

**Gevolgen van het opheffen van
het onderscheid tussen reguliere
en recreatiewoningen**

- eindrapportage -

**Gevolgen van het opheffen van
het onderscheid tussen reguliere
en recreatiewoningen**

- eindrapportage -

Breda, juni 2009
Projectnummer 2008-0522

Deze rapportage is door NRIT Onderzoek
exclusief samengesteld voor het Ministerie
van VROM.

NRIT Onderzoek
Paardeweide 3-L
4824 EH BREDA

Tel: 076 5482170
Fax: 076 5482179
Email: info@nritonderzoek.nl
Website: www.nritonderzoek.nl

Bankrekening 97.36.76.094
KvK Apeldoorn 8165066

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
1 Inleiding.....	12
1.1 Achtergrond	12
1.2 Beleidshistorie	13
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	16
1.4 Definitie	18
1.5 Leeswijzer.....	19
2 Aanpak.....	20
2.1 Afbakening.....	20
2.2 Plan van aanpak.....	21
3 Proportionaliteit.....	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Voorraad (recreatie)woningen in Nederland	25
3.2.1 Totaal voorraad	25
3.2.2 Ligging recreatiewoningen	27
3.2.3 Gebruik van recreatiewoningen.....	30
3.2.4 Recreatiewoningen op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen.....	31
3.2.5 Intenties permanente bewoning	32
3.2.6 Conclusie.....	34
3.3 Aard van de problematiek.....	34
4 Bouw- en ruimtelijke regelgeving.....	36
4.1 Bouwregelgeving	36
4.1.1 Juridisch kader	36
4.1.2 Bouwbesluit nieuwbouw	36
4.1.3 Bouwverordening.....	37
4.1.4 Bestemmingsplan en Wro-instrumenten	37
4.1.5 Redelijke eisen van welstand	38
4.1.6 Monumentenregelgeving.....	38
4.1.7 Bouwvergunningvrij bouwen.....	38
4.1.8 Toezicht en handhaving bestaande bouwwerken	38
4.1.9 Conclusie	39
4.2 Ruimtelijke regelgeving	39
4.2.1 Verkeer en geluid	40

4.2.2	Milieuaspecten.....	41
4.2.3	Ecologie.....	43
4.2.4	Planologie.....	43
4.2.5	Landschap, cultuurhistorie en archeologie.....	44
4.2.6	Water.....	44
4.2.7	Conclusie.....	44
5	Rapportering interviews en rondetafelbijeenkomsten	46
5.1	Verwachte algemene gevolgen en visie t.a.v. het opheffen van het onderscheid	48
5.2	Juridische effecten (effecten m.b.t. wet- en regelgeving).....	53
5.2.1	Effecten bouwregelgeving en bouwkundige eisen.....	53
5.2.2	Gevolgen door het al dan niet toestaan vergunningvrij bouwen (Bblb)	54
5.2.3	Effecten ruimtelijke regelgeving	55
5.2.4	Kosten voor diverse betrokkenen.....	56
5.2.5	Andere effecten ten aanzien van wet- en regelgeving	57
5.3	Ruimtelijke effecten	58
5.3.1	Veranderingen aan woningen, infrastructuur, landschap e.d.....	58
5.3.2	Effect op kwetsbare gebieden	59
5.3.3	Effect op de diversiteit van verblijfsrecreatieve functies.....	60
5.3.4	Uitzondering bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen?.....	61
5.3.5	Effect op milieueisen	61
5.4	Effect op beleid.....	63
5.4.1	Verantwoordelijkheden voor gemeenten.....	63
5.4.2	Effect huidige beleid t.a.v. handhaving, lastendruk, uitvoeringscapaciteit ...	64
5.4.3	Planologisch woningbouwcontingent	64
5.4.4	Benodigd instrumentarium	65
5.4.5	Consequenties voor bestemmingsplannen	66
5.4.6	Verwachte haalbaarheid van opheffen onderscheid	66
5.4.7	Verhouding tot buitenlands beleid.....	67
5.5	Effect op de markt.....	68
5.5.1	Effect op de woningmarkt.....	68
5.5.2	Effect op de markt voor toeristische verhuur.....	69
5.5.3	Effect op prijsontwikkelingen	71
5.6	Sociaal-culturele effecten	72
5.6.1	Demografische veranderingen	72
5.6.2	Veranderingen in het voorzieningenaanbod en belevingswaarde	73
5.7	Overige verwachte effecten.....	74
5.8	Rondetafelbijeenkomsten	74
6	Evaluatie: conclusies en aanbevelingen.....	77

Bijlage 1 Betrokkenen.....	86
Bijlage 2 Itemlijst interviews.....	89
Bijlage 3 Ligging recreatiewoningen.....	93
Bijlage 4 Analyse Bouwregelgeving & Ruimtelijke regelgeving (volledige tekst).....	95
Bijlage 4A Bouwregelgeving.....	96
Bijlage 4A Bouwregelgeving.....	96
Bijlage 4B Ruimtelijke regelgeving	103
Bijlage 5 Resultaten consultatiefase	131
Bijlage 6 Geraadpleegde documentatie	134

Samenvatting

Aanleiding

Naar aanleiding van de motie Vermeij/Neppéus (kamerstukken II, 2007-2008, 31.200 XI, nr. 103) heeft de Minister van VROM toegezegd te onderzoeken of en op welke wijze het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen in wet- en regelgeving op termijn kan worden opgeheven. Deze toezegging vormt het vertrekpunt voor dit onderzoek. De algemene doelstelling van het onderzoek luidt:

'Het op dusdanige wijze inzichtelijk maken van de (positieve en negatieve) effecten van het op termijn eventueel opheffen in wet- en regelgeving van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen, dat op grond daarvan de discussie in de Kamer rondom de problematiek van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen gevoe(r)d kan worden.'

Aanpak

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn meer kwalitatieve inzichten voorop gesteld. Er is een aantal fasen doorlopen:

- 1) Analyse van bestaande documentatie en GIS-bestanden
- 2) Vergelijkende analyse op basis van een inventarisatie van wet- en regelgeving
- 3) Interviews met informatiedragers en experts op dit gebied
- 4) Verdiepingsslag door middel van rondetafelbijeenkomsten
- 5) Consultatieronde betrokken partijen n.a.v. conceptrapport
- 6) Opstellen van conclusies en aanbevelingen

Resultaten

Proportionaliteit

Uit analyse van diverse GIS-bestanden is het volgende gebleken:

- Er bevinden zich 7,2 miljoen woningen in Nederland;
- circa 1,5% daarvan betreffen recreatiewoningen, ofwel zo'n 100.000 recreatiewoningen;
- iets minder dan de helft daarvan (circa 40.000 recreatiewoningen) ligt in kwetsbare gebieden;
- naar schatting is circa eenderde van alle recreatiewoningen gelegen op een park dat bedrijfsmatig geëxploiteerd wordt;
- het aandeel onrechtmatig permanent bewoonde recreatiewoningen van de bewoners die daar voor of in ieder geval op 31-10-2003 en sindsdien onafgebroken wonen, bedraagt volgens de laatste cijfers van de VROM Inspectie 8% (ten tijde van de vorige meting was dit nog 17%).

In het kader van de proportionaliteit kan geconcludeerd worden dat de omvang van het resterende vraagstuk (bewoners voor of op 31-10-2003) relatief klein is en naar verwachting verder zal afnemen.

Bouw- en ruimtelijke regelgeving

Uit een analyse van de bouw- en ruimtelijke regelgeving blijkt het volgende:

Bouwtechnische regelgeving

- De gevolgen voor wat betreft de bouwtechnische regelgeving (Bouwbesluit) zullen over het algemeen relatief beperkt zijn. Voor bepaalde specifieke c.q. meer individuele situaties kunnen de afwijkende regels uiteraard wel leiden tot ingrijpende maatregelen;
- Voor nieuwbouw zijn de verschillen in de bouwtechnische regelgeving groter.
- De bouwkosten voor nieuwe voor recreatie te gebruiken woningen zullen toenemen;
- Het opheffen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen zal leiden tot extra bouwvergunningvrije bouw mogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen. Verwacht mag worden dat hier deels gebruik van gemaakt zal worden, hetgeen kan bijdragen tot versterking;

Ruimtelijke ordening en milieu

De gevolgen voor ruimtelijke ordening en milieu zijn divers en hebben onder meer betrekking op:

- ruimtelijke maatregelen als geluidswallen en waterberging.
- vervallen van woningen of uitkoop van bedrijven, beperkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering en beperking van uitbreidingsmogelijkheden (agrarische sector);
- herinrichting van terreinen en intensiever gebruik, deze kunnen wettelijke gevolgen hebben voor de natuur en waterberging;
- ontstaan van een nieuwe groep woningen waarbij niet wordt voldaan aan de algemeen geldende normen voor voorzieningen en bereikbaarheid (afhankelijk van de lokale situatie).
- Ontstaan van strijdigheid met milieu wet- en regelgeving en met de eisen die het Bouwbesluit stelt aan woningen.

Voor nieuw recreatief aanbod vormt het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen waarschijnlijk een bedreiging: een gemeente kan namelijk op basis van het ruimtelijk beleid geen toestemming verlenen voor een nieuw recreatiepark in het buitengebied omdat dit strijdig is met het bundelingsbeleid van de Nota Ruimte. Op deze wijze kan het leiden tot een verschrapping van het (verblijfs)recreatief aanbod.

Interviews en rondetafelbijeenkomsten

Algemeen

Het merendeel van de geraadpleegde personen/organisaties is tegen een generieke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen.

Juridisch

Een opheffing zal naar verwachting (bijna) alle voorkomende rechtsgebieden en/of beleidsvelden raken. De exacte consequenties zijn op voorhand niet in te schatten.

Ruimtelijk

Ruimtelijke effecten zullen vooral tot uitdrukking komen in:

- De aanspraak op (gemeentelijke) voorzieningen zoals infrastructuur en nutsvoorzieningen.
- Een aantasting van natuur en landschap c.q. extra druk op kwetsbare gebieden
- Een meerledig verdringingseffect (zowel van de toeristisch-recreatieve functie als van andere sectoren, zoals de landbouw).
- De problematiek van onrechtmatige permanente bewoning die naar verwachting wordt verlegd naar stacaravans, woonboten, chalets, en dergelijke.

Beleid

- Een centrale beleidswijziging betekent een grote inbreuk op het ruimtelijke beleid van gemeenten.
- Handhaving, lastendruk en benodigde uitvoeringscapaciteit zullen bij opheffing van het onderscheid afnemen, maar er komen andere handhavingvraagstukken voor in de plaats.
- Indien recreatiewoningen aan het reguliere woningcontingent worden toegevoegd, zou dit ten koste kunnen gaan van de door de provincie toegekende woningbouwmogelijkheden.
- Aanpassing van alle bestemmingsplannen zal noodzakelijk zijn.

Markt

- Effecten op de woningmarkt zullen (gezien de omvang) beperkt en van tijdelijke invloed zijn.
- Voor de toeristisch-recreatieve markt bestaat de vrees dat de vraag niet langer gewaarborgd kan worden en het aanbod zal verschromelen.
- Anderen menen echter dat veel recreatiewoningen al permanent bewoond worden en dus toch al niet meer beschikbaar zijn voor de toeristische verhuur.
- Over het algemeen verwacht men een waardestijging van recreatiewoningen. Mede daaraan gerelateerd, spreekt men vaak van onrechtvaardigheidsgevoelens (illegale activiteit wordt beloond).

Sociaal-cultureel

- Inwoneraantallen van gemeenten zullen waarschijnlijk niet spectaculair stijgen.
- Permanente bewoners en recreanten gaan vaak niet goed samen, wat tot wrijving kan leiden.
- Uiteenlopende behoeften kunnen leiden tot minder, verschromelde of veranderende voorzieningen.

Totaaloverzicht van pro's en contra's

	Effect	Maar....
Pro	Bewoners ervaren meer duidelijkheid Huidige bewoners van recreatiewoningen ervaren op dit moment vaak veel onduidelijkheid en onzekerheid doordat de gemeente geen beleidskeuze maakt of de gemaakte keuze niet naleeft. Ook bewoners die er om 'schrijnende' redenen (bijv. echtscheiding) wonen ervaren deze onzekerheid.	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsmatig is hiervoor in feite al een regeling. Wanneer een gemeente voor 2010 het gemeentelijk beleid niet duidelijk heeft gemaakt én geen actie heeft ondernomen verkrijgt een bewoner van een recreatiewoning automatisch een gedoogbeschikking. • Het gevaar bestaat dat de problematiek aangaande zogenaamde 'schrijnende gevallen' verhuist naar langkampeeraccommodaties.
Pro	Handhaving vervalt voor gemeenten Gemeenten ervaren momenteel een zware handhavinglast. Illegale permanente bewoning is moeilijk aan te tonen/te bewijzen.	<ul style="list-style-type: none"> • Het gevaar bestaat dat de problematiek verhuist naar langkampeeraccommodaties. • Nieuwe handhavingvraagstukken komen ervoor in de plaats (zoals toezicht op naleving van bouweisen).
Pro	Het komt tegemoet aan de behoefte aan wonen in het groen Wanneer het onderscheid wordt opgeheven, valt een huidige recreatiewoning onder het reguliere woningaanbod. Veel recreatiewoningen zijn gelegen in het buitengebied.	<ul style="list-style-type: none"> • De vraag naar 'echt' wonen in het groen is vrij beperkt. Men wil wel in het groen wonen, maar dan liefst in aansluiting op de bebouwde kom.
Pro	Meer draagvlak voor voorzieningen Door een hoger inwonertal kan binnen een gemeente of kern het draagvlak voor bepaalde voorzieningen (supermarkt, zorgcentra, postkantoor) toenemen.	<ul style="list-style-type: none"> • Doordat vaste bewoners in de plaats van recreanten komen, kan het draagvlak voor toeristisch/recreatieve voorzieningen (horeca) juist afnemen. • Kleine dorpenproblematiek indien recreatiewoningen niet in aansluiting op bebouwing zijn gelegen (hetgeen vaak het geval is).
Contra	Recreatiefunctie wordt verdrongen Een deel van het verblijfsrecreatief aanbod gaat verloren door het onderscheid op te heffen. Gemeenten zullen niet gemakkelijk toestemming geven voor nieuwe verblijfsrecreatieve projecten in het buitengebied. De mogelijkheden voor nieuwe verblijfsrecreatie worden dus beperkt. Tezamen kan dit leiden tot verschraling van het recreatieve aanbod in Nederland. Dit is in strijd met het Nota Ruimte beleid.	<ul style="list-style-type: none"> • Dit kan gedeeltelijk worden voorkomen door een uitzondering te maken voor bedrijfsmatig geëxploiteerde parken.
Contra	Onrechtvaardigheid: illegale activiteit wordt beloond Personen die er al jarenlang illegaal wonen worden in feite beloond voor dat gedrag. De waarde van de woning zal waarschijnlijk in veel gevallen stijgen.	<ul style="list-style-type: none"> • Voor een deel is het ook zo dat de prijs die betaald is voor een recreatiewoning al de prijs van een reguliere woning benadert of zelfs overstijgt.
Contra	Ruimtelijke maatregelen kunnen financieel ingrijpend zijn Financieel kunnen maatregelen ook ingrijpend zijn. Voor bestaande recreatieparken zullen bijvoorbeeld infrastructurele aanpassingen nodig zijn. De gemeente draait waarschijnlijk op voor de kosten.	
Contra	Aantasting landschap & verstening/verrommeling buitengebied Wanneer een recreatiepark een woonwijk wordt, vergt dit vaak aanpassingen die ook landschappelijke effecten kunnen hebben. Een recreatiepark ligt bijvoorbeeld eerder 'verscholen' in de natuur, een woonwijk is opener van opzet. Daarnaast bestaat er gevaar tot verstening en verrommeling van het buitengebied. Het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen leidt immers tot extra bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dergelijke landschappelijke effecten zijn grotendeels afhankelijk van wensen van en dus ook in te vullen door de provincie.

Contra	Bepaalde functies (bijv. landbouw) kunnen verdrongen worden ‘Omzetten’ van recreatiewoningen naar reguliere woningen in de omgeving van gezonde bedrijven(terreinen) is niet zonder meer mogelijk. In het geval van geurhinder kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een voormalige recreatiewoning binnen de stankcirkel van een bedrijf komt te liggen. Het verdringen van één van beide functies (of het beperken van uitbreidingsmogelijkheden) betreft een kostbare aangelegenheid.	
Contra	Structuurvisies en bestemmingsplannen dienen te worden aangepast	<ul style="list-style-type: none"> • Dit moet toch periodiek gebeuren.
Contra	Bedreiging voor kwetsbare gebieden Het gebruik van reguliere woonwijken is intensiever dan dat van recreatieparken, hetgeen een bedreiging kan vormen voor de kwetsbare gebieden. Bovendien is opheffing van het onderscheid in principe niet mogelijk in kwetsbare gebieden omdat dit in strijd is met het geformuleerde beleid in de beleidsbrief van november 2003, de Nota Ruimte, en de concepttekst van de AMvB.	
Contra	Een landelijk besluit is in strijd met de decentrale aanpak Van gemeenten mag weerstand verwacht worden tegen een dergelijk ‘van boven af’ opgelegd besluit.	
Contra	Proportionaliteit De omvang van de problematiek, in samenhang met de ontwikkeling daarvan (huidig beleid leidt tot afname van de problematiek) staat niet in verhouding tot de maatregelen.	

Conclusie

Generieke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen is een ongewenste optie. Vooral de proportionaliteit, verwachte ruimtelijke effecten (waaronder aantasting van kwetsbare gebieden) en de verschraving van het verblijfsrecreatief aanbod zijn belangrijke argumenten om het onderscheid te handhaven. Tevens is een dergelijke maatregel in strijd met de gewenste decentralisering. Generieke opheffing van het onderscheid zou wel duidelijkheid scheppen voor bewoners van recreatiewoningen. Ook vervalt hiermee de handhavinglast bij gemeenten en kan er lokaal meer draagvlak ontstaan voor voorzieningen.

De bezwaren gelden echter niet overal (en) in gelijke mate. In aanvulling op de centrale vraagstelling is hierbij een relevant, en ook in de Nota Ruimte gehanteerd, onderscheid te maken in:

- A. recreatiewoningen in kwetsbare gebieden;
- B. recreatiewoningen op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen;
- C. overige recreatiewoningen, niet behorende tot de categorieën A en B.

- A. Uitzondering kwetsbare gebieden

Het is wenselijk de kwetsbare gebieden, waarbinnen zo'n 40.000 (van de 100.000) recreatiewoningen zijn gelegen, uit te zonderen aangezien er bij een generieke opheffing effecten kunnen optreden die

van invloed zijn op wezenlijke kenmerken en waarden van natuur, landschap en/of cultuurhistorie door extra (benodigde) voorzieningen en extra aan-/uit-/bij- en/of verbouwmogelijkheden.

B. Uitzondering bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen

Naar schatting eenderde van de totale voorraad aan recreatiewoningen (35.000) zou hierdoor worden uitgezonderd van generieke opheffing van het onderscheid. Het verblijfsrecreatieve aanbod en de diversiteit en differentiatie daarin worden op die wijze voor een deel gewaarborgd. Pro's en contra's die geen betrekking hebben op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen, blijven bestaan.

C. Overige recreatiewoningen

Het resterende aantal recreatiewoningen is slechts bij benadering bekend. Naar schatting gaat het om circa 40.000 recreatiewoningen die niet tot een bedrijfsmatig geëxploiteerd complex behoren en niet in kwetsbare gebieden gelegen zijn. Door deze twee categorieën uit te zonderen, blijft het verblijfsrecreatief aanbod deels gewaarborgd en blijven kwetsbare gebieden beschermd. Het vraagstuk van de proportionaliteit neemt echter toe, de strijdigheid met wet- en regelgeving blijft bestaan, en mogelijk verschuift de problematiek alsnog naar stacaravans/chalets. Opheffen van het onderscheid gaat verder in tegen de heersende sturingsfilosofie van de nieuwe Wro.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Recreatiewoningen vormen een onderdeel van het ruimtebeslag ten behoeve van de verblijfsrecreatie. Zowel de locatie als het gebruik van recreatiewoningen is dan ook ruimtelijk relevant. In de loop der tijd is het aantal recreatiewoningen gegroeid en daarmee ook het totale ruimtegebruik. Vaak zijn de recreatiewoningen gelegen in (de buurt van) bos- en natuurgebieden, waardoor het gebruik van invloed is op de daar aanwezige landschappelijke kwaliteiten en natuurwaarden. Permanente bewoning van recreatiewoningen zorgt voor extra druk op de verblijfsrecreatie, hetgeen op zijn beurt (verdere) versterking van het buitengebied als gevolg kan hebben. Daarnaast leiden permanent bewoonde recreatiewoningen tot (vraag naar) extra (en mogelijk andere) voorzieningen. Evenals bij reguliere woningen ontstaan er bijgebouwen, aanbouwen, terrassen, schuurtjes, sierhekken etc. Van oorsprong natuurlijk ogende verblijfsrecreatieve terreinen kunnen hierdoor versterken. Ook daarom is het permanent bewonen van een recreatiewoning in strijd met de Wro/bestemmingsplannen.

In de praktijk is er echter een situatie ontstaan, waarbij steeds vaker een recreatiewoning onrechtmatig permanent is betrokken. De aantrekkelijke omgeving waarin de woningen vaak gelegen zijn, alsmede de gunstigere prijzen, hebben deze ontwikkeling gestimuleerd. De toeristisch-recreatieve sector is lang niet altijd in staat om de economische verdringing door vormen van 'recreatief wonen' te weerstaan. Voor gemeenten blijkt het in bepaalde gevallen lastig te zijn om het onrechtmatig permanent bewonen van recreatiewoningen te registreren, aan te tonen en te beëindigen. Het vergt inspanningen om de benodigde bewijzen te verzamelen en de bijbehorende procedures te doorlopen. Daarbij komt dat het tot op heden een voortschrijdende problematiek was: waar het ene geval na veel inspanning was beëindigd, deed het volgende geval zich al weer voor. Daarentegen lijkt er van succesvolle handhaving wel een sterke preventieve werking uit te gaan.

Met name vanuit de (permanente) bewoners van recreatiewoningen is er inmiddels een sterke lobby ontstaan om het permanent bewonen van recreatiewoningen niet langer te verbieden. Zij stellen dat er veel overcapaciteit op de markt van verblijfsrecreatie is, versterkt door een dalende bezettingsgraad. Ook zou het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen druk op de woningmarkt wegnemen. Dit omdat er veel behoefte is aan wonen in het buitengebied. Ook stellen zij dat dit niet tot (veel) extra druk op de verblijfsrecreatieve markt zou leiden, aangezien veel van de betreffende recreatiewoningen nu ook al (onrechtmatig) permanent bewoond worden en aldus niet verhuurd kunnen worden aan derden/recreanten. Daarbovenop zijn zij van mening dat het jarenlang niet

ingrijpen en in sommige gevallen zelfs stimuleren van (permanente) bewoning van recreatiewoningen dit in de hand heeft gewerkt.

1.2 **Beleids historie**

In oktober 1999 hebben de burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, mede namens de colleges van negen andere Veluwe gemeenten, een brief gestuurd naar de Tweede Kamer, het ministerie van VROM en de staatssecretaris van LNV. In deze brief doen zij een voorstel voor een aantal instrumenten om de aanpak van permanente bewoning effectiever te maken. Deze brief kan gezien worden als het startpunt van een politieke discussie op landelijk niveau over permanente bewoning van recreatiewoningen. De overheid heeft sindsdien gewerkt aan een oplossing voor de ontstane problematiek.

Zo heeft de regering eind 2003 aan gemeenten drie mogelijkheden geboden om een einde te maken aan het onrechtmatige gebruik van recreatiewoningen in de dan bestaande situaties. Het beleid heeft enkel betrekking op bewoners van vóór of op 31 oktober 2003 die er sindsdien onafgebroken hebben gewoond. De geboden mogelijkheden zijn in de Nota Ruimte overgenomen. Het betreft:

1. Gemeenten kunnen onder voorwaarden het bestemmingsplan wijzigen, waarbij de bestemming van een recreatiecomplex of individuele recreatiewoning wordt omgezet van recreëren naar wonen (legaliseren). Voorwaarden hiervoor zijn dat de recreatiewoningen niet in een waardevol en/of kwetsbaar gebied (Ecologische Hoofdstructuur, Vogel- en Habitatrichtlijngebied, Natuurbeschermingswetgebied), en/of door provincies of gemeenten nader aan te wijzen kwetsbare gebieden (waar desgewenst ook kwetsbare delen van de Nationale Landschappen deel van kunnen uitmaken) gelegen zijn. De recreatiewoning moet voldoen aan het bouwbesluit en de bestemmingsplanvoorschriften (milieueisen e.d.).
2. Gemeenten kunnen in bestaande situaties een persoonsgebonden gedoogbeschikking afgeven (enkel als de woning – eventueel na verbouwing - voldoet aan het Bouwbesluit 2003 voor wonen/bestaande bouw). De bestemming blijft dan recreëren en de bewoner mag in zijn recreatiewoning blijven wonen (tot het moment van overlijden of verhuizing).
3. Gemeenten kunnen ervoor kiezen in bestaande situaties het verbod te handhaven en procedures in gang zetten die zullen leiden tot een gebruik conform de recreatieve bestemming.

De motie Veenendaal beoogt de mogelijkheden te verruimen voor personen die vóór of op de peildatum van 31 oktober 2003 onrechtmatig een recreatiewoning bewonen (en dat tot op heden doen) en een persoonsgebonden gedoogbeschikking zouden willen aanvragen in een gemeente die

niet aantoonbaar helder en consequent is geweest in haar handhavingsbeleid. Letterlijk stelt de motie 'dat de regering ervoor moet zorgen dat (deze) bewoners een persoonsgebonden gedoogbeschikking kunnen krijgen en deze beschikking ook bij de gemeente op kunnen eisen.' Ter uitvoering van de motie is een wijziging aangebracht in artikel 20 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985, welke op 1 juni 2007 in werking is getreden. Voor de toepassing van deze mogelijkheid moet wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Die voorwaarden zijn dat:

1. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
2. bewoning in elk geval niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
3. de aanvrager voor, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont.

Bovendien geldt de vrijstelling uitsluitend voor de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoten die voldoen aan de drie voornoemde voorwaarden. Zij is persoonsgebonden en vervalt in elk geval zodra de laatste bewoner voor wie de vrijstelling geldt, de bewoning beëindigt. Een vrijstelling kan niet verleend worden, indien verlening in strijd zou zijn met door de gemeente op 31 oktober 2003 gevoerd handhavingsbeleid ten aanzien van het gebruik van recreatiewoningen.

Het beleid is er tevens op gericht om nieuwe situaties te voorkomen. Vanwege het karakter van het huidige gebruik van recreatiewoningen wordt het ruimtelijk beleidskader voor nieuwe recreatiewoningen gelijk getrokken met reguliere woningen. Conform de Nota Ruimte en de AMvB Ruimte zijn de ruimtelijke mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen gelijk aan de mogelijkheden voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied: een aanvraag tot de bouw van een recreatiewoning kan alleen door een gemeente worden toegestaan, indien op die plaats ook een reguliere woning kan worden toegelaten. Als uitzondering op deze hoofdregel geldt dat voor complexen van recreatiewoningen waar het recreatieve gebruik van deze recreatiewoningen door middel van een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd, een positieve planologische beoordeling kan worden gegeven.

De uitvoering van het recreatiewoningenbeleid door gemeenten is vaak weerbarstig, in het bijzonder waar dat de handhaving betreft. Handhaving, met name door gemeenten die dat in de ogen van de bewoners daarvoor niet actief toepasten, heeft geleid tot veel emoties bij bewoners en vragen vanuit de Tweede Kamer. Die heeft daarop gevraagd de omvang van de problematiek aan te duiden en met een oplossing te komen. Op 27 december 2007 is een brief met oplossingen naar de Tweede Kamer

gezonden. Hierin is een inschatting gemaakt van de omvang van de problematiek: het ging destijds om 56 gemeenten waar de problematiek het grootst is (meer dan 100 permanent bewoonde recreatiewoningen), van in totaal 226 gemeenten waar de problematiek speelt. Het gaat daarbij om naar schatting ruim 8.000 recreatiewoningen die onrechtmatig bewoond worden (van in totaal 100.000 recreatiewoningen). Hiervan betrof op dat moment ongeveer de helft een situatie waarbij de gemeente al wel een beleidskeuze heeft gemaakt (legaliseren, gedogen of handhaven) maar het beleid nog niet of niet volledig heeft uitgevoerd.

In de brief van 27 december 2007 staan maatregelen die nieuw zijn ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid. Het betreft voor gemeenten een verruiming van de mogelijkheid tot het verlenen van een persoonsgebonden vrijstelling (sinds 1 juli 2008 persoonsgebonden ontheffing). Dit gebeurt door:

- de mogelijkheid voor onrechtmatige bewoners-van-voor-31-10-2003 om een vrijstelling aan te vragen ononderbroken te laten voortduren (die mogelijkheid zou eigenlijk vervallen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wro);
- het huidige artikellid (20.5 Bro) te schrappen waarin staat dat vrijstelling moet worden geweigerd indien de gemeente op 31 oktober 2003 beschikte over 'gevoerd handhavingsbeleid'. Een gemeente die aantoonbaar te lang geen uitvoering heeft gegeven aan het handhavingsbeleid zal een weigering van een aangevraagde ontheffing extra goed moeten motiveren;
- aan gemeenten een uiterste termijn te stellen (beoogd 1 januari 2010) waarbinnen definitief op persoonsniveau duidelijkheid moet worden verschaft aan de betrokken onrechtmatige bewoners-van-voor-31-10-2003 (dus legaliseren, gedogen of handhaven). Indien dit niet gebeurt, moeten de betreffende bewoners op hun aanvraag daartoe een (persoonsgebonden) ontheffing krijgen. Om dit te kunnen realiseren wordt een nieuwe tijdelijke wet recreatiewoningen opgesteld.

Gemeenten zijn over de hiervoor beschreven nieuwe maatregelen geïnformeerd middels een brief op 20 maart 2008. Dit heeft reacties losgemaakt, met name bij de betreffende bewoners en de Belangenvereniging Vrij Wonen. De Minister van VROM heeft, op 3 juli 2008, conform de motie Neppérus en Vermeij (Kamerstukken II, 2007-2008, 31.200 XI, nr. 105), een brief aan de gemeenten gestuurd met de oproep niet alsnog te gaan handhaven indien zij dit niet reeds voor 31 oktober 2003 actief deden.

De Tweede Kamer overweegt nu of er nog andere mogelijkheden bestaan om aan de oplossing voor de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen tegemoet te komen. Eén van die mogelijkheden zou kunnen zijn om het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen op te heffen. De Tweede Kamer wil daarom inzicht in de consequenties (zowel in positieve als negatieve

zin) van het op termijn eventueel opheffen in wet- en regelgeving van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen.

De motie van de Tweede Kamer waarin om het onderzoek werd gevraagd (Kamerstukken II, 2007-2008, 31.200 XI, nr. 103) luidde als volgt:

Overwegende, dat het onderscheid tussen 'woning' en 'recreatiewoning' slechts bij bedrijfsmatig geëxploiteerde vakantieparken goed te maken is;

Overwegende, dat dit grotendeels kunstmatige onderscheid tot veel verwarring en onzekerheid blijkt te leiden;

Overwegende, dat alleen een onderscheid tussen woningen die wel of niet aan het bouwbesluit voldoen helder is;

Verzoekt de regering te onderzoeken of en op welke wijze het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen in wet- en regelgeving op termijn kan worden opgeheven.

De Minister heeft een dergelijk onderzoek naar pro's en contra's van het eventueel opheffen van het onderscheid toegezegd, en dit vormt het vertrekpunt voor het onderhavige onderzoek. Bovenstaande motie is na de toezegging van de Minister ingetrokken.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Op basis van het voorgaande kan de algemene doelstelling van dit onderzoek als volgt omschreven worden:

'Het op dusdanige wijze inzichtelijk maken van de (positieve en negatieve) effecten van het op termijn eventueel opheffen in wet- en regelgeving van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen, dat op grond daarvan de discussie in de Kamer rondom de problematiek van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen gevoe(r)d kan worden.'

Hiertoe is inzicht gewenst in de consequenties met betrekking tot wet- en regelgeving (juridische kant), omgeving (ruimtelijke kant), markt en beleid.

Het ministerie van VROM heeft deze deelaspecten als volgt gespecificeerd:

Juridisch (effecten van/op wet- en regelgeving):

- effecten voor en als gevolg van de bouwregelgeving (benodigde aanpassing aan bestaande woningen en recreatiewoningen, kosten daarvan voor diverse betrokkenen, nieuwe mogelijkheden die dit eventueel biedt);
- effecten op en als gevolg van ruimtelijke wet- en regelgeving;
- effecten van andere relevante wet- en regelgeving.

Ruimtelijk

- effect op kwetsbare gebieden en natuur en landschap in het algemeen door eventueel benodigde aanpassingen aan woningen, infrastructuur/voorzieningen en door het andersoortige (mogelijk intensievere) gebruik;
- effect op/van milieueisen, zoals milieuzonerings;
- effecten van overige bestemmingsplaneisen c.q. – voorschriften.

Markt:

- effect op de markt (voor recreatieve verhuur en recreatief gebruik) van recreatiewoningen;
- effect op de woningmarkt (de markt voor reguliere woningen);
- effect op prijsontwikkeling van zowel recreatiewoningen als reguliere woningen.

Beleid:

- effect van trendbreuk met het huidige beleid (bijvoorbeeld voor gevallen waar door dat beleid is gehandhaafd, maar ook gevallen waar men is vertrokken of niet heeft gekocht);
- effect op handhaafbaarheid en bijbehorende uitvoeringscapaciteit (gemeente, VROM Inspectie);
- effecten aangaande administratieve en bestuurlijke lastendruk van overheden en vereiste uitvoeringscapaciteit wanneer beleid en regelgeving dienen te worden aangepast.

Overig

- belevingswaarde/reactie/gevoel van de betrokken partijen (eigenaren recreatiewoningen – zowel bewoners als recreanten -, omwonenden, ondernemers, etc.);
- onderscheid in effecten voor bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen en andere recreatiewoningen;
- relatie tot beleid in buitenland.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn hier later 'sociaal-culturele effecten' aan toegevoegd, zoals:

- veranderingen voor bewoners van gemeenten; inwonersaantallen kunnen bijvoorbeeld wijzigen en de bevolkingssamenstelling kan veranderen;
- veranderingen voor toeristen/recreanten en woningeigenaren die hun woning niet permanent bewonen;
- veranderingen in het voorzieningenaanbod op een recreatieterrein en/of in een gemeente.

1.4 Definitie

Ten behoeve van dit onderzoek wordt onder een **recreatiewoning** het volgende verstaan:

Een recreatiewoning is een woning ten behoeve van een tijdelijk recreatief verblijf.

Een recreatiewoning voldoet aan de technische eisen van het bouwbesluit met betrekking tot logiesfunctie en voldoet of kan met kleine ingrepen voldoen aan de eisen die het bouwbesluit stelt aan woonfuncties.

Een recreatiewoning is een type ofwel een bepaald soort recreatieverblijf. In tegenstelling tot de recreatiewoningen geldt voor andere typen recreatieverblijven dat deze niet (kunnen) voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan woonfuncties. Voor deze categorieën kan dan ook geen legalisering plaatsvinden van permanente bewoning ervan en zij vallen aldus niet onder de definitie.

In de Nota Ruimte is een bepaling opgenomen die aangeeft dat nieuwe recreatiewoningen enkel daar gevestigd mogen worden waar ook reguliere woningen zijn toegestaan. Voor **complexen** (recreatieterreinen) waar sprake is van **bedrijfsmatige exploitatie** wordt een uitzondering gemaakt. Hieronder wordt in dit onderzoek het volgende verstaan:

Complex: Recreatieterrein of plaats van enige omvang, geheel of gedeeltelijk met gemeenschappelijke voorzieningen ingericht, en blijkens die inrichting bestemd om twee of meer recreatiewoningen te plaatsen of geplaatst te houden.

Bedrijfsmatige exploitatie: Er is sprake van bedrijfsmatige exploitatie van een park als via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon een zodanig beheer of exploitatie wordt gevoerd dat in de recreatiewoningen daadwerkelijk recreatief nachtverblijf wordt geboden en plaatsvindt.

Onrechtmatige bewoning: Er is sprake van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen wanneer het woongebruik in strijd is met de bestemmingsvoorschriften (gebruiksbepalingen) van de recreatieve bestemming. Hierbij gaat om de strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften. Het verbod op onrechtmatige bewoning wordt dan gekoppeld aan het beschikken over een hoofdverblijf (bestemd voor permanente bewoning). Er wordt geen maximum gesteld aan het aantal dagen of nachten dat iemand achtereenvolgens in een recreatiewoning mag doorbrengen.

1.5 Leeswijzer

In het hiernavolgende hoofdstuk wordt ingegaan de voor het onderzoek gehanteerde aanpak. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op proportionaliteit: om welke aantallen gaat het nu eigenlijk? Samen met hoofdstuk 4 (bouwkundige en ruimtelijke consequenties) wordt hiermee het kader geschept: wat zijn de feitelijke omstandigheden die een rol spelen in de problematiek en de mogelijke oplossing ervan. In hoofdstuk 5 staat de feitelijke 'dataverzameling' centraal: wat zijn de visies van de betrokkenen bij de problematiek en hoe kan hierop gereflecteerd worden. Het laatste hoofdstuk geeft de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weer die uit het onderzoek volgen.

2 Aanpak

2.1 Afbakening

Via dit vooral kwalitatief gerichte onderzoek wordt getracht de effecten van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen inzichtelijk te maken. Bij de aanpak die voor dit onderzoek centraal staat, hebben diverse overwegingen een rol gespeeld. Hierop wordt allereerst ingegaan, terwijl daarna de gehanteerde aanpak aan de orde komt.

Twee sporen

Bij beantwoording van dit vraagstuk staan objectiviteit en kennis van zaken voorop. Daarom is het dan ook van belang te rade te gaan bij hen die regelmatig met dit vraagstuk in aanraking komen. Zij hebben inzicht in de mogelijke consequenties van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen. Daarbij gaat het waarschijnlijk verder dan de puur feitelijke/fysieke veranderingen die een dergelijke beleidswijziging met zich mee zouden brengen. Anderzijds dient met enige afstand, vanuit een soort helicopterview, te worden gezien waar we het nu eigenlijk over hebben. Bij een te subjectieve benadering kan immers een te grote nadruk worden gelegd op bepaalde – meer sociale/emotionele- aspecten en de proportionaliteit uit het oog worden verloren. Op deze overwegingen berust de gekozen aanpak om aan de doelstelling van het onderzoek te beantwoorden.

Kwalitatief, waar mogelijk kwantitatief

Omwille van praktische redenen (reële kosten/batenverhouding) is het onderzoek in het algemeen en de aard van de dataverzameling in het bijzonder in overleg tussen het Ministerie van VROM en NRIT Onderzoek afgebakend. Daartoe zijn meer kwalitatieve inzichten voorop gesteld, ofwel de voor- en nadelen van de mogelijke opheffing van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen. Met behulp van aanvullende informatie en inzichten zijn deze gegevens (vooralsnog meer indicatief) waar mogelijk en slechts indien verantwoord gekwantificeerd, bijvoorbeeld met behulp van bestaande documentatie of (secundaire) bestandsanalyse. Immers, de gehele problematiek dient inzichtelijk te worden gemaakt, met alle pro's en contra's van het gevoerde beleid en de mogelijke wijzigingen hierin, zodat evenwichtige discussies kunnen worden gevoerd en conclusies kunnen worden getrokken. Op basis van de discussie die mede aan de hand van de resultaten van dit onderzoek gevoerd zal worden, kan vervolgens duidelijk worden of en op welke punten aanvullend (kwantitatief gericht) onderzoek noodzakelijk en ook mogelijk zal zijn.

Kader

Ten aanzien van het plan van aanpak dienen tevens de volgende aandachtspunten vermeld te worden:

- het onderzoek tracht een algemeen beeld te scheppen van de in de praktijk meest voorkomende situaties, waardoor het algemene kader verduidelijkt wordt;
- Het is van belang in het onderzoek onderscheid te maken tussen:
 - o recreatiewoningen op een (al dan niet bedrijfsmatig geëxploiteerd) park en solitair gelegen recreatiewoningen;
 - o recreatiewoningen in en buiten kwetsbare gebieden.

2.2 Plan van aanpak

Het plan van aanpak bestaat uit de volgende stappen:

Stap 1 Analyse van bestaande documentatie en bestanden (Hoofdstuk 1 & 3)

Het startpunt van dit onderzoek ligt bij het helder formuleren van het probleem. Hiermee wordt richting gegeven aan het verdere analyseproces. Hoe ziet de huidige situatie er uit en hoe is die ontstaan? Welke definitie hanteren we, welke historie kent het beleid, wat is de omvang van het probleem en wie zijn erbij betrokken? Om antwoord op deze vragen te kunnen geven, en tevens voor de vervolgfases de resultaten op de juiste wijze te kunnen interpreteren, is allereerst deskresearch verricht. Daarbij gaat het om divers (data- en onderzoeks)materiaal dat reeds voorhanden was, zowel bij het ministerie van VROM als bij andere (lokale en regionale) overheden, belangenorganisaties, kennisinstellingen, etc. Deze stap heeft voor NRIT Onderzoek bij het verdere verloop van het onderzoek tevens een belangrijke rol gespeeld als richtinggevend achtergrondmateriaal. Namelijk om gesprekken vorm te geven, meningen te interpreteren en later waar mogelijk om resultaten verder te concretiseren of te kwantificeren. Een overzicht van geraadpleegde documentatie is opgenomen in bijlage 6.

Stap 2 Vergelijkende analyse op basis van inventarisatie wet- en regelgeving (Hoofdstuk 4)

Een volgende stap in het plan van aanpak bestond uit een inventarisatie en vergelijkende analyse van de wet- en regelgeving die van toepassing is op reguliere woningen en recreatiewoningen. Hierbij ging het om vragen als: 'welke voorschriften gelden ten aanzien van de woning en de opzet van bijbehorende infrastructuur?' en: 'welke milieueisen, bestemmingsplaneisen en overige voorschriften zijn van toepassing?' Centraal stond dus het in kaart brengen van de verschillen die blijken uit de analyse van wet- en regelgeving van reguliere woningen versus recreatiewoningen en wat het effect

van deze verschillen is op het opheffen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen. Naast een analyse van documenten en bestanden zijn in deze fase tevens enkele expertinterviews afgenomen met juristen van het Ministerie van VROM en de VROM Inspectie.

Stap 3 Interviews (Hoofdstuk 5)

De effecten die het gevolg kunnen/zullen zijn van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen kunnen betrekking hebben op juridische, ruimtelijke, economische, markttechnische, beleidsmatige en sociale aspecten. Deels is het mogelijk deze te herleiden door terug te grijpen op bestaande documentatie en onderzoeksresultaten. Het in kaart brengen van alle mogelijke effecten volgt echter niet enkel uit het analyseren van bestaand materiaal. De positieve en negatieve effecten dienen tevens te worden achterhaald door diegenen te consulteren die op dit vlak als informatiedragers en experts kunnen worden beschouwd. Aangezien de problematiek en de mogelijke beleidswijziging op vele vlakken invloed zal uitoefenen, is een omvangrijke en diverse groep geraadpleegd. Het betreft dientengevolge niet alleen diverse overheden, maar ook de (verblijfs)recreatiesector, belangenverenigingen, inspectie, juristen, etc. Een consultatie-/interviewronde langs deze partijen heeft naast een informatieve functie (welke effecten verwacht men, wat zijn pro's en contra's) eveneens een overlegfunctie.

Op basis van een actorenanalyse zijn (in overleg met het Ministerie van VROM) de te interviewen organisaties en personen geselecteerd. Uiteindelijk werden er 65 vertegenwoordigers namens 48 verschillende organisaties (via face-to-face gesprekken) geïnterviewd, waarbij rekening is gehouden met een verdeling van standpunten, beleid (met name bij gemeenten de keuze voor legaliseren, gedogen of handhaven), kennis en ervaring met de problematiek en spreiding over Nederland. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde en anderszins bij het onderzoek betrokken partijen opgenomen.

De interviews zijn gehouden aan de hand van een semi-gestructureerde itemlijst die is opgenomen in bijlage 2. Voorafgaand aan het interview is informatie toegezonden over de inhoud en het doel van het gesprek, evenals de te gebruiken itemlijst. Op deze wijze konden de geïnterviewden zich voorbereiden op het gesprek. Dit bood de geïnterviewden tevens de gelegenheid om –indien gewenst– te overleggen met hun achterban alvorens in te gaan op een dergelijk (voor velen gevoelig) onderwerp te reageren. Sommige geïnterviewden hebben na afloop van het gesprek aanvullende documentatie toegezonden, die tevens is meegenomen als achtergrondmateriaal. De gesprekken zijn zonder uitzondering naar tevredenheid van NRIT Onderzoek verlopen. De geïnterviewden verleenden namelijk allen op constructieve wijze hun medewerking. Van de interviews werden verslagen gemaakt, die in dit rapport zijn verwerkt.

Met nadruk dient ten aanzien van de verwerkte interviews in hoofdstuk 5 opgemerkt te worden dat het hier een feitelijke beschrijving betreft van de interviewresultaten. Dit ongeacht een toets op de juistheid c.q. validiteit van beweringen, visies en meningen zoals die in de interviews door vertegenwoordigers van de diverse organisaties verwoord werden. Daar waar mogelijk en van meerwaarde is door middel van een reflectie een toelichting gegeven op de daaraan voorafgaande informatie in de paragrafen.

In bestaande stukken is vaak aan de orde gekomen dat Nederland ‘uniek’ is in het hanteren van een onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen. Naast het hiervan aan de orde stellen in de gehouden interviews, heeft NRIT Onderzoek tevens getracht inzicht hierin te verwerven door haar internationale kennispartners te consulteren. NRIT Onderzoek maakt namelijk namens Nederland deel uit van het Tourist Research Centre (TRC). Dit is een vereniging van – voornamelijk – Europese onderzoeks- en kennisinstellingen op het gebied van toerisme en recreatie die jaarlijks bijeenkomt om expertise uit te wisselen. Deze TRC-leden zijn voor dit onderzoek per email benaderd met de vraag in hoeverre de problematiek speelt in hun land.

Stap 4 Rondetafelbijeenkomsten (Hoofdstuk 5)

De resultaten van de interviews zijn verwerkt in een overzicht van mogelijke effecten van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen. Dit overzicht is aan de orde gesteld in twee rondetafelbijeenkomsten, waaraan in principe alle geïnterviewden konden deelnemen. De rondetafelbijeenkomsten maakten het mogelijk verder te discussiëren over het onderwerp, een verdieplingslag te maken en een gezamenlijk beeld te krijgen. De discussies zijn voorgezeten door NRIT Onderzoek waarbij deskundigheid en objectiviteit, maar ook het houden van een prikkelende discussie voorop hebben gestaan. De aanvullende inzichten die uit de bijeenkomsten naar voren kwamen, zijn eveneens verwerkt in deze rapportage.

Stap 5 Consultatieronde betrokken partijen n.a.v. conceptrapport

Het conceptrapport is aan alle bij het onderzoek betrokken partijen (zie bijlage 1) voorgelegd. Deze zijn verzocht:

- om een algemene reactie op het rapport;
- aan te geven of zij zich in de conclusies kunnen vinden;
- eveneens aan te geven of en zo ja welke feitelijke onjuistheden het rapport bevat.

Indien het inderdaad feitelijke onjuistheden betrof, zijn deze in de tekst verwerkt.

Het merendeel van de geconsulteerde partijen heeft gereageerd op voornoemd verzoek. Ongeveer de helft daarvan kon direct, zonder toevoegingen of op-/aanmerkingen instemmen met het rapport. Nog eens circa eenderde stemde na een enkele kanttekening (die in veel gevallen in het rapport is verwerkt) eveneens in. Een beperkt aantal organisaties reageerde uitgebreid op de rapportage.

Feitelijke onjuistheden die geconstateerd werden, zijn in de rapportage verwerkt. Er bestaan echter ook veel meningsverschillen over diverse zaken (zoals ook uit de interviews en rondetafelbijeenkomsten is gebleken). Een overzicht van de resultaten van de consultatie is opgenomen in bijlage 5.

Stap 6 Conclusies/aanbevelingen (Hoofdstuk 6)

In deze laatste fase wordt de balans opgemaakt: alles in ogenschouw nemend, wat zijn nu de pro's en contra's van het op termijn opheffen in wet- en regelgeving van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen in alle opzichten? Welke juridische, economische, ruimtelijke, markttechnische, sociaal-culturele en beleidsimplicaties zijn van toepassing? Met nadruk op objectiviteit wordt in dit onderdeel een resumé gegeven van de inzichten uit de voorgaande fasen en wat het al dan niet opheffen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen betekent voor het huidige beleid. Daarbij vindt een zo concreet mogelijke beantwoording plaats van de vraag: wat zijn de (positieve en negatieve) effecten van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen?

3 Proportionaliteit

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 en 4 worden diverse aspecten besproken die gezamenlijk een kader vormen om het daarna volgende hoofdstuk op de juiste wijze te kunnen interpreteren. Het gaat daarbij om gegevens die berusten op feitelijke informatie (wetten en regels, tellingen, onderzoeksresultaten). In hoofdstuk 5 komen de –al dan niet genuanceerde– meningen van betrokken partijen aan bod, waarbij veelvuldig wordt ingegaan op de hier besproken onderwerpen. Hoewel die meningen een weerspiegeling zijn van de gedachten die leven omtrent de in dit onderzoek centraal staande problematiek, berusten ze niet altijd op feitelijke of juiste informatie. De hoofdstukken 3 en 4 bieden daarom een meer feitelijk kader. In dit hoofdstuk komt allereerst een inschatting van de omvang van de problematiek aan de orde. Wanneer we de effecten van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen inzichtelijk willen maken, is het immers relevant te vermelden over welke aantallen het gaat. Hoeveel recreatiewoningen zijn er, waar zijn deze gelegen, welke beleidskeuze is hierop van toepassing en hoe zijn de ontwikkelingen? In dit kader wordt ook wel gesproken van proportionaliteit, hetgeen inhoudt dat een gebruikt middel in verhouding/proportie tot het doel moet staan. De omvang van de problematiek werpt hier enig licht op: is deze dusdanig dat dit een bepaalde maatregel rechtvaardigt? Anderzijds is de omvang niet het enige criterium; het gaat ook om de aard van de problematiek.

Door deze onderwerpen hierna expliciet aan de orde te stellen hopen we dat de relevantie van de in hoofdstuk 5 te rapporteren bevindingen juist meer specifiek in plaats van te absoluut of te algemeen zullen worden geïnterpreteerd.

3.2 Voorraad (recreatie)woningen in Nederland

3.2.1 Totaal voorraad

Om de omvang van de effecten in beeld te kunnen brengen, is het allereerst relevant te weten hoe groot het aanbod van recreatiewoningen en reguliere woningen in Nederland is. De CBS woningvoorraad geeft hiervan waarschijnlijk het meest betrouwbare beeld. Voor dit onderzoek zijn de woningen en recreatiewoningen het meest relevant. Omwille van de volledigheid worden echter ook de wooneenheden vermeld.

Tabel 3.1 geeft inzicht in de voorraad per 1 januari 2008.

Tabel 3.1 Voorraad woningen en recreatiewoningen per 1 januari 2008

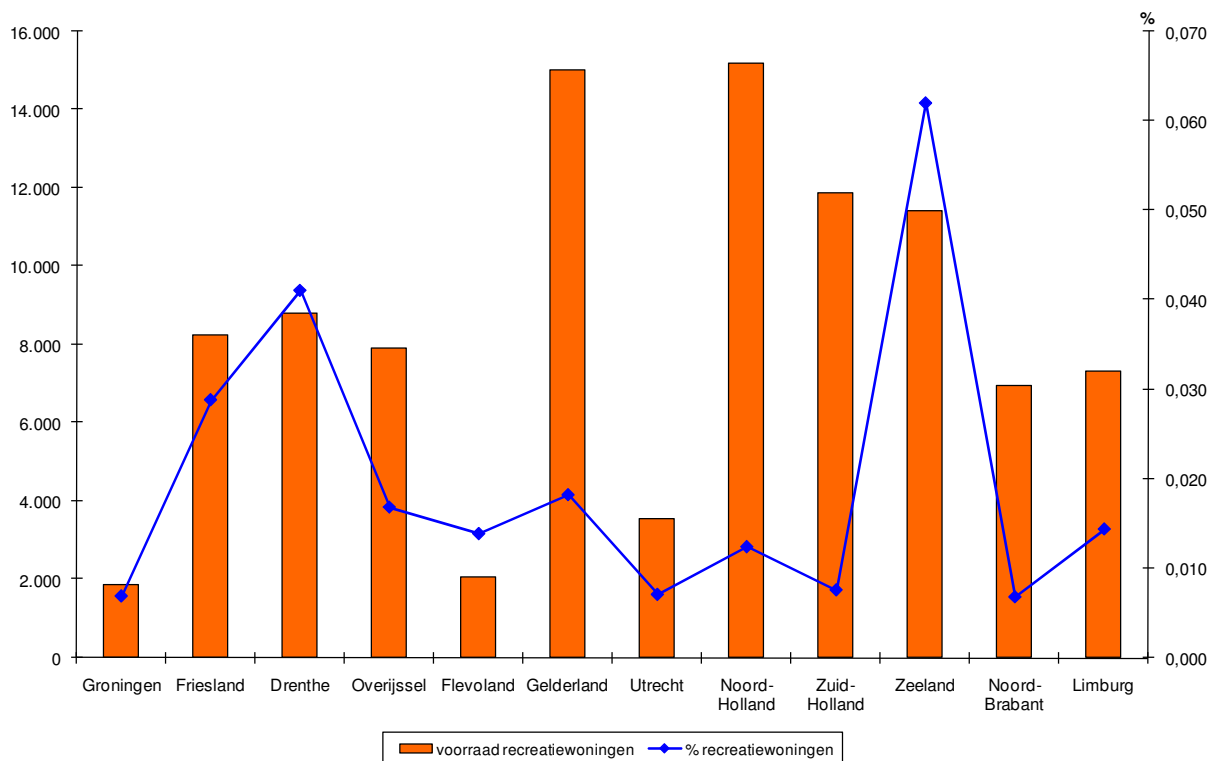
2008	Voorraad woningen	Voorraad wooneenheden	Voorraad recreatiewoningen
Groningen	249.591	20.462	1.864
Friesland	277.485	477	8.241
Drenthe	204.939	835	8.802
Overijssel	455.918	5.947	7.885
Flevoland	145.828	92	2.045
Gelderland	796.965	14.565	15.019
Utrecht	493.447	9.032	3.552
Noord-Holland	1.193.229	20598	15.190
Zuid-Holland	1.539.866	23.266	11.863
Zeeland	172.210	648	11.421
Noord-Brabant	1.004.500	14.976	6.932
Limburg	495.997	5.953	7.304
Nederland	7.029.975	116.851	100.118

Bron: CBS, 2008

Begin 2008 waren er – volgens de CBS inventarisatie – aldus ruim 7 miljoen reguliere woningen in Nederland, bijna 117.000 wooneenheden en ruim 100.000 recreatiewoningen.

Figuur 3.1 verduidelijkt de verdeling van de voorraad recreatiewoningen over de provincies. Tevens is hier het aantal recreatiewoningen uitgedrukt als percentage van de totale woningvoorraad (woningen, wooneenheden en recreatiewoningen tezamen). Zo blijkt Noord-Holland in absolute zin over het grootste aanbod aan recreatiewoningen te beschikken. In verhouding tot de reguliere woningvoorraad is het aandeel recreatiewoningen in Zeeland het grootst.

Figuur 3.1 Regionale verdeling recreatiewoningen, 2008



Bron: CBS, 2008

3.2.2 Ligging recreatiewoningen

Van de recreatiewoningen is ook bekend in wat voor gebied zij gelegen zijn. In het bijzonder is hierbij de ligging in kwetsbare gebieden van belang. Tabel 3.2 toont aan hoe de situatie in 2007 was. Daarbij is onderscheid gemaakt naar Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Natura 2000-gebieden, Nationale Landschappen, Rijksbufferzones en Buitendijksgebied. Naast de door het Rijk aangewezen gebieden, kunnen provincies ook kwetsbare gebieden aanduiden. Getracht is deze ook in kaart te brengen. Gezien de grote diversiteit in gebieden, het ontbreken van duidelijke begrenzingen, en de grote overlap met EHS en Nationale Landschappen is het echter niet gelukt hier een volledig beeld van te verkrijgen. Verondersteld mag worden dat de door het Rijk aangewezen gebieden de grootste categorie vormen.

Tabel 3.2 Ligging recreatiewoningen naar type gebied en provincie, 2007

Provincie	Recreatie woningen	EHS	Natura 2000	Nationale landschappen	Rijksbuffer- zones 2007	Buitendijks gebied	Nationale Landschappen zonder EHS/Natura2000
Drenthe	8.602	2.723	185	1.857	0	0	1.317
Flevoland	2.030	1.841	0	0	0	0	0
Fryslân	8.010	5.324	7	1.852	0	344	1.184
Gelderland	14.638	6.821	3.558	8.926	0	219	2.377
Groningen	1.868	773	0	10	0	0	10
Limburg	6.947	739	3	1.624	9	0	1.132
Noord- Brabant	6.184	2.560	252	763	0	2	512
Noord- Holland	14.787	4.208	7	625	92	1	241
Overijssel	7.619	1.675	216	851	0	141	680
Utrecht	3.153	2.317	0	1.764	802	0	751
Zeeland	11.155	3.907	149	4.414	0	712	2.616
Zuid- Holland	11.759	4.026	19	1.811	413	326	1.207
Nederland	96.752	36.914	4.396	24.497	1.316	1.745	12.027

Bron: CBS/Ministerie van VROM, 2007

Uit de tabel blijkt dat er in 2007 bijna 97.000 recreatiewoningen in Nederland zijn. Een groot deel hiervan, een kleine 40.000 recreatiewoningen, is gelegen in kwetsbare gebieden (Ecologische Hoofdstructuur, Natura 2000 gebieden, rijksbufferzones). Daarnaast liggen nog ruim 10.000 woningen buiten de EHS/Natura2000-gebieden maar binnen de grenzen van de Nationale landschappen¹ (zie ook bijlage 3).

Op basis van de tekst van de beleidsbrief van november 2003, de Nota Ruimte en de concepttekst van de AMvB Ruimte is het omzetten van recreatiewoningen in reguliere woningen niet toegestaan in beschermde natuurgebieden, zoals Natura 2000, EHS en Rijksbufferzones. In de Rijksbufferzones wil men met name de dagrecreatieve functie versterken, en dan vooral de extensieve recreatie (geen intensieve overdekte recreatie).

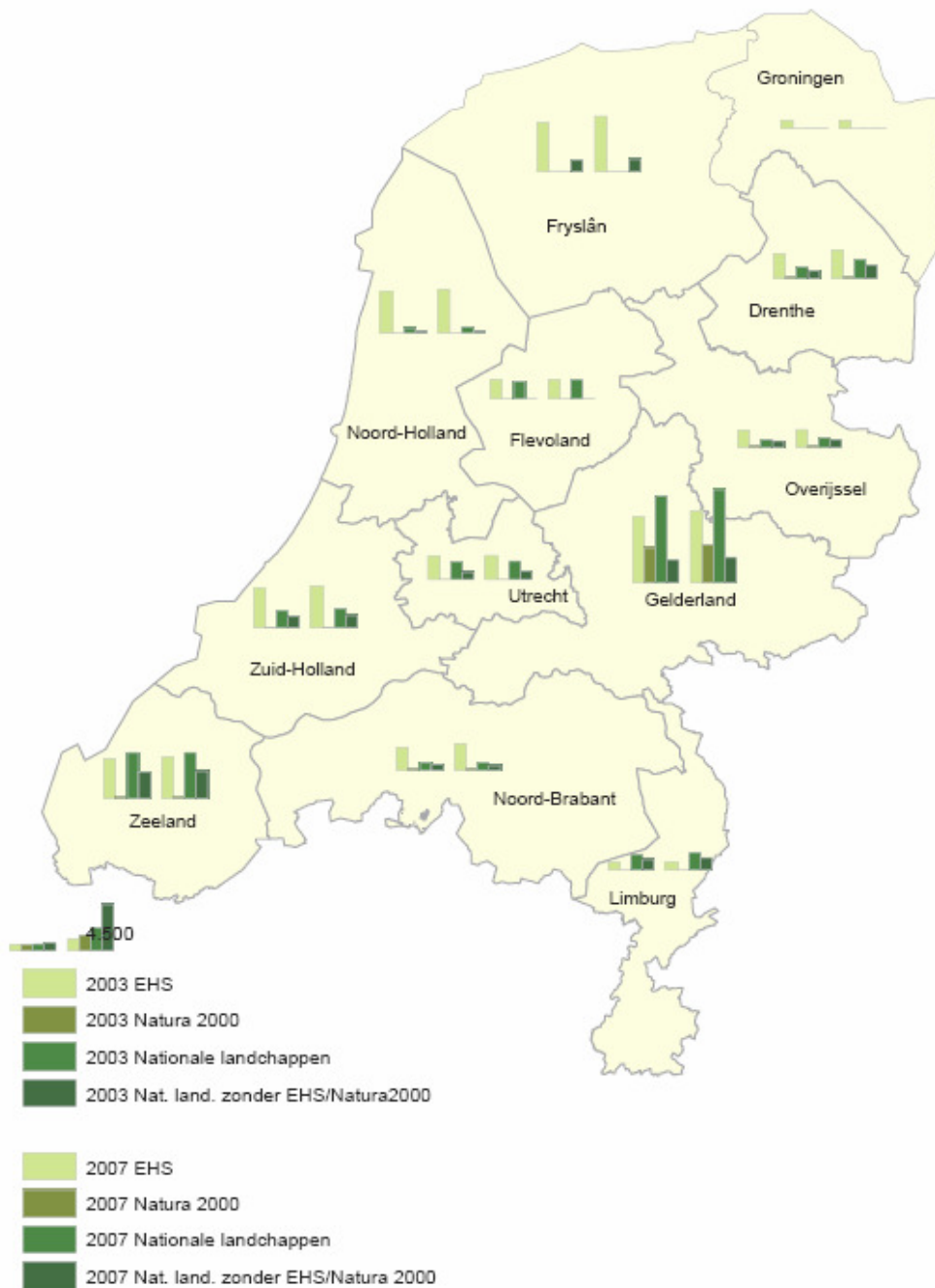
Recreatiewoningen in buitendijkse gebieden kennen mogelijk een lager beschermingsniveau dan reguliere woningen.

Figuur 3.2 toont nogmaals de provinciale verdeling in 2003 en 2007. Hierbij is duidelijk zichtbaar dat de recreatiewoningen in kwetsbare gebieden vooral in de EHS en Nationale Landschappen gelegen zijn. In de provincie Gelderland is het grootste (absolute) aantal recreatiewoningen in kwetsbare gebieden gesitueerd.

¹ Provincies/gemeenten kunnen kwetsbare delen van de Nationale landschappen aanwijzen waar omzetting eveneens niet is toegestaan

Figuur 3.2 Aantal recreatiewoningen naar type gebied en provincie, 2003-2007

Aantal recreatiewoningen
per gebieden per provincie
jaartal 2003 en 2007



3.2.3 Gebruik van recreatiewoningen

Uiteindelijk gaat het niet enkel om de voorraad recreatiewoningen, maar is in relatie tot de onderzoeksproblematiek met name het gebruik ervan relevant. Dit wordt niet geregistreerd door het CBS. In feite is de gemeente de enige instantie of overheidslaag die de omvang van de permanente bewoning van recreatiewoningen in haar gebied kan vaststellen. Eind 2005 is de VROM-Inspectie gestart met een onderzoek om de omvang van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in te schatten. Daartoe heeft zij dan ook de gemeenten geraadpleegd. Deze werden verzocht hun beleid vast te stellen en kenbaar te maken. Sinds 2005 heeft de VROM-Inspectie de voortgang gemonitord. De hierna gepresenteerde cijfers komen uit de meest recente voortgangsrapportage (VROM-Inspectie, 2009).

De belangrijkste conclusies zijn:

- De respons van gemeenten ligt op bijna 80%, waarmee de voortgangsrapportage een representatief beeld geeft;
- Ten opzichte van de meting in 2005/2006 is het aandeel onrechtmatig permanent bewoonde recreatiewoningen (aanvang voor 31-10-2003) gedaald van 17% naar 8%. De problematiek is ongeveer met de helft afgenomen;

Tabel 3.3 Aantal en percentage onrechtmatige bewoning per 1-1-2009

	Aantal recreatiewoningen	Aantal onrechtmatig bewoond	Percentage onrechtmatig bewoond
Groep gemeenten grote problematiek*	43.575	5.025	12%
Groep overige gemeenten	40.228	1.724	4%
Totaal	83.803	6.749	8%

* in deze gemeenten worden tenminste 100 recreatiewoningen onrechtmatig bewoond

Bron: VROM-Inspectie, 2009

- De resterende problematiek (respondenten) betreft een kleine 7.000 gevallen van onrechtmatige bewoning (aanvang voor 31-10-2003);
- De werkelijke problematiek is waarschijnlijk groter, omdat niet alle permanent wonenden zich op het recreatieadres inschrijven in het GBA, terwijl dit voor ongeveer eenderde van de gemeenten de enige bron is waarop is geïnventariseerd;
- Oorzaken van de afname van permanente bewoning sinds 2005 zijn tot nu toe vooral de inzet van instrumenten die er toe leiden dat permanent wonen al dan niet tijdelijk wordt

toegestaan (82%). Vooral is gebruik gemaakt van het instrument 'persoonsgebonden gedoogbeschikking' (bijna 70%). Tabel 3.4 toont de oorzaken van afname van de onrechtmatige bewoning;

Tabel 3.4 Oorzaken afname onrechtmatige bewoning (afgeronde procedures)

	Legaliseren	Persoonsgebonden vrijstelling/ ontheffing	Persoonsgebonden gedoogbeschikking	Handhaving	Totaal
Groep gemeenten grote problematiek*	973 (12%)	56 (1%)	5.170 (66%)	1.644 (21%)	7.843 (100%)
Groep overige gemeenten	467 (18%)	141 (5%)	1.867 (69%)	222 (8%)	2.697 (100%)
Totaal	1.440 (13%)	197 (2%)	7.037 (67%)	1.866 (18%)	10.540 (100%)

Bron: VROM-Inspectie, 2009

- Ook lopende procedures en nog te starten procedures richten zich vooral op het kunnen voortzetten van de permanente bewoning (74% respectievelijk 65%). Het aandeel procedures gericht op handhaving neemt echter wel toe ten opzichte van dat in de afgeronde procedures;
- Ruim 2.000 lopende of te starten procedures zijn gericht op handhaving. Dit betreft in het bijzonder gemeenten die van mening zijn dat zij niet tot de doelgroep van de motie Neppérus/Vermeij behoren, omdat zij een handhavingsverleden hebben;
- Gemeenten verwachten dat voor ongeveer 70% van de resterende gevallen voor 1 januari 2010 duidelijkheid kan worden gegeven. Voor een kleine 20% is dit niet het geval en voor het overige weten gemeenten het niet zeker;
- Gemeenten nemen tal van maatregelen om nieuwe gevallen van onrechtmatige bewoning te voorkomen. Ongeveer 3% van de recreatiewoningen is permanent bewoond met een aanvang van na 31-10-2003 (gemeenten worden geacht in deze gevallen te handhaven). Hierin zijn ook begrepen tijdelijke oplossingen voor huisvestingsproblemen.

3.2.4 Recreatiewoningen op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen

Het is niet exact bekend hoeveel van de ruim 100.000 recreatiewoningen zich op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen bevinden. De CBS cijfers geven in dit verband het meest eenduidige beeld. Het CBS definieert huisjesterreinen als volgt:

'Een huisjesterrein bestaat uit een aantal zomerhuisjes, (vakantie-)bungalows of (vakantie-)appartementen, voor zover deze verblijfseenheden hoofdzakelijk voor verhuur door de exploitant of beheerder van het complex beschikbaar zijn. Appartementen die verhuurd worden met

hoteldienstverlening (zie hotel) worden niet als huisjescomplex beschouwd, maar als (appartementen)hotel. Appartementen zonder hoteldienstverlening, die vaak deel uitmaken van een groter gebouw, worden beschouwd als bungalow of zomerhuisje.'

Aantal huisjes op huisjesterreinen per provincie, per 1 januari 2009

Provincie	Aantal huisjesterreinen	Totaal aantal huisjes	Totaal aantal slaappleatsen
Groningen	21	362	1.886
Friesland	122	2.025	10.321
Drenthe	78	3.389	18.612
Overijssel	124	2.903	15.902
Flevoland	13	1.061	5.375
Gelderland	193	5.359	28.068
Utrecht	23	663	3.067
Noord-Holland	139	3.659	17.847
Zuid-Holland	53	2.875	15.246
Zeeland	112	3.502	19.207
Noord-Brabant	92	4.028	21.835
Limburg	172	5.521	27.209
Totaal	1.142	35.347	184.575

Bron: CBS

Volgens het CBS tellen de huisjesterreinen in ons land ruim 35.000 huisjes. In het kader van dit onderzoek is daarbij van belang dat de door het CBS gehanteerde definitie enigszins afwijkt van:

- de definitie die in dit rapport ten aanzien van recreatiewoningen gehanteerd wordt;
- wat in het kader van dit onderzoek onder 'bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen' verstaan wordt.

Dit betekent dat deze 35.000 huisjes op huisjesterreinen indicatief zijn voor het aantal recreatiewoningen op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen.

3.2.5 Intenties permanente bewoning

Het is niet afdoende enkel een beeld te schetsen van de omvang van permanente bewoning. Vooruitkijkend naar de oplossing dient ook enig idee te worden verkregen van aantallen die daarmee samenhangen. Concreter: niet elke eigenaar van een recreatiewoning zal deze woning permanent betrekken wanneer het onderscheid in wet- en regelgeving tussen reguliere woningen en recreatiewoningen wordt opgeheven (en aldus de recreatiewoning –legaal- permanent bewoond mag worden). Het deel dat er nu permanent woont (8% volgens de laatste ramingen van de gemeenten), zal dit naar grote waarschijnlijkheid wel blijven doen. Het restant zal de overweging wel maken, maar hier om diverse redenen niet altijd permanent gebruik van maken. Zo zal een deel de woning hebben aangeschaft met als doel er te recreëren, en dus elders een permanent verblijf (woonadres) hebben, en deze situatie in het vervolg ook willen voortzetten. Voor een ander deel is de recreatiewoning wellicht een bron van inkomsten, doordat deze - veelal periodiek - verhuurd wordt. En voor weer een

ander deel is het wellicht zo dat de recreatiewoning niet of minder geschikt is om permanent in te wonen (bijvoorbeeld doordat deze daarvoor te klein is). Tot slot is er dan ook nog de potentiële woonwens van toekomstige eigenaren.

Enige indicatie van het deel dat zou besluiten er wel permanent te gaan wonen, kan worden verkregen aan de hand van het onderzoek 'Toekomstperspectief voor het Deense model? Studie naar een mogelijkheid voor permanente bewoning van recreatiewoningen in Nederland' dat NRIT Onderzoek in 2005 in opdracht van het Ministerie van VROM uitvoerde. In dit onderzoek is onder een groep Nederlandse recreatiewoningbezitters van 50 jaar en ouder nagegaan wat de belangstelling voor permanente bewoning van hun recreatiewoning zou zijn wanneer in Nederland een variant van het zogenaamde Deense model zou worden ingevoerd. Kort samengevat heeft volgens de Deense wet een gepensioneerde recht op permanente bewoning van de recreatiewoning als hij of zij 67 jaar of ouder is, of ouder dan 60 jaar en (vervroegd) pensioen ontvangt en in beide gevallen de woning minstens 8 jaar in zijn bezit heeft. In de Nederlandse situatie zou volgens de toen voorgestelde opzet worden uitgegaan van een leeftijd van 65 jaar in plaats van 67 jaar. Bovendien zou het criterium aangaande bezit van de recreatiewoning versoepeld worden en zou men de woning minimaal 5 jaar in bezit moeten hebben alvorens het recht op permanente bewoning te verkrijgen.

Uit het onderzoek naar het Deense Model bleek dat van de toenmalige groep recreatiewoningbezitters (die direct in aanmerking zouden komen voor de mogelijkheden die het Deense model biedt) circa 16% gebruik zou maken van de geboden mogelijkheid en dus de recreatiewoning permanent zou gaan bewonen.

Wanneer we ons realiseren dat de huidige recreatiewoningbezitters doorgaans tot de wat hogere leeftijdscategorieën behoren, geeft het hiervoor gestelde een redelijke indruk van wat de verwachtingen zijn wanneer het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zou worden opgeheven. Het lijkt er op dat de groep die er nu al permanent woont (circa 8% door gemeenten in kaart gebrachte onrechtmatige bewoning en daarnaast een groter aantal gedoogde gevallen) er logischerwijze zal blijven wonen. Bij een gemiddelde variant voor toetreders zal naar schatting 15% tot 20% dit dusdanig serieus overwegen, dat de (voormalige) recreatiewoning eveneens het permanente woonadres wordt.

In dit kader wordt nogal eens gesteld dat door permanente bewoning een deel aan de voorraad van de toeristische verhuurmarkt wordt onttrokken. Wat dit laatste betreft, blijkt dat diegenen die gebruik zouden willen maken van de mogelijkheden die het Deense Model biedt, slechts in beperkte mate hun recreatiewoning beschikbaar stelden voor verhuur aan derden. In Denemarken leek de belangstelling voor permanente bewoning naar aanleiding van de nieuwe wetgeving (ten tijde van het onderzoek in 2005) nog geen vlucht te hebben genomen. Opmerkelijk is wel dat de belangstelling voornamelijk

bestond in het gebied rondom Kopenhagen, dichtbij alle stedelijke voorzieningen. In Nederland is voornamelijk de grootste belangstelling voor een recreatiewoning in het buitengebied. De bevolkingsdichtheid ligt in Nederland dan ook beduidend hoger dan in Denemarken, waardoor voorzieningen doorgaans relatief dichtbij zullen zijn.

3.2.6 Conclusie

Concluderend: indien we het dus over de omvang van de problematiek hebben, zijn de volgende aantallen relevant:

- totale woningvoorraad in Nederland: 7,2 miljoen;
- aantal recreatiewoningen in Nederland: ruim 100.000 (bijna 1,5% van de totale woningvoorraad);
- gelegen in kwetsbare gebieden: circa 40.000 en nog eens 10.000 in Nationale Landschappen;
- onrechtmatig permanent bewoond: naar schatting circa 8.000 (1% van de totale woningvoorraad en 8% van de voorraad recreatiewoningen);
- waarvan nog te starten procedures aanpak onrechtmatige bewoning: circa 4.350 (0,6% van de totale woningvoorraad);
- naar schatting 15% tot 20% van de mensen die een recreatiewoning bezit en er nu nog niet permanent woont, zal deze, indien dat wordt toegestaan, permanent gaan bewonen.

3.3 Aard van de problematiek

Behalve over de omvang van de problematiek dient ook nog iets gezegd te worden over de aard van de problematiek. Het permanent bewonen van een recreatiewoning is strijdig met de bestemming (Wro/bestemmingsplannen). Verondersteld wordt dat permanente bewoning van recreatiewoningen zorgt voor extra druk op de verblijfsrecreatie (de behoefte aan recreatie in het buitengebied bestaat immers), hetgeen op zijn beurt (verdere) verstening van het buitengebied tot gevolg kan hebben. Voor gemeenten is het probleem veelal gelegen in het handhaven van dit verbod. Het blijkt lastig te zijn om het onrechtmatig permanent bewonen van een recreatiewoning te registreren, aan te tonen en te beëindigen. Daarbij spelen echter veel achterliggende zaken: zo lijken bepaalde gemeenten de problematiek zelf in de hand te hebben gewerkt door het permanent bewonen van een recreatiewoning bepaald niet te ontmoedigen, of zelfs te stimuleren. Het kan dan ook een (tijdelijke) oplossing bieden voor achterliggende problemen, zoals een tekort in het aanbod voor woningzoekenden of huisvesting voor zogenaamde 'schrijnende gevallen' (personen die bijvoorbeeld als gevolg van brand of echtscheiding tijdelijk niet over huisvesting beschikken). In dit laatste geval

wordt een tijdelijke oplossing soms een permanent probleem. De bewoners op hun beurt leven in onzekerheid en zullen noodgedwongen moeten verhuizen, zonder daarvoor goede alternatieven te hebben.

Door het niet optreden door de gemeente, menen de bewoners na verloop van tijd aanspraak te kunnen maken op bepaalde rechten: de gemeente heeft hen immers gestimuleerd hier te gaan wonen, en heeft nooit van een verbod gesproken of er niet op gehandhaafd. Soms zijn ook voor de gemeente te weinig alternatieven beschikbaar, soms wordt toegegeven dat er inderdaad voordelen verbonden zijn aan het toelaten van permanente bewoning van recreatiewoningen. Daarnaast is er nog een groep bewoners die willens en wetens de handhaving op het verbod tracht te ontduiken. In relatie tot het mogelijk opheffen van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen moet vaststaan aan welke problemen de oplossing nu eigenlijk tegemoet moet komen: is dat de handhavinglast van de gemeente, het tekort aan aanbod voor (bepaalde) woningzoekenden, de hele situatie die zich tot een ontwarbaar kluwen lijkt te hebben ontwikkeld of (de oorspronkelijke gedachte achter het verbod) de bescherming van (de recreatie in) het buitengebied?

4 Bouw- en ruimtelijke regelgeving

In dit hoofdstuk staan de effecten van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen in relatie tot de bouw- en ruimtelijke regelgeving centraal. Een uitgebreide/gedetailleerde analyse is opgenomen in bijlage 4.

4.1 Bouwregelgeving

Om de in hoofdstuk 5 te rapporteren bevindingen in een bepaald kader te kunnen plaatsen, is het eveneens relevant de belangrijkste resultaten uit een speciale voor dit onderzoek door het interdisciplinair adviesbureau voor integrale ruimtelijke planning, RBOI, uitgevoerde scan met betrekking tot effecten van de bouwregelgeving in dit onderdeel aan de orde te stellen.

4.1.1 Juridisch kader

De Woningwet en onderliggende besluiten reguleren het publiekrechtelijke bouwrecht in Nederland. Op grond van de Woningwet geldt een vergunningenstelsel voor het bouwen en verbouwen van gebouwen en andere bouwwerken, de zogenoemde bouwvergunning. Daarnaast is er een stelsel van handhaving en toezicht op bestaande bouwwerken. Aan de hand van de toetsingsinstrumenten van de aanvraag bouwvergunning (de zogenoemde weigeringsgronden) is bekeken welke consequenties het vervallen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen voor het bouwrecht zal hebben. Deze toetsingsinstrumenten zijn het Bouwbesluit, de bouwverordening, het bestemmingsplan en andere Wro-instrumenten, redelijke eisen van welstand en de monumentenregelgeving. Naast bouwvergunningplichtige kent de Woningwet ook bouwvergunningvrije bouwwerken. Ten slotte is gekeken naar toezicht en handhaving van bestaande bouwwerken.

4.1.2 Bouwbesluit nieuwbouw

Het Bouwbesluit is gebaseerd op artikel 2 van de Woningwet en bevat eisen voor bouwwerken met betrekking tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Er wordt in het Bouwbesluit onderscheid gemaakt tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Bij bouwvergunningverlening gelden de eisen met betrekking tot nieuwbouw. Eisen aangaande bestaande bouw zijn van toepassing bij toezicht en handhaving op bestaande bouwwerken. Het Bouwbesluit hanteert bij de specificatie van toepasselijke prestatie-eisen een onderscheid naar de functie van het bouwwerk en de

bezettingsgraad (aantal m² per persoon). Voor woningen gelden de eisen voor woonfuncties. Voor recreatiewoningen gelden de eisen voor logiesfuncties. Indien het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen wordt losgelaten, valt het aan te nemen dat voor nieuw te bouwen recreatiewoningen ook de prestatie-eisen voor de reguliere woonfunctie gaan gelden. *Overigens is in het geval van opheffing van het onderscheid dan in feite geen sprake meer van 'nieuw te bouwen recreatiewoningen' aangezien het na deze opheffing alleen nog om 'woningen' gaat.*

Uitgegaan is van de regelgeving voor zelfstandige (recreatie)woningen. De verschillen in het Bouwbesluit hebben betrekking op diverse aspecten. Over het algemeen zijn de eisen voor reguliere woningen zwaarder dan voor recreatiewoningen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de dimensionering van trappen, vochtwering, omvang van badruimte, verblijfsruimte, etc. Er is ook sprake van bepaalde prestatie-eisen. Die zijn vaak zwaarder voor recreatiewoningen. Het gaat dan onder meer om de verlichtingssterkte in de verblijfsruimte, noodverlichting, blusvoorzieningen, omvang van rookcompartimenten, weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag, luchtverversing en energieprestatie. Voor woningen gelden evenwel zwaardere prestatie-eisen betreffende inbraakwerendheid, gasvoorziening, geluidwering en daglicht.

4.1.3 Bouwverordening

De bouwverordening bevat in artikel 2.5.4 een eis voor de bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten, die wel op woningen maar niet op zelfstandige recreatiewoningen van toepassing is. Het gaat om de aanwezigheid van een voor gehandicapten begaanbare weg of pad, waarvoor een aantal uitvoeringseisen zijn vastgelegd (helling, breedte, vrije doorgang). Via de bouwverordening vindt op dit moment ook de toetsing aan de eis van aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid plaats. De inhoud van deze eisen wordt beschreven onder parkeren in de quickscan ruimtelijke regelgeving.

4.1.4 Bestemmingsplan en Wro-instrumenten

Bij toetsing aan het bestemmingsplan is met name de functie van het bouwwerk van belang. Indien deze functie niet past binnen de aan de gronden toegekende bestemming, moet de bouwvergunning worden geweigerd. Ondanks een vervallen onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen, zal een bouwplan worden getoetst aan de toegelaten functies. De Wro bevat een regeling voor buitenplanse ontheffingen (art. 3.23 Wro), zogenoemde planologische kruimelgevallen, waarvoor met een relatief lichte procedure ontheffing van het bestemmingsplan kan worden verleend. Het bijbehorende Bro bevat hiervoor de criteria, waarbij een onderscheid tussen woningen en andere gebouwen wordt gemaakt. De regeling voor andere gebouwen biedt in dit kader in theorie meer

mogelijkheden tot uitbreiding dan die voor woningen. In de praktijk is toepassing van deze regeling afhankelijk van het ruimtelijk beleid van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente.

4.1.5 Redelijke eisen van welstand

Welstand richt zich op de uiterlijke verschijningsvorm op zichzelf en in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan. Of de functie van gebouwen (woning of recreatiewoning) relevant is voor de toetsing aan redelijke eisen van welstand hangt sterk af van het gemeentelijke welstandsbeleid.

4.1.6 Monumentenregelgeving

De functie van bouwwerken is formeel juridisch niet relevant voor de cultuurhistorische waarde en de monumentale status. In de praktijk heeft de functie(wijziging) van monumenten wel degelijk invloed op de cultuurhistorische kwaliteiten en waarden. Er is namelijk altijd sprake van maatwerk bij monumenten, en functiewijzigingen/-herbestemmingen (zoals van recreatiewoning naar woning) kunnen veel aantasten aan de historische kwaliteiten (van bijvoorbeeld interieurelementen en gevels) door nieuwe voorzieningen die aangebracht moeten worden.

4.1.7 Bouwvergunningsvrij bouwen

De Woningwet kent een categorie van bouwvergunningsvrije bouwwerken. Deze bouwwerken zijn beschreven in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Dit besluit bevat bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bij bestaande woningen voor het bouwen van aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen. Het gaat om aan- of uitbouwen van één bouwlaag met een diepte van ten hoogste 2,5 m en bijgebouwen en overkappingen met een bouwhoogte van 3 m en een totaal oppervlak van ten hoogste 50% van het zij- en achtererf met een maximum van 30 m². Deze bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bestaan niet voor bouwen bij andere gebouwen dan woningen, zoals recreatiewoningen. De jurisprudentie heeft reeds uitgemaakt dat bovengenoemde bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bij woningen nadrukkelijk niet van toepassing zijn op recreatiewoningen. Het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen leidt daarmee tot extra bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen.

4.1.8 Toezicht en handhaving bestaande bouwwerken

Burgemeester en wethouders zijn op grond van artikel 100 Woningwet belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de in het Bouwbesluit vastgelegde eisen voor bestaande bouwwerken. Bij het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen zal voor de

voormalige recreatiewoningen de eisen uit het Bouwbesluit voor bestaande woonfuncties van toepassing zijn in plaats van de eisen voor bestaande logiesfuncties. Over het algemeen zijn de eisen voor woonfuncties wat zwaarder dan voor logiesfuncties. Het gaat dan onder meer om (prestatie-) eisen ten aanzien van de vloerafscheiding, trap, gasvoorziening, spuivoorziening, daglichtoppervlak, verblijfsruimte (omvang en bereikbaarheid), opstelplaats van aanrecht, kooktoestel en opstelplaats van stooktoestel. Voor recreatiewoningen gelden in bepaalde gevallen prestatie-eisen die op reguliere woningen niet van toepassing zijn, zoals ten aanzien van verlichting, luchtverversing en sterkte bij brand.

Indien het onderscheid wordt opgeheven, vervalt voor gemeenten de handhavingstaak voor wat betreft de controle op onrechtmatige bewoning. In dat geval zal er echter wel op dienen te worden toegezien dat recreatiewoningen aan de betreffende eisen van het Bouwbesluit voldoen. Hoewel er weinig bekend is over de zwaarte van de handhavinglast in beide gevallen, zal dit naar verwachting uiteindelijk een lichtere taak betreffen. Recreatiewoningen moeten nu immers ook al aan de eisen voor logiesfuncties voldoen.

4.1.9 Conclusie

De gevolgen van het vervallen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen zijn voor wat betreft de bouwtechnische regelgeving (Bouwbesluit) beperkt. De regels in het Bouwbesluit voor beide functies wijken voor bestaande bouw op een aantal punten af, maar de impact hiervan lijkt relatief beperkt. Voor bepaalde situaties kunnen deze afwijkende regels uiteraard wel leiden tot ingrijpende maatregelen. Voor nieuwbouw zijn de verschillen in de bouwtechnische regelgeving groter. Nader onderzoek is nodig om de gevolgen voor de bouwkosten bij de bouw van nieuwe recreatiewoningen (met toekomstige mogelijkheid voor permanente bewoning als gevolg van opheffing van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen) te kwantificeren. Het vervallen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen zal leiden tot extra bouwvergunningsvrije bouw mogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen. Verwacht mag worden dat hier deels gebruik van gemaakt zal worden, hetgeen in (relatief beperkte) mate kan bijdragen tot versterking.

4.2 Ruimtelijke regelgeving

Evenals de bouwregelgeving, is ook de ruimtelijke regelgeving relevant wanneer de effecten worden geanalyseerd van het mogelijk opheffen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen. Die analyse staat in deze paragraaf centraal.

Uitgangspunten scan

De uitgevoerde scan van relevante ruimtelijke ordeningsaspecten is gebaseerd op het wijzigen van recreatiewoningen in woningen waarbij de recreatiewoningen als woningen zijn te beschouwen. Bij de beoordeling in de ruimtelijke ordening en sectorale wetgeving is in een aantal gevallen sprake van concrete/'harde' criteria. Wanneer die er niet zijn is uit gegaan van een 'goede ruimtelijke ordening'. Dit begrip is verankerd in artikel 3.1 van de Wro. Het is een betrekkelijk abstract criterium, dat in de jurisprudentie wordt vertaald als 'de ruimtelijke uitstraling op de omgeving'. Het gaat er om dat voldaan moet zijn aan een verantwoorde en adequate planologische afweging van de aan de orde zijnde belangen in relatie tot de omgeving. In de literatuur wordt in dit kader gesproken over zogenoemde situeringskenmerken. Dat zijn feitelijke eigenschappen van een gebruik die leiden tot een bijzondere invloed op of bijzondere eisen aan de omgeving. Voorbeelden van situeringskenmerken zijn bouwvolumes (minimaal of maximaal), maximale loop- of reisafstand, publieksaantrekkende werking, verkeersaantrekkende werking, veroorzaken van milieuhinder of juist gevoeligheid voor milieuhinder, behoefte aan een rustige of drukke omgeving of aan bepaalde voorzieningen in de omgeving enzovoorts. Bij het kwalitatieve criterium 'goede ruimtelijke ordening' gaat het uiteindelijk om een gemotiveerde en onderbouwde belangenafweging tussen de situeringskenmerken verbonden aan een bepaalde functie en de kenmerken van de omgeving. Soms zullen daarbij de belangen van de omgeving de doorslag geven, zodat bepaalde functies niet mogelijk zijn of qua omvang moeten worden beperkt. In andere situaties valt de belangenafweging in het voordeel van een bepaalde functie uit, zodat beperkingen moeten worden gesteld aan andere functies in de omgeving. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een nieuwe woning in het buitengebied leidt tot beperkingen aan de milieuruimte van omringende agrarische bedrijven. De keuze kan echter ook leiden tot het niet toestaan van nieuwe woningen in het buitengebied, om deze milieuruimte juist niet te beperken.

Hierna wordt per (met de ruimtelijke regelgeving samenhangend) deelaspect weergegeven wat de belangrijkste aandachtspunten en gevolgen zijn wanneer het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen zou worden opgeheven. Het uitgangspunt is steeds datgene waar het zwaartepunt van de problematiek ligt: de omvorming van recreatiewoningen naar reguliere woningen. De omgekeerde (meer onwaarschijnlijke) situatie (reguliere woning wordt recreatiewoning) is wel in de scan betrokken, maar omwille van de leesbaarheid niet in de hierna volgende tekst opgenomen.

4.2.1 Verkeer en geluid

Parkeren

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er bij het toevoegen van recreatiewoningen aan de reguliere woningvoorraad het risico bestaat dat er onvoldoende parkeerruimte aanwezig zal zijn en dat de benodigde aanvullende ruimte (0,7 parkeerplaats per woning) in sommige gevallen niet of moeilijk kan worden gevonden. In nieuwe situaties kan men vooraf rekening houden met andere normen.

Ontsluiting/ breedte wegen

Samenvattend kan worden gesteld dat er bij het toevoegen van (complexen/parken van) recreatiewoningen aan de woningvoorraad het risico bestaat dat de wegen onvoldoende breed zijn en dat de benodigde ruimte voor veilige wegen (een tot enkele meters) voor wegverbredingen (waaronder het toevoegen van fiets- of voetpad) niet of nauwelijks kan worden gevonden. Ontsluiting, inrichting en beheer zullen onvoldoende of niet toereikend zijn; maatregelen zullen noodzakelijk zijn. Dit uit het oogpunt van veiligheid in het algemeen en voor wat betreft brand, ongevallen, en dergelijke (bereikbaarheid voor veiligheidsdiensten) in het bijzonder. Bij nieuwbouw projecten kan vooraf rekening worden gehouden met andere normen, waardoor het probleem zich niet voor doet.

Openbaar vervoer

Een aandachtspunt vormt het openbaar vervoer bij een opheffing van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen wanneer er sprake is van een cluster groter dan circa 500 recreatiewoningen (het kan dan ook gaan om meerdere terreinen en/of woningcomplexen tezamen). In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er bij het toevoegen van recreatiewoningen aan de woningvoorraad het risico bestaat dat de dan ontstane woongebieden niet via openbaar vervoer bereikbaar zijn. Alleen voor clusters van minimaal 500 permanent bewoonde woningen (een of enkele voormalige recreatiegebieden met 500 permanent bewoonde woningen) zou er potentieel voldoende openbaar vervoervraag aanwezig zijn om een busdienst met halte te exploiteren, de verwachting is dat een dergelijke omvang van minimaal 500 woningen niet veel voor zal komen. Verwacht mag worden dat in nieuwe woningbouwsituaties (bouwprojecten) gekozen zal worden voor geconcentreerde bouw bij bestaande kernen. Voor recreatiewoningen is dit niet het geval.

Verkeerslawaaï

Bij een opheffing van het onderscheid is toetsing aan de Wet geluidhinder (Wgh) noodzakelijk, zowel wat betreft de gevelbelasting als de binnenwaarde. Verwacht mag worden dat niet alle recreatiewoningen daar op voorhand aan voldoen. Het risico bestaat dat in bestaande situaties er woningen onder een te hoge geluidsbelasting komen te staan. Hiervoor zullen maatregelen nodig zijn in de vorm van geluidswallen of –schermen en eventueel verzoek hogere waarden. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal rekening gehouden worden met de geluidsaspecten.

4.2.2 Milieuaspecten

Industrielawaai

Het toevoegen van recreatiewoningen aan de reguliere woningvoorraad in de omgeving van gezoneerde bedrijven(terreinen) kan niet zonder meer, en is afhankelijk van de kwaliteit van de woning enerzijds en anderzijds van de mogelijke beperkingen voor de bedrijven. Dit zal uiteindelijk leiden tot of noodzakelijke maatregelen aan of bij de bron (het bedrijf) of tot noodzakelijke maatregelen dichtbij de woning (geluidsscherm/-wal); mogelijk zelfs bedrijfsverplaatsing of

verplaatsing van de woningen. Deze problematiek is niet denkbeeldig omdat in het verleden niet aan deze zonering werd getoetst en oudere recreatiewoningencomplexen binnen zoneringen zullen zijn gelegen. Het gaat hier ook om een kostbare zaak, die niet bij de individuele woningen en bedrijven kan worden neergelegd. De problematiek zal waarschijnlijk de verantwoordelijkheid van de gemeente worden. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal rekening gehouden worden met de bestaande zonering.

Milieuzonering rond bedrijven

De gevolgen van het opheffen van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen voor milieuzonering rondom bedrijven zijn niet op voorhand aan te geven. Milieuzonering blijft een kwestie van maatwerk en lokale afweging. Evenals in het geval van industrielawaai kan dit in bepaalde situaties tot aanzienlijke kosten leiden. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal rekening gehouden worden met de bestaande zonering.

Geurhinder

Of de opheffing van het onderscheid tussen recreatie- en reguliere woningen gevolgen heeft vanwege het aspect geurhinder van veehouderijen (en gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering van veehouderijen) is niet op voorhand in het algemeen aan te geven. Dit is wederom een kwestie van lokale afweging of recreatiewoningen als geurgevoelig object zijn aangewezen. Bij het opheffen van het onderscheid dient dit onderzocht te worden. Het risico dat bestaande recreatiewoningen in het verleden niet als geurgevoelig object zijn beschouwd is aanwezig. Het opheffen van het onderscheid heeft een direct gevolg voor het geurproducerende bedrijf dat vanaf dat moment in zijn ontwikkelingsmogelijkheden wordt beperkt. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal dus rekening gehouden moeten worden met de bestaande geurzonering.

Luchtkwaliteit

De gevolgen voor luchtkwaliteit bij het opheffen van het onderscheid tussen recreatie- en reguliere woningen zullen veelal niet aan de orde zijn (afhankelijk van de schaal/omvang van de transformatie). Om hierover zekerheid te verkrijgen dient dit aspect per geval expliciet te worden bekeken. In nieuwe situaties wordt dit aspect in de planvorming betrokken.

Externe veiligheid

Indien recreatiewoningen op een recreatieterrein worden omgezet naar reguliere woningen heeft dit geen gevolgen voor het plaatsgebonden risico. Reden daarvoor is dat voor woningen en recreatiewoningen volgens het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) dezelfde norm geldt wanneer deze als kwetsbaar object worden aangemerkt, namelijk vanaf meer dan 2 (recreatie)woningen per ha. Uiteraard kan het voorkomen dat bestaande recreatieparken, waarbij een dergelijke bebouwingsdichtheid aan de orde is, nu niet voldoen aan de veiligheidscontour voor het

plaatsgebonden risico (saneringssituatie). Het laten vervallen van het onderscheid heeft hierop verder geen invloed.

Wel dient te worden nagegaan of het opheffen van het onderscheid nog gevolgen heeft voor de hoogte van het groepsrisico (de kans per jaar dat een groep mensen van minimaal een bepaalde omvang overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen) in de dag- en nachtsituatie. Dit hangt af van de bezettingsgraad die gehanteerd wordt voor met name de recreatiewoningen. Het bevoegd gezag (provincie of gemeente) dient een afweging te maken welke bezettingsgraad voor de betreffende recreatiewoningen geschikt is (maatwerk).

4.2.3 Ecologie

Bij het opheffen van het onderscheid kan de aanpassing van de inrichting van het terrein gevolgen hebben voor natuurwaarden en/of de verstoring als gevolg van het intensievere gebruik (meer verharding, meer bebouwing). Bij recreatiewoningen in of nabij Natuurbeschermingswetgebieden zal aangetoond moeten worden door een Passende beoordeling of er geen sprake is van significante effecten op de natuurwaarden. De gevolgen voor Natuurbeschermingsgebieden of EHS dienen zich niet aan bij nieuwe situaties omdat een nieuw project vooraf in voldoende mate zal zijn afgewogen.

4.2.4 Planologie

Woningbouw contingenten

Het effect op het woningbouwprogramma als gevolg van een opheffing van het onderscheid tussen recreatie- en reguliere woningen kan in theorie aanzienlijk zijn in recreatiegemeenten met grote verblijfsrecreatieterreinen: korting op contingenten en lastige onderbouwing van woningbouwprogramma's. Echter, er is geen vaststaand beleid (een wettelijk kader ontbreekt), zodat er geen voorspelling mogelijk is.

Bouwlocaties

Het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen kan tot gevolg hebben dat er in de toekomst geconcentreerder wordt gebouwd, aansluitend aan bestaande woonkernen, en dat verstening van kwetsbare landschappen wordt beperkt. Dit is afhankelijk van de locatie op zich, het gemeentelijk beleid en de lokale markt.

Voorzieningenniveau

Het onderscheid tussen permanente bewoning en recreatieve bewoning en de mate waarin dit voorkomt, is relevant voor de leefbaarheid, in de zin van het voorzieningenniveau. Voor kleine dorpen geldt dat een enkele winkel en een kleine school al in hoge mate de leefbaarheid bepalen. Het opheffen van het onderscheid kan leiden tot een tekort aan voorzieningen omdat het draagvlak voor deze voorzieningen ontbreekt. Anderzijds zou het draagvlak voor bepaalde voorzieningen door een

stijgend aantal permanente bewoners juist kunnen toenemen. De gevolgen zullen afhankelijk zijn van de bestaande situatie en het type voorziening. In nieuwe situaties zal vooral in aantrekkelijke recreatiegebieden waar een gemengd gebruik (permanent en recreatief) verwacht wordt de onderbouwing van het draagvlak van voorzieningen op problemen kunnen stuiten.

4.2.5 Landschap, cultuurhistorie en archeologie

Voor landschap, cultuurhistorie en archeologie wordt in bestaande situaties bij een opheffing van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen een risico verwacht van aantasting van het groene karakter en invloed op het omringende landschap door uitbreiding van verharding en bebouwing. In nieuwe situaties wordt verwacht dat de mogelijkheden voor bouwprojecten in kwetsbare landschappen zullen worden beperkt.

4.2.6 Water

Bij de opheffing van het onderscheid tussen recreatie- en reguliere woningen zal meer verharding en meer bebouwing aan de orde zijn. Deze extra verharding moet met circa 10 tot 15% van de toename van de verharding worden gecompenseerd met oppervlaktewater die in de bestemming wordt vastgelegd. In nieuwe situaties is vanwege het grotere ruimtebeslag van verhardingen ook meer ruimte nodig voor water (10-15 % van de extra verhardingen).

4.2.7 Conclusie

De gevolgen voor ruimtelijke ordening en milieu zijn zeer divers wanneer het verschil tussen reguliere en recreatiewoningen wordt los gelaten. In bestaande situaties zijn de gevolgen van de opheffing van het onderscheid tussen recreatiebestemming en een woonbestemming het grootst:

- Op dit moment zijn uit milieuoverwegingen op plaatsen recreatief bewoonde woningen toegestaan waar geen permanente woningen kunnen worden toegestaan (geluid, geur, veiligheid); mogelijk leidt dit tot ruimtelijke maatregelen (bijvoorbeeld geluidswallen), vervallen van woningen of uitkoop van bedrijven, beperkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering en beperking van uitbreidingsmogelijkheden;
- Het toevoegen van recreatiewoningen aan de reguliere woningvoorraad leidt mogelijk tot herinrichting van terreinen en intensiever gebruik, deze kunnen wettelijke gevolgen hebben voor natuur (passende beoordeling nodig of de woningen gehandhaafd kunnen blijven met dit andere en intensievere gebruik) en voor waterberging zodat meer water aangelegd moet worden;
- Een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen leidt mogelijk ook tot vermindering van leefbaarheid omdat er voorzieningen in de directe nabijheid van het voormalige recreatiepark ontbreken en in vermindering van de bereikbaarheid. Indien

voorzieningen kunnen worden gerealiseerd met voldoende draagvlak, zal de leefbaarheid echter juist vergroot worden. Dit zal afhankelijk zijn van de lokale situatie.

Voor nieuw recreatief aanbod vormt het opheffen van het onderscheid waarschijnlijk een bedreiging: een gemeente zal vermoedelijk geen toestemming verlenen voor een nieuw recreatiepark in het buitengebied. Dit kan leiden tot vershraling van het (verblijfs)recreatief aanbod. Anderzijds betekent dit een positieve ontwikkeling voor het landschap, maar tevens voor aspecten als bereikbaarheid voor openbaar vervoer en beschikbaarheid van voorzieningen (leefbaarheid).

5 Rapportering interviews en rondetafelbijeenkomsten

Om de doelstelling van dit onderzoek zo objectief en afdoende als mogelijk te beantwoorden, heeft, naast de door NRIT Onderzoek en VROM ingebrachte expertise en deskresearch/documentenanalyse, dataverzameling plaatsgevonden via expertinterviews en rondetafelbijeenkomsten. In dit hoofdstuk worden de resultaten hiervan gerapporteerd. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden en de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten. Getracht is een afspiegeling van de bij het vraagstuk betrokken partijen aan te houden. Die partijen en hun belangen kunnen als volgt worden samengevat:

	Belang
Bezitters recreatiewoning	Afhankelijk van gebruiksintentie, namelijk zelf (permanent) wonen, versus het recreatieve eigendom uitsluitend voor eigen recreatief gebruik, of toeristisch verhuren vanuit rendementsintenties.
Overheid (gemeenten)	Verschillende belangen: <ul style="list-style-type: none"> - leefbaarheid in de gemeente; - goed en divers aanbod voor bezoekers/recreanten/ inwoners; - terugdringen van lasten- en regeldruk.
Overheid (provincies)	<ul style="list-style-type: none"> - bescherming kwetsbare gebieden; - tegengaan verstening; - waarborgen verblijfsrecreatief aanbod.
Rijksoverheid	<ul style="list-style-type: none"> - bescherming kwetsbare gebieden; - tegengaan verstening; - waarborgen verblijfsrecreatief aanbod.
Ondernemers (eigenaren recreatieparken)	Inkomsten uit beheer, verhuur en verkoop.
Natuur-/milieuorganisaties	Behoud natuur/milieu/landschap.
Omwonenden	<ul style="list-style-type: none"> - Prettige woonomgeving; - ruim keuzeaanbod.
Vakantiegangers	Attractieve vakantieomgeving.
Toeleveranciers/detailhandel	Goede afzetmogelijkheden

Niet voor elke genoemde partij is het mogelijk c.q. relevant geweest deze bij het onderzoek te betrekken als geïnterviewde of deelnemer aan een rondetafelbijeenkomst. De 48 geïnterviewde

partijen zijn dan ook op iets andere wijze ingedeeld in de hiernavolgende teksten. De indeling in dit hoofdstuk is als volgt (zie ook bijlage 1):

- gemeenten en provincies;
- landelijke overheden en daaraan gerelateerde diensten;
- toeristisch-recreatieve markt;
- organisaties die zich richten op (behoud en versterking van) natuur, milieu en landschap;
- bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars;
- (recreatie)woningbezitters;
- overige.

De standpunten, ideeën en visies met betrekking tot (mogelijke) gevolgen van een eventuele opheffing worden aan de hand van de in de gespreksleidraad opgenomen aandachtsvelden beschreven. Deze aandachtsvelden zijn:

1. Algemene visie ten aanzien van een mogelijke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen;
2. Specifiek met betrekking tot de effecten van een mogelijke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen:
 - Juridische effecten (effecten met betrekking tot wet- en regelgeving);
 - Ruimtelijke effecten;
 - Effect op beleid;
 - Effect op de markt;
 - Sociaal-culturele effecten;
 - Overige effecten.

Een behoorlijk aantal geïnterviewden gaf voorafgaand of tijdens de introductie van het interview een tweetal voor dit onderzoek van belang zijnde zaken aan. Deze hebben betrekking op 'bevoegdheden van VROM' en 'het onderwerp van onderzoek'. Gezien het belang hiervan, alsmede het gegeven dat dit dan steeds voorafgaand aan het eigenlijke interview werd opgemerkt, worden deze hierna eerst verder toegelicht.

Bevoegdheden

Zo vragen voornamelijk gemeenten zich minimaal af of het Ministerie van VROM c.q. de Tweede Kamer wel bevoegd is om een besluit te nemen ten aanzien van het al dan niet opheffen van het onderscheid tussen recreatie en reguliere woningen, en de uitvoering ervan vervolgens aan gemeenten 'op te leggen'. Een aantal gemeenten geeft aan zich daartegen in ieder geval 'met hand en tand' te zullen verzetten.

Onderwerp van onderzoek: het algemeen belang?

Vooral geïnterviewden van overheden (zowel op landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau, alsmede de daaraan gerelateerde diensten en branche-/koepelorganisaties) merken voorafgaand aan de interviews op waarom dit onderwerp eigenlijk op de agenda staat. Zij vragen zich daarbij in

concreto af of 'het vraagstuk maatschappelijk wel leeft' en, 'of dat het niet teveel wordt opgeblazen' (proportionaliteit). Anderen zijn daarbij van mening dat 'continuering van het huidige beleid' onder meer betekent dat terecht geen gehoor wordt gegeven aan de wensen en eisen van een verhoudingsgewijs kleine groep ('mondige en zich roerende') bezitters van recreatiewoningen. De groep reguliere woningbezitters is toch vele malen groter en de overheid heeft nu eenmaal het algemeen belang te dienen'. Weer anderen geven aan dat 'de oplossingen al lang voorhanden zijn in het huidige beleid. Door onderzoeken als dit blijft men niet alleen gehoor geven aan een kleine groep mondige recreatiewoningbezitters, maar daardoor wordt ook steeds weer valse hoop gewekt bij eigenaren van recreatiewoningen. De eveneens daaraan verbonden verwarring en onduidelijkheden leiden er vervolgens ook toe dat gemeenten 'pas op de plaats maken', daar waar het de handhaving betreft, omdat zij niet onnodig risico willen nemen en geld willen uitgeven'.

Reflectie

Nederland telde op 1 januari 2008 volgens het CBS 7.029.975 woningen en 100.118 recreatiewoningen. Volgens opgave van gemeenten (voortgangsrapportage VROM-Inspectie 2009) wordt ongeveer 8% van de recreatiewoningen nu nog onrechtmatig (permanent) bewoond, waarvan de bewoning is aangevangen voor 31-10-2003. Dit zijn dus ongeveer 8.000 recreatiewoningen.²

5.1 Verwachte algemene gevolgen en visie t.a.v. het opheffen van het onderscheid

Algemene visie

Overheden

Het overgrote deel van de geïnterviewde gemeenten, provincies en landelijke overheden is tegen het opheffen van het onderscheid tussen recreatie en reguliere woningen, of vindt de opheffing (veel) te ver gaan. Een bloemlezing uit de meest genoemde redenen:

- 'ieder geval is uniek en moet op gemeentelijk niveau bekeken worden';
- 'vanuit ruimtelijk oogpunt (planologisch, stedenbouwkundig) is deze materie nooit op deze wijze benaderd en derhalve ook niet wenselijk';
- 'de huidige handhavingproblematiek zal door het opheffen van het onderscheid alleen plaatsmaken voor nieuwe, andersoortige handhavingvraagstukken';
- 'er zullen enorme kosten met de opheffing van het onderscheid gepaard gaan. Naast herziening van alle bestemmingsplannen worden hierbij vooral zaken genoemd als investeringen op het gebied van infrastructuur en (nuts)voorzieningen';

² De Belangen Vereniging Vrij Wonen (BVVW) hanteert andere cijfers. Meer dan de helft van het aantal recreatiewoningen (circa 66.000) zou permanent bewoond worden.

- 'er ontstaan vooral financieel-economische voordelen (waardestijging van recreatiewoningen) voor permanente bewoners van recreatiewoningen. Dit wordt dan gezien als een beloning voor zij die momenteel een 'illegale activiteit' uitoefenen';
- 'de druk die het zal leggen op de recreatiesector omdat in de recreatieve behoeften immers niet meer kan worden voorzien. Het verminderde aanbod zal tot prijsopdriving leiden, van toerisme afhankelijke ondernemers zullen het moeilijk krijgen, en het een en ander zal bijdragen aan de verstening van het landschap'.

Gemeenten die gedogen dan wel legaliseren doen dit doorgaans niet omdat ze voor permanente bewoning van recreatiewoningen zijn, maar omdat handhaving niet van de grond komt en/of om duidelijkheid voor bewoners te verschaffen. Ook zij vinden het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen 'te ver gaan'.

De geïnterviewde provincies sluiten zich bij het merendeel van de gemeenten weliswaar aan, maar wijzen er daarbij in eerste instantie op dat hun rol binnen deze problematiek relatief beperkt is; 'het betreft primair een aangelegenheid van gemeenten'. Niet alle provincies zijn of voelen zich direct betrokken en/of eindverantwoordelijk.

Binnen de landelijke overheden en daaraan gelieerde uitvoerings-, controle- en onderzoeksinstanties is de visie ten aanzien van het opheffen van het onderscheid wat meer verdeeld. In ieder geval zou 'er voor bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen en kwetsbare gebieden een uitzondering gemaakt moeten worden c.q. het onderscheid gehandhaafd moeten worden'. Opvallend daarbij is de uitspraak dat 'dan juist door die uitzonderingen te maken het resultaat uiteindelijk weer uitkomt op het huidige beleid'.

Toeristisch-recreatieve markt

De geïnterviewden van organisaties die de toeristisch-recreatieve markt vertegenwoordigen, zijn - weliswaar om uiteenlopende en soms zelfs tegengestelde redenen - tegen de opheffing van het onderscheid. Ook zij noemen hiervoor doorgaans de hierboven genoemde redenen. In de navolgende paragrafen komen deze redenen, alsmede de tegenstellingen daarbij, nog aan de orde.

Organisaties die zich richten op natuur, milieu en/of landschap

Hetzelfde gaat ook op voor de geïnterviewden van organisaties die zich richten op het behoud en/of de versterking van natuur, milieu en landschap. Daarbij is het 'voor' dan wel 'tegen zijn' voor hen niet zozeer relevant, maar meer de gevolgen en (te verwachten) effecten ten aanzien van het belang dat zij dienen. De algemene verwachting bij een totale opheffing van het onderscheid is dat die vooral een nadelige uitwerking zal hebben op de natuur, het milieu en het landschap.

Bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars

Met name de groep geïnterviewden van bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars spreekt zich niet heel expliciet uit in een 'voor' of 'tegen'. Zij benadrukken dat 'er vooral en eindelijk meer duidelijkheid moet komen en minder beperkingen. Als al sprake dient te zijn van een opheffing van het onderscheid dan zou dit ten minste gefaseerd c.q. geleidelijk moeten gebeuren'.

Eigenaren van recreatiewoningen

Alleen de geïnterviewde (particuliere) eigenaren van recreatiewoningen (onder meer vertegenwoordigd door een tweetal belangenverenigingen) zijn voorstanders van het opheffen van het onderscheid tussen recreatie en reguliere woningen. Ook zij kunnen zich echter vinden in het uitsluiten van bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen. De 'contra's' die voornoemde partijen vermelden, worden (deels) weerlegd en/of in 'pro's' vertaald. Belangrijkste voordeel van een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zou volgens hen 'het einde aan de onduidelijkheid voor veel betrokkenen zijn'. Expliciete nadelen, zoals bijvoorbeeld een kans op verschraling van de diverse verblijfsrecreatieve mogelijkheden, komen bij hen niet aan de orde.

Adviesbureaus, opleidingsinstituten en overige organisaties

Tot slot is er een aantal partijen geïnterviewd, bestaande uit gespecialiseerde adviesbureaus (zowel commercieel als non-profit), opleidingsinstituten en enkele overige organisaties. Zij zijn vooral van mening dat 'het bestaande onderscheid tussen recreatie en reguliere woningen eigenlijk geen functie meer heeft. Het verschil vervaagt en er zou met andere ogen naar landschappelijke ontwikkeling gekeken moeten worden. De algemene gedachte met betrekking tot wonen en ruimtelijke inpassing dateert uit de jaren '30 van de vorige eeuw. Mensen dienden binnen dat gedachtegoed te wonen in buurten en wijken en te recreëren in daarvoor bestemde en aangewezen gebieden. Dit wordt vandaag de dag nog steeds algemeen geaccepteerd. Een opheffing van de regelgeving kan een nieuwe impuls geven aan de bovenstaande gedachtegang'. Een opheffing zal -aldus vertegenwoordigers van diverse adviesbureaus en bijvoorbeeld opleidingsinstellingen- een verrijking opleveren van de verschillende typologieën. Nieuwe manieren van ruimtelijke ontwikkelingen en woonvarianten worden, volgens hen, hierdoor geïnitieerd. 'De uitdaging voor de toekomst is om creatief en innovatief om te gaan met de combinatie van wonen en recreëren'.

Duidelijkheid creëren

Vooraf 'het niet naleven van het beleid en het niet handhaven daarvan door gemeenten, resulterend in onduidelijkheid en onzekerheden voor bewoners van recreatiewoningen', leiden volgens velen tot onduidelijkheden. Volgens bewoners van recreatiewoningen heeft dit 'persoonlijke ellende', 'psychische schade' en 'kapitaalverlies' tot gevolg. Het laatste in de zin dat 'mensen die hun recreatiewoningen willen verkopen aan gegadigden voor permanente bewoning door het huidige onduidelijke beleid hun recreatiewoning niet verkocht krijgen'. Ook de gemeenten en provincies zijn het erover eens dat het huidige beleid verbeterd kan worden. Zo zou 'de wetgeving veranderd (vereenvoudigd, flexibeler) moeten worden zodat makkelijker duidelijkheid gecreëerd kan worden en zou het principe van de omgekeerde bewijslast toegepast kunnen worden'. Daarnaast zou in dit kader 'het onderscheid niet moeten worden opgeheven, maar juist worden gespecificeerd!'. Hier wordt door een aantal andere geïnterviewden toegevoegd dat 'uniformiteit in beleid en regelgeving tussen de diverse gemeenten onderling, maar ook ten opzichte van dat van provincies en landelijke overheid, nogal eens ontbreekt. Gemeenten leggen daarbij in het algemeen te stringente beperkingen op ten aanzien van recreatiewoningen'. Ook wordt genoemd dat bewoners van recreatiewoningen steeds

weer 'valse hoop' wordt gegeven zolang het onderwerp op de politieke agenda blijft verschijnen. Paradoxaal in deze lijkt de veelgehoorde bewering dat het creëren van duidelijkheid vooral gelegen is 'uniformiteit', maar de problematiek wel maatwerkoplossingen vraagt. 'Het huidige beleid is een reliek uit het verleden en doet geen recht meer aan de mobiele mens die zelf moet kunnen kiezen waar hij/zij woont en voor hoe lang. Het verschil tussen reguliere en recreatiewoningen vervaagt en er dient met andere ogen naar landschappelijke ontwikkeling en bewoning van al dan niet landelijk gelegen woningen gekeken te worden', aldus een geïnterviewd adviesbureau.

Door een aantal geïnterviewden is opgemerkt dat er in ieder geval 'iets' gedaan moet worden. Hiermee doelt men op een 'psychologisch effect' van een voortzetting dan wel wijziging op zich, los van de vraag of het beleid op dit moment helder is of niet. 'De problematiek is onder het voormalige/gewijzigde/huidige beleid immers gerezen. Waarom zou daar iets in veranderen (zowel voor bewoners als voor gemeenten) als het huidige beleid wordt voortgezet? Zou dan het probleem niet alleen maar groter worden?'

Organisaties die zich richten op natuur, milieu en landschap zijn van mening dat 'gedogen geen vorm van beleid is, maar een teken van onmacht/onvermogen om beleid uit te voeren'. Het huidige beleid draagt volgens hen bij aan 'een verstening van het landschap: het permanent bewonen van recreatiewoningen lokt een nieuwe vraag naar recreatiewoningen uit en zal vooral ten koste gaan van kostbare ruimte'. Daarnaast zou het beleid zich moeten concentreren op de (tijdelijke) woningkrapte/-nood en hierbinnen dan met name ten aanzien van de overbruggingsvraagstukken (tijdelijk, bij echtscheiding, voor starters, bij calamiteiten e.d.). Pas als daar alternatieven voor bestaan, kan de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen echt aangepakt worden'. Deze woningnood c.q. het gebrek aan alternatieven wordt ook genoemd door de bewoners van recreatiewoningen. De permanente bewoning van recreatiewoningen is in hun ogen immers deels geboren uit noodzaak. 'Het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoning c.q. het legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen is de oplossing. Gemeenten zijn dan af van hun handhavingproblematiek, bewoners krijgen eindelijk rust en financieel enige compensatie voor de jarenlange onrust waarin zij geleefd hebben'. Voorts zou de persoonlijke gedoogbeschikking volgens hen plaats moeten kunnen maken voor 'een perceel- en/of objectgebonden gedoogbeschikking'.

Handhavingproblematiek

Ten aanzien van de handhavingproblematiek komen in de interviews met name de daaraan gerelateerde lastendruk en de 'moeizame vergaring van bewijslast voor gemeenten' aan de orde. Dit wordt ook door de landelijke overheden geopperd. Het initiatief ligt volgens hen bij de gemeenten en 'die gaan niet altijd even succesvol om met het maken van keuzes en/of de uitvoering daarvan'. Daarnaast zijn zij van mening dat een opheffing van het onderscheid de handhavinglast op dit vlak zal wegnemen, maar dat 'gemeenten altijd een bepaalde handhavinglast zullen houden c.q. er andere handhavingvraagstukken zullen gaan optreden'. 'Door betere handhaving en voorlichting van gemeenten zal deze last na verloop van tijd echter aanvaardbare proporties aan gaan nemen, mede vanwege de preventieve werking die ervan uitgaat. Daarnaast is het beleid er bij nieuwbouw van recreatiewoningen al op gericht nieuwe probleemgevallen te voorkomen. Daarom zal landelijke

regelgeving op dit vlak (buiten de Wro/Bro en milieuwetgeving) uiteindelijk niet meer nodig zijn en kunnen gemeenten dit zelf regelen'.

Gemeenten zijn het erover eens dat handhaven relatief veel tijd vergt, met de daarbij behorende lastendruk en arbeidsinspanningen. Concreet worden voorbeelden genoemd van zaken die twee tot zeven jaar in beslag namen. In dit kader is de moeizaam op te bouwen bewijslast steeds het probleem gebleken. Daarbij wordt echter ook opgemerkt dat deze lasten relatief zijn, aangezien er een 'enorme preventieve werking uitgaat van een succesvolle uitzetting dan wel gewonnen zaak'. Voorts wordt meerdere malen genoemd dat bij de handhaving van probleem c.q. schrijnende gevallen ook emotionele aspecten een rol spelen en men ook begrip heeft voor onzekerheden bij bewoners. Ook de provinciale overheden wijzen daarop en noemen daarbij tevens lokale bijzonderheden (zoals 'wethouders met een recreatiewoning', 'echtscheidingsparken of overbruggingshuisvesting'). Voor de gemeenten die niet (actief) handhaven, speelt vooral een grote rol dat 'de keuzemogelijkheid wordt overgelaten aan het overheidsniveau waar deze keuze volgens hen dan ook thuishoort: het gemeentelijke niveau'. Handhavende gemeenten noemen vooral dat 'permanente bewoning van recreatiewoningen bij wet verboden is, dus handhaven is het devies'. Daarnaast 'zorgen de persoonlijke gedoogbeschikkingen voor een natuurlijk verloop, waarbij permanent bewoonde recreatiewoningen op termijn weer voor toeristisch verblijf beschikbaar komen'.

Reflectie

Een aantal gemeenten is gevraagd een indicatie te geven van de structurele financiële lasten die gemoeid zijn met het handhaven van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Hierin is dus niet begrepen de aanpak van de onrechtmatige bewoning met een aanvang van voor 31-10-2003, omdat dit feitelijk om een inhaalslag en derhalve incidentele kosten gaat.

Veel gemeenten konden daarvan geen indicatie geven of slechts een grove schatting doen. De geschatte kosten lopen dan ook zeer uiteen. Het uitbesteden van taken of het in eigen beheer uitvoeren speelt hierbij ook een rol. Het is dan ook niet mogelijk om een betrouwbare indicatie te geven.

Zo lopen de kosten van 14 gemeenten (met een opgave in euro's) per 100 recreatiewoningen per jaar uiteen van €2.400,- tot €100.000,-. Wel ligt het merendeel van deze opgaven in een bandbreedte tussen €3.000,- en €7.500,- per 100 recreatiewoningen per jaar.

Bron: VROM-Inspectie, 2009

Waarborgen recreatiefunctie en -behoeften

De geïnterviewde personen die de toeristisch-recreatieve sector vertegenwoordigen zijn van mening dat het huidige beleid waarbij 'een functioneel onderscheid wordt gemaakt, zowel ruimtelijk als sociaal-maatschappelijk, behouden moet blijven. De (periodieke, niet-permanente) recreatieve behoefte blijft op deze wijze het best gewaarborgd in vergelijking tot opheffing van het onderscheid'. 'Daarbij is niet alleen een taak weggelegd voor gemeenten. Ook het toeristisch-recreatief bedrijfsleven dient daar zelf een actieve rol in te spelen. Voorts zou kunnen bekeken worden of de verplichting tot

het inschrijven in het GBA voor gemeenten veranderd zou kunnen worden: 'inschrijven in de GBA op een adres op een recreatiepark is per definitie niet mogelijk!'.

Conclusie

De overgrote meerderheid van alle geïnterviewde organisaties is tegen een generieke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen of vindt een algehele opheffing van dit onderscheid te ver gaan. Men kan zich dan ook prima vinden in de huidige beleidslijnen waarbij juist het onderscheid wel gemaakt wordt. Er zijn daarbij wel degelijk verbeterpunten mogelijk die vooral zouden moeten bijdragen aan het creëren van duidelijkheid voor alle betrokkenen.

5.2 Juridische effecten (effecten m.b.t. wet- en regelgeving)

Een groot aantal geïnterviewden, ongeacht de organisatie die zij vertegenwoordigen, is van mening en/of verwacht dat het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen van invloed kan en/of zal zijn op bijna alle voorkomende rechtsgebieden (en beleidsvelden). Of dit inderdaad het geval is, kan onmogelijk op voorhand worden gezien en zal in vele gevallen ook afhangen van unieke, individuele en/of persoonlijke gevallen en jurisprudentie. Belangrijk in dit verband zijn in ieder geval de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), de Milieuwetgeving en de Grondexploitatiewet.

5.2.1 Effecten bouwregelgeving en bouwkundige eisen

Het merendeel van de geïnterviewde organisaties verwacht dat de effecten ten aanzien van de bouwregelgeving en bouwkundige eisen bij recent gebouwde en nieuwe woningen relatief klein zullen zijn. 'Recent gebouwde en nieuwe recreatiewoningen voldoen immers al aan het Bouwbesluit en dit kent ook een onderscheid tussen bestaande bouw versus nieuwbouw (zie ook hoofdstuk 3), waarbinnen ook de recreatiewoningen gegroepeerd zouden kunnen worden'. Steeds komt daarbij het kostenvraagstuk aan de orde, ofwel de discussie wie de kosten van vereiste bouwkundige aanpassingen zou moeten dragen.

Bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars opperen dat 'de kosten en aansprakelijkheid ten aanzien van dit vraagstuk van tevoren door experts kan worden onderzocht'.

Binnen de categorie recreatiewoningbewoners zijn de meningen verdeeld. Een aantal sluit zich bij de verwachting dat slechts beperkte aanpassingen nodig zijn aan. Anderen zijn van mening dat 'het Bouwbesluit 2003 hierin niet leidend is, omdat dan heel veel bestaande recreatiewoningen ('90%-95%') van voor 31-10-2003 niet zouden voldoen. Dat geldt overigens ook voor eenzelfde deel van de bestaande reguliere woningen'. In hun optiek 'moeten recreatiewoningen voldoen aan de vigerende voorschriften uit de periode dat ze gebouwd zijn'.

Gemeenten en provincies lopen in hun visie hierop wat verder uiteen. Een aantal van hen verwacht 'dat de gevolgen c.q. gevraagde aanpassingen relatief klein zullen zijn'. Anderen zijn van mening dat 'vooral de oude recreatiewoningen bij een opheffing van het onderscheid behoorlijk wat investeringen zullen vergen om aan het Bouwbesluit te kunnen voldoen. En hierop zal dan vooral ook handhaving plaats moeten vinden'.

Organisaties die zich richten op natuur, milieu en landschap, de toeristisch-recreatieve markt en de overig geïnterviewde organisaties c.q. de gespecialiseerde adviesbureaus zien eveneens geen onoverkomelijke problemen rijzen ten aanzien van bouwregelgeving en –eisen. Binnen de toeristisch-recreatieve markt vraagt men zich wel af 'of en hoe je stacaravans en chalets (nu en/of in de toekomst) hiervan uit kunt sluiten'.

5.2.2 Gevolgen door het al dan niet toestaan vergunningvrij bouwen (Bblb)

De meest gebezigde term hierbij, ongeacht de categorie van geïnterviewden waartoe men wordt gerekend, is 'verstening'. Daarbij wordt zelfs een onderscheid gemaakt in 'directe verstening' en 'indirecte verstening'.

Eerstgenoemde vorm heeft betrekking op het gegeven dat bij het opheffen van het onderscheid ook recreatiewoningen onder het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) komen te vallen. De algemene verwachting is 'dat eigenaren van recreatiewoningen daar gebruik van zullen maken'. Over de mate waarin heerst verdeeldheid. Een aantal geïnterviewden verwacht dat 'eigenaren van recreatiewoningen daar massaal gebruik van zullen maken door de aan- en bijbouw van serres, dakkapellen, schuurtjes en dergelijke ('verrommeling'). En als de huidige bewoners dat niet doen, dan is dat geen garantie voor eenzelfde gedrag bij hun opvolgers. Men stelt immers meer eisen aan woningen waarin men permanent mag wonen of woont dan aan tijdelijke woningen, zoals recreatiewoningen. Anderen zijn juist van mening dat de gevolgen van het aanspraak kunnen maken op de bepalingen binnen de Bblb wel mee zullen vallen en/of dat deze al lang zijn aan- c.q. bijgebouwd'.

'Indirecte verstening' heeft betrekking op een verdringingseffect in de markt voor toeristische verhuur en komt in paragraaf 4.5 aan de orde.

In de interviews worden voorbeelden van parken/recreatiewoningen genoemd waarbij men gedooft of legalisatie nastreeft en waarbij men op diverse wijzen tracht het vergunningsvrij bouwen te omzeilen c.q. voorkomen. Een aantal geïnterviewden concludeert hierbij 'dat op die wijze toch een onderscheid gemaakt wordt en derhalve het antwoord op de vraag of het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zou moeten worden opgeheven 'nee' zou moeten zijn'.

5.2.3 Effecten ruimtelijke regelgeving

Bij het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen verwachten recreatiewoningbezitters 'niet al te veel effecten ten aanzien van de ruimtelijke ordening en mochten deze zich al voordoen dan zijn die te ondervangen bij de verplichte regeling in het bestemmingsplan. Door middel van het bestemmingsplan zijn kwetsbare gebieden immers uit te sluiten'. Een eventuele opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zou volgens hen wel betekenen 'dat alle bestemmingsplannen moeten worden aangepast. Dit is echter toch al van tijd tot tijd het geval. In het kader van de nieuwe Wro is aanpassing verplicht voor 2013'.

Gemeenten en het merendeel van de geïnterviewde provincies verwachten dat 'het opheffen van het onderscheid gevolgen zal hebben op alle beleidsgebieden: naast veranderingen aan woningen gaat het daarbij om infrastructuur, geluid, geur/stank, milieu, planologie, landschap, archeologie, water(berging) en alle kosten die hiermee gepaard gaan'.

Gemeenten, provincies en landelijke overheden menen 'dat een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen betekent dat alle bestemmingsplannen zouden moeten worden aangepast en het een streep door de rekening van de Nota Ruimte (dan wel het achterliggende gedachtegoed) is'.

Bouwondernemingen, makelaars en projectontwikkelaars die aan een interview deelnamen, merken op dat 'het vooral een uitdaging zal zijn om na een eventuele gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen andere ruimtevrugnende functies te waarborgen'. Als voorbeeld noemen zij de landbouwsector. 'Voor woonwijken gelden andere regels ten aanzien van geur/stank en geluid dan voor veel recreatieparken. Op het moment dat een recreatiepark door een gelijkschakeling woonwijk wordt, gaan ook die regels gelden en heeft het tot gevolg dat een nabijgelegen agrariër in zijn bedrijfsvoering beperkt wordt of zelfs verdreven wordt'.

De geïnterviewden van organisaties die zich richten op natuur, milieu en landschap onderschrijven niet alleen de hiervoor genoemde (mogelijke) gevolgen. Zij vertalen het vooral ook naar het effect op de natuur, het milieu en het landschap. 'In ieder geval zou de ruimtelijke ordening ervoor zorg moeten (blijven) dragen dat kwetsbare gebieden adequaat worden beschermd'.

De geïnterviewden namens de toeristisch-recreatieve markt spreken ten aanzien van de ruimtelijke regelgeving vooral hun zorg uit omtrent de effecten voor de toeristisch-recreatieve markt en de mogelijke verdringing daarvan. Deze komt in paragraaf 4.5 nader aan de orde.

De overig geïnterviewde partijen/gespecialiseerde adviesbureaus zien wet- en regelgeving in het algemeen niet als struikelblok. 'Juist door wet- en regelgeving is veel te reguleren, sturen en voorkomen. Zo ook ten aanzien van de ruimtelijke regelgeving'. Een aantal van hen verwacht echter dat bij een gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen 'heel veel nieuwe regels en wetten nodig zullen zijn om ruimtelijk gewenste invullingen en ontwikkelingen te borgen en sturen. Daarom zou beter gezocht kunnen worden naar uitzonderingen voor een aantal gevallen (zoals nu ten aanzien van de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen) dan naar een aanpassing van de algemene regelgeving met nog veel meer te maken uitzonderingen'.

5.2.4 Kosten voor diverse betrokkenen

De verwachtingen ten aanzien van de kosten voor diverse betrokkenen lopen zeer uiteen, namelijk van 'een uiteindelijke kostenbesparing' (recreatiewoningbewoners) tot 'miljardeninvesteringen' (gemeenten). Vooral gemeenten zien nogal wat te plegen investeringen op zich afkomen, variërend van:

- 'aan te passen bestemmingsplannen';
- 'de aanspraak van recreatiewoningbewoners op gemeentelijke voorzieningen, aan te leggen infrastructuur en nutsvoorzieningen';
- 'tot en met schadeclaims van exploitanten van parken die geen recreatiewoningen meer voor de toeristische verhuur overhouden (planschade)'. Planschade wordt door hen ook genoemd in de zin van 'bewoners die een recreatiewoning voor recreatieve doeleinden, bijvoorbeeld 'rust' kochten en door de gelijkshakeling juist die rust verloren gaat en hun woning (voor hen) minder waard wordt'.

Over het verdwijnen van de handhavinglast zijn de meningen binnen de gemeenten verdeeld. Een aantal gemeenten ziet deze last inderdaad verdwijnen, anderen zijn van mening dat deze last alleen gaat verschuiven naar andere handhavingvraagstukken. Een enkele gemeente verwacht aansprakelijkheidsvraagstukken van uitgeprocedeerde bewoners. Anderen denken dat dit te ondervangen is door een overgangsregeling of het 'overmachtrecht'.

Aan de opbrengstenkant noemen een aantal gemeenten:

- 'de besparingen ten aanzien van het handhavingvraagstuk';
- 'de onroerende zaakbelasting';
- 'het vergrote gemeentefonds door een vergroot aantal inwoners'.

Binnen de toeristisch-recreatieve markt wordt ten aanzien van het kostenaspect vooral ook gedacht aan kostenvraagstukken voor ondernemers in de sector. 'Zo leveren energiebedrijven op dit moment gas, water en licht via één bedrijfsaansluiting aan recreatieondernemers, waarbij dan ook één maal vastrecht moet worden voldaan. Bij een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zullen laatstgenoemde woningen reguliere woningen worden en kan het zo zijn dat voor iedere individuele woning vastrecht moet worden betaald'.

Bijna alle geïnterviewden, een enkele uitzondering daargelaten, verwachten aan de batenkant echter vooral een waarde stijging van het onroerend goed voor de recreatiewoningbezitter.

Overige kostenvraagstukken

Tijdens de interviews zijn door de diverse categorieën geïnterviewden nog enkele overige kostenvraagstukken genoemd, zoals:

- kosten in verband met procedures, bijvoorbeeld van milieuorganisaties die 'nieuwe woonwijken' nabij natuurgebieden willen voorkomen (genoemd door landelijke overheden);

- het niet van toepassing zullen zijn van aansprakelijkheidsvraagstukken aangezien wetten worden aangepast en daarmee de oude werkwijze niet meer van toepassing zal zijn (genoemd door bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars);

Wie voor de kosten zal opdraaien wordt in bijna ieder interview ter discussie gesteld. Recreatiewoningbewoners geven aan dat, indien er al kosten gemaakt moeten worden, deze 'best (deels) door de bewoners zelf voldaan kunnen worden'. Gemeenten betwijfelen juist ten eerste of zij dat in dat geval ook daadwerkelijk willen en zullen doen. Tevens vragen zij zich af of je de recreatiebewoners wel tot betaling ervan kunt dwingen, zowel ethisch als juridisch gezien. Meer dan eens worden daarbij termen als 'afromen' en 'planbaten' genoemd als optie. Over de juridische mogelijkheden daartoe is men het dan veel minder vaak eens. Ten aanzien van 'planbaten' ligt er een voorstel (Rinnooy Kan, 'Landschap verdient beter!') om de meerwaarde van een voormalige recreatiewoning te innen bij verkoop of vererving (dus niet tijdens de bewoning) ten behoeve van een regionaal of lokaal fonds om het landschap in de omgeving in stand te houden. In de Agenda Landschap is hier door het kabinet op gereageerd door middel van onderzoek naar planbaten. In het najaar van 2009 wordt het resultaat verwacht.

Aan de batenkant noemen vertegenwoordigers van de recreatiewoningbewoners de besparing op rechtszaken en daaraan verbonden kosten, als het onderscheid zou worden opgeheven. Gemeenten daarentegen zien die kosten alleen maar stijgen.

Er is een aantal gemeenten dat de verwachting uitsprekt dat zij 'te maken kosten bij een gelijkschakeling zullen trachten te verhalen op het Rijk'. Er worden zaken genoemd die door recreatiebewoners zijn aangespannen, waarin zij na een legalisering gemeentelijke voorzieningen claimen, terwijl zij voorafgaand aan de legalisering zeiden dit niet te zullen doen. Ook worden voorbeelden genoemd door gemeenten die het wel gelukt is om de kosten van een aantal investeringen door de bewoners te laten betalen.

In relatie tot de kostenvraagstukken wordt tijdens de interviews meer dan eens de Grondexploitatiewet genoemd. De Grondexploitatiewet is als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008 ingevoerd. Overheden hebben zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk een verbeterd wettelijk kader verkregen om kosten te verhalen, kosten te verevenen en beperkte locatie-eisen te stellen bij particuliere grondexploitatie.

5.2.5 Andere effecten ten aanzien van wet- en regelgeving

Er worden door de geïnterviewden nogal wat overige mogelijke effecten ten aanzien van wet- en regelgeving genoemd die niet direct onder de hiervoor genoemde effecten te scharen zijn. In een aantal gevallen vraagt men zich eerder af wat het effect zal zijn, dan dat men het antwoord kan geven. Zo wordt het verschil tussen privaatrecht en publiekrecht genoemd. 'Als iemand privaatrechtelijk afstand doet van bepaalde zaken (bijvoorbeeld ten aanzien van geluidsoverlast of een claim op voorzieningen) dan hoeft publiekrechtelijk niet hetzelfde te gelden'.

Voorts zijn de meningen verdeeld over het feit of bij een gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen 'een recreatiepark tot openbaar gebied wordt, of zou moeten worden omdat het een gewoon/regulier woongebied wordt'. Er zijn hardop vragen gesteld of 'slagbomen en afrasteringen dan mogen blijven staan, of de gemeente ook verantwoordelijk is voor het weg-, groen-, riolering- en waterbeheer en de ordehandhaving en/of voldaan wordt aan normen voor politie-, ambulance-brandweer- en onderwijsdiensten'.

In het verlengde van het voorgaande ligt ook de genoemde 'erfpacht van opstal', waarbij de grond eigendom is van een park en de koper van een recreatiewoning alleen recht van opstal heeft.

Als ander vraagstuk worden 'die recreatieparken die een mixvorm van toeristische verhuur en permanente bewoning hebben genoemd. Er zijn immers recreatieparken waar alle varianten voorkomen: regulier toeristisch verhuur, tweede woningen en permanente bewoning'. Hoe daar wet- en regeltechnisch een goede en gewenste gang van zaken waarborgen, is de vraag die wordt gesteld. Vertegenwoordigers van bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars hebben op dit moment te maken met een mededelingsplicht voor verkopers van woningen. 'Problemen die thans of in het verleden speelden en die nog niet afdoende zijn afgehandeld, dienen daarbij te worden gemeld'.

Tot slot wordt door een aantal geïnterviewden ook genoemd dat 'een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen in strijd zou zijn met Europese beleidsafspraken t.a.v. beschermde gebieden'.

Conclusie

Een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zal naar de algemeen heersende verwachting van de geïnterviewden (bijna) alle voorkomende rechtsgebieden en/of beleidsvelden raken. Daarbij is men het erover eens dat op voorhand onmogelijk is in te schatten welke rechtsgebieden/beleidsvelden een rol zullen spelen en vooral dan de mate waarin.

In het algemeen verwacht men dat de effecten van een opheffing ten aanzien van de bouwregelgeving en bouwkundige eisen relatief klein zullen zijn. Ten aanzien van de ruimtelijke regelgeving daarentegen is meest gehoorde verwachting dat de effecten groter zullen zijn c.q. dat de ruimtelijke regelgeving meer aanpassingen zal vragen. Ten aanzien van de aan een mogelijke opheffing van het onderscheid gerelateerde kosten lopen de meningen en visies sterk uiteen, en dan vooral wat betreft de hoogte ervan.

5.3 Ruimtelijke effecten

5.3.1 Veranderingen aan woningen, infrastructuur, landschap e.d.

De geïnterviewde gemeenten en provincies constateren dat 'planologisch/ruimtelijk nooit rekening gehouden is met een gelijkschakeling van recreatie en reguliere woningen. Dit zal tot uitdrukking komen in (aanspraak op) voorzieningen die daartoe niet uitgerust en gesitueerd zijn, maar

bijvoorbeeld ook in verkeersstromen over (te smalle) wegen die daarvoor nooit bedoeld zijn. Vanuit planologisch/ruimtelijk oogpunt is een totale opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen volgens gemeenten en provincies dan ook niet wenselijk'.

Voorts werpt de reflectie op de ruimtelijke ordening bij gemeenten vooral ook veel praktische vragen op. 'Worden door de opheffing ook delen van de grond eigendom van de gemeente c.q. openbaar? En mag de slagboom bij een park dan wel blijven staan? Worden deze recreatieparken dan satellietwijkjes?'

Geïnterviewde vertegenwoordigers uit de toeristisch-recreatieve markt zien een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen vooral 'tornen aan het bestaansrecht van toeristisch-recreatieve ondernemers'. Immers: 'het betekent een einde aan omzettings- en/of uitbreidingsplannen van deze ondernemers. Geen gemeente zal daarvoor nog toestemming geven aangezien ze daarmee impliciet toestemming geven aan de realisatie van een nieuwe woningbouwlocatie'. Daarbovenop zouden dezelfde recreatieondernemers 'geconfronteerd worden met verzwaarde wet- en regelgeving van nieuw te bouwen (recreatie)woningen, met daar dan weer aan gerelateerde gevolgen voor de stichtingskosten en daarmee de exploitatiekosten. Dit zal leiden tot een verslechtering van de marktpositie omdat dit doorberekend zal worden in de verhuurprijzen.'

Het merendeel van alle geïnterviewde personen is het er over eens 'dat (bepaalde) infrastructurele en nutsvoorzieningen aanpassingen zullen vergen c.q. dat de behoefte aan voorzieningen zal toenemen'. Over de mate waarin lopen de meningen uiteen. Dat geldt ook voor het vraagstuk wie voor de financiering ervan op zou moeten draaien. Recreatiewoningbewoners geven aan dat de claim van recreatiewoningbewoners op gemeentelijke voorzieningen wel mee zal vallen, aangezien zij accepteren dat zij op een bijzondere locatie wonen. 'Mochten er wel investeringen nodig zijn, dan zijn ze bereid daaraan mee te betalen'.

5.3.2 Effect op kwetsbare gebieden

Nagenoeg alle geïnterviewden zijn het erover eens dat 'de ruimte in ons land beperkt is en 'we' zuinig moeten zijn op de kwetsbare gebieden. Aantasting daarvan is voor niemand wenselijk en dient te worden voorkomen'. Een aantal geïnterviewden van gespecialiseerde adviesbureaus en overige organisaties gaat daarbij zelfs zover dat 'dit ook zou moeten betekenen dat (recreatie)woningen, maar ook andere bouwwerken, die in kwetsbaar gebied liggen, opgekocht zouden moeten worden om deze vervolgens te slopen. Eventuele bewoners van dergelijke bouwwerken zouden dan een billijke vergoeding moeten ontvangen'. De meningen zijn verdeeld als het gaat om de belasting van (kwetsbare) gebieden. Er zijn geïnterviewden die van mening zijn dat permanente bewoning van recreatiegebieden minder belastend is voor de omgeving dan toeristisch-recreatief gebruik. Anderen menen het tegenovergestelde. Een vertegenwoordiger van een gespecialiseerd adviesbureau oppert dat hier geen onderzoeksmateriaal over voorhanden is. Vanuit enkele geïnterviewden wordt daarbij aangegeven dat 'er momenteel woningen liggen in kwetsbaar gebied en dit helemaal geen probleem hoeft te zijn'.

Een bijzondere categorie in dit verband betreft de recreatiewoningen die gelegen zijn in buitendijkse gebieden. Recreatiewoningen in buitendijkse gebieden kennen mogelijk een lager beschermingsniveau dan reguliere woningen. Bij opheffing van het onderscheid tussen recreatie- en reguliere woningen is er uit planologisch oogpunt sprake van een nieuwe situatie. Mocht de overheid in dat geval onvoldoende "veiligheid bieden" dan kan dat eventueel ook gevolgen hebben voor aansprakelijkheid. Ook kan er voor gekozen worden waterkeringen te verhogen met alle gevolgen van dien.

Vertegenwoordigers van organisaties die zich richten op natuur, milieu en landschap verwachten dat bij een gelijkschakeling tussen regulieren en recreatiewoningen 'de claims op het landschap in brede zin 'vogelvrij' zullen zijn. Het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen lokt een nieuwe vraag uit naar recreatiewoningen en die zal ten koste gaan van datzelfde landschap'. Daarbij worden volgens hen de recreatiewoningen dan intensiever gebruikt, met eveneens gevolgen voor landschap, natuur en milieu. Zij worden in die gedachten gesterkt door een aantal geïnterviewde overheden en adviesbureaus en overige organisaties, al lopen binnen die categorieën de visies hieromtrent sterk uiteen. Binnen deze categorie heerst ook een opvatting dat landschap, natuur en milieu door permanente bewoners juist minder intensief gebruikt zullen worden.

Vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners merken op dat 'op dit moment, om legalisering te voorkomen, soms gebieden die voorheen niet als kwetsbaar gebied werden aangemerkt nu als kwetsbaar gebied zijn aangeduid'. Daarnaast vinden zij het niet logisch dat 'permanente bewoning in kwetsbare gebieden niet wordt toegestaan, terwijl vakantiegangers er het hele jaar wel welkom zijn'. In deze visie worden zij gesteund door een aantal gemeenten die op dit moment legalisering nastreven.

5.3.3 Effect op de diversiteit van verblijfsrecreatieve functies

Vertegenwoordigers van toeristisch-recreatieve organisaties geven aan dat een effect van een mogelijke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen wel eens zou kunnen zijn dat 'er helemaal geen draagvlak meer is voor nieuwe toeristisch-recreatieve initiatieven. Door een opheffing zouden namelijk de toplocaties uit de markt verdwijnen en de vraag uitwijken naar vooral het buitenland. Geen gemeente zal meer meewerken aan een uitbreidings- of omzettingsplan (van bijvoorbeeld kamperen naar bungalows) van een recreatieondernemer, aangezien zij op die wijze impliciet een nieuwe woningbouwlocatie toestaan'.

Vertegenwoordigers van gespecialiseerde adviesbureaus, opleidingsinstituten en overig geïnterviewde organisaties zetten het voorgaande kracht bij door te stellen dat 'bij een gelijkschakeling nieuwe plannen voor een recreatiewoningenpark dan onderhevig zullen zijn aan de ruimtelijke ordening/het bestemmingsplan waarbij de (stringentere!) eisen voor woonlocaties gelden!' Alle andere geïnterviewden onderschrijven ofwel het voorgaande of doen niet direct uitspraken omtrent de effecten op de mogelijkheden om nieuwe verblijfsrecreatieve functies te ontwikkelen. Een enkeling vraagt zich alleen af of een opheffing niet tot gevolg zou hebben dat 'bijvoorbeeld de overbruggingsvraagstukken zich vanwege de verwachte prijsontwikkeling van recreatiewoningen zullen verplaatsen naar chalets en stacaravans'.

5.3.4 Uitzondering bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen?

Nagenoeg alle geïnterviewde personen zijn van mening dat voor bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen een uitzondering moet worden gemaakt c.q. blijven bestaan. Dit geldt in ieder geval voor bijna alle gemeenten en provincies die daarbij vooral 'het waarborgen van de toeristisch-recreatieve vraag als reden noemen'. 'De potentiële verkoop van recreatiewoningen door toeristische verhuurders (al dan niet op termijn) en een verminderde beleving op parken door zonering ('een functionele scheiding tussen het wonen en het recreëren')' worden daar als mogelijke effecten aan toegevoegd.

Ook een enkele geïnterviewde namens de bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars is van mening dat een uitzondering juist onwenselijk is. 'De huidige toeristische verhuurders zijn dusdanig op die markt gericht dat zij een uitzondering dan ook niet nodig hebben'. Een ander is van mening dat 'de keuze aan de recreatieondernemers zelf overgelaten zou moeten worden'. Zij worden in die visie gesteund door een aantal geïnterviewden namens de gespecialiseerde adviesbureaus en overige organisaties, die van mening zijn dat 'per situatie gekeken moet worden wat de feitelijke vraag is op het betreffende recreatiepark'. Daarnaast constateren zij dat 'ook op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen kavels voor een deel al verkocht zijn aan particuliere eigenaren. Deze eigenaren zijn daarbij niet altijd verplicht hun recreatiewoningen in de verhuur in te brengen. De overheid kan geen invloed uitoefenen op de bestaande regelingen tussen exploitant en de eigenaar van de kavel'.

5.3.5 Effect op milieueisen

Alle geïnterviewde personen zijn eigenlijk van mening dat het effect van een opheffing van het onderscheid *op* de milieueisen niet zo groot zal zijn, maar eerder het effect *van* de milieueisen op een opheffing van het onderscheid. 'Aan reguliere woningen c.q. woonwijken zijn stringenter eisen verbonden ten aanzien van het milieu dan aan recreatiewoningen en –parken. Een gelijkschakeling zou kunnen inhouden dat deze milieueisen dan ook voor recreatiewoningen en –parken gaan gelden. Dit zou niet alleen (extra) investeringen met zich mee kunnen brengen (aan te leggen geluidswallen, waterberging, e.d.) maar ook een verdringingseffect kunnen hebben. Dit laatste bijvoorbeeld voor in de nabijheid gelegen agrarische bedrijven, waaraan bijvoorbeeld een stankcirkel is gekoppeld en de uitbreidingsmogelijkheden van deze bedrijven kunnen worden beperkt'.

Conclusie

Het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zal naar verwachting voor wat betreft de ruimtelijke effecten vooral tot uitdrukking komen in de aanspraak die mensen zullen maken op (gemeentelijke) voorzieningen zoals infrastructuur en nutsvoorzieningen.

Daarnaast kan de opheffing een meerledig verdringingseffect met zich meebrengen: de toeristisch-recreatieve functie van (parken met) recreatiewoningen zal naar algemene verwachting onder druk komen te staan, maar ook de landbouwsector kan verdrongen worden. Daarnaast is het merendeel

van de geïnterviewden van mening dat ook de problematiek rondom de permanente bewoning van recreatiewoningen door een opheffing van het onderscheid verplaatst zal/kan worden naar stacaravans en/of chalets. Mede op basis van dit soort te verwachten effecten zou bij een opheffing minimaal een uitzondering gemaakt moeten worden c.q. gehandhaafd blijven voor bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen. Daarnaast zullen deze verdringingseffecten mogelijk een extra druk leggen op de kwetsbare gebieden.

Ten aanzien van de milieueisen wordt vooral verwacht dat een gelijkschakeling niet zozeer gevolgen zal hebben op de milieueisen, maar dat juist het effect van de milieueisen op de opheffing van het onderscheid een grote rol zal spelen. Dit vooral in de zin dat de milieueisen voor reguliere woningen op dit moment stringenter zijn dan voor recreatiewoningen en de consequenties van een opheffing van het onderscheid voor omliggende bedrijven, stankcirkels landbouw, milieuvorzieningen en dergelijke.

5.4 Effect op beleid

5.4.1 Verantwoordelijkheden voor gemeenten

Volgens landelijke overheden en daaraan gerelateerde (advies)diensten zijn gemeenten 'van oudsher gewend om zelf beleidskeuzes te maken. Bovendien is deze bevoegdheid vanwege de decentralisatie in de loop der jaren alleen maar toegenomen. De beleidswijziging zou dus een grote inbreuk betekenen op het gemeentelijk ruimtelijk beleid'. Daarnaast kwam de algemene verwachting dat 'het ene handhavingvraagstuk vervangen zal worden door anderen' reeds aan de orde en is hardop de vraag gesteld 'of gemeenten daar dan wel gehoor aan zullen geven?'

Een visie van een geïnterviewde uit de toeristische markt heeft betrekking op 'het feit dat toeristisch-recreatieve ontwikkelingen beoordeeld worden vanuit planologisch beleid in plaats van specifiek toeristisch beleid. Zo geven projectontwikkelaars die, een voor toeristisch-recreatieve exploitatie te beperkt aantal, recreatiewoningen willen bouwen, al wel een heel duidelijk signaal af richting het toekomstig gebruik van die recreatiewoningen. Zeker als ze daarbij al voldoen aan het Bouwbesluit. Daar wordt in het algemeen veel te weinig op gelet. De huidige beleidslijnen bieden voldoende handvatten om de problematiek aan te pakken, maar gemeenten hebben niet altijd de benodigde menskracht om te handhaven. De beleidskeuzes zouden vanuit de nationale overheid gemaakt moeten worden, de uitvoering daarvan door gemeenten'.

Laatstgenoemde mening wordt ook geuit door een aantal adviesbureaus en overig geïnterviewde partijen. 'Op nationaal niveau een beleidskeuze maken, gemeenten uit laten voeren'. Binnen deze categorie is er ook een aantal geïnterviewden dat het daar volledig mee oneens is. Zij zijn van mening dat 'de landelijke overheid deze keuzes niet moet maken, maar over dient te laten aan gemeenten'. Ook bij een gelijkshakeling van reguliere en recreatiewoningen blijven gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering. Er zou volgens geïnterviewden 'een gedegen kosten-batenanalyse gemaakt moeten worden om te zien in hoeverre een dergelijke beleidswijziging kosten voor gemeenten oplevert, of juist baten. Daarbovenop is een abrupte omschakeling niet wenselijk omdat het onvoorziene gevolgen met zich meebrengt. Als het onderscheid al moet worden opgeheven, dan zou dit gefaseerd dienen te gebeuren'.

Veel geïnterviewden van gemeenten zouden zich bij een beleidskeuze op nationaal niveau aangaande dit onderwerp 'behoorlijk in hun verantwoordelijkheden aangetast voelen'. Er zijn echter ook vertegenwoordigers van gemeenten die 'juist blij zouden zijn met duidelijkheid op het nationale niveau. Ook zij worstelen immers met onduidelijkheden'.

Geïnterviewden namens recreatiewoningbewoners verwachten dat 'gemeenten blij zullen zijn als op nationaal niveau een duidelijke beleidskeuze wordt gemaakt en het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen wordt opgeheven. Wel zal het betekenen dat alle bestemmingsplannen herzien dienen te worden, al moet dat periodiek toch al gebeuren'.

5.4.2 Effect huidige beleid t.a.v. handhaving, lastendruk, uitvoeringscapaciteit

Vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners geven in dit verband aan 'dat gemeenten af zullen zijn van de handhavinglast en gerelateerde werkdruk. Daarnaast hoeft geen geld en energie meer gestoken te worden in de vele rechtszaken die momenteel lopen'.

Over het algemeen is de heersende opvatting bij vele andere geïnterviewde partijen ook dat 'de lastige handhaving, gerelateerde lastendruk en benodigde uitvoeringscapaciteit zal afnemen'. Over de vraag of deze structureel van aard is en/of vervangen zal worden door andere handhavingvraagstukken, lopen de meningen sterk uiteen. Zo wordt enerzijds bijvoorbeeld aangegeven dat 'de lastendruk en capaciteit zich kan verplaatsen naar de beoordeling van aanvragen met betrekking tot bouwvergunningen, milieuvraagstukken/-vergunningen en thans gevoerde rechtszaken tot het verleden zouden behoren, maar deze alleen plaats zullen maken voor andere (bijvoorbeeld planschade door uitgeprocedeerde recreatiewoningbewoners of recreatieondernemers/-exploitanten)'. Anderzijds wordt aangegeven dat 'de handhaving en daaraan verbonden lastendruk en uitvoeringscapaciteit verdwijnt en in het kader van de proportionaliteit van dit probleem de effecten op dit punt ook weer niet overschat moeten worden. 'Gedogen is een uitvloeisel van het niet kunnen of willen handhaven'.

Representanten namens de landelijke overheid geven in relatie tot het kosten/batenvraagstuk aan dat 'vanuit de recreatiebewoners weliswaar een toenemende vraag naar zorg en gemeentelijke diensten aanwezig zal zijn, maar dat deze zich door voeding van het gemeentefonds (op termijn) zal terugbetalen'. Daarnaast verwachten zij dat 'gemeenten een beroep op het Rijk zullen doen voor financiële bijdragen'.

5.4.3 Planologisch woningbouwcontingent

Het Rijk voert al sinds jaar en dag geen contingentenbeleid meer. Het hangt dus van de provincie af of de opheffing van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen ten koste zou gaan van de door de provincie planologisch toegekende woningbouwmogelijkheden aan de gemeente. Het beleid hiervoor is per provincie verschillend. In een brief aan de Tweede Kamer over 'acties verhoging woningproductie' van 30 september 2003 heeft de toenmalige minister van VROM ten aanzien van de provincies aangegeven dat het tegen de achtergrond van het olopemde woningtekort in haar ogen gewenst is om, binnen de vastgestelde ruimtelijke kaders, zoveel mogelijk ruimte te bieden en van overheidswege zo min mogelijk belemmeringen op te werpen. Uitgangspunt is echter ook dat gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk zijn een afweging te maken recreatiewoningen al dan niet een woonbestemming te geven.

In relatie tot het inzicht in de woningbehoefte wordt door vertegenwoordigers van de landelijke overheden en daaraan te relateren adviesdiensten aangegeven dat 'een gelijkenschakeling zou betekenen dat het recreatiewoningenbestand aan het reguliere woningenbestand wordt toegevoegd. Dit zou het inzicht in zowel de daadwerkelijke reguliere als recreatieve woningbehoefte vertroebelen c.q. bemoeilijken. Het gevaar is daarbij aanwezig dat de toeristisch-recreatieve vraag naar woningen

steeds wordt ondergesneeuwd'. De vertegenwoordigers van de toeristisch-recreatieve markt sluiten zich daarbij aan.

In relatie tot de wooncontingenten worden door de geïnterviewden van gemeenten sterk uiteenlopende antwoorden gegeven. Er zijn gemeenten waarvoor geen wooncontingent meer is afgesproken en zij noemen dit vraagstuk derhalve 'niet van toepassing'. Andere gemeenten, voor wie nog wel (in een bepaalde vorm) een wooncontingent bestaat, vragen zich terdege af wat de gevolgen zouden zijn indien de voorraad recreatiewoningen aan het reguliere woningenbestand zou worden toegevoegd. Zij vragen zich af of dit 'voor kleine toeristisch-recreatieve gemeenten zou kunnen betekenen dat die de komende decennia geen woningbouw meer kunnen plegen'. Voorts is voor een aantal gemeenten weliswaar geen wooncontingent meer van toepassing, maar wordt gewerkt met rode contouren, waarbij reguliere woningen binnen deze rode contouren gelegen moeten zijn. Doel daarvan is de bescherming van het buitengebied. 'Veel recreatiewoningen liggen nu niet binnen de rode contouren. Bij een opheffing van het onderscheid zou dit betekenen dat deze contouren opnieuw getrokken moeten worden'.

In relatie tot de wooncontingenten merken recreatiewoningbewoners op dat 'in 2005 convenanten zijn afgesloten tussen het ministerie van VROM en diverse regio's voor het aanjagen van de woningproductie, omdat deze achter bleef. Gelegaliseerde recreatiewoningen tellen daarbij mee als nieuw gebouwde woning. Legalisatie ondersteunt derhalve het beleid om de woningproductie toe te laten nemen'. Een tweetal geïnterviewden uit de categorie bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars sluit zich daarbij aan.

5.4.4 Benodigd instrumentarium

De geïnterviewden namens bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars en vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners stellen ten aanzien van het benodigd instrumentarium bij een opheffing van het onderscheid dat 'al het nodige reeds voorhanden is, maar het gebruik ervan juist te wensen overlaat'. Door een aantal personen binnen deze categorie wordt daarbij opgemerkt dat 'extra instrumentarium alleen maar (nog) meer beperkingen oplegt en derhalve niet wenselijk is'.

'Zo kan een gemeente door middel van baatheffing kosten op eigenaren van recreatiewoningen verhalen, bijvoorbeeld wat betreft de kosten voor infrastructurele aanpassingen'. 'Een en ander kan ook geregeld worden in exploitatieovereenkomsten', naast de vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners ook genoemd door geïnterviewden van gemeenten, provincies, landelijke overheden en daaraan te relateren adviesdiensten en vertegenwoordigers vanuit de toeristisch-recreatieve markt.

Bijna alle geïnterviewden en vooral de vertegenwoordigers van de diverse overheden noemen het bestemmingsplan als 'hét instrument om 'dingen te reguleren', zaken te behartigen en of te voorkomen'. Een vertegenwoordiger van een gemeente merkt op dat bij een daadwerkelijke opheffing van het onderscheid het ministerie van VROM met 'een handboek/checklist zou moeten komen, met daarin de aspecten opgenomen die aan de orde komen bij het 'omzetten' van een bestemming'.

5.4.5 Consequenties voor bestemmingsplannen

Alle geïnterviewden zijn zonder uitzondering van mening dat een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zal betekenen dat 'alle bestaande bestemmingsplannen zullen moeten worden aangepast'. De meningen lopen wel uiteen wat de daaraan gerelateerde werklast zal zijn. Zo is er een aantal geïnterviewden dat meent dat 'bestemmingsplannen periodiek toch al aangepast moeten worden en dit aspect logischerwijs meegenomen kan worden'. Met name een aantal vertegenwoordigers van gemeenten verwacht dat deze herziening van bestemmingsplannen 'nogal wat werk (en dus kosten) met zich mee zal brengen'.

Binnen de categorie 'Overige', bestaande uit vertegenwoordigers van gespecialiseerde adviesbureaus, onderwijsinstellingen en dergelijke wordt aangegeven dat het bestemmingsplan tussen burgers en overheid 'het enige bindende juridische instrument is ofwel de enig mogelijke sturing van de overheid op een weloverwogen en planologisch verantwoord gebruik van de ruimte. Bij een beleidswijziging moet de bestemming van recreatiewoning/-parken worden aangepast in de bestemmingsplannen. Hierdoor wordt de invloed van de overheid op het gebruik van de ruimte kleiner'.

Reflectie

Een bestemmingsplan in Nederland beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. Een provincie of de landelijke overheid (het Rijk) kan sinds de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 ook een bestemmingsplan maken dat het gemeentelijke bestemmingsplan kan overrulen; het inpassingsplan.

Het bestemmingsplan is bestuursrechtelijk een AVV, en is dus bindend: het geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf. In principe moet een bestemmingsplan elke tien jaar opnieuw worden geactualiseerd. Ingevolge de nieuwe Wro dienen alle bestemmingsplannen voor 2013 te worden herzien.

5.4.6 Verwachte haalbaarheid van opheffen onderscheid

Met name de vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners verwachten dat een gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen 'relatief eenvoudig gerealiseerd kan worden. Bouwtechnisch zijn ze volgens hen doorgaans al gelijk, en het zou alle betrokkenen vooral veel duidelijkheid opleveren. Bij deze duidelijkheid is iedereen gebaat'. Daar sluit een aantal vertegenwoordigers van gespecialiseerde adviesbureaus en onderwijsinstellingen en bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars zich bij aan.

Nagenoeg alle andere geïnterviewden van de andere categorieën spreken de verwachting uit dat 'een algemene opheffing van het onderscheid amper of niet haalbaar is'. Naast de valkuilen, gevolgen en bezwaren die zij daarbij eerder opmerkten wordt daaraan toegevoegd dat 'het moment waarop over deze beleidswijziging wordt nagedacht ('laat staan uitgevoerd') erg ongelukkig is. De beleidswijziging

druist daarbij volledig in tegen het beleid en de wetgeving tot op heden, op basis waarvan door diverse gemeenten al keuzes zijn gemaakt. Het huidige beleid is 'al zo moeizaam tot stand gekomen' en 'zou een volledig politieke draai vergen'.

5.4.7 Verhouding tot buitenlands beleid

Opvallend weinig geïnterviewden hebben zicht op het beleid in andere EU-landen ten aanzien van de verschillen in reguliere en recreatiewoningen, alsmede de permanente bewoning van recreatiewoningen. Een behoorlijk aantal geïnterviewden geeft daarbij aan dat dit komt 'omdat Nederland het enige land is dat een dergelijk onderscheid hanteert, of het enige land is dat dit onderscheid kent c.q. wil handhaven'. Anderen voegen daaraan toe dat 'Nederland het enige land is dat een dergelijk onderscheid moet maken, aangezien ons land wat beschikbare ruimte betreft zo beperkt is'. Het enige voorbeeld dat men bedenken kan is Denemarken, omdat het 'eenzelfde beperkte ruimte heeft'. De problematiek van permanent bewoonde recreatiewoningen zou daar minder zijn, omdat 'Denen in het algemeen gezagsgetrouwer zijn'. Hoe het beleid daar precies vorm heeft gekregen, is bij velen niet bekend. In Denemarken geldt voor de helft van het jaar een woonverbod. Alleen in de zomermaanden is daar een theoretisch woonverbod van kracht (om zo het toeristisch verhuur te bevorderen). Het woonverbod voor de zomermaanden telt niet voor gepensioneerden (het zogenoemde Deens model).

'In Duitsland zouden mensen die al dan niet permanent in een natuurgebied wonen, hun recht op (nuts)voorzieningen moeten opgeven, zelf de vuilnis weg moeten brengen en geen post ontvangen op dat adres'.

Een aantal geïnterviewden namens de toeristisch-recreatieve markt heeft wel een aantal buitenlandse voorbeelden (en ervaringen met beleid in het buitenland). 'Zo hebben in Zwitserland in het verleden veel mensen in skigebieden een tweede huis gekocht. Hier is het fenomeen 'koude bedden' ontstaan, doordat deze huiseigenaren de woningen niet verhuurden, maar alleen zelf in het seizoen gebruikten. Een gevolg hiervan is dat de lokale voorzieningen amper rendabel (jaarrond) te exploiteren zouden zijn. In deze optiek hebben Oostenrijk en Frankrijk het 'beter' geregeld. Daar is de verhuur van accommodaties explicieter geregeld en gewaarborgd, waardoor men betere toeristische voorzieningen heeft en men kan blijven investeren in toeristische infrastructuur. In Zwitserland, Oostenrijk en Duitsland is de handhaving stringenter. In België is het beleid onduidelijk'. Volgens een vertegenwoordiger namens de recreatiewoningbewoners is Nederland 'het enige land waar permanente bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan, met uitzondering van een 'klein deel van België waar het ook niet is toegestaan. In Spanje worden momenteel recreatiewoningen gevorderd, aangezien er een tekort aan reguliere woningen is.'

Reflectie

NRIT Onderzoek heeft navraag gedaan binnen haar internationale netwerk (Tourist Research Centre) met betrekking tot deze problematiek in het buitenland. Hieruit komt geen eenduidig beeld naar voren, afwijkend van hetgeen in paragraaf 4.4.7 genoemd wordt. De situatie verschilt per land of zelfs binnen regio's in een land. Er zijn feitelijk meer landen waar het omgekeerde aan de orde is: recreatiewoningen die het grootste gedeelte van het jaar leeg staan.

Conclusie

Nagenoeg alle geïnterviewden delen de mening dat een beleidswijziging in de zin van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen een grote inbreuk zou betekenen op het ruimtelijke beleid van gemeenten. Die geven op hun beurt meer dan eens aan zich daartegen in ieder geval te zullen verzetten. Het merendeel van de geïnterviewden kan zich overigens wel vinden in het creëren van duidelijkheid (al dan niet op nationaal niveau), zolang de uitvoering maar bij gemeenten blijft liggen.

In relatie tot de huidige als 'lastig' ervaren handhaving, de lastendruk en de benodigde uitvoeringscapaciteit is de algemene verwachting dat deze weliswaar af zullen nemen, maar plaats zullen maken voor andere handhavingvraagstukken.

Wooncontingenten bestaan officieel niet meer. Wel vragen vooral gemeenten zich af of een opheffing van het onderscheid -waarbij de recreatiewoningen aan het reguliere woningcontingent worden toegevoegd- ten koste zal gaan van de door de provincie toegekende planologische woningbouw mogelijkheden.

Met betrekking tot het benodigde instrumentarium wordt vooral opgemerkt dat dit feitelijk reeds voorhanden is, maar het aanwenden ervan nogal te wensen overlaat. Allen zijn het er daarbij over eens dat alle bestemmingsplannen een aanpassing zullen vergen indien het onderscheid zou worden opgeheven.

Gezien alle verwachte haken en ogen verwacht het merendeel van de geïnterviewden dan ook niet dat een opheffing van het onderscheid haalbaar is.

5.5 Effect op de markt

5.5.1 Effect op de woningmarkt

Vertegenwoordigers van organisaties die zich richten op natuur, landschap en milieu, van bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars en overig geïnterviewde organisaties verwachten dat 'het effect op de woningmarkt slechts tijdelijk van aard zal zijn. Er worden namelijk op enig moment een aantal recreatiewoningen aan de reguliere woningvoorraad toegevoegd. Dit kan de woningkrapte op de reguliere markt enigszins verkleinen, mogelijk versterkt door de verkoop van

hoofdverblijven elders (die dan dus beschikbaar komen voor anderen) wanneer permanent wonen in een recreatiewoning wordt toegestaan. Het effect van de kredietcrisis zal vermoedelijk veel groter zijn'. Geïnterviewden namens bewoners van recreatiewoningen verwachten ofwel 'nauwelijks, dan wel een minimaal effect' op de woningmarkt. Een opheffing zou wel betekenen dat 'aan de behoeften van velen voldaan zou worden ('behoefte aan kleine vrijstaande woningen' en 'wonen in het groen'). De impact ervan op de reguliere woningmarkt moet echter niet overschat worden: het betreft een klein aantal woningen. Bovendien wordt een aanzienlijk deel daarvan al permanent bewoond en zal dus niet zomaar op de markt beschikbaar komen'. Een aantal vertegenwoordigers binnen de categorie 'overige' sluit zich daarbij aan. 'Het opheffen van het onderscheid komt tegemoet aan een behoefte aan een flexibele wooncomponent om met de soms onvoorspelbare 'onregelmatigheden' (chtscheidingen, woonruimte zoekende studenten, seizoenarbeiders en dergelijke) om te gaan'.

Vertegenwoordigers van gemeenten vragen zich af wat de gevolgen van een toevoeging van de recreatiewoningen aan de reguliere woningvoorraad voor hen zal betekenen. 'Zijn zij de komende jaren (of decennia) uitgebouwd? Kunnen ze schadeclaims verwachten van projectontwikkelaars met wie afspraken zijn gemaakt voor te bouwen woningen in de nabije toekomst die door een gelijkschakeling geen doorgang meer kunnen vinden?' Daarnaast is een aantal gemeenten van mening dat 'het verminderen van de woningkrapte op de markt geen effect zal zijn. De krapte bevindt zich immers aan in de categorie goedkope woningen ('minder welgestelden en starters'). De recreatiewoningen bevinden zich in het hogere segment van de markt, zeker wanneer daar permanent wonen in wordt toegestaan'.

Veel geïnterviewden, ongeacht de organisatie die zij vertegenwoordigen, geven aan dat 'het effect op de woningmarkt niet te voorspellen is'. Het antwoord op deze vraag zou dan ook per 'individueel geval of gemeente' bekeken moeten worden. 'Daarnaast zijn er nog vele andere factoren op de woningmarkt van invloed, waarvan de impact veel groter zal zijn'. Als voorbeeld werd reeds de 'huidige kredietcrisis' genoemd. 'Voorts zou het ook een vorm van concurrentievervalsing betekenen: recreatiewoningen zijn of kunnen tegen (veel) lagere bouwkosten worden neergezet dan reguliere woningen. Door het opheffen van het onderscheid zouden ze wel tegen soortgelijke prijzen verkocht (kunnen) worden'.

5.5.2 Effect op de markt voor toeristische verhuur

Ten aanzien van weinig andere effecten lopen de meningen en visies zover uiteen als bij het effect op de markt voor toeristische verhuur. Door geïnterviewden uit het toeristisch-recreatief bedrijfsleven worden in deze context zelfs woorden als 'desastreus' en 'het einde van de sector' in de mond genomen. Door een gelijkschakeling zou(den):

- '(de diversiteit en/of differentiatie in) het toeristisch-recreatief aanbod verschrallen';
- 'de toeristisch-recreatieve vraag niet langer geheel/optimaal geëffectueerd kunnen worden';
- 'bepaalde toeristisch-recreatieve voorzieningen niet langer in stand gehouden kunnen worden'.

Met name gemeenten, provincies en landelijke overheden, vertegenwoordigers van organisaties die zich richten op landschap, natuur en milieu sluiten zich daar doorgaans bij aan. De verwachting is dat 'de recreatieve functie op zoek zal moeten naar andere (nieuwe) locaties. Daar zal dan in de ruimtelijke ordening beschikbare ruimte voor moeten komen en welke gevolgen zal dat hebben voor het landschap?' In het algemeen is men van mening dat ook dit 'zal bijdragen aan een *verstening van het landschap*'. Naast een verdringing van toerisme/recreatie verwachten gemeenten ook dat 'de agrarische sector verder onder druk komt te staan'.

Geïnterviewden namens bewoners van recreatiewoningen, bouwbedrijven, makelaars, projectontwikkelaars en een aanzienlijk deel van de overig geïnterviewden hebben eerder een tegengestelde mening, al dan niet in verschillende gradaties. 'Zo zijn op dit moment de recreatiewoningen waar het om gaat al permanent bewoond en dus niet voor de toeristische verhuur beschikbaar, worstelen veel recreatieondernemers juist met hun (jaarrond) bezetting en maken permanente bewoners van recreatiewoningen (de exploitatie van) veel voorzieningen juist mogelijk'.

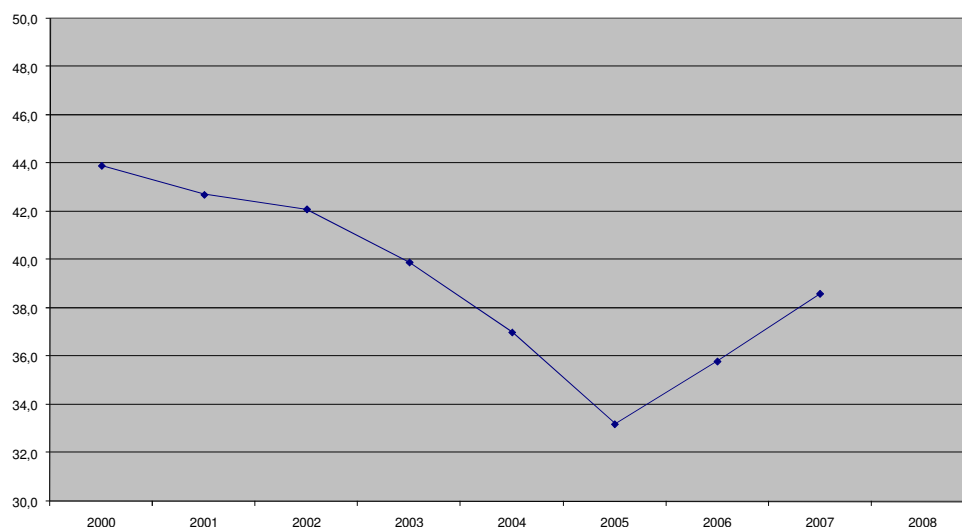
Voorts zou een gelijkenschakeling van reguliere en recreatiewoningen mogelijk 'een verdringingseffect kunnen hebben in de zin dat de problematiek rondom de permanente bewoning van recreatiewoningen naar chalets en stacaravans zal verschuiven. Dit terwijl de vraag/behoefte van inwoners wat kwaliteit van de woning betreft juist groter en groter wordt'.

Reflectie

Het CBS brengt door middel van de Statistiek Logiesaccommodaties het toeristische gebruik van ofwel de vraag naar huisjescomplexen in beeld, door middel van de slaappleatsbezettingsgraad. De ontwikkeling van de totale vraag (zowel Nederlanders als buitenlanders) naar bungalows in Nederland sinds 2000 laat een afname zien, met een duidelijke opleving na 2005.

Ontwikkeling slaappleatsbezettingsgraad huisjescomplexen in Nederland 2000-2007

slaappleatsbezettingsgraad huisjescomplexen, 2000 - 2008



Bron: CBS, Statistiek Logiesaccommodaties

5.5.3 Effect op prijsontwikkelingen

Ook ten aanzien van dit vraagitem staan de meningen en visies haaks op elkaar. De algemene verwachting is dat de waarde van recreatiewoningen zal toenemen. Over de hoogte van deze stijging verschillen de meningen en lopen daarbij uiteen van 'een lichte stijging tot meer dan een verdubbeling van de waarde'. Een aantal geïnterviewden voegt daaraan toe dat deze waardeverhoging niet alleen door een gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen wordt beïnvloed. 'Veel meer nog spelen daarbij de lokale woningmarkt en de huidige kredietcrisis/recessie een rol'. In de waardeverhoging zien velen een onrechtvaardigheid optreden in de zin van een 'beloning van een illegale activiteit'. 'Alleen daarom al zou het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen niet mogen worden opgeheven c.q. deze waardeverhoging moeten worden afgeroomd'.

Vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners zien in de waardeverhoging daarentegen 'enige beloning van jarenlange onrust en onduidelijkheid'. Overigens zijn zij van mening dat de waarde van veel recreatiewoningen de laatste jaren al naar die van reguliere woningen is toegegroeid. 'Op dit moment maakt de onduidelijkheid deze recreatiewoningen juist onverkooptbaar. Mocht de waarde al toenemen, dan zullen recreatiebewoners bereid zijn deze te steken in kosten die voor bepaalde gemeentelijke of andere voorzieningen gemaakt moeten worden'.

Een ander mogelijk prijseffect wordt vooral genoemd door vertegenwoordigers van de toeristisch-recreatieve markt en een aantal gemeenten. Het heeft betrekking op 'de verwachte hogere prijzen voor toeristisch verhuur van recreatiewoningen. Het aanbod aan recreatiewoningen neemt immers af, waardoor een bepaalde schaarste zal ontstaan. Deze schaarste zal met name in prijsopdriving tot uiting komen'.

Conclusie

De algemene verwachting met betrekking tot de effecten van een gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen op de woningmarkt is dat deze, gezien de proportionaliteit, beperkt en van tijdelijke invloed zullen zijn. Zo zal het effect van de kredietcrisis vermoedelijk vele malen groter zijn.

De meningen/visies met betrekking tot de effecten op de toeristisch-recreatieve markt lopen ver uiteen. Het merendeel spreekt minimaal wel de vrees uit dat de toeristisch-recreatieve vraag niet langer gewaarborgd kan worden, de marktpositie verslechterd raakt en het toeristisch-recreatieve aanbod zal verschrompelen. Voorts is 'verstening' een veelgehoord mogelijk effect. Een aantal vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners, bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars en overig geïnterviewden is volledig een andere mening/visie toegedaan: 'veel recreatiewoningen worden op dit moment al permanent bewoond en zijn al niet meer voor toeristische verhuur beschikbaar, recreatieondernemers worstelen met (jaarrond) bezettingsgraden en permanente bewoners van recreatiewoningen maken (de exploitatie van) veel voorzieningen juist mogelijk'.

Over het algemeen wordt verwacht dat een effect van een gelijkschakeling zal zijn dat de recreatiewoningen in waarde zal toenemen, alleen over de mate waarin lopen de meningen sterk uiteen. Wel komt daarbij in meer dan de helft van alle interviews het onrechtvaardigheidsgevoel aan de orde, ofwel 'de beloning voor het uitoefenen van een illegale activiteit'.

5.6 Sociaal-culturele effecten

5.6.1 Demografische veranderingen

In het algemeen is het merendeel van de geïnterviewden van mening dat 'de inwoneraantallen van gemeenten niet (spectaculair) zullen veranderen. Inschrijven in de GBA behoort nu tot de mogelijkheden, de mensen wonen er nu al geruime tijd en een 'aardverschuiving' in het algemeen wordt niet verwacht'.

Men is het er vrij unaniem over eens dat 'de behoeften van recreanten en permanente bewoners niet (goed) samengaan'. Er worden dan ook voorbeelden aangehaald van gevallen waar tussen beide groepen conflicten zijn ontstaan. Daarnaast noemt men de andere inwoners van een gemeente die zich benadeeld voelen. 'Door een 'generaal pardon' worden de permanente bewoners van recreatiewoningen niet alleen financieel beloond, maar wordt hen ook toegestaan te wonen in de mooiste delen van een gemeente'. Voor solitaire recreatiewoningen verwacht men veel minder effecten wat inwoneraantallen en bevolkingssamenstelling betreft.

Volgens een aantal geïnterviewden namens gespecialiseerde adviesbureaus, makelaars en projectontwikkelaars zal een opheffing van het onderscheid betekenen dat 'de huidige mensen die gebruik maken van een recreatiewoning vanuit overbruggingsvraagstukken verdreven worden van de parken c.q. uit hun recreatiewoningen. Voor eigenaren is het immers (financieel) interessanter als onbeperkt permanent in een recreatiewoning gewoond mag worden'.

Door de vertegenwoordigers van de toeristisch-recreatieve markt wordt een tweeledige verandering mogelijk geacht. 'Zo zullen bij een gelijkschakeling op Texel meer woningen uit de reguliere woningvoorraad naar het recreatieve aanbod overgaan. Op de Veluwe zullen recreatieve woningen juist worden onttrokken aan het recreatieve aanbod. Daar zullen dan mogelijk meer mensen gaan wonen, met name vanuit de steden c.q. oudere mensen'.

Een aantal geïnterviewde gemeenten verwacht 'wel een behoorlijke toename van de inwoneraantallen. Een deel van de permanente bewoners van recreatiewoningen is namelijk niet ingeschreven en zal zich bij legalisatie wel inschrijven. Overigens neemt daarbij de bijdrage van het Rijk in het gemeentefonds ook toe. Als de bevolkingssamenstelling al zal veranderen dan kan deze volgens de geïnterviewden bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- een vergrijzing, omdat de recreatiewoningen in het bijzonder bewoond zullen worden door vermogende vitale senioren;
- een scheve verhouding tussen arbeidsmigranten (al dan niet buitenlandse woon-werk forenzen) en autochtone bevolking;
- meer kans voor jongeren in een gemeente om een starterwoning (zoals een recreatiewoning) te betrekken'.

Vooral de vertegenwoordigers van bewoners van recreatiewoningen en een aantal landelijke overheden verwachten juist weinig 'problemen' in de zin van sociale conflicten en tegengestelde behoeften. 'Veel mensen die thans permanent in een recreatiewoning wonen zijn immers al geïntegreerd, zowel in het park als de lokale gemeenschap. Zo tonen zij vaak een grotere

betrokkenheid bij de lokale gemeenschap dan toeristen/recreanten dat doen. Voorts maakt de jaarrond bezetting een aantal voorzieningen op het park en de gemeenschap daaromheen juist mogelijk'.

5.6.2 Veranderingen in het voorzieningenaanbod en belevingswaarde

Bijna alle geïnterviewden die zich tegen een opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen uitspreken, zien 'de functies wonen en recreëren niet (goed) samengaan. Uiteenlopende behoeften zullen tot minder, veranderde of verschaalde voorzieningen leiden. De mix van recreëren en permanent wonen zal door aanbouw van serres, dakkapellen en dergelijke, tot 'verrommeling' van de parken en meer ruimteclaims leiden'.

De geïnterviewden die voor een opheffing zijn, zien nagenoeg alleen positieve veranderingen op dit vlak. 'Doordat er permanent gewoond mag worden, nemen de exploitatiemogelijkheden van voorzieningen toe, worden parken netjes onderhouden en wordt ook de sociale controle -en dus het veiligheidsgevoel- groter'.

Volgens vertegenwoordigers van het toeristisch-recreatief bedrijfsleven is 'een vaste bewoner voor een exploitant geen lust maar een last. Een vaste bewoner stelt dusdanige eisen aan een park, dat die niet kunnen worden vervuld (o.a. sneeuwruimen, post bezorgen, kinderopvang). Lusten staan er niet of onvoldoende tegenover omdat nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de parkvoorzieningen zoals zwembad, tennisbaan en kampwinkel'.

Veel van de andere geïnterviewden personen sluiten zich min of meer aan bij het veranderende voorzieningenaanbod. De meningen zijn verdeeld als het gaat om de vraag of meer of juist minder voorzieningen mogelijk worden. Ook de aard van de voorzieningen speelt daarbij volgens menigeen een rol. 'Zo zal een bakker liever permanente bewoners zien, maar is een restaurant wellicht meer gebaat bij steeds wisselende toeristen/recreanten'.

Conclusie

In het algemeen is het merendeel van de geïnterviewden van mening dat de inwoneraantallen van gemeenten niet (spectaculair) zullen veranderen. Inschrijven in de GBA behoort nu tot de mogelijkheden, de mensen wonen er nu al geruime tijd en een 'aardverschuiving' in het algemeen wordt niet verwacht.

Ook is het meest gehoorde geluid onder de geïnterviewden dat permanente bewoners en toeristen/recreanten niet goed samengaan. Tevens verwacht een substantieel deel van de geïnterviewden dat de overbruggingsvraagstukken (mensen die ten gevolge van bijvoorbeeld calamiteit in recreatiewoningen wonen) verdreven worden van de parken. Daarnaast zullen uiteenlopende behoeften mogelijk leiden tot minder, verschaalde of toch zeker veranderende voorzieningen.

5.7 Overige verwachte effecten

De geïnterviewden is tot slot gevraagd of zij nog andere effecten mogelijk achten wanneer het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zou worden opgeheven. Slechts een enkeling wist daarbij nog iets te noemen. De overgrote meerderheid veronderstelde dat 'alles of in ieder geval de belangrijkste aspecten aan de orde waren geweest'.

Veel geïnterviewden voegden toe dat de gevolgen die een dergelijke beleidswijziging zou hebben op voorhand nooit allemaal te overzien zijn. Een aantal gemeenten en provincies die deze opmerking ook maakten voegden daar aan toe dat 'een 'generaal pardon' op dit moment in de toekomst alleen maar tot een herhaling van zetten zal leiden'. Een soortgelijke herhaling van zetten wordt ook opgemerkt door een geïnterviewde van een gespecialiseerd adviesbureau. 'De problematiek van permanente bewoning speelt ook in chalets, stacaravans en op woonboten. De vraag is of en wanneer deze voor legalisatie in aanmerking zullen komen'.

Mogelijk 'overig' effect van een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen kan er volgens enkele gemeenten ook zijn op het gebied van de (lokale) werkgelegenheid. Permanente bewoning zou daarbij leiden tot 'aan- en uitbouwen van woningen (tijdelijk) die goed zouden zijn voor de lokale middenstand op dat vlak'. Vertegenwoordigers vanuit het toeristisch-recreatieve bedrijfsleven zien echter een tegengestelde werkgelegenheidsontwikkeling. Zij achten de toeristisch-recreatieve vraag 'niet langer gewaarborgd'. Tevens signaleert men 'verkleinde kansen en mogelijkheden voor recreatieondernemers en dus minder banen in deze sector'.

Vertegenwoordigers van recreatiewoningbezitters voegen tot slot toe dat 'een gelijkschakeling zal betekenen dat er een einde komt aan vele rechtszaken en dat de opheffing heel veel mensen gelukkig zal maken'.

5.8 Rondetafelbijeenkomsten

Op 9 en 11 december 2008 hebben twee zogenoemde rondetafel bijeenkomsten plaatsgevonden. De resultaten die uit alle voorgaande fases volgden, zijn nogmaals voorgelegd aan een selectie van interne en externe betrokkenen. Doel van deze bijeenkomsten was een nadere specificatie van visies en te verwachten effecten, alsmede een verdere toelichting daarop. Naast een verdere gedachten wisseling en discussie over standpunten en visies werd ook dieper ingegaan op te verwachten effecten bij opheffing van het onderscheid. Op basis van twee afzonderlijke gespreksverslagen zijn de belangrijkste bevindingen van beide rondetafel bijeenkomsten als volgt samengevat:

Hoofdconclusie: opheffen onderscheid reguliere en recreatiewoningen is geen (wenselijke) optie!

Verplaatsing problematiek naar chalets en stacaravans

Hoewel permanente bewoning van stacaravans en chalets buiten de scope van dit onderzoek valt, werd dit vraagstuk tijdens de rondetafel bijeenkomsten door diverse deelnemers toch aan de orde gesteld. Over het algemeen komt het de aanwezigen vreemd voor dat dit niet in het onderzoek wordt betrokken aangezien een deel van de problematiek zich in stacaravans en chalets eveneens manifesteert. Daarnaast is de algemene verwachting dat bij een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen (een deel van) de huidige problematiek van de permanente bewoning van recreatiewoningen zich zal verplaatsen naar deze (kampeer)accommodatievormen. Een soort substitutie effect dus. Recreatiewoningen zullen in waarde stijgen en daardoor niet langer beschikbaar zijn voor starters en/of overbruggingsvraagstukken. Deze zullen naar verwachting daarom uitwijken naar stacaravans en chalets.

Uitoefenen vrije beroepen toegestaan

Tijdens de rondetafel bijeenkomst van 9 december is opgemerkt dat in reguliere woningen de uitoefening van vrije beroepen, alsook enkele andersoortige bedrijfs- of beroepsmatige activiteiten soms is toegestaan. Dit met de daaraan te relateren verkeersbewegingen. Bij een gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen zou dit betekenen dat dit ook voor recreatiewoningen mogelijk wordt.

Veranderende ruimtelijke uitstraling

Het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen betekent dat gemeenten er nieuwe woonwijken bij krijgen, waar men wat infrastructuur en bouwmassa betreft niet op heeft gerekend. Gemeenten zouden die locaties anders ontworpen en ingericht hebben wanneer vooraf bekend was dat het hier (door de gelijkschakeling) een woonwijk betreft.

Spookdorpen

De nadruk van de discussies omtrent de te verwachten effecten bij een gelijkschakeling van reguliere en recreatiewoningen ligt steeds op het onttrekken van de recreatiewoningen aan de toeristisch-recreatieve markt. Over het algemeen verwacht men dat een deel van deze recreatiewoningen dan niet langer voor de verhuur beschikbaar zal zijn en permanent bewoond zal worden (of blijven). Tijdens de rondetafel bijeenkomst van 9 december wordt ook gewezen op de mogelijkheid dat in toeristisch-recreatief sterke gebieden c.q. locaties, zoals Texel en Domburg, zogenoemde spookdorpen zouden kunnen ontstaan. Met als voorbeeld Zwitserland wordt hierbij opgemerkt dat welgestelde mensen woningen in deze plaatsen opkopen om ze (in zeer beperkte mate) toeristisch-recreatief te gebruiken. Dit betekent dat zij de betreffende woningen slechts bepaalde delen van het jaar zullen gebruiken en deze de rest van het jaar amper bevolkt zullen zijn. Dit zal dan vervolgens weer een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid in deze gebieden.

Mensen zullen een keuze maken

Een substantieel deel van de recreatiewoningen is momenteel in gebruik als tweede woning. Op het moment dat deze worden gelijkgeschakeld aan reguliere woningen en men er zich dus permanent

mag vestigen, zullen veel mensen een keuze maken tussen hun eerste en tweede woning. Deze keuze zou dan betekenen dat er een woning overbodig wordt en ter verkoop op de markt komt.

Grond in bezit van gemeenten voor woningbouw

Tijdens de rondetafel bijeenkomst van 11 december is genoemd dat veel gemeenten stukken grond aangeschaft of in bezit hebben voor de ontwikkeling van onder andere nieuwe woonwijken in de toekomst. Door het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen zou de druk op de woningmarkt af kunnen nemen. Daardoor kan de grond die bestemd is voor toekomstige woonontwikkelingen niet meer nodig zijn of onbenut blijven. 'Bij de aankoop van deze niet meer voor woningbouw te gebruiken grond is echter wel gemeenschapsgeld geïnvesteerd. (grondwaardedaling)'

Scenario's

Tijdens beide rondetafelbijeenkomsten werd een drietal scenario's besproken, te weten:

1. het scenario waarbij het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen niet wordt opgeheven c.q. het huidige beleid wordt gecontinueerd;
2. het scenario waarbij het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen wordt opgeheven;
3. het scenario waarbij het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen niet wordt opgeheven, maar juist verder wordt gespecificeerd.

Over het algemeen is men van mening dat een totale opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen niet mogelijk, wenselijk en/of raadzaam is. Meermalen wordt daarbij het spreekwoord 'het kind met het badwater weggooien' gebruikt. En dat in de zin dat een gelijkschakeling in de ogen van de meeste aanwezigen tijdens de rondetafel bijeenkomsten te ver gaat. Het derde scenario wordt het best en meest realistisch genoemd omdat daarbij het creëren van duidelijkheid voorop staat. Dit impliceert niet uitsluitend handhaving van het huidige beleid, maar ook een verdere aanscherping daarvan.

6 Evaluatie: conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk vindt – teruggrijpend naar de aanleiding en het doel van dit onderzoek – op basis van alle verzamelde gegevens en informatie een zo optimaal en concreet mogelijke beantwoording van de centrale vraagstelling plaats.

Het onderzoek startte met een problematiek: ‘ongewenste’ permanente bewoning van recreatiewoningen, de moeizame handhaving daarvan, onduidelijkheid richting bewoners, vragen die nieuwe vragen oproepen, oplossingen die onvoldoende tot resultaat leiden. En intussen duurde de discussie voort en hebben diverse groeperingen hun best gedaan hun belangen naar voren te brengen en nieuwe oplossingen aan te dragen.

Een mogelijkheid die naar voren is gekomen, betreft het opheffen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen. De Tweede Kamer heeft verzocht te onderzoeken of en zo ja, op welke wijze dit onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen in wet- en regelgeving op termijn kan worden opgeheven. In dit onderzoek staat daarom het inzichtelijk maken van de effecten van deze mogelijkheid centraal.

Dit is gedaan door belanghebbenden en betrokkenen te raadplegen, alsmede een scan van de relevante wet- en regelgeving uit te voeren. In dit document zijn de conclusies die uit het onderzoek volgen kort samengevat.

Algemene doelstelling:

‘Het op dusdanige wijze inzichtelijk maken van de (positieve en negatieve) effecten van het op termijn eventueel opheffen in wet- en regelgeving van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen, dat op grond daarvan de discussie in de Kamer rondom de problematiek van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen gevoe(r)d kan worden.’

Resultaten: proportionaliteit

Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de omvang van het vraagstuk. Hieruit blijkt volgens CBS cijfers dat de totale woningvoorraad in Nederland aan het begin van 2008 7,2 miljoen woningen omvatte. Ongeveer 1,5% daarvan betreft recreatiewoningen, ofwel zo’n 100.000 recreatiewoningen. Iets minder dan de helft daarvan (circa 40% ofwel 40.000 recreatiewoningen) ligt in kwetsbare gebieden³.

De meest recente (concept) voortgangsrapportage van de VROM-Inspectie (2009), laat zien dat:

³ Provincies/gemeenten kunnen kwetsbare delen van de Nationale landschappen aanwijzen waar omzetting eveneens niet is toegestaan

- ten opzichte van de meting in 2005/2006 het aandeel permanente bewoonde recreatiewoningen (aanvang voor 31-10-2003) gedaald is van 17% naar 8%). De problematiek van de permanente bewoning van recreatiewoningen is derhalve ongeveer met de helft afgenomen;
- de werkelijke problematiek waarschijnlijk wat groter is, omdat niet alle permanent wonenden zich op het recreatieadres inschrijven in het GBA, terwijl dit voor ongeveer eenderde van de gemeenten de enige bron is waarop is geïnventariseerd;
- gemeenten tal van maatregelen nemen om nieuwe gevallen van onrechtmatige bewoning te voorkomen. Ongeveer 3% van de recreatiewoningen permanent wordt bewoond met een aanvang van na 31-10-2003 (gemeenten worden geacht in deze gevallen te handhaven). Hierin zijn ook begrepen tijdelijke oplossingen voor huisvestingsproblemen. Er is dus ook sprake van individuele belangen versus algemene belangen;
- een meerderheid van gemeenten verwacht voor 01-01-2010 in de resterende gevallen duidelijkheid te kunnen bieden.

In het kader van de proportionaliteit kan geconcludeerd worden dat de omvang van het resterende vraagstuk relatief klein is en naar verwachting verder zal afnemen.

Resultaten: bouw- en ruimtelijke regelgeving

In hoofdstuk 4 komen de effecten van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen in relatie tot de bouw- en ruimtelijke regelgeving aan de orde. Daarbij is steeds gekeken naar de huidige verschillen in bouw- en regelgeving tussen recreatiewoningen en reguliere woningen. Dit zowel voor bestaande situaties als nieuw te bouwen woningen. Indien het onderscheid tussen recreatie- en reguliere woningen zou worden opgeheven, is er vanaf dat moment natuurlijk geen sprake meer van nieuw te bouwen *recreatiewoningen*, maar gaat het alleen nog om *woningen*.

Een belangrijke constatering in hoofdstuk 4 betreft het gegeven dat bij het opheffen van het onderscheid in een nog onbekend aantal gevallen een strijdigheid met bestaande wet- en regelgeving op zal treden. Daarmee zou het aantal 'te saneren situaties' dus toenemen ten opzichte van het aantal gevallen op dit moment.

Geconcludeerd kan worden dat de gevolgen van het mogelijk vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen voor wat betreft de bouwtechnische regelgeving (Bouwbesluit) beperkt zijn. De regels in het Bouwbesluit voor beide functies wijken voor bestaande bouw op een aantal punten af, maar de impact hiervan lijkt relatief beperkt. Voor bepaalde specifieke c.q. meer individuele situaties kunnen deze afwijkende regels uiteraard wel leiden tot ingrijpende maatregelen. Voor nieuwbouw zijn de verschillen in de bouwtechnische regelgeving groter. Het opheffen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen zal leiden tot extra bouwvergunningvrije bouw mogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen. Verwacht mag worden dat hier deels gebruik

van gemaakt zal worden, hetgeen kan bijdragen tot verstening. Daarnaast zullen de bouwkosten voor nieuwe voor de recreatie te gebruiken woningen toenemen.

Ten aanzien van de gevolgen voor ruimtelijke ordening en milieu kan samenvattend vermeld worden dat deze zeer divers zijn wanneer het verschil tussen reguliere en recreatiewoningen wordt los gelaten. Voor bestaande situaties hebben de gevolgen onder meer betrekking op de volgende zaken:

- Op dit moment zijn uit milieuoverwegingen op plaatsen recreatief bewoonde woningen toegestaan waar geen permanente woningen kunnen worden toegestaan (geluid, geur, veiligheid); mogelijk leidt dit tot ruimtelijke maatregelen (bijvoorbeeld geluidswallen), vervallen van woningen of uitkoop van bedrijven, beperkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering en beperking van uitbreidingsmogelijkheden;
- De 'omzetting' van recreatief bewoonde woningen tot permanent bewoonde woningen leidt mogelijk tot herinrichting van terreinen en intensiever gebruik. Dit kan wettelijke gevolgen hebben voor natuur (passende beoordeling nodig of de woningen gehandhaafd kunnen blijven met dit andere en intensievere gebruik) en voor waterberging zodat meer water aangelegd moet worden. In het bijzonder voor buitendijkse recreatiewoningen speelt veiligheid een belangrijke rol. Deze bieden immers een lager beschermingsniveau dan de overstromingsnorm voor reguliere woningen. Dit kan dan ook gevolgen hebben voor aansprakelijkheid of aanpassingen vergen, zoals de verhoging van waterkeringen;
- Door een opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen ontstaat een nieuwe groep woningen waarbij niet voldaan wordt aan de algemeen geldende normen voor voorzieningen en bereikbaarheid. Dit zal afhankelijk zijn van de lokale situatie.

Tot slot is in hoofdstuk 4 geconcludeerd dat voor nieuw verblijfsrecreatief aanbod het opheffen van het onderscheid waarschijnlijk een bedreiging vormt: een gemeente kan op basis van het ruimtelijk beleid geen toestemming verlenen voor een nieuw recreatiepark in het buitengebied omdat het strijdig is met het bundelingbeleid van de Nota Ruimte. Immers, hierbij dient voor nieuwe woningen in beginsel gebruik te worden gemaakt van de ruimte rondom de kernen en worden aangesloten bij bestaande bebouwingspatronen, -clusters en -linten. Bovendien kan het leiden tot een verschraving van het (verblijfs)recreatief aanbod.

Resultaten: interviews experts en rondetafelbijeenkomsten

In hoofdstuk 5 is verslag gedaan van de gehouden expertinterviews en twee rondetafelbijeenkomsten (zonder toets op feitelijke onjuistheden). Laatstgenoemden hadden vooral als doel gehoorde argumenten, visies en meningen verder te specificeren en verduidelijken.

Visie op het opheffen van het onderscheid in het algemeen

De overgrote meerderheid van de respondenten is tegen een generieke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen of vindt deze te ver gaan. Men kan zich

doorgaans vinden in de huidige beleidslijnen waarbij het onderscheid juist wel gemaakt wordt. Wel is bijna iedereen van mening dat er bovenal duidelijkheid moet komen en een generieke opheffing van het onderscheid daar aan bij zou kunnen dragen. Heel belangrijk bleken steeds weer vraagstukken omtrent proportionaliteit en bevoegdheden. Laatstgenoemde werd vooral door gemeenten en provincies genoemd en heeft betrekking op hun visie/mening dat een opheffing niet op nationaal niveau besloten mag worden en in strijd is met het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Juridische effecten (effecten met betrekking tot wet- en regelgeving)

Een opheffing zal naar verwachting (bijna) alle voorkomende rechtsgebieden en/of beleidsvelden raken. Daarbij is men het erover eens dat op voorhand onmogelijk is in te schatten welke rechtsgebieden/beleidsvelden het zal raken en vooral dan de mate waarin, alsmede de consequenties voor bijvoorbeeld lastendruk en uitvoeringscapaciteit.

Ruimtelijke effecten

De ruimtelijke effecten van een opheffing zullen vooral tot uitdrukking komen in de aanspraak die mensen gaan maken op (gemeentelijke) voorzieningen zoals infrastructuur en nutsvoorzieningen. Meer dan de helft van alle geïnterviewden verwacht bovendien een aantasting van natuur en landschap c.q. extra druk op de kwetsbare gebieden. Tevens kan de opheffing een meerledig verdringingseffect met zich meebrengen: de toeristisch-recreatieve functie van (parken met) recreatiewoningen zal onder druk komen te staan, maar ook bijvoorbeeld de landbouwsector kan 'verdrongen' worden. De milieueisen voor reguliere woningen zijn op dit moment stringenter dan voor recreatiewoningen, waardoor meer 'te saneren' gevallen zullen ontstaan. Tot slot wordt verwacht dat de problematiek rondom de permanente bewoning van recreatiewoningen verlegd zal worden naar stacaravans, woonboten, chalets en dergelijke.

Effect op beleid

Nagenoeg alle geïnterviewden zijn van mening dat de centraal staande beleidswijziging een grote inbreuk zou betekenen op het ruimtelijke beleid van gemeenten. Zij zullen zich daar dan ook tegen verzetten. De als 'lastig' ervaren handhaving, lastendruk en benodigde uitvoeringscapaciteit zullen bij opheffing weliswaar afnemen, maar plaatsmaken voor andere handhavingvraagstukken (zoals ten aanzien van het bouwvergunningvrij bouwen). Vooral gemeenten vragen zich af of een opheffing van het onderscheid -waarbij de recreatiewoningen aan het reguliere woningcontingent worden toegevoegd- ten koste zal gaan van de door de provincie toegekende planologische woningbouw mogelijkheden. Het benodigd instrumentarium is in veler ogen feitelijk reeds voorhanden, het aanwenden ervan laat echter in een aantal gevallen te wensen over. Allen zijn het er daarbij over eens dat bestemmingsplannen een aanpassing zullen vergen indien het onderscheid zou worden opgeheven. Gezien alle haken en ogen verwacht het merendeel dat een generieke opheffing niet haalbaar is.

Effect op de markt

Verwacht wordt dat het effect van een opheffing op de woningmarkt, gezien de proportionaliteit, beperkt zal zijn en van tijdelijke invloed. 'Zo zal de huidige recessie veel meer effect hebben'.

De meningen over de effecten op de toeristisch-recreatieve markt lopen ver uiteen. Het merendeel vreest (minimaal) dat de toeristisch-recreatieve vraag niet langer gewaarborgd kan worden en het aanbod zal verschromelen. De diversiteit en/of differentiatie in verblijfsrecreatieve mogelijkheden wordt kleiner. Voorts is 'verstening' een veelgehoord mogelijk effect. Een aantal vertegenwoordigers van recreatiewoningbewoners, bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars en overig geïnterviewden is een volledig andere mening toegedaan: 'veel recreatiewoningen worden al permanent bewoond en zijn dus nu al niet meer voor toeristische verhuur beschikbaar, recreatieondernemers worstelen met (jaarrond)bezettingsgraden en permanente bewoners maken (de exploitatie van) bepaalde voorzieningen juist mogelijk'.

Over het algemeen wordt verwacht dat recreatiewoningen in waarde zullen toenemen, alleen over de mate waarin lopen de meningen sterk uiteen. Wel leeft bij de meerderheid een onrechtvaardigheidsgevoel, ofwel 'de beloning voor het uitoefenen van een illegale activiteit'.

Sociaal-culturele effecten

De meest gehoorde mening is dat de inwoneraantallen van gemeenten niet (spectaculair) zullen veranderen. Permanente bewoners van recreatiewoningen wonen er al geruime tijd en een 'aardverschuiving' wordt dan ook niet verwacht. Ook gaan permanente bewoners en verblijfsrecreanten niet goed samen, aldus een behoorlijk aantal geïnterviewden. Tevens verwacht een substantieel deel van de organisaties dat de overbruggingsvraagstukken verdreven worden van de parken, vooral omdat de prijzen van de woningen bij een opheffing zullen stijgen. Tot slot zullen uiteenlopende behoeften mogelijk leiden tot minder, verschromelde of toch zeker veranderende voorzieningen.

Overige effecten

Als slotvraag is bij de interviews gevraagd naar mogelijke overige effecten. De overgrote meerderheid vond dat 'alles of in ieder geval de belangrijkste aspecten aan de orde waren geweest'. Nogal wat respondenten opperden dat, mocht het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen worden opgeheven, dit op termijn tot een 'herhaling van zetten' zal leiden, aangezien 'de problematiek ook speelt in chalets, stacaravans en op woonboten'. Tijdens een rondetafelbijeenkomst werd hieraan toegevoegd dat een opheffing ook zou impliceren dat het recht tot uitoefenen van vrije beroepen dan ook voor voormalige recreatiewoningen gaat gelden, met onder meer gerelateerde verkeersbewegingen tot gevolg.

Overzicht van de pro's en contra's

Resumerend kan op basis van de hoofdstukken 3, 4 en 5 het volgende schema worden opgesteld met belangrijke pro's en contra's die gepaard (zouden) gaan met een generieke opheffing van het onderscheid:

	Effect	Maar....
Pro	Bewoners recreatiewoningen ervaren meer duidelijkheid Huidige bewoners van recreatiewoningen ervaren op dit moment vaak veel onduidelijkheid en onzekerheid doordat de gemeente geen beleidskeuze maakt of de gemaakte keuze niet naleeft. Ook bewoners die er om 'schrijnende' redenen (bijv. echtscheiding) wonen ervaren deze onzekerheid.	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsmatig is hiervoor in feite al een regeling. Wanneer een gemeente voor 2010 het gemeentelijk beleid niet duidelijk heeft gemaakt én geen actie heeft ondernomen verkrijgt een bewoner van een recreatiewoning automatisch een gedoogbeschikking. • Het gevaar bestaat dat de problematiek aangaande zogenaamde 'schrijnende gevallen' verhuist naar langkampeeraccommodaties.
Pro	Handhaving vervalt voor gemeenten Gemeenten ervaren momenteel een zware handhavinglast. Illegale permanente bewoning is moeilijk aan te tonen/te bewijzen.	<ul style="list-style-type: none"> • Het gevaar bestaat dat de problematiek verhuist naar langkampeeraccommodaties. • Nieuwe handhavingvraagstukken komen ervoor in de plaats (zoals toezicht op naleving van bouwweisen).
Pro	Het komt tegemoet aan de behoefte aan wonen in het groen Wanneer het onderscheid wordt opgeheven, valt een huidige recreatiewoning onder het reguliere woningaanbod. Veel recreatiewoningen zijn gelegen in het buitengebied.	<ul style="list-style-type: none"> • De vraag naar 'echt' wonen in het groen is vrij beperkt. Men wil wel in het groen wonen, maar dan liefst in aansluiting op de bebouwde kom.
Pro	Meer draagvlak voor voorzieningen Door een hoger inwonertal kan binnen een gemeente of kern het draagvlak voor bepaalde voorzieningen (supermarkt, zorgcentra, postkantoor) toenemen.	<ul style="list-style-type: none"> • Doordat vaste bewoners in de plaats van recreanten komen, kan het draagvlak voor toeristisch/recreatieve voorzieningen (horeca) juist afnemen. • Kleine dorpenproblematiek indien recreatiewoningen niet in aansluiting op bebouwing zijn gelegen (hetgeen vaak het geval is).
Contra	Proportionaliteit De omvang van de problematiek, in samenhang met de ontwikkeling daarvan (huidig beleid leidt tot afname van de problematiek) staat niet in verhouding tot de maatregelen.	<ul style="list-style-type: none"> • Het gaat niet alleen om de kwantiteit maar ook om de aard van de problematiek.
Contra	Een landelijk besluit is in strijd met de decentrale aanpak Van gemeenten en provincies mag weerstand verwacht worden tegen een dergelijk 'van boven af' opgelegd besluit.	
Contra	Bedreiging voor kwetsbare gebieden Het gebruik van reguliere woonwijken is intensiever dan dat van recreatieparken, hetgeen een bedreiging kan vormen voor de kwetsbare gebieden. Het gebruik van reguliere woonwijken is intensiever dan dat van complexen van recreatiewoningen, hetgeen een bedreiging kan vormen voor de kwetsbare gebieden. Bovendien zal opheffing van het onderscheid in kwetsbare gebieden in veel gevallen niet mogelijk zijn volgens de	

	NB-wet, de VHR-richtlijnen en het EHS-beleid.	
Contra	<p>Recreatiefunctie wordt verdrongen</p> <p>Een deel van het verblijfsrecreatief aanbod gaat verloren door het onderscheid op te heffen. Gemeenten zullen niet gemakkelijk toestemming geven voor nieuwe verblijfsrecreatieve complexen in het buitengebied. De mogelijkheden voor nieuwe verblijfsrecreatie worden dus beperkt. Tezamen kan dit leiden tot verschraling van het recreatieve aanbod in Nederland. Dit is in strijd met het Nota Ruimte beleid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dit kan gedeeltelijk worden voorkomen door een uitzondering te maken voor bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen.
Contra	<p>Onrechtvaardigheid: illegale activiteit wordt beloond</p> <p>Personen die er al jarenlang illegaal wonen worden in feite beloond voor dat gedrag. De waarde van de woning zal waarschijnlijk in veel gevallen stijgen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Voor een deel is het ook zo dat de prijs die betaald is voor een recreatiewoning al de prijs van een reguliere woning benadert of zelfs overstijgt.
Contra	<p>Ruimtelijke maatregelen kunnen financieel ingrijpend zijn</p> <p>Financieel kunnen maatregelen ook ingrijpend zijn. Voor bestaande recreatieparken zullen bijvoorbeeld infrastructurale aanpassingen nodig zijn. De gemeente draait waarschijnlijk op voor de kosten.</p>	
Contra	<p>Aantasting landschap & verstening/verrommeling buitengebied</p> <p>Wanneer een recreatiepark woonwijk wordt, vergt dit vaak aanpassingen die ook landschappelijk effecten kunnen hebben. Een recreatiepark ligt bijvoorbeeld eerder 'verscholen' in de natuur, een woonwijk is opener van opzet. Daarnaast bestaat er gevaar tot verstening en verrommeling van het buitengebied. Het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen leidt immers tot extra bouwvergunningvrije bouw mogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen.</p>	
Contra	<p>Bepaalde functies (bijv. landbouw) kunnen verdrongen worden</p> <p>'Omzetten' van recreatiewoningen naar reguliere woningen in de omgeving van gezoneerde bedrijven(terreinen) kan niet zonder meer. In het geval van geurhinder kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een voormalige recreatiewoning binnen de stankcirkel van een bedrijf komt te liggen. Het verdringen van één van beide functies (of het beperken van uitbreidingsmogelijkheden) betreft een kostbare aangelegenheid.</p>	
Contra	<p>Structuurvisies en bestemmingsplannen dienen te worden aangepast</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dit moet toch periodiek (uiterlijk elke 10 jaar) gebeuren.

Generiek opheffen verschil

Bij een afweging van de voor- en nadelen van een generieke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen (alle: ruim 100.000) uit het voorgaande overzicht, overschaduwden de

nadelen de voordelen. Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat een generieke opheffing ongewenst is.

Een generieke opheffing kan echter wel degelijk ook bepaalde voordelen opleveren, gezien de duidelijkheid die het schept voor bewoners van recreatiewoningen, het komen te vervallen van de handhaving op onrechtmatige bewoning door gemeenten en het ontstaan van meer draagvlak voor bepaalde voorzieningen.

Aan de andere kant blijkt dat een dergelijke generieke opheffing op veel meer bezwaren stuit, vooral gezien de vraagstukken omtrent de proportionaliteit, de verwachte ruimtelijke effecten, waaronder de aantasting van kwetsbare gebieden door verdere verstening, en de effecten voor het verblijfsrecreatief aanbod, zoals die door de experts en andere belanghebbenden naar voren werden gebracht. Daarnaast wordt een dergelijke maatregel ervaren als in strijd met het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Op basis hiervan is een algehele opheffing van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen dan ook niet raadzaam.

De bezwaren gelden echter niet overal (en) in gelijke mate. In aanvulling op de centrale vraagstelling is hierbij een relevant, en ook in de Nota Ruimte gehanteerd, onderscheid te maken in:

- A. recreatiewoningen in kwetsbare gebieden;
- B. recreatiewoningen op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen;
- C. overige recreatiewoningen, niet behorende tot de categorieën A en B.

Voor deze categorieën worden onderstaand alleen de bestaande recreatiewoningen betrokken. Conform de Nota Ruimte wordt in de AMvB Ruimte immers voorzien in het gelijktrekken van het ruimtelijk beleidskader voor nieuwe recreatiewoningen en reguliere woningen, met de uitzondering voor de bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen.

Ad A. Uitzondering kwetsbare gebieden

Het betreft hier circa 40% van alle recreatiewoningen, ofwel zo'n 40.000 recreatiewoningen. Dit aantal is nog exclusief degenen die gelegen zijn in door gemeenten en provincies nader aangewezen kwetsbare gebieden en eveneens exclusief diegenen gelegen in de Nationale Landschappen⁴. De recreatiewoningen die in kwetsbare gebieden gelegen zijn, zouden in ieder geval moeten worden uitgezonderd (getuige ook de meningen van vrijwel alle geïnterviewden) aangezien er bij een

⁴ Provincies/gemeenten kunnen kwetsbare delen van de Nationale landschappen aanwijzen waar omzetting eveneens niet is toegestaan

generieke opheffing effecten te verwachten zijn die van invloed zijn op wezenlijke kenmerken en waarden van landschap, natuur en/of cultuurhistorie door:

- extra (benodigde) voorzieningen (zoals nutsvoorzieningen en infrastructuur);
- extra aan-/uit-/bij- en/of verbouwmogelijkheden.

Door uitzondering hiervan wordt het aantal recreatiewoningen dat reguliere woning zou worden, beperkt tot ongeveer de helft. Pro's en contra's die geen betrekking hebben op kwetsbare gebieden, blijven echter bestaan.

Ad B. Uitzondering bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen

In verhouding tot de centrale vraagstelling zou bij uitzondering van bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen sprake zijn van een kleinere schaal: naar schatting wordt hierdoor in ieder geval eenderde van de totale voorraad aan recreatiewoningen, ofwel ruim 35.000 recreatiewoningen uitgezonderd. Het verblijfsrecreatieve aanbod wordt hiermee voor een deel gewaarborgd. Niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatiewoningen (zoals tweede woningen) worden doorgaans ook in mindere mate beschikbaar gesteld voor de verhuur, waardoor een relatief klein deel aan de markt onttrokken zou worden. Het blijft echter zo dat ook een deel van deze woningen op hun beurt gelegen zal zijn in kwetsbare gebieden, waar opheffing van het onderscheid bemoeilijkt wordt door het bestaande beleid. Pro's en contra's die geen betrekking hebben op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen, blijven echter bestaan.

Ad C. Overige recreatiewoningen

Het exact resterende aantal recreatiewoningen dat onder deze noemer valt is slechts bij benadering vast te stellen. Van de 100.000 recreatiewoningen liggen er circa 40.000 in kwetsbaar gebied (exclusief Nationale Landschappen). Ongeveer eenderde van het restant zal op een bedrijfsmatig geëxploiteerd park gesitueerd zijn, ervan uitgaande dat dit landelijke aandeel ook op het restant van toepassing verklaard mag worden. Dit betekent dat circa 40.000 recreatiewoningen tot de categorie 'overige recreatiewoningen' gerekend kunnen worden, die dus niet-bedrijfsmatig geëxploiteerd zijn. Een afnemend deel daarvan wordt onrechtmatig bewoond.

Voor deze 'restcategorie' gelden dan wederom zowel de pro's als contra's zoals hiervoor in de tabel aangegeven, alleen voor een beperkter deel van de recreatiewoningen. Kwetsbare gebieden en bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen worden uitgezonderd, waardoor enerzijds kwetsbare gebieden en de toeristisch-recreatieve vraag (merendeels) gewaarborgd worden. Anderzijds neemt het vraagstuk omtrent de proportionaliteit toe, blijft de strijdigheid met wet- en regelgeving, verschuift de problematiek mogelijk alsnog naar stacaravans, chalets en dergelijke en zal het de bestuurlijke verhoudingen op scherp zetten c.q. druist het in tegen de heersende sturingsfilosofie van de nieuwe Wro.

Bijlage 1 Betrokkenen

	Geïnterviewd	Deelname Rondetafelbijeenkomst	Conceptrapportage toegezonden	Gereageerd op conceptrapportage	Klankbord/ overleg
Gemeenten en provincies					
Apeldoorn	X	X	X	X	
Bergen (Limburg)	X		X		
Bergen (Noord-Holland)	X		X		
Buren	X		X	X	
Drechterland	X		X	X	
Ede	X		X		
Enschede	X		X		
Ermelo	X	X	X	X	
Gaasterland-Sloten	X		X		
Harderwijk	X	X	X	X	
Harenkarspel	X	X	X	X	
Nieuwkoop	X		X	X	
Noordwijkerhout	X		X		
Westland	X	X	X	X	
Zevenaar	X		X	X	
Zundert	X		X	X	
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	X		X	X	
Provincie Gelderland	X		X	X	
Provincie Noord-Brabant	X	X	X		
Provincie Noord-Holland	X		X	X	
Provincie Overijssel	X	X	X	X	
InterProvinciaal Overleg (IPO)				X	X
Landelijke overheden en daaraan gerelateerde diensten					
Ministerie van VROM – DG Ruimte	X		X	X	X
Ministerie van VROM – DG Wonen				X	X
Ministerie van VROM - WWI				X	X
Ministerie van VROM – Programmadirectie Mooi Nederland	X		X	X	X
Ministerie van VROM – VROM Inspectie	X		X	X	X
Ministerie van LNV	X		X	X	X
Planbureau voor de Leefomgeving	X		X		
RMNO, raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek	X		X		
Toeristisch-recreatieve markt					
RECRON	X	X	X	X	
ANWB Vereniging	X		X		
Roompot Vakantieparken	X		X	X	

	Geïnterviewd	Deelname Rondetafelbijeenkomst	Conceptrapportage toegezonden	Gereageerd op conceptrapportage	Klankbord/ overleg
Landal GreenParks	X	X	X		
Organisaties die zich richten op (behoud en versterking van) natuur, milieu en landschap					
Milieudefensie	X		X	X	
Natuurmonumenten	X		X	X	
Gelderse Milieufederatie		X	X	X	
Bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars					
Landelijke Makelaars Vereniging (LMV)	X		X		
Livingstone (projectontwikkelaar)	X	X	X		
Bouwbedrijf Noordersluis	X		X	X	
Bouwend Nederland	X		X		
DOP Makelaars	X		X		
Den Otter Vastgoedspecialist recreatiebedrijven	X	X	X		
(Recreatie)woningbezitters					
BelangenVereniging Vrij Wonen (BVVW)	X	X	X	X	
LOPW	X	X	X		
Vereniging Eigen Huis	X		X		
Overige					
KuiperCompagnons (adviesbureau RO, stedenbouw, architectuur & landschap)	X		X	X	
Terra Incognita (Stedenbouw & landschapsarchitectuur)	X	X	X		
Christelijke Hogeschool Windesheim	X	X	X		
Bureau M&DM (stedenbouwkundig bureau)	X		X	X	
BVR Advies (adviseurs RO)	X	X	X	X	
Prof. Dr. Ir. H. Priemus	X		X	X	

Bijlage 2 Itemlijst interviews

Toelichting en gespreksleidraad

Toestemming vragen voor gebruik voicerecorder!

Geef aan: datum, tijdstip, locatie, naam interviewer(s)

Vraag geïnterviewde naar omschrijving organisatie, afdeling en functie/taken.

Algemeen

Het doel van het interview is het achterhalen van positieve en negatieve effecten die het gevolg kunnen/zullen zijn van het opheffen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen. Aan een omvangrijke en diverse groep informatiedragers en experts wordt gevraagd welke effecten kunnen optreden. Het gesprek zal daarom gevoerd worden aan de hand van een semi-gestructureerde gespreksleidraad. Allereerst willen we open met u van gedachten wisselen over de bestaande situatie: in hoeverre raakt al dan niet onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen u of uw organisatie? Welke voor- en nadelen ziet u en welke mogelijke oplossingen? Kent u praktijkvoorbeelden? Welke ontwikkelingen verwacht u wanneer het huidige beleid wordt voortgezet?

Vervolgens willen we ingaan op het mogelijk opheffen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen. Staat u hier in eerste instantie positief, neutraal of negatief tegenover? Wat brengt dit met zich mee voor u of uw organisatie? Zijn er wat u betreft betere of andere mogelijkheden om tegemoet te komen aan de problematiek?

Specifiek

Op de volgende deelaspecten wordt vervolgens, afhankelijk van uw specialisme meer of minder uitgebreid, ingegaan:

Effect op de markt

- effect op woningmarkt;
- effect op markt voor toeristisch verhuur. Leidt dit tot meer recreatiedruk in een gebied en of juist niet? Zo ja, in welk soort buitengebieden (bijvoorbeeld agrarisch versus natuurgebied) met name?;
- effect op prijsontwikkeling van recreatiewoningen en reguliere woningen.

Effect op beleid

- verantwoordelijkheden voor gemeenten indien op nationaal niveau een beleidskeuze wordt gemaakt;
- effect van het huidige beleid en eventuele wijzigingen daarin voor:

- handhaafbaarheid en bijbehorende uitvoeringscapaciteit;
 - administratieve en bestuurlijke lastendruk voor gemeente, provincie en rijk;
 - vereiste uitvoeringscapaciteit ten aanzien van aanpassing beleid en regelgeving van rijk, provincies en gemeenten.
- gevolgen voor wooncontingent wanneer bestemming van recreatiewoningen wordt omgezet (behoren deze dan tot de reguliere woningvoorraad?);
 - eventueel benodigd aanvullend instrumentarium;
 - consequenties voor bestemmingsplannen;
 - verwachte haalbaarheid van eventuele wijzigingen;
 - verhouding tot buitenlands beleid.

Ruimtelijke effecten

- veranderingen die door beleidswijziging dienen te worden doorgevoerd aan woningen, infrastructuur, natuur, landschap, bestemmingsplannen, overige ruimtelijke implicaties daarvan en kosten die hiermee samenhangen (bijvoorbeeld door benodigde aanpassingen aan infrastructuur, etc.).
- eventueel effect op kwetsbare gebieden;
- effecten op de mogelijkheden om nieuwe verblijfsrecreatieve functies te ontwikkelen;
- moet hierbij voor bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen een uitzondering gemaakt worden en zo ja, hoe dan?
- effect op milieueisen.

Sociaal-culturele effecten

- veranderingen voor bewoners van gemeenten; inwonersaantallen kunnen bijvoorbeeld wijzigen en de bevolkingssamenstelling kan veranderen;
- veranderingen voor toeristen/recreanten en woning eigenaren die hun woning niet permanent bewonen;
- veranderingen in het voorzieningenaanbod op een recreatieterrein en/of in een gemeente. Op welke voorzieningen bij hun woning kunnen (nieuwe) bewoners aanspraak gaan maken? Welke (gemeentelijke) voorzieningen moeten aangepast worden?;
- belevingswaarde/reactie van betrokken bewoners en recreanten.

Juridische effecten (effecten op wet- en regelgeving)

- effecten voor de bouwregelgeving (Bouwbesluit) en bouwkundige eisen voor bestaande woningen en recreatiewoningen;
- gevolgen voor al dan niet toestaan van vergunningsvrij bouwen (Bblb);
- effecten voor de ruimtelijke regelgeving (verkeer, geluid, milieu, planologie, landschap, archeologie)

- andere specifieke kwesties, zoals eventuele aansprakelijkheid (bijvoorbeeld in gevallen waar men is vertrokken of niet heeft gekocht door handhavingsbeleid);
- kosten voor diverse betrokkenen (gemeenten, bewoners/eigenaren) als hogere eisen voor woningen ook van toepassing zouden worden op recreatiewoningen;
- andere effecten op wet- en regelgeving;

Overige verwachte effecten

-

We willen benadrukken dat we een zeer open gesprek met u willen aangaan. We willen een zo objectief mogelijk beeld krijgen van de voor- en nadelige effecten indien het onderscheid in wet- en regelgeving tussen reguliere woningen en recreatiewoningen wordt opgeheven. Er is nog geen enkel besluit genomen!

Afsluitend: Zou u eventueel bereid zijn deel te nemen aan een rondetafeldiscussie over dit onderwerp? Dinsdagmiddag 9 december en donderdagmiddag 11 december zijn hiervoor gereserveerd. Noteer op welke dag(en) men kan; men wordt hierover dan nog geïnformeerd.

Tot slot uitleggen wat nu vervolgstappen zijn: wij werken het gesprek uit in een verslag, en sturen dit toe ter goedkeuring.

Bijlage 3 Ligging recreatiewoningen

Provincie	Provincies - totaal						EHS						Natura 2000				
	W2003	R2003	W2007	R2007	W2007-2003	R2007-2003	W2003	R2003	W2007	R2007	W2007-2003	R2007-2003	W2003	R2003	W2007	R2007	W2007-2003
Drenthe	196.057	7.215	202.567	8.602	6.510	1.387	8.135	2.376	8.287	2.723	152	347	140	256	139	185	-1
Flevoland	133.920	2.064	143.612	2.030	9.692	-34	15.259	1.876	16.705	1.841	1.446	-35	3	0	3	0	0
Fryslân	268.192	7.161	275.203	8.010	7.011	849	10.288	4.750	10.255	5.324	-33	574	73	7	75	7	2
Gelderland	764.964	13.656	789.350	14.638	24.386	982	49.351	6.303	50.258	6.821	907	518	2.769	3.325	2.813	3.558	44
Groningen	246.443	1.604	248.362	1.868	1.919	264	3.700	733	3.756	773	56	40	21	0	21	0	0
Limburg	481.939	6.610	492.899	6.947	10.960	337	19.242	720	19.747	739	505	19	183	3	187	3	4
Noord-Brabant	963.772	5.715	993.939	6.184	30.167	469	21.857	2.267	22.796	2.560	939	293	382	227	388	252	6
Noord-Holland	1.148.142	14.208	1.182.436	14.787	34.294	579	49.225	4.014	51.621	4.208	2.396	194	355	7	360	7	5
Overijssel	435.534	7.123	450.032	7.619	14.498	496	9.809	1.597	9.965	1.675	156	78	686	215	696	216	10
Utrecht	467.747	3.042	487.362	3.153	19.615	111	33.994	2.277	34.809	2.317	815	40	0	0	0	0	0
Zeeland	166.203	10.848	170.862	11.155	4.659	307	8.581	3.857	8.958	3.907	377	50	154	147	157	149	3
Zuid-Holland	1.490.778	10.931	1.530.156	11.759	39.378	828	33.351	3.716	34.402	4.026	1.051	310	449	19	441	19	-8
Nederland	6.763.691	90.177	6.966.780	96.752	203.089	6.575	262.792	34.486	271.559	36.914	8.767	2.428	5.215	4.206	5.280	4.396	65

Provincie	Rijksbufferzones 2007						buitendijksg gebied						Nationale landschappen zonder EHS/Natura2				
	W2003	R2003	W2007	R2007	W2007-2003	R2007-2003	W2003	R2003	W2007	R2007	W2007-2003	R2007-2003	W2003	R2003	W2007	R2007	W2007-2003
Drenthe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12.275	701	12.533	1.317	258
Flevoland	0	0	0	0	0	0	331	0	334	0	3	0	0	0	0	0	0
Fryslân	0	0	0	0	0	0	86	301	74	344	-12	43	41.220	1.054	42.034	1.184	814
Gelderland	0	0	0	0	0	0	2.722	144	2.735	219	13	75	118.203	2.177	121.406	2.377	3.203
Groningen	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	0	0	10.645	16	10.874	10	229
Limburg	16.530	9	16.862	9	332	0	0	0	0	0	0	0	60.653	921	61.703	1.132	1.050
Noord-Brabant	0	0	0	0	0	0	1.044	2	1.068	2	24	0	65.083	558	67.144	512	2.061
Noord-Holland	26.334	76	26.769	92	435	16	3.097	1	3.145	1	48	0	71.132	238	74.331	241	3.199
Overijssel	0	0	0	0	0	0	1.069	139	1.092	141	23	2	33.819	594	34.989	680	1.170
Utrecht	5.232	800	5.250	802	18	2	5.526	0	5.889	0	363	0	102.504	714	105.136	751	2.632
Zeeland	0	0	0	0	0	0	1.122	614	1.182	712	60	98	26.213	2.599	26.669	2.616	456
Zuid-Holland	19.513	389	19.999	413	486	24	33.785	201	35.982	326	2.197	125	201.442	1.048	206.224	1.207	4.782
Nederland	67.609	1.274	68.880	1.316	1.271	42	48.786	1.402	51.505	1.745	2.719	343	743.189	10.620	763.043	12.027	19.854

Aantallen:

W2003	woningen 2003
R2003	recreatiewoningen 2003
W2007	woningen 2007
R2007	recreatiewoningen 2007
W2007-2003	woningen, verschil tussen 2007 en 2003
R2007-2003	recreatiewoningen, verschil tussen 2007 en 2003

Gebieden overlappen; som per rij niet mogelijk

PAS OP: niet alle Nationale landschappen zijn definitief begrensd

Bijlage 4 Analyse Bouwregelgeving & Ruimtelijke regelgeving (volledige tekst)

Bijlage 4A Bouwregelgeving

1.1. Juridisch kader

De Woningwet en onderliggende besluiten reguleren het publiekrechtelijke bouwrecht in Nederland. Op grond van de Woningwet geldt een vergunningstelsel voor het bouwen en verbouwen van gebouwen en andere bouwwerken, de zogenoemde bouwvergunning. Daarnaast geldt een stelsel van handhaving en toezicht op bestaande bouwwerken. In dit overzicht zal aan de hand van de toetsingsinstrumenten van de aanvraag bouwvergunning (de zogenoemde weigeringsgronden) worden aangegeven welke consequenties het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen voor het bouwrecht zal hebben. Deze toetsingsinstrumenten zijn het Bouwbesluit, de bouwverordening, het bestemmingsplan en andere Wro-instrumenten, redelijke eisen van welstand en de monumentenregelgeving. Naast bouwvergunningplichtige kent de Woningwet ook bouwvergunningvrije bouwwerken. Hierop zal apart worden ingegaan. Ten slotte wordt ingegaan op toezicht en handhaving van bestaande bouwwerken.

1.2. Bouwbesluit nieuwbouw

Het Bouwbesluit is gebaseerd op artikel 2 van de Woningwet en bevat eisen voor bouwwerken met betrekking tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Het Bouwbesluit kent een onderscheid tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Bij bouwvergunningverlening gelden de eisen met betrekking tot nieuwbouw. Eisen met betrekking tot bestaande bouw zijn van toepassing bij toezicht en handhaving op bestaande bouwwerken (zie par. 1.8). Het Bouwbesluit hanteert bij de specificatie van toepasselijke prestatie-eisen een onderscheid naar de functie van het bouwwerk en de bezettingsgraad (aantal m² per persoon). Voor woningen gelden de eisen voor woonfuncties. Voor recreatiewoningen gelden de eisen voor logiesfuncties. Indien het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen wordt losgelaten, ligt het voor de hand dat voor nieuw te bouwen recreatiewoningen ook de prestatie-eisen voor de woonfunctie gaan gelden.

Gevolgen voor recreatiewoning wordt woning en vv

Uitgegaan is van de regelgeving voor zelfstandige (recreatie)woningen en niet voor (recreatie)appartementen. De verschillen in het Bouwbesluit betreffen (tussen haakjes paragraafnummers Bouwbesluit):

- Sterkte bij brand (2.2.1). Voor zelfstandige recreatiewoningen kleiner 100 m² gvo geldt slechts de prestatie-eis voor een bruikbare rookvrije vluchtroute gedurende 30 minuten. Geen prestatie-eisen met betrekking tot het in stand blijven van de hoofddraagconstructie/ bezwijken bij brand. Voor andere

recreatiewoningen gelden prestatie-eisen dan voor woningen indien sprake is van een tweede verdieping. Indien de recreatiewoning uit niet meer dan 2 bouwlagen bestaat is er praktisch geen verschil.

- Trap (2.5.1). De dimensionering van trappen verschilt tussen woningen en recreatiewoningen. Verschil betreft de minimum aantrede ter plaatse van de klimlijn en de maximum hoogte van de optrede. De eisen voor woningen zijn daarmee zwaarder dan voor recreatiewoningen.
- Verlichting (2.8.1). Voor recreatiewoningen gelden prestatie-eisen met betrekking tot de verlichtingssterkte in verblijfsruimte, noodverlichting van verblijfsruimten groter dan 60 m², en noodverlichting van vluchtroutes. Deze prestatie-eisen gelden niet voor woningen. Gasvoorziening (2.9.1). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen voor aanwezigheid van een gasvoorziening, voor woningen gelden wel prestatie-eisen. Indien wél sprake is van een gasvoorziening in een recreatiewoningen gelden er minder eisen over de aanwezigheid van aansluitpunten. De eisen voor woningen zijn daarmee zwaarder dan voor recreatiewoningen.
- Beperking van ontwikkeling van brand (2.12.1). Voor recreatiewoningen kleiner dan 500 m² gvo geldt een extra prestatie-eis voor weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag.
- Beperking van verspreiding van rook (2.16.1). Voor recreatiewoningen gelden prestatie-eisen met betrekking tot de omvang van rookcompartimenten. De loopafstand mag niet meer dan 30 m zijn. Voor woningen gelden geen prestatie-eisen.
- Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment (2.17.1). Er gelden andere eisen. Zeer gedetailleerde regeling.
- Vluchtroutes (2.18.1). Er gelden andere eisen. Zeer gedetailleerde regeling.
- Inrichting van rookvrije vluchtroutes (2.19.1). Er gelden andere eisen met betrekking tot de draairichting van deuren.
- Bestrijding van brand (2.21.1). De prestatie-eisen met betrekking tot het aantal blusvoorzieningen bij recreatiewoningen zijn zwaarder
- Inbraakwerendheid (2.25). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen, voor woningen gelden wel prestatie-eisen. Deuren, ramen en kozijnen in buitengevels dienen te voldoen aan bepaalde eisen van inbraakwerendheid.
- Geluidswering (3.1): Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen. Voor woningen gelden prestatie-eisen voor wegverkeerslawaai, industrielawaai, railverkeerslawaai en luchtverkeerslawaai.
- Vochtwerking van binnen (3.7.1): Voor woningen geldt een wat zwaardere waarde van de temperatuurfactor van binnenwanden.
- Luchtverversing (3.10.1). De prestatie-eisen met betrekking tot de verversingscapaciteit is voor woningen lager
- Spuivoorzieningen (3.11.1). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen voor spuivoorzieningen

- Bescherming tegen ratten en muizen (3.17.1). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen voor een scherm onder maaiveld.
- Daglicht (3.20.1). De eisen voor recreatiewoningen zijn lichter met betrekking tot het daglichtoppervlak. Het volgens NEN 2057 bepaalde equivalente daglichtoppervlak per verblijfsruimte is bij woningen 10% van het vloeroppervlak met een minimum van 0,5 m², bij recreatiewoningen 7% van het vloeroppervlak met een minimum van 0,35 m².
- Toegankelijkheidssector (4.2): Bij recreatiewoningen groter dan 400 m² gvo op hetzelfde perceel gelden eisen met betrekking tot toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers
- Vrije doorgang (4.3.1): Bij recreatiewoningen groter dan 400 m² gvo gelden extra eisen met betrekking tot de breedte van de toegang naar de toegankelijkheidssector (voor rolstoelgebruikers). De hoogte van toegangen is voor recreatiewoningen deels lager (2,1 in plaats van 2,3 m)
- Bereikbaarheid (4.4): De regeling ten aanzien van drempels en hoogteverschillen wijkt licht af. Voor recreatiewoningen gelden lichtere regels.
- Verblijfsgebied (4.5): Voor woningen gelden prestatie-eisen met betrekking tot de minimum omvang van verblijfsgebied (24 m²), afhankelijk van de omvang van de woning. De minimale hoogte van verblijfsgebied in woningen is 2,6 m. De minimale hoogte van verblijfsgebied in recreatiewoningen is 2,1 m, waarbij echter geldt dat de minimale hoogte van de toegankelijkheidssector (bereikbaar voor rolstoelgebruikers) 2,6 m is.
- Verblijfsruimte (4.6.1): Voor woningen gelden eisen met betrekking tot de bereikbaarheid van verblijfsruimten (niet via toiletruimte, badruimte of technische ruimte). Er gelden voor recreatiewoningen lichtere eisen met betrekking tot de omvang van verblijfsruimten. De minimale hoogte van verblijfsruimte in woningen is 2,6 m. De minimale hoogte van verblijfsruimte in recreatiewoningen is 2,1 m, waarbij echter geldt dat de minimale hoogte van de toegankelijkheidssector (bereikbaar voor rolstoelgebruikers) 2,6 m is.
- Toiletruimte (4.7.1): Er gelden andere eisen. Zeer gedetailleerde regeling.
- Badruimte (4.8.1): Er gelden geen eisen voor recreatiewoningen, wel voor woningen. De minimumomvang van een badruimte is grosso modo 1% van het gvo met een minimum van 1,6 m².
- Meterruimte (4.12): Er gelden licht afwijkende eisen met betrekking tot de grootte van de meterruimte.
- Opstelplaats aanrecht, kooktoestel (4.15.1): Voor recreatiewoningen gelden geen eisen, wel voor woningen. Deze eisen betreffen de aanwezigheid en minimumomvang (opstelplaats aanrecht 1,5 x 0,6 m, opstelplaats kooktoestel 0,6 x 0,6 m)
- Energieprestatie (5.3): De energieprestatiecoëfficiënt wijkt af (0,8 voor woningen, 1,4 voor recreatiewoningen)

1.3. Bouwverordening

De bouwverordening bevat in artikel 2.5.4 een eis voor de bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten, welke wel op woningen maar niet op zelfstandige recreatiewoningen van toepassing zijn. Het betreft de aanwezigheid van een voor gehandicapten begaanbare weg of pad, waarvoor een aantal uitvoeringseisen zijn vastgelegd (helling, breedte, vrije doorgang). Via de bouwverordening vindt op dit moment ook de toetsing aan de eis van aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid plaats. De inhoud van deze eisen wordt beschreven onder parkeren in de quickscan ruimtelijke regelgeving.

1.4. Bestemmingsplan en Wro-instrumenten

Bij toetsing aan het bestemmingsplan is ook de functie van het bouwwerk van belang. Indien deze functie niet past binnen de aan de gronden toegekende bestemming, moet de bouwvergunning worden geweigerd. Ondanks een verval onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen, zal een bouwplan worden getoetst aan de toegelaten functies. De Wro bevat een regeling voor buitenplanse ontheffingen (art. 3.23 Wro), zogenoemde planologische kruimelgevallen, waarvoor met een relatief lichte procedure ontheffing van het bestemmingsplan kan worden verleend. Het bijbehorende Bro bevat hiervoor de criteria, waarbij een onderscheid tussen woningen en andere gebouwen wordt gemaakt. De regeling voor andere gebouwen biedt in dit kader in theorie meer mogelijkheden tot uitbreiding dan die voor woningen. In de praktijk is toepassing van deze regeling afhankelijk van het ruimtelijk beleid van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente.

1.5. Redelijke eisen van welstand

Welstand richt zich op de uiterlijke verschijningsvorm op zichzelf en in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan. Of de functie van gebouwen (woning of recreatiewoning) relevant is voor de toetsing aan redelijke eisen van welstand hangt sterk af van het gemeentelijke welstandsbeleid.

1.6. Monumentenregelgeving

De functie van bouwwerken is formeel juridisch niet relevant voor de cultuurhistorische waarde en de monumentale status. In de praktijk heeft de functie (wijziging) van monumenten wel degelijk invloed op de cultuurhistorische kwaliteiten en waarden. Er is namelijk altijd sprake van maatwerk bij monumenten en functie wijzigingen/herbestemmingen (zoals van recreatiewoning naar woning) kunnen veel aantasten aan de historische kwaliteiten (van bijvoorbeeld interieurelementen en gevels) door nieuwe voorzieningen die aangebracht moeten worden.

1.7. Bouwvergunningsvrij bouwen

De Woningwet kent een categorie van bouwvergunningsvrije bouwwerken. Deze bouwwerken zijn beschreven in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Dit besluit bevat bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bij bestaande woningen voor het bouwen van aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen. Het gaat om aan- of uitbouwen van één bouwlaag met een diepte van ten hoogste 2,5 m en bijgebouwen en overkappingen met een bouwhoogte van 3 m en een totaal oppervlak van ten hoogste 50% van het zij- en achtererf met een maximum van 30 m². Deze bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bestaan niet voor bouwen bij andere gebouwen dan woningen, zoals recreatiewoningen. De jurisprudentie heeft reeds uitgemaakt dat bovengenoemde bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bij woningen nadrukkelijk niet van toepassing zijn op recreatiewoningen. Het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen leidt daarmee tot extra bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen.

1.8. Toezicht en handhaving bestaande bouwwerken

Burgemeester en wethouders hebben op grond van artikel 100 Woningwet belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de in het Bouwbesluit vastgelegde eisen voor bestaande bouwwerken. Bij het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen zal voor de voormalige recreatiewoningen de eisen uit het Bouwbesluit voor bestaande woonfuncties van toepassing zijn in plaats van de eisen voor bestaande logiesfuncties. De verschillen in het Bouwbesluit tussen beide bestaande functies betreffen:

- Sterkte bij brand (2.2.2). Voor zelfstandige recreatiewoningen kleiner 100 m² gvo geldt slechts de prestatie-eis voor een bruikbare rookvrije vluchtroute gedurende 20 minuten. Geen prestatie-eisen met betrekking tot het in stand blijven van de hoofddragconstructie/ bezwijken bij brand. Voor andere recreatiewoningen gelden zwaardere prestatie-eisen dan voor woningen indien sprake is van een tweede verdieping. Indien de recreatiewoning uit niet meer dan 2 bouwlagen bestaat is er praktisch geen verschil.

- Vloerafscheiding (2.3.2). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen met betrekking tot openingen in de vloerafscheiding, voor woningen wel (niet meer dan 0,2 m).
- Trap (2.5.2). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen met betrekking tot openingen in de trapafscheiding, voor woningen wel (niet meer dan 0,2 m).
- Verlichting (2.8.2). Voor recreatiewoningen gelden prestatie-eisen met betrekking tot de verlichtingssterkte in verblijfsruimte, noodverlichting van verblijfsruimten groter dan 500 m², en noodverlichting van vluchtroutes. Deze prestatie-eisen gelden niet voor woningen
- Gasvoorziening (2.9.2). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen voor aanwezigheid van een gasvoorziening, voor woningen gelden wel prestatie-eisen.
- Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment (2.17.2). Er gelden andere eisen. Zeer gedetailleerde regeling.
- Inrichting van rookvrije vluchtroutes (2.19.2). Er gelden andere eisen met betrekking tot de draairichting van deuren.
- Bestrijding van brand (2.21.2). De prestatie-eisen met betrekking tot het aantal blusvoorzieningen bij recreatiewoningen zijn zwaarder bij een gvo kleiner dan 1000 m²
- Luchtverversing (3.10.2). De prestatie-eisen met betrekking tot de verversingscapaciteit is voor woningen lager
- Spuivoorzieningen (3.11.2). Voor recreatiewoningen gelden geen prestatie-eisen voor spuivoorzieningen
- Daglicht (3.20.2). De eisen voor recreatiewoningen zijn lichter met betrekking tot het daglichtoppervlak. Het volgens NEN 2057 bepaalde equivaente daglichtoppervlak per verblijfsruimte is bij woningen 0,5 m², bij recreatiewoningen 0,35 m².
- Verblijfsruimte (4.6.2): Voor woningen gelden eisen met betrekking tot de bereikbaarheid van verblijfsruimten (niet via toiletruimte, badruimte of technische ruimte). Er gelden voor recreatiewoningen lichtere eisen met betrekking tot de omvang van verblijfsruimten.
- Opstelplaats aanrecht, kooktoestel (4.15.2): Voor recreatiewoningen gelden geen eisen, wel voor woningen
- Opstelplaats stooktoestel (4.16.2): Voor woningen geldt een verbod op plaatsing van open verbrandingstoestellen in toilet- of badruimte of in een brand- of rookvrije vluchtroute. Dit geldt niet voor recreatiewoningen.

1.9. Conclusie

De gevolgen van het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen zijn voor wat betreft de bouwtechnische regelgeving (Bouwbesluit) beperkt. De regels in het Bouwbesluit voor beide functies wijken in bestaande situaties op een aantal punten af, maar de impact hiervan lijkt beperkt. Voor concrete gebouwen kunnen deze afwijkende regels uiteraard wel leiden tot ingrijpende maatregelen. Voor

nieuwe situaties (nieuwbouw) zijn de verschillen in de bouwtechnische regelgeving groter. Nader onderzoek is nodig om de gevolgen voor de bouwkosten bij de bouw van nieuwe recreatiewoningen te kwantificeren. Het vervallen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen zal leiden tot extra bouwvergunningvrije bouw mogelijkheden bij voormalige recreatiewoningen.

Bijlage 4B Ruimtelijke regelgeving

Uitgangspunten Quickscan

Onderstaande quickscan van relevante ruimtelijke ordeningsaspecten is gebaseerd op het wijzigen van recreatiewoningen in woningen waarbij de recreatiewoningen als woningen zijn te beschouwen. De chalets of grote stacaravans die juridisch gezien in sommige gemeenten ook als recreatiewoning worden beschouwd, zijn niet meegenomen. Deze keuze is gemaakt omdat deze categorie recreatieverblijven dicht tegen kampeermiddelen zijn gelegen en daar vaak ook uit voortkomen. Dit type kan niet op een eenvoudige wijze tot woning worden omgevormd. De onderstaand beschreven effecten bij het omzetten van recreatiewoningen naar woningen zijn veel sterker en complexer bij chalets/grote stacaravans. Bij de toepassing van de ruimtelijke ordeningsaspecten en sectorale wetgeving is in een aantal gevallen sprake van harde criteria, in geval die er niet zijn is uit gegaan van een 'goede ruimtelijke ordening'. Het criterium 'goede ruimtelijke ordening' is verankerd in artikel 3.1 van de Wro. Dit is een betrekkelijk vaag criterium, dat in de jurisprudentie wordt vertaald als 'de ruimtelijke uitstraling op de omgeving'. In de wetenschappelijke literatuur wordt in dit kader gesproken over zogenoemde situeringskenmerken. Situeringkenmerken zijn feitelijke eigenschappen van een gebruiksdoeleind die leiden tot een bijzondere invloed op of bijzondere eisen aan de omgeving. Voorbeelden van situeringskenmerken zijn bepaalde bouwvolumes (minimaal of maximaal), maximale loop- of reisafstand, publieksaantrekkende werking, verkeersaantrekkende werking, veroorzaken van milieuhinder of juist gevoeligheid voor milieuhinder, behoefte aan een rustige of drukke omgeving of aan bepaalde voorzieningen in de omgeving enzovoorts. Bij het kwalitatieve criterium 'goede ruimtelijke ordening' gaat het uiteindelijk om een gemotiveerde en onderbouwde belangenafweging tussen de situeringskenmerken verbonden aan een bepaalde functie en de kenmerken van de omgeving. Soms zullen daarbij de belangen van de omgeving de doorslag geven, zodat bepaalde functies niet mogelijk zijn of qua omvang moeten worden beperkt. In andere situaties valt de belangenafweging in het voordeel van een bepaalde functie uit, zodat beperkingen moeten worden gesteld aan andere functies in de omgeving. Als voorbeeld kan een nieuwe woning in het buitengebied leiden tot beperkingen aan de milieuruimte van omliggende agrarische bedrijven. De keuze kan echter ook leiden tot het niet toestaan van nieuwe woningen in het buitengebied, om deze milieuruimte juist niet te beperken.

1.1 Verkeer en geluid

1.1.1. Parkeren

Wettelijk kader

Voor parkeren is geen wettelijk kader aanwezig. Wel zijn vaak bij overheden parkeernormen in parkeerbeleid vastgelegd (niet overal) of hanteren zij de parkeerkcijfers op basis van de parkeerkcijfers die door het CROW zijn opgesteld. Voor de breedte, lengte en vormgeving van parkeerplaatsen zijn landelijke richtlijnen door het CROW opgesteld.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Voor woningen zijn door de meeste gemeenten parkeernormen vastgesteld of wordt verwezen naar de parkeerkcijfers uit het ASVV 2004 van het CROW. Voor recreatiewoningen zijn meestal geen parkeernormen vastgesteld. Het ASVV 2004 van het CROW geeft evenmin parkeerkcijfers voor recreatiewoningen.

Voor woningen lopen de parkeernormen uiteen van 1,1 tot 2,2 parkeerplaatsen per woning, afhankelijk van stedelijkheidsgraad en omvang/prijsklasse van de woning. Indien recreatiewoningen worden omgezet naar woningen zou eveneens voldaan dienen te worden aan de normen voor woningen van 1,1 tot 2,2 parkeerplaatsen per woning. Recreatiewoningen liggen veelal in gebieden met een lage stedelijkheidsgraad. De prijsklasse zal globaal overeenkomen met de klasse middeldure woning. De parkeernormen uit het ASVV 2004 voor middeldure woningen in de lage stedelijkheidsgraad lopen uiteen van 1,8 tot 1,9 parkeerplaatsen per woning.

Dit betekent dat bij een opheffing van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen onderzocht dient te worden of en hoe voldaan kan worden aan de norm van gemiddeld 1,85 parkeerplaats per woning. Voor recreatiewoningen wordt door veel gemeenten op dit moment een parkeernorm van 1,1 gehanteerd. Bij een 'omzetting' van een woning naar een recreatiewoning gelden geen nieuwe parkeernormen; er kan vanuit worden gegaan dat voor de woning reeds voldaan is aan de geldende parkeernormen voor woningen zodat voldoende parkeerplaatsen voor de recreatiewoning gegarandeerd zullen zijn.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met voldoende ruimte voor parkeren.

Bijzondere aandachtspunten voor specifieke situaties

De omvang van recreatiewoningen loopt in de praktijk sterk uiteen qua aantal te huisvesten personen (van 1-12 personen). Het aantal benodigde parkeerplaatsen voor recreatiewoningen is afhankelijk van het aantal personen waarop de recreatiewoning zal worden of is ingericht. Bij bijvoorbeeld 1-2 persoonsrecreatiewoningen zullen minder parkeerplaatsen nodig zijn dan bij 8-12 persoonsrecreatiewoningen. De parkeernorm van 1,85 parkeerplaats per woning bij opheffing van het onderscheid is dan ook een gemiddelde. In uitzonderingssituatie kan worden volstaan met 1 parkeerplaats (kleine recreatiewoningen voor 1-2 personen) of dient juist te worden uitgegaan van 3 parkeerplaatsen (grote recreatiewoningen voor 8-12 personen). Hetzelfde geldt voor 'omzetting' van woningen naar recreatiewoningen. Ondanks dat er geen strikte normen gelden voor recreatiewoningen kan de parkeerbehoefte wel uiteenlopen van 1 tot 3 parkeerplaatsen per recreatiewoning.

Conclusie

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er bij het omvormen van recreatiewoningen naar woningen het risico bestaat dat er onvoldoende parkeerruimte aanwezig zal zijn en dat de benodigde ruimte (0,7 parkeerplaats per woning) in sommige gevallen niet of moeilijk kan worden gevonden. Bij omvorming van woningen naar recreatiewoningen en in nieuwe situaties doet dit probleem zich niet voor.

1.1.2. Ontsluiting/ breedte wegen

Wettelijk kader

Wettelijk is voor de ontsluiting van woonwijken niet direct iets vastgelegd. Wel zijn er diverse juridische uitspraken die aangeven dat ten behoeve van de ontsluiting aangetoond dient te worden dat in een goede en veilige verkeersontsluiting wordt voorzien. Dit betekent dat woningbouwontwikkelingen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening op een goede en voldoende wijze dienen te worden ontsloten voor alle vervoersmodaliteiten zonder dat capaciteits- of verkeersveiligheidsproblemen optreden. Voor de breedte en uitvoering van wegen in woonwijken zijn richtlijnen gegeven. Ook hiervoor geldt dat geen directe wetten van toepassing zijn. Wel zijn er juridische uitspraken die aangeven dat 30 km/h-wegen ook als zodanig dienen te worden ingericht dat de snelheid van het gemotoriseerde ook daadwerkelijk tot deze snelheid wordt gereduceerd en dat een goede verkeersafwikkeling mogelijk moet zijn op de wegen.

Voor recreatieterreinen is geen juridisch kader aanwezig waarin de wijze van ontsluiting of de breedte van de wegen is voorgeschreven. Ook geldt hiervoor dat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening voorzien dient te worden in een goede ontsluiting voor alle vervoersmodaliteiten zonder capaciteits- of veiligheidsproblemen. Aangezien de interne wegen op een recreatieterrein vaak niet openbaar zijn maar op eigen terrein gelegen zijn is de regelgeving op deze wegen niet direct gekoppeld aan de wegenverkeerswet.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Bij een functieverandering van recreatiewoningen naar woningen zal, bij de aanwezigheid van openbare wegen, veelal de capaciteit en verkeersveiligheid van het wegennet gewaarborgd zijn. Er zal sprake zijn van beperkt intensiever gebruik van het wegennet. Deze beperkte intensivering zal naar verwachting binnen acceptabele marges blijven. Alleen bij omzetting van grote clusters van recreatiewoningen naar woningen (100 woningen of meer) wordt een zodanige intensivering verwacht dat nader onderzoek naar de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid gewenst is. Indien sprake is van recreatiewoningen die worden omgezet naar woningen gelegen aan wegen die niet-openbaar zijn zal naar verwachting in veel gevallen enige aanpassing van de inrichting van de wegen vereist zijn om de veiligheid en capaciteit te kunnen garanderen conform de inrichtingseisen van openbare wegen. Dit zal zeker gelden in gevallen waarbij in het recreatiepark er centraal wordt geparkeerd. In een woonwijk is dit vaak niet acceptabel. Bij omzetting naar een woonwijk zal de inrichting van de verkeerssituatie aan de orde zijn.

Bij een verandering van woningen naar recreatiewoningen zal veelal de capaciteit en verkeersveiligheid van het wegennet gewaarborgd zijn, omdat over het algemeen de wegen reeds openbaar zullen zijn en er geen sprake zal zijn van een intensiever gebruik van het wegennet.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met zoveel mogelijk aansluiting op bestaande kernen zodat het openbaar vervoer efficiënt kan worden benut.

Bijzondere aandachtspunten voor specifieke situaties

Sommige recreatiewoningen zijn gelegen op terreinen welke niet of slechts beperkt toegankelijk zijn voor gemotoriseerd verkeer. Bij de omvorming naar woningen zal dit - mits het gebied niet te groot is en de loopafstanden niet te lang - gehandhaafd kunnen blijven aangezien ook woonwijken autoarm of autoluw kunnen worden uitgevoerd.

Conclusie

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er bij het omvormen van recreatiewoningen naar woningen het risico bestaat dat de wegen onvoldoende breed zijn en dat de benodigde ruimte voor veilige wegen (een tot enkele meters) voor wegverbredingen niet of nauwelijks kan worden gevonden. Bij omvorming van woningen naar recreatiewoningen en bij nieuwbouw projecten doet dit probleem zich niet voor.

1.1.3. Openbaar vervoer

Wettelijk kader

Ten aanzien van openbaar vervoer is voor woningen of recreatiewoningen geen wettelijk kader afgebakend. Wel wordt uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening bij grootschalige woning- of recreatiewoningontwikkelingen in beschouwing genomen of de ontsluiting per openbaar vervoer verbeterd kan worden of indien niet aanwezig gerealiseerd kan worden. Er zijn echter geen wetten die verplichten tot verbetering of de aanleg van openbaar vervoer. In beleidsnota's voor grootschalige woningbouw zoals VINEX-locaties (minimaal 1000 woningen) wordt de aanwezigheid van hoogwaardig openbaar vervoer wel als voorwaarde gesteld.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Het criterium ontsluiting per openbaar vervoer is niet onderscheidend tussen woningen en recreatiewoningen. Bij een verandering van woningen naar recreatiewoningen zal dit aspect dan ook geen aanpassingen tot gevolg dienen te hebben. Hetzelfde geldt voor de 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met voldoende ruimte voor veilige wegen.

Bijzondere aandachtspunten voor specifieke situaties

Bij een 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen bij een grote omvang (500 woningen of meer) zal een goede ontsluiting per openbaar vervoer gewenst zijn, aangezien de behoefte aan goed openbaar vervoer zal toenemen (met name voor woon-werk, woon-schoolverkeer etc.). Bij een 'omzetting' van een grote woonwijk (500 woningen of meer) naar recreatiewoningen wordt er van uit gegaan dat een goede ontsluiting per openbaar vervoer aanwezig is en aanwezig kan blijven. Overheden kunnen slechts beperkt invloed uitoefenen op het aanbod van openbaar vervoer. Bepalend is het marktpotentieel dat aanwezig is. Het marktpotentieel zal bij 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen beperkt groter worden en bij 'omzetting' van woningen naar recreatiewoningen beperkt afnemen.

Conclusie

Een aandachtspunt vormt het openbaar vervoer bij 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen in het geval van een cluster groter dan 500 woningen (het kan dan ook gaan om meerdere terreinen en/of woningcomplexen tezamen).

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er bij het omvormen van recreatiewoningen naar woningen het risico bestaat dat de wegen onvoldoende verkeersveilig zijn en dat de benodigde ruimte (een tot

enkele meters per weg) in sommige gevallen niet of moeilijk kan worden gevonden. Bij omvorming van woningen naar recreatiewoningen en in nieuwe situaties doet dit probleem zich niet voor. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er bij het omvormen van recreatiewoningen naar woningen het risico bestaat dat de dan ontstane woongebieden niet via openbaar vervoer bereikbaar zijn. Alleen voor clusters van maximaal 500 permanent bewoonde woningen (een of enkele voormalige recreatiegebieden met 500 permanent bewoonde woningen) zou dit nog haalbaar zijn, de verwachting is dat dit niet veel voor zal komen. Bij omvorming van enkele permanent bewoonde woningen naar recreatiewoningen doet dit probleem zich niet voor. Pas als er een volledige uittocht van permanente bewoners optreedt die vervangen wordt door recreatieve bewoners dient zich aan dat het openbaar deze voormalige woonkern niet langer zal willen bedienen. Ook dit lijkt een uitzonderingssituatie. Verwacht mag worden dat in nieuwe situaties (bouwprojecten) gekozen zal worden voor geconcentreerde bouw bij bestaande kernen.

1.1.4. Verkeerslawaaai

Wettelijk kader

Wet geluidhinder

Verkeer op wegen en spoorwegen kan in belangrijke mate geluidshinder veroorzaken. Een groot aantal wegen en spoorwegen zijn ingevolge de Wet geluidhinder (Wgh) gezoneerd. Langs deze wegen en spoorwegen is een geluidszone aanwezig waarbinnen akoestisch onderzoek nodig is bij nieuwe geluidgevoelige bestemmingen en/of reconstructies. Ten aanzien van de geluidhindersituatie zijn afhankelijk van de bron maximale normen vastgelegd in de Wgh. Voor wegverkeerslawaaai liggen deze normen tussen de 48 en 63 dB. Voor spoorweglawaaai liggen deze normen tussen de 55 dB en 68 dB.

Woningen zijn geluidgevoelige bestemmingen conform de Wgh. Voor geluidsgevoelige functies gelden de hierboven genoemde grenswaarden conform de Wgh. Nieuwe woningen mogen in principe binnen een geluidszone alleen worden gebouwd indien de geluidsbelasting niet meer bedraagt dan 48 dB voor wegverkeerslawaaai en 55 dB voor railverkeerslawaaai ("voorkeursgrenswaarde"). Het bevoegd gezag (veelal burgemeester en wethouders) kan echter een hogere waarde vaststellen (voor nieuwe woningen tot maximaal 63 dB ten aanzien van wegverkeerslawaaai en 68 dB ten aanzien van railverkeerslawaaai). Voorwaarde hiervoor is dat de toepassing van maatregelen, gericht op het terugdringen van de gevelbelasting, onvoldoende doeltreffend zal zijn, of overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, landschappelijke of financiële aard. Dit betreffen maatregelen bij de bron, in de overdracht of bij de ontvanger.

Recreatiewoningen zijn geen geluidsgevoelige functies conform de Wgh. Uit jurisprudentie blijkt echter dat desondanks in de ruimtelijke planvorming wel degelijk rekening dient te worden gehouden met het aspect geluidshinder:

‘Het ligt echter in de rede, mede gelet op de omstandigheid dat recreatiewoningen veelal worden bewoond juist om rust te vinden, de normen die gelden voor de hoogst toelaatbare geluidbelasting voor woningen, vanwege een industrieterrein, zoveel mogelijk overeenkomstig op recreatiewoningen toe te passen’ (KB 90.023432 10-12-1990, AB 1991, nr. 201).

Vergelijkbare overwegingen zijn ook in latere Kroonbesluiten of uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) opgenomen met betrekking tot de geluidsbelasting van industrieterreinen (o.a. racecircuitterrein), van spoorwegen (Tracébesluit Betuweroute, E01.96.0532 d.d. 28 mei 1998) en verkeerswegen. In een latere uitspraak van de ABRvS (E01.98.0423, d.d. 14 augustus 2000 over de onthouding van goedkeuring vanwege een geluidbelasting van meer dan 50 dB(A) op de gevel) werd ten aanzien van wegverkeerslawaaai het volgende vermeld:

‘De Afdeling is van oordeel dat het ook bij geluidsbelasting van wegen in de rede ligt de normen die gelden voor woningen zo veel mogelijk overeenkomstig toe te passen op recreatiewoningen teneinde een aanvaardbaar verblijfsklimaat te garanderen. Hieraan kan niet afdoen dat de mensen die in de recreatiewoningen verblijven, in dit geval mogelijk niet zozeer komen om rust te vinden.... Verweerders hebben in dit geval niet ten onrechte betekenis gehecht aan de grens van de 50 dB(A)-contour van de weg’.

Uit al deze jurisprudentie volgt duidelijk dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening ook bij recreatiewoningen rekening dient te worden gehouden met het aspect geluidhinder, zowel ten aanzien van industrielawaai, als van spoorweglawaaai en wegverkeerslawaaai. De algemene randvoorwaarde voor ontwikkelingen is dat ‘een goed verblijfsklimaat dient te worden gegarandeerd’.

Dit betekent dat indien recreatiewoningen binnen een geluidszone van weg of spoorweg worden gerealiseerd, eenzelfde werkwijze dient te worden toegepast als voor reguliere woningen. Voor recreatiewoningen kunnen alleen formeel geen hogere waarden worden vastgesteld en is het aantonen van het aanwezig zijn van een ‘aanvaardbaar’ geluidsniveau voldoende.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Bij ‘omzetting’ van recreatiewoningen in woningen betekent dit dat sprake is van nieuwe geluidgevoelige bestemmingen conform de Wgh. Getoetst dient te worden of voldaan wordt aan de voorkeursgrenswaarden voor wegverkeerslawaaai en railverkeerslawaaai indien deze nieuwe woningen gelegen zijn binnen de geluidszones van wegen of spoorwegen. Onder voorwaarden kunnen hogere grenswaarden worden vastgesteld (van maximaal 63 dB voor wegverkeerslawaaai en 68 dB voor railverkeerslawaaai).

Bij 'omzetting' van woningen in recreatiewoningen is geen sprake van nieuwe geluidsgevoelige bestemmingen conform de Wgh. Verwacht mag worden dat de woningen voldoen aan de normen van de Wgh. Nader akoestisch onderzoek is dan ook niet vereist.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met voldoende afstand tot geluidsbronnen.

Bijzondere aandachtspunten voor specifieke situaties

Naast wegverkeerslawaai en railverkeerslawaai zorgt scheepvaart op drukke waterwegen voor geluidshinder. In de Wgh zijn voor scheepvaartlawaai nog geen normen vastgelegd. Wel blijkt uit jurisprudentie dat bij het doorlopen van een hogere grenswaardenprocedure voor geluidgevoelige bestemmingen in de nabijheid van drukke waterwegen de geluidshinder als gevolg van scheepvaart inzichtelijk dient te worden gemaakt en bij het berekenen van de gecumuleerde geluidsbelasting dient te worden meegenomen. Dit geldt dus alleen voor situaties waarbij recreatiewoningen in woningen worden omgezet in de nabijheid van drukke vaarwegen en waarbij de geluidsbelasting meer dan de voorkeursgrenswaarde voor wegverkeerslawaai (48 dB) en of railverkeerslawaai (55 dB) bedraagt.

Een bijzonder aandachtspunt bij het omzetten van recreatiewoningen naar woningen binnen een geluidszone van wegen of spoorwegen vormt de binnenwaarde van maximaal 33 dB ingevolge de Wgh. Deze binnenwaarde geldt voor reguliere woningen. De recreatiewoningen die worden omgezet naar reguliere woningen dienen ook aan deze binnenwaarde te voldoen indien voor deze nieuwe reguliere woningen een hogere grenswaarde moet worden vastgesteld. Of deze binnenwaarde gehaald wordt is afhankelijk van de geluidsbelasting op de gevel en de geluidsreducerende werking van deze gevel.

Conclusie

Bij het 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen is toetsing aan de Wgh noodzakelijk, zowel wat betreft de gevelbelasting als de binnenwaarde. Verwacht mag worden dat niet alle recreatiewoningen daar op voorhand aan voldoen. Het risico bestaat dat in bestaande situaties er woningen onder een te hoge geluidsbelasting komen te staan. Hiervoor zullen maatregelen nodig zijn in de vorm van geluidswallen of –schermen en eventueel verzoek hogere waarden. Bij 'omzetting' van woningen naar recreatiewoningen doet dit probleem zich niet voor. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal rekening gehouden worden met de geluidsaspecten.

1.2. Milieuaspecten

1.2.1. Industrielawaai

Wettelijk kader voor woningen

Wet geluidhinder

Alle industrie- en bedrijventerreinen, waarop inrichtingen zijn of kunnen worden gevestigd die in belangrijke mate geluidshinder kunnen veroorzaken (zogenoemde 'grote lawaaimakers'), dienen gezoneerd te zijn volgens de Wet geluidhinder (Wgh). Rondom deze industrieterreinen is een geluidszone van toepassing. Buiten deze geluidszone mag de geluidsbelasting als gevolg van het industrieterrein niet meer dan 50 dB(A) bedragen.

Woningen zijn geluidgevoelige bestemmingen conform de Wgh. Voor geluidsgevoelige functies gelden grenswaarden conform de Wgh. Nieuwe woningen mogen in principe binnen een geluidszone alleen worden gebouwd indien de geluidsbelasting niet meer bedraagt dan 50 dB(A) ("voorkeursgrenswaarde"). Het bevoegd gezag (in het algemeen het college van burgemeester en wethouders) kan echter een hogere grenswaarde vaststellen (voor nieuwe woningen tot maximaal 55 dB(A). Voorwaarde hiervoor is dat de toepassing van maatregelen, gericht op het terugdringen van de gevelbelasting, onvoldoende doeltreffend zal zijn, of overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, landschappelijke of financiële aard. Dit betreffen maatregelen bij de bron, in de overdracht of bij de ontvanger.

Wet milieubeheer

Voor bedrijven die niet onder de Wgh vallen, gelden grenswaarden voor geluid op basis van het Activiteitenbesluit of de vigerende milieuvergunning.

Wettelijk kader voor recreatiewoningen

Wet geluidhinder

Recreatiewoningen zijn geen geluidsgevoelige functies conform de Wgh. Uit jurisprudentie blijkt echter dat desondanks in de ruimtelijke planvorming wel degelijk rekening dient te worden gehouden met het aspect geluidshinder:

'Het ligt echter in de rede, mede gelet op de omstandigheid dat recreatiewoningen veelal worden bewoond juist om rust te vinden, de normen die gelden voor de hoogst toelaatbare geluidbelasting voor woningen, vanwege een industrieterrein, zoveel mogelijk overeenkomstig op recreatiewoningen toe te passen' (KB 90.023432 10-12-1990, AB 1991, nr. 201).

Een vergelijkbare uitspraak is voor Industrielawaai later nog verschenen (met betrekking tot een racecircuitterrein). Uit de jurisprudentie volgt duidelijk dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening

ook bij recreatiewoningen rekening dient te worden gehouden met het aspect industrielawaai. De algemene randvoorwaarde voor ontwikkelingen is dat 'een goed verblijfsklimaat dient te worden gegarandeerd'. Dit betekent dat indien recreatiewoningen binnen een geluidszone industrielawaai worden gerealiseerd, eenzelfde werkwijze dient te worden toegepast als voor reguliere woningen. Voor recreatiewoningen kunnen alleen formeel geen hogere waarden worden vastgesteld.

Wet milieubeheer

Voor recreatiewoningen gelden geen geluidsgrenswaarden conform het Activiteitenbesluit. Ook in de meeste milieuvergunningen zijn voor recreatiewoningen geen geluidsnormen opgenomen.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Gezoneerd industrielawaai

Indien bestaande recreatiewoningen binnen een geluidszone industrielawaai reguliere woningen worden, dan dient de geluidsbelasting ter plaatse van deze woningen onderzocht te worden. Indien de geluidsbelasting hoger is dan de voorkeursgrenswaarde (maar lager dan de uiterste grenswaarde) dienen hogere waarden voor de betreffende woningen te worden vastgesteld (gelijktijdig met vaststelling van het betreffende bestemmingsplan). Indien bestaande recreatiewoningen worden omgezet naar burgerwoningen dient zorgvuldig om te worden gegaan met de belangen van de bedrijven op het gezoneerde industrieterrein. De betreffende woningen kunnen, indien dicht bij het gezoneerde industrieterrein zijn gelegen dan bestaande burgerwoningen, beperkingen opleggen aan de toekomstige bedrijfsvoering van de bedrijvigheid. Dit dient goed onderzocht te worden.

Indien bestaande reguliere woningen binnen een geluidszone worden omgezet naar recreatiewoning, zijn er op het gebied van industrielawaai geen gevolgen. Voor de betreffende woning is in het verleden reeds akoestisch onderzoek uitgevoerd en zijn, indien nodig hogere waarden of MTG's vastgesteld⁵.

Overige bedrijven

Indien bestaande recreatiewoningen in de directe omgeving van bedrijven bestemd worden als reguliere woningen, dienen deze bedrijven in hun bedrijfsvoering (milieuspoor) met deze woningen rekening te houden, aangezien voor het bedrijf grenswaarden voor geluid ten opzichte van woningen voor derden geldt. Voorheen, toen de woning bestemd was als recreatiewoning, was dit niet het geval. Een dergelijke 'omzetting' van recreatiewoning naar burgerwoning kan derhalve een beperking opleveren voor de bedrijfsvoering van het bedrijf. Dit aspect dient goed te worden onderzocht en zorgvuldig te worden afgewogen.

⁵ MTG = Maximaal Toegestane Gevelbelasting

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met voldoende afstand tot de gezoneerde bedrijven.

Bijzondere aandachtspunten voor specifieke situaties

Indien bestaande recreatiewoningen worden omgezet naar burgerwoningen dient zorgvuldig om te worden gegaan met de belangen van de bedrijven, al dan niet gelegen op een gezoneerd industrieterrein. De betreffende woningen kunnen, indien ze dichterbij de bedrijven zijn gelegen dan bestaande burgerwoningen, beperkingen opleggen aan de bedrijfsvoering van de bedrijvigheid. Dit dient goed onderzocht te worden. Een bijzonder aandachtspunt bij het omzetten van recreatiewoningen naar reguliere woningen binnen een geluidszone industrielawaai vormt de binnenwaarde van maximaal 35 dB(A). Deze binnenwaarde geldt voor reguliere woningen. De recreatiewoningen die worden omgezet naar reguliere woningen dienen ook aan deze binnenwaarde te voldoen. Of deze binnenwaarde gehaald wordt is afhankelijk van de geluidsbelasting op de gevel en de geluidsafschermdende werking van deze gevel.

Conclusie

'Omzetting' van recreatiewoningen in de omgeving van gezoneerde bedrijven(terreinen) kan niet zonder meer, en is afhankelijk van de kwaliteit van de woning enerzijds en anderzijds van de mogelijke beperkingen voor de bedrijven. Dit zal uiteindelijk leiden tot of noodzakelijke maatregelen aan of bij de bron (het bedrijf) of tot noodzakelijke maatregelen dichtbij de woning (geluidsscherm/-wal); mogelijk zelfs bedrijfsverplaatsing of verplaatsing van de woningen. Deze problematiek is niet denkbeeldig omdat in het verleden niet aan deze zonering werd getoetst en oudere recreatiewoningen complexen binnen zoneringen zullen zijn gelegen. Het gaat hier ook om een kostbare zaak, die niet bij de individuele woningen en bedrijven kan worden neergelegd. Bij 'omzetting' van woningen naar recreatiewoningen doet dit probleem zich niet voor. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal rekening gehouden worden met de bestaande zonering.

1.2.2. Milieuzonering rond bedrijven

Wettelijk kader voor recreatiewoningen en woningen

Er is geen wettelijk kader voor milieuzonering⁶. Wel is een milieuzonering tussen milieuhinderlijke inrichtingen en gevoelige functies bij bestemmingsplannen volgens jurisprudentie noodzakelijk in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Dit om ter plaatse van woningen een aanvaardbaar woon-

⁶ Met uitzondering van geluidszonering op grond van de Wet geluidhinder en het toepassen van afstandseisen op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Vuurwerkbesluit.

leefklimaat te waarborgen en de bedrijfsvoering en milieuruimte van bedrijven niet onnodig te beperken. Voor recreatiewoningen geldt dat er een aanvaardbaar verblijfklimaat moet worden gerealiseerd. Voor een milieuzonering wordt in het algemeen gebruik gemaakt de VNG-uitgave 'Bedrijven en milieuzonering' (2007). Deze VNG-uitgave beschrijft richtafstanden voor bedrijven ten opzichte van het omgevingstype 'rustige woonwijk' (dan wel 'rustig buitengebied') en omgevingstype 'gemengd gebied'. Voor het omgevingstype "gemengd gebied" gelden kleinere richtafstanden. Gemeenten dienen zelf af te wegen welke gebieden zij als 'rustige woonwijk' dan wel als 'gemengd gebied' beschouwen. Milieuzonering beperkt zich tot de milieuaspecten met een ruimtelijke dimensie, te weten geluid, geur, gevaar en stof.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Zoals reeds is aangegeven is het 'bestempelen' van een gebied als rustige woonwijk of gemengd gebied een afweging die de gemeente dient te maken. Sommige recreatiewoningen, geclusterd in een recreatiepark in een rustige landelijke omgeving, kunnen beschouwd worden als omgevingstype 'rustige woonwijk', terwijl een dergelijk park gelegen langs een drukke provinciale weg in de directe nabijheid van een bedrijventerrein mogelijk beschouwd wordt als gemengd gebied. Net als voor solitaire reguliere woningen kunnen solitaire vakantiewoningen in sommige gevallen als omgevingstype rustige woonwijk/rustig buitengebied worden beschouwd, en in andere gevallen als gemengd gebied. Of het omzetten van recreatiewoningen naar solitaire woningen een 'verkleuring' van omgevingstype tot gevolg heeft (en derhalve gevolgen heeft voor de milieuzonering), kan niet in het algemeen op voorhand worden bevestigd of uitgesloten. Mogelijk dat een menging van recreatiewoningen en reguliere woningen juist de laatste bouwsteen vormt om een gebied als 'gemengd' in plaats van 'rustig' te beschouwen. Er kan dus geen algemene uitspraak worden gedaan of het omzetten van recreatiewoningen naar reguliere woningen en v.v. tot een andere milieuzonering en andere beperkingen voor bedrijven leidt. Dit blijft altijd een kwestie van maatwerk, milieuruimte van bedrijven conform milieuvergunning/Activiteitenbesluit en lokale afwegingen. Ook kan provinciaal beleid hier in een rol spelen (bv. provinciaal beleid met betrekking geur niet-agrarische bedrijven ten opzichte van woningen of recreatiewoningen).

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met voldoende afstand tot de gezoneerde bedrijven.

Conclusie

De gevolgen van een opheffing van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen voor milieuzonering rondom bedrijven zijn niet op voorhand aan te geven. Milieuzonering blijft een kwestie van maatwerk en lokale afweging. Bij 'omzetting' van woningen naar recreatiewoningen doet dit probleem zich niet voor. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal rekening gehouden worden met de bestaande zonering.

1.2.3. Geurhinder

Wettelijk kader voor recreatiewoningen en woningen

Het wettelijk kader wordt gevormd door de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Geurhinder van overige bedrijven wordt in deze notitie buiten beschouwing gelaten. De Wgv geeft normen (in odour units per kubieke meter lucht) voor de geurbelasting die een veehouderij mag veroorzaken op een geurgevoelig object. De Wgv geeft de maximale norm voor geurbelasting van een veehouderij ten opzichte van een gevoelig object in vier situaties, deze zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1 Maximale norm voor geurbelasting ten opzichte van een gevoelig object

	binnen de bebouwde kom	buiten de bebouwde kom
concentratiegebieden	3,0 (in o.u./m ³)	14,0 (in o.u./m ³)
niet-concentratiegebieden	2,0 (in o.u./m ³)	8,0 (in o.u./m ³)

De Wgv geeft als definitie van een geurgevoelig object: “een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent, of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt”.

In de “Handreiking bij Wet geurhinder en Veehouderij” (Infomil 2007) wordt hierover het volgende aangegeven: “Er wordt alleen bescherming geboden tegen langdurige blootstelling. Criteria die relevant zijn om te betrekken in de beoordeling zijn:

- de verblijfsduur van menselijk wonen of verblijf. Van belang is de verblijfsduur op een dag, maar ook het aantal dagen per jaar dat sprake is van wonen of verblijf; indien sprake is van gebouwen die slechts een deel van het jaar worden gebruikt voor wonen of verblijf, kan dit een reden zijn om dit niet als permanent te beschouwen.
- de aanwezigheid van dagelijks dezelfde personen of steeds wisselende personen. Als iemand elke dag weer opnieuw last heeft van geurhinder, is dat anders dan dat dit incidenteel een keer het geval is. Elke dag opnieuw heeft een meer permanent karakter dan af en toe een keer.
- De mogelijkheid dat er mensen ook in de nachtperiode in het object verblijven.

Aangenomen kan worden dat in woningen [...] sprake zal zijn van permanent verblijf of daarmee vergelijkbare wijze van gebruik. Recreatiewoningen of kampeerboerderijen die slechts enkele weken of maanden per jaar (bijvoorbeeld alleen in het hoogseizoen) in gebruik zijn zullen niet zo snel vergelijkbaar zijn met permanent gebruik. Dezelfde strekking zal van toepassing zijn op het bij een kleinschalige ‘B&B’ verstrekken van logies en ontbijt.”

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Daar waar recreatiewoningen niet permanent (of daarmee vergelijkbaar) worden gebruikt, kan 'omzetting' van recreatiewoning naar reguliere woning tot gevolg hebben dat er een geurgevoelig object in de directe omgeving van een veehouderij komt te liggen. Dit kan beperkingen opleveren voor de bedrijfsvoering van dit agrarische bedrijf. Of een recreatiewoning beschouwd wordt als geurgevoelig object dient het bevoegd gezag (de gemeenten) per geval te beoordelen. Het is derhalve niet eenduidig aan te geven of dit veel voorkomt of niet. Daar waar recreatiewoningen permanent worden gebruikt, zullen ze beschouwd worden als geurgevoelig object. 'Omzetting' van recreatiewoning naar reguliere woning heeft in dat geval geen relevante gevolgen.

De 'omzetting' van reguliere woning naar recreatiewoning heeft geen relevante beperkende gevolgen in het kader van de Wet geurhinder en veehouderij.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met voldoende afstand tot de gezoneerde bedrijven.

Conclusie

Of het opheffen van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen gevolgen heeft vanwege het aspect geurhinder van veehouderijen (en gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering van veehouderijen) is niet op voorhand in het algemeen aan te geven. Dit is wederom een kwestie van lokale afweging of recreatiewoningen als geurgevoelig object zijn aangewezen. Bij 'omzetting' van recreatiewoningen in woningen dient dit onderzocht te worden. Het risico dat bestaande recreatiewoningen in het verleden niet als geurgevoelig object zijn beschouwd is aanwezig. 'Omzetting' naar woning betekent een direct gevolg voor het geurproducerende bedrijf dat vanaf dat moment in zijn ontwikkelingsmogelijkheden wordt beperkt.

Bij 'omzetting' van woningen naar recreatiewoningen doet dit probleem zich niet voor. In nieuwe situaties (bouwprojecten) zal rekening gehouden worden met de bestaande geurzoning.

1.2.4. Luchtkwaliteit

Wettelijk kader voor recreatiewoningen en woningen

Het wettelijk kader wordt gevormd door de Wet luchtkwaliteit (formeel Wet milieubeheer luchtkwaliteitseisen). De Wlk bevat grenswaarden voor voor verschillende stoffen die gelden voor de

buitenlucht⁷. Hierbij zijn in de ruimtelijke ordeningspraktijk langs wegen met name de grenswaarden voor stikstofdioxide (jaargemiddelde) en fijn stof (jaar- en daggemiddelde) van belang. De grenswaarden van de laatstgenoemde stoffen zijn in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2 Grenswaarden maatgevende stoffen Wlk

Stof	toetsing van	grenswaarde	geldig vanaf
Stikstofdioxide	jaargemiddelde concentratie	40 µg/m ³	2010
fijn stof	jaargemiddelde concentratie	40 µg/m ³	2005
	24-uurgemiddelde concentratie	max. 35 keer p.j. meer dan 50 µg/m ³	2005

Op grond van de Wlk kunnen bestuursorganen bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit (zoals de vaststelling van een bestemmingsplan) uitoefenen indien:

- De ontwikkelingen niet leiden tot een overschrijding van de grenswaarden;
- de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van de ontwikkeling per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft;
- bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met de ontwikkeling samenhangende maatregel of een door de ontwikkeling optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert;
- de ontwikkelingen niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie in de buitenlucht (momenteel maximaal 0,4 µg/m³, voor woningen is het aantal gemaximaliseerd op 500 woningen bij 1 ontsluitingsweg en 1.000 woningen bij twee gelijkwaardige ontsluitingswegen);
- het voorgenomen besluit is genoemd of past binnen het omschreven Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) of een vergelijkbaar programma dat gericht is op het bereiken van de grenswaarden.

Van belang bij luchtkwaliteit is derhalve de verkeersaantrekkende werking. Zowel woningen als recreatiewoningen zijn niet opgenomen in de AMvB gevoelige bestemmingen, die binnenkort in werking zal treden. In het kader van een goede ruimtelijke ordening dient bij het opstellen van een bestemmingsplan uit oogpunt van de bescherming van de gezondheid van de mens zowel bij recreatiewoningen als reguliere woningen rekening te worden gehouden met de luchtkwaliteit.

⁷ Met uitzondering van een werkplek in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Het omzetten van een recreatiewoning naar een reguliere woning en v.v. heeft geen gevolgen voor toetsing van het object aan de grenswaarden: in het kader van een goede ruimtelijke ordening dient het aspect luchtkwaliteit zowel bij recreatiewoningen als woningen te worden afgewogen. Wel hebben reguliere woningen in het algemeen een grotere verkeersproductie dan recreatiewoningen, met name in een gebied dat geen goede openbaar vervoerverbinding heeft. Dit betekent dat het omzetten van recreatiewoningen naar reguliere woningen een grotere verkeersproductie tot gevolg heeft. Dit dient te worden getoetst aan de Wlk. Gelet op de wetgeving die aangeeft dat de realisatie van 500 nieuwe woningen niet in betekenende mate bijdraagt aan de luchtverontreiniging, zal dit in het algemeen geen knelpunt opleveren. Het omzetten van woningen naar recreatiewoningen heeft in het algemeen een verkeersafname tot gevolg, de Wlk legt geen beperkingen op aan een dergelijke ontwikkeling.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met de luchtkwaliteit.

Conclusie

De gevolgen voor luchtkwaliteit bij het opheffen van het onderscheid tussen recreatie- en reguliere woningen zullen veelal niet aan de orde zijn. Om hierover zekerheid te verkrijgen dient dit aspect per situatie expliciet te worden bekeken. Bij 'omzetting' van woningen naar recreatiewoningen dient zich dit niet aan, en in nieuwe situaties wordt dit aspect in de planvorming betrokken.

1.2.5. Externe veiligheid

Wettelijk kader voor recreatiewoningen en woningen

Bij externe veiligheid wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR). Het PR is de kans per jaar dat een persoon op een bepaalde plaats overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen⁸. Het PR wordt weergegeven met risicocontouren rondom een inrichting of langs een vervoersas. Het GR drukt de kans per jaar uit dat een groep mensen van minimaal een bepaalde omvang overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen.

Voor inrichtingen geldt het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Op basis hiervan geldt voor het PR rondom een risicovolle inrichting een grenswaarde voor kwetsbare objecten en een richtwaarde voor

⁸ Indien hij onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven.

bepikt kwetsbare objecten⁹. Beide liggen op een niveau van 10^e per jaar. Bij ruimtelijke besluiten en milieuvergunningverlening dient aan deze normen te worden voldaan, waarbij van de richtwaarde om gewichtige redenen kan worden afgeweken. Het Bevi bevat geen norm voor het GR; wel geldt op basis van het Bevi een verantwoordingsplicht voor het GR in het invloedsgebied rondom de inrichting. De norm voor het GR geldt daarbij als buitenwettelijke oriëntatiewaarde.

Woningen en recreatiewoningen als (bepikt) kwetsbaar object

In het Bevi wordt aangegeven welke objecten in elk geval als beperkt kwetsbaar worden gezien. De lijst voor (bepikt) kwetsbare objecten is niet limitatief. Er zijn grensgevallen denkbaar, waarin aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval beoordeeld moet worden of een concreet object als kwetsbaar of als beperkt kwetsbaar moet worden beschouwd. Onderstaand is voor woningen en recreatiewoningen aangegeven wat onder (bepikt) kwetsbaar object wordt verstaan.

kwetsbaar object:

- woningen, niet zijnde woningen als bedoeld onder beperkt kwetsbare objecten
- kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen;

bepikt kwetsbaar object:

- verspreid liggende woningen van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare;
- dienst- en bedrijfswoningen van derden;
- sport- en kampeertreinen en terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, voor zover zij niet onder kwetsbare objecten vallen;

In de Nota van Toelichting op het Bevi wordt nog het volgende ten aanzien van “vakantiewoningen die niet op een terrein voor verblijfsrecreatie voorkomen” opgemerkt: het bevoegd gezag zal van geval tot geval moeten beoordelen of dergelijke vakantiewoningen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten zijn. Zo is het denkbaar dat een vrijwel permanent en legaal in gebruik zijnde vakantiewoning wordt aangemerkt als kwetsbaar object, tenzij die woning vergelijkbaar is met een reguliere woning als beperkt kwetsbaar object.

⁹ Grenswaarden moeten in acht worden genomen, van richtwaarden kan uitsluitend om gewichtige redenen worden afgeweken.

Momenteel wordt voor buisleidingen een wetgeving voorbereid die ook uitgaat van de systematiek van PR en GR. Dit geldt eveneens voor een groot deel voor de Basisnetten vervoer gevaarlijke stoffen (weg, spoor, rails) die momenteel in voorbereiding zijn.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

In het algemeen zal in het kader van externe veiligheid de wijze van omgang met recreatiewoningen waarvan permanent gebruik wordt gemaakt overeenkomen met die van reguliere woningen. Opheffen van het onderscheid zal dan in het algemeen geen verdere beperking met zich meebrengen.

Daar waar recreatiewoningen niet op een recreatieterrein zijn gelegen kan echter anders met deze recreatiewoningen worden omgegaan dan bij reguliere woningen. Dit is een afweging die per gemeente en per casus gemaakt wordt/dient te worden. 'Omzetting' van incidentele recreatiewoningen naar reguliere woningen binnen de PR 10-6 is echter niet toegestaan, tenzij de reguliere woning ook beschouwd kan worden als beperkt kwetsbaar object.

'Omzetting' van reguliere woning naar recreatiewoning lijkt vanuit extern veiligheid geen verdere belemmering op te werpen.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een opzet die rekening houdt met het aspect externe veiligheid.

Conclusie

Indien recreatiewoningen op een recreatieterrein worden 'omgezet' naar reguliere woningen en v.v. dient te worden nagegaan of dit nog gevolgen heeft voor de hoogte van het groepsrisico (de kans per jaar dat een groep mensen van minimaal een bepaalde omvang overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen) in de dag- en nachtsituatie. Dit hangt af van de bezettingsgraad die gehanteerd wordt voor met name de recreatiewoningen. Het bevoegd gezag (provincie of gemeente) dient een afweging te maken welke bezettingsgraad voor de betreffende recreatiewoningen geschikt is (maatwerk). In specifieke gevallen kunnen voormalige recreatiewoningen onder een te hoog risico vallen. Deze woningen zullen dan komen te vervallen. De gevolgen van externe veiligheid dient zich niet aan bij de 'omzetting' van woningen in recreatiewoningen in verband met de lagere bezetting en eveneens in nieuwe situaties zal een nieuw project in voldoende mate zijn afgewogen.

1.3. ecologie

Wettelijk kader

Beleid

De Nota Ruimte geeft het beleidskader voor de duurzame ontwikkeling en een verantwoord toekomstig grondgebruik in de vorm van onder andere de Ecologische hoofdstructuur (EHS). De EHS is een samenhangend netwerk van bestaande en te ontwikkelen natuurgebieden. Het netwerk wordt gevormd door kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingzones. De EHS is op provinciaal niveau uitgewerkt, de PEHS.

Normstelling

Natuurbeschermingswet 1998

Uit een oogpunt van gebiedsbescherming is de Natuurbeschermingswet 1998, die op 1 oktober 2005 in werking is getreden, van belang. Deze wet onderscheidt drie soorten gebieden, te weten:

- a. door de minister van LNV aangewezen gebieden, zoals bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijn;
- b. door de minister van LNV aangewezen beschermde natuurmonumenten;
- c. door gedeputeerde staten aangewezen beschermde landschapsgezichten.

De wet bevat een zwaar beschermingsregime voor de onder a en b bedoelde gebieden (in de vorm van verboden voor allerlei handelingen, behoudens vergunning van gedeputeerde staten of de minister van LNV). De bescherming van de onder c bedoelde gebieden vindt plaats door middel van het bestemmingsplan. De speciale beschermingszones hebben een externe werking, zodat ook ingrepen die buiten deze zones plaatsvinden verstoring kunnen veroorzaken en moeten worden getoetst op het effect van de ingreep op soorten en habitats.

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan moet worden onderzocht of de Natuurbeschermingswet 1998 de uitvoering van het plan niet in de weg staat. Dit is het geval wanneer de uitvoering tot ingrepen noodzaakt waarvan moet worden aangenomen dat daarvoor geen vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 zal kunnen worden verkregen. Speciale beschermingszones maken onderdeel uit van een samenhangend Europees ecologisch netwerk: Natura 2000. Dit netwerk is vergelijkbaar met de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur, echter op Europees niveau.

Gunstige staat van instandhouding

Lidstaten zijn verplicht om in de gebieden die zijn aangewezen als speciale beschermingszone een "Gunstige staat van instandhouding" te garanderen. Een ingreep kan (uitgezonderd ingrepen van zwaarwegend maatschappelijk belang) alleen doorgang vinden indien met zekerheid kan worden aangetoond dat geen negatieve effecten optreden. In artikel 1 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn92/43/EEG) wordt de "Gunstige staat van instandhouding" als volgt gedefinieerd.

De staat van instandhouding van een natuurlijk leefgebied wordt als gunstig beschouwd wanneer:

- het natuurlijk verspreidingsgebied van het leefgebied en de oppervlakte van dat leefgebied binnen het geheel stabiel zijn of toenemen;
- de voor behoud op de langere termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in afzienbare toekomst waarschijnlijk zullen blijven bestaan;
- de staat van instandhouding van de voor dat leefgebied typische soorten gunstig is.

De staat van instandhouding van een soort wordt als gunstig beschouwd wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van het natuurlijk leefgebied waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op de lange termijn zal blijven;
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden;
- er een voldoende groot leefgebied bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op de lange termijn in stand te houden.

Flora- en faunawet

Wat de soortenbescherming betreft is de Flora- en faunawet van belang. Deze wet is gericht op de bescherming van dier- en plantensoorten in hun natuurlijke leefgebied. De Flora- en faunawet bevat onder meer verbodsbepalingen met betrekking tot het aantasten, verontrusten of verstoren van beschermde dier- en plantensoorten, hun nesten, holen en andere voortplantings- of vaste rust- en verblijfsplaatsen. De wet maakt hierbij een onderscheid tussen 'licht' en 'zwaar' beschermde soorten. Indien sprake is van bestendig beheer, onderhoud of gebruik danwel van ruimtelijke ontwikkeling of inrichting, gelden voor sommige, met name genoemde soorten, de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet níet. Er is dan sprake van vrijstelling op grond van de wet. Voor zover deze vrijstelling niet van toepassing is, bestaat de mogelijkheid om van de verbodsbepalingen ontheffing te verkrijgen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voor de zwaar beschermde soorten wordt deze ontheffing slechts verleend, indien:

- er sprake is van een wettelijk geregeld belang (waaronder het belang van land- en bosbouw, bestendig gebruik en ruimtelijke inrichting en ontwikkeling);
- er geen alternatief is;
- geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

De Flora- en faunawet is in zoverre voor de onderhavige ontwikkeling van belang, dat bij de voorbereiding van het plan moet worden onderzocht of deze wet de uitvoering van de ontwikkeling niet in de weg staat.

Het wettelijke kader voor ecologie maakt geen onderscheid naar woningen en recreatiewoningen. Ook in provinciaal en gemeentelijk beleid wordt er geen onderscheid gemaakt naar natuur in relatie tot recreatiewoningen en burgerwoningen.

Situering in gevoelige gebieden

Recreatiewoningen of recreatiewoningcomplexen kunnen binnen gevoelige gebieden zijn gelegen, EHS of zelfs Natuurbeschermingswetgebieden of daar direct door worden omgeven (Veluwe, Kustlandschappen, Waddeneilanden). Het gaat om een aanzienlijk aantal.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Uit de voorgaande verkenningen blijkt dat er bij 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen mogelijk wel aanpassingen nodig zullen zijn aan de omgeving van de recreatiewoningen door het intensievere gebruik: verbreding van wegen, meer parkeergelegenheid, meer verlichting op landelijke locaties. Ook is het bouwregiem voor woningen anders, er zijn meer mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen, tot 30 m². Deze ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het aanzien van de aangrenzende natuurgebieden en de aanwezige natuurwaarden ter plaatse. Hiertoe zal vooraf onderzoek gedaan moeten worden naar de aanwezigheid van soorten (Flora- en faunawet). De toename van verkeer kan invloed hebben op de rust van in de omgeving liggende natuurwaarden, het is noodzakelijk om in een voortoets aan te tonen dat de extra verontrusting geen significante gevolgen heeft voor het Natuurbeschermingsgebied. Wanneer dit niet aangetoond kan worden is een passende beoordeling noodzakelijk. 'Omzetting' van burgerwoningen naar recreatiewoningen betekent in het algemeen een extensivering van het gebruik, daarvan worden geen effecten op natuurwaarden verwacht. Bovendien liggen er geen of nauwelijks woongebieden in de EHS.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met het gebruik als woongebied, dit betekent een locatie buiten de omgeving van de EHS en Natuurbeschermingswetgebieden.

Conclusie

Alleen bij 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen zal de aanpassing van de inrichting van het terrein gevolgen hebben voor natuurwaarden en of de verstoring als gevolg van het intensievere gebruik (meer verharding, meer bebouwing). Bij 'omzetting' van recreatiewoningen in of nabij Natuurbeschermingswetgebieden zal aangetoond moeten worden door een Passende beoordeling of er geen sprake is van significante effecten op de natuurwaarden. De gevolgen voor Natuurbeschermingsgebieden of EHS dienen zich niet aan bij de 'omzetting' van woningen in recreatiewoningen en eveneens niet in nieuwe situaties omdat een nieuw project vooraf in voldoende mate zal zijn afgewogen.

1.4. Planologie

1.4.1. Woningbouw contingenten

Wettelijk kader voor recreatiewoningen en woningen

Een wettelijk kader ontbreekt als het over contingenten gaat. Per provincie zijn per regio de contingenten bepaald, bij sommige provincies binnen de regio's gedetailleerd naar binnen de op kaart aangegeven rode contouren. Per provincie wordt in de huidige situatie per om te zetten recreatiepark bepaald of er in dergelijke gevallen bij omzetting van recreatiewoningen in burgerwoningen een korting wordt toegepast op de woningbouwprogramma's. In Zeeland heeft men bij het onttrekken van recreatiewoningen aan de recreatiesector en toevoegen aan de woning markt geen korting toegepast op de bouwprogramma's. Waarschijnlijk omdat de recreatiewoningen al permanent bewoond waren. Wel wordt bij de omzetting van recreatiewoningen naar woningen bij de berekening van de toekomstige woning behoefte uitgegaan van een grotere basis woningvoorraad. In Zuid-Holland heeft men geen beleid voor dergelijke situaties en zal men dit van geval tot geval bekijken.

Gevolgen voor recreatiewoning wordt woning en vv

Bij een gelijkschakeling van recreatiewoningen en gewone woningen komt in principe – met name in recreatieregio's – een relatief grote massa aan recreatiewoningen als nieuwe woning beschikbaar. Als in beschouwing wordt genomen dat zich in Nederland 95.000 recreatiewoningen bevinden, waarvan er 16.500 onrechtmatig worden bewoond, dan is er nog een redelijk grote woningvoorraad potentieel beschikbaar. Het percentage recreatiewoningen per provincie en per gemeente verschilt sterk. De provincie Zeeland heeft 6% recreatiewoningen (Nederland 1,5%). Verwacht wordt dat de eventuele effecten op de woningcontingenten te maken krijgen met een schokeffect. In eerste instantie zal vooral in recreatieregio's aanzienlijk worden gekort omdat de woningvoorraad aanzienlijk is toegenomen. Verwacht wordt echter dat dit effect slechts van tijdelijke aard zal zijn. De mogelijkheid om een gewone woning recreatief te gebruiken bestaat reeds, hiervan worden geen grote effecten verwacht.

Gevolgen voor nieuwe situaties

Door het tot beschikking krijgen van een grotere woningvoorraad waarvan het gebruik niet vaststaat zal het moeilijker zijn om tot een goede onderbouwing van het woningbouwprogramma te komen voor de verschillende doelgroepen.

Conclusie

Het effect op het woningbouwprogramma als gevolg van het opheffen van het onderscheid kan in theorie aanzienlijk zijn in recreatiegemeenten met grote verblijfsrecreatieterreinen: korting op contingenten en lastige onderbouw van woningbouwprogramma's. Echter, er is geen vaststaand beleid, zodat er geen voorspelling mogelijk is.

1.4.2. Bouwlocaties

Wettelijk kader/algemeen ruimtelijk beleid

Er bestaat geen wettelijk kader voor het bepalen van bouwlocaties van hetzij recreatiewoningen hetzij gewone woningen. Het is echter wel zo dat in zijn algemeenheid recreatiewoningcomplexen in het buitengebied nabij aantrekkelijke landschappen worden gebouwd, vaak ver van de woonkern af. Nieuwbouwprojecten voor woningen worden juist in aansluiting op bestaande woonkernen gebouwd.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Dit aspect heeft geen effect op bestaande locaties.

Gevolgen voor nieuwe situaties

In nieuwe situaties zal, omdat het uitsluitend nog om woningen gaat, aansluiting gezocht worden op bestaande woonkernen. Nieuwbouw in de buitengebieden en kwetsbare landschappen zal niet meer aan de orde zijn. Een veel toegepaste ontwikkeling op dit moment waarbij bestaande kampeerterrinen in de gevoelige gebieden worden omgezet in recreatiewoningterreinen zal ook niet meer aan de orde zijn omdat het ontstaan van woonkernen in de gevoelige gebieden ongewenst zijn.

Conclusie

Het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen kan tot gevolg hebben dat er in de toekomst geconcentreerder wordt gebouwd, aansluitend aan bestaande woonkernen, en dat versterking van kwetsbare landschappen wordt beperkt. Dit is afhankelijk van de locatie op zich, het gemeentelijk beleid en de lokale markt.

1.4.3 Voorzieningenniveau

Wettelijk kader/vuistregels voor recreatiewoningen en woningen

Er zijn geen wettelijke kaders aanwezig voor voorzieningen ten behoeve van woningen. Vuistregels zijn niet zondermeer toepasbaar. In alle gevallen wordt er een nauwkeurig onderzoek gedaan naar het draagvlak voor voorzieningen als winkels en scholen. Er is altijd sprake van maatwerk.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat bij intensiever gebruik, permanent wonen, er meer behoefte bestaat aan voorzieningen. Kan in geval van een recreatiepark nog volstaan worden met een dagwinkeltje voor de eerste levensbehoeften bij permanente bewoning schiet dit tekort. Het risico bestaat dat de recreatieparken die geïsoleerd liggen en omgezet worden in woonwijken een te gering draagvlak hebben voor een voldoende voorzieningen niveau en daardoor altijd afhankelijk blijven van voorzieningen in nabij gelegen dorpen en steden. Een buurtsuper heeft als draagvlak tenminste 1000 woningen nodig. Voor het stichten van een kleine school mogelijk minder woningen, uiteraard afhankelijk van het aantal jonge kinderen. Een precieze ondergrens qua woningaantal is niet te geven. Bij de omzetting van grotere gebieden voor permanente bewoning naar recreatieve bewoning is het theoretisch mogelijk dat het draagvlak voor de voorzieningen geringer wordt. Vooralsnog zijn dergelijke ontwikkelingen niet direct te verwachten. In het verleden hebben gemeenten waar zich dit verschijnsel voordeed (een woonkern vrijwel volledig bewoond door recreanten) via een leefbaarheidsverordening maatregelen getroffen om deze ontwikkeling tegen te gaan.

Conclusie

Het onderscheid permanente bewoning en recreatieve bewoning en de mate waarin dit voorkomt, is relevant voor de leefbaarheid, in de zin van het voorzieningen niveau. Voor kleine dorpen geldt dat een enkele winkel en een kleine school al in hoge mate de leefbaarheid bepalen. Omzetting van recreatieparken in woonwijken kan leiden tot een te kort aan voorzieningen omdat het draagvlak voor deze voorzieningen ontbreekt. Verwacht wordt dat 'omzetting' van woningen in recreatiewoningen slechts in beperkte mate zal voorkomen en heeft daarom weinig invloed op het draagvlak voor de voorzieningen. In nieuwe situaties zal vooral in aantrekkelijke recreatiegebieden waar een gemengd gebruik (permanent en recreatief) verwacht wordt de onderbouwing van het draagvlak van voorzieningen op problemen kunnen stuiten.

1.5. Landschap, cultuurhistorie en archeologie

Wettelijk kader

Voor recreatiewoningen en woningen is geen onderscheid in het wettelijke kader. Het gaat bij het wettelijke kader cultuurhistorie en archeologie veel meer om respectievelijk het uiterlijk van gebieden en gebouwen en het roeren in de bodem.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Bij 'omzetting' van recreatiewoningen in burgerwoningen kan mogelijk een herinrichting van het terrein aan de orde zijn met meer verharding en vergunningvrije gebouwen. Dit kan gevolgen hebben voor het groene karakter van het terrein en daarmee de landschappelijke inpassing in vaak landschappelijk waardevolle gebieden. Als voorbeeld wordt genoemd de recreatiewoningen op de Waddeneilanden in de duinen, toevoeging van verharding en bebouwing zal een groot negatief landschappelijk effect hebben. Niet verwacht wordt dat er veel terreinen aanwezig zijn in cultuurhistorisch en archeologisch waardevolle gebieden. De toevoeging aan verharding en vergunningvrije bouwwerken (maximaal 30 m²) hebben een zodanig geringe omvang (kleiner dan 100 m²) dat er geen archeologische bezwaren zijn. Bij 'omzetting' van burgerwoningen naar recreatiewoningen wordt geen effect verwacht omdat er niet of nauwelijks zal worden heringericht.

Nieuwe situaties

Het landschappelijke kenmerk van huidige recreatiewoningenterreinen is er een van "verscholen in het groen" en in de omgeving van landschappelijk aantrekkelijke gebieden. In de toekomst mag verwacht worden, gezien de constatering onder 1.4.2. planologie/ bouwlocaties, dat er minder in deze waardevolle landschappelijke gebieden zal worden gebouwd, maar dat gekozen zal worden voor een aansluiting bij woonkernen.

Conclusie

Voor landschap, cultuurhistorie en archeologie wordt in bestaande situaties bij 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen een risico verwacht van aantasting van het groene karkater en invloed op het omringende landschap door uitbreiding van verharding en bebouwing. Geen effecten worden verwacht van 'omzetting' van de functie van woningen naar recreatiewoningen. In nieuwe situaties wordt verwacht dat er geen nieuwe bouwprojecten in kwetsbare landschappen zullen worden gerealiseerd.

1.6. Water

Wettelijk kader

Sinds november 2003 is in het Besluit Ruimtelijke Ordening de "watertoets" opgenomen. Deze heeft tot doel om ruimtelijke ontwikkelingen te toetsen aan het vigerende waterbeleid en de wateraspecten volwaardig mee te laten wegen bij de besluitvorming omtrent een goede ruimtelijke ordening. Dit proces komt in samenwerking tussen de gemeente en waterbeheerder tot stand.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003) hebben rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zich geconformeerd om het beleid van WB21 en de KRW uit te voeren. Het NBW houdt simpel gezegd in dat de watersystemen in 2015 op orde moeten zijn wat betreft waterkwantiteit (WB21) en waterkwaliteit en ecologie (KRW), en tot 2050 op orde gehouden moeten worden.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is sinds 2000 van kracht en schrijft voor dat in 2015 alle waterlichamen een "goede ecologische toestand" (GET), en voor sterk veranderde/kunstmatige wateren een "goed ecologisch potentieel" (GEP) moeten hebben bereikt. De chemische toestand moet voor alle waterlichamen (natuurlijk en kunstmatig) in 2015 goed zijn.

In het Kabinetsstandpunt Anders omgaan met Water, Waterbeleid in de 21^e eeuw (2000) heeft het Rijk het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (WB21) omarmd. Men deelt de zorg dat het huidige watersysteem niet in staat is om klimaatverandering, bevolkingsgroei en economische groei goed op te vangen. Het waterbeheer moet veranderen om Nederland in de toekomst, wat water betreft, veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden. Belangrijk in de nieuwe aanpak is het realiseren van veerkrachtige watersystemen die weer de ruimte krijgen, het niet afwentelen van knelpunten in tijd of plaats, de drietrapsstrategie "vasthouden, bergen, afvoeren", en de ruimte die nodig is voor de wateropgave te reserveren.

Duurzaam waterbeheer Bij het ontwikkelen van projecten en gebieden in de gemeente streven zowel het hoogheemraadschap als de gemeente naar een duurzaam stedelijk waterbeheer. Rekeninghoudend met de effecten van klimaatverandering (nattere winters, drogere zomers en hevigere buien) moet stedelijk gebied veerkrachtiger worden: het realiseren van een veilig watersysteem met goed functionerende waterkeringen, het voorkomen van wateroverlast en watertekorten, het voorkomen van afwentelen van knelpunten, het realiseren van biologisch gezond water en het versterken van de relatie met de ruimtelijke planvorming, onder meer door te participeren in stedelijke waterplannen.

Gevolgen voor bestaande recreatiewoning wordt woning en vv

Inzake water is van belang dat toename van verharding moet worden gecompenseerd met een toename van het oppervlakte water. Het zal in kwetsbare laaggelegen gebieden gaan om 10 tot 15 % van de toename van de verharding. In veenweidegebieden is de situatie het meest ongunstig en is 25% van de toename van de verharding nodig als compensatie met oppervlakte water. Alleen bij 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen wordt meer verharding in de omgeving verwacht in verband met toename van de breedte van wegen, de toename van de parkeerbehoefte en de toename als gevolg van mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen. Naar verwachting zal het niet om zeer grote oppervlakten gaan en zal de waterberging zijn in te passen. Er is echter wel tijdig onderzoek nodig en mogelijk ook aanpassing van bestemmingen in de bestemming water. Bij 'omzetting' van burgerwoningen naar recreatiewoningen wordt geen toename van verharding verwacht.

Nieuwe situaties

In nieuwe situaties betekent dit dat er vanwege de groter behoefte aan verharding in alle gevallen iets meerruimte voor het plan nodig is omdat er 10 tot 15% van de extraverharding in de vorm van oppervlakte water gerealiseerd moet worden.

Conclusie

Bij de 'omzetting' van recreatiewoningen naar woningen zal meer verharding en meer bebouwing aan de orde zijn, deze extra verharding moet met ca 10 tot 15% van de toename van de verharding worden gecompenseerd met oppervlakte water die in de bestemming moet worden vastgelegd. Dit ruimte beslag doet zich niet voor bij 'omzetting' van woningen in recreatiewoningen. In nieuwe situaties is vanwege het grotere ruimte beslag van verhardingen ook meer ruimte nodig voor water (10-15 % van de extra verhardingen).

1.7. Eindconclusies

De gevolgen voor ruimtelijke ordening en milieu zijn zeer divers wanneer het verschil in permanent en recreatief bewoonde woningen wordt los gelaten. In bestaande situaties zijn de gevolgen van de 'omzetting' van recreatief bewoonde woningen in permanent bewoonde woningen het grootst:

- Op dit moment zijn uit milieuoverwegingen op plaatsen recreatief bewoonde woningen toegestaan waar geen permanente woningen kunnen worden toegestaan (geluid, geur, veiligheid); mogelijk leidt dit tot ruimtelijke maatregelen (bijvoorbeeld geluidswallen), vervallen van woningen of uitkoop van bedrijven;
- De 'omzetting' van recreatief bewoonde woningen tot permanent bewoonde woningen leidt mogelijk tot herinrichting van terreinen en intensiever gebruik, deze kunnen wettelijke gevolgen hebben voor natuur (passende beoordeling nodig of de woningen gehandhaafd kunnen blijven met dit andere en intensievere gebruik) en voor waterberging zodat meer water aangelegd moet worden;
- Deze 'omzetting' leidt mogelijk ook tot vermindering van leefbaarheid omdat er voorzieningen in de directe nabijheid van het voormalige recreatiepark ontbreken en in vermindering van de bereikbaarheid.

Voor nieuw recreatief aanbod vormt het opheffen van het onderscheid waarschijnlijk een bedreiging: een gemeente zal waarschijnlijk geen toestemming verlenen voor een nieuw recreatiepark in het buitengebied. Dit kan leiden tot verschraling van het (verblijfs)recreatief aanbod. Anderzijds betekent dit een positieve ontwikkeling voor het landschap, maar tevens voor aspecten als bereikbaarheid voor openbaar vervoer en beschikbaarheid van voorzieningen (leefbaarheid).

Bijlage 5 Resultaten consultatiefase

Resultaten consultatie fase

Tijdens de consultatiefase is het conceptrapport voorgelegd aan alle betrokken partijen. Gevraagd is of zij een algemene reactie kunnen geven, zich kunnen vinden in de conclusies van het rapport en of er feitelijke onjuistheden staan in het conceptrapport. Deze feitelijke onjuistheden zijn verwerkt in het rapport. Onderstaand wordt weergegeven hoe partijen hebben gereageerd op het conceptrapport.

Reacties betrokken partijen

Men kan zich in het algemeen vinden in de resultaten van het onderzoek voor zover die de belangen, opvattingen en stellingname van ondervraagden weerspiegelen. In enkele reacties, met name van belanghebbenden bij verruiming van de gebruiksmogelijkheden van recreatiewoningen, wordt principieel afstand genomen van het onderzoek en de conclusies van NRIT Onderzoek.

In totaal is het rapport voorgelegd aan de 52 betrokken partijen. 32 partijen hebben een reactie gegeven, waarvan er 26 hebben aangegeven in te stemmen met het rapport, nadat de aangegeven feitelijke onjuistheden zijn aangepast in het rapport. Eén partij onthoudt zich van een oordeel en wenst neutraal te blijven. De overige 5 partijen hebben kritisch gereageerd. Onderstaande tabel geeft weer op welke wijze de verschillende betrokken groepen hebben gereageerd.

Categorie	Reactie
Gemeentelijke overheden	Vrijwel alle gemeenten, die hebben gereageerd, en de VNG stemmen in met het conceptrapport. Eén gemeente kon zich niet geheel vinden in de resultaten van het onderzoek.
Provinciale overheden	Alle provincies, die hebben gereageerd, en het IPO stemmen in met het conceptrapport.
Landelijke overheden (en daaraan gerelateerde diensten)	Alle landelijke overheden stemmen in met het conceptrapport.
Toeristisch-recreatieve markt	Eén aanbieder op deze markt en de RECRON stemmen in met het conceptrapport. Overige hebben niet gereageerd.
Organisaties die zich richten op (behoud en versterking van) natuur, milieu en landschap	Alle organisaties binnen deze groep stemmen in met het conceptrapport.
Bouwbedrijven, makelaars en projectontwikkelaars	Diegene van deze partijen waarvan een reactie is ontvangen, stemmen in met het conceptrapport.

(Recreatie)woningbezitters	Vanuit deze groep is zeer uitgebreid en kritisch gereageerd op het conceptrapport
Overige	Enkele adviesbureaus en prof. Priemus zijn kritisch over het conceptrapport.

Het merendeel van diegenen die gereageerd hebben kan zich goed vinden in de resultaten van het onderzoek. Men is van mening dat het onderzoek zorgvuldig en uitvoerig is opgezet, dat aan alle relevante aspecten en verschillende belangen voldoende aandacht is besteed en dat het een volledig en helder rapport betreft, wat een duidelijk totaalbeeld geeft. De enkele kritische reacties reflecteren sterk de belangen en posities van de partijen die bij de problematiek betrokken zijn. Daarbij wordt onder meer aangevoerd dat de Kamermotie die aanleiding was voor dit onderzoek onjuist is geïnterpreteerd bij de vertaling naar onderzoeksvragen, dat het onderzoek beperkt is gebleven tot het verzamelen van opvattingen en meningen en dat het rapport niet verder is ingegaan op één/enkele door betreffende partij benoemde consequenties van het opheffen van het onderscheid. Met name de BelangenVereniging Vrij Wonen (BVVW) reageerde uitgebreid en zeer kritisch. Zij reageert inhoudelijk op stellingen in het rapport gemaakt door andere partijen en geeft aan dat de groep betrokken partijen geen evenwichtig beeld geeft. In haar reactie doet de BVVW ook voorstellen waarvan zij meent dat die kunnen bijdragen aan een oplossing.

Bijlage 6 Geraadpleegde documentatie

Overzicht geraadpleegde documentatie

- 'Advies aan het gemeentebestuur van Cromstrijen inzake de recreatiewoningen in Numansgors. Versie 29 september 2008', Hugo Priemus, TU Delft in samenwerking met Oranjewoud, 2008.
- 'AMvB Ruimte. Voorlopig ontwerp', VROM: Den Haag, 2008.
- 'Auberge 'De Kempen' Reisverslag. Uitwerking 7, Terra Incognita/BMC: Den Bosch: 2007.
- 'Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken Besluit van 13 juli 2002', versie per 1 mei 2008.
- 'Bezit tweede verblijven. Vraagstelling in ContinuVakantieOnderzoek 2004', ContinuVakantieOnderzoek: Amsterdam/Leidschendam, 2004.
- 'Bouwbesluit 2003', integrale tekst per 1 januari 2008.
- 'Bungalows in Nederland', NRIT Onderzoek: Breda, vijfjaarlijks.
- 'CBS Statline', Centraal Bureau voor de Statistiek: Voorburg/Heerlen, 2008/2009.
- 'De kwantitatieve en kwalitatieve aspecten en ontwikkelingen van toeristisch verhuur van recreatieve woonverblijven', NRIT: Breda, 2006.
- 'Financiële compensatie aan gemeente bij bestemmingswijziging recreatiewoningen. Advies van dr. J.W. van Zundert aan Gedeputeerde Staten van Overijssel', dr. J.W. van Zundert: Zenderen, 2004.
- 'Gebiedsontwikkeling voor de domeinen Ruimte en Wonen', RMNO: Den Haag, 2007.
- 'Handleiding voor de administratieve woningtelling, Centraal Bureau voor de Statistiek: Voorburg/Heerlen, 1992.
- 'Informatieblad Permanente bewoning – 2008', Gemeente Ermelo: Ermelo, 2008.
- 'Landelijk wonen', Ruimtelijk Planbureau: Den Haag, 2003.
- 'Landschap verdient beter!', Task Force Financiering Nederland: Den Haag, 2008.
- 'Monitor Nota Ruimte. De eerste vervolgmeting', Planbureau voor de Leefomgeving: Bilthoven/Den Haag, 2008.
- 'Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling', Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ: Den Haag, 2007.
- 'Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Handreiking voor gemeenten', VROM: Den Haag, 2007.
- 'Permanente bewoning van recreatieverblijven: rijksbeleid juridisch getoetst. Doctoraalscriptie', Universiteit Utrecht, R. Voogt: Utrecht, 2004.
- 'Permanente bewoning van recreatiewoningen. Beleidsnotitie van gedeputeerde staten', Provincie Noord-Holland: Haarlem, 2005.
- 'Realisatie nationaal ruimtelijk beleid. Onder de nieuwe Wro', Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie: Den Haag, 2008.
- 'Recreatief wonen: 'Gedogen of handhaven?', VROM Inspectie: Den Haag, 1996.

- 'Recreëren is géén wonen', beleidsnotitie en folder, Gemeente Apeldoorn, : Apeldoorn, 2003.
- 'Toekomstperspectief voor het Deense Model?', NRIT Onderzoek: Breda, 2005.
- 'Verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen. Een inventarisatie van voorstellen van gemeenten', VROM: Den Haag, 2005.
- 'Voortgangsrapportage uitvoering Recreatiewoningenbeleid', VROM Inspectie: Den Haag, 2009.
- 'Weerlegging van door overheden aangedragen argumenten tegen permanente bewoning van recreatiewoonverblijven', BelangenVereniging Vrij Wonen: Bergentheim, 2005.

- diverse persberichten in kranten, tijdschriften en op websites
- diverse Kamer- en beleidsstukken, dossier Recreatiewoningen (www.vrom.nl)

Geraadpleegde documentatie op/van websites

- www.cbs.nl
- www.bvww.nl
- www.vrom.nl
- www.vng.nl
- www.pbl.nl
- www.bouwbesluitonline.nl
- parlando.sdu.nl
- diverse gemeentelijke en provinciale websites