

Nota bedrijfswoningen op verblijfsrecreatieterreinen

Opzet

1. Inleiding

Op 18 juni 2013 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Verblijfsrecreatieterreinen Steenwijkerland vastgesteld. Bij de behandeling van dit bestemmingsplan is aan de gemeenteraad een discussienotitie toegezegd over de mogelijkheid van het realiseren van bedrijfswoningen op verblijfsrecreatieterreinen.

Met deze nota wordt inhoud gegeven aan deze toezegging. Specifiek gaat het dan om het voorleggen van diverse varianten ten behoeve van de discussie over de gewenste regeling van het deze bedrijfswoningen.

2. Huidige situatie

In het bestemmingsplan Verblijfsrecreatieterreinen Steenwijkerland zijn (uitsluitend) de op dat moment (legaal) aanwezige bedrijfswoningen op de verblijfsrecreatieterreinen ingepast. Nieuwe bedrijfswoningen worden niet mogelijk gemaakt. Dat betekent dat op een verblijfsrecreatieterrein waar nog geen bedrijfswoning aanwezig is geen bedrijfswoning meer kan worden opgericht.

Met deze regeling is uitvoering gegeven aan de eerder door uw gemeenteraad voor dit bestemmingsplan vastgestelde nota van uitgangspunten waarin is aangegeven dat bedrijfswoningen op verblijfsrecreatieterreinen niet meer worden toegestaan.

Motief hiervoor is dat de behoefte aan bedrijfswoningen bij verblijfsrecreatieterreinen afneemt. De bedrijfswoningen waren van oudsher bedoeld om de beheerder de mogelijkheid te bieden direct service te bieden aan zijn gasten en direct toezicht te houden op het terrein.

Door de ontwikkeling in de recreatiemarkt naar luxere verblijfsaccommodatie en verbeteringen in communicatiemiddelen en beveiligingstechnieken neemt de behoefte aan voortdurend toezicht met behulp van bedrijfswoningen af. De verblijfsrecreatieve eenheden zijn steeds meer van alle gemakken voorzien waardoor de gasten minder snel afhankelijk zijn van hulp of assistentie. Merkbaar is een trend waarbij de bestaande bedrijfswoningen op de verblijfsrecreatieterreinen niet meer worden bewoond door mensen die verbonden zijn aan de exploitatie van het betreffende verblijfsrecreatieterrein. In feite ontstaan er op die manier burgerwoningen op verblijfsrecreatieterreinen. Daarmee ontstaat (minimaal) een handhavingsprobleem dat het gemeentebestuur dan vervolgens maar weer moet zien op te lossen. Daarnaast kon dit voor het verblijfsrecreatieterreinen problemen opleveren omdat deze illegale woningen op grond van de milieuregelgeving bescherming genoten. Dat kon er toe leiden dat het verblijfsrecreatieterrein in zijn bedrijfsvoering werd beperkt. In dit verband moet wel worden opgemerkt worden dat door de inwerkingtreding van de Wet plattelandswoningen per 1 januari 2013 (een wijziging van de Wabo) niet langer het feitelijke gebruik van een gebouw bepalend is voor de mate van bescherming tegen negatieve milieueffecten maar het geldende planologische regime (lees: het bestemmingsplan). Zolang de bedrijfswoning in strijd met het bestemmingsplan wordt bewoond kan er dus geen aanspraak meer worden gemaakt op de milieuregels. Dit schuift het probleem feitelijk echter voor zich uit. Want zodra de voormalige bedrijfswoning bij een toekomstige bestemmingsplanherziening toch een woonbestemming dient te krijgen geldt de aanspraak op

milieubescherming weer wel. Het is anders dan bij (voormalige) agrarische bedrijfswoning niet mogelijk om de bedrijfswoning zo te bestemmen dat de aanspraak op bescherming tegen negatieve milieueffecten kan worden uitgesloten (de eigenlijke “plattelandswoning-figuur”).

Gegeven het feit dat voor een bedrijfswoning op een verblijfsrecreatieterrein in de praktijk veelal geen echte noodzaak meer bestaat en het risico van een afwijkend gebruik van een dergelijke woning in combinatie met de nadelige gevolgen die dat in de toekomst voor het betreffende verblijfsrecreatieterrein met zich mee kan brengen, is er in het bestemmingsplan Verblijfsrecreatieterreinen Steenwijkerland voor gekozen om geen nieuwe bedrijfswoningen meer toe te staan. In feite is dit in overeenstemming met het ruimtelijke beleid ten aanzien van bedrijfswoningen bij bedrijven. Ook voor die gevallen wordt, om zelfde redenen, in de (nieuwe) bestemmingsplannen bij een bedrijfsbestemming de bouw van een (nieuwe) bedrijfswoning niet langer mogelijk maakt. De verblijfsrecreatieterreinen zijn eigenlijk op dit punt dan ook gelijkgesteld met andere bedrijven.

3. Keuzevarianten

Ten aanzien van het figuur bedrijfswoning op verblijfsrecreatieterreinen kan door uw raad ruimtelijk in het bestemmingsplan op twee dimensies worden gestuurd: a) het aantal toegestane bedrijfswoningen en het type verblijfsrecreatieterrein. Beleidsmatig zijn (theoretisch) de volgende varianten mogelijk:

Variant	Aantal bedrijfswoningen in bestemmingsplan	Typering verblijfsrecreatieterreinen
1	geen	Alle terreinen
2	1	Alle terreinen
3	1	Alleen terreinen waar dat voor toezicht noodzakelijk is
4	2 of meer	Alle terreinen
5	2 of meer	Alleen terreinen waar dat voor toezicht noodzakelijk is
6	2 of meer	eerste woning voor alle terreinen, meerdere woningen alleen voor terreinen waar dat voor toezicht noodzakelijk is
7	geen, maar buitenplans maatwerk is mogelijk	Alle terreinen

Variant 1:

Deze variant voorziet in feite in voortzetting van de lijn van het bestemmingsplan; nieuwe bedrijfswoningen zijn niet meer mogelijk. Voor bestaande bedrijfswoningen geldt eigenlijk een uitsterfregeling, zodra deze niet meer als zodanig worden gebruikt, kunnen zij worden omgezet naar een recreatieve bestemming.

Voordeel van deze variant is vooral dat eventuele toekomstige handhavingsproblemen met afwijkend gebruik van bedrijfswoningen op verblijfsrecreatieterreinen worden uitgesloten. Nadeel

is dat deze variant geen enkele flexibiliteit biedt ten aanzien van eventuele (woon)wensen van recreatieondernemers.

Variant 2:

Variant 2 is eigenlijk het spiegelbeeld van variant 1: bij recht wordt voor *ieder* recreatieterrein 1 bedrijfswoning toegestaan ten behoeve van de exploitant of de beheerder van dat recreatieterrein, (eventuele bewoning die ten behoeve van andere functies al legaal plaatsvindt op een recreatieterrein (horeca of burgerbewoning bijvoorbeeld) wordt hier niet meegerekend).

Voordeel van deze regeling is dat er op deze manier heldere, eenduidige regeling wordt getroffen voor de realisering van bedrijfswoningen op verblijfsrecreatieterreinen. Dit biedt meer flexibiliteit voor de recreatieondernemer zonder onderscheid te maken. Aandachtspunt is dat met deze regeling ook het risico van handhavingsproblemen met zich mee kan brengen omdat de nieuw op te richten bedrijfswoningen na verloop van tijd toch anders gebruikt gaan worden. Als de bestemmingsplanregels op de wijze worden verruimd, is de implicatie dat hierop ook voldoende gecontroleerd zal moeten worden. Dat betekent dat er door de raad meer van de (beperkte) handhaving capaciteit zal moeten worden gereserveerd voor controle van de verblijfsrecreatieterreinen.

Variant 3:

Om het handavingsrisico zoveel mogelijk te beperken, is het denkbaar om de mogelijkheid van het realisering van een bedrijfswoning in het bestemmingsplan alleen bij recht toe te staan op die verblijfsrecreatieterreinen waar deze woning voor het houden van voldoende toezicht op de verblijfsrecreanten echt noodzakelijk is.

Het probleem is echter dat deze noodzakelijkheid moeilijk in algemene regels is te vatten. Bovendien gaat hier vaak om (vooral) veiligheidsargumenten (openbare orde, brandveiligheid) terwijl het bestemmingsplan juist is bedoeld voor het stellen van regels op basis van een ruimtelijke grondslag. Vraag is of er ruimtelijk dan ook voldoende aanleiding is om verblijfsrecreatieterreinen vanwege veiligheidsoverwegingen verschillend te behandelen. Betoogd zou kunnen worden dat bij kampeerterreinen met kampeermiddelen (tenten, caravans) een grotere behoefte aan (voortdurend) toezicht aanwezig bestaat dan bij verblijfsrecreatieterreinen met verblijfsrecreatieve eenheden in de vorm van echte bouwwerken (chalets, stacaravans). Dit vanwege het feit dat er op moet worden gelet dat de kampeermiddelen steeds goed op het terrein worden geplaatst en deze recreatieve nachtverblijven dicht op elkaar staan en relatief kwetsbaar zijn. Maar volgens het huidige bestemmingsplan is op (vrijwel) alle verblijfsrecreatieterreinen naar keuze van de ondernemer (mede) verblijfsrecreatie in de vorm van kampeermiddelen bij recht toegestaan. In zoverre is de aanwezigheid van deze recreatievorm dus geen onderscheidend criterium. Bovendien zou het niet passend zijn in de opzet van het bestemmingsplan dat bedoeld is om de recreatieondernemer zoveel mogelijk vrijheid te geven ten aanzien van het type verblijfsrecreatie en de indeling van zijn terrein dat om op dit punt weer allerlei nadere regels te gaan stellen.

Een eenvoudiger alternatief is om een bedrijfswoningen alleen toe te staan bij verblijfsrecreatieterreinen van een bepaalde minimale omvang. Praktisch gezien ligt het niet erg voor de hand dat een bedrijfswoning niet van veel toegevoegde waarde is bij zeer kleine verblijfsrecreatieterreinen met slechts enkele kampeerplekken of recreatieve nachtverblijven. Maar

aan de andere kant is het zo dat het ook hier erg lastig is om een dergelijke minimale omvang in algemene regels te vatten. Het stellen van een dergelijke grens is tot op zekere hoogte altijd een beetje willekeurig. Het type verblijfsrecreatie en de specifieke bezoekersstroom (ouderen, mensen met een handicap bijvoorbeeld) kan, naast het aantal verblijfseenheden, ook van invloed zijn op de behoefte aan toezicht. Het vastleggen van een ondergrens in het bestemmingsplan laat op dit punt echter weinig flexibiliteit toe. Bovendien, hoe lager of hoe makkelijker die ondergrens wordt gemaakt, hoe meer deze variant gaat lijken op variant 1.

Variant 4:

Variant 4 maakt bij meerdere bedrijfswoningen op ieder verblijfsrecreatieterrein mogelijk (dit kunnen afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt bij vaststelling van het bestemmingsplan bijvoorbeeld 2 zijn). Deze regeling biedt de recreatieondernemer veel vrijheid maar het is wel de vraag of zo'n ruime regeling zijn doel niet voorbij schiet. Ook bij andere bedrijfsbestemming (agrarische bedrijven, bedrijventerreinen etc.) worden meerdere bedrijfswoningen in een bestemmingsplan nooit bij recht toegestaan. De reden hiervoor is dat meer dan 1 bedrijfswoning bij deze bedrijven normaal gesproken niet nodig is. Slechts in bijzondere gevallen wordt er aan de realisering van een bedrijfswoning medewerking verleend met een afwijkingsprocedure. Er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat verblijfsrecreatieterreinen op dit punt wezenlijk verschillen van andere vormen van bedrijvigheid. Vraag is dan waarom of er ruimtelijk wel voldoende aanleiding is om verblijfsrecreatiebedrijven qua bedrijfswoningen bij recht meer mogelijkheden te geven dan andere bedrijven. Gesteld kan worden dat een tweede bedrijfswoning op een verblijfsrecreatieterrein alleen maar in beeld kan komen als duidelijk is dat het toezicht vanuit de eerste bedrijfswoning niet voldoende is om het hele terrein te "dekken". Het gaat daarbij dan om zeer uitzonderlijke situaties (zeer grote verblijfsrecreatiebedrijven). Het bij recht in een bestemmingsplan opnemen van meerdere bedrijfswoningen op 1 verblijfsrecreatieterrein is dan ook redelijkerwijze niet goed voorstelbaar.

Daarnaast geldt dat het bij variant 1 beschreven handhavingsrisico zich hier in versterkte mate voordoet.

Variant 5:

Voor deze variant kan worden verwezen naar de opmerkingen bij variant 3 en 4. Het maken van een onderscheid tussen terreinen waar de bedrijfswoningen wel zijn toegestaan en waar niet, is lastig om in algemene regels te vatten. Het handhavingsrisico bij deze variant is bovendien relatief hoog en deze beleidslijn strookt verder ook niet goed met de regelingen voor bedrijfswoningen bij andere bedrijven.

Variant 6:

Deze variant is in feite een mix van variant 1 en 5. De eerder bij deze varianten gemaakte opmerkingen zijn aldus van overeenkomstige toepassing op variant 6.

Variant 7:

Deze variant gaat uit van de huidige regels van het bestemmingsplan en voegt daar een beleidskader aan toe op grond waarvan desgevraagd van het bestemmingsplan kan worden afgeweken.

Er kan in afwijking van het geldende bestemmingsplan een omgevingsvergunning voor een nieuwe bedrijfswoning verleend als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Voordeel van deze variant is dat er maatwerk kan worden geleverd. Per geval kan dan worden beoordeeld of aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Daarbij kan ook goed rekening worden gehouden met eventuele belangen van derden. Door deze gerichte inzet wordt voorkomen dat er in het bestemmingsplan rechten worden gecreëerd die vervolgens niet (kunnen) worden gebruikt.

De voorwaarden die kunnen worden gehanteerd zijn:

- a) aangetoond moet worden dat de aard van het verblijfsrecreatiebedrijf c.q. de verblijfsrecreatie zodanig is dat continu (dag en nacht) persoonlijk toezicht door de exploitant of de beheerder van het verblijfsrecreatieterrein noodzakelijk is en niet op een andere wijze afdoende in dit toezicht kan worden voorzien;
- b) reden voor de realisering van de bedrijfswoning is niet (mede) ingegeven vanuit een exploitatie- of commercieel motief ten aanzien van de woning zelf;
- c) de realisering van de bedrijfswoning leidt niet tot een beperking in de bedrijfsvoering van omliggende verblijfsrecreatieterreinen of andere bedrijven.

Uitgangspunt bij deze beleidsregeling is dat er per verblijfsrecreatieterrein 1 bedrijfswoning mogelijk is (eventueel al aanwezige legale bewoning ten behoeve van andere functies niet meegerekend (bijvoorbeeld een zelfstandig horecabedrijf). Slechts in uitzonderlijke gevallen kan eventueel medewerking aan een tweede bedrijfswoning worden overwogen waarbij de hiervoor genoemde voorwaarden van overeenkomstige toepassing zijn. Duidelijk is dat het hier alleen kan gaan om zeer grote verblijfsrecreatiebedrijven waarbij de “dekkingscirkel” van 1 bedrijfswoning niet meer afdoende is voor een verantwoord toezichtsniveau.

4. Eerder overleg

Bij de opstelling van het nieuwe bestemmingsplan voor de verblijfsrecreatieterreinen hebben wij van de belangenorganisaties geen duidelijk signaal ontvangen dat het vestigen van nieuwe bedrijfswoningen bij recht in het bestemmingsplan zou moeten worden toegestaan als een essentieel onderdeel van de bedrijfsvoering. In enkele zienswijzen tegen het ontwerpplan is wel de wens uitgesproken voor het toestaan van een bedrijfswoning.

5. Provinciaal kader

Bij ruimtelijke besluitvorming over afwijkingen van het geldende bestemmingsplan moet tenslotte ook rekening worden gehouden met provinciale ruimtelijke kaders. Ten aanzien van de mogelijkheid van bedrijfswoningen op verblijfsrecreatieterreinen komt dat kader op het volgende neer. Ook voor de provincie geldt in de eerste plaats dat bij de vraag of een bedrijfswoning op een recreatieterrein kan worden toegestaan, eerst de noodzaak voor deze woning moet zijn aangetoond.

Veder geldt het volgende:

- a) voor zover deze terreinen liggen binnen bestaand stedelijk gebied moeten deze bedrijfswoningen passen binnen het gemeentelijke woningbouwprogramma.
- b) Indien en voor zover de verblijfsrecreatieterreinen in het buitengebied liggen, moet de realisering dan wel het toestaan van een bedrijfswoning op zo'n terrein voldoen aan de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Dat betekent dat niet alleen moet worden voldaan aan een goede landschappelijke inpassing maar ook dat ook dat een (eventueel) verlies aan ecologisch en/of landschappelijk waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

Dit gegeven maakt een algemene regeling waarbij in het bestemmingsplan op voorhand een recht op de bouw van een bedrijfswoning wordt toegekend niet eenvoudiger. Het KGO-instrument veronderstelt namelijk maatwerk waarbij per geval wordt aangetoond dat er voldoende compensatie plaatsvindt. Dat is alleen maar voorstelbaar bij een concreet voornemen of aanvraag.

6. Conclusies, te hanteren beleidskader

Er is onvoldoende mogelijkheid en/of aanleiding om in het bestemmingsplan bij recht bedrijfswoningen in het bestemmingsplan op te nemen. De nadelen wegen hier niet op tegen de voordelen. Er is wel aanleiding voor een (beleid)kader dat aangeeft wanneer de realisering van een bedrijfswoning mogelijk is. Dat kader kan worden gecreëerd door variant 7 als beleidslijn vast te stellen.

Dat betekent dat deze variant in voorkomende gevallen wordt gebruikt als toetsingskader voor aanvragen voor nieuwe bedrijfswoningen op verblijfsrecreatieterreinen en dat als aan de voorwaarden van deze variant wordt voldaan in beginsel medewerking wordt verleend aan de realisering van een dergelijke nieuwe woning. Deze medewerking bestaat dan uit het doorlopen van een herzieningsprocedure van het geldende bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.