

Beleidsnotitie 'recreatief gebruik'

1. Probleemstelling

Op 17 april 2008 is door de gemeenteraad van Beemster de 'Beleidsnota verblijfsrecreatie in het Land van Leeghwater' vastgesteld. Deze beleidsnotitie geeft aan wat de ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen zijn voor de recreatieve verblijfssector binnen de drie gemeenten Beemster, Graft-de Rijk en Schermer, rekening houdend met de toeristische visie van het Land van Leeghwater, de (op te stellen) bestemmingsplannen, de identiteit van Land van Leeghwater, de trends en ontwikkelingen in de toeristische markt, de wensen van de toeristische ondernemers en het beleid van provincie en rijk.

Beleidsvoorstellen per recreatievorm worden gedaan, waarbij elke recreatievorm is gedefinieerd. In (vrijwel) elke definitie komt naar voren dat het gebruik bedoeld is voor recreatief verblijf (zie bijlage 1). Dit is ook logisch, gelet op het feit dat het hier beleid met betrekking tot verblijfsrecreatie betreft.

In de praktijk blijkt het soms nog niet zo eenvoudig om het begrip 'recreatief gebruik' nader in te vullen. In de beleidsnota is geen specifieke definitie opgenomen voor het begrip 'recreatief gebruik'. Hierdoor kan onduidelijkheid bij en verschil tussen burger en gemeente komen te bestaan over wat (nog) als recreatief gebruik en wat als (permanent) woongebruik wordt gezien. In deze beleidsnotitie wordt getracht een nadere invulling te geven aan de term 'recreatief gebruik'.

2. Concrete aanleiding

Aanleiding om onderhavige notitie op te stellen, betreft een concrete casus in de Beemster. In deze casus zijn zonder de daarvoor benodigde vergunning in voormalige agrarische bedrijfsbebouwing een drietal gastenverblijven gerealiseerd. Nadat een legalisatieaanvraag was ingediend, is duidelijk geworden dat de drie gastenverblijven (als zijnde recreatie-eenheden) aan de verblijfsrecreatienota voldoen. Gedurende het proces is echter duidelijk geworden dat de gastenverblijven niet (zozeer) gericht zijn op de (rondtrekkende) toerist, maar dat het voor een beperkte periode (max. 9 maanden) als permanent hoofdwoonverblijf wordt aangeboden. De bewoner was in de veronderstelling dat het aan de gestelde regels kon voldoen, gelet op de door hem gestelde maximale verblijfstermijn. Voor alle drie appartementen wordt met een tijdelijk huurcontract gewerkt.

In een gesprek tussen de wethouder met ambtelijke ondersteuning en de bewoner is vanuit de gemeente toegezegd een poging te gaan ondernemen om tot een nadere invulling van het begrip 'recreatief gebruik' te komen.

3. Verwante definities

Een aan recreatief gebruik verwant begrip is '*hoofdwoonverblijf*'. Een hoofdwoonverblijf is 'het adres dat iemand kiest als het centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten' (nachtrust, maaltijden, ontvangen van post, ontvangen van bezoek etc.). Een recreatief bouwwerk mag niet als hoofdwoonverblijf worden gebruikt.

In het algemeen wordt '*verblijfsrecreatie*' gedefinieerd als: recreatief verblijf door (groepen van) personen die hun vaste woon- of verblijfplaats elders hebben. In het algemeen spraakgebruik wordt voorts met recreatie bedoeld 'ontspanning in de vrije tijd'. Gelet hierop is bewoning in het kader van bijvoorbeeld een dienstbetrekking naar haar aard niet aan te merken als recreatief gebruik.

4. Invulling recreatief gebruik

Het is onmogelijk om voor 'recreatief gebruik' een pasklare definitie te formuleren. Wel kan een opsomming worden gemaakt van kenmerken waar de mate van recreatief gebruik aan kan worden ontleend.

Inschrijving burgerzaken

Op grond van de wet Gemeentelijke Basisadministratie (wet GBA) is de gemeente verplicht om een Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) te hebben en te onderhouden. In de GBA zijn gegevens opgenomen van iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en binnen de gemeente woonachtig is. Op grond van artikel 65 van de wet GBA is degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, verplicht zich binnen vijf dagen na de aanvang van zijn verblijf in persoon te melden bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft om daarbij schriftelijk aangifte van verblijf en adres te doen.

Gemeenten mogen inschrijving in de GBA niet weigeren volgens de wet, althans niet op grond van het feit dat iemand slechts een recreatiewoning bezit. Of het rechtmatig is dat je daar (permanent) verblijft, is echter een andere vraag. Het feit dat men in een GBA staat ingeschreven, betekent dan ook niet automatisch dat men hier ook over een 'hoofd woonverblijf' beschikt.

Blijkens de uitspraak van de ABRS (25-7-2001 GST 7147) mogen gemeenten echter uitgaan van de juistheid van de GBA inschrijving. Samen met enkele andere omstandigheden rechtvaardigt de inschrijving het vermoeden van permanente bewoning. Indien de bewoner dit vermoeden niet kan ontkrachten, mag volgens de rechter er van uit worden gegaan dat de recreatiewoning als hoofdwoonverblijf wordt gebruikt.

Gelet op bovenstaande, kan geconcludeerd worden dat recreatief gebruik niet gepaard gaat met inschrijving in de gemeentelijke bevolkingsadministratie.

Betaling toeristenbelasting

Volgens artikel 2 van de Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting 2002 wordt 'ter zake van het houden van verblijf met overnachten binnen de gemeente in hotels, pensions, vakantie-onderkomens, mobiele kampeeronderkomens, niet-beroepsmatig verhuurde ruimten en op vaste standplaatsen tegen vergoeding in welke vorm dan ook door personen die niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van de gemeente zijn opgenomen, onder de naam 'toeristenbelasting' een directe belasting geheven'. 'Vakantie-onderkomens' worden daarbij gedefinieerd als 'woningen en andere verblijven, niet-zijnde mobiele kampeeronderkomens of stacaravans, in hoofdzaak bestemd voor en gebezigd als verblijf voor vakantie- en andere recreatieve doeleinden'. De (niet-ingeschreven) recreant dient dus per overnachting toeristenbelasting te betalen. Het tarief bedraagt per overnachting € 1,70 (peil: 2012). Het feit of toeristenbelasting wordt betaald/in rekening wordt gebracht, is dus tevens een indicatie van 'recreatief gebruik'. In de praktijk kan echter ook gezegd worden dat betaling van toeristenbelasting juist een gevolg is van constatering van recreatief verblijf.

Bezit andere woning als hoofdwoonverblijf (eerste woning)

Zoals al uit paragraaf 3 bleek bij de algemene definitie van verblijfsrecreatie, moet de recreant altijd een ander vaste woon- of verblijfsplaats hebben. Indien iemand slechts één locatie in eigendom heeft, dan wel, uitsluitend op één locatie verblijft, valt deze locatie als hoofdwoonverblijf aan te merken. Dit is immers dan iemands centrum van zijn sociale en

maatschappelijke activiteiten. Dit gaat veelal dan ook gepaard met een inschrijving van deze persoon op die locatie in de gemeentelijke bevolkingsadministratie.

Indien iemand inderdaad een ander vaste woon- of verblijfsplaats heeft, ligt het in de rede om van 'recreatief gebruik' van de betreffende locatie uit te gaan. Dit hoeft echter in de praktijk niet het geval te zijn. Het feit dat iemand elders een woning heeft, hoeft nog niet te betekenen dat deze persoon de recreatieve locatie niet daadwerkelijk als centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten benut. In dat geval kan alsnog niet van 'recreatief verblijf' gesproken worden. Heffing van toeristenbelasting kan echter een dergelijk scenario voorkomen. Ook is bestuursrechtelijke handhaving mogelijk, gelet op het geconstateerde niet-recreatieve gebruik.

Centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten

Zoals gezegd is het hoofdwoonverblijf het centrum van iemands sociale en maatschappelijke activiteiten. Het is de plaats waar de eigenaar en/of gebruiker het hele jaar door (of het grootste deel daarvan) feitelijk woont.

Omgekeerd mag een recreatief bouwwerk dus niet als centrum van iemands sociale en maatschappelijke activiteiten' worden gekwalificeerd, waarbij de eigenaar/gebruiker het hele jaar door (of het grootste deel daarvan) feitelijk woont. De enige reden voor verblijf in een recreatief bouwwerk zou gelegen moeten zijn in 'recreatie en ontspanning'. Elke andere reden rechtvaardigt niet meer de stellingname dat sprake is van 'recreatief gebruik'.

Conclusie

Aan de hand van bovengenoemde indicatoren kan het begrip 'recreatief gebruik' nader worden bepaald. Met ander woorden: ingeval van een woon-/verblijfssituatie zullen bovengenoemde indicatoren worden ingezet om een uitspraak te doen over het feit of het hier een 'hoofdwoonverblijf' of een 'recreatief verblijf' betreft. Eén en ander ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke recreatienota.

Bijlage 1: definities recreatievormen

Kamperen op reguliere kampeerterreinen

Een kampeerterein is een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht, en blijkens die inrichting bestemd, om daarop gelegenheid te geven tot het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen ten behoeve van recreatief nachtverblijf.

Kamperen op kleinschalige kampeerterreinen

Een kleinschalig kampeerterein is een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht, en blijkens die inrichting bestemd, om daarop gelegenheid te geven tot het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen ten behoeve van recreatief nachtverblijf. Het kampeerterein heeft een beperkt aantal kampeerplaatsen (10 tot 15). Kamperen is in principe alleen toegestaan in de periode 15 maart t/m 31 oktober.

Vrij kamperen en kamperen voor eigen gebruik

Vrij kamperen en kamperen voor eigen gebruik betreft het toestaan van de mogelijkheid aan eigenaren van terreinen om maximaal twee kampeermiddelen voor eigen gebruik te mogen plaatsen.

Natuurkampeerterein

Een natuurkampeerterein is een plaats gelegen in een natuurgebied, die geheel of gedeeltelijk is ingericht en getuige die inrichting is bestemd om de mogelijkheid te bieden tot het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen ten behoeve van recreatief nachtverblijf.

Groepskamperen buiten een kampeerterein

Groepskamperen buiten een kampeerterein betreft het aan groepen of verenigingen incidenteel gelegenheid geven tot het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen buiten de reguliere, kleinschalige of natuurkampeerterreinen.

Verenigingskamperen op eigen kampeerterein

Organisaties met een doelstelling van sociale, culturele, sportieve, educatieve of wetenschappelijke aard maken incidenteel gebruik van hun eigen terrein voor het houden van bijvoorbeeld kampeerweekenden voor de leden.

GOP

Een Gereguleerde Overnachtings Plaats (GOP) is een voor kampeerauto's bestemde parkeerplaats, die gedurende een beperkt aantal nachten gebruikt mag worden als verblijfsplaats. Bij deze plaats is een beperkt aantal voorzieningen aangebracht.

Bed & breakfast

Bed & breakfast is een kleinschalige vorm van verblijfsrecreatie zonder eigen kookvoorziening die zich met name richt op de trekkende toeristen die voor één of enkele nachten een onderkomen zoeken. De indeling en invulling van de kamers is sterk afhankelijk van de bestaande bebouwing.

Hotels

Een hotel is een accommodatie waarin logies wordt verstrekt en waar eventueel afzonderlijke maaltijden, kleine etenswaren en dranken worden verstrekt aan gasten en mogelijk ook aan passanten. In het Land van Leeghwater zijn op dit moment zes hotels. Zij zijn te verdelen in twee categorieën:

- A. als hoofdfunctie;
- B. als neveninkomsten op agrarisch bedrijf.

Pensions

Een pension is een accommodatie met ten minste vijf slaapplekken voor logiesverstrekking in overwegend één- en tweepersoonskamers tegen boeking anders dan per nacht, waar afzonderlijke maaltijden, kleine etenswaren en dranken kunnen worden verstrekt aan gasten, maar niet aan passanten.

Recreatie-eenheden

Een recreatie-eenheid is een zelfstandige verblijfsruimte in een gebouw die bestemd is voor recreatief verblijf door een persoon, een (deel van een) gezin of een daarmee gelijk te stellen groep mensen en die niet fungeert als permanent of hoofd-woonverblijf.

Recreatiewoningen

Een zelfstandig gebouw, dat geen woonkeet, geen caravan en geen bouwsel op wielen is, bestemd voor recreatief verblijf door een persoon, een (deel van een) gezin of een daarmee gelijk te stellen groep mensen en dat niet fungeert als permanent of hoofd-woonverblijf.

Bungalowparken

Een bungalowpark is een complex bestaande uit recreatiewoningen en/of -eenheden, die geheel of gedeeltelijk voor tijdelijk verhuur (door de exploitant of beheerder) van het complex beschikbaar zijn. Kenmerkend voor een bungalowpark is dat de recreatiewoningen en/of -eenheden een gezamenlijke in- en uitrit op de openbare weg hebben.

Groepsaccommodaties

Een groepsaccommodatie is (een deel van) een gebouw dat is bestemd voor recreatief nachtverblijf door groepen, waarbij wordt overnacht in slaapzalen en/of slaapkamers waar een dagverblijf beschikbaar is, inclusief sanitaire voorzieningen en gezamenlijke keukenfaciliteiten. Een kampeerboerderij valt onder het begrip groepsaccommodatie.

Jachthavens

Een jachthaven is een haven met de daarbij behorende grond waar overwegend gelegenheid wordt gegeven voor het aanleggen, afmeren of afgemeerd houden van pleziervaartuigen. Een pleziervaartuig is een schip bestemd of gebruikt voor sport of vrijetijdsbesteding. Het Besluit jachthavens milieubeheer is van toepassing op een inrichting waarbij uitsluitend of in hoofdzaak sprake is van een jachthaven met ten minste tien en ten hoogste 500 ligplaatsen voor pleziervaartuigen.