

Beleidsregels permanente bewoning recreatieverblijven

**Gemeente Haarlemmerliede en
Spaarnwoude**

18 februari 2014

Inhoudsopgave

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN.....	3
1. AANLEIDING.....	5
2. SITUATIE IN DE PRAKTIJK.....	6
3. VOOR- EN NADELEN PERMANENTE BEWONING.....	9
3.1 Wat is permanente bewoning?.....	9
3.2 Waarom is het een probleem?.....	10
4. BELEIDSKADERS.....	14
4.1 Rijksbeleid.....	14
4.2 Provincie Noord-Holland.....	15
4.3 Overgangsrecht.....	15
4.4 Mogelijkheid voor tijdelijke noodsituaties.....	15
4.6 Brandveiligheid.....	15
5. GEMEENTELIJKE AANPAK.....	16
5.1 Beleidskeuze gemeente.....	16
5.2 Aanpak brandveiligheid.....	19
5.3 Preventie en communicatie.....	19

Samenvatting en aanbevelingen

In de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude staan enkele recreatiewoningen langs de Lageweg in Spaarnwoude, daarnaast is het grootste deel van de recreatieverblijven gevestigd op het Droompark Spaarnwoude. In 2012 is een bouwvergunning afgegeven voor het realiseren van 179 chalets, waarvan in 2014 meer dan de helft is gerealiseerd.

In 2014 is het bestemmingsplan Buitengebied vastgesteld. Dit plan kent de bestemming verblijfsrecreatie toe aan in het gebied voorkomende en bestemde recreatieverblijven. Permanente bewoning van recreatiebungalows is al in het huidige gemeentelijke beleid niet toegestaan.

Volgens het Besluit basisregistraties adressen en gebouwen dient aan elk authentiek pand een adres en huisnummer gekoppeld te worden en bij verblijfspannen is ook een postcode vereist. Dit adres garandeert geen permanente bewoning, daarvoor is het bestemmingsplan bepalend. Op grond van de Wet op de gemeentelijke basisadministratie is een ieder verplicht om zich in te schrijven op het adres waar diegene zijn hoofdverblijf heeft. De gemeente is verplicht het opgegeven verblijfsadres in de registratie op te nemen. De recreatiewoningen aan de Lageweg hebben een adres en huisnummer. Op dit moment hebben de chalets op Droompark Spaarnwoude geen adres en schrijft de gemeente geen personen in die geen ander hoofdverblijf hebben dan hun recreatieverblijf op het park.

Droompark Spaarnwoude houdt een nachtregister bij van de verhuurde overnachtingen. De overnachtingen door de eigenaren van de recreatieverblijven en eventuele particuliere verhuur in de gemeente worden niet geregistreerd. Een nachtregister vormt de basis voor de heffing van de toeristenbelasting. In onze gemeente wordt geen toeristenbelasting geheven over de overnachtingen van de eigenaren en er wordt geen forensenbelasting geheven.

Droompark Spaarnwoude biedt de chalets op het park via diverse websites aan voor langdurige verhuur. Ze richt zich daarbij op mensen die tijdelijk tussen twee woningen in zitten, hun huis aan het verbouwen zijn, bedrijven die tijdelijk onderdak zoeken voor hun werknemers of voor noodgevallen bij brand van een woning. Hierbij is geen sprake van recreatief verblijf.

Het uitgangspunt van de gemeenteraad is: wel recreatief, geen permanent verblijf in recreatiewoningen, dat wil zeggen het verblijf in een recreatiewoning mag geen woonfunctie hebben.

Het bestemmingsplan biedt voldoende duidelijkheid over de aard, functie en het gebruik van de recreatieverblijven zowel aan de Lageweg als in Droompark. Het park is betrekkelijk jong en zowel de eigenaar van het park als (potentiële) kopers zijn voldoende geïnformeerd over het gemeentelijk beleid voor recreatiewoningen. Met het instrument handhaving heeft de gemeente een adequate mogelijkheid om de met de bestemming strijdige situaties van permanente bewoning van recreatiewoningen te beëindigen. Regelmatige controles en communicatie naar zowel eigenaren van recreatieverblijven als van recreatieparken hebben daarnaast een belangrijke preventieve werking. De eigenaar van een park heeft een signalerende functie en is in staat direct op te treden. Heldere afspraken tussen gemeente en eigenaar van een park zijn van belang voor het voorkomen en beëindigen van permanente bewoning.

Conclusies en aanbevelingen

- ❖ Permanente bewoning slaat primair op de aard en functie van het verblijf (recreatief verblijf) en niet op de duur ervan.
- ❖ In een recreatieverblijf mag in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude niet permanent worden gewoond. Een recreatieverblijf is uitsluitend bedoeld voor recreatief verblijf en niet voor de functie wonen. Een recreatieverblijf mag niet het hoofdverblijf vormen van de bewoner.
- ❖ Verhuur van recreatieverblijven voor een niet-recreatieve functie of bestemming is eveneens niet toegestaan.
- ❖ Het beleid ligt in voldoende mate vast in het bestemmingsplan. Handhaving, aangevuld met communicatie, regelmatige controles en heldere afspraken eigenaren van recreatieverblijven of recreatieparken vormen een adequaat en voldoende instrumentarium om permanente bewoning te voorkomen of te beëindigen.
- ❖ Inschrijving van een pand in de BAG is verplicht. De gemeente dient aan elk chalet een adres, huisnummer en een postcode te koppelen. Het college dient een huisnummerbesluit te nemen en een postcode aan te vragen.
- ❖ Inschrijving van personen in het GBA is verplicht. Geadviseerd wordt de ingeschrevenen per omgaande een brief te sturen waarin vermeld wordt dat inschrijving geen permanente bewoning legaliseert en dat de gegevens worden doorgegeven aan de handhaver. Dit laatste dient eveneens per omgaande te gebeuren.
- ❖ De eigenaar van een recreatiepark of -woning binnen onze gemeente dient, op grond van het Wetboek van Strafrecht en de APV, een nachtregister van alle overnachtingen bij te houden met vermelding van de adresgegevens en de verblijfsduur van alle

bewoner(s) en dit register aan de gemeente op aanvraag ter beschikking te stellen.

- ❖ De eigenaar van een recreatiepark of -woning dient de kopers en/of huurders van een recreatiewoning op de hoogte te stellen van het gemeentelijk beleid en hierover contractueel afspraken te maken.
- ❖ Permanente verhuur van recreatiewoningen (dus verhuur ten behoeve van de woonfunctie) is niet toegestaan. De recreatiewoningen mogen dus ook niet als zodanig aangeboden worden in de verhuur. Hierover wil de gemeente concrete afspraken maken met eigenaren van recreatiewoningen of verblijven.
- ❖ Regelmatig overleg voeren met de eigenaren van een recreatiepark of -woning over de actuele situatie (op het park) en om afspraken vast te leggen over het voorkomen en beëindigen van permanente bewoning en het traject na constatering van een overtreding.
- ❖ Bij het vermoeden van permanente bewoning en permanente verhuur een onderzoek en eventueel daarop volgend een handhavingstraject opstarten, dit uitbesteden en hiervoor een uitwerkingsplan opstellen.
- ❖ Separaat van deze nota een besluit nemen over het al dan niet invoeren van toeristenbelasting voor eigenaren van de chalets en van forensenbelasting.

1. Aanleiding

Inleiding

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren aandacht besteed aan beleid en handhaving op het gebied van permanente bewoning van recreatieverblijven. Het rijksbeleid is erop gericht een einde te maken aan de onrechtmatige bewoning om daarmee op persoonsniveau duidelijkheid te verschaffen aan de betrokkenen. Uitgangspunt bij de uitwerking van het rijksbeleid is de decentrale bevoegdheid om te kiezen tussen legaliseren, handhaven of de persoonsgebonden beschikking. De provincie heeft vastgelegd dat een bestemmingsplan niet voorziet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen.

In de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude staan vier recreatiewoningen aan de Lagedijk in Spaarndam. Daarnaast is het grootste deel van de recreatiewoningen gevestigd op het Droompark Spaarnwoude in Halfweg. In 2012 is een bouwvergunning afgegeven voor het realiseren van 179 chalets.

Het gemeentelijke beleid is duidelijk: permanente bewoning van recreatieverblijven of kampeermiddelen is niet toegestaan. Zo staat dit in de bouwvergunning van de recreatiewoningen en is het in het bestemmingsplan Buitengebied vastgelegd. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om de strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'. Wonen is niet toegestaan in een recreatiewoning.

In alle gemeente met bungalowparken komt permanente bewoning in recreatiewoningen voor. Verwacht mag worden dat onze gemeente hierop geen uitzondering vormt. Bekend is dat de chalets op Droompark Spaarnwoude door de beheerder voor langdurige verhuur worden aangeboden. Aan controle en handhaving is tot nu toe geen hoge prioriteit gegeven.

In een recreatieverblijf mag niet permanent worden gewoond.
Een recreatieverblijf is uitsluitend bedoeld voor recreatief verblijf en niet voor de functie wonen.
Een recreatieverblijf mag niet het hoofdverblijf vormen van de bewoner.

Eerdere besluitvorming

De beheerder van Droompark Spaarnwoude heeft eind 2013 verzocht de reeds gebouwde en nog te bouwen recreatiewoningen van een huisnummer te voorzien. De BAG kent een verplichting recreatieverblijven te voorzien van een adres en huisnummering. Inschrijving in de GBA kan niet geweigerd worden. De inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie geldt niet als toestemming om ergens te mogen wonen. De gemeentelijke basisadministratie dient als basis voor bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, gemeentelijke sociale voorzieningen en veiligheidsdiensten.

Het voorstel over de huisnummering is aangehouden en op 2 mei 2014 heeft het college besloten een beleidsnota Recreatieverblijven op te stellen. Het uitgangspunt van de gemeenteraad is: wel recreatief, geen permanent verblijf in recreatiewoningen.

De Nota Recreatieverblijven geeft beleidsregels over de wijze waarop in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude met de illegale situatie wordt omgegaan.

Beleidsuitgangspunten

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is een mooie, groene gemeente waar het prettig verblijven is. Toeristische waarden zijn onze monumenten, de cultuurlandschappen, de groene waarden en de ecologische verbindingen. Wij willen dit graag delen met anderen en richten ons beleid op het versterken van het toeristisch beleven van deze waarden.. Een onderdeel hiervan is het recreatief overnachten, dat binnen

onze gemeente op diverse plaatsen mogelijk is. Zo zijn er diverse hotels, zomerhuisjes, campings en kampeerterreinen beschikbaar en is het mogelijk om te overnachten in een bed-and-breakfast. De gemeente wil haar recreatieve karakter in stand houden en versterken.

Om toeristen en recreanten de mogelijkheid te blijven bieden om in onze gemeente te overnachten, is het van belang dat de verschillende recreatieverblijven op de juiste wijze worden gebruikt.

Recreatieverblijven zijn bedoeld om recreatief in te verblijven en niet om in te wonen. Om die reden hebben zij in de bestemmingsplannen ook een recreatieve bestemming gekregen. Bij toekomstige ontwikkelingen zal dit beleidsstandpunt worden vastgehouden.

Wij verstaan onder een recreatieverblijf een recreatief nachtverblijf, zoals een recreatiewoning of een chalet waarin uitsluitend overnacht wordt ten behoeve van recreatieve doeleinden en waarbij het verblijf niet het hoofdverblijf vormt van de bewoner(s).

2. Situatie in de praktijk

Naast vier recreatiewoningen langs de Lagedijk in Spaarndam, vormt het bungalowpark Droompark Spaarnwoude met 179 chalets het grootste aanbod van recreatieverblijven binnen onze gemeente. Op de plek van het park was voorheen camping Houtrak gevestigd.

Camping Houtrak

In de beginjaren van het recreatieschap Spaarnwoude had camping Houtrak de bestemming dagrecreatie. Er werd gedoogd dat kampeerdere tegen betaling overnachtten op het terrein. De camping leverde nauwelijks geld op en het recreatieschap Spaarnwoude wilde een commerciële exploitatie. Daarvoor moest het bestemmingsplan worden gewijzigd. In mei 1995 wijzigde de gemeenteraad de bestemming dagrecreatie in toeristische verblijfsrecreatie.

Na de privatisering is het kampeerterrein gemoderniseerd en uitgebreid met een kantine, een speelterrein, een winkel, chalets en bungalows. Het park telde aan het begin van deze eeuw zes chalets, twee kampeerbungalows en drie trekkershutten.

Droompark Spaarnwoude

Camping Houtrak is in 2008 overgenomen door Leisure Investments B.V. Zij gaven de locatie de naam DroomPark Spaarnwoude en wilden het terrein verder ontwikkelen. In afwijking van de bestemming 'dagrecreatieve doeleinden' in het bestemmingsplan 1986 verleende ons college in 2012 een reguliere bouwvergunning voor 179 chalets. Het jaar daarop diende Droompark Spaarnwoude een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de bouw van een gebouw met centrale voorzieningen bestaande uit een receptie, kantoor, berging, horeca, zwembad en kleedkamers op de begane grond en op de verdiepingen vergaderzalen en een berging. Ook deze aanvraag was niet in overeenstemming met het bestemmingsplan. Het was de bedoeling van het college in een nieuwe bestemmingsregeling, Droompark Spaarnwoude in zijn geheel de bestemming toeristische verblijfsrecreatie toe te kennen. Het centrale voorzieningengebouw is in de zomer van 2014 geopend.

In 2014 is het bestemmingsplan buitengebied vastgesteld. Deelgebied Houtrak maakt landschappelijk gezien onderdeel uit van de Houtrakpolder en, in een groter geheel, de Oude IJ-Polders. Houtrak wordt met name gebruikt voor dagrecreatieve doeleinden.

Het recreatiepark Droompark Spaarnwoude is gericht op verblijfsrecreatie. Dit recreatiepark beslaat de noordoostelijke hoek van Houtrak en is gelegen aan de Zuiderweg. Op het park zijn kampeerplaatsen, chalets, stacaravans en trekkershutten gesitueerd. Daarnaast zijn er

voorzieningen, waaronder sanitaire voorzieningen, een restaurant, fitness en wellness faciliteiten en een fiets- en skelterverhuur.

In de regels van het bestemmingsplan is de bestemming verblijfsrecreatie toegekend aan het gebied aan de Zuiderweg, bekend onder de naam Droompark Spaarnwoude. Deze gronden zijn bestemd voor verblijfsrecreatie. Binnen deze bestemming zijn op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht recreatieverblijven onder voorwaarden vergunningvrij en niet nader omschreven. Voor het voorzieningengebouw is een bouwvlak opgenomen.

Situatie in de praktijk

Een inspectieronde over het terrein Droompark Spaarnwoude laat een goed onderhouden, verzorgd recreatieterrein zien. Alle chalets worden centraal aangeboden, er is geen zelfbouw mogelijk. Qua uitstraling valt op dat een deel van de chalets zowel binnen als buiten eenvoudig is in gericht en vermoedelijk een groot deel van het jaar wisselend wordt verhuurd. Een ander deel chalets kent een luxe uitstraling en mogelijk een meer langdurig gebruik.

De bedrijfsleiding van het park geeft aan dat contractueel met elke koper wordt vastgelegd dat permanente bewoning niet is toegestaan en dat er een boete staat op inschrijving bij de gemeente. In het koopcontract is tevens vastgelegd dat de koper maximaal een half jaar op het park mag verblijven. Voor alle correspondentie heeft Droompark van elke eigenaar een postadres buiten het terrein. Het beleid van het park is gericht op recreatie en permanente bewoning is niet in het belang van het park; ze loopt bij permanente bewoning inkomsten mis. Ze verdient aan de verhuur van de chalets en onderhandse verhuur is niet toegestaan. Naar schatting wordt tussen de 60 en 80% van de chalets regelmatig verhuurd en is een groot deel van deze chalets gekocht als beleggingsobject.

Uit informatie van diverse websites blijkt dat Droompark Spaarnwoude de chalets voor langdurige verhuur aanbiedt. De chalets worden met voordelige tarieven per vier weken bij periodes van langer dan drie maanden aangeboden. Deze verhuur richt zich op mensen die tussen twee woningen inzitten, mensen die hun vast woning aan het verbouwen zijn en bedrijven die een tijdelijk verblijf voor hun werknemers zoeken. Het gaat hier nadrukkelijk niet om recreatief verblijf.

Gelet op de recente realisatie van het park en dat nog niet alle 179 vergunde chalets zijn gebouwd, is nog geen OZB geheven. Het is de bedoeling dit met terugwerkende kracht te doen. In eerste instantie wordt over 2012 en 2013 de aanslag centraal opgelegd aan Droompark Spaarnwoude. Zodra adressen zijn toegekend aan de chalets, vindt individuele heffing plaats. De afvalstoffenheffing en rioleringsaanslag lopen centraal via het park.

Op dit moment hebben de chalets op het park geen adres en wordt bewoners niet ingeschreven in de GBA.

Een nachtregister vormt de basis voor de heffing van de toeristenbelasting. Er wordt in onze gemeente geen toeristenbelasting geheven over de overnachtingen van de chaleteigenaren en er wordt geen forensenbelasting geheven.

Overige recreatieverblijven

Van de recreatiewoningen aan de Lageweg wordt geen administratie over het verblijf bijgehouden of aan de gemeente overlegd. Droompark Spaarnwoude houdt een nachtregister bij van de verhuurde overnachtingen. De overnachtingen door eigenaren en eventuele onderverhuur. Alle verhuur loopt in principe via een centraal administratiesysteem. De APV stelt dat degene die in een inrichting nachtverblijf houdt, of de kampeerder, verplicht is de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, betrekking, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken.

3. Voor- en nadelen permanente bewoning

In dit hoofdstuk wordt omschreven wat het probleem omtrent permanente bewoning inhoudt. Behalve dat er sprake is van overtreding van het bestemmingsplan, heeft permanente bewoning gevolgen voor meer (gemeentelijke) taken en voorzieningen.

3.1 Wat is permanente bewoning?

Onder permanente bewoning wordt verstaan het (eventueel tijdelijk) gebruik van een voor recreatie bestemd verblijf als hoofdverblijf. Hoofdverblijf wordt uitgelegd als de plaats die fungeert als het centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van de betrokkene en welke een voor permanente bewoning geschikte verblijfplaats is, dat tenminste bestaat uit een keuken, woon-, was- en slaapgelegenheid.

Volgens deze omschrijving is het voor illegaliteit niet noodzakelijk dat iemand het hele jaar woont in het recreatieverblijf. Iemand moet, ook voor kortere tijd, een legale woning hebben die als zijn hoofdverblijf kan worden beschouwd en ook feitelijk zo wordt gebruikt. Als iemand een ander hoofdverblijf heeft en dit ook zo gebruikt, kan daarnaast tijdens het hele jaar gebruik gemaakt worden van het recreatieverblijf zonder dat er sprake is van permanente bewoning.

Er zijn diverse redenen denkbaar voor het gebruik van recreatieverblijven voor permanente bewoning.

- Bewoning in afwachting van een woning. Het gaat om een noodoplossing als een woningzoekenden (nog) niet in aanmerking

komt voor een reguliere woning. De duur kan variëren van enkele maanden (bij het wachten op een koop- of huurwoning in de vrije sector) tot enkele jaren (bij een woning in de sociale sector).

- Voor starters op de woningmarkt kunnen recreatieverblijven een betaalbaar alternatief zijn. Vaak gaat het om bewoning gedurende meerdere jaren.
- Inspelen op een tijdelijke werksituatie.
- Recreatieterrein als toevluchtsoord. Dit geldt voor mensen die in de problemen zijn gekomen en daarom hun toevlucht zoeken op (redelijk anonieme) recreatieterreinen.
- Gepensioneerden kiezen er soms voor om na hun actieve leven in een aantrekkelijke woonomgeving te wonen. Deze mensen hoeven geen economische of sociale binding te hebben met de regio. Soms verblijven gepensioneerden een deel van het jaar in het buitenland. Een bijkomend voordeel voor deze groep is dat recreatiewoningen veelal gelijkvloers zijn.
- Tijdelijke noodoplossing bij scheiding, brand of in afwachting van het gereedkomen van een nieuwe woning.
- Er zijn mensen die er bewust voor kiezen om op recreatieterreinen te wonen. Vaak gaat het hierbij om arbeidsactieve mensen die binnen of ook buiten de regio werken. Als deze situatie lange tijd wordt gedoogd, kunnen bewoners in de veronderstelling raken dat de gemeente permanente bewoning gedoogt. Anderen nemen bewust het risico omdat ze weten dat de gemeente weinig tot geen tijd besteedt aan handhaving. Reden hiervoor kan zijn dat een recreatiewoning een betaalbaarder alternatief is voor een reguliere woning.

3.2 Waarom is het een probleem?

Permanente bewoning van recreatieverblijven brengt allerlei gevolgen met zich mee. Er zijn negatieve en soms positieve gevolgen op het gebied van ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid, maar ook op het gebied van welzijn en voorzieningen.

Negatieve effecten

Aantasting van het buitengebied

Het buitengebied is een open gebied, bedoeld voor recreatie, ontspanning en het genieten van natuur en landschap. Het gebruik van recreatieverblijven voor permanente bewoning staat haaks op deze doelstellingen. Bij permanente bewoning worden vaak meer eisen gesteld aan het woonverblijf dan bij recreatie. Dit kan al snel tot de wens leiden om de recreatiewoning uit te breiden met een extra schuurtje, een overkapping of een ruime veranda.

Onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven

Door permanente bewoning zijn minder recreatieverblijven beschikbaar voor recreatieve doeleinden. In het uiterste geval kan meer behoefte

ontstaan aan recreatieterreinen elders in de gemeente. Dit leidt weer tot een nieuwe ruimteclaim in het buitengebied.

Visuele verloedering

Visuele verloedering ontstaat doordat van oorsprong natuurlijk ogende recreatieterreinen worden ingericht met schuurtjes, hekken en terrassen. Dit ontstaat met de tijd wanneer bewoners aanvullende bouwwerken aanbrengen om hun woongenot te verhogen. Dit kan leiden tot aantasting van de openheid en natuurlijke uitstraling van het buitengebied.

Groter beslag op maatschappelijke voorzieningen

Voor zorg- en welzijnsinstellingen kan permanente bewoning nadelige gevolgen hebben. Deze bewoners kunnen een beroep doen op collectieve voorzieningen zoals sociale uitkeringen. Ook doen bewoners een beroep op algemene voorzieningen zoals het ophalen van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding, gemeentereiniging en wordt ook een beroep gedaan op scholen. Bewoners die zich hebben ingeschreven betalen wel de gemeentelijke heffingen die als gebruiker of eigenaar verschuldigd is. Als bewoners zich echter niet hebben ingeschreven in het GBA, staat hier geen bijdrage uit het Gemeentefonds tegenover en kan ook geen belasting worden geheven zoals afvalstoffenheffing of hondenbelasting.

Problemen van sociale aard

Door de verschillen in de aard van de verblijfsmotieven en doordat de leefpatronen verschillen kunnen er spanningen ontstaan tussen recreanten, permanente bewoners als eigenaar of als verhuurder en eventuele andere groepen gebruikers (bijv. seizoenarbeiders). Elders in het land zijn hier al voorbeelden van bekend.

Rechtsongelijkheid inwoners

Door permanente bewoning van recreatieverblijven als alternatief voor sociale woningen ontstaat rechtsongelijkheid tegenover andere woningzoekenden die in aanmerking willen komen voor een sociale huurwoning. Hoewel handhaving van permanente bewoning mogelijk tot een extra druk op de reguliere (sociale) woningmarkt leidt, geeft dit wel rechtsgelijkheid onder woningzoekenden. De mogelijkheid van bewoning van recreatieverblijven, in samenhang met de druk op de woningmarkt kan bovendien tot ongewenste verhuursituaties leiden, waarbij er eigen wachtlijsten en voorwaarden worden samengesteld.

Waarde recreatieverblijven

Door het toestaan van permanente bewoning stijgen de prijzen van recreatieverblijven of kavels boven de feitelijke waarde uit.

Moeilijke traceerbaarheid bewoners

Permanente bewoners die niet in de GBA zijn ingeschreven zijn moeilijk traceerbaar, omdat ze wonen in een min of meer van de buitenwereld afgeschermd gebied. Dit kan aantrekkingskracht hebben op personen die om wat voor reden dan ook iets te verbergen hebben.

Strijdigheid met bestemmingsplan

Permanente bewoning van recreatieverblijven is in strijd met het bestemmingsplan Buitengebied. Hierin is vastgelegd dat permanente bewoning verboden is. Dit bestemmingsplan is op zorgvuldige wijze tot stand gekomen en op basis van ruimtelijke gronden is geregeld op welke wijze gronden gebruikt mogen worden en welke ontwikkelingen ongewenst zijn.

Positieve effecten

Extra inkomsten uit het gemeentefonds

Indien bewoners zich inschrijven in het GBA worden ze als inwoners van de gemeente gezien en leidt dit tot een hogere uitkering uit het Gemeentefonds.

Opvang voor woningzoekenden

De bewoning van recreatieverblijven kan een tijdelijke oplossing bieden voor opvang van woningzoekenden en beantwoord daarmee aan een maatschappelijke behoefte.

Sociale controle op recreatieterreinen

De continue aanwezigheid van bewoners op een recreatieterrein kan vandalisme, inbraak of diefstal op deze terreinen verminderen.

Toename van draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen

Doordat het aantal inwoners toeneemt, kan meer ledenaanbod ontstaan voor verenigingen en instellingen met een maatschappelijke functie, zoals sportverenigingen. Ditzelfde geldt ook voor het MKB binnen onze gemeente, waarbij met name de winkels voor de dagelijkse boodschappen zullen profiteren.

Betaalbare woonruimte

Het gebruik van recreatiewoningen beantwoordt voor een deel aan de vraag naar betaalbare woningen voor starters en sociale huurders. Het toestaan van permanente bewoning vermindert de druk op de woningmarkt.

Gevolgen voor andere gemeentelijke voorzieningen

Meerdere gemeentelijke taakvelden hebben te maken met permanente bewoning van recreatieverblijven. Zo heeft Burgerzaken te maken met de inschrijving in de GBA en Sociale Zaken heeft te maken met bewoners die een beroep doen op sociale voorzieningen.

Inschrijving in GBA

Op grond van de Wet op de gemeentelijke basisadministratie is een ieder verplicht om zich in te schrijven op het adres waar diegene zijn hoofdverblijf heeft. Meestal is dit het adres waar iemand zich naar verwachting gedurende een half jaar tenminste twee derde van die tijd in Nederland verblijf zal houden. De gemeente is verplicht het opgegeven verblijfadres in de registratie op te nemen. Het weigeren van inschrijving in het GBA (bijvoorbeeld omdat het in strijd is met het bestemmingsplan) is op grond van de Wet GBA niet toegestaan. De acceptatie van iemands inschrijving in de GBA kan daarom niet worden beschouwd als toestemming voor het gebruik als permanente bewoning.

De inschrijving in de GBA bepaalt of personen als ingezetene van die gemeente worden beschouwd. Dit geldt als uitgangspunt voor diverse sociale en maatschappelijke regelingen zoals de Belastingaangifte, berichtgeving over verkiezingen of het aanvragen van een uitkering.

Relatie met sociale zaken

De sociale voorzieningen van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zijn bedoeld voor de inwoners van de gemeente. Door inschrijving in de GBA is hiervan sprake. Permanente bewoners van recreatieverblijven, of dit nu gelegaliseerd, gedoogd of verboden is, kunnen een beroep doen op de sociale voorzieningen van de gemeente zolang ze ingeschreven zijn in de gemeente en hier ook feitelijk verblijven.

Gemeentelijke belastingen

Voor gemeentelijke belastingen kan het gebruik voor permanente bewoning van recreatieverblijven ook gevolgen hebben. Hondenbezitters zijn hondenbelasting aan de gemeente verschuldigd waar ze ingeschreven staan.

De overige gemeentelijke belastingen worden geheven aan de eigenaar van een woning of chalet en hiervoor is het gebruik niet van belang. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onroerende zaakbelasting en rioolheffing.

Huurtoeslag (Belastingdienst)

De Belastingdienst is bevoegd over het verstrekken van huurtoeslag te beslissen. In het algemeen geldt dat bij bewoning van een recreatieverblijf geen recht bestaat op huurtoeslag, omdat een recreatieverblijf bedoeld is voor tijdelijk gebruik. Dit wordt anders zodra de permanente bewoning van een recreatieverblijf plaatsvindt met medeweten van de gemeente en hiertegen niet handhavend wordt opgetreden. Daarbij volgt de Belastingdienst het beleid op dit gebied van de gemeente. Er moet sprake zijn van het in zekere mate gedogen van de bewoning. Dit gedogen moet ergens zijn vastgelegd en moet voor iedereen kenbaar zijn.

Afvalinzameling, straatverlichting, wegonderhoud

Het terrein en de wegen op een recreatiepark zijn niet in gemeentelijk eigendom. Het terrein is niet openbaar en daarmee is het onderhoud aan de wegen en paden voor rekening van het parkbeheer of een vereniging van eigenaren. Ook straatverlichting is een verantwoordelijkheid van de

parken zelf.

Een recreatiepark kan worden gezien als een commerciële vereniging en voor de afvalinzameling betekent dit dat afval wordt beschouwd als bedrijfsafval. Een park is zelf verantwoordelijk voor de inzameling en afvoer hiervan. Als er wel legaal gewoond mag worden, betekent dit dat de afvalinzameling van de particuliere bewoners een verantwoordelijkheid van de gemeente wordt, waarvoor dan ook voorzieningen moeten worden getroffen.

Volkshuisvesting

Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid ligt vast in de Nota Wonen (2014). De druk op sociale huurwoningen kan ertoe leiden dat mensen die met spoed op zoek zijn naar een huurwoning, maar niet in aanmerking komen voor een urgentieverklaring, hun toevlucht zoeken tot een recreatieverblijf. Het is niet wenselijk om bijvoorbeeld de vraag naar betaalbare starterswoningen op te vangen door recreatiewoningen in te zetten. Beter is het om nieuwbouw te plegen en betaalbaar aanbod in de bestaande woningvoorraad te creëren.

Brandveiligheid

Brandveilig is een belangrijk onderwerp voor zowel woningen als recreatieverblijven. Zowel voor de bewoners/gebruikers en zijn naaste burens, maar ook voor de gemeente is het van groot belang dat recreatieverblijven brandveilig zijn. De recreatiewoningen in de gemeente voldoen aan het bouwbesluit. Op Droompakr is op verzoek van de brandweer een tweede ontsluiting in gebruik genomen en een ringleiding aangelegd.

4. Beleidskaders

In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke beleidskaders andere overheden neerleggen om met permanente bewoning op recreatieterreinen om te gaan.

4.1 Rijksbeleid

De beleidslijn van de minister van VROM (2003) is verwerkt in de Nota Ruimte. In essentie is het beleid erop gericht een einde te maken aan de onrechtmatige bewoning om daarmee op persoonsniveau duidelijkheid te verschaffen aan de betrokkenen. Uitgangspunt is dat decentrale overheden uitwerking moeten geven aan een verruimend beleidskader. Gemeenten kunnen kiezen of zijn onder voorwaarden onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen legaliseren; bestaande gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen met een persoonsgebonden beschikkingen tijdelijk toestaan of om te handhaven.

Handhaven

Uitgangspunt bij handhaving is de beëindiging van permanente bewoning. Door het opleggen van bestuurlijke (herstel)sancties wordt er op aangestuurd de permanente bewoning binnen een bepaalde termijn te beëindigen waarna alleen recreatief gebruik is toegestaan. Handhaving geeft duidelijkheid en is in lijn met de uitgangspunten in het bestemmingsplan. Het toepassen vraagt een intensieve handhavinginspanning van de gemeente. Na de handhavingsactie is blijvende aandacht nodig om nieuwe situaties te voorkomen.

Legalisatie: bestemmingsplanwijziging

Met de beleidsverruiming biedt de minister gemeenten en provincies onder voorwaarden de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande (complexen van) recreatiewoningen te wijzigen in een woonfunctie. Het is niet de bedoeling dat de eventuele recreatiefunctie van het gebied in gevaar komt, of dat er een nieuwe behoefte aan recreatieverblijven in het gebied ontstaat.

Persoonsgebonden gedoogbeschikking

Om tegemoet te komen aan bestaande situaties van permanente bewoning, kan een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden verstrekt, die ertoe strekt dat de betreffende bewoner(s) in de betreffende recreatiewoning mag/mogen blijven wonen. De beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt.

Persoonsgebonden afwijkende omgevingsvergunning

De Minister heeft de mogelijkheid gecreëerd voor het verlenen van vrijstelling voor het gebruik van een recreatiewoning als woongebouw. Deze tijdelijke regeling is in het Besluit ruimtelijke ordening en de Wet

algemene bepalingen omgevingsrecht opgenomen. Het college van burgemeester en wethouders dient te besluiten of zij toepassing wil verlenen aan deze ontheffingsmogelijkheid. Met een persoonsgebonden omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan mag de recreatiewoning bewoond blijven door de betreffende persoon tot het moment dat deze overlijdt of verhuist.

4.2 Provincie Noord-Holland

Het provinciale beleid is verwoord in de Structuurvisie Noord-Holland 2040. Hierbij is het geldende beleid zoals dit is verwoord in de streekplannen, voortgezet. Voor de doorwerking in bindende regels voor gemeenten staat de provincie de ruimtelijke verordening ter beschikking. De nu geldende Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie is op 21 juni 2010 vastgesteld. Hierin zijn algemene regels vastgelegd over de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen in afwijking van een bestemmingsplan. In deze verordening is opgenomen dat een bestemmingsplan niet voorziet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen. Dat is een voortzetting van de op 18 juli 2005 door de provincie uitgebrachte beleidsnotitie 'Permanente bewoning van recreatiewoningen'. In deze notitie sluit de provincie aan bij de criteria die de minister in haar beleidsbrief van 11 november 2003 heeft bepaald.

4.3 Overgangsrecht

Doordat in 2014 een nieuw bestemmingsplan is vastgesteld voor het Droompark kunnen er situaties onder het overgangsrecht vallen. Gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan, valt niet onder het overgangsrecht. In het vorige bestemmingsplan was permanente bewoning van recreatieterreinen niet toegestaan.

4.4 Mogelijkheid voor tijdelijke noodsituaties

Voor incidentele noodsituaties kan gebruik worden gemaakt van een tijdelijke omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Deze kan op grond van het Besluit omgevingsrecht voor maximaal 5 jaar worden verleend. Voorwaarde is dat de behoefte aan de tijdelijke bewoning ook daadwerkelijk tijdelijk is. Dit kan zich in ramp- of noodsituaties voordoen waarbij dringend tijdelijk andere woonruimte nodig is. Dit kunnen individuele noodsituaties zijn, zoals het verlies van woonruimte door brand. Het gaat verder dan bijvoorbeeld de urgente noodzaak door scheiding of huisuitzetting. Er moet sprake zijn van overmacht.

In afzonderlijk beleidsregels moet worden omschreven in welke situaties de tijdelijke omgevingsvergunning wordt verleend, voor welke recreatiewoningen dit mogelijk is en of een maximum aantal

recreatieverblijven wordt benoemd waarvoor deze tijdelijk vergunning wordt toegepast. Op de naleving van de gestelde termijnen en de hoeveelheid beschikbaar gestelde recreatiewoningen moet nauwgezet toezicht worden gehouden om te voorkomen dat de omvang van permanente bewoning van recreatiewoningen verder toeneemt.

4.6 Brandveiligheid

Er is geen sprake van een brandonveilige situaties van recreatieverblijven binnen de gemeente. De eigenaren van recreatieverblijven of recreatie parken zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en testen van de aanwezige voorzieningen. Het is wenselijk bij de ingang van een park duidelijke informatie over de routing te verschaffen door een bord en/of permanente aanwezigheid van de beheerder.

5. Gemeentelijke aanpak

5.1 Beleidskeuze gemeente

Bij het maken van beleidskeuzes gelden verschillende voorwaarden. Het beleid moet juridisch aanvaardbaar zijn; het beleid moet op een maatschappelijk verantwoorde wijze tot stand komen; en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden toegepast. Bij de keuze voor de gemeentelijke aanpak, zijn de volgende omstandigheden van belang.

Het bestemmingsplan Buitengebied biedt voldoende duidelijkheid over de aard, functie en het gebruik van de bebouwing bij recreatieverblijven. De recreatiewoningen zijn bedoeld voor recreatief gebruik en verblijf en dienen wisselend te worden verhuurd. Permanente bewoning van recreatiewoningen is niet toegestaan. De aard van het verblijf is hiervoor bepalend, de functie wonen is dus niet toegestaan, ook niet van tijdelijke duur.

Het overgangsrecht is niet van toepassing aangezien ook in het vorige bestemmingsplan permanente bewoning van recreatieverblijven niet was toegestaan. Daarnaast zijn de vergunningen op dit punt voldoende duidelijk.

De afgelopen jaren was er landelijk veel aandacht voor het gemeentelijk beleid voor recreatiewoningen. Bovendien is door de gemeente aan de eigenaar van het recreatiepark een informatiebrief over het gemeentelijk beleid verstrekt om bij het informatiemateriaal aan gegadigden te verstrekken. Dezelfde informatie wordt ook door de gemeente zelf verstrekt aan potentiële kopers van recreatieverblijven. Ook bij de overige eigenaren van recreatieverblijven mag het gemeentelijke beleid bekend worden verondersteld met de vaststelling van het Bestemmingsplan Buitengebied.

Zowel bij de eigenaren van de recreatieverblijven aan de Lageweg als bij de kopers en potentiële kopers op Droompark Spaarnwoude mag worden verondersteld dat zij op de hoogte zijn van het gemeentelijke beleid dat permanente bewoning in recreatiewoningen niet is toegestaan. Het is in onze gemeente derhalve niet aan de orde om de instrumenten persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden afwijkende omgevingsvergunning te gebruiken.

Verhuur van recreatieverblijven voor andere functies dan recreatief verblijf is, zoals eerder opgemerkt, niet toegestaan, ook niet als de duur tijdelijk is. Een goede samenwerking en concrete afspraken met de eigenaar van recreatieverblijven en recreatieparken zijn van belang bij het voorkomen en beëindigen van permanente bewoning van recreatieverblijven. Een beheerder van een park die dagelijks aanwezig is, heeft goed zicht op de

wie er aanwezig is en het gedrag van de aanwezigen. Hij is de eerste die afwijkingen kan constateren en op kan treden.

Gelet op bovenstaande heeft de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude met het instrument handhaving een adequate en voldoende mogelijkheid om de met de bestemming strijdige situaties van permanente bewoning van recreatiewoning te beëindigen, ook in het geval van langdurige verhuur. Communicatie naar zowel eigenaren van recreatiewoningen als van een recreatiepark en daarnaast regelmatige controles hebben een belangrijke preventieve werking.

Huisnummering en adressering

Inschrijving van een pand in de BAG is verplicht. Aan elk authentiek pand dient een huisnummer gekoppeld te worden en bij verblijfspannen is ook een postcode vereist. Dit adres garandeert geen permanente bewoning. Daarvoor is het bestemmingsplan bepalend.

Inschrijving in het GBA

Op grond van de Wet op de gemeentelijke basisadministratie is een ieder verplicht om zich in te schrijven op het adres waar diegene zijn hoofdverblijf heeft. De gemeente is verplicht het opgegeven verblijfsadres in de registratie op te nemen. Het weigeren in het GBA, bijvoorbeeld omdat het in strijd is met het bestemmingsplan, is niet toegestaan.

Inschrijving in het GBA is het eerste signaal voor het starten van een nader onderzoek en eventueel een handhavingstraject. Geadviseerd wordt de ingeschrevene schriftelijk op de hoogte te stellen van het feit dat inschrijving permanente bewoning niet legaliseert en dat een handhavingstraject wordt opgestart. De handhaver dient door burgerzaken per omgaande te worden geïnformeerd.

Afspraken met de eigenaren van een recreatiepark of -woning

De eigenaar / beheerder van een recreatiepark is de eerste die afwijkingen constateert en concreet kan ingrijpen. Dit is ook in het belang van een goede sfeer op een park. De samenwerking biedt de volgende aanknopingspunten, hierover worden in een convenant met de eigenaar afspraken gemaakt.

Enkele van deze afspraken gelden ook voor individuele eigenaren van recreatiewoningen.

- o De eigenaar van een recreatiepark dient, op grond van het Wetboek van Strafrecht en de APV, een nachtregister aan te leggen van alle overnachtingen op een park en deze regelmatig aan de gemeente te overleggen. Ook de eigenaar van een individuele recreatiewoning dient een administratie van de overnachtingen aan de gemeente te overleggen.
- o Naast handhaving van het recreatieve karakter van het verblijf, kan dit register gebruikt worden voor inning van toeristenbelasting aan

de bewoner en van forensenbelasting indien deze door de gemeente ingevoerd worden.

- o De eigenaar van een recreatiepark kent alle vaste verblijfsadressen van de eigenaren van de recreatiewoningen omdat zij daar hun rekeningen naar toesturen. In het kader van de handhaving kan de eigenaar verzocht worden deze lijst regelmatig aan de gemeente te overleggen.
- o De eigenaar van een recreatiepark legt contractueel met de eigenaar van de recreatiewoning vast dat het chalet niet het hoofdverblijf mag zijn; dat het chalet niet permanent bewoond mag worden door de eigenaar of door derden en dat het chalet niet voor andere functies dan recreatief verblijf gebruikte mag worden. Met de eigenaar dienen afspraken gemaakt te worden over het voorkomen van verhuur van de chalets voor niet-recreatieve functies. Indien het niet mogelijk is tot afspraken te komen, zal handhaving worden toegepast.
- o De eigenaar van een recreatiepark inspecteert dagelijks de daadwerkelijke situatie op het park en spreekt eigenaren aan op afwijkingen van de afspraken.
- o In het kader van belastingheffing worden specifieke afspraken gemaakt met de eigenaar van een recreatiepark.

Handhaving

Indien op basis van inschrijving in de GBA, melding door een parkeigenaar of uit inspectierondes het vermoeden bestaat dat recreatiewoningen permanent bewoond worden of voor niet recreatief verblijf wordt gebruikt, wordt tot handhaving overgegaan. Dit geldt zowel voor de individuele recreatiewoningen als de recreatiewoningen op een park.

Handhaving is een intensief traject dat begint met een formele controle. Wanneer de controle-activiteiten voldoende hebben aangetoond dat sprake is van permanente bewoning of niet-recreatief verblijf kan de gemeente ertoe overgaan sancties toe te passen.

De handhaving start met bewijsvoering en controles, deze bestaat onder andere uit:

- Controleren en melden inschrijving in GBA
- Bij inschrijving in GBA bewijs van tijdelijkheid opvragen
- Controleren nachregister
- Overleg met beheerder van een recreatie park
- Controles ter plaatse, zoals objectcontroles op wisselende dagen, kentekencontroles en het raadplegen van de verkregen kentekens bij de RDW
- Raadplegen gegevens belastingdienst, gemeentelijke belastingen
- Raadplegen nutsbedrijven

Het hierop volgende handhavingstraject bestaat uit de volgende stappen:

- Voornemen tot handhaving
- Lastgeving
- Begunstigingstermijn

- Dwangsom
- Controle op naleving last
- Bestuursdwang
- Bezwaar en beroep

Handhaving van het verbod op permanente bewoning van recreatieverblijven is complex en vraagt veel tijd. Uitvoering past niet binnen de beschikbare capaciteit. Gelet op het onregelmatig voorkomen van eventuele overtredingen, ligt inhuur van handhavingscapaciteit voor de hand. Per geval wordt een plan opgesteld waarin opgenomen: op welke wijze controles plaatsvinden, welke tijd hiermee vermoedelijk gemoeid is en op welke manier die tijd beschikbaar kan worden gesteld. Gemiddeld genomen kost één handhavingstraject € 4.250,-.

Handhaving is aan de orde voor alle situaties waarin afgeweken wordt van het bestemmingsplan. Het overgangsrecht is niet van toepassing omdat de eventuele afwijking situaties betreffen die ook van het vorige bestemmingsplan afweken.

Handhaving vraagt een continue aanpak. Geadviseerd wordt twee keer per jaar inzicht te vragen in de administratie van recreatieparken en te overleggen over de situatie in de praktijk.

5.2 Aanpak brandveiligheid

De chalets zijn recent gebouwd en voldoen aan het bouwbesluit. Het bestemmingsplan en de vergunningen zijn getoetst door de brandweer. Er is zijn geen specifieke maatregelen nodig ter verbetering van de brandveiligheidssituatie.

5.3 Preventie en communicatie

Voorkomen is beter dan genezen. Op het moment dat iemand permanent een recreatieverblijf bewoont, is diegene op grond van de Wet GBA verplicht zich in te laten schrijven in de GBA. De gemeente mag dit verzoek tot inschrijving niet weigeren. De betrokkene dient tijdens de inschrijving erop gewezen worden dat permanente bewoning op grond van het bestemmingsplan niet is toegestaan en dat hiertegen handhavend wordt opgetreden. Hij ontvangt hierover ook een brief. De informatie van de inschrijver moet vervolgens gedeeld worden met de afdeling die belast is met de handhaving van het bestemmingsplan.

Ter voorkoming van permanente bewoning is het belangrijk dat iedereen binnen en buiten de gemeente op eenvoudige wijze kennis kan nemen van het beleid van de gemeente. Goede voorlichting kan resulteren in een preventieve werking en zorgt ervoor dat bij iedereen bekend is wat de (on)mogelijkheden zijn. Goede voorlichting vindt plaats via internet, brochures, krant en door burgers die zich op een recreatiewoning

inschrijven rechtstreeks over het beleid te informeren. Er is een standaardbrief die mensen ontvangen die informatie opvragen over het bewonen van een recreatiewoning. Ook dienen de intermediairs in de markt over het gemeentelijke beleid te worden geïnformeerd. De beleidsregels worden op de website van de gemeente openbaar gemaakt.

Geadviseerd wordt regelmatig met de eigenaren van een recreatiepark of -recreatiewoning te overleggen over de situatie in de praktijk. De parkeigenaar neemt in het koopcontract een verwijzing op naar het gemeentelijk beleid. Geadviseerd wordt een bord bij de ingang van een recreatiepark neer te zetten en informatie te plaatsen bij de receptie over de beleidsregels. Tevens moeten met de parkeigenaren afspraken gemaakt worden over wat er gebeurt na constatering door een overtreding. Tenslotte moeten er afspraken gemaakt worden ter voorkomen van permanente verhuur van de chalets. Deze afspraken zouden in een convenant kunnen worden vastgelegd.

Met bovenstaande maatregelen is voor alle partijen vooraf duidelijk dat permanente bewoning van de recreatiewoningen niet mogelijk is.