

Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

Concept Beleidsnota

Zaaknummer: 1016594

Datum: 20 juni 2023
Afdeling: Buiten Beleid

Samenvatting

Zoals in het meerjarenplan recreatieparken is benoemd, wenst de gemeente Oosterhout een aantrekkelijke gemeente te zijn voor eigen inwoners, maar ook voor bezoekers. Op het moment werkt de gemeente dan ook met diverse parkeigenaren samen om niet-recreatief gebruik aan te pakken op de recreatieparken. Dit doet de gemeente om de verdere vitalisering een impuls te geven. Het gebruik maken van een recreatieverblijf als woning is in strijd met het bestemmingsplan buitengebied, waarnaast het, het toeristisch-recreatief aanbod verkleint. Kortom: 'niet-recreatief gebruik leidt tot een verslechtering van het recreatief-toeristisch product'. Dit maakt het aanpakken van dit vraagstuk ook een speerpunt uit de omgevingsvisie 2030.

In de gemeente Oosterhout zijn zes recreatieparken gelegen met een expliciete verblijfsrecreatiebestemming (bijlage A). Daarnaast zijn er in een aantal kleinere terreinen aanwezig; de zogenoemde minicampings of het kamperen bij de boer principe. Voor de zes recreatieparken, geeft de Basisregistratie personen nuttige informatie weer dat een indicatie kan geven over de verwachte handhavingsomvang. Zo wonen er volgens dit register 312 mensen op een recreatiepark waarvan er 86 in aanmerking komen voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat de daadwerkelijke omvang van niet-recreatief groter is dan deze cijfers weergeven.

De start van de handhavingsaanpak begint door aan de voorkant op te treden. Allereerst door onderscheid te maken tussen de zogenoemde 'nieuwe' en de 'bestaande' gevallen. Voor de 'nieuwe' gevallen zal dan ook strenger opgetreden worden, en is handhavend optreden het uitgangspunt. Hierbij zal wel ruimte worden gehouden voor het leveren van maatwerk. Dit wordt gedaan door anders om te gaan met kwetsbare gevallen, of situaties waarbij de oplevering van een huis wordt uitgesteld, en iemand hierdoor op een recreatiepark terecht komt. Wat 'bestaande' gevallen betreft; zal per park gefaseerd opgetreden worden. Per park zal er een maatwerkplan te ontwikkelen, om daar waar mogelijk, de recreatieve waarde te herstellen, maar in ieder geval, een einde te maken aan het niet-recreatief gebruik.

Wanneer verwacht wordt dat handhavend optreden nodig zal zijn, kan een kort 'legalisatieonderzoek' helpen om beter inzicht te krijgen in de situatie voordat daadwerkelijk de handavingsprocedure wordt gestart. Dit inzicht zal moeten voorkomen dat de gemeente er tijdens de procedure erachter komt dat de bewoner bijvoorbeeld recht heeft op een persoonsgebonden omgevingsvergunning. Daar waar dan ook geen toepassing kan worden gegeven aan omzetting van de bestemming/legalisatie, de uitsterfconstructie (overgangsrecht) en geen persoonsgebonden omgevingsvergunning kan worden afgegeven, zal handhavend worden opgetreden.

Mocht uit controles blijken dat de gemeente te maken heeft met een kwetsbaar geval, en/of dat er minderjarige kinderen op het recreatieadres woonachtig zijn, worden hiervoor specifieke acties ondernomen. Dit kan bestaan uit het inlichten van de leerplichtambtenaar of een van de maatschappelijke partners, zodat eventuele hulp en steun geboden kan worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Leeswijzer	5
2. Definitie en effecten van niet-recreatief gebruik.....	6
2.1 Definitie niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven	6
2.2 Redenen niet-recreatief gebruik	6
2.3 Effecten van niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven	8
2.3.1 Negatieve effecten	8
2.3.2 Positief effect	9
3. Omvang niet-recreatief gebruik	10
3.1 Inschrijvingen in de Basisregistratie personen	10
3.2 Veldbezoeken	10
4. Beleidsopties.....	11
4.1 Omzetten van de bestemming/legaliseren	11
4.2 Gebruiksovergangsrecht.....	12
4.3 Persoonsgebonden omgevingsvergunning of persoonsgebonden gedoogbeschikking	13
4.3.1 Persoonsgebonden omgevingsvergunning	13
4.3.2 Persoonsgebonden gedoogbeschikking.....	13
4.3.3 Verschil tussen een vergunning en een beschikking.....	14
4.3.4 Maatwerk bij Persoonsgebonden omgevingsvergunning	14
4.4 Beleidskeuzes samengevat	14
5. Handhaving	15
5.1 Beginselplicht tot handhaving	15
5.2 Overtreding	15
5.3 Overtreders	15
5.4 Verwachte handhavingsvoorraad	16
5.5 Preventie.....	17
5.6 Aanpak handhaving	17
5.7 Bestuurlijke sanctiemiddelen: Modaliteiten, hoogte van de dwangsom, begunstigingstermijn en hardheidsclausule.....	18
5.7.1 Modaliteiten dwangsom	18
5.7.2 Hoogte dwangsom	18
5.7.3 Begunstigingstermijn	19
5.8 De Handhavingsprocedure	20
5.8.1 Vooraankondiging van een last onder dwangsom en zienswijze.	20
5.8.2 Handhavingsbesluit	20
5.9 Invordering dwangsommen	21
5.9.1 Verbeuringscontrole.....	21
5.9.2 Invorderingsbeschikking, aanmaning en dwangbevel	21
5.10 Maatwerk in handhaving	22
Bijlage	23
Bijlage A: De zes recreatieparken	23

Bijlage B: Procesbeschrijving van het BRP-inschrijfproces.....	24
Bijlage C: Beleidskaders niet-recreatieve bewoning	25
<i>C.1 Rijksbeleid</i>	25
<i>C.2 Provinciaal beleid</i>	27
<i>C.3 Gemeentelijk beleid</i>	27
Bijlage D: Controles toezichthouder	28
Bijlage E: Het administratieve onderzoek	29

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op veel plekken in Nederland zijn bij natuurgebieden, water en/of toeristische trekpleisters recreatieverblijven te vinden. De gemeente Oosterhout is daar geen uitzondering op, zo zien hier zes recreatieparken aanwezig met een expliciete verblijfsrecreatiebestemming (bijlage A). Daarnaast zijn binnen de gemeente een aantal kleinere terreinen aanwezig; de zogenoemde minicampings of het kamperen bij de boer principe.

Niet-recreatief gebruik van recreatieterreinen is niet toegestaan en is dan ook een vorm van strijdig gebruik van het bestemmingsplan buitengebied. Onder recreatief verblijf wordt het volgende gezien: 'Verblijf, al dan niet door een wisselend publiek, dat voor een korte periode ter plaatse met een recreatieve doelstelling verblijft; hieronder wordt niet verstaan overnachting, noodzakelijk in verband met het verrichten van tijdelijke, seizoensgebonden of permanente werkzaamheden en/arbeid'.

Desondanks wordt op een deel van de recreatieterreinen niet-recreatief gebruik gemaakt van de recreatieverblijven. In deze nota worden keuzes gemaakt over de wijze waarop de gemeente Oosterhout omgaat met (handhavend optreden tegen) dit niet-recreatieve gebruik. Deze nota is dan ook een toevoeging aan het bestaande VTH-beleid.

1.2 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk staat het geven van de aanleiding centraal voor deze beleidsnota omtrent niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven.

Hoofdstuk 2 definieert het begrip niet-recreatief gebruik en geeft inzicht in de redenen en effecten van niet-recreatief gebruik die in zijn algemeenheid gelden op de terreinen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de verwachte omvang van het niet-recreatieve gebruik in de gemeente Oosterhout.

Hoofdstuk 4 gaat in op de keuzeopties die de gemeente heeft bij het handhavend optreden tegen niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven. Daarbij zijn de legaliserings-, gedoog- en handhavingsmogelijkheden inzichtelijk gemaakt en afgewogen.

In hoofdstuk 5 is het thema handhaving in brede zin uitgewerkt. Onderwerpen die hier onder andere terugkomen zijn de verwachte handhavingsvoorraad, bestuurlijke sanctiemiddelen en de manier waarop maatwerk van toepassing is op het beleid.

In de bijlagen behorende bij deze beleidsnota, is aanvullende informatie opgenomen. De onderwerpen die hier terugkomen zijn het overzicht van de recreatieterreinen gelegen in Oosterhout, de relevante gemeentelijke-, provinciale- en landelijke-beleidskaders en een drietal procesbeschrijvingen.

2. Definitie en effecten van niet-recreatief gebruik

2.1 Definitie niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

In deze nota worden enkele kernbegrippen gebruikt, die voortkomen uit bestemmingsplannen. Deze begripsbepaling is terug te vinden in de 'reparatie herziening buitengebied 2016' en worden als leidend gezien.

Onder *verblijfsrecreatie* wordt verstaan: recreatie in ruimten welke zijn bestemd of opgericht voor recreatief dag- en nachtverblijf, zoals een recreatiewoning, groepsaccommodatie/logeergebouw, pension, bed & breakfast, kampeermiddel of trekkershut door personen die hun hoofdwoonverblijf¹ elders hebben.

Onder *strijdig gebruik van recreatie* wordt onder andere verstaan: gebruik als woning, met uitzondering van de toegestane bedrijfswoningen, voor zover het de huisvesting betreft van (het huishouden van) een persoon die op het bedrijf, waarvan de bedrijfswoning planologisch onderdeel uitmaakt, werkzaam is. Daarnaast ook gebruik voor huisvesting van (seizoen)arbeiders en kamerverhuur;

Onder *strijdig gebruik van een recreatiewoning* wordt onder andere verstaan: gebruik als woning, anders dan recreatief verblijf. Dit geldt dus ook voor gebruik als huisvesting voor (seizoen)arbeiders en kamerverhuur;

In het 'Ontwerp bestemmingsplan buitengebied 2023' worden nieuwe begrippen geïntroduceerd die nog duidelijker aan dienen te geven dat er in recreatieverblijven niet mag worden gewoond en er sprake moet zijn van bedrijfsmatige exploitatie. Aangezien dit een ontwerp bestemmingsplan bevat, kan deze nog niet als leidraad worden gezien. Na vaststelling van dit plan, dienen de hierin opgenomen veranderingen in acht genomen te worden.

Bovenstaande termen kunnen in de praktijk voor verwarring zorgen. Hierdoor wordt in deze nota gesproken over *niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven*. Niet-recreatief gebruik is zodoende een verzamelbegrip voor veel verschillende vormen van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming. Het merendeel betreft het gebruik als woning, maar gebruik van een recreatieverblijf voor bedrijfsdoeleinden of als opslagplaats valt hier ook onder.

2.2 Redenen niet-recreatief gebruik

Er zijn uiteenlopende motieven en verklaringen waarom mensen er voor kiezen om op een niet-recreatieve wijze gebruikt te maken van een recreatieverblijf. Enkele van deze redenen zijn hieronder terug te vinden.

- Financieel gedreven bewoning;
- Huisvesting door arbeidsmigranten;
- Bewoning in afwachting van een woning of i.v.m. een calamiteit;
- Bewoning door kwetsbare groepen en als toevluchtsoord;
- Niet-recreatief gebruik voor bedrijvigheid;
- Bewoning van een recreatieverblijf om uit beeld van justitie en politie te blijven.

Financieel gedreven bewoning

Er zijn verschillende groepen in de maatschappij die door financiële redenen uitwijken naar een recreatieverblijf. Voorbeelden hiervan zijn: starters die door krapte op de woningmarkt niet aan een betaalbare woning kunnen komen, mensen met een bijstandsuitkering die vanwege de lage kosten uitwijken naar een recreatieverblijf, of gepensioneerde die nu goedkoop in Nederland willen wonen om voor een groot deel van het jaar in Spanje te verblijven. Deze redenen kunnen voortkomen uit een bewuste keuze, echter kan het ook om noodgedwongen redenen gaan zoals het niet kunnen betalen van alternatieve huisvestingsvormen. De natuurlijke ligging bij de zoektocht naar een woning kan hierbij ook een rol gaan spelen. Daarnaast kan voor de groep gepensioneerden het bijkomend voordeel zijn,

¹ De plaats waar een persoon werkelijk verblijft, zijn zaken behartigt, zijn post ontvangt en zijn eigendommen beheert. Kortom de plaats die als thuis fungeert en die bij familie en vrienden bekend is als woonplaats.

dat recreatieverblijven vaak gelijkvloers zijn. Het betreft hier echter een 'grijs' gebied, aangezien de lijn tussen niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf en recreatief gebruik van het recreatieverblijf dun is. Gepensioneerde beschikken namelijk over meer vrije tijd en gaan niet meer dagelijks naar het werk, waardoor controles hier intensiever zijn. Ook niet-recreatief gebruik door gepensioneerden is niet toegestaan.

Daarnaast zijn er mensen die bewust kiezen om op recreatieterreinen te wonen. Vaak gaat het hierbij ook om werkende mensen. Deze mensen kunnen zowel werkzaam zijn in de regio als daarbuiten. Ondanks het feit dat het in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de eigenaar en/of exploitant van een recreatieverblijf om erop toe te zien dat er niet onrechtmatig gewoond wordt, verkeren sommige bewoners van recreatieverblijven in de veronderstelling dat de gemeente niet-recreatief gebruik gedoogt of wil gaan legaliseren. In de praktijk kan dit gezien worden als een onterechte verschoning van een bewuste overtreding. Reden hiervoor kan zijn dat een recreatieverblijf een betaalbaarder alternatief is voor een reguliere koopwoning. Hierbij kan de natuurlijke ligging ook een rol spelen.

Huisvesting door arbeidsmigranten

Uitzendbureaus plaatsen regelmatig arbeidsmigranten op recreatieparken. Dit doen zij doordat reguliere woningen vaak niet beschikbaar zijn, te duur zijn of weerstand oproepen bij omwonende. Het kenmerkende van deze vorm van bewoning is dat de samenstelling van de bewoners veelvuldig wisselt.

Bewoning in afwachting van een woning of i.v.m. een calamiteit

Het gaat hierbij om mensen (veelal uit de regio) die woningzoekend zijn, maar (nog) niet in aanmerking komen voor een reguliere woning. Bewoning van een recreatieverblijf is dan een noodoplossing. De duur kan echter wel variëren van enkele maanden tot enkele jaren. Daarnaast kan er sprake zijn van een calamiteit (bijv. brand, echtscheiding, bouw van de woning etc.) waardoor men tijdelijk in een recreatieverblijf woont. De manier waarop hiermee wordt omgegaan is terug te vinden in paragraaf 5.7.3.

Bewoning door kwetsbare groepen en als toevluchtsoord

Er is een groep mensen die om wat voor reden dan ook in de problemen zijn gekomen of te maken hebben met een arbeidsbeperking, of lichamelijke, psychische of geestelijke beperkingen. Deze groep is op dat moment vaak minder zelfredzaam. Paragraaf 5.10 gaat in op welke wijze met deze doelgroep wordt omgegaan. Tevens zullen de uitvoeringsnota's hier ook aanvulling op geven.

Bedrijvigheid

Indien er op een recreatieterrein wordt gewoond, bestaat ook een reële kans dat er ter plaatse ook (niet binnen de bestemming passende) bedrijvigheid wordt opgestart, zoals een kantoor aan huis. Daarnaast bestaat uiteraard ook de mogelijkheid dat het recreatieverblijf wordt gebruikt voor bedrijfsmatige opslag. Ook dit is niet in overeenstemming met de recreatieve functie.

Bewoning om uit beeld van politie en justitie te blijven

Een onderdeel van de bewuste keus kan zijn het bewonen van een recreatiepark voor mensen criminelen of andere mensen die uit het beeld van politie en justitie willen blijven. Door te wonen op een recreatiepark en zich niet in eenzelfde gemeente in te schrijven, wordt het lastig om de exacte verblijfplaats van een persoon vast te stellen. Zoals eerder genoemd wonen er ook kwetsbare mensen die een recreatiepark opzoeken als toevluchtsoord. Deze groep mensen is sneller vatbaar voor criminele activiteiten en het samenbrengen van beide partijen dient voorkomen te worden.

2.3 Effecten van niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is een gegeven waarmee de meeste toeristische gemeenten in aanraking komen. Gemeente Oosterhout vormt hierop geen uitzondering. Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven heeft allerlei effecten op diverse beleidsterreinen. Er zijn effecten op het gebied van recreatie, handhaving, bouwregelgeving, ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid, maar ook op het gebied van welzijn. Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is ongewenst omdat het wonen veelal buiten de rode contour² plaatsvindt en er geen zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden of dit aanvaardbaar is op deze locatie. Hieronder worden zowel de positieve als negatieve gevolgen van niet-recreatief gebruik genoemd. De hieronder genoemde effecten zijn algemeen van aard, waardoor deze effecten niet per definitie betrekking hebben op alle terreinen in de gemeente Oosterhout.

2.3.1 Negatieve effecten

Hieronder volgt een opeenvolging van een aantal negatieve effecten van niet-recreatief gebruik. In praktijk zullen er nog meer negatieve effecten zijn, al dienen onderstaande voorbeelden hiervan een globaal beeld te geven.

Aantasting van het buitengebied

Het buitengebied is bedoeld voor agrarisch gebruik, natuur en landschap, alsmede voor recreatie, ontspanning en het genieten van natuur en (het agrarisch) landschap. Het gebruik van recreatieverblijven voor niet-recreatief gebruik staat haaks op deze doelstellingen en leidt tot verdichting van bebouwing ('verstening' en 'verstedelijking') in het landelijk gebied. Dit is buiten de zogeheten "rode contour" niet toegestaan. Bij niet-recreatief gebruik worden door de bewoners vaak meer eisen gesteld aan het (permanente) woongenot dan bij recreatief gebruik. Dit kan bij bewoning van een recreatieverblijf al snel tot de wens leiden om het recreatieverblijf (al dan niet zonder vergunning) uit te breiden met bijvoorbeeld een extra schuurtje, een overkapping of een ruime veranda.

Visuele verloedering

Visuele verloedering ontstaat doordat van oorsprong natuurlijk ogende recreatieterreinen worden ingericht met schuurtjes, hekken, terrassen en dergelijke als onderdeel van en behorende bij de recreatieverblijven. Dit ontstaat met de tijd wanneer bewoners aanvullende bouwwerken aanbrengen om hun woongenot te verhogen.

Negatieve gevolgen voor de lokale economie

Toeristen en recreanten hebben een ander uitgavenpatroon dan bewoners die op een niet-recreatieve wijze gebruik maken van een recreatieverblijf. Recreanten besteden veelal anders dan bewoners die een recreatieverblijf gebruiken als hoofdwoonverblijf. Vooral de horeca- en recreatiesector ondervindt de negatieve gevolgen van niet-recreatief gebruik. Daarnaast betalen mensen die op een recreatiepark wonen en daar ingeschreven staan in de BRP geen toeristenbelasting, waardoor de gemeente een bron van inkomsten mist.

Verder verkleint niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf het toeristisch-recreatief aanbod. Recreatieterreinen met recreatieverblijven die veelal permanent bewoond worden, zijn minder aantrekkelijk voor toeristen. Dit fenomeen wordt nog eens versterkt, wanneer het recreatieterrein bewoond wordt door arbeidsmigranten. Hierdoor kan meer behoefte ontstaan aan recreatieterreinen elders in de gemeente. Dit leidt weer tot een nieuwe ruimteclaim in het buitengebied. Ook kunnen er spanningen tussen toeristen en permanente bewoners ontstaan. Kortom: niet-recreatief gebruik leidt tot een verslechtering van het recreatief-toeristisch product.

Daarnaast staat in de toekomstvisie 2030 benoemd dat inwoners uit de gemeente Oosterhout behoefte hebben om recreatief gebruik te kunnen maken van recreatieterreinen. Het bieden van de mogelijkheid voor verblijfsrecreatie is daarom van belang. Bij het onttrekken van alle recreatieverblijven waarvan nu wordt vermoed dat ze permanent bewoond worden dan wel anderszins onrechtmatig worden gebruikt, zou een aanzienlijk deel van de bestaande voorraad recreatieverblijven teniet worden gedaan. Dit maakt het aanpakken van dit vraagstuk dan ook een speerpunt in de toekomstvisie 2030.

² De grens tussen stedelijk gebied en landelijk gebied.

Groter beslag op maatschappelijke voorzieningen

Voor zorg- en welzijnsinstellingen kan niet-recreatief gebruik nadelige gevolgen hebben. Vooral in de verzorgende sector kan substantiële toename van (doorgaans ouderen/zorgbehoevenden) permanente bewoners van recreatieverblijven, een toenemende druk geven op het beschikbare voorzieningenniveau. Er wordt door deze bewoners een beroep gedaan op collectieve voorzieningen zoals sociale uitkeringen, mits zij staan aangeschreven in de Basisregistratie personen (hierna: BRP). Ook doen bewoners een beroep op algemene voorzieningen zoals het ophalen van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding, gemeentereiniging en scholen. Bewoners die zich hebben ingeschreven betalen wel de gemeentelijke heffingen die als gebruiker of eigenaar verschuldigd is. Als bewoners zich echter niet hebben ingeschreven in de BRP, staat hier geen bijdrage uit het Gemeentefonds tegenover en kan ook geen belasting worden geheven zoals afvalstoffenheffing of hondenbelasting.

Problemen van sociale aard

Door de verschillen in de aard van de verblijfsmotieven en doordat de leefpatronen verschillen kunnen er spanningen ontstaan tussen recreanten, permanente bewoners als eigenaar of als verhuurder en eventuele andere groepen gebruikers (bijv. arbeidsmigranten). Daarnaast kunnen er sociaal onwenselijke situaties ontstaan, doordat sommige recreatieterreinen worden gebruikt als een toevluchtsoord.

Moeilijke traceerbaarheid bewoners en kansen voor criminaliteit

Permanente bewoners die niet in de BRP zijn ingeschreven zijn moeilijker traceerbaar, doordat ze op een min of meer, van de buitenwereld afgeschermd gebied wonen. Een dergelijk gebied, kan aantrekkelijk zijn voor personen die, om wat voor reden dan ook, iets te verbergen hebben, waaronder criminelen. Om de praktijken, zoals die zich bij Fort Oranje hebben voorgedaan³, te voorkomen is het voor de gemeente Oosterhout van belang om meer zicht en grip te krijgen op de vakantieparken in haar gemeente.

Kans op onveilige situaties

Als mensen een recreatieverblijf permanent bewonen, ontstaan er onveilige situaties omdat het recreatieverblijf hier in principe niet voor gebouwd is. Met name de brandveiligheid kan hierdoor in het geding komen. Het Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan brandwerendheid en de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag naar andere recreatieverblijven. Een recreatieverblijf (logiesfunctie) hoeft aan minder strenge normen te voldoen dan een woning. Maar ook gezondheidsaspecten zoals onvoldoende ventilatie of daglicht kunnen niet aan de eisen voldoen.

Rechtsongelijkheid inwoners

Door niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven, als alternatief voor sociale woningen, ontstaat rechtsongelijkheid tegenover andere woningzoekenden die in aanmerking willen komen voor een sociale huurwoning. Hoewel handhaving van niet-recreatief gebruik op recreatieterreinen mogelijk tot een extra druk op de reguliere (sociale) woningmarkt leidt, geeft dit wel rechtsgelijkheid onder woningzoekenden.

Strijdigheid met bestemmingsplan

De bestemmingsplannen zijn op een zorgvuldige en democratische wijze door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin is bepaald op welke wijze gronden in een gebied gebruikt mogen worden en welke ontwikkelingen wenselijk en onwenselijk zijn. Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is, conform provinciale regels uit de omgevingsverordening, in strijd met de geldende bestemmingsplannen waarin de gronden, een recreatieve bestemming hebben. Niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf is dus niet toegestaan. De gemeente heeft de beginselplicht om tegen overtredingen van het bestemmingsplan op te treden.

2.3.2 Positief effect

Vanuit het algemeen belang heeft niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf enigszins een positief effect. Het niet-recreatief bewonen van recreatieverblijf, kan namelijk een tijdelijke oplossing bieden voor opvang bij de eerder genoemde calamiteiten, waar de huisvesting als tijdelijke noodoplossing fungeert.

³ De casus Fort Oranje is terug te vinden in juridische handreiking: "handhaving vakantieparken voor gemeentjuriste" van het CCV.

3. Omvang niet-recreatief gebruik

Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid voor niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is het van belang inzicht te krijgen in de aard en omvang van het niet-recreatieve gebruik. Aan de hand van inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP), de ingekomen signalen van niet-recreatief gebruik en het uitvoeren van veldbezoeken kan een inschatting worden gemaakt van het aantal recreatieverblijven dat vermoedelijk niet-recreatief wordt gebruikt. Daarnaast zijn er binnen de gemeente Oosterhout nog een aantal kleinere terreinen aanwezig, waarbij recreatie als nevenactiviteit is toegestaan in de vorm van een minicamping of kamperen bij de boer. Gezien het feit dat het hier gaat om een nevenactiviteit op een agrarische bestemming, vallen deze buiten de nota, maar zullen in de praktijk wel meegenomen worden in de veldbezoeken en handhavingsacties.

3.1 Inschrijvingen in de Basisregistratie personen

Op het moment van het opstellen van deze nota stonden, er verdeeld over de verschillende terreinen, ongeveer 312 personen ingeschreven in de BRP. De verdeling over de verschillende parken hiervan is in onderstaande tabel terug te vinden. Op basis van de BRP is het onduidelijk om terug te zien hoeveel kavels dit dan in de praktijk betreft. Middels veldbezoek zou dit in de praktijk duidelijk gemaakt kunnen worden. De inschrijving van betrokkenen op het adres van het recreatieverblijf geeft al een vermoeden van niet-recreatief gebruik en het gebruik van het recreatieverblijf als hoofdwoonverblijf.

Hannebroek	144
Katjeskelder	20
Bergvliet ⁴	61
De Eekhoorn	69
Alliance	13
'T Haasje	5
Totaal aantal personen	= 312

Tabel 1: Aantal mensen dat volgens de BRP permanent wonen op een recreatiepark

3.2 Veldbezoeken

Inschrijvingen op de recreatieterreinen geven een globaal beeld van de omvang van het niet-recreatieve gebruik. Alleen is niet iedereen die op het park woont ingeschreven in de gemeente. In de praktijk is men wel vaak op de hoogte van het strijdig gebruik, maar is bang dat inschrijving in de BRP het gevolg heeft dat men van het park af moet. In sommige, bij de gemeente bekende praktijkgevallen, spoort zelfs de parkeigenaar mensen aan om zich niet in te schrijven.

Hoe dit misverstand is ontstaan, is onduidelijk. Voor de bewoner kan het juist voordeliger zijn om zich in te schrijven. Middels een inschrijving, kan de bewoner gebruik maken van maatschappelijke voorzieningen van de gemeente en kan eventuele hulp en ondersteuning geboden worden. Op het moment dat de maatwerkaanpak per park wordt ontwikkeld, zal veldonderzoek ervoor moeten zorgen om ook zicht op deze groep te krijgen. Naar verwachting kan wel geacht worden dat de groep niet-recreatieve gebruikers groter is dan de groep die door de BRP wordt weergegeven.

⁴ Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen Bergvliet (oud) en Landgoed Bergvliet (nieuw).

4. Beleidsopties

Bij het maken van beleidskeuzes voor de aanpak van het niet-recreatief gebruik moet rekening worden gehouden met verschillende omstandigheden. Zo moet het beleid juridisch aanvaardbaar zijn, maar is het ook belangrijk dat met dit onderwerp op een maatschappelijk verantwoorde wijze wordt omgegaan. Bij de aanpak van niet-recreatieve bewoning is het uitgangspunt dat handhavend wordt opgetreden tegen niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf. Desalniettemin zal bij de vraag, of handhavend opgetreden moet worden, afgewogen moeten worden of legalisatie, een persoonsgebonden omgevingsvergunning of persoonsgebonden gedoogbeschikking een optie is. De verschillende keuzemogelijkheden worden hierna één voor één toegelicht, waarna uitgelegd wordt waarvoor gekozen is bij de Oosterhoutse aanpak.

Verder zijn omtrent het vraagstuk dat ter sprake ligt gemeentelijke-, provinciale- en Rijksbeleidskaders van toepassing, die van invloed zijn op de keuzes die de gemeente kan maken bij de aanpak van niet-recreatieve bewoning. In bijlage C zijn de toepasselijke beleidskaders nader toegelicht.

4.1 Omzetten van de bestemming/legaliseren

Ten aanzien van onrechtmatige bewoning is in de actie agenda vakantieparken (bijlage C) vermeld dat het belangrijk is om een passende oplossing te vinden voor permanent wonen op een recreatiepark. Het transformeren van parken tot wonen dient alleen te gebeuren waar nodig en verantwoord is. Omwille van de negatieve effecten (paragraaf 2.3.1) is het niet wenselijk om niet-recreatief gebruik toe te staan. Daarnaast is het volgens onderstaande redenen op het moment ook niet mogelijk om de bestemming van de recreatieverblijven om te zetten. Mocht de visie en wens van het college en de raad veranderen, dan wordt transformeren van recreatieparken een optie dat overwogen kan worden. Op dat moment zullen de negatieve effecten ten opzichte van de positieve effecten opnieuw afgewogen moeten worden.

- Vitalisering vakantieparken: onrechtmatige bewoning van recreatieverblijf zorgt ervoor dat er een kleiner arsenaal aan beschikbare toeristische overnachtingsplekken is en maakt recreatieterreinen minder aantrekkelijk voor recreatie. Niet-recreatieve bewoning belemmert hierdoor de recreatieve waarde van het recreatiepark en staat hiermee haaks op de provinciale en landelijke doelstelling voor verdere vitalisering van de vakantieparken (bijlage C).
- Strijdigheid bestemmingsplan: volgens het bestemmingsplan buitengebied hebben de gronden van de zes bedoelde recreatieparken een recreatiebestemming. In dit plan wordt onder recreatief verblijf het volgende gezien: 'Verblijf, al dan niet door een wisselend publiek, dat voor een korte periode ter plaatse met een recreatieve doelstelling verblijft; hieronder wordt niet verstaan overnachting, noodzakelijk in verband met het verrichten van tijdelijke, seizoensgebonden of permanente werkzaamheden en/arbeid'. Het gebruik van de recreatieparken als locatie om te wonen is dus volgens het bestemmingsplan niet toegestaan.
- Tegengaan verstedelijking buitengebied: de ladder van duurzame verstedelijking is erop opgericht om verstedelijking van het buitengebied tegen te gaan en woonfuncties in bestaande woonkernen te stimuleren (art.3.1.6, Besluit ruimtelijke ordening, 2017). Aangezien de zes bedoelde recreatieparken in Oosterhout zich buiten de "rode contour" bevinden, is het transformeren van deze recreatieparken tot woonparken dus volgens provinciaal beleid en regelgeving ongewenst.

4.2 Gebruiksovergangsrecht

Op grond van artikel 3.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) omvat ieder bestemmingsplan gestandaardiseerde bepalingen die overgangsrecht voor het gebruik en bouwwerken bepaald. Dit overgangsrecht maakt dat bouwwerken die ooit legaal geplaatst zijn, maar op dit moment in strijd zijn met het bestemmingsplan, gehandhaafd mogen blijven tot het moment dat het gebruik stopt of het bouwwerk niet meer aanwezig is (tenzij deze teniet wordt gedaan door een calamiteit, dan mag het bouwwerk in zijn geheel worden heropgericht).

Omdat bouwwerken nu illegaal zijn, betekent dit niet dat deze in het verleden wel legaal waren. Hierdoor is het van belang om na te gaan op welk moment het nieuwe overgangsrecht (conform Bro) is ingevoerd voor een bepaald deelgebied. En, omdat er in het nieuwe overgangsrecht verwezen wordt naar het overgangsrecht in voorgaande plannen, hoe het overgangsrecht in de voorgaande plannen was geregeld.

Voor de recreatieterreinen (allen gelegen in het buitengebied) betekent dit alle bouwwerken die op 18 september 2003 aanwezig waren, vallen onder het overgangsrecht. Ongeacht of hier wel of geen vergunning voor is verleend. Nadien alleen als er een vergunning voor is verleend of deze toen conform het bestemmingsplan zonder vergunning mochten worden geplaatst.

Voor het gebruik geldt dat, datgene wat is aangevangen voor 2 mei 1994 valt onder het overgangsrecht. Ongeacht of hier wel of geen vergunning voor is verleend. Indien het gebruik langer dan één jaar onderbroken is, vervalt dit overgangsrecht. Gebruik wat is aangevangen na 2 mei 1994 valt alleen onder het overgangsrecht indien er een vergunning voor is verleend of deze toen conform het bestemmingsplan zonder vergunning, mocht worden uitgevoerd.

4.3 Persoonsgebonden omgevingsvergunning of persoonsgebonden gedoogbeschikking

4.3.1 Persoonsgebonden omgevingsvergunning

Op grond van de huidige wetgeving bestaat de mogelijkheid voor een gemeente om een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen (artikel 5.18 Besluit omgevingsrecht (Bor) juncto artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II bij het Bor). In het Bor staan de eisen genoemd waaraan minimaal moet zijn voldaan:

- Het recreatieverblijf voldoet aan de krachtens de Woningwet gestelde eisen voor een bestaande woning;
- 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 (deze laatste is komen te vervallen);
- De bewoner op 31 oktober 2003 de recreatieverblijf als woning in gebruik had en deze sindsdien onafgebroken bewoont, en;
- De bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

Op grond van artikel 5.18 van het Bor geldt een persoonsgebonden omgevingsvergunning slechts voor degene aan wie zij is verleend. Daarnaast geldt de omgevingsvergunning slechts voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend en de betreffende recreatieverblijf onafgebroken bewoont. Staakt de vergunninghouder de bewoning van de recreatieverblijf, dan zal er weer actief worden gehandhaafd op niet-recreatief gebruik. Het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning is een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. Zo kan in kader van een goede ruimtelijke ordening, het bevoegd gezag er voor kiezen, nadere voorwaarden te stellen aan de vergunningverlening.

4.3.2 Persoonsgebonden gedoogbeschikking

Hoewel niet-recreatief gebruik altijd in strijd is geweest met de geldende bestemmingsplannen, zijn er in de loop der jaren situaties van niet-recreatief gebruik ontstaan. Voor situaties waar op grond van het rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn dan wel waar gemeenten en/of provincies op grond van hun eigen beleid geen bestemmingswijziging overwegen, dienen gemeenten in beginsel een actief handhavingsbeleid te voeren. Om tegemoet te komen aan bestaande situaties van niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf heeft minister Dekker in 2003 aangegeven dat het voor gemeenten mogelijk is om een persoonsgebonden gedoogbeschikking in het leven te brengen.

Aan een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden op grond van deze beleidsnota de volgende voorwaarden verbonden:

- Het niet-recreatieve gebruik moet aantoonbaar, daarbij gelet op de samenhang van alle beschikbare feiten en omstandigheden, zijn gestart voor of op 31 oktober 2003 en sindsdien onafgebroken plaatsvinden;
- De bewoner dient ingeschreven te staan in de basisregistratie personen op het adres van het recreatieverblijf;
- De beschikking is persoons- én objectgebonden en is niet overdraagbaar.
- De beschikking komt te vervallen indien degene aan wie deze is verstrekt verhuist of overlijdt. Een beschikking geldt dus niet voor eventuele rechtsopvolgers;
- Het recreatieverblijf voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- 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 (deze laatste is komen te vervallen);
- Nadat de beschikking van rechtswege is vervallen mag het recreatieverblijf nog uitsluitend gebruikt worden voor recreatieve doeleinden;
- De beschikking wordt op naam verstrekt aan de aanvrager c.q. hoofdbewoner en diens op de peildatum inwonende meerderjarige huisgenoten. Dit betekent dat eventuele kinderen slechts in het recreatieverblijf mogen wonen indien een of beide ouders/verzorgers daar ook wonen;
- Personen die na de peildatum zijn komen inwonen bij de hoofdbewoner vallen niet onder de beschikking. Dit geldt ook voor kinderen die na de peildatum (opnieuw) komen inwonen.

4.3.3 Verschil tussen een vergunning en een beschikking

De persoonsgebonden omgevingsvergunning en de persoonsgebonden gedoogbeschikking hebben dezelfde materiële gevolgen. Dat wil zeggen dat de bewoners in beide gevallen de mogelijkheid krijgen om het recreatieadres onder voorwaarden te gebruiken voor bewoning. Beide instrumenten zijn persoon- en objectgebonden en de houder ervan heeft het recht om het niet-recreatieve gebruik voort te zetten totdat hij verhuist of overlijdt. Het verschil zich in het feit dat de gedoogbeschikking een beleidsmatige grond kent en de vergunning een wettelijke grond. De overtreding (het niet-recreatieve gebruik) wordt door een vergunning gelegaliseerd, terwijl in het geval van een persoonsgebonden gedoogbeschikking de overtreding blijft bestaan en slechts wordt gedoogd. Doordat de vergunning een wettelijke grond kent, kan tegen de toekenning of afwijzing van de aanvraag om een vergunning door (derde) belanghebbenden bezwaar en daarna beroep worden ingesteld. Tegen de afwijzing van een gedoogbeschikking staat geen bezwaar- en/of beroep open (de toekenning tevens wel⁵). Tevens kan een persoonsgebonden gedoogbeschikking op ieder moment worden ingetrokken. Dit geldt niet voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning, waardoor dit voor een niet-recreatieve bewoner meer zekerheid kan geven. Vanuit het perspectief van de niet-recreatieve bewoner en derde belanghebbende, wordt door de gemeente Oosterhout de voorkeur gegeven, om 'actief' in te zetten op het gebruik van de persoonsgebonden omgevingsvergunning.

Dit gebeurt door een kort 'legalisatieonderzoek' dat plaats vindt voordat de handhavingprocedure van paragraaf 5.8 wordt gestart. Het 'legalisatieonderzoek' bestaat uit de volgende onderdelen:

- Onderzoek of er sprake is van een overgangsrechtelijke bewoningssituatie, die voldoet aan de regels van het bestemmingsplan.
- Onderzoek naar de mogelijkheden van het verstrekken van een persoonsgebonden omgevingsvergunning, die voldoet aan artikel 4.10 bijlage II Bor.

Indien verstrekking van een persoonsgebonden omgevingsvergunning in beginsel mogelijk is, wordt daar waar gewenst is, de betrokkene per brief in de gelegenheid gesteld om alsnog een aanvraag in te dienen voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning.

4.3.4 Maatwerk bij Persoonsgebonden omgevingsvergunning

Zoals eerder gemeld, geldt op grond van artikel 5.18 van het Bor een persoonsgebonden omgevingsvergunning slechts voor degene aan wie zij is verleend. In de praktijk komt het vaker voor dat deze persoon een partner en/of kinderen heeft, die mogelijk niet aan de vergunningsvoorwaarden voldoen. Gemeente Oosterhout heeft begrip voor deze situatie en is dan ook bereid om hier maatwerk te leveren. Dit houdt in dat (indien anders gewenst), het mogelijk moet zijn dat de partner en/of kinderen bij deze persoon inwonen. Mocht de situatie van de persoon met de verkregen vergunning veranderen, waarbij niet meer wordt voldaan aan de randvoorwaarden, zal hierop gehandhaafd worden.

Ook is het belangrijk om te benoemen dat de persoonsgebonden omgevingsvergunning een instrument is dat op aanvraag van een bewoner verkregen kan worden. Hierbij dient de bewoner tenminste twee bewijsstukken aan te leveren, die bevestigen dat hij of zij in aanmerking komt voor de vergunning. Daarnaast zullen de per park opgestelde maatwerkplannen aangeven of het voor het park gewenst is om daar persoonsgebonden omgevingsvergunningen te verlenen.

4.4 Beleidskeuzes samengevat

Hoewel niet-recreatief gebruik altijd in strijd is geweest met de geldende bestemmingsplannen, zijn er in de loop der jaren situaties van niet-recreatief gebruik ontstaan. De gemeente kan hier op verschillende manieren mee omgaan. Omwille van de redenen genoemd in paragraaf 4.1 kiest de gemeente Oosterhout er niet voor om het bestemmingsplan te wijzigen. De gemeente wil bewoners wel tegemoetkomen door persoonsgebonden omgevingsvergunningen te verlenen. De gemeente kiest voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning boven een persoonsgebonden gedoogverklaring, doordat het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning het niet-recreatief gebruik legaliseert. Dit geeft meer zekerheid voor de gebruiker. De voorwaarden voor het verlenen van deze vergunning staan benoemd in paragraaf 4.3.1. Paragraaf 4.3.4 geeft hier een aanvulling op. Tot slot kan het overgangsrecht een rol spelen. De personen die hier gebruik van kunnen maken, komen doorgaans ook in aanmerking voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning.

⁵ Dit blijkt uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 januari 2019, zaaknummer 201801734/2/A1

5. Handhaving

5.1 Beginselplicht tot handhaving

Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is in strijd met, 'de op democratische wijze door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplannen'. De gemeente heeft als taak bestemmingsplannen (en de bouwregelgeving) te handhaven. De gemeente heeft immers een beginselplicht tot handhaving. Het enerzijds vaststellen van een regeling en anderzijds deze regeling niet handhaven, doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de gemeente als handhavingsinstantie en leidt tot rechtsongelijkheid ten opzichte van burgers die andersoortige overtredingen plegen en waar wel handhavend tegen wordt opgetreden. Daar waar geen toepassing kan worden gegeven aan de uitsterfconstructie (overgangsrecht en persoonsgebonden omgevingsvergunning), of men zich niet aan de gemaakte afspraken houdt, zal handhavend worden opgetreden.

5.2 Overtreding

In artikel 5:1 jo. 5:9 van de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen dat sanctiebesluiten slechts kunnen worden opgelegd als sprake is van een overtreding van hetgeen bij of krachtens een wettelijk voorschrift is bepaald. In het specifieke geval van niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf is sprake van een overtreding van artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de van toepassing zijnde bestemmingsplanbepalingen uit het bestemmingsplan buitengebied. Op het moment dat er een handhavingsbesluit wordt genomen, zal in dat sanctiebesluit specifiek worden beschreven om welke bestemmingsplanbepalingen het gaat. De overtreding bestaat, kort samengevat, uit het gebruik maken van een recreatieverblijf als hoofdwoonverblijf.

5.3 Overtreders

In artikel 5:1 van de Algemene wet bestuursrecht is omschreven dat een overtreder iemand is die de overtreding pleegt of medepleegt. Degenen die gronden of bouwwerken gebruikt of laat gebruiken in strijd met een bestemmingsplan kunnen gezien worden als overtreder. Gekozen is om zowel de gebruiker (bijvoorbeeld een huurder) als degene die het recreatieverblijf laat gebruiken (bijvoorbeeld een verhuurder of eigenaar van) aan te schrijven als overtreder van het bepaalde bij bestemmingsplan. Deze manier van aanschrijven legt de verantwoordelijkheid om de overtredingen te beëindigen, neer bij meerdere betrokken partijen. Hierdoor kan een eventuele facilitator van het probleem aangepakt worden. In kader van de doelstellingen omtrent de vitalisering van de vakantieparken, werkt de gemeente intensief samen met de parkeigenaar. Handhavend optreden zal hierdoor dan ook gefocust worden op de gebruiker (huurder) en de eigenaar (verhuurder) van de recreatieverblijf.

5.4 Verwachte handhavingsvoorraad

Op basis van het voorgaande kunnen zich drie situaties voordoen wanneer geconstateerd wordt dat er niet-recreatief gebruik wordt gemaakt van een recreatieverblijf:

- Betrokkenen die vallen onder overgangsrecht⁶.
- Betrokkenen die voor 31 oktober 2003 in het recreatieverblijf zijn komen wonen en op dat moment meerderjarig waren → persoonsgebonden omgevingsvergunning (tabel 2).
- Nieuwe situaties die ontstaan zijn na 31 oktober 2003 → handhaven (tabel 3).

Om een indicatie te geven over de omvang, is op het moment van opstellen van de nota het aantal BRP-inschrijvingen bekeken. Hiervan is in kaart gebracht hoeveel hiervan woonachtig waren voor de datum van 31 oktober 2003, en op die datum meerderjarig waren. Dit aantal kwam neer op een totaal van 86. De verdeling van dit aantal gerechtigden is in tabel 2 per park zichtbaar gemaakt. Bij het opstellen van het maatwerkplan, wordt verwacht een exactere handhavingsomvang weer te geven.

Hannebroek	47
Katjeskelder	0
Bergvliet	17
De Eekhoorn	15
Alliance	3
'T Haasje	4
Totaal aantal personen	= 86

Tabel 2: Aantal personen dat op het moment van inschrijven meerderjarig waren en dit voor 31 oktober 2003 hebben gedaan.

Door het aantal persoonsgebonden omgevingsvergunning-gerechtigden, af te trekken van het aantal BRP-inschrijvingen die ontstaan zijn na 31 oktober 2003, ontstaat tabel 3. De BRP geeft hiermee een indicatie over de verwachte handhavingsomvang.

Hannebroek	$144-47 = 97$
Katjeskelder	$20-0 = 20$
Bergvliet	$61-17 = 44$
De Eekhoorn	$69-15 = 54$
Alliance	$13-3 = 10$
'T Haasje	$5-4 = 1$
Totaal aantal personen	= 226

Tabel 3: Verwachte handhavingsomvang volgens BRP

Overigens zal niet voor elk recreatieverblijf, dat nu niet-recreatief wordt gebruikt, een handhavingsprocedure nodig zijn. Er wordt verwacht dat als gevolg van het actieve handhavingsbeleid, meerdere personen het niet-recreatieve gebruik van hun recreatieverblijf uit eigen beweging zullen beëindigen.

⁶ Personen die onder het overgangsrecht vallen, vallen doorgaans ook onder de mogelijkheid voor het verkrijgen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning. Het exacte aantal mensen dat onder deze regeling valt, dient nog onderzocht te worden.

5.5 Preventie

Het verbeteren van de kwaliteit van het recreatieve product is een gezamenlijk belang van de gemeente Oosterhout en de recreatieondernemers. Door onderling samen te werken is een efficiëntere en toekomstbestendige handhaving mogelijk. Deze samenwerking zal dan niet alleen zijn op het kader van handhaving, maar ook vanuit preventief oogpunt om samen te werken aan een economisch aantrekkelijk recreatiepark. Dit kan onderdeel zijn van de revitaliseringsaanpak. De parkeigenaar kan hier zo zijn bijdrage aan leveren door bijvoorbeeld het verbod van niet-recreatief gebruik op de terreinen in de gedragsregels op te nemen.

In kader van de BRP, beoogt gemeente Oosterhout een strak inschrijfproces te hanteren. Eenduidige communicatie over wat wel en niet mag is dan de basis die bij wordt gebracht op het moment van inschrijven. Wanneer iemand zich dan ook inschrijft in de BRP op een adres waar niet-recreatief gebruik niet is toegestaan, wordt de betreffende betrokkene door de gemeente op de hoogte gesteld van de mogelijke consequenties. Ook wordt de betreffende betrokkene erop gewezen op het feit dat men zich kan inschrijven op het adres van het recreatieverblijf, geen recht geeft voor niet-recreatief gebruik van het recreatieverblijf (dit gebeurt inmiddels al). De consulent recreatieparken zal dan bij het inschrijven, een informerende brief meegeven of een informerende brief toesturen. Hiernaast zal de consulent, de parkeigenaar op de hoogte stellen van het voorval. Een meer gedetailleerde procesbeschrijving van dit BRP-inschrijfproces is in bijlage B opgenomen. Verder dient in kader van preventieve aanpak ook gekeken te worden naar maatwerk en zal in paragraaf 4.5.7 en 4.5.8 meer worden toegelicht.

5.6 Aanpak handhaving

Zoals in de inleiding benoemd wordt is deze nota een toevoeging aan het bestaande VTH-beleid. Naast de aanpak die in deze nota beschreven wordt, zal maatwerk nodig zijn om tot handhaving over te gaan. Ondanks dat alle terreinen een recreatieve bestemming hebben en enkel recreatief gebruik is toegestaan, worden de terreinen niet allemaal op dezelfde wijze gebruikt. De situatie verschilt dan ook per recreatiepark. De definitieve aanpak van 'bestaande', niet-recreatieve bewoning zal hierdoor per terrein kunnen verschillen en mogelijk afwijken van de aanpak geformuleerd in deze beleidsnota. Er mag vanuit worden gegaan dat de gevallen die na het publiceren van deze nota bekend worden, beschouwd kunnen worden als 'nieuwe' gevallen. De publicatiedatum van dit document kan dan ook als peildatum worden gezien voor de bepaling van de handhavingaanpak.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met de handhaving, zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder dwangsom op te treden, van dit (of een ander) herstelmaatregel gebruik moet maken. Het college van burgemeester en wethouders heeft derhalve een beginselplicht tot handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat of een procedure tot het toekennen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning loopt. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 is legaliseren geen optie. Gelet op de beperkte handhavingcapaciteit binnen de gemeente en gezien het grote aantal verblijfsrecreatieterreinen binnen de gemeente, kunnen niet alle terreinen tegelijk worden aangepakt.

Volgens vaste jurisprudentie is het mogelijk een volgorde in de aanpak van de handhaving aan te brengen. Volgorde in de aanpak is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak⁷. Uiteindelijk zullen alle terreinen meegenomen worden in de handhaving, zodat deze weer opengesteld worden voor recreatief gebruik. De volgorde in de aanpak (fasering), het tijdsplan en de vervolgstappen dienen door het college nog nader bepaald te worden. Er is bepaald dat met camping De Eekhoorn wordt gestart, waarna één voor één de parken zullen volgen.

⁷ ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:1982, ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1760

5.7 Bestuurlijke sanctiemiddelen: Modaliteiten, hoogte van de dwangsom, begunstigingstermijn en hardheidsclausule

Indien het vermoeden voldoende aannemelijk is gemaakt dat er sprake is van niet-recreatief gebruik van het recreatieverblijf, kunnen sancties worden toegepast om het strijdige gebruik te (laten) beëindigen. Bij overtredingen van het bestemmingsplan kan bestuursdwang worden toegepast of een dwangsom worden opgelegd om de overtreding te beëindigen. Het is tevens volgens artikel 5:6 Awb niet toegestaan om beide instrumenten tegelijkertijd toe te passen.

Bij optreden tegen niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven ligt het toepassen van een dwangsom het meest voor de hand⁸. Een dwangsom is effectief om een einde te maken aan een voortdurende overtreding en functioneert als financiële prikkel om het verboden gedrag te beëindigen. Bij voorkeur wordt ook opgetreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom, zoals bedoeld in artikel 5:32 Awb. In afwijking hierop kan het college optreden door middel van een last onder bestuursdwang ingevolge artikel 5:21 Awb indien de aanwezige spoed dit vereist, indien het opleggen van een last onder dwangsom om enigerlei reden niet mogelijk is, of dat het opleggen van een last onder dwangsom niet effectief is gebleken. Bestuursdwang kan inhouden dat de gemeente overgaat tot het fysiek ontruimen en verzegelen van het recreatieverblijf.

5.7.1 Modaliteiten last onder dwangsom

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht:

- Een bedrag ineens;
- Een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd;
- Of een bedrag per overtreding.

Het bedrag per overtreding is bedoeld voor gevallen waar de strijdigheid al van is beëindigd en het gevaar wordt gelopen dat de overtreding zich opnieuw voordoet. Deze optie is dan ook niet toepasbaar voor dit beleid. Als volgt hebben capaciteitsoverwegingen geleid om de voorkeur te geven aan het opleggen van een bedrag ineens, bij het opleggen van een last onder dwangsom. Het beperkt eenmaal het aantal nodige controles en administratieve taken, die in paragraaf 5.8 en 5.9 benoemd staan. Daar waar nodig blijkt, is het alsnog mogelijk om hier vanaf te wijken en bijvoorbeeld een bedrag per tijdseenheid op te leggen.

5.7.2 Hoogte last onder dwangsom

De wet noemt geen maximumhoogte van het te verbeuren bedrag, maar geeft in artikel 5:32b lid 3 Awb 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 de dwangsom. In praktijk houdt dit in dat de gestelde last zodanig effectief moet zijn als nodig is, om de overtreder, de overtreding te laten beëindigen. Hieronder staan dan ook een drietal bedragen geformuleerd die als uitgangspunt gebruikt kunnen worden bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom. In praktijk blijft het altijd maatwerk⁹.

- De hoogte van de last onder dwangsom bedraagt €20.000,- ineens voor de huurder.
- De hoogte van de last onder dwangsom bedraagt €40.000,- ineens voor de eigenaar-bewoner.
- De hoogte van de last onder dwangsom bedraagt €60.000,- ineens voor de eigenaar-verhuurder.

⁸ Dit ligt in lijn met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

⁹ Bij de bepaling van de hoogte van de last onder dwangsom staat het voorop dat de bedragen in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de last onder dwangsom (artikel 5:32b lid 3 Awb). De last onder dwangsom dient dan ook voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. Een eigenaar-verhuurder genereert inkomsten bij het niet-recreatief gebruik van het recreatieverblijf. Deze verdiensten wegen mee bij het bepalen van de hoogte voor de last onder dwangsom. Zoals eerder aangegeven is, zal de exacte hoogte van de dwangsom per situatie worden bepaald en kunnen de genoemde bedragen als uitgangspunt worden gezien.

5.7.3 Begunstigingstermijn

Naast het opnemen van een bedrag moet volgens artikel 5:32a lid 2 Awb in het dwangsombesluit, de termijn worden vermeld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat er een dwangsom wordt verbeurd, de zogenaamde begunstigingstermijn. Deze begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen. Hierdoor zal gebruik gemaakt worden van een standaardregel. Belangrijk om hierbij te melden is dat de hieronder gestelde begunstigingstermijnen opgesteld zijn voor de zogenoemde 'nieuwe' gevallen. Voor de zogenoemde 'bestaande' gevallen, zullen per park opgestelde maatwerkplannen de leidraad geven. Voor de nieuwe gevallen is het begunstigingstermijn afhankelijk van de 'bak' waartoe iemand door de consulent recreatieparken wordt ingedeeld (zie bijlage B). De standaardregel hiervoor geldt een termijn van drie maanden na dagtekening van de last onder dwangsom. De huisvesting van arbeidsmigranten en/of werknemers valt hier ook onder. In de hierna omschreven gevallen kan besloten worden voor verlenging van de standaardtermijn.

- A. Verbouwing of oplevering van een (nieuwbouw)woning: indien de overtreder een periode dient te overbruggen tussen de overdracht van de woning waarin hij gewoonlijk zijn hoofdverblijf heeft en de oplevering van zijn (nieuwbouw)woning, kan hij in aanmerking komen voor een verlenging van de begunstigingstermijn tot de datum van oplevering met een maximum van 12 maanden. De overtreder dient aan te tonen dat hij voor een verlenging van de begunstigingstermijn in aanmerking komt door middel van overlegging van de bouw- en aannemingsovereenkomst van de nieuwe woning en de verkoopovereenkomst c.q. akte van overdracht van zijn voormalige woning dan wel andere deugdelijke bewijsmiddelen. Op dat moment wordt de desbetreffende persoon ook ingeschreven op het postadres van het gemeentehuis voor de afgesproken periode, mits de persoon zich aan de gemaakte afspraken houdt. De consulent recreatieparken controleert of de persoon zich aan de afspraken houdt.
- B. Kwetsbare personen/gezinnen: kwetsbare personen en/of gezinnen kunnen in aanmerking komen voor een verlenging van de begunstigingstermijn met 3 maanden. Dit termijn kan, afhankelijk van het nodige maatwerk, opgeschroefd worden tot een maximum van 24 maanden. Of sprake is van kwetsbaarheid wordt per geval beoordeeld. De begeleidende instantie wordt gevraagd om in een individueel geval advies uit te brengen. Op dit moment wordt de desbetreffende persoon ook ingeschreven op het postadres van het gemeentehuis voor de afgesproken periode, mits de persoon zich aan de gemaakte afspraken houdt. De begeleidende instantie controleert of de persoon zich aan de afspraken heeft gehouden en informeert de consulent hierover. In dit geval zijn de afspraken terug te vinden in een plan van aanpak die de begeleidende instantie in vertrouwen en in samenspraak met de persoon maakt. Hierin staat in ieder geval opgenomen dat de persoon zich dient in te schrijven bij een woningcorporatie en eenmaal per 2 weken de post dient op te halen op het stadskantoor.

5.8 De Handhavingsprocedure

Indien uit adresonderzoek door de toezichthouder (bijlage D) en/of door administratief onderzoek (bijlage E) is vastgesteld, dat het recreatieverblijf voor niet-recreatieve doeleinde wordt gebruikt, kan de handhavingsprocedure gestart worden. De werking hiervan, wordt stap voor stap in deze paragraaf uitgelegd. Daarnaast kan figuur 1 helpen bij de beeldvorming van dit proces.

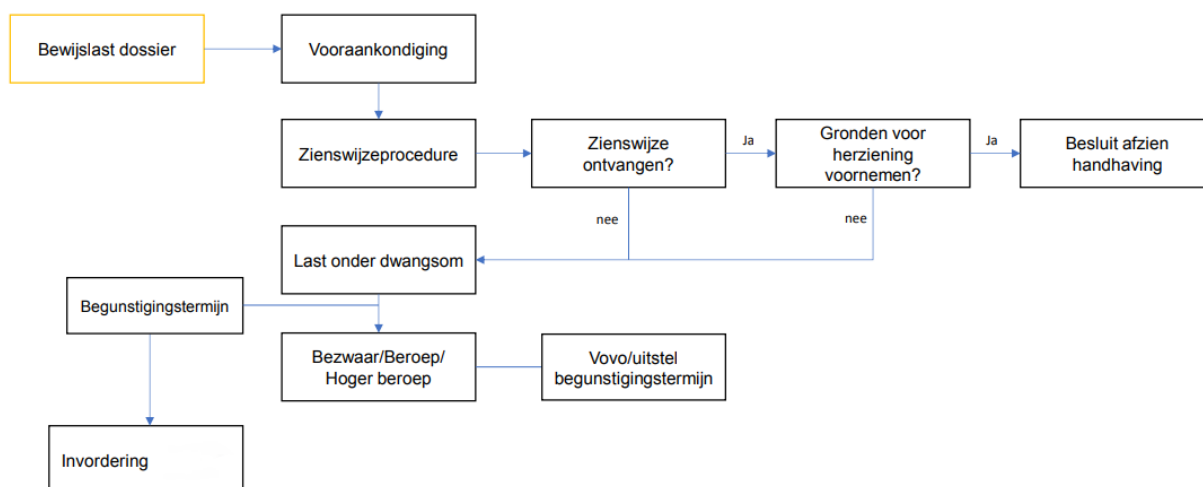
5.8.1 Vooraankondiging van een last onder dwangsom en zienswijze.

De eerste stap is de vooraankondiging (gemandateerd) last onder dwangsom. Deze wordt indien mogelijk opgelegd aan zowel de bewoner of gebruiker, als de eigenaar, verhuurder van het object (voor zover de bewoner geen eigenaar is). Bij huisvesting van arbeidsmigranten/werknemers wordt alleen de eigenaar aangeschreven. In de vooraankondiging dient uitgelegd te worden dat het niet-recreatief gebruik van de recreatieverblijf is geconstateerd en waarom dit niet is toegestaan. Verder dient de overtreder uitgelegd te worden hoe hij de overtreding kan beëindigen en wat de gevolgen zijn als hij dat niet doet. Ook dient naar de zienswijze van de overtreder (gemandateerd) gevraagd te worden over de constatering. De overtreder krijgt twee weken (met verlengingsmogelijkheid naar vier weken) de tijd om deze zienswijze in te dienen. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. Van een mondelinge reactie dient een kort verslag gemaakt te worden. Het is belangrijk dat de betrokkene hiervan gebruik maakt, zo kan bijvoorbeeld van handhaving af worden gezien indien alsnog een terecht beroep op een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt gedaan of geconstateerd wordt dat het overgangsrecht van toepassing is.

5.8.2 Handhavingsbesluit

Wanneer er naar aanleiding van de zienswijze geen reden bestaat om niet handhavend op te treden of geen zienswijze is ingediend en uit de controleresultaten nog altijd blijkt dat er sprake is van een overtreding, wordt een definitief handhavingsbesluit genomen. Dit definitieve besluit is een dwangsombeschikking (gemandateerd) aan de eigenaar en/of gebruiker van het recreatieverblijf. In deze beschikking wordt een begunstigingstermijn geboden waarbinnen de overtreder het strijdige gebruik kan (laten) beëindigen, zonder dat de overtreder een dwangsom moet betalen. De overtreder heeft het recht om tegen dit besluit bezwaar te maken. Wanneer de overtreder dit doet, komt het bezwaar binnen bij de commissie bezwaarschriften, wat kan leiden tot beroeps- en hoger beroepsprocedures (gemandateerd).

Belangrijk om te benoemen is dat het maken van bezwaar niet leidt tot uitstel van de begunstigingstermijn, tenzij er dringende omstandigheden zijn te rechtvaardigen. Gelijktijdig met het maken van bezwaar kan door de betrokkene ook een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, mits sprake is van een spoedeisend belang. In beginsel wordt bij het indienen van een verzoek de begunstigingstermijn opgeschort tot zes weken na de uitspraak van de voorzieningenrechter. Bij de voorlopige voorziening zal echter altijd worden verzocht om onmiddellijk uitspraak te doen.



Figuur 1: handhavingsprocedure

5.9 Invordering dwangsommen

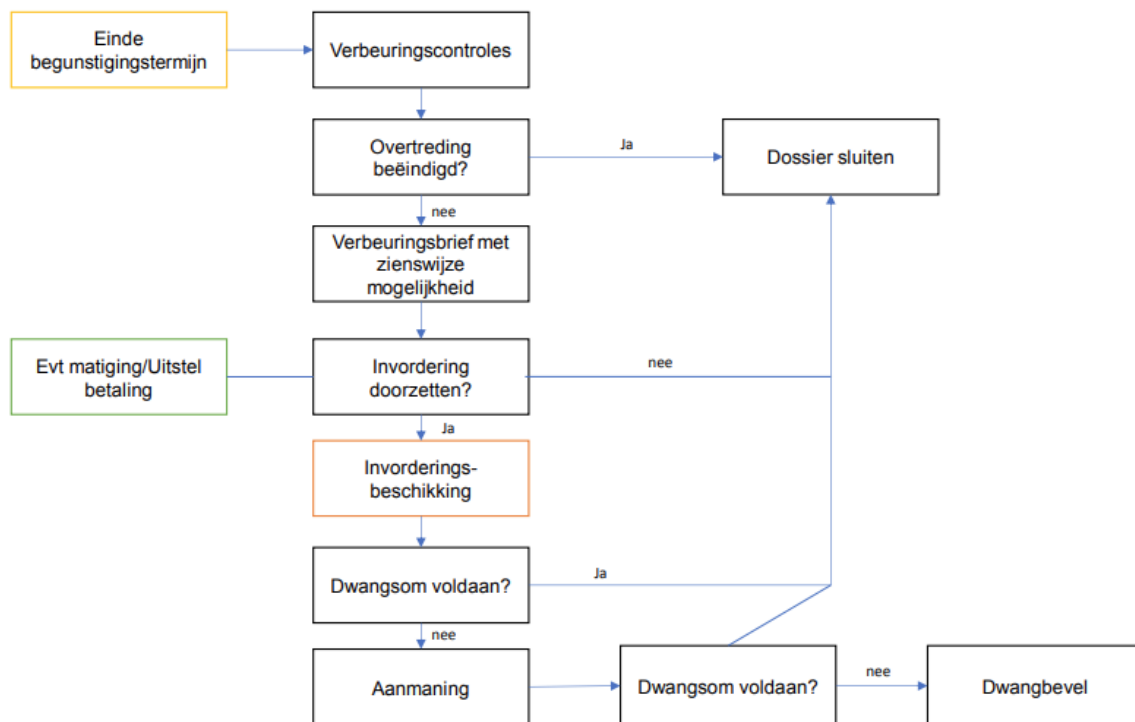
De fase van invordering kan een ingewikkeld proces zijn, vandaar dat gekozen is om deze net als de handhavingprocedure stap voor stap uit te leggen. De flowchart in figuur 2 kan bij de beeldvorming van dit proces helpen.

5.9.1 Verbeuringscontrole

Na afloop van de begunstigingstermijn, zoals die in de dwangsombeschikking is vastgesteld, dient gecontroleerd te worden of de overtreding is beëindigd. Het aantal controles dat nodig is, kan per situatie verschillen en is mede afhankelijk van de vraag of er sprake is van een BRP-inschrijving. Uitgegaan kan worden van gemiddelde van vier controles per verblijf, waar rapportages gemaakt van dienen te worden.

5.9.2 Invorderingsbeschikking, aanmaning en dwangbevel

Wanneer de overtreding is beëindigd, ontvangt 'de overtreder' daarover een brief. Als de overtreding niet beëindigd is, vindt de verbeuring van de dwangsom plaats (gemandateerd). Op het moment dat dit geconstateerd is, dient een verbeuringsbrief verzonden te worden waarin wederom de mogelijkheid voor een zienswijze (gemandateerd) in te dienen is opgenomen. Middels deze zienswijze kan de overtreder feiten en omstandigheden aangeven waarom niet tot (gehele) invordering van het bedrag moet worden overgegaan. Ook wordt in de verbeuringsbrief de wettelijke betalingstermijn van zes weken opgenomen. Wanneer het bedrag niet binnen deze zes weken is betaald, zal er een invorderingsbeschikking (gemandateerd) genomen worden, waarin rekening gehouden met eventueel ingebrachte zienswijzen. Op het moment wanneer de overtreder wederom niet heeft betaald, wordt een aanmaning (gemandateerd) verzonden. Bij het uitblijven van betaling wordt de invordering van de verbeurde dwangsom in handen gesteld van een deurwaarder, die de dwangsom bij dwangbevel (gemandateerd) invordert. Mocht na afhandeling van het traject blijken dat de dwangsom niet heeft geleid tot het gewenste effect, dan wordt overwogen voor een ophoging van de dwangsom of het toepassen van last onder bestuursdwang zoals in paragraaf 5.7.1 is genoemd.



Figuur 2: Invorderingsprocedure

5.10 Maatwerk in handhaving

Handhavend optreden tegen niet-recreatief gebruik legt druk op de woningmarkt in de regio, omdat bewoners van recreatieverblijven op zoek moeten naar alternatieve huisvesting. Op de sociale woningmarkt is sprake van een tekort aan woonruimte, de koopmarkt is niet voor iedereen weggelegd en particuliere huurwoningen zijn schaars en duur. Dit gegeven kan geen reden zijn om af te zien van handhavend optreden, gezien de beginselplicht tot handhaving en het algemene belang dat met handhaving is gediend. Wel vraagt de constatering dat het vinden van alternatieve huisvesting een moeilijke opgave is, om een handhavingstraject dat met deze situatie rekening houdt. Met name voor de aanpak van 'bestaand' niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf, is het rekening houden met dit fenomeen van belang en tracht dit in de maatwerkplannen dan ook te doen.

Desalniettemin kan de gemeente Oosterhout geen pasklare oplossing aanbieden. Zij beschikt eenmaal niet over woningen en heeft eveneens geen mogelijkheden om bewoners van recreatieverblijven voorrang te geven op de woningmarkt. Wel beoogd Oosterhout om het woningaanbod in haar gemeente te vergroten. Zo staat in de omgevingsvisie gemeld dat er voor de periode tot en met 2030 ongeveer 2.800 nieuwe woningen worden gerealiseerd.

Mocht verder uit controles blijken dat de gemeente te maken heeft met een kwetsbaar geval (zie ook 5.7.3) en/of dat er minderjarige kinderen op het recreatieadres worden aangetroffen die daar woonachtig zijn, dan worden hiervoor specifieke actie ondernomen. Dit kan bestaan uit het inlichten van de leerplichtambtenaar of een van de maatschappelijke partners, zodat eventuele hulp en steun te kunnen bieden.

Bijlage

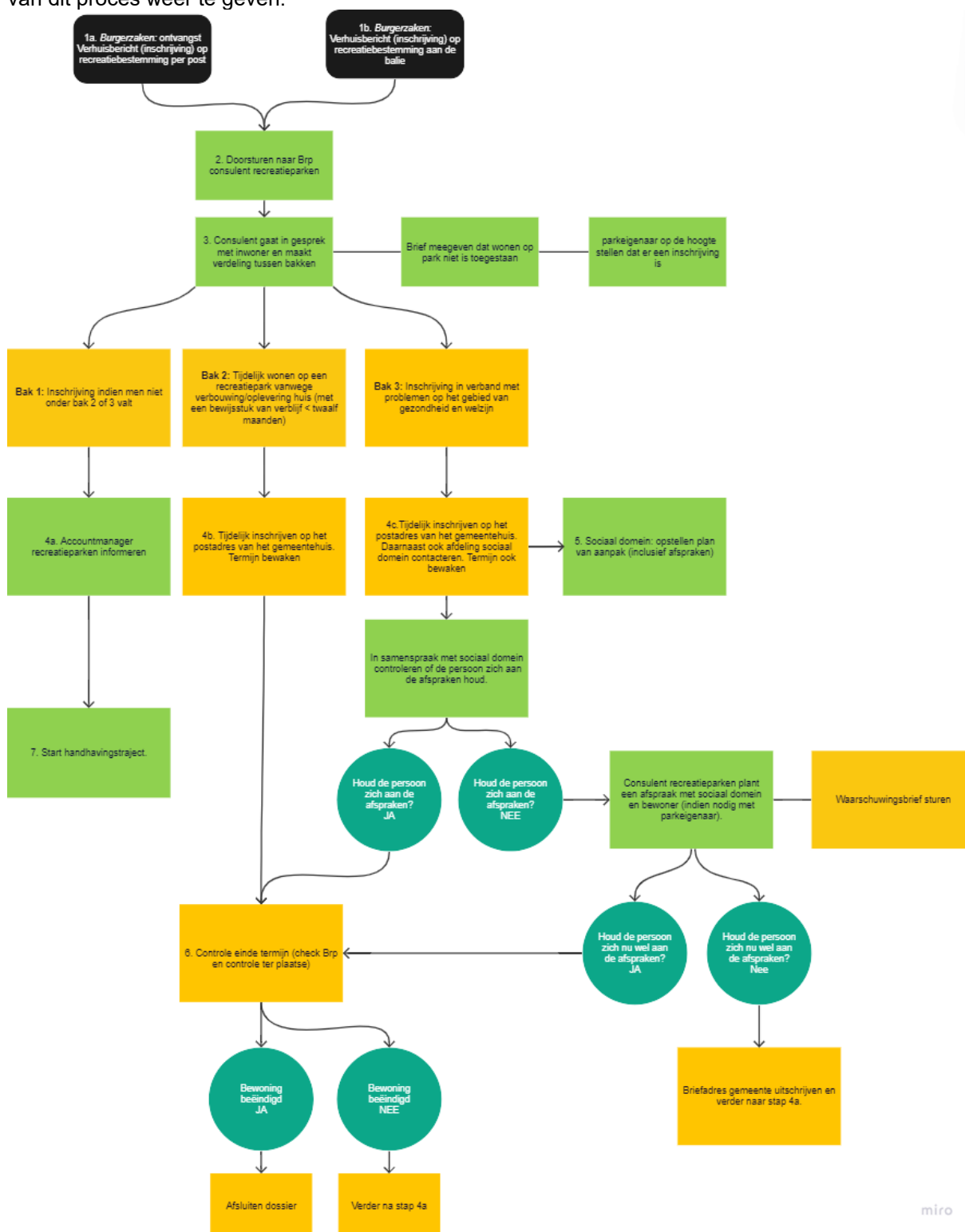
Bijlage A: De zes recreatieparken

Naast de zogenoemde minicampings of het kamperen bij de boer principe liggen er in de gemeente Oosterhout een zestal recreatieparken. Het beleid richt zich van oorsprong op alle terreinen, echter is uit de vitaliteitscan gebleken dat met betrekking tot niet-recreatieve bewoning een nadere focus tot de zes (grotere) recreatieparken nodig is. De hiermee bedoelde recreatieparken zijn:

- Camping de Eekhoorn;
- Chaletpark Alliance;
- 'T Haasje;
- Roompot vakantiepark De Katjeskelder;
- Bergvliet;
- Chaletpark Hannebroek.

Bijlage B: Procesbeschrijving van het BRP-inschrijfproces

Voor de zogenoemde 'nieuwe' gevallen zal een aangepast BRP-inschrijfproces worden gehanteerd. Hiervoor is de functie consultant recreatieparken ontwikkeld, die het inschrijfproces begeleidt bij BRP-inschrijving op een adres met een recreatiebestemming. Onderstaand stroomschema dient de werking van dit proces weer te geven.



Figuur 3: BRP-inschrijfproces

Bijlage C: Beleidskaders niet-recreatieve bewoning

C.1 Rijksbeleid

In november 2003 heeft Minister Dekker van het voormalige ministerie van VROM een brief gestuurd naar de voorzitter van de Tweede Kamer en de gemeenten op welke wijze zij wenst om te gaan met onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Dit beleid maakt onderdeel uit van de Nota Ruimte. De minister gaf in haar brief aan dat gemeenten vóór 31 december 2004 duidelijkheid moesten geven naar hun burgers hoe zij om willen gaan met de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Deze brief van voormalig minister Dekker is vastgesteld door de Tweede Kamer. In het kort kwamen hierin de volgende onderdelen naar voren.

- Legalisatie door middel van het bestemmingsplan

De minister biedt gemeenten de mogelijkheid de bestemming 'recreatie' te wijzigen naar de bestemming 'woondoeleinden', waarbij de objecten en terreinen moeten voldoen aan de gebruikelijke voorwaarden die van toepassing zijn op de reguliere woningbouw. Een bestemmingswijziging van 'recreatie' naar 'wonen' kan alleen als een recreatieverblijf op 31 oktober 2003 onrechtmatig werd bewoond alsmede als een recreatiecomplex op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig werd bewoond en niet bedrijfsmatig werd geëxploiteerd.

Vorenstaande geldt niet voor:

1. Bouwwerken die bouwtechnisch of anderszins niet aan de voorwaarden voldoen. Dit zijn 'logiesverblijven' welke niet gebruikt mogen worden voor niet-recreatief gebruik, zoals stacaravans en houten vakantiehuisjes (chalets);
2. Bouwwerken die niet voldoen aan het Bouwbesluit 2003 (thans Bouwbesluit 2012);
3. Bouwwerken en terreinen die in strijd zijn met de van toepassing zijnde milieuwetgeving;
4. Bouwwerken in de kwetsbare gebieden zoals het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de Natuurbeschermingswetgebieden.

Voor deze bouwwerken kan op basis van de brief van de minister de bestemming niet gewijzigd worden naar 'Wonen'. In paragraaf 2.3 en paragraaf 4.1 worden nader ingegaan op het legalisatievraagstuk.

- Persoonsgebonden omgevingsvergunning

In die gevallen waar legalisatie niet tot de mogelijkheden behoort of de gemeente om haar moverende redenen niet wil meewerken, verzoekt de minister gemeenten om handhavend tegen het illegale gebruik op te treden. Er wordt echter ook begrip getoond voor al lang bestaande en gedoogde situaties, waarbij handhaving tot maatschappelijke problemen leidt.

Gemeenten kunnen daarom overgaan tot het afgeven van een persoonsgebonden omgevingsvergunning, mits wordt voldaan aan de onderstaande eisen. Deze voorwaarden, voortkomend uit de brief van Minister Dekker, zijn medio 2010 vertaald in de Wabo (artikel 2.12 Wabo; Bijlage II Bor; Hoofdstuk IV, artikel 4).

1. De recreatieverblijf voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
2. 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;
3. De bewoner op 31 oktober 2003 de recreatieverblijf als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en;
4. De bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

- **Persoonsgebonden gedoogbeschikking**

Voor situaties waar op grond van het rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn dan wel waar gemeenten en/of provincies op grond van hun eigen beleid geen bestemmingswijziging overwegen, dienen gemeenten in beginsel een actief handhavingsbeleid te voeren. Om tegemoet te komen aan bestaande situaties van niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf, bestaat er geen bezwaar tegen dat een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt verstrekt, die ertoe strekt dat de betreffende bewoner(s) in de betreffende recreatieverblijf mag/mogen blijven wonen. De beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Voorwaarden daarbij zijn in ieder geval:

1. het object moet worden bewoond op de vastgestelde peildatum;
2. het object moet voldoen aan de eisen volgens, in overeenstemming met de Woningwet;
3. de bewoning is niet strijdig met de milieuwetgeving.

Gemeenten bepalen een peildatum om te bepalen wie in aanmerking kan komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Dit is meestal het moment waarop van overheidswege kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen de overtreding. In de beleidsbrief van de Minister is de uiterst mogelijke peildatum opgenomen van 31 oktober 2003 (of indien gemeenten al actief handhavend optreden: ná een eerder door hun vastgestelde peildatum). Inmiddels is door de Minister aangegeven dat het gemeente vrij staat om een latere peildatum te kiezen, mits deze niet in de toekomst ligt. Dit uiteraard om te voorkomen dat er wordt geanticipeerd op toekomstige gedoogsituaties. Na het aflopen van de persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven. In hoofdstuk 4 is de keus tussen beide beleidsopties voor Oosterhout weergegeven en is er ook meer over te lezen.

Doelstellingen actie-agenda vakantieparken 2018-2020 en 2021-2022

In november 2018 heeft minister Ollongren de actie-agenda vakantieparken gepresenteerd. Dit is een samenwerking van gemeenten, provincies, ondernemers, maatschappelijke organisaties en het Rijk. Met de actie-agenda wordt richting gegeven aan de inzet van alle betrokken partijen voor de komende jaren rondom vakantieparken. Tevens is het de uitwerking van afspraken uit het Interbestuurlijk Programma en de Nationale Woonagenda.

Speerpunten Actie agenda vakantieparken 2018-2020

- Vakantieparken aantrekkelijk houden;
- Passende oplossingen voor permanent wonen op een recreatiepark;
- Voorkomen van excessen en uitbuiten van kwetsbare groepen;
- Inzet op veilige parken zonder criminaliteit en ondermijning;
- Voor de toekomst kijken of het combineren van maatschappelijke functies van vakantieparken mogelijk is.

Speerpunten Actie-agenda vakantieparken 2020-2022

- Een economisch levensvatbare verblijfsrecreatiesector;
- Parken die alleen daar waar het nodig en verantwoord is, worden ingezet als aanvulling op de woningmarkt;
- Een sector die geen ruimte biedt voor uitbuiting of het uit het zicht raken van kwetsbare mensen;
- Veilige vakantieparken zonder bonafide ondernemers waarbij situaties van overlast, criminaliteit en andere ondermijnende activiteiten worden voorkomen en beëindigd;
- Een sector die op het gebied van de ruimtelijke ordening op passende wijze door de verschillende overheidslagen wordt gefaciliteerd.

C.2 Provinciaal beleid

Vitaliteitsonderzoek verblijfrecreatie Noord-Brabant

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat Brabant naast toekomstbestendige parken ook parken kent die niet meer aan de wensen van haar gasten kunnen voldoen en hierdoor in een neerwaarts spiraal belanden met. Verbreding en versterking van het aanbod blijkt in ieder geval noodzakelijk om toeristen te blijven trekken en zo de branche levend te houden of te versterken. De provincie beoogd in samenspraak met ondernemers, brancheorganisaties en gemeenten de volgende drie kernopgave aan te pakken:

- Er zorg voor dragen dat nieuw aanbod nu en in de toekomst vitaal is;
- Kwaliteit van het bestaande aanbod behouden of versterken. Dit door in te zetten op innovatie en door duidelijke keuzes te maken;
- Niet-vitaal aanbod nieuwe waarde geven, al dan niet in de recreatie.

C.3 Gemeentelijk beleid

Omgevingsvisie en toekomstvisie 2030

De gemeente Oosterhout heeft ervoor gekozen om met de komst van de omgevingswet geen structuurvisie voor 2030 te maken. Door veranderde beleidsdoelstellingen is de vorige versie verouderd geraakt. Met dit in gedachten heeft de gemeente een toekomstvisie 2030 ontwikkeld met aansluitend hierop de omgevingsvisie. Hier wordt vitalisering van de vakantieparken als een van de speerpunten genoemd. Dit door in samenwerking met de parkeigenaren te werken aan het verbeteren van sociale, fysieke, organisationele factoren, waarnaast zorgvuldig zal worden omgegaan met arbeidsmigranten het aanpakken van niet-recreatieve functies op recreatieparken.

Meerjarenplan recreatieparken en campings

De gemeente Oosterhout heeft in februari 2023 het meerjarenplan recreatieparken en camping vastgesteld. Middels dit plan is de urgentie van het vraagstuk vastgelegd en kan de gemeente van een projectmatige aanpak naar een lange termijn aanpak om het revitaliseren van de recreatieparken mogelijk te maken. Dit middels een integrale benadering waarbij voldoende ruimte is voor maatwerk om hiermee aandacht te geven voor de huidige bewoners, arbeidsmigranten en spoedzoekers. De gemeente Oosterhout wil terug naar een vitaal vakantiepark van voldoende kwaliteit, waarbij het gebruik, onderhoud en regulering op het park goed geregeld zijn. Oftewel, een recreatief en economisch gezond vakantiepark.

VTH Beleidsplan 2019-2022 (en verder)

Op 10 december 2018 is het VTH-Beleidsplan 2019-2022 (en verder) vastgesteld. Het VTH-beleidsplan betreft een integraal plan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het behoud van de recreatieve waarde en de toeristische en economische potentie van recreatieterreinen is als aandachtsgebied aangewezen. Daarnaast heeft het college aangegeven dat op recreatieterreinen (campings) niet structureel gewoond mag worden en is het bestuurlijk doel vastgesteld dat men op recreatieparken beoogd te handhaven middels een maatwerkaanpak.

Bijlage D: Controles toezichthouder

Om niet-recreatieve bewoning vast te stellen en hierop te kunnen handhaven, zijn meerdere controles nodig. Deze controles kunnen zowel bij het recreatieverblijf als bij het BRP-adres plaats vinden.

Controles bij het recreatieverblijf

Door het uitvoeren van waarnemingen op wisselende dagen en tijdstippen, kan worden vastgesteld of het recreatieverblijf voor niet-recreatieve doeleinden wordt gebruikt. Bij elke controle dient een kort verslag de gebruikskennmerken vast te stellen. Het aantal controles dat noodzakelijk is, kan per situatie verschillen. Gemiddeld wordt uitgegaan van ongeveer vier controlemomenten in de vaststellingsfase. Tevens kan het voorkomen dat het lastig is om de bewoner te identificeren. Interviews met omstanders kunnen in dat geval een relevante bijdrage leveren aan het onderzoek. Indien een inschrijving in de BRP op het recreatieadres of een postadres bij de gemeente ontbreekt, is extra administratief onderzoek noodzakelijk om niet-recreatief gebruik vast te stellen (meer hierover in bijlage E).

Controles op Brp-adressen

Wanneer de overtreder niet staat ingeschreven op het recreatieadres, is het van belang om informatie te verzamelen over het adres waar diegene wel is ingeschreven. De toezichthouder kan wanneer nodig wordt geacht, controles uitvoeren bij deze adressen. Het doel van dit bezoek is dan het verifiëren van de juistheid van de inschrijving van de betrokkene op het adres. Wanneer betrokkene ingeschreven staat in een andere gemeente, kan gekozen worden om een verzoek in te dienen voor een adresonderzoek.

Bijlage E: Het administratieve onderzoek

Wanneer aanvullend bewijs nodig wordt geacht om niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf vast te stellen of te onderbouwen kunnen verschillende bronnen geraadpleegd worden. Hieronder een opsomming van verschillende mogelijkheden.

- Gegevens inzake nachtregister en slagboomregistraties van de recreatieparken;
- Gegevens over energie- en waterverbruik. De hoogte en de periode van het energie- en waterverbruik kan een aanwijzing zijn voor niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf;
- Gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Indien een bedrijf, eenmanszaak of zzp'er is geregistreerd op een adres van een recreatieverblijf is dat een indicatie dat het betreffende recreatieverblijf als hoofdverblijf wordt gebruikt;
- Gegevens uit het Kadaster. Het Kadaster bevat gegevens over de eigendom van recreatieobjecten en percelen;
- Gegevens van de Belastingdienst. Het in aanmerking brengen van een recreatieverblijf voor hypotheekrenteaftrek draagt bij aan het vermoeden van niet-recreatief gebruik van een recreatieverblijf;
- Gegevens van de dienst sociale zaken en onderwijs. Wanneer bewoners van het recreatieverblijf bijvoorbeeld kinderen hebben die leerplichtig zijn, kan dat een aanwijzing zijn dat het recreatieverblijf permanent wordt bewoond;
- Gegevens verkregen uit het raadplegen van sociale media (Instagram, Facebook, LinkedIn, etc.);
- Gegevens verkregen uit internetresearch;
- Gemeentelijke belastinggegevens. Dit uit bijvoorbeeld de betaling van forensen- of toeristenbelasting kan duidelijk worden hoe een recreatieverblijf wordt gebruikt;
- Gemeentelijke uitkerings- en leerplichtadministratie;
- Kentekengegevens van de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Indien een auto wordt aangetroffen bij een recreatieverblijf, kan via de RDW de eigenaar achterhaald worden.