



---

**RAADSMEEDEDELING**

---

Onderwerp  
Voortgang dossier Sunclass

---

Steenbergen; 3 juni 2014

Aan de Raad,

In de jaren 2009, 2010 en 2012 zijn diverse verzoeken tot handhavend optreden binnen gekomen. De verzoeken hebben betrekking op het handhavend optreden tegen de huisvesting van arbeidsmigranten op het Sunclasspark, Park aan 't Veer te Nieuw-Vossemeer.

In de vergadering van 22 oktober 2013 hebben wij besloten dat overgegaan wordt tot het voortzetten van handhavend optreden. Voorts is uw raad door middel van een raadsmededeling geïnformeerd over dit besluit.

Het handhavend optreden heeft geresulteerd in het opleggen van lasten onder dwangsommen. Bij besluit van 22 oktober 2013 zijn 19 eigenaren van zomerhuizen aangeschreven met een last onder dwangsom.

Tegen de besluiten van het college van 22 oktober 2013 hebben zowel de verzoekers tot handhaving, vertegenwoordigd door mr. Lindhout, als de aangeschreven eigenaren, vertegenwoordigd door mr. De Brouwer, bezwaar gemaakt.

1. Achtergrond

Twee-sporenaanpak

Het dossier bekend onder de naam Sunclass loopt al enige jaren. Na het ontvangen van klachten in 2006 heeft het dossier vanaf het moment dat de verzoeken tot handhaving zijn ingediend een juridisch karakter gekregen. In een brief van 7 april 2011 heeft het college aan de Coöperatieve Vereniging Sunclass Nieuw-Vossemeer Beheer U.A., de verzoekers en de Vereniging Glastuinbouw Steenbergen medegedeeld dat op 29 maart 2011 is besloten dat de strijdige huisvesting op het park uiterlijk 1 januari 2013 beëindigd moet worden.

Parallel aan het juridisch traject heeft er een overleg traject plaatsgevonden met de huisvesters om te komen tot een legale maatschappelijk verantwoorde huisvesting van arbeidsmigranten. In 2012 hebben tevens diverse overleggen plaatsgevonden tussen de gemeente en de huisvesters om te komen tot een ruimtelijke oplossing die verwerkt zou moeten worden in een principeverzoek. Dit principeverzoek zou moeten leiden tot het wijzigen van het thans geldende bestemmingsplan, Assumburg I. In dat principeverzoek zou rekening gehouden moeten worden met de door de gemeente gestelde ruimtelijke randvoorwaarden. Op 12 maart 2013 heeft het bestuur van de Coöperatieve Vereniging Sunclass Nieuw-Vossemeer Beheer U.A. medegedeeld dat er geen principeverzoek ingediend zal gaan worden. Van andere belanghebbenden zijn ook geen principeverzoeken ontvangen. Daarmee is aan de twee-sporenaanpak een einde gekomen. Het spoor van handhavend optreden is voortgezet.

### Juridisch traject

Het voortzetten van het spoor van handhavend optreden betekent dat op 18 en 28 juni 2013 aan diegene waarbij een overtreding is geconstateerd een vooraankondiging (waarschuwingsbrief) is verzonden.

Deze vooraankondiging is verzonden nadat diverse malen gecontroleerd is. De basis van de controle is het bestemmingsplan. Het vigerende bestemmingsplan ter plaatse is het bestemmingsplan Assumburg I. Dit bestemmingsplan is bij besluit van 18 februari 1982 vastgesteld door de gemeenteraad van Nieuw-Vossemeer en bij besluit van 4 januari 1983 gedeeltelijk goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Brabant. Voor zover relevant is dit bestemmingsplan bij raadsbesluit van 13 november 1984 gewijzigd. Deze wijzigingen zijn bij besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant goedgekeurd.

De juridische vraag die vervolgens gesteld en beantwoord dient te worden is: Welke norm of welk wettelijk voorschrift er is overtreden? De vraag naar de overtreden norm betreft in casu de vraag welke bepaling(en) uit dit bestemmingplan overtreden is/zijn.

De doeleindenomschrijving in artikel 3 luidt als volgt:

Zomerhuizen - Klasse ZH.

Doeleindenomschrijving.

Aaneengebouwde zomerhuizen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Artikel 1 onder a definieert een aantal begrippen:

zomerhuis: elk permanent ter plaatse aanwezig woonverblijf, geschikt en bestemd voor niet permanente huisvesting van één huishouden.

Het bestemmingsplan bevat voorts een verbodsbepaling in artikel 3 Lid C:

Het is verboden:

- a. de bebouwing te gebruiken op een wijze of tot een doel in strijd met de bestemming;
- b. de zomerhuizen te gebruiken voor permanente bewoning.

Het gebruiken van bouwwerken is in strijd met het bestemmingsplan en is voorts in strijd met artikel 2:1 aanhef en onder c Wabo. Op grond van dit artikel is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. Een dergelijke omgevingsvergunning hebben de eigenaren van de zomerhuizen niet aangevraagd, noch is die door of namens het college verleend.

Op grond van de planregels uit het thans vigerende bestemmingsplan is het college, mede in aanmerking genomen het bepaalde in artikel 125 Gemeentewet, bevoegd handhavend op te treden tegen hen die de gronden gebruiken op een wijze of tot een doel in strijd met de bestemming zomerhuizen of tegen hen die de zomerhuizen gebruiken voor permanente bewoning. Dat wil zeggen dat in een tweetal gevallen sprake kan zijn van handelen in strijd met het bestemmingsplan. Ten eerste wanneer sprake is van permanente bewoning en ten tweede wanneer sprake is van de (al dan niet permanente) huisvesting van meer dan één huishouden. In het eerste geval is de duur van de bewoning in strijd met de bestemming, in het tweede geval is de aard van de bewoning daarmee in strijd. In beide gevallen kan handhavend worden opgetreden.

In concreto is handhavend opgetreden tegen de overtreding van de huisvesting van meer dan één huishouden.

Na de verzending van de vooraankondigingen is wederom gecontroleerd met het doel om te bezien of de geconstateerde overtredingen ongedaan zijn gemaakt. Deze controles hebben op 12 augustus 2013 en 14 oktober 2013 plaatsgevonden. Naar aanleiding van de gegevens uit deze controles is besloten 19

eigenaren aan te schrijven met een last onder dwangsom. Dit besluit is op 22 oktober 2013 genomen en de besluiten zijn op 24 oktober verzonden. Voor de volledigheid wordt vermeld dat de 19 aangeschreven eigenaren in totaal 66 van de 88 zomerhuizen in eigendom hebben.

#### Bezwaarschriftencommissie

Alle eigenaren die een besluit (last onder dwangsom) hebben ontvangen hebben tegen dat besluit van 22 oktober 2013 een bezwaarschrift ingediend. Mr. de Brouwer treedt namens 18 eigenaren (bezwaarmakers) op en de heer Rietdijk heeft zonder gemachtigde bezwaar gemaakt. Ook de verzoekers tot handhaving hebben bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 22 oktober 2013. Zij worden vertegenwoordigd door mr. Lindhout.

De zaken zijn gevoegd behandeld op de zitting van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie op 12 maart 2014. De commissie heeft vanwege de behoefte aan een nader onderzoek de behandeling aangehouden voor een schriftelijke vragenronde. Na deze ronde heeft er een nadere zitting plaatsgevonden op 23 april 2014. Vervolgens heeft de commissie in alle zaken advies gegeven.

In het bezwaarschrift ingediend door mr. Lindhout adviseert de commissie het college het bezwaarschrift ontvankelijk en ongegrond te verklaren onder toewijzing van het verzoek tot vergoeding van de proceskosten.

De bezwaarschriften van mr. de Brouwer dienen naar oordeel van de commissie gedeeltelijk gegrond te worden verklaard. De commissie geeft in haar advies, kort samengevat, aan dat de bezwaargronden van mr De Brouwer die betrekking hebben op de uitleg van het bestemmingsplan, de beschrijving van het begrip "een huishouden" en wie aangemerkt mag worden als overtreder, ongegrond zijn. De commissie gaat in deze punten mee met de uitleg van het college. Verder geeft de commissie aan dat het beroep op het vertrouwensbeginsel, naar aanleiding van de brief van 22 mei 2007 waarin staat dat het bestemmingsplan onvoldoend steun biedt om handhavend op te treden, niet kan slagen. Ook is de commissie van oordeel dat de hoogte van de dwangsom redelijk is.

In het kader van de bewijsvoering is de commissie van oordeel dat de controlerapporten niet voldoen aan de eisen die de wet en jurisprudentie daaraan stellen. Nu dit gebrek niet kan worden gepasseerd of kan worden hersteld is de commissie van oordeel dat bij het voorbereiden van de besluiten niet de vereiste zorgvuldigheid in acht is genomen. De commissie is van oordeel dat de bezwaren met betrekking tot de zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering van de besluiten gegrond dienen te worden verklaard. Nu deze gebreken niet hersteld kunnen worden in de heroverweging van de besluiten dienen alle lasten onder dwangsom ingetrokken te worden.

Het bezwaarschrift van dhr. Rietdijk is bij beslissing op bezwaar, verzonden op 8 april 2014, gegrond verklaard vanwege het ten onrechte opleggen van een last onder dwangsom.

#### Hoe nu verder?

Na het intrekken van de lasten onder dwangsom ontstaat de situatie dat een besluit genomen dient te worden over de voortgang van handhaving op het Park aan 't Veer in Nieuw-Vossemeer. De verzoeken tot handhavend optreden zijn, nu ze niet zijn ingetrokken, nog steeds niet afgehandeld. Daarnaast bestaat voor het college een beginselplicht tot handhavend optreden. Van deze plicht kan alleen afgezien worden indien er concreet zicht is op legalisatie en/of handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Wij hebben scenario's uitgewerkt. Bij elk scenario zullen de voordelen voor een keuze voor dit scenario en de kanttekeningen/risico's belicht worden.

#### 2. Overwegingen

Zoals eerder aangegeven geeft het vigerende bestemmingsplan onder de definitie van zomerhuis aan dat er sprake is van elk permanent ter plaatse aanwezig woonverblijf, geschikt en bestemd voor niet

permanente huisvesting van één huishouden. Dat wil zeggen dat in een tweetal gevallen sprake kan zijn van handelen in strijd met het bestemmingsplan. Ten eerste wanneer sprake is van permanente bewoning en ten tweede wanneer sprake is van de (al dan niet permanente) huisvesting van meer dan één huishouden. In het eerste geval is de duur van de bewoning in strijd met de bestemming, in het tweede geval is de aard van de bewoning daarmee in strijd. In beide gevallen kan handhavend worden opgetreden.

Het doorgaan met handhavend optreden wordt in de eerste twee scenario's besproken. Het stoppen met handhaven in het derde scenario.

*Scenario 1: doorgaan met handhavend optreden op de grond dat het niet toegestaan is met meer dan één huishouden in een zomerhuis te verblijven dan wel huisvesting te bieden aan meer dan één huishouden in een zomerhuis.*

Op grond van het vigerende bestemmingsplan is het niet toegestaan in een zomerhuis te verblijven door meer dan één huishouden dan wel huisvesting te bieden aan meer dan één huishouden. Wat wordt verstaan onder het begrip één huishouden?

#### **Uitleg begrip: één huishouden**

Nu de term huishouden niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd dient aangesloten te worden bij de jurisprudentie en het normaal taalgebruik.

Tijdens de procedure is vastgehouden aan de definitie die door Van Dale Groot Woordenboek wordt gegeven:

*“één of meer personen die in een vast verband samenleven (eventueel met kinderen)”.*

Voorts blijkt uit de jurisprudentie dat er bij een huishouden sprake moet zijn van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling. Meerdere arbeidsmigranten die een zomerhuisje bewonen voldoen niet aan deze definitie. Jurisprudentie ondersteunt deze systematiek en de conclusie die daaruit volgt.

#### **Voortgang**

Waar het in concreto bij een controle op basis van één huishouden om gaat is dat nagegaan wordt wat de aard van de samenstelling van de aangetroffen bewoners is. De aard van de samenstelling van de bewoners wordt afgeleid uit de verklaringen die de bewoners afleggen en uit allerlei andere bewijsmiddelen. Hiervoor zijn relatief weinig controles nodig. Het benodigde bewijs kan door middel van één controle en hooguit twee na-controles vergaard worden. Dat betekent dat de kosten en inzet van het ambtelijk apparaat beperkt kunnen blijven.

De kanttekening die hier geplaatst dient te worden is tevens gericht op de bewijsvoering. Het aantonen van continuïteit en onderlinge verbondenheid tussen bewoners is lastig vast te stellen. Als bewoners verklaren een gezin te vormen of een met een gezin gelijk te stellen samenlevingsvorm dan is er voldaan aan de door de jurisprudentie ontwikkelde criteria. Handhavend optreden is dan niet mogelijk op deze grond. Dit zelfde geldt indien personen verklaren familie te zijn.

In die gevallen dient het bestuursorgaan dat de controle uitvoert aan te tonen dat de verklaringen van bewoners onjuist zijn. Dat is in de praktijk zeer lastig om te doen. Er zal dan gekeken moeten worden naar andere feiten en omstandigheden, zoals nagaan gegevens GBA, nagaan gegevens bij de Belastingdienst, nagaan informatie RDW en nagaan gegevens bij werkgevers.

Daarbij dienen, in ogenschouw het advies van de commissie, op een zorgvuldige wijze controlerapporten opgesteld en ingevuld te worden, voorzien van de eisen die de wet en jurisprudentie daaraan stellen.

Tenslotte is een kanttekening dat degene die een last onder dwangsom opgelegd krijgen in bezwaar en beroep kunnen gaan. Verzoekers tot handhavend optreden kunnen als belanghebbenden eveneens in

bezwaar en beroep gaan. Zij kunnen tevens een procedure starten als uit de controles blijkt dat er geen overtredingen zijn geconstateerd.

Scenario 2: doorgaan met handhavend optreden op de grond dat het niet toegestaan is om permanent in een zomerhuis te wonen.

Op grond van het bestemmingsplan is het tevens mogelijk om handhavend op te treden tegen diegenen die permanent in een zomerhuis wonen. Hier gaat het om de duur van de bewoning en niet om de relatie die de bewoners met elkaar hebben. Het lijkt er op dat de bewijsvoering eenvoudiger zou zijn, maar in de praktijk blijkt dit niet het geval te zijn. Om aan te tonen dat dezelfde personen gedurende een langere tijd achtereenvolgens in het zelfde zomerhuis verblijven zijn veel controles nodig. Er is sprake van permanente bewoning als het zomerhuisje gebruikt wordt als hoofdverblijf en het dus een vaste woon- en verblijfplaats is. Een zomerhuisje wordt gezien als uw hoofdverblijf als de bewoner op een andere locatie geen reëel hoofdverblijf heeft. Een zogenaamd postadres of een papieren adres geldt dus niet als hoofdverblijf. Het woord 'permanent' wekt de suggestie dat er sprake moet zijn van bewoning over een langere periode. Dat hoeft echter niet het geval te zijn. Ook als het om een tijdelijke situatie gaat, is er sprake van permanente bewoning. Dit betekent dat ook huisvesting van studenten of arbeidsmigranten, het tijdelijk bewonen van een recreatieverblijf in afwachting van een huur- of koopwoning of in geval van calamiteit of bewoning na pensionering, niet is toegestaan.

Als wordt gekeken naar de duur van de bewoning dan is op grond van jurisprudentie de grens gesteld op 4 maanden. Dat betekent dat bewoning voor een periode van 4 maanden en langer per jaar gezien wordt als permanente bewoning en in strijd is met het bestemmingsplan.

Zoals reeds opgemerkt dient veelvuldig en op onregelmatige tijden gecontroleerd te worden. Dit is zeer arbeidsintensief, nu het gaat om een park met 88 zomerhuisjes die allemaal gecontroleerd dienen te worden zodat er geen sprake is van willekeur of rechtsongelijkheid. Naast arbeidsintensief kost dit traject ook de nodige geldmiddelen.

Verder dient ook opgemerkt te worden als kanttekening dat de bewijsgaring ook om een andere reden moeilijk is. De bewoners kunnen makkelijk rouleren zodat geen sprake is van permanente bewoning van een en hetzelfde zomerhuisje. De huisvesters zijn uiteraard tevens op de hoogte van deze systematiek en overal in het land lopen bestuursorganen tegen dezelfde problemen aan dat bewoners gaan rouleren.

Als laatste wordt benadrukt dat bij de keuze voor deze optie ook nagedacht dient te worden wie als overtreder aangeschreven dient te worden. Zijn dat de arbeidsmigranten? Of misschien verblijven er wel op permanente basis eigenaren zelf. Dienen zij dan aangeschreven te worden? Of de huisvesters? Bij elke keuze dient een goede juridische onderbouwing geplaatst te worden.

Belanghebbenden kunnen uiteraard bezwaar maken tegen een handhavingsbesluit.

Scenario 3: handhavend optreden niet voortzetten

Als laatste scenario is nagedacht over de mogelijkheid om te stoppen met handhavend optreden op het park. Er wordt niet meer gecontroleerd en daarmee worden dus ook geen middelen meer besteed aan dit dossier.

Het centreren van alle arbeidsmigranten kan als voordeel gekenmerkt worden. Het is bekend waar de arbeidsmigranten verblijven waardoor illegale situaties in andere kernen waarschijnlijk beperkt worden.

Bij de afweging om voor dit scenario te kiezen zijn er diverse kanttekeningen die van belang zijn om te noemen.

Allereerst geldt voor het college zoals hierboven ook reeds genoemd een beginselplicht tot handhavend optreden. Daarvan kan slechts worden afgeweken indien concreet zicht bestaat op legalisering van de

illegale situatie dan wel als sprake is van bijzondere omstandigheden waaronder handhavend optreden zodanig onevenredig is tot de te dienen belangen. De verzoeken tot handhavend optreden zijn niet afgedaan. Het is dan ook niet te verwachten dat de verzoekers tot handhavend optreden met dit scenario zullen instemmen. Ze kunnen nieuwe verzoeken indienen dan wel handhavend optreden afdwingen via de rechter. Tegen de intrekking van de besluiten van 22 oktober 2013 kunnen de verzoekers tot handhaving in beroep gaan. Er zijn daarnaast nog meer belanghebbenden die een verzoek tot handhavend optreden kunnen indienen met de daaraan vast gekoppelde juridische procedures.

Voorts is van belang dat een aantal direct belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld de dorpsraad Nieuw-Vossemeer, bezwaar hebben geuit tegen het stoppen met handhavend optreden.

Binnen de grenzen van het geldende bestemmingsplan mogen er arbeidsmigranten verblijven op het Sunclasspark. Mocht de gemeente meer ruimte willen bieden voor het huisvesten van arbeidsmigranten op het Sunclasspark, dan moet het bestemmingsplan worden aangepast. Bij een aanpassing van het bestemmingsplan moet mede worden voldaan aan de provinciale ruimtelijke regelgeving (Verordening ruimte 2014). Op dit moment is niet duidelijk of er kan worden voldaan aan de provinciale regelgeving.

Als laatste is het van belang dat uw raad heeft ingestemd met handhavend optreden. Het is van belang dat een keuze voor een scenario tevens wordt gedragen door de gemeenteraad.

### 3. Besluit college

In de vergadering van 3 juni 2014 is besloten, na afweging van alle belangen en in ogenschouw nemen van alle kanttekeningen/risico's, over te gaan tot uitvoering van scenario 1: het voortzetten van handhavend optreden op de grond dat het niet toegestaan is met meer dan één huishouden in een zomerhuis te verblijven dan wel huisvesting te bieden aan meer dan één huishouden in een zomerhuis. Aanvullende argumenten voor de keuze van dit scenario kunnen gevonden worden in de noodzaak om het juridisch proces op de juiste manier af te ronden. Voorts zijn de verzoeken tot handhavend optreden nog niet afgehandeld en heeft het college een beginselplicht tot handhaven. Als laatste argument wordt naar voren gebracht dat de nadelen van de overige scenario's zwaarder wegen.

Het college is zich er terdege van bewust dat in dit dossier fouten zijn gemaakt voor zover het gaat om de bewijsvergaring. Uit navraag blijkt dat ten tijde van de controles gebruik is gemaakt van formulieren van de gemeente Zundert. Deze gemeente had ervaring opgedaan in een soortgelijke zaak en gebruik gemaakt van een bepaald controleformulier. Dit formulier is door de, voor dit dossier, ingehuurde jurist nagekeken en akkoord bevonden. Dit formulier is vervolgens gebruikt bij alle controles. Nu blijkt dat het formulier niet voldoet aan de eisen die de wet en jurisprudentie stelt en het formulier onjuist is ingevuld.

Uit dit dossier zijn lessen getrokken. Bovenaan staat dat controles ten alle tijden zorgvuldig dienen te worden uitgevoerd. Dat betekent dat er nieuwe vragenformulieren zijn ontwikkeld. De bewoners van de zomerhuizen dienen deze zelf in te vullen. De toezichthouder draagt zorg voor een volledig ingevuld formulier en zorgt daarbij voor datering en ondertekening. Ook dienen de conclusies van toezichthouders (of er wel of geen sprake is van het huisvesten van meer dan één huishouden) zorgvuldig genoteerd te worden. Vervolgens dienen goede controlerapporten samengesteld te worden waarin duidelijk staat wie, wanneer is aangetroffen. Ook alle omstandigheden die leiden tot een conclusie moeten opgeschreven worden en verwerkt. Daarna wordt beoordeeld of er sprake is van een overtreding van het bestemmingsplan.

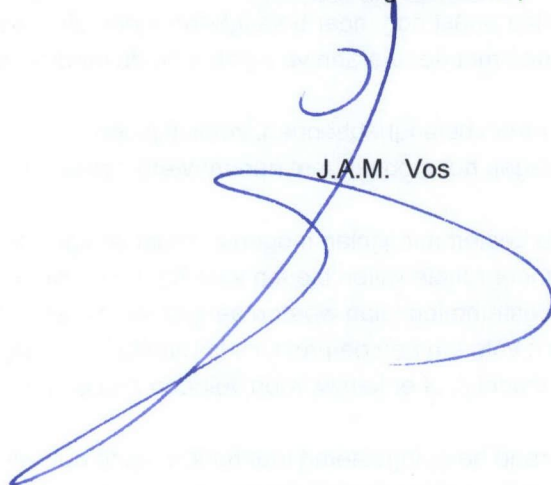
Om te zorgen dat de vragenformulieren/controlerapporten en het proces van controleren voldoen aan alle eisen die daaraan gesteld worden, wordt AKD (onze huisadvocaat) gevraagd om advies. Dit advies wordt vervolgens meegenomen en verwerkt in verbetering van de bewijsgaring.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Steenberg,  
de loco secretaris,



R.A.J.M. Bogers

de burgermeester,



J.A.M. Vos