



Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

Beleidsnota

Datum 9 november 2020
Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
Auteur S. Huisma/H. Westhoven

Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

Auteurs MB-ALL BV, Susanna Huisma, Hans Westhoven

MB-ALL B.V.
Computerweg 6
3542 DR UTRECHT
Tel. (0346) 583070

9 november 2020

© MB-ALL B.V.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Leeswijzer	5
2	Definitie, effecten en omvang van niet-recreatief gebruik	7
2.1	Definitie niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven	7
2.2	Redenen niet-recreatief gebruik	8
2.3	Effecten van niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven	9
2.3.1	Negatieve effecten	9
2.3.2	Positieve effecten	11
3	Omvang niet-recreatief gebruik	13
3.1	Beeld van de recreatieterreinen	13
3.1.1	Inschrijvingen in de Basisregistratie personen.....	13
3.1.2	Veldbezoeken	13
3.1.3	Reeds geldende persoonsgebonden gedoogbeschikkingen	14
3.2	Kamperen bij de boer	14
4	Beleidsopties	16
4.1	Beleidskaders- en keuzeopties	16
4.2	Omzetten van de bestemming/legaliseren	17
4.3	Gebruiksovergangsrecht	18
4.3.1	Reparatie overgangsrecht: Uitsterfconstructie of persoonsgebonden overgangsrecht	19
4.3.2	Uitsterfconstructie	20
4.3.3	Persoonsgebonden overgangsrecht	20
4.4	Persoonsgebonden omgevingsvergunning of persoonsgebonden gedoogbeschikking	22
4.4.1	Persoonsgebonden omgevingsvergunning.....	22
4.4.2	Persoonsgebonden gedoogbeschikking	22
4.4.3	Verschil tussen een vergunning en een beschikking	24
4.5	Handhaving	24
4.5.1	Eenduidig beleid	24
4.5.2	Verwachte handhavingsvoorraad.....	24
4.5.3	Preventie	25
4.5.4	Aanpak handhaving.....	26
4.5.5	Bestuurlijke sanctiemiddelen: Modaliteiten, hoogte van de dwangsom en begunstigingstermijn	26
4.5.6	Overbruggingshuisvesting	28
4.5.7	Maatwerk in handhaving	28
4.5.8	Signaalfunctie minderjarige kinderen.....	29
5	Beleidskeuzematrix	30
	<i>Bijlage 1 Verblijfsrecreatieterreinen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug</i>	<i>34</i>
	<i>Bijlage 2 Kampeerterreinen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug</i>	<i>35</i>

Bijlage 3 Beleidskaders niet-recreatieve bewoning.....36

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Overall in Nederland zijn bij natuurgebieden, water en/of toeristische trekpleisters recreatieverblijven te vinden. De gemeente Utrechtse Heuvelrug is daar geen uitzondering op. In onze gemeente zijn 28 verblijfsrecreatieterreinen gelegen met een expliciete verblijfsrecreatiebestemming (**bijlage 1**).¹ Daarnaast is er binnen onze gemeente een aantal kleinere terreinen aanwezig, waarbij recreatie als nevenactiviteit is toegestaan (op een agrarische bestemming) in de vorm van kamperen bij de boer.

Niet-recreatief gebruik van recreatieterreinen is niet toegestaan. Dit is ook altijd zo opgenomen in de verschillende bestemmingsplannen. Desondanks wordt op een deel van de recreatieterreinen niet-recreatief gebruik gemaakt van de recreatieverblijven. In deze nota worden keuzes gemaakt over de wijze waarop de gemeente Utrechtse Heuvelrug omgaat met (handhavend optreden tegen) dit niet-recreatieve gebruik.

Op dit moment gelden voor de recreatieterreinen meerdere bestemmingsplannen. Deze zijn verouderd. Om die reden wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld voor de recreatieterreinen waarbij de bestaande verschillende regelingen in de geldende bestemmingsplan worden geüniformeerd. In het nieuwe bestemmingsplan "Recreatieterreinen" dient aandacht te worden gegeven aan legalisatiemogelijkheden, gedoogmogelijkheden en het handavingsaspect inzake niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven. Deze nota geeft daarvoor de noodzakelijke (beleidsmatige) input.

De voormalige gemeenten Leersum, Amerongen en Maarn hebben in het verleden beleid omtrent niet-recreatief gebruik vastgesteld. De nu voorliggende beleidsnota vervangt de beleidsnota's die in de voormalige gemeenten zijn vastgesteld.

1.2 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk wordt de aanleiding gegeven voor deze beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven.

Hoofdstuk 2 definieert het begrip niet-recreatief gebruik en geeft inzicht in de redenen en effecten van niet-recreatief gebruik die in zijn algemeenheid gelden op de terreinen.

¹ Tot voor kort had recreatieterrein De Roos nog een verblijfsrecreatieve bestemming. Dit recreatieterrein is omgezet in een andere bestemming en maakt geen deel meer uit van het bestemmingsplan en de beleidsnota. Verder verdient opmerking dat een aantal terreinen momenteel niet in gebruik als recreatieterrein, maar nog wel een verblijfsrecreatieve bestemming heeft.

Hoofdstuk 3 gaat in op de verwachte omvang van het niet-recreatieve gebruik in de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Hoofdstuk 4 gaat in op de keuzeopties die de gemeente heeft bij het handhavend optreden tegen niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven. Daarbij zijn de legaliserings- gedoog en handhavingsmogelijkheden inzichtelijk gemaakt en afgewogen.

In hoofdstuk 5 is een beleidskeuzematrix met de verschillende beleidskeuzes die gemaakt zijn voor de terreinen opgenomen.

In de bijlagen behorende bij deze beleidsnota staat een toelichting op de beleidsnota en een overzicht van de recreatieterreinen.

Daarnaast is er separaat van deze beleidsnota een uitvoeringsnota opgesteld. De uitvoeringsnota bevat een uitwerking van de te volgen procedures, de fasering van de handhaving, een communicatieparagraaf en een inschatting van de benodigde capaciteit en middelen voor uitvoering van het beleid.

2 Definitie, effecten en omvang van niet-recreatief gebruik

2.1 Definitie niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

In deze nota worden enkele begrippen gebruikt, die hier worden gedefinieerd. In het bestemmingsplan "Recreatieterreinen" worden de begrippen ook in de regels vastgelegd. De definities zoals opgenomen in het nieuwe bestemmingsplan zijn leidend.

Permanente bewoning: bewoning van een ruimte als hoofdwoonverblijf, waarbij door betrokkene(n) niet aannemelijk is of kan worden gemaakt dat elders daadwerkelijk over een hoofdwoonverblijf wordt beschikt.

Recreatief nachtverblijf: nachtverblijf door één of meerdere personen in een kampeermiddel, bouwwerk voor recreatief nachtverblijf, bijzonder bouwwerk voor recreatief nachtverblijf op de grond, bijzonder bouwwerk voor recreatief nachtverblijf op hoogte of recreatiewoning en die hun hoofdwoonverblijf elders hebben.

Niet-recreatief gebruik is het al dan niet tijdelijk gebruiken van een recreatieverblijf in strijd met de recreatieve bestemming. Hieronder wordt in ieder geval verstaan het gebruiken van een recreatieverblijf als hoofdwoonverblijf, het huisvesten van arbeidsmigranten en/of werknemers, bedrijfsruimte, stalling of opslagruimte.²

Onder *hoofdwoonverblijf* wordt verstaan:

- de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkenen en welke een voor permanente bewoning geschikte verblijfsplaats is en ten minste bestaat uit een keuken, woon-, was- en slaapgelegenheid.
- een gebouw of een deel van een gebouw waar betrokkene naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste 4 maanden verblijft, met dien verstande dat van een gebruik als hoofdwoonverblijf voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders overeen hoofdwoonverblijf kan worden beschikt.

Hierbij kan worden gedacht aan de plaats waar iemand slaapt, zijn post ontvangt, bezoek ontvangen e.d. Het gaat hierbij niet om de duur van het strijdig gebruik, maar om de aard van het gebruik. Betrokkenen die in een recreatieverblijf verblijven dienen dus over een hoofdwoonverblijf elders te

² Omdat de term permanente bewoning in de praktijk voor verwarring zorgt, wordt in deze nota gesproken over niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven. Niet-recreatief gebruik is zodoende een verzamelbegrip voor veel verschillende vormen van bewoning in strijd met de recreatieve bestemming (immers het merendeel van het niet-recreatieve gebruik betreft bewoning), maar ook voor het gebruiken van een recreatieverblijf voor bedrijfsdoeleinden of als opslagplaats.

beschikken. Het mag daarbij niet gaan om een zogenaamd postadres of papieren adres (bijvoorbeeld inschrijven bij familieleden).

De definities van permanente bewoning en hoofdwoonverblijf zijn in lijn met vaste jurisprudentie hierover.

2.2 Redenen niet-recreatief gebruik

Veel voorkomende vormen van niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven zijn:

- permanente bewoning door starters
- permanente bewoning door personen die vrijelijk voor kiezen
- huisvesting van arbeidsmigranten en/of werknemers
- tijdelijke bewoning in afwachting van huur- of koopwoning of i.v.m. een calamiteit (overbrugging)
- permanente bewoning door kwetsbare groepen
- permanente bewoning door gepensioneerden
- gebruik als bedrijfsruimte en voor stalling of opslag

Bewoning door starters op de woningmarkt

Voor starters op de woningmarkt kunnen recreatieverblijven een betaalbaar alternatief zijn voor de krappe woningmarkt. In de regel gaat het dan om bewoning voor lange tijd.

Huisvesting van arbeidsmigranten

Door bijvoorbeeld uitzendbureaus worden veelvuldig arbeidsmigranten gehuisvest op een recreatieterrein. Reguliere woningen zijn vaak niet beschikbaar of het gebruik hiervan voor de huisvesting van arbeidsmigranten stuit op weerstand van de omwonenden. Kenmerkend voor deze vorm van bewoning is dat de samenstelling van de bewoners veelvuldig wisselt.

Bewoning in afwachting van een woning of i.v.m. een calamiteit

Het gaat hierbij om mensen (veelal uit de regio) die woningzoekend zijn, maar (nog) niet in aanmerking komen voor een reguliere woning. Bewoning van een recreatieverblijf is dan een noodoplossing. De duur kan echter wel variëren van enkele maanden tot enkele jaren. Daarnaast kan er sprake zijn van een calamiteit (bijv. brand, echtscheiding etc) waardoor men tijdelijk in een recreatieverblijf woont. In paragraaf 4.5.6 zal aan deze zogenoemde 'overbruggingshuisvesting' nog aandacht worden geschonken en worden regels gesteld wanneer men tijdelijk in een recreatieverblijf mag wonen met toestemming.

Bewoning door kwetsbare groepen en als toevluchtsoord

Er is een groep mensen die om wat voor reden dan ook in de problemen zijn gekomen (bijvoorbeeld echtscheiding of financiële redenen) en daarom hun toevlucht zoeken op (redelijk anonieme) recreatieterreinen. In paragraaf 4.5.7 zal ook nog specifiek worden ingegaan op welke wijze met deze doelgroep wordt omgegaan. In de uitvoeringsnota zal dit nader worden uitgewerkt.

Bewoning door gepensioneerden

Gepensioneerden kiezen er soms voor om na hun actieve leven in een aantrekkelijke woonomgeving te wonen. Deze mensen hoeven geen economische of sociale binding te hebben met de regio. Soms verblijven gepensioneerden een deel van het jaar in het buitenland. Een bijkomend voordeel voor deze groep is dat recreatieverblijven vaak gelijkvloers zijn. Het betreft hier echter een 'grijs' gebied,

aangezien de lijn tussen permanente bewoning en recreatief gebruik van het recreatieverblijf dun is. Zij beschikken namelijk over meer vrije tijd en gaan niet meer dagelijks naar het werk, waardoor controles hier intensiever zijn. Ook niet-recreatief gebruik door gepensioneerden is niet toegestaan als zij het hoofdwoonverblijf in het recreatieverblijf hebben.

Bedrijvigheid

Indien er op een recreatieterrein wordt gewoond, bestaat er ook een reële kans dat er ter plaatse ook (niet binnen de bestemming passende) bedrijvigheid wordt opgestart, zoals een kantoor aan huis. Daarnaast bestaat er uiteraard ook de mogelijkheid dat het recreatieverblijf wordt gebruikt voor bedrijfsmatige opslag. Ook dit is niet in overeenstemming met de recreatieve functie.

Bewuste keuze

Daarnaast zijn er mensen die er bewust voor kiezen om op recreatieterreinen te wonen. Vaak gaat het hierbij ook om werkende mensen. Deze mensen kunnen zowel werkzaam zijn in de regio als daarbuiten. Ondanks het feit dat het in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de eigenaar en/of exploitant van een recreatieverblijf om er op toe te zien dat er niet onrechtmatig gewoond wordt, verkeren sommige bewoners van recreatieverblijven in de veronderstelling dat de gemeente niet-recreatief gebruik gedooft omdat de gemeente op de meeste terreinen niet actief heeft gehandhaafd en omdat men zich in de Basisregistratie personen (hierna: Brp) kan inschrijven van de gemeente. De gemeente kan deze inschrijving ook niet weigeren als men het hoofdwoonverblijf heeft in het recreatieverblijf, echter dit betekent niet dat het gebruik volgens het bestemmingsplan is toegestaan. Anderen weten dat het niet wordt toegestaan, maar weten ook dat de gemeente weinig tot geen tijd besteedt aan handhaving en nemen dit risico bewust. Reden hiervoor kan zijn dat een recreatieverblijf een betaalbaarder alternatief is voor een reguliere koopwoning.

2.3 Effecten van niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is een gegeven waarmee de meeste toeristische gemeenten in aanraking komen. De gemeente Utrechtse Heuvelrug vormt hierop geen uitzondering. Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven heeft allerlei effecten op diverse beleidsterreinen. Er zijn effecten op het gebied van recreatie, handhaving, bouwregelgeving, ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid, maar ook op het gebied van welzijn. Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is ongewenst omdat het wonen veelal buiten de rode contour plaatsvindt en er geen zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden of dit aanvaardbaar is op deze locatie. Hieronder worden zowel de positieve als negatieve gevolgen van niet-recreatief gebruik genoemd. De hieronder genoemde effecten zijn algemeen van aard, dat wil zeggen dat deze effecten niet per definitie betrekking hebben op alle terreinen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

2.3.1 Negatieve effecten

- *Aantasting van het buitengebied*

Het buitengebied is bedoeld voor agrarisch gebruik alsmede voor recreatie, ontspanning en het genieten van natuur en landschap. Het gebruik van recreatieverblijven voor niet-recreatief gebruik staat haaks op deze doelstellingen en leidt tot verdichting van bebouwing ('verstening' en 'verstedelijking') in het landelijk gebied. Dit is buiten de zogeheten "rode contour" niet toegestaan. Bovendien ligt een deel van de terreinen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Bij niet-recreatief gebruik worden vaak meer eisen gesteld aan het woonverblijf dan bij recreatie. Dit kan bij bewoning van een recreatieverblijf al snel tot de wens leiden om het recreatieverblijf (al dan niet zonder

vergunning) uit te breiden met bijvoorbeeld een extra schuurtje, een overkapping of een ruime veranda.

- *Onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven*

Door niet-recreatief gebruik zijn er minder recreatieverblijven beschikbaar voor recreatieve doeleinden. Dit gaat nog verder wanneer een recreatieterrein grotendeels bewoond wordt en/of op terreinen grote aantallen arbeidsmigranten worden gehuisvest. Het wordt dan voor recreanten steeds minder aantrekkelijk. Hierdoor kan meer behoefte ontstaan aan recreatieterreinen elders in de gemeente. Dit leidt weer tot een nieuwe ruimteclaim in het buitengebied.

In de structuurvisie is vermeld dat de recreatieterreinen voorzien in een maatschappelijke behoefte. Het bieden van de mogelijkheid voor verblijfsrecreatie is daarom van belang. Bij het onttrekken van alle recreatieverblijven waarvan nu wordt vermoed dat ze permanent bewoond worden dan wel anderszins onrechtmatig worden gebruikt, zou een aanzienlijk deel van de bestaande voorraad recreatieverblijven teniet worden gedaan.

- *Visuele verloedering*

Visuele verloedering ontstaat doordat van oorsprong natuurlijk ogende recreatieterreinen worden ingericht met schuurtjes, hekken, terrassen en dergelijke als onderdeel van en behorende bij de recreatieverblijven. Dit ontstaat met de tijd wanneer bewoners aanvullende bouwwerken aanbrengen om hun woongenot te verhogen.

Wanneer ergens een woonwijk wordt ontwikkeld, worden hiervoor stedenbouwkundige eisen opgesteld waaraan deze moet voldoen. Bij recreatieterreinen gelden andere eisen in verband met de openheid en natuurlijke uitstraling die beoogd wordt in het buitengebied.

- *Groter beslag op maatschappelijke voorzieningen*

Voor zorg- en welzijnsinstellingen kan niet-recreatief gebruik nadelige gevolgen hebben. Vooral in de verzorgende sector kan substantiële toename van (doorgaans oudere, zorgbehoevende) permanente bewoners van recreatieverblijven, een toenemende druk geven op het beschikbare voorzieningenniveau. Er wordt door deze bewoners wel een beroep gedaan op collectieve voorzieningen zoals sociale uitkeringen, mits zij staan aangeschreven in de Brp op het recreatieadres komen zij hiervoor ook in aanmerking. Ook doen bewoners een beroep op algemene voorzieningen zoals het ophalen van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding, gemeentereiniging en wordt ook een beroep gedaan op scholen. Bewoners die zich hebben ingeschreven betalen wel de gemeentelijke heffingen die als gebruiker of eigenaar verschuldigd is. Als bewoners zich echter niet hebben ingeschreven in de Brp, staat hier geen bijdrage uit het Gemeentefonds tegenover en kan ook geen belasting worden geheven zoals afvalstoffenheffing of hondenbelasting.

- *Negatieve gevolgen voor de lokale economie*

Toeristen en recreanten hebben een ander uitgavenpatroon dan bewoners die op een niet-recreatieve wijze gebruik maken van een recreatieverblijf. Recreanten besteden veelal anders dan bewoners die een recreatieverblijf gebruiken als hoofdwoonverblijf. Vooral de horeca- en recreatiesector ondervindt de negatieve gevolgen van niet-recreatief gebruik.

Permanente bewoning verkleint het toeristisch-recreatief aanbod. Recreatieterreinen met recreatieverblijven die veelal permanent bewoond worden zijn vervolgens ook nog eens minder aantrekkelijk voor toeristen. Ook kunnen er spanningen tussen toeristen en permanente bewoners ontstaan. Kortom: niet-recreatief gebruik leidt tot een verslechtering van het recreatief-toeristisch product.

- *Problemen van sociale aard*

Door de verschillen in de aard van de verblijfsmotieven en doordat de leefpatronen verschillen kunnen er spanningen ontstaan tussen recreanten, permanente bewoners als eigenaar of als verhuurder en eventuele andere groepen gebruikers (bijv. arbeidsmigranten). Daarnaast kunnen er sociaal onwenselijke situaties ontstaan, doordat sommige recreatieterreinen worden gebruikt als een toevluchtsoord.

- *Rechtsongelijkheid inwoners*

Door niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven als alternatief voor sociale woningen ontstaat rechtsongelijkheid tegenover andere woningzoekenden die in aanmerking willen komen voor een sociale huurwoning. Hoewel handhaving van niet-recreatief gebruik op recreatieterreinen mogelijk tot een extra druk op de reguliere (sociale) woningmarkt leidt, geeft dit wel rechtsgelijkheid onder woningzoekenden. De mogelijkheid van bewoning van recreatieverblijven, in samenhang met de druk op de woningmarkt kan bovendien tot ongewenste verhuursituaties leiden, waarbij er eigen wachtlijsten en voorwaarden worden samengesteld.

- *Moeilijke traceerbaarheid bewoners*

Permanente bewoners die niet in de Brp zijn ingeschreven zijn moeilijk traceerbaar, omdat ze wonen in een min of meer van de buitenwereld afgeschermd gebied. Dit kan weer aantrekkingskracht hebben op personen die om wat voor reden dan ook iets te verbergen hebben.

- *Kans op onveilige situaties*

Als mensen een recreatieverblijf permanent bewonen, ontstaan er onveilige situaties omdat het recreatieverblijf hier in principe niet op gebouwd is. Met name de brandveiligheid kan hierdoor in het gedrag komen. Het Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan brandwerendheid en de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag naar andere recreatieverblijven. Een recreatieverblijf (logiesfunctie) hoeft aan minder strenge normen te voldoen dan een woning. Maar ook gezondheidsaspecten zoals onvoldoende ventilatie of daglicht kan aan de orde zijn.

- *Strijdigheid met bestemmingsplan*

Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven in onze gemeente is in strijd met de geldende bestemmingsplannen waarin de gronden een recreatieve bestemming hebben en permanente bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan. De bestemmingsplannen zijn op zorgvuldige wijze tot stand gekomen en hierin is op basis van ruimtelijke gronden geregeld op welke wijze gronden in een gebied gebruikt mogen worden en welke ontwikkelingen ongewenst zijn.

In principe geldt voor de gemeente de beginselplicht om tegen overtredingen van het bestemmingsplan op te treden.

2.3.2 Positieve effecten

- *Extra inkomsten uit het gemeentefonds*

Indien bewoners zich inschrijven in de Brp worden ze als inwoners van de gemeente gezien en leidt dit tot een hogere uitkering uit het Gemeentefonds.

- *Opvang voor woningzoekenden*

De bewoning van recreatieverblijven kan een tijdelijke oplossing bieden voor opvang van woningzoekenden en beantwoord daarmee aan een maatschappelijke behoefte.

- *Betaalbare woonruimte*

Het gebruik van recreatieverblijven beantwoordt voor een deel aan de vraag naar betaalbare woningen voor starters en sociale huurders. Het toestaan van niet-recreatief gebruik vermindert de druk op de woningmarkt.

- *Sociale controle op recreatieterreinen*

De continue aanwezigheid van bewoners op een recreatieterrein kan vandalisme, inbraak of diefstal op deze terreinen verminderen.

- *Toename van draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen*

Doordat het aantal inwoners toeneemt, kan meer ledenaanbod ontstaan voor verenigingen en instellingen met een maatschappelijke functie (bijv. sportverenigingen).

Ditzelfde geldt ook voor het MKB binnen onze gemeente, waarbij met name de winkels voor de dagelijkse boodschappen zullen profiteren.

3 Omvang niet-recreatief gebruik

Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid voor niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is het van belang inzicht te krijgen in de aard en omvang van het niet-recreatieve gebruik. Aan de hand van inschrijvingen in de Basisregistratie personen (Brp), de ingekomen signalen van niet-recreatief gebruik en het uitvoeren van veldbezoeken hebben wij een inschatting gemaakt van het aantal recreatieverblijven dat vermoedelijk niet-recreatief wordt gebruikt.

Ook is gekeken aan de hand van de inschrijvingen wanneer op welke terreinen het vermoedelijke niet-recreatieve gebruik is ontstaan. Hierbij is gekeken naar de 28 recreatieterreinen (zie **bijlage 1**) binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug waar deze nota op ziet. Daarnaast is er binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug nog een aantal kleinere terreinen aanwezig, waarbij recreatie als nevenactiviteit is toegestaan in de vorm van kamperen bij de boer. Gezien het feit dat het hier gaat om een nevenactiviteit op een agrarische bestemming, vallen deze buiten de nota, maar zijn deze wel meegenomen in de veldbezoeken of eerdere handhavingsacties.

3.1 Beeld van de recreatieterreinen

3.1.1 Inschrijvingen in de Basisregistratie personen

Op het moment van het opstellen van deze nota stonden er verdeeld over de verschillende terreinen ongeveer 719 personen ingeschreven in de Brp. De inschatting is dat deze bewoners zijn verdeeld over 380 recreatieverblijven. De inschrijving van betrokkenen op het adres van het recreatieverblijf geeft reeds een vermoeden van niet-recreatief gebruik en het gebruik van het recreatieverblijf als hoofdwoonverblijf.

3.1.2 Veldbezoeken

Inschrijvingen op de recreatieterreinen geven een globaal beeld van de omvang van het niet-recreatieve gebruik. Niet alle bewoners van de recreatieterreinen die hun hoofdwoonverblijf hebben op het recreatieterrein laten zich inschrijven op het adres van het recreatieverblijf, aangezien zij weten dat niet-recreatief gebruik niet is toegestaan. Daarnaast zijn er lange tijd geen controles uitgevoerd op de recreatieterreinen. Het is daarom mogelijk dat het totaal aantal objecten op de terreinen hoger ligt dan uit de bestemmingsplannen en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) naar voren komt.³ Daarom is in februari 2018 een inventarisatie uitgevoerd langs alle terreinen, waarbij alle verblijfseenheden zijn meegenomen. Gekeken is naar het globale beeld van de recreatieterreinen en naar het vermoeden van niet-recreatief gebruik op de terreinen.

³ De exacte aantallen en type recreatieverblijven worden opgenomen in het bestemmingsplan "Recreatieterreinen". Voor deze nota is het van belang hoe deze terreinen worden gebruikt. Is er overwegend nog sprake van recreatief gebruik of worden bepaalde terreinen nagenoeg niet-recreatief meer gebruikt.

Op basis van deze inventarisatie is het vermoeden van niet-recreatief gebruik bij nog eens circa 120 objecten ontstaan.⁴ Het geconstateerde gebruik per recreatieterrein is ook weergegeven in de beleidskeuzematrix in hoofdstuk 6.

3.1.3 Reeds geldende persoonsgebonden gedoogbeschikkingen

Door de voormalige gemeente Amerongen is in een door deze gemeente vastgestelde beleidsnota een peildatum voor het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen aangehouden van 1 september 1996. Door de voormalige gemeente Maarn is 31 oktober 2003 als peildatum aangehouden. In de voormalige gemeente Leersum konden bewoners die voor 9 december 1999 al woonachtig waren in het recreatieverblijf in aanmerking komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking totdat ze het pand verlaten of verkopen. Bewoners die tussen 9 december 1999 en 9 december 2004 zijn komen wonen in het recreatieverblijf konden in aanmerking komen voor een tijdelijke gedoogbeschikking. De periode van gedogen was afhankelijk van de tijd die men er al aantoonbaar permanent woonde.

Enkel onder de voormalige gemeente Amerongen zijn gedoogbeschikkingen afgegeven. In 1996 zijn persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgegeven voor 15 jaar. Deze termijn is verstreken in 2011.

In 2011 zijn vervolgens door de gemeente Utrechtse Heuvelrug voor een aantal recreatieterreinen in de voormalige gemeenten Amerongen, Maarn en Leersum persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgegeven voor onbepaalde tijd tot overlijden of verhuizing. In totaal zijn er 79 persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgegeven. Gebleken dat er hiervan nog 58 persoonsgebonden gedoogbeschikkingen geldend zijn. Deze 58 persoonsgebonden gedoogbeschikkingen blijven gelden. Hoeveel personen op basis van inschrijving nog in aanmerking komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt onder paragraaf 4.4.2 behandeld.

Recreatieterrein	Geldende gedoogbeschikkingen
Bungalowpark Meeuwennest Leersum	3
Bungalowpark Nieuw Wildenburg Leersum	7
Recreatiedorp De Ossenbergh Overberg	38
Camping 't Eind Overberg	8
Recreatieterrein Veenestein Overberg	1
Bungalowpark Stamerhoef Maarn	1
Totaal	58

3.2 Kamperen bij de boer

Naast de 28 recreatieterreinen die een verblijfsrecreatieve bestemming hebben, zijn er nog 5 kampeerterreinen (zie bijlage 2). Deze hebben echter geen verblijfsrecreatieve bestemming, maar een 'Agrarische' bestemming met nevenactiviteit 'recreatie' en worden dan ook niet opgenomen in het nieuwe bestemmingsplan "Recreatieterreinen". Deze terreinen zijn echter wel meegenomen in de

⁴ Aangezien er geen uitdraai uit de basisregistratie personen voorhanden is, waarbij alle recreatieverblijven staan met nummering en de ingeschreven bewoners per recreatieverblijf, zijn geen exacte aantallen te geven op dit moment.

veldbezoeken. Op 4 van de 5 kampeerterreinen vindt geen of alleen zeer beperkt niet-recreatief gebruik voor. Op camping Wildzicht in Leersum wordt vanaf 2005 handhavend opgetreden. De handhaving is vanaf 2015 geïntensiveerd. Recent is een grootschalige handhavingsactie uitgevoerd, waarbij tot bestuursdwang over is gegaan.

In het kader van de nota worden deze terreinen niet meegenomen, maar hiermee wordt een compleet beeld gegeven van alle terreinen waar een recreatieve bestemming op ligt.

4 Beleidsopties

Bij het maken van beleidskeuzes voor de aanpak van het niet-recreatief gebruik moet rekening worden gehouden met verschillende omstandigheden. Zo moet het beleid juridisch aanvaardbaar zijn, maar is het ook belangrijk dat met dit onderwerp op een maatschappelijk verantwoorde wijze wordt omgegaan. Een belangrijk kader wordt gevormd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Alle recreatieterreinen binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug zijn verschillend. Per terrein is er een verschil in de mate waarin niet-recreatief gebruik plaatsvindt en hoe lang de bewoning al plaatsvindt. Zo is het voor bewoners die reeds lange tijd wonen in een recreatieverblijf niet redelijk direct handhavend op te treden. Daarom ligt het in de rede deze feitelijke bewoners een overgangsregeling te bieden.

Door de voormalige gemeenten Leersum, Amerongen en Maarn is in het verleden beleid omtrent niet-recreatief gebruik vastgesteld. De voormalige gemeenten Doorn en Driebergen-Rijssenburg hebben geen beleid vastgesteld. Onder de gemeente Utrechtse Heuvelrug zijn in 2011 diverse persoonsgebonden gedoogbeschikkingen voor onbepaalde tijd afgegeven en recentelijk zijn er handhavingsacties geweest op o.a. recreatiedorp De Ossenbergh en camping Wildzicht. Het is noodzakelijk om voor de hele gemeente Utrechtse Heuvelrug nu een eenduidig beleid ten grondslag te leggen aan de aanpak van niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven.

4.1 Beleidskaders- en keuzeopties

Op het vraagstuk van niet-recreatieve bewoning van recreatieverblijven zijn gemeentelijke-, provinciale- en Rijksbeleidskaders van toepassing die van invloed zijn op de keuzes die de gemeente kan maken bij de aanpak van niet-recreatieve bewoning. In bijlage 3 zijn de toepasselijke beleidskaders nader toegelicht.

Bij de aanpak van niet-recreatieve bewoning is het uitgangspunt dat handhavend optreden tegen niet-recreatief gebruik geboden is indien de recreatieve bestemming wordt gecontinueerd. Vanwege het feit dat veel situaties van niet-recreatieve bewoning al lange tijd bestaan zijn er mogelijkheden om bij wijze van overgangssituatie de (permanente) bewoning onder voorwaarden en tijdelijk toe te staan. Daarnaast zal bij de vraag of handhavend optreden in de rede ligt moeten worden afgewogen in hoeverre legalisatie van het strijdige gebruik mogelijk is.

Samengevat zijn de volgende keuzes bij de aanpak van niet-recreatief gebruik mogelijk:



Hierna worden de genoemde keuzemogelijkheden toegelicht en wordt de toepassing hiervan beschreven.

4.2 Omzetten van de bestemming/legaliseren

Ten aanzien van onrechtmatige bewoning is in de Nota van Uitgangspunten van het bestemmingsplan 'recreatieterreinen' (zie bijlage 3) vermeld dat het belangrijk is dat recreatieve verblijfsvoorzieningen op de juiste manier worden gebruikt. Dit betekent dat ze om de volgende redenen niet permanent bewoond mogen worden:

- het is in strijd met het bestemmingsplan, dat alleen recreatieve bewoning toestaat. Ook in de PRV is aangegeven dat een ruimtelijk plan bestemmingen en regels bevat die permanente bewoning van recreatiewoningen uitsluiten;
- recreatieverblijven zijn veelal gelegen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN); een gebied waar een burger normaliter geen woning kan realiseren;
- onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen zorgt ervoor dat er een kleiner arsenaal aan beschikbare toeristische overnachtingsplekken is en maakt recreatieterreinen minder aantrekkelijk voor recreatie. Dit belemmert de ontwikkeling van recreatieterreinen.

Deze standpunten zijn ook altijd uitgedragen door de gemeente Utrechtse Heuvelrug en haar rechtsvoorgangers.

Voor een aantal recreatieterreinen speelt de vraag of deze nog kunnen bijdragen aan het recreatief product in de gemeente. Het gaat om terreinen die overwegend niet meer recreatief geëxploiteerd worden en waar hoofdzakelijk gewoond wordt. In een afzonderlijk te starten traject wordt onderzocht of deze terreinen toekomstwaarde hebben als recreatieterrein en zo niet, of deze terreinen een andere

bestemming kunnen krijgen. Het is nu nog onzeker welke bestemming deze terreinen uiteindelijk krijgen. Zolang deze onzekerheid bestaat, is optreden tegen permanente bewoning op deze terreinen onwenselijk. Deze terreinen worden – in afwachting van de resultaten van dit onderzoek – buiten het bestemmingsplan en de beleidsnota gehouden.

Bij het bepalen van de terreinen die buiten het bestemmingsplan worden gelaten, zijn de volgende, cumulatief bedoelde, criteria gehanteerd:

- Het terrein wordt overwegend permanent bewoond (> 50%).
- De (toeristische) verhuur is een ondergeschikt onderdeel van het gebruik.
- Er wordt geen centraal recreatiebedrijf geëxploiteerd en/of er is geen sprake van een verhuurorganisatie.
- Het terrein heeft niet meer dan 50 recreatieverblijven/kavels.

Op basis van een analyse van deze criteria komen de volgende terreinen in aanmerking voor een nader onderzoek naar de mogelijkheden voor herbestemming:

Recreatieterrein	Aantal personen in Brp
Recreatieterrein Veenestein	39
Nieuw Wildenburg	20
Bungalowpark Meeuwennest	21
Willem van Abcoudelaan 23	20
Traaij 291	3
Bungalowpark De Stamerhoef	33
Bungalows achter de Bergse Bossen	34
Totaal	170

Van de hiervoor genoemde terreinen vallen alle terreinen buiten de rode contour en liggen 6 terreinen (grotendeels) in de NNN. Recreatieterrein Veenestein valt geheel buiten het NNN. Dit betekent dat het omzetten van de recreatieve bestemming naar een andere (woon)bestemming voor de terreinen binnen het NNN niet past binnen de geldende beleidskaders van de provincie Utrecht en het Rijk. Nader onderzoek naar de mogelijkheden tot herbestemming en overleg hieromtrent met de provincie Utrecht zal dan ook moeten plaatsvinden.

4.3 Gebruiksovergangsrecht

In sommige bestemmingsplannen die gelden in de gemeente Utrechtse Heuvelrug bevatten geen zogenaamde “Etten-Leur clausule.

Dit betekent dat, indien geen verdere actie wordt ondernomen, in het nieuwe bestemmingsplan voor de recreatieterreinen een aantal woningen permanent mogen worden bewoond op basis van het overgangsrecht. Deze zullen dan positief bestemd moeten worden. Immers binnen de planperiode is het niet-recreatieve gebruik niet beëindigd. Het gaat hierbij om onderstaande twee bestemmingsplannen en de recreatieterreinen die onder deze bestemmingsplannen vallen:

Bestemmingsplan	Datum onherroepelijk plan	Recreatieterreinen
-----------------	---------------------------	--------------------

Buitengebied Amerongen	5 maart 1998	Veenestein, De Ossenbergh, De Hoge Linde, 't Eind en de Gerstee
Buitengebied Maarn	22 januari 1999	Eyckelenburg, Laag Kanje, Noord-West Kanje, De Halm, Stamerhoef, Oude Meijenhurst en Meck

Het gaat hierbij alleen om personen die op het tijdstip van onherroepelijk worden van deze bestemmingsplannen al niet-recreatief gebruik maakten van hun recreatieverblijf. Iedereen die onder één van beide plannen valt, maar na het onherroepelijk worden van het plan er is komen wonen, valt niet onder het overgangsrecht van dat plan. De Etten-Leur clausule wordt in het nieuwe bestemmingsplan "Recreatieterreinen" wel opgenomen.

Hierop geldt ook weer een uitzondering, namelijk de situatie waarin dit illegale gebruik is gewraakt door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat het bevoegd gezag ondubbelzinnig te kennen heeft gegeven dat bepaald gebruik in strijd is met het bestemmingsplan en dat dit gebruik niet wordt toegestaan. Indien het illegale gebruik voorheen is gewraakt, leidt dat tot uitsluiting van dat gebruik van het overgangsrecht. Voor zover bekend heeft er enkel wraking (in de vorm van verleende persoonsgebonden gedoogbeschikkingen voor bepaalde tijd en handhavingsacties) in de voormalige gemeente Amerongen plaatsgevonden en bij 4 recreatieterreinen onder de gemeente Utrechtse Heuvelrug in 2009 (Bergse Bossen, De Ossenbergh, 't Eind en Meeuwennest). Deze vallen dan ook niet onder het overgangsrecht.

Gebaseerd op de inschrijvingen in de basisregistratie personen voor genoemde onherroepelijke datum zijn er verdeeld over onderstaande terreinen **20 inschrijvingen** verdeeld over **12 recreatieobjecten** waar reeds personen woonden voor genoemde datum.

Recreatieterrein	Aantal
Eyckelenburg	2
Laag Kanje	3
Noord-West Kanje	1
De Halm	1
Meck	2
Stamerhoef	3
Totaal	12

Mochten andere betrokkenen van mening zijn ook onder het overgangsrecht te vallen, dan zal dit door degene die hier een beroep op doet bewezen moeten worden.⁵

Hieronder worden de twee oplossingsrichtingen genoemd, zodat het niet-recreatieve gebruik door betrokkenen niet positief hoeft te worden bestemd.

4.3.1 Reparatie overgangsrecht: Uitsterfconstructie of persoonsgebonden overgangsrecht

⁵ Ook hier geldt: Aangezien er geen uitdraai uit de basisregistratie personen voorhanden is, waarbij alle recreatieverblijven staan met nummering en de ingeschreven bewoners per recreatieverblijf, zijn geen exacte aantallen te geven op dit moment.

Bij 12 objecten is sprake van een overgangsrechtelijke situatie waardoor handhavend optreden tegen het niet-recreatieve gebruik niet mogelijk is. Voor deze gevallen zet de gemeente Utrechtse Heuvelrug in op een 'uitsterfregeling'.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven geldt dat het overgangsrecht in de bestemmingsplannen Amerongen-Buitengebied, inclusief 1^e herziening en Maarn-Buitengebied het gebruik voor niet-recreatieve doeleinden niet uitsloot. Iedereen die onder deze bestemmingsplannen valt en waar de bewoning reeds is aangevangen voor 5 maart 1998 respectievelijk 22 januari 1999 vallen onder het algemene overgangsrecht van het huidige plan. Binnen de planperiode moet het niet-recreatieve gebruik zijn beëindigd. Aangezien het strijdige gebruik niet nogmaals onder het algemene overgangsrecht mag worden gebracht en het niet wenselijk is het niet-recreatieve gebruik positief te bestemmen (door omzetting naar een woonbestemming) zijn voor deze situaties nog twee oplossingsrichtingen mogelijk. Een uitsterfconstructie of persoonsgebonden overgangsrecht.

4.3.2 Uitsterfconstructie

Wanneer niet verwacht wordt dat het gebruik binnen de planperiode wordt beëindigd kan het college aan de raad voorstellen om het bestaande gebruik onder een uitsterfregeling te brengen.⁶ In dat geval wordt een regeling opgenomen dat het bestaande gebruik uitsluitend wordt toegelaten gedurende de periode dat dit nog plaatsvindt. Op het moment waarop het gebruik langer dan één jaar wordt beëindigd mag dit niet meer worden hervat en zijn uitsluitend nog de andere binnen de bestemming passende gebruiksvormen toegelaten (in dit geval dus recreatie). Deze optie wordt bijvoorbeeld toegepast wanneer het gebruik niet binnen de planperiode kan worden beëindigd, maar op een later tijdstip. De woning wordt in dit geval bestemd als recreatiewoning met de daarbij behorende bouwregels en in afwijking van het gebruiksverbod van artikel 2.1 lid 1 onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) mag er worden gewoond, zolang het gebruik wordt voortgezet. Er mag niet gebouwd worden voor 'wonen'. Ook kan het pand niet verkocht worden als een reguliere woning. De bewoning kan, gelet op het objectgebonden karakter van de uitsterfregeling zeer lang worden voortgezet, ook door eventuele rechtsopvolgers van de huidige eigenaren/bewoners.

Een uitsterfregeling verschilt van een normale overgangsrechtelijke bepaling waarbij het gebruik wordt wegbestemd. De mogelijkheden voor het opnemen van een uitsterfregeling zijn echter niet onbegrensd. Er zal sprake moeten zijn van een situatie waarin de betreffende functie enerzijds momenteel in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar dat deze in verband met (ongewenste) ruimtelijke effecten op den duur minder gewenst is. Wat daarbij een redelijke termijn is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Toepassing van een uitsterfregeling ligt in dit geval niet voor de hand. Duidelijk is dat niet-recreatieve bewoning van recreatieverblijven altijd niet is toegestaan en dus niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Met andere woorden, er is geen sprake van een situatie die op den duur minder gewenst is. Gezien het voorgaande kiest de gemeente Utrechtse Heuvelrug er niet voor om de bestaande permanente bewoning onder een uitsterfregeling in het bestemmingsplan te brengen.

4.3.3 Persoonsgebonden overgangsrecht

Wanneer niet verwacht wordt dat het gebruik binnen de planperiode wordt beëindigd kan het college ook aan de gemeenteraad voorstellen om het gebruik van het recreatieverblijf als niet-recreatief gebruik

⁶ Dit blijkt uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 30 oktober 2013, zaaknr. 201211936/1/R1 en 31 augustus 2012, zaaknr. 201102364/1/R.

onder een uitsluitend aan de persoon gebonden overgangsrecht te brengen. Artikel 3.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) biedt daarnaast de gemeenteraad de mogelijkheid om voor een of meer natuurlijke personen persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen.

Indien toepassing van het overeenkomstig artikel 3.2.2 in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen.

Het artikel is geschreven voor situaties die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan in strijd waren met het voordien geldende bestemmingsplan.⁷ Een situatie die onder het voorgaande plan onder het overgangsrecht valt, mag niet zomaar onder persoonsgebonden overgangsrecht gebracht worden.⁸ Kenmerk hiervan is dat de werking niet gebonden is aan een object (een bepaald gebruik van gronden en bouwwerken) maar aan een subject (hoedanigheid van een bepaalde persoon als grondgebruiker).

Voordat gekozen kan worden voor persoonsgebonden overgangsrecht, moet de gemeenteraad in die gevallen eerst overwegen of een uitsterfregeling mogelijk is. Pas als die overweging negatief uitvalt, komt persoonsgebonden overgangsrecht in beeld.⁹ De eisen die aan de motivering worden gesteld van het persoonsgebonden overgangsrecht zijn nogmaals aangescherpt in de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1304). Concreet op de omstandigheden van het geval toegespitste redenen moeten aanwezig zijn. Dat wil zeggen dat uitgebreid zal moeten worden gemotiveerd in het specifieke geval waarom niet kan worden volstaan met een uitsterfconstructie. Het opnemen van een uitsterfconstructie is mogelijk, mits de provincie hiermee instemt. Daar waar persoonsgebonden vergunningen of beschikkingen zijn verleend moet dit wel in het bestemmingsplan worden opgenomen in de vorm van persoonsgebonden overgangsrecht

Dit persoonsgebonden overgangsrecht is alleen van toepassing als het strijdige gebruik reeds plaatsvond onder het vorige bestemmingsplan.¹⁰

Andere genoemde algemene criteria zoals de duur van de overtreding, (sociaal-)medische problematiek en financieel nadeel zijn in beginsel geen doorslaggevende factoren voor het persoonsgebonden overgangsrecht noch voor het verlenen van een gedoogbeschikking, omdat volgens vaste rechtspraak deze factoren op zich niet aan handhaving in de weg staan.

⁷ De Afdeling leek in haar uitspraak van 18 november 2011 (zaaknr. 200908600/6/R4) dit artikel te hebben opgerekt. De Afdeling heeft dit echter teruggedraaid in haar uitspraak van 30 oktober 2013, zaaknr. 201211936/1/R1.

⁸ ABRS 7 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3390, JM 2014/143; ABRS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2318.

⁹ ABRS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5285; ABRS 7 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3390, JM 2014/143; ABRS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3065; ABRS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1689; ABRS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014: 1052 en ECLI:NL:RVS:2014: 3397.

¹⁰ ABRS 13 juni 2012, zaaknr. 201105656/1/R1, r.ov. 2.12). Uit een uitspraak van de Afdeling van 30 november 2011, zaaknr. 201011105/3/R4 blijkt dat "dit artikel naar het oordeel van de Afdeling ook de mogelijkheid biedt om persoonsgebonden overgangsrecht voor een of meer natuurlijke personen op te nemen in gevallen waarin het bestaande gebruik al in het voordien geldende plan onder de beschermende werking van het overgangsrecht viel, het dienovereenkomstige bestemmen van dat gebruik naar het oordeel van de raad niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar de raad ook geen aanleiding ziet actief over te gaan tot beëindiging van het gebruik door aankoop of onteigening."

4.4 Persoonsgebonden omgevingsvergunning of persoonsgebonden gedoogbeschikking

4.4.1 Persoonsgebonden omgevingsvergunning

Op grond van de huidige wetgeving bestaat de mogelijkheid om een persoonsgebonden omgevingsvergunning (PGO) aan te vragen (artikel 5.18 Besluit omgevingsrecht (Bor) juncto artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II bij het Bor). In het Bor staan de eisen genoemd waaraan minimaal moet zijn voldaan:

1. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
2. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden (deze laatste is komen te vervallen);
3. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sindsdien onafgebroken bewoont, en;
4. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

Op grond van artikel 5.18 van het Bor geldt een persoonsgebonden omgevingsvergunning slechts voor degene aan wie zij is verleend. Daarnaast geldt de omgevingsvergunning slechts voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend en de betreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont. Staakt de vergunninghouder de bewoning van de recreatiewoning, dan zal de recreatiebestemming weer actief worden gehandhaafd. Het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning is een discretionaire bevoegdheid van de gemeente.

Mensen die in de gemeente Utrechtse Heuvelrug voldoen aan de voorwaarden uit de Bor, kunnen in aanmerking voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning. Op meerdere terreinen komt bewoning van stacaravans/chalets voor. In principe zullen deze niet in aanmerking komen voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning. Aangezien het onderscheid tussen een recreatiewoning, chalet of stacaravan, mede door allerlei aan-/uitbouwen, in de praktijk niet altijd even evident te maken is, is bepalend of het recreatieverblijf voldoet aan de toepasselijke criteria in het Bouwbesluit 2012, behorende bij een woonfunctie, bestaande bouw.

4.4.2 Persoonsgebonden gedoogbeschikking

Hoewel niet-recreatief gebruik altijd in strijd is geweest met de geldende bestemmingsplannen, zijn er in de loop der jaren situaties van niet-recreatief gebruik ontstaan. Hiertegen is in het verleden niet stelselmatig opgetreden. Er is derhalve sprake van situaties van niet-recreatief gebruik die gedurende langere tijd impliciet zijn gedoogd. Dit betekent dat voor bestaande situaties die niet onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan vallen, een overgangsregeling in het leven moet worden geroepen, ten einde recht te kunnen doen aan de positie van diegenen die al vele jaren permanent wonen. Hoewel door de gemeente in deze gevallen nooit expliciet toestemming is verleend het recreatieobject voor permanente bewoning te gebruiken, blijkt uit vaste jurisprudentie dat handhaving van deze gevallen niet zonder meer mogelijk is zonder een overgangsregeling. Met een overgangsregeling wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdsverloop tussen het ontstaan van de overtreding en het moment waarop de beleidswijziging van de gemeente is ingezet.

Zoals reeds is aangegeven werden verschillende peildata gehanteerd onder de voormalige gemeenten Amerongen, Leersum en Maarn. Onder de voormalige gemeenten Doorn en Driebergen-Rijssenburg was er geen beleid.

Vanaf november 2003 is er in heel Nederland wel zodanige aandacht voor het onderwerp 'niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven', dat bij iedereen (zowel bij huurders als bij eigenaren van recreatieverblijven) bekend mag worden verondersteld dat er op dit gebied iets aan de hand is. Op basis hiervan is het stellen van de peildatum voor handhaving op 31 oktober 2003 alleszins redelijk. Een ieder die kan aantonen voor de bewuste peildatum het recreatieverblijf voor niet-recreatief gebruik te zijn gaan gebruiken, komt in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking (PGB).

Aantal gedoogbeschikkingen op basis van inschrijvingen in de Brp

Aantal personen ingeschreven voor 31 oktober 2003	142
Aantal dat in aanmerking komt voor uitsterfregeling	12 -/-
Aantal personen met geldende gedoogbeschikking	58 -/-
Totaal aantal personen dat naar verwachting in aanmerking komt voor gedoogbeschikking	72

Opgemerkt wordt dat voornoemd aantal personen waarvan verwacht wordt dat zij in aanmerking komen voor een gedoogbeschikking een inschatting is op basis van de Brp-gegevens. Het aantal kan echter in de praktijk hoger uitvallen doordat niet-ingeschrevenen alsnog kunnen aantonen dat zij voor de peildatum de niet-recreatieve bewoning zijn gestart en sindsdien hebben voortgezet. Daarnaast zijn in voornoemd aantal ook de personen meegenomen die zijn ingeschreven op de 7 terreinen waar nader onderzoek naar legalisatiemogelijkheden plaatsvindt.

Aan een persoonsgebonden gedoogbeschikking (pgb) worden op grond van deze beleidsnota de volgende voorwaarden verbonden:

- Het niet-recreatieve gebruik (de permanente bewoning) moet aantoonbaar, daarbij gelet op de samenhang van alle beschikbare feiten en omstandigheden, zijn gestart voor of op 31 oktober 2003 en sindsdien onafgebroken plaatsvinden.
- De bewoner dient ingeschreven te staan in de basisregistratie personen op het adres van het recreatieverblijf.
- De beschikking is persoons- én objectgebonden en is niet overdraagbaar.
- De beschikking komt te vervallen indien degene aan wie deze is verstrekt verhuist of overlijdt. Een beschikking geldt dus niet voor eventuele rechtsopvolgers.
- Het recreatieverblijf moet voldoen aan de minimale eisen van (brand)veiligheid voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2012.
- Nadat de beschikking van rechtswege is vervallen mag het recreatieverblijf nog uitsluitend gebruikt worden voor recreatieve doeleinden.
- Het is niet mogelijk de beschikking over te laten schrijven op een ander recreatieobject.
- De beschikking wordt op naam verstrekt aan de aanvrager c.q. hoofdbewoner en diens op de peildatum inwonende meerderjarige huisgenoten. Eventuele op het moment van verstrekking van de beschikking inwonende kinderen worden niet apart op de beschikking vermeld. Dit betekent dat eventuele kinderen slechts in het recreatieverblijf mogen wonen indien een of beide ouders/verzorgers daar ook wonen.
- Personen die na de peildatum zijn komen inwonen bij de hoofdbewoner vallen niet onder de beschikking. Dit geldt ook voor eventuele kinderen ouder dan 18 jaar die na de peildatum (opnieuw) zijn komen inwonen bij de hoofdbewoner.

4.4.3 Verschil tussen een vergunning en een beschikking

De PGO en de PGB hebben dezelfde materiële gevolgen. Dat wil zeggen dat de bewoners in beide gevallen de mogelijkheid krijgen om het recreatieadres onder voorwaarden te gebruiken voor bewoning. Beide instrumenten zijn persoon- en objectgebonden en de houder ervan heeft het recht om het niet-recreatieve gebruik voort te zetten totdat hij verhuist of overlijdt. Het verschil zich in het feit dat de gedoogbeschikking een beleidsmatige grond kent en de vergunning een wettelijke grond. De overtreding (het niet-recreatieve gebruik) wordt door een vergunning gelegaliseerd, terwijl in het geval van een PGB de overtreding blijft bestaan en slechts wordt gedoogd. Doordat de vergunning een wettelijke grond kent, kan tegen de afwijzing van de aanvraag om een vergunning door belanghebbenden bezwaar en daarna beroep worden ingesteld. Tegen de afwijzing om een gedoogbeschikking staat geen bezwaar- en/of beroep open. Strikt genomen moeten men voor een vergunning of gedoogbeschikking voldoen aan de eisen van de van de Woningwet en de milieuwetgeving. Voor gemeenten bestaat de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de afwijkingen ten opzicht van het Bouwbesluit of de milieuwetgeving te gedogen middels een gedoogbeschikking mits er geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidssituaties ontstaan. De PGO kan niet zomaar gewijzigd/ingetrokken worden. Bij de gedoogbeschikking kan dit wel, indien niet (of niet meer) aan de voorwaarden van de gedoogbeschikking wordt voldaan.

Aangezien reeds in het verleden PGB's zijn verstrekt, de procedure eenvoudiger is en bovendien hiermee het bestaande gebruik niet wordt gelegaliseerd wordt de voorkeur gegeven aan een PGB. De regeling van de PGO betreft een bevoegdheid met beleidsvrijheid. Wij kunnen alleen niet categorisch het instrument van de PGO uitsluiten, immers dit is in strijd met artikel 4:84 Awb. Indien men van mening is in aanmerking te komen voor een PGO zal individueel moeten worden afgewogen of hiertoe overgegaan kan worden.¹¹

4.5 Handhaving

4.5.1 Eenduidig beleid

Niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven is in strijd met de op democratische wijze door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplannen. De gemeente heeft als taak bestemmingsplannen (en de bouwregelgeving) te handhaven. Zij hebben immers een beginselplicht tot handhaving. Het enerzijds vaststellen van een regeling en anderzijds deze regeling niet handhaven, doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de gemeente als handhavingsinstantie en leidt tot rechtsongelijkheid ten opzichte van burgers die andersoortige overtredingen plegen en waar wel handhavend tegen wordt opgetreden. Daar waar geen toepassing kan worden gegeven aan omzetting van de bestemming/legalisatie, de uitsterfconstructie en geen persoonsgebonden omgevingsvergunning of een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan worden afgegeven zal handhavend worden opgetreden.

4.5.2 Verwachte handhavingsvoorraad

Op basis van het voorgaande kunnen zich 3 situaties voordoen wanneer geconstateerd wordt dat er niet-recreatief gebruik wordt gemaakt van een recreatieverblijf:

1. Betrokkenen die vallen onder overgangsrecht → uitsterfconstructie

¹¹ Recent is door de rb. Gelderland hiertoe besloten. ECLI:NL:RBGEL:2016:6347. Hierbij werd verwezen naar de uitspraak van de ABRvS van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840 waarbij de Afdeling in algemene zin overwoog dat het betrokken bestuursorgaan bij het toetsen aan beleid, alle omstandigheden moet betrekken. Dus ook omstandigheden die al (expliciet of impliciet) in het beleid zijn verdisconteerd.

2. Betrokkenen die voor 31 oktober 2003 in het recreatieverblijf zijn komen wonen → persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden omgevingsvergunning.
3. Nieuwe situaties die ontstaan zijn na 31 oktober 2003 → handhaven.¹²

Aan de hand van bovenstaande komen we tot de volgende inschatting van het aantal te handhaven recreatieobjecten op de verschillende recreatieterreinen:

		Totaal
Niet-recreatief gebruik objecten met inschrijving	282*	
Niet-recreatief gebruik objecten zonder inschrijving	100	
		402
Aantal objecten uitsterfconstructie	-/- 12	
Aantal objecten bestaande pgb	-/- 58	
Aantal objecten nog in aanmerking pgo of pgb	-/- 72	
Aantal te handhaven adressen		260

*objecten op 7 terreinen waar onderzoek naar legalisatie plaatsvindt zijn buiten beschouwing gelaten.

Bij de handhaving van niet-recreatief gebruik is een deugdelijke bewijsvoering van groot belang. In de uitvoeringsnota is uitgewerkt welke bronnen worden geraadpleegd voor het opbouwen van de bewijslast en welke handhavingfases worden doorlopen.

Overigens zal niet voor elk recreatieverblijf dat nu niet-recreatief wordt gebruikt een handhavingprocedure te worden gevoerd. Wij verwachten dat als gevolg van het actieve handhavingbeleid meerdere personen het niet-recreatieve gebruik van hun recreatieverblijf uit eigen beweging zullen beëindigen.

4.5.3 Preventie

Als iemand zich inschrijft in de Brp op een adres waar niet-recreatief gebruik niet is toegestaan, wordt betrokkene door de gemeente op de hoogte gesteld van de mogelijke consequenties. Ook wordt betrokkene erop gewezen dat het feit dat men zich kan inschrijven op het adres van het recreatieverblijf, geen recht geeft voor niet-recreatief gebruik van het recreatieverblijf. Er zal een informerende brief worden meegegeven bij inschrijving of een informerende brief worden verzonden.

Het verbeteren van de kwaliteit van het recreatieve product is een gezamenlijk belang van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en de recreatieondernemers. Door samenwerking is een efficiëntere handhaving mogelijk. Het is ook van belang dat ondernemers het verbod van niet-recreatief gebruik op de terreinen in hun gedragsregels opnemen.

Voorlichting en communicatie zijn ook verder uitgewerkt in de uitvoeringsnota.

¹² Tenzij op basis van het voorgaand beleid van de voormalige gemeente Leersum reeds een persoonsgebonden gedoogbeschikking aan een persoon is afgegeven die na deze peildatum hier is komen wonen. Deze gedoogbeschikking blijft immers bestaan.

4.5.4 Aanpak handhaving

Ook al hebben alle terreinen een recreatieve bestemming en is enkel recreatief gebruik toegestaan, de terreinen worden niet allemaal op dezelfde wijze gebruikt. Per terrein moet maatwerk worden geleverd. De aanpak zal daarom ook niet op alle terreinen gelijk zijn.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met de handhaving zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Het college van burgemeester en wethouders heeft derhalve een beginselplicht tot handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordien indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 is legaliseren geen optie. Gelet op de beperkte handhaving capaciteit binnen de gemeente en gezien het grote aantal verblijfsrecreatieterreinen binnen de gemeente, kunnen niet alle terreinen tegelijk worden opgepakt.

Volgens vaste jurisprudentie is het mogelijk een volgorde in de aanpak van de handhaving aan te brengen. Volgorde in de aanpak is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak.¹³ Uiteindelijk zullen echter alle terreinen meegenomen worden in de handhaving en weer recreatief gebruikt dienen te worden.

De signalen van niet-recreatief gebruik, gecombineerd met signalen over de aanwezigheid van sociale problematiek en de uitkomsten van de veldbezoeken worden gebruikt bij de te bepalen volgorde in aanpak van de handhaving op het niet-recreatieve gebruik. Daarnaast is gekeken naar de omvang van de terreinen en het niet-recreatieve gebruik.

De volgorde in de aanpak (fasering), het tijdspad en de vervolgstappen zijn in de uitvoeringsnota nader uitgewerkt.

4.5.5 Bestuurlijke sanctiemiddelen: Modaliteiten, hoogte van de dwangsom en begunstigingstermijn

Indien het vermoeden voldoende aannemelijk is gemaakt dat er sprake is van niet-recreatief gebruik van het recreatieverblijf, kunnen sancties worden toegepast ten einde het strijdige gebruik te (laten) beëindigen. Bij overtredingen van het bestemmingsplan kan bestuursdwang worden toegepast of een dwangsom worden opgelegd om de overtreding te beëindigen. Het is niet toegestaan beide instrumenten tegelijkertijd toe te passen. Handhavend optreden is mogelijk tegen zowel de huurder als de eigenaar.

Bij optreden tegen niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven ligt het toepassen van een dwangsom het meest voor de hand. Een dwangsom is effectief om een einde te maken aan een voortdurende overtreding en functioneert als financiële prikkel om het verboden gedrag te beëindigen. Bij voorkeur wordt dan ook opgetreden doormiddel van het opleggen van een last onder dwangsom, zoals bedoeld in artikel 5:32 Awb. In afwijking hierop treden burgemeester en wethouders op door middel van een last onder bestuursdwang ingevolge artikel 5:21 Awb indien de aanwezige spoed dit vereist, indien het opleggen van een last onder dwangsom om enigerlei reden niet mogelijk is of gebleken is dat het opleggen van een last onder dwangsom niet effectief is gebleken.

¹³ ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:1982, ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1760

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht:

- een bedrag ineens;
- een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd
- of een bedrag per overtreding.

Het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe bij de keuze voor een van deze modaliteiten.

De wet noemt geen maximumhoogte van het te verbeuren bedrag, maar geeft in artikel 5:32b lid 3 Awb wel criteria voor de vaststelling van de hoogte. Zo moeten de bedragen in een redelijke verhouding staan tot de ernst van het geschonden belang en tot de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom'. De dwangsom zal echter steeds zodanig effectief moeten zijn als nodig is om de overtreder de overtreding te doen beëindigen. Voorts moet volgens artikel 5:32a lid 2 Awb in de last onder dwangsom de termijn worden vermeld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd, de zogenaamde begunstigingstermijn. Deze begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.

In het VTH-Beleid is neergelegd dat voor wonen in strijd met de bestemming een dwangsom geldt van € 2.000,- per week met een maximum van € 20.000,- en een begunstigingstermijn van 10 weken.

Voor permanente bewoning van recreatieverblijven geldt een dwangsom van € 20.000,- ineens en een begunstigingstermijn van **1,5 jaar**. Deze begunstigingstermijn kan worden verlengd met 1,5 jaar, mits betrokkenen kunnen aantonen er in die 1,5 jaar alles aan te hebben gedaan alternatieve woonruimte te vinden. Het dwangsombedrag sluit aan bij de elders in het land gehanteerde dwangsommen en de begunstigingstermijn wordt redelijk geacht om de belanghebbende in de gelegenheid te stellen de overtreding te beëindigen. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval kan de standaard begunstigingstermijn worden verlengd. Dit kan bijvoorbeeld indien de betrokken bewoner aantoonbaar inspanningen verricht om alternatieve huisvesting te vinden, maar hiervoor meer tijd nodig heeft. De bewoner zal hierbij aan moeten tonen op welk moment wel voldaan kan worden aan de lastgeving.

Voor de huisvesting van arbeidsmigranten en/of werknemers wordt een kortere begunstigingstermijn gehanteerd, aangezien het niet-recreatieve gebruik een andere reden heeft en deze vorm van niet-recreatief gebruik sneller kan worden beëindigd. Deze termijn bedraagt **3 maanden**. In het geval de eigenaar of huurder in meerdere recreatieverblijven arbeidsmigranten en/of werknemers huisvest dan wordt een dwangsom van € 20.000,- ineens per recreatieverblijf opgelegd.

Voor overig niet-recreatief gebruik wordt tevens een termijn van **3 maanden** gehanteerd. Deze termijn is redelijk om overig niet-recreatief gebruik te beëindigen.

Indien de opgelegde dwangsom is verbeurd en de geconstateerde overtreding nog altijd doorgang vindt, leggen wij een nieuwe last onder dwangsom op met een dwangsom van

€ 40.000,- ineens of in plaats daarvan wordt bestuursdwang aangezegd. Bestuursdwang kan inhouden dat wij overgaan tot het fysiek ontruimen en verzegelen van het recreatieverblijf.

4.5.6 Overbruggingshuisvesting

Niet-recreatief gebruik na de peildatum van 31 oktober 2003 komt niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking of een persoonsgebonden omgevingsvergunning. Tegen niet-recreatief gebruik dat is aangevangen na deze peildatum zal handhavend worden opgetreden. In incidentele gevallen kan bij het college van burgemeester en wethouders worden verzocht om een tijdelijke persoonsgebonden gedoogbeschikking. Een tijdelijke persoonsgebonden gedoogbeschikking geldt voor een periode van ten hoogste één jaar en wordt verstrekt onder de volgende voorwaarden:

- de aanvrager moet inwoner van of economisch gebonden (werkzaam) zijn aan de gemeente Utrechtse Heuvelrug;
- de aanvrager moet aantonen dat er dringende omstandigheden zijn, die ertoe noodzaken om tijdelijk in een recreatieverblijf te gaan wonen. Als dringende omstandigheden worden beschouwd:
 - echtscheidingskwesties waarbij het noodzakelijk is dat een van de beide personen (tijdelijk) andere woonruimte betreft;
 - situaties waarbij er sprake is van een calamiteit waardoor de eigen woning tijdelijk niet kan worden bewoond (brand-, water of stormschade);
 - situaties waarbij gezien de aangetoonde sociale en financiële problematiek het tijdelijk noodzakelijk is in een recreatieverblijf te verblijven.
- Het recreatieverblijf moet voldoen aan de minimale eisen van (brand)veiligheid voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2012;
- Ingeval de aanvraag geen betrekking heeft op een eigen recreatieverblijf op koopgrond dient de aanvrager toestemming te hebben voor het permanent bewonen van het recreatieverblijf van de eigenaar en/of de exploitant van het recreatieterrein.

Om in aanmerking te komen, moet er een verzoek voor een tijdelijke persoonsgebonden beschikking worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders voorafgaand aan het niet-recreatieve gebruik van een recreatieverblijf. Hierbij dient op een aantoonbare wijze te worden overgelegd dat men binnen het jaar in aanmerking komt voor een reguliere huur- of koopwoning in de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Dit kan bijvoorbeeld door het overleggen van een urgentie van de woningstichting of door het overleggen van een koop- of huurovereenkomst van een onlangs aangekochte of gehuurde woning. Het college maakt dan vervolgens een afweging of zij medewerking wil verlenen aan het verzoek. Door het verstrekken van tijdelijke gedoogbeschikkingen te verbinden aan strikte regels wordt voorkomen dat er nieuwe gevallen van permanente bewoning ontstaan die niet handhaafbaar zijn.

4.5.7 Maatwerk in handhaving

Handhavend optreden tegen niet-recreatief gebruik legt druk op de woningmarkt in de regio, omdat bewoners van recreatieverblijven op zoek moeten naar alternatieve huisvesting. Op de sociale woningmarkt is sprake van een tekort aan woonruimte, de koopmarkt is niet voor iedereen weggelegd en particuliere huurwoningen zijn schaars en duur. Dit gegeven kan geen reden zijn om af te zien van handhavend optreden, gezien de beginselplicht tot handhaving en het algemene belang dat met handhaving is gediend. Wel vraagt de constatering dat het vinden van alternatieve huisvesting een moeilijke opgave is om een handhavingstraject dat rekening houdt met deze situatie.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug kan geen pasklare oplossing aanbieden. Zij beschikt niet over woningen en heeft eveneens geen mogelijkheden om bewoners van recreatieverblijven voorrang te geven op de woningmarkt. Desondanks wil de gemeente welwillende bewoners tegemoet komen in het juridische handhavingstraject door rekening te houden met het feit dat het vinden van alternatieve woonruimte lang kan duren. Indien bewoners aantonen alles in het werk te stellen om alternatieve woonruimte te vinden kan de gemeente door verlenging van de begunstigingstermijn ruimte bieden aan bewoners, zonder dat dwangsommen worden verbeurd. De handhaving wordt bovendien gefaseerd opgepakt. Door voorlichting en communicatie met bewoners zal worden bevorderd dat bewoners, nog voordat de handhaving daadwerkelijk is gestart, actie ondernemen om alternatieve huisvesting te vinden.

Naast coulance met betrekking tot de begunstigingstermijn is er bijzondere aandacht voor 'schrijnende gevallen'. Bewoners die in ernstige financiële, sociaal-maatschappelijke of medische situatie verkeren. De gemeente wil in deze situaties maatwerk toepassen en volgt een aangepast handhavingstraject. In de uitvoeringsnota is uitgewerkt welke werkwijze hierbij wordt toegepast.

4.5.8 Signaalfunctie minderjarige kinderen

Indien uit controles op het adres van een recreatieverblijf blijkt dat minderjarige kinderen in een recreatieverblijf wonen, dan wordt dit gesignaleerd bij de leerplichtambtenaar. Als het tevens een 'schrijnend geval' betreft, dan wordt dit gesignaleerd bij de sociale dorpsteams, voor zover deze personen daar nog niet bekend zijn.

5. Beleidskeuzematrix

In dit hoofdstuk wordt al het voorgaande gebundeld en zijn de beleidskeuzes per recreatieterrein die gemaakt zijn of genomen moeten worden weergegeven.

Legenda

√ = Etten-Leur clausule is opgenomen in het bestemmingsplan. Uitgesloten van het overgangsrecht.

X = Geen Etten-Leur clausule opgenomen in het bestemmingsplan. Niemand valt echter onder het algemeen gebruiksovergangsrecht, aangezien er niemand op het betreffende terrein voor onherroepelijk worden van het genoemde bestemmingsplan ingeschreven stond in de Brp op het adres van het recreatieterrein of er is gewraakt.

- = Niet van toepassing

● = Beleidskeuze

○ = Alternatieve beleidskeuze

Recreatieterrein	Omvang niet-recreatief gebruik	Bestemmings-plan	Onderzoek herbestemmen	Overgangsrecht gebruik	Uitsterfconstructie	Persoonsgebonden overgangsrecht	Persoonsgebonden omgevingsvergunning	Persoonsgebonden gedoogbeschikking	Handhavend optreden
<i>Toelichting:</i> *aantallen recreatieverblijven	<i>Toelichting:</i> *Ingeschreven personen *Vermoeden uit veldbezoeken								
Recreatieterrein Veenestein ○ 5 permanente standplaatsen ○ 15 recreatiewoningen	○ 39 personen ingeschreven ○ Geen recreatief gebruik meer, volledig bewoond	Amerongen-Buitengebied	●	-	-	-	○	○	○
RCN Het Grote Bos ○ 380 permanente standplaatsen ○ 400 toeristische standplaatsen ○ 325 recreatiewoningen	○ 7 personen ingeschreven ○ Weinig niet-recreatief gebruik	Doorn-Woongebieden en recreatieterreinen	-	-	-	-	-	-	●
Succespark Bonte Vlucht ○ 116 toeristische standplaatsen ○ 173 permanente standplaatsen	○ 37 personen ingeschreven ○ Niet-recreatief gebruik komt voor, maar niet op grote schaal	Doorn-Woongebieden en recreatieterreinen	-	-	-	-	-	-	●
Caravanterrein de	○ 2 personen	Doorn-	-	-	-	-	-	-	-

Recreatieterrein	Omvang niet-recreatief gebruik	Bestemmings-plan	Onderzoek herbestemmen	Overgangsrecht gebruik	Uitsterfconstructie	Persoonsgebonden overgangsrecht	Persoonsgebonden omgevingsvergunning	Persoonsgebonden gedoogbeschikking	Handhavend optreden
<i>Toelichting:</i> *aantallen recreatieverblijven	<i>Toelichting:</i> *Ingeschreven personen *Vermoeden uit veldbezoeken								
Heihoek o 34 toerplaatsen	ingeschreven o Geen vermoeden niet-recreatief gebruik	Woongebieden en recreatieterreinen							
Camping De Maarnse Berg o 225 toeristische standplaatsen o 38 permanente standplaatsen o 117 recreatiewoningen	o 15 personen ingeschreven o Niet-recreatief gebruik komt voor, maar niet op grote schaal	Doorn-Woongebieden en recreatieterreinen	-	-	-	-	-	-	●
Camping Boschlust o 40 toerplaatsen o 19 recreatiewoningen	o 8 personen ingeschreven o Niet-recreatief gebruik komt voor, maar niet op grote schaal	Doorn-Woongebieden en recreatieterreinen	-	-	-	-	●	●	●
Willem van Abcoude laan 23 o 8 recreatiewoningen	o 20 personen ingeschreven o Geen recreatief gebruik meer	Driebergen-Buitengebied	●	-	-	-	○	○	○
Traaij 291 o 4 recreatiewoningen	o 3 personen ingeschreven o Geen recreatief gebruik meer	Driebergen-Buitengebied	●	-	-	-	-	-	○
Bungalows achter De Bergse Bossen o 31 recreatiewoningen	o 34 personen ingeschreven o Overwegend niet-recreatief gebruik	Driebergen-Buitengebied	●	-	-	-	-	-	○
Bungalowpark Nieuw Wildenburg o 30 recreatiewoningen	o 20 personen ingeschreven o Overwegend niet-recreatief gebruik	Leersum-Buitengebied 2005-2009	●	-	-	-	○	○	○
Camping Het Leersumse veld o 15 standplaatsen	o 3 personen ingeschreven o Geen vermoeden niet-recreatief gebruik	Leersum-Buitengebied 2005-2009	-	-	-	-	-	-	-
Bungalowpark Meeuwennest o 19 recreatiewoningen	o 12 personen ingeschreven o Overwegend niet-recreatief gebruik	Leersum-Buitengebied 2005-2009	●	-	-	-	○	○	○
Landgoed Ginkelduin B.V.	o 2 personen ingeschreven	Leersum-Buitengebied 2005-	-	-	-	-	-	-	●

Recreatieterrein	Omvang niet-recreatief gebruik	Bestemmings-plan	Onderzoek herbestemmen	Overgangsrecht gebruik	Uitsterfconstructie	Persoonsgebonden overgangsrecht	Persoonsgebonden omgevingsvergunning	Persoonsgebonden gedoogbeschikking	Handhavend optreden
<i>Toelichting:</i> *aantallen recreatieverblijven	<i>Toelichting:</i> *Ingeschreven personen *Vermoeden uit veldbezoeken								
<ul style="list-style-type: none"> o 280 toerstandplaatsen o 108 recreatiewoningen o 40 gestapelde appartementen 	<ul style="list-style-type: none"> o Weinig niet-recreatief gebruik 	2009							
Camping De Steeg/ <ul style="list-style-type: none"> o 14 permanente standplaatsen 	<ul style="list-style-type: none"> o 6 personen ingeschreven o Overwegend niet-recreatief gebruik 	Leersum-Buitengebied 2005-2009	-	-	-	-	-	-	●
Camping De Heuvelslag <ul style="list-style-type: none"> o 2 stacaravans o 47 toerplaatsen 	<ul style="list-style-type: none"> o 5 personen ingeschreven o Geen camping op dit moment 	Leersum-Buitengebied 2005-2009	-	-	-	-	-	-	-
Camping Eyckelenburg <ul style="list-style-type: none"> o 160 permanente standplaatsen o 7 recreatiewoningen o 60 toerplaatsen 	<ul style="list-style-type: none"> o 4 personen ingeschreven o Weinig niet-recreatief gebruik 	Maarn-Buitengebied	-	●	●	-	-	-	●
Laag Kanje B.V. <ul style="list-style-type: none"> o 350 permanente standplaatsen o 29 recreatiewoningen o 247 toerplaatsen 	<ul style="list-style-type: none"> o 24 personen ingeschreven o Gedeeltelijk niet-recreatief gebruik 	Maarn-Buitengebied	-	●	●	-	●	●	●
Noord West Kanje <ul style="list-style-type: none"> o 120 recreatiewoningen 	<ul style="list-style-type: none"> o 19 personen ingeschreven o Gedeeltelijk Niet-recreatief gebruik 	Maarn-Buitengebied	-	●	●	-	●	●	●
Recreatieterrein de Roos <ul style="list-style-type: none"> o 6 recreatiewoningen vergund, maar is leeg. 	<ul style="list-style-type: none"> o 0 personen ingeschreven o Leeg 	Maarn-Buitengebied	-	X	-	-	-	-	-
Vakantiecentrum De Halm <ul style="list-style-type: none"> o 120 permanente standplaatsen o 42 recreatiewoningen 	<ul style="list-style-type: none"> o 2 personen ingeschreven o Geen vermoeden niet-recreatief gebruik 	Maarn-Buitengebied	-	●	●	-	-	-	-
Bungalowpark de Stamerhoef <ul style="list-style-type: none"> o 33 recreatiewoningen 	<ul style="list-style-type: none"> o 34 personen ingeschreven o Overwegend Niet-recreatief gebruik 	Maarn-Buitengebied	●	-	○	-	○	○	○
Camping Oud Meijendorst	<ul style="list-style-type: none"> o 3 personen ingeschreven 	Maarn-Buitengebied	-	X	-	-	-	-	-

Recreatieterrein	Omvang niet-recreatief gebruik	Bestemmings-plan	Onderzoek herbestemmen	Overgangsrecht gebruik	Uitsterfconstructie	Persoonsgebonden overgangsrecht	Persoonsgebonden omgevingsvergunning	Persoonsgebonden gedoogbeschikking	Handhavend optreden
<i>Toelichting:</i> *aantallen recreatieverblijven	<i>Toelichting:</i> *Ingeschreven personen *Vermoeden uit veldbezoeken								
o 100 toerplaatsen	o 's winters gesloten. Geen vermoeden niet-recreatief gebruik								
Camping Meck o 37 toerstandplaatsen/ stacaravans	o 10 personen ingeschreven o Gedeeltelijk niet-recreatief gebruik	Maarn-Buitengebied	-	●	●	-	-	-	●
Recreatiedorp De Ossenberg o 597 permanente standplaatsen o 35 recreatiewoningen	o 368 personen ingeschreven o Overwegend Niet-recreatief gebruik	Amerongen-Buitengebied	-	X	-	-	●	●	●
Camping De Hoge linde en camping H.J. van Ginkel (afsplitsing De Hoge Linde) o 215 permanente standplaatsen o 195toerplaatsen	o 6 personen ingeschreven o Weinig niet-recreatief gebruik	Amerongen-Buitengebied	-	X	-	-	-	●	●
Landal De Amerongse Berg o 76 recreatiewoningen	o 2 personen ingeschreven o Geen vermoeden niet-recreatief gebruik	De Amerongse Berg	-	-	-	-	-	-	-
Camping 't Eind o 135 permanente standplaatsen o 15 toerplaatsen o	o 12 personen ingeschreven o 4 geldende gedoogbeschikkingen o Weinig niet-recreatief gebruik	Amerongen-Buitengebied	-	X	-	-	-	●	●
Camping de Gerstee o Wordt niet meer commercieel uitgebaat o 1 stacaravan o Verder kampeermogelijkheden	o 6 personen ingeschreven o Weinig niet-recreatief gebruik Wel af en toe aan werknemers verhuurd	Amerongen-Buitengebied	-	X	-	-	-	-	●

Bijlage 1: Verblijfsrecreatieterreinen (expliciete verblijfsrecreatie bestemming)

Nr:	Naam recreatieterrein:	Adres recreatieterrein:	Postcode:	Kern:
1	Recreatieterrein Veenestein	Bergweg 18	3958 AA	Amerongen
2	RCN Het Grote Bos	Hydeparklaan 24	3941 ZK	Doorn
3	Succespark Bonte Vlucht	Leersumsestraatweg 23	3941 MN	Doorn
4	Caravanterrein de Heihoek	Postweg 28	2133 HH	Doorn
5	Camping De Maarnse Berg	Maarnse Bergweg 1	3941 XR	Doorn
6	Camping Bosclust	Sterkenburglaan 6	3941 BE	Doorn
7	Mw C. Zuurbier/dhr. R. Richardson	W. van Abcoudeaan 23	3971 AA	Driebergen-Rijsenburg
8	Mw J. Zuurbier	Traaij 291 (ook Traaij 293b)	3971 GM	Driebergen-Rijsenburg
9	Bungalows achter de Bergse Bossen	Traaij 301h (maar ook Traaij 299)	3971 GM	Driebergen-Rijsenburg
10	Bungalowpark Nieuw Wildenburg	Bovenhaarweg 10	3956 KL	Leersum
11	Minicamping het Leersumse veld	Heulweg 2	3956 KR	Leersum
12	Bungalowpark Meeuwennest	MC Verloopweg 65 MC Verloopweg 65-1 t/m 65-29	3956 BN	Leersum
13	Landgoed Ginkelduin B.V.	Scherpenzeelseweg 53	3956 KD	Leersum
14	Camping De Steeg	Traaijweg 3	3956 NP	Leersum
15	Camping De Heuvelslag (Zandweg)	Zandweg 11 Zandweg 23	3956 NG	Leersum
16	Camping Eyckelenburg	Dwarsweg 5	3951 KG	Maarn
17	Laag Kanje B.V.	Laan van Laag Kanje 1	3951 KD	Maarn
18	Noord West Kanje	Laan van Laag Kanje 25	3951 KD	Maarn
19	Vakantiecentrum De Halm	Maarnse Grindweg 43	3951 LJ	Maarn
20	Bungalowpark de Stamerhoef	Stameren 12 Stameren 12r-1tm r38	3951 LD	Maarn
22	Camping Oud Meijendorst	Griftdijk 15	3953 ML	Maarsbergen
23	Camping Meck	Scherpenzeelseweg 7	3953 MA	Maarsbergen
24	Recreatiedorp De Ossenbergh	Dwarsweg 5 Dwarsweg 5- r1 t/m r559	3959 AC	Overberg
25a	Camping De Hoge Linde	Dwarsweg 65b	3959 AG	Overberg
25b	Camping H.J. van Ginkel (Afsplitsing Hoge Linde)	Dwarsweg 65 Dwarsweg 65 a	3959 AG	Overberg
26	Landal De Amerongse Berg	Dwarsweg 73a	3958 AG	Overberg
27	Camping 't Eind	Eindseweg 2 Eindseweg 2a	3959 AV	Overberg
28	Camping de Gerstee	Slaperdijk 1	3959 AL	Overberg

Bijlage 2: Kampeerterreinen (Agrarische bestemming, nevenactiviteit recreatie)

Nr.	Locatie	Adres	Postcode	Kern
1	Kampeerberderij De Boterbloem	Ameronger Wetering 2	3958 MD	Amerongen
2	Camping op de Heuvelrug	Bovenhaarweg 4	3956 KK	Leersum
3	J. v.d. Heuvel; "het Koekoeksnest"	Ginkelsedwarsakkers 2	3956 KX	Leersum
4	Camping Wildzicht	Gooyerdijk 8 Gooyerdijk 8a	3956 MB	Leersum
5	Boerencamping de "Reiger"	Spoorlaan 7	3959 BG	Overberg

Bijlage 3 **Beleidskaders niet-recreatieve bewoning**

1. **Rijksbeleid**

In november 2003 heeft Minister Dekker van het voormalige ministerie van VROM een brief gestuurd naar de voorzitter van de Tweede Kamer en de gemeenten op welke wijze zij wenst om te gaan met onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Dit beleid maakt onderdeel uit van de Nota Ruimte. De minister gaf in haar brief aan dat gemeenten vóór 31 december 2004 duidelijkheid moesten geven naar hun burgers hoe zij om willen gaan met de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Deze brief van voormalig minister Dekker is vastgesteld door de Tweede Kamer. In het kort kwamen hierin de volgende onderdelen naar voren.

- **Legalisatie door middel van het bestemmingsplan**

De minister biedt gemeenten de mogelijkheid de bestemming 'recreatie' te wijzigen naar de bestemming 'woondoeleinden', waarbij de objecten en terreinen moeten voldoen aan de gebruikelijke voorwaarden die van toepassing zijn op de reguliere woningbouw. Een bestemmingswijziging van 'recreatie' naar 'wonen' kan alleen als een recreatiewoning op 31 oktober 2003 onrechtmatig werd bewoond alsmede als een recreatiecomplex op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig werd bewoond en niet bedrijfsmatig werd geëxploiteerd.

Vorenstaande geldt niet voor:

1. Bouwwerken die bouwtechnisch of anderszins niet aan de voorwaarden voldoen. Dit zijn 'logiesverblijven' welke niet gebruikt mogen worden voor niet-recreatief gebruik, zoals stacaravans en houten vakantiehuisjes (chalets).
2. Bouwwerken die niet voldoen aan het Bouwbesluit 2003 (thans Bouwbesluit 2012).
3. Bouwwerken en terreinen die in strijd zijn met de van toepassing zijnde milieuwetgeving.
4. Bouwwerken in de kwetsbare gebieden zoals het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de Natuurbeschermingswetgebieden.

Voor deze bouwwerken kan op basis van de brief van de minister de bestemming niet gewijzigd worden naar 'Wonen'. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op het legalisatievraagstuk.

- **Persoonsgebonden omgevingsvergunning**

In die gevallen waar legalisatie niet tot de mogelijkheden behoort of de gemeente om haar moverende redenen niet wil meewerken, verzoekt de minister gemeenten om handhavend tegen het illegale gebruik op te treden. Er wordt echter ook begrip getoond voor al lang bestaande en gedoogde situaties, waarbij handhaving tot maatschappelijke problemen leidt.

Gemeenten kunnen daarom overgaan tot het afgeven van een persoonsgebonden omgevingsvergunning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen (artikel 4, onderdeel 10 van Bijlage II van het Bor):

1. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
2. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
3. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en;
4. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

Onder deze door de minister gestelde voorwaarden, is in 2010 in de Wabo de mogelijkheid opgenomen voor het afgeven van een persoonsgebonden omgevingsvergunning voor onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (artikel 2.12 Wabo; Bijlage II Bor; Hoofdstuk IV, artikel 4). Deze mogelijkheid is expliciet voorbehouden voor recreatiewoningen. Op de terreinen waar veel recreatiewoningen aanwezig zijn, kan hiertoe worden overgegaan. In paragraaf 4.4.1 wordt hier verder op ingegaan.

- **Persoonsgebonden gedoogbeschikking**

Voor situaties waar op grond van het rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn dan wel waar gemeenten en/of provincies op grond van hun eigen beleid geen bestemmingswijziging overwegen, dienen gemeenten in beginsel een actief handhavingsbeleid te voeren. Om tegemoet te komen aan bestaande situaties van permanente bewoning, bestaat er geen bezwaar tegen dat een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt verstrekt, die ertoe strekt dat de betreffende bewoner(s) in de betreffende recreatiewoning mag/mogen blijven wonen. De beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Voorwaarden daarbij zijn in ieder geval:

- het object moet worden bewoond op de vastgestelde peildatum;
- het object moet voldoen aan de eisen conform de Woningwet;
- de bewoning is niet strijdig met de milieuwetgeving.

Gemeenten bepalen een peildatum om te bepalen wie in aanmerking kan komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Dit is meestal het moment waarop van overheidswege kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen de overtreding. In de beleidsbrief van de Minister is de uiterst mogelijke peildatum opgenomen van 31 oktober 2003 (of indien gemeenten reeds actief handhavend optreden: ná een eerder door hun vastgestelde peildatum). Inmiddels is door de Minister aangegeven dat het gemeente vrij staat om een latere peildatum te kiezen, mits deze niet in de toekomst ligt. Dit uiteraard om te voorkomen dat er wordt geanticipeerd op toekomstige gedoogsituaties. Na expiratie van de persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven.

2. Provinciaal beleid

- **Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie**

Op 4 februari 2013 hebben Gedeputeerde Staten van Utrecht de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013 - 2028 (PRS) en de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) vastgesteld. Op 12 december 2016 is een herijkte versie vastgesteld. In de structuurvisie staat wat de provincie de komende jaren samen met haar partners wil bereiken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (fysieke leefomgeving).

Uitgangspunt voor ruimtelijke ontwikkelingen is het feit dat Utrecht aantrekkelijk is als vestigingsgebied vanwege drie kwaliteiten:

- Utrecht ligt centraal en is daarom een aantrekkelijke vestigingsplaats voor wonen en werken. Daarnaast is Utrecht een aantrekkelijk ontmoetingspunt;
- Utrecht heeft aantrekkelijke steden en landschappen;
- Utrecht is sterk in kennis en cultuur.

De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en meer verantwoordelijkheid voor gemeenten zijn belangrijke uitgangspunten van het beleid. Hoe zij met deze uitgangspunten aan de slag gaat, werkt de provincie uit in het Ruimtelijk Actieprogramma. Verdere uitwerking van het Ruimtelijk Actieprogramma vindt plaats in overleg met partners van de provincie, zoals de gemeente. Het Ruimtelijk Actieprogramma kent drie pijlers:

- een duurzame leefomgeving;
- vitale dorpen en steden;
- landelijk gebied met kwaliteit.

In de PRS worden geen uitspraken over niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven gedaan.

- **Provinciaal Ruimtelijke Verordening**

Doel van de PRV is om een aantal provinciale belangen te laten doorwerken naar het gemeentelijk niveau. De regels van de PRV richten zich primair tot gemeenteraden, verantwoordelijk voor het vaststellen van bestemmingsplannen. De regels van de PRV hebben betrekking op nieuwe planologische besluiten. De PRV bevat géén zogenaamde burgerbindende bepalingen. De normen uit de artikelen moeten eerst “vertaald” worden in een gemeentelijk planologisch besluit, zoals een bestemmingsplan.

In artikel 3.6 onder 2 van de PRV is opgenomen dat een ruimtelijk plan bestemmingen en regels bevat die permanente bewoning van recreatiewoningen uitsluit. Dit betekent dat in elk nieuw bestemmingsplan en dus ook in het bestemmingsplan “Recreatierreinen” opgenomen moet zijn dat onrechtmatige bewoning (hieronder valt de permanente bewoning en niet-recreatief gebruik) van recreatieverblijven niet is toegestaan.

3. Gemeentelijk beleid

- **Structuurvisie 2030 'Groen dus vitaal' (2010)**

De gemeenteraad heeft op 28 januari 2010 de Structuurvisie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug vastgesteld. Het motto van de Structuurvisie is 'Groen dus vitaal'. In dit motto staat 'Groen' in zijn brede betekenis voorop en geeft daarmee tevens de regionale en landelijke positie aan. Het is allereerst deze positie die de gemeente met de structuurvisie op duurzame wijze wil versterken. En dan vooral door het behouden en versterken van de bestaande kwaliteiten. Ontwikkelingsvragen staan altijd in het teken van de beste wijze van beheer. Langzame vernieuwing, aandacht voor de bestaande kwaliteiten en richten op maatwerk zijn kenmerken van de bestuurlijke houding die de gemeente kiest. Het grootste deel van het motto 'vitaal' zit immers verankerd in die bestaande kwaliteiten van onze fysieke leefomgeving.

Binnen de NNN (voorheen EHS) moet de natuur worden geoptimaliseerd, waarbij de belangen van andere sectoren worden meegewogen. Ofwel natuurwaarden zijn leidend en de andere belangen volgend. Binnen de NNN kan geen sprake kan zijn van netto uitbreiding van het oppervlak van terreinen voor verblijfsrecreatie. De Structuurvisie zegt hier verder het volgende over: “De campings op ons grondgebied voorzien in een maatschappelijke behoefte. Behalve de campings in de NNN op het reliëfrijke deel van de Utrechtse Heuvelrug, is de aanwezigheid van de campings geen grote versturende factor voor de natuur. Maar uitbreiding van de terreinen is binnen de NNN niet mogelijk. Bedrijfseconomische groei zal uit duurzame concepten voor doorontwikkeling binnen de huidige grenzen moeten komen.”

- **Nota Verblijfsrecreatie (2009)**

Op 9 juli 2009 is de Nota Verblijfsrecreatie vastgesteld door de gemeenteraad. De nota bestaat uit een beleidskader en een toetsingskader. In het beleidskader worden recreatieve, landschappelijke, ecologische en milieukundige belangen tegen elkaar afgewogen en wordt duidelijkheid geboden ten aanzien van de (ruimtelijke) ontwikkelingsmogelijkheden en -beperkingen voor diverse vormen van verblijfsrecreatie in de gemeente. In het toetsingskader wordt het beleidskader verder uitgewerkt en

worden richtlijnen gegeven ten aanzien van de verschillende typen verblijfsrecreatieve voorzieningen. Deze dienen als input voor nieuwe bestemmingsplannen. In de Nota Verblijfsrecreatie worden de aspecten rond verblijfsrecreatie als volgt samengevat:

- de verblijfsrecreatieve sector in de gemeente staat onder druk;
- de markt vraagt om meer kwaliteit (ruimte en voorzieningen);
- een deel van de capaciteit voor toeristisch verblijf gaat verloren en er is steeds meer sprake van vaste gebruikers;
- het recreatief-toeristisch gebruik van recreatiewoningen is economisch gezien beter voor de gemeente dan permanent gebruik. Het bestedingspatroon van toeristen verschilt sterk van dat van permanente bewoners.

De vraag naar verblijfsaccommodaties laat twee ontwikkelingen zien:

- korte verblijfsmogelijkheden voor bijvoorbeeld 50+ers;
- accommodaties voor groepen van 6-18 personen;

Beide groepen hebben behoefte aan hoge kwaliteit, meer luxe en veel privacy. Gestreefd wordt naar:

- het behouden en het versterken (kwaliteitsslag) van het huidige verblijfsrecreatieve aanbod;
- de ontwikkeling van goed inpasbare vormen van verblijfsrecreatie die een bijdrage leveren aan economische groei, leefbaarheid en duurzaamheid.

Hieraan wordt uitvoering gegeven door:

- de belangen tussen natuur en landschap en verblijfsrecreatieve ontwikkelingen zorgvuldig af te wegen;
- met behulp van een toetsingskader van kwaliteitscriteria ervoor te zorgen dat de bedrijven van het gewenste kwaliteitsniveau zijn;
- te streven naar meer toeristische gebruikers ten koste van vaste gebruikers;
- gerichte differentiatie: nieuwe verblijfsrecreatieve voorzieningen dienen een aanvulling te zijn op het bestaande aanbod;
- te streven naar het tegengaan van vormen van uitponden van recreatiebedrijven waarbij de capaciteit van recreatieterreinen verloren gaat voor de toeristische markt;
- er is geen bezwaar tegen uitponden op basis van bedrijfsmatige exploitatie als die een bijdrage levert aan de diversiteit van het aanbod. Er is sprake van bedrijfsmatige exploitatie van een park als via een bedrijfsstichting of andere rechtspersoon een zodanig beheer of exploitatie wordt gevoerd dat in de recreatiewoningen daadwerkelijk recreatief nachtverblijf wordt geboden en plaatsvindt. Er is géén sprake van bedrijfsmatige exploitatie als het complex is verkaveld en de eigenaren van de recreatiewoningen zonder belemmeringen over hun verblijf kunnen beschikken.

- **Nota van uitgangspunten bestemmingsplan recreatieterreinen (2014)**

Vooruitlopend op het bestemmingsplan "Recreatieterreinen" is op 10 juli 2014 door de gemeenteraad de Nota van Uitgangspunten Verblijfsrecreatieterrein vastgesteld. Hierin staan de beleidsuitgangspunten genoemd voor het nieuw op te stellen bestemmingsplan.

Doel van de nota is:

1. ruimte voor flexibele inrichting van de recreatieterreinen;
2. behoud en ontwikkeling van natuurwaarden en landschappelijke kwaliteiten;
3. behoud en stimulering van diversiteit en kwaliteit in aanbod, ten einde voldoende economisch perspectief te houden/bereiken in de gemeente en de regio.

Ten aanzien van onrechtmatige bewoning is vermeld dat het belangrijk is dat recreatieve verblijfsvoorzieningen op de juiste manier worden gebruikt. Dit betekent dat ze om de volgende redenen niet permanent bewoond mogen worden:

- het is in strijd met het bestemmingsplan, dat alleen recreatieve bewoning toestaat. Ook in de PRV is aangegeven dat een ruimtelijk plan bestemmingen en regels bevat die permanente bewoning van recreatiewoningen uitsluiten;
- recreatieverblijven zijn gelegen in het buitengebied; een gebied waar een burger normaliter geen woning kan realiseren;
- onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen zorgt ervoor dat er een kleiner arsenaal aan beschikbare toeristische overnachtingsplekken is. Dit komt de toeristische positie van de gemeente niet ten goede.

Deze standpunten zijn ook altijd uitgedragen door de gemeente Utrechtse Heuvelrug en haar rechtsvoorgangers.

- **VTH Beleidsplan 2017-2020 (2017)**

Op 12 juli 2017 is het VTH-Beleidsplan 2017-2020 vastgesteld. Het VTH-beleidsplan betreft een integraal plan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het niet-recreatief gebruik van campings en vakantieparken is als aandachtsgebied aangewezen. Dit vergt extra aandacht tijdens de toetsing van vergunningen, extra projectmatige toezicht- en handhavingsactiviteiten en extra juridische capaciteit. Erkend wordt dat er tot op heden nauwelijks op is gehandhaafd. Thematische en cyclische aanpak van kamerverhuur, permanente bewoning en overig illegaal gebruik zal in deze periode een aandachtsgebied zijn waarop wordt ingezet.

- **Beleidsnota's voormalige gemeenten**

De voormalige gemeenten, die nu de gemeente Utrechtse Heuvelrug vormen zijn Amerongen, Doorn, Driebergen, Leersum en Maarn. Door de gemeenten Doorn en Driebergen is geen beleid ontwikkeld over handhaving van permanente bewoning.

In de voormalige gemeente Amerongen is op 8 oktober 1996 de beleidsnotitie permanente bewoning van recreatieve woonverblijven vastgesteld. Hierbij is de peildatum aangehouden van 1 september 1996. Indien men voor 1 september 1996 een recreatief woonverblijf permanent bewoonde, dan mocht men het betreffende recreatieve woonverblijf voor ten hoogste 15 jaar permanent blijven bewonen. Voor 383 gevallen verdeeld over 210 recreatieve woonverblijven is in 1996 een dergelijke persoonsgebonden gedoogbeschikking van 15 jaar afgegeven. Daarna moest de permanente bewoning zijn gestaakt. Bij nieuwe situaties werd er handhavend opgetreden. Een aantal van de verleende persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zijn in 2011 omgezet in onbepaalde tijd.

In de voormalige gemeente Maarn is beleid vastgesteld op 20 december 2004. De peildatum die aangehouden werd is 31 oktober 2003. Indien men voor 31 oktober 2003 aantoonbaar permanent woonachtig was in het recreatieverblijf, dan kwam men in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Nieuwe situaties zouden worden gehandhaafd en kregen een begunstigingstermijn van een jaar.

Onder de voormalige gemeente Leersum is ten slotte in februari 2005 de nota beëindiging permanente bewoning recreatie woonverblijven vastgesteld. Hierbij is een onderscheid gemaakt in de volgende situaties:

1. Permanent gebruik dateert van vóór 20 oktober 1994. Op basis van het overgangsrecht van het bestemmingsplan Landelijk gebied, mag dit gebruik worden voortgezet, mits de strijdigheid niet wordt vergroot.
2. Permanent gebruik wordt al langer dan 5 jaar gedoogd (te rekenen vanaf 9 december 2004): huidige bewoners worden gedoogd totdat ze het pand verlaten of verkopen. Gedogen geldt niet voor nieuwe bewoners.
3. Permanent gebruik is korter dan 5 jaar (te rekenen vanaf 9 december 2004) gedoogd: Voor zover het permanente gebruik is ontstaan voor de bekendmaking van deze beleidsnota krijgen deze bewoners een tijdelijke gedoogbeschikking die alleen voor hen en de betreffende woning geldt. Periode van gedogen is afhankelijk van de tijd die men er al aantoonbaar permanent woont.
4. Nieuwe gevallen: hiertegen wordt direct opgetreden.

Bijlage 4: Toelichting op keuzematrix

Stap	Beleids optie	Haalbaarheid
1	Legalisatie	Bij 7 terreinen worden de mogelijkheden tot legalisatie nader verkend. Voor deze terreinen geldt dat deze buiten het uitvoeringskader van deze nota vallen en buiten het nieuwe bestemmingsplan worden gelaten, totdat er duidelijkheid is over de mogelijkheden tot herbestemming. In de beleidskeuzematrix is voor deze terreinen opgenomen welke alternatieven er gelden indien legalisatie niet tot de mogelijkheden behoort.
2	Etten-Leur	Als de Etten-Leur clause is opgenomen, kan bewoning niet onder het algemene overgangsrecht worden gebracht.
3	Overgangsrecht	<p>Kan bewoning onder het algemene overgangsrecht van het nieuwe bestemmingsplan worden gebracht? Nee. Was bewoning i.s.m. het vorige bestemmingsplan dan is deze optie wettelijk uitgesloten (artikel 3.3.2. lid 4 Bor).</p> <p>Voor meerdere recreatieterreinen valt de bewoning al onder het overgangsrecht. Kan de bewoning voor de tweede keer onder het algemene overgangsrecht worden gebracht? Dit is eigenlijk niet meer mogelijk. Dat betekent positief bestemmen. Twee oplossingsrichtingen: (4 en 5)</p>
4	Uitsterfconstructie	Kan bewoning onder een uitsterfconstructie worden gebracht? Ja, dat kan maar daaraan kleeft als groot nadeel dat deze beleids optie (slechts) object gebonden is en bewoning zeer lang kan worden voortgezet. De rechtszekerheid van de bewoners en evt. toekomstige bewoners is een voordeel.
5	Persoonsgebonden overgangsrecht	Artikel 3.2.3 Bor kan van toepassing zijn indien bewoners in het vorige bestemmingsplan onder het overgangsrecht vielen. Moet dan wel worden voldaan aan alle wettelijke vereisten. Let wel! De eisen die aan de motivering worden gesteld van het persoonsgebonden overgangsrecht zijn aangescherpt in de uitspraak van de ABRvS van 18 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1304): Concreet op de omstandigheden van het geval gespiste redenen. Dat wil zeggen uitleggen waarom in het specifieke geval niet kan worden volstaan met uitsterfconstructie.
6	Persoonsgebonden omgevingsvergunning	<p>Artikel 5.18 Bro e.v. Hierbij moet echter ook worden voldaan aan alle wettelijke vereisten. Minimale vereisten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verblijf voldoet aan bestaande bouw uit Bouwbesluit; • Bewoning niet i.s.m. Milieuwetten • Peildatum is 31 oktober 2003 • Onafgebroken bewoning vanaf de peildatum <p>Op meerdere recreatieterreinen komt bewoning van stacaravans/chalets voor. Voor deze groep bewoners kan over</p>

Stap	Beleids optie	Haalbaarheid
		het algemeen geen aanspraak maken op een persoonsgebonden omgevingsvergunning, aangezien niet kan worden voldaan aan het Bouwbesluit 2012.
7	Gedoogbeschikking	Grote beleidsvrijheid. Reeds veel bewoners voor de peildatum van 31 oktober 2003 een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Onder de voormalige gemeenten Maarn en Amerongen werd deze datum ook aangehouden. Hoeveel bewoners hiervoor alsnog in aanmerking komen, hangt tevens af van de andere voorwaarden die daaraan zullen worden gesteld. Een voorbeeld: Inschrijving in de basisregistratie personen op de peildatum.
8	Handhaving	Het ligt op basis van de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving voor de hand dat niet alle bewoning op de parken tegelijk kan worden aangepakt. Het stellen van prioriteiten is wenselijk en noodzakelijk. Welke recreatieterreinen worden als eerste opgepakt in de handhaving en welke volgen later?