



Advies commissie bezwaarschriften

5.1.2e

/ 5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

Datum: 28 maart 2022
 Overdracht: 1 augustus 2022
 Aan: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Baarle-Nassau (hierna: het college)
 Betreft: een bezwaarschrift tegen het besluit van 23 september 2021 waarbij door het college aan 5.1.2e en 5.1.2e een last onder dwangsom is opgelegd wegens permanente bewoning in strijd met het bestemmingsplan Buitengebied 2008 en tegen het besluit van 3 januari 2022 waarbij het verzoek tot verlening van de begunstigingstermijn is afgewezen.

Ontvankelijkheid

Tegen voornoemd besluit is een bezwaarschrift ingediend d.d. 2 november 2021, ontvangen op eveneens 2 november 2021. Het bezwaar is aangevuld bij brief van 25 februari 2022, ontvangen op 28 februari 2022. Het bezwaarschrift is ingediend binnen de in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde termijn van zes weken.

Gevolgte procedure

Voornemen

Op 24 september 2020 heeft het college een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar gemaakt. In de brief van 24 september 2020 is aangegeven dat een overtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het bestemmingsplan "Buitengebied 2008" is geconstateerd, omdat bezwaarmakers bij de gemeente hebben aangegeven dat zij per 1 april 2020 hun hoofdverblijf hebben op het adres Kievit 12B, kavel 5.1.2e op het vakantiepark Parc De Kievit te Baarle-Nassau. De overtreding betreft permanente bewoning op een perceel dat de bestemming recreatie heeft. Verwezen wordt naar het beleid van de gemeente Baarle-Nassau voor permanente bewoning van recreatieverblijven. In dit beleid is vastgelegd op welke wijze de gemeente Baarle-Nassau optreedt tegen situaties van bewoning van recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan. Tevens is in het handhavingsbeleid een regeling opgenomen voor bestaande situaties van bewoning op de recreatieparken en in recreatiewoningen. In het beleid is opgenomen dat handhavend wordt opgetreden tegen alle gevallen van permanente bewoning waarin sprake is van vestiging na 31 december 2004. In uitzonderingsgevallen kan het college tijdelijk een ontheffing verlenen als overbruggingshuisvesting, mits voldaan wordt aan de voorwaarden zoals in het beleid opgenomen. Er is gelegenheid geboden om tegen de voorgenomen oplegging van de last zienswijzen in te dienen. Bezwaarmakers hebben geen zienswijzen ingediend.

controles

Op 5 augustus 2020 is een controle uitgevoerd op permanente bewoning op het hiervoor genoemde adres. Deze controle is schriftelijk vastgelegd in een controlerapport.

Er zijn tevens controles uitgevoerd op 15 oktober 2020, 9 november 2020, 7 januari 2021, 3 februari 2021, 29 maart 2021. Al deze controles zijn vastgelegd in controleverslagen.

Handhavingsverzoek

Op 19 november 2020 ontving het college een verzoek tot handhaving in verband met inschrijving in de Basisregistratie personen voor het adres Kievit 12B, kavel 5.1.2e op het vakantiepark Parc De Kievit te Baarle-Nassau.

Vervolg handhavingstraject

Op 24 februari 2021 is onder verwijzing naar het voornemen van 24 september 2020 per brief aan bezwaarmakers medegedeeld dat de handhavingprocedure binnen enkele maanden weer zal worden voortgezet.

Op 29 maart 2021 en 8 september 2021 hebben eveneens controles plaatsgevonden. Deze controles zijn vastgelegd in een controlerapport.

Bij besluit van 23 september 2021 is een last onder dwangsom opgelegd aan bezwaarmakers wegens permanente bewoning van een recreatieverblijf. Er is een last van € 20.000,- opgelegd met een begunstigingstermijn van zes maanden na dagtekening van het besluit. De last houdt in dat een einde moet worden gemaakt aan de overtreding door elders hoofdverblijf te hebben.

Bezwaar

Op 2 november 2021 hebben bezwaarmakers een pro-forma bezwaarschrift ingediend tegen de last onder dwangsom.

Bij besluit van 3 januari 2022 is de begunstigingstermijn die is vermeld in het besluit van 23 september 2021 verlengd tot zes weken na de beslissing op bezwaar.

Op 27 januari 2022 hebben bezwaarmakers verzocht om de begunstigingstermijn te verlengen tot zes maanden na het besluit op bezwaar.

Op 8 februari 2022 hebben bezwaarmakers een pro-forma bezwaarschrift ingediend tegen de verlenging van de begunstigingstermijn.

Op 25 februari 2022 hebben zij aanvullende gronden ingediend tegen de last onder dwangsom en het besluit van 3 januari 2022 tot verlenging van de begunstigingstermijn.

Op 28 maart 2022 hebben belanghebbenden de bezwaren toegelicht aan de Commissie voor bezwaarschriften (hierna: de commissie). Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat als bijlage bij dit advies is gevoegd.

Inhoud van het bezwaarschrift

Bezwaarmakers voeren aan dat het besluit in strijd is met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Ook vinden zij dat er geen juiste belangenafweging is gemaakt. Zij voeren aan dat de inschrijving is gedaan vanwege de aankondiging van de sluiting van vakantieparken in verband met de coronamaatregelen. Daarbij is vanuit de overheid gecommuniceerd dat alleen personen die ingeschreven stonden op een adres op een vakantiepark daar nog zouden kunnen verblijven. Bezwaarmakers hebben zich op 5.1.2e ingeschreven op het adres van hun recreatiewoning; daarnaast beschikten zij ook nog tot de overdracht op 5.1.2e over hun woning in 5.1.2e. Bezwaarmakers wijzen op voorstellen in de landelijke politiek om de mogelijkheden voor bewoning van vakantieparken te verruimen en op het besluit van de gemeenteraad om niet handhavend op te treden in afwachting van landelijke besluitvorming op dit onderwerp. Met een verwijzing naar andere kavels die volgens bezwaarmakers permanent worden bewoond, doen zij een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Bezwaarmakers voeren aan dat op het vakantiepark diverse personen permanent verblijven en vinden het in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat alleen ten aanzien van hen een verzoek tot handhaving is gedaan en ook daadwerkelijk handhavend wordt opgetreden. Bezwaarmakers vragen om herziening van het bestreden besluit en in ieder geval opschorting van de begunstigingstermijn totdat het bestreden besluit onherroepelijk is.

Bezwaarmakers zijn van mening dat het besluit onbevoegd is genomen omdat uit het door de gemeenteraad aangenomen amendement volgt dat, in afwachting van landelijke verruiming van de mogelijkheden tot bewoning van recreatieverblijven, pas op de plaats gemaakt moet worden met nieuwe handhavingszaken en dat lopende handhavingszaken zorgvuldig afgehandeld dienen te worden. Volgens bezwaarmakers is er in hun situatie geen sprake van een lopende zaak omdat de gemeente niet voor 8 juli 2020 heeft aangegeven over te gaan tot handhaving.

Bezwaarmakers hebben in de periode 6 februari 2020 tot 10 oktober 2021 diverse verzoeken ingediend om informatie die betrekking heeft op (lopende) handhavingsprocedures op Parc De Kievit, maar hebben daar nog geen reactie op gehad. Bezwaarmakers zijn van mening dat zij hierdoor in hun procesrecht en verdere mogelijkheden tot verweer zijn geschaad.

Overwegingen

Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht, artikel 5:32 en 6:19

Gemeentewet, artikel 125

Wabo, artikel 2.1, eerste lid, aanhef, onder c

Bestemmingsplan Buitengebied 2008, artikelen 4.1 en 14.3.2.

Inhoudelijke bespreking

Artikel 2.1, eerste lid, aanhef, onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een bouwwerk te (laten) gebruiken in strijd met het bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 14 van voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied 2008" geldt ter plaatse de bestemming "Recreatie".

Op grond van artikel 4.1 van de planvoorschriften zijn de voor "recreatie" aangewezen gronden bestemd voor recreatiedoeleinden voor recreatief nachtverblijf van personen die hun woon- of verblijfplaats elders hebben. Het is verboden om in strijd met de bestemming een recreatiewoning als hoofdverblijf te hebben.

In artikel 14.3.2 van de planvoorschriften bij het bestemmingsplan is bepaald dat onder strijdig gebruik in ieder geval wordt verstaan het gebruik voor bewoning.

Niet in geschil is dat bezwaarmakers de woning op het recreatiepark permanent bewonen en dat dit in strijd is met het bestemmingsplan. De vraag die voorligt is of ondanks deze overtreding het college niettemin had moeten afzien van handhavend optreden.

Beginselflicht tot handhaving en zicht op legalisatie

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is er sprake van een beginselflicht tot handhaving, waaraan strikt de hand moet worden gehouden. Gelet op het algemene belang dat is gediend met handhaving zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

In het Beleidsplan Vergunningen, Toezicht & Handhaving 2020-2024 Baarle-Nassau wordt het zonder omgevingsvergunning en in strijd met ruimtelijke regels bewonen van recreatiewoningen als zeer hoge handhavingsprioriteit aangemerkt. Uitgangspunt van het beleid is, dat recreatieparken beschikbaar moeten blijven voor recreatief gebruik en dat het onwenselijk is als grote delen van het

vakantiepark permanent worden bewoond, omdat dat afbreuk zou doen aan het recreatieve karakter van de locatie.

Gelet op het beleid van de gemeente kan de commissie het college volgen in het standpunt dat er geen zicht is op legalisatie. Uit de beleidsregels blijkt dat het college het beleid voert dat bij vestiging in een vakantiewoning na 31 december 2004 in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen permanente bewoning van een recreatieverblijf. Het feit dat er een politieke discussie gaande is over het onderwerp en het feit dat er in de gemeenteraad een motie, zoals door bezwaarmakers aangevoerd, is aangenomen maakt naar het oordeel van de commissie niet dat er concreet zicht is op legalisatie. Daarbij merkt de commissie op de het college en niet de gemeenteraad bevoegd is handhavend op te treden en dat het college zich op het standpunt heeft gesteld vooralsnog het beleid niet aan te zullen passen.

Rechtszekerheidsbeginsel

Bezwaarmakers verwijzen naar een door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel om uitbreiding van permanente bewoning van recreatieverblijven mogelijk te maken. De commissie overweegt hierover dat het voorstel in de eerste plaats nog geen wetgeving is en dat ook inhoudelijk het voorstel ruimte aan gemeenten laat om eigen beleid te voeren. Bij wijze van verweer heeft het college aangevoerd haar beleid, zoals dat nu is vastgesteld voor de jaren 2020-2024, op korte termijn niet te zullen wijzigen. Ook niet als het wetsvoorstel wordt aangenomen en wetgeving wordt. Een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel slaagt naar het oordeel van de commissie niet.

Gelijkheidsbeginsel

Bezwaarmakers hebben gemotiveerd aangevoerd dat op het vakantiepark waar zij wonen op meerdere kavels sprake is van permanente bewoning. Het college heeft dit bevestigd en heeft uiteengezet dat gezien de schaal van de permanente bewoning op dit vakantiepark het onmogelijk is om alle dossiers op korte termijn dan wel gelijktijdig te behandelen. Er is daarvoor onvoldoende capaciteit beschikbaar. De commissie is gebleken dat, anders dan bezwaarmakers menen, er geen sprake is van het bewust afzien van handhavend optreden, maar van prioritering bij het oppakken van dossiers. Daarbij heeft het college uiteengezet dat de werkwijze zich vooral richt op het voorkomen en aanpakken van nieuwe gevallen waardoor het handhavend optreden in relatief oudere dossiers soms wat langer op zich laat wachten. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat deze prioritering is toegestaan. Zoals blijkt uit onder meer de uitspraak van 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1425, onder 13.1, dat prioriteringsstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Het college heeft uiteengezet dat het belangrijk is dat nieuwe gevallen van bewoning worden voorkomen of tegengegaan. Dit heeft een ontmoedigend effect en dus een preventieve werking. Om zoveel mogelijk gevallen van permanente bewoning tegen te gaan start de gemeente zodra zij kennisneemt van (nieuwe) gevallen van bewoning van een recreatiewoning een handhavingsprocedure. Dat is ook bij bezwaarmakers gebeurd. Doordat bezwaarmakers zich op het adres van de recreatiewoning inschreven, is de overtreding aan het licht gekomen. Over de voorbeelden die bezwaarmakers noemen heeft het college aangevoerd dat deze adressen ook allemaal op de handhavingslijst staan.

De commissie overweegt dat gelet op de uiteenzetting van het college omtrent de werkwijze bij het handhaven van permanente bewoning, er geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Verzoeken om stukken

Bezwaarmakers hebben een beroep op het gelijkheidsbeginsel gedaan en willen dat onderbouwen met stukken. De commissie merkt op dat haar ambtshalve bekend is dat er meerdere handhavingsdossiers zijn met het onderwerp permanente bewoning van recreatiewoningen. Het college is in het verweer en tijdens de hoorzitting ingegaan op het beroep op het gelijkheidsbeginsel en de commissie heeft zich hierover een oordeel kunnen vormen. Het beoordelen van de verzoeken tot verstrekken van documenten en besluiten op dergelijke verzoeken vallen naar het oordeel van de commissie buiten het kader van dit bezwaar.

Begunstigingstermijn

Het college heeft bij besluit van 3 januari 2022 de begunstigingstermijn verlengd tot zes weken na de beslissing op bezwaar. Bezwaarmakers menen dat dit moet worden verlengd omdat zij geen andere woning kunnen vinden. De commissie overweegt dat het college met het verlengen van de begunstigingstermijn bezwaarmakers ruimschoots de gelegenheid hebben gegeven om rechtsbescherming ook te effectueren zonder de dwangsom te verbeuren. Het college heeft aangevoerd dat bezwaarmakers nog de mogelijkheid hebben om een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen, wanneer een beslissing op bezwaar is genomen. Als bezwaarmakers daadwerkelijk zicht hebben op een andere woning, maar verhuizing niet binnen de begunstigingstermijn mogelijk is, kunnen zij zich tot de gemeente wenden en kan eventueel met het zicht op legalisering oprekking van de begunstigingstermijn plaatsvinden. In het kader van de belangenafweging adviseert de commissie, gezien de situatie op de woningmarkt, om voor gevallen waarin sprake is van langer dan 2 jaar permanente bewoning, zoals hier aan de orde, de begunstigingstermijn te verlengen tot 6 maanden na bekendmaking van de beslissing op bewaar.

Conclusie

De commissie adviseert uw college:

- de bezwaren ongegrond te verklaren.

De commissie bezwaarschriften,

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e