

RAADSBRIEF

ONDERWERP

Motie: Inventarisatie recreatiewoningen <-> permanente woningen

KENNISNEMEN VAN

Deze motie is op 8 juli 2025 door de raad aangenomen. Het college heeft het verzoek gekregen om zo spoedig mogelijk, in ieder geval voor 1 november 2025, te inventariseren hoeveel recreatiewoningen er zijn in de gemeente Twenterand. Hierbij worden de recreatiewoningen die deel uitmaken van recreatieparken/- terreinen niet meegerekend. Verder wordt de raad voorzien van een voorstel waarin eigenaren die dat willen de mogelijkheid wordt geboden recreatiewoning(en) om te zetten naar reguliere woning(en).

INLEIDING

De motie kruist de intenties van de minister. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft namelijk op 2 oktober 2025 een instructieregel naar de Tweede Kamer gestuurd die gemeenten verplicht om bestaande bewoning van recreatiewoningen onder voorwaarden toe te staan. Feitelijk bereidt de minister een instructieregel voor, die gemeenten verplicht om onder bepaalde voorwaarden een persoonsgebonden Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) te verlenen voor permanente bewoning van recreatiewoningen. De verwachte inwerkingtreding is in 2026, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring.

In de reactie van het college op de aangenomen motie is vorenstaande meegewogen maar ook in hoeverre de gemeente Twenterand van plan is de ophanden zijnde instructieregel één op één over te nemen of in zover dat mogelijk is te verruimen. Daarnaast is in alle redelijkheid de vraag ontstaan of de gemeente Twenterand – vooruitlopend op de instructieregel – nu al beleidsinstrumenten dient te ontwikkelen en aan te bieden of dat het verstandig is om te wachten op de inwerkingtreding van de instructieregel.

KERNBOODSCHAP

Het formeel wijzigen van het omgevingsplan om recreatiewoningen om te zetten naar reguliere woningen is op korte termijn niet haalbaar. Dit vergt namelijk een uitgebreide planologische onderbouwing, participatie en juridische procedures. Daarentegen biedt de instructieregel ruimte om op korte termijn persoonsgebonden BOPA's te verlenen aan bewoners die op 16 mei 2024 al permanent in de recreatiewoning verbleven. Daarnaast kan de gemeente Twenterand beleidskaders opstellen voor toekomstige object gebonden BOPA's waarmee structurele legalisering mogelijk wordt gemaakt zodra aanvullende voorwaarden zijn uitgewerkt. Denk hierbij aan het aanpassen van de *'Beleidsregels Erventransitie Gemeente Twenterand 2019'* (hierna: erventransitiebeleid). Zowel de persoonsgebonden BOPA's als object gebonden BOPA's zullen leiden tot maatwerkzaken. Deze gaan gepaard met forse capaciteitsinzet van de disciplines vergunningverlening, RO, toezicht en handhaving en gemeentjuristen. Los van de tijdsbesteding die nodig is voor het aanpassen van beleid dient per BOPA rekening gehouden te worden met een tijdsbesteding 92 tot 218 uur, verdeeld over verschillende betrokken functionarissen. Dit staat los van de te verwachten vervolg verbouwingsaanvragen.

Tot slot brengt de wens van de raad risico's met zich mee. Denk aan de mogelijkheid tot het verrijken van inwoners met maatschappelijk geld. Recreatiewoningen worden naar verwachting 3 tot wel 5 keer meer waard.

Het Provinciaal beleid staat tevens de wens van de raad niet toe en is om die reden ook niet haalbaar. De wens van de raad is namelijk in strijd met het huidige beleid. Om de wens van de raad toch mogelijk te maken, zal met de Provincie gesprekken moeten plaatsvinden om ons

erventransitiebeleid aan te passen. Het aanpassen van het beleid gaat niet zonder meer. Er zal een nieuw beleidsproces moeten komen. Denk hierbij aan het aanpassen/herijken van het beleid, de verplichte participatie en de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en in beroep te gaan. Dit vergt de nodige tijd en personele capaciteit.

De Provincie pleit voor lokale afwegingsruimte en maatwerk, juist omdat de situatie per locatie sterk verschilt, zowel voor vakantieparken als voor solitaire recreatiewoningen. De Provincie is van mening dat gemeenten de ruimte moeten behouden om per locatie te beoordelen of permanente bewoning wenselijk en haalbaar is. Een landelijke verplichting doet geen recht aan de grote variatie in ligging, kwaliteit en gebruik van recreatiewoningen.

Verder kan permanente bewoning de toeristische waarde van vakantieparken en het buitengebied aantasten. Dit heeft gevolgen voor de regionale economie, werkgelegenheid en leefbaarheid. Veel recreatiewoningen – zeker solitaire – liggen op plekken die niet bedoeld zijn voor wonen, zoals nabij snelwegen, bedrijventerreinen of in afgelegen buitengebied zonder voorzieningen.

Ook zijn recreatiewoningen vaak niet gebouwd voor permanente bewoning. Gemeenten vrezen voor extra toezichtslasten, juridische procedures en risico's op ondermijnende criminaliteit. Tot slot zijn zij van mening dat een landelijke maatregel kan leiden tot verwarring over het onderscheid tussen recreatie en wonen en tot een toename van verzoeken tot legalisatie op onwenselijke locaties.

Niet alle argumenten van de Provincie zijn hier relevant omdat het in deze motie gaat over solitaire woningen. Volledigheidshalve zijn de belangrijkste tegenargumenten van de Provincie meegenomen. Voor solitaire recreatiewoningen biedt de persoonsgebonden BOPA een snelle maar tijdelijke oplossing. Een object gebonden BOPA is een instrument voor gemeenten die permanente bewoning willen toestaan zonder direct het omgevingsplan te wijzigen. De object gebonden BOPA is structureel en overdraagbaar en biedt meer rechtszekerheid voor de eigenaar en voor de gemeente. De persoonsgebonden BOPA is vergeleken met een object gebonden BOPA of wijziging omgevingsplan praktischer om de oude situatie te herstellen. De bestemming van de woningen wordt immers niet gewijzigd en door het niet verlengen van de vergunning (na 10 jaar) betreft het weer een recreatiewoning. Op het moment dat gekozen zou worden voor persoonsgebonden of object gebonden BOPA gaat dit gepaard met het bepalen van regels waaraan moet worden voldaan omdat dit effecten heeft op de omgeving en de wijziging ook moet passen bij het huidige en nieuw beleid.

Een BOPA (zowel persoonsgebonden als object gebonden) is minder efficiënt voor clusters of grotere aantallen recreatiewoningen die in één keer gelegaliseerd moeten worden voor permanente bewoning. Bij meerdere woningen op een plek (ook wel clusters genoemd) is er vaak sprake van een structurele beleidswijziging (bijvoorbeeld een functieverandering van een gebied) of een ruimtelijke impact op landschap, verkeer, voorzieningen, etc. Verder liggen de meeste recreatiewoningen in het buitengebied. Daardoor zijn bij zowel een persoonsgebonden of object gebonden BOPA sprake van beperkende effecten op de omgeving.

Bij grote aantallen is een wijziging van het omgevingsplan passender, omdat je dan integraal kunt afwegen en participatie kunt organiseren. Als je tientallen BOPA's verleent voor vergelijkbare situaties, kan dat leiden tot ongelijke behandeling, bezwaren van omwonenden of provincie en/of vragen over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daar lijkt in Twenterand overigens geen sprake van te zijn als het alleen om solitaire recreatiewoningen gaat, daarvoor zal het aantal aanvragen waarschijnlijk te klein zijn. Volledigheidshalve is hier toch kort op in gegaan.

Tot slot biedt de wijziging van het omgevingsplan een mogelijkheid. Vanaf 1 januari 2026 is dit de enige mogelijkheid voor structurele beleidswijzigingen die in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Het provinciaal en gemeentelijk beleid staan niet toe dat solitaire recreatiewoningen worden omgezet naar reguliere bewoning. De volgende toelichting op artikel 4.37, opgenomen in de

Omgevingsverordening Overijssel, is in voorliggend geval van belang. Solitaire recreatiewoningen leveren over het algemeen een beperkte bijdrage aan het recreatief product van Overijssel. Dit komt omdat de marktvraag naar solitaire recreatiewoningen in de meeste gebieden gering is. Hierdoor is bedrijfsmatige exploitatie van deze recreatiewoningen weinig kansrijk en worden deze vaak permanent bewoond. De verordening biedt gemeenten daarom de mogelijkheid om aan solitaire recreatiewoningen, onder voorwaarden, een andere bestemming toe te kennen.

Wanneer de bestemming wordt gewijzigd, is er sprake van een functiewijziging en dus formeel gezien van nieuwvestiging. Daarop is de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) van toepassing (Artikel 4.7 en volgende). Ook moet voldaan worden aan de overige regels in deze verordening (NNN, Natura 2000 e.d.) die van toepassing zijn.

De Provincie Overijssel heeft de KGO uitgewerkt in het Omgevingsbeleid en hanteert een kwalitatieve en kwantitatieve benadering. De Provincie Overijssel stelt specifieke eisen aan locatie en context, zoals ligging in het buitengebied, nabijheid van bestaande bebouwing en impact op landschap en natuur. Er is vaak een koppeling met het beleid voor functieverandering, zoals bij vrijkomende agrarische bebouwing of transformatie van recreatieparken.

Criteria voor omzetting naar permanente bewoning onder KGO Overijssel:

- Ruimtelijke kwaliteit moet aantoonbaar verbeteren (bijv. landschappelijke inpassing, sloop van verrommeling);
- Geen strijd met provinciale belangen (zoals natuur, waterveiligheid, cultuurhistorie);
- Bijdrage aan provinciale doelen (zoals woningbouw in krimpgebieden of vitalisering van het buitengebied);
- Samenhang met gemeentelijk beleid (bijv. woningbouwvisie, recreatiebeleid);
- Goede landschappelijke inpassing en eventueel compensatie elders.

De beleidsregels Erventransitie gemeente Twenterand 2019 zijn een gemeentelijke uitwerking van de provinciale Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. In hoofdstuk 5 'Schuren voor woning', artikel 5.2.1 lid e van onze beleidsregels staat concreet het volgende opgenomen: *'De compensatiewoning mag eveneens ingezet worden om een solitaire recreatiewoning om te zetten naar een reguliere woonbestemming. Dit kan niet op recreatieparken/-terreinen.'*

Het erventransitiebeleid van de gemeente Twenterand genaamd 'Beleidsregels Erventransitie Twenterand 2019', sluit aan op de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) van de provincie Overijssel, omdat beide beleidsinstrumenten gericht zijn op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied bij functieveranderingen.

De landelijke instructieregel die ogenschijnlijk in 2026 van kracht wordt, heeft directe gevolgen voor hoe gemeenten om moeten gaan met permanente bewoning van recreatiewoningen en raakt daarmee ook aan het bredere beleid rond functieverandering in het buitengebied, zoals het erventransitiebeleid.

Het erventransitiebeleid van Twenterand zal moeten worden aangepast of aangevuld zodra de instructieregel van de minister van kracht wordt. Aanpassing is nodig om de volgende redenen:

1. Nieuwe juridische kaders
 - De instructieregel verplicht gemeenten om onder bepaalde voorwaarden een persoonsgebonden BOPA te verlenen voor permanente bewoning van recreatiewoningen;
 - Dit kan conflicteren met bestaande beleidsregels in het erventransitiebeleid, bijvoorbeeld als dat beleid geen ruimte biedt voor bewoning of andere functies op voormalige erven;
2. Samenhang met KGO en provinciaal beleid
 - De instructieregel moet worden ingepast in het bredere kader van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) van Overijssel;

- Het erventransitiebeleid moet dus expliciet aangeven hoe de kwaliteitsimpuls wordt geborgd bij functieverandering, ook als bewoning wordt toegestaan;
3. Rechtszekerheid en uitvoerbaarheid
- Gemeenten moeten zorgen voor duidelijke en uitvoerbare beleidsregels, zodat aanvragen consistent beoordeeld kunnen worden;

Het erventransitiebeleid moet dus worden afgestemd op de nieuwe verplichtingen en beoordelingscriteria uit de instructieregel.

VERVOLG

Uit inventarisatie blijkt dat er binnen onze gemeente 30 solitaire recreatiewoningen aanwezig zijn. Gezien het beperkte aantal woningen is het verstandig om de instructieregel af te wachten. Dit voorkomt dat er nu beleidsinstrumenten worden ontwikkeld die mogelijk slechts voor een klein deel van de doelgroep relevant zijn en die later alsnog aangepast moeten worden.

PORTEFEUILLE

Toezicht en handhaving

Vriezenveen, 28 oktober 2025

Burgemeester en wethouders van Twenterand

de secretaris,



P.F.G. Rossen

de burgemeester,



G.J. Gorter