldoet (zie verder paragraaf 8.4).

7.1.5 Wet Vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen

Sinds 2009 was er een wet in voorbereiding, te weten de Wet "Vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen", waaruit zou voortvloeien dat een onrechtmatige bewoner van een recreatiewoning - na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel - bij hun gemeente onder voorwaarden een persoonsgebonden vergunning kon 'opeisen' voor die bewoning in strijd met het bestemmingsplan (bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening). De Vergunning zou worden afgegeven op grond van de Wabo. Hiervoor zouden dezelfde voorwaarden gaan gelden als voor een persoonsgebonden ontheffing. Enig verschil is dat de persoonsgebonden vergunning 'opeisbaar' zou zijn als aan de voorwaarden wordt voldaan. De bewoners zouden daarbij hun bewoning moeten bewijzen met minimaal twee in deze wet genoemde bewijsmiddelen, zoals hypotheekrenteaftrek, ziektekostenverzekeringsspolis, inschrijving bij een huisarts of inschrijving in de GBA. Indien de bewoner in dit bewijs slaagt, zouden burgemeester en wethouders verplicht zijn om een omgevingsvergunning te verlenen. Als een bewoner niet de in het wetsvoorstel genoemde bewijsmiddelen van zijn onrechtmatige bewoning kan overleggen, kan de - in dat geval niet verplichte - omgevingsvergunning toch worden verleend, wanneer de bewoner aanvullend of ander bewijs zou overleggen en dat bewijs tot genoegen van burgemeester en wethouders is. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gegevens van nutsbedrijven. Een aanvraag zou binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet moeten worden ingediend. Na deze termijn zou de wet komen te vervallen. Daarmee zou ook de optie voor bewoners om de vergunning op te eisen komen te vervallen.

Op 27 januari 2012 heeft de ministerraad uiteindelijk besloten om het wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen in te trekken. De reden van intrekking van dit wetsvoorstel was dat de minister vindt dat de gemeenten zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het te voeren gedoog- en handhavingsbeleid en het wetsvoorstel te zeer inbreuk zou maken op deze gemeentelijke autonomie. Hierover heeft de minister afspraken gemaakt met de VNG. Het wetsvoorstel is daardoor niet langer nodig en is dus ingetrokken. De nieuwe aanpak sluit beter aan bij het kabinetsbeleid waarin verantwoordelijkheden voor het ruimtelijke domein meer bij gemeenten en provincies zijn gelegd.

7.2 Beleid provincie Noord-Holland

Het beleid van de provincie Noord-Holland is vastgelegd in het Streekplan en de Leidraad Provinciaal Omgevingsbeleid. Het beleid ging uit van het verbieden van permanente bewoning van recreatiewoningen. Naar aanleiding van de brief van de minister van VROM van 11 november 2003 heeft de provincie haar standpunt herijkt in de notitie "Permanente bewoning van recreatiewoningen" van 29 april 2005. In onderstaand stroomschema is het beleid zoals vastgelegd in deze notitie aangegeven:

8. Gemeentelijk beleid

8.1 Geen legalisatie

Het gemeentelijke beleid is in eerste instantie vastgelegd in de geldende Beheersverordening Recreatieparken Opmeer (zie hiervoor hoofdstuk 4). Uitgangspunt van de beheersverordening is dat permanente bewoning van recreatieobjecten niet is toegestaan. Naar aanleiding van de brief van de minister van 11 november 2003 heeft de gemeente Opmeer standpunt bepaald ten aanzien van de vraag in hoeverre de bestemming van de recreatieobjecten in de gemeente gewijzigd kan worden van een recreatie- naar een woonbestemming. Bij besluit van 15 november 2004 heeft de raad van Opmeer (naar

aanleiding van een raadsvoorstel van 9 september 2004) besloten om beide parken niet in aanmerking te laten komen voor een bestemmingswijziging omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor legalisatie die de minister in haar beleidsbrief van 11 november 2003 stelt.

8.2 Bestaande gevallen van permanente bewoning

In het raadsvoorstel van 9 september 2004 is aangegeven dat voor bestaande gevallen van permanente bewoning, die zijn ontstaan voor 31 oktober 2003, een afzonderlijk voorstel zal worden gedaan over hoe met deze gevallen wordt omgegaan. Door het college is besloten om over te gaan tot een gedoogstelsel voor bestaande gevallen van permanente bewoning op het recreatieterrein De Bongerd/Wilhelminalaan te Aartswoud. De belangrijkste overwegingen om voor dit park een overgangsregeling te treffen is dat tegen permanente bewoning op dit park destijds al meerdere jaren niet werd opgetreden. Voor het bungalowpark in Opmeer wordt geen gedoogstelsel gehanteerd. Tegen permanente bewoning op dit park wordt consequent opgetreden. In de jaarlijkse mailing, die alle eigenaren krijgen, staat duidelijk aangegeven dat permanente bewoning niet is toegestaan. Een ieder die zich in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van een recreatieobject op het park in Opmeer laat inschrijven krijgt te allen tijde een brief waarin staat vermeld dat permanente bewoning niet is toegestaan. Alle bekend zijnde gevallen van permanente bewoning zijn in het verleden altijd gehandhaafd. Daarnaast voldoen de recreatieobjecten op het park in Opmeer niet aan het Bouwbesluit, bestaande bouw (woonfunctie). Gelet op het rijksbeleid ten aanzien van gedogen in dergelijke gevallen is het verstrekken van gedoogbeschikkingen daarom niet gewenst.

8.3. Gedoogstelsel recreatieterrein De Bongerd/Wilhelminalaan

8.3.1 Peildatum

Indien een aanvullend stelsel van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen als wenselijk wordt beschouwd is het nodig een peildatum te hanteren. Deze peildatum dient als ijkpunt voor de handhaving. Alle bewoning die na de peildatum is ontstaan moet worden gehandhaafd. Bewoning die voor de peildatum is ontstaan kan in aanmerking komen voor een persoonsgebonden beschikking voor zover wordt voldaan aan de overige voorwaarden. In de beleidsbrief van de minister van 11 november 2003 wordt aangegeven dat de peildatum die gehanteerd mag worden voor een persoonsgebonden gedoogstelsel uiterlijk 31 oktober 2003 mag zijn. Deze datum was vooral ingegeven om speculatie met recreatieobjecten te voorkomen en hangt samen met de bekendmaking van het rijksbeleid inzake permanente bewoning. Daarna heeft de minister bij brief van 29 november 2005 aan de Tweede Kamer laten weten dat zij instemt met de keuze van sommige gemeenten voor een latere peildatum, bijvoorbeeld de datum van vaststelling van het gemeentelijke beleid inzake permanente bewoning. De keuze van een peildatum is daarom in beginsel een beslissingsbevoegdheid van de gemeente.

Op het moment dat het raadsbesluit van 15 september 2004 over de beleidskeuze naar aanleiding van de brief van de minister van 11 november 2003 bekend is gemaakt wist, of althans kon iedereen op de hoogte zijn van het feit dat de gemeente actief optreedt tegen permanente bewoning. Het hanteren van de datum van bekendmaking van genoemd raadsbesluit als peildatum voor de persoonsgebonden gedoogbeschikking biedt dan ook een goede basis voor de handhaving. Dit overwegende hanteert de gemeente Opmeer als peildatum voor het verstrekken van gedoogbeschikkingen voor permanente bewoning op het recreatieterrein De Bongerd/Wilhelminalaan de datum 15 september 2004.

8.3.2 Inhoud en voorwaarden gedoogregeling De Bongerd/Wilhelminalaan

Een ieder die kan aantonen dat het recreatieobject op De Bongerd/Wilhelminalaan voor de peildatum van 15 september 2004 voor permanente bewoning werd en wordt gebruikt, komt in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd. De bewoners die denken aanspraak te kunnen maken op een persoonsgebonden gedoogbeschikking moeten dit zelf schriftelijk bij het college aanvragen. Dit moet gebeuren voor het einde van de aanvraagtermijn. Na het verstrijken van de aanvraagtermijn kan geen aanspraak meer worden gemaakt op een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Als na afloop van dit moment wordt geconstateerd dat sprake is van permanente bewoning, wordt overgegaan tot handhavend optreden. De aanvraagtermijn loopt tot 1 juni 2013.

Het bewijs dat de bewoning voor de peildatum is begonnen kan worden geleverd door een inschrijving in de GBA van voor de peildatum. Is een inschrijving in de GBA niet voorhanden dan kan door middel van schriftelijke bewijsstukken alsnog worden aangetoond dat het recreatieobject door de betrokken persoon als hoofdverblijf werd gebruikt. Een en ander is ter beoordeling aan de gemeente.

Een gedoogbeschikking wordt alleen verstrekt als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden en condities:

1. De recreatiewoning waarop de gedoogbeschikking betrekking heeft moet voldoen aan het Bouwbesluit, bestaande bouw, woonfunctie (de afdeling BWTM heeft de recreatiewoningen in Aartswoud conform het Bouwbesluit geoordeeld);
2. De gedoogbeschikking is persoonsgebonden;
3. De persoonsgebonden gedoogbeschikking is niet overdraagbaar;

4. De gedoogbeschikking geldt in principe voor onbepaalde tijd, met in acht name van het hierna volgende maar komt te vervallen indien degene(n) aan wie deze is (zijn) verstrekt verhuist (verhuizen) of overlijdt (overlijden). De gedoogbeschikking geldt dus niet voor eventuele rechtsopvolgers;
5. De persoonsgebonden gedoogbeschikking is objectgebonden. Het is derhalve niet mogelijk de gedoogbeschikking over te laten schrijven op een andere recreatiewoning. Tevens vervalt de gedoogbeschikking in het geval van sloop en herbouw van de betreffende recreatiewoning;
6. De gedoogbeschikking wordt op naam verstrekt aan de in de GBA ingeschreven hoofdbewoner en de op de peildatum volgens de GBA bij hem/haar inwonende partner. Eventuele op het moment van verstrekking van de gedoogbeschikking inwonende (minder- dan wel meerderjarige) kinderen worden niet apart op de beschikking vermeld. Dit betekent dat eventuele kinderen slechts in het recreatieobject mogen wonen indien een van de beide ouders/verzorgers daar ook wonen;
7. Personen die na de peildatum zijn komen inwonen bij de hoofdbewoner vallen niet onder de gedoogbeschikking. Dit geldt ook voor eventuele kinderen ouder dan 18 jaar die na de peildatum (opnieuw) zijn komen inwonen bij de hoofdbewoner;
8. Personen met een gedoogbeschikking moeten ingeschreven staan in de GBA van de gemeente Opmeer. Indien men zich uitschrijft komt de gedoogbeschikking te vervallen. Het opnieuw inschrijven in de GBA geeft geen recht op een (hernieuwde) gedoogbeschikking;
9. Degenen aan wie een gedoogbeschikking is verleend aanvaardt door het gebruikmaken daarvan alle risico's die daaraan verbonden zijn en vrijwaart de gemeente van mogelijke schadeclaims als gevolg van of in verband met gebruikmaking van de gedoogbeschikking;
10. Eenmaal afgegeven gedoogbeschikkingen kunnen worden ingetrokken indien niet (langer) voldaan wordt aan de aan de gedoogbeschikking gestelde voorwaarden en bepalingen dan wel indien blijkt dat de gedoogbeschikking is verleend op basis van onjuiste gegevens en de gedoogbeschikking niet zou zijn verleend indien deze onjuiste gegevens niet zouden zijn overgelegd.

Bij het vaststellen van de datum waarop een persoon permanent in het recreatieobject is gaan wonen is de GBA in eerste instantie leidend. Indien personen van mening zijn dat ondanks de datum van inschrijving in de GBA of het ontbreken daarvan er toch sprake is van permanente bewoning die is begonnen voor 15 september 2004, kunnen zij hiertoe bewijsmiddelen overleggen aan het college van burgemeester en wethouders. De eigenaar/verhuurder van een recreatieobject zal, indien hij niet zelf de permanente bewoner is, door de gemeente schriftelijk op de hoogte worden gesteld van de afgifte van een gedoogbeschikking aan de bewoner. Tevens zal hem worden bericht dat bij verkoop of verhuur uitdrukkelijk dient te worden vermeld dat het recreatieobject niet permanent bewoond mag worden of in gebruik mag worden gegeven aan een andere bewoner. De gedoogbeschikking treedt uiteraard niet in een eventuele privaatrechtelijke overeenkomst en daaruit voortvloeiende verplichtingen tussen eigenaar/verhuurder en huurder, een en ander voor zover niet in strijd met de wet.

8.4. Geen persoonsgebonden omgevingsvergunning

Op grond van artikel 2.25 lid 3 Wabo in samenhang met artikel 5.18 lid 4 Bor kan een persoonsgebonden omgevingsvergunning worden verleend voor het (permanent) bewonen van een recreatiewoning. De recreatiewoning dient ingevolge artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2° Wabo juncto artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II behorende bij het Bor echter wel te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de recreatiewoning moet voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen (in het bijzonder het Bouwbesluit);
- de bewoning mag niet in strijd zijn met de bij of krachtens de relevante milieuwetgeving gestelde regels;
- de bewoner had vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik en heeft deze sedertdien onafgebroken bewoond;
- de bewoner was reeds op 31 oktober 2003 meerderjarig.

Een persoonsgebonden omgevingsvergunning kan echter alleen worden afgegeven ten behoeve van het permanent bewonen van een recreatiewoning en niet van een andersoortig recreatieobject zoals een stacaravan of chalet.

Bovendien behelst het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning op de voet van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2° Wabo een discretionaire bevoegdheid, waarbij het college van burgemeester en wethouders beleidsvrijheid toekomt om de omgevingsvergunning al dan niet te verlenen. In dit kader wensen wij geen medewerking te verlenen aan het afgeven van persoonsgebonden omgevingsvergunningen om aldus het illegale gebruik (de permanente bewoning) te legaliseren. Een zodanige omgevingsvergunning is te zeer in strijd met het door ons ter zake gevoerde beleid en zou bovendien tot een hoogst onwenselijke precedentwerking leiden. Voorts bevat het hierboven onder paragraaf 8.3 vervatte gedoogstelsel voor het recreatieterrein De Bongerd/Wilhelminalaan voor de reeds bestaande gevallen van permanente bewoning voldoende zekerheid. Gelet op het bovenstaande zal de gemeente Opmeer dus geen medewerking verlenen aan een aanvraag om een persoonsgebonden omgevingsvergunning.

9. Wijze van handhaving van permanente bewoning

Tegen gevallen van permanente bewoning waarbij de bewoner(s) geen aanspraak kan (kunnen) maken op een persoonsgebonden gedoogbeschikking zal de gemeente Opmeer actief handhavend optreden.

9.1 Wijze van opsporing permanente bewoning

Bij de opsporing van permanente bewoning zal de gemeente Opmeer actief gebruik maken van de ter beschikking staande instrumenten zoals de GBA, andere administratieve bronnen (zoals gegevens over hypotheekrenteaftrek) en periodieke controles op de recreatieparken. Indien er op basis van (administratieve) controles sprake is van een verdenking van permanente bewoning worden eventueel andere bewijzen verzameld om het vermoeden van permanente bewoning verder te onderbouwen. Bij voldoende bewijs van permanente bewoning krijgt de betrokkene een vooraankondiging van een aanschrijving met een last onder dwangsom. Bij de vooraankondiging wordt tevens de mogelijkheid geboden om een zienswijze tegen de voorgenomen aanschrijving in te dienen. Daarbij wordt ook de mogelijkheid geboden om mondeling te worden gehoord. Indien er op basis van de zienswijzeprocedure geen aanleiding is om af te zien van het voornemen tot aanschrijven wordt de definitieve aanschrijving verzonden. Deze beschikking staat uiteraard open voor bezwaar en beroep.

9.2. Fasering van de handhaving

Bij de afwikkeling van overtredingen zal een gefaseerde aanpak worden gehanteerd. Dit betekent dat niet alle overtredingen tegelijkertijd zullen worden opgepakt, maar dat jaarlijks een handhavingportefeuille van 8 dossiers wordt bijgehouden. Zodra een dossier is afgesloten wordt een nieuw dossier aan de portefeuille toegevoegd, zodat de portefeuille een constant aantal van 8 dossiers bevat. Bij deze fasering zal rekening worden gehouden met een verdeling van de handhavingzaken op beide recreatieparken. De handhaving zal zich zowel richten op personen die zich hebben ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie alsook op personen die permanent in een recreatieobject wonen en zich niet in de Gemeentelijke Basisadministratie van de gemeente Opmeer hebben ingeschreven.

10. Privacyaspecten

Bij de handhaving van het verbod op permanente bewoning is enige vorm van registratie onontkoombaar. Persoonsgegevens van betrokkenen zullen worden verzameld en worden geregistreerd, enerzijds om zicht te houden op eigenaren en bewoners van de recreatieobjecten en anderzijds in het kader van de bewijsverzameling. Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens geldt voor elke vorm van verwerking van persoonsgegevens een meldingsplicht bij het College bescherming persoonsgegevens. In deze melding moet opgave worden gedaan over het doel van de gegevensverwerking en worden aangemeld welke gegevensbronnen daarbij worden geraadpleegd. De gemeente Opmeer heeft een dergelijke melding gedaan onder meldingsnummer 1345405.

Bij de bewijsvoering van permanente bewoning maakt de gemeente Opmeer gebruik van eigen bestanden en registraties. Hieronder vallen in ieder geval de GBA, de leerplichtregistratie en de gegevens van de gemeentelijke belastingen. Voor deze registraties is een afzonderlijke melding gedaan bij het College bescherming persoonsgegevens. In deze melding is het gebruik van de gegevens en registraties voor de aanpak van de permanente bewoning van recreatieverblijven in de doeleindenomschrijving opgenomen. De verstrekking en het gebruik van de gegevens is voorbehouden aan daartoe aangewezen personen binnen de gemeente.

11. Communicatie en voorlichting

Een goede voorlichting aan en communicatie met alle betrokken personen en instanties vormt een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het beleid. Het schept heldere wederzijdse verwachtingen en voorkomt discussie. Daarom is voorlichting en communicatie een thema dat voortdurende aandacht behoeft en gedurende het gehele (handhaving)proces actueel blijft.

Bij de voorlichting en communicatie over het beleid inzake permanente bewoning wordt een aantal afzonderlijke doelgroepen onderscheiden. Deze doelgroepen zijn:

- Eigenaren en/of gebruikers van de recreatieobjecten;
- Makelaars, notarissen, hypotheekverstrekkers;
- Derden-belanghebbenden, zoals belangenverenigingen;
- Media.

Per doelgroep wordt de voorlichting en communicatie zoveel mogelijk op maat vormgegeven.

11.1 Algemene voorlichting

11.1.1 Informatiebrochure

11. Om (potentiële) eigenaren/bewoners in eerste aanleg goed te informeren over het beleid van de gemeente en de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven is voor eigenaren en gebruikers een

informatiefolder ontwikkeld waarin het beleid van de gemeente wordt toegelicht. In deze folder wordt aandacht besteed aan:

- De gemeentelijke beleidskeuzes naar aanleiding van de brief van de minister van 11 november 2003;
- De definitie van permanente bewoning;
- De wijze waarop overtredingen van het verbod op permanente bewoning worden gehandhaafd;
- Veel gestelde vragen.

11.1.2 Website

11.Via de gemeentelijke website zal continue geactualiseerde informatie worden aangeboden over het beleid, de uitvoering van de handhaving en actuele ontwikkelingen met betrekking tot permanente bewoning. Ook zal op de website een rubriek 'veelgestelde vragen' worden opgenomen waar de belangrijkste terugkerende vragen worden beantwoord en misverstanden worden uitgelegd. De website vormt hiermee de eerste informatiebron voor alle belangstellenden.

11.1.3 Contactfunctionaris

11.Binnen de gemeentelijke organisatie is de handhavingscoördinator verantwoordelijk voor alle voorlichting en communicatie over permanente bewoning, zowel extern als intern. De handhavingscoördinator is ook het eerste aanspreekpunt voor burgers. Telefonische en schriftelijke vragen worden door de handhavingscoördinator afgehandeld. Ook verzorgt de handhavingscoördinator de interne instructies (bijv. aan de afdeling Burgerzaken).

11.2 Voorlichting eigenaren en/of gebruikers recreatieobjecten

Deze groep belanghebbenden vormt uiteraard de belangrijkste doelgroep in het kader van het handhavingsbeleid. Binnen deze groep bestaat dan ook de meeste behoefte aan duidelijkheid over het beleid van de gemeente Opmeer op het gebied van permanente bewoning. Een heldere communicatie en voorlichting naar deze doelgroep heeft dan ook de prioriteit.

De informatieverstrekking aan eigenaren en/of gebruikers van recreatieobjecten wordt als volgt vorm gegeven:

·vaststelling plan van aanpak 2013 en intrekking plan van aanpak 2007

Nadat het nieuwe plan van aanpak 2013 definitief is vastgesteld en het oude plan van aanpak 2007 is ingetrokken, word aan de eigenaren/bewoners een brief toegezonden waarin het nieuwe plan van aanpak kort wordt toegelicht.

·nieuwsbrieven

Eigenaren/bewoners zullen via een nieuwsbrief regelmatig op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen rondom permanente bewoning van recreatieobjecten en het beleid van de gemeente hieromtrent.

11.3 Voorlichting van makelaars, notarissen en hypotheekverstrekkers

Een goede voorlichting en communicatie kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van permanente bewoning. Vooral bij de aankoop van een recreatieobject is daarom juiste voorlichting aan de daarbij betrokken personen van belang. In dat verband is het van belang om makelaars, notarissen en hypotheekverstrekkers in de regio te informeren over het gemeentelijke beleid betreffende permanente bewoning. Zij spelen een sleutelrol bij de informatieverstrekking aan eigenaren/bewoners van recreatieobjecten. Naast het feit dat zij inhoudelijk van het gemeentelijke beleid op de hoogte zijn is het ook van belang dat zij zich actief opstellen in de informatieverstrekking. Daarom is het van belang periodiek aandacht te vragen voor de voorlichting aan cliënten.

11.4 Derden-belanghebbenden (belangenverenigingen)

Belangenverenigingen en/of verenigingen van eigenaren kunnen bij de voorlichting aan bewoners als aanspreekpunt worden gebruikt. Daarom zal, in voorkomende gevallen, met eventuele belangenverenigingen van bewoners regelmatig overleg plaatsvinden over de actualiteit van het handhavingsbeleid. Ook zullen de belangenverenigingen als afzonderlijke partij op de hoogte worden gebracht van algemene brieven, over het beleid en de uitvoering hiervan, die aan bewoners worden verstuurd.

11.5 Voorlichting via media

Via de media kan voorlichting op maat worden verstrekt. Daartoe zal de beleidsnotitie permanente bewoning via internet te downloaden zijn en zal op de gemeentelijke website informatie worden verstrekt over de inhoud van de beleidsnotitie. In het plaatselijke huis-aan-huisblad zal met enige regelmaat een publicatie over het beleid van de gemeente worden geplaatst. Daarnaast zal op strategische momenten door middel van persberichten en/of persconferenties het handhavingsbeleid worden toegelicht.

Deel 2 Handhavingsstrategie

1. Inleiding

In dit onderdeel wordt de handhavingsstrategie voor permanente bewoning nader uitgewerkt. De algemene opmerkingen die hierover in het beleidsdeel zijn gemaakt worden hier uitgewerkt door middel van een beschrijving van de wijze waarop het beschikbare instrumentarium om permanente bewoning op te sporen en te handhaven wordt ingezet en een omschrijving van de handhavingsprocedures.

2. Instrumenten opsporing en aanpak permanente bewoning

Om voldoende bewijs te hebben dat iemand permanent in een recreatieobject verblijft, zal de gemeente feiten en omstandigheden moeten verzamelen die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende object voor permanente bewoning wordt aangewend. Het criterium hierbij is zoals eerder opgemerkt het feit of de betrokkene het recreatieobject als hoofdverblijf gebruikt. De bewijslast ligt primair bij de gemeente. Vervolgens is het aan de overtreder om een gerechtvaardigd vermoeden te weerleggen.

Bij de bewijsverzameling maakt de gemeente ten minste gebruik van de volgende bronnen:

- Informatie uit de gemeentelijke basisadministratie van de gemeente Opmeer en andere gemeenten;
- Waarnemingen ter plaatse (visuele controles);
- Waarnemingen uit bezoeken van het opgegeven hoofdverblijf;
- Informatie van de belastingdienst over de aftrek van hypotheekrente;
- Informatie uit de leerplichtadministratie/registratie, gemeentelijke belastingen/gemeentelijke sociale dienst van de eigen en andere gemeenten;
- Openbare bestanden, zoals de telefoongids en social media;
- Gegevens uit het Kadaster;
- Gegevens van de Kamer van Koophandel;
- Gegevens uit het kentekenregister (RDW);
- Verklaringen van betrokkenen;
- Gegevens over verbruik van water, elektriciteit en gas (nutsvoorzieningen).

In bijlage 1 bij dit beleid worden de hiervoor genoemde bronnen nader toegelicht.

3. Opsporing en handhaving van permanente bewoning in Opmeer

De opsporing en handhaving van permanente bewoning vindt plaats door middel van de hiernavolgende werkprocessen.

3.1 Controle van de GBA Opmeer

Zodra een inschrijving op het adres van een recreatieobject heeft plaatsgevonden geeft de afdeling Burgerzaken de gegevens over de inschrijving door aan de verantwoordelijke afdeling Bouw en Woningtoezicht en Milieu. De afdeling Bouw en Woningtoezicht en Milieu stuurt aan de ingeschrevene(n) direct een brief waarin er op wordt gewezen dat permanente bewoning van recreatieobjecten niet is toegestaan en dat de gemeente hiertegen kan optreden door het opleggen van een last onder dwangsom.

3.2 Beperkt administratief onderzoek

Naast de vermoedens van permanente bewoning die op basis van inschrijvingen in de GBA worden verkregen verricht de afdeling Bouw en Woningtoezicht en Milieu beperkt administratief onderzoek naar permanente bewoning. Dit gebeurt vooral aan de hand van controles die al worden verricht op andere handhavingsthema's op de recreatieparken. Indien er op basis van deze controles signalen over mogelijke permanente bewoning van een object bij de gemeente binnenkomen, wordt een beperkt administratief onderzoek naar dit object gestart. Dit administratieve onderzoek bestaat uit een controle van de gegevens over de hypotheekrenteaftrek bij de Belastingdienst en een controle van openbare bronnen.

3.3 Uitgebreid administratief onderzoek

Indien een object waar een vermoeden van permanente bewoning is ontstaan in een handhavingstraject wordt opgenomen wordt uitgebreid administratief onderzoek verricht om aanvullende bewijslast te verkrijgen ter ondersteuning van het vermoeden van permanente bewoning. Dit administratief onderzoek strekt zich in beginsel uit tot alle bronnen zoals genoemd in hoofdstuk 2.

3.4 Controles ter plaatse

Indien een geval van permanente bewoning wordt opgenomen in een handhavingstraject worden bij het betreffende object controles gehouden ter ondersteuning van de bewijslast. De frequentie van de controles is afhankelijk van het stadium van de handhavingsprocedure. In eerste instantie wordt volstaan met een frequentie van 1 maal per 2 weken. Zodra de definitieve last onder dwangsom is opgelegd wordt de frequentie in de regel verhoogd naar 1 maal per week. Van de controles wordt telkens een proces-verbaal van bevindingen opgesteld. Tevens wordt bij elke controle een digitale foto van het object gemaakt en wordt zo nodig aangebeld om vast te stellen of er personen aanwezig zijn.

3.5 Selectie van handhavingszaken

Jaarlijks wordt een beperkt aantal handhavingszaken in portefeuille genomen (zie hierover ook paragraaf 9.2 in deel 1). Dit betekent dat een selectie moet worden gemaakt van de gevallen van permanente bewoning die op basis van de controle van de GBA en uit het beperkt administratief onderzoek naar voren zijn gekomen. De selectie van handhavingszaken vindt plaats aan de hand van een beoordeling van de beschikbare bewijslast. Daarnaast wordt bij het bepalen van de handhavingszaken een evenredige verdeling tussen de beide recreatieparken aangehouden. Ook wordt een evenredige verdeling aangehouden tussen zaken waarbij er sprake is van een inschrijving in de GBA en zaken waarbij een dergelijke inschrijving ontbreekt.

4. Stappenplan handhaving permanente bewoning

Indien een situatie van permanente bewoning daadwerkelijk in een handhavingstraject wordt opgenomen worden daarbij de volgende stappen onderscheiden.

Stap 1: Onderzoek

Indien op basis van informatie uit de GBA of uit het eerste administratief onderzoek een vermoeden van permanente bewoning is ontstaan kan het betreffende object verder in onderzoek worden genomen. De gemeente dient immers voldoende bewijs aan te dragen voor het vermoeden van permanente bewoning. Een nader onderzoek kan bestaan uit de volgende onderdelen:

- Nadere objectcontroles. Het object kan gedurende een langere periode en eventueel in een hogere frequentie worden gecontroleerd om vast te kunnen stellen of het object wordt bewoond of niet;
- Nader administratief onderzoek. Door raadpleging van diverse administratieve bronnen kunnen aanwijzingen worden verzameld die individueel en in combinatie met elkaar kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van gebruik van het recreatieobject als hoofdverblijf.

Stap 2: Vooraankondiging

Indien de illegale situatie niet (tijdelijk) gedoogd kan worden, dient te worden gehandhaafd. Hiertoe wordt een vooraankondiging van een aanschrijving met last onder dwangsom opgesteld. De overtreder moet op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. Dit kan mondeling en/of schriftelijk. Van een mondelinge reactie moet een kort verslag worden gemaakt.

Stap 3: (Her)controles

Na verloop van de termijn in de vooraankondiging worden (her)controles bij het object gehouden om te bezien of de overtreding nog voortduurt. Van deze controles wordt een rapportage gemaakt. Indien de overtreding niet beëindigd is, wordt stap 4 ingezet. Is de overtreding beëindigd dan wordt de handhavingsprocedure beëindigd.

Stap 4: Aanschrijving met last onder dwangsom

Nadat alle belangen zorgvuldig zijn afgewogen, dient een definitief besluit te worden genomen. Dit definitieve besluit is een dwangsombeschikking naar de overtreder en/of degene die in staat is de overtreding te beëindigen. In deze beschikking wordt een termijn geboden om de overtreding te beëindigen of te laten beëindigen op straffe van een dwangsom. Dit besluit is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Stap 5: (Her)controles

Na het opleggen van de definitieve last onder dwangsom worden (her)controles gehouden om te controleren of de overtreding nog voortduurt. Van deze controles wordt een rapportage gemaakt. De controles worden uitgevoerd met een minimale frequentie van 2 maal per maand. Is de overtreding beëindigd dan wordt de handhavingsprocedure beëindigd. Is de overtreding niet beëindigd dan wordt de procedure voor inning van de dwangsommen (stap 6) ingezet.

Stap 6: Feitelijke uitvoering

Is de overtreding niet beëindigd dan verbeurd de aangeschrevene een dwangsom. Ingevolge artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een verbeurde dwangsom betaald binnen zes weken nadat zij rechtswege is verbeurd. De afdeling Financiën bewaakt via haar administratie of er is betaald. Wordt niet op tijd betaald dan wordt op grond van artikel 5:37 van de Algemene wet bestuursrecht een invorderingsbeschikking genomen. Vervolgens kan de overtreder worden aangemaand tot betaling. Daarna staat de weg open om een dwangbevel te laten betekenen door de deurwaarder. De deurwaarder zorgt vervolgens voor de invordering door tenuitvoerlegging van het dwangbevel en eventueel inning door middel van beslaglegging.

5. Sanctietoepassing en begunstigingstermijnen

5.1 Aard van de sanctie

De gemeente kan bij overtredingen van het bestemmingsplan bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen om de overtreding te beëindigen. Het is niet toegestaan beide instrumenten tegelijkertijd toe te passen. Vooraf moet daarom worden bepaald welk instrument het meest effectief zal zijn. Bij optreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven ligt het toepassen van een dwangsom het meest voor de hand. Een dwangsom is effectief om een einde te maken aan een voortdurende overtreding en functioneert als financiële prikkel om het verboden gedrag te beëindigen. Omdat de gemeente niet verplicht is zelfstandig een einde te maken aan de overtreding is het opleggen van een dwangsom eveneens minder belastend voor de ambtelijke organisatie dan het toepassen van bestuursdwang.

5. Gelet op het voorgaande wordt bij de toepassing van sanctiemiddelen bij overtredingen van het verbod op permanente bewoning door de gemeente Opmeer gekozen voor het opleggen van een dwangsom. De toepassing van bestuursdwang wordt echter in specifieke gevallen niet uitgesloten. Vooral wanneer het opleggen van een dwangsom niet effectief is gebleken kan er voor worden gekozen om alsnog bestuursdwang toe te passen, bijvoorbeeld in de vorm van verzegeling van het object.

5.2 Hoogte van de dwangsom

Ingevolge artikel 5:32b lid 1 van de Awb kan het bevoegde gezag de dwangsom vaststellen op:

- een bedrag ineens;
- een bedrag per tijdseenheid waarbinnen de last niet is uitgevoerd;
- of een bedrag per overtreding.

Bij de twee laatste gevallen wordt in de dwangsombeschikking - conform de wettelijke eis - een maximumbedrag vastgesteld waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Bij de keuze tussen deze 'modaliteiten van vaststelling' bestaat een redelijke vrijheid. Wel kan de aard van de overtreding de keuze van modaliteit beïnvloeden: als de overtreding bestaat uit het laten voortduren van een niet gewenste toestand, kan uiteraard niet worden gekozen voor de verbeurte per overtreding maar is de verbeurte per tijdseenheid of een bedrag ineens de aangewezen keuze.

De wet noemt geen maximumhoogte van het te verbeuren bedrag, maar geeft wel criteria voor de vaststelling van de hoogte. Zo moeten de bedragen 'in een redelijke verhouding staan tot de ernst van het geschonden belang en tot de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom' (art. 5:32b lid 3 Algemene wet bestuursrecht). De dwangsom zal echter steeds zodanig effectief moeten zijn als nodig is om de overtreder de overtreding te doen beëindigen. Voorts moet in de last onder dwangsom de termijn worden vermeld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Deze begunstigingstermijn is te vergelijken met de begunstigingstermijn bij bestuursdwang. Uit de toelichting op de wet blijkt dat de termijn bij een dwangsombeschikking 'zo kort mogelijk' moet worden gesteld.

Wanneer een dwangsom per tijdseenheid wordt vastgesteld moet tevens per tijdseenheid worden gecontroleerd of er nog altijd sprake is van een strijdige situatie waarin de dwangsom verbeurd verklaard kan worden. Dit betekent dat per tijdseenheid intensief gecontroleerd zal moeten worden bij het recreatieobject. Daarnaast moet de administratieve bewijslastvergarung per tijdseenheid up-to-date gebracht worden.

De intensieve controles die uitgevoerd moeten worden om te kunnen constateren of de overtreding is beëindigd, kunnen door de bewoners als een inbreuk op hun privacy worden ervaren. Wanneer de dwangsom wordt verbeurd over meerdere tijdsperiodes betekent dit ook dat de bewoners veelvuldig worden geconfronteerd met controles. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat de intensieve controles en het up-to-date houden van het administratief onderzoek extra capaciteit vergen. Als de dwangsom op een bedrag ineens wordt vastgesteld, en niet per meerdere tijdseenheden, zal op een zeker moment na het beëindigen van de begunstigingstermijn op één moment de permanente bewoning op het recreatieadres opnieuw moeten worden vastgesteld. Voordeel hierbij is dat het gemeentebestuur slechts één keer moet aantonen dat de permanente bewoning nog altijd voortduurt. Hierdoor zal minder capaciteit benodigd zijn voor het uitvoeren van de controles ter plaatse en het administratief onderzoek. Daarnaast zal het de doorlooptijd per dossier verkorten. Dit levert een efficiëntie voordeel op. Ook doet de oplegging van een dwangsom ineens geen afbreuk aan de beoogde werking van de last onder dwangsom doordat het bedrag in één keer hoger is en de prikkel om direct aan de last te voldoen daardoor groter zal zijn. Tevens zullen de bewoners op deze manier minder vaak en minder lang geconfronteerd worden met controles bij hun recreatieobject. Gezien het voorgaande zal de gemeente Opmeer bij het opleggen van een last onder dwangsom inzake permanente bewoning van recreatieobjecten de dwangsom vaststellen op een bedrag van € 25.000,- ineens. Dit bedrag is gelet op de elders in het land gehanteerde dwangsommen niet onredelijk hoog ten opzichte van de aard van de overtreding. Mocht nadat de dwangsom is verbeurd, niet aan de lastgeving zijn voldaan, dan zal nadere besluitvorming

plaatsvinden over het beëindigen van de strijdige situatie, al dan niet door middel van een hernieuwde aanschrijving onder oplegging van een nieuwe dwangsom of de toepassing van bestuursdwang.

5.3 Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn in de aanschrijving wordt in zijn algemeenheid gesteld op 6 maanden. Deze termijn wordt redelijk geacht om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen aan de overtreding een einde te maken. Uiteraard kan er in bijzondere gevallen aanleiding zijn om de begunstigingstermijn te verlengen indien de bijzondere omstandigheden van het geval hiertoe aanleiding geven. Het is daarbij in eerste instantie aan de betreffende overtreder zelf om deze bijzondere omstandigheden onder de aandacht van het college van burgemeester en wethouders te brengen.

6. Toepassing van de Wet Economische Delicten

Het kabinet heeft eind 2002 besloten om overtredingen van bestemmingsplannen strafrechtelijk aan te pakken. Het voorstel om overtredingen van het bestemmingsplan onder de WED te laten vallen is op 3 februari 2004 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 28 juni 2004 als hamerstuk afgedaan. De wet is opgenomen in Staatsblad 361 van 22 juli 2004. Overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen worden nu aangemerkt als economisch delict. Verwacht wordt dat de overtredingen met behulp van de Wet op de economische delicten nu beter kunnen worden aangepakt. De weg is dus vrij om strafrechtelijk op te treden tegen permanente bewoning van recreatieobjecten. Een voordeel hierbij is dat er strafrechtelijk meer mogelijkheden zijn om tot bewijsvergaring te komen. Voordat daadwerkelijk tot strafrechtelijke aanpak van permanente bewoning via de WED kan worden overgegaan zal overeenstemming moeten worden bereikt met het OM en de politie over de inzet van dit instrument. Uiteraard vraagt de inzet van de instrumenten uit de WED voor het OM en de politie capaciteit. De gemeente Opmeer zal de mogelijkheden voor het inzetten van de instrumenten uit de WED nader onderzoeken en in overleg met OM en politie bekijken in hoeverre een structurele inzet van dit middel tot de mogelijkheden behoort.

In de jurisprudentie is bepaald dat een gelijktijdig optreden langs bestuursrechtelijke weg middels een herstelsanctie (bestuursdwang of dwangsom) en langs strafrechtelijke weg geoorloofd is (ABRS 11 februari 2000, JB 2000/75 inzake H.P. BV / Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland).

7. Interne beheersorganisatie / Projectcoördinatie

Bij de uitvoering van de werkzaamheden dient er voldoende aandacht te zijn voor coördinerende werkzaamheden. Bij deze werkzaamheden kan onder andere worden gedacht aan:

- Adviezen aan college en raad m.b.t. de uitvoering van het beleid;
- Tussentijdse evaluatie;
- Nadere uitwerking van beleid / beleidsvoorstellen;
- Contact met betrokken partijen, onder andere bewoners en beheerders/exploitanten van de recreatieterreinen;
- Interne aansturing van en overleg met betrokken interne afdelingen;
- Voortgangsoverleg met afdelingshoofd;
- Overleg met verantwoordelijk portefeuillehouder;
- Overleg met eventueel ingeschakelde externe adviesbureaus.

Voor alle voornoemde coördinatiewerkzaamheden is binnen de gemeente de handhavingscoördinator aangewezen.

BIJLAGE 1 Bronnen bewijslast permanente bewoning

Bronnen van bewijslast voor het aannemelijk maken van permanente bewoning van recreatieobjecten
Het vermoeden dat een recreatieobject permanent wordt bewoond, dient door het college in eerste instantie te worden onderbouwd op basis van concrete feiten en omstandigheden. Belangrijke aanwijzingen hiertoe zijn te verkrijgen door gegevens te verzamelen uit onder meer de volgende bronnen:

1. Waarneming en gesprekken ter plaatse:

Hiermee wordt een duidelijk beeld verkregen van de identiteit van de bewoners, de aard van de bewoning en de frequentie en duur van aanwezigheid van bewoners. Het gaat dan om:

- inventarisatiegesprekken met bewoners (aan de hand van een vragenlijst);
- regelmatige objectcontroles waarvan een rapportage wordt opgemaakt;
- kentekenopname van motorvoertuigen die bij het recreatieobject worden aangetroffen.

Op basis van deze gesprekken en waarnemingen zullen de eerste vermoedens van permanente bewoning van objecten ontstaan.

2. Raadplegen van gemeentelijke bronnen:

- **Inschrijving in de GBA** vormt een belangrijke indicator voor permanente bewoning. Naast naam van de ingeschrevene blijkt tevens de datum van inschrijving.
- **Leerplichtregistraties** van de afdeling Welzijn geven bij vermoedens belangrijk inzicht in de gebondenheid met de regio van bewoners met schoolgaande kinderen.
- De afdeling **Bouw- en Woningtoezicht en Milieu** heeft informatie over in het verleden aangevraagde bouwvergunningen/omgevingsvergunningen van recreatieobjecten. De bouwplannen, al dan niet goedgekeurd, kunnen een indicatie geven van de (voorgenomen) aard van bewoning. Indien bouwtekeningen bestaan van bestaande recreatieobjecten, kan hieruit de geschiktheid voor permanente bewoning blijken.
- De adressenbestanden van **gemeentelijke belastingen** kunnen belangrijke aanwijzingen opleveren over naam en adresgegevens van de eigenaar en de eventuele bewoner. Indien het postadres voor de aanslagen van de gemeentelijke belastingen het adres van het recreatieobject is, vormt dit een aanwijzing.
- De dossiers van de **gemeentelijke sociale dienst**. Indien de persoon een uitkering ontvangt kan worden achterhaald op welk adres hij/zij staat geregistreerd.

3. Overige Bronnen:

- De **Belastingdienst** kan op gericht verzoek bevestigen of het recreatieobject wordt opgegeven als hoofdverblijf ten behoeve van de hypotheekrenteaftrek en of het recreatieobject wordt opgegeven als woonadres. Dit is immers uitsluitend toegestaan indien de woning duurzaam als hoofdverblijf fungeert.
- **Gegevens van teleco maanbieders** met betrekking tot het aanwezig zijn van een vaste telefoon-aansluiting op het recreatieadres of opgegeven hoofdverblijf elders geeft een indicatie van de aard van de bewoning. Hoewel de bewijskracht in principe gering is blijkt in de praktijk dat het verband tussen het hebben van een vaste telefoonaansluiting en permanente bewoning van het adres hoog is.
- Uit het **Kentekenregister van de RDW** kan blijken op welk adres de auto-eigenaar staat geregistreerd. De kentekens kunnen worden genoteerd bij de periodieke objectcontroles.
- Aan de hand van de gegevens van de **Kamer van Koophandel** kan worden nagegaan of de bewoner eigenaar is van een bedrijf en waar de hoofdvestiging van dat bedrijf zich bevindt. Indien dit het adres van het recreatieobject is, is dit een aanwijzing dat het recreatieadres het hoofdverblijf van betrokkene is.
- **Kadastergegevens** kunnen duidelijkheid geven omtrent (eigendoms)rechten die rusten op betreffende percelen (Deze gegevens dragen niet direct bij aan de bewijslast, maar mutaties in de eigendomssituatie kunnen wel van invloed zijn op de procedure); Het kadaster vermeld tevens een woonadres. Indien dit woonadres het adres van het recreatieobject is, vormt dit een aanwijzing.
- Informatie over het **sociaal gedrag van bewoners** in de regio van het recreatieobject kan een indicator zijn voor permanente bewoning. Bijvoorbeeld lidmaatschappen en bestuursfuncties bij lokale verenigingen. Deze informatie wordt veelal door de betrokken organisaties en verenigingen niet afgegeven vanwege privacyregels. Indien de informatie via andere bronnen aan de gemeente bekend wordt is deze bruikbaar bij de bewijsvoering.
- **Verklaringen van diverse betrokkenen** die bij de gemeente binnenkomen, ofwel waar de gemeente om verzoekt. Bijvoorbeeld parkeigenaren en/of beheerders, verhuurorganisaties, verenigingen van eigenaren en/of huurders.
- **Gegevens omtrent waterverbruik**

Via de waterleidingmaatschappij of via de gemeentelijke registraties van de rioolheffing kunnen gegevens over het waterverbruik worden afgeleid. Het gemiddelde verbruik per persoon is 126 liter per dag. Dit betekent over een geheel jaar gemeten een verbruik van ongeveer 45 m³. Wanneer ergens permanent gewoond wordt dan zal dit blijken uit het waterverbruik. Dit kan een goede indicatie zijn voor de aanwezigheid in het recreatieobject.

In het geval dat de bewoner niet op het adres van het recreatieobject is ingeschreven en de gemeente toch een sterk vermoeden van permanente bewoning heeft, kan de bewijslast versterkt worden door ook het adres waar de bewoner wel is ingeschreven te onderzoeken. In dat geval zal de bewijslast aan moeten tonen dat de bewoner op het opgegeven adres juist niet permanent woonachtig is. Het alternatieve adres kan worden verkregen uit het inventarisatiegesprek met de bewoner.

In principe zijn dezelfde bronnen beschikbaar als hierboven aangegeven, echter met onderstaande kanttekeningen:

1. Waarnemingen en gesprekken ter plaatse

Een gesprek met de (hoofd)bewoner op het opgegeven adres elders kan inzicht verschaffen of de bewoner daar inderdaad woonachtig is. Daarnaast kunnen objectcontroles van toegevoegde waarde zijn.

2. Gemeentelijke bronnen

Alle bovengenoemde gemeentelijke bronnen kunnen geraadpleegd worden. Aangeraden wordt om vooraf toestemming en medewerking te vragen van de betreffende gemeente. Medewerking van de betreffende gemeente kan bovendien fors op kosten besparen.

3. Overige bronnen

In veel gevallen zijn de overige bronnen niet van toegevoegde waarde omdat bewoners vaak staan ingeschreven in de woning bij andere bewoners (bijvoorbeeld ouders of kinderen). Per geval moet beoordeeld worden welke bronnen zinvol zijn.

NB

Op iedere verwerking van persoonsgegevens is de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) van toepassing.

Gemeenten mogen niet zonder meer van allerlei bestanden gebruik maken om erachter te komen waar iemand feitelijk woont. De Wbp stelt hieraan beperkingen. De belangrijkste beperking is doelbinding (artikel 9 Wbp). Dit artikel bepaalt dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt (waaronder ook wordt verstaan het verstrekken van persoonsgegevens aan derden) als dit verenigbaar is met het doel waarvoor ze zijn verkregen. Dit betekent dat gemeenten alleen informatie uit eigen bestanden of uit registraties van derden kunnen gebruiken als dit gebruik past binnen het doel van die registratie. Er geldt een meldingsplicht voor elke geautomatiseerde gegevensverwerking bij het College bescherming persoonsgegevens. Bij deze melding dient onder andere te worden aangegeven wat het doel of de doelen van de gegevensverwerking is/zijn.