



## PLAN VAN AANPAK

**Permanente bewoning Maaspark de Lithse Ham**

## Inhoudsopgave

### Deel 1: Beleidskader aanpak permanente bewoning recreatieverblijven

#### 1. Achtergronden beleidsnotitie

1.1 Inleiding	3
1.2 Begrippenkader	4
1.2.1 permanente bewoning	4
1.2.2 hoofd(woon)verblijf	5
1.2.3 onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven (strijdig gebruik)	5
1.2.4 recreatieverblijf	5
1.2.5 gevoerd handhavingsbeleid	6
1.2.8 (omgevingvergunningplichtig) bouwwerk	6
1.3 Effecten van permanente bewoning	6
1.4 Omvang van de problematiek	7
1.5 Toepasselijke wet- en regelgeving	9
1.5.1 Inleiding	9
1.5.2 Planologisch regime	9

#### 2. Beleidskaders

2.1 Rijksbeleid	11
2.2 Provinciaal beleid	11
2.3 Gemeentelijk beleid	12
2.3.1 Beleidsnotitie vertaald naar heden	12
2.4 Oplossingsrichtingen gemeente Lith	12
2.4.1 Legalisatie mogelijkheden	12
2.4.2 Gedoogmogelijkheden	13
2.4.3 (persoonsgebonden) overgangsrecht	13
2.4.4 Peildatum handhavingsbeleid	14
2.4.4.1 Inleiding	14
2.4.4.2 Toepassing peildata in overgangsregeling	15
2.4.4.3 Nieuwe situaties van permanente bewoning	16

#### 3. Bijkomende problematiek

3.1 Omgevingsvergunningen	17
3.2 Bewoning door arbeidsmigranten	18

#### 4. Conclusie

4.1 Inleiding	19
4.2 Beleidskeuze	19
4.3 Overgangsrecht	20

<b>Bijlage 1</b> Begrippenlijst	21
<b>Bijlage 2</b> Redenen om permanente bewoning recreatieverblijven niet toe te staan	22
<b>Bijlage 3</b> Toelichting bestemmingsplanvoorschriften	24
<b>Bijlage 4</b> Toelichting op het Rijksbeleid	28
<b>Bijlage 5</b> Toelichting op het Provinciaal beleid	34
<b>Bijlage 6</b> Toelichting op de (planologische) afwijkingmogelijkheid uit de Wabo en overgangsrecht	35
<b>Bijlage 7</b> Toelichting m.b.t. arbeidsmigranten en de handhavingsmogelijkheden	37
<b>Bijlage 8</b> Jurisprudentie	39

**Beleidskader aanpak permanente bewoning recreatieverblijven**

## **1. Achtergronden beleidsnotitie**

### **1.1 Inleiding**

In deze notitie is een plan van aanpak beschreven op welke wijze het college voornemens is om de problematiek van de permanente bewoning van recreatieverblijven in de gemeente Lith te gaan bestrijden. In de vergadering van 9 november 1999 heeft het college een startnotitie vastgesteld met de bedoeling een consequenter handhavingsbeleid te gaan voeren met betrekking tot het hierboven genoemde onderwerp. Ondanks het feit, dat de problematiek in genoemde nota op heldere wijze is uiteengezet heeft dit door bepaalde omstandigheden niet geleid tot een daadwerkelijke aanpak van de hierin beschreven problematiek en uitvoering van het door ons voorgestane beleid.

### **Probleemstelling**

Het permanent bewonen van recreatieverblijven is niet toegestaan, maar komt desondanks in de praktijk voor. De gemeente Lith vormt hierop geen uitzondering.

Er is een kwantitatief en kwalitatief tekort aan "groene" (natuur) en "blauwe" (water) recreatiemogelijkheden. Toenemende verstedelijking, veranderende vrijetijdsbehoeften en versnippering van landschappen en groengebieden zijn hier de oorzaak van. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede balans tussen rode (woningbouw) en groen/blauwe functies en voor het recreatieve medegebruik van natuur en landschap. Het Rijk heeft een stimulerende en faciliterende rol.

Permanente bewoning van recreatieverblijven, zoals chalets, stacaravans en dergelijke, is in de gemeente Lith niet gewenst en is op grond van het bestemmingsplan 'Herziening bestemmingsplan Lithse Ham 1991' (hierna het bestemmingsplan) niet toegestaan. De gemeente Lith heeft de intentie op termijn te komen tot integraal handhaven. Mede ter voorbereiding op een eventueel handhavingsbeleidsplan, wordt dit 'plan van aanpak' opgesteld.

Het (zeer sterke) vermoeden bestaat dat op het recreatieterrein "Maaspark de Lithse Ham" meerdere recreatieverblijven, in strijd met de voorschriften, permanent worden bewoond. Dit vermoeden is gebaseerd op, onder andere, een onderzoek van de bestanden van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) waaruit blijkt dat op dat moment (juli 2010) 59 personen ingeschreven staan op het adres van een recreatieverblijf op het Maaspark de Lithse Ham. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) geeft een inschrijving in de GBA op het adres van een recreatieverblijf het vermoeden van permanente bewoning. Bovendien is bij een recent bezoek aan het Maaspark de Lithse Ham door twee juristen van de afdeling Handhaving het vermoeden bevestigd dat de meeste stacaravans/chalets permanent worden bewoond. Uiteindelijk zal, als onderdeel van het uitvoeringsprogramma, een inventarisatie plaatsvinden naar het aantal permanente bewoners op het recreatiepark waarmee een nauwkeuriger beeld zal ontstaan.

De minister van VROM heeft voor de aanpak van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven een duidelijk beleid geformuleerd over de aanpak van permanent bewonen van recreatieverblijven. In haar beleidsbrief van 11 november 2003 aan de Tweede Kamer geeft de minister een kader voor de aanpak van deze problematiek en stelt ze de opties “legalisatie via het omzetten naar woonbestemming”, “verlenen van persoonsgebonden beschikkingen”, en “actief handhaven” centraal.

In vrijwel heel Nederland zijn er situaties waarbij recreatieve objecten permanent bewoond worden. Wonen op recreatieterreinen lijkt een antwoord op het tekort aan reguliere woningen en de groeiende behoefte aan een rustige, veilige en goedkope woonomgeving. De problemen die, met name op langere termijn, hieruit voortvloeien zijn door de gemeente Lith onderkend. Op het Maaspark de Lithse Ham is sprake van activiteiten die in strijd zijn met bouwregelgeving en het bestemmingsplan. Buiten het vermoeden van permanente bewoning van recreatieverblijven is uit dossieronderzoek gebleken dat sprake is van illegale bouw.

Het doel van dit project is primair de beëindiging van de permanente bewoning van voor recreatieve doeleinden bestemde recreatieverblijven maar illegale bouw zal eveneens gehandhaafd dienen te worden op grond van verplichtingen die voortvloeien uit de Woningwet.

## **1.2 Begrippenkader**

Voor een goede lezing van het plan van aanpak is het noodzakelijk om eerst uiteen te zetten wat onder de diverse, in deze notitie gebruikte, begrippen dient te worden verstaan.

### **1.2.1 Permanente bewoning**

Er is sprake van permanent bewonen van een recreatieverblijf als dit wordt gebruikt als vaste woon- en verblijfplaats. Onder permanente bewoning van een recreatieverblijf wordt in algemene zin verstaan het (al dan niet tijdelijk) gebruiken van een voor recreatie bestemd verblijf als hoofd- (woon)verblijf.

Iemand die in een half jaar gedurende vier maanden of langer verblijft in een (recreatie)woning, is verplicht zich op dat adres in te laten schrijven bij de gemeente, dit volgt uit artikel 26 eerste lid Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, ook al is het wonen aldaar in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan.

Op veel recreatieterreinen mag het hele jaar door gebruik worden gemaakt van het recreatieverblijf, dit gebruik dient dan echter wel conform de bestemming te zijn. Ook op het Maaspark de Lithse Ham mag gedurende het hele jaar gerecreëerd worden. Recreëren is echter geen wonen en wonen is in strijd met het bestemmingsplan.

### 1.2.2 Hoofd(woon)verblijf

In veel gemeentelijke beleidstukken wordt de volgende definitie voor het hoofd(woonverblijf) gebruikt: 'de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene en welke een voor permanente bewoning geschikte verblijfplaats is, die tenminste bestaat uit een keuken, woon-, was- en slaapgelegenheid'. Echter dit is niet de definitie die de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) heeft geformuleerd. De Afdeling heeft in verschillende uitspraken een ander definitie gebruikt. Zoals:

- Met bewoning is bedoeld de permanente bewoning, en dat permanente bewoning ziet op het hebben van het hoofdverblijf in de recreatiewoning.<sup>1</sup>
- Gehanteerd criterium voor permanente bewoning is dat de recreatiewoning als het centrum van sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkenen fungeert.<sup>2</sup>

Het is dan ook raadzaam om de laatstgenoemde definitie te gebruiken voor hoofd(woon)verblijf: 'de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene en waar deze zijn hoofdverblijf heeft'.

### 1.2.3 Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven (strijdig gebruik)

Op 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. Met de komst van deze wet is een bepaling met betrekking tot het naleven van bestemmingsplannen opgenomen in artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo. Van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is vervolgens sprake wanneer het gebruik in strijd is met de bestemmingsvoorschriften. Hierbij gaat het niet om de duur van het strijdig gebruik, maar om de strijdigheid met de geldende planvoorschriften. Voor het vaststellen van het gebruik als hoofdverblijf kan worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende verblijf fungeert als centrum van zijn of haar sociale of maatschappelijke activiteiten.<sup>3</sup>

De omstandigheid dat iemand is ingeschreven in de GBA op het adres van het recreatieverblijf, levert reeds het vermoeden van bewoning op. Het is vervolgens aan betrokkene om dit vermoeden te ontkrachten, hetgeen met feiten moet worden onderbouwd. Op deze wijze wordt aangesloten bij de jurisprudentie over inschrijving in de GBA als aanwijzing dat iemand onrechtmatig in een recreatieverblijf woont.

### 1.2.4 Recreatieverblijf

Er zijn verschillende soorten objecten waarin verblijfsrecreatie kan plaatsvinden, een verzamelnaam hiervoor is recreatieverblijf. Onder deze verzamelnaam vallen onder andere recreatiewoningen, chalets en stacaravans.

---

<sup>1</sup> ABRvS 12 november 2003, LJN: AN8612 en 7 oktober 2009, zaaknr. 200901851/H1.

<sup>2</sup> ABRvS 15 maart 2006, zaaknr. 200505705/1.

<sup>3</sup> Inspectie VROM, 'Handreiking voor gemeenten: onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen'.

Aangezien op het Maaspark de Lithse Ham enkel chalets en stacaravans aanwezig zijn zal met de term 'recreatieverblijf' in dit plan van aanpak steeds chalet of stacaravan bedoeld worden en geen recreatiewoning. Een toelichting van de begrippen, recreatiewoning, chalet en stacaravan treft u aan in **bijlage 1**.

#### 1.2.5 Gevoerd handhavingsbeleid

Uit de nota van toelichting van de WRO (oud) blijkt dat de minister van oordeel is dat van een gevoerd handhavingsbeleid sprake is 'indien een gemeente beleid heeft vastgesteld en kenbaar gemaakt met een visie op hoe zij haar beleid denkt te handhaven en in dat verband tevens een peildatum is vastgesteld waarop zij gaat handhaven en deze kenbaar heeft gemaakt, alsmede dat beleid daadwerkelijk uitvoert'. Uit de nota van toelichting lijkt voort te vloeien dat daarvoor in ieder geval niet voldoende is dat de gemeente ter uitvoering van de brief uit 2003 enkel een handhavingsbeleid heeft vastgesteld.<sup>4</sup>

#### 1.2.6 (omgevingsvergunningplichtig) bouwwerk

In artikel 1, eerste lid, zesde gedachtestreepje, van de Bouwverordening is aangegeven wat als bouwwerk wordt aangemerkt: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren;

Op grond van artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna de Wabo) is het verboden:

eerste lid onder a. te bouwen zonder van een door burgemeester en wethouders verleende omgevingsvergunning,

Op grond van artikel 2.3a van de Wabo is het tevens verboden:

eerste lid. een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder of in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende omgevingsvergunning, in stand te laten, tenzij voor dat bouwen op grond van artikel 2.1 derde lid geen omgevingsvergunning is of was vereist.

Op grond van artikel 3 tweede lid van Bijlage II uit het Besluit omgevingsrecht (hierna het Bor) is voor het bouwen van een op de grond staan bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf weliswaar geen omgevingsvergunning vereist. Echter dit geldt enkel voor bouwen in overeenstemming met het bestemmingsplan.

---

<sup>4</sup> M.H. Blokvoort, 'De bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen: stand van zaken anno 2008', BR 2008/34, p. 152.

### **1.3 Effecten van permanente bewoning**

Permanent wonen in het buitengebied is ongewenst omdat het buitengebied voor iedereen toegankelijk moet zijn om te recreëren. In het geval recreatieverblijven gebruikt worden voor permanente bewoning gaat dit ten koste van de voorraad recreatieverblijven in een gemeente. Indien de vraag naar recreatieverblijven hetzelfde blijft en er zijn er minder beschikbaar vanwege permanente bewoning, heeft dit tot gevolg dat er meer vraag naar recreatieverblijven ontstaat. Dit heeft verdere 'verstening' van het buitengebied tot gevolg. Daarnaast is permanent wonen in strijd met de Wabo en het bestemmingsplan. Tenslotte zijn de bouwtechnische eisen als ook de bestemmingsplanvoorschriften voor recreatieverblijven anders (lichter) dan die voor reguliere woningen. Ook daarom is het belangrijk dat er in recreatieverblijven (die vaak niet geschikt zijn voor permanente bewoning) niet permanent wordt gewoond. De gemeente Lith heeft een aantal redenen om het permanent wonen in een recreatieverblijf niet toe te staan. Deze redenen zijn de volgende: verstedelijking van het buitengebied, strijd met het gemeentelijk woningbouwbeleid, afbreuk van de recreatieve functie van het gebied, lokale voorzieningen komen onder druk, afwijkende (woon)omgeving, verschillende uitgave- en leefpatronen en toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Een meer uitgebreide toelichting op de redenen om permanente bewoning van recreatieverblijven binnen de gemeente Lith niet toe te staan zijn opgenomen in **bijlage 2**.

### **1.4 Omvang van de problematiek**

Sinds 1996 is de gemeente Lith bezig met het opstellen van een handhavingsbeleid inzake de Lithse Ham. In 1998 is de gemeente begonnen met gesprekken met de eigenaar van het Maaspark de Lithse Ham. In 1999 is er een nulsituatie (13 oktober 1999) door B&W vastgesteld die als peildatum geldt voor de permanente bewoning van de recreatieverblijven. Hierbij is besloten om tegen de bewoners die het strijdige gebruik voor 13 oktober 1999 hebben aangevangen niet op te treden. Er is tevens besloten dat er een conceptbesluit zal worden gepubliceerd en ter inzage zal worden gelegd. In 2002 is vervolgens een persbericht geplaatst in het Brabants Dagblad over de aanpak van permanente bewoning van chalets op de Lithse Ham. De gemeente wil permanente bewoning in chalets voorkomen en voert hierin een actief voorlichtingsbeleid naar toekomstige eigenaren van recreatieverblijven en de exploitant van het Maaspark de Lithse Ham. Tegen nieuw geconstateerde permanente bewoning zal in principe handhavend opgetreden worden.

Tevens is in 1999 door de gemeente een folder over de permanente bewoning van de recreatieverblijven uitgebracht, waarin is aangegeven dat ingeval van permanente bewoning handhavend zal worden opgetreden. Deze folder is verstuurd naar alle eigenaren en/of gebruikers van de recreatieverblijven op de Lithse Ham. Sinds eind 1999 heeft de gemeente brieven verstuurd aan de eigenaren van de recreatieverblijven, advies gevraagd, uitgebreide controles uitgevoerd en dus een actief voorlichtend beleid gevoerd.



Bij de controles in 2001 en 2003 die uitgevoerd zijn door een extern bedrijf (Mandaat B.V.), is er geconstateerd dat een sterk tot zeer sterk vermoeden bestaat dat diverse recreatieverblijven permanent worden bewoond. Tussen 26 september 2002 en 26 mei 2003 heeft door Mandaat B.V. onderzoek plaatsgevonden op het Maaspark de Lithse Ham naar permanente bewoning van recreatieverblijven. Een dertiental adressen zijn in het kader hiervan geselecteerd, waar telkens 22 controles hebben plaatsgevonden. Van de dertien in het onderzoek betrokken recreatieverblijven bestaat bij zes recreatieverblijven een sterk tot zeer sterk vermoeden van permanente bewoning en bij vier een matig tot zwak vermoeden.<sup>5</sup>

Op 17 januari 2006 is door de gemeente Lith een beleidsnotitie opgesteld inzake permanente bewoning van recreatieverblijven, waarin de peildatum voor wat betreft handhaving van strijdig gebruik is vastgesteld op 31 oktober 2003.

Onduidelijk is op welke onderdelen gevolg is gegeven aan de opgestelde beleidsnotitie. Hoewel er niet structureel is gehandhaafd terzake permanente bewoning van het Maaspark de Lithse Ham, heeft de gemeente nooit berust in het strijdige gebruik.

In 2008 is er door de gemeente Lith een Masterplan opgesteld voor het gebied de Lithse Ham. Hierin komt duidelijk naar voren dat in de toekomst geen plaats is voor permanente bewoning van de recreatieverblijven op het Maaspark de Lithse Ham. De provincie Noord-Brabant heeft het gebied in het streekplan aangewezen als een toekomstige recreatieve poort voor Brabant als het gaat om waterrecreatie. Het Ontwikkelingsperspectief van de gemeente Lith ziet de Lithse Ham als een locatie waar hoogwaardige kwalitatieve recreatieve ontwikkelingen een economische impuls kunnen betekenen voor zowel de gemeente als de regio. Het Rijk heeft het gebied op de kaart gezet als één van de locaties waar experimenteel bouwen op het water in combinatie met rivierverruimende maatregelen, wordt toegestaan. Dit betekent dat het gebied zelfs nationaal, op het terrein van waterrecreatie, een rol van betekenis kan vervullen. De gemeente Lith is gestart met het ontwikkelen van een toekomstvisie voor het gebied. Deze visie heeft, in lijn met de EMAB-regels (Experimenteren Met Aangepast Bouwen), een drieledig doel:

- Rivierverruiming
- Experimenteren met aangepast bouwen
- Ontwikkelen van een meerwaarde (kwaliteitsimpuls) voor de locatie en het achterland.

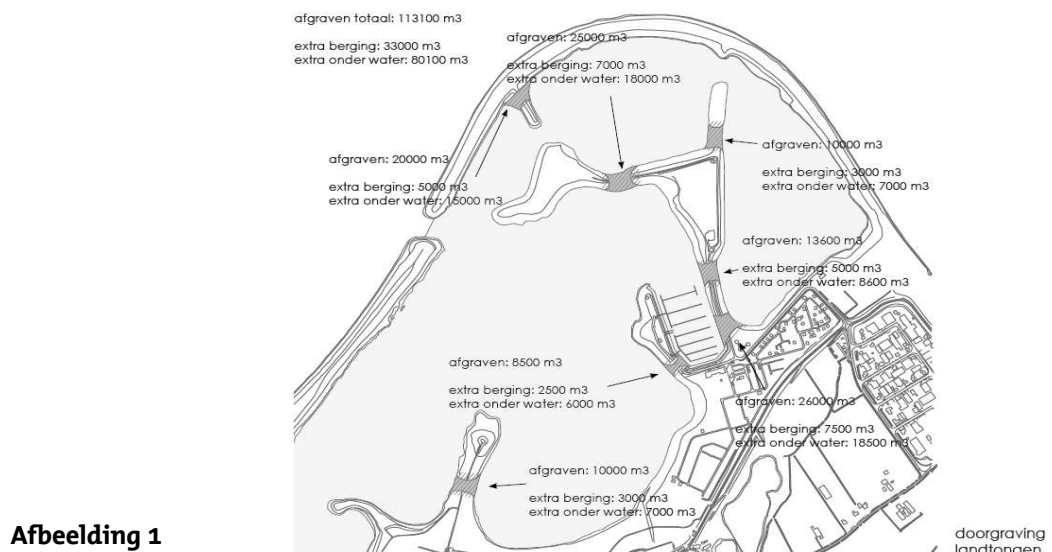
Dit Masterplan is de concrete uitwerking van de mogelijkheden die de gemeente Lith ziet voor de Lithse Ham. Het plan geeft een duidelijke visie over de ontwikkeling van dit gebied.

---

<sup>5</sup> In het Maaspark de Lithse Ham bevinden in 2008 in totaal 197 chalets. Met de controle in 2003 zijn hieruit 13 adressen geselecteerd waaruit bij zes een sterk tot een zeer sterk vermoeden van permanente bewoning bestaat. Procentueel gezien bestaat dan het vermoeden dat 46% van de chalets permanent worden bewoond.

Naast een vergroting van de recreatieve mogelijkheden wordt een uitbreiding van de verblijfs capaciteit in het gebied noodzakelijk geacht om de gewenste economische impuls te realiseren. Deze verblijfsaccommodatie kan de vorm hebben van vakantiewoningen, hotelaccommodaties, vergader- en congresfaciliteiten etc.

Tevens krijgt het gebied een heel andere uitstraling dan nu het geval is. Zoals hieronder bij afbeelding 1 gezien kan worden, krijgt het gebied ook ruimtelijk een andere indeling. Voor realisatie van het Masterplan is permanente bewoning van het Maaspark de Lithse Ham niet wenselijk.



## 1.5 Toepasselijke wet- en regelgeving

### 1.5.1 Inleiding

In het geval van permanente bewoning van recreatieverblijven hebben we te maken met verschillende wet- en regelgeving. Landelijk gezien zijn met name de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Gemeentelijk, vormt het bestemmingplan het kader op basis waarvan opgetreden kan worden tegen de permanente bewoning.

Los van het gebruik vinden er ook overtredingen plaats ten aanzien van het plaatsen/ oprichten van bouwwerken, waarbij deze voornamelijk zijn opgericht zonder vergunning. Hierin is landelijk gezien de Woningwet met aanverwante wetten van toepassing en gemeentelijk het bestemmingsplan en de Bouwverordening.

### 1.5.2 Planologisch regime

Artikel 2.1 eerste lid onder c van de Wabo en het vigerende bestemmingsplan vormen de juridische basis om het permanent bewonen van recreatieverblijven, maar ook van andere bouwwerken zoals bijgebouwen, tegen te gaan.

In de bestemmingsplannen zijn daarom bepalingen opgenomen, die het gebruik van een recreatieverblijf of bouwwerk voor permanente bewoning expliciet verbieden. In **bijlage 3** treft u een meer uitgebreide toelichting op de van toepassing zijnde bestemmingsplanvoorschriften.

De gemeente beschikt over instrumenten om het bestemmingsplan te handhaven en de gemeente is daartoe in beginsel ook verplicht. Indien de gemeente constateert dat iemand zijn chalet, stacaravan, of enig ander kampeermiddel of bouwwerk gebruikt voor permanente bewoning, dan volgt er in principe altijd een bestuursrechtelijk handhavingstraject. Dit betekent dat, al naar gelang de persoonlijke situatie van de permanente bewoner, de gemeente een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang oplegt. Betrokkenen kunnen hiertegen de gebruikelijke rechtsmiddelen (zienswijze, bezwaar, voorlopige voorziening en beroep) instellen. In de praktijk heeft de rechter echter al in vele zaken uitgesproken dat gemeenten tegen permanente bewoning mogen optreden en daarbij dus de gemeente in het gelijk gesteld.

## **2. Beleidskaders**

### **2.1 Rijksbeleid**

Net als in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) blijft het uitgangspunt in de Nota Ruimte dat permanente bewoning van recreatieverblijven verboden is. Op 11 november 2003 schreef (toenmalig) minister Dekker van VROM een brief aan de Tweede kamer over de problematiek rondom de permanente bewoning van recreatiewoningen. De brief had vooral tot doel om gemeenten te bewegen om duidelijkheid te verschaffen over hun beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen. Daarbij maakte de minister een onderscheid tussen gevallen waarin de permanente bewoning al op 31 oktober 2003 bestond en gevallen waarin de bewoning na die tijd is begonnen. De eerstbedoelde gevallen worden door de minister als problematisch beschouwd, met name omdat vaak onduidelijk is welk beleid gemeenten voor deze gevallen voeren. Om die reden verlangde de minister duidelijkheid van gemeenten, en wel uiterlijk op 31 december 2004.

Omdat gevallen waarin de permanente bewoning al vele jaren duurt eerder regel dan uitzondering zijn, kregen gemeenten van de minister verruimde mogelijkheden om de bewoning toe te staan. Indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, mogen de gemeenten de permanente bewoning (1)legaliseren (door positief te bestemmen) dan wel (2)persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgeven. Als van deze mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt, blijft er maar één ding over en dat is actief (3)handhavend optreden. Een meer uitgebreide toelichting op het Rijksbeleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen treft u aan in **bijlage 4** bij dit plan van aanpak.

### **2.2 Provinciaal beleid**

Het Ruimtelijk beleid van de provincie Noord-Brabant is vastgesteld in de Interimstructuurvisie Noord-Brabant. In hoofdstuk 4.4.1 van de structuurvisie is recreatie in het ruimtelijk beleid omschreven. Dit beleid is gericht op het behoud van de recreatieve functie van recreatiegebieden als de Lithse Ham. Voor een meer uitgebreide toelichting op het Provinciaal beleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen verwijzen wij u naar **bijlage 5** bij dit plan van aanpak.

## 2.3 Gemeentelijk beleid

### 2.3.1 Beleidsnotitie vertaald naar heden

Sinds de beleidsnotitie van 17 januari 2006, zoals beschreven in paragraaf 1.4 uit dit plan van aanpak, zijn inmiddels ruim vier jaren verstreken. Sinds het vaststellen van de beleidsnotitie zijn een aantal nieuwe visies en mogelijkheden ontstaan op zowel landelijk als gemeentelijk niveau, om de problematiek rondom permanente bewoning te reguleren. Zo is in juli 2007 het toenmalige Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (BRO) uitgebreid met de mogelijkheid een vrijstelling ex artikel 19 derde lid van de toenmalige Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) te verlenen voor het permanent bewonen van recreatiewoningen. Per 1 juli 2008 is de WRO en het BRO vervangen door de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en is de vrijstelling uit de oude WRO een ontheffing geworden. Inmiddels is per 1 oktober 2010 de Wabo in werking getreden met nagenoeg dezelfde voorwaarden en mogelijkheden tot het verlenen van een omgevingsvergunning. In **bijlage 6** treft u een meer uitgebreide toelichting op de omgevingsvergunning uit de Wabo / Bor.

Tot slot ligt het wetsvoorstel 'vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' ter beoordeling bij de Tweede kamer. Vanwege het feit dat op het Maaspark de Lithse Ham uitsluitend chalets en stacaravans staan is zowel een omgevingsvergunning op grond van de Wabo als een vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen geen mogelijkheid, deze zien enkel op recreatiewoningen. Hierdoor blijven de mogelijkheden van de gemeente beperkt tot het legaliseren enerzijds en het strikt handhaven anderzijds met als tussenoplossing het verstrekken van gedoogbeschikkingen. Hierna zullen deze opties globaal aan bod komen waarbij opgemerkt dient te worden dat een meer uitgebreide toelichting in bijlage 6 is opgenomen.

## 2.4 Oplossingsrichtingen gemeente Lith

### 2.4.1 Legalisatie mogelijkheden

Legaliseren impliceert een herziening van het bestemmingsplan. Het bestemmen tot een woongebied brengt voor de gemeenten vaak aanzienlijke kosten met zich mee. Zo zal het voorzieningenniveau dikwijls nog op peil moeten worden gebracht door het aanleggen van bijvoorbeeld parkeerplaatsen, trottoirs en geluidwerende voorzieningen. Daarnaast zijn schadeclaims niet uitgesloten. Voorstelbaar is immers dat de waarde van een huis, dat is gelegen in de omgeving van het tot recreatiepark bestemd gebied, daalt wanneer dit park door een bestemmingswijziging wordt veranderd in een normale woonomgeving.<sup>6</sup>

In het Masterplan is (zoals eerder aangegeven) vastgesteld dat de gemeente Lith en de provincie Noord-Brabant voor het gebied de Lithse Ham een andere toekomstvisie hebben dan een woonfunctie.

<sup>6</sup> M.H. Blokvoort, S.C.P. Giesen, 'De bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen: geen eenvoudige taak!', BR 2005/25, p. 93.

Hierbij is het de bedoeling dat het gebied een hoogwaardige recreatie functie krijgt. Het Maaspark de Lithse Ham is een onderdeel van het gebied waarop het Masterplan van toepassing is, (permanente) bewoning van de recreatieverblijven zal een negatieve uitstraling hebben op het gehele recreatiegebied.

#### 2.4.2 Gedoogmogelijkheden

Al in haar brief van 11 november 2003 heeft de minister aangegeven dat het verlenen van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen een mogelijkheid is om in nader (in beleid vastgestelde) bepaalde gevallen aan permanente bewoners van recreatieverblijven toe te staan hun bewoning voort te zetten.

Gedogen houdt in dat wordt afgezien van handhavend optreden en kan logischerwijs alleen geschieden door het bestuursorgaan dat tot handhaving bevoegd is, in dit geval het college. De gemeente Oss heeft een gedoogstrategie ontwikkeld om zo aan de hand van een vaststaand beleid te kunnen vaststellen of gedogen een optie is. Deze gedoogstrategie luidt als volgt:

Gedogen is in beginsel slechts mogelijk indien concreet zicht op legalisatie bestaat. In de gedoogstrategie van de gemeente Oss (vastgesteld op 27 april 2004) zijn de voorwaarden hiervoor opgenomen.

Gedogen is alleen aanvaardbaar in drie gevallen:

- als handhaving leidt tot aperte onbillijkheden (overgangs- en overmachtsituaties).
- als het in het belang van de norm is om te gedogen, bijv. proefprojecten in het belang van het milieu.
- als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm.

In het geval van permanente bewoning van recreatieverblijven kan sprake zijn van aperte onbillijkheid indien gehandhaafd wordt. Bovendien is sprake van een overgangssituatie waardoor gedogen een mogelijkheid is om de situatie tijdelijk op te lossen. Vanwege de specifieke persoonlijke omstandigheden zal deze gedoogbeschikking persoons- en object gebonden zijn.

#### 2.4.3 (persoonsgebonden) overgangsrecht

Overgangsrecht is gericht op beëindiging (binnen de planperiode) van bestaand gebruik van percelen, dat afwijkt van de voorschriften. De strekking van overgangsrecht brengt dan ook mee dat daarop geen beroep meer kan worden gedaan indien óf voorzover het op de peildatum bestaande gebruik eenmaal is beëindigd. In het nieuwe bestemmingsplan kan in de bestemmingsplanvoorschriften een persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen.

In sommige gevallen is handhaving niet meer mogelijk. Dit omdat de permanente bewoning onder het overgangsrecht is komen te vervallen.

Om te bepalen of permanente bewoning onder het overgangsrecht is komen te vallen, moet primair worden gekeken naar de bepalingen van het vigerende bestemmingsplan.

In artikel 18 van het bestemmingsplan "Lithse Ham 1991" staat dat het gebruik van grond en opstallen, strijdig met het plan op het tijdstip dat het plan onherroepelijk rechtskracht heeft verkregen, mag worden gehandhaafd. Voorwaarde is dat na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan het recreatieverblijf voortdurend bewoond is gebleven. Het bestemmingsplan "Lithse Ham 1991" heeft op 22 april 1994 onherroepelijk rechtskracht verkregen. Dit betekent dat het strijdige gebruik (permanente bewoning), voor 22 april 1994 door de gemeente gewraakt moet zijn, wil de gemeente kunnen optreden tegen de illegale permanente bewoning. Gebleken is dat geen wraking heeft plaatsgevonden. Is permanente bewoning dus aangevangen voor 22 april 1994, dan is de permanente bewoning onder het overgangsrecht komen te vallen. In bijlage 6 bij dit plan van aanpak is nader toegelicht op welke wijze (persoonsgebonden) overgangsrecht onder de nieuwe Wro automatisch toegepast wordt in nieuwe bestemmingsplannen van na 1 juli 2008.

#### 2.4.4 Peildatum handhavingsbeleid

##### 2.4.4.1 Inleiding

De vraag is vooral welke peildatum gemeentebesturen in het beleid mogen hanteren. Vanaf welke datum had een ieder kunnen weten dat permanente bewoning niet langer zou worden toegestaan. Personen die na deze peildatum het betrokken recreatieverblijf permanent zijn gaan bewonen, komen in de gevarezone en staan bloot aan handhaving.

Voor personen die de permanente bewoning voor de peildatum zijn begonnen is het minder evident dat zij op de hoogte hadden kunnen zijn van het strijdige gebruik. Hoewel er meerdere redenen zijn om aan te nemen dat bewoners op de hoogte hadden kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat in de koop/huurovereenkomst of bij de financiering expliciet over recreatieverblijf wordt gesproken, neemt deze groep een bijzondere positie in bij de handhaving. In deze gevallen is het billijk de bewoners bijvoorbeeld de ruimte te bieden de bewoning op wat langere termijn te staken dan de bewoners die na de peildatum het recreatieverblijf permanent zijn gaan bewonen. Deze laatste groep wordt verondersteld via de plaatselijke, regionale en landelijke media op de hoogte te zijn van het feit dat permanente bewoning van recreatieverblijven verboden is.

In de jurisprudentie wordt ten aanzien van de juiste hantering van een peildatum de volgende maatstaf aangelegd. Met ingang van de datum waarop gezegd kan worden dat het gemeentebestuur voldoende bekendheid heeft gegeven aan het voornemen om te gaan handhaven. Vanaf dat moment is het voor een ieder duidelijk dat het gemeentebestuur, dat vaak jarenlang niet heeft opgetreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven, plannen heeft om hierin verandering te brengen.

Betrokkenen, die toch permanent in een recreatiewoning gaan wonen, kunnen er na die peildatum niet meer vanuit gaan dat er niet handhavend zal worden opgetreden. Van het geven van voldoende bekendheid kan sprake zijn wanneer het beleid is bekendgemaakt, en/of per brief van het voornemen mededeling is gedaan aan direct betrokkenen.

Indien het verbod van permanente bewoning is opgenomen in bouwvergunningen, koopovereenkomsten, leveringsakten of erfpachtovereenkomsten, komt hieraan betekenis toe. De Afdeling lijkt een combinatie van enkele van deze wijzen van bekendmaking te prefereren. De Afdeling geeft namelijk per geval vaak een opsomming van de toegepaste wijzen van bekendmaking en verbindt daaraan vervolgens het oordeel dat gelet hierop voldoende bekendheid aan het voornemen is gegeven. De Afdeling staat toe dat gemeentebesturen als peildatum voor het te hanteren gedoogbeleid in voorkomende gevallen het tijdstip nemen waarop zij illegaal gebruik onder een destijds vigerend bestemmingsplan hebben gewraakt in verband met het overgangsrecht in een nieuw bestemmingsplan.<sup>7</sup>

#### 2.4.4.2. Toepassing peildata in overgangsregeling

De peildatum is in 2006 op basis van de beleidsnotitie vastgesteld op 31 oktober 2003. Ondanks dat er sinds 1999 een actief voorlichtingsprogramma van permanente bewoning werd uitgevoerd door de gemeente Lith, is de peildatum op 31 oktober 2003 gesteld. Dit is ook de uiterst mogelijke peildatum volgens het Rijksbeleid. Gezien het lang voortdurende niet handhavend optreden van de gemeente Lith is het logischerwijs beter om de peildatum van 31 oktober 2003 te volgen en niet de eerstgenoemde peildatum van 13 oktober 1999. Ook gezien de jurisprudentie en hieruit vloeiende bewijslast is de keuze voor de peildatum van 31 oktober 2003 een keuze die recht doet aan de situatie.

Op grond van het voorgaande wordt de volgende overgangsregeling voorgesteld:

1. Verstrekken van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen voor bepaalde tijd voor gevallen van permanente bewoning van voor de peildatum van 13 oktober 1999.
2. Verstrekken van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen voor bepaalde tijd, welke afhankelijk gesteld wordt van de duur van de permanente bewoning tussen 13 oktober 1999 en 31 oktober 2003. Hierbij zal een tijd voor tijd regeling gaan gelden, hoe eerder de permanente bewoning voor 31 oktober 2003 is aangevangen, hoe langer de persoonsgebonden gedoogbeschikking van kracht is.
3. Tegen gevallen van permanente bewoning na de peildatum van 31 oktober 2003 wordt handhavend opgetreden waarbij een ruime begunstigingstermijn van 1 jaar zal gelden voor bewoners die de bewoning hebben aangevangen na 31 oktober 2003 maar voor bekendmaking van dit plan van aanpak.

---

<sup>7</sup> R.Sieben, J.E. de Vries, 'Permanente bewoning: achtergronden en de huidige situatie', Publicatie van Kenniscentrum voor overheid en bestuur B.V., p. 21-22.



2.4.4.3. Nieuwe situaties van permanente bewoning

Tegen gevallen van permanente bewoning die zijn aangevangen na bekendmaking van dit plan van aanpak zal onverkort handhavend worden opgetreden waarbij de handhavingsstrategie van de gemeente Oss gevolgd wordt.

Het doel van deze overgangsregeling moet zijn om de bestaande bewoning van recreatieverblijven af te bouwen en potentiële nieuwe bewoners goed te informeren over het verbod om in een recreatieverblijf te wonen. Voor nieuwe gevallen van bewoning geldt geen pardon. Indien de gemeente constateert dat iemand toch zijn recreatieverblijf gebruikt voor bewoning dan zal er een bestuursrechtelijk handhavingstraject volgen. Dit betekent dat, al naar gelang de persoonlijke situatie van de bewoner, de gemeente een last onder dwangsom dan wel bestuursdwang oplegt. Als er een dwangsom wordt opgelegd dan verbeurt men dwangsommen indien het strijdige gebruik niet binnen de gestelde begunstigingstermijn is beëindigd, dit geschiedt per tijdseenheid (van bijvoorbeeld een week) tot een bepaald maximum of het gehele bedrag ineens.

### **3. Bijkomende problematiek**

#### **3.1 Bouwvergunningen (oud)**

Voor zover bekend zijn er geen bouwvergunningen (oud) verleend voor het oprichten/ plaatsen van de recreatieverblijven op het Maaspark de Lithse Ham. Op basis van artikel 3 tweede lid van bijlage II van het Bor is voor het plaatsen van een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, geen omgevingsvergunning vereist. In de Bouwverordening van de gemeente Oss is een bouwwerk als volgt omschreven:

*bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren;*

Vervolgens is in de Woningwet onder artikel 1, eerste lid, onderdeel a, bouwen aangemerkt als: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of Vergroten.

Zolang een (sta)caravan conform de bestemming, recreatief gebruikt wordt is deze niet omgevingsvergunningplichtig, echter zodra deze gebruikt wordt om ter plaatse te functioneren als woning maakt het dat de (sta)caravan omgevingsvergunningplichtig is. Voor de gebruikers die het recreatieverblijf (permanent) bewonen geldt daarom dat dit omgevingsvergunningsplichtig is.

Hoewel voor de recreatieverblijven die permanent bewoond worden een omgevingsvergunning aangevraagd dient te worden, kunnen wij deze in principe niet verlenen omdat artikel 2.10 van de Wabo hieraan in de weg staat. Hierin staat vermeld dat een omgevingsvergunning niet verleend kan worden indien er strijd is met het bestemmingsplan, in dit geval is het gebruik strijdig.

Verder is gebleken dat er niet uitsluitend stacaravans opgericht/ geplaatst zijn op het Maaspark de Lithse Ham maar eveneens dubbele stacaravans of chalets. Deze groep recreatieverblijven zijn, buiten het feit dat zij zonder bouwvergunning (oud) zijn geplaatst, ook nog in strijd met de bouwregels uit het bestemmingsplan die enkel een stacaravan toestaan.

Overwogen zou kunnen worden om de stacaravans en chalets positief te bestemmen in het nieuwe bestemmingsplan en de contouren van de aanwezige bebouwing op te nemen op de plankaart. Naast het positief bestemmen zou in het nieuwe bestemmingsplan een (planologische) afwijkmogelijkheid zoals omschreven in artikel 2.1 jo 2.12 van de Wabo opgenomen kunnen worden.

De bebouwingsvoorschriften kunnen in eerste instantie beperkt blijven tot hetgeen positief is bestemd en met gebruikmaking van de (planologische) afwijkingsmogelijkheid kan een ruimere maatvoering toegestaan worden om de bouw van kwalitatief hoogwaardigere recreatieverblijven mogelijk te maken. Eén van de voorwaarden voor het toepassen van de (planologische) afwijkingsmogelijkheid kan zijn dat slechts gebruik gemaakt kan worden van de ruimere bebouwingsvoorschriften zodra de persoonsgebonden gedoogbeschikking (zie paragraaf 2.3.3.2) is uitgewerkt en de permanente bewoning is gestaakt.

### **3.2 Bewoning door arbeidsmigranten**

Een ander belangrijke vorm van permanente bewoning op de Lithse Ham is het gebruik door arbeidsmigranten. De huisvesting van arbeiders kan naar zijn aard niet als recreatief gebruik worden gezien. Handhaving van arbeidsmigranten is vanwege de sterk wisselende bewoning extra complex. De kans is groot dat indien een bestuursrechtelijk handhavingstraject wordt ingezet, de overtreder de bewoning heeft gestaakt tegen het eind van de begunstigingstermijn. Is de overtreder vertrokken voor het eind van de begunstigingstermijn dan verbeurt deze vanzelfsprekend geen dwangsommen, vertrekt de overtreder (kort) na het aflopen van de begunstigingstermijn dan zal het innen van verbeurde dwangsommen een moeizaam en kostbaar proces worden. Daarbij komt dat de kans groot is dat de volgende overtreder inmiddels weer zijn intrek in het recreatieverblijf heeft genomen. Een effectieve manier om deze vorm van permanente bewoning te handhaven is het toepassen van een last onder bestuursdwang en tegelijkertijd, indien hiervan sprake is, het uitzendbureau dat de arbeidsmigranten plaatst een last onder dwangsom op te leggen voor het laten gebruiken. Het laten gebruiken is echter niet in de verbodsbepaling van het bestemmingsplan opgenomen waardoor dit vooralsnog geen optie is. In **bijlage 7** is een nadere toelichting opgenomen met betrekking tot arbeidsmigranten en de handhavingsmogelijkheden van deze groep bewoners.

## **4. Conclusie**

### **4.1 Inleiding**

In paragraaf 1.3 zijn er enkele redenen aangegeven waarom permanente bewoning van recreatiegebieden niet gewenst is. De gemeente Lith heeft in het verleden ook aangegeven dat zij om deze reden permanente bewoning van recreatieverblijven niet zal toestaan.

Zonder adequate handhaving, zullen de doelen vaak niet worden gerealiseerd. Ook de geloofwaardigheid van de gemeente is in het geding, als er niet wordt gehandhaafd. Van groot belang is dat voorkomen wordt dat de gemeente, door niet consequent op te treden tegen permanente bewoning, een situatie creëert waarin permanente bewoning klaarblijkelijk 'gedoogd' wordt en mensen daaraan (overgangs)rechten menen te kunnen ontlenen. Tot slot is een adequate handhaving ook van belang met het oog op enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Het enkele feit dat in de brief van de minister van VROM instrumenten zijn opgenomen die tegen permanente bewoning kunnen worden gebruikt, betekent echter nog niet dat de minister de gemeenten kan dwingen van een van de door haar genoemde instrumenten gebruik te maken. Voor dergelijke rechtsgevolgen van Rijksbeleid is geen wettelijke grondslag aan te wijzen. In wezen brengt het uitvoeren van het Rijksbeleid de gemeenten weinig nieuws. Het grootste gedeelte van het Rijksbeleid is overigens voor de Lithse Ham niet van toepassing doordat hier geen recreatiewoningen aanwezig zijn, maar alleen chalets en stacaravans.

De bestaande situatie kan niet positief worden bestemd doordat dit niet in overeenstemming is met de hoogwaardige recreatieve functie van de Lithse Ham zoals de gemeente Lith en de provincie deze voorstaan. De huidige en toekomstige situatie brengt met zich mee dat er geen sprake kan zijn van positief bestemmen van het Maaspark de Lithse Ham in het toekomstige bestemmingsplan. Doordat op het Maaspark de Lithse Ham onmiskenbaar permanent wordt gewoond, zal een overgangsregeling opgesteld worden om de beëindiging van de permanente bewoning geleidelijk te laten verlopen.

### **4.2 Beleidskeuze**

De beste optie voor de gemeente Lith is in deze situatie om aan de hand van dit plan van aanpak en een op te stellen uitvoeringsprogramma handhavend op te treden, mede gezien de toekomstige plannen met het recreatiegebied de Lithse Ham.

Voor de langst zittende bewoners (vanaf voor of op 13 oktober 1999) zal een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden afgegeven voor een langere termijn.

Voor bewoners die tussen 13 oktober 1999 en 31 oktober 2003 permanent in hun recreatieverblijf op de Lithse Ham zijn gaan wonen zal gelden dat zij een persoonsgebonden gedoogbeschikking krijgen waarbij de duur hiervan, afhangt van de duur van de bewoning tussen 13 oktober 1999 en 31 oktober 2003. Bewoners die na 31 oktober 2003 en voor bekendmaking van dit plan van aanpak permanent in het recreatieverblijf zijn gaan wonen, zullen opgenomen worden in een handhavingstraject waarbij aan hen een ruime begunstigingstermijn van 1 jaar wordt gegund om het strijdige gebruik te beëindigen. Bewoners die na bekendmaking van dit plan van aanpak permanent in het recreatieverblijf zijn gaan wonen worden opgenomen in een handhavingstraject waarbij de handhavingsstrategie van de gemeente Oss gevolgd wordt.

### **4.3 Overgangsrecht**

Zoals al hierboven is aangegeven, is in sommige gevallen handhaving niet meer mogelijk. Dit omdat de permanente bewoning onder het overgangsrecht is komen te vervallen. Om te bepalen of permanente bewoning onder het overgangsrecht is komen te vallen, moet primair worden gekeken naar de bepalingen van het vigerende bestemmingsplan.

In artikel 18 van het bestemmingsplan "Lithse Ham 1991" staat dat het gebruik van grond en opstallen, strijdig met het plan op het tijdstip dat het plan onherroepelijk rechtskracht heeft verkregen, mag worden gehandhaafd. Voorwaarde is dat na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan het recreatieverblijf voortdurend bewoond is gebleven. Het bestemmingsplan "Lithse Ham 1991" heeft op 22 april 1994 onherroepelijk rechtskracht verkregen. Dit betekent dat het strijdige gebruik (permanente bewoning), voor 22 april 1994 door de gemeente gewraakt moet zijn, wil de gemeente kunnen optreden tegen de illegale permanente bewoning. Gebleken is dat geen wraking heeft plaatsgevonden. Is permanente bewoning dus aangevangen voor 22 april 1994, dan is de permanente bewoning onder het overgangsrecht komen te vallen, waarbij dus vooralsnog geen handhavingmogelijkheden zijn.

## **BIJLAGE 1      Begrippenlijst**

### 1. Recreatiewoningen

Een recreatiewoning is één van de typen recreatieverblijven. Een recreatiewoning is een bouwwerk in de zin van de Woningwet dat bestemd is voor tijdelijk recreatief verblijf door één persoon, een gezin of een daarmee gelijk te stellen groep mensen, welke niet fungeert als hoofdverblijf én voldoet aan de technische eisen van het Bouwbesluit 2003 met betrekking tot logiesfunctie.

Andere typen recreatieverblijven zijn onder andere stacaravans, caravans, chalets en strandhuisjes. Deze typen recreatieverblijven hoeven niet te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 ten aanzien van logiesfunctie, tenzij deze permanent worden bewoond, dan dienen zij te voldoen aan het Bouwbesluit 2003 woonfunctie bestaande bouw. Dit laatste (woonfunctie) geldt overigens ook voor recreatiewoningen die permanent worden bewoond.

### 2. Chalets

Een chalet wordt ook wel omschreven als twee aan elkaar gekoppelde stacaravans. Een chalet is geen kampeermiddel, maar een omgevingsvergunningplichtig bouwwerk. Chalets kunnen niet als één geheel over de weg worden vervoerd. Twee aan elkaar gekoppelde stacaravans moeten door de maatvoering, alsmede door de omstandigheden dat het (zonder uitgebreide aanpassingen) niet in het geheel over de weg als aanhangsel van een auto kan worden voortbewogen, als recreatieverblijf (bouwwerk) worden aangemerkt en kunnen dan ook niet als kampeermiddel worden beschouwd. Verwezen wordt naar de uitspraak van de ABRvS d.d. 14 januari 1994, gemeente Ammerzoden (niet gepubliceerd). Een chalet kan niet op het kampeerterrein geplaatst worden op grond van het vigerende bestemmingsplan Herziening bestemmingsplan Lithse Ham 1991.

### 3. Stacaravans

Een stacaravan is aan te merken als een bouwwerk. Dat een stacaravan, gezien het plaatsgebonden karakter ervan, is aan te merken als een bouwwerk (als een gebouw) is vaste jurisprudentie. Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 maart 1979, Gst 6587, en ABRvS 4 november 1983, Gst 6774.<sup>8</sup>

Op basis van artikel 3 tweede lid van bijlage II van het Bor is voor het plaatsen van een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, geen omgevingsvergunning vereist, indien het plaatsen geschiedt in overeenstemming met het bestemmingsplan en de eisen die krachtens een zodanig plan zijn gesteld. Echter bij de Lithse Ham wordt een deel van de stacaravans gebruikt voor permanente bewoning hetgeen in strijd is met het bestemmingsplan.

---

<sup>8</sup> Noot J.M.H.F. Teunissen bij uitspraak van ABRvS 5 januari 1989, R03.85.5303, Gst. 6897, 11.

## **BIJLAGE 2      Redenen om permanente bewoning van recreatieverblijven binnen de gemeente Lith niet toe te staan**

### *1. Verstedelijking van het buitengebied*

Permanente bewoning op recreatieterreinen of elders in het buitengebied gaat in tegen het ruimtelijk beleid, dat is gericht op bundeling van wonen, werken en voorzieningen nabij bestaande woonkernen en op beperking van de aantasting van het landelijk gebied. Er is in Nederland nog maar weinig vrije ruimte en daar moeten we zorgvuldig mee om gaan. Door permanente bewoning in het buitengebied ontstaat 'verstedelijking' van dit buitengebied en dat is onwenselijk.

### *2. Strijd met het gemeentelijk woningbouwbeleid*

Het woningcontingent geeft aan hoeveel nieuwe woningen er per jaar in de gemeente mogen worden toegevoegd aan de bestaande woningvoorraad. Daarvoor telt, naast nieuwbouw en splitsing van woningen, ook ingebruikname van een bouwwerk (bijvoorbeeld een schuur of recreatieverblijf) voor bewoning. Permanente bewoning van recreatieverblijven komt ten laste van het woningcontingent van de gemeente. Voor een gemeente als Lith, waar per jaar slechts een beperkt aantal nieuwe woningen mogen worden gegenereerd, heeft dit verstrekende gevolgen. De nieuwbouwplannen komen in het gedrang en er ontstaat een scheefgroei waardoor niet meer in de juiste volkshuisvestingsbehoefte kan worden voorzien.

### *3. Permanente bewoning doet afbreuk aan de recreatieve functie van het gebied*

Niet alleen vanuit het oogpunt van volkshuisvesting is permanente bewoning niet gewenst. Ook vanuit het oogpunt van de voorraad aan recreatieve verblijfsmogelijkheden is permanente bewoning ongewenst. Immers, de recreatieverblijven die permanent bewoond worden, zijn niet meer beschikbaar voor recreanten. Door permanente bewoning van de recreatieverblijven kan niet meer worden voldaan aan de vraag van recreanten en ontstaat er (wederom) behoefte aan nieuwe verblijven voor recreanten.

### *4. Lokale voorzieningen komen onder druk*

De nieuwe bewoners maken gebruik van lokale voorzieningen. Voor sommige voorzieningen is dit een voordeel, bijvoorbeeld voor winkels, maar voor andere voorzieningen is dit een nadeel. Het gaat dan met name om gesubsidieerde voorzieningen als thuiszorg, of om sociale uitkeringen. Ook zijn de gezondheidszorg, ouderenhuisvesting, maatschappelijk werk etc. afgestemd op het aantal inwoners van de gemeente Lith en niet berekend op deze nieuwe bewoners, uitgaande van de bewoners die niet ingeschreven staan in de GBA. Door permanente bewoning wordt de druk op deze voorzieningen groter, wat ten koste gaat van de kwaliteit daarvan. Daarnaast wordt door de nieuwe bewoners een beroep gedaan op algemene voorzieningen als verwijdering van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding etc. Hier staan, wanneer deze bewoners zich niet hebben ingeschreven bij de gemeente, geen bijdragen tegenover (rijksoverheid, gemeentelijke belastingen e.d.).

5. *Woonomgeving*

Als mensen zich permanent ergens vestigen, dan ziet men al snel allerlei bouwwerken, zoals schuurtjes, bergingen, schuttingen, hekken verschijnen. Het recreatieterrein wordt er dan meestal niet fraaier op. Het recreatieterrein krijgt het karakter van een kleine, afgeschermdede leefgemeenschap, waar een goede integratie van de bewoners niet mogelijk is en die op den duur voor de overheid weinig beheersbaar is.

6. *Verschillend uitgave- en leefpatroon*

Recreatieve en permanente bewoners hebben doorgaans een verschillend uitgave patroon. Recreatieve gebruikers blijken in de praktijk meer te besteden dan permanente bewoners. Onder meer de horecasector en de middenstand hebben hiervan profijt. Daarnaast hebben recreatieve gebruikers en permanente bewoners ook veelal verschillende leefpatronen, waardoor spanningen op het recreatieterrein kunnen ontstaan.

7. *Gelijkheidsbeginsel*

Het niet toestaan van verstedelijking in het buitengebied moet gelden voor iedereen en overal. Ook dus voor eigenaren van recreatieverblijven in recreatiegebieden.



## **BIJLAGE 3 Toelichting op de van toepassing zijnde bestemmingsplanvoorschriften**

### **Bestemmingsplan “Herziening bestemmingsplan Lithse Ham 1991”**

#### **1. Bestemming van de gronden**

Het Maaspark De Lithse Ham is gelegen binnen de plangrenzen van het bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan is vastgelegd op 12 maart 1992 en goedgekeurd op 28 september 1992.

Volgens het bestemmingsplan van 12 maart 1992 is het terrein waarop “Maaspark de Lithse Ham” is gebouwd, bestemd voor verblijfsrecreatie van personen met een vaste woon- en verplaats elders. In het bestemmingsplan is opgenomen dat het verboden is op de tot “Verblijfsrecreatieterrein” bestemde gronden geplaatste bouwwerken, te gebruiken in strijd met de bij de bestemming omschreven doeleinden. Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan het gebruiken van bouwwerken voor permanente bewoning. Het bestemmingsplan geeft geen begripsomschrijving van permanente bewoning. Voor een definitie wordt dan ook verwezen naar hoofdstuk 1.2.1.

Momenteel wordt het bestemmingsplan “Lithse Ham 1991” herzien. In het nieuwe bestemmingsplan zal ook worden opgenomen dat permanente bewoning van recreatieverblijven verboden is en dus niet toegestaan. Mede in verband met het Masterplan wil de gemeente Lith permanente bewoning van recreatieverblijven onder een overgangsregeling brengen en daar waarmogelijk en van toepassing handhaven.

Inzake de verblijfsrecreatieterreinen is in artikel 4 van de bestemmingsplan voorschriften het volgende opgenomen:

#### **Artikel 4. Verblijfsrecreatieterrein (VR)**

##### Doeleindenomschrijving

1. *De gronden met de bestemming Verblijfsrecreatieterrein subbestemming 'intensief' (VR-I) zijn bedoeld voor intensieve verblijfsrecreatie (permanente camping).*
2. *De gronden met de bestemming Verblijfsrecreatieterrein subbestemming 'extensief' (VR-II) zijn bedoeld voor extensieve verblijfsrecreatie (niet-permanente groepsaccommodatie).*

#### **2. Gebruiksmogelijkheden**

In artikel 4 leden 3, 4, 5, 14 en 15 van de voorschriften zijn de volgende gebruiksmogelijkheden opgenomen:

### **Inrichting**

#### Artikel 4

3. Op de in lid 1 bedoelde gronden zijn toelaatbaar:

a. toiletgebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten dienste van en verband houdend met deze bestemming;

b. kampeermiddelen met dien verstande dat het totaal aantal jaar-, seizoens- en toeristische standplaatsen niet meer dan 450 bedraagt (waarvan maximaal 140 toeristische plaatsen);

c. waterlopen, beplantingen, verhardingen, sport- en speelvoorzieningen.

4. Op de in lid 2 bedoelde gronden zijn toelaatbaar:

a. toiletgebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten dienste van en verband houdend met deze bestemming;

b. verblijfsaccommodaties welke onderdak bieden voor het gelijktijdig verblijven van groepen van maximaal 50 personen met dien verstande dat deze accommodatie uitsluitend mag worden benut in de periode van 15 maart tot en met 30 september;

c. waterlopen, verhardingen, sport- en speelvoorzieningen.

5. Op de gronden die zowel voor Waterstaatsdoeleinden als voor verblijfsrecreatie zijn bestemd zijn de in lid 3 en 4 genoemde voorzieningen slechts toelaatbaar, indien en voor zover het bepaalde in artikel 9 (waterstaatsdoeleinden) in acht wordt genomen.

### **Gebruik van opstallen**

14. Het is verboden op de tot Verblijfsrecreatieterrein (VR) bestemde gronden bouwwerken te gebruiken in strijd met de bij de bestemming omschreven doeleinden.

**15. Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan het gebruiken van bouwwerken:**

a. voor enige tak van handel en/of bedrijf, met uitzondering van een recreatiebedrijf;

**b. voor permanente bewoning.**

In het bestemmingsplan is een specifiek verbod van permanente bewoning op het recreatieterrein De Lithse Ham opgenomen.

### **3. Bebouwingsmogelijkheden**

In artikel 4 lid 6 van de voorschriften zijn de volgende bouwvoorschriften opgenomen:

#### **Bouwvoorschriften**

6. Bij het bouwen van bouwwerken gelden de aanwijzingen op de plankaart en de volgende bepalingen:

a. van de gronden mag het navolgende percentage worden bebouwd:

- van de gronden met nadere aanwijzing I (VR-I): ten hoogste 2%;
- van de gronden met nadere aanwijzing II (VR-11): ten hoogste 5%;

- b. de toegelaten goothoogte van de gebouwen bedraagt ten hoogste 3 m, de maximale nokhoogte 4,5 m;*
- c. de toegelaten hoogte van bouwwerken geen gebouwen zijnde, bedraagt ten hoogste 10 m, behoudens terreinafscheidingen, waarvan de hoogte maximaal 2 m mag bedragen.*

#### **4. Vrijstellingen/ontheffingen in het bestemmingsplan**

In artikel 2 van de voorschriften bestemmingsplan zijn vrijstellingsbepalingen opgenomen. Lid 1 van het artikel bevat een algemene vrijstellingsbevoegdheid en lid 2 bevat een vrijstellingsbevoegdheid van het bepaalde in de voorschriften omtrent het gebruik van gronden en opstallen.

##### ***Artikel 2. Vrijstellingen/wijzigingsbevoegdheden***

###### *Algemene vrijstellingsbevoegdheid*

*1. Burgemeester en Wethouders zijn bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in dit plan voor:*

- a. de maten in deze voorschriften, mits de afwijking niet meer bedraagt dan 10%;*
- b. het aanbrengen van geringe wijzigingen in de plaats en richting van bestemmings- en bebouwingsgrenzen, voor zover dit noodzakelijk is in verband met afwijkingen en onnauwkeurigheden van de kaart ten opzichte van de feitelijke situatie, mits geen belangen van derden worden geschaad.*

###### *Vrijstellingsbevoegdheid (thans ontheffing) van het bepaalde in de voorschriften omtrent het gebruik van gronden en opstallen*

*2. Burgemeester en Wethouders verlenen vrijstelling (thans ontheffing) van het bepaalde in Hoofdstuk 2 ten aanzien van het gebruik van gronden en opstallen indien strikte toepassing van de verbodsbepalingen zou leiden tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet om dringende redenen wordt gerechtvaardigd.*

Burgemeester en Wethouders zouden een ontheffing kunnen verlenen voor het gebruik van de gronden bij het Maaspark de Lithse Ham. Echter hieraan zijn voorwaarden verbonden: de strikte toepassing van de verbodsbepalingen zouden moeten leiden tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet om dringende redenen wordt gerechtvaardigd. Dit is niet het geval bij de Lithse Ham, waardoor er ook geen reden bestaat voor het verlenen van een ontheffing om de gronden en opstallen op een ander wijze te gebruiken.

## 5. Overgangsrecht

Hoofdstuk 3 artikel 18 bevat de overgangs- en slotbepalingen. Deze zijn de volgende:

### **Artikel 18. Overgangsregeling**

#### Bebouwing

1. *Bouwwerken, welke bestaan op het tijdstip van het in ontwerp ter inzage leggen van het plan, dan wel worden opgericht krachtens een voor dat tijdstip aangevraagde bouwvergunning en die op dat tijdstip afwijken van het plan mogen op voorwaarde dat de bestaande afwijking van het plan niet worden vergroot en behoudens onteigening:*

*a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;*

*b. eenmalig worden uitgebreid met een maximum van 10% van de op het tijdstip van ter visie legging van het ontwerp van de in het plan bestaande inhoud;*

*c. na calamiteit worden herbouwd mits de bouwvergunning binnen 2 jaar na de calamiteit is aangevraagd.*

#### Ander gebruik van de grond en gebruik van opstallen

**2. Het gebruik van grond en opstallen, strijdig met het plan op het tijdstip dat het plan onherroepelijk rechtskracht heeft verkregen, mag worden gehandhaafd.**

**3. Het is verboden het met het plan strijdige gebruik van grond en opstallen te wijzigen, tenzij hierdoor de afwijking met het plan niet wordt vergroot.**

Het bestemmingsplan Herziening bestemmingsplan Lithse Ham 1991 heeft op 22 april 1994 onherroepelijk rechtskracht verkregen. Dit betekent dat het strijdige gebruik (de permanente bewoning), voor 22 april 1994 door de gemeente gewraakt moet zijn, wil de gemeente kunnen optreden tegen de illegale permanente bewoning. Gebleken is dat geen wraking heeft plaatsgevonden. Is permanente bewoning dus aangevangen voor 22 april 1994, dan is de permanente bewoning onder het overgangsrecht komen te vallen.

## **BIJLAGE 4 Toelichting op het Rijksbeleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen**

### **1. Inleiding**

Op 31 december 2005 zouden gemeenten resultaten geboekt moeten hebben en zou het gebruik van alle recreatiewoningen geheel in lijn moeten zijn met de alsdan geldende bestemming, behoudens in gevallen waarin een persoonsgebonden gedoogbeschikkingen is verstrekt.<sup>9</sup>

Op 17 november 2004 stuurde de minister een aanvullende beleidsbrief met als onderwerp 'Nadere verduidelijking beleid recreatiewoningen' (kenmerk M307). Uit reacties van gemeenten blijkt dat er verschillende interpretaties bestaan over de inhoud en uitleg van deze brief.

Op 27 december 2007 heeft minister Cramer van VROM een nieuwe brief over permanente bewoning aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>10</sup> In deze brief geeft de minister een overzicht van de acties die gemeenten hebben ondernomen naar aanleiding van de brief uit 2003. Veel gemeenten hebben duidelijkheid gegeven over de wijze waarop zij met de problematiek omgaan. Desalniettemin zijn er volgens de minister nog steeds wel veel 'probleemgevallen'. Daaronder verstaat zij de gevallen waarin de permanente bewoning voor 31 oktober 2003 is aangevangen en waarin nog geen duidelijkheid bestaat over de vraag of de bewoning mag worden voortgezet. Meestal gaat het dan om situaties waarin gemeenten geen gebruik maken van de geboden mogelijkheden om te legaliseren of te gedogen, maar kiezen voor handhaving, terwijl er nog geen feitelijke stappen zijn ondernomen om de permanente bewoning daadwerkelijk te beëindigen. Er is dan dus wel (handhavings)beleid vastgesteld, maar dit beleid wordt nog niet geëffectueerd. Opvallend is dat de minister van mening is dat in deze situaties nog geen duidelijkheid bestaat. Men zou ook kunnen zeggen dat die duidelijkheid met het vastgestelde beleid wel bestaat. De minister denkt daar anders over; duidelijkheid is er pas indien ook daadwerkelijk feitelijke stappen zijn ondernomen om tot beëindiging van de permanente bewoning te komen. In de door de VROM-inspectie in samenwerking met de VNG uitgegeven handreiking voor gemeenten<sup>11</sup> wordt aanbevolen minimaal tweewekelijks te controleren.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> M.H. Blokvoort, 'De bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen: stand van zaken anno 2008', BR 2008/34, p. 151.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 83.

<sup>11</sup> Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, handreiking voor gemeenten, te downloaden via onder meer de website van het ministerie van VROM ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)).

<sup>12</sup> M.H. Blokvoort, 'De bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen: stand van zaken anno 2008', BR 2008/34, p. 152.

Op 3 juli 2008 is er nog een brief uitgebracht door de minister van VROM. Hierin geeft de minister aan dat de motie Neppérus/Vermeij (Kamerstukken II, 2007/2008, 31200 XI, nr. 105) aangenomen is. Die motie 'verzoekt de regering om gemeenten die pas na 31 oktober 2003 zijn gaan handhaven, op te roepen om voor 1 januari 2010 de betrokken recreatiebewoners van voor 31 oktober 2003 in die gemeenten alsnog een persoonsgebonden beschikking te geven'.

## **2. Legalisatie mogelijkheden**

In de beleidsbrief over permanente bewoning van 11 november 2003<sup>13</sup>, waarmee de Tweede Kamer in grote lijn akkoord is gegaan<sup>14</sup>, wil de minister dat alle gemeenten zich in 2004 bezinnen op het probleem van permanente bewoning van recreatieverblijven. In het nieuwe Rijksbeleid mogen de gemeenten niet meer stil zitten, maar moeten zij een keuze maken uit twee opties.

De eerste optie is dat de gemeenten in samenwerking met de provincies permanente bewoning legaliseren: gemeenten herzien de betrokken bestemmingsplannen door de recreatieve bestemming op recreatiecomplexen te vervangen door een woonbestemming. De minister stelt echter randvoorwaarden aan het gebruikmaken van deze optie:

1. complexen moeten op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
2. zij zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
3. zij mogen niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
4. de recreatieverblijven op het complex moeten voldoen aan het Bouwbesluit;
5. de bestemmingswijziging mag niet in strijd zijn met de milieuwetgeving.

De minister wijst erop dat het voorts niet de bedoeling is dat de eventuele recreatiefunctie van het gebied in gevaar komt, of dat er een nieuwe behoefte aan recreatieverblijven in het gebied ontstaat. Gemeenten en provincies krijgen van de minister een eigen afwegingsruimte om te bepalen in hoeverre deze gevaren in de weg staan aan legalisering.<sup>15</sup>

## **3. Persoonsgebonden beschikking**

Als tweede optie biedt de minister de gemeenten de ruimte om actief te gedogen. Personen die vóór een door de gemeente te bepalen peildatum zijn begonnen met permanente bewoning kunnen op grond van het gedoogbeleid<sup>16</sup> aanspraak maken op persoonsgebonden beschikkingen. Dit zijn beschikkingen waarbij de looptijd eindigt na het verhuizen of overlijden van betrokkene. De peildatum mag niet later liggen dan 31 oktober 2003.

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 22.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 78.

<sup>15</sup> J.B. Mus, 'Permanente bewoning van recreatieverblijven', Gst. 2004, 7207.

<sup>16</sup> Permanente bewoning van recreatiewoningen is niet toegestaan, maar gemeenten hebben dit jarenlang gedoogd. In 2002 heeft Minister Kamp aangegeven dat het gedoogbeleid moet worden beëindigd.

Situaties van onrechtmatige bewoning die ná 31 oktober 2003 ontstaan, komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking. Deze beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Voorwaarde is wel dat het betreffende object moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 (bestaande bouw) aan een woning stelt en dat het bewonen van het betreffende object niet strijdig is met de milieuwetgeving. Na expiratie van deze persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven.

De brief van 17 november 2004 van de minister van VROM geeft verduidelijking over dit onderwerp: **stacaravans, chalets en woonboten vallen niet onder het beleid zoals door de minister van VROM is neergelegd in haar brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2003 (en zoals opgenomen in de Nota Ruimte). Het is niet toegestaan om aan bewoners van deze verblijven een persoonsgebonden beschikking af te geven.** Tevens blijft het uitgangspunt van de minister dat er in principe alleen sprake kan zijn van persoonsgebonden gedogen indien het recreatieverblijf ten minste voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie.

De minister kan zich echter voorstellen dat een gemeente op grond van een zorgvuldige afweging in specifieke en concrete gevallen een persoonsgebonden beschikking afgeeft die op onderdelen niet strikt voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2003. Voor de minister blijft de gemeente verantwoordelijk voor deze afweging en mag hiermee geen onaanvaardbare inbreuk worden gemaakt op en adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners en gebruikers. Bovendien moeten de woningen voldoen aan de milieuwetgeving.

#### **4. Handhaving permanente bewoning**

Daar waar een bestemmingswijziging op grond van de randvoorwaarden van de minister niet aan de orde is, of op grond van provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk beleid ongewenst wordt geacht, zullen de gemeenten wat de minister betreft de recreatieve bestemming actief moeten gaan handhaven.

Uiterlijk op 31 januari 2005 moeten de gemeenten starten met handhavend optreden, mogelijk met gedoogbeleid dat berust op een peildatum die niet later mag liggen dan 31 oktober 2003.

## 5. Wetsvoorstel: 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen'<sup>17</sup>

### 5.1 Inleiding

Medio 2009 is het wetsvoorstel "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen" in de ministerraad vastgesteld.

Inmiddels is advies uitgebracht door de Raad van State en heeft de minister van VROM het, in enigszins gewijzigde vorm, wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Het wetsvoorstel is een uitvloeisel van de toezegging van de regering in 2007 om met een definitieve oplossing te komen voor de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen met een langdurig gedoogverleden. De regering heeft in maart 2008 aan gemeenten meegedeeld dat de gemeenten voor een bij wet te bepalen datum aan de betrokken bewoners duidelijkheid moeten hebben gegeven omtrent hun bewoning. De regering heeft toen aangegeven als streefdatum uit te gaan van 1 januari 2010. Met dit wetsvoorstel geeft de regering verdere invulling aan de 'motie Veenendaal' uit 2004 en de huidige regeling voor de persoonsgebonden ontheffing in het Besluit ruimtelijke ordening.

### 5.2 Strekking wetsvoorstel

Wetsvoorstel "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen".

De strekking van het wetsvoorstel is in het kort:

- Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat een (meerderjarige) bewoner die een **recreatiewoning** onrechtmatig bewoont bij zijn gemeente onder voorwaarden een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning kan 'opeisen' voor het bewonen van een recreatiewoning in strijd met de voorschriften van het bestemmingsplan. Gelet op het feit dat de WABO (naar verwachting) eerder in werking zal treden dan het voorstel van wet is reeds zoveel mogelijk aangesloten bij de opzet van de WABO en dus de term 'ontheffing' vervangen door het WABO-begrip 'omgevingsvergunning'.
- Alleen bewoners tegen wie op 1 januari 2010 door de desbetreffende gemeente geen besluit is genomen tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang of een besluit om voor bepaalde tijd van handhaving af te zien komen in aanmerking voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning.
- Bovendien moet de bewoner in ieder geval vanaf 31 oktober 2003 tot en met 1 januari 2010 onafgebroken in de recreatiewoning hebben gewoond. De bewoner kan dit aantonen met ten minste twee van de bewijsmiddelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.
- Naast de bewijsplicht dat de bewoning voor 31 oktober 2003 is begonnen en nog altijd voortduurt dient de recreatiewoning te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en mag de bewoning niet in strijd zijn met milieuregeling. De bewijslast ter zake hiervan ligt bij de gemeente.

---

<sup>17</sup> MB-ALL informatie nieuwsbrief 21 mei 2010.



#### *Negatief advies van de Raad van State*

De Raad van State heeft de regering geadviseerd het wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te zenden. De Raad heeft grote bezwaren tegen de vorm en inhoud van het wetsvoorstel. De Raad is van oordeel dat er geen sprake is van een probleem dat door wetgeving moet worden opgelost.

Volgens de Raad vindt de onzekerheid van bewoners die in strijd met de regels handelen zijn oorsprong in hun eigen gedrag en dwingt dit daarom niet tot het verlenen van een ontheffing en het afzien van handhaving, ook niet als langere tijd niet handhavend is opgetreden. De Raad is van mening dat het wetsvoorstel leidt tot rechtsongelijkheid, disproportioneel is en een niet gerechtvaardigde inbreuk op de gemeentelijke autonomie vormt. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op een aantal onderdelen aangepast. Daarmee is beperkt tegemoet gekomen aan de hiervoor genoemde bezwaren van de Raad tegen het voorstel.

#### *Gevolgen voor de gemeentelijke handhavingspraktijk*

Het wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor de handhavingspraktijk. Het wetsvoorstel gaat immers uit van een opeisbare omgevingsvergunning indien de gemeente niet voor 1 januari 2010 een handhavingstraject is opgestart tegen de permanente bewoners van een recreatieverblijf. Tevens moeten de bewoners al voor 31 oktober 2003 permanent in de recreatiewoning zijn gaan wonen. Als door de bewoner een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en aan alle gestelde voorwaarden wordt voldaan is de gemeente gehouden de vergunning te verstrekken. Handhavend optreden tegen deze bewoner is dan niet meer mogelijk. De situatie kan zich voordoen dat er na 1 januari 2010 (alsnog) een handhavingsbesluit is genomen of dit op dit moment wordt voorbereidt. In die situatie behoudt de bewoner het recht om een aanvraag om een vergunning in te dienen die de gemeente in dat geval in behandeling moet nemen. Ook in die gevallen is de gemeente gehouden de vergunning te verlenen als aan alle voorwaarden wordt voldaan. Een eventuele (definitieve) handhavingsbeschikking zal in dat geval weer moeten worden ingetrokken. In hoeverre dit tot schadevergoedingsplicht van de gemeente leidt is onduidelijk. In ieder geval zullen eventuele (achteraf gezien) ten onrechte geïnde dwangsommen moeten worden terugbetaald.

#### *Inwerkingtreding van de wet*

De vaste Kamercommissie VROM bepaalt binnenkort wanneer het wetsvoorstel door de Kamer wordt behandeld. De datum van inwerkingtreding van de wet is op dit moment nog niet bekend.

**6. Gevolgen voor de gemeente Lith**

Het wetsvoorstel gaat expliciet over recreatiewoningen en niet over chalets of stacaravans. Op het Maaspark de Lithse Ham zijn geen recreatiewoningen aanwezig maar enkel chalets en stacaravans, hetgeen met zich meebrengt dat het wetsvoorstel niet van toepassing is op de recreatieverblijven op het Maaspark de Lithse Ham.

## **BIJLAGE 5 Toelichting op het Provinciaal beleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen**

### **Ruimtelijke visie op de recreatie**

De kwaliteiten van het buitengebied van Brabant worden steeds meer ontdekt en gewaardeerd. Lange tijd zijn toerisme en recreatie in het buitengebied door velen gezien als ondergeschikte activiteiten. Sinds het streekplan 2002 is afstand genomen van deze opvatting. Toerisme en recreatie zijn in de ogen van de provincie nevensgeschikte activiteiten in het buitengebied die de economische vitaliteit van het buitengebied bevorderen. Toerisme en recreatie gedijen het beste in een kwalitatief hoogwaardige omgeving. Duurzame bijdragen vanuit deze sector aan de ontwikkeling van landschap en natuur liggen dus voor de hand. Het gaat er in de ogen van de provincie om, te voorzien in de groeiende ruimtebehoefte voor toeristisch-recreatieve voorzieningen. Hierbij moeten de mogelijkheden van zuinig ruimtegebruik optimaal benut worden en de natuur- en landschapswaarden behouden en verder versterkt worden. Ook vindt de provincie het van belang dat toeristisch-recreatieve ontwikkelingen aansluiten bij en afgestemd zijn op de ontwikkelingen in de landbouw. De provincie zet vooral in op vormen van extern gerichte verblijfsrecreatie, waarbij de recreatieve verblijfsplaats vooral een uitvalsbasis is voor bezoeken aan steden, dorpen en omringend landschap, recreatieparken, natuurgebieden en dergelijke. In Brabant ziet de provincie ook ruimte voor een (verdere) ontwikkeling van meer intensieve vormen van recreatie. Naast de bestaande 'attractieparken van bovenregionale betekenis' en de 'concentratiepunten waterrecreatie', wil de provincie vooral ruimte bieden aan recreatieve ontwikkelingen op projectlocaties recreatie, mits hun (verdere) ontwikkeling zich verhoudt met de overige doelstellingen die in de Interimstructuurvisie verwoord is. Bewoning van recreatieverblijven in het buitengebied verhoudt zich dus niet met de doelstellingen uit de Interimstructuurvisie van de provincie Noord-Brabant.

## **BIJLAGE 6 Toelichting op de omgevingsvergunning uit de Wabo/ Bor en het overgangsrecht**

### **1. De omgevingsvergunning**

#### Omgevingsvergunning (voorheen ontheffing)

De Wabo maakt het mogelijk om op basis van artikel 5.18 vierde lid Besluit omgevingsrecht (hierna het Bor) juncto artikel 2.25 derde lid van de Wabo een omgevingsvergunning te verlenen voor het bewonen van een recreatiewoning. De recreatiewoning dient ingevolge artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II behorende bij het Bor echter wel te voldoen aan:

- de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- de Wet milieubeheer;
- de Wet geluidhinder;
- de Wet ammoniak en veehouderij en de in de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Bovendien dient de aanvrager voor of op 31 oktober 2003 tot heden de recreatiewoning onafgebroken te hebben gebruikt voor bewoning en vanaf deze datum meerderjarig te zijn.

Onder het bereik van dit artikel vallen alleen recreatiewoningen en geen andere recreatieverblijven, zoals chalets en stacaravans. Deze worden niet aangemerkt als recreatiewoningen. In het geval van het Maaspark de Lithse Ham, is geen mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen, doordat er niet aan de voorwaarden van artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II bij het Bor wordt voldaan.

### **2. Overgangsrecht**

In het Bro is een nieuwe bepaling opgenomen inzake het overgangsrecht. Hierin is het volgende bepaald:

- **Artikel 3.2.2**

Behoudens voor zover uit de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand onderscheidenlijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna beperkingen voortvloeiende voortvloeiende ten aanzien van ten tijde van de inwerkingtreding van een bestemmingsplan bestaand gebruik, worden in een bestemmingsplan de volgende regels van overgangsrecht ten aanzien van gebruik opgenomen:

### *Overgangsrecht gebruik*

- 1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.**
2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.
3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Bestaand gebruik van grond of een bouwwerk dient, ongeacht of dit gebruik in strijd is met het bestemmingsplan, bij de herziening van een bestemmingsplan positief te worden bestemd, dat wil zeggen het bestemmingsplan dient expliciet in dat gebruik te voorzien. Dat is de hoofdregel. Daarop geldt als uitzondering dat indien voldoende aannemelijk is dat het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd, een dergelijke positieve bestemming niet nodig is. Dan mag volgens het overgangsrecht, dat een vast onderdeel van een bestemmingsplan is, dit bestaande gebruik zolang worden voortgezet ook als is dit gebruik strijdig met de bestemming die rust op het betreffende grond/bouwwerk. De tweede uitzondering geldt voor bestaand gebruik dat in strijd is met het geldende bestemmingsplan. Dat gebruik kan van het overgangsrecht worden uitgesloten via de in de rechtspraak geaccepteerde zogenoemde Etten-Leur clausule. Deze clausule houdt in dat in het nieuwe bestemmingsplan expliciet is bepaald dat het gebruik dat strijdig was met het voorgaande bestemmingsplan van het overgangsrecht wordt uitgesloten.

En artikel 3.2.3 biedt de mogelijkheid om bij zwaarwegende gevallen persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen in het bestemmingsplan.

- **Artikel 3.2.3**

Indien toepassing van het overeenkomstig artikel 3.2.2 in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen.

**BIJLAGE 7 Toelichting m.b.t. arbeidsmigranten en de handhavingsmogelijkheden****1. Arbeidsmigranten****1.1 Inleiding**

In de nieuwe Wro was de bepaling opgenomen dat 'laten gebruiken' in strijd met het bestemmingsplan eveneens verboden is. Het wettelijke gebruiksverbod was neergelegd in artikel 7.10 Wro. Het was dus niet langer meer noodzakelijk om in een bestemmingsplan een gebruiksverbod op te nemen. Het grote voordeel van dat verbod was dat het ook ziet op het laten gebruiken van gronden en opstallen. Veel bestaande bestemmingsplannen verbieden slechts het gebruiken in strijd met de bestemmingsregeling. Dat betekent dat in vergelijking met het wettelijke gebruiksverbod, de kring van (rechts)personen die kan worden aangeschreven middels een handhavingsbesluit, aanmerkelijk kleiner is. Er zijn dan ook gemeenten die hun besluiten tot handhaving van een bestaand bestemmingsplan sinds 1 juli 2008 (mede) baseerden op artikel 7.10 Wro. In haar uitspraak van 26 november 2008 (nr. 200708557/1) heeft de Afdeling echter geconcludeerd dat artikel 7.10 Wro niet van toepassing is op een bestaand bestemmingsplan. De reden voor die conclusie was artikel 9.1.4 lid 2 Invoeringswet Wro, waarin was bepaald dat een bestaand bestemmingsplan ook na 1 juli 2008 zijn rechtsgevolgen behoudt.

**1.2 Laten gebruiken onder de Wabo**

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gaat is artikel 7.10 van de Wro komen te vervallen en onder artikel 2.1 onder c wordt enkel het gebruiken strafbaar gesteld en niet het laten gebruiken. Hiermee heeft de wetgever verzuimd het laten gebruiken op te nemen waardoor alleen de feitelijke gebruiker aangeschreven kan worden. In de toelichting is weliswaar opgenomen dat het laten gebruiken strafbaar is maar de wettekst is leidend en in de toelichting kunnen hieraan geen beperkingen worden toegevoegd. Deskundigen op dit gebied hebben aangegeven dat ook in het bestemmingsplan geen beperkingen kunnen worden toegevoegd aan wetteksten van een hogere wetgever. Kortom het laten gebruiken is na invoering van de Wabo niet meer strafbaar ook al staat dat wel in het bestemmingsplan. Overigens hebben deskundigen in de directe omgeving van de wetgever deze omissie wel onderkend en verwacht wordt dat ze deze zullen repareren.

**1.3 Uitzendbureau als gebruiker**

Aangezien arbeidsmigranten in veel gevallen via een uitzendbureau werkzaam zijn, is het niet denkbeeldig dat zij het initiatief genomen hebben tot het permanent bewonen van de recreatieverblijven. Gebleken is dat de uitzendbureaus eveneens als overtreder aangemerkt kunnen worden, zelf indien het laten gebruiken niet is opgenomen in het bestemmingsplan of het bestemmingsplan dateert van na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro.

De Afdeling<sup>18</sup> acht voor die vraag de huurovereenkomst die het uitzendbureau met de verhuurder van de chalets heeft gesloten, relevant. Indien het uitzendbureau de chalets huurt, wordt zij als gebruiker in de zin van het bestemmingsplan gezien. Van belang hierbij is de overweging die de Afdeling aan het ontbreken van onderhuurovereenkomsten en het inhouden van een deel van het loon van de arbeiders wijdt. Bij toepassing van het handhavingstraject bij permanente bewoning van de arbeidsmigranten zelf, zal de keuze uit moeten gaan naar het opleggen van een last onder bestuursdwang en niet een last onder dwangsom. De last onder dwangsom is het minder effectief om arbeidsmigranten aan te schrijven, simpelweg omdat zij over het algemeen voor een kortere periode gebruik zullen maken van het recreatieverblijf. Uitvoering geven aan een last onder dwangsom vergt meer tijd dan in geval van een last onder bestuursdwang. Zo zullen de dwangsommen, rekening houdend met de begunstigingstermijn, in veel gevallen pas verbeuren als de arbeidsmigranten reeds vertrokken zijn, wellicht zijn er ondertussen nieuwe arbeidsmigranten in het recreatieverblijf gaan wonen en kan weer van voor af aan begonnen worden. Verstandiger en meer effectief is de last onder bestuursdwang, omdat deze sneller toepasbaar is en een meer direct effect heeft bij het voorkomen van permanente bewoning door de arbeidsmigranten.

---

<sup>18</sup> ABRvS 5 maart 2008, nr. 200706652/1, AB 2008/124.

**BIJLAGE 8      Jurisprudentie**

Uit de uitspraak van ABRvS 12 november 2003, Gst. 2004, 80 volgt het volgende over de peildatum hetgeen hier relevant is:

*'Dat permanente bewoning niet is toegestaan, heeft het gemeentebestuur op 10 september 1997 in het huis-aan-huisblad laten publiceren en op 8 september 1997 in een brief met soortgelijke inhoud laten weten aan makelaars, hypotheekadviseurs, banken, notarissen en recreatieparken in Harderwijk. Deze publicatie bevat een duidelijke waarschuwing voor degenen die vanaf die datum nog zouden overgaan tot permanente bewoning van een recreatiewoning. Vanaf dat moment kon er redelijkerwijs niet meer op worden vertrouwd dat tegen overtreding van het verbod recreatiewoningen permanent te bewonen niet zou worden opgetreden.*

***Het beleid, bekendgemaakt op 20 oktober 1999, dat handhavend wordt opgetreden tegen permanente bewoning die na 10 september 1997 is aangevangen, is niet strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel. Ingevolge het bestemmingsplan uit 1973 is dat altijd verboden geweest. Zo'n handhavingsbeleid, bestaande uit o.m. een peildatum van 10 september 1997, is niet onredelijk. Dat sommige bewoners vóór 10 september 1997 woningen hebben gekocht maakt dit niet anders. Die aankoop als zodanig is niet verboden. Het doel van de aankoop wordt pas duidelijk bij strijdig gebruik ervan. Uit inschrijving in de GBA zonder dat de betrokken ambtenaar erop heeft gewezen dat het permanent bewonen van een recreatiewoning niet is toegestaan, kan niet worden afgeleid dat daartegen niet zou worden opgetreden, nu het gemeentebestuur verplicht is tot inschrijving van personen die langere tijd binnen de gemeente verblijf houden'.***

In dezelfde uitspraak in BR 2004/38, p. 239 wordt het volgende aangegeven over de peildatum:

*'Ten aanzien van de vraag of het beleid, dat heeft geleid tot oplegging van de onderhavige last onder dwangsom, onredelijk dan wel anderszins in strijd met het recht moet worden geacht,, wordt als overwogen. Vooropgesteld wordt dat het ingevolge het bestemmingsplan 'Strokel 1973' op de gronden van het (...) (altijd) verboden (geweest) om recreatiewoningen permanent te bewonen. Hierover heeft bij geen van de (potentiële) kopers van een recreatiewoning op het park, naar ook uit de stukken naar voren komt, onduidelijkheid (kunnen) bestaan. In verband met de grote belangstelling voor de aankoop van een recreatiewoning op het (...) is op 10 september 1997 door het gemeentebestuur een publicatie in het gemeentelijk huis-aan-huisblad 'De Stadsomroeper' geplaatst, waarin (kort samengevat) is vermeld dat permanente bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan, dat wordt bekeken hoe het probleem van permanente bewoning moet worden aangepakt en dat dit met name gevolgen zal hebben voor diegenen die nog overwegen een recreatiewoning aan te schaffen met de bedoeling deze voor permanente bewoning aan te wenden. Enkele dagen daarvoor, op 8 september 1997, is een brief van het college met een soortgelijke inhoud verzonden aan makelaars, notarissen, banken, hypotheekadviseurs en de recreatieparken in Harderwijk. (...).*



*In het licht van het vorenstaande wordt de ten behoeve van het onderhavige handhavingsbeleid gekozen peildatum (10 september 1997) niet onredelijk geacht. **Vanaf deze datum kon het voor een ieder immers duidelijk zijn dat het gemeentebestuur, dat jarenlang niet had opgetreden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen in Harderwijk, plannen had om hierin verandering aan te brengen en handhavend wilde gaan optreden. De publicatie van 10 september 1997 bevat een duidelijke waarschuwing voor degenen die vanaf die datum nog zouden overgaan tot het permanent bewonen van een recreatiewoning. (...). Gelet op het vorenstaande wordt het dan ook niet in strijd met de rechtszekerheid geacht dat de peildatum is gelegen voor de datum van vaststelling en bekendmaking van het beleid.***

Zoals al hierboven is aangegeven stelde de Afdeling zich op het standpunt dat een algemeen en verstrekend gedoogbeleid niet aanvaardbaar is omdat daarmee een ernstige inbreuk wordt gemaakt op het stelsel van de WRO (oud). Gedogen kan alleen dan worden aanvaard, indien na zorgvuldige afweging de belangen van de gedoogde meer zwaarwegend zijn dan het belang, dat met handhaving van het bestemmingsplan is gemoeid. Dit zal (aldus de Afdeling) slechts bij uitzondering het geval zijn. De Afdeling overwoog voorts dat een algemeen gedoogbeleid wellicht aanvaardbaar zou kunnen worden geacht in het kader van een algehele legalisatieprocedure indien daarmee zou worden vooruitgelopen op een in gang gezette herziening van de desbetreffende bestemmingsplannen. Dit is echter niet het gewenste beleid van de gemeente Lith dat ook destijds is vastgesteld. De gemeente Lith zal dan ook niet uit moeten gaan van een algemeen gedoogbeleid bij het bepalen van de peildatum.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 augustus 2009 in zaak nr. 200901487/1) is het enkele tijdsverloop, ongeacht de duur daarvan, geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college van handhavend optreden had behoren af te zien. De omstandigheid dat de handhavingstrajecten die het college in het verleden heeft opgestart niet tot feitelijke handhaving hebben geleid, brengt dan ook niet met zich dat het college niet tegen het strijdige gebruik op het perceel zou mogen optreden.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> ABRvS 26 mei 2010, zaaknummer: 200907935/1/H1.