

Zaaknummer: 1310945,

Intern/niet openbaar

Portefeuillehouders: Ronald van Meygaarden (handhaving), Wim van der Zanden
(omgevingsvergunningen)

Team: RMEO-Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Steller: D'Elfant, Valérie

Betrokken medewerker(s): M. Moors, W. Kanters, F. Buijs.

Onderwerp

Wijze van legaliseren geconstateerde overtredingen op recreatiepark Dennenoord.

Samenvatting

Op recreatiepark Dennenoord (hierna: het Recreatiepark) zijn meerdere overtredingen geconstateerd. De meeste overtredingen zijn al jaren geleden aangevangen en duren nog steeds voort. Er zijn drie soorten overtredingen geconstateerd, namelijk:

- a. te groot gebouwde recreatiewoningen op gronden met recreatieve bestemming,
- b. permanente bewoning van recreatiewoningen op gronden met recreatieve bestemming; en
- c. recreatiewoningen geplaatst én in gebruik op een daarmee strijdige bestemming ("Bos").

In dit bestuurlijk behandelvoorstel worden voor alle drie de soorten overtredingen legalisatiemogelijkheden geboden. Ten aanzien van de te groot gebouwde recreatiewoningen zullen op verzoek omgevingsvergunningen 'buitenplans afwijken van het bestemmingsplan' respectievelijk 'binnenplans afwijken van het bestemmingsplan' worden verleend. Ten aanzien van de omgevingsvergunningen 'buitenplans afwijken van het bestemmingsplan' zijn specifiek voor de bouw van recreatiewoningen op het Recreatiepark te publiceren (nu nog in concept) beleidsregels opgesteld. Bij de bepaling van de maximale maat is de maat van de grootst gebouwde recreatiewoning (inclusief aanbouw) als uitgangspunt genomen, te weten afgerond een inhoud van 426 m³. Ten aanzien van drie stacaravans/chalets die zonder omgevingsvergunning zijn gebouwd zal een omgevingsvergunning 'binnenplans afwijken van het bestemmingsplan' worden verleend. Ten behoeve van de legalisatie van de permanente bewoning op de recreatieve bestemming en de recreatiewoningen die zich bevinden op de bestemming "Bos" zullen op verzoek gedoogbeslissingen worden afgegeven.

Voorstel

1. De 36 te groot gebouwde recreatiewoningen (geconstateerd tijdens de laatste controle op 20 oktober 2022) door een omgevingsvergunning 'buitenplans afwijken van het bestemmingsplan' binnen de in de beleidsregels te noemen grenzen te legaliseren.
2. In te stemmen met de beleidsregels (bijlage 1).
3. De werking van de beleidsregels niet te binden aan een termijn.
4. De drie zonder omgevingsvergunning gebouwde stacaravans/chalets (geconstateerd tijdens de laatste controle op 20 oktober 2022) door middel van een omgevingsvergunning 'binnenplans afwijken van het bestemmingsplan' te legaliseren.
5. De permanente bewoning op het Recreatiepark te legaliseren voor personen die er ten tijde van de laatste controle op 20 oktober 2022 feitelijk woonden door middel van persoonsgebonden gedoogbeslissingen.
6. De veertien recreatiewoningen die ten tijde van de laatste controle op 20 oktober 2022 geheel of gedeeltelijk in de bestemming "Bos" waren gelegen te legaliseren door middel van gedoogbeslissingen met zowel een persoons- als objectgebonden karakter.

7. Aan de in te dienen aanvragen voor een omgevingsvergunning en gedoogbeslissingen een uiterste termijn van 6 maanden te verbinden na het verzenden van de onder het kopje "Uitvoering" nader omschreven legaliseringsbrief.

Inleiding

De inleiding bestaat uit twee delen. Eerst wordt het proces zoals dat tot nu toe is verlopen omschreven. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de verschillende soorten overtredingen.

Het verlopen proces tot nu toe

Onder het voorgaande college zijn eerder twee van de drie geconstateerde overtredingen aan de orde geweest, namelijk de te groot gebouwde recreatiewoningen en de strijdige permanente bewoning op het Recreatiepark. Door het voormalige college is eerder de intentie uitgesproken (na een eerdere mededeling handhavend op te treden) mee te willen werken aan legalisering van de te groot gebouwde recreatiewoningen en aan- en bijgebouwen. Ten aanzien van de permanente bewoning heeft het voorgaande college bepaald dat dit vraagstuk na afhandeling van het legalisatietraject van de te groot gebouwde recreatiewoningen zou worden behandeld.

Waarnemend burgemeester Naterop heeft met een afvaardiging van eigenaren van de recreatiewoningen meerdere gesprekken gevoerd over mogelijke wijze van legalisering van deze recreatiewoningen en aan- en bijgebouwen. Bij de eerste policy (april 2019) waren er reeds 21 verleende omgevingsvergunningen voor recreatiewoningen (waarvan bij vier percelen de bouw van het aan- of bijgebouw is stilgelegd onder oplegging van een last onder dwangsom). Op 1 september 2020 waren er 33 omgevingsvergunningen voor een recreatiewoning verleend. Op 15 september 2020 is het bestuurlijk behandelvoorstel (zaaknummer 1243611) om de te groot gebouwde recreatiewoningen te legaliseren afgewezen door het voorgaande college.

Vanuit de eigenaren van recreatiewoningen is verzocht nu er een nieuw college is aangetreden om ten aanzien van de overtredingen zoals in de Samenvatting genoemd onder 1. En 2. Medewerking aan legalisatie te verlenen van de te groot gebouwde recreatiewoningen en de permanente bewoning. Op 20 december 2022 is tijdens een collegevergadering met het huidige college de voorgenomen handelwijze ten aanzien van de geconstateerde overtredingen op het Recreatiepark afgestemd en goedgekeurd. De voorgenomen handelwijze van het college stond vermeld in een informatieve brief (bijlage 2), gericht aan een vertegenwoordiger van de eigenaren van recreatiewoningen. Nadat het college op 20 december 2022 heeft ingestemd met verzending van de informatieve brief, is deze brief op 21 december 2022 verzonden naar de vertegenwoordiger. Dit bestuurlijk behandelvoorstel is de volgende stap in dit legalisatietraject.

Toelichting op de soorten overtredingen

Hieronder wordt een korte toelichting gegeven over de drie onder a. tot en met c. in de Samenvatting genoemde soorten overtredingen.

a. Te groot gebouwde recreatiewoningen op gronden met recreatieve bestemming

Op basis van het bestemmingsplan is het toegestaan een recreatiewoning te bouwen met een maximum van 250 m³. In het bestemmingsplan is een mogelijkheid opgenomen om af te wijken tot maximaal 10% van de inhoudsmaat, waardoor het mogelijk is om een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan te verlenen voor maximaal 275 m³. Momenteel zijn er 36 omgevingsvergunningen verleend waar in de meeste gevallen al is afgeweken van het bestemmingsplan voor de bouw van de recreatiewoningen met een maximum van 275 m³.

Al deze 36 recreatiewoningen zijn groter gebouwd dan op basis van het bestemmingsplan is toegestaan en in afwijking van de toen verleende omgevingsvergunning. Ook zijn er drie stacaravans/chalets die ten onrechte geheel zonder omgevingsvergunning zijn gebouwd.

b. Permanente bewoning van recreatiewoningen op gronden met recreatieve bestemming

Verder bestaat het vermoeden dat op het park sprake is van meerdere gevallen van permanente bewoning. Volgens de gegevens in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen zijn er op het Recreatiepark 212 recreatiewoningen en stacaravans/chalets en één kantoor aanwezig. In 152 van deze in totaal 213 gebouwen staan personen ingeschreven in de Basisregistratie personen. Op 15 december 2022 (het moment waarop de laatste controle van de toezichthouders heeft plaatsgevonden) stonden in totaal 248 personen in de Brp op het Recreatiepark ingeschreven. Volgens de meest recente gegevens stonden op of omstreeks 30 januari 2023 260 personen ingeschreven in de Brp op het Recreatiepark.

c. Recreatiewoningen geplaatst én in gebruik op een daarmee strijdige bestemming

Ambtshalve is verder vastgesteld dat veertien stacaravans/chalets gelegen zijn in de bestemming "Bos", waar zowel de aanwezigheid van stacaravans/chalets niet is toegestaan als recreatief verblijf en bewoning niet is toegestaan.

In dit bestuurlijk behandelvoorstel zullen vanwege redenen van efficiency de legalisatiemogelijkheden voor alle drie de geconstateerde overtredingen worden besproken.

Beoogd resultaat

Met het bestemmingsplan strijdige situaties beëindigen of gedogen. Daarmee de rechtsonzekerheid voor eigenaren/bewoners van percelen op het park beëindigen of verminderen.

Argumenten

1.1 Het voorstel past in het ingezette beleid

Het is een uitwerking van een eerder uitgesproken intentie van het voorgaande en het huidige college, zie ook de brief van 20 december 2022 (bijlage 2).

1.2 Het levert een besparing in handhavingscapaciteit en handhavingskosten op.

Er hoeft namelijk niet handhavend opgetreden te worden. Dit bespaart (de toch al beperkte) capaciteit bij de toezichthouders en de juristen en de met een handhavingstraject gepaard gaande kosten.

1.3 De aanvragen voor omgevingsvergunningen leveren leges op.

Voor het gedeelte van de recreatiewoning dat groter is gebouwd dan op grond waarvan een omgevingsvergunning is verleend (in de meeste gevallen: 275 m³) worden leges gerekend. Verder wordt er een toeslag gerekend voor het achteraf indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning van 50% van de reguliere leges voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

2.1 Alle recreatiewoningen vallen onder deze maximale maat.

Hierdoor worden alle overtredingen ten aanzien van te groot gebouwde recreatiewoningen beëindigd. Daarnaast hoeft er niet gemotiveerd te worden waarom bepaalde maten wel zouden worden toegestaan en andere maten niet. Dit voorkomt bezwaar- en beroepsprocedures.

2.2 Het gebruiken van beleidsregels dient de rechtszekerheid.

Door vastlegging in beleidsregels is het beleid voor iedere betrokkene goed kenbaar.

3.1 *Het dient de rechtszekerheid en bestendigheid van regelgeving.*

3.2 *Het voorkomt eventuele toekomstige beroepen op gelijkheidsbeginsel.*

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de norm dat de maximale te bebouwen oppervlakte van het hele park 20 % bedraagt, ongewijzigd blijft. Deze begrenzing van de versterking van het park blijft daarom onverminderd gelden. Op dit moment is circa 16 % van de gehele perceelsoppervlakte (met een recreatieve bestemming) bebouwd.

4.1 *Het bestemmingsplan zelf biedt ruimte hiervoor.*

De bedoeling zou zijn dat deze stacaravans/chalets vergunningvrij zouden worden opgericht. De stacaravans/chalets zijn echter groter gebouwd dan vergunningsvrij is toegestaan. Het bestemmingsplan zelf biedt de mogelijkheid om een omgevingsvergunning 'binnenplans afwijken van het bestemmingsplan' te verlenen, indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Aan die voorwaarden wordt voldaan.

4.2 *Het levert een besparing in handhavingscapaciteit en handhavingskosten op.*

Er hoeft namelijk niet handhavend opgetreden te worden. Dit bespaart (de toch al beperkte) capaciteit bij de toezichthouders en de juristen en de met een handhavingstraject gepaard gaande kosten.

4.3 *De aanvragen voor omgevingsvergunningen leveren leges op.*

Voor de aanvraag van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen worden leges gerekend. Verder wordt er een toeslag gerekend voor het achteraf indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning van 50% van de reguliere leges voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

5.1 *Het levert een besparing in handhavingscapaciteit en handhavingskosten op.*

Er hoeft namelijk niet handhavend opgetreden te worden. Dit bespaart op de (toch al beperkte) capaciteit bij de toezichthouders en de juristen en de met een handhavingstraject gepaard gaande kosten. Om aan te kunnen tonen dat er sprake is van bewoning dient er gedegen onderzoek te worden gedaan door toezichthouders. Dit is een zeer tijdrovende aangelegenheid, waarbij regelmatig uitvoerige controles dienen plaats te vinden die gepaard gaan met hoge personeelskosten.

5.2 *Het biedt bewoners relatief meer zekerheid over hun situatie.*

Het college van burgemeester en wethouders gaat immers in beginsel niet ambtshalve handhaven op illegale bewoning.

5.3 *Bestendiging van de planologische situatie na afloop van de termijn van de gedoogbeslissing.*

Nadat degene(n) waaraan de gedoogbeslissing is verleend niet meer woont in de recreatiewoning, geldt het reguliere planologische regime, te weten "Recreatie – Verblijfsrecreatie". De recreatiewoning mag dan dus niet meer permanent worden bewoond.

5.4 *Het biedt een tijdelijke oplossing voor de krapte op de woningmarkt.*

Momenteel heerst er een grote krapte op de woningmarkt. Het afgeven van gedoogbeslissingen biedt in beperkte mate een tijdelijke oplossing hiervoor.

6.1 *Het levert een besparing in handhavingscapaciteit en handhavingskosten op.*

Er hoeft namelijk niet handhavend opgetreden te worden. Dit bespaart op de (toch al beperkte) capaciteit bij de toezichthouders en de juristen en de met een handhavingstraject gepaard gaande kosten.

6.2 *Het biedt bewoners relatief meer zekerheid over hun situatie.*

Het college van burgemeester en wethouders gaat immers in beginsel niet ambtshalve handhavend optreden ten aanzien van de illegaal aanwezige stacaravans/chalets.

6.3 *Bestendinging van de planologische situatie na afloop van de termijn.*

Stacaravans/chalets zijn in zijn algemeenheid dusdanig van constructieve aard dat deze niet zijn ontworpen om decennia lang mee te gaan. In de gedoogbeslissing zal worden opgenomen dat de stacaravan/het chalet niet mag worden vervangen door een nieuwe of zodanig mag worden gerenoveerd dat sprake is van een nieuwe stacaravan/ chalet. Als de stacaravan/chalet op enig moment verloren gaat, verwijderd wordt of niet meer geschikt is voor bewoning en/of recreatief verblijf eindigt de geldigheid van de gedoogbeslissing van rechtswege. Nadat een van de hiervoor genoemde momenten is aangebroken, geldt het reguliere planologische regime voor de bestemming "Bos" onverkort. Het desbetreffende perceel mag diensgevolge niet (meer) gebruikt worden in strijd met de bestemming "Bos". Ook als een huidige eigenaar/bewoner van de stacaravan/chalet het gebruik ervan beëindigt, dan mag het perceel ook in dat geval daarna niet (meer) gebruikt worden in strijd met de bestemming "Bos".

7.1 *Indien geen uiterste termijn wordt gesteld, krijgt het traject een open einde.*

Van het uitsterven van de illegale situaties zal zonder het stellen van een uiterste termijn geen sprake zijn. Indien het college na het verstrijken van de gegunde termijn om een aanvraag tot legalisatie in te dienen geen aanvraag tot legalisatie heeft ontvangen, zal handhavend worden opgetreden.

Kanttekeningen**1.1, 5.1 en 6.1** *Het kan afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de handhaving.*

Het kan zijn dat door niet handhaven het afschrikkingseffect afneemt en nieuwe soortgelijke overtredingen worden begaan. Die kans is reëel, maar het is belangrijk dat in die nieuwe gevallen vanaf nu wél handhavend wordt opgetreden.

2.1 *Minder maatwerk.*

Door het opstellen van algemene regels is er in beginsel minder ruimte voor maatwerk op het Recreatiepark. Echter, het opstellen van algemene regels voor specifiek het Recreatiepark is in zekere zin een vorm van maatwerk binnen het bestemmingsplan.

3.1 *Er kunnen nieuwe (eveneens grote) recreatiewoningen worden gebouwd.*

Er kunnen relatief veel grote recreatiewoningen op het Recreatiepark worden gebouwd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er meer personen ter plaatse willen gaan wonen, omdat men meer leefruimte heeft dan in een regulier (vergunningvrij op te richten) stacaravan/chalet. Dit risico is echter relatief klein, gelet op het reeds grote aantal personen dat op dit moment al is ingeschreven in de Brp op het Recreatiepark. Verder blijft de totale maximale te bebouwen oppervlakte van het hele park (20 %) ongewijzigd.

5.2 en 6.2 *Een gedoogbeslissing kan succesvol door een handhavingsverzoek teniet worden gedaan.*

Tegen een gedoogbeslissing op zich zelf kan geen bezwaar worden gemaakt (want het is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht), maar een derde kan wel een handhavingsverzoek indienen met als doel de overtreding te (doen) beëindigen.

5.3 *Eventueel beroep op precedentwerking bij andere illegale bewoning.*

De kans dat er een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt gedaan is naar verwachting relatief klein. Indien met dit collegevoorstel akkoord wordt gegaan, dan wordt de bewoning gedoogd voor de personen die vanaf de datum van de laatste controle die de toezichthouders hebben gedaan op het Recreatiepark stonden ingeschreven. Dit is een duidelijke, objectief te verantwoorden datum die door het college wordt gesteld om strijdigheden te (laten) beëindigen. Indien er na deze datum een nieuwe

persoon gaat wonen in een recreatiewoning of stacaravan/chalet, dan is er sprake van andere feiten en omstandigheden en is er geen sprake van een gelijk geval. De nieuwe bewoning vindt immers plaats ná de termijn die het college heeft bepaald in de beleidsregels voor het verlenen van een gedoogbeslissing.

5.4 *Risico op verschuiving van het probleem naar andere personen.*

Bij andere gemeenten is gebleken dat het risico bestaat dat indien de persoon aan wie de gedoogbeslissing is verleend niet meer in de recreatiewoning woont, het probleem zich verschuift naar een andere persoon en alsnog handhavend dient te worden opgetreden. Het is belangrijk dat in die nieuwe gevallen vanaf nu wél handhavend wordt opgetreden.

6.3 *Eventueel beroep op precedentwerking bij andere illegale bebouwing op bestemming "Bos".*

De kans dat er een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt gedaan is naar verwachting relatief klein. Indien met dit collegevoorstel akkoord wordt gegaan, dan wordt de bebouwing op de bestemming "Bos" gedoogd voor de bebouwing die is geconstateerd op de datum van de laatste controle die de toezichthouders hebben gedaan op het Recreatiepark. Dit is een duidelijke, objectief te verantwoorden datum die door het college wordt gesteld om strijdigheden te (laten) beëindigen. Indien er na deze datum een nieuwe persoon gaat wonen in een stacaravan/chalet op deze bestemming of er op deze bestemming een nieuwe recreatiewoning of stacaravan/chalet wordt gebouwd respectievelijk geplaatst, dan is er sprake van andere feiten en omstandigheden. Er is dan dus geen sprake van een gelijk geval. De overtreding vindt immers plaats ná de termijn die het college heeft bepaald in de beleidsregels voor het verlenen van een gedoogbeslissing.

Financiën

De uren gemoeid met het opstellen van de beleidsregels zijn gedekt binnen de begroting onder het product Vergunningverlening. De te ontvangen leges voor de te behandelen aanvraag omgevingsvergunning komen eveneens ten gunste van dit product.

Uitvoering

Omgevingsvergunningen buitenplannen en binnenplannen afwijken van het bestemmingsplan.

Eerst worden de beleidsregels (met in achtneming van hetgeen is beslist) definitief vastgesteld en gepubliceerd. Vrijwel gelijktijdig worden de eigenaren van de desbetreffende recreatiewoningen en stacaravans/chalets per brief (hierna: legaliseringsbrief) door de gemeente geïnformeerd op welke wijze zij de geconstateerde overtredingen kunnen legaliseren en hoe zij dat moeten doen (zie nader onder 'Communicatie'). In de legaliseringsbrief zullen zij een stappenplan aantreffen wat zij moeten doen om de overtreding(en) te kunnen legaliseren. Indien daarna blijkt dat er behoefte is aan meer informatie, dan kunnen de bewoners worden uitgenodigd voor een informatieavond in het gemeentehuis. Vervolgens kunnen de eigenaren de aanvragen voor een omgevingsvergunning ter legalisatie van hun recreatiewoning of stacaravan/chalet indienen.

Gedoogbeslissingen permanente bewoning

De eigenaren van alle recreatiewoningen en stacaravans/chalets worden per legaliseringsbrief door de gemeente geïnformeerd (zie nader onder 'Communicatie'). Vervolgens kunnen de eigenaren van de recreatiewoningen en stacaravans/chalets die het aangaat de aanvragen voor een gedoogbeslissing indienen. De aanvragen worden op volgorde van binnenkomst behandeld.¹

Gedoogbeslissingen stacaravans/chalets bestemming bos

De eigenaren van de desbetreffende stacaravans/chalets worden per legaliseringsbrief door de gemeente geïnformeerd (zie nader onder 'Communicatie'). Vervolgens kunnen de eigenaren van

¹ Voor gedoogbeslissingen geldt, nu het geen besluiten zijn in de zin van de Awb, geen beslistermijn.

stacaravans/chalets de aanvragen voor een gedoogbeslissing indienen. De aanvragen worden op volgorde van binnenkomst behandeld.

Het lijkt raadzaam om een (voldoende ruime) einddatum te bepalen voor de indiening van aanvragen voor een omgevingsvergunning of gedoogbeslissing. Als uitgangspunt wordt maximaal zes maanden gesteld, maar in ieder geval dienen de aanvragen uiterlijk op 31 december 2023 te zijn ontvangen.

Communicatie

De eigenaren van percelen waarvoor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en/of een gedoogbeslissing voor de bouw en het gebruik voor recreatief verblijf van de stacaravans/chalets noodzakelijk zijn zullen persoonlijk per brief hierover door de gemeente worden geïnformeerd. Evenals over de wijze voor het indienen van een legaliserende aanvraag voor een omgevingsvergunning en de wijze waarop men kan verzoeken om een gedoogbeslissing. De beleidsregels zullen officieel worden bekendgemaakt in het Gemeenteblad.

Ten aanzien van het onderwerp permanente bewoning zal een aparte brief worden verzonden aan alle eigenaren/gebruikers en de eigenaar van het Recreatiepark om hen hierover te informeren, evenals over de wijze waarop men kan verzoeken om een gedoogbeslissing.

Bijlagen

1. Concept beleidsregels;
2. Informatiebrief voorgenomen handelwijze.