

Beleidsregel permanent bewonen recreatiewoningen onder de Omgevingswet

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Coevorden;

gelet op titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

gelet op artikel 8.0a, tweede lid van het besluit kwaliteit Leefomgeving;

overwegende dat:

- onder de Omgevingswet burgemeester en wethouders de mogelijkheid hebben om het permanent bewonen van een recreatiewoning toe te staan door een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen
- burgemeester en wethouders aanvragers op voorhand meer duidelijkheid willen geven over een persoonsgebonden gedoogbeschikking, geven deze beleidsregels de wijze waarop de gemeente een afweging maakt voor de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen of een persoonsgebonden gedoogbeschikking af te geven.
- de beleidsregel van toepassing is op zowel nieuwe situaties (lees: een aanvrager is van plan om permanent te gaan wonen in een recreatiewoning en vraagt daarvoor een omgevingsvergunning aan) als bestaande situaties (lees: een aanvrager woont al permanent in een recreatiewoning en vraagt een omgevingsvergunning aan om dit gebruik te legaliseren).
- voor het laatste geval geldt, dat burgemeester en wethouders in de regel verplicht zijn om door middel van handhavend optreden aan de overtreding een einde te maken. Voordat burgemeester en wethouders een handhavingsbesluit nemen, moeten zij op grond van vaste rechtspraak onderzoeken of er sprake is van concreet zicht op legalisatie. In het kader van het legalisatieonderzoek komt onder meer aan de orde of burgemeester en wethouders bereid zijn de overtreding door middel van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik te legaliseren. Burgemeester en wethouders zullen dit onderzoek onder andere aan de hand van deze beleidsregel uitvoeren.
- burgemeester en wethouders beleid hebben vastgesteld voor recreatiewoningen en clusters van recreatiewoningen enerzijds en voor solitair gelegen recreatiewoningen anderzijds

B E S L U I T:

vast te stellen de

Beleidsregel permanent bewonen recreatiewoningen onder de Omgevingswet

1.1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

1. *Vakantiepark*: Een terrein met een verblijfsrecreatieve bestemming bestaande uit 2 of meer recreatiewoningen, of een cluster van 2 of meer recreatiewoningen.
2. *Cluster*: Er is geen sprake van aansluitende verblijfsrecreatieve bestemmingen, maar er is samenhang tussen de recreatiewoningen doordat:
 - a. de recreatiewoningen in eigendom zijn bij dezelfde (rechts)persoon, en/of
 - b. de exploitatie van de recreatiewoningen bij één exploitant berust, en/of
 - c. de recreatiewoningen gebruik maken van dezelfde infrastructuur, waarvan de eigendom en/of het beheer niet bij een overheidsinstantie berust, en/of
 - d. de recreatiewoningen één of meer voorzieningen delen.
3. *Solitair recreatiewoning*: een recreatiewoning die niet op een vakantiepark is gelegen, geen deel uitmaakt van een cluster en geen bijbehorend bouwwerk is bij een hoofdgebouw met een niet-recreatieve bestemming.

1.2 Aanleiding en doel

In deze beleidsregels wordt vastgelegd in welke gevallen burgemeester en wethouders op basis van een daartoe strekkende vergunningaanvraag voor de permanente bewoning van een recreatiewoning een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit willen verlenen.

1.3 Strekking

Hiervoor is weergegeven in welke gevallen de Omgevingswet het mogelijk maakt om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen voor het gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning.

Er geldt geen verplichting voor burgemeester en wethouders om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen. De omgevingsvergunning wordt getoetst aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij de beoordeling van de vraag of het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zich tegen vergunningverlening verzet, komt aan burgemeester en wethouders een ruime mate van beleidsruimte toe.

In het algemeen geldt dat burgemeester en wethouders het onwenselijk vinden dat recreatiewoningen permanent bewoond worden. De Drentse gemeenten zetten zich in samenwerking met de Provincie Drenthe, het Recreatieschap Drenthe en de RECRON in om de verblijfsrecreatie vitaal te houden. Daarvoor hebben deze partijen het programma Vitale Vakantieparken Drenthe vastgesteld en daarop geënt gemeentelijk beleid geformuleerd. Door een vergunning voor het permanent bewonen van een recreatiewoning te verlenen, zou de gezamenlijke aanpak en het gemeentelijk beleid doorkruist worden. De inhoud van het programma en de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid worden in de volgende paragrafen belicht.

PARAGRAAF 2

2.1 Vakantieparken

De gemeenschappelijke aanpak is er primair op gericht om een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken te realiseren dat een sterke schakel vormt in het gehele toeristisch recreatieve aanbod van Drenthe. Uitgangspunt is daarbij de recreatieve bestemming. Daar waar dat niet (meer) mogelijk, verantwoord of gewenst is, bestaat de mogelijkheid vakantieparken naar een andere functie te begeleiden, waaronder permanente bewoning. Dit is in alle gevallen een integrale aanpak die het vakantiepark als geheel betreft ('één park, één plan'). De aanpak vraagt om samenwerking tussen vertegenwoordigers van het vakantiepark en de gemeente die dit traject gebruiken om goed na te denken over de toekomst van het park en gezamenlijk de maatregelen te treffen die daarbij passen.

Met het verlenen van een omgevingsvergunning voor een individueel geval en het maken van een afweging op het niveau van een op zichzelf staande (individuele) woning ontstaat een ad hoc-aanpak die in strijd is met de 'één park, één plan' aanpak van het programma Vitale Vakantieparken Drenthe. Daarom wordt aan permanente bewoning van één of meer recreatiewoningen op een vakantiepark geen medewerking verleend, anders dan in het kader van de transformatie van het betreffende vakantiepark als geheel.

Besluit de gemeente er (als onderdeel van de 'één park, één plan'-benadering) voor om de recreatieve functie van vakantieparken definitief om te zetten in een woonfunctie, dan kan er wel een vergunning worden verleend voor het permanent bewonen van recreatiewoningen.

2.2. Vitale Vakantieparken en transformatie: één park, één plan

De verblijfsrecreatie is een belangrijke sector in de beleving, beeldvorming en werkgelegenheid, zowel in de gemeente als in de provincie Drenthe. Alle Drentse gemeenten, de Provincie Drenthe, het Recreatieschap Drenthe en de Recron zijn dan ook samenwerkende partijen van het "Actieprogramma Vitale Vakantieparken Drenthe", dat medio 2018 is geaccordeerd. De gemeente heeft op basis van het actieprogramma zelf een programma Vitale Vakantieparken Coevorden vastgesteld.

In het gemeentelijk beleid staat dat de recreatiefunctie en –bestemming uitgangspunt blijft. Ook is opgenomen dat er de mogelijkheid is voor parken om onder voorwaarden voor transformatie naar een nieuwe functie in aanmerking te komen. Met ondersteuning vanuit het actieprogramma gaan gemeente en de eigenaar/eigenaren in gesprek over een passende functie of bestemming en werken zij toe naar een zogenaamd transformatieplan waarin alle stappen die nodig en afgesproken zijn uitgewerkt en vastgelegd worden.

Een belangrijk uitgangspunt daarbij is 'één park, één plan', hetgeen enerzijds betekent dat voor ieder park een eigen, uniek plan wordt gemaakt en anderzijds dat plannen op het niveau van het park, dus niet van de individuele woning worden gemaakt.

Deze benadering is vastgelegd in zowel het Programmacontract Vitale Vakantieparken Coevorden, als dat van de Provincie Drenthe, te weten de Provinciale Omgevingsvisie 2022 (paragraaf 5.4.1.1.2) en de Provinciale Omgevingsverordening 2018 (paragraaf 2.20). Vanuit de 'één park, één plan'-benadering vloeit voort dat dat er in beginsel geen medewerking wordt verleend aan op zichzelf staande aanvragen

om recreatiewoningen binnen een park of cluster permanent te mogen bewonen. Hieronder zijn de argumenten daarvoor nader uitgewerkt.

2.2.1. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties: een integrale afweging

De beslissing om permanente bewoning toe te staan is ingrijpend. Wordt deze overwogen, bijvoorbeeld omdat een vakantiepark geen toeristisch-recreatieve potentie (meer) heeft, dan is een zorgvuldige afweging noodzakelijk, op het niveau van het vakantiepark. De meeste vakantieparken bevinden zich in het landelijk gebied, vaak in een gebied met landschappelijke en/of natuurwaarden. De vakantieparken vormen met de dagrecreatieve voorzieningen de toeristisch-recreatieve infrastructuur in de gemeente. De kwaliteit van die infrastructuur is gebaat bij de instandhouding en versterking van het samenspel tussen de functies in het buitengebied die tezamen het karakter van het gebied vormen. Het toevoegen van reguliere bewoning verstoort die balans en leidt tot aantasting van-, een grotere belasting op- en/of beperkingen voor die functies in hun onderlinge samenhang. Een besluit om wel of geen bewoning toe te staan op een vakantiepark vraagt dan ook een integrale benadering.

Een onderdeel van die benadering is het belang van het vakantiepark als economische factor, als onderdeel van de toeristisch-recreatieve infrastructuur. Het toestaan van permanente bewoning kan de aantrekkelijkheid, belevingswaarde en daarmee de economische waarde en potentie van een vakantiepark ondermijnen. Permanent wonen en recreatief verblijven naast en door elkaar levert spanning op: de recreant heeft een ander leefpatroon en andere verwachtingen dan een bewoner. Dat kan tot een aantasting van een prettig woon- en leefklimaat voor beide functies leiden en afbreuk doen aan de kwaliteit en de economische waarde van een park.

2.2.2. Praktische aspecten

In het kader van een integraal transformatieproces zoals hierboven benoemd, bespreken de vertegenwoordigers van het vakantiepark en de gemeente allerhande aspecten die samenhangen met en voortvloeien uit de keuze voor permanente bewoning. Veel van die zaken kunnen praktisch gezien alleen op het niveau van het vakantiepark als geheel georganiseerd en uitgevoerd worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om compensatie in het kader van de natuurreguleering. Een woonfunctie wordt vanuit de natuurwetgeving gezien als een zwaardere belasting voor de natuur dan een recreatiefunctie. Voor vakantieparken die bijvoorbeeld in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) of Natura 2000-gebied liggen, betekent dit dat bij permanente bewoning het verlies aan natuurwaarden gecompenseerd moet worden. De uitvoering van deze compensatie is op het niveau van een individuele vakantiewoning nauwelijks realiseerbaar. Voorbeelden van andere zaken die collectief beschouwd moeten worden zijn de infrastructuur (waaronder de ontsluiting), de bereikbaarheid en de vindbaarheid van de recreatiewoningen, die lang niet altijd op een niveau zijn dat bij een woonfunctie past en/of niet voldoen aan de wettelijke eisen daaromtrent. Ook aspecten als het zorgen voor een goede landschappelijke inpassing, het bewaren van het 'groene karakter' van een park en praktische zaken als de afvalinzameling die vaak anders georganiseerd is voor recreatiewoningen dan voor reguliere woningen doen ertoe. Allemaal voorbeelden van aspecten die collectief, op de schaal van het park overwogen en geregeld moeten worden en niet of nauwelijks op het niveau van de individuele eigenaar zijn te organiseren en uit te voeren.

PARAGRAAF 3

3.1 Solitair gelegen recreatiewoningen

Voor solitaire recreatiewoningen, dat wil zeggen recreatiewoningen die zich niet op een vakantiepark bevinden, geldt een andere situatie. Voor de vraag of het permanent bewonen van dergelijke solitaire recreatiewoning wel of niet wenselijk is, is de aanpak op het niveau van het vakantiepark niet aan de orde. Concreet betekent dit dat wij een aanvraag om omgevingsvergunning voor een solitaire vakantiewoning zullen weigeren, tenzij er sprake is van een substantiële kwalitatieve verbetering voor de omgeving en voldaan kan worden aan de voorwaarden die wij in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties aan een omgevingsvergunning stellen. Deze zijn in beginsel gelijk aan die voor een vakantiepark.

PARAGRAAF 4

4.1 Slotbepalingen

1. Deze beleidsregel worden aangehaald als: beleidsregel permanente bewoning recreatiewoningen onder de Omgevingswet.
2. Deze beleidsregel treedt in werking op 1 januari 2024.

Aldus vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders van 19 december 2023.

*De gemeentesecretaris
K. Cornelissen*

de burgemeester
R. Bergsma