

---

Agendapunt:	<b>7</b>
Onderwerp:	<b>Permanente bewoning van recreatiewoningen</b>
Commissie:	14-5-2007, nr. 7
Raadsvoorstel:	2-5-2007, nr. 422
Portefeuillehouder :	<b>dhr. T. de Vries / dhr. E. Goldsteen</b>
Beleidssterrein:	<b>- Handhavingstaken (oa. milieu-, bouwvergunningen) / Ruimtelijke Ordening en Bouwzaken</b>
Programma:	<b>9. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting</b>
Ter inzage (o.m.) :	<ul style="list-style-type: none"><li>- overzicht permanente bewoning van recreatiewoningen</li><li>- diverse brieven van de Minister van VROM</li><li>- B&amp;W besluit van 18 mei 2004</li></ul>
Informant:	Jan Webbink  E. j.webbink@dalfsen.nl T. (0529) 123456

---

**Voorstel:**

Huidige beleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen voortzetten.

---

**Inleiding:**

Al sinds lange tijd worden er recreatiewoningen binnen onze gemeente permanent bewoond. Dit gebruik is verboden, omdat het in strijd is met het bestemmingsplan. In 1994 hebben wij gedoogbeleid vastgesteld over de wijze waarop met dit verboden gebruik wordt omgegaan. Dit beleid is in 1995 voor het laatst gewijzigd. Kort gezegd houdt het beleid in dat degene die op 1 juli 1994 op het adres van een recreatiewoning in het bevolkingsregister van onze gemeente ingeschreven staat, dan wel kan aantonen dat de recreatiewoning voor die datum permanent werd bewoond, er aanspraak op kan maken dat de betreffende recreatiewoning de status "recreatiewoning waar permanente bewoning is toegestaan" verkrijgt. Na genoemde datum worden geen nieuwe gevallen van permanente bewoning van recreatiewoningen toegestaan. Tegen die nieuwe gevallen zal handhavend worden opgetreden. In 2004 is nog eens uitdrukkelijk besloten aan dit beleid vast te houden.

Binnen uw raad is enige tijd geleden de vraag aan de orde geweest of moet worden vastgehouden aan het huidige handhavingsbeleid of dat wellicht een andere koers moet worden gevaren. Deze notitie gaat over die vraag.

Hierna wordt allereerst wat gedetailleerder ingegaan op het beleid zoals dat op dit moment wordt gevoerd en op de wijze waarop dit beleid tot stand is gekomen (zie hierna onder 2). Daarna wordt aandacht besteed aan de vraag of aan dit beleid zou moeten worden vastgehouden, waarbij ook vooral de mogelijkheid en de consequenties van het wijzigen van het huidige beleid worden besproken (zie hierna onder 3).

## Beleidskader en rol gemeente:

### **2. Beleid inzake permanente bewoning in de loop der jaren**

Hierna wordt allereerst het beleid besproken zoals dat in 1994 door ons is vastgesteld, inclusief de aanpassing van het beleid in 1995 (2a). Daarna wordt aandacht besteed aan het beleid dat terzake van permanente bewoning door de Rijksoverheid wordt gevoerd (2b). Het overzicht wordt afgesloten met de besluitvorming in onze gemeente sinds 2004.

#### **2a) Beleid 1994**

Hiervoor werd al aangegeven, dat het beleid zoals dat op dit moment wordt gevoerd, in 1994 is vastgesteld. Dit beleid kwam toen niet uit de lucht vallen. Het was een logisch vervolg op de wijze waarop de gemeente in feite al sinds het begin van de jaren '70 omgaat met permanente bewoning van recreatiewoningen. Het standpunt van ons is sinds jaar en dag geweest, dat permanente bewoning niet is toegestaan en ook niet wordt gedoogd.

Het beleid zoals het in 1994 is vastgesteld, is in werking getreden op 1 juli 1994. In 1995 is het beleid nog enigszins gewijzigd. Het beleid is in de inleiding al samengevat weergegeven. Volledig weergegeven houdt het beleid het volgende in:

*1a Iedereen die op het adres van een recreatiewoning in het bevolkingsregister van de gemeente Dalfsen op 1 juli 1994 staat ingeschreven, of;*

*b Iedereen die aantoont dat de recreatiewoning op 1 juli 1994 daadwerkelijk permanent werd bewoond, mag permanent in het zomerhuis blijven wonen.*

*2 Is dit het geval dan verkrijgt de recreatiewoning de (gedoog-)status "recreatiewoning waar permanente bewoning is toegestaan". Dit betekent dat ook rechtsopvolgers ten aanzien van de onder 1 genoemde recreatiewoningen, die hetzij door eigendomsoverdracht, hetzij door opvolgende huur de eigendoms- c.q. gebruiksrechten verkrijgen, de recreatiewoning permanent mogen bewonen.*

*3 Vanaf 1 juli 1994 zullen door de gemeente Dalfsen geen nieuwe gevallen van permanente bewoning van recreatiewoningen worden toegestaan. Een eigenaar/gebruiker van een recreatiewoning die zich na 1 juli 1994 inschrijft in het bevolkingsregister wordt aangeschreven de recreatiewoning te verlaten en krijgt voor elke dag dat hij/zij langer in de recreatiewoning woont een dwangsom opgelegd.*

*4 Voor de recreatiewoningen waar permanente bewoning is toegestaan blijven dezelfde bouwtechnische en planologische voorschriften voor recreatiewoningen van kracht die ook voor de overige recreatiewoningen van kracht zijn.*

In totaal zijn er in onze gemeente 336 recreatiewoningen (exclusief 96 recreatiewoningen op Gerner). Voor 132 van deze 336 recreatiewoningen geldt dat deze op grond van het beleid uit 1994 permanent mogen worden bewoond.

Diverse andere personen, die op 1 juli 1994 nog niet op het adres van de recreatiewoning stonden ingeschreven, hebben geprobeerd aan te tonen dat zij op die datum al wel in de woning woonden. Zij vroegen de gemeente om in aanmerking te komen voor een gedoogbeschikking. Hierover zijn diverse procedures gevoerd (de zgn. aantoonprocedures). Uiteindelijk kwamen 6 woningen in aanmerking voor een gedoogstatus. Voor 20 andere woningen was de conclusie dat zij deze status niet verdienden. Naast

de aantoonprocedures hebben verschillende bewoners in de loop der tijd verzoeken ingediend om het bestemmingsplan te herzien, zodat permanente bewoning zou worden gelegaliseerd. Deze verzoeken zijn steeds consequent door uw raad afgewezen.

## **2b) Rijksbeleid; brief van Minister van VROM, Deens model en wijziging BRO**

De problematiek rondom permanente bewoning speelt niet alleen in onze gemeente. Het is een landelijk probleem waaraan de laatste jaren op diverse niveaus de nodige aandacht is besteed. Belangrijk in dit verband is de brief van de Minister Dekker (VROM) van 11 november 2003. In deze brief verruimde de Minister de mogelijkheden voor gemeenten om permanente bewoning toe te staan. In feite gaf de Minister de volgende mogelijkheden:

- 1) permanent bewonen positief bestemmen (woonbestemming in plaats van een recreatieve bestemming); hiervoor moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:
  - de woningen op het recreatiecomplex werden op 31 oktober 2003 reeds in ruime mate bewoond,
  - de woningen liggen niet in waardevolle of kwetsbare gebieden,
  - de woningen worden niet bedrijfsmatig geëxploiteerd,
  - de woningen voldoen aan het Bouwbesluit, en
  - een woonbestemming is niet in strijd met de toepasselijke milieuwetgeving.
- 2) in situaties waarin niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor positief bestemmen, dient in beginsel een actief handhavingsbeleid te worden gevoerd. Om tegemoet te komen aan bestaande situaties heeft de Minister de mogelijkheid geboden om in die situaties de permanente bewoning te gedogen. Een gedoogbeschikking dient wel persoonsgebonden, aan het object gerelateerd en niet-overdraagbaar te zijn. Na verhuizing of overlijden van de huidige bewoners vervalt dus de gedoogstatus en dient er actief te worden gehandhaafd indien de woning door de nieuwe eigenaren/gebruikers opnieuw permanent wordt bewoond.

De Minister gaf in haar brief van 11 november 2003 verder aan dat alle gemeenten duidelijkheid moeten verschaffen over het beleid dat zij voeren. Deze duidelijkheid moest uiterlijk 31 december 2004 worden geboden.

Ook na 11 november 2003 heeft de problematiek rondom permanente bewoning op rijksniveau nog een aantal keren op de agenda gestaan.

Zo heeft de Minister van VROM onderzocht in hoeverre het zogenaamde 'Deense model' met betrekking tot bewoning van recreatiewoningen in Nederland zou kunnen worden ingevoerd. In Denemarken heeft een gepensioneerde volgens de wet recht op permanente bewoning van een recreatiewoning als hij 67 jaar of ouder is of ouder is dan 60 jaar en vervroegd pensioen ontvangt en in beide gevallen de woning minstens acht jaar in zijn bezit heeft. Er is hierbij dus sprake van een bijzondere vorm van een persoonsgebonden beschikking. Door het Nederlandse Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (NRIT) is uitgezocht of dit systeem geschikt zou zijn voor Nederland. Volgens het onderzoek zou in Nederland kunnen worden uitgegaan van de hier geldende pensioengerechtigde leeftijd van 65 (in plaats van 67) jaar. Verder ging het onderzoek er vanuit dat de recreatiewoning niet acht, maar minimaal vijf jaar in bezit zou moeten zijn. Op basis van de bevindingen van het NRIT heeft de Minister de Tweede Kamer voorgesteld een ouderenregeling in te voeren (brief van de Minister van 29 november 2005). Bij behandeling van deze brief in de Tweede Kamer op 8 februari 2006 bleek echter dat er voor deze ouderenregeling geen draagvlak is. De Tweede Kamer bleek geen voorstander van het treffen van een regeling voor een specifieke groep, omdat dit ten opzichte van anderen niet rechtvaardig is. Aangenomen moet derhalve worden dat het Deense model in Nederland niet zal gaan gelden.

Voorts is enige tijd geleden de motie Veenendaal ingediend. Deze motie voorziet in een wijziging van art. 20 van het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO). Deze wijziging maakt het mogelijk dat mensen die hun recreatiewoning op 31 oktober 2003 als woning in gebruik hadden en deze woning sedertdien onafgebroken hebben bewoond, burgemeester en wethouders verzoeken om ten behoeve van dit gebruik vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen. De vrijstelling wordt dan gebaseerd op art. 19, derde lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het gewijzigde art. 20 BRO is op 22 maart 2007 in het Staatsblad verschenen en zal op 1 juni 2007 in werking treden. Het gaat hier overigens om een persoonsgebonden vrijstelling. Verder is in het vijfde lid van art. 20 BRO bepaald dat de vrijstelling moet worden geweigerd indien het verlenen ervan in strijd zou zijn met het beleid dat de betreffende gemeente op 31 oktober 2003 voerde met betrekking tot permanente bewoning van recreatiewoningen. Nu wij op 31 oktober 2003 het beleid voerde zoals dat eerder in deze notitie is weergegeven, lijkt het nieuwe art. 20 BRO voor ons geen mogelijkheden te bieden om in situaties die niet onder dat beleid vielen, vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen.

## **2c) Beleid 2004 en toepassing van dit beleid**

Mede naar aanleiding van de brief van de Minister, is in de eerste helft van 2004 wederom aandacht besteed aan het handhavingsbeleid. Dit heeft geleid tot het besluit van 18 mei 2004, waarmee wordt voldaan aan de oproep van de Minister om uiterlijk 31 december 2004 duidelijkheid te geven over het gevoerde beleid. Dit besluit van 18 mei 2004 houdt in:

- 1) de gemeente houdt vast aan het beleid, zoals dat in 1994 is vastgesteld. Dit betekent dus dat de gemeente niet overgaat tot de door de Minister geboden mogelijkheid om permanente bewoning positief te bestemmen. De handhaving zal worden voortgezet overeenkomstig het beleid uit 1994 (zoals hiervoor onder 2a beschreven).
- 2) er worden geen mensen meer in de gemeentelijke basisadministratie ingeschreven die op grond van het beleid uit 1994 niet voor een gedoogbeschikking in aanmerking komen.

Met dit besluit geeft het college ook uitvoering aan het standpunt dat steeds door de raad is ingenomen, te weten dat permanente bewoning moet worden tegengegaan en dat wordt afgezien van het legaliseren van permanente bewoning door bestemmingsplannen te herzien.

Volledigheidshalve wordt het volgende nog opgemerkt. Zoals hiervoor onder 2a is aangegeven, geeft het beleid van ons uit 1994 ruimte voor *objectgebonden* gedogen. Dat wil zeggen dat zowel degenen die op 1 juli 1994 in de recreatiewoning woonden als opvolgende eigenaren/gebruikers de woning permanent mogen bewonen. Het beleid van de Minister uit 2003 daarentegen wil slechts ruimte bieden voor *persoonsgebonden* gedogen. Dat wil zeggen dat alleen degenen die op 1 juli 1994 in de recreatiewoning woonden, dat gebruik mogen voortzetten; voor opvolgende eigenaren/gebruikers zou permanente bewoning volgens de Minister verboden moeten zijn.

Na het besluit van 18 mei 2004 hebben wij diverse handhavingstrajecten opgestart. Er zijn in oktober 2005 dwangsombesluiten gestuurd aan bewoners van permanent bewoonde woningen aan de Rosengardeweg en de Bosrandweg en in mei 2006 aan bewoners op Hessum-Bosweg en de Stuw. Over deze dwangsombesluiten zijn op dit moment diverse procedures aanhangig, onder meer bij de rechtbank Zwolle-Lelystad. In totaal zijn er inmiddels 36 handhavingsprocedures opgestart.

## Alternatieven:

### **3.      Beleid wijzigen?**

Hoe nu verder? Moet worden vastgehouden aan het beleid dat nu wordt gevoerd, of is het verstandig dit beleid te wijzigen?

Om deze vraag te beantwoorden, dient allereerst te worden gezien op welke manieren met permanente bewoning kan worden omgegaan. Zoals ook voortvloeit uit de brief van Minister Dekker d.d. 11 november 2003, zijn er in feite twee manieren om met permanente bewoning om te gaan:

- 1)   positief bestemmen van permanente bewoning, of
- 2)   handhaven van permanente bewoning, waarbij bepaalde bestaande situaties kunnen worden gedoogd.

Op dit moment wordt de tweede manier gehanteerd (met dien verstande dat in de situaties die vallen onder het gedoogbeleid van 1994, niet persoonsgebonden maar objectgebonden wordt gedoogd). Indien de gemeente een ander beleid wil voeren, dan zal dit beleid dus neer moeten komen op de eerste manier, zijnde positief bestemmen. Verder zou ervoor kunnen worden gekozen om de peildatum op te schuiven zodat meer situaties worden gedoogd, en/of zou kunnen worden onderzocht in hoeverre er aanleiding bestaat in schrijnende gevallen een persoonsgebonden gedoogbeschikking af te geven.

Positief bestemmen van permanente bewoning kent een aantal (grote) bezwaren:

1.

Indien thans toch wordt overgegaan tot het positief bestemmen van permanente bewoning, dan moet allereerst onder ogen worden gezien dat dit weliswaar zal worden toegejuicht door degenen die hun recreatiewoning voor bewoning gebruiken, maar dat er ook grote groep mensen is die daar veel minder gelukkig mee zal zijn. Daarmee valt bijvoorbeeld te denken aan de mensen die er, gelet op het tot nu toe door de gemeente gevoerde beleid, voor hebben gekozen om de bewoning van hun recreatiewoning te staken. Een aantal van hen heeft zelfs de recreatiewoning verkocht. Ook valt te denken aan mensen die hun recreatiewoning wel uitsluitend voor recreatieve doeleinden gebruiken; zoals hiervoor onder 2a is aangegeven, vallen 132 van de 336 recreatiewoningen onder het beleid uit 1994. Dit toont aan dat een aanzienlijke hoeveelheid recreatiewoningen nog steeds gewoon in overeenstemming met de recreatieve bestemming wordt gebruikt. Deze recreërende gebruikers zien de recreatieve omgeving meer en meer veranderen in een 'normale' woonomgeving. Ten slotte kan worden gedacht aan mensen die vanwege het beleid van de gemeente juist hebben afgezien van de aankoop van een recreatiewoning.

2.

Voor met name de eerste twee groepen mensen als hiervoor bedoeld, kan bovendien niet worden uitgesloten dat zij door de beleidswijziging schade zullen lijden en zullen proberen deze schade op de gemeente te verhalen.

3.

Hiervoor onder 2b werd al duidelijk, dat positief bestemmen alleen mogelijk is indien aan de door Minister gestelde voorwaarden is voldaan. Eén van deze voorwaarden houdt in, dat de recreatiegebieden niet zijn gelegen in waardevolle of kwetsbare gebieden. Wanneer we kijken naar de situatie in Dalfts en, dan moet worden geconstateerd dat alle recreatieterreinen, met uitzondering van de Rosengaerde, zijn gelegen in de ecologische hoofdstructuur. Dat betekent dat voor alle recreatieterreinen, met uitzondering van de

Rosengaerde, geldt dat niet is voldaan aan de voorwaarden die de Minister aan positief bestemmen heeft gesteld. Het is niet raadzaam om voorbij te gaan aan het Rijksbeleid (zoals verwoord in de brief van de Minister).

4.

Ook instanties als de provincie en de VROM-inspectie zouden niet enthousiast zijn over het positief bestemmen en het daarmee negeren van het Rijksbeleid. Zij zullen naar verwachting proberen het toekennen van een positieve bestemming tegen te gaan.

5.

Het voorgaande betekent dat hooguit aan de permanent bewoonde recreatiewoningen op de Rosengaerde een woonbestemming zou kunnen worden toegekend. Het is evenwel niet wenselijk om voor één terrein binnen de gemeente (de Rosengaerde) een ander beleid te voeren dan voor alle andere terreinen. Een algemeen beleid over permanente bewoning dat gemeentebreed wordt gevoerd, verdient verreweg de voorkeur.

6.

Een ander nadelig effect van positief bestemmen kan nog zijn dat de behoefte aan nieuw te bouwen recreatiewoningen toeneemt, nu het aantal bestaande recreatiewoningen daalt (doordat deze veranderen in 'normale' woningen).

Gelet op het voorgaande lijkt slechts één conclusie mogelijk, te weten dat het huidige beleid moet worden voortgezet en dat van positief bestemmen dient te worden afgezien.

Aan de aan het begin van deze paragraaf genoemde mogelijkheden om de peildatum op te schuiven dan wel om in schrijvende gevallen een persoonsgebonden gedoogbeschikking af te geven. Aan deze mogelijkheden kleven dezelfde bezwaren als hiervoor ten aanzien van positief bestemmen zijn genoemd. Ook voor deze mogelijkheden moet dus de conclusie luiden dat daarvoor niet moet worden gekozen en dat moet worden vastgehouden aan het huidige beleid.

#### **Financieel kader:**

Het voortzetten van het huidige beleid kent wel nadelen, waarbij met name kan worden gedacht aan de capaciteit die nodig is om dit beleid actief te handhaven. Actief handhaven leidt bovendien tot procedures daarover en procedures zijn nooit zonder risico's. Afgewogen tegen de hiervoor genoemde bezwaren tegen het wijzigen van het beleid en het positief bestemmen, lijkt toch slechts de conclusie te kunnen worden getrokken dat het huidige beleid moet worden voortgezet. Daarnaast is het niet uit te sluiten dat bij een beleidswijziging, door mensen die hun recreatiewoning recreatief gebruiken of door mensen die ervoor hebben gekozen hun recreatiewoning te verkopen, zal worden geprobeerd om hun schade op de gemeente te verhalen.

#### **Communicatie:**

persbericht opstellen.

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,

de burgemeester,  
L.V. Elfers

de secretaris-directeur,  
drs. H. Zwart