

Beleidsregel
Handhaving niet-recreatieve bewoning
Recreatiepark West-Friesland

Aanleiding

Aan De Dreef 3 te Opmeer is Recreatiepark West-Friesland gelegen, bestaande uit een deel met stenen recreatieverblijven en een deel met houten stacaravans.¹ In de volksmond is dit park beter bekend onder de oude naam De Perelaer.

Het park is de afgelopen jaren geregeld negatief in het nieuws gekomen vanwege illegale bewoning, vechtpartijen, criminaliteit en ondermijnende activiteiten (drugs, wapens, prostitutie). Het recreatiepark is al langere tijd in een neerwaartse spiraal terechtgekomen en heeft daarbij zijn recreatieve karakter nagenoeg verloren.

Om te voorkomen dat het park volledig afglijdt naar een vrijstaat à la het bekende Fort Oranje in Rijsbergen (gemeente Zundert), is toezicht en handhaving noodzakelijk.

Toepassingsbereik

Deze beleidsregel heeft uitsluitend betrekking op de bestuursrechtelijke handhaving van illegale (niet-recreatieve) bewoning op Recreatiepark West-Friesland, omfattende alle kadastrale percelen en recreatieverblijven c.q. stacaravans² aan De Dreef 3 te Opmeer.³

Niet-recreatieve bewoning

Planologisch is het is niet toegestaan om recreatieverblijven anders te gebruiken dan voor recreatieve bewoning.⁴ Onder recreatieve bewoning wordt in dit kader verstaan de bewoning die plaatsvindt in het kader van de verblijfsrecreatie en gericht is op ontspanning en vrijetijdsbesteding, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.⁵ Zo is in elk geval het (laten) gebruiken van recreatieverblijven voor permanente bewoning expliciet verboden gesteld.⁶ Onder permanente bewoning wordt verstaan bewoning als hoofdverblijf.⁷ Hierbij gelden overigens geen durcriteria: primair is niet de tijdsduur of periode(n) van de bewoning doorslaggevend, maar de aard van het verblijf.⁸ Is het bewoning van een recreatieverblijf niet-recreatief van aard, dan is dit strijdig, ongeacht de kortere of langere duur ervan.⁹

¹ De stenen recreatieverblijven stonden voorheen bekend als Bungalowpark Onder de Perelaer en de houten stacaravans als Camping West-Friesland.

² In het vervolg van deze beleidsregel wordt enkel gesproken van recreatieverblijven, met dien verstande dat hieronder tevens stacaravans dienen te worden begrepen.

³ De recreatiewoningen aan De Bongerd/Wilhelminalaan in Aartswoud vallen derhalve niet onder deze beleidsregel.

⁴ Artikel 3, lid 3.4.1, aanhef en sub a van de Beheersverordening Recreatieparken Opmeer (Omgevingsplan gemeente Opmeer, tijdelijk deel).

⁵ Artikel 1.16 van de Beheersverordening Recreatieparken Opmeer (Omgevingsplan gemeente Opmeer, tijdelijk deel).

⁶ Artikel 5.1, lid 1 en onder a Omgevingswet juncto artikel 5, sub a en onder 4 van de Beheersverordening Recreatieparken Opmeer (Omgevingsplan gemeente Opmeer, tijdelijk deel).

⁷ Artikel 1.15 van de Beheersverordening Recreatieparken Opmeer (Omgevingsplan gemeente Opmeer, tijdelijk deel). Volgens artikel 1.11 van deze Beheersverordening (Omgevingsplan gemeente Opmeer, tijdelijk deel) geldt als hoofdverblijf: een gebouw of een deel van een gebouw dat fungeert als de vaste woonplaats van de betrokkene, hetgeen kan blijken uit de gemeentelijke basisadministratie (thans: basisregistratie personen) of andere bewijsmiddelen.

⁸ ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3125.

⁹ ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2562.

Ook het verblijf van (al dan niet buitenlandse) arbeidskrachten in een recreatieverblijf ten behoeve van (uitvalsbasis voor) werkgerelateerde activiteiten geldt als niet-recreatieve bewoning. Zo overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat (in casu) Hongaren in de recreatiewoning verbleven in verband met werk en dat de aard van dat gebruik geen recreatief karakter heeft.¹⁰ Het verblijf enkel gericht op ontspanning of vrijetijdsbesteding ontbreekt immers.¹¹

Kortom, elke vorm van bewoning van een recreatieverblijf anders dan (uitsluitend) recreatieve bewoning, levert strijdig gebruik op. Naast de hierboven reeds genoemde permanente bewoners en arbeidskrachten, kunnen dit ook nog andere categorieën gebruikers betreffen, zoals vluchtelingen / asielzoekers.

Tegen elke vorm van niet-recreatieve bewoning van recreatieverblijven op Recreatiepark West-Friesland treden wij handhavend op.

Last onder dwangsom

Voor het handhaven van niet-recreatieve bewoning van recreatieverblijven achten wij als bestuurlijk sanctiemiddel het opleggen van een last onder dwangsom het meest geëigende instrument.

Hoogte dwangsom

Ingevolge artikel 5:32b, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient de dwangsom in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Volgens vaste rechtspraak¹² heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels, waarbij van de dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Het college heeft bij het bepalen van de hoogte van de in deze beleidsregel vastgestelde dwangsommen in aanmerking genomen dat ten aanzien van Recreatiepark West-Friesland een forse financiële prikkel noodzakelijk is om normconform gedrag af te dwingen. Allereerst kan illegale bewoning van recreatieverblijven volgens de rechtspraak niet worden aangemerkt als een overtreding van geringe aard of ernst.¹³ Voorts kan erop worden gewezen dat wij de afgelopen jaren bij de handhaving reeds een dwangsom van € 25.000,- ineens hebben gehanteerd, maar dat deze dwangsom (ondanks tientallen invorderingen ervan) in de praktijk niet heeft geleid tot het succesvol terugdringen van het aantal overtredingen. De afgelopen jaren laten daarbij met name een toename zien van personen ('huisjesmelkers') die meerdere recreatieverblijven opkopen om deze vervolgens te verhuren aan o.a. arbeidsmigranten. Wij achten dit een onwenselijke ontwikkeling. Geconcludeerd moet echter worden dat zelfs een dwangsom van € 25.000,- ineens onvoldoende prikkel oplevert om zich te onthouden van het strijdig (laten) gebruiken van recreatieverblijven. Een en ander noodzaakt derhalve tot het opleggen van een forse hogere dwangsom dan € 25.000,- ineens.

¹⁰ ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956.

¹¹ ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5696.

¹² ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:86; ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3860.

¹³ ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2706.

Voor de hoogte van de dwangsom wensen wij een onderscheid te maken tussen enerzijds eigenaren van recreatieverblijven, die zélf hun eigendom gebruiken voor niet-recreatieve bewoning en anderzijds eigenaren van een of meer recreatieverblijven, die deze *laten* gebruiken door derden voor niet-recreatieve bewoning.

Categorie 1: eigenaar, tevens niet-recreatieve bewoner

Voor de eigenaar van een recreatieverblijf, die dit zelf niet-recreatief bewoont, wordt een dwangsom gehanteerd van € 15.000,- ineens.

Categorie 2: eigenaar, verhuurder

Voor de eigenaar die een of meerdere recreatieverblijf door derden laat gebruiken voor niet-recreatieve bewoning, wordt een dwangsom gehanteerd van € 50.000,- ineens per recreatieverblijf. De reden dat hier voor een hogere dwangsom wordt gekozen ten opzichte van de eigenaar die zelf niet-recreatieve bewoner is, is dat de eigenaar die anderen gebruik laat maken van zijn recreatieverblijf of recreatieverblijven, daar in de regel geld aan verdient (huuropbrengsten). De financiële prikkel moet daarom forser zijn dan bij een eigenaar die tevens niet-recreatieve bewoner is, om te voorkomen dat verhuurders calculerend te werk gaan.

Onder deze categorie 2 stellen wij verhuurders (om oneigenlijke constructies te voorkomen) gelijk aan eigenaren die hun recreatieverblijf of recreatieverblijven niet verhuren voor geld, maar anderszins 'om niet' laten gebruiken door derden voor niet-recreatieve bewoning. Te denken valt bijvoorbeeld aan het in gebruik geven van een recreatieverblijf aan derden als 'vriendendienst', uit ideële overwegingen dan wel in ruil voor hand- en spandiensten (toezicht, klusjes e.d.) voor de eigenaar.

In het geval van een eigenaar/verhuurder wordt bij niet-recreatieve bewoning van een recreatieverblijf enkel deze (rechts)persoon als overtreder aangeschreven en niet (tevens) de niet-recreatieve bewoner(s).

Beëindiging overtreding

Indien een geconstateerde overtreding wordt beëindigd vóórdát een vooraankondiging last onder dwangsom is verzonden, wordt de overtreding als afgedaan beschouwd. Wordt de overtreding (de niet-recreatieve bewoning) daarentegen pas ná de vooraankondiging last onder dwangsom (maar vóór het verzenden van het besluit last onder dwangsom) beëindigd, dan wordt een last onder dwangsom opgelegd om herhaling van de overtreding te voorkomen. Aan een dergelijke last wordt géén begunstigingstermijn verbonden, omdat deze geen actieve inspanning van de overtreder vereist maar slechts betrekking heeft op het zich onthouden van hernieuwde overtreding.

Begunstigingstermijn

Artikel 5:32a, tweede lid Awb bepaalt dat bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn wordt gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Volgens vaste rechtspraak komt aan het college bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn een zekere vrijheid toe. Bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn geldt daarbij als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Voor de vraag of een begunstigingstermijn in redelijk-

heid kan worden gesteld, is slechts van belang of binnen die termijn aan de last kan worden voldaan.¹⁴ Voor de vraag of een begunstigingstermijn redelijkerwijs kan worden gesteld, is slechts van belang of binnen de aan de orde zijnde termijn aan de last kan worden voldaan en niet of de overtreder dat op een vanuit bedrijfseconomisch opzicht zo gunstig mogelijke wijze kan doen.¹⁵ Het bieden van een langere begunstigingstermijn dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen beëindigen, zou de facto neerkomen op een verkapt gedogen.

Qua duur van de te hanteren begunstigingstermijn in het kader van niet-recreatieve bewoning van recreatieverblijven, wensen wij primair een onderscheid te maken tussen enerzijds permanente bewoning en anderzijds de huisvesting van (al dan niet buitenlandse) arbeidskrachten.

Permanente bewoning

Voor permanente bewoning van een recreatieverblijf wordt een begunstigingstermijn gehanteerd van 6 maanden.

Arbeidskrachten

Voor het verblijven van (een of meer) arbeidskrachten in een recreatieverblijf wordt een begunstigingstermijn gehanteerd van 6 weken.

De reden dat permanente bewoners een langere begunstigingstermijn krijgen, is dat zij (om de overtreding te beëindigen) een andere woning (hoofdverblijf) moeten zien te vinden. Dit is een wezenlijk onderscheid met personen die vanwege het verrichten van werk in de regio – veelal (zeer) tijdelijk – in een recreatieverblijf verblijven: zij beschikken immers reeds over een hoofdverblijf elders, in Nederland dan wel hun herkomstland.¹⁶

Overige niet-recreatieve bewoning

Voor andere categorieën van niet-recreatieve bewoning, zoals vluchtelingen / asielzoekers, wordt een begunstigingstermijn van 3 maanden gehanteerd.

Rechtsopvolging overtreder

Besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom (dan wel, in voorkomende gevallen, een last onder bestuursdwang) worden op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb)¹⁷ als zogenaamde publiekrechtelijke beperking geregistreerd in het kadaster. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat dat het besluit mede geldt jegens de rechtsopvolger van degene aan wie het besluit is opgelegd, alsmede jegens iedere verdere rechtsopvolger. Doel is om te voorkomen dat bij elke nieuwe eigenaar weer een nieuw handhavingstraject moet worden doorlopen. Tevens wordt hiermee voorkomen dat een eigenaar aan wie een handhavingsbesluit is opgelegd, zich hiervan kan ontdoen door middel van een

¹⁴ ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2113.

¹⁵ ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3860.

¹⁶ Aldus ook ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1760 waarin de Afdeling overwoog dat de omstandigheid dat de Beleidsregel (van de gemeente Medemblik) in geval van permanente bewoning voorziet in een langere begunstigingstermijn op zichzelf nog niet leidt tot schending van het gelijkheidsbeginsel. Permanente bewoning betreft een andere situatie dan tijdelijke bewoning door arbeidsmigranten, die niet ter plaatse hun hoofdverblijf hebben.

¹⁷ Zie ook artikel 18.4a Omgevingswet.

oneigenlijke constructie zoals de eigendom van een recreatieverblijf op papier overdragen aan een derde persoon (veelal een vriend of familielid) maar zich ondertussen wel als feitelijk eigenaar blijven gedragen (incasseren van huur e.d.).

Invordering dwangsommen

Indien wordt geconstateerd dat de overtreder na het opleggen van een last onder dwangsom niet (tijdig) gehoor heeft gegeven aan de last, wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd.

Conform de door de Afdeling bestuursrechtspraak geformuleerde beginselplicht tot invordering worden verbeurde dwangsommen als uitgangspunt (met alle bijkomende wettelijke kosten) volledig verhaald op de overtreder.

Vóórdat een invorderingsbeschikking als bedoeld in artikel 5:37 Awb wordt genomen, wordt de overtreder door middel van een vooraankondiging in de gelegenheid gesteld om schriftelijk dan wel mondeling een zienswijze te geven.¹⁸ Indien deze zienswijze geen aanleiding vormt om van invordering af te zien, zal in de te nemen invorderingsbeschikking gemotiveerd worden gereageerd op de ingebrachte zienswijze.

Het na verbeuring alsnog beëindigen van de overtreding levert géén bijzondere omstandigheid op om (geheel dan wel gedeeltelijk) van invordering af te zien.¹⁹

Het verbeurde bedrag moet in één keer worden voldaan. Is men hiertoe niet bereid of in staat, dan wordt de vordering uit handen gegeven aan de gerechtsdeurwaarder.

Recidiverende overtreders

In geval van het voortzetten van de overtreding na verbeuring van de dwangsom, wordt een nieuwe last onder dwangsom opgelegd, met een verdubbeling van het oorspronkelijke dwangsombedrag. In plaats van een nieuwe last onder dwangsom, kan ook voor een last onder bestuursdwang worden gekozen. Bij bestuursdwang wordt het recreatieverblijf voor de duur van zes maanden verzegeld. Het is uitsluitend ter discretie van het college of bij recidiverende overtreders een (nieuwe) last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang zal worden opgelegd.

Hardheidsclausule

Artikel 4:84 Awb bepaalt als uitgangspunt dat het bestuursorgaan overeenkomstig een beleidsregel handelt (hoofregel), tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (uitzondering).

Welke gevallen op grond van dit wetsartikel in aanmerking komen voor een afwijking van de beleidsregel (bijvoorbeeld een langere begunstigingstermijn) vergt een naar zijn aard zeer casuïstische beoordeling, die zich niet goed leent om in algemene criteria te vangen. Een eventuele toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb staat ter uitsluitende beoordeling door het college en zal slechts bij hoge uitzondering plaatsvinden.

¹⁸ Artikel 4:8 en 4:9 Awb.

¹⁹ ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7685.

Overgangsbepaling

Deze beleidsregel is van toepassing op handhavingsprocedures die zijn aangevangen ná inwerkingtreding van deze beleidsregel. Een handhavingsprocedure vangt aan op het moment dat een vooraankondiging last onder dwangsom wordt verzonden.