

Gemeente West Maas en Waal

Beleid permanente bewoning recreatieverblijven 2008

Samenvatting

Januari 2008

Inhoudsopgave

Inleiding

Deel 1: Beleid aanpak permanente bewoning van recreatiewoningen

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

INLEIDING

De gemeente West Maas en Waal heeft te maken met permanente bewoning van recreatieverblijven. Vanwege het ontbreken van personele capaciteit om de permanente bewoning te bestrijden is tot enkele jaren geleden een stilzwijgend gedoogbeleid gevoerd. Met deel 1 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 2 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?

DEEL 1: BELEID AANPAK PERMANENTE BEWONING VAN RECREATIEWONINGEN

Vigerend recreatiebeleid West Maas en Waal

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 noodzaken 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.

Beleidsnotitie "Permanente bewoning recreatiewoningen in West Maas en Waal" maart 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 (Hanenberg) 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 wetswijziging 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.

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.

De vrijstellingen worden verleend aan die bewoners/huurders die daarvoor in aanmerking komen op basis van onder andere de 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.

Afhankelijk van de vraag of aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan kan de persoonsgebonden vrijstelling op grond van artikel 20 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro) worden verleend.

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.

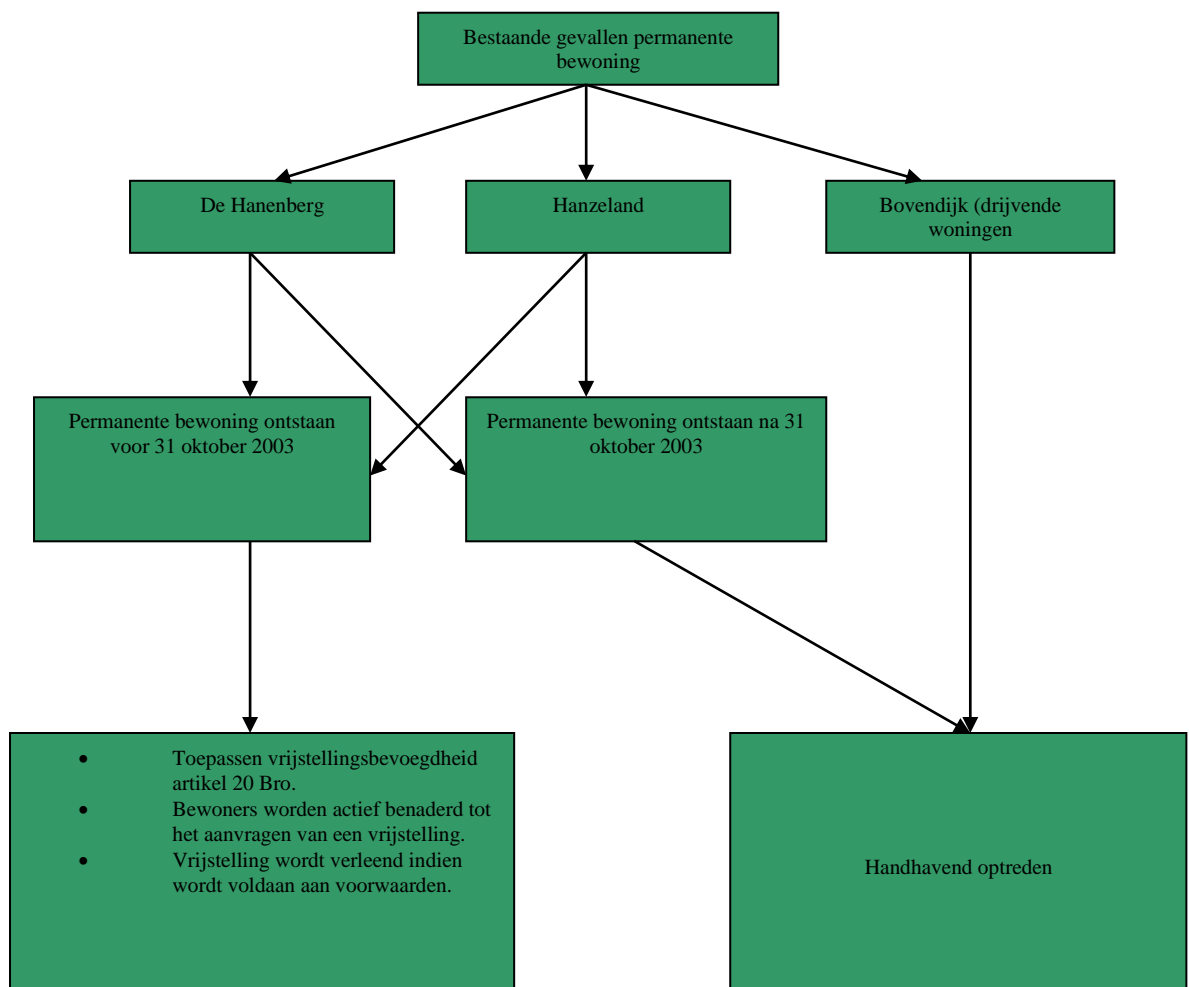
De Gemeente West Maas en Waal kiest er voor om enerzijds (actief) persoonsgebonden vrijstellingen op grond van artikel 20 Bro. te verlenen en anderzijds handhavend op te treden in die gevallen dat bewoners niet voor een vrijstelling in aanmerking komen.

Hierbij wordt de mogelijkheid om tot legalisatie middels een bestemmingsplanwijziging over te gaan niet gebruikt. Dit stuit namelijk op zulke onoverkomelijke bezwaren (zowel beleidsmatig als ten aanzien van het woningbouwprogramma) dat dit niet haalbaar lijkt en daarnaast is het nog maar de vraag of de provincie hieraan de noodzakelijke medewerking zal willen verlenen.

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

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.

Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het meest voornamelijk instrument 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 kleinschalige verblijfsrecreatie (Bed & Breakfast, erfgoedlogies, klein aantal recreatiewoningen) is het lastiger om deze eis in te vullen.

Flankerende instrumenten

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.

Nachtregister

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. De gemeente heeft dit instrument gekoppeld aan de eis van bedrijfsmatige exploitatie. De hantering van dit instrument kan worden voortgezet. Ook in het geval van kleinschalige recreatieverblijven.

Woonvergunning

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.

Voorlichting en communicatie

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.

Planvorming

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.

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

