

Aan	Leden van de raadscommissie Algemeen bestuur
Van	College van burgemeester en wethouders
Datum	10 april 2017
Onderwerp	Oplossingsrichtingen problematiek recreatieterreinen

Inleiding

In onze bestemmingsplannen is bepaald dat een recreatieverblijf alleen recreatief gebruikt mag worden. Dit betekent dat het hoofdverblijf van de bewoner van een recreatieverblijf zich elders bevindt. Kortom, een recreatiewoning mag niet als hoofdverblijf gebruikt worden. Of nog anders gezegd, een recreatieverblijf mag niet permanent bewoond worden.

De toenmalige minister Dekker heeft op 11 november 2003 alle gemeenten middels een beleidsbrief geïnformeerd over de problematiek omtrent permanente bewoning van recreatieverblijven. De minister heeft de gemeenten verzocht handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven.

Inmiddels zijn we ruim 13 jaar verder en de problematiek is niet opgelost. De primaire vraag die daarom gesteld kan worden is of het planologische beleid nog wel aansluit bij de huidige behoefte. Secundair kan afgevraagd worden of de huidige handhavingsstrategie effectief is.

Een grondige bestuurlijke afweging over deze problematiek is op zijn plaats. De afgelopen maanden hebben twee bijeenkomsten over het onderwerp plaatsgevonden: één tussen de raadsleden en de recreatieondernemers (29 oktober 2016) en één tussen het college en de raadsleden (17 januari 2017). De algemene conclusie uit deze bijeenkomsten is dat permanente bewoning van recreatieverblijven een complex probleem is, waar niet zomaar een oplossing voor gevonden is. Het is ook duidelijk dat er grote verschillen tussen de parken bestaan en dat de werkelijke omvang van het probleem niet scherp in beeld is. Het ontbreekt daarvoor aan betrouwbare cijfers. Tenslotte is geconcludeerd dat het huidige beleid en de uitvoering daarvan aanpassing/actualisatie heeft.

In deze memo worden oplossingsrichtingen voorgelegd, waarbij de bevindingen uit de twee bijeenkomsten zijn meegenomen.

Huidige situatie

In de afgelopen jaren is gebleken dat recreatieverblijven steeds vaker gebruikt worden als hoofdverblijf. Hier zijn diverse redenen voor te noemen, de voornaamste is dat sommige recreatieterreinen niet meer aansluiten bij de eisen van de hedendaagse recreanten. Dit heeft tot gevolg dat recreanten steeds vaker wegblijven.

Recreatieondernemers kiezen vervolgens voor andere (illegale) inkomsten, zoals het permanent verhuren van recreatieverblijven of het ter beschikking stellen van recreatieverblijven aan arbeidsmigranten. Dit gewijzigde gebruik kan zich vertalen in verpaupering van recreatieterreinen, sterke tegenstellingen tussen de verschillende gebruikers en de daarbij behorende overlast. Hele recreatieterreinen kunnen daardoor het recreatieve karakter verliezen.

Gemeenten hebben geprobeerd deze problematiek aan te pakken door handhavend op te treden. Veel gemeenten zijn tot de conclusie gekomen dat het niet zo eenvoudig is om aan permanente bewoning een einde te maken. Het aantonen van het onrechtmatige gebruik en de juridische procedures vergen veel tijd en geld. Andere gemeenten lieten de ontwikkeling lijdzzaam (veelal passief gedoogd).

Ook vanuit het ondermijningsperspectief verdient permanente bewoning van recreatieverblijven aandacht. Recreatieterreinen kunnen als toevluchtsoord dienen voor kwetsbare personen die voor zorgvoorzieningen een verblijfsplaats nodig hebben, maar ook voor personen die onder de radar willen blijven. Als gevolg hiervan kunnen er leefbaarheids- en/of veiligheidsproblemen op de recreatieterreinen ontstaan. Op diverse plaatsen in Nederland (recentelijk bijvoorbeeld in Anloo) worden daarom op recreatieterreinen gezamenlijke controles gehouden door onder andere gemeente, Belastingdienst, politie, sociale dienst en UWV.

Driesporenbeleid

Bij het zoeken naar oplossingen voor de problematiek is het gewenst, zo niet noodzakelijk, om gezamenlijk op te trekken met de Drentse gemeenten, die met dezelfde problematiek worden geconfronteerd. Het voorstel is om volgens het voorbeeld van de gemeente Putten in te zetten op een drietal sporen:

1. Economische spoor: gericht op vitalisering van de sector;
2. Ruimtelijke spoor: mogelijkheden scheppen om vitalisering mogelijk te maken;
3. Toezicht- en handhavingsspoor: het bevorderen van rechtmatig, leefbaar en veilig gebruik op recreatieterreinen.

De gemeente Putten heeft vorig jaar nieuw beleid vastgesteld voor recreatieterreinen en de eerste ervaringen zijn positief. De gemeente Putten nam samen met andere gemeenten op de Noord-Veluwe deel aan het regionale programma "Vitale recreatieparken".

Economisch spoor

Vitale vakantieparken Drenthe

In navolging van het project op de Noord-Veluwe is eind vorig jaar in Drenthe gestart met het project "Vitale vakantieparken Drenthe". Onder regie van de provincie participeren Midden-Drenthe, Aa en Hunze, De Wolden, Westerveld, Noordenveld, Coevorden, Borger-Odoorn, Tynaarlo en Hogeveen in dit project. Daarnaast nemen het Recreatieschap Drenthe en Recron hieraan deel.

Het hoofddoel van het project is:

- a. Bijdragen aan een vitale verblijfsrecreatiesector;
- b. Stimuleren van het verkrijgen dan wel in stand houden van een kwalitatief onderscheidend en goed aanbod van recreatiewoningen voor de vakantiemarkt;
- c. Oplossingen aandragen voor het huidige overige aanbod.

Vanuit het oogpunt van de vrijetijdseconomie wordt gekeken naar de vitaliteit van de vakantieparken. Hiervoor wordt er onderzoek gedaan naar de vitaliteit van de verblijfsrecreatiesector in Drenthe. Doel van het onderzoek is inzicht bieden in het (economisch) functioneren van de verblijfsrecreatiesector in Drenthe en het ontwikkelperspectief schetsen, om de sector ook op de lange termijn vitaal te houden.

Ruim 200 Drentse verblijfsrecreatiebedrijven worden in dit onderzoek betrokken en gevraagd om hun medewerking. Naar verwachting worden de resultaten van de vitaliteitsscan medio 2017 bekend gemaakt.

De resultaten van het onderzoek kunnen als input dienen voor het gesprek met de recreatieondernemers over de toekomst van hun recreatieterreinen. Het voorstel is om per recreatiepark het toekomstperspectief te bepalen, waarbij de volgende “basiskeuzes” op tafel komen:

- Versterking van het recreatieve gebruik of;
- Wijzigen van het recreatieve gebruik.

Ruimtelijke spoor

Recreatieverblijven mogen op grond van het bestemmingsplan alleen voor recreatieve doeleinden gebruikt worden. Het planologische beleid moet er in principe gericht zijn om de vrijetijdssector te versterken en zou geen belemmering mogen zijn. Zeker gelet op het feit dat de vrijetijdssector een belangrijke bedrijfstak vormt voor Midden-Drenthe. Een (lange-termijn) visie is gewenst voor het planologisch beleid voor de vrijetijdssector. In die visie zou volgens Puttens model nadrukkelijk de relatie gelegd moeten worden met het natuurlijke landschap van Midden-Drenthe.

Het terugbrengen en versterken van het natuurlijke landschap is gewenst om nu en in de toekomst de aantrekkingskracht op recreanten te behouden. Dit laatste is van belang voor de lokale economie, aangezien veel lokale ondernemers hun inkomsten genereren uit recreatie en toerisme. Tenslotte draagt het voor de eigen inwoners bij aan een levendige plattelandsgemeente. Hierbij kan gekozen worden voor een gebiedsgerichte aanpak, waarin recreatieclusters worden aangewezen. Gelet op de huidige situatie zou gekozen kunnen worden voor drie clusters: “omgeving Hoogersmilde”, “omgeving Westerbork” en “omgeving Spier”.

Binnen deze clusters wordt primair ingezet op het versterken van de recreatieve aantrekkingskracht. Het doel daarbij is het (herstellen) en creëren van een aantrekkelijk recreatief landschap, die bestaat uit een afwisseling van recreatieterreinen en passende landschapstypen. Dit kan bijvoorbeeld door een gebiedspassende landschappelijk inpassing van recreatieterreinen, het verplaatsen of zo nodig onttrekken van recreatieterreinen.

Een dergelijke aanpak sluit goed aan bij het visiedocument Recreatie & Toerisme 2008-2017, waarin de gemeente kiest voor een méér exclusieve beleving van het platteland, de natuur en de aanwezige cultuur en historische elementen waarbij rust en ontspanning in een gastvrije omgeving, de boventoon voeren. De gemeente kan dit uiteraard niet zelfstandig realiseren. Daarvoor is samenwerking met de recreatieondernemers nodig.

Het bestemmingsplan biedt ontwikkelingsruimte voor de recreatieondernemers. Het blijkt dat ontwikkelingsruimte alleen niet voldoende is om innovatie of investeringen in de verblijfsrecreatiesector te stimuleren. Uit de vitaliteitsonderzoek zal moeten blijken of er nog voldoende kansen zijn voor de (alle?) recreatieparken. Het is vervolgens aan de gemeente om planologische instrumenten te ontwikkelen, om de recreatieondernemers hierbij te faciliteren. De instrumenten moeten aansluiten op de ontwikkelingsbehoefte van de recreatieondernemers en zijn gericht op het *versterken of het wijzigen van het recreatieve gebruik*.

Versterken recreatieve gebruik

Het versterken van het recreatieve gebruik zou het uitgangspunt moeten zijn. Immers, het ruimtelijke beleid (bestemmingsplan “Buitengebied Midden-Drenthe”) is niet zonder enige onderbouwing opgesteld. Er is ook niet op grote schaal verzocht de bestaande recreatieve bestemmingen te schrappen. Daarentegen was er wel nadrukkelijk behoefte om een differentiatie in recreatieve bestemmingen aan te brengen: Rv 1, Rv2 en Rv3.

Voor het versterken van het recreatieve gebruik kan, zonder uitputtend te zijn, gedacht worden aan de volgende instrumenten:

- Kwaliteitsimpuls en;
- Uitrusten;
- Bedenktijd.

Kwaliteitsimpuls

Recreatieondernemers wordt de mogelijkheid geboden om een bestemmingsplanwijziging aan te vragen, waarbij een kwaliteitsimpuls wordt gegeven aan het recreatieterrein. De wijziging zal betrekking hebben op het verruimen van de bouwregels en niet op de gebruiksregels. Hierbij valt te denken aan meer ruimte bieden voor centrale voorzieningen, of het mogelijk maken van grotere recreatieverblijven in ruil voor een lager maximum aantal recreatiewoningen. Dit instrument sluit goed aan bij het beleid om de kwaliteit van de voorzieningen te verbeteren.

Uitrusten

Recreatieondernemers die hun recreatieterrein willen vergroten dienen daarvoor een bestemmingsplanwijziging aan te vragen. Voorwaarde voor een dergelijke aanvraag is dat uitbreiding slechts mogelijk is indien elders een ander recreatieterrein wordt onttrokken. Om dit te bewerkstelligen dient het totale oppervlak aan recreatieve bestemmingen binnen de gemeente gemaximaliseerd te worden.

Bedenktijd

Recreatieondernemers die niet direct de mogelijkheid hebben om investeringen te doen in het recreatiepark of de bedrijfsvoering aan te passen, wordt bedenktijd gegeven voor het ontwikkelen van nieuwe plannen. Gedurende de (nader te bepalen) bedenktijd kan de recreatieondernemer onderzoeken óf hij de exploitatie van het recreatieterrein wil continueren of beëindigen. Op basis van die keuze kan bepaald worden welke instrument(en) ingezet wordt.

Wijzigen recreatieve gebruik

Het is duidelijk dat sommige recreatieparken niet meer voldoen aan de eisen die de hedendaagse recreant stelt. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Dit zal uit het vitaliteitsonderzoek moeten blijken.

Het is daarom niet in alle gevallen mogelijk om een recreatieterrein (toekomstbestendig) te exploiteren. Het wijzigen van het recreatieve gebruik ligt dan voor de hand. In feite worden recreatieterreinen onttrokken. Voor het wijzigen van het recreatieve gebruik kan, zonder uitputtend te zijn, gedacht worden aan de volgende instrumenten:

- Saneren;
- Dubbelbestemming;
- Omzetten naar reguliere woonbestemming.

Saneren

Recreatieondernemers die te kennen geven een bijdrage te willen leveren aan het versterken van het recreatief landschap en een oplossing zoeken voor een onrendabel recreatieterrein, wordt de mogelijkheid geboden de recreatieve bestemming te wijzigen in een andere bestemming, bijvoorbeeld “natuur in combinatie met wonen” of “natuur in combinatie met maatschappelijk”. In ruil daarvoor dient de recreatieondernemer het recreatief landschap te versterken door het verwijderen van de recreatieverblijven inclusief de aanwezige infrastructuur. Als tegemoetkoming kan de beheerderswoning worden omgezet in een reguliere woonbestemming. Eventueel kunnen aanvullende bouwrechten voor reguliere woningen toegekend worden. Het aantal toe te kennen bouwrechten wordt dan bepaald aan de hand van bijvoorbeeld het te verwijderen aantal recreatieverblijven een oppervlakte van het recreatieterrein. Kortom een soort ruimte-voor-ruimte-regeling.

Dit instrument is er nadrukkelijk op gericht het recreatieve landschap te versterken en is dus niet primair gericht op het oplossen van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven.

Dubbelbestemming

Recreatieondernemers die de keuze willen hebben om zowel recreatief gebruik als reguliere bewoning mogelijk te maken kunnen een bestemmingsplanwijziging aanvragen, met het verzoek aan de recreatieve bestemming een functieaanduiding voor reguliere bewoning toe te kennen.

Ingeval een functieaanduiding wordt toegekend dan moeten alle recreatieverblijven voldoen aan de strengere eisen die het Bouwbesluit stelt aan (bestaande) reguliere woningen.

Als permante bewoning door middel van een functieaanduiding wordt toegestaan, wordt daarmee ook duidelijk dat er geen sprake is van een normaal woongebied. De bouwregels kunnen zich dus richten naar de recreatieve bestemming. De bouwregels hoeven dus niet te voorzien in uitbreidingsmogelijkheden om de reguliere woonfunctie te faciliteren.

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) somt een reeks van bouwplannen op waarvoor geen bouwvergunning is vereist. De regels voor het vergunningvrij bouwen gelden veelal niet voor woningen ‘die niet voor permanente bewoning zijn bestemd’. Er is discussie mogelijk over de vraag of de functieaanduiding ‘wonen’ er toe leidt dat er vergunningvrij mag worden bijgebouwd. Er is nog geen jurisprudentie voorhanden, die een antwoord kan geven op dit vraagstuk.

Het is daarnaast niet helder of bij een dergelijke functieaanduiding aanpassingen aan de infrastructuur, bijvoorbeeld de wegen en straatverlichting, vereist is.

In het beperkt aantal gevallen dat gemeenten een functieaanduiding hebben toegekend, is ervoor gekozen om geen aanpassingen aan de infrastructuur door te voeren. De redenatie is dat het recreatieterrein een recreatieterrein blijft.

Dit instrument is er in feite op gericht om de huidige situatie te formaliseren en is geen versterking van het recreatieve landschap. Het is van belang op te merken dat bij dubbelbestemming de tegengestelde belangen tussen recreanten en permanente bewoners blijven bestaan. Het is daarom de vraag in hoeverre het wenselijk is om gebruik te maken van dit instrument. Daarnaast zal het waarschijnlijk een stevige politieke opgave zijn om hier de handen voor op elkaar te krijgen bij de provincie.

Reguliere woonbestemming

Tenslotte bestaat de mogelijkheid dat er recreatieparken zijn, die voor de recreatieve sector niet meer interessant of rendabel zijn. Voor die gevallen kan gekozen worden om het recreatiepark een reguliere woonbestemming te geven middels een bestemmingswijziging.

Bij een bestemmingswijziging wordt de recreatieve bestemming volledig gewijzigd in een reguliere woonbestemming, zoals bij De Breistroeken. Ingeval een reguliere woonbestemming wordt toegekend dan moeten alle recreatieverblijven voldoen aan de strengere eisen die het Bouwbesluit stelt aan (bestaande) reguliere woningen. Daarnaast dienen alle voorzieningen te voldoen aan de eisen voor reguliere bewoning. Zo gelden voor bijvoorbeeld de wegen, verlichting en postbezorging strengere eisen voor reguliere bewoning.

De vraag bij dit instrument is in hoeverre de overtreders (de permanente bewoners) “beloond” worden. Dat gevoel kan in ieder geval leven bij de eigenaren en/of gebruikers, die een recreatieverblijf altijd recreatief gebruikt hebben.

Rol provincie

De provincie is een belangrijke partner bij het oplossen van de problematiek, omdat zij bevoegd is om goedkeuring te geven aan planologische procedures voor bovengenoemde oplossingen. Zoals bekend is de provincie geen voorstander van permanente bewoning van recreatieverblijven, omdat dit tot ‘verstening’ van het landelijk gebied leidt. Ook gaat het volgens de provincie ten koste van de capaciteit van recreatieverblijven, waardoor elders in het landelijk gebied een nieuwe vraag naar recreatiewoningen ontstaat. De provincie verleent in principe geen medewerking aan het legaliseren van permanente bewoning door gemeenten. Het toekennen van bijvoorbeeld een functieaanduiding zal daarom lastig zijn.

De provincie wil wel de bestaande bedrijven in samenhang met de omgeving versterken en vernieuwen. Vanuit dit perspectief is dan ook het project “Vitale vakantieparken Drenthe” gestart. De provincie zoekt naar alternatieve instrumenten, bijvoorbeeld uitfaseren. Het doel is een kwaliteitsimpuls. Dit betekent dat eerst wordt gekeken naar de mogelijkheden van de bestaande verblijfsrecreatie, voordat nieuwe ontwikkelingen in beeld komen. Deze visie sluit aan bij de voorgenoemde instrumenten.

De provincie is de afgelopen periode wel genuanceerder tegen de problematiek gaan aankijken. Zij stelt dat als een gemeente met een “goed” plan komt, er weldegelijk mogelijkheden zijn. Wat een “goed” plan is, omschrijft zij niet. Het idee is om gemeenten uit te dagen om plannen te maken waarbij het de bedoeling is dat het niet sec mag gaan om het omzetten naar een woonbestemming. Het plan moet wel een maatschappelijke, ruimtelijke of landschappelijke meerwaarde bevatten. In dat kader is het uiterst zinvol om samen te werken met andere Drentse gemeenten, om zodoende gezamenlijk de problematiek richting de provincie op te pakken.

Het pleit er daarnaast voor om als gemeentelijke visie te formuleren voor de aanpak van de problematiek rondom de recreatieterreinen. Deze visie schept de kaders voor de recreatieondernemers en de omgeving. Het geeft daarmee ook duidelijk richting de provincie aan hoe wij in Midden-Drenthe de problematiek willen oplossen.

Toezicht- en handhavingsspoor

De problematiek zal uiteindelijk nooit volledig middels het economische en ruimtelijke spoor opgelost worden. Er zullen recreatieterreinen blijven waar illegale activiteiten en in het bijzonder permanente bewoning plaatsvinden. Voor deze recreatieterreinen rest niets anders dan handhavend optreden.

Bij stringente handhaving op permante bewoning van recreatieverblijven bestaat de mogelijkheid dat er behoefte ontstaat voor alternatieve huisvesting. De betreffende bewoners dienen daar in eerste instantie zelf in te voorzien. Uit de woningmarktanalyse is gebleken dat er voldoende woningen in de sociale huursector in Midden-Drenthe aanwezig zijn. Het is wel mogelijk dat de wachttijden voor een huurwoning oplopen, maar daar is op voorhand niet concreet iets over te zeggen. In geval daarvan sprake is, dan kunnen daarover eventueel nieuwe prestatieafspraken met de woningcorporaties gemaakt worden.

Het is daarbij tevens van belang dat niet alleen gecontroleerd en gehandhaafd wordt op het omgevingsrecht, maar dat er ook nadrukkelijk aandacht is voor de leefbaarheid en veiligheid op die recreatieterreinen.

Een integrale aanpak is daarbij strikt noodzakelijk. De omvang en opzet van de toezicht- en handhavingsactiviteiten is afhankelijk van de wijze waarop de recreatieondernemers gebruik (willen) maken van de beschreven instrumenten.