



Gemeente West Maas en Waal

Beleid permanente bewoning
recreatieverblijven
2008



Auteur(s) : D.J. Westhoven
L. Verweij
M. Heimgartner

Gecontroleerd door : D.J. Westhoven

MB-ALL B.V.
januari 2008

© 2008 MB-ALL B.V.

De informatie in dit document mag noch geheel noch gedeeltelijk op enigerlei wijze worden aangepast, gewijzigd, verspreid of verveelvoudigd zonder voorafgaande toestemming van MB-ALL B.V.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	p. 5
1.1.	Aanleiding	p. 5
1.2.	Doelstelling beleidsnotitie	p. 5
1.3.	Leeswijzer	p.6

Deel 1: Beleid aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen

1.	Juridisch kader permanente bewoning	p. 8
1.1.	Inleiding	p. 8
1.2.	Begripsbepalingen	p. 8
1.3.	Aspecten permanente bewoning van recreatiewoningen	p. 9
1.4	Planologisch kader	p. 10
2.	Beleidskaders	p. 14
2.1.	Rijksbeleid	p. 14
2.2.	Provinciaal beleid	p.16
2.3	Gemeentelijk beleid	p. 17
3.	Beleidskeuzen ten aanzien van permanente bewoning	p. 22
3.1.	Inleiding	p. 22
3.2.	De Hanenberg	p. 22
3.3.	Hanzeland	p. 24
3.4.	Bovendijk (recreatiewoningen)	p. 25
4.	De aanpak door Gemeente West Maas en Waal	p. 27
4.1.	Stroomschema beleid permanente bewoning gemeente West Maas en Waal	p. 28

Deel 2: (Planologisch) beleidskader ter voorkoming en aanpak van permanente bewoning bij nieuwe recreatieve ontwikkelingen

1.	Inleiding en reikwijdte	p. 30
1.1	Inleiding	p. 30
1.2	Opbouw en reikwijdte	p. 30
2.	Bestemmingsplan als kader ter voorkoming en aanpak van permanente bewoning	p. 31
2.1.	Inleiding	p. 31
2.2.	Algemene uitgangspunten planologisch kader	p. 31
2.3.	Wijze van beoordeling van het instrument	p. 32
2.4.	Omschrijving van bestemmingen (begripsbepalingen en doeleindenomschrijvingen)	p. 32
2.5.	Aanbevelingen begripsbepalingen en doeleindenomschrijvingen voor toekomstige planologische regelingen	p. 35
2.6.	Gebruiksverbod	p. 40
2.7.	Bebouwingsvoorschriften	p. 42
2.8.	Aanbevelingen ten aanzien van kleinschalige recreatieverblijven	p. 43
3.	Gebruik van flankerende instrumenten ter voorkoming en aanpak van permanente Bewoning	p. 45
3.1.	Inleiding	p. 45
3.2.	Koopovereenkomst/Convenant	p. 45
3.3.	Nachtregister en nachtregister i.r.t. aantal overnachtingen	p. 46
3.4.	Woonvergunning op grond van de Woningwet	p. 47
3.5.	Voorlichting en communicatie	p. 48
3.6.	Gemeentelijk kampeerbeleid	p. 48
4.	Uitwerking planologisch kader in de fase van planvorming	p. 49
4.1.	Inleiding	p. 49
4.2.	Eisen aan exploitatieopzet van recreatieve voorzieningen	p. 49
4.3.	Invulling van de eis tot bedrijfsmatige exploitatie	p. 50
4.4.	Maatregelen ten aanzien van kleinschalige recreatieverblijven	p. 53
5.	Beleidskader voorkoming en aanpak permanente bewoning bij nieuwe recreatieve voorzieningen	p. 54
5.1	Stroomschema beleidskader voorkoming en aanpak permanente bewoning bij nieuwe recreatieve voorzieningen	p.55

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Het permanent bewonen van recreatieverblijven wordt door gemeenten steeds meer als een probleem ervaren. Dit komt onder meer voort uit het toenemende belang dat wordt gehecht aan handhaving van het ruimtelijk beleid. Een ander van belang zijnde factor betreft de ontwikkelingen in de recreatiesector waardoor vooral het permanent bewonen van recreatiewoningen aantrekkelijker wordt. Hierbij hebben de voornamelijk nieuw op te richten recreatiewoningen een dergelijke hoge bouwtechnische kwaliteit dat bewoning zeer aantrekkelijk is. Een andere ontwikkeling op dit vlak is het uitpanden van recreatierterreinen, wat inhoudt dat recreatierterreinen per kavel of woning worden verkocht.

Bij de permanente bewoning van recreatiewoningen van een recreatieverblijf is kenmerkend dat men het feitelijk hoofdverblijf op de plaats van het recreatieverblijf heeft. Om te kunnen voldoen aan de regelgeving in het bestemmingsplan moeten degenen die in een recreatieverblijf verblijven (recreëren) in ieder geval elders een hoofd(woon)verblijf beschikbaar hebben dat ook daadwerkelijk bestemd is voor permanente bewoning. Het bestemmingsplan verbiedt strijdig gebruik van gronden met de bestemming 'recreatie'.

Ook op rijksniveau is er beleid gevormd ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen. Bij brief van 14 november 2003 van de minister van VROM is de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van haar beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven. De uitvoering van dit beleidskader ten aanzien van onrechtmatige bewoning is een primaire verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten.

1.2. Doelstelling beleidsnotitie

Ook de gemeente West Maas en Waal heeft te maken met permanente bewoning van recreatieverblijven. Vanwege het ontbreken van capaciteit om de permanente bewoning te bestrijden is tot enkele jaren geleden een stilzwijgend gedoogbeleid gevoerd. Met deel I van deze notitie wordt beoogd te komen tot een actualisatie van de beleidsnotitie 'Permanente bewoning recreatiewoningen in West Maas en Waal' (maart 2005), wat een uitwerking betreft van het beleidskader zoals dat door de minister is neergelegd. De notitie moet fungeren als handleiding bij de aanpak van de bestaande permanente bewoning van recreatieverblijven in de gemeente West Maas en Waal.

Daarnaast wordt in deel II van deze beleidsnotitie uitgewerkt op welke manier toekomstige situaties van permanente bewoning voorkomen kunnen worden.

De doelstelling, zoals die centraal staat in de beleidsnotitie luidt in het kort:

Het inventariseren van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven in de gemeente West Maas en Waal, teneinde te komen tot een uitwerking van het rijksbeleidskader als handvat voor de aanpak van de bestaande problematiek en ter voorkoming van nieuwe probleemsituaties.

Vragen die hierbij beantwoord worden zijn:

- Wat is permanente bewoning van recreatiewoningen?
- Wat voor beleid voert de rijksoverheid op het gebied van permanente bewoning van recreatieverblijven en welke beleidskeuzes hebben gemeenten met betrekking tot het probleem?
- Wat voor beleid voert de provincie Gelderland ten aanzien van permanente bewoning van recreatieverblijven?
- Hoe is de situatie van permanente bewoning van recreatieverblijven in de Gemeente West Maas en Waal, uitgesplitst naar locatie?
- Wat is, per locatie, de meest wenselijke beleidskeuze?
- Hoe kunnen nieuwe situaties van permanente bewoning worden voorkomen?

1.3. Leeswijzer

Het voorgaande leidt tot de volgende indeling voor Deel 1. In hoofdstuk 1 wordt het juridisch kader voor permanente bewoning neergezet. Er wordt daar eerst ingegaan op permanente bewoning in het algemeen en de recreatiewoningen in West Maas en Waal. In hoofdstuk 2 worden de beleidskaders weergegeven. Het beleid van de rijksoverheid en de provincie Gelderland wordt besproken, alsook de hieruit voortkomende gemeentelijke beleidsruimte en het geldende gemeentelijke handhavingsbeleid.

Hoofdstuk 3 geeft een nadere uitwerking van de verschillende beleidskeuzes die kunnen worden gemaakt op de verschillende locaties waar, binnen de gemeente West Maas en Waal, permanente bewoning voorkomt. Ook wordt besproken welke voorwaarden worden gesteld aan het verstrekken van persoonsgebonden vrijstellingen en hoe de handhaving eruit moet komen zien. Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 4, omvat de aanpak die Gemeente West Maas en Waal voorstaat.

In Deel 2 wordt het (planologisch) beleidskader ter voorkoming een aanpak van permanente bewoning bij nieuwe recreatieve ontwikkelingen beschreven. In hoofdstuk 1 wordt naast de inleiding aangegeven wat de reikwijdte is van dit deel van de notitie. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het bestemmingsplan als kader ter voorkoming en aanpak van permanente bewoning. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de flankerende instrumenten en in hoofdstuk 4 wordt een uitwerking gegeven van het planologisch kader in de fase van planvorming. Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 5, geeft het beleidskader weer van de gemeente West Maas en Waal.

DEEL 1

BELEID AANPAK PERMANENTE BEWONING VAN RECREATIEWONINGEN

1. JURIDISCH KADER PERMANENTE BEWONING

1.1. Inleiding

Hierboven is steeds gesproken over permanente bewoning van recreatiewoningen. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatiewoningen echter niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om de strijdigheid van de activiteit met de geldende bestemmingsplanvoorschriften, in dit geval met de bestemming “recreatie”. Juridisch gezien is het daarom beter om te spreken van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. In principe komen beide termen overeen: zowel de onrechtmatige bewoning als de permanente bewoning moeten worden geïnterpreteerd als “het gebruiken van de recreatiewoning als hoofdverblijf”.

Permanente bewoning is een begrip dat altijd afgezet dient te worden tegen het begrip recreatieverblijf. In een recreatiewoning mag het gehele jaar door gerecreëerd worden, zolang men maar een hoofdverblijf elders heeft. De term hoofd(woon)verblijf staat derhalve centraal (in plaats van het maximum aantal dagen/nachten dat iemand mag verblijven). Omdat in de discussie over onrechtmatige c.q. permanente bewoning vaker gebruikt wordt gemaakt van de term “permanente bewoning” zal in het vervolg van deze notitie het begrip permanente bewoning worden gebruikt.

1.2 Begripsbepalingen

Permanente bewoning kan worden omschreven als: “het (al dan niet tijdelijk) gebruiken van een voor recreatie bestemd verblijf als hoofd(woon)verblijf”. Conform de algemeen in de jurisprudentie aanvaarde definitie wordt “hoofdverblijf” gedefinieerd als: “de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene en welke een voor permanente bewoning geschikte verblijfplaats is, dat tenminste bestaat uit een keuken, woon-, was-, en slaapgelegenheid.”

Om de koppeling te maken tussen de centrale term hoofdwoonverblijf – uit de definitie van recreatiewoning – en permanente bewoning is een aantal bepalingen uit de Wet basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wgbp) relevant. Op basis van art. 65 Wgbp is degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, verplicht zich binnen vijf dagen na de aanvang van zijn verblijf in persoon te melden bij het gemeentebestuur van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft om daarbij schriftelijk aangifte te doen van verblijf en adres (lid 1). In art. 1 Wgbp wordt het begrip “woonadres” als volgt omschreven: “het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten”.

Van belang is verder art. 30 Wgbp waarin is bepaald dat uitschrijving uit de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA) uitsluitend geschiedt op grond van de mededeling van het bestuur van een andere gemeente dat heeft besloten tot inschrijving van de betrokken persoon in zijn basisadministratie. De uitschrijving geschiedt terstond na ontvangst van de mededeling. Tegen de in de eerste volzin bedoelde beslissing staat voor het gemeente bestuur geen voorziening open (lid 1). Als datum van uitschrijving geldt de datum van inschrijving bij de volgende gemeente (lid 2). Een inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning creëert een gerechtvaardigd vermoeden van permanente bewoning.

Dit blijkt ook uit de jurisprudentie over dit onderwerp. In haar uitspraken van 28 november 2001 en 11 september 2003 volgt de Afdeling Bestuursrechtspraak RvS¹ het standpunt dat het college van B&W innemen. Inschrijving in het bevolkingsregister levert, behoudens tegenbewijs, een vermoeden op dat het recreatieverblijf als hoofdverblijf wordt gebruikt. Daarnaast kan de gemeente een inschrijving in de GBA op een recreatieadres niet weigeren.

1.3 Aspecten permanente bewoning van recreatiewoningen

1.3.1. Recreatie en verstening

Een van de meest genoemde argumenten tegen het permanent bewonen van recreatiewoningen, is de stelling dat het leidt tot onttrekking aan de hoeveelheid recreatiewoningen binnen een gemeente. Het gevolg is dat – bij een gelijkblijvende vraag – behoefte zal bestaan om elders in het landelijk- c.q. buitengebied een nieuw recreatiecomplex te vestigen. Zodoende zal het landelijk gebied verder ‘verstenen’.

1.3.2. Stedenbouwkundige kwaliteit

Een negatief ruimtelijk effect van permanente bewoning is dat concentraties van permanent bewoonde delen van recreatiecomplexen er toe kunnen leiden dat van oorsprong natuurlijk ogende terreinen worden uitgebreid c.q. aangekleed met allerlei aan- en bijgebouwen, hekken en schuttingen. Mensen die permanent verblijven hebben immers meer behoefte aan dit soort bouwwerken. Een dergelijke ontwikkeling is weer in strijd met het landelijk karakter van het gebied waarin een recreatiecomplex doorgaans is gelegen. Een ‘gewone’ woonwijk is daarnaast zodanig ontwikkeld, dat deze voldoet aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld, zoals een goede ontsluiting, een stedenbouwkundig ontwerp en wijkvoorzieningen. Bij recreatieterreinen spelen andere uitgangspunten en belangen een rol. Hierdoor heeft een recreatieterrein niet die stedenbouwkundige kwaliteit die in het algemeen van een woonwijk wordt verwacht. Het is overigens de vraag of bij bewoners van recreatiewoningen behoefte bestaat aan een transformatie naar reguliere woonwijk, al is in de praktijk te zien dat bij de bestaande recreatiewoningen inderdaad een wirwar aan allerlei aan- en bijgebouwen, hekken en schuttingen ontstaan.

1.3.3. Lokale economie

Mensen die recreatief wonen in een bepaald verblijf hebben een duidelijk te onderscheiden uitgavenpatroon van personen die ergens permanent wonen. In het algemeen besteden mensen die ergens permanent wonen minder dan recreanten. Vooral in de horecasector zijn deze negatieve gevolgen voelbaar. Ook kan permanente bewoning zowel voor de gemeente als voor allerlei zorg- en welzijninstellingen nadelen opleveren. De ouderen die zich in recreatiewoningen vestigen zullen naar alle waarschijnlijkheid op een gegeven moment een beroep gaan doen op collectieve voorzieningen, zoals de Wvg, sociale uitkeringen en de thuiszorg. Permanente bewoners van recreatieverblijven doen, veelal zonder daarvoor te betalen, ook een beroep op algemene voorzieningen als verwijdering van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding en sneeuwruimen.

¹ ABRvS 28 november 2001, LJN-nummer: AH9246 en ABRvS 11 september 2003, zaaksnummer: 200303569/2

Aan de andere kant ontstaat door een toename van het inwoneraantal van de gemeente een toenemend draagvlak voor voorzieningen zoals winkels en verenigingen en zal ook de uitkering uit het Gemeentefonds hoger zijn, indien de permanente bewoners zich laten inschrijven in de GBA. Gemeente West Maas en Waal heeft echter een woningbouwprogramma en woningbouwlocaties: elke recreatiewoning die omgezet wordt naar een reguliere woning gaat ten koste van de aantallen woningen die op de geplande woningbouwlocaties geprojecteerd staan. Dat is een onwenselijke ontwikkeling.

1.3.4. Recreatieve markt

Verwacht mag worden dat een aanzienlijk deel van de eigenaren van recreatiewoningen geen zin heeft om tegen een relatief geringe vergoeding en hoge advertentie- en beheerkosten zijn recreatiewoning te verhuren. Dit is een zeer moeizame activiteit als het huisje de entourage van een commercieel park ontbeert. Als een bewoner wordt verjaagd, dan is het meest waarschijnlijke scenario dat de recreatiewoning wordt verkocht aan iemand die er wederom (semi) permanent gaat wonen.

De huidige locaties met recreatiewoningen in de Gemeente West Maas en Waal betreffen echter recreatieparken in een recreatiegebied. Bedrijfsmatige exploitatie ligt in de mogelijkheden om de recreatiewoningen aan te bieden ten behoeve van wisselende verhuur.

1.3.5 Woningmarkt

Door voorstanders van legalisering wordt gesteld dat er planologisch geen reden is om het huidige onderscheid tussen recreatiewoning en 'gewone' woning te handhaven. Ze vinden dat er namelijk ruimtelijk-functioneel geen significant verschil is tussen bewoning van een recreatiewoning door meerdere tijdelijke huishoudens of door één permanent gevestigd huishouden.

De Gemeente West Maas en Waal ziet wel ruimtelijke verschillen tussen woningen die gebruikt worden voor permanente bewoning en woningen die puur voor de recreatiemarkt ingezet worden. Het gaat dan om verstening, ligging van de recreatiewoningen (die buiten in plaats van in de dorpskernen liggen), de dynamiek in het gebied en de ruimtelijke uitstraling van het recreatieterrein. Bovendien hebben recreatiewoningen die ingezet worden als reguliere woning, effect op het woningbouwprogramma (zie paragraaf 1.3.3.).

1.4 Planologisch kader.

1.4.1 De Hanenberg

Recreatiecomplex "de Hanenberg" aan het Molenwegje te Maasbommel is gelegen binnen het bestemmingsplan "Buitengebied" en heeft op grond van dit bestemmingsplan de bestemming "recreatievoorzieningen". De gronden zijn bestemd voor verblijfsrecreatie in de vorm van recreatiewoningen, alsmede voor landschapsverzorging, bestemmingscategorie IIa.

In artikel 4 van de voorschriften van het betreffende bestemmingsplan is vermeld dat onder verboden gebruik in verband met deze bestemming in ieder geval wordt verstaan een gebruik van kampeermiddelen en recreatiewoningen ten behoeve van permanente bewoning.

Als recreatiewoning wordt beschouwd een permanent ter plaatse aanwezig gebouw, geen woonkeet en geen caravan of een ander bouwsel op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door (het huishouden van) een persoon of daarmee gelijk te stellen groep van personen dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar te worden bewoond.

Permanente bewoning is verder omschreven in de begripsbepalingen als: *het (al dan niet tijdelijk) gebruiken van een voor wisselende bewoning bedoelde wooneenheid als hoofdverblijf; van gebruik als hoofdverblijf wordt in ieder geval geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen in een kalenderjaar ter plaatse meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt dat elders daadwerkelijk over een hoofdverblijf wordt beschikt.*

Verder is de Visie & toetsingskader Gouden Ham/De Schans van toepassing. In deze visie is vastgelegd welke toekomstige planologische ontwikkelingen de gemeente West Maas en Waal wenselijk acht. De aanwezige en gewenste kwaliteiten vormen de basis van het beleid per deelgebied en de toelaatbare functies. De visie draagt bij tot het bereiken van een hoogwaardig recreatiegebied met toekomstgerichte ontwikkelingsmogelijkheden met behoud van bestaande waarden en kwaliteiten.

Doel van de visie is het geven van een integrale, ruimtelijke afweging van de mogelijkheden van de recreatieontwikkelingen in de gebieden van de Gouden Ham en De Schans. Het stuk geldt als toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen. Op basis van de visie zal worden bekeken in hoeverre medewerking kan worden verleend aan nieuwe ontwikkelingen op basis van een planologische procedure.

1.4.2. Hanzeland

De woningen op het Hanzeland gelegen aan de Kreijendijk te Maasbommel zijn gelegen binnen het bestemmingsplan "Gouden Ham/De Schans". Op grond van dit bestemmingsplan zijn de gronden waarop de woningen zijn gerealiseerd bestemd als "Dag- en verblijfsrecreatie" (artikel 7). In artikel 20.1 is de algemene gebruiksbepaling opgenomen. In artikel 20.2 onder E is gespecificeerd aangegeven dat onder verboden gebruik in ieder geval wordt verstaan: *in de bestemmingen "verblijfsrecreatie (kampeerterrein)", "verblijfsrecreatie (recreatiewoningen)", "dag- en verblijfsrecreatie", "dagrecreatie" en "jachthaven": een gebruik van kampeermiddelen, recreatiewoningen/chalets, kleinschalige appartementen en logiesverblijven ten behoeve van permanente bewoning.*

In het bestemmingsplan "Gouden Ham/De Schans" zijn in artikel 1 de begripsbepalingen opgenomen. In deze begripsbepalingen wordt onder "permanente bewoning" verstaan: "bewoning door (het huishouden van) een persoon of door daarmee gelijk te stellen groep van personen van een recreatiewoning, stacaravan of andere voor wisselende bewoning bedoelde ruimte als hoofdverblijf c.q. vast woon- of verblijfplaats".

Onder recreatiewoning wordt verstaan:

“een permanent ter plaatse aanwezig voor wisselende bewoning bedoeld gebouw, geen woonkeet en geen caravan of ander bouwsel op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door (het huishouden van) een persoon of daarmee gelijk te stellen groep van personen dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar worden bewoond”.

Verder is de Visie & toetsingskader Gouden Ham/De Schans van toepassing. In deze visie is vastgelegd welke toekomstige planologische ontwikkelingen de gemeente West Maas en Waal wenselijk acht. De aanwezige en gewenste kwaliteiten vormen de basis van het beleid per deelgebied en de toelaatbare functies.

De visie draagt bij tot het bereiken van een hoogwaardig recreatiegebied met toekomstgerichte ontwikkelingsmogelijkheden met behoud van bestaande waarden en kwaliteiten.

Doel van de visie is het geven van een integrale, ruimtelijke afweging van de mogelijkheden van de recreatieontwikkelingen in de gebieden van de Gouden Ham en De Schans. Het stuk geldt als toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen. Op basis van de visie zal worden bekeken in hoeverre medewerking kan worden verleend aan nieuwe ontwikkelingen op basis van een planologische procedure.

1.4.3. Bovendijk (recreatiewoningen)

Op 20 juli 2000 is, vanuit de compensatiegedachte naar aanleiding van de dijkverbetering, bouwvergunning verleend voor het oprichten van een 50-tal recreatiewoningen aan de Bovendijk in Maasbommel. Het ontwerp van de woningen is uniek omdat de woningen, door middel van een palenconstructie, in het water van de Gouden Ham worden gerealiseerd. Er wordt dan ook wel gesproken van de “drijvende woningen”.

Op het gebied is van toepassing het bestemmingsplan “Gouden Ham/De Schans”. Op grond van dit bestemmingsplan zijn de gronden waarop de woningen zijn gerealiseerd bestemd als “Verblijfrecreatie (Recreatiewoningen)”.

Verder is de Visie & toetsingskader Gouden Ham/De Schans van toepassing. In deze visie is vastgelegd welke toekomstige planologische ontwikkelingen de gemeente West Maas en Waal wenselijk acht. De aanwezige en gewenste kwaliteiten vormen de basis van het beleid per deelgebied en de toelaatbare functies. De visie draagt bij tot het bereiken van een hoogwaardig recreatiegebied met toekomstgerichte ontwikkelingsmogelijkheden met behoud van bestaande waarden en kwaliteiten.

Doel van de visie is het geven van een integrale, ruimtelijke afweging van de mogelijkheden van de recreatieontwikkelingen in de gebieden van de Gouden Ham en De Schans. Het stuk geldt als toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen. Op basis van de visie zal worden bekeken in hoeverre medewerking kan worden verleend aan nieuwe ontwikkelingen op basis van een planologische procedure.

Van de 50 recreatiewoningen die volgens het bestemmingsplan zijn toegestaan, zijn er 46 gerealiseerd. Voor de overige vier recreatiewoningen was niet voldoende ruimte beschikbaar.

Op grond van bestemmingsplan “Gouden Ham/De Schans” zijn de gronden met de bestemming “verblijfsrecreatie (recreatiewoningen) bestemd voor de waterhuishouding en alles wat daarmee te maken heeft, maar ook voor “bedrijfsmatig geëxploiteerde verblijfsrecreatie in de vorm van recreatiewoningen”. In artikel 20 is de algemene gebruiksbevestiging opgenomen en in lid 2 van dat artikel is onder sub E bepaald dat onder verboden gebruik in ieder geval wordt verstaan: *in de bestemmingen “verblijfsrecreatie (kampeerterrein)”, “verblijfsrecreatie (recreatiewoningen)”, “dag- en verblijfsrecreatie”, “dagrecreatie” en “jachthaven”: een gebruik van kampeermiddelen, recreatiewoningen/chalets, kleinschalige appartementen en logiesverblijven ten behoeve van permanente bewoning.*

In bestemmingsplan “Gouden ham/De Schans” dat geldt voor de Bovendijk is een aantal begripsbepalingen opgenomen in artikel 1. Zo wordt onder *permanente bewoning* verstaan: “bewoning door (het huishouden van) een persoon of door daarmee gelijk te stellen groep van personen van een recreatiewoning, stacaravan of andere voor wisselende bewoning bedoelde ruimte als hoofdverblijf c.q. vast woon- of verblijfplaats”.

Onder recreatiewoning wordt verstaan:

“een permanent ter plaatse aanwezig voor wisselende bewoning bedoeld gebouw, geen woonkeet en geen caravan of ander bouwsel op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door (het huishouden van) een persoon of daarmee gelijk te stellen groep van personen dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar worden bewoond”.

2. BELEIDSKADERS

2.1. Rijksbeleid

“Gemeenten en provincies krijgen meer ruimte om recreatiecomplexen in bepaalde gebieden een woonbestemming te geven”. Bij brief van 30 september 2003 heeft de Minister van VROM toegezegd te komen met de beleidscontouren over de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen. Deze beleidscontouren zijn door de Minister neergelegd in haar circulaire van 14 november 2003.

In de circulaire is aangegeven dat bij het zoeken naar oplossingen voor de problematiek van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- duidelijkheid voor de burger op korte termijn;
- slagvaardigheid en voortvarendheid;
- vermindering van de handhavingslast voor gemeenten;
- samenhangend ruimtelijk beleidskader voor reguliere woningbouw en recreatiewoningen;
- decentrale uitwerking.

Voor het oplossen van bestaande situatie heeft de Minister gekozen voor het verruimen van het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied, waarbij drie mogelijke oplossingsrichtingen worden aangegeven:

1. legalisering van de permanente bewoning door een bestemmingswijziging in het bestemmingsplan;
2. persoonsgebonden gedoogbeschikkingen of vrijstellingen voor permanente bewoners van recreatiewoningen;
3. handhavend optreden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen.

2.1.1. Legalisering

Op grond van de reguliere bevoegdheden kan een gemeente de bestemming wijzigen en op deze wijze het permanent bewonen van recreatiewoningen legaliseren. Het is niet de bedoeling dat recreatiecomplexen, waar niet of nauwelijks permanente bewoning plaatsvindt, qua bestemming worden omgezet. Verder kan het niet zo zijn dat de eventuele recreatiefunctie van het gebied in gevaar komt en er nieuwe behoefte ontstaat aan recreatieverblijven in het gebied.

Randvoorwaarden voor legalisering van permanente bewoning zijn:

1. de recreatiecomplexen moeten op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond (meer dan 50%);
2. de recreatiecomplexen moeten zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden (Ecologische Hoofdstructuur, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Natuurbeschermingswetgebieden, de huidige bufferzones en de in de Nota Ruimte bepaalde (delen van) Nationale Landschappen);
3. recreatiecomplexen mogen niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
4. recreatieverblijven moeten voldoen aan het Bouwbesluit;
5. bestemmingswijziging mag niet in strijd zijn met milieuwetgeving.

2.1.2. Persoongebonden gedoogbeschikking of vrijstelling artikel 20 Bro

In de circulaire wordt door de minister de mogelijkheid geboden om persoonsgebonden gedoogbeschikkingen af te geven. Zo'n gedoogbeschikking is persoonsgebonden, object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval als de bewoner verhuist of overlijdt (uitsterf beleid). Voorwaarde voor het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking is dat de woning in beginsel moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt en het bewonen van het betreffende object niet strijdig is met milieuwetgeving. Uit een brief van de minister van 17 november 2004 blijkt dat bepaalde normen uit het bouwbesluit mogen worden 'meegedoogd', onder de voorwaarde dat de veiligheid/gezondheid van de bewoner niet in het geding komt. Wanneer de tijdelijke bewoning strijdig is met de geldende milieunormen, mag het college na het maken van een afweging besluiten dat het belang van de tijdelijke bewoning zwaarder weegt dan deze tijdelijke strijdigheid. Als de persoonsgebonden gedoogbeschikking is komen te vervallen dan zal de recreatiebestemming actief gehandhaafd moeten worden.

Om te kunnen bepalen wie in aanmerking kunnen komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking, wordt veelal een moment in de tijd gekozen; het moment waarop van overheidswege kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen de overtreding (peildatum). De uiterst mogelijke peildatum is in 2003 door de Minister vastgesteld op 31 oktober 2003. Later heeft de minister aangegeven dat gemeenten ook een latere peildatum mogen kiezen, zolang deze niet in de toekomst ligt. Daarmee wordt voorkomen dat mensen anticiperen op een toekomstige gedoogsituatie². Situaties van permanente bewoning die zijn ontstaan na de door een gemeente gehanteerde peildatum, komen volgens de minister niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking en moeten worden gehandhaafd.

De Kamer heeft een motie aanvaard waarin de minister wordt opgeroepen een wettelijke regeling te creëren voor bewoners die al voor 31 oktober 2003 permanent in een recreatiewoning verbleven bij gemeenten die *niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest* in hun handhavingbeleid een persoonsgebonden gedoogbeschikking op te eisen.

Ter uitvoering van de bovengenoemde motie is de in artikel 20 van het BRO vervatte opsomming van vrijstellingsmogelijkheden uitgebreid met een mogelijkheid die ziet op een afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van het gebruik van een recreatiewoning als woongebouw. De vrijstelling is persoonsgebonden. Het moet gaan om een verblijf dat voldoet aan de eisen die bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning worden gesteld. Noch mag bewoning in strijd zijn met de milieuwetgeving. De minister heeft op dit punt geen ruimte gelaten voor vrijstellingen. Tenslotte dient ook de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning voor eigen bewoning gebruikt te hebben en die sedertdien onafgebroken te bewonen.

De regeling, die voorziet in de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen heeft een tijdelijk karakter. Het gaat er verder om de uiterlijk óp de peildatum van 31 oktober 2003 al bestáánde probleemsituaties zo spoedig mogelijk aan te pakken. De periode om een dergelijke vrijstelling aan te vragen eindigt dan ook bij de inwerkingtreding van een nieuw Besluit ruimtelijke ordening, naar verwachting op 1 juli 2008.

² Brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2005, kenmerk 2005197322

Het is aan burgemeester en wethouders om te beoordelen of zij naar aanleiding van een verzoek aan deze vrijstelling toepassing willen geven. Vanzelfsprekend houden zij bij hun oordeelsvorming rekening met het beleid van de andere overheden. Een eventueel negatief luidende reactie kan voortaan door een rechter getoetst worden.

Gemeenten die op de peildatum van 31 oktober 2003 over beleid beschikken en dat ook uitvoeren moeten de aangevraagde vrijstelling weigeren, indien het verlenen van vrijstelling dat beleid zou doorkruisen. Dit criterium is dus vrij strikt: er moet handhavingsbeleid zijn opgesteld en dat moet ook consequent zijn uitgevoerd. Gemeenten die op een latere datum over beleid beschikken of het beleid pas na 31 oktober 2003 daadwerkelijk uitvoeren, kunnen de aanvraag in principe ook weigeren maar zullen een weigering sterker moeten motiveren dan de gemeenten die op 31 oktober 2003 wel handhavingsbeleid in uitvoering hebben genomen.

2.1.3. Handhaving

Indien niet aan de voorwaarden voor legalisering voldaan wordt en ook niet van de persoonsgebonden gedoogbeschikkingen of vrijstelling gebruik gemaakt kan worden, zal er actief handhavend moeten worden opgetreden tegen alle overige situaties van permanente bewoning van recreatiewoningen.

In beginsel is de gemeente verplicht om handhavend op te treden tegen overtredingen van de bestemmingsplanvoorschriften, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.

2.2 Provinciaal beleid

In haar Statennotitie van 2 december 2003 heeft de provincie Gelderland haar standpunt bepaald ten aanzien van de brief van de minister inzake permanente bewoning van recreatiewoningen. Gedeputeerde Staten zijn het met verschillende van de door de minister gehanteerde uitgangspunten eens, maar een aantal daarvan kan men niet (volledig) onderschrijven. Dit laatste mede gezien het beleid dat in dit kader tot op heden door de provincie is gevoerd.

In het Gelders beleid staat een goede balans tussen de belangen van economie, recreatie en toerisme, natuur en ruimtelijke ordening centraal. Recreatie en toerisme zijn een belangrijke factor voor de Gelderse economie. De aantrekkelijkheid van het recreatieve product wordt mede bepaald door de ligging van de betreffende recreatiecomplexen en de omliggende landschappelijke en natuurlijke waarden. Dit vergt een zorgvuldige afweging voor economische belangen en natuuroverwegingen. In het recente verleden is door het NRIT een onderzoek gedaan naar de regionale vraag-/aanbodverhoudingen van recreatiebungalows voor toeristische verhuur in Gelderland. Daaruit is gebleken dat vraag en aanbod in theorie met elkaar in evenwicht zijn. Wel is sprake van een teruglopende toeristische verhuur van recreatiebungalows, met name vanwege discrepanties in prijs/kwaliteitsverhouding. Een deel van deze recreatiebungalows is namelijk sterk verouderd. Daarom richt de provincie haar beleid niet op uitbreiding van het aanbod, maar meer op kwaliteitsverbetering van de bestaande recreatiebungalows. Daarnaast bestaan recreatiebungalows die niet voor toeristische verhuur beschikbaar zijn en die voor een deel permanent bewoond worden. Deze laatste groep omvat met name de moderne en goed geoutilleerde bungalows.

Indien deze recreatiebungalows weer een toeristisch gebruik zouden krijgen, wordt hiermee ook aan de provinciale doelstelling van kwaliteitsverbetering van het bestaande recreatieve product gevolg gegeven.

Dit betekent immers dat het aanbod meer aan de vraag naar moderne en luxe recreatiebungalows kan voldoen, zonder hiervoor nieuwe ruimte te hoeven aanspreken, hetgeen minder nieuwe versterking van het buitengebied en aantasting van landschappelijke en natuurwaarden betekent. De provincie acht tegengaan van dergelijk onrechtmatig gebruik van recreatieverblijven daarom van groot belang en hecht aan adequate handhaving door gemeenten. De provincie staat de gemeenten daarbij – waar mogelijk – terzijde.

In het ruimtelijk beleid van de provincie komt vorenstaande tot uitdrukking in de volgende benadering. Allereerst dient sprake te zijn van adequate en actuele bestemmingsplannen, waarin is bepaald dat permanente bewoning niet is toegestaan en er sprake moet zijn van bedrijfsmatige exploitatie van recreatieverblijven. Onder bedrijfsmatige exploitatie verstaat men: “het via bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de logiesverblijven – permanent wisselende – recreatieve (nacht) verblijfsmogelijkheden geboden worden”.

Daarnaast staat handhaving van het toegestane recreatieve gebruik centraal. Er dient derhalve actief te worden opgetreden tegen andersoortig gebruik. Als handhaving niet mogelijk is gebleken (ten gevolge van een rechterlijke uitspraak) dan kan – recht doende aan de belangen van de actuele gebruikers – een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden verleend. In situaties waarbij handhaving niet mogelijk is gebleken en de recreatiewoning is gelegen in, of direct aansluitend aan een kern, kan tot legalisering middels het bestemmingsplan worden overgegaan.

In het Streekplan Gelderland 2005 (vastgesteld door Provinciale Staten op 29 juni 2005) wordt gesteld dat in bestaande situaties van onrechtmatig gebruik van gemeenten wordt verwacht dat zij alle middelen zullen aanwenden om een einde te maken aan het onrechtmatig gebruik van de voorzieningen. Indien blijkt dat handhaving van het recreatieve gebruik niet mogelijk is, dan moet volstaan worden met een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor de huidige hoofdgebruikers tot op het moment dat de recreatiewoning wordt verlaten. Nadat een einde is gekomen aan deze persoonsgebonden gedoogsituatie dient de woning weer vrij te komen voor de verhuur-recreatiemarkt.

2.3 Gemeentelijk beleid

2.3.1 Beleidsuitgangspunten handhaving

In maart 2003 is door de gemeenteraad van West Maas en Waal een integrale handhavingnota vastgesteld. De nota en daarmee het gemeentebrede handhavingsbeleid van West Maas en Waal heeft als doelstellingen:

- een uniforme en gelijke aanpak van probleemsituaties
- extern draagvlak
- een programmatische, planmatige en cyclische aanpak van handhaving
- een innovatieve en multidisciplinaire handhaving

Gezien de doelstelling om te komen tot een programmatische aanpak van de handhaving, zijn in de nota op basis van een risicoanalyse beleidsmatige keuzes en prioriteiten gesteld. Het accent is komen te liggen op enerzijds een goede voorlichting aan de burger en anderzijds een actieve controle. Op basis van een risicomatrix heeft een prioritering plaatsgevonden, om zo een afweging te maken in de noodzakelijke handhavingintensiteit.

Prioritering heeft aldus niet plaatsgevonden voor individuele gevallen, aangezien daarmee een onwerkbaar situatie zou ontstaan. Om op individueel niveau toch geobjectiveerd de aard van de overtreding te kunnen vaststellen is een aantal criteria ontwikkeld. De problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven is in de nota niet expliciet beschreven. Wel wordt een en ander gesteld ten aanzien van gedogen.

2.3.2 Beleidsnotitie 'Permanente bewoning recreatiewoningen in West Maas en Waal' 2005

De beleidsnotitie "Permanente bewoning recreatiewoningen in West Maas en Waal" van maart 2005 heeft als doelstelling om de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven in de gemeente West Maas en Waal te inventariseren, teneinde te komen tot een uitwerking van het rijksbeleidskader als handvat voor de aanpak van de bestaande problematiek en ter voorkoming van nieuwe probleemsituaties.

Vanuit de beleidskaders zijn er binnen de gemeente per locatie keuzes gemaakt ten aanzien van de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen. Voor de op de uiterste peildatum permanent bewoonde woningen aan het Molenwegje (Hananberg) en de Kreijendijk (Hanzeland) wordt een persoonsgebonden gedoogbeschikking afgegeven. De op dat moment nog te realiseren woningen aan de Bovendijk voldoen niet aan de criteria van het Rijksbeleid zodat, zodra wordt geconstateerd dat de woningen permanent worden bewoond, direct handhavend opgetreden zal worden.

Hierbij werden in het beleidsstuk een aantal instrumenten beschreven waarmee permanente bewoning kan worden voorkomen. Ook in deze notitie wordt aangegeven dat een adequaat en actueel bestemmingsplan het basisinstrument is om effectief te kunnen optreden tegen het permanent bewonen van recreatieverblijven. Ook wordt verwezen naar instrumenten als de privaatrechtelijke overeenkomst en de vergunning op grond van de Wet op de openluchtrecreatie. Tenslotte wordt aangegeven dat het wenselijk is om de acties rondom handhaving zoveel mogelijk te richten op het voorkomen van nieuwe situaties.

Kort nadat deze notitie was vastgesteld werd duidelijk dat de wetgeving zou gaan wijzigen. In afwachting van deze wetwijziging zijn door de gemeente West Maas en Waal geen persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgegeven. Inmiddels is door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Maas en Waal besloten om in plaats van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen bewoners actief te bewegen om een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen (zie paragraaf 2.3.4).

2.3.3. Recreatiebeleid

In de gemeente West Maas en Waal is de agrarische sector van oudsher sterk vertegenwoordigd. De sector staat sinds een aantal jaren onder grote druk. Hierdoor is in 1997 door de gemeenteraad de toeristisch-recreatieve sector tot speerpunt benoemd. De ingrijpende veranderingen in de van oudsher aanwezige bedrijvigheid in West Maas en Waal noodzakten tot een verbreding van de economische dragers van de werkgelegenheid en het landelijk gebied. De recreatiegebieden in gemeente West Maas en Waal bieden daarvoor de mogelijkheden.

De hoofddoelstelling van het beleid is 'het bevorderen van de plattelandsontwikkeling en de verdere uitbouw van het toeristisch-recreatieve product'. De verdere bevordering van toerisme en recreatie ziet de gemeente als een ontwikkelingskans van belang. Daarbij streeft de gemeente naar voorzieningen en afgeleide activiteiten die qua karakter passen bij het soort recreatie dat het Land van Maas en Waal te bieden heeft. Dit betekent relatief kleinschalig en doorgaans aan het water gerelateerd.

De gemeente heeft twee belangrijke argumenten voor het kiezen van deze hoofddoelstelling. Het eerste argument betreft de werkgelegenheid. Deze extra poot onder de lokale economie vermindert de kwetsbaarheid en kan een zekere compensatie bieden voor de teruggang in de agrarische sector. Daarnaast geldt het voorzieningenargument. Voorzieningen kunnen in het kader van toerisme en recreatie tevens gebruikt worden door inwoners van de gemeente. De gemeente streeft naar zoveel mogelijk gecombineerd gebruik.

Bij het beleid tegen permanente bewoning van verblijfsrecreatieve voorzieningen ligt onderstaande doelstelling ten grondslag:

Het waarborgen van het gebruik van de verblijfsrecreatieve voorzieningen in gemeente West Maas en Waal ten behoeve van wisselend verhuur voor toeristen die de gemeente bezoeken voor een vakantie of weekendje weg, waarbij de controle en de handhaving van het gebruik eenvoudig uit te voeren is.

2.3.4. Keuze voor verlening van persoonsgebonden vrijstelling op grond van artikel 20 Bro

Het college van de Gemeente West Maas en Waal heeft besloten om de bewoners van recreatiewoningen uit te nodigen om een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen in plaats van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen te verlenen. Dit betekent dat de bewoners die op basis van de huidige bekende gegevens in aanmerking zouden kunnen komen voor een persoonsgebonden vrijstelling actief door de Gemeente West Maas en Waal zullen worden benaderd voor het aanvragen van deze vrijstelling.

Afhankelijk van de vraag of aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan kan de persoonsgebonden vrijstelling worden verleend. Het college heeft op grond van artikel 20 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro) een aantal eisen gesteld waaraan moet worden voldaan om een persoonsgebonden vrijstelling te kunnen krijgen.

Deze eisen gelden als uitgangspunt voor het al dan niet verlenen van vrijstellingen:

1. de recreatiewoning mag niet in een kwetsbaar gebied liggen;
2. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
3. er mag geen strijd zijn met milieuwetgeving;
4. de aanvrager gebruikte de recreatiewoning, doch in elk geval op, 31 oktober 2003 voor bewoning en gebruikte deze sindsdien onafgebroken als zodanig.
5. de vrijstelling wordt niet verleend als op het perceel illegale bouwwerken staan.

Indien bij een verzoek om vrijstelling niet wordt voldaan aan één van voornoemde eisen kan het vrijstellingsverzoek worden geweigerd.

Ten aanzien van de vierde eis wordt opgemerkt, dat niet onverkort aan de eis kan worden vastgehouden dat de bewoners in ieder geval op 31 oktober 2003 ingeschreven stonden in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) op het betreffende adres. In de periode tot en met oktober 2003 werd bewoners afgeraden zich in te schrijven in de GBA, omdat het bevoegd gezag met die inschrijving de permanente bewoning zou kunnen bewijzen. Het is dus mogelijk dat sommige personen al voor 31 oktober 2003 de recreatiewoning gebruiken voor permanente bewoning zonder zich in de GBA ingeschreven te hebben. Deze personen worden door de gemeente West Maas en Waal in de gelegenheid gesteld om, met andere bewijsmiddelen dan de GBA-inschrijving, aan te tonen dat ze reeds op de peildatum in de recreatiewoning woonden.

De vijfde eis zorgt ervoor dat een groot aantal extra handhavingzaken wordt voorkomen, doordat niet meer hoeft te worden aangeschreven op het bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning, dan wel in strijd met het bestemmingsplan van bouwwerken bij de recreatiewoning. Ook werkt deze eis in de hand dat verstedelijking van de bestaande recreatieparken wordt teruggebracht.

Naast voorgaande geldt verder dat de persoonsgebonden vrijstelling:

- persoonsgebonden is;
- object gerelateerd is;
- niet overdraagbaar is;
- vervalt bij verhuizing of overlijden bewoner(s);
- het object moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt;
- het bewonen van het object mag niet strijdig zijn met milieuwetgeving;
- na expiratie van de gedoogbeschikking moet de gemeente, indien nodig, actief gaan handhaven.

Het voorstel van de Minister van VROM om voor bestaande probleemsituaties het ruimtelijk beleid te verruimen, betekent concreet dat de recreatiewoningen in beginsel aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor bestaande woningen én aan de milieuwetgeving zullen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden vrijstelling.

In de brief van 17 november 2004 heeft de Minister een nadere verduidelijking gegeven omtrent de toetsing aan het bouwbesluit. De feitelijke situatie is bepalend voor de vraag welke voorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing zijn.

Indien een recreatiewoning op een bepaald moment permanent wordt bewoond, is er geen sprake meer van een logiesfunctie maar van een woonfunctie en zijn op dat moment de voorschriften van toepassing die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Volgens de Minister dient bij toetsing aan het Bouwbesluit uitgangspunt te blijven dat alleen sprake kan zijn van een persoonsgebonden gedoogbeschikking indien de recreatiewoning tenminste voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. De Minister acht het voorstelbaar dat op grond van een zorgvuldige afweging, de vrijstelling, mede ziet op sommige specifieke eisen van het Bouwbesluit 2003, mits hiermee geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners. Tot een dergelijke vrijstelling kan alleen besloten worden na een zorgvuldige afweging op basis van een samenhangende beoordeling van de veiligheidsaspecten op het punt van de staat van het bouwwerk en de specifieke bewoningssituatie.

Indien niet wordt voldaan aan het Bouwbesluit dan ligt in beginsel het afgeven van een persoonsgebonden vrijstelling niet in de rede. Echter, de Minister heeft meermalen uitdrukkelijk aangegeven dat het verlenen van persoonsgebonden vrijstellingen behoort tot de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de gemeenten en niet van het Rijk. Gemeenten kunnen dus afwijken van de gestelde eisen indien zij daartoe aanleiding zien.

De keuze om wel of geen persoonsgebonden vrijstelling te verlenen is in zekere zin beperkt. Een aanvraag voor een vrijstelling op grond van artikel 19 lid 3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) in combinatie met artikel 20 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro) moet worden behandeld. Op grond van artikel 20 Bro kan een persoonsgebonden vrijstelling alleen worden geweigerd als niet aan de eisen wordt voldaan. Eén van die eisen is dat de vrijstelling niet in strijd mag komen met het gevoerde handhavingsbeleid in een gemeente. Voor gemeente West Maas en Waal is hiervan in ieder geval geen sprake.

3. BELEIDSKEUZEN TEN AANZIEN VAN PERMANENTE BEWONING

3.1. Inleiding

Om de beleidskeuzen ten aanzien van permanente bewoning te kunnen maken, is allereerst van belang uiteen te zetten in welke mate de problematiek van permanente bewoning heerst op de drie, reeds eerder genoemde, recreatieparken in de gemeente West Maas en Waal. Er wordt voor ieder recreatiepark aangegeven welke mogelijkheden er zijn ten aanzien van het te volgen beleid. Het gebruik van de recreatiewoningen voor permanente bewoning kan worden gelegaliseerd door het wijzigen van de bestemming. Er kunnen persoonsgebonden vrijstellingen worden afgegeven. Ook kan de richting worden gevolgd van de handhaving.

3.2. De Hanenberg

Het terrein kent 54 recreatiewoningen en wordt niet bedrijfsmatig geëxploiteerd. Als alleen gekeken wordt naar de inschrijving in de GBA in december 2007 is voor 45 van deze verblijven sprake van (het vermoeden van) permanente bewoning. Op de uiterst mogelijke peildatum, zoals die door de minister is gesteld op 31 oktober 2003, waren van deze 45 ingeschrevenen, eigenaren/huurders van 27 recreatiewoningen ingeschreven in de GBA.

In onderstaande tabel is, op basis van de beschikbare gegevens, de situatie op de Hanenberg samengevat:

De Hanenberg	
Aantal woningen	54
Ingeschreven in GBA december 2007	45
Ingeschreven in GBA vanaf 31 oktober 2003	27 (50%)
Kwetsbaar / waardevol gebied	Nee
Bedrijfsmatig geëxploiteerd	Nee
Bouwbesluit	Getoetst
Milieu	Getoetst

3.2.1. Legalisatie

Op grond van het beleid zoals neergelegd in de Visie & toetsingskader Gouden Ham/ De Schans, wordt in het gebied gestreefd naar een optimale inrichting voor de recreatie waarbij ruime mogelijkheden worden geboden voor het aanpassen van de recreatievoorzieningen aan de veranderingen binnen de toeristisch-recreatieve behoefte, rekening houdend met de karakteristiek van het gebied. Het creëren van een woonwijk in het gebied past niet in het voornoemde beleid en zou op den duur zelfs de gewenste ontwikkelingen op het gebied van recreatie en toerisme kunnen doorkruisen.

Daarnaast is het, zelfs als een bestemmingsplanwijziging op basis van de Rijkscriteria kan worden gerealiseerd, de vraag of de provincie hieraan de noodzakelijke medewerking zal willen verlenen.

De provincie stelt zicht immers op het standpunt dat legalisatie pas aan de orde is indien handhaving niet mogelijk is gebleken.

3.2.2. Persoonsgebonden vrijstellingen

Op de uiterste peildatum (31 oktober 2003) waren van 27 (van de 54) woningen bewoners/huurders ingeschreven in de GBA. De bewoners/huurders van deze 27 woningen komen in aanmerking voor een persoonsgebonden vrijstelling. Bewoners die op een andere manier aannemelijk kunnen maken dat zij voor doch uiterlijk op 31 oktober 2003 permanent in de recreatiewoning woonden, kunnen eveneens in aanmerking voor een persoonsgebonden vrijstelling.

Erkend wordt dat een groot deel van de woningen reeds geruime tijd permanent worden bewoond. Mede vanwege het feit dat de handhaving hiervan een zware handhavingslast met zich meebrengt, waarvan de uitkomst bovendien onzeker is, biedt de persoonsgebonden vrijstelling een geschikte oplossing voor deze gevallen.

3.2.3. Handhaving

Indien op 'De Hanenberg' niet wordt gekozen van legalisering van permanente bewoning en er op de verschillende situaties ook geen persoonsgebonden vrijstelling kan worden verleend, zal worden overgegaan tot handhaving. De Gemeentewet geeft in artikel 125 het college van West Maas en Waal de algemene bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang ter uitvoering van wet- en regelgeving. Handhaving is een bevoegdheid, tenzij de bijzondere wet anders aangeeft. In de jurisprudentie is uitgemaakt dat er voor de overheid een beginselplicht tot handhaving bestaat, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. In deze concrete situatie gaat het om handhaving van permanente bewoning van recreatiewoningen in strijd met het bestemmingsplan. Ook zullen de woningen die nog niet permanent worden bewoond, althans waarvan geen inschrijving bekend is, regelmatig gecontroleerd moeten worden.

3.3. Hanzeland

Het terrein kent 22 recreatiewoningen en wordt niet bedrijfsmatig geëxploiteerd. Als alleen gekeken wordt naar de inschrijving in de GBA in december 2007 is voor 11 van deze verblijven sprake van (het vermoeden van) permanente bewoning. Op de uiterst mogelijke peildatum, zoals die door de minister is gesteld op 31 oktober 2003, waren van deze 11 ingeschrevenen, eigenaren/huurders van 9 recreatiewoningen ingeschreven in de GBA.

In onderstaande tabel is, op basis van de beschikbare informatie, de situatie aan de Kreijendijk samengevat:

Hanzeland	
Aantal woningen	22
Ingeschreven in GBA december 2007	11
Ingeschreven in GBA vanaf 31 oktober 2003	9 (40%)
Kwetsbaar / waardevol gebied	Nee
Bedrijfsmatig geëxploiteerd	Nee
Bouwbesluit	Getoetst
Milieu	Getoetst

3.3.1. Legalisatie

Op grond van het beleid zoals neergelegd in de Visie & toetsingskader Gouden Ham/ De Schans, wordt in het gebied gestreefd naar een optimale inrichting voor de recreatie waarbij ruime mogelijkheden worden geboden voor het aanpassen van de recreatievoorzieningen aan de veranderingen binnen de toeristisch-recreatieve behoefte, rekening houdend met de karakteristiek van het gebied. Het creëren van een woonwijk in het gebied past niet in het voornoemde beleid en zou op den duur zelfs de gewenste ontwikkelingen op het gebied van recreatie en toerisme kunnen doorkruisen.

Daarnaast is het, zelfs als een bestemmingsplanwijziging op basis van de Rijkscriteria kan worden gerealiseerd, de vraag of de provincie hieraan de noodzakelijke medewerking zal willen verlenen. De provincie stelt zich immers op het standpunt dat legalisatie pas aan de orde is indien handhaving niet mogelijk is gebleken. Ook zal bij een bestemmingsplanwijziging, in overleg met de bewoners/eigenaren aandacht moeten worden besteed aan de stedenbouwkundige kwaliteit, de infrastructuur en (overige) benodigde voorzieningen. Alvorens de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan zou kunnen worden gestart, dient hierover overeenstemming te zijn bereikt met (alle) bewoners/eigenaren.

3.3.2. Persoonsgebonden vrijstellingen

Op de uiterste peildatum (31 oktober 2003) waren van 9 (van de 22) woningen, bewoners/huurders ingeschreven in de GBA. De bewoners/huurders van deze 9 woningen komen in aanmerking voor een persoonsgebonden vrijstelling. Bewoners die op een andere manier aannemelijk kunnen maken dat zij voor doch uiterlijk op 31 oktober 2003 permanent in de recreatiewoning woonden, kunnen eveneens in aanmerking voor een persoonsgebonden vrijstelling.

Erkend wordt dat een groot deel van de woningen reeds geruime tijd permanent worden bewoond. Mede vanwege het feit dat de handhaving hiervan een zware handhavingslast met zich meebrengt, waarvan de uitkomst bovendien onzeker is, biedt de persoonsgebonden vrijstelling een geschikte oplossing voor deze gevallen.

3.3.3. Handhaving

Indien op 'Hanzeland' niet wordt gekozen van legalisering van permanente bewoning en er op de verschillende situaties ook geen persoonsgebonden vrijstelling kan worden verleend, zal worden overgegaan tot handhaving. De Gemeentewet geeft in artikel 125 het college van West Maas en Waal de algemene bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang ter uitvoering van wet- en regelgeving.

Handhaving is een bevoegdheid, tenzij de bijzondere wet anders aangeeft. In de jurisprudentie is uitgemaakt dat er voor de overheid een beginselplicht tot handhaving bestaat, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. In deze concrete situatie gaat het om handhaving van permanente bewoning van recreatiewoningen in strijd met het bestemmingsplan. Ook zullen de woningen die nog niet permanent worden bewoond, althans waarvan geen inschrijving bekend is, regelmatig gecontroleerd moeten worden.

3.4. Bovendijk (recreatiewoningen)

Het terrein is nog relatief nieuw. Er is destijds toestemming gegeven voor de bouw van 50 recreatiewoningen op grond van het bestemmingsplan. Echter was er te weinig ruimte en zijn er 46 recreatiewoningen gerealiseerd. Als alleen gekeken wordt naar de inschrijving in de GBA in december 2007 is voor 2 van deze verblijven sprake van (het vermoeden van) permanente bewoning. Op de uiterst mogelijke peildatum, zoals die door de minister is gesteld op 31 oktober 2003, waren van deze 2 ingeschrevenen, geen eigenaren/huurders ingeschreven in de GBA, omdat het recreatieterrein toen nog niet bestond. Ook van eigenaren van recreatiewoningen die niet als bewoners staan ingeschreven staan in de GBA kan overigens gelden, dat sprake is van (het vermoeden van) permanente bewoning.

In onderstaande tabel is, op basis van de beschikbare informatie, de situatie aan de Bovendijk samengevat:

Bovendijk (recreatiewoningen)	
Aantal woningen	46
Ingeschreven in GBA december 2007	2
Ingeschreven in GBA vanaf 31 oktober 2003	Geen
Kwetsbaar / waardevol gebied	Nee
Bedrijfsmatig geëxploiteerd	Nee
Bouwbesluit	Nvt
Milieu	Nvt

3.4.1. Legalisatie

Er zijn 2 inschrijvingen bekend in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). De uiterste peildatum van 31 oktober 2003 is niet van toepassing omdat de woningen pas na deze datum zijn gerealiseerd. Aldus kan nooit aan de voorwaarden, zoals die zijn gesteld in het Rijksbeleid ten aanzien van legalisering, worden voldaan en is een bestemmingsplanwijziging in dit geval niet aan de orde.

Bovendien zijn de recreatiewoningen van recreatieterrein Bovendijk, net als de woningen aan de Kreijendijk, gelegen in buitendijks gebied zodat voor de realisatie ervan, op grond van de beleidslijn Ruimte voor de rivier, een vergunning van Rijkswaterstaat vereist is.

Omdat de woningen niet voor toepassing van het Rijksbeleid in aanmerking komen, is een nadere toetsing aan het Bouwbesluit en de geldende milieuwetgeving overbodig.

3.4.2. Persoonsgebonden vrijstellingen

Daarnaast is het verlenen van een persoonsgebonden vrijstellingen niet aan de orde omdat de woningen op de peildatum niet werden bewoond.

3.4.3. Handhaving

Zodra wordt geconstateerd dat de woningen permanent worden bewoond, zal hiertegen direct handhavend worden opgetreden.

Om de handhaving van de permanente bewoning op recreatieterrein Bovendijk te bevorderen zal regelmatig moeten worden gecontroleerd zodat kan worden vastgesteld of er permanent gewoond wordt.

4. DE AANPAK VAN PERMANENTE BEWONING DOOR DE GEMEENTE WEST MAAS EN WAAL

Samengevat komt het erop neer dat de gemeente West Maas en Waal de problematiek ten aanzien van bestaande gevallen van permanente bewoning als volgt aanpakt.

De Gemeente West Maas en Waal kiest er voor om enerzijds (actief) persoonsgebonden vrijstellingen op grond van artikel 20 Bro. te verlenen en anderzijds handhavend op te treden in die gevallen dat bewoners niet voor een vrijstelling in aanmerking komen.

Hierbij wordt de mogelijkheid om tot legalisatie middels een bestemmingsplanwijziging over te gaan niet gebruikt. Dit stuit namelijk op zulke onoverkomelijke bezwaren dat dit niet haalbaar lijkt en daarnaast is het nog maar de vraag of de provincie hieraan de noodzakelijke medewerking zal willen verlenen. Ook is legalisatie niet wenselijk aangezien dit ten koste gaat van het woningbouwprogramma en woningbouwlocaties in de gemeente West Maas en Waal. Elke recreatiewoning die omgezet wordt naar een reguliere woning gaat ten koste van de aantallen woningen die op de geplande woningbouwlocaties geprojecteerd staan.

Ook zal bij een bestemmingsplanwijziging, in overleg met de bewoners/eigenaren aandacht moeten worden besteed aan de stedenbouwkundige kwaliteit, de infrastructuur en (overige) benodigde voorzieningen. Alvorens de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan zou kunnen worden gestart, dient hierover overeenstemming te zijn bereikt met (alle) bewoners/eigenaren.

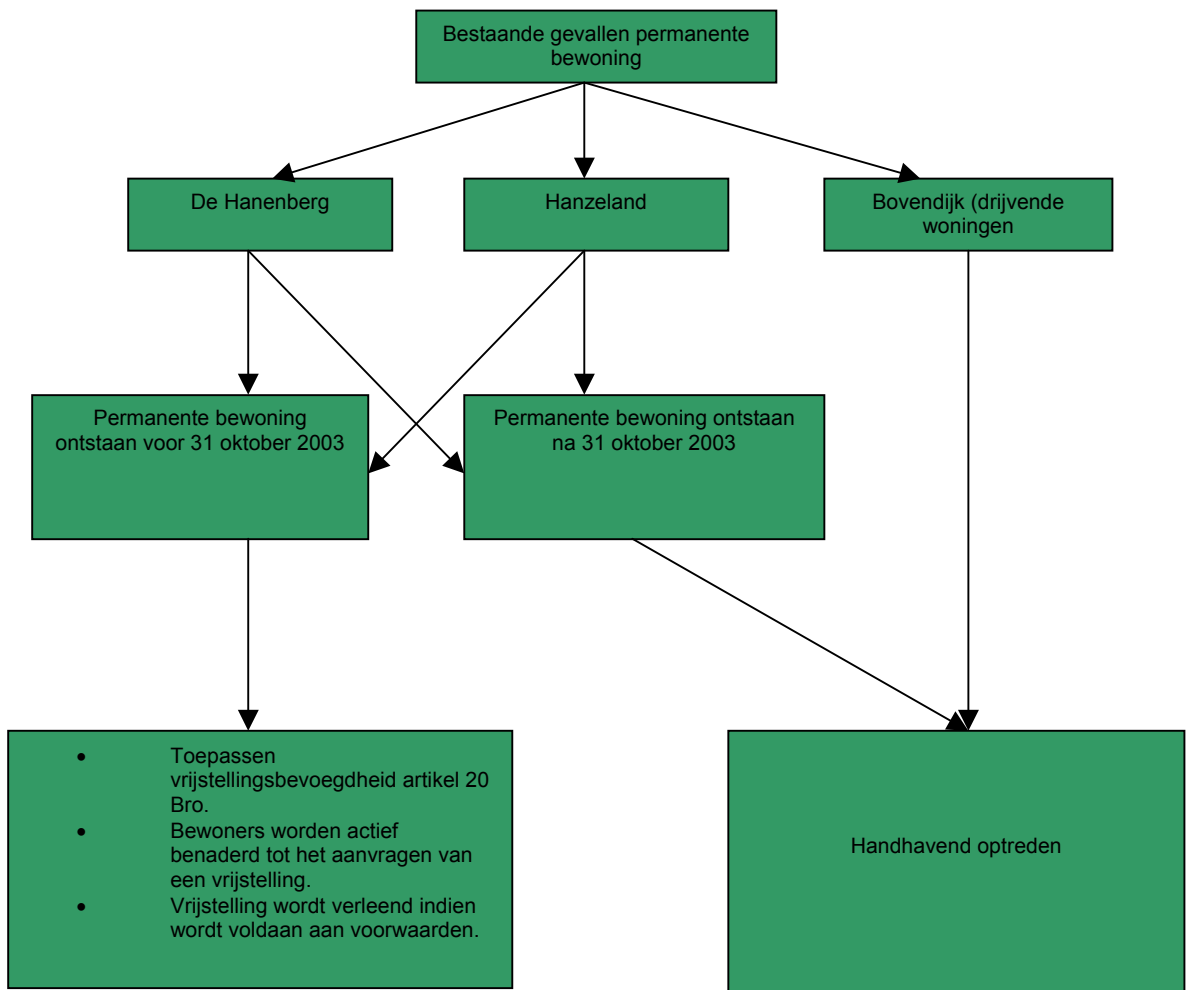
De vrijstellingen worden verleend aan die bewoners/huurders die daarvoor in aanmerking komen op basis van inschrijving in de GBA of op basis van andere gegevens waarmee aannemelijk kan worden gemaakt dat de betreffende bewoners/huurders voor, doch uiterlijk op 31 oktober 2003 permanent in de betreffende recreatiewoning woonde. De bewoners/huurders van de recreatieterreinen De Hanenberg en Hanzeland worden actief door de gemeente West Maas en Waal benaderd met een informatiebrief waarin de procedure, en de gevolgen van het aanvragen van een vrijstelling wordt uitgelegd. Daarbij zal deze informatie middels een persbericht en een publicatie op de website verspreid worden. Naar verwachting zullen er in totaal tussen de 30 en de 55 vrijstellingsverzoeken worden gedaan.

Voor zover bewoners/huurders geen vrijstellingsverzoek doen, dan wel voor zover zij niet voor een vrijstelling in aanmerking (blijken te) komen, wordt er door de Gemeente West Maas en Waal handhavend opgetreden.

4.1. Stroomschema beleid permanente bewoning gemeente West Maas en Waal

In stroomschema kan het beleid van de Gemeente West Maas en Waal als volgt worden weergegeven.

Beleid permanente bewoning Gemeente West Maas en Waal



DEEL 2

(PLANOLOGISCH) BELEIDSKADER TER VOORKOMING EN AANPAK VAN PERMANENTE BEWONING BIJ NIEUWE RECREATIEVE ONTWIKKELINGEN

1. INLEIDING EN REIKWIJDTE

1.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke (beleids)instrumenten kunnen worden ingezet om permanente bewoning te voorkomen en aan te pakken. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen planologische instrumenten en flankerende instrumenten. Als planologisch instrument geldt het bestemmingsplan. De voorschriften van een bestemmingsplan vormen feitelijk het belangrijkste instrument voor het voorkomen (en bestrijden) van situaties van permanente bewoning. In dit deel (deel II) wordt daarom uitgebreid stilgestaan bij de wijze waarop het bestemmingsplan moet worden ingericht om effectief te zijn bij het voorkomen van permanente bewoning.

1.2 Opbouw en reikwijdte

Naast de algemene kenmerken van de planologische regeling in een bestemmingsplan worden tevens concrete aanbevelingen gedaan over de formulering van de voorschriften ter zake. Daarbij worden tevens de reeds bestaande bestemmingsplannen in de gemeente West Maas en Waal betrokken. Per vigerend bestemmingsplan wordt aangegeven in hoeverre het betreffende plan beantwoordt aan de vraag of deze voldoet aan de huidige eisen om het plan zo goed mogelijk te kunnen handhaven op het verbod van permanente bewoning.

Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de (flankerende) instrumenten die kunnen worden ingezet ter voorkoming van permanente bewoning. De betreffende instrumenten worden beschreven en er wordt per instrument aangegeven wat de bijdrage is ter voorkoming en aanpak van toekomstige situaties van permanente bewoning. Vervolgens wordt per instrument aangegeven of voor de Gemeente West Maas en Waal betreffend instrument toepasbaar is of niet.

Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijkheden ter voorkoming van permanente bewoning in de fase van planvorming.

2. BESTEMMINGSPLAN ALS KADER TER VOORKOMING EN AANPAK VAN PERMANENTE BEWONING

2.1 Inleiding

Als meest voorname instrument voor de voorkoming en de aanpak van permanente bewoning geldt het bestemmingsplan.

Alvorens in te gaan op de concrete uitwerking van doeleindenomschrijving, begripsbepalingen en gebruiksvoorschriften wordt hier eerst ingegaan op enkele algemene kenmerken waarin een juridisch/planologische regeling van een verbod op permanente bewoning moet voldoen om op een effectieve wijze op te kunnen treden tegen permanente bewoning.

2.2 Algemene uitgangspunten planologisch kader

In zijn algemeenheid is een aantal elementen van belang bij beantwoording van de vraag of een juridisch/planologische regeling als afdoende kan worden beschouwd bij de handhaving van permanente bewoning en bovendien een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van situaties van permanente bewoning.

Feitelijk valt onderscheid te maken in een aantal planologisch-juridische instrumenten binnen een bestemmingsplan die in meer of mindere mate bijdragen aan het voorkomen van permanente bewoning en een effectieve handhaving ervan.

Allereerst dient de bestemming helder te worden omschreven. Dit betekent dat de aard van het gebruik en de vorm waarin dit kan plaatsvinden in de doeleindenomschrijving helder te dient worden opgenomen. Er kunnen verschillende vormen van verblijfsrecreatie worden onderscheiden. Door onderscheid te maken tussen de verschillende mogelijkheden van verblijfsrecreatie en het daarbij te gebruiken recreatiemiddel is het mogelijk permanente bewoning van recreatiewoningen te ontmoedigen. Een terrein wat bijvoorbeeld bestemd is als verblijfsrecreatie voor kampeermiddelen en waarbij deze kampeermiddelen beperkt worden tot tenten en caravans is minder aantrekkelijk voor bewoners die er permanent willen gaan wonen.

Ook het in de doeleindenomschrijving opnemen van de eis dat er sprake moet zijn van een bedrijfsmatige exploitatie draagt bij aan een goede regeling van het verbod op permanente bewoning.

Naast een heldere en op de situatie toegespitste omschrijving van de bestemming is het van belang, om een verbod op het gebruik in strijd met het bestemmingsplan op te nemen³.

³ Dat een bestemmingsplan zonder gebruiksverbod niet 'overtreden' kan worden blijkt duidelijk uit ARRS 19 maart 81, Gst 1981, 6667, nr 5 (Zuidhorn). In dat geval schreef de gemeente de eigenaar van een pand aan tot sluiting van een supermarkt op grond van strijd met het bestemmingsplan. De rechter achtte geen grond aanwezig voor deze aanschrijving, nu bij het plan geen gebruiksverbod was opgenomen. Struiksma schrijft naar aanleiding van deze uitspraak dan ook: "Op een plankkaart aangegeven bestemmingen hebben op zich zelf geen betekenis. Die betekenis is er pas als in het bestemmingsplan zelf wordt voorgeschreven, dat gebruik in strijd met de bestemming verboden is." (J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, tweede druk, Nijmegen 2000, p. 173). De leer uit bovengenoemde uitspraak is overigens meerdere malen bevestigd, onder andere in: ABRS, 25 juni 1998, AB, 1998, 312.

Daarbij is het van belang dit verbod specifiek te maken, zodat er geen enkel misverstand kan ontstaan over de vraag welke vorm van gebruik niet is toegestaan binnen de recreatieve bestemming. Tot slot draagt het opnemen van bebouwingsregels bij tot voorkomen van permanente bewoning. Met name regels met betrekking tot het maximaal toelaatbare oppervlak van de recreatiewoning en beperkingen ten aanzien van bijgebouwen kunnen hieraan bijdragen.

2.3 Wijze van beoordeling van het instrument

De bespreking van de hiervoor genoemde planologische uitgangspunten vindt plaats aan de hand van een indeling in paragrafen. Daarbij wordt allereerst gekeken naar de algemene juridische kenmerken van de specifieke planologische instrumenten en de mate waarin dit instrument bijdraagt aan het voorkomen van permanente bewoning. Ook wordt een oordeel gegeven over de toepasbaarheid van deze instrumenten in de situatie van de gemeente West Maas en Waal.

Vervolgens worden uitspraken gedaan over de toepassing van deze instrumenten door het formuleren van concept voorschriften. Daarbij worden eveneens de bestaande juridisch-planologische regelingen in de geldende bestemmingsplannen Buitengebied en Gouden Ham/De Schans betrokken.

2.4 Omschrijving van de bestemming (begripsbepalingen en doeleindenomschrijving)

2.4.1 Inleiding

Zoals gezegd is een heldere omschrijving van de bestemming een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van situaties van permanente bewoning. Allereerst is de doeleindenomschrijving van belang om te kunnen bepalen welke vormen van recreatie zijn toegestaan. Dat wil zeggen dat de planwetgever met een doeleindenomschrijving kan beïnvloeden welke gebruiksvormen hij wenst toe te staan. Indien het beleid er op gericht is om in een bepaald gebied alleen kampeerterrinen toe te staan zal een hierop toegesneden doeleindenomschrijving moeten worden opgenomen. Ook dient in de doeleindenomschrijving duidelijk te worden dat het gebruik zich dient te beperken tot recreatief gebruik. Ook een eis dat het terrein bedrijfsmatig moet worden geëxploiteerd dient in de doeleindenomschrijving te worden opgenomen.

2.4.2 Waarde en toepassing in de praktijk

Doeleindenomschrijving – vormen van recreatie

Een strikte omschrijving van de doeleindenomschrijving in het bestemmingsplan waarbij de vormen van recreatie worden omschreven kan bijdragen aan het voorkomen van permanente bewoning. Immers, een terrein waarop slechts kampeermiddelen zijn toegestaan is minder aantrekkelijk voor permanente bewoning. Echter, de toepassingsmogelijkheden en daarmee ook de waarde van een dergelijke wijze van bestemmen is sterk afhankelijk van de plaatselijke situatie. Als het recreatieve beleid niet voorziet in ontwikkelingsmogelijkheden voor recreatie in de vorm van kampeerterrinen (bijv. omdat uit marktonderzoek blijkt dat hieraan geen behoefte bestaat) is het bestemmen van recreatieve gebieden voor kampeerterrin weinig zinvol. Kortom, de effectiviteit wordt in overwegende mate bepaald door de gewenste recreatieve voorzieningen. In de situatie van West Maas en Waal blijkt dat de behoefte voor uitbreiding van de recreatieve voorzieningen met name in de vorm van recreatiewoningen en aanverwante accommodatie bestaat.

Dit betekent dat beperking van de recreatieve mogelijkheden tot voor permanente bewoning weinig aantrekkelijke kampeerreinen in de praktijk weinig zinvol is.

Doeleindenomschrijving - bedrijfsmatige exploitatie

Het verplicht stellen van een bedrijfsmatige exploitatie is lange tijd niet aanvaardbaar geweest voor de Raad van State, omdat het een niet planologisch relevante eis zou betreffen. Echter, in maart 1999 is de Raad van State 'omgegaan'⁴. Sindsdien is het opnemen van de eis dat een recreatieterrein bedrijfsmatig moet worden geëxploiteerd aanvaardbaar en ook veel toegepast. Alle provincies, waaronder de provincie Gelderland, stellen een bedrijfsmatige exploitatie verplicht. Indien deze eis niet in het bestemmingsplan is opgenomen wordt goedkeuring hieraan onthouden.

Bij de toepassing van dit instrument vallen echter nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Allereerst moet worden opgemerkt dat uit een uitspraak van de Raad van State van 9 november 2005 blijkt dat een eis tot bedrijfsmatige exploitatie niet mogelijk is indien er sprake is van een verkaveld terrein dat als zodanig niet bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd⁵. De Raad van State overweegt in deze uitspraak: *' De Afdeling is van oordeel dat verweerder aan de onthouding van goedkeuring aan de plandelen met de bestemming "Recreatief gebied met landschappelijke en natuurwaarden" een onvolledige motivering ten grondslag heeft gelegd. Daartoe wordt ten eerste overwogen dat onduidelijk is hoe verweerder en de gemeenteraad zich de verwezenlijking van de bedrijfsmatige exploitatie van vakantiewoningen die in particulier eigendom zijn en die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd, hebben voorgesteld.'*

Met andere woorden, op het moment er op een terrein geen bedrijfsmatige exploitatie plaatsvindt en de recreatiewoningen particulier eigendom zijn, kan een eis tot bedrijfsmatige exploitatie niet alsnog worden opgelegd. Op zichzelf is een dergelijke redenering begrijpelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. In de situatie dat een terrein volledig in gebruik is voor tweede woningen zou het verplicht stellen van een bedrijfsmatige exploitatie immers aanzienlijke rechtsgevolgen hebben voor de eigenaren van de betreffende recreatiewoningen.

Daarnaast vormt de juridische regeling van de bedrijfsmatige exploitatie in een bestemmingsplan weliswaar een belangrijke schakel in het voorkomen maar komt uiteindelijk veel aan op de praktische invulling van deze eis. Met name in de fase van de planontwikkeling vormen de eisen die de gemeente stelt aan de exploitatieopzet van het recreatieterrein een essentieel element voor de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een effectief instrument (hierop wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan).

Begripsbepalingen

In aansluiting op de doeleindenomschrijving is een heldere definitie van een aantal kernbegrippen welke in de doeleindenomschrijving worden neergelegd van belang. Eenduidige definities van kernbegrippen uit de doeleindenomschrijving geven verdere invulling aan de bestemming recreatie en de gebruiksmogelijkheden die hieruit voortvloeien. Dit betekent dat de begripsbepalingen een belangrijke bijdrage leveren aan de invulling van de bestemming en daarmee voor de mate waarin de planlogische voorschriften een bijdrage leveren aan het voorkomen van permanente bewoning.

⁴ Uitspraak Raad van State 16 maart 1999, gemeente Epe

⁵ ABRS 9 november 2005 200405773/1 bestemmingsplan Buitengebied Harderwijk

2.4.3 Inrichting van de huidige bestemmingsplannen

2.4.3.1 Doeleindenomschrijvingen in de huidige bestemmingsplannen

In de huidige relevante bestemmingsplannen Gouden Ham/De Schans en Buitengebied is in de doeleindenomschrijving onderscheid aangebracht in verschillende vormen van recreatief gebruik (kampeerterreinen, recreatiewoningen en andere recreatieve voorzieningen). Daarbij is op de plankaart aangegeven welke vormen van recreatief gebruik binnen een gebied zijn toegestaan.

2.4.3.2 Begripsbepalingen in de huidige bestemmingsplannen

Voor wat betreft de vigerende bestemmingsplannen binnen de Gemeente West Maas en Waal kan worden aangegeven dat zowel in het bestemmingsplan Buitengebied, als in het bestemmingsplan Gouden Ham/De Schans bij de begripsbepalingen wordt ingegaan op de begrippen recreatiewoning en permanente bewoning.

In het bestemmingsplan Buitengebied is het begrip permanente bewoning als volgt gedefinieerd: *het (al dan niet tijdelijk) gebruiken van een voor wisselende bewoning bedoelde wooneenheid als hoofdverblijf; van gebruik als hoofdverblijf wordt in ieder geval geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen in een kalenderjaar ter plaatse meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt dat elders daadwerkelijk over een hoofdverblijf wordt beschikt.*

Het bestemmingsplan Gouden Ham/De Schans definieert permanente bewoning als: *bewoning door (het huishouden van) een persoon of door daarmee gelijk te stellen groep van personen van een recreatiewoning, stacaravan of andere voor wisselende bewoning bedoelde ruimte als hoofdverblijf c.q. vaste woon- of verblijfsplaats*

In het bestemmingsplan Buitengebied wordt het begrip recreatiewoning gedefinieerd als: *een permanent ter plaatse aanwezig gebouw, geen woonkeet en geen caravan of een ander bouwsel op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door (het huishouden van) een persoon of daarmee gelijk te stellen groep van personen dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar te worden bewoond.*

Het bestemmingsplan Gouden Ham/De Schans definieert het begrip recreatiewoning als: een permanent ter plaatse aanwezig voor wisselende bewoning bedoeld gebouw, geen woonkeet en geen caravan of een ander bouwsel op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door (het huishouden van) een persoon of daarmee gelijk te stellen groep van personen dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar te worden bewoond.

In het bestemmingsplan Gouden Ham/ De Schans komt in de begripsbepalingen ook nog een definiëring voor van het begrip bedrijfsmatige exploitatie. Hieronder wordt binnen de kaders van voornoemd plan verstaan: *het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer c.q. exploitatie, dat in de logiesverblijven daadwerkelijke recreatieve (nacht) verblijfsmogelijkheden worden geboden.* Het bestemmingsplan Buitengebied kent geen eis voor bedrijfsmatige exploitatie.

2.5 Aanbevelingen begripsbepalingen en doeleindenomschrijvingen voor toekomstige planologische regelingen

2.5.1 Doeleindenomschrijving

Zoals al werd opgemerkt in paragraaf 2.3.2 zien de voorgenomen recreatieve ontwikkelingen binnen het plangebied Gouden Ham/De Schans vooral op voorzieningen zoals recreatiewoningen, drijvende stacaravans en appartementen. Het is uiteraard van belang om de doeleindenomschrijvingen in toekomstige planologische regelingen hierop goed aan te laten sluiten. Dit kan door binnen de bestemming 'verblijfsrecreatie' onderscheid aan te brengen in de verschillende vormen van voorzieningen en daaraan strikte bebouwingsmogelijkheden te koppelen. Op deze manier kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat de ontwikkelingsmogelijkheden dermate ruim zijn dat de gemeente de controle verliest over de planvorming en geconfronteerd wordt met niet gewenste ontwikkelingen of ontwikkelingen die de aantrekkelijkheid voor permanente bewoning vergroten. De wijze van bestemmen zoals in het bestemmingsplan De Gouden Ham/De Schans is opgenomen is daarbij een goed uitgangspunt.

2.5.2 Bedrijfsmatige exploitatie

Voor nieuwe recreatieve ontwikkelingen geldt dat het stellen van de eis dat er sprake moet zijn van een bedrijfsmatige exploitatie van de voorzieningen, een goede bijdrage kan leveren aan het voorkomen van permanente bewoning. Bij enkele van de in het plangebied Gouden Ham/De Schans voorziene ontwikkelingen geldt dat er een bijzonder groot risico bestaat dat permanente bewoning van de voorzieningen in de toekomst plaatsvindt. Met name is dit risico aanwezig bij voorzieningen in de vorm van recreatiewoningen of aanverwante objecten als grote stacaravans/chalets en recreatieappartementen. Door het eisen van een bedrijfsmatige exploitatie in die zin dat er sprake moet zijn van recreatieve verhuur van de verblijfsvoorzieningen kan permanente bewoning in belangrijke mate worden voorkomen.

De eis dat een terrein of complex bedrijfsmatig moet worden geëxploiteerd dient te worden vastgelegd in de doeleindenomschrijving van de bestemming.

In het vigerende bestemmingsplan Gouden Ham/De Schans is de eis tot bedrijfsmatige exploitatie opgenomen. Daarbij is tevens een definitie van het begrip bedrijfsmatige exploitatie opgenomen⁶.

De formulering van de definitie van 'bedrijfsmatige exploitatie' kan beter worden afgestemd op de situatie waarin wisselende verhuur van de recreatieverblijven wordt voorgeschreven als onderdeel van het bedrijfsmatig exploiteren van het terrein. Een definitie van bedrijfsmatige exploitatie kan dan ook zijn:

⁶ 'het via een bedrijf, stichting op andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer c.q. exploitatie, dat in de logiesverblijven daadwerkelijke recreatieve (nacht)verblijfsmogelijkheden worden geboden', artikel 1 begripsbepalingen bestemmingsplan Gouden Ham/De Schans 2005.

Bedrijfsmatige exploitatie:

Het door middel van een bedrijf als eenheid beheren en/of exploiteren van recreatieverblijven, waarbij geldt dat daar wisselende recreatieve (nachts)verblijfsmogelijkheden worden geboden in tot het bedrijf behorende recreatiewoningen, groepsaccommodaties en kampeermiddelen.

Deze begripsbepaling beperkt de bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen tot woningen die wisselende bewoners hebben. Daarmee wordt het gebruik van recreatiewoningen als tweede woning buiten de begripsomschrijving van bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen gehouden. Door in de doeleindenomschrijving bedrijfsmatige exploitatie als eenheid op te nemen worden constructies met rechtspersonen die gebruik als tweede woning moeten verhullen tegengegaan. Voor nieuwe terreinen en uitbreidingen van bestaande terreinen kan deze verplichting zonder meer worden opgelegd. De aanvaardbaarheid van een dergelijke regeling is onlangs nog eens uitdrukkelijk bevestigd door de ABRS in haar uitspraak van 1 december 2004 (zaak nr. 200402094/1). Het voorgaande betekent dus dat het gebruik als tweede woning niet als het bedrijfsmatige exploitatie kan worden beschouwd.

Het hanteren van de eis tot bedrijfsmatige exploitatie als hiervoor bedoeld kan op deze wijze verkaveling van een recreatieterrein onaantrekkelijker maken. Overigens kan, voorzover op basis van de stand van de huidige jurisprudentie bekend, verkaveling op zich zelf niet worden tegengehouden op basis van het bestemmingsplan. Ook voorgaande eis tot bedrijfsmatige exploitatie behoeft verkaveling niet in de weg te staan. Immers, ook na verkaveling kan worden voldaan aan de eis tot bedrijfsmatige exploitatie door een constructie te kiezen waarbij er voldoende beheersmacht bij de exploitant over de recreatiewoning bestaan. Daarbij kan met name gedacht worden aan een verplichting op de recreatiewoning gedurende zekere tijd ter beschikking te stellen aan de exploitant voor de recreatieve verhuur. Daarbij moet er dan wel sprake zijn van voldoende garanties via een overeenkomst tussen de eigenaar van de recreatiewoning en de exploitant. Uit jurisprudentie blijkt dat een overeenkomst waarbij de exploitant zorgdraagt voor het beheer en onderhoud van de gemeenschappelijke voorzieningen en de eigenaar de recreatiewoning alleen via de exploitant mag verhuren onvoldoende⁷. Dit blijkt onder andere uit een uitspraak van de Raad van State (inzake een geschil tussen de gemeente Apeldoorn en Bospark Beekbergen). De gemeente Apeldoorn weigerde in deze zaak een bouwvergunning voor 25 recreatiewoningen wegens strijd met het bestemmingsplan op grond dat de bouwwerken niet dienen voor bedrijfsmatige exploitatie. De Raad van State overwoog: *'Bij het college kon, gelet op de bij hem bekende gegevens over de voorwaarden waaronder de tot het bouwplan behorende recreatiewoningen werden verkocht, gerede twijfel rijzen of het bouwplan uitsluitend zag op bedrijfsmatig te exploiteren woningen. Uit die gegevens blijkt immers dat louter privé-gebruik van die woningen uitdrukkelijk tot de mogelijkheden behoorde. Zo werden in een brochure (...) de recreatiewoningen te koop aangeboden, waarbij onder 'verhuurmogelijkheden' het volgende is gesteld: (...) U bent natuurlijk ook geheel vrij om uw bungalow niet te verhuren en puur aan te wenden voor privé-gebruik (...).'*

⁷ Zie hiervoor ABRS 1-12-2004, 200402094/1 (Apeldoorn) en ARBS 23-04-2003, 200206292/1 (Harderwijk)

Uit voornoemde uitspraak blijkt dat een afdwingbare verhuurverplichting in ieder geval vereist is om bij individuele verkoop van de recreatiewoningen invulling te geven aan de eis dat de recreatiewoningen bedrijfsmatig moeten worden geëxploiteerd. Voor een nadere uitwerking van het voorgaande wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Tot slot wordt opgemerkt dat in de VNG-notitie 'Modelbestemmingsplannen' de optie wordt genoemd om in de bestemmingsplanvoorschriften onderscheid te maken tussen recreatiewoningen en recreatieterreinen. Op deze wijze wordt voorkomen dat een recreatieterrein wordt verkaveld. Indien een terrein wordt verkaveld is dit in strijd met het bestemmingsplan omdat er niet langer sprake is van recreatieverblijven. Het is de vraag of dit onderscheid juridisch aanvaardbaar is. Zoals reeds in de VNG-notitie wordt aangegeven is de redenering niet door de rechter getoetst. Het valt te bezien of de eis dat er sprake moet zijn van een recreatieterrein ruimtelijk relevant is. Daarnaast moet worden opgemerkt dat ook in de situatie dat de recreatiewoningen individueel eigendom zijn er sprake kan zijn van recreatieverblijven waar wisselende recreatieve verhuur plaatsvindt, indien er tussen de eigenaar van de recreatiewoning en de exploitant een afdwingbare verhuurverplichting bestaat, waardoor de exploitant de beheersmacht heeft over de recreatiewoning en deze op die manier bijdraagt in de exploitatie van het recreatiebedrijf.

2.5.3. Inrichting van het terrein

Door het stellen van eisen aan de wijze waarop het recreatieterrein moet worden ingericht kan een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van permanente bewoning. Op deze plaats wordt daarbij alleen stilgestaan op de wijze waarop dit juridisch in het bestemmingsplan kan worden opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de praktische invulling hiervan.

Met name in die situaties waarin recreatieterreinen geen voorzieningen bieden ter bevordering van recreatieve doeleinden worden recreatiewoningen (al dan niet door verkaveling) in gebruik genomen als tweede woning en ontstaat er eerder permanente bewoning. Dit gebeurt met name omdat de betreffende terreinen niet aantrekkelijk zijn voor wisselende verhuur omdat centrale voorzieningen zoals een zwembad, winkels en restaurants ontbreken. Deze centrale voorzieningen spelen een belangrijke rol bij het realiseren van een reëel recreatief bedrijf. In hoeverre deze centrale voorzieningen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en behouden is uiteraard een kwestie die met name bij de uiteindelijke realisatie van een recreatieterrein wordt bepaald. Daarop wordt in hoofdstuk 4 ingegaan. Een optimale inrichting van de bestemmingsplanvoorschriften kan echter wel van nut zijn bij het realiseren van een daadwerkelijk recreatief product.

Een belangrijke valkuil bij de realisatie van recreatieterreinen is dat in de loop van de planvorming de vooraf geplande centrale voorzieningen worden geschrapt om plaats te maken voor de realisatie van extra recreatieverblijven. Belangrijke oorzaak is vaak een te optimistische exploitatieopzet. Gedurende de planvorming blijkt dan dat de voorziene exploitatie niet haalbaar is. De realisatie van centrale voorzieningen komt onder druk te staan en wordt uitgesteld of zelfs geheel geschrapt. Uiteraard kan een dergelijke ontwikkeling niet rechtstreeks worden voorkomen via het stellen van voorschriften in het bestemmingsplan. Wel kan het bestemmingsplan in zekere zin voorkomen dat dergelijke bijstellingen van de planvorming plaatsvinden. Om dit te bereiken kan in het bestemmingsplan uitdrukkelijk het maximaal aantal te realiseren recreatieverblijven worden vastgelegd.

Hierdoor wordt voorkomen dat het gehele terrein wordt volgebouwd met recreatiewoningen en zo een 'tweede woningen park' wordt gerealiseerd. Daarnaast kan in het bestemmingsplan (en meer specifiek op de plankaart) een deel van het terrein expliciet worden bestemd voor de realisatie van centrale voorzieningen. Zo wordt voorkomen dat het park uiteindelijk zo wordt ingericht dat voor de centrale voorzieningen geen ruimte meer overblijft.

De praktische uitwerking van het voorgaande (met name de wijze waarop in de planvorming het voorgaande kan worden versterkt) wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2.5.4. Begripsbepalingen

De begripsbepalingen in het bestemmingsplan zijn een belangrijk onderdeel. De invulling van de in de doeleindenomschrijving gehanteerde begrippen is essentieel om duidelijkheid te creëren over de reikwijdte van de bestemming en het toegestane gebruik. Zowel bij het voorkomen van permanente bewoning als de handhaving van strijdig gebruik zijn goede begripsbepalingen onmisbaar.

Bij het beoordelen van de juridisch gewenste invulling van de begripsbepalingen zijn de vigerende bestemmingsplannen Gouden Ham/De Schans en Buitengebied als referentiekader gebruikt. Aan de hand van de in deze bestemmingsplannen opgenomen begripsbepalingen is beoordeeld in hoeverre de bestaande definities als afdoende kunnen worden beschouwd, dan wel deze op punten aanvulling behoeven. Hieronder worden de relevante begripsbepalingen achtereenvolgens besproken.

Definitie permanente bewoning

In grote lijnen worden er bij de definitie van 'permanente bewoning' twee soorten begripsbepalingen gebruikt. Ofwel permanente bewoning wordt gekoppeld aan het hebben van het hoofdverblijf in de recreatiewoning, ofwel er wordt een relatie gelegd met de verblijfsduur door een maximum aantal nachten verblijf op te nemen in de begripsbepaling. In beginsel moet worden verondersteld dat beide begripsomschrijvingen juridisch aanvaardbaar zijn. Dat wil zeggen, zowel omschrijving van permanente bewoning via een koppeling met hoofdverblijf als een koppeling aan een maximum aantal overnachtingen is in beginsel mogelijk. In oudere bestemmingsplannen was een koppeling aan het maximum aantal overnachtingen vrij gebruikelijk. Inmiddels is de koppeling aan hoofdverblijf het meest toegepaste criterium. De keuze tussen beide vormen van omschrijving van het begrip permanente bewoning wordt dan ook feitelijk bepaald door de handhaafbaarheid van beide begripsomschrijvingen.

Bij de discussie of er sprake is van permanente bewoning ligt de nadruk op de vraag of er sprake is van gebruik van de recreatiewoning als hoofdverblijf. Het is daarom verstandig een omschrijving van het begrip hoofdverblijf te geven in het bestemmingsplan. Daarbij moet worden opgemerkt dat het feitelijk onmogelijk is een definitie van hoofdverblijf te geven die op voorhand volstreekte duidelijkheid geeft over wanneer er sprake is van een hoofdverblijf. Hoewel dit op zichzelf natuurlijk wenselijk zou zijn is dit niet mogelijk omdat er vele omstandigheden zijn die maken dat er sprake is van gebruik als hoofdverblijf. Het zou de bewijspositie van de gemeente aanmerkelijk verslechteren als de definitie van hoofdverblijf te eng wordt gekozen.

Op basis van jurisprudentie zijn enkele criteria te destilleren, die mogelijke aanwijzingen voor permanente bewoning zijn. Gedacht kan worden aan:

- Inschrijving in het GBA op het adres van de recreatiewoning
- Frequente constatering van aanwezigheid uit controles ter plaatse
- Het in aanmerking brengen van de recreatiewoning voor hypotheekrente
- De betaling van gemeentelijke belastingen, zoals bijvoorbeeld hondenbelasting
- Schoolgaande kinderen die in de leerplichtadministratie staan ingeschreven als schoolgaand in de gemeente
- Koop- en of huurovereenkomst van de recreatiewoning

Verschillende van voornoemde omstandigheden zouden in de definitie van hoofdverblijf genoemd kunnen worden. De vraag is echter of het opnemen van criteria bijdraagt aan de bewijspositie van de gemeente. Zoals al eerder geconcludeerd is het is niet verstandig om op te nemen dat iemand bijvoorbeeld niet meer dan 70 nachten achtereen in een recreatieverblijf aanwezig mag zijn. Immers, dan moet je ook daadwerkelijk constateren dat iemand er meer dan 70 nachten verblijft. Ook het opnemen van andere criteria, zoals inschrijving in de GBA is niet verstandig, omdat dit mogelijke andere omstandigheden die kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van permanente bewoning uitsluit.

Kern van het gebruik als hoofdverblijf ligt in het feit dat iemand de recreatiewoning gebruikt als zijn 'standplaats' in het leven. Met andere woorden, bij het gebruik als hoofdverblijf is de recreatiewoning het centrum van zijn dagelijkse activiteiten. Bij de omschrijving van het begrip hoofdverblijf kan hier dan ook het beste op worden aangesloten.

In de huidige relevante bestemmingsplannen Gouden Ham/De Schans en Buitengebied is bij de definitie van permanente bewoning het begrip hoofdverblijf als leidend criterium opgenomen. In de definitie van permanente bewoning in het plan Buitengebied is daarbij aangegeven dat van gebruik als hoofdverblijf in ieder geval sprake is *'als buiten het zomerseizoen vaker dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door de betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt dat elders daadwerkelijk over een hoofdverblijf wordt beschikt.'*

Ten aanzien van het opnemen van een maximum aantal nachtverblijven in de definiëring van permanente bewoning, zoals in het bestemmingsplan Buitengebied is opgenomen, merken wij nog het volgende op. Voorgaande definiëring staat ook wel bekend als het toepassen van een dubbelcriterium, namelijk het begrip hoofdverblijf koppelen aan een maximum aantal nachten. Met het opnemen van een maximum aantal nachten per kalenderjaar wordt een kader gegeven voor gebruik voor recreatieve doeleinden en gebruik als hoofdverblijf. Het is de vraag of dit dubbelcriterium in de praktijk werkt. Uit jurisprudentie blijkt dat bij de vraag of de recreatiewoning als hoofdverblijf wordt gebruikt het aantal nachten dat verblijf wordt gehouden niet per definitie doorslaggevend is. In een uitspraak van Gerechtshof Arnhem⁸, waarin is overwogen dat het aantal dagen dat in het zomerhuis wordt verbleven niet zonder meer bepalend is, nu het gaat om de vraag waar feitelijk wordt gewoond. Op basis van deze uitspraak kan worden geconcludeerd dat een dubbelcriterium geen juridisch correcte verduidelijking van het begrip hoofdverblijf oplevert.

⁸ LJN AY5639, Gerechtshof Arnhem, 2003/273

Kern van het gebruik als hoofdverblijf ligt in het feit dat iemand de recreatiewoning gebruikt als zijn 'standplaats' in het leven. Met andere woorden, bij het gebruik als hoofdverblijf is de recreatiewoning het centrum van zijn dagelijkse activiteiten. Bij de omschrijving van het begrip hoofdverblijf kan hier dan ook het beste op worden aangesloten.

Gelet hierop stellen wij de navolgende omschrijving voor:

Hoofdverblijf:
de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van betrokkene.

Definitie recreatiewoning, kampeermiddel, stacaravan

De in de vigerende bestemmingsplannen gehanteerde definities van recreatiewoning, kampeermiddel en stacaravan zijn voldoende toegesneden op het toegestane gebruik en vormen daarmee een juridisch afdoende kader. Bij toekomstige planologische ontwikkelingen kunnen deze definities dan ook worden gehanteerd.

2.6 Gebruiksverbod

2.6.1 Inleiding

Buiten de begripsomschrijvingen is het van belang dat er een (algemene) gebruiksbepaling is opgenomen in het bestemmingsplan. Handhaven optreden tegen permanente bewoning is namelijk niet mogelijk zonder gebruiksbepaling waarin gebruik in strijd met de (recreatieve) bestemming niet is verboden.

2.6.2 Gebruiksverbod in de huidige bestemmingsplannen

In het bestemmingsplan Buitengebied is het gebruiksverbod als volgt omschreven in artikel 4 lid 1: *het is verboden de onbebouwde grond en/of de daarop aanwezige bebouwing te gebruiken op een wijze of tot een doel in strijd met het in het plan bepaalde.*

Volgens artikel 4 lid 4 van de planvoorschriften wordt onder het verboden gebruik in ieder geval verstaan: *een gebruik van kampeermiddelen en recreatiewoningen ten behoeve van permanente bewoning.*

Bestemmingsplan Gouden Ham/De Schans heeft het gebruiksverbod als volgt beschreven in artikel 20: *het is verboden de in het plan begrepen gronden en de daarop voorkomende bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemmingen.*

Vervolgens wordt in artikel 20 lid 2 sub e beschreven wat onder het verboden gebruik in elk geval wordt verstaan: *binnen de bestemmingen “verblijfsrecreatie (kampeerterrein), verblijfsrecreatie (recreatiewoningen), dag- en verblijfsrecreatie, dagrecreatie en jachthaven: een gebruik van kampeermiddelen, recreatiewoningen/chalets, kleinschalige appartementen en logiesverblijven ten behoeve van permanente bewoning.*

2.6.3. Aanbevelingen gebruiksverbod voor toekomstige planologische regelingen

De in de huidige bestemmingsplannen geformuleerde gebruiksverboden zijn in beginsel juridisch correct en handhaafbaar. Het goede van beide gebruiksverboden is dat in beide gevallen het gebruik van gronden en bouwwerken voor permanente bewoning expliciet is verboden. Een dergelijk expliciet verbod draagt bij aan het voorkomen van permanente bewoning omdat hierdoor volstrekt helder is welk gebruik niet is toegestaan. De preventieve werking die hiervan uitgaat is groter dan bij een algemeen gebruiksverbod.

Wat echter niet in de omschrijvingen naar voren komt is het verbod op het *laten gebruiken* van gronden en bouwwerken.

De laatste toevoeging, het verbod op het *‘laten gebruiken’*, kan namelijk van belang zijn. Dit biedt namelijk de grondslag om ook verhuurders een dwangsom op te leggen als zij hun vakantiehuisjes in strijd met het bestemmingsplan laten gebruiken. Op deze wijze wordt het begrip ‘overtreder’ uitgebreid. Het in een gebruiksbepaling opnemen van een verbod op het (doen) laten gebruiken is in de jurisprudentie algemeen aanvaard⁹.

Daarom adviseren wij om voortaan de volgende algemene gebruiksbepaling op te nemen:

Algemene gebruiksbepaling

“Het is verboden om de grond of de gebouwen te gebruiken, in gebruik te geven of te laten gebruiken in strijd met de daaraan gegeven bestemming.”

Specifieke gebruiksbepaling

‘Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan het gebruiken, in gebruik geven of laten gebruiken van gronden en bouwwerken, uitgezonderd dienstwoningen, voor permanente bewoning.’

⁹ Zie hiervoor onder andere LJN: AR5450, Raad van State , 200400599/1

2.7. Bebouwingsvoorschriften

2.7.1. Inleiding

Het opnemen van bebouwingsvoorschriften kan bijdragen aan het voorkomen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Hierbij geldt hoe groter de beperking van de bouw mogelijkheden, hoe minder aantrekkelijk het wordt om de recreatiewoning permanent te bewonen. De beperking hoeft zich daarbij niet specifiek te richten op de woning, maar kan bijvoorbeeld ook heel goed worden toegepast op overige bebouwing (erfafscheidingen, bijgebouwen e.d.).

De opname van deze beperkingen in de bebouwingsvoorschriften is uiteraard afhankelijk van de mogelijkheden en de wensen die men in het kader van de ontwikkeling van recreatiegebieden heeft. Daarnaast merken wij op dat voor het stellen van beperkingen rekening gehouden moet worden met de beperkingen zoals deze zijn vastgelegd in het Streekplan van de Provincie Gelderland ten aanzien van intensieve verblijfsrecreatie. Hierin wordt het volgende gesteld.

Recreatiewoningen, stacaravans

Terreinen met recreatiewoningen dienen gezien hun aard en functie een aan de omgeving aangepast karakter te hebben. Om dit te waarborgen zijn richtlijnen ten aanzien van oppervlakte en bouwvolume gesteld; er wordt een maximummaat toegestaan van 75 m² en 300 m³ (inclusief berging, en kelder).

Uitbreidingen of nieuwvestiging van terreinen voor recreatiewoningen of stacaravans kunnen alleen worden toegestaan indien er sprake is van een bedrijfsmatig geëxploiteerd terrein, vastgelegd in het bestemmingsplan. Hieronder wordt verstaan, 'het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de logiesverblijven daadwerkelijk recreatieve (nacht)verblijfsmogelijkheden worden geboden'. Aan de bouw van solitaire recreatiewoningen wordt geen medewerking verleend.

Voor recreatiewoningen geldt als nadere eis deze slechts mogen worden opgericht en gebruikt voor de verhuur ten behoeve van wisselend gebruik.

Bij nieuwe initiatieven voor complexen van recreatiewoningen dienen eerst bestaande planologische restcapaciteiten binnen de regio te worden betrokken alvorens nieuwvestiging of uitbreiding aan de orde is.

Stacaravans die groter zijn dan 55 m² (inclusief bijgebouwen en overkappingen), ook wel chalets genoemd, worden voor wat betreft handhaving beschouwd als zijnde recreatiebungalows.

Dientengevolge is het handhavingsbeleid voor recreatiewoningen van toepassing.

2.7.2. Bebouwingsvoorschriften in de huidige bestemmingsplannen

Zowel in het bestemmingsplan Buitengebied, als in het bestemmingsplan Gouden Ham/De Schans zijn ten aanzien van recreatiewoningen binnen de bestemmingen recreatievoorzieningen (Buitengebied) en verblijfsrecreatie (Gouden Ham/De Schans) bebouwingsvoorschriften opgenomen.

Deze bebouwingsvoorschriften bestaan uit beperking van het maximale oppervlakte, de maximale inhoud, de maximale hoogte, de maximale goothoogte en eventuele bijzondere bepalingen.

2.7.3 Aanbevelingen bebouwingsregels voor toekomstige planologische regelingen

In zijn algemeenheid geldt dat de beperking van de oppervlakte van recreatieverblijven en bijgebouwen van belang is bij het voorkomen van permanente bewoning. De aantrekkelijkheid van een object voor permanente bewoning wordt mede bepaald door de gebruiksmogelijkheden. De gebruiksmogelijkheden van een recreatieobject worden groter naar mate het oppervlak groter wordt. Ditzelfde geldt voor de mogelijkheden om bijgebouwen te realiseren. Bij permanente bewoning zal de behoefte aan schuren, bergingen, garages en andere bijgebouwen toenemen. Door de bouw mogelijkheden te beperken kan worden voorkomen dat de recreatiepercelen langzaam worden volgebouwd en de aantrekkelijkheid van het object voor permanente bewoning wordt bevorderd. Het dient derhalve de aanbeveling dat bij toekomstige recreatieverblijven geen gebouwen of bouwwerken worden toegestaan, buiten de recreatiewoning (geen schuttingen, geen bijgebouwen of aanbouwen).

2.8. Aanbevelingen t.a.v. bestemmingsplanvoorschriften voor kleinschalige recreatieverblijven

In gemeente West Maas en Waal zijn veel percelen waar de eigenaar beschikt over een extra pand of andere ruimte, dat eventueel geschikt zou kunnen worden gemaakt als kleinschalig, solitair recreatieverblijf. Bijvoorbeeld voor gebruik voor Bed & Breakfast, erfgoedlogies of gewoon als losse recreatiewoning.

Nu geldt op de meeste van die percelen een agrarische bestemming. Op grond van die bestemming is het dus niet toegestaan om die percelen/gebouwen te gebruiken voor recreatieve doeleinden. Desalniettemin is er een (landelijke) ontwikkeling gaande die ertoe leidt dat er steeds meer vraag is naar dit soort recreatief gebruik.

Om dit gebruik eventueel toch mogelijk te maken, zijn er een aantal mogelijkheden.

1. kleinschalig gebruik voor recreatieve doeleinden expliciet vastleggen in het bestemmingsplan;
2. kleinschalig gebruik voor recreatieve doeleinden in die deelgebieden waar dat wenselijk wordt geacht, mogelijk te maken middels het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid of een binnenplanse vrijstelling in nieuwe bestemmingsplannen, dan wel middels het voeren van een bestemmingsplanherziening (of een vrijstelling artikel 19 Wro tot op 1 juli 2008 de nieuwe Wro in werking treedt) voor de betreffende specifieke aanvraag.

De eerste mogelijkheid betekent dat in een nieuw bestemmingsplan, dan wel met een herziening van een vigerend bestemmingsplan expliciet een aantal locaties aangewezen en bestemd worden voor recreatieve doeleinden, al dan niet naast de reeds bestaande hoofdbestemming.

De tweede mogelijkheid is om in nieuwe bestemmingsplannen een wijzigingsbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders op te nemen, zodat met een zogenaamde 'binnenplanse vrijstelling' in individuele gevallen percelen/gebouwen kunnen worden aangewezen voor het gebruik voor recreatieve doeleinden.

Dit kan ook, indien er geen expliciete wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan is opgenomen, door middel van een vrijstelling volgens artikel 19 lid 3 Wro. Hierbij wordt opgemerkt dat dit laatste nog mogelijkheid is tot de nieuwe Wro in werking is getreden per 1 juli 2008. Hierna kunnen belanghebbenden om herziening van het bestemmingsplan verzoeken.

Ten aanzien van beide mogelijkheden geldt dat het toegestane gebruik wel zo beschreven dient te worden dat de handhaving van dit gebruik vergemakkelijkt wordt. In deze gevallen gelden eigenlijk dezelfde uitgangspunten als bij de grootschalige recreatieterreinen, zoals deze in dit deel reeds staan beschreven. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat, nadat een bepaald gebouw is aangewezen voor recreatieve doeleinden, dit gebouw vervolgens wordt gebruikt voor permanente bewoning.

3 GEBRUIK VAN FLANKERENDE INSTRUMENTEN TER VOORKOMING EN AANPAK VAN PERMANENTE BEWONING

3.1 Inleiding

Naast het bestemmingsplan is er een aantal flankerende instrumenten waarmee de permanente bewoning van recreatiewoningen kan worden voorkomen, dan wel worden aangepakt. De instrumenten worden hieronder nader besproken. Daarbij wordt naast de juridische toepasbaarheid van deze instrumenten specifiek gekeken naar de toepasbaarheid van deze instrumenten in de situatie van de gemeente West Maas en Waal.

3.2 Koopovereenkomst/Convenant

Als (flankerend) instrument is genoemd het sluiten van een overeenkomst/convenant met de ondernemer/projectontwikkelaar, dan wel het sluiten van een overeenkomst met de individuele eigenaar van een recreatieverblijf. Het laatste is alleen mogelijk wanneer de gemeente de grond in eigendom heeft. Hiervan is ten aanzien van de terreinen in de gemeente West Maas en Waal geen sprake. Daarom zullen wij ook niet nader op dit gedeelte van dit instrument ingaan.

Voor wat betreft de mogelijkheid tot het sluiten van een overeenkomst/convenant met een (recreatie-) ondernemer/projectontwikkelaar merken wij het volgende op.

De mogelijkheid tot het sluiten van een overeenkomst komt bijvoorbeeld aan de orde bij het verlenen van medewerking aan herziening van het bestemmingsplan. Door op dat moment een overeenkomst te sluiten met de ondernemer kan worden vastgelegd dat de ondernemer permanente bewoning op zijn terrein niet zal toestaan. Ook kan worden bedongen dat de ondernemer in koopovereenkomsten opneemt dat permanente bewoning van de recreatieverblijven niet toegestaan is. Daarbij kan dan bijvoorbeeld in de overeenkomst worden opgenomen dat de bewoner bij vaststelling van permanente bewoning een boete verschuldigd is.

Nadeel van dit instrument is dat men voor de handhaving van de bepalingen uit deze privaatrechtelijke overeenkomst afhankelijk is van de medewerking ondernemer. De ondernemer is namelijk degene die, in het geval van bovengenoemd voorbeeld, de boete op kan eisen. Daarbij mag, zoals bekend de overeenkomst de publiekrechtelijke weg niet doorkruisen. Belangrijk daarbij is tevens te constateren dat het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst ook niet kan betekenen dat de verantwoordelijkheid voor naleving van het bestemmingsplan bij de recreatieondernemer wordt gelegd. Een dergelijke redenering gaat voorbij aan de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het toezicht op de naleving van publiekrechtelijke voorschriften. In die zin kan een overeenkomst met een ondernemer alleen aanvullend werken.

Permanente bewoning blijft altijd primair een verantwoordelijkheid van de gebruiker van het vakantieverblijf. Diens eigen verantwoordelijkheid kan, bij verkoop of verpachting van de kavels, worden vastgelegd in de erfpacht- of verkoopwaarden. Een effectieve mogelijkheid is om daaraan een kwalitatieve verplichting in de zin van artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek te koppelen.

Hierin kunnen partijen afspreken iets te dulden of niet te doen met een onroerende zaak (in casu niet permanent wonen op de betreffende kavel of, meer in het algemeen, gronden met de bestemming verblijfsrecreatie). Ook de kwalitatieve verplichting is – wanneer deze notarieel wordt vastgelegd – ook van toepassing op toekomstige eigenaren (kettingbeding) beperkt gerechtigden ((onder)pachters) en gebruikers (huurders) van de grond. Op overtreding van de bepaling kan een boete worden gesteld. Een dergelijke bepaling biedt een goede basis voor het achteraf aanpakken van permanente bewoners. Ook de gemeente heeft overigens de bevoegdheid tot het opnemen van en dergelijke bepaling, voor het geval de gemeente verkoper of verpachter is. Dan kan zij bij verkoop of verpachting van die grond aan recreanten bedingen op nemen tegen permanente bewoning. Tegen de overtreding van die regels kan een boetebeding worden opgenomen.

Daarnaast kan de gemeente een overeenkomst sluiten met de ondernemer waarin wordt opgenomen dat permanente bewoning op het terrein niet is toegestaan. In dat geval kan zowel een kettingbeding worden opgenomen (om ook toekomstige eigenaren van het complex aan de afspraken te binden) als een boetebeding. In dat laatste geval kan de gemeente dus een boete opleggen aan de ondernemer indien er sprake is van permanente bewoning op diens terrein.

Het instrument van de privaatrechtelijke overeenkomst biedt in het geval van nieuwe (planologische) ontwikkeling aanknopingspunten, maar kan meestal niet worden toegepast op bestaande situaties.

Uiteindelijk biedt het instrument van een overeenkomst/convenant niet een betere basis voor het voorkomen van permanente bewoning dan de voorschriften uit het bestemmingsplan. Dit geldt ook ten aanzien van de handhaving. In het geval dat de bepalingen uit de overeenkomst moeten worden gehandhaafd, zal namelijk eerst moeten worden aangetoond dat er sprake is van permanente bewoning.

Het instrument is voor de Gemeente West Maas en Waal toepasbaar op nieuwe, toekomstige situaties van ontwikkeling van verblijfsrecreatie. Hierbij merken wij wel op dat een overeenkomst of convenant met een ondernemer alleen als aanvullend instrument kan worden beschouwd. De bijdrage hiervan aan het voorkomen van permanente bewoning is beperkt. Er kan echter wel enige preventieve werking uitgaan van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen ondernemer, gemeente en eigenaren van recreatieverblijven.

3.3 Nachtregister en nachtregister i.r.t. aantal overnachtingen

Het bijhouden van een nachtregister, al dan niet in relatie tot een maximum aantal nachten, is niet zozeer een instrument ter voorkoming van permanente bewoning. Het kan wel meer als ondersteuning in de bewijsvoering ter aanpak van permanente bewoning worden gebruikt. Daarmee is het vooral een handhavingsinstrument geworden.

Voor een juiste toepassing van dit instrument is het een vereiste om het maximum aantal nachten op te nemen in het bestemmingsplan. Er zijn gemeenten die dit instrument gebruiken. Met name in oudere bestemmingsplannen was een koppeling aan het maximum aantal overnachtingen vrij gebruikelijk. Inmiddels is de koppeling aan hoofdverblijf het meest toegepaste criterium. De keuze tussen beide vormen van omschrijving van het begrip permanente bewoning wordt dan ook feitelijk bepaald door de handhaafbaarheid van beide begripsomschrijvingen.

De reden dat de meeste gemeenten kiezen voor het hanteren van het begrip hoofdverblijf is dat de bewijspositie van de gemeente bij het hanteren van een maximaal aantal nachten dat iemand in een recreatiewoning mag doorbrengen aanmerkelijk slechter is. Immers, dit criterium veronderstelt dat de gemeente overschrijding van de maximale verblijfsduur moet aantonen door het aantal dagen en nachten dat iemand in de recreatiewoning heeft doorgebracht te tellen. Bij het vaststellen of iemand zijn hoofdverblijf in de recreatiewoning heeft kan worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat iemand de recreatiewoning gebruikt als gewone woning.

Als instrument kan het bijhouden van een nachtregister bijdragen in de bewijsvoering voor het aantonen van permanente bewoning. Een nadelig aspect van dit instrument is het feit dat het instrument veel organisatie vergt. Daarbij ben je afhankelijk van degene die het register bijhoudt. Er zal dus niet alleen gecontroleerd moeten worden op permanente bewoning, maar ook gecontroleerd moeten worden of het register op een juiste wijze wordt bijgehouden. Ten aanzien van dit instrument zal de gemeente zich af dienen te vragen of de investering in de organisatie rond dit instrument opweegt tegen het resultaat dat het kan opleveren. Zeker gezien de andere instrumenten die kunnen worden toegepast en die tot hetzelfde resultaat kunnen leiden, bijvoorbeeld met het uitvoeren van reguliere (dag-)controles.

De gemeente West Maas en Waal past dit instrument in de praktijk ook al toe en de ervaringen hiermee zijn goed. Met de koppeling van deze verplichting aan de eis van bedrijfsmatige exploitatie wordt in de praktijk ervaren dat het instrument op een positieve manier bijdraagt in de voorkoming en aanpak van permanente bewoning. Ook wanneer het wordt toegepast op kleinschalige

3.4 Woonvergunning op grond van de Woningwet

Het handhaven van permanente bewoning middels een woonvergunning op basis van de Huisvestingsverordening, dan wel de Woningwet is een vrij onontgonnen gebied. Het instrument draagt ons inziens echter niet bij aan het voorkomen, dan wel handhaven van permanente bewoning.

De woonvergunning is namelijk ingesteld om te reguleren dat een (gedeelte van een) gebouw niet zonder meer als woning in gebruik mag worden genomen, bijvoorbeeld als een voormalige loods in gebruik wordt genomen als woning. Het gebouw of een gedeelte ervan is niet van oorsprong bedoeld om in te wonen.

Het vereiste van een woonvergunning geldt overigens niet indien voor de (ver-)bouw als woning een bouwvergunning is verleend. De situaties waarin een woonvergunning is vereist zijn daarom ook vrij beperkt, omdat voor bijvoorbeeld de verbouwing van een loods tot woning vrijwel altijd een bouwvergunning is vereist. Het ligt dan ook in de lijn om bij constatering van een overtreding te handhaven op het ontbreken van een bouwvergunning.

Het instellen van een vergunningstelsel op grond van artikel 60 Woningwet heeft niet veel effect bij het voorkomen van permanente bewoning. Indien een object voor permanente bewoning in gebruik wordt genomen zonder dat daarbij een vergunning is verleend ontstaat er een handavingsgrond. De vraag is echter of het bestaan van een vergunningstelsel daadwerkelijk het ontstaan van permanente bewoning vermindert. Veel hangt daarbij af van het nalevingsgedrag van betrokkenen.

3.5 Voorlichting en communicatie

Naast de hiervoor genoemde formele instrumenten kan van een goede voorlichting en communicatie een preventieve uitwerking uitgaan. Indien continue en consequent alle betrokkenen worden geïnformeerd over de regelgeving met betrekking tot permanente bewoning kan dit bijdragen aan het stimuleren van de naleving van deze regels. Daarom is een continue inzet van communicatiemiddelen en adequate voorlichting gewenst. Daarbij kan gedacht worden aan informatievoorziening via de geëigende kanalen zoals website, informatiefolders en publicaties in gemeentelijke huis-aan-huisbladen maar ook aan informatieverstrekking aan makelaars, notarissen en projectontwikkelaars.

3.6 Gemeentelijke kampeerbeleid

Per 1 januari 2008 vervalt de Wet op de Openluchtrecreatie. Dit betekent dat tevens de mogelijkheid vervalt om op basis van deze wet een vergunningstelsel te hanteren voor kampeerterreinen. Gemeenten zijn met ingang van 2008 zelf verantwoordelijk voor het kampeerbeleid en kunnen hiervoor regels stellen via het bestemmingsplan en/of APV.

Een van de zaken die veelal via de kampeervergunning op basis van de WOR werden bepaald is de zogenaamde wintersluiting van kampeerterreinen. Een wintersluiting kan uiteraard bijdragen aan het voorkomen van permanente bewoning. Hoewel veel recreatieondernemers en belangenorganisaties er voor pleiten een wintersluiting af te schaffen is het de vraag of hiermee niet een waardevol instrument voor het voorkomen van permanente bewoning te niet wordt gedaan. Overigens kan in een bestemmingsplan een winterafsluiting worden vastgelegd. Een wintersluiting kan daarbij alleen bij kampeerterreinen worden opgelegd.

4. Uitwerking planologisch kader in de fase van planvorming

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de beleidskaders bij de besluitvorming rondom nieuwe recreatieve ontwikkelingen. Al in hoofdstuk 2 is meerdere malen aangegeven dat de effectiviteit van de inzet van juridische instrumenten (waaronder met name het bestemmingsplan) ter voorkoming van permanente bewoning in belangrijke mate afhangt waarop hieraan in de praktijk een invulling wordt gegeven. Hierna komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde.

Eerst wordt ingegaan op de eisen die bij planvorming gesteld kunnen worden aan de exploitatie-opzet van nieuwe recreatieve voorzieningen. Vervolgens wordt ingegaan op de invulling van de eis tot bedrijfsmatige exploitatie bij recreatieterreinen in de praktijk en op de maatregelen ten behoeve van het voorkomen van permanente bewoning van kleinschalige, solitaire recreatieverblijven (B&B, erfgoedlogies, losse recreatiewoningen).

4.2 Eisen aan exploitatieopzet van recreatieve voorzieningen

In situaties waarin de gemeente overweegt om planologische medewerking te verlenen aan nieuwe recreatieve ontwikkelingen door toepassing van een vrijstellingsprocedure of wijziging van het bestemmingsplan is het van belang om goed zicht te hebben op de aard en inhoud van de voorgestane ontwikkeling. Dit inzicht is van belang omdat juist in de fase van de planvorming belangrijke winst gehaald kan worden bij het streven permanente bewoning te voorkomen. De exploitatieopzet van een recreatieonderneming speelt daarbij een belangrijke rol.

4.2.1 Marktonderzoek

De basis voor de planvorming en de eventuele medewerking van de zijde van de gemeente aan nieuwe recreatieve ontwikkelingen is een onafhankelijk onderzoek naar de behoefte aan de voorgestane recreatieve ontwikkeling. Uit een marktplan zal moeten blijken of en onder welke condities de voorgestane recreatieve ontwikkeling voorziet in een behoefte. Wordt uit het verrichte marktonderzoek duidelijk dat de recreatieve voorzieningen niet of slechts in beperkte mate aansluiten bij de recreatiemarkt in de gemeente dan leidt planologische medewerking aan realisatie van de plannen tot een groter risico op permanente bewoning. Dit zal met name het geval zijn bij de realisatie van recreatiewoningen of appartementencomplexen. Alvorens medewerking aan realisatie van recreatieve ontwikkelingen wordt toegezegd is een onafhankelijk en deskundig onderzoek derhalve noodzakelijk.

4.2.3 Garanties in de exploitatieopzet

De exploitatieopzet voor een recreatieve ontwikkeling dient voldoende garanties te bevatten voor de realisatie van een kwalitatief hoogwaardig recreatief product. Dit betekent dat het plan een realistische financiële opzet dient te hebben en naast de realisatie van recreatieve verblijven dient te voorzien in aanvullende voorzieningen die het recreatieve karakter van de voorziening versterken, zoals centrale voorzieningen (bijv. zwembad en winkels) en andere recreatieve services, zoals receptie en verhuurorganisatie). Zoals al eerder werd opgemerkt leidt planvorming waarbij niet wordt voorzien in centrale voorzieningen niet zelden tot de situatie waarin er geen levensvatbaar recreatief bedrijf ontstaat en de recreatieverblijven individueel worden verkocht. Dit versterkt de kans op permanente bewoning omdat dergelijke verblijven een geringere recreatieve waarde hebben. Dit betekent dat voorafgaand aan realisatie van de plannen voldoende garanties moeten bestaan dat er sprake is van een levensvatbaar recreatief product.

4.3 Invulling van de eis tot bedrijfsmatige exploitatie

In nauwe samenhang met hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt omtrent de exploitatieopzet van een nieuwe recreatieve voorziening is de eis dat een recreatieterrein of complex bedrijfsmatig moet worden geëxploiteerd de belangrijkste garantie voor het voorkomen van permanente bewoning.

Omdat onrechtmatige bewoning zich met name voordoet op de terreinen die niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd, dus de zogenaamde 'tweede woning terreinen' wordt vanuit diverse instanties geadviseerd om de eis van 'bedrijfsmatige exploitatie' aan een recreatieterrein te verbinden.

Kenmerkend voor een bedrijfsmatige exploitatie is dat er één centrale beheersmacht is die gedurende een bepaalde periode in het jaar (meer dan de helft) de beschikking heeft over de vakantiehuisjes ten behoeve van de recreatieve verhuur. Deze centrale beheersmacht is bijvoorbeeld een stichting of andere ondernemingsvorm. Er moet sprake zijn van een contractuele relatie tussen deze ondernemer en de eigenaar, waarbij de eigenaar verplicht is om de beschikkingsmacht gedurende die periode over te dragen. Hierdoor kan voorkomen worden dat de recreatieverblijven worden bewoond.

Gelet op art. 10 WRO kan in principe een bestemmingsplan slechts verbods- en geen gebodsbepalingen bevatten en kan dit geen actieve verplichting tot verwezenlijking van de aan de grond gegeven bestemming opleggen. In een bestemmingsplan kunnen echter wel verplichtende voorschriften met gebodsbepalingen worden opgenomen, zolang deze maar niet zo ver gaan dat ze de realisering van de aangewezen bestemming voorschrijven. Dit voorbeeld heeft betrekking op de eis van een bedrijfsmatige exploitatie, die naar het oordeel van de Afdeling dient te worden opgenomen in bestemmingsregelingen voor een recreatiecomplex. Het betreft hier een vaste lijn in de jurisprudentie van de Afdeling, die al was ingezet door de Kroon. (Zie KB 01 juli 1985, 'Buitengebied' gemeente Winterwijk)

Met verwijzing naar een eerdere uitspraak (ABRS 16 maart 1999, Rabbit Hill Epe), oordeelde de Afdeling naar aanleiding van een bestemmingsplan voor een recreatieterrein in de gemeente Nunspeet.¹⁰

(...) dat een dergelijke in een bestemmingsplan opgenomen eis niet in strijd is met art. 10 WRO. De Afdeling heeft de desbetreffende eis zodanig opgevat dat daarmee wordt beoogd dat de logiesverblijven door middel van verhuur door steeds wisselende personen worden gebruikt. Beoogd is het uitsluiten van het bouwen van een complex eerste of tweede woningen en het tegengaan van het gebruik van logiesverblijven als eerste respectievelijk tweede woning. In aanvulling daarop overweegt de Afdeling thans dat provinciaal beleid waarin de eis van een bedrijfsmatige exploitatie is opgenomen ruimtelijk relevant kan zijn. (ABRS 28 augustus 200, "Buitengebied", 47^e partiele herziening' gemeente Elburg. ABRS 12 september 2001, 'Partiele herziening bestemmingsplan Buitengebied (Vossenbergh) gemeente Nunspeet. ABRS 28 mei 2003, 'Recreatiebedrijf De Reutumsche Esch' gemeente Tubbergen)

Het enkel vastleggen van de eis tot bedrijfsmatige exploitatie in het bestemmingsplan biedt in beginsel weliswaar voldoende juridisch houvast voor het voorkomen van permanente bewoning maar de invulling van deze eis in de praktijk vormt een belangrijk element dat er voor moet zorgen dat deze eis in ook daadwerkelijk op de juiste wijze invulling krijgt. Dit betekent dat bij de beoordeling van de (juridisch-planologische) aanvaardbaarheid van plannen zorgvuldig moet worden bekeken of ook op een correcte wijze invulling aan deze eis is gegeven. De exploitatie opzet van het recreatiecomplex is daarbij het uitgangspunt. Zoals hiervoor opgemerkt is er sprake van het bedrijfsmatig exploiteren van het recreatiecomplex als de exploitant ook daadwerkelijk beheersmacht over de recreatieverblijven heeft. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een situatie waarin de recreatieverblijven ook structureel en voorzienbaar bijdragen in de exploitatie.

Er zijn feitelijk twee situaties te onderscheiden waarin sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie van de recreatieverblijven. Allereerst is dat de situatie waarin het recreatiebedrijf tevens eigenaar is van de recreatieverblijven op het terrein. In dit geval beschikt de exploitant over beheersmacht over de recreatieverblijven en staan deze hem ter beschikking voor de verhuur (hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de wijze waarop Center Parcs haar parken exploiteert). De tweede mogelijkheid is dat het recreatiebedrijf niet de eigenaar is van (alle) recreatieverblijven maar wel beschikt over beheersmacht omdat er tussen de recreatieondernemer en de individuele eigenaren een overeenkomst bestaat waarbij de eigenaar het recreatieverblijf verplicht aanbiedt voor de verhuur via de recreatieondernemer. In het laatste geval is het daarbij niet voldoende als de exploitant feitelijk alleen optreedt als bemiddelaar bij de verhuur van de recreatieverblijven. Ook de situatie waarin er tussen de recreatieondernemer en de individuele eigenaren slechts een verbintenis bestaat waarin de eigenaren verplicht worden bij te dragen in de algemene voorzieningen brengt niet met zich mee dat er sprake is van het bedrijfsmatig gelegenheid bieden tot nachtverblijf.¹¹

¹⁰ Tijdschrift voor omgevingsrecht, jaargang 4, nummer 4 en 5, augustus - oktober 2004.

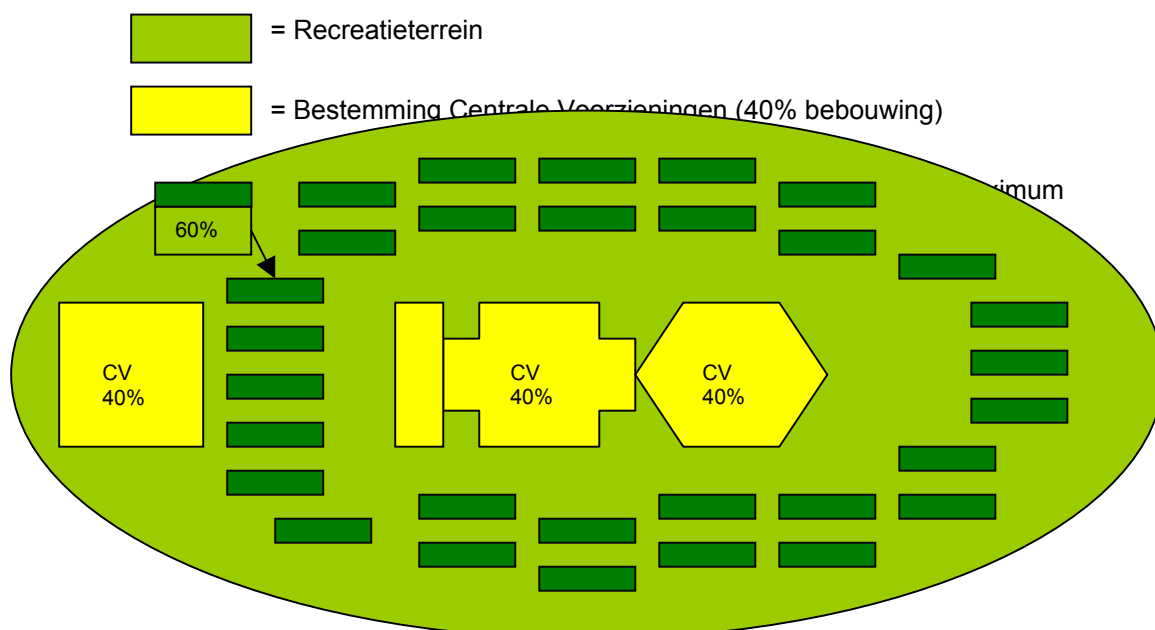
Ongewenst ruimte gebruik en de herziening van een bestemmingsplan.

¹¹ Zie hiervoor ABRS 1 december 2004, 200402094/1, Apeldoorn

Er dient een rechtens afdwingbare verhuurverplichting te bestaan waarbij de recreatieondernemer gedurende meer dan de helft van het jaar de recreatieverblijven kan verhuren zonder toestemming van de eigenaar. Alleen in deze situatie biedt de exploitatieopzet voldoende garanties dat de recreatieverblijven ook daadwerkelijk onderdeel zijn van de bedrijfsvoering van het recreatiebedrijf.

Ook heeft de gemeente planologische mogelijkheden om garanties ten aanzien van de eis tot bedrijfsmatige exploitatie af te dwingen. Dit kan ondermeer bereikt worden door op de plankaart exact aan te geven waar bijvoorbeeld de centrale voorzieningen (zie paragraaf 4.2.3) gerealiseerd dienen te worden en welke bebouwingsvoorschriften hierbij in acht dienen te worden genomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vastgestelde verhouding in bebouwingspercentage per voorziening (centrale voorzieningen, recreatiewoningen, overige bebouwing) of bijvoorbeeld het exact aangeven van het aantal recreatiewoningen (intekenen) met daarbij de exacte locaties van deze recreatiewoningen. Desnoods wordt hieraan ook nog een maximum oppervlakte per recreatiewoning gekoppeld.

Dit zou er grofweg op een plankaart als volgt uit kunnen zien:



4.4 Maatregelen ten aanzien van kleinschalige recreatieverblijven

Om strijdig gebruik van kleinschalige recreatieverblijven tegen te gaan, is het een mogelijkheid om ook voor deze gevallen de eis van bedrijfsmatige exploitatie in het bestemmingsplan op te nemen. In ieder geval moet het een vorm van recreatie met een bedrijfsmatig karakter betreffen, echter moet het ook mogelijk zijn dit als nevenactiviteit te doen naast het hoofdgebruik. In dat geval is een bedrijfsmatig karakter niet realistisch. Door een kleinschalige recreatie niet vooraf op de plankaart op te nemen maar in de vorm van een vrijstellings- of wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen kan zicht worden gehouden op de aard van de ontwikkeling, waardoor eventuele strijdige ontwikkelingen kunnen worden voorkomen.

Bij de invulling van deze eis gelden eigenlijk dezelfde uitgangspunten als bij het invullen van de eis voor grootschalige recreatieterreinen. Hoe concreter de eis is ingevuld in het bestemmingsplan, hoe beter de handhavingsmogelijkheden en des te beter het ontstaan van dergelijk gebruik wordt voorkomen.

5. HET BELEIDSKADER VOORKOMING EN AANPAK PERMANENTE BEWONING GEMEENTE WEST MAAS EN WAAL BIJ NIEUWE RECREATIEVE VOORZIENINGEN

Samengevat komt voorgaande erop neer dat het bestemmingsplan het meest voornamelijk instrument is voor de voorkoming en de aanpak van permanente bewoning. Een heldere beschrijving van de bestemmingen is doorslaggevend voor het succes van het voorkomen en aanpakken van permanente bewoning.

Een absolute must voor een succesvolle aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen is het opnemen van een specifieke verbodsbepaling in het bestemmingsplan. Op het moment dat een dergelijke bepaling ontbreekt, is handhaving op grond van de bestemmingsplanvoorschriften helemaal niet mogelijk. Daarbij kunnen goede bebouwingsvoorschriften, zoals het opnemen van een bebouwingspercentage, een maximum toelaatbaar oppervlak van de recreatiewoning en beperkingen ten aanzien van bijgebouwen ook bijdragen aan het voorkomen van permanente bewoning.

Ook het in de doeleindenomschrijving opnemen van de eis dat er sprake moet zijn van een bedrijfsmatige exploitatie draagt bij aan een goede regeling van het verbod permanente bewoning. Door het goed formuleren van deze eis kan het gebruik van de recreatiewoning als tweede woning worden voorkomen en wordt verkaveling veel onaantrekkelijker.

Voor wat betreft de instrumenten ter voorkoming en aanpak van permanente bewoning kan worden geconcludeerd dat het aangaan van een convenant/koopovereenkomst in het geval van nieuwe (planologische) ontwikkeling aanknopingspunten biedt, maar in het geval van bestaande situaties kan dit instrument meestal niet worden toegepast. Uiteindelijk biedt het instrument van een overeenkomst/convenant niet een betere basis voor het voorkomen van permanente bewoning dan de voorschriften uit het bestemmingsplan. Dit geldt ook ten aanzien van de handhaving. In het geval dat de bepalingen uit de overeenkomst moeten worden gehandhaafd, zal namelijk eerst moeten worden aangetoond dat er sprake is van permanente bewoning.

Het instrument is voor de gemeente West Maas en Waal toepasbaar op nieuwe, toekomstige situaties van ontwikkeling van verblijfsrecreatie. Hierbij merken wij wel op dat een overeenkomst of convenant met een ondernemer alleen als aanvullend instrument kan worden beschouwd. De bijdrage hiervan aan het voorkomen van permanente bewoning is beperkt. Er kan echter wel enige preventieve werking uitgaan van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen ondernemer, gemeente en eigenaren van recreatieverblijven.

Het bijhouden van een nachtregister, al dan niet in relatie tot een maximum aantal nachten verblijf, kan als instrument bijdragen in de bewijsvoering voor het aantonen van permanente bewoning. Het is dus niet zozeer een instrument ter voorkoming van permanente bewoning. Nu de gemeente in de praktijk al goede ervaringen heeft met de toepassing van dit instrument gekoppeld aan de eis van bedrijfsmatige exploitatie kan de hantering van dit instrument worden voortgezet. Ook in het geval van kleinschalige recreatieverblijven.

Het instellen van een vergunningstelsel op grond van artikel 60 Woningwet (Woonvergunning) heeft niet veel effect bij het voorkomen van permanente bewoning. Dit instrument lijkt dan ook niet geschikt voor toepassing door de gemeente West Maas en Waal.

Wel kan er veel winst worden gehaald uit een goede voorlichting en communicatie. De preventieve werking die van deze instrumenten uitgaat wordt nogal eens onderschat. Indien continue en consequent alle betrokkenen worden geïnformeerd over de regelgeving met betrekking tot permanente bewoning kan dit bijdragen aan het stimuleren van de naleving van deze regels. Daarom is een continue inzet van communicatiemiddelen en adequate voorlichting gewenst.

Verder is het in de fase van planvorming van belang voor de gemeente West Maas en Waal om in situaties waarin de gemeente overweegt om planologische medewerking te verlenen aan nieuwe recreatieve ontwikkelingen door toepassing van een vrijstellingsprocedure of wijziging van het bestemmingsplan om goed zicht te hebben op de aard en inhoud van de voorgestane ontwikkeling. Dit inzicht is van belang omdat juist in de fase van de planvorming belangrijke winst gehaald kan worden bij het streven permanente bewoning te voorkomen. De exploitatieopzet van een recreatieonderneming speelt daarbij een belangrijke rol.

Dit betekent dat voorafgaand aan realisatie van de plannen voldoende garanties moeten bestaan dat er sprake is van een levensvatbaar recreatief product. Dit betekent dat het plan een realistische financiële opzet dient te hebben en naast de realisatie van recreatieve verblijven dient te voorzien in aanvullende voorzieningen die het recreatieve karakter van de voorziening versterken, zoals centrale voorzieningen (bijv. zwembad en winkels) en andere recreatieve services, zoals receptie en verhuurorganisatie).

De gemeente West Maas en Waal heeft planologische mogelijkheden om garanties ten aanzien van de eis tot bedrijfsmatige exploitatie af te dwingen. Dit kan ondermeer bereikt worden door op de plankaart exact aan te geven waar bijvoorbeeld de centrale voorzieningen gerealiseerd dienen te worden en welke bebouwingsvoorschriften hierbij in acht dienen te worden genomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vastgestelde verhouding in bebouwingspercentage per voorziening (centrale voorzieningen, recreatiewoningen, overige bebouwing) of bijvoorbeeld het exact aangeven van het aantal recreatiewoningen (intekenen) met daarbij de exacte locaties van deze recreatiewoningen. Desnoods wordt hieraan ook nog een maximum oppervlakte per recreatiewoning gekoppeld.

5.1. Stroomschema beleidskader voorkoming en aanpak permanente bewoning gemeente West Maas en Waal bij nieuwe recreatieve voorzieningen

In stroomschema kan het beleidskader als volgt worden weergegeven.

Beleidskader voorkoming en aanpak permanente bewoning gemeente West Maas en Waal

