

Behandelingsvoorstel voor de commissie REG

Onderwerp: Beleidsregels recreatiewoningen provincie Utrecht

Cie-datum : 29 november 2004

Cie-nummer: 2004REG145

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: 12 oktober 2004	inspraak: ja
eerdere behandeling in cie: nee	op: --
in PS: nee	op: --

Behandelend ambtenaar: Wendy van der Molen

toestel: 2591

Portefeuillehouder: Dhr. J.H. Ekkers

Inleiding

De discussie over het oplossen van de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoning loopt al jaren. Afgelopen jaren is er door veel gemeenten een gedoogbeleid gevoerd, waardoor bewoners in onzekerheid verkeren, en gemeenten niet duidelijk meer weten waar ze staan.

Minister Dekker van VROM heeft in een brief aan de Tweede Kamer in november 2003 nieuw beleid ten aanzien van deze problematiek aangekondigd. De minister legt aan de hand van een aantal uitgangspunten een kader neer, waarbinnen provincies en gemeenten hun eigen beleid kunnen bepalen. In de Nota Ruimte zijn deze kaders verder uitgewerkt.

Uit inventarisaties blijkt dat volgens het Rijkskader maximaal slechts 8% van de recreatiewoningen in de provincie Utrecht in aanmerking kan komen voor een bestemmingswijziging naar wonen.

Door middel van bijgevoegde beleidsregels geven wij aan hoe we om willen gaan met dit verruimde Rijksbeleid, en stellen de kaders en de voorwaarden waarbinnen gemeenten vervolgens hun eigen beleid kunnen bepalen. De beleidsregels zijn op hoofdlijnen met de recreatie-belangenvereniging Recron besproken, en wij hebben hierop een positieve reactie ontvangen.

Aandachtspunten bij deze kaders zijn geweest de bestuurslast, regelgeving en bureaucratie niet te laten toenemen. Het Rijkskader is deels overgenomen en deels aangescherpt. Voor wat betreft bestemmingswijzigingen op complexen volgen wij het Rijkskader niet; dit zou recreatiewoningen die nu recreatief gebruikt worden aan de voorraad kunnen onttrekken. Om het aanbod van recreatiewoningen op peil te houden is dit ongewenst. Daarnaast zijn de voorwaarden voor toekenning van persoonsgebonden beschikkingen aangescherpt. Slechts indien een rechtelijke uitspraak in het voordeel van de bewoner uitvalt of jurisprudentie op dit gebied dit doet verwachten zouden gemeenten binnen de provincie persoonsgebonden gedoogbeschikkingen af moeten geven. Het streekplan geeft aan dat permanente bewoning van recreatiewoningen ongewenst is. Dit standpunt blijft, met uitzondering van de recreatiewoningen die aan de voorwaarden van de beleidsregels voldoen, ongewijzigd.

Vervolg inleiding op pagina 2 nee

Wordt geagendeerd:

X ter bespreking

Besluit

Beleidsregels van gedeputeerde staten van Utrecht van 26 oktober 2004 inzake permanente bewoning van recreatiewoningen (Beleidsregels recreatiewoningen provincie Utrecht 2004)

Gedeputeerde staten van Utrecht;

Overwegende dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieubeheer bij brief van 11 november 2003 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal de medewerking van de provincies en gemeenten heeft ingeroepen bij het beëindigen van permanente bewoning van recreatiewoningen;

Gelet op de artikelen 11, tweede lid, 19, eerste en tweede lid, en 28 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;

Besluiten:

Indien gemeentebesturen permanente bewoning van recreatiewoningen willen legaliseren door de desbetreffende bestemming te wijzigen naar wonen, voeren gedeputeerde staten bij hun goedkeuring daarvan het volgende beleid.

1. Bestemmingswijziging naar wonen voor recreatiewoningen gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur, in een Vogel- of Habitatrichtlijngebied of in een Natuurbeschermingswetgebied wordt niet goedgekeurd.
2. Met betrekking tot recreatiewoningen gelegen in een nationaal landschap wordt geen bestemmingswijziging naar wonen beoordeeld voordat de beschrijving van dat landschap gereed is.
3. Met betrekking tot een recreatiewoning als bedoeld onder 2 wordt na de totstandkoming van de beschrijving geen bestemmingswijziging naar wonen goedgekeurd als de woning gelegen is in een in de beschrijving aangegeven kwetsbaar gebied in dat landschap.
4. Een bestemmingswijziging kan slechts worden goedgekeurd indien de permanente bewoning voor of op 31 oktober 2003 is begonnen.
5. Een bestemmingswijziging kan slechts worden goedgekeurd indien de recreatiewoning voldoet aan de bouwtechnische vereisten voor woningen uit het Bouwbesluit.
6. Bestemmingswijziging naar wonen wordt alleen goedgekeurd als aangetoond is dat aan alle relevante milieuregelgeving kan worden voldaan.
7. Geen bestemmingswijziging naar wonen wordt goedgekeurd indien daardoor behoefte zou ontstaan aan nieuwe recreatiewoningen.
8. Goedkeuring van een bestemmingswijziging naar wonen voor recreatiewoningen die deel uitmaken van een als eenheid te beschouwen complex, wordt voor alle tot dat complex behorende recreatiewoningen tegelijk gegeven als met betrekking tot elk van die woningen afzonderlijk aan de hiervoor gestelde voorwaarden wordt voldaan. Is dit laatste niet het geval, dan wordt de goedkeuring met betrekking tot geen enkele van de tot het complex behorende recreatiewoningen gegeven.

9. Goedkeuring van een bestemmingswijziging naar wonen voor recreatie woningen zoals bedoeld onder 8 wordt daarnaast alleen gegeven als het complex niet bedrijfsmatig geëxploiteerd wordt (het via bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt).
10. Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 januari 2005.

Deze beleidsregels worden aangeduid als: Beleidsregels recreatiewoningen provincie Utrecht 2004.

Voorzitter,

Secretaris,

Toelichting Beleidsregels permanente bewoning recreatiewoningen

Uitgangspunten van beleid provincie Utrecht

Inleiding

De discussie over het oplossen van de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen loopt al jaren. Afgelopen jaren is er door veel gemeenten een gedoogbeleid gevoerd, waardoor bewoners in onzekerheid verkeren, en regelgeving niet nageleefd wordt.

Minister Dekker van VROM heeft in een brief aan de Tweede Kamer in november 2003 nieuw beleid ten aanzien van deze problematiek aangekondigd. De minister legt aan de hand van een aantal uitgangspunten een kader neer, waarbinnen provincies en gemeenten hun eigen beleid kunnen bepalen. In de Nota Ruimte zijn deze kaders verder uitgewerkt.

Deze notitie geeft aan hoe de provincie Utrecht omgaat met dit verruimde Rijksbeleid, en stelt de kaders en de voorwaarden waarbinnen gemeenten vervolgens hun eigen beleid kunnen bepalen. Aandachtspunten bij deze kaders zijn geweest de bestuurslast, regelgeving en bureaucratie niet te laten toenemen.

Rijkskader

Het kader dat het Rijk neerlegt is als volgt:

Het legaliseren van permanente bewoning, dat wil zeggen een bestemmingswijziging van recreatie naar wonen, is alleen toegestaan als:

- a) de recreatiewoning op 31 oktober 2003 permanent bewoond was;
- b) de recreatiewoning voldoet aan de bouwtechnische vereisten voor woningen uit het Bouwbesluit, dit wil zeggen dat (sta)caravans en (eenvoudige) houten vakantiehuisjes niet in aanmerking komen voor legalisering;
- c) de recreatiewoning niet staat in de 'kwetsbare gebieden' zoals in de Nota Ruimte aangegeven; Ecologische HoofdStructuur (EHS), Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en Natuurbeschermingswetgebieden.

Volgens de Nota Ruimte zijn ook (delen van) Nationale Landschappen door provincie en gemeenten aan te wijzen als kwetsbare gebieden. Hier is legalisering vervolgens dus ook niet toegestaan.

Voor recreatiecomplexen *als geheel* zijn volgens het rijkskader bestemmingswijzigingen toegestaan als aanvullend op bovenstaande:

- d) de recreatiewoningen niet bedrijfsmatig geëxploiteerd worden¹;
- e) meer dan 50% van de recreatiewoningen op het complex op 31-10-2003 onrechtmatig bewoond was;
- f) de bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving;
- g) de recreatiefunctie van het gebied niet in gevaar komt en er geen behoefte aan nieuwe recreatiewoningen ontstaat in het gebied.

Aangrenzende provincies en gemeenten.

Er zijn oriënterende gesprekken gevoerd met gemeenten, buurprovincies en VROM. De standpunten van gemeenten varieerden van de wens om alles te legaliseren tot de wens om legalisering niet toe te staan. Ook in het (voorgenomen) beleid van de buurprovincies zijn deze uiteenlopende variaties aanwezig, zij het in mindere mate. Zie voor verdere informatie bijlage 1.

De omvang van het probleem in de provincie Utrecht.

De provincie Utrecht telde begin 2002 bijna 3200 recreatiewoningen volgens het CBS². Op basis van huidige inventarisaties bij gemeenten komt dit aantal op 3250 recreatiewoningen. Zie voor de locaties bijlage 2 en 3 (kaart en tabel); hierin zijn alleen de recreatiewoningen die voldoen aan de definitie volgens het CBS, dit wil zeggen dat (eenvoudige) houten huisjes en (al dan niet uitgebouwde) stacara-

¹ Onder bedrijfsmatige exploitatie wordt hier verstaan: "het via bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt".

² Onder recreatiewoning wordt hier verstaan: "een woning die bestemd is voor vakantie doeleinden of gelegen is op een officieel voor recreatie aangewezen terrein".

vans of ander soortige onofficiële verblijven hierin niet zijn aangegeven. Deze komen volgens het Rijkskader sowieso niet in aanmerking voor een bestemmingswijziging. Een eerste inventarisatie wees uit dat *driekwart* van de Utrechtse recreatiewoningen in gebieden staat die door het Rijk al als ‘kwetsbaar’ worden bestempeld, hiervan is volgens de gemeentelijke basisadministratie circa 30% permanent bewoond. Voor deze woningen is een eventuele bestemmingswijziging, gezien de ligging in kwetsbaar gebied, niet aan de orde.

Voor de overige recreatiewoningen (circa 850) blijkt dat ook hiervan 30% volgens de gemeentelijke basisadministratie permanent bewoond wordt, dit zijn ruim **250 recreatiewoningen** d.w.z. 7,5 % van het totaal aantal recreatiewoningen in de provincie. Niet alle permanent bewoonde recreatiewoningen zijn terug te vinden in de gemeentelijke basisadministratie, bewoners gebruiken vaak een ander postadres. Dit is moeilijk meetbaar en aantoonbaar; gemeenten kunnen hierover geen cijfers leveren.

Provinciaal beleid

Ruimtelijk kader: streekplan en kwetsbare gebieden

In het ontwerp streekplan is al aangegeven dat permanente bewoning van recreatiewoningen ongewenst is (Ontwerp streekplan 2005-2015, pagina 92). Deze lijn zetten wordt voortgezet; nieuwe situaties van permanente bewoning zijn ongewenst, maar in lijn met het verruimde Rijksbeleid willen wij –onder voorwaarden- ruimte bieden voor het legaliseren van reeds bestaande situaties. De beperkende voorwaarden die het Rijk stelt aan het omzetten van de recreatiefunctie in wonen onderschrijven wij volledig.

Volgens de Nota Ruimte is het aan de provincie om (delen van) de Nationale Landschappen als ‘kwetsbaar’ te benoemen en daarmee in die gebieden eveneens functieverandering c.q. bestemmingswijziging uit te sluiten. In de provinciale overweging om een gebied als kwetsbaar te benoemen, spelen natuurwaarden, de kwetsbaarheid van de omgeving en de recreatiebehoefte in onze provincie een grote rol. De Nationale Landschappen die zich (deels) in de provincie Utrecht bevinden zijn: Het Groene Hart, Rivierengebied, Arkenheem-Eemland, en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Gezien de omvang van de verschillende Nationale Landschappen in de provincie, is de nadere beschrijving (en daarmee de aanmerking als al dan niet ‘kwetsbaar’), niet volledig gereed op het moment dat volgens het Rijkskader duidelijkheid aan burgers duidelijkheid gegeven zou moeten worden (31-12-2004).

De Nationale Landschappen worden momenteel verder uitgewerkt en deze uitwerkingen worden op een later tijdstip toegevoegd aan dit kader.

Wij zullen met gemeenten overleggen om initiatieven voor bestemmingswijzigingen (bestemmingsplanwijziging of toepassing art.19 WRO) in één van de Nationale Landschappen aan te houden tot deze uitwerkingen gereed zijn. Voor permanent bewoonde recreatiewoningen die op grond van de in dit kader genoemde criteria in beginsel in aanmerking komen voor functiewijziging c.q. bestemmingswijziging, zal uiteraard in het kader van de WRO-procedure een integrale afweging worden gemaakt.

Uitsluitend als permanent bewoonde woningen, die voldoen aan de criteria die het Rijk in de Nota Ruimte aangeeft buiten kwetsbare gebieden liggen, is een bestemmingswijziging mogelijk. Naast de door het Rijk aangegeven kwetsbare gebieden werken wij de Nationale Landschappen verder uit om eventuele kwetsbaarheid te bepalen.

Complexgewijze bestemmingswijziging

Het Rijk geeft de mogelijkheid om complexen, die voor meer dan 50% permanent bewoond waren op 31-10-2003, als geheel een bestemmingswijziging te geven naar wonen (zie punt e, pagina 1). Woningen die niet permanent bewoond werden maar als recreatiewoningen werden gebruikt, krijgen hierdoor ook een woonbestemming. Dit is naar onze mening onwenselijk; het nieuwe beleid mag zeker niet een toename van de permanente bewoning van recreatiewoningen betekenen en niet meer recreatiewoningen aan de voorraad onttrekken. De 50% -regel zal dan ook **niet** binnen de provincie Utrecht gelden. Om rechtsongelijkheid te voorkomen, komen recreatiewoningen op complexen **niet** in aanmerking voor een bestemmingswijziging naar wonen. Wel komen bewoners van recreatiewoningen op complexen, als ze voldoen aan de geldende voorwaarden, in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking (zie volgende alinea).

*Van de mogelijkheid die het Rijk biedt om complexen als geheel een bestemmingswijziging te geven als meer dan 50% permanent bewoond wordt, zien wij af. Er kan onder de geldende voorwaarden op complexen een persoonsgebonden beschikking worden afgegeven. Recreatiewoningen op complexen komen **niet** in aanmerking voor een bestemmingswijziging naar wonen, tenzij alle individuele recreatiewoningen aan alle voorwaarden voldoen.*

Persoonsgebonden beschikking

De mogelijkheid die het Rijk biedt om tegemoet te komen aan bestaande situaties die niet voor bestemmingswijziging in aanmerking komen in de vorm van persoonsgebonden beschikkingen nemen wij over en scherpen wij bovendien aan.

De (Rijks-)voorwaarden voor het afgeven van een persoonsgebonden beschikking wijken af van die voor een bestemmingswijziging. De recreatiewoningen moeten wel op 31 oktober 2003 permanent bewoond zijn en het bewonen van het betreffende object mag niet strijdig zijn met de milieuwetgeving, maar het verblijf hoeft niet aan de bouwtechnische vereisten voor woningen volgens het Bouwbesluit te voldoen³, en mag ook in 'kwetsbare' gebieden staan. Dit omdat het hier gaat om een tijdelijke situatie.

Wij vinden echter dat gemeenten **uiterst** terughoudend om moeten gaan met het toekennen van een persoonsgebonden beschikking. Slechts indien een rechtelijke uitspraak in het voordeel van de bewoner uitvalt of jurisprudentie op dit gebied dit doet verwachten zouden gemeenten binnen de provincie persoonsgebonden gedoogbeschikkingen af moeten geven.

De, bij hoge uitzondering, afgegeven beschikking is daarbij nadrukkelijk *persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt*. Hierop kunnen geen uitzonderingen gemaakt worden. Dit betekent dat deze vorm van uitstel van handhaving extra aandacht vereist van gemeenten voor van de controle-taak.

Slechts indien een rechtelijke uitspraak in het voordeel van de bewoner uitvalt of jurisprudentie op dit gebied dit doet verwachten zouden gemeenten binnen de provincie persoonsgebonden gedoogbeschikkingen af moeten geven.

Voor nog lopende geschillen geldt dat in kwetsbaar gebied kan alleen een persoonsgebonden beschikking afgegeven worden, en geen bestemmingswijziging naar wonen plaatsvinden.

Als handhaving niet mogelijk is gebleken door een rechterlijke uitspraak in het verleden en de recreatiewoning is gelegen in kwetsbaar gebied, moet er een persoonsgebonden beschikking te worden afgegeven. Indien een recreatiewoning al onder het geldende overgangsrecht valt, blijft dit van kracht. Een officiële bestemmingswijziging is echter niet aan de orde. Daarmee worden verworven rechten gerespecteerd.

Peildatum

Het Rijk biedt de mogelijkheid voor gemeenten die in het verleden al gestart zijn met actief handhaven en zodoende al een peildatum hebben vastgesteld, deze eerdere peildatum te blijven hanteren. De uiterste peildatum die gehanteerd kan worden is 31-10-2003. Gelet op de gewenste uniforme regelgeving binnen de provincie moet de datum van 31-10-2003, waar mogelijk, gebruikt worden.

Bewijslast

Een inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op de peildatum is bewijs voor permanente bewoning op dat tijdstip. Het is aan bewoners, willen zij in aanmerking komen voor legalisering of een persoonsgebonden beschikking, om een eventuele permanente bewoning die niet in de gemeentelijke basisadministratie terug te vinden is te bewijzen aan de gemeente.

³ Over het feit of een object wel of niet moeten voldoen aan het Bouwbesluit voor het verkrijgen van een persoonsgebonden beschikking is door VROM nog geen definitief besluit genomen. Wij zullen het Rijksbeleid hierin volgen, en dit punt zal overeenkomstig aan het Rijksbeleid aangepast worden.

Legalisering

Voor permanent bewoonde recreatiewoningen buiten de genoemde kwetsbare gebieden en (de nader te bepalen kwetsbare delen van) de genoemde Nationale Landschappen is een bestemmingswijziging mogelijk, mits aan alle voorwaarden in het Rijks- en Provinciale kader, voldaan wordt. Naast toetsing aan het algemene Bouwbesluit moeten de recreatiewoningen ook voldoen aan de gemeentelijke bouwverordening en welstandsnota en mag bewoning niet in strijd zijn met de milieuwetgeving. Volgens geldend provinciaal beleid moet de woning de huidige omvang behouden, en is uitbreiding niet aan de orde. Indien het een woning van minder dan 250m³ betreft, mag deze wel uitgebreid worden tot een maximale omvang van 250m³.

Handhaving

Gemeenten moeten het nieuw vastgestelde beleid actief gaan handhaven en nieuwe situaties voorkómen. Het is in de eerste instantie aan gemeenten hier invulling aan te geven. Per gemeente verschilt de schaal van het probleem aanzienlijk en passende maatregelen en lokaal maatwerk zijn hierbij vereist. De provincie zal naar aanleiding van de uitkomsten van het overleg tussen VROM, IPO, VNG en in overleg met afzonderlijke gemeenten nader bepalen of en hoe zij een bijdrage kan leveren aan een effectief handhavingsbeleid.

Beleidsregels

Met deze beleidsregels en toelichting geeft de provincie Utrecht aan hoe zij om wil gaan met het verruimde Rijksbeleid. Alleen in bijzondere omstandigheden kan hier goed gemotiveerd van worden afgeweken. De beleidsregels vormen provinciaal beleid dat een doorvertaling behoort te krijgen, tenzij de gevolgen voor een belanghebbende onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Bijlage 1

Gesprekken gevoerd met belangenorganisaties en buur-provincies

RECRON

Met belangenbehartiger voor de recreatiesector RECRON is uitvoerig gesproken over het nieuwe beleid van de minister en wat dit in de praktijk voor de provincie Utrecht zou betekenen. De beperkingen die het Rijk oplegt worden positief ontvangen door RECRON. Zeker aangezien dat binnen de provincie Utrecht betekent dat meer dan 90% van de recreatiewoningen niet in aanmerking komt voor een bestemmingswijziging. Hiermee zijn de belangen van de recreatiesector al voldoende vertegenwoordigd. De keuzes die wij vervolgens voor de overige 7,5% van de recreatiewoningen maken vinden zij, gezien de kleine omvang, zeer aanvaardbaar.

Provincie Gelderland

De provincie Gelderland heeft in haar geldend streekplan al uitgebreid stelling genomen aangaande de permanente bewoning. Uitgangspunt daarbij is: handhaving tenzij het echt niet anders kan. Deze lijn houden zij ook na de brief van de minister aan. Onlangs hebben zij de minister op de hoogte gesteld dat de tijdslimiet van 31 december 2004 niet gehaald zal worden. Zij kunnen daarbij wel terugvallen op het reeds geldende beleid van het streekplan.

Het beleid van de provincie Gelderland sluit grotendeels aan bij de keuzes die wij hebben gemaakt. Gedoogbeschikkingen mogen alleen verleend worden in uitzonderingssituaties; indien de rechterbesluit in het voordeel van de bewoners of indien de jurisprudentie dit doet verwachten. Termijnen die rechters hanteren om bewoners in het gelijk te stellen is 7 tot 10 jaar permanente bewoning zonder handhaving. Het verschil met ons beleidskader is het feit dat wij een bestemmingswijziging onder strikte voorwaarden wel toestaan, in Gelderland is dit niet aan de orde.

Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland volgt grotendeels de lijn van de minister, en brengt hier één belangrijke aanscherping in aan; positief bestemmen kan alleen als de recreatiewoning binnen de rode contouren ligt.

Provincie Noord-Holland

Het voorgenomen beleid komt in grote mate overeen met dat van de provincie Utrecht. Buiten kwetsbare gebieden is een bestemmingswijziging toegestaan, maar de 50%-regel voor complexen wordt ook hier niet toegepast. Voor kwetsbare gebieden behoren zowel legaliseren als een persoonsgebondenbeschikking tot de mogelijkheden. Dit is aan gemeenten om te beoordelen en te besluiten.

Bijlage 2

Bijlage 3

Recreatiewoningen* naar gemeente, 2002

Amerongen	2
Baarn	84
Bunschoten	65
De Bilt	286
Doorn	582
Driebergen-Rijsenburg	1
Eemnes	21
Leersum	221
Maarn	222
Renswoude	20
Rhenen	16
Soest	117
Zeist	25
Breukelen	323
De Ronde Venen	447
Loenen	25
Maarssen	713
Montfoort	4
Oudewater	2
Totaal	3176

Bron: Woningmarktmonitor provincie Utrecht 2003

** Een recreatiewoning is een woning die bestemd is voor vakantie doeleinden of gelegen is op een officieel voor recreatie aangewezen terrein*