HANDHAVINGSBELEID

Recreatiepark “De Spranckelaer”

INHOUDSOPGAVE

1.	**Inleiding**	**04**
1.1	Voorgeschiedenis	04
1.2	Aanleiding	05
1.3	Probleemstelling	05
1.4	Doelstelling	05
1.5	Opbouw	05
2.	**Inventarisatie Rijksbeleid**	**07**
2.1	Aanleiding	07
2.2	Uitgangspunten	07
2.3	Oplossing bestaande probleemsituaties	07
2.3.1	Verruiming ruimtelijk beleid	07
2.3.2	Persoonsgebonden beschikking en handhaving	08
2.3.3	Nadere aanvulling beleid	09
2.4	Rapportage	09
2.5	Voorkomen nieuwe probleemsituaties	09
2.6	Uitwerking en tijdpad	10
3.	**Zienswijzen op het conceptbeleid “recreatiepark De Spranckelaer”**	**11**
3.1	Zienswijzen	11
3.2	Verwerking zienswijzen	11
3.3	Recente ontwikkelingen	12
4.	**Handhavingsbeleid**	**13**
4.1	Mogelijkheden volgens rijksbeleid	13
4.1.1	Bouwbesluit en Wet milieubeheer	13
4.1.2	Recreatiemogelijkheden	13
4.2	De Spranckelaer nader beschouwd…	15
4.2.1	Op macro niveau (structuurvisie)	15
4.2.2	Op meso niveau (stedenbouwkundig)	15
4.2.3	Op micro niveau (kavel)	16
4.3	Conclusie	18
4.4	Uitwerking voorwaarden persoonsgebonden gedoogbeschikking	18
4.4.1	Peildatum	18
4.4.2	Milieuwetgeving	18
4.4.3	Bouwbesluit	19
4.4.4	Conclusie	19
5.	**Handhavingsinstrumenten**	**21**
5.1	Uitgangspunten	21
5.2	Handhavingsbevoegdheid	21
5.3	Beleidsinstrumenten	21
5.3.1	Het bestemmingsplan	21
5.3.2.	Woningwet en bouwvergunning	22

5.3.3 Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) 23
5.3.4 Controle-instrumenten 23
5.4 Onrechtmatige bewoning door arbeidsmigranten 24
5.4.1 Inleiding en probleemstelling 24
5.4.2 Juridische status van bewoning door arbeidsmigranten 24
5.4 Aanpak van nieuwe gevallen 25

6. Bestuurlijke handhaving 26
6.1 Inleiding 26
6.2 Preventieve handhaving 26
6.2.1 Het houden van gedegen toezicht 26
6.2.2 Communicatie en voorlichting 26
6.2.3 Communicatiemiddelen 26
6.3. Repressieve handhaving 27
6.3.1 De aanschrijving 27
6.3.2 Bestuursdwang 27
6.3.3 Last onder dwangsom 28
6.3.4 Soorten dwangsom 29
6.3.5 Hoogte van de dwangsom 29
6.3.6 Verbeuren van de dwangsom 29

7. Aanpak strijdige situaties 30
7.1 Inventarisatie 30
7.2 Planologisch overgangsrecht 31
7.3 Begunstigingstermijn 31
7.4 Illegale bouwwerken 32

8. Handhavingsorganisatie 33
8.1 Coördinatie 33
8.2 Ondersteuning 33
8.3 Uniformering 33
8.4 Bestuurlijke aansturing 33

9. Planning 34
9.1 Planning 34

Bijlage:
Beoordeling zienswijzen op het concept- handhavingsbeleid recreatiepark “De Spranckelaer”

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

De totstandkoming van het bestemmingsplan “Recreatieproject de Dellen” heeft een lange voorgeschiedenis. Er zijn veel momenten van inspraak geweest, die hier niet allemaal worden beschreven. Toen de autoweg “De Maasroute” werd aangelegd is de zandput ontstaan. Reeds in 1975 bestonden plannen tot de aanleg van een recreatiepark. Zowel uit een oogpunt van zandwinning als uit een oogpunt van recreatie bestond de eerste uitwerking van het recreatieplan uit de vergroting van de plas door AMEV Levensverzekering N.V. In het kader van de voorbereiding van het voorontwerp van het bestemmingsplan buitengebied heeft de “Amev” reeds op 11 januari 1982 haar voornemens bekend gemaakt voor de bouw van een recreatiepark. Dit heeft erin geresulteerd dat in het voorontwerp bestemmingsplan voor een deel van het gebied, “De Dellen”een zone voor recreatieve ontwikkelingen is geprojecteerd. In de raadsvergaderingen van achtereenvolgens 25 februari 1982, 22 december 1983, 27 december 1984, 27 februari 1986, 27 maart 1986 en 26 februari 1987 is het voorontwerp bestemmingsplan voor het recreatiepark besproken. Dit heeft na allerlei onderzoeken en overleggen met allerlei instanties geresulteerd in aanpassingen en uiteindelijk in een ontwerpbestemmingsplan.
Op 14 oktober 1987 is een informatie- en inspraakbijeenkomst voor omwonenden georganiseerd. Daarbij zijn veel vragen door omwonenden gesteld, waaronder ook vragen omtrent de (zondags)rust. Het ontwerpbestemmingsplan is op 14 maart 1988 ter inzage gelegd. Ten aanzien van het ontwerpbestemmingsplan is door verscheidende inwoners van Sprang-Capelle bezwaar gemaakt. Een aantal van de bezwaren betrof de (zondags)rust. Vervolgens bestond tijdens een officiële hoorzitting in de Raadscommissie Ruimtelijke Ordening op 21 april 1988 de mogelijkheid voor de indieners van bezwaarschriften om een korte toelichting op het bezwaarschrift te geven en tot het stellen van vragen door commissieleden. De bezwaren zijn ongegrond verklaard.
De Raad heeft op 30 juni 1988 besloten tot vaststelling van het bestemmingsplan “Recreatieproject de Dellen”. Tegen de vaststelling van het bestemmingsplan is bezwaar gemaakt. Op 2 november 1988 bestond tijdens een hoorzitting, georganiseerd door de Provincie Noord-Brabant, de mogelijkheid om de bezwaren toe te lichten.
Op 1 februari 1989 heeft Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (verder: GS) het plan gedeeltelijk goed gekeurd. GS hebben o.a. ten aanzien van de omschrijving van het begrip recreatiewoning goedkeuring aan dit bestemmingsplan onthouden. De reden van deze beslissing is dat GS van oordeel was dat de voorschriften zodanig moeten worden geformuleerd dat wordt voorkomen dat de recreatiewoningen als “tweede woningen” worden gebruikt. Tegen het bestemmingsplan is vervolgens beroep ingesteld. Het beroep is door de Afdeling voor de geschillen van bestuur op 17 oktober 1990 ongegrond verklaard. Met de gemeente is de rechter o.a. van mening dat de vestiging van een recreatiepark op zichzelf niet behoeft te lijden tot verstoring van de (zondags)rust. Dit mede omdat door het beoogde recreatiepark geen onaanvaardbare geluidsbelasting, ook niet tijdens de kerkdienst op zondag, zal worden veroorzaakt. Op 20 december 1990 werd met inachtneming van de door GS voorgestane redactie van het begrip recreatiewoning het bestemmingsplan “Recreatieproject De Dellen eerste herziening” vastgesteld ten behoeve van de realisatie van het recreatiepark. Tenslotte heeft op 6 maart 1991 GS de eerste herziening goedgekeurd. Het bestemmingsplan is uiteindelijk onherroepelijk geworden.

Vervolgens is eind 1994 de bouwvergunning voor de houten recreatiewoningen verleend. Tussen 1995 en 1996 zijn de eerste houten recreatiewoningen gebouwd. De eerste houten recreatiewoningen zijn officieel in 1998 gereed gemeld. Vervolgens zijn eind 1996 de eerste 4 bouwvergunningen voor de stenen recreatiewoningen verleend. Halverwege 1997 zijn de overige bouwvergunningen voor de stenen recreatiewoningen verleend. De eerste stenen recreatiewoningen zijn in 1999 gereed gemeld. Ongeveer 7 jaar geleden kreeg het park derhalve vorm.

1.2 Aanleiding

Gaandeweg is een vermoeden ontstaan dat de recreatiewoningen worden gebruikt in strijd met de voorschriften van het geldende bestemmingsplan doordat de nieuwe eigenaren van de recreatiewoningen zich inschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (hierna: GBA). Inschrijving in de GBA wil immers nog niet zeggen dat iemand ook daadwerkelijk op dat adres woont. Vanwege de zware bewijslast m.b.t. het bewijs dat iemand ergens woont en de omvangrijke operatie die hiermee gepaard gaat, was het voor de gemeente niet mogelijk om direct actief handhavend op te treden. Aanleiding van het opstellen van het handhavingsbeleid recreatiepark ‘De Spranckelaer’ is dan ook het vermoeden dat het overgrote deel van de recreatiewoningen thans door de gebruikers wordt gebruikt voor bewoning, hetgeen in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan recreatieproject “De Dellen“ (verder: onrechtmatige bewoning). Daarbij speelt het door de Minister van VROM opgestelde rijksbeleid inzake de problematiek rond onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen een belangrijke rol.

1.3 Probleemstelling

Probleem bij onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is hoe de gemeente kan aantonen dat iemand op een bepaald adres woont. Hiertoe staat de gemeente wel een aantal instrumenten ter beschikking, maar het is ondoenlijk alle recreatiewoningen 24 uur per dag constant te controleren. De opstelling van een adequaat handhavingsbeleid voor het recreatiepark is dan ook een belangrijk instrument voor de aanpak van de onrechtmatige bewoning.

1.4 Doelstelling

Doelstelling van dit handhavingsbeleid is het scheppen van een kader voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen alsmede voor de aanpak van het oprichten van bouwwerken zonder bouwvergunning en in strijd met het bestemmingsplan bij de recreatiewoningen, waardoor tegen deze ongewenste situaties kan worden opgetreden.

1.5 Opbouw

Allereerst zal in deze nota worden ingegaan op het rijksbeleid inzake de problematiek van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Daarna zal kort worden ingegaan op de betekenis van de ingediende zienswijzen. In een bijlage behorende bij dit beleid zijn alle relevante zienswijzen samengevat en beoordeeld. Vervolgens wordt de link gelegd naar het rijksbeleid en gekeken welke mogelijkheden dit beleid biedt om tot een adequate oplossing voor het gerezen probleem te komen. Daarna zullen de handhavingsinstrumenten worden uiteengezet en een beschrijving volgen van de concrete aanpak van de strijdige situaties. Tenslotte zal worden ingegaan op de organisatie en implementatie van het beleid en de planning.
Deze nota behelst geen wijziging van het bestaande beleid. Bewoning is nooit toegestaan geweest en door de gemeente is nooit toestemming gegeven voor dergelijke vormen van

onrechtmatige bewoning. Overtreders kunnen zich dan ook niet beroepen op het feit dat het onrechtmatige gebruik van hun opstallen voorheen door de gemeente was toegestaan.
Het handhavingsbeleid recreatiepark ‘De Spranckelaer’ geeft aan op welke wijze en met inzet van welke middelen de gemeente zal optreden in situaties van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Dit inzicht is zowel van belang voor het gemeentebestuur als voor haar burgers. De reikwijdte van het handhavingsbeleid is dan ook niet algemeen geldend, maar specifiek gericht op de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

2. Inventarisatie Rijksbeleid

2.1 Aanleiding

De Minister van VROM heeft op 30 september 2003 in een brief (kenmerk M 159) haar beleid bekend gemaakt betreffende de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen. De brief is door de minister van VROM, gesteund door de ministerraad, vastgesteld regeringsbeleid voor de ruimtelijke ordening. De Tweede Kamer staat achter dit beleid.
Kern van het probleem is dat het permanent bewonen van recreatiewoningen in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat dit in de praktijk desondanks voorkomt. Juridisch bezien gaat het bij bewoning van recreatiewoningen niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om de strijdigheid van de activiteit met de geldende plan voorschriften (verder: onrechtmatige bewoning). Bij onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is sprake van een scheefgegroeide situatie met als gevolg een zware handhavinglast. Daarbij komt dat een aantal gemeenten het onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen passief dan wel actief heeft gedoogd, waardoor thans een situatie is ontstaan waarin het inzetten van een actief handhavingsbeleid tot moeizame en ingrijpende trajecten leidt.

2.2 Uitgangspunten

Bij het zoeken naar een oplossing voor de huidige problematiek betreffende onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is in het rijksbeleid een aantal uitgangspunten geformuleerd, te weten:

- duidelijkheid voor de burger op korte termijn waarbij de huidige scheefgegroeide situatie moet worden opgelost en een toekomstige scheefgroei moet worden voorkomen;
- slagvaardigheid en voortvarendheid door te streven naar een voortvarende oplossing van het langslepende probleem van onrechtmatige bewoning;
- vermindering van de handhavingslast voor gemeenten omdat het handhaven van het bestemmingsplan een relatief zware handhavingsinspanning vergt en deze taak op termijn moet worden verlicht;
- het scheppen van een samenhangend ruimtelijk beleidskader voor reguliere woningbouw en recreatiewoningen, waardoor het onderscheid tussen recreatiewoning en reguliere woning vervaagt door het ruimtelijk beleid voor ‘gewone’ woningen en recreatiewoningen gelijk te trekken;
- decentrale uitwerking door bestaande verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheden intact laten, onder de randvoorwaarde dat provincies en gemeenten voor 31 december 2004 duidelijkheid aan de burgers geven.

2.3 Oplossing bestaande probleemsituaties

Voor het oplossen van bestaande probleemsituaties wordt in het rijksbeleid gekozen voor verruiming van het ruimtelijk beleid ‘wonen in het landelijk gebied’ en het nemen van een persoonsgebonden beschikking en handhaving.

2.3.1 Verruiming ruimtelijk beleid

In de Nota Ruimte is het beleidskader voor het optreden tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen vastgelegd.
Hierin is onder meer opgenomen dat:

- er meer ruimte voor woningbouw in het buitengebied wordt geboden met uitzondering van gebieden die in de Nota Ruimte als “waardevol” en / of “kwetsbaar” worden aangemerkt;

- dit niet alleen nieuwbouw van woningen betreft, maar ook het realiseren van functieveranderingen / herbestemming van bestaande bebouwing;
- het wijzigen van recreatiebestemming naar woonbestemming, vanuit nationaal beleid, niet bezwaarlijk hoeft te zijn, mits aan de op de reguliere woningbouw van toepassing zijnde gebruikelijke voorwaarden wordt voldaan;
- recreatiewoningen die niet (kunnen) voldoen aan de bouwtechnische eisen voor een woning (Bouwbesluit) "logiesverblijven" mogen niet worden gebruikt voor permanente bewoning;
- de mogelijkheid voor provincies en gemeenten wordt geboden tot het doorvoeren van een bestemmingswijziging voor complexen van recreatiewoningen:
    1. die op 31 oktober 2003 feitelijk in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
    2. die zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
    3. die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
    4. waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit;
    5. waarvan een bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving;
    6. het niet de bedoeling is dat complexen, waar niet of nauwelijks wordt gewoond, worden omgezet, door de bestemmingswijziging;
    7. de eventuele recreatiefunctie van het betreffende gebied niet in gevaar komt;
    8. er geen nieuwe behoefte aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied ontstaat.

Indien een bestemmingswijziging niet aan de orde is, dan dient de gemeente te handhaven en geldt het hieronder gestelde over de mogelijkheid van een persoonsgebonden beschikking.

2.3.2 Persoonsgebonden beschikking en handhaving

Voor alle andere voorkomende situaties van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen op 31 oktober 2003 moeten gemeenten en provincies uiterlijk op 31 december 2004 aangeven op welke wijze deze situatie zal worden beëindigd.
Dit geldt voor situaties waar:

- op 31 oktober 2003 onrechtmatig wordt gewoond;
- op grond van het Rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn;
- op grond van gemeentelijk beleid geen bestemmingswijziging wordt overwogen.

In principe dient de gemeente ten aanzien van deze situaties van onrechtmatige bewoning een actief handhavingsbeleid te voeren. Om tegemoet te komen aan bestaande situaties mag de gemeente een persoonsgebonden beschikking nemen die ertoe strekt dat de betreffende bewoner(s) in de betreffende recreatiewoning mag (mogen) blijven wonen.
Bij de beschikking geldt dat deze:

- persoonsgebonden is;
- object gerelateerd is;
- niet overdraagbaar is;
- vervalt bij verhuizing of overlijden bewoner(s), en dat:
- het object moet voldoen aan eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt;
- het te bewonen object niet strijdig mag zijn met de milieuwetgeving.

Voor een persoonsgebonden beschikking geldt dat voor het moment waarop van overheidswege kenbaar is gemaakt dat handhavend wordt opgetreden, als uiterst mogelijke peildatum 31 oktober 2003 geldt. Situaties van onrechtmatige bewoning die *na* 31 oktober 2003 ontstaan, komen derhalve *niet* in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking.

Na expiratie van de persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven.

2.3.3 Nadere aanvulling beleid

In de brief van VROM van 17 november 2004 (kenmerk M341) wordt nogmaals verduidelijkt dat het Rijksbeleid van toepassing is op alle recreatiewoningen met een recreatieve bestemming. Op grond van het Rijksbeleid komen dus de bewoners van zowel de houten recreatiewoningen (inclusief de "stacaravans") als de stenen recreatiewoningen in aanmerking voor omzetting dan wel voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Tevens wordt in de brief van 17 november 2004 de voorwaarde dat de recreatiewoning aan het Bouwbesluit moet voldoen, om in aanmerking te kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking, enigszins versoepeld. De voorwaarden ten aanzien van de peildatum (31 oktober 2003) en de milieuwetgeving zijn niet gewijzigd.
Het uitgangspunt blijft dat in principe alleen sprake kan zijn van persoonsgebonden gedogen indien de recreatiewoning tenminste voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Dat neemt echter niet weg dat het denkbaar is dat op onderdelen ook ten aanzien van deze eisen uit het Bouwbesluit 2003 persoonsgebonden wordt gedoogd. Voorstelbaar is dat op grond van een zorgvuldige afweging, de gedoogbeschikking mede ziet op sommige specifieke eisen van het Bouwbesluit 2003, mits hiermee echter geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners en gebruikers. Voorop blijft staan dat gedogen in dergelijke concrete situaties altijd een verantwoordelijkheid van de gemeente is en blijft en dat hiertoe alleen besloten kan worden na een zorgvuldige afweging op basis van een samenhangende beoordeling van de veiligheidsaspecten op het punt van de staat van het bouwwerk en de specifieke bewoningssituatie.

2.4 Rapportage

Zo snel mogelijk, doch uiterlijk 31 december 2004 moet de gemeente uitsluitsel geven over de uitwerking van het beleidskader voor concrete situaties van onrechtmatige bewoning. Op deze datum dient voor alle op 31 oktober 2003 voorkomende concrete situaties van onrechtmatige bewoning duidelijkheid te zijn geboden aan de betreffende burgers. Uiterlijk 31 december 2004 dient de gemeente hierover aan de VROM-inspectie te rapporteren. Indien op die datum de bedoelde duidelijkheid niet is gerapporteerd, geeft de Minister van VROM duidelijkheid door het nemen van beslissingen en het treffen van aanvullende maatregelen, waarbij wordt gedacht aan het interventie-instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de mogelijkheden in het kader van het handhavingsbeleid.

2.5 Voorkomen nieuwe probleemsituaties

Om nieuwe probleemsituaties te voorkomen wordt het uitgestippelde beleid voortgezet.
Dit beleid behelst het gelijktrekken van het ruimtelijk beleidskader recreatiewoningen /- complexen en reguliere woningen. Als hoofdregel geldt daarbij dat een aanvraag tot bouw van een recreatiewoning alleen is toegestaan als op die plaats ook een reguliere woning toelaatbaar is. Dit geldt niet voor complexen recreatiewoningen waar het recreatief gebruik door middel van bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd en waarvoor een positieve planologische beoordeling kan worden gegeven, mits passend binnen het in de "Nota Ruimte" geformuleerde ruimtelijk beleid. De hoofdlijn van het ruimtelijk beleid voor wonen wordt in de "Nota Ruimte" aangegeven. Dit betekent onder andere dat:

- nieuwe recreatiewoningen /- complexen moeten voldoen aan wet - en regelgeving voor reguliere woningbouw (o.a. Bouwbesluit en Milieuwet - en regelgeving);
- de gemeente bij een recreatiebestemming onrechtmatige bewoning actief moet bestrijden;

- de gemeente bij een positieve planologische beoordeling van een aanvraag voor een recreatiecomplex, in het bestemmingsplan een voorziening moeten treffen waardoor de recreatiewoningen, ook na eventuele verkoop, voor recreatie bestemd en beschikbaar blijven. Dit kan door in het bestemmingsplan de eis van bedrijfsmatige exploitatie te koppelen aan de bestemming “recreatie”.

2.6 Uitwerking en tijdpad

De uitvoering van het beleidskader ten aanzien van onrechtmatige bewoning is een primaire verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. De belangrijkste taken voor de gemeente in dit kader zijn:

- het formuleren van een beleidskader als basis voor het eventueel doorvoeren van bestemmingswijzigingen;
- het nemen van persoonsgebonden beschikkingen;
- het (partieel) herzien van streek - en bestemmingsplannen;
- het beoordelen van aanvragen voor en het nemen van persoonsgebonden beschikkingen;
- het actief handhaven van alle overige situaties van onrechtmatige bewoning;
- uiterlijk 31-12-2004 aangeven welke recreatiewoningen /- complexen in aanmerking komen voor:
    1. een bestemmingswijziging;
    2. een persoonsgebonden beschikking;
    3. actieve handhaving.
- uiterlijk 31-12-2005 moet het beleid in juridische zin zijn geëffectueerd en moeten alle procedurele voorzieningen zijn getroffen;
- uiterlijk 31-12-2005 dient sprake te zijn van een effectuering van een strikte handhaving die toekomstgericht moet zijn.

3. Beoordeling zienswijzen op het conceptbeleid “recreatiepark De Spranckelaer”

3.1 Zienswijzen

Op 6 april 2004 is door het College van Waalwijk het concept - handhavingsbeleid Recreatiepark “De Spranckelaer” (hierna: conceptbeleid) vastgesteld. Tijdens een informatieavond voor belanghebbenden op 10 mei 2004 is het conceptbeleid inhoudelijk uiteengezet. Direct daarna is het conceptbeleid gepubliceerd en vanaf 14 mei 2004 voor een periode van 4 weken ter inzage gelegd. Tijdens deze periode zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het conceptbeleid kenbaar te maken. Door de raadsman van de bewoners van het recreatiepark, mr. L.G.M. Delahaye, door veel bewoners zelf en door B.V. Bouwbedrijf Osdo zijn zienswijzen n.a.v. het conceptbeleid ingediend. In de bij dit handhavingsbeleid behorende bijlage zijn deze zienswijzen samengevat en beoordeeld.

3.2 Verwerking zienswijzen

Naar aanleiding van de ingediende zienswijzen zijn tekstuele aanpassingen ten aanzien van het conceptbeleid gemaakt en zijn ter verduidelijking stukken tekst toegevoegd. Ook is het conceptbeleid aangepast als gevolg van recente ontwikkelingen.
Naar aanleiding van de ingediende zienswijzen is ook het vermoeden ontstaan dat de twee dienstwoningen met kantoor, onrechtmatig worden gebruikt. Deze twee dienstwoningen mogen wel worden bewoond, maar dan alleen indien dat ten behoeve van de bestemming “verblijfsrecreatie” als beheerder noodzakelijk is. Dit beleid is gericht op de handhaving van de bewoning van de recreatiewoningen, maar bij de uitvoering van dit beleid zal ook worden gecontroleerd of de dienstwoningen conform het bestemmingsplan worden gebruikt.
De ingediende zienswijzen hebben niet tot gevolg dat inhoudelijk wordt afgeweken van het conceptbeleid. Dit houdt in dat bewoning niet is toegestaan en dat actief wordt gehandhaafd ten aanzien van iedereen die de recreatiewoning gebruikt voor bewoning en die niet in aanmerking komt voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

De ingediende zienswijzen hebben mogelijk wel gevolgen voor het toekomstige beleid. Daarom is de Raad verzocht in te stemmen met drie beleidsvoornemens. De beleidsvoornemens worden t.z.t. nader uitgewerkt in een voor dit gebied op te stellen bestemmingsplan en vormen de basis voor vrijstellingsbesluiten ex. artikel 19 WRO (oud) thans 3.6 Wro.
Het betreft de volgende beleidsvoornemens:

1. dat vrijstaande bijgebouwen van maximaal 10 m2 ten behoeve van de op hetzelfde perceel aanwezige recreatiewoning zullen worden toegestaan. Situerings- zonerings- en verdere maatvoorschriften zullen nader worden uitgewerkt. Thans wordt namelijk op een andere manier recreatie bedreven dan 10 jaar terug. Mensen komen met allerlei spullen (kano’s, vishengels, fietsen, etc) om ergens te recreëren. Op het park zijn op grond van het bestemmingsplan geen bijgebouwen toegestaan. Ook kan bij een recreatiewoning niet vergunningvrij worden bijgebouwd.
2. het positief bestemmen van de recreatiewoningen die ten onrechte zijn aangemerkt als stacaravans/ kampeermiddelen. Er zijn 26 “stacaravans” aanwezig zonder bouwvergunning. Volgens rechtspraak zijn deze aanwezige 26 ‘stacaravans’, gelet op de afmetingen en de plaatsgebondenheid, namelijk geen stacaravans/ kampeermiddelen maar recreatiewoningen, waarvoor een bouwvergunning nodig is. Een bouwvergunning kan niet meer worden verleend, omdat het maximaal aantal te bouwen recreatiewoningen op grond van het bestemmingsplan reeds is bereikt.

3. het in de toekomst mogelijk maken dat ook eigenaren van de recreatiewoningen op de Spranckelaer kunnen recreëren, in die zin dat de recreanten hun hoofdwoonverblijf elders moeten houden. Ook dit aspect zal nog nader worden uitgewerkt.

Tevens hebben de zienswijzen tot gevolg dat niet meer de peildatum van 31 oktober 2003 wordt gehanteerd, maar als peildatum zal de dag na de officiële bekendmaking van het conceptbeleid (= 14 mei 2004) worden gehanteerd. Tenslotte hebben de zienswijzen tot gevolg dat een nadere invulling heeft plaats gevonden van het gedoogbeleid. Voor de motivering hiervan wordt verwezen naar paragraaf 4.4. van dit handhavingsbeleid.

De overige zienswijzen geven geen aanleiding voor een inhoudelijke afwijking van het conceptbeleid.

3.3 Recente ontwikkelingen

- In de brief van VROM van 17 november 2004 (kenmerk M341) wordt de voorwaarde dat de recreatiewoning aan het Bouwbesluit moet voldoen, om in aanmerking te kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking, enigszins versoepeld.
- De provincie Noord-Brabant heeft recentelijk aangegeven dat de omzetting van de bestemming ‘recreatie’ naar de bestemming ‘wonen’ toch niet ten koste gaat van de door de provincie toegekende woningbouwmogelijkheden aan gemeenten in Brabant.
Ook is informeel aangegeven dat het streekplan van de provincie duidelijk is: recreatiewoningen moeten recreatiewoningen blijven. Omzetting vindt nooit plaats in het buitengebied. De gemeente kan evenwel een plan indienen, maar naar verwachting wordt goedkeuring onthouden. Ten aanzien van de omzetting van het bestemmingsplan ten behoeve van een beperkt aantal oppervlakte aan bijgebouwen wordt mogelijkerwijs wel meegewerkt.
- De nationale landschappen in de Nota ruimte zijn thans nader bepaald. Het recreatiepark “De Spranckelaer” is niet gelegen in delen van nationale landschappen zoals omschreven in de Nota Ruimte.

Deze ontwikkelingen zijn in dit beleid verwerkt.

4. Handhavingsbeleid

4.1 Mogelijkheden volgens Rijksbeleid

De Minister van VROM heeft aan gemeenten en provincies meer ruimte gegeven om in bepaalde gebieden aan recreatiecomplexen een woonbestemming te geven.
Voor een bestemmingswijziging van recreatie naar wonen komen recreatiecomplexen in aanmerking die:

1. op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
2. niet zijn gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur, in gebieden die vallen onder de Vogel -en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet, in huidige Bufferzones en in de Nota Ruimte nader te bepalen (delen van) Nationale Landschappen;
3. waarvan de woningen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit;
4. waarvan bewoning niet in strijd is met de milieuwetgeving;
5. thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
6. waar geen nieuwe behoefte is aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied.

Het rijksbeleid houdt niet in dat daadwerkelijk tot bestemmingswijziging *moet* worden overgegaan. Indien zou worden overgegaan tot omzetting van recreatiepark 'De Spranckelaer" in een woonbestemming, wordt thans niet voldaan aan de punten 3, 4 en 6 van bovengenoemde randvoorwaarden van het rijksbeleid.

4.1.1 Bouwbesluit en Wet milieubeheer

De houten recreatiewoningen voldoen niet aan het Bouwbesluit voor bestaande woningen (daglichttoetreding en brandwerendheid).
De "stacaravans" hetgeen, gelet op de afmetingen en plaatsgebondenheid, juridisch gezien recreatiewoningen zijn, zijn nog niet getoetst aan het Bouwbesluit voor bestaande woningen, omdat niet wordt beschikt over de technische informatie van deze recreatiewoningen. De "stacaravans" zijn immers aanwezig zonder de vereiste bouwvergunningen.
Tevens is gebleken dat bij omzetting van de recreatiewoningen naar reguliere woningen, de geluidsbelasting bij 17 stenen recreatiewoningen en 16 houten recreatiewoningen op de naar de weg gekeerde gevel meer dan 50 dB(A) bedraagt ten gevolge van het wegverkeer op de A59. De "stacaravans" voldoen wel aan de milieuwetgeving.

4.1.2 Recreatiemogelijkheden

De Spranckelaer beschikt over centrale voorzieningen zoals twee dienstwoningen met kantoor, een restaurant, twee tennisbanen en een 18 ha grote waterplas met o.a. de mogelijkheid om te zwemmen, zeilen, surfen en vissen. Het bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om op de bestemming centrale voorzieningen nog meer recreatieve voorzieningen te realiseren, zoals een campingwinkel, een klein zwembad, sport- en spelmogelijkheden etc. De bouw van de voorzieningen zou fasegewijs plaats vinden. Veel voorzieningen zijn immers exploitabel op het moment dat het gehele recreatieterrein in gebruik is.
Daarnaast zijn in de directe omgeving reeds een diversiteit aan toeristische trekpleisters voorhanden. Als voorbeelden kunnen genoemd worden: de Efteling, Safaripark de Beekse Bergen, het Rivierengebied, de Loonse en Drunense Duinen en het Land van Ooit. Deze trekpleisters kennen een bovenregionale aantrekkingskracht. Ook de (historische) binnensteden van Den Bosch, Breda, Tilburg en Heusden zijn toeristisch van belang. Kort en bondig: het palet aan bovenregionale toeristisch-recreatieve voorzieningen in de directe omgeving van Waalwijk is vrij compleet. Tevens wordt op het niveau van de regio, lees

Wijde Biesbosch en Groot-Langstraat, als provinciale toespitsingen op het grondgebied van Waalwijk en directe omgeving, ingezet op de versterking en het vergroten van de diversiteit van het toeristisch-recreatieve product van de regio.
De hiervoor gememoreerde ligging van Waalwijk maakt Waalwijk bij uitstek geschikt voor een verblijfsrecreatie voorziening. Naast de potenties van de omgeving op het gebied van toeristisch-recreatief gebied kan een trend worden gesignaleerd van een toenemende vergrijzing in samenhang met een toename in tijd, geld en vergroting van de mobiliteit. Ook tenderen de gezinnen met jonge kinderen steeds meer naar recreatiewoningen met een hoogwaardige kwaliteit en is het algemene beeld, dat het benutten van recreatieve voorzieningen niet meer seizoensgebonden is maar gedurende alle jaargetijden wordt benut. Anderzijds wordt gesignaleerd dat de bereikbaarheid van recreatieve voorzieningen afneemt door de toename van onder meer het aantal files en dientengevolge de reistijd en de potentiële recreant niet bereid is om onevenredig lange reistijden naar dergelijke objecten te maken. Deze trends maken het daarmee aannemelijk, dat er bij de recreant een (toenemende) behoefte is om gedurende het gehele jaar gebruik te maken van de diverse toeristisch-recreatieve voorzieningen in de omgeving, voldoende variatie is in toeristisch-recreatieve voorzieningen en daarmee de recreant bereid is om, ter voorkoming van lange reistijden, in de directe omgeving meerdaags te verblijven.

Met dit als uitgangspunt is de vervolgvraag welke plek in Waalwijk hiervoor geschikt is. Ligging in het stedelijk gebied van Waalwijk wordt van gemeentewege niet geëntameerd. In de opvatting van de gemeente, daarin ondersteund door provinciale opvattingen, dient het stedelijk gebied te worden voorbehouden aan specifiek stedelijke functies. Bovendien zal ligging van een recreatiepark in een stedelijke omgeving onvoldoende ambiance hebben om voldoende aantrekkelijk te zijn voor de potentiële verblijfsrecreant.

Ligging in het landelijke gebied is bij uitstek de plek waar de toeristisch recreatieve consument aan zijn trekken wil komen. Verder inzoomend op het grondgebied van Waalwijk blijven die gebieden in het landelijk gebied met specifieke kwaliteiten op het gebied van ofwel de agrarische sector, ofwel natuur en landschap danwel water buiten beschouwing. Dit vanwege de onverenigbaarheid van de recreatiefunctie met het behoud dan wel de versterking van deze functies. Dit gevoegd bij de directe ligging aan de A59 als onderdeel van de hoofdinfrastructuur de bereikbaarheid van de toeristisch-recreatieve voorzieningen in Midden-Brabant via A59 en N 261, A27 maakt de locatie “De Spranckelaer” bij uitstek een geschikt gebied voor verblijfsrecreatieve accommodatie van die aard, functie, schaal en omvang.

Wij trekken dus de conclusie dat uitgaande van:
- bovenstaande (toenemende) vraag naar verblijfsrecreatie in de omgeving;
- afgezet tegen het aanwezige aanbod in de regio
- de specifieke ligging van het recreatiepark

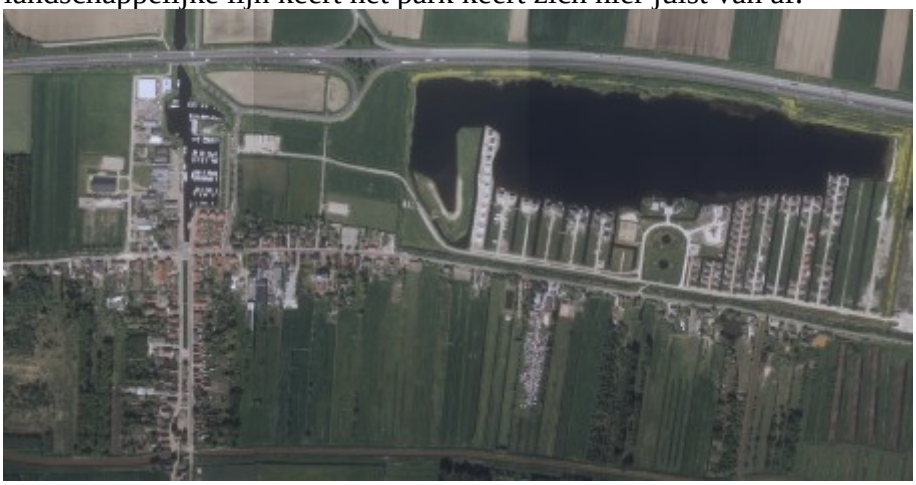
de bestaande bestemming van het recreatiepark “De Spranckelaer”nu en in de toekomst gerealiseerd kan (blijven) worden en daar ook de wens toe blijft bestaan.

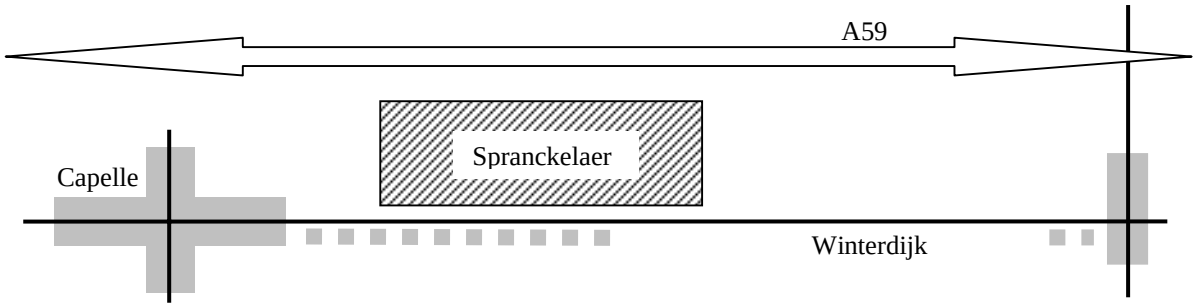
Indien de recreatiewoningen door bewoning aan de recreatievoorraad wordt onttrokken, ontstaat elders derhalve een groeiende vraag naar recreatiewoningen. Hierbij gaat het vaak om landschappelijk waardevolle (natuur)gebieden en dus extra aantasting van het buitengebied. Daarnaast tast het gebruik van recreatiewoningen voor bewoning de publieke recreatieve functie van het buitengebied aan.

4.2 De Spranckelaer nader beschouwd

4.2.1 Op macro niveau (structuurvisie)

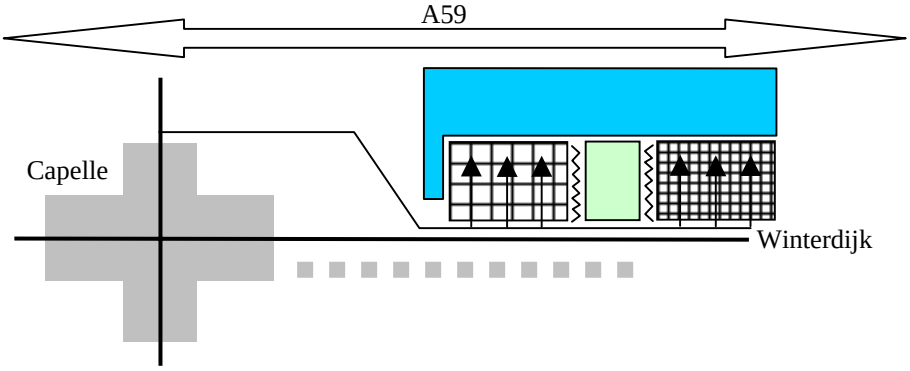
De Spranckelaer ligt, ingeklemd tussen de A59 en de Winterdijk en gebieden met een agrarisch en/of recreatieve functie, op enige afstand van de kleine kern Capelle. Het park functioneert daarbij als autonoom geheel en is niet gerelateerd aan de bestaande stedenbouwkundige en landschappelijke structuur: de afstand tot de bestaande kern is aanzienlijk groter dan bij een reguliere woonwijk. De hoofdontsluiting van het park is enkelvoudig en bezien vanuit de bestaande structuur onlogisch en indirect. Waar bebouwing langs de Winterdijk zich van oudsher richt op deze zeer kenmerkende cultuurhistorische en landschappelijke lijn keert het park keert zich hier juist van af.



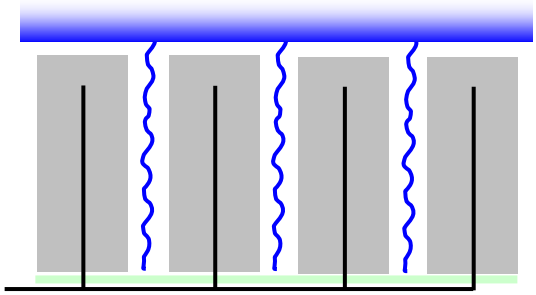


4.2.2 Op meso niveau (stedenbouwkundig)

Binnen het recreatieve complex kunnen vier delen onderscheiden worden: Twee van deze elementen (de waterplas en de centrale groenzone) hebben een dagrecreatieve functie. De ander twee, een oostelijk deel met overwegend houten chalets in compacte verkaveling en een westelijk deel met iets ruimer gesitueerd stenen bebouwing, hebben een verblijfsrecreatieve functie.



Zoals het park als geheel op geen enkele wijze verbonden is met zijn omgeving, fungeren ook de beide verblijfsrecreatieve elementen binnen het park als autonome elementen die in het geheel niet gerelateerd zijn aan de centrale groenzone of elkaar. Waar afzonderlijke buurten in reguliere woonwijken doorgaans onderling verbonden zijn ontbreken loop- en zichtroutes in de Spranckelaer geheel. De rigide structuur van in noordzuid-richting lopende straten wordt nergens doorbroken. Ook lopen de kaarsrechte en evenwijdig lopende paden dood en worden deze aan het einde nergens met elkaar verbonden. Door dit gebrek aan hiërarchie, het smalle profiel en de minimale inrichting van de open ruimte tussen de kavels (geen trottoirs etc.) is geen sprake van een openbaar wegennet cq. reguliere woonwijk. Het feit dat de slagbomen aan het begin van de straatjes inmiddels verwijderd zijn doet hier weinig tot niets aan af. Geconstateerd wordt dat sprake is van een soort 'omgekeerde kamstructuur': de doodlopende woonstraten staan als de tanden haaks op de parallelweg langs de Winterdijk. Daartussen lopen vanaf de waterpartij in het noorden waterlopen naar het zuiden. De bebouwingsstroken liggen als buffer tussen de ontsluitings- en landschapsstructuur waardoor elke vorm van interactie ontbreekt. De straten lopen aan de noordzijde zonder uitzondering dood op particuliere kavels of forse beplanting waardoor van een visuele relatie met de waterpartij evenmin sprake is.



Hoewel de kavels aan de achterzijde gesitueerd zijn aan de waterlopen is de breedte van deze sloten dermate beperkt (zeker in relatie tot de forse lengte van de bebouwingsstroken/waterlopen), dat de aanwezigheid van de waterplas vanuit de kavels niet of nauwelijks wordt ervaren. Bovendien heeft het smalle profiel van de waterlopen tot gevolg dat de achtertuinen weinig privacy bieden.
In een reguliere woonwijk daarentegen is water doorgaans duidelijk zichtbaar in het openbaar gebied, ofwel in de vorm van grachten, singels of temidden van bebouwing ofwel in de vorm van aan achterzijde van woningen gelegen vaarten. Situaties waarbij aan weerzijden van het water woningen met de achterzijde naar het water georiënteerd zijn, zijn echter zeldzaam en zo deze al voorkomen is het profiel van de open ruimte aanzienlijk breder dan bij de Spranckelaer.
Opvallend is ook dat de faciliteiten in de groenzone (tennisbaan, jeu de boulesbaan, restaurant) zijn afgestemd op een recreatiepark, niet op een reguliere woonomgeving. Voorzieningen als winkels, scholen, etc. ontbreken en de beperkte voorzieningen in Capelle zijn slecht bereikbaar.

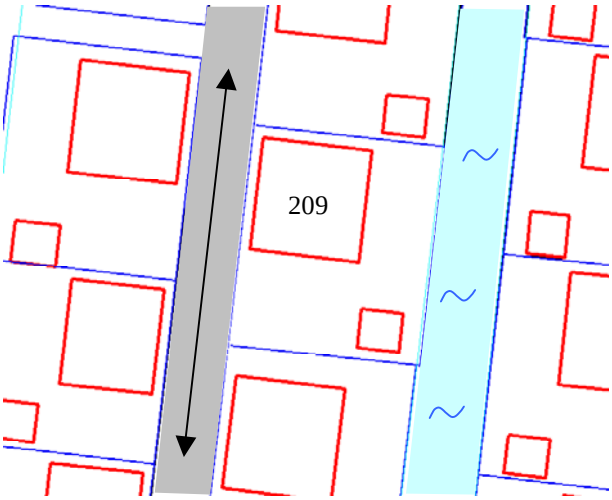
4.2.3 Op micro niveau (kavel)

Het lijkt erop dat bij de planontwikkeling van "De Spranckelaar" de consument centraal gestaan heeft. De minimale maatvoering en inrichting van de ruimte tussen de kavels wekt de indruk dat deze benaderd is als restruimte die enkel dient om de woningen te kunnen bereiken.
Een en ander werkt ook op kavelniveau door. In vergelijking met een reguliere woonwijk zijn de percelen relatief ondiep en vierkant van vorm. De woningen staan hierdoor min of meer middenop het perceel en de buitenruimte (achtertuin) is niet alleen aan de achterzijde maar

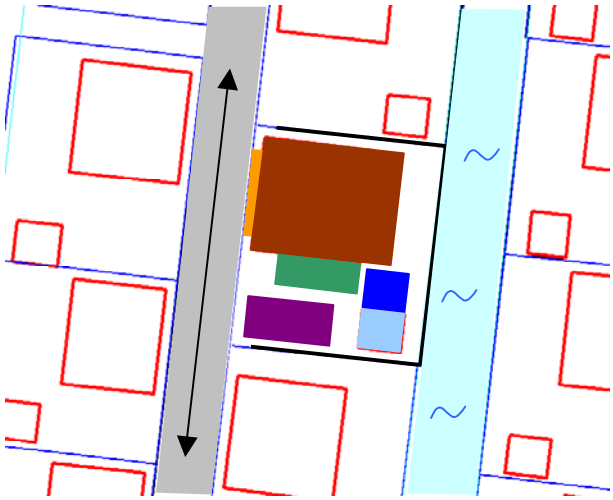
vaak ook (deels) aan de zijkant gesitueerd. Zeker voor wat betreft het westelijke deel van het park levert dit in veel gevallen een onduidelijke scheiding tussen voor- en achtererf (publiek en privé) op. Voor het oostelijke deel geldt dit in iets mindere mate omdat de woningen hier vrijwel direct aan het pad staan. Tegelijkertijd roepen de houten chalets eerder een beeld op van camping met vaste staanplaatsen.
Voor beide delen geldt dat sprake is van een beperkte mate van privacy en een uitgekleed woningtype. In beginsel is aan de mensen zelf om te kiezen hier al dan geen genoegen mee te nemen. Indien het park beschouwd wordt als reguliere woonwijk, betekent dit dat vanuit het gemeentelijk beleid de erfbebouwingsregeling voor homogene woonwijken van toepassing zou moeten zijn en als zodanig opgenomen zou moeten worden in een nieuw bestemmingsplan, net zo goed als dit voor andere homogene woongebieden zal gebeuren. Daarnaast kan in dat geval ook een beroep gedaan worden op de landelijke regelgeving met betrekking tot vergunningsvrij bouwen. Resultaat van dit alles is dat dermate veel bebouwing opgericht kan worden dat het perceel in ernstige mate versteend en van enige openheid geen sprake meer is (zie bijlage). Beschouwen van de Spranckelaer als reguliere woonwijk leidt er met andere woorden toe dat de woonkwaliteit, zowel op perceelsniveau als voor wat betreft de openbare ruimte, onder een aanvaardbaar basisniveau daalt.

Bijlage: Bebouwingsmogelijkheden op kavelniveau (voorbeeld kavelnr. 209)

Vlak	*(Mogelijke) bebouwing*	*Afmetingen*	*Oppervlakte*
	Hoofdbebouwingsvlak	10 x 12 m.	120 m²
	Vergunningsvrije aanbouw	2,5 x 7,5 m.	18,75 m²
	(Bestaande) berging	3,5 x 4 m.	14 m²
	Uitbreiding (o.b.v. erfbebouwingsrecht)	5 x 4 m.	20 m²
	Carport/bijgebouw (vergunningsvrij)	3 x 6 m.	18 m²
	Erfafscheiding	Hoogte max. 2,5 m.	n.v.t.
	Erker (o.b.v. erfbebouwingsrecht)	6 x 1 m.	6 m²
	Totaal bebouwd		196,75 m²
	Kavel	16,5 x 19 m.	313,5 m²
	Bebouwingspercentage	62 %	



Bestaande situatie


Mogelijke situatie na uitbreidingen

4.3 Conclusie

Mede gelet op o.a. de recreatiemogelijkheden in het gebied, de regionale ligging van het recreatiepark in het landelijk gebied en het tegengaan van verstening van het buitengebied is omzetting van de recreatiebestemming in een woonbestemming ongewenst.
Tevens zal bij een woonbestemming recht bestaan op verharde wegen, straatverlichting, bushaltes, afvalverwijdering (kliko's), onderhoud van de openbare ruimte, het ruimen van sneeuw, verzorging (thuiszorg), sociale voorzieningen (uitkering, WVG) enzovoorts.
Ook is van belang dat de provincie Noord-Brabant informeel heeft aangegeven dat wordt vastgehouden aan het streekplan en dat niet wordt meegewerkt aan een bestemmingswijziging. Zowel het beleid van de gemeente als van de provincie is erop gericht om woningbouw (verstening) in het buitengebied tegen te gaan.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er genoeg redenen zijn om het onrechtmatig bewonen van de recreatiewoningen tegen te gaan.
De enige instrumenten die dan in het kader van het rijksbeleid overblijven zijn het werken met een persoonsgebonden gedoogbeschikking en handhaving.

4.4. Uitwerking voorwaarden persoonsgebonden gedoogbeschikking

4.4.1 Peildatum

Uit de rechtspraak blijkt dat de peildatum de dag is, waarop kan worden gezegd dat het gemeentebestuur voldoende bekendheid heeft gegeven aan het voornemen om te gaan handhaven. Hiervan kan sprake zijn wanneer het voornemen bekend is gemaakt en/ of per brief van het voornemen kennis is gedaan en het voornemen is uitgereikt aan de overtreders, makelaars, notarissen, etc.
Uit onderzoek is echter gebleken dat het rijksbeleid, dat 31 oktober 2003 als peildatum hanteert, nergens officieel is gepubliceerd. Het rijksbeleid is bekend gemaakt door alle gemeenten in Nederland een brief te sturen. Deze brief is gedateerd op 17 november 2003 en is door de gemeente Waalwijk op 18 november 2003 (bijna drie weken na de peildatum) ontvangen.
Vervolgens heeft de gemeente op 10 mei 2004 tijdens een informatieavond voor belanghebbenden het gemeentelijk conceptbeleid inhoudelijk uiteengezet. Op 10 mei 2004 is tevens het conceptbeleid aan alle gebruikers/ eigenaren van de recreatiewoningen gezonden. Vervolgens is op 13 mei 2004 het conceptbeleid in het huis-aan-huisblad de "Maasroute"gepubliceerd. Daarnaast is op 14 mei 2004 het conceptbeleid aan alle makelaars en notarissen in de gemeente Waalwijk gezonden.
Gelet op het voorgaande zal als peildatum 14 mei 2004 worden gehanteerd. Vanaf deze datum kon het voor een ieder immers duidelijk zijn dat handhavend opgetreden zou gaan worden tegen de onrechtmatige bewoning van de recreatiewoningen. De publicatie van 13 mei 2004 bevat een duidelijke waarschuwing voor degenen die nog zouden overgaan tot het onrechtmatig bewonen van een recreatiewoning. Dat sommige bewoners reeds voor de publicatie van 13 mei 2004 een recreatiewoning hebben aangekocht, maakt dit niet anders. De aankoop van een recreatiewoning als zodanig is immers niet verboden, zodat het doel van de aankoop pas duidelijk wordt bij het daadwerkelijk gaan gebruiken van de recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan.

4.4.2. Milieuwetgeving

Uit een akoestische beschouwing van het wegverkeerslawaai is gebleken dat de geluidsbelasting op 17 stenen recreatiewoningen en 16 houten recreatiewoningen op de naar

de weg gekeerde gevel meer dan 50 dB(A), maar minder dan 55 dB(A) bedraagt ten gevolge van het wegverkeer op de A59**.**
Normaliter kunnen Gedeputeerde Staten een hogere voorkeursgrenswaarde dan 50 dB(A) vaststellen met dien verstande dat de waarden in dit geval niet hoger mogen bedragen dan 55 dB(A). Tevens dient het treffen van maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting op de gevel van woningen tot 50 dB(A) onvoldoende doeltreffend te zijn, dan wel overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, landschappelijke of financiële aard. Ook moet de woning dan voldoen aan het binnenniveau van 35 dB(A).
Een hogere voorkeurgrenswaarde kan echter alleen worden vastgesteld in het kader van een verandering van de bestemming in een nieuw bestemmingsplan. Ten aanzien van de Spranckelaer kan dus geen hogere voorkeursgrenswaarde worden vastgesteld.

Een oplossing voor het terugbrengen van de geluidsbelasting op de gevels van de recreatiewoningen tot 50 dB(A) zou het plaatsen van kleine geluidsschermen vóór de betreffende recreatiewoningen kunnen zijn. Deze maatregel is echter onvoldoende doeltreffend en ook zou dit kunnen stuiten op landschappelijke, stedenbouwkundige of financiële bezwaren.

In principe is de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) een harde grens. Gelet op het voorgaande, zullen echter ook persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven aan de bewoners van een recreatiewoning waarbij de geluidsbelasting op de gevel meer dan 50 dB(A) is, doch waarvan het binnenniveau van de recreatiewoning gelijk of minder is dan 35 dB(A). De gezondheid van de bewoners komt dan niet in gevaar, omdat het geluidsniveau binnen in de recreatiewoning is gewaarborgd.

4.4.3. Bouwbesluit
Zoals gezegd wordt in de brief van VROM van 17 november 2004 (kenmerk M341) de voorwaarde dat de recreatiewoning aan het Bouwbesluit moet voldoen, om in aanmerking te kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking, enigszins versoepeld.

Het komt er kort gezegd op neer dat een persoonsgebonden gedoogbeschikking ook kan worden afgegeven ook al bestaat strijd met het Bouwbesluit voor bestaande woningen, mits geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners.
Voorop blijft staan dat gedogen in dergelijke concrete situaties altijd een verantwoordelijkheid van de gemeente is en blijft en dat hiertoe alleen besloten kan worden na een zorgvuldige afweging op basis van een samenhangende beoordeling van de veiligheidsaspecten op het punt van de staat van het bouwwerk en de specifieke bewoningssituatie.

4.4.4. Conclusie
Degene(n), die vóór 14 mei 2004 een recreatiewoning al bewoonde(n), kan in aanmerking komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.
Hieraan zijn de volgende voorwaarden verbonden, namelijk:

- de beschikking is persoonsgebonden;
- object gerelateerd;
- niet overdraagbaar;
- vervalt bij verhuizing of overlijden bewoner(s);

- het object moet (gaan)voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een bestaande woning stelt dan wel geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners;
- het bewonen van het object mag niet strijdig zijn met de milieuwetgeving in die zin dat ook persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven aan de bewoners van een recreatiewoning waarbij de geluidsbelasting op de gevel meer dan 50 dB(A) is, doch waarvan het binnenniveau van de recreatiewoning gelijk of minder is dan 35 dB(A);
- **geen** persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven aan kinderen die bij hun ouders/ verzorgers in de recreatiewoning wonen, ook al woonden zij in de recreatiewoning vóór de gestelde peildatum. Kinderen komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking om te voorkomen dat een volgende generatie ook nog in de recreatiewoningen kan blijven wonen. Hierdoor zullen de recreatiewoningen eerder conform het bestemmingsplan gebruikt gaan worden. Zolang de persoonsgebonden gedoogbeschikking van de ouders/ verzorgers echter geldend is, zal niet handhavend worden opgetreden jegens kinderen van die ouders/ verzorgers.
- iemand zal in de GBA ingeschreven moeten staan dan wel zich in moet schrijven alvorens de persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt afgegeven.

Object gerelateerd houdt tevens in dat bij eventuele herbouw c.q nieuwbouw van het betreffende object op hetzelfde perceel de gedoogbeschikking niet vervalt. Iemand kan echter niet met behoud van de gedoogbeschikking verhuizen naar een andere recreatiewoning op het park.

Voorts is nog een nadere aanvulling aan het gedoogbeleid gegeven om te voorkomen dat ingegrepen wordt in het privé leven van degenen die een persoonsgebonden beschikking hebben gekregen. Indien iemand beschikt over een persoonsgebonden gedoogbeschikking en wil gaan samenwonen/ trouwen met een partner na de gestelde peildatum zal niet handhavend worden opgetreden jegens de “nieuwe” partner/ echtgenoot wegens bewoning van de betreffende recreatiewoning. Deze “nieuwe” partner/ echtgenoot komt echter nooit in aanmerking voor persoonsgebonden gedoogbeschikking.
Zolang de persoonsgebonden gedoogbeschikking van de partner geldend is, zal niet handhavend worden opgetreden jegens de “nieuwe” partner die geen gedoogbeschikking heeft gekregen.

Degenen die na 13 mei 2004 een recreatiewoning onrechtmatig zijn gaan bewonen komen derhalve niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. De persoonsgebonden gedoogbeschikkingen gelden alleen voor degenen die vóór 14 mei 2004 de recreatiewoning bewoonden indien aan alle bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan. Anders zou de gedoogstatus tot in het oneindige en oncontroleerbaar door kunnen werken.

Ten aanzien van alle gevallen die niet in aanmerking komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking zal actief handhavend worden opgetreden.
Ook indien de persoonsgebonden beschikking is geëxpireerd zal, indien nodig, actief handhavend worden opgetreden.

5. Handhavinginstrumenten

5.1 Uitgangspunten

Onder handhaving wordt verstaan het door controle en het toepassen van administratiefrechtelijke -, strafrechtelijke - of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende regels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.

Burgers en bedrijven zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van regelgeving en voorschriften en voor de gevolgen van overtredingen. De overheid, dus ook de gemeente Waalwijk, is op haar beurt verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening zodat burgers weten wat op dit gebied van hen wordt verwacht.
Naast de verantwoordelijkheid voor goede communicatie is de gemeente ook verantwoordelijk voor controle op de naleving van wet - en regelgeving waarvoor zij het bevoegd gezag is. De gemeentelijke mogelijkheden tot handhaving zijn echter niet onbeperkt. Zij worden onder meer begrensd door capaciteit, beperkingen in het beschikbare instrumentarium, rechtsbeginselen en niet te vergeten de rechtsbescherming.

Het beëindigen en ongedaan maken van overtredingen is vaak moeilijk, tijdrovend en duur. Het bevorderen van een goed naleefgedrag en het voorkomen van overtredingen hebben daarom prioriteit. Een absolute randvoorwaarde hiervoor is dat de gemeente Waalwijk geloofwaardig naar burgers en bedrijven overkomt. Geloofwaardigheid wordt onder meer verkregen door een consequente en consistente aanpak van overtredingen en door deze aanpak ook effectief te communiceren.

5.2 Handhavingsbevoegdheid

De Gemeentewet geeft in artikel 125 het college van Waalwijk de algemene bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang ter uitvoering van wet - en regelgeving.
Handhaving is een bevoegdheid, tenzij de bijzondere wet anders aangeeft.
Dit betekent dat het college ook kan afzien van handhaving. Volgens de rechter geldt er voor gemeenten een plicht tot handhaven, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.

5.3 Beleidsinstrumenten

5.3.1 Het bestemmingsplan

Het juridische instrument voor optreden tegen bewoning van recreatiewoningen is het bestemmingsplan. Het recreatiepark valt binnen de (verblijfs)recreatieve bestemming. Ten aanzien van de gronden en bouwwerken is in de voorschriften van het bestemmingsplan recreatieproject “De Dellen” bepaald dat zij slechts mogen worden gebruikt voor de aangegeven doeleinden binnen de desbetreffende bestemming. Bewoning van een recreatiewoning kan dan ook expliciet als strijdig gebruik worden aangemerkt.

Bewoning van recreatiewoningen op het recreatiepark ‘De Spranckelaer’ is op grond van het geldende bestemmingsplan recreatieproject ” De Dellen “ verboden. De recreatiewoning moet volgens het bestemmingsplan immers ter beschikking worden gesteld ten behoeve van recreatieve doeleinden aan steeds wisselende personen of groepen van personen voor een bepaalde duur en tegen een bepaalde vergoeding. Dit houdt onder andere in dat iemand ergens anders moet wonen.

In het bestemmingsplan ‘recreatieproject De Dellen’ is in het hoofdstuk ‘Voorschriften’ het volgende opgenomen:
1- Inleidende Voorschriften
Artikel 1- begripsomschrijvingen
m- recreatiewoning:
“ een gebouw, dat dient als verblijf voor recreanten die hun hoofdverblijf elders hebben ”

Bij de herziening van het bestemmingsplan, zijn de voorschriften, voor zover hier van toepassing, als volgt gewijzigd:
m- recreatiewoning:
“ woning die ter beschikking wordt gesteld voor recreatieve doeleinden aan steeds wisselende personen of groepen van personen voor een bepaalde duur en tegen een bepaalde vergoeding”.

2- Bestemmingsvoorschriften
Artikel 3 – recreatieve doeleinden
Doeleindenomschrijving
1. de gronden op de bestemmingsplankaart aangewezen voor recreatieve doeleinden “ R(v)”, zijn bestemd voor verblijfsrecreatie
Inrichting
2. op de gronden zijn toegelaten:
   m. recreatiewoningen
Gebruiksregels
11. Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken, zoals bedoeld in artikel 7 wordt mede gerekend het gebruik:
   b. als woning, anders dan als recreatiewoning

3- Algemene Voorschriften
Artikel 7 - Algemene gebruiksbepalingen
1. Het is verboden de in het plan begrepen gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan deze gronden gegeven bestemming.
2. Burgemeester en wethouders verlenen vrijstelling van het bepaalde in lid 1, indien strikte toepassing zou leiden tot een niet, door dringende redenen, te rechtvaardigen beperking van het meest doelmatige gebruik.

5.3.2 Woningwet en bouwvergunning

Voor het uitbreiden van of het bouwen van een bijgebouw bij een recreatiewoning is een bouwvergunning vereist. De vergunning zal, behoudens vrijstaande bijgebouwen van maximaal 10 m2 ten behoeve van de op hetzelfde perceel aanwezige recreatiewoning, in principe worden geweigerd omdat deze activiteiten in strijd zijn met het bestemmingsplan en niet worden gelegaliseerd. Ook mogen deze bouwwerken niet vergunningvrij worden uitgevoerd. Er dient dan ook handhavend te worden opgetreden tegen illegaal gerealiseerde bouwwerken. Ten aanzien van vrijstaande bijgebouwen van maximaal 10 m2 ten behoeve van de op hetzelfde perceel aanwezige recreatiewoning zal mogelijk, indien aan overige wet- en regelgeving wordt voldaan, middels een vrijstelling een bouwvergunning kunnen worden verleend.

5.3.3 Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)

In de GBA worden personen opgenomen die, naar eigen opgave, in de gemeente hun hoofdverblijf hebben. Doel van de GBA is om alle in Nederland woonachtige personen op eenduidige wijze te registreren. In de GBA ingeschreven personen kunnen, indien zij ook aan de overige voorwaarden daarvoor voldoen, een beroep doen op allerlei gemeentelijke voorzieningen.
Bewoners van recreatiewoningen kunnen niet worden geweigerd om zich in te schrijven in de GBA, omdat de wet GBA een verplichting tot inschrijving kent bij verblijf in Nederland. Iemand kan echter in slechts één gemeente zijn ingeschreven. Inschrijving in de GBA kan alleen achterwege blijven indien de persoon niet voldoet aan de vereisten voor inschrijving. Het feit dat de recreatiewoning binnen een verblijfsrecreatieve bestemming ligt is derhalve geen gegronde reden om de inschrijving te weigeren, maar daar mag degene die wordt ingeschreven geenszins de conclusie aan verbinden dat men er dan ook mag wonen.

5.3.4 Controle-instrumenten

Om voldoende aanwijzingen te vinden of iemand een recreatiewoning bewoont, zullen vaak verschillende instrumenten in combinatie moeten worden gebruikt. Instrumenten die in dit kader kunnen worden aangewend zijn:
1. controle van registratiesystemen;
2. controle van het opgegeven adres;
3. meldingen van burgers;
4. waarnemingen ter plaatse;
5. verklaringen van betrokkenen;

Ad 1. Verificatie van registratiesystemen is van belang omdat het adres waarop iemand in een verificatiesysteem staat ingeschreven, een belangrijke aanwijzing is voor iemands feitelijke woonadres. Een van de manieren om er achter te komen of van deze situatie sprake is, is vergelijking van gegevens in verschillende registratiesystemen op mogelijke inconsistenties. Gemeenten mogen echter niet zonder meer van allerlei registratiesystemen en persoongegevens gebruikmaken om er achter te komen waar iemand feitelijk woont. De Wet Bescherming Persoonsgegevens stelt hier duidelijke voorwaarden en grenzen aan. De registratie is reeds bij het College Bescherming Persoonsgegevens aangemeld.

Ad 2. Wanneer bewoners van recreatiewoningen niet in de GBA van de gemeente staan ingeschreven, zal informatie over de situatie op het adres waar deze wel staan ingeschreven, doorgaans goede aanwijzingen geven over hun feitelijke woonsituatie.

Ad 3. Al dan niet anonieme tips van burgers over gevallen van bewoning kunnen belangrijke aanwijzingen voor de gemeente opleveren. Overigens dient te worden opgemerkt dat de toegevoegde waarde van deze informatie gering is, omdat een dergelijk instrument moet worden bezien in samenhang met andere vormen van bewijslast.

Ad 4. Waarnemingen ter plaatse kunnen de eerste aanwijzingen opleveren dat een recreatiewoning wordt bewoond. Bovendien kunnen de resultaten van een dergelijke controle ook aanvullend bewijsmateriaal opleveren indien reeds vermoedens bestaan van bewoning.

Ad 5. Naast de gegevensverzameling door de gemeente, kunnen ook verklaringen van betrokkenen aanwijzingen voor bewoning opleveren. In de praktijk blijken veel mensen, geconfronteerd met het vermoeden van de gemeente dat zij een recreatiewoning bewonen, toe te geven dat dit ook daadwerkelijk het geval is. Daarnaast kan aan de bewoners een

vragenlijst worden overhandigd met het verzoek deze binnen een bepaalde tijd in te vullen. Ook kan in zo'n geval de bewijslast worden omgekeerd, in die zin dat betrokkene moet aantonen waar hij of zij dan wel feitelijk woont.

Opgemerkt dient te worden dat deze lijst niet uitputtend is. Gezien de complexiteit van het probleem moeten alle mogelijke gegevens worden aangewend voor de bewijsvoering. Het accent ligt daarbij met name op het periodiek actief op het recreatiepark controleren van de situatie.

5.4. Onrechtmatige bewoning door arbeidsmigranten

5.4.1 Inleiding en probleemstelling

De laatste jaren is er in Nederland sprake van een groeiende instroom van arbeidsmigranten. De huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieterreinen leidt tot de situatie dat de recreatieve functie (verder) wordt aangetast. Daarom wordt de huisvesting van deze arbeidsmigranten op recreatieterreinen veelal als ongewenst beschouwd. Ook de gemeente Waalwijk wenst de huisvesting van arbeidsmigranten op het recreatiepark De Spranckelaer tegen te gaan. In dat kader wordt hier verduidelijkt in hoeverre op basis van het bestemmingsplan handhavend kan worden opgetreden tegen huisvesting van arbeidsmigranten. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de handhavingsinstrumenten om huisvesting van arbeidsmigranten tegen te gaan.

5.4.2 Juridische status van bewoning door arbeidsmigranten

De (tijdelijke) bewoning door arbeidsmigranten op een terrein dat is bestemd voor (verblijfs)recreatieve doeleinden is in strijd is met het geldende bestemmingsplan.

Zoals reeds aangegeven, heeft het recreatiepark De Spranckelaer ingevolge het vigerende bestemmingsplan Recreatieproject "De Dellen" de bestemming recreatieve doeleinden. Op grond van deze bestemming zijn deze gronden bestemd voor 'verblijfsrecreatie.' Ingevolge artikel 7 van de voorschriften van het bestemmingsplan is het verboden de in het plan begrepen gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan deze gronden gegeven bestemming.
De bewoning door arbeidsmigranten is in strijd met het bestemmingsplan, omdat de recreatiewoning in dat geval niet wordt gebruikt voor recreatieve doeleinden.

Daarnaast blijkt uit de beschikbare rechtspraak [1] dat het (tijdelijk) bewonen door arbeidsmigranten van recreatiewoningen (of kampeerplaatsen met daarop geplaatste kampeermiddelen) niet te beschouwen is als recreatief gebruik. Daarmee is het gebruik van recreatiewoningen voor de bewoning door arbeidsmigranten in strijd met de voorschriften van het bestemmingsplan.

De Afdeling bestuursrechtspraak stelt hierover in een uitspraak van 28 mei 2003: '*Het bestemmingsplan bevat geen voorschrift over de betekenis van de term kamperen. Nu in de toelichting bij het bestemmingsplan echter staat dat op enkele plaatsen van het waterwingebied een recreatieve bestemming (zweefvliegveld, kampeerterrein) is gelegd en dat kampeerterreinen ten dienste staan van meerdaagse verblijfsrecreatie, moet geoordeeld*

[1] LJN: AF9237, Raad van State , 200206032/1 en RECHTBANK ZUTPHEN,Sector Bestuursrecht Reg.nr.: 06/1696

worden dat het college zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bestemming kampeerterrein ziet op recreatief gebruik. Anders dan appellante stelt, houdt de plantoelichting op dit punt geen nadere normering, dan wel een inperking van de betreffende bestemming en bijbehorende planvoorschriften in, maar uitsluitend de uitleg van wat de planwetgever bij de aanwijzing van gronden als kampeerterrein voor ogen had.'

In een uitspraak van 6 oktober 2006 overweegt de Voorzieningenrechter van de Rechtbank te Zutphen: *'Naar voorlopig oordeel kan verweerder worden gevolgd in zijn standpunt dat het hiervoor omschreven voorgenomen gebruik niet is aan te merken als permanente bewoning in de zin van de planvoorschriften en om die reden niet met artikel 10, vierde lid, onder a, van de planvoorschriften in strijd is te achten. Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de planvoorschriften is het echter evenzeer verboden gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de grond gegeven bestemming. Naar voorlopig oordeel is niet alleen uit de bestemmingsomschrijving "Verblijfsrecreatieve doeleinden' als zodanig, maar ook uit de in artikel 10, tweede lid, van de planvoorschriften neergelegde bestemmingsgerichte beschrijving in hoofdlijnen af te leiden dat de planwetgever niet heeft beoogd om ook vormen van niet-permanente bewoning voor andere dan recreatieve doeleinden (in het normale spraakgebruik: ontspanning, vrije tijdsbesteding) toe te staan.*

Uit de gedingstukken en het verhandelde ter zitting leidt de voorzieningenrechter af dat de buitenlandse werknemers in de recreatiewoningen zullen verblijven uitsluitend of hoofdzakelijk om hen in staat te stellen betaalde werkzaamheden in Nederland te verrichten, derhalve voor een ander dan recreatief doel. Naar voorlopig oordeel is het hiervoor omschreven voorgenomen gebruik dan ook in strijd met de ter plaatse geldende bestemming 'Verblijfsrecreatieve doeleinden'.

Uit de jurisprudentie en de voorschriften van het bestemmingsplan blijkt dan ook dat de gemeente handhavend kan optreden tegen de onrechtmatige (tijdelijke) bewoning van de recreatiewoningen door arbeidsmigranten, ook al zouden de betreffende arbeidsmigranten over een hoofdverblijf (bijvoorbeeld in het buitenland) elders beschikken.

5.5 Aanpak van nieuwe gevallen

Om in de toekomst nieuwe gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen eenvoudig te controleren wordt onderzocht of het bijvoorbeeld mogelijk is om het bijhouden van een nachtregister af te dwingen. Tevens wordt onderzocht of een exploitatievergunning verplicht kan worden gesteld. Daarnaast wordt aan degene die zich inschrijft in de GBA direct een brief door de afdeling Milieu- en bouwzaken gezonden met informatie over de beperkingen en de mogelijkheden van het gebruik van de betreffende recreatiewoning.

6. Bestuurlijke handhaving

6.1 Inleiding

De gemeente heeft preventieve en repressieve instrumenten om de handhaving van de regels af te dwingen. Onder preventieve handhaving wordt verstaan het voorkomen van overtredingen door het gebruik van middelen ter naleving van regelgeving. Preventieve handhaving geschiedt over het algemeen in de vorm van toezicht en informatieverschaffing. Repressieve handhaving houdt het door bestuurlijk optreden ongedaan maken van de overtreding of het opheffen van de strijdige situatie in nadat de overtreding is begaan c.q. geconstateerd. Het voorkomen van overtredingen dient bij het uitoefenen van de bestuurlijke handhavingbevoegdheid voorop te staan.

6.2. Preventieve handhaving

6.2.1 Het houden van gedegen toezicht

Met toezicht wordt bedoeld: " het uitoefenen van de bevoegdheid om te controleren of men zich aan de gestelde regels houdt". Ambtenaren die met toezicht zijn belast, moeten hiertoe door het bevoegd gezag bij of krachtens een hogere wettelijke regeling zijn aangewezen. Indien toezichthoudende ambtenaren zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), kunnen zij ook zijn belast met de strafrechtelijke opsporing van (bepaalde strafbare) feiten.
Toezichthoudende ambtenaren beschikken op grond van de Algemene wet bestuursrecht over verschillende bevoegdheden. Dit zijn o.a.: het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in gegevens, onderzoeken, opnemen of bemonstering en het onderzoeken van vervoermiddelen. Deze bevoegdheden mogen worden uitgeoefend voor zover dit voor de taakvervulling redelijkerwijs nodig is. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is een ieder verplicht alle medewerking te verlenen bij het uitoefenen van toezicht.

6.2.2 Communicatie en voorlichting

Een van de instrumenten die kan worden ingezet om het onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen terug te dringen dan wel te ontmoedigen, is structurele voorlichting over het gemeentelijk handhavingsbeleid. Daarvoor kunnen middelen als informatiebijeenkomsten, artikelen in lokale en regionale bladen, informatiefolders en het geven van informatie aan personen die zich in het GBA laten inschrijven op het adres van een recreatiewoning, in de vorm van een begeleidende brief, worden ingezet. Communicatie is een van de belangrijkste en ook relatief goedkoopste instrumenten om een goed naleefgedrag te bewerkstelligen. Doelgroepen moeten daarom via heldere communicatie worden geïnformeerd over het naleefgedrag dat de overheid van hen verwacht. Communicatie versterkt ook de uitwerking van handhavingacties. Als deze zichtbaar worden gemaakt, heeft een uitgevoerde controle niet alleen een positieve invloed op het naleefgedrag van de gecontroleerde, maar ook dat van degenen die (nog) niet zijn gecontroleerd. Geloofwaardigheid is hierbij echter zeer belangrijk. De gemeente moet ook doen wat zij communiceert. Gebeurt dit niet dan gaat de effectversterkende werking snel verloren.

6.2.3. Communicatiemiddelen

Om de doelstelling te bereiken, kunnen de volgende middelen worden ingezet, afhankelijk van de fase van de informatievoorziening:
De Maasroute: In dit huis-aan-huisblad zal het handhavingsbeleid bekend worden gemaakt. De vereniging van huiseigenaren Spranckelaer, de exploitant van het park, de indieners van de

zienswijzen en de eigenaren/ gebruikers van de recreatiewoningen krijgen rechtstreeks een afschrift van het beleid toegestuurd.
Persbericht in lokale media: Wanneer er specifieke acties zijn of er actueel nieuws is, kan een persbericht worden uitgestuurd naar de lokale media.
Website: Op de website van de gemeente Waalwijk wordt een voorlichtingspagina geplaatst. Ook zal het beleid op deze site worden gepubliceerd.
Wijkteam: Het aanspreekpunt van het wijkteam Sprang-Capelle/ Waspik zal worden geïnformeerd over het beleid.
De GBA: Bij inschrijving in de GBA wordt begeleidende informatie aan de inschrijver over de (on)mogelijkheden van de betreffende recreatiebestemming door de afdeling MBZ verstrekt.
Brieven: Indien de procedure wordt opgestart die kan leiden tot een handhavingsbesluit zullen betrokkenen in briefvorm worden ingelicht. In de handhavingsprocedure bestaat tevens de mogelijkheid om schriftelijk dan wel mondeling zienswijzen in te dienen. Een persoonlijk gesprek met de verantwoordelijke wethouder is dan op verzoek mogelijk.
Hand-out: In een hand-out wordt uiteengezet wat het handhavingsbeleid is van de gemeente en wat dat voor bedrijven, burgers en instanties betekent.
Intermediairs: Professionele intermediairs bij onroerende zaaktransacties (makelaars, notarissen) zijn verzocht om de aspirant-koper nadrukkelijk en schriftelijk te wijzen op de (on)mogelijkheden van de betreffende recreatiebestemming.

6.3 Repressieve handhaving

6.3.1 De aanschrijving

De zogenaamde “aanschrijving” vormt het belangrijkste instrument voor de gemeente om de regels op bestuursrechtelijke wijze te kunnen handhaven. De term “aanschrijving” staat voor een procedure die start bij constatering van een overtreding en die, zonodig, eindigt bij het verbeuren en innen van een last onder dwangsom of het uitvoeren van bestuursdwang. De bevoegdheid van de gemeente om over te gaan tot aanschrijving wordt ontleend aan artikel 125 van de Gemeentewet juncto artikel 5:21 en 5: 32 van de Algemene wet bestuursrecht.

De aanschrijving is een besluit van het college waarin de overtreder of de persoon die de overtreding daadwerkelijk ongedaan kan maken wordt medegedeeld dat de overtreding binnen de in de aanschrijving gestelde termijn (de begunstigingstermijn) ongedaan moet worden gemaakt. Tevens wordt medegedeeld dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang wordt toegepast als de overtreding niet ongedaan wordt gemaakt. De aanschrijving dient aan een aantal wettelijke vereisten te voldoen.

Hieronder wordt nader ingegaan op de bestuursrechtelijke instrumenten bestuursdwang en dwangsom.

6.3.2 Bestuursdwang

Het begrip bestuursdwang (artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht)
De gemeentelijke bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is in de Gemeentewet opgenomen en wordt nader geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Onder bestuursdwang wordt verstaan:
“het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten”.

Het gaat bij bestuursdwang dus om handhaving door *feitelijk* handelen door de gemeente indien de overtreding door een persoon of een rechtspersoon niet binnen een bepaalde termijn ongedaan is gemaakt. Het toepassen van bestuursdwang is derhalve een ingrijpend middel omdat de gemeente namelijk zelf over gaat tot daadwerkelijk feitelijk handelen.
Een besluit tot bestuursdwang dient een zogenaamde *begunstigingstermijn* te bevatten waarbinnen de adressant zodanige maatregelen kan treffen dat daadwerkelijke toepassing van bestuursdwang niet nodig is. De gemeente moet in het besluit tot bestuursdwang de voorgenomen maatregelen voldoende nauwkeurig beschrijven, zodat de overtreder duidelijkheid heeft over de activiteiten die hij moet verrichten om bestuursdwang te voorkomen.
De gemeente kan de kosten van bestuursdwang verhalen op een overtreder of een gerechtigde, tenzij deze redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening behoren te komen.

Bewoning door arbeidsmigranten
Het toepassen van bestuursdwang is in deze situatie de meest geëigende manier om tot een beëindiging van de overtreding te komen. Het bestemmingsplan 'Recreatieproject De Dellen' kent namelijk alleen de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen aan de overtreder, zijnde de arbeidsmigrant. De onrechtmatige bewoning van arbeidsmigranten volgt elkaar in de regel snel op. Voordat bewijs is verzameld, de handhavingsprocedure is gestart en een definitieve last onder dwangsom opgelegd kan worden, is de kans groot dat de arbeidsmigrant is vertrokken en een andere arbeidsmigrant woonachtig is in de betreffende recreatiewoning.

Daarom kiest de gemeente Waalwijk voor het toepassen van bestuursdwang in gevallen van onrechtmatige bewoning door arbeidsmigranten. Op deze manier kunnen naast de arbeidsmigranten tevens de eigenaar en/ of de verhuurder van de recreatiewoning worden aangeschreven om een einde te maken aan de overtreding. Daardoor wordt de kans om met succes het onrechtmatige gebruik te handhaven groter aangezien de eigenaar en/of de verhuurder op de lange termijn een meer stabiele partij is om te handhaven dan de arbeidmigranten die vaak korte tijd ter plaatse verblijven. Bovendien zal naar alle verwachtingen van het toepassen van bestuursdwang ook een preventieve werking uitgaan richting de eigenaren en/of de verhuurders en anderszins de organisaties die hen in strijd met het bestemmingsplan huisvesten of hierin bemiddelen.

Overige gevallen van bewoning
Nu het belang van de door de overtreding geschonden voorschriften zich daar niet tegen verzet en het toepassen van bestuursdwang in dit stadium wordt beoordeeld als een onevenredig zwaar middel, kiest de gemeente Waalwijk voor het opleggen van een last onder dwangsom ten aanzien van de bewoning van de recreatiewoningen in alle overige gevallen.

6.3.3 Last onder dwangsom

Het begrip last onder dwangsom (artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht)
Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan ook een last onder dwangsom opleggen. Een dwangsombevoegdheid houdt in dat aan een overtreder een verplichting (last) kan worden opgelegd om binnen een bepaalde termijn (begunstigingstermijn) iets te doen of na te laten, op straffe van het verbeuren van een dwangsom. De last strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding, dan wel een herhaling van de overtreding, te voorkomen.

De last onder dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens, per tijdseenheid of per overtreding. Indien niet voor een bedrag ineens wordt gekozen, dient tevens een maximum te

worden bepaald. Het bedrag dient in redelijke verhouding te staan met de ernst van de overtreding en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. De hoogte van de dwangsom moet een prikkel zijn voor de overtreder om de overtreding(en) te staken. Voldoet de overtreder niet aan de opgelegde last en is het maximum bedrag verbeurd, dan kan de gemeente wederom een (nog hogere) dwangsom opleggen of overgaan tot toepassing van bestuursdwang.

6.3.4 Soorten dwangsom

De wet kent drie varianten van de dwangsom, te weten:
- een bedrag ineens;
- een bedrag per overtreding van de last;
- een bedrag per tijdseenheid waarbinnen de last niet is uitgevoerd.

1. Een dwangsom met een bedrag ineens heeft het voordeel dat er een afschrikkende werking van de hoogte van het bedrag dat wordt verbeurd uitgaat. Daar staat echter tegenover dat precies op de dag moet worden geconstateerd en gecontroleerd of de onrechtmatige bewoning is beëindigd, hetgeen moeilijk zal zijn.

2. Volgens de rechtspraak moet in gevallen waarin de overtreder constant in overtreding is, een dwangsom per tijdseenheid worden opgelegd. Een dwangsom met een bedrag per overtreding van de last komt derhalve in casu niet in aanmerking.

3. Een bedrag per tijdseenheid heeft het voordeel dat na het verstrijken van de termijn niet meteen het gehele bedrag wordt verbeurd, waardoor de overtreder gedurende langere tijd wordt gevolgd en een stimulans krijgt om de overtreding ongedaan te maken.

Gelet op het voorgaande zal een dwangsom met een bedrag per tijdseenheid worden opgelegd.

6.3.5 Hoogte van de dwangsom

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.
Van de hoogte van de dwangsom moet voldoende stimulans uitgaan om de overtreding ongedaan te maken. Als een dwangsombeschikking het ongedaan maken van meerdere overtredingen betreft, wordt per overtreding een dwangsom opgelegd en wordt de hoogte dan ook per overtreding bepaald. Dit komt de rechtszekerheid ten goede en sluit aan bij gerechtelijke uitspraken in dergelijke zaken.

6.3.6 Verbeuren van de dwangsom

Een dwangsom wordt automatisch verbeurd wanneer na het passeren van de begunstigingstermijn de overtreding niet ongedaan is gemaakt, dan wel een overtreding opnieuw wordt begaan.
Het college kan bij dwangbevel het verschuldigde bedrag, eventueel verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen. Dat moet dan wel gebeuren binnen zes maanden na de datum van het verbeuren van de dwangsom, omdat de invorderingsbevoegdheid anders verjaart. Deze procedure is geheel geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

7. Aanpak strijdige situaties

7.1 Inventarisatie

Het recreatiepark “De Spranckelaer” bestaat in totaal uit 200 recreatiewoningen, onderverdeeld in 128 houten recreatiewoningen (inclusief de “stacaravans”) en 72 stenen recreatiewoningen. Uit de ingediende zienswijzen is gebleken dat op het recreatiepark “De Spranckelaer” vermoedelijk ongeveer 90 % van de recreatiewoningen onrechtmatig wordt bewoond.

Bouwbesluit

Uit onderzoek is gebleken dat de houten recreatiewoningen thans niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor bestaande woningen (daglichttoetreding en 20 minuten brandwerendheid). Indien uit nader onderzoek blijkt dat hierdoor een onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners, zullen deze bewoners, indien mogelijk, in de gelegenheid worden gesteld om middels het treffen van maatregelen/ voorzieningen alsnog aan de voorwaarden te gaan voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.
De stenen recreatiewoningen voldoen wel aan het Bouwbesluit voor bestaande woningen.

Ten aanzien van de “stacaravans” kan nog niet worden getoetst of wordt voldaan aan het Bouwbesluit voor bestaande woningen dan wel of een onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners.
De gemeente beschikt niet over de technische informatie van deze recreatiewoningen. De “stacaravans” zijn immers aanwezig zonder de vereiste bouwvergunningen. De eigenaren van deze recreatiewoningen zullen worden aangeschreven om een conceptaanvraag om een bouwvergunning voor een recreatiewoning in te dienen. Deze conceptaanvraag zal worden getoetst aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving om te beoordelen of de vergunning alsnog kan worden verleend. Ook kan middels de informatie uit de conceptaanvraag worden beoordeeld of sprake is van strijd met het Bouwbesluit voor bestaande woningen. Indien strijd bestaat met het Bouwbesluit voor bestaande woningen, maar uit onderzoek ter plaatse blijkt dat geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners en gebruikers van deze recreatiewoningen, kan men alsnog in aanmerking komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Milieuwetgeving

Uit een akoestische beschouwing is gebleken dat de geluidsbelasting bij 17 stenen recreatiewoningen en 16 houten recreatiewoningen op de naar de weg gekeerde gevel meer dan 50 dB(A) bedraagt ten gevolge van het wegverkeer op de A59**.** De “stacaravans” voldoen aan de milieuwetgeving.
Tevens is uit een akoestische beschouwing gebleken dat de binnenniveaus van de 17 stenen recreatiewoningen en 7 houten recreatiewoningen wel zijn gewaarborgd. Voor deze bewoners is de milieuwetgeving dus geen belemmering meer om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

De binnenniveaus van negen houten recreatiewoningen kunnen echter ook niet aan het binnenniveau van 35 dB(A) of minder voldoen. De bewoners van deze recreatiewoningen zullen, indien de geluidsbelasting op de gevels van de recreatiewoningen niet tot 50 dB(A) kunnen worden terug gebracht dan wel niet of niet kan worden voldaan aan een binnenniveau

van 35 dB(A) of minder, niet in aanmerking kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. De te treffen maatregelen om de geluidsbelasting op de gevels van de recreatiewoningen tot 50 dB(A) terug te brengen moeten voldoende doeltreffend zijn en niet stuiten op landschappelijke, stedebouwkundige of financiële bezwaren.

Peildatum
Tevens is gebleken dat een aantal mensen zich na 13 mei 2004 in de GBA hebben ingeschreven. Indien niet onomstotelijk kan worden aangetoond dat de recreatiewoning reeds vóór 14 mei 2004 werd bewoond, zullen ook deze bewoners niet in aanmerking kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.
Ook zal iemand in de GBA ingeschreven moeten staan dan wel zich in moeten schrijven alvorens de persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt afgegeven.

Kinderen
Er zal geen persoonsgebonden beschikking worden afgegeven aan kinderen die bij hun ouders/ verzorgers in de recreatiewoning wonen, ook al woonden zij in de recreatiewoning vóór de gestelde peildatum. Zolang de persoonsgebonden gedoogbeschikking van de ouders/ verzorgers geldend is, zal niet handhavend worden opgetreden jegens kinderen van die ouders/ verzorgers.

"*Nieuwe" echtgenoot/ partner*
Er zal geen persoonsgebonden gedoogbeschikking worden afgegeven aan een "nieuwe" partner/ echtgenoot die na de gestelde peildatum de recreatiewoning gaat bewonen. Zolang de persoonsgebonden gedoogbeschikking van de partner geldend is, zal niet handhavend worden opgetreden jegens de "nieuwe" partner die geen gedoogbeschikking heeft gekregen.

7.2 Planologisch overgangsrecht

Het kan voorkomen dat het wonen een verworven recht op grond van het overgangsrecht van het bestemmingsplan is. Wanneer het gemeentebestuur het strijdig gebruik niet voor het van kracht worden van het bestemmingsplan heeft gewraakt, kan tegen de strijdige situatie niet meer handhavend worden opgetreden. Het overgangsrecht is dan objectgericht geworden. Dat wil zeggen dat het recht berust op het perceel / pand en overgaat op de rechtsopvolgers. Deze situatie doet zich bij het bestemmingsplan recreatieproject "De Dellen" echter niet voor, omdat het bestemmingsplan eerder is vastgesteld dan met de bouw van de recreatiewoningen is begonnen.

7.3 Begunstigingstermijn

Bewoning door arbeidsmigranten
In het geval van onrechtmatige bewoning door arbeidsmigranten zal een zo kort mogelijke begunstigingstermijn worden gesteld, voordat wordt overgegaan tot feitelijke toepassing van bestuursdwang. De termijn zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval, maar zal in ieder geval maximaal 2 maanden bedragen. Dit is een redelijke termijn waarbinnen de arbeidsmigranten elders gehuisvest kunnen worden.

Bewoning in overige gevallen
Daar het College in het verleden vanwege de eerder omschreven motivering, niet actief tegen de onrechtmatige bewoning is opgetreden, wordt hier rekening mee gehouden in de vorm van het verstrekken van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Het betreft hier bewoners die onomstotelijk kunnen aantonen dat zij vóór 14 mei 2004 op dat adres woonden. Deze groep

komt in principe in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking mits aan de overige gestelde voorwaarden is/ wordt voldaan.

Personen die niet onomstotelijk kunnen aantonen dat zij vóór 14 mei 2004 bewoner waren van de desbetreffende recreatiewoning, of om andere redenen niet in aanmerking kunnen of willen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking, worden schriftelijk door het gemeentebestuur middels een dwangsom gesommeerd binnen een begunstigingstermijn van 6 (zes) maanden de onrechtmatige bewoning te staken. Dit is een redelijke termijn waarbinnen vervangende woonruimte kan worden gevonden.

7.4 Illegale bouwwerken

Uit een controle van de afdeling Milieu- en bouwzaken is gebleken dat er bij diverse recreatiewoningen bouwwerken zonder bouwvergunning en in strijd met het bestemmingsplan zijn gebouwd. Voor het uitbreiden van of het bouwen van een bijgebouw bij een recreatiewoning is een bouwvergunning vereist. De vergunning zal, behoudens vrijstaande bijgebouwen van maximaal 10 m2 ten behoeve van de op hetzelfde perceel aanwezige recreatiewoning, in principe worden geweigerd omdat deze activiteiten in strijd zijn met het bestemmingsplan en niet worden gelegaliseerd. Ook mogen deze bouwwerken niet vergunningvrij worden uitgevoerd. De gemeente zal in deze gevallen dan ook handhavend optreden door de overtreder op grond van de Woningwet aan te schrijven om het zonder bouwvergunning gerealiseerde bouwwerk te verwijderen.
Ten aanzien van vrijstaande bijgebouwen van maximaal 10 m2 ten behoeve van de op hetzelfde perceel aanwezige recreatiewoning zal mogelijk, indien aan alle overige wet- en regelgeving wordt voldaan, middels een vrijstelling een bouwvergunning kunnen worden verleend.

8. Handhavingsorganisatie

8.1 Coördinatie

Handhaving kan niet goed worden gerealiseerd zonder afdelingoverstijgende coördinatie. Dit geldt voor het gehele handhavingsproces, het inhoudelijke aspect van handhaving, maar ook voor de gehele implementatie van het handhavingproces. De aanpak van de met het bestemmingsplan strijdige situaties heeft namelijk, behalve de afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu - en Bouwzaken, ook een pendant naar andere beleidsvelden zoals de afdeling Burgerzaken, Communicatie, Financiën, Welzijn, Centrale Ondersteuning en de Bezwaarschriftencommissie.

Omdat, naast een intensieve controle op het recreatiepark door de afdeling Milieu - en bouwzaken, het accent van de uitvoering een hoofdzakelijk juridisch karakter heeft, is het aan te bevelen om een coördinator te benoemen die over juridische kennis beschikt. Indien nodig dient er regulier overleg tussen de bij de handhavingacties betrokken afdelingen plaats te vinden. Hierdoor vindt niet alleen een adequate terugkoppeling plaats, maar kunnen tijdig eventuele knelpunten worden gesignaleerd en daarvoor oplossingen worden aangedragen.

8.2 Ondersteuning

Een absoluut vereiste voor een effectieve en efficiënte handhaving is het beschikken over volledige, actuele en goed toegankelijke basisinformatie. Het is wenselijk dat op één plaats alle informatie over illegale situaties of handelingen en handhavingsactiviteiten wordt vastgelegd en dat dit wordt verwerkt en bijgehouden in een handhavingsregister. Bijzondere aandacht wordt daarbij gevraagd voor de dossierbewaking bij repressieve handhavingactiviteiten waarbij bestuursdwang wordt toegepast of een dwangsom wordt opgelegd. Doeltreffende handhaving vraagt het nodige aan zowel technische als juridische deskundigheid. Indien deze kennis niet binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar is, is het van belang tijdig externe deskundigheid in te schakelen. Vooral als er kans is op een hoog afbreukrisico is het belangrijk over voldoende adequaat personeel te beschikken.

8.3 Uniformering

Uniforme uitvoering van de handhaving biedt grote voordelen zoals meer efficiency, tijdwinst, minder kans op fouten en eenduidig optreden naar de burgers. Grote handhavingacties, zoals in het onderhavige geval, dienen te worden voorbereid aan de hand van een projectplan, een stappenplan en checklists.

8.4 Bestuurlijke aansturing

De bestuurlijke aansturing van de implementatie van het handhavingsbeleid geschiedt zowel door de vakinhoudelijke portefeuillehouder als door het college. Aan de hand van tussenrapportages kan het handhavingprogramma tussentijds worden bijgestuurd. Daarnaast vindt sturing vooral plaats aan de hand van voor bestuurlijke besluitvorming voorgelegde handhavingzaken.

9. Planning

9.1 Planning

De planning van het handhavingtraject is, onder voorbehoud, als volgt:

- december 2004	rapportage VROM-inspectie
- maart 2005	vaststelling handhavingsbeleid
- maart 2005	bekendmaking handhavingsbeleid
- maart 2005-mei 2005	controles afdeling MBZ / gedoogbeschikkingen
- maart 2005-mei 2005	(voor)aanschrijving bewoners
- maart 2005-mei 2005	gesprekken met bewoners / zienswijzen
- april 2005- september 2005	controles afdeling MBZ
- augustus 2005-september 2005	aanschrijving bewoners
- september 2005-november 2005	indiening bezwaarschriften
- november 2005-januari 2006	afhandeling bezwaarschriften
- januari 2006-heden	doorlooptijd handhavingtraject

Gemeente Waalwijk,
1 maart 2005

Gewijzigd vastgesteld op 10 maart 2009