

## Beleidsnotitie Permanente Bewoning van Recreatieverblijven gemeente Westerwolde

### 1. Inleiding

#### 1.1. Aanleiding

Recreatieverblijven<sup>1</sup> zijn bedoeld om mensen voor een bepaalde periode te laten recreëren, ontspannen en genieten van de natuur, rust en ruimte in een gebied. Mensen mogen daarbij niet permanent in het recreatieverblijf wonen. De laatste jaren worden recreatieverblijven steeds vaker permanent bewoond. Vooral op recreatieparken.

Tot nu toe heeft de gemeente weinig gedaan tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Hierdoor wonen sommige bewoners jaren in een recreatieverblijf, terwijl dit niet is toegestaan. De gemeente ziet niet meer wat er gebeurt op de recreatieparken.

Bij permanente bewoning van recreatieverblijven maken we een verschil tussen:

- 1) Permanente bewoning van recreatieverblijven op recreatieparken;
- 2) Permanente bewoning van recreatieverblijven buiten de recreatieparken in de gemeente Westerwolde.

Permanente bewoning van recreatieverblijven op recreatieparken komt het meest voor. De gemeente Westerwolde heeft relatief weinig recreatieverblijven buiten de parken.

De voormalige gemeente Vlagtwedde had regels voor permanente bewoning van recreatieverblijven. Door berichten van de rijksoverheid over nieuwe mogelijkheden om te wonen op een recreatiepark is het nodig om de bestaande regels aan te passen (zie hoofdstuk 3.1). Dit is nodig om in Westerwolde iets te doen tegen het permanent bewonen van recreatieverblijven.

#### 1.2. Leeswijzer

In deze beleidsnotitie beschrijven we in hoofdstuk 2 de huidige situatie en het probleem. Hier worden de voor- en nadelen besproken van permanente bewoning van een recreatieverblijf. In hoofdstuk 3 kijken we naar de regels van de rijksoverheid en de provincie over permanente bewoning van recreatieverblijven. In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe wij omgaan met permanente bewoning van recreatieverblijven. En in hoofdstuk 5 geven we aan wat de gevolgen zijn.

### 2. Huidige situatie

De gemeente Westerwolde heeft twee grote vakantieparken, namelijk Parc Emslandermeer in Vlagtwedde en Villapark Weddermeer in Wedde. Op Parc Emslandermeer staan op dit moment 372 recreatieverblijven. Van deze recreatieverblijven hebben 55 in de Beheersverordening Emslandermeer de aanduiding 'permanente bewoning toegestaan' (bijlage 1). Dit betekent dat permanente bewoning in de overige 317 recreatieverblijven niet is toegestaan. Volgens de Basisregistratie Personen (BRP) van december 2021 zijn van deze 317 recreatieverblijven 111 persoonsregistraties aanwezig in 57 recreatieverblijven.

Villapark Weddermeer heeft 108 recreatieverblijven zonder dat hier permanent gewoond mag worden. Volgens de BRP verblijven er 55 personen in 23 recreatieverblijven. Op dit moment wordt 18% van de recreatieverblijven op Parc Emslandermeer en 21% van de recreatieverblijven op Villapark Weddermeer onrechtmatig<sup>2</sup> bewoond. Dit aantal is een momentopname en kan in de tussentijd veranderen.

#### 2.1. Waarom geen permanente bewoning?

Maar waarom is het permanent wonen in een recreatieverblijf een probleem? Wat zijn de negatieve effecten hiervan?

De effecten zijn te verdelen in drie soorten.

Ruimtelijk:

1) Recreatieverblijf: een gebouw waar bezoekers in mogen verblijven tijdens de duur van hun vakantie

2) Onrechtmatig: iets dat niet mag volgens de wet

- Door permanente bewoning waar dit niet is toegestaan verandert de beleving en het gebruik van de openbare ruimte met betrekking tot landschap en natuur;
- Door permanente bewoning zijn er minder recreatieverblijven beschikbaar en groeit de vraag daarnaar op andere plekken;
- Permanente bewoning leidt tot een ander gebruik en inrichting van de directe omgeving. Waardoor in het park minder aantrekkelijke plekken ontstaan voor bezoekers;
- De inrichting van een recreatiepark is niet gericht op permanente bewoning. Een recreatiepark voldoet niet aan de eisen voor een woonwijk.

#### Economisch:

- Over het algemeen geven toeristen meer geld uit dan mensen die permanent ergens wonen. Vooral in de horeca en dagrecreatie zijn deze gevolgen merkbaar;
- Permanente bewoners van recreatieverblijven gebruiken ook de algemene voorzieningen. Bijvoorbeeld, ophalen huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding, en sneeuwruimen. Deze bewoners staan soms niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Dit betekent dat de gemeente minder inwoners heeft op papier dan in het echt. De gemeente ontvangt dan te weinig geld voor het aantal mensen dat in de gemeente woont. De lasten worden daarmee verschoven op de inwoners die wel een vaste woning hebben;
- De prijs van een recreatieverblijf is lager dan de prijs van normale woningen. Dit maakt het voor veel mensen aantrekkelijker om te gaan wonen in een recreatieverblijf;
- Door permanente bewoning kunnen toeristen geen gebruik maken van de recreatieverblijven. Dit betekent dat niet alle overnachtingsmogelijkheden worden gebruikt. Daardoor loopt de gemeente toeristenbelasting mis.

#### Sociaal:

- Er kan spanning ontstaan tussen permanente bewoners en toeristen. Dit komt door het verschil in leefstijl.

### **2.2. Redenen van bewoners**

Er zijn verschillende redenen waarom mensen ervoor kiezen om permanent in een recreatieverblijf te gaan wonen. Uit onderzoek blijkt dat het vooral voorkomt bij:

- Mensen die op zoek zijn naar een nieuwe woning of bezig zijn met het bouwen van een woning en tijdelijk een huis nodig hebben;
- Mensen die de huidige prijs voor een woning niet kunnen of willen betalen. Permanent wonen in een recreatieverblijf is vaak goedkoper. Dit kan daarom een aantrekkelijke optie zijn;
- Mensen die in een situatie zitten waardoor ze tijdelijk ergens anders moeten wonen. Bijvoorbeeld, een echtscheiding of grote verbouwing;
- Mensen die in het buitenland wonen en in Nederland alleen een bepaalde periode willen wonen;
- Mensen die zich willen verstoppen voor politie en justitie.

### **2.3. Redenen van recreatieondernemers**

Recreatieondernemers hebben vaak verschillende redenen om permanente bewoning toe te staan:

- Zeker zijn van inkomsten;
- Extra inkomsten;
- Sociale controle. Met permanente bewoning weet de eigenaar altijd wie er in het recreatieverblijf zit. Dat geeft een veilig gevoel;
- Concurreren met andere bedrijven.

### **2.4. Redenen van de gemeente om permanente bewoning tegen te gaan**

De gemeente heeft verschillende redenen om permanente bewoning tegen te gaan:

- Permanente bewoning van recreatieverblijven leidt tot de negatieve effecten zoals hierboven genoemd;
- Het permanent bewonen van een recreatieverblijf is verboden volgens het bestemmingsplan;
- Ook voldoet een recreatieverblijf in sommige gevallen niet aan de eisen van veiligheid en gezondheid die de Woningwet, het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening stellen. Deze eisen regelen dat een woning geschikt is om te gebruiken.

## **3. Rijksoverheid en provincie Groningen**

### **3.1. Rijksoverheid**

In 2003 stelde de voormalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een verruiming van het beleid voor. Deze verruiming gaf meer ruimte aan om wijzigingen door te voeren in het bestemmingsplan voor vakantieparken. Gemeenten konden toen recreatieverblijven die voor 31 oktober 2003 permanent bewoond werden, veranderen van bestemming recreatie naar wonen.

Dit heeft voormalig gemeente Vlagtwedde gedaan voor 55 recreatieverblijven op Parc Emslandermeer (bijlage 1).

In maart 2021 is het ontwerpbesluit wijziging Besluit Omgevingsrecht (Bor) voorgelegd aan de Tweede Kamer. Dit is een wijziging op het besluit dat in 2003 is genomen. Deze wijziging maakt het makkelijker om onder bepaalde voorwaarden een omgevingsvergunning te geven voor permanente bewoning in recreatieverblijven met de bestemming recreatie. De reden van deze wijziging is onder andere het woningtekort in Nederland.

Vanwege het aantal bezwaren dat is ingediend bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is de wijziging nog niet vastgesteld. Maar het laat wel zien dat de voorkeur landelijk gaat naar meer woongelegenheden op recreatieparken. In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe we omgaan met permanente bewoning van recreatieverblijven.

### 3.2. Provincie Groningen

De beleidsnota van de provincie Groningen waar gesproken wordt over permanente bewoning van recreatieverblijven komt uit 2001. In deze beleidsnota geeft de provincie Groningen aan dat ze geen permanente bewoning van recreatieverblijven willen. Dit is vooral om ervoor te zorgen dat een recreatiepark aantrekkelijk blijft voor toeristen. Verder geven zij aan dat permanente bewoning van recreatieverblijven ervoor zorgt dat er op andere plekken in de omgeving een nieuwe behoefte ontstaat voor recreatieverblijven.

Op 13 september 2004 heeft de provincie een brief aan de gemeente Vlagtwedde geschreven. In deze brief geven zij aan dat er in de gehele provincie geen recreatieverblijven staan die worden goedgekeurd om permanent in te wonen. De provincie geeft daarmee aan dat zij geen vakantieparken willen veranderen naar woonwijken.

In 2021 geeft de provincie aan deze lijn te blijven volgen. De provincie is bezig met het schrijven van een nieuw beleid. Er zijn geen aanwijzingen dat de gedachte over permanente bewoning van recreatieverblijven verandert.

## 4. Beleid gemeente Westerwolde

Westerwolde is een rustige en groene gemeente waar het fijn is voor toeristen. Wij laten dit graag aan anderen zien en daarom is vrijetijdseconomie<sup>3</sup> voor ons belangrijk. Overnachten is hier een onderdeel van. Binnen onze gemeente is dat op verschillende plaatsen mogelijk. Er zijn campings, recreatieparken en bed & breakfasts beschikbaar.

We willen toeristen de mogelijkheid blijven bieden om hier te overnachten. Daarom is het belangrijk dat we de verschillende recreatieverblijven op de juiste manier gebruiken. Recreatieverblijven zijn bedoeld om recreatief in te overnachten en niet om in te wonen. Daarom hebben zij een recreatieve bestemming gekregen. Onrechtmatige permanente bewoning van recreatieverblijven staan wij dan ook niet toe.

### 4.1. Omschrijving permanente bewoning

In deze notitie betekent permanente bewoning het volgende:

*“Permanente bewoning van een recreatieverblijf betekent dat de woning wordt gebruikt voor een ander doel dan een recreatief doel, namelijk als hoofdverblijf.”*

De gemeente Westerwolde neemt deze definitie als uitgangspunt.

Er is sprake van een hoofdverblijf als een persoon:

- Zich als inwoner van de gemeente op het adres van het recreatieverblijf laat inschrijven. Of in het recreatieverblijf woont of het gebruikt als vaste woonplaats van waaruit de dagelijkse activiteiten worden gepland en ondernomen;
- Het recreatieverblijf niet alleen maar gebruikt voor ontspanning en vrijetijdsbesteding.

Als het wonen in het recreatieverblijf wordt onderbroken (bijvoorbeeld door vakantie), dan betekent dit niet dat er geen sprake meer is van permanente bewoning.

### 4.2. Handhavingsplicht

De gemeente kan handhaven tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Alleen in bijzondere gevallen kan de gemeente besluiten om dat niet te doen. Soms komen er andere organisaties of personen bij de gemeente. Zij vragen dan om iets te doen tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Voordat de gemeente dit doet kijken we altijd wie en waarom een organisatie of persoon hierom vraagt.

3) Vrijetijdseconomie: alles wat met de recreatie en toerisme sector te maken heeft. Bijvoorbeeld verblijven, vervoer, horeca, en leveranciers.

De gemeente heeft een aantal middelen bij het tegengaan van permanente bewoning van recreatieverblijven:

- **Bestemmingsplan**

Het bestemmingsplan is het belangrijkste middel voor handhaving. Het bestemmingsplan bestaat uit een aantal onderdelen: een verbeelding, regels en een toelichting voor het gebruik van de grond en de gebouwen die daarop staan. Inwoners moeten zich houden aan de regels van het bestemmingsplan.

- **Basisregistratie Personen (BRP)**

Iedereen die langer dan vier maanden op een adres woont moet zich inschrijven in de BRP<sup>4</sup>. Het is strafbaar als een bewoner dit niet doet. Een inschrijving in de BRP betekent niet dat de gemeente toestemming geeft voor permanente bewoning van recreatieverblijven. Het inschrijven betekent wel dat er sprake is van een hoofdverblijf.

- **Nachtregister**

Het bijhouden van een nachtregister<sup>5</sup> is verplicht voor degene die aan mensen een nachtverblijf aanbiedt. Het bijhouden van een nachtregister voorkomt niet dat recreatieverblijven permanent worden bewoond. Maar hiermee kan in veel gevallen permanente bewoning worden gevonden. Het nachtregister moet worden getoond als daar door de gemeente om gevraagd wordt.

Op meerdere parken zijn recreatieverblijven aanwezig waarvan in de koopakte niet is geregeld dat de verhuur moet worden gedaan door de beheerder van het park. Eigenaren van recreatieverblijven mogen deze dus zelf verhuren. Dat betekent dat zij ook zelf een nachtregister moeten bijhouden.

Naast bovenstaande middelen zijn er nog een paar andere middelen:

- Kentekengegevens
- Inschrijving Kamper van Koophandel
- Lidmaatschap sportclubs en andere verenigingen
- Lidmaatschap kranten en overige tijdschriften
- Belastingen (forenzenbelasting en toeristenbelasting)

#### **4.3. Gemeentelijke stappen**

Wanneer de gemeente gaat handhaven zijn er een aantal stappen die we volgen, volgens het beleidsplan VTH 2019-2030:

- 1) **Constateringsbrief:** door een brief te sturen naar de overtreders van de recreatieverblijven constateert de gemeente dat er permanent wordt gewoond in een recreatieverblijf. De bewoners worden gevraagd om te verhuizen. Hiervoor stelt de gemeente een termijn. Als het termijn niet wordt gehaald, gaat de gemeente naar stap 2;
- 2) **Bestuurlijke waarschuwing:** de gemeente maakt aan de bewoners van de recreatieverblijven bekend dat de gemeente een last onder dwangsom of bestuursdwang wil opleggen. Wat dit betekent staat uitgelegd in hoofdstuk 5. We stellen een termijn om alsnog te verhuizen. Als de bewoners niet gaan verhuizen, gaat de gemeente naar stap 3;
- 3) **Sanctiebeschikking:** bij deze stap legt de gemeente een last onder dwangsom of bestuursdwang op. Bewoners krijgen dan nog wel de mogelijkheid om te gaan verhuizen. Als bewoners nog niet willen verhuizen, gaat de gemeente naar stap 4;
- 4) Bij de laatste stap (stap 4), zorgt de gemeente ervoor dat de bewoners van de recreatieverblijven de dwangsom gaan betalen. Als de gemeente heeft gekozen voor bestuursdwang, moeten de kosten die de gemeente hiervoor maakt, betaald worden door de bewoners.

#### **4.4. Wat zijn de mogelijkheden?**

Volgens de regels van het bestemmingsplan kan de gemeente op permanente bewoning handhaven. Maar er zijn ook andere mogelijkheden op grond waarvan de gemeenten handhavend kan optreden.

- **Aanduiding 'permanente bewoning toegestaan' Beheersverordening Parc Emslandermeer**

De voormalige gemeente Vlagtwedde heeft in 2003 een eenmalige oproep gedaan aan bewoners om permanent te mogen wonen in een recreatieverblijf. Dit gold voor de gevallen van permanente bewoning in recreatieverblijven die voor de peildatum<sup>6</sup> zijn ontstaan. Het resultaat van deze eenmalige oproep is dat er 55 woningen de aanduiding 'permanente bewoning toegestaan' hebben gekregen (Bijlage 1).

---

4) Basisregistratie Personen (BRP): bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland en van personen die Nederland hebben verlaten.

5) Nachtregister: een overzicht van wie zich op het terrein van het park bevinden.

6) Peildatum: een datum dat wordt aangehouden om te kijken om personen aan bepaalde eisen voldoen.

- **Tijdelijke toestemming**

In tijdelijke en bijzondere gevallen kan er aanspraak worden gemaakt op een tijdelijke toestemming. Een tijdelijke toestemming betekent dat de gemeente voor een bepaalde tijd toestaat dat er permanent wordt gewoond in een recreatieverblijf. Toestemming wordt gegeven voor een periode die past bij de situatie, met een maximum van een jaar. Na afloop van de termijn moet de permanente bewoning stoppen.

De aanvrager moet kunnen aantonen dat er dringende omstandigheden zijn waardoor het nodig is om tijdelijk in een recreatieverblijf te gaan wonen. Volgens de gemeente Westerwolde kunnen de volgende omstandigheden als dringend worden gezien:

- Scheiding of andere relatieproblemen waarbij het noodzakelijk is dat een van de beide personen (tijdelijk) in een andere woning verblijft;
- Situaties waarbij er sprake is van een noodsituatie waardoor de eigen woning tijdelijk niet kan worden bewoond (brand-, water- of stormschade en rampen);
- Situaties waarbij een persoon op zoek is naar een andere woning. De aanvrager dient aan te tonen dat er geen andere mogelijkheden zijn tot onderdak.

Daarnaast moet er worden voldaan aan deze twee criteria:

- 1) De aanvrager moet inwoner zijn van de gemeente Westerwolde of economisch gebonden zijn aan de gemeente Westerwolde;
- 2) De aanvrager is verplicht zich in te schrijven in de BRP.

- **(Tijdelijke) huisvesting (buitenlandse) werknemers**

We zien (tijdelijke) huisvesting (buitenlandse) werknemers als permanente bewoning. Dit is alleen toegestaan wanneer dit in de beheersverordening Parc Emslandermeer is bepaald. In overige recreatieparken is een aanduiding voor permanente bewoning niet aan de orde.

- **Huisvesting in buitenland wonende Nederlanders**

Het kan voorkomen dat iemand voor het grootste deel van het jaar in het buitenland verblijft, maar wel staat ingeschreven op het adres van een recreatieverblijf. Dit kan zijn vanwege administratieve redenen (bijvoorbeeld zorgverzekering of belastingverplichtingen).

Een inschrijving in de BRP levert voldoende vermoeden van permanente bewoning op. De ingeschreven persoon moet kunnen aantonen dat er sprake is van een hoofdverblijf in het buitenland. Daarnaast moet de persoon aantonen dat het recreatieverblijf wordt gebruikt voor recreatieve doeleinden, namelijk de verhuur aan bezoekers.

- **Legalisatie**

Legalisatie behoort niet tot de mogelijkheden.

## **5. Bestuursdwang en last onder dwangsom**

De gemeente zal handhaven als er recreatieverblijven zijn die permanent bewoond worden. Er zijn twee mogelijkheden: bestuursdwang en last onder dwangsom.

- **Bestuursdwang**

De gemeente maakt op kosten van de overtreder een einde aan de onrechtmatige situatie. Dit betekent dat de gemeente een permanent bewoonde recreatieverblijf zelf moet ontruimen. Omdat de persoonlijke gevolgen voor de overtreder hiermee groot zijn, is dit niet de eerste voorkeur.

- **Last onder dwangsom**

Vanwege de gevolgen van bestuursdwang kiest de gemeente vaak eerst voor een dwangsom. Deze dwangsom moet een zo grote (financiële) aanmoediging zijn dat een einde wordt gemaakt aan de permanente bewoning nadat daarom gevraagd is door de gemeente. Deze dwangsom heeft een maximumbedrag en een einddatum. Het betalen van deze dwangsom heft de overtreding niet op. Als blijkt dat de bewoner er na de genoemde datum nog steeds woont, kan de gemeente opnieuw een verhoogde dwangsom opleggen. Of toch overgaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

**Bijlage 1**

## 7. Adressen waar permanente bewoning is toegestaan op Parc Emslandermeer

De Vennen	15 21 23 25 27 40 54 58 59 71 76 85 89 106 109 112 130 131 143 160 162 179 181 190 192 194 199 200 210 214 220 224 225 226 233 236 238 240
Nieuwe Parklaan	1 3
Heuvelweg	5 14 16 22 32 34 35 36 38 52 60 62 66
Verlengde Heuvelweg	6 16
Verlengde Vennen	Niet toegestaan