

**Zaaknummer:****Z/24/206039/D-587488**

Memo

Aan:	Leden van de gemeenteraad
Van:	College van burgemeester en wethouders
CC:	
Datum:	14 januari 2025
Betreft:	Memo handhaven tegen permanent wonen op recreatiewoningen

Inleiding

Tijdens de raadsvergadering d.d. 11 december 2024 heeft de gemeenteraad een motie vreemd aan de orde van de dag aangenomen. Hierin is het college opgedragen:

- om de huidige handhavingsactiviteiten op basis van de beleidsnotitie “handhaving permanente bewoning recreatieparken” per direct on-hold te zetten;
- om een gedetailleerd inzicht te geven in het doorlopen van de stappen in het huidige handhavingstraject;
- om voor het hervatten van de handhavingsactiviteiten de raad in positie te brengen om indien gewenst de huidige beleidsnotitie “handhaving permanente bewoning recreatieparken” te actualiseren.

Het college heeft gehoor gegeven aan de motie en de handhavingsactiviteiten tijdelijk gestopt. In deze memo wordt uitleg gegeven over het handhavingstraject en de wettelijke kaders. Daarnaast wordt ook aangegeven wat de mogelijkheden en bijbehorende risico's zijn om permanente bewoning toe te staan.

Waarom handhaven?:

De juridische en beleidsmatige achtergrond.

Op basis van de provinciale omgevingsverordening is het permanent wonen op de vakantieparken niet toegestaan.

In het geldende omgevingsplan, waarvan de voormalige beheersverordening ‘Emslandermeer’ en het bestemmingsplan ‘Wedderbergen / Wedderveer’ onderdeel van uitmaken, is expliciet opgenomen dat het gebruik van de gronden en bouwwerken ten behoeve van permanente bewoning op deze locaties niet is toegestaan. Binnen deze

regels is geen ontheffingsmogelijkheid opgenomen. Daarnaast heeft de gemeenteraad in maart 2022 de beleidsnotitie permanente bewoning van recreatieverblijven gemeente Westerwolde vastgesteld. In dit beleid is vastgesteld, dat onrechtmatig gebruik van vakantiewoningen niet wordt toegestaan en dat hierop gaat worden gehandhaafd.

De stappen van het huidige handhavingstraject.

Wanneer iemand zich in de basisregistratie persoonsgegevens (vanaf 2023) inschrijft op een adres in een van de parken ontvangt de bewoner een brief van de gemeente waarin te kennen wordt gegeven dat permanente bewoning niet is toegestaan (zie bijlage 1)

In de beleidsnotitie permanente bewoning van recreatieverblijven gemeente Westerwolde zijn de stappen van het handhavingstraject uitgewerkt.

Voordat er daadwerkelijk een eerste stap kan worden gezet, vindt uitgebreid onderzoek plaats naar al dan niet permanente bewoning. Bij het vermoeden van permanente bewoning worden de bewoners in de gelegenheid gesteld om te worden geïnterviewd. Wanneer permanente bewoning duidelijk is, gaat de gemeente over naar stap 1.

Stap 1 - Er wordt allereerst een constateringsbrief verstuurd (zie bijlage 2). De bewoner wordt hierin op de hoogte gesteld van de geconstateerde onrechtmatige bewoning en gevraagd om de overtreding te beëindigen. Als de overtreding binnen 3 maanden niet ongedaan is gemaakt, gaat de gemeente over naar stap 2.

Stap 2 – De bewoners worden schriftelijk geïnformeerd dat de gemeente voornemens is om een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen (bijlage 3). De bewoners kunnen hiertegen een zienswijze indienen. Opnieuw wordt een termijn van 3 maanden gegeven om de overtreding te beëindigen. Als de bewoners hier geen gehoor aan geven en de zienswijze geen aanleiding geeft tot het (tijdelijk) stopzetten van het handhavingstraject, gaat de gemeente over naar stap 3.

Stap 3 – De gemeente legt een last onder dwangsom of bestuursdwang op (bijlage 4). Bewoners krijgen opnieuw een termijn van 6 maanden waarbinnen zij de overtreding dienen te beëindigen. Hiertegen kan bezwaar worden ingediend. Als de bewoners niet willen verhuizen en uit het bezwaar blijkt dat er geen reden bestaat om het handhavingstraject te stoppen, dan gaat de gemeente over naar stap 4.

Stap 4 – De gemeente zorgt er voor dat de bewoners de dwangsom gaan betalen dan wel over gaat tot het uitvoeren van bestuursdwang op kosten van de gemeente.

Tot nu toe zijn 23 constateringsbrieven en 1 last onder dwangsom verstuurd. Hiertegen is geen bezwaar ingediend.

Bij het handhavingstraject wordt rekening gehouden met de menselijke maat. Indien blijkt dat (met inzet van bewoner) het vinden van een woning niet lukt, dan kan de termijn voor het vinden van vervangende woonruimte naar alle redelijkheid worden verlengd.

Ruimtelijke ordening, leefbaarheid en naleving van regelgeving.

- Strijd met het omgevingsplan en provinciale omgevingsverordening
Permanent wonen is verboden volgens het omgevingsplan en de provinciale omgevingsverordening.

- Inrichting vakantieparken niet geschikt voor permanente bewoning
Recreatieparken zijn veelal niet ingericht voor permanente bewoning en voldoen niet aan de eisen voor een woonwijk. De infrastructuur (zoals wegen/riolering) is niet berekend op permanente bewoning (meer gebruik). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de breedte van de weg en parkeerruimte. De wegen zijn daarnaast niet ingericht voor de huisvuilwagens.

- Bouweisen vakantiewoning

De bouwnormen voor vakantiewoningen zijn lichter dan voor gewone woningen. De meeste recreatiewoningen zijn daarom niet geschikt voor permanente bewoning. Denk hierbij aan materiaalgebruik, afmetingen ruimtes of ontbreken (buiten)berging.

- Ondermijning/veiligheid

Uit een rapport van het Regionaal informatie-en Expertise Centrum Oost-Nederland blijkt dat witwassen, prostitutie en drughandel veel voorkomt op Nederlandse vakantieparken. Op vakantieparken is weinig overheidstoezicht en veel anonimiteit. Dit zijn aantrekkelijke locaties voor criminelen. Het permanent wonen op een vakantiepark werkt ondermijning in de hand, omdat het aantrekkelijk is voor personen om hier 'onder de radar' te blijven. Dit gaat ten koste van de veiligheid.

- Recreatie en toerisme

In de beleidsnotitie permanente bewoning van recreatiebedrijven heeft de raad aangegeven dat zij toeristen de mogelijkheid willen bieden om te overnachten in de gemeente en dat het daarom belangrijk is dat recreatiewoningen op de juiste manier worden gebruikt. Permanente bewoning op vakantieparken kan negatieve effecten hebben op de recreatie en toerisme. De beleving en het gebruik van de openbare ruimte en directe omgeving op vakantieparken en daarbuiten verandert. Hierdoor wordt het park minder aantrekkelijk voor gebruik voor recreatie en toerisme. Tussen de leefstijl en behoeften van permanente bewoners en toeristen zit een groot verschil. Dit leidt tot sociale spanning. Uit de cijfers blijkt dat het aantal toeristen met een overnachting in de gemeente in 2023 lager is dan 2022. Of de permanente bewoning van recreatiewoning hiervan de oorzaak is, is niet bekend.

- Lokale middenstand

Toerisme is belangrijk voor de vrijetijdseconomie in Westerwolde. Mensen die permanent wonen in een recreatiewoning besteden minder bij de lokale middenstand, zoals horeca, fietsverhuur of musea. Daarnaast zorgt recreatie en toerisme voor werkgelegenheid.

- Woonvisie Westerwolde 2025-2029

Permanente bewoning van vakantiewoningen betekent dat er woningen worden toegevoegd aan de woningvoorraad. In de woonvisie zijn voor centrumkern en woonkernen aantallen toe te voegen (nieuwbouw)woningen genoemd, waar gemeente medewerking aan wil verlenen. Het totale aantal woningen (441) is in lijn met de Regionale Woondeal Oost-Groningen. Dit betekent dat permanente bewoning van x-aantal vakantiewoningen wordt afgetrokken van die 441 toe te voegen woningen.

Behalve om aantallen gaat de woonvisie ook om kwaliteit. Het streven is bijvoorbeeld dat ook mensen met een kleine beurs een woning kunnen vinden in de kernen, nabij voorzieningen. Vakantieparken liggen echter op ruime afstand van de voorzieningen. Met het uitgangspunt 'kwaliteit is leidend' stelt de woonvisie dat er vooral behoefte is aan toevoeging van betaalbare nultredenwoningen. Vooralsnog is niet bekend in hoeverre vakantiewoningen zouden vallen onder 'goedkope koop' (tot € 250.000) of 'betaalbare koop' (€ 250.000 - € 390.000), noch in hoeverre vakantiewoningen nultreden zijn of gemaakt kunnen worden. Daarnaast hebben vakantiewoningen (zeker de al wat oudere) hebben niet de kwaliteit bijvoorbeeld op gebied van bouwbesluit, duurzaamheid en levensloopbestendigheid) die in de woonvisie bij nieuwbouw wordt nagestreefd. Kortom, het toestaan van permanente bewoning is van invloed op de kwantiteit en kwaliteit van de nieuwbouwopgave die gemeente en marktpartijen momenteel op het oog hebben.

Een woningbouwplan brengt 'meerwaarde in wonen' op het moment dat het aansluit bij de behoefte die staat beschreven in de woonvisie. Het gaat onder andere erom dat een woningbouwplan een mix van huur en koop betreft, in verschillende prijsklassen en woningtypen. En dat het plan antwoord ook geeft op de richtlijn om 30% sociale huur en 30% betaalbare koop te bieden. Bij grotere projecten wordt dit belang groter. De orde van grote die permanente bewoning van vakantiewoningen met zich meebrengt, betekent dat deze belangen moeten worden meegewogen. Het is duidelijk dat permanente bewoning niet aan deze belangen tegemoet kan komen. Kortom, permanente bewoning van vakantiewoningen biedt niet de meerwaarde in wonen waar de raad zich over uitspreekt in de nieuwe woonvisie.

Het toestaan van permanente bewoning is niet in lijn met de plekken die gemeente en marktpartijen momenteel op het oog hebben voor woningtoevoeging. De woonvisie bevat het uitgangspunt van 'binnendorps boven buitendorps'. Woningen toevoegen gebeurt bij voorkeur binnen de dorpen (binnendorps). Als duidelijk te onderbouwen is dat de binnendorpse mogelijkheden structureel tekort schieten, is buitendorps toevoegen een overweging, zoals vastgelegd in de landelijke ladder voor duurzame verstedelijking. We kijken dan alleen naar locaties aan de rand van dorpen. Wij gaan voor dit soort locaties in overleg met de provincie om te kijken of de locatie buiten het dorp geschikt is voor woningbouw.

Volgens de Provinciale Omgevingsverordening (POV) is het in principe alleen toegestaan om woningen toe te voegen in stedelijk gebied. Beide parken liggen volgens genoemde verordening in het buitengebied. Voor het buitengebied bestaan enkele uitzonderingen, zoals het toevoegen van woningen in het buitengebied via de Ruimte-voor-ruimte regeling, aansluitend aan het stedelijk gebied, in bestaande bebouwingslinten en -clusters, en door woningsplitsing. Deze uitzonderingen gelden echter niet voor vakantieparken. De POV heeft een verbod op het toestaan van permanente bewoning van recreatieverblijven.

- **Nadeelcompensatie**

Wanneer de bestemming van een gebied wordt gewijzigd en een belanghebbende het hier niet mee eens is, kan deze een verzoek indienen voor nadeelcompensatie.

Nadeelcompensatie betreft een schadevergoeding voor rechtmatig overheidsoptreden, indien de geleden schade het normale maatschappelijke risico of bedrijfsrisico overstijgt. Bijvoorbeeld: als permanente bewoning op een recreatiepark wordt toegestaan, kunnen omliggende bedrijven of het parkmanagement hier bezwaar tegen maken en een verzoek indienen voor nadeelcompensatie.

Mogelijkheden voor tijdelijke of permanente bewoning van recreatieverblijven

Binnen het huidige beleid is het mogelijk om tijdelijk toestemming (onthefing) te geven voor permanente bewoning. Deze toestemming kan worden gegeven voor een periode, die past bij de situatie, met een maximum van een jaar. Na afloop van deze termijn moet de permanente bewoning gestopt zijn.

Tijdelijke toestemming kan alleen als er dringende omstandigheden zijn waardoor het nodig is om tijdelijk in een recreatieverblijf te gaan wonen. Denk hierbij aan:

- Scheiding of andere relatieproblemen;
- Noodsituaties waardoor de eigen woning tijdelijk niet bewoond kan worden (bijvoorbeeld brand-, storm, waterschade);
- Om een afzienbare tijd te overbruggen tot de permanente woning beschikbaar is, bijvoorbeeld om de wachtlijst van Acanthus te overbruggen of totdat het koophuis wordt overgedragen.

Bovenstaande kan dit alleen als de aanvrager inwoner is van de gemeente of economisch gebonden is aan de gemeente en de aanvrager moet zich verplicht inschrijven in de BRP.

Landelijke ontwikkeling/verzoek

Op 20 december 2024 ontving het college een brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Zij verzoekt om niet handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen conform de aangenomen motie in de Tweede Kamer. Zij wil personen, die nu permanent in een recreatiewoning wonen, de zekerheid bieden dat zij daar in de toekomst kunnen blijven i.v.m. de grote woningnood. Zij is voornemens om dit mogelijk te maken via een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze instructieregel zal aangeven dat iedere gemeente in haar omgevingsplan moet voorzien in het toestaan van bestaand gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning, onder bepaalde voorwaarden. Hierbij wordt rekening gehouden met bestaande plannen tot revitalisering, transformatie, minimumeisen aan de bouwkwaliteit, risico's voor (ondermijnende) criminaliteit en milieuonderwerpen als externe veiligheid. Het gaat daarbij om situaties met permanente bewoning die reeds bestonden op 16 mei 2024 (publicatiedatum van het Hoofdlijnenakkoord).

Een instructieregel is van invloed op het omgevingsplan en op de provinciale omgevingsverordening. Zoals het lijkt in de brief van de Minister zal de regel dwingend werken en mogelijk ook tot beleidsconflicten leiden. Omdat de formulering van de instructieregel en de bepalende voorwaarden nog niet bekend zijn, kan hier nog geen duidelijkheid over worden gegeven.

Welke keuzes zijn er op dit moment en wat betekent dit.

- Handhaving tijdelijk stopzetten in afwachting van landelijk beleid.

De handhaving kan tijdelijk stop gezet worden in afwachting van de landelijke instructieregel. Voor de wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) geldt een vastomlijnde wetgevingsprocedure. De verwachting is dat het voorstel het eerste kwartaal van 2025 in consultatie wordt gebracht. Wanneer het daadwerkelijk wordt aangeboden ter besluitvorming is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de instructieregel er niet binnen nu en een paar maanden is.

Risico van het tijdelijk stopzetten is, dat mocht er naderhand toch besloten worden om de handhaving voort te zetten een deel van het onderzoek opnieuw moet worden gedaan. Hier gaan extra kosten mee gepaard.

- Permanente bewoning toestaan op vakantieparken

Het is mogelijk om permanente bewoning in zijn geheel toe staan op de vakantieparken. Hiervoor is een wijziging van het omgevingsplan nodig. Er moet een planologische procedure doorlopen worden. Een wijziging is alleen mogelijk met toestemming van de provincie.

Door het toestaan van permanente bewoning op de vakantieparken ontstaat een woonwijk. Dit betekent voor de eigenaren van de woningen een kostenpost. Enerzijds stijgt de woning in waarde, anderzijds dient de woning aangepast te worden i.v.m. de bouwnormen. Daarbij moet de infrastructuur aangepast worden. De eigenaren van de woningen zullen moeten bijdragen aan deze aanpassingen. Wanneer het beheer en onderhoud bij de gemeente komt te liggen (wat alleen kan als het park als geheel wordt opgeheven en wordt overgedragen/verkocht aan ons), betekent dit ook extra kosten voor de gemeente. Ervaring leert dat voor een kleine woonwijk de kosten voor alleen aanpassing van wegen en riolering al snel boven de € 500.000,-- uit komt.

Het is onduidelijk of de eigenaren van vakantiewoningen (danwel VVE) willen meewerken aan deze mogelijkheid.

- Beleid aanpassen naar tijdelijke toestemming voor 3 jaar.

Het is mogelijk om het beleid aan te passen, waarbij de termijn voor de tijdelijke toestemming wordt verruimd naar 3 jaar in plaats van maximaal 1 jaar. Hierbij kan dan worden vermeld dat deze verruiming ook geldt voor de bewoners, die op een bepaalde datum (bijvoorbeeld 16 mei 2024) permanent op de parken wonen. De huidige bewoners hebben hierdoor langer de tijd om naar andere woonruimte te zoeken. Voordeel hiervan is dat in de tussentijd ook bekend is, hoe de landelijke instructieregel er uit komt te zien en

wat dit betekent voor het gemeentelijk beleid. Echter indien tussentijds een handhavingsverzoek wordt ingediend, moet er handhavend worden opgetreden, omdat het toestaan van langere periode wonen in de vakantiewoning wordt gezien als gedogen. Verder kan het verruimen van de termijn een aanzuigende werking hebben.

- Het permanent bewonen voor de huidige bewoners te gedogen

Een mogelijkheid is om het permanent bewonen van een vakantiewoning voor de huidige bewoners toe te staan via een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Wanneer zij verhuizen of komen te overlijden dan vervalt de gedoogconstructie en mag de woning alleen nog gebruikt worden voor recreatief gebruik. Een juridische grondslag voor deze gedoogbeschikking ontbreekt en brengt juridische risico's met zich mee, zoals precedentwerking. Wanneer bij andere gevallen wel wordt gehandhaafd en hiertegen bezwaar/beroep wordt aangetekend, is de kans van slagen groot. Dit betekent dat dit een aanzuigende werking zal hebben, waardoor permanente bewoning op de parken zal toenemen. Toeristen zullen wegblijven en ondermijningsrisico's nemen toe.

- Aanpassing omgevingsplan voor de huidige permanente bewoners.

Het is mogelijk om voor de huidige permanent bewoonde woningen het omgevingsplan aan te passen en op deze locaties permanente bewoning toe te staan. Hiervoor dient het omgevingsplan te worden gewijzigd. Deze wijziging kan alleen met toestemming van de provincie. Of de woningeigenaren willen meewerken en hiervoor een wijzigingsprocedure wil aanvragen is onduidelijk. Zij zullen hiervoor kosten moeten maken. Daarbij moet de woning aan de bouwnormen worden aangepast. Verder is hier het risico van aanzuigende werking ook van toepassing. Nieuwe bewoners zullen ook een verzoek indienen voor aanpassing van het omgevingsplan. Zij kunnen hierbij een beroep doen op het gelijkheidsbeginsel.

(Financiële) consequenties

Wat betekent permanente bewoning voor de gemeentelijke inkomsten.

Door permanente bewoning kunnen toeristen geen gebruik maken van de vakantiewoningen. Hierdoor loopt de gemeente toeristenbelasting als ook forensenbelasting mis.

De onroerende zaakbelasting gaat omhoog wanneer permanente bewoning wordt toegestaan, omdat de WOZ waarde omhoog gaat. Wanneer het vakantiepark een woonwijk wordt, gaat de bewoner afvalstoffenheffing betalen. Voor de rioolheffing heeft dit geen gevolgen.

De kosten voor handhaving en eventuele voordelen van regulering.

Tot dusverre is meer dan € 100.000,00 uitgegeven voor de handhaving op de permanente bewoning. Daarnaast heeft de gemeenteraad vanaf 2024 € 60.000,00 per jaar voor de duur van 4 jaar beschikbaar gesteld voor de handhaving van permanente bewoning op de vakantieparken.

Of dit budget nog nodig is, is afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt. Bij het wijzigen van een vakantiepark naar een woonwijk is handhaving op beide parken niet meer nodig. Het beschikbare budget kan dan een andere bestemming krijgen. In de andere gevallen blijft het budget nodig voor de handhaving.

Andere relevante zaken

Medewerking provincie

Zoals eerder vermeld is permanente bewoning van recreatiewoningen in strijd met de provinciale verordening. De verwachting is dat de provincie niet gaat meewerken aan een wijziging van het omgevingsplan hiervoor.

Schadeclaims

Door de ingezette handhavingsactie zijn er al bewoners, die hun vakantiewoning hebben verlaten. Bij het toestaan van permanente bewoning, bestaat de mogelijkheid dat deze bewoners een schadeclaim indienen voor de extra kosten die zij hebben gemaakt voor de koop van een andere woning/verhuiskosten/etc die achteraf gezien niet nodig waren geweest.

Gevolgen voor de woningmarkt en de recreatiesector

Op dit moment zijn 24 woningen bekend waarbij het vermoeden is van permanente bewoning op villapark Weddermeer en 55 woningen op Park Emslandermeer.

Wanneer permanente bewoning wordt toegestaan, heeft dit een aanzuigende werking, zodat er nog meer woningen permanent zullen worden bewoond. Een recreatieverblijf is veelal goedkoper. Dit maakt het daarom een aantrekkelijke optie voor mensen om permanent in een recreatieverblijf te gaan wonen. Er zal een toename zijn van permanente bewoning op de parken, waardoor het voor een toerist minder aantrekkelijk is om te recreëren op de parken. Het aantal toeristen zal afnemen. Toeristen besteden in een korte periode veelal meer dan vaste bewoners. Wanneer er minder toeristen in de gemeente verblijven, zal de vrijetijdseconomie onder druk komen te staan, specifiek de horeca en recreatiesector. In het bijzonder kan gedacht worden aan de zwembaden, restaurants en andere bedrijven die zich richten op de recreatiesector.

Het toestaan van permanente bewoning leidt tot een vermindering van het aantal nieuw te bouwen woningen in de gemeente. Hierdoor blijft het totale aantal beschikbare woningen onveranderd en neemt het niet toe. Dit betekent dat het toestaan van permanente bewoning geen bijdrage levert aan een toename van het (vrije) woningaanbod op de markt. De woningnood wordt dus niet opgelost door permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan.

Tot slot: De gemeente Westerwolde streeft er naar om aantrekkelijk te zijn voor toeristen én ondermijning tegen te gaan. Door het (gedeeltelijk) toestaan van permanente bewoning van recreatieverblijven worden beide 'doelen' niet gehaald.