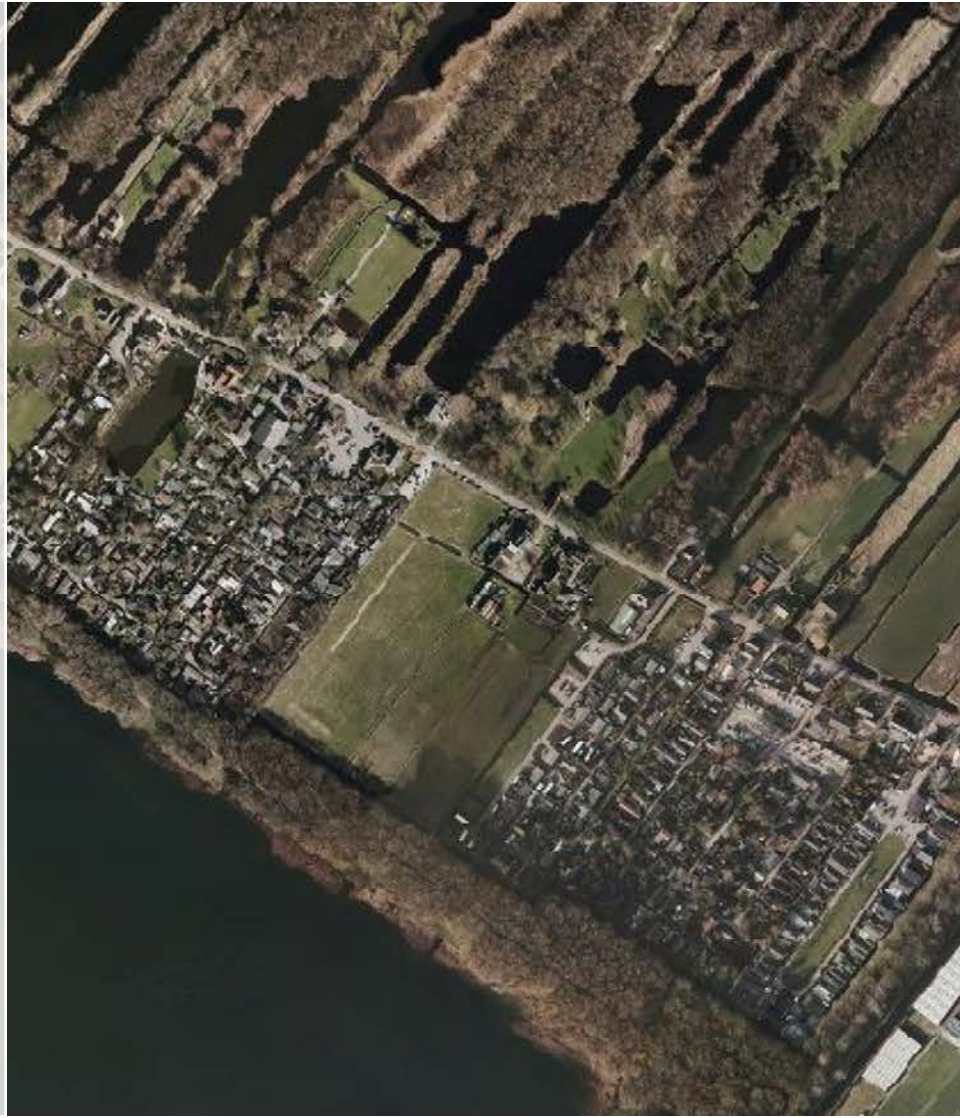


# Beleid permanente bewoning recreatieverblijven

Stichtse Vecht

# 2014



Gemeente Stichtse Vecht  
(Gewijzigd)  
14 november 2014



# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| Inleiding.....  | 3         |
| Samenvatting beleid permanente bewoning recreatiewoningen.....          | 3         |
| <b>1 Overwegingen.....</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1 Algemeen.....   | 4         |
| 1.2 Recreatie en toerisme.....  | 4         |
| 1.3 Ruimtelijke aspecten.....   | 4         |
| 1.4 Handhaving.....   | 5         |
| 1.5 Financiële aspecten.....  | 5         |
| <b>2 Beleidsvisie.....</b>  | <b>8</b>  |
| 2.1 Terughoudend met nieuwe recreatieparken.....                        | 8         |
| 2.2 Bestemmingswijziging waar mogelijk.....                             | 8         |
| 2.2 Persoonsgebonden overgangsrecht en gedoogbeschikking.....           | 9         |
| 2.3 Handhaving van nieuwe gevallen.....                                 | 9         |
| <b>Bijlage 1. Vigerend beleid.....</b>                                  | <b>10</b> |
| Rijksbeleid.....  | 10        |
| Provinciaal beleid.....   | 10        |
| Gemeentelijk beleid.....  | 11        |
| Beleidsnotities omgang met permanente bewoning recreatieverblijven..... | 11        |
| Bestemmingsplannen.....   | 12        |
| <b>Bijlage 2. Overzicht recreatiewoningen.....</b>                      | <b>14</b> |

## **Inleiding**

Overall in Nederland zijn bij natuurgebieden of toeristische trekpleisters recreatiewoningen te vinden. Terwijl andere landen in Europa geen onderscheid maken tussen recreatie- en reguliere woningen (voor zover deze niet op een commercieel park gelegen zijn), bestaat dit verschil in Nederland wel. Desondanks is ook in Nederland regelmatig sprake van bewoning gedurende het hele jaar, vaak illegaal. De recreatieverblijven zijn gemiddeld goedkoper dan reguliere woningen maar beschikken vaak wel over de noodzakelijke voorzieningen. Sommige huishoudens verhuizen noodgedwongen naar een recreatiewoning vanwege een zeer beperkt aanbod van betaalbare woningen. Andere huishoudens kiezen bewust voor een gunstig geprijsde woning op een mooie plek. Immers zijn de parken vaak aantrekkelijk gelegen.

Binnen de gemeentegrenzen van Stichtse Vecht zijn verschillende recreatieparken gelegen, onder meer aan de Westbroekse Binnenweg, Gageldijk en de Scheendijk. De gemeente geeft jaarlijks een officieel aantal van ruim 1.100 recreatiewoningen op voor het gemeentefonds. Meegeteld worden alle recreatieverblijven die voldoen aan eisen uit het bouwbesluit voor reguliere woonruimten. Permanente bewoning vindt met name in deze recreatieverblijven plaats.

Aan zeven recreatieparken aan de Westbroekse Binnenweg wordt sinds 2009 de mogelijkheid geboden om onder strikte voorwaarden over te gaan tot legalisering. Eén park heeft dit proces reeds voltooid. Verder is het beleid in Stichtse Vecht vooral gericht op het laten uitsterven van permanente bewoning, waar mogelijk door middel van handhaving. In de praktijk blijkt echter dat, ondanks een grote inzet van gemeentelijke middelen, geen significante daling van het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen plaatsgevonden heeft.

In dit beleid worden nieuwe beleidskeuzes voorgesteld aan de hand van een aantal overwegingen en het vigerende beleid.

## **Samenvatting beleid permanente bewoning recreatiewoningen**

*De gemeente Stichtse Vecht constateert dat het beleid om permanente bewoning van recreatieverblijven tegen te gaan, niet altijd tot het gewenste resultaat heeft geleid. Vanuit de recreatiemarkt blijkt er weinig vraag naar recreatiewoningen op de betreffende parken. De gemeente acht het in veel gevallen ook niet haalbaar om illegale permanente bewoning binnen afzienbare termijn te beëindigen. Om die redenen wil Stichtse Vecht zoeken naar mogelijkheden om in die situaties waar reeds lange tijd sprake is van permanent bewoonde recreatieverblijven, tot een legalisatie te komen. Nieuwe gevallen van permanente bewoning in recreatieverblijven worden niet toegestaan. Hiertegen zal de gemeente handhavend optreden.*

*Voor de recreatiewoningen en parken die buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) liggen en waar overwegend sprake is van overgangsrecht, wordt gekeken naar de mogelijkheden voor legalisatie. Dit kan door een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op te nemen, die onder bepaalde voorwaarden wordt toegepast. Waar de woningen nu volgens het bestemmingsplan recreatief moeten worden gebruikt, is na de wijziging sprake van een reguliere woonbestemming. De gemeente Stichtse Vecht werkt al mee aan een wijzigingsbevoegdheid voor zeven parken langs de Westbroekse Binnenweg. Voorlopig is dit nog een unieke situatie, maar de mogelijkheden worden verkend om deze aanpak ook voor andere recreatieparken toe te passen.*

# 1 Overwegingen

## 1.1 Algemeen

Recreatiewoningen zijn ooit gerealiseerd met het doel om verblijfsruimte te bieden voor recreatieve doeleinden. In de afgelopen tientallen jaren zijn in heel Nederland situaties ontstaan waarbij sprake is van vaste bewoning. De overheid (gemeentes, provincies en het rijk) zijn reeds vele jaren van mening dat de permanente bewoning van recreatieverblijven een ongewenste ontwikkeling is. Vanuit het oogpunt van recreatie en toerisme is het namelijk belangrijk om recreatieverblijven te behouden voor de sector. Daarnaast leidt de permanente bewoning tot ruimtelijk ongewenste ontwikkelingen in het buitengebied. In een aantal situaties conflicteert de permanente bewoning met veiligheidseisen en natuurwetgeving. Zeker in kwetsbare en slecht bereikbare gebieden is het terugdringen van permanente bewoning daarom een belangrijk beleidsvoornemen.

Stichtse Vecht constateert echter dat het bestaande beleid, zoals dat de afgelopen jaren gehanteerd is, niet altijd tot gewenste resultaten heeft geleid. Strikte handhaving leidde in de praktijk niet tot een afname van de hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen. Daarnaast ontbreekt vaak een economisch perspectief om de recreatieve functie te herstellen.

Alhoewel rijk en provincie de mogelijkheid bieden om onder voorwaarden een recreatiepark een woonbestemming te geven, zijn vooral inhoudelijke overwegingen leidend bij het bepalen van het gemeentelijk beleid. Teneinde beleidskeuzes te kunnen maken, worden in dit hoofdstuk opeenvolgend het belang van recreatiewoningen voor de recreatieve sector, de ruimtelijke aspecten en de financiële gevolgen van permanente bewoning beschreven.

## 1.2 Recreatie en toerisme

Stichtse Vecht heeft als 'het buiten van de Randstad' een belangrijke regionale recreatieve functie. De recreatiedruk vanuit de steden Amsterdam en Utrecht zal de komende jaren alleen maar toenemen. Vanuit het oogpunt van recreatie en toerisme is de permanente bewoning van recreatiewoningen daarom niet wenselijk. De gemeente Stichtse Vecht wil graag een gastvrije gemeente zijn voor recreanten en toeristen en het thema vormt dan ook één van de speerpunten in het gemeentebestuur. De permanente bewoning van recreatiewoningen tast de verblijfs capaciteit in de gemeente aan. Hierdoor kunnen er minder mensen in onze gemeente recreatief verblijven.

Daarnaast wil de gemeente de lokale economie versterken door het stimuleren van recreatie en toerisme. Met name verblijfstoerisme levert inkomsten op voor zowel de lokale middenstand als de gemeente (via de toerismebelasting). Ook is het bevorderen van verblijfsrecreatie zeer belangrijk voor Stichtse Vecht om de recreatieve verkeersdruk beheersbaar te houden en gemotoriseerd verkeer te beperken. Recreanten die verblijven in Stichtse Vecht zullen vaker wandelend of fietsend te vinden zijn in de gemeente, terwijl dagrecreanten vaak met de auto onze gemeente in- en uitrijden.

De vraag naar recreatiewoningen is niet overal in de gemeente gelijk. De Kievitsbuurten met de Scheendijk vorm een sterk recreatiegebied waar veel vraag is naar verblijfsrecreatie. Ook rondom de Maarsseveense Plassen is een grote concentratie van recreatieverblijven, die vrijwel allemaal permanent worden bewoond. Op een terrein aan de Gageldijk waar de permanente bewoning is beëindigd, zijn de plannen voor een nieuw recreatiepark echter nooit van de grond gekomen. Van een nieuw park aan de Maarsseveensevaart is een groot deel van de recreatiewoningen nooit gerealiseerd vanwege een tegenvallende vraag.

## 1.3 Ruimtelijke aspecten

Het gemeentelijke en provinciale beleid is er altijd op gericht geweest om woonfuncties zoveel mogelijk binnen de bebouwde kom (of rode contour) te concentreren. Met woonfuncties in het buitengebied is altijd terughoudend omgegaan, omdat het een druk legt op de natuur- en landschapswaarden en de bedrijfsvoering binnen de agrarische sector. De volgende aspecten spelen daarbij een rol.

1. Het legaliseren van permanente bewoning betekent een mogelijke aanscherping van eisen (milieu, geur, geluid etc.) voor nabijgelegen (agrarische) bedrijven, omdat hinderreglementen strikter zijn voor burger- dan recreatiewoningen;
2. De parkeer- en verkeersdruk kunnen toenemen door aanwezigheid gedurende het hele jaar met gemiddeld meer auto's. Ook moeten bewoners van het buitengebied grotere afstanden afleggen naar voorzieningen;
3. Voor sommige parken geldt een ontoereikende toegang tot het gebied en de objecten t.b.v. de hulpdiensten. Dit leidt tot een verhoogd risico voor bewoners;
4. Een aantal recreatiewoningen ligt in of nabij 'gevoelige landschappen', zoals natuurgebieden. Een woonbestemming is hiermee lastig te verenigen vanuit natuurbeschermingsregelgeving;
5. Permanente bewoning betekent een aantasting van het buitengebied als een publiek bezit waar iedereen in de gelegenheid moet zijn vrij te recreëren, te ontspannen en van de natuur te genieten;
6. Bij recreatieterreinen spelen andere stedenbouwkundige uitgangspunten dan bij nieuwe woonwijken een rol. Hierdoor heeft woningbouw op een recreatieterrein vaak zeker niet die stedenbouwkundige kwaliteit die in het algemeen in een woonwijk wordt verwacht.

### **Kwaliteitswinst**

Gelet op het laatst genoemde punt biedt legalisatie van permanente bewoning een reële kans. Uit de praktijk blijkt dat zicht op legalisatie bewoners motiveert om te werken aan kwaliteitswinst. De voorwaarden die zijn gesteld aan de wijzigingsbevoegdheid voor de parken aan de Westbroekse Binnenweg, leiden rechtstreeks tot een betere leefbaarheid en veiligheid. Wij zijn overtuigd dat de parken er ruimtelijk gezien sterk op vooruit zijn gegaan, als de bestemmingswijziging voltooid is.

Kwaliteitswinst kan in specifieke situaties ook worden bereikt door een regeling naar voorbeeld van de Ruimte-voor-ruimteregeling. Parken waar niet of nauwelijks sprake is van overgangsrecht, maar ook geen vraag naar recreatief gebruik, kan worden gedacht aan een functiewijziging naar Wonen in ruil voor een reductie van de bebouwing.

### **1.4 Handhaving**

Het bestemmingsplan is hét aangewezen instrument om te bepalen of een gebouw of object al dan niet voor permanente bewoning in aanmerking komt. In het bestemmingsplan kan namelijk worden voorgeschreven dat permanente bewoning van recreatiewoningen of andersoortige verblijfsrecreatieve objecten verboden is. Met deze relatief eenvoudige bepaling in de voorschriften beginnen echter voor de meeste gemeenten de problemen. Permanente bewoning van recreatieverblijven is namelijk niet zozeer een bestemmingsplantechnisch vraagstuk maar veel meer een uitvoeringsvraagstuk.

Het bewijzen dat sprake is van permanente bewoning is in de praktijk een uitermate lastige kwestie. Naast het raadplegen van allerlei registers zal via observatie ter plaatse moeten worden aangetoond dat een recreatieverblijf permanent wordt bewoond. Niet alleen is dit uit oogpunt van zorgvuldigheid en mogelijke procedures een tijdrovende klus, ook is het observeren een privacygevoelige aangelegenheid. De overheid die echter regels stelt zal ook moeten toezien op de naleving van die regels. In het verleden was handhaving vaak sluitpost van het beleid. Dit heeft in de praktijk ertoe geleid dat veel gemeenten permanente bewoning, als onderdeel van het handhavingsbeleid, op haar beloop hebben gelaten.

### **1.5 Financiële aspecten**

Naast de hiervoor genoemde aspecten, behoeven ook de financiële overwegingen een nadere toelichting. Hieronder wordt onder meer ingegaan op de implicaties voor de uitkering vanuit het gemeentefonds, de inkomsten van uit de Onroerend Zaak Belasting (OZB) en de kosten met betrekking tot sociale voorzieningen binnen een gemeente.

#### Gemeentefonds

Hoeveel geld individuele gemeenten uit het gemeentefonds krijgen is afhankelijk van de kenmerken van een gemeente. Het Rijk hanteert bij de verdeling van het gemeentefonds over individuele gemeenten onder meer de volgende gegevens:

- het aantal inwoners;

- het aantal woningen;
- het aantal jongeren;
- het aantal uitkeringsgerechtigden
- de oppervlakte van het land;
- de grootte van de watergebieden.

Dit worden maatstaven genoemd. Er zijn ruim 60 maatstaven. Elke maatstaf heeft een bedrag 'per eenheid'. De gemeente krijgt dus geld voor iedere inwoner, iedere jongere enzovoort. Hoe de verdeling van het gemeentefonds precies wordt berekend staat in de "Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds" – deze is digitaal raadpleegbaar.

Een belangrijke maatstaf is het aantal inwoners van de gemeente Stichtse Vecht. Daarvoor is een inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van belang. Mogelijk zou de omzetting naar permanente woningen een toename van het aantal geregistreerde inwoners kunnen betekenen. De praktijk leert echter dat met name de bewoners die voor legalisatie in aanmerking zouden komen, zich reeds hebben ingeschreven in het GBA. Hoeveel extra inschrijvingen met de omzetting worden bereikt is daardoor lastig in te schatten.

Tevens van belang is de maatstaf 'aantal woningen'. Sinds begin 2014 tellen hierbij de recreatiewoningen niet meer mee. De gemeente Stichtse Vecht heeft momenteel 1.124 officieel geregistreerde recreatiewoningen en 28.180 reguliere woningen binnen de grenzen. Dit zijn aantallen die de gemeente zelf aan CBS doorgeeft vanuit de Basisadministratie gebouwen (Bag).

#### OZB

Een andere mogelijke opbrengst van het omzetten van recreatiewoningen naar een woonbestemming is de extra Onroerend Zaak Belasting (OZB). De berekening van de OZB gebeurt namelijk op basis van de woningwaarde en aangezien de woningwaarde van een recreatiewoning in de regel lager is dan een reguliere woning, zal dit een toename aan OZB-inkomsten kunnen betekenen.

Het is niet eenvoudig om een eenduidig antwoord te geven op de vraag welke extra inkomsten een omzetting tot gevolg zal hebben. De basis is de extra waarde die aan de recreatiewoningen toegekend kan worden. Het is echter lastig om hier 'harde uitspraken' over te doen. Voor wat betreft de OZB geldt dat (grofweg) elke € 100.000,- aan extra woningwaarde, ongeveer €100,- per jaar aan extra OZB oplevert. Als in het meest gunstige geval het toekennen van een woonbestemming een waardevermeerdering van € 100.000,- tot gevolg heeft, kan dit een OZB-toename van €100,- per jaar per omgezette recreatiewoning opleveren.

#### Gemeentelijke organisatie

Een derde relevant punt bij het eventueel wijzigen van een recreatieve in een woonbestemming, is de gemeentelijke organisatie zelf. Meer specifiek geldt dit voor de handhavingstaak. Een mogelijke consequentie van een bestemmingswijziging van de recreatieparken is dat er na omzetting niet meer gecontroleerd hoeft te worden of sprake is van illegale permanente bewoning. Hierbij moet echter niet vergeten worden dat bij een dergelijke omzetting juist veel handhavend toezicht benodigd is. Dit geldt niet alleen voor de procedure zelf (bouwkundige controles, brandveiligheidsscan etc.), maar ook ná de omzetting om de toegestane situatie te handhaven.

Tegenover mogelijk minder ambtelijke capaciteit voor handhaving, staat meer ambtelijke capaciteit voor de planologische afwikkeling. De huidige bestemmingsplannen laten een woonbestemming niet toe; alle recreatiewoningen zijn namelijk als zodanig bestemd. Om dit om te zetten is een bestemmingsplanwijziging vereist. De hier aan verbonden kosten (grofgezegd ca. € 10.000 voor een individueel bestemmingsplan) zouden door de eigenaar (of eigenaren) van de betreffende recreatiewoning(en) opgebracht kunnen worden; deze 'profiteert' namelijk van de waardevermeerdering van het vastgoed.

#### Sociale voorzieningen

Bewoners van een gemeente kunnen aanspraak maken op diverse sociale voorzieningen. Daarbij kan gedacht worden aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die regelt dat mensen met een beperking ondersteuning kunnen krijgen. Het kan gaan om ouderen, gehandicapten of mensen met



psychische problemen. Zij krijgen bijvoorbeeld huishoudelijke hulp of een rolstoel. Een ander voorbeeld van een sociale voorziening is het verstrekken van (bijstands)uitkeringen.

Zolang mensen recreatief gebruik maken van recreatiewoningen kunnen zij geen beroep doen op deze voorzieningen binnen de betreffende gemeente, maar zodra zij feitelijk ingeschreven zijn bij deze gemeente kunnen zij dat wel. Daarbij is het niet relevant of zij hier wel of niet legaal wonen. Voor het verstrekken van sociale voorzieningen, en de daarbij behorende kosten, is het dus niet relevant of er sprake is van legale of illegale bewoning van recreatiewoningen.

#### Batenafroming

Indien recreatiewoningen qua bestemming omgezet worden naar een woonbestemming is het mogelijk, zoals hiervoor reeds aangehaald, dat hierbij in meer of minder mate een waardevermeerdering van deze panden ontstaat. Dit betekent dat de bewoners in een bepaalde mate een financiële meerwaarde behalen als hun permanent bewoonde recreatiewoning gelegaliseerd wordt. Doordat de gemeente deze procedure faciliteert, zal onderzocht worden of het mogelijk is om deze 'baten' ten dele terug te laten vloeien naar de gemeente. Deze zogenaamde 'batenafroming' kan daarbij bijvoorbeeld dienen ter financiering van de handhaving van illegale bewoning van recreatiewoningen.



## 2 Beleidsvisie

### 2.1 Terughoudend met nieuwe recreatieparken

In algemene zin moet gesteld worden dat het permanent bewonen van recreatiewoningen een ongewenste ontwikkeling is. Voorkomen moet worden dat in het buitengebied nieuwe gevallen van illegale permanente bewoning ontstaan. Dat betekent ook dat we terughoudend moeten zijn met het toestaan van nieuwe recreatieparken, op locaties waar de vraag naar recreatiewoningen onvoldoende is aangetoond. Recreatiewoningen worden in formele zin niet gezien als verstedelijking van het buitengebied, maar het risico op nieuwe gevallen van permanente bewoning is groot.

### 2.2 Bestemmingswijziging waar mogelijk

In situaties waar geen uitzicht meer is op recreatief gebruik, streven wij naar het bieden van een permanente oplossing. De uitgangspunten hierbij zijn kwaliteitsverbetering en zekerheid voor belanghebbenden. We maken onderscheid tussen de onderstaande drie situaties. **Op basis hiervan kan per park een koers worden bepaald, die vorm krijgt bij de actualisatie van het bestemmingsplan.**

I. **Oude situaties van permanente bewoning voor vaststelling van het vigerende bestemmingsplan**

We spreken van een **oude situatie** van permanente bewoning, als deze is ontstaan onder een eerder bestemmingsplan. Bij de vaststelling van het huidige bestemmingsplan zijn deze situaties onder het overgangsrecht geplaatst. Bij een volgende actualisatie mag het "strijdige gebruik" wettelijk niet nogmaals onder het overgangsrecht worden geplaatst. Dit betekent concreet dat de permanente bewoning moet worden beëindigd of worden gelegaliseerd.

Waar mogelijk kiezen we voor het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid, zoals nu al het geval is bij zeven parken aan de Westbroekse Binnenweg. Daarmee wordt zekerheid geboden aan de bewoners die daar soms al decennialang woonachtig zijn. Beëindiging van de situatie betekent dat grote groepen inwoners van sociale woningbouw afhankelijk worden, terwijl er momenteel weinig sociale huurwoningen vrij komen. De ervaring leert bovendien dat in het kader van de wijzigingsprocedure veel verbeteringen plaatsvinden op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. De bewoners zijn namelijk zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan vooraf gestelde veiligheidseisen.

II. **Recente situaties van permanente bewoning na vaststelling van het vigerende bestemmingsplan**

Situaties die tijdens de looptijd van het huidige bestemmingsplan zijn ontstaan, kunnen bij actualisatie van het bestemmingsplan onder het overgangsrecht worden geplaatst. In terminologie kan hierbij gesproken worden van **recente situaties**. Door toepassing van het persoonsgebonden overgangsrecht en intensief toezicht kan beëindiging van de strijdige situatie haalbaar zijn in de planperiode. Hier is echter binnen de voormalige gemeenten in sommige gevallen op ingezet, zonder dat dit tot een daadwerkelijke afname van het aantal permanent bewoonde objecten leidde. In die zin kan de haalbaarheid van een dergelijke inzet op handhaving in twijfel worden getrokken. In die gevallen kan een bestemmingswijziging een alternatief vormen. Indien bij een actualisatie van het bestemmingsplan wordt gekozen voor toepassing van het overgangsrecht, moet concreet inzichtelijk worden gemaakt hoe de bestaande situatie binnen de planperiode van 10 jaar wordt opgelost.

III. **Nieuwe recreatiewoningen die vanwege de marktsituatie nog niet zijn gerealiseerd**

Binnen de gemeente zijn twee bouwprojecten van recreatiewoningen aanwezig, die vanwege de marktsituatie nog niet (geheel) zijn gerealiseerd. Dit noemen we **nieuwe situaties**. Het gaat hierbij om Hof van Eden (Maarsseveensevaart, Maarssen) en het gesaneerde park Nooitgedacht (Gageldijk, Maarssen). Met de huidige bestemming blijkt er onvoldoende markt vraag naar de nieuw te bouwen recreatiewoningen. Het gevolg is een halfontwikkeld terrein met weinig

ruimtelijke kwaliteit. Een reden om in dergelijke gevallen de bestemming te wijzigen, is dat de ontwikkelaar daarmee een economisch perspectief geboden wordt om het nieuwbouwproject af te ronden. In overleg met de provincie zal een toegepaste ruimte-voor-ruimteregeeling ontwikkeld worden, waarbij meerdere recreatiewoningen worden ingeruild voor een woning, of een andere passende functie. Uitgangspunten zijn ontstening en kwaliteitsverbetering van het buitengebied.

Als voorwaarden voor het wijzigen van de bestemming gelden verder de eisen van de minister uit 2003, als verwoord in bijlage 1. Afhankelijk van de specifieke ruimtelijke kwaliteiten, kunnen voor bepaalde parken nadere voorwaarden worden gesteld met betrekking tot parkeren, bebouwingvormen en de openbare ruimte.

## **2.2 Persoonsgebonden overgangsrecht en gedoogbeschikking**

In bestaande situaties van permanente bewoning waar een definitieve oplossing (voorlopig) niet aan de orde is, wordt het persoonsgebonden overgangsrecht toegepast. Wij willen daarmee voorkomen dat maatschappelijke problemen ontstaan als de bewoning door handhaving beëindigd wordt. Het vinden van alternatieve betaalbare woonruimte binnen de gemeente of de regio is immers geen eenvoudige opgave.

Wij zijn daarom voorstander van het toepassen van het persoonsgebonden overgangsrecht in bestemmingsplannen of het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Dit enkel onder de voorwaarden van het ministerie als genoemd in bijlage 1. Dit betekent in het algemeen dat voor de permanente bewoning 31 oktober 2003 als peildatum wordt aangehouden. Op basis van de bestemmingsplannen '300 Meterstrook Scheendijk Noord' en 'Maarsseveense Plassen e.o. 2009' gelden voor de betreffende plangebieden afwijkende peildata.

Het overgangsrecht is er om uitkomst te bieden in een overgangssituatie. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de situatie tijdens de looptijd van het bestemmingsplan ook daadwerkelijk zal veranderen. Dit betekent dat de permanente bewoning gedurende de planperiode beëindigd zou moeten worden. Hiertoe zal (zeer intensief) gecontroleerd moeten worden of vrijkomende chalets weer voor verblijfsrecreatie in gebruik worden genomen. In het verleden is gebleken dat beperkte controle er toe leidt, dat na 10 jaar geen significante afname van permanente bewoning heeft plaats gevonden. Juridisch is het niet toegestaan een strijdige situatie ook voor een volgende planperiode onder het overgangsrecht te plaatsen.

## **2.3 Handhaving van nieuwe gevallen**

Gemeente Stichtse Vecht zet in op actiever handhaven van het beleid. Dat betekent dat handhavend zal worden opgetreden tegen gevallen van permanente bewoning die zijn ontstaan na de ter plaatse geldende peildatum. In geval van de Scheendijk en de Westbroekse Binnenweg, is met het bepalen van de peildata al zeer flexibel omgegaan. Van nieuwe permanente bewoners kan worden gezegd dat het strijdige gebruik bij aanvang duidelijk moet zijn geweest, zodat er sprake is van een bewuste keuze. In het Handhaving Uitvoeringsplan (HUP) zal aangegeven worden aangegeven welke prioriteit deze handhaving daadwerkelijk krijgt.

Om nieuwe gevallen zo veel mogelijk te voorkomen, zal Stichtse Vecht inzetten op een goede informatievoorziening. Dit betekent dat alle in de gemeente actieve makelaars op de hoogte zijn van regels omtrent permanente bewoning. De gemeente zal er op toezien dat recreatiewoningen niet door middel van misleidende advertenties worden verkocht.

# Bijlage 1. Vigerend beleid

## Rijksbeleid

Minister Dekker van het voormalige ministerie van VROM heeft in november 2003 een brief gestuurd naar de voorzitter van de Tweede Kamer en de gemeenten op welke wijze zij wenst om te gaan met permanente bewoning van recreatieverblijven. Dit beleid maakt onderdeel uit van de Nota Ruimte. De minister zegt in haar brief dat gemeenten vóór 31 december 2004 duidelijkheid moeten geven naar hun burgers hoe zij om willen gaan met de permanente bewoning van recreatieverblijven. Deze brief van minister Dekker is vastgesteld door de Tweede Kamer. In het kort komt de inhoud van de brief hier op neer.

### Legalisatie door middel van het bestemmingsplan

De minister biedt de mogelijkheid de bestemming "recreatieverblijf" te wijzigen naar de bestemming "woondoeleinden", waarbij de objecten en terreinen moeten voldoen aan de gebruikelijke voorwaarden die van toepassing zijn op de reguliere woningbouw.

De bovengenoemde regel geldt niet voor:

1. Bouwwerken die bouwtechnisch of anderszins niet aan de voorwaarden voldoen. Dit zijn "logiesverblijven" welke niet gebruikt mogen worden voor permanente bewoning, zoals stacaravans en houten vakantiehuisjes (chalets).
2. Bouwwerken die niet voldoen aan het bouwbesluit.
3. Bouwwerken en terreinen die in strijd zijn met de van toepassing zijnde milieuwetgeving.
4. Bouwwerken in de kwetsbare gebieden zoals de Ecologische Hoofdstructuur, de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de Natuurbeschermingswetgebieden waar o.a. (delen van) het Groene Hart en de bufferzone binnen zullen vallen.

### Persoonsgebonden gedoogbeschikking

In die gevallen waar legalisatie niet tot mogelijkheden behoort, verzoekt de minister gemeenten om handhavend tegen het illegale gebruik op te treden. Er wordt echter ook begrip getoond voor reeds lang bestaande en gedoogde situaties, waarbij handhaving tot maatschappelijke problemen leidt. Gemeenten kunnen daarom overgaan tot het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking, mits de recreatiewoning:

7. reeds vòòr 31 oktober 2003 permanent werd bewoond;
8. voldoet aan de bouwtechnische eisen voor burgerwoningen van het Bouwbesluit 2003;
9. niet in strijd is met de toepasselijke milieuregelgeving.

Onder deze door de minister gestelde voorwaarden, is in 2010 in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de mogelijkheid opgenomen voor het afgeven van een persoonsgebonden beschikking voor permanente bewoning (artikel 2.12 Wabo; Bijlage II Bor; Hoofdstuk IV, artikel 4).

## Provinciaal beleid

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) geeft de provincie Utrecht haar ruimtelijke ambities weer. In de PRS worden geen uitspraken over permanente bewoning van recreatiewoningen gedaan. In de bijbehorende ruimtelijke verordening (PRV) wordt echter gesteld dat de provincie permanente bewoning van recreatiewoningen wil tegengaan. Een mogelijk aanknopingspunt vanuit de PRS is echter de zogenaamde 'kernrandzone'. De provincie ziet het 'stedelijk uitloopgebied' als potentiële kernrandzone en wenst dat dit deel van het landelijk gebied een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van het stedelijk leefmilieu. De provincie zoekt in overleg met de gemeenten naar mogelijkheden om deze kwaliteit te behouden en te versterken, waarbij eventueel nieuwe, aan stedelijke functies gerelateerde functies mogelijk gemaakt kunnen worden. Voor Stichtse Vecht kan dit betekenen dat dit mogelijkheden biedt voor het realiseren van een woonbestemming voor die recreatieverblijven waar reeds lange tijd sprake is van permanente bewoning. Zoals hiervoor namelijk

betoogt is, ziet Stichtse Vecht dit ook als een kans om de ruimtelijke kwaliteit in het betreffende gebied te vergroten.

Tegelijkertijd kent de provincie een beleid recreatiewoningen (2004) waarin mogelijkheden geboden worden om recreatiewoningen om te zetten naar regulier woningen. Daarbij wordt de brief uit 2003 van de minister aan de Nederlandse gemeenten genoemd als kaderstellend. De provincie geeft daarbij aan dat zij per bestemmingsplan een oplossing voor de omzetting van binnen de regels vallende recreatieverblijven wil zoeken.

## **Gemeentelijk beleid**

### **Beleidsnotities omgang met permanente bewoning recreatieverblijven**

Het gemeentelijk beleid van de voormalige gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen is verwoord in een aantal beleidsnotities. De rode draad in alle notities is dat permanente bewoning van recreatieverblijven in principe een onwenselijke situatie is. Tegen het permanent bewonen zijn diverse bezwaren geuit van maatschappelijke en ruimtelijke aard (zie hoofdstuk 2). Bewoners van recreatieverblijven dienen goed te worden geïnformeerd over de strijdigheid met het bestemmingsplan. Tegen nieuwe gevallen van permanente bewoning dient handhavend te worden opgetreden. Ten aanzien van reeds lang bestaande situaties waartegen handhavend optreden onredelijk wordt geacht, worden de volgende planologische mogelijkheden behandeld.

- I. Persoonsgebonden overgangsrecht
- II. Objectgebonden overgangsrecht
- III. Bestemming verblijfsrecreatie, permanente bewoning toegestaan
- IV. Bestemming woondoeleinden
- V. Bestemming verblijfsrecreatie, wijzigingsbevoegdheid naar woondoeleinden

#### I. Persoonsgebonden overgangsrecht

Permanente bewoners die reeds voor een bepaalde peildatum op een recreatieverblijf staan ingeschreven, kunnen hun strijdig gebruik met het persoonsgebonden overgangsrecht legaal voortzetten. Als het recreatieverblijf vrijkomt, vanwege verhuizing of overlijden, moet het weer recreatief worden gebruikt.

Het persoonsgebonden overgangsrecht werd door alle drie de gemeenten opgenomen in beleidsnotities en waar mogelijk toegepast conform de brief van het ministerie. Zie hiervoor ook paragraaf 1.3.2.

Het voordeel van deze regeling is dat maatschappelijke problematiek wordt voorkomen doordat er geen mensen uit hun recreatieverblijf hoeven worden gezet, die daar al lange tijd woonden. Tegelijkertijd geeft de gemeente het signaal niet in stemmen met het permanent bewonen. Nadeel is dat het moeilijk is om strak toezicht te houden op het einde van de "gedoogperiode". De kans op nieuwe permanente bewoning – omdat het op de rest van het park ook gebeurt – is relatief groot.

#### II. Objectgebonden overgangsrecht

Recreatieverblijven die reeds voor een bepaalde peildatum onafgebroken permanent zijn bewoond, kunnen in strijd met het bestemmingsplan door een ieder legaal voor woondoeleinden worden gebruikt. Als het recreatieverblijf voor langere tijd op andere wijze wordt gebruikt of wordt gesloopt, vervalt de gedoogbeschikking.

Het objectgebonden overgangsrecht is door de gemeente Maarssen toegepast voor illegale permanente bewoning in het plangebied Gageldijk/Westbroekse Binnenweg (79). De bewoners van de recreatieverblijven zijn hier middels een brief in 1984 van op de hoogte gesteld met daarbij het verzoek zich bij de gemeente in te schrijven in de GBA.

De gemeente Maarssen heeft hiertoe destijds besloten om meer status te geven aan de reeds lang permanent bewoonde recreatieverblijven. In 2007 heeft de Provinciale Planologische Commissie aangegeven niet in te stemmen met het opnieuw vastleggen van de regeling in het nieuwe

bestemmingsplan voor de Maarsseveense Plassen. Naar mening van de PPC is het objectgebonden overgangsrecht in strijd met nationaal en provinciaal beleid, omdat het geen zicht geeft op beëindiging van het strijdige gebruik. Eerder werd de regeling in het bestemmingsplan Herenweg-Gageldijk e.o. 1999 wel goedgekeurd door de provincie.

### III. Bestemming verblijfsrecreatie, permanente bewoning toegestaan

In het bestemmingsplan wordt op specifieke locaties de bestemming verblijfsrecreatie aangevuld met de aanduiding 'permanent wonen toegestaan', met de daarbij horende bouw- en gebruiksregels. De recreatieverblijven mogen daardoor onbeperkt door een ieder worden bewoond en vernieuwd.

Deze planologische maatregel is in de voormalige gemeenten Breukelen en Maarssen besproken, maar nergens toegepast.

Het voordeel van de regeling is dat het een duidelijke status geeft aan reeds lang permanent bewoonde recreatieverblijven. Bewoners hebben daarbij de vrijheid om hun verblijf binnen de regels van het bestemmingsplan te vernieuwen of uit te breiden. Bezwaar tegen deze regeling is dat permanente bewoning definitief wordt gelegaliseerd, terwijl de hoofdbestemming de schijn wekt dat het om recreatief gebruik gaat. Het mag niet zo zijn dat op deze wijze aan diverse ruimtelijke bezwaren tegen permanente bewoning voorbij wordt gegaan (zie hoofdstuk 2). De provincie en het rijk zijn altijd tegen een dergelijke regeling geweest.

### IV. Bestemming woondoeleinden

In het bestemmingsplan wordt op specifieke locaties de bestemming Woondoeleinden opgenomen voor recreatieverblijven. Hierdoor is een recreatieverblijf in planologische zin gelijk aan een woning, en een park met recreatieverblijven gelijk aan een woonwijk. In theorie kan de maatregel worden toegepast als de gemeente besluit dat een park niet meer voor recreatief gebruik in aanmerking komt, en tegen een gebruik voor woondoeleinden geen ruimtelijke bezwaren zijn. Hiervoor worden de door de minister aangedragen voorwaarden gebruikt als samengevat in paragraaf 1.1.

Deze planologische maatregel is in de voormalige gemeenten Breukelen en Maarssen besproken, maar nergens toegepast. Een definitieve functiewijziging is in de meeste gevallen niet aan de orde. Indien daar wel sprake van is, blijken in de praktijk weinig parken te voldoen aan alle door de minister gestelde voorwaarden.

### V. Bestemming verblijfsrecreatie, wijzigingsbevoegdheid naar woondoeleinden

In aanvulling op IV is het ook mogelijk om een wijziging van de bestemming mogelijk te maken door een wijzigingsbevoegdheid op te nemen in het bestemmingsplan. De door de minister aangedragen voorwaarden als samengevat in paragraaf 1.1, kunnen in het bestemmingsplan aan de bevoegdheid worden gekoppeld. Tijdens de planperiode kunnen wijzigingen op recreatieparken plaatsvinden, waardoor aan alle ruimtelijke voorwaarden wordt voldaan.

De wijzigingsbevoegdheid is door de gemeente Maarssen toegepast in het bestemmingsplan Maarsseveense Plassen e.o. 2009 voor zeven recreatieparken aan de Westbroekse Binnenweg (zie paragraaf 1.3.2).

Bij de uitvoering blijkt in deze bevoegdheid een zogenaamde "Catch-22-situatie"<sup>1</sup> voor te komen. Om aan de voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid te voldoen kan het noodzakelijk zijn om vergunningplichtige activiteiten uit te voeren. Een omgevingsvergunning kan echter niet worden verleend omdat het feitelijke gebruik (permanente bewoning) in strijd is met de vigerende bestemming (recreatie). Om uit deze situatie te komen, krijgen bewoners onder toezicht van de gemeente de mogelijkheid noodzakelijke aanpassingen tijdens de wijzigingsprocedure uit te voeren.

## **Bestemmingsplannen**

---

<sup>1</sup> Twee acties die wederzijds afhankelijk zijn van de andere actie, welke als eerste dient te zijn voltooid.

Zowel in de voormalige gemeenten Breukelen als Maarssen ligt een gebied met een hoge concentratie permanent bewoonde recreatieverblijven. In de onderstaande bestemmingsplannen is hieraan speciale aandacht besteed.

#### 300 meterstrook Scheendijk Noord

In het plasseengebied de Kievitsbuurten zijn enkele honderden recreatieverblijven gelegen. In het deelgebied direct achter het noordelijke deel van de Scheendijk, is een relatief hoge concentratie permanent bewoonde recreatieverblijven. In 1991 werd al eens gekozen voor een "uitsterf beleid" voor de 109 toen bekende gavellen van illegale permanente bewoning. In 2003 bleek er nog sprake te zijn van permanente bewoning van 95 recreatieverblijven.

De gemeente Breukelen heeft er op ruimtelijke gronden voor gekozen om vast te houden aan een recreatieve bestemming voor de verblijven. Door een aangenomen amendement is bij vaststelling van het bestemmingsplan voor één zeer ruim recreatieverblijf een woonbestemming opgenomen.

Voor de overige recreatieverblijven heeft de gemeente Breukelen gekozen voor het persoonsgebonden overgangsrecht. Als peildatum is gekozen voor 24 april 2007, de datum waarop de gemeenteraad tot deze regeling heeft besloten. Hierdoor vielen alle bewoners van dat moment onder het overgangsrecht.

#### Maarsseveense Plassen e.o. 2009

Aan de Westbroekse Binnenweg te Tienhoven ligt een zevental recreatieparken. Bij de aanleg van deze parken in de jaren '70 is nooit bepaald dat de recreatieverblijven seizoensgebonden dienden te worden gebruikt. Dit had als gevolg dat veel verblijven direct na realisatie voor permanente bewoning in gebruik werden genomen. Mede doordat hier nadien nooit handhavend tegen is opgetreden, zijn nu vrijwel alle recreatieverblijven aan de Westbroekse Binnenweg permanent bewoond.

In het bestemmingsplan Maarsseveense Plassen e.o. 2009 is voor de permanente bewoners van de parken het persoonsgebonden overgangsrecht vastgelegd. De peildatum is vastgesteld op 1 januari 2005. Het objectgebonden overgangsrecht is op aangegeven van het rijk en de provincie niet meer opgenomen. Op basis van de in 1984 verspreide brief wordt het objectgebonden nog wel erkend voor een aantal recreatieverblijven dat nog aan de gestelde voorwaarden voldoet.

Om te voorzien in een permanente oplossing van de problematiek op de parken, is na diverse ruimtelijke onderzoeken een wijzigingsbevoegdheid opgenomen in het bestemmingsplan. Deze wijzigingsbevoegdheid maakt het – onder strikte voorwaarden – mogelijk om de recreatiebestemming om te worden de

inrichting

het park

van de



zetten naar een woonbestemming. Er strenge eisen gesteld ten aanzien van chalets (o.a. voldoen aan bouwbesluit, brandveiligheid, maatvoering) en de van de parken zelf (o.a. groen, parkeren, bebouwingsdichtheid). Nadat aan alle eisen voldoet kan de daadwerkelijke wijzigingsprocedure doorlopen worden, conform artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening (Wro).

## Bijlage 2. Overzicht recreatiewoningen

De onderstaande aantallen zijn tot stand gekomen door gebruik te maken van bestemmingsplannen, luchtfoto's en GIS4Web. Desondanks kunnen de aantallen afwijken van de werkelijkheid.

| Park                   | Adres                     | Aantal | Schatting permanent bewoond | Bestemmingsplan (zie verklaring onder tabel) |
|------------------------|---------------------------|--------|-----------------------------|--|
| Atol                   | Oudedijk 2 & 6            | 17     | 10                          | M'veense Plassen                             |
| Veenhoeve              | Westbroekse Binnenweg 30a | 37     | 37                          | M'veense Plassen                             |
| Molenpolder            | Westbroekse Binnenweg 42a | 88     | 88                          | M'veense Plassen                             |
| Vierhoeve              | Westbroekse Binnenweg 68a | 48     | 48                          | M'veense Plassen                             |
| Berkenhof              | Westbroekse Binnenweg 72b | 103    | 103                         | M'veense Plassen                             |
| Zwaluwpark             | Westbroekse Binnenweg 56a | 66     | 66                          | M'veense Plassen                             |
| Willemshof             | Westbroekse Binnenweg 58  | 15     | 15                          | M'veense Plassen                             |
| Kleihoeve              | Westbroekse Binnenweg 80a | 31     | 31                          | M'veense Plassen                             |
| Nooitgedacht           | Gageldijk 71              | 40     | 40                          | Herenweg-Gageldijk                           |
| ?                      | Gageldijk 77              | 24     | 24                          | Herenweg-Gageldijk                           |
| ?                      | Gageldijk 95a             | 15     | 15                          | Herenweg-Gageldijk                           |
| Hof van Ede            | Maarsseveensevaart 3      | 75     | 4                           | LG Maarssen                                  |
| Wilgenplas             | Maarsseveensevaart 7b     | 630    | 10                          | LG Maarssen                                  |
| Veenplassen            | Veenkade 3                | 105    | 10                          | LG Maarssen                                  |
| Zon en Leven           | Westbroekse Binnenweg 15  | 32     | 0                           | LG Maarssen                                  |
| Scheendijk 300m strook | Meerdere adressen         | 364    | 100                         | 300 Meterstrook                              |
| Kievitsbuurten noord   | Meerdere adressen         | 121    | 0                           | LG Oost                                      |
| Kievitsbuurten zuid    | Meerdere adressen         | 82     | 0                           | LG Oost                                      |
| De Meent               | Meerdere adressen         | 27     | 5                           | LG Oost                                      |

| Schatting individuele recreatiewoningen voormalige gemeenten |  |    |    |         |
|--|--|----|----|---------|
| Gem. Breukelen overig  |  | 5  | 0  | Diverse |
| Gem. Loenen overig   |  | 25 | 0  | Diverse |
| Gem. Maarssen overig   |  | 40 | 10 | Diverse |

|               |             |            |
|---------------|-------------|------------|
| <b>Totaal</b> | <b>1990</b> | <b>616</b> |
|---------------|-------------|------------|

| Vigerende plannen                | Vastgesteld  | Planning geactualiseerd |
|----------------------------------|--------------|-------------------------|
| Maarsseveense Plassen e.o.       | 18 mei 2009  | 2016                    |
| Herenweg-Gageldijk               | 11 juli 2014 | 2022                    |
| Landelijk Gebied Maarssen        | 18 jan. 2014 | 2021                    |
| 300 Meterstrook Scheendijk noord | 22 dec. 2009 | 2018                    |
| Landelijk Gebied Oost            | 6 juni 1978  | 2015                    |