

No.: 2010/SSCH/153169
Afdelingshoofd: G. Karstens

Raad: 7 september 2010

Onderwerp:
Verzoek om bestemmingsplanherziening voor het wijzigen van de bestemming van park Moscou te Bergentheim van Recreatie naar Wonen.

Stuknr.: 151326

Hardenberg, 10 augustus 2010

Wat willen we bereiken, over welke ambitie(s) uit het meerjarenprogramma gaat het?

Wonen. Woningbouwplannen in Bergentheim niet ontwrichten. De aanvrager informeren niet bereid te zijn planologische medewerking te verlenen ten aanzien van het verzoek om park Moscou een woonbestemming te geven.

Advies:

Aanvraag

Op 20 november 2009 hebben wij van de Vereniging van Eigenaren van park Moscou een formeel verzoek om bestemmingsplanherziening ontvangen. Het verzoek betreft de wijziging van de recreatieve bestemming van park Moscou te Bergentheim naar een woonbestemming. Als onderbouwing is door de VvE een rapport van Buro Vijn meegezonden.

Het recreatieterrein Moscou bestaat sinds eind jaren zestig van de vorige eeuw en bevindt zich aan de Sportlaan te Bergentheim. Het is opgezet als een complex voor particuliere zomerwoningen (2^e woningen). Er is geen centraal beheer voor verhuur. Wel is er een vereniging die de belangen van de eigenaren behartigt. Park Moscou is als recreatieterrein gelegen binnen het bestemmingsplan "recreatieterreinen", vastgesteld op 30 december 1968.

Historie

In de raadsvergadering van 25 november 2004 was een motie aangenomen waarin de raad het college verzoekt te onderzoeken of het juridisch mogelijk is de permanente bewoners van park Moscou, gelet op hun uitzonderingspositie (niet in belangrijk natuurgebied, niet bedrijfsmatig geëxploiteerd, geen verhuur aan derden), een gedoogverklaring te verstrekken overeenkomstig de eerder aan een aantal bewoners van park "De Haar" (in de voormalige gemeente Avereest) verstrekte gedoogverklaring zonder dat daar een precedentwerking vanuit gaat of dat er sprake is van rechtsongelijkheid. Uit onderzoek van de afdeling handhaving is toen gebleken dat juridisch gezien de situatie in park Moscou niet anders is dan die in gebieden met recreatiewoningen elders in de gemeente Hardenberg. Er is geen sprake van een voor handhavingsbeleid juridisch relevant verschil. Permanente gedoogverklaringen zal leiden tot precedentwerking en rechtsongelijkheid. Dit betekent dat het algemene beleid en de overgangsregeling ook voor recreatieterrein Moscou geldt. De uitkomst van dit verzoek is dat de raad in haar vergadering van 30 juni 2005 heeft besloten om de permanente bewoners van recreatieterrein Moscou niet anders te behandelen dan alle andere personen binnen de gemeente Hardenberg die een recreatieverblijf gebruiken om permanent in te wonen.

Op 6 juni 2006 heeft de raad besloten om geen medewerking te verlenen aan een verzoek om vrijstelling ex artikel 19 lid 1 van de WRO te verlenen ten behoeve van legalisatie van

permanente bewoning in park Moscou door een permanente vrijstelling te verlenen voor dit woongebruik. In 2008 bleek tijdens de beroepsfase bij de Rechtbank dat deze procedure niet geschikt om een uitspraak van de rechtbank te verkrijgen over de (on)mogelijkheid van het persoonlijk gedogen van alleen park Moscou en de mogelijke precedentwerking. Het aanhangige beroep is door de VvE ingetrokken onder voorwaarde dat de gemeente de toezegging doet dat het huidige verzoek met het rapport van BuroVijn beschouwd wordt als nieuw verzoek om legalisatie waarbij sprake is van nieuw gebleken feiten en/of veranderde omstandigheden.

Gemeentelijk beleid

Op 25 november 2004 heeft de gemeenteraad zich uitgesproken over het permanent bewonen van een recreatiebedrijf. De beleidsontwikkeling over dit onderwerp was mede gelegen in het feit dat de minister van VROM in oktober 2003 per brief aan alle gemeenten heeft gevraagd om voor het einde van 2004 een beleidskader voor permanente bewoning vast te stellen. Niet handhavend optreden zou een aantasting zijn van het toeristisch kwalitatief product. Daarnaast is het permanent bewonen van een recreatieverblijf in strijd met het bestemmingsplan. In het "plan van aanpak permanente bewoning recreatieverblijven gemeente Hardenberg" wordt o.a. de wijze van bestrijding van permanente bewoning omschreven. Het in 2004 gekozen beleid is geen wijziging van het tot nu toe gevoerde beleid. Permanente bewoning van niet daartoe bestemde opstallen is nooit toegestaan geweest. Gekozen is voor handhavend optreden tegen permanente bewoning. Dit betekent dat er geen gedoogverklaringen worden afgegeven en dat er ook geen procedures worden opgestart voor ontheffing/vrijstelling of bestemmingsplanwijziging. Legalisatie van park Moscou zou in strijd zijn met het gemeentelijke handhavingsbeleid op het gebied van de permanente bewoning van recreatieverblijven.

Overgangsregeling

Wel is in het handhavingsbeleid gekozen voor een overgangsregeling, gebaseerd op "tijd voor tijd", die geldt voor iedereen die al permanent woont in een recreatieverblijf vóór 1 november 2003. Dit betekent dat iedereen die na 31 oktober 2003 permanent is gaan wonen in een recreatieverblijf, niet in aanmerking komt voor die overgangsregeling. Het uitgangspunt bij deze overgangsregeling is een minimale termijn van 2 jaar. Deze minimale termijn wordt voor elk jaar dat iemand permanent in een recreatieverblijf woont, met vier maanden verhoogd. Mocht de bewoning niet zijn beëindigd aan het einde van de overgangstermijn dan worden de bewoners onverwijld aangeschreven onder oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang. Deze overgangsregeling is ook voor park Moscou van toepassing. Tot 15 april 2006 kon een beroep op deze tijd-voor-tijd-regeling worden gedaan.

Rijksbeleid en provinciaal beleid

Bij de legalisatie van recreatiecomplexen moet rekening worden gehouden met de voorwaarden die het rijk en de provincie heeft aangegeven. In essentie is het rijksbeleid erop gericht een einde te maken aan de onrechtmatige bewoning om daarmee op persoonsniveau duidelijkheid te verschaffen aan de betrokkenen. Uitgangspunt van dit beleid is een verruiming, waaraan door gemeenten en provincies uitwerking moet worden gegeven. Het geboden verruimde beleidskader bestaat er uit dat gemeenten onder voorwaarden onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen kunnen legaliseren. Gezien de beleidsverruiming biedt de minister gemeenten en provincies de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen te wijzigen in een woonfunctie. Hieraan zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- de woning moet op 31 oktober 2003 onrechtmatig worden bewoond;
- de woning moet zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden. Dit betekent dat het complex niet binnen de Ecologische Hoofdstructuur mag liggen of in gebieden die vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet, in bufferzones of in Nationale Landschappen (de grenzen hiervan zijn bepaald in de Nota Ruimte);
- de woning moeten voldoen aan het Bouwbesluit voor reguliere woningen;
- de bestemmingswijziging mag niet in strijd zijn met de toepasselijke milieuwetgeving.

De minister wijst er bovendien op dat het niet de bedoeling is dat de eventuele recreatiefunctie van het gebied in gevaar komt, of dat er een nieuwe behoefte aan recreatieverblijven in het gebied ontstaat.

De provincie is in principe voor handhaving van het bestemmingsplan. Zij stelt zich op het standpunt dat vanuit een goede ruimtelijke ordening het van belang is dat recreatieverblijven hun recreatieve toeristische functie behouden.

In de Omgevingsvisie is bepaald dat alleen mag worden overgegaan tot legalisatie als voldaan wordt aan de rijkscriteria uit de Nota Ruimte en als het gaat om een locatie aansluitend aan een bestaand stads- of dorpsgebied.

Nieuw bestemmingsplan buitengebied

In de Visienota Buitengebied staat vermeld in het hoofdstuk "wonen" dat de visie erop gericht is permanente bewoning van recreatiewoningen tegen te gaan. Park Moscou ligt in het buitengebied en grenst niet aan een kern. Om deze reden is het toekennen van een woonbestemming onwenselijk en in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Het park wordt, net zo als vele andere recreatieparken opgenomen in het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied. In het nieuwe bestemmingsplan buitengebied behoudt het park zijn recreatieve bestemming.

Redenen om niet te legaliseren

Permanent wonen leidt tot aantasting van het product toerisme. Bij niet handhavend optreden zal ook het gelijkheidsbeginsel en rechtvaardigheidsbeginsel in het geding komen. Permanente bewoners wonen in een goedkoper verblijf op een aantrekkelijke plek. Daarnaast kan permanent wonen in recreatieverblijven tot vele andere ongewenste situaties leiden:

- onttrekking aan de voor recreatiedoeleinden bestemde voorraad;
- aantasting van de kwaliteit van het recreatieve product;
- visuele verloedering van parken;
- spanningen tussen bewoners en recreanten door de verschillende leefpatronen;
- voorbeeld van permanent wonen doet volgen en leidt tot nieuwe gevallen van permanent wonen;
- tijdelijke (toegestane) situaties groeien uit tot permanente situaties;
- de verblijven voldoen niet aan de bouweisen (bouwverordening en bouwbesluit) voor permanente woningen met alle mogelijke gevolgen voor o.a. gezondheid en veiligheid;
- de omzetting van een recreatieve bestemming naar een woonbestemming zal kosten met zich me brengen. Indien een recreatieve bestemming wordt omgezet naar een woonbestemming zijn er de kosten van een bestemmingsplanherziening en de kosten voor het verbouwen van de verblijven zodat ze voldoen aan het Bouwbesluit. Tevens moeten er fysieke voorzieningen worden getroffen om van het recreatieve terrein een permanente woonwijk te maken. Te denken valt aan extra verlichting, parkeerplaatsen, ontsluitingswegen etc.;
- de omzetting van een recreatieve bestemming naar een woonbestemming betekent een toevoeging van ca. 60 tot 70 woningen in Bergentheim. Ingevolge de gemeentelijke Woonvisie kan Bergentheim een toevoeging van de woningcapaciteit aan van 5 a 6 woningen per jaar. Dit aantal is al vergeven of opgebruikt door verschillende woningbouwprojecten en het toekennen van een woonbestemming zal daarmee in strijd zijn met ons gemeentelijke woningbouwprogramma.

Bestemmen als "woonwijk" is niet mogelijk omdat het park niet aansluit bij een woonkern. In de toekomst zal het park ook niet snel aansluiten bij de kern van Bergentheim, omdat de dorpsuitbreiding geschiedt aan de andere kant van het kanaal.

Permanente bewoning leidt tot druk op het landschap. Het ontstaan van woonwijken in het buitengebied vormt een aanslag op de natuur en het milieu. Verder is permanente bewoning van recreatiebedrijven in strijd met het beleid in die zin dat het beleid zich richt op het tegengaan van verstedelijking van buitengebieden en op het concentreren van woonfuncties in

kernen, zodat alle voorzieningen (infrastructuur, nutsvoorzieningen, winkels, scholen, medische en sociaal-culturele voorzieningen) zo efficiënt mogelijk gebruikt worden, de mobiliteit beperkt wordt en aantasting van het buitengebied wordt tegengegaan. Door permanente bewoners wordt beroep gedaan op maatschappelijke, medische en algemene voorzieningen die zijn afgestemd op het aantal eigen inwoners in de gemeente en per kern.

Als laatste is het belangrijk om te vermelden dat door legalisatie de eventuele recreatiefunctie van het betreffende gebied niet in gevaar mag komen. Dit betekent dat er niet een nieuwe behoefte aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied mag ontstaan. Indien wordt gelegaliseerd kan in een dergelijke omgeving niet meer een nieuwe recreatiefunctie ontstaan.

Advies:

Wij stellen voor geen medewerking te verlenen aan het verzoek om bestemmingsplanherziening ten behoeve van het wijzigen van de bestemming recreatie naar wonen (al dan niet in de vorm van een dubbelbestemming) omdat dit in strijd zal zijn met een goede ruimtelijke ordening en zal leiden tot precedentwerking. Er bestaat ruimtelijk-planologisch geen verschil tussen Park Moscou en andere recreatieve parken. Ondanks het feit dat park Moscou fysiek anders is dan andere parken is er geen juridisch verschil waardoor bij legalisatie precedentwerking en rechtsongelijkheid niet te voorkomen is.

Bijlage:

- Verzoek om bestemmingsplanherziening
- ☞ Raadsbesluit 30 juni 2005

Burgemeester en Wethouders van de gemeente HARDENBERG,

burgemeester,

secretaris,

Mr. W. Metzman

Mr. W.G.C. Rebergen

Onderwerp Verzoek om bestemmingsplanherziening voor het wijzigen van de bestemming van park Moscou te Bergentheim van Recreatie naar Wonen.

Stuk nr. 151326

De raad van de gemeente Hardenberg;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, d.d. 10 augustus 2010, nr. 2010/SSCH/153169;

Gelezen het amendement Schipper en gehoord de beraadslagingen:

Besluit:

1. Geen medewerking verlenen aan het verzoek om bestemmingsplanherziening ten behoeve van het wijzigen van de bestemming recreatie naar wonen (al dan niet in de vorm van een dubbelbestemming) omdat dit in strijd zal zijn met een goede ruimtelijke ordening en zal leiden tot precedentwerking.
2. Bij nieuw landelijk beleid, mits het beleid drastisch wordt gewijzigd, dit onderwerp opnieuw te agenderen in een raadsvergadering.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hardenberg van 7 september 2010.

De raad voornoemd,

De voorzitter,

De griffier.

No.	2010/SSCH/153829	Onderwerp	Park Moscou	
Notitie voor	Gemeenteraad	Beantwoorden	Voor	Hardenberg, 26 augustus 2010
Notitie van	S. Keuter/ P. Stronkhorst	Afschrift aan	Wethouder Prinsse	
Afdeling	Afdeling RE en BM			
Cluster	Ruimtelijke Ordening en Handhaving			

Op 24 augustus 2010 is het verzoek om bestemmingsplanherziening van de VVE Park Moscou in de oriënterende raad besproken. Uw raad had nog enkele vragen over ons handhavingsbeleid met betrekking tot permanente bewoning en het verzoek tot bestemmingsplanherziening van de VVE. Door wethouder Prinsse is toegezegd dat wij deze vragen vóór de besluitende ronde op 7 september a.s. schriftelijk zullen beantwoorden. De volgende vragen zijn gesteld:

1. Voorbeelden van legalisatie van permanente bewoning die met succes een planologische procedure hebben doorlopen.
2. Ontwikkelingen in de wet/regelgeving inzake permanente bewoning van recreatieverblijven.
3. Opsomming handhavingactiviteiten sinds 30 juni 2005.
 - a. Precedentwerking
4. Argumenten waarom een dubbelbestemming geen oplossing is.

U ontvangt hierbij een aanvullende memo op het raadsvoorstel d.d. 10 augustus 2010 tot weigering van het verzoek tot legalisatie van park Moscou.

Huidig verzoek van Park Moscou

Op 20 november 2009 hebben wij een formeel verzoek om bestemmingsplanherziening ontvangen van de VVE Park Moscou. Het verzoek betreft de wijziging van de recreatieve bestemming van Park Moscou te Bergentheim naar een woonbestemming (al dan niet in de vorm van een dubbelbestemming). Als onderbouwing is een door de VvE een rapport van Buro Vijn meegezonden.

Park Moscou vraagt dus om een woonbestemming te leggen op het recreatiepark zodat de recreatiewoningen gebruikt mogen worden voor reguliere permanente bewoning. Deze woningen worden momenteel door meerdere eigenaren gebruikt als reguliere (permanente) woning en niet als recreatieverblijf. Dit is in strijd met het bestemmingsplan, echter heeft de gemeente meerdere persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgegeven voor een bepaalde tijd. Men vraagt dus feitelijk om legalisatie van het strijdige gebruik door het strijdige gebruik door middel van een nieuw bestemmingsplan op te heffen. Dit bestemmingsplan zal dan de gedoogbeschikkingen, die allemaal binnen enkele jaren verlopen, vervangen en het voor een ieder mogelijk maken om op Park Moscou permanent te wonen.

In 2006 heeft uw raad al eerder besloten om een vergelijkbaar verzoek om legalisatie te weigeren. Men verzocht toen om legalisatie door middel van een artikel 19 lid 1 WRO procedure. Deze procedure bestaat sinds 1 juli 2008 niet meer doordat de Wet op de Ruimtelijke Ordening is vervangen door een nieuwe wet. In deze nieuwe Wet ruimtelijke ordening kān aan dergelijke verzoeken tot legalisatie medewerking worden verleend d.m.v. een "bestemmingsplanherziening". Een ander middel met hetzelfde doel.

De weigeringsgronden die aan het besluit van 6 juni 2006 ten grondslag liggen, zijn nog steeds van toepassing op de huidige situatie, aangezien park Moscou nadien ruimtelijk niet gewijzigd is. Mede om deze reden adviseren wij nog steeds om ook dit verzoek om legalisatie te weigeren.

1. Voorbeelden succesvolle legalisatie.

De VVE heeft met haar laatste verzoek om bestemmingsplanherziening ten behoeve van legalisatie van permanente bewoning een lijst meegezonden van gemeenten die hebben aangegeven dat zij van plan zijn één of meerdere parken of individuele recreatiewoningen (mede) van een woonbestemming te voorzien, dan wel deze mogelijkheid in studie hebben. Wij als gemeente hebben ook altijd in studie gehad of het mogelijk is om permanente bewoning van recreatiewoningen te legaliseren. Onder legalisatie moet worden verstaan het toekennen van een woonbestemming – al dan niet in de vorm van een dubbelbestemming, of het verlenen van een vrijstelling/ontheffing van het geldende bestemmingsplan. Elk verzoek om legalisatie beoordelen wij aan de hand van meest recente wetgeving, regelgeving en beleid.

De provincie Overijssel heeft in de Omgevingsvisie Overijssel het volgende aangegeven: "Aan het toekennen van een woonbestemming (legaliseren) aan (permanent bewoonde) recreatiewoningen/-verblijven zal naast de bijzondere situatie in de gemeente Losser alleen medewerking worden verleend als wordt voldaan aan de rijkscriteria uit de nota Ruimte en als het gaat om een locatie aansluitend aan bestaand stads- of dorpsgebied".

Dit is bij Park Moscou niet het geval. Het park voldoet niet aan de rijkscriteria uit de nota Ruimte en de locatie sluit ook niet aan op bestaande stads- en dorpsgebieden.

Binnen de provincie Overijssel is alleen in Losser sprake van een succesverhaal. Echter is dit een ander soort park met een andere ontstaansgeschiedenis dan park Moscou. Ook voldeed dit park aan het de rijkscriteria uit de Nota Ruimte. Er kan niet gesteld worden dat wij in het kader van precedentwerking medewerking kunnen verlenen aan het verzoek van de VVE omdat het vergelijkbaar is met de situatie in Losser. Dit omdat legalisatie van Park Moscou in strijd zou zijn met zowel het rijksbeleid als het provinciale beleid.

Succesverhalen uit andere provincies dan Overijssel kunnen wij niet als maatstaf nemen voor de behandeling van verzoeken binnen onze gemeente. Dit omdat elke provincie zijn eigen beleid heeft en wij afhankelijk zijn van de medewerking van de provincie Overijssel. Doordat een park in een andere provincie ligt is de situatie juridisch niet vergelijkbaar omdat het plan wordt getoetst aan een ander, niet op ons van toepassing zijnde, provinciaal beleid.

Het verzoek van Park Moscou is tijdens een regulier overleg besproken met de provincie Overijssel, de provincie heeft ons vervolgens verwezen naar het door haar vastgestelde beleid in de Omgevingsvisie zoals hierboven is aangehaald. Als wij als gemeente wel medewerking gaan verlenen aan het verzoek is de kans zeer groot dat de provincie het plan onderuit haalt omdat het in strijd is met haar beleid. Ook zijn wij van mening dat wij pas een bestemmingsplanherziening moeten gaan opstarten als het verzoek past binnen ons voor iedereen geldend en vastgestelde gemeentelijke beleid. Het verzoek van park Moscou voldoet niet aan ons huidige gemeentelijke beleid. Wij willen u verwijzen naar de weigeringsgronden opgenomen in het advies tot weigering d.d. 10 augustus j.l. en het door u eerder genomen weigeringsbesluit d.d. 6 juni 2006.

2. Ontwikkelingen in de wet/regelgeving inzake permanente bewoning.

Op dit moment is het wetsvoorstel "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen" - ondanks een negatief advies van de Raad van State - in behandeling bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is een uitloeijsel van de toezegging in 2007 om met een definitieve oplossing te komen voor de problematiek rondom de permanente (onrechtmatige) bewoning van recreatieverblijven. Met dit wetsvoorstel wordt verdere invulling gegeven aan de motie-Veenendaal¹ en de motie-Neppérus-Vermeij² en de huidige regeling voor persoonsgebonden ontheffingen in het Besluit ruimtelijke ordening.

Achtereenvolgens worden het wetsvoorstel en de huidige wettelijke regeling besproken en de mogelijke gevolgen die deze regelingen voor park Moscou hebben.

¹ De motie verzocht de regering ervoor te zorgen dat in gemeenten, die niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest in hun handhavingsbeleid, bewoners die permanent in een recreatiewoning willen wonen, en dit voor de peildatum van 31 oktober 2003 ook al deden, een persoonsgebonden goedgebeschikking kunnen krijgen en deze beschikking ook bij de gemeente op kunnen eisen.

² De motie verzocht de regering om gemeenten die pas na 31 oktober 2003 zijn gaan handhaven, op te roepen om voor 1 januari 2010 de betrokken recreatiebewoners van vóór 31 oktober 2003 in die gemeenten alsnog een persoonsgebonden beschikking te geven.

Wetsvoorstel "Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen"

Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat een bewoner die een recreatiewoning permanent (onrechtmatig) bewoont bij zijn gemeente onder voorwaarden een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning verkrijgt voor het bewonen van een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Daarbij moet het gaan om een bewoner ten aanzien van wie voor 1 januari 2010 door zijn gemeente geen besluit is genomen tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang ter zake van die bewoning noch een besluit om voor bepaalde tijd van handhaving af te zien. Is daarvan wel sprake, dan is de bewoner reeds voldoende duidelijkheid geboden dat hij niet in zijn recreatiewoning mag blijven wonen. Daarnaast dient de bewoner vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 (en sindsdien onafgebroken) de recreatiewoning tot in elk geval 1 januari 2010 te hebben bewoond. Indien die bewoner aan de gemeente de in artikel 3 van dit wetsvoorstel genoemde bewijsmiddelen van zijn permanente (onrechtmatige) bewoning heeft overgelegd, moeten burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning verlenen.³ Indien een bewoner aan de gemeente niet de in artikel 3 van dit wetsvoorstel genoemde bewijsmiddelen van zijn (onrechtmatige) bewoning kan overleggen, kan op basis van artikel 4 van dit wetsvoorstel de omgevingsvergunning worden verleend, wanneer de bewoner aanvullend of ander bewijs overlegt en dat bewijs tot genoegen van burgemeester en wethouders is.

Gevolgen voor park Moscou

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de recreanten, permanente bewoners die een dwangsbesluit hebben ontvangen voor 1 januari 2010, permanente bewoners van na 31 oktober 2003 én permanente bewoners van voor 31 oktober 2003 die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling 'tijd-voor-tijd' (dit laatste betreft ruim 46 gevallen). Het wetsvoorstel geldt immers enkel voor bewoners die reeds voor of op 31 oktober 2003 (en sindsdien onafgebroken) de recreatiewoning tot in elk geval 1 januari 2010 hebben bewoond en vóór 1 januari 2010 geen besluit tot oplegging van een last onder dwangsom, of bestuursdwang, noch een (gedoog)besluit om voor bepaalde tijd van handhaving af te zien hebben ontvangen. Dit laatste geldt voor de 46 toegekende overgangsregelingen op park Moscou. Aan al deze bewoners is reeds voldoende duidelijkheid geboden.

Het wetsvoorstel kan enkel gevolgen hebben voor permanente bewoners op park Moscou die reeds voor of op 31 oktober 2003 permanent woonachtig waren in hun recreatiewoning, maar in 2006 geen aanspraak hebben gemaakt op de overgangsregeling 'tijd-voor-tijd'. Indien deze bewoners de permanente bewoning sinds 31 oktober 2003 onafgebroken hebben voortgezet en dit kunnen aantonen (middels twee van de in dit wetsvoorstel genoemde bewijsmiddelen) en zij voor 1 januari 2010 geen besluit tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang hebben ontvangen, dan zou dit volgens het wetsvoorstel kunnen betekenen dat wij verplicht zijn een omgevingsvergunning te verlenen. Dit zal veelal bewoners betreffen die niet staan ingeschreven op het adres van hun recreatieverblijf. Deze permanente bewoners zijn zich namelijk veelal terdege bewust van het feit dat zij hun recreatiewoning niet mogen bewonen. Dit gaat het doel van de wet echter te buiten. Deze permanente bewoners weten veelal dat zij de recreatiewoning niet permanent mogen bewonen en ontduiken daarom bewust de regelgeving. Juist in deze gevallen is het de bewoners voldoende duidelijk dat zij in strijd met de regelgeving in een recreatiewoning verblijven. In het wetsvoorstel is echter niet de verplichting opgenomen dat men reeds op of voor de peildatum moest staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Het wetsvoorstel geeft enkel aan dat men met twee in het wetsvoorstel genoemde bewijzen de bewoning dient aan te tonen. Deze bewoning zou men volgens het wetsvoorstel ook kunnen aantonen middels een polis voor een ziektekostenverzekering en door de werkgever op naam van de bewoner verstrekte jaaropgaven op het adres van de recreatiewoning. Dit zijn bescheiden die door de gemeente niet te achterhalen zijn. Dit zou betekenen dat juist de permanente bewoners die bewust de regelgeving ontduiken, beloond worden op het moment dat het wetsvoorstel als zodanig wordt aangenomen. Om dat dit het doel van de wet te buiten gaat, zijn wij niet voornemens hier medewerking aan te verlenen.

³ De recreatiewoning zal ook moeten voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit voor een bestaande woning en de bewoning mag niet in strijd zijn met de Milieuwetgeving.

Het doel van de wet is om permanente bewoners van voor 31 oktober 2003 die op 1 januari 2010 nog geen duidelijkheid hebben gekregen van hun gemeente, op deze wijze alsnog de gewenste duidelijkheid te bieden. Op park Moscou heeft een ieder deze gewenste duidelijkheid reeds gekregen.

Huidige wetgeving

Op 1 juli 2008 zijn de 'oude' Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro 1985) vervallen en vervangen door een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) met bijbehorend nieuw Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De persoonsgebonden vrijstelling van artikel 19 lid 3 WRO juncto artikel 20 Bro 1985 is daarmee eveneens vervallen. Hiervoor in de plaats is de zogeheten persoonsgebonden ontheffing gekomen, die is neergelegd in de artikel 3.23 Wro juncto 4.1.1 (lid 1 onder g en lid 2) Bro. Deze regeling stemt grotendeels overeen met de oude regeling van artikel 19 lid 3 WRO juncto artikel 20 Bro 1985.⁴ De strenge, dwingende bepaling van artikel 20 lid 5 Bro 1985 (dat een vrijstelling moet worden geweigerd indien de gemeente op 31 oktober 2003 over gevoerd handhavingbeleid beschikte) is onder de nieuwe regelgeving evenwel niet teruggekeerd. Wel is het op grond van de huidige regeling nog steeds mogelijk om een persoonsgebonden ontheffing (voorheen vrijstelling) aan te vragen voor het permanent bewonen van een recreatiewoning.

Dat betekent niet dat dergelijke verzoeken worden gehonoreerd. In tegendeel, het betreft hier een discretionaire bevoegdheid en wij zijn dan ook niet verplicht dergelijke ontheffingen te verlenen. Sterker nog, de verzoeken om vrijstelling (thans ontheffing) die reeds (en ook enkel) in 2008 zijn ingediend hebben wij allen geweigerd (14 verzoeken, waarvan 2 op park Moscou). Deze verzoeken hebben wij geweigerd op grond van het feit dat wij reeds op 31 oktober 2003 beschikten over een gevoerd handhavingbeleid. Zowel de bezwaarschriftencommissie als de Rechtbank Zwolle⁵ hebben zich hierover uitgesproken en geoordeeld dat onze besluiten op goede gronden tot stand zijn gekomen en derhalve in stand konden blijven. Deze uitspraken zijn, zoals gezegd, ook gedaan voor Park Moscou. Hiermee wordt nog eens bevestigd dat wij al een geruime tijd (ook reeds voor 31 oktober 2003) handhavend optreden tegen permanente bewoning en dus niet gedogen, zoals door de Vereniging van Eigenaren van Park Moscou wordt gesteld.

3. Opsomming handhavingactiviteiten sinds 30 juni 2005.

Als uitvloeisel van de keuze, gemaakt in uw raadsvergadering van 25 november 2004, is het 'Plan van aanpak permanente bewoning recreatieverblijven gemeente Hardenberg' als beleid ontwikkeld. In dit beleid is de tijdelijke overgangsregeling neergelegd, waarop tot 15 april 2006 onder bepaalde voorwaarden een beroep kon worden gedaan. Bewoners die een geslaagd beroep konden doen op de overgangsregeling, mochten hun permanente bewoning voor een bepaalde tijd voortzetten zonder dat de gemeente hier handhavend tegen zou optreden.⁶ Ter uitvoering van dit beleid is in 2005 een aanvang gemaakt met de inventarisatie van de in de gemeente Hardenberg aanwezige recreatieverblijven. De daadwerkelijke nulmeting heeft in 2006 plaatsgevonden.

2006: nulmeting

In 2006 hebben alle bewoners en eigenaren van recreatieverblijven een brief met inventarisatieformulier ontvangen waarbij men tevens aanspraak kon maken op de zogenaamde overgangsregeling "tijd-voor-tijd" (in totaal 2325 brieven verzonden). Ook hebben er ten behoeve van deze inventarisatie gesprekken plaatsgevonden met ondernemers, zijn de recreatieverblijven gecontroleerd en zijn er bij geselecteerde recreatieverblijven interviews afgenomen. De ontvangen informatie is met behulp van controles gecheckt.

⁴ Met de oude regelgeving werd het mogelijk gemaakt dat er een (persoonsgebonden) vrijstelling (voor onbepaalde tijd kon worden verleend van het bestemmingsplan op grond van artikel 19 lid 3 WRO ten behoeve van het permanent bewonen van een recreatiewoning. Ingevolge artikel 20 BRO kon men onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor zo'n persoonsgebonden vrijstelling (voor onbepaalde tijd). Zo moest men reeds voor of uiterlijk op 31 oktober 2003 permanent woonachtig zijn geweest in de recreatiewoning, en dit sindsdien onafgebroken hebben gedaan en moest de woning voldoen aan het bouwbesluit en de milieuwetgeving. De vrijstelling moest echter worden geweigerd indien een gemeente over gevoerd handhavingbeleid beschikte.

⁵ Uitspraken rechtbank Zwolle-Lelystad d.d. 3-7-2009 (Moscou), registratienummer; Awb 09/140 en 25 maart 2010 (6 zaken), registratienummers: Awb 09/376, Awb 09/377, Awb 09/378, Awb 09/379, Awb 09/599, Awb 09/603

⁶ Gekozen is hierbij voor een overgangsregeling gebaseerd op "tijd voor tijd". Het uitgangspunt bij deze overgangsregeling is een minimale termijn van twee jaar. Deze minimale termijn wordt voor elk jaar dat iemand (vóór 1 november 2003) woont in een recreatieverblijf, met vier maanden verhoogd. Voor elk niet heel gewoond jaar geldt dat voor iedere 3 maanden 1 maand extra wordt toegekend.

Van deze 2325 toegestuurde formulieren zijn er 1401 ingevuld retour ontvangen:

- waarvan 1207 personen een recreatief gebruik vermelden
- waarvan 131 personen gebruik voor permanente bewoning vermelden.
- waarvan 105 personen en beroep doen op de overgangsregeling.
- waarvan 63 personen verkoop en/of een niet-recreatieve bestemming vermelden.

2007: Toekenning overgangsregelingen, analyseren gegevens, handhavingstraject

In 2007 zijn de 105 beroepen op de overgangsregeling 'tijd-voor-tijd' beoordeeld en zijn er in totaal 86 (waarvan 6 na bezwaar) overgangsregelingen toegekend. Deze toewijzingsbesluiten zijn op 15 juni 2007 (in bezwaar eind 2007) verzonden. De 20 (na bezwaar 14) afwijzingsbesluiten zijn ook op 15 juni 2007 verzonden. Deze werden afgewezen omdat men niet kon aantonen reeds voor de peildatum van 31 oktober 2003 permanent in de recreatiewoning woonde. Van de in totaal 86 toegekende overgangsregelingen zijn er 46 toegewezen en 4 afgewezen op park Moscou (de gedoogtermijnen lopen op verschillende momenten af, van 2009 tot en met 2019). Van circa 75% van de toegekende overgangsregelingen op park Moscou loopt de termijn nog en inmiddels is 10% voor het beëindigen van de toegekende termijn vertrokken. De overige gevallen worden opgenomen in de zogenaamde handhavingsportefeuille.

Vervolgens zijn alle geïnventariseerde gegevens geanalyseerd. Hieruit kwam naar voren dat er bij 71 recreatieverblijven een vermoeden van permanente bewoning bestond en bij 83 verblijven mogelijk sprake was van permanente bewoning. Nadien heeft er nog apart een inventarisatie plaatsgevonden op park De Haar. Dit heeft geresulteerd in een vermoeden van permanente bewoning bij 87 (71 + 16) recreatieverblijven en mogelijke permanente bewoning bij 92 (83+9) verblijven. Ten behoeve van het handhavingstraject heeft vervolgens nader bronnenonderzoek (kadastrer, belastingdienst) plaatsgevonden bij vermoedelijk permanent bewoonde verblijven. Handhaving is namelijk niet enkel het nemen van een dwangsbesluit. Permanente bewoning is niet eenvoudig aan te tonen. Aan een daadwerkelijk dwangsbesluit gaat veel onderzoek vooraf, men denke aan tweewekelijkse controles gedurende enkele maanden, gegevens hypotheekrenteaftrek, RDW-gegevens, inschrijvingen gemeentelijke basisadministratie (enkel een inschrijving is onvoldoende om een dwangsbesluit op te leggen, zodra men zich dan nl. zou uitschrijven vervalt de juridische grondslag). Vervolgens is er een selectie gemaakt van 15 handhavingzaken (handhavingsportefeuille), waarbij bewust geen onderscheid is gemaakt tussen de diverse parken. Dit omdat er juridisch gezien (bestemmingsplantechnisch, gevolgd beleid in het verleden) geen relevante verschillen bestaan tussen de diverse parken/recreatieverblijven.

2008: Handhavingstraject en vrijstellingsverzoeken ex art. 19, lid 3 WRO

Op basis van het in 2007 uitgevoerde bronnenonderzoek zijn er in 2008 eerste instantie 15 handhavingzaken in behandeling genomen.

In 2008 zijn er in totaal 20 handhavingzaken (waarvan 15 voorbereid zijn in 2007) opgestart, waarbij de volgende stappen zijn doorlopen:

- 20 maal opbouw bewijslast. → 4 maal opbouw bewijslast park Moscou.
- 9 vooraankondigingen met ontwerp-dwangsbesluit.
- 6 zienswijzen.
- 8 dwangsbesluiten
- 4 bezwaarschriften
- 3 beslissingen op bezwaar (1 bezwaarschrift ingetrokken).
- 2 beroepschriften.

Van deze 20 opgestarte handhavingzaken zijn:

- 15 zaken in 2008 afgehandeld: → (waarvan 4 op park Moscou).
 - o waarvan 13 overtredingen succesvol zijn beëindigd. (waarvan 4 op park Moscou).
 - o waarvan 2 verbeuringstrajecten zijn gestart.
- 5 zaken in behandeling per einde 2008

Naast deze handhavingzaken zijn er in 2008 ook 14 verzoeken ingediend om een persoonsgebonden vrijstelling op grond artikel 19, lid 3 WRO juncto artikel 20, lid 1 sub g Bro 1985 (thans vervangen door de soortgelijke persoonsgebonden ontheffing op grond van artikelen 3.23 Wro juncto artikel 4.1.1 (lid 1 onder j en lid 2) Bro.

Voor deze 14 vrijstellingsverzoeken zijn de volgende stappen doorlopen:

- 14 maal onderzoek. → *(waarvan 2 maal park Moscou)*
- 14 weigeringsbesluiten. → *(waarvan 2 voor park Moscou)*
- 13 bezwaarschriften. → *(waarvan 2 van park Moscou)*
- 12 beslissingen op bezwaar (2009). → *(waarvan 1 bezwaarschrift van park Moscou ingetrokken)*
- 7 beroepschriften (2009). → *(waarvan 1 van park Moscou)*
- 6 hoger beroepschriften (2010)

2009: Handhavingstraject

In 2009 zijn er in totaal 48 handhavingzaken opgestart (waarvan het 43 nieuwe gevallen betreft en het in 5 gevallen een verbeuringstraject betreft van in 2008 opgelegde dwangsbesluiten), waarbij de volgende stappen zijn doorlopen:

- 48 maal opbouw bewijslast. → *(waarvan 5 maal voor park Moscou).*
- 29 vooraankondigingen → *(waarvan 4 maal voor park Moscou).*
- met ontwerp-dwangsbesluit. →
- 17 zienswijzen → *(waarvan 2 van park Moscou)*
- 22 dwangsbesluiten → *(waarvan 3 voor park Moscou).*
- 6 bezwaarschriften
- 1 beroepschrift

Van deze 48 handhavingzaken zijn:

- 33 zaken afgehandeld in 2009: → *(waarvan 5 op park Moscou)*
 - o Waarvan 26 overtredingen succesvol zijn beëindigd. → *(waarvan 2 op park Moscou)*
 - o Waarvan 7 verbeuringstrajecten zijn opgestart → *(waarvan 1 op park Moscou)*
(in 2009-2010 is het voor € 75.000,- het innen inmiddels ingezet).
- 11 zaken in behandeling zijn per einde 2009. → *(waarvan 3 op park Moscou)*
- in 4 zaken na onderzoek geen overtredingen geconstateerd.

2010: Handhavingstraject

In 2010 zijn 22 handhavingzaken opgestart (waarvan het 11 nieuwe zaken betreft, in 6 gevallen een lopende zaak uit 2009 betreft en in 5 gevallen een verbeuringstraject betreft van in 2009 opgelegde dwangsbesluiten), waarbij de volgende stappen zijn doorlopen:

- 22 maal opbouw bewijslast. → *(waarvan 1 maal park Moscou).*
- 5 vooraankondigingen. → *(waarvan 1 op park Moscou).*
- 2 dwangsbesluiten → *(waarvan 1 op park Moscou).*
- 1 bezwaartermijn nog niet verstreken. → *(waarvan 1 op park Moscou).*

Totaal 2005-2010

Sinds 30 juni 2005 zijn dus in totaal 74 handhavingzaken behandeld/in behandeling, waarvan 10 handhavingzaken op park Moscou. Van deze 74 handhavingzaken zijn er 52 afgehandeld doordat de overtreding succesvol is beëindigd dan wel doordat er na onderzoek geen overtreding is geconstateerd. De resterende 22 zaken worden in 2010 behandeld. Dit betreft in 3 gevallen een verbeuring/invoeringstraject. Naast deze handhavingzaken zijn er in totaal 124 (waarvan 11 op Moscou) waarschuwingbrieven verzonden, met de mededeling dat de permanente bewoning onverwijld moet worden gestaakt. Dit betekent dat er in totaal 198 handhavingssacties zijn ondernomen sinds 30 juni 2005.

Door ons stringente beleid en het feit dat wij reeds geruime tijd uitvoering geven aan dit beleid hebben vele bewoners de permanente bewoning al dan niet noodgedwongen gestaakt, of zijn hier bewust niet toe overgegaan. Het nu toestaan van permanente bewoning voor enkel park Moscou leidt tot rechtsongelijkheid, precedentwerking en niet te vergeten de nodige schadeclaims van degenen die de bewoning (al dan niet noodgedwongen) hebben gestaakt en hiervoor de nodige kosten hebben moeten maken.

Precedentwerking

Zoals hiervoor reeds genoemd leidt het toestaan van permanente bewoning voor enkel park Moscou binnen onze gemeente tot rechtsongelijkheid en precedentwerking. Dit is ook reeds uitvoerig aan de orde geweest in 2005 (raadsbesluit 30 juni 2005). Park Moscou is niet dusdanig uniek dat hiervoor een uitzondering kan worden gemaakt zonder dat dit gevolgen heeft voor de andere parken. Park Moscou is als het gaat om handhaving ook altijd gelijk behandeld. Dat park Moscou fysiek anders is dan andere parken doet hier niets aan af. Geen enkel park is fysiek exact gelijk. Park Moscou is juridisch niet anders dan de andere parken. Immers, er is in alle gevallen sprake van een situatie die in strijd is met het bestemmingsplan. Park Moscou heeft een recreatieve bestemming en de eigenaren van de woningen hebben ook willens en wetens de recreatiewoningen gekocht. Ook in het handhavingsbeleid is geen onderscheid gemaakt tussen de diverse parken. Voor alle parken is gekozen voor handhaving en geldt dat er geen gedoogverklaringen voor onbepaalde tijd worden afgegeven en dat ook geen procedures worden opgestart om bestemmingsplannen te wijzigen. Het toestaan van permanente bewoning op park Moscou zou het handhavingsbeleid volledig doorkruisen. Buiten dat valt niet in te zien dat het feit dat er geen sprake is van commerciële verhuur, het feit dat de woningen niet kunnen worden verhuurd of dat in ruimere mate wordt voldaan aan de criteria van de minister (hetgeen niet het geval is nu niet alle woningen voldoen aan het Bouwbesluit, zie ook het raadsbesluit van 30 juni 2005) zou kunnen leiden tot een ander regime dan bij andere parken. De omstandigheid dat niet wordt voldaan aan de voorschriften van het bestemmingsplan is immers voor alle parken hetzelfde.

Door de Rechtbank Zwolle-Lelystad is in haar uitspraak van 3 juli 2009 inzake park Moscou dit nogmaals aangehaald. De Rechtbank is met ons van oordeel dat een in een koopakte opgenomen beding het onverlet laat dat permanente bewoning niet is toegestaan en dat hiertegen handhavend wordt opgetreden. Precedentwerking vormt dan ook wel degelijk een relevant en zwaarwegend belang. Wij zijn via de band van het gelijkheidsbeginsel gehouden andere aanvragers gelijk te behandelen. Indien wij de permanente bewoning voor park Moscou zouden toestaan dan moet dit in andere (gelijke) gevallen ook gedaan worden. Het toestaan van zou tot een hoogst onwenselijke precedentwerking leiden. Immers, de tijdelijke overgangsregeling op grond van ons gemeentelijke handhavingsbeleid zou door het voor onbepaalde tijd toestaan van permanente bewoning volledig ondergraven worden. Dit zou ook de nodige (rechts)onzekerheid met zich meebrengen en kan betekenen dat de permanente bewoning op alle andere parken (lees: de gelijke gevallen) ook zal moeten worden toegestaan, daar Moscou juridisch niet verschilt van deze parken.

4. Waarom is dubbelbestemming geen oplossing?

Aan percelen of plangebieden kun je een dubbelbestemming geven. Er is sprake van een dubbelbestemming als op een stuk grond twee of meer onafhankelijk van elkaar voorkomende bestemmingen voorkomen, waarbij er sprake is van een rangorde tussen de dubbelbestemming en de daarmee samenvallende bestemming. Bij een dubbelbestemming is een voorrangregeling nodig, je moet dan onderscheid maken tussen hoofd- en nevenbestemmingen. De rangorde van de doeleinden en functies moeten helder zijn en deze mogen niet tegenstrijdig zijn.

Deze bestemmingen beslaan veelal een relatief groot gebied en hebben op meerdere bestemmingen betrekking. Alleen de volgende dubbelbestemmingen kunnen voorkomen: Leiding, Waarde en Waterstaat. Wonen en/of recreatie kun je volgens de systematiek van de wet niet onderbrengen onder een dubbelbestemming. Eén van deze twee gebruiksdoeleinden (wonen of recreatie) zal moeten worden benoemd als hoofdbestemming, het ondergeschikte gebruik zal als aanduiding onder deze bestemming moeten worden gebracht.

Een bestemmingsplan is de manier om beleid te waarborgen en gewenste ontwikkelingen te realiseren. Het toekennen van een dubbelbestemming Wonen en Recreatie is niet mogelijk omdat het in strijd zal zijn met de wet. Om permanente bewoning toe te staan kun je een perceel dus geen dubbelbestemming geven. Dit brengt met zich mee dat permanente bewoning alleen gelegaliseerd kan worden door het toekennen van een woonbestemming, al dan niet met een ondergeschikte functieaanduiding recreatie. Dit zal dan inhouden dat de woning ook (evt. gedeeltelijk) verhuurd mag worden voor recreatie, maar dat het hoofdgebruik wonen moet zijn. Het toestaan van een recreatief gebruik onder een woonbestemming brengt dezelfde afwegingskaders als een enkele woonbestemming, het toegestane hoofdgebruik is namelijk wonen met als evt. nevengebruik recreatie.

Conclusie

Het voorgaande overziende komen wij tot de conclusie dat de door de bewoners van Park Moscou aangedragen mogelijkheden om voor Park Moscou een bijzondere positie binnen het beleid van de gemeente te bewerkstelligen niet kunnen leiden tot een gewijzigd standpunt (raadsbesluit 30 juni 2005). Wij willen u vragen conform het voorstel van het college d.d. 10 augustus 2010 om het verzoek van de VVE te weigeren. Hoewel het college in beginsel bereid is om, binnen de wettelijke kaders en mogelijkheden, de positie van Park Moscou te heroverwegen ziet zij geen mogelijkheden dit te doen zonder dat dit leidt tot rechtsongelijkheid of tot een situatie waarbij het beleid inzake permanente bewoning, zoals dat door uw raad is vastgesteld op een onaanvaardbare wijze wordt doorkruist.

S. Keuter en P. Stronkhorst.