

## Aanleiding

Deze beleidsnotitie is opgesteld naar aanleiding van de motie "Bestemming en gebruik woning (functie tweede woning) Bergen aan Zee en Egmond aan Zee". In de motie verzoekt de raad het college om in samenspraak met belanghebbenden in Bergen aan Zee en de VVE's van de terrasflats in Egmond aan Zee te komen tot het beleid dat de recreatieve verhuur van woningen daar regelt. Deze beleidsnota geeft invulling aan dat beleid. Daarnaast geeft de nota met het toevoegen van de tijdlijn ten aanzien van de rechten en plichten die gelden en golden voor de terrasflat invulling aan de motie "Tijdlijn terrasflat n.a.v. Beleid recreatieve verhuur en uitgevoerde motie".

## Afwegingskader

Om in de informatiestroom tot advies te komen is een afwegingskader opgesteld. In dit kader worden de onderwerpen die ter afweging staan genoemd. De hoofdafwegingen zijn het effect van mogelijke verruiming van de recreatieve verhuur op de woningvoorraad en het effect op de leefbaarheid. Grondslag is de huisvestingswet en dit is verwerkt in de huisvestingsverordening Bergen, door de raad vastgesteld op 28 januari 2021. In de toelichting wijziging voor wat betreft recreatieve verhuur is te lezen dat de recreatieve verhuur van woningen in de gemeente is beperkt tot 63 nachten hoofdzakelijk om schaarste te verzachten en daarnaast de leefbaarheid te verbeteren. Daarom zou dit ook de hoofdafweging moeten zijn voor de terrasflats en Bergen aan Zee.

Onderwerpen ter afweging:

1. **De woningvoorraad:** De schaarste in de woningvoorraad heeft onevenwichtige en onrechtvaardige effecten op de samenleving, te weten steeds langere wachttijden voor gereguleerde huurwoningen, bovengemiddeld grote uitstroom van jongeren onder de 30 jaar en de onbereikbaarheid van de vrije sector. Deze schaarste wordt versterkt door onttrekking van woningen aan de voorraad voor recreatieve verhuur.
2. **De leefbaarheid:** De secundaire reden voor het inperken van de recreatieve verhuur is het verbeteren van de leefbaarheid. In het kader van behoud en samenstelling van de woonruimtevoorraad wordt op het niveau van een gebied verstaan: Een gebied waarin voldoende menging is van woon-, werk- en recreatieve functies en een wijk die de bewoners een veilig en vertrouwd aanvoelende woonomgeving biedt in een geordend woon- en leefmilieu.

Naast de hoofdafweging zijn enkele andere afwegingen gemaakt. Belangrijke input voor de overige afwegingen is het overleg met de betrokken ambtenaren en de peiling gehouden in Bergen aan Zee. Het gaat om de volgende onderwerpen: Rechten en plichten (alleen terrasflat), Economische impact, ontstaansgeschiedenis en identiteit, gelijkheid binnen de gemeente, en gedoogbeleid. Na de afweging volgt onder het kopje 'beleidsadvies' het resulterende beleidsvoorstel.

## Uitwerking afwegingskader

Per onderwerp wordt gekeken wat de effecten zijn van of het inperken van de recreatieve verhuur of het legaliseren van de recreatieve verhuur. De vraag hierbij is telkens wat is het verwachte effect bij inperking van recreatieve verhuur en legalisering recreatieve verhuur van woningen voor het hele jaar door.

### Woningvoorraad

STEC heeft in 2019 onderzoek gedaan naar de woningschaarste op de Bergense woningmarkt. In totaal zijn er in Bergen 15.280 woningen. Hiervan wordt 5%, ofwel 739 gebruikt als tweede woning en/of recreatieve verhuur (figuur 1). De theoretische toevoeging aan de woningvoorraad door beperking van recreatieve verhuur is in de gehele gemeente is dan ook 739 woningen. De toevoeging is ten eerste theoretisch omdat niet alle tweede woningen recreatief verhuurd worden. Sommigen worden alleen bewoond door de eigenaar van de tweede woning. In Egmond aan Zee worden bijvoorbeeld nog steeds woningen gekocht met gebruiksdoel tweede woning. In praktijk is het aantal van 739 dat door een inperking van de recreatieve verhuur teruggehaald wordt voor permanente bewoning daarom met een onbekende hoeveelheid lager. Met de maatregel wordt permanente bewoning wel gestimuleerd en gebruik als tweede woning of voor de recreatieve verhuur mogelijk ontmoedigd, zowel nu als in de toekomst. Dat komt doordat er simpelweg minder geld te verdienen is aan verhuur bij inperking, waardoor een gebruik als tweede woning of gebruik voor alleen verhuur niet meer voldoende rendabel is. Opvallend is dat uit de peiling gehouden in Bergen aan Zee blijkt dat veel respondenten denken dat door restrictie van verhuur de leegstand gaat toenemen en daarmee gaande verpaupering. De term spookstad wordt daar veel voor gebruikt. De gemeente verwacht niet dat dat effect op zal treden en de woningen permanent bewoond zullen worden.

**Figuur 1: Gebruik woningvoorraad per kern in de gemeente Bergen**

Wijk	Totaal aantal woningen (%)	Waarvan reguliere bewoond (%)	Waarvan in gebruik als Tweede woning/recreatieve verhuur (%)	Waarvan Leegstand/gebruik onbekend (%)
<b>Totaal Bergen<sup>1</sup></b>	15.280 (100%)	13.705 (100%)	739 (100%)	843 (100%)
Bergen Binnen	6.170 (40%)	5.750 (42%)	111 (15%)	309 (37%)
<b>Bergen aan Zee</b>	425 (3%)	176 (1%)	166 (22%)	84 (10%)
Buitengebied Bergen	245 (2%)	210 (2%)	4 (1%)	31 (4%)
Egmond aan Zee	2.890 (19%)	2.329 (17%)	283 (38%)	161 (19%)
<b>Terrasflat Egmond AZ</b>			119 (16%)	
Egmond-Binnen	1.170 (8%)	1.099 (8%)	8 (1%)	63 (7%)
Egmond aan den Hoef	1.440 (9%)	1.390 (10%)	4 (1%)	48 (6%)
Schoorl	2.940 (19%)	2.749 (20%)	44 (6%)	147 (17%)

Bron: Stec (2019), eigen samenstelling

Als we inzoomen naar Bergen aan zee en de terrasflats, bevindt 38% van het totaal aantal woningen dat gebruikt wordt als tweede woning en/of gebruikt wordt voor de recreatieve verhuur daar,

<sup>1</sup> De opgetelde totalen zijn niet exact. Dit komt door afronding op vijftallen.

respectievelijk 22% en 16%. In beide gevallen is dat meer dan het aandeel van de andere kernen van Bergen. Het gaat dus om een flink aandeel en niet een uitzondering mochten de woningen met functieaanduiding tweede woning in Bergen aan Zee en de terrasflats beschikbaar komen voor recreatieve verhuur het hele jaar door.

Naast het totaal aantal woningen is het belangrijk om te kijken naar de waarde van de woningen. De woningschaarste bevindt zich namelijk voor het overgrote deel bij de woningen die betaalbaar zouden moeten zijn voor lage- en middeninkomens. De focus van het toezicht- en handhavingstraject ligt in eerste instantie op de woningen voor deze inkomensgroepen. Volgens het STEC schaarsteonderzoek bevinden relatief veel woningen in de WOZ klasse tot 300.000 euro zich in Bergen aan Zee. En dat is de klasse waar lage- en middeninkomens van afhankelijk zijn bij het kopen van een woning. Voor de terrasflats geldt dat de appartementen over het algemeen een WOZ-waarde hebben boven de 300.000 euro.

## Leefbaarheid

Volgens de huisvestingsverordening gemeente Bergen 2019 wordt onder leefbaarheid in het kader van behoud en samenstelling van de woonruimtevoorraad op het niveau van een gebied verstaan: Een gebied waarin voldoende menging is van woon-, werk- en recreatieve functies en een wijk die de bewoners een veilig en vertrouwd aanvoelende woonomgeving biedt in een geordend woon- en leefmilieu.

Veel van de voorzieningen bedoeld voor de vaste bewoners zijn de afgelopen jaren onder druk komen te staan in de gemeente. Een grote oorzaak hierachter is de vergrijzing. Maar ook de beperking van vaste bewoning door recreatieve verhuur van woningen zorgt ervoor dat het draagvlak van voorzieningen die essentieel zijn voor de woonfunctie afneemt. Het gaat dan om voorzieningen als scholen, kinderopvangen, tandartsen en sportfaciliteiten. Dit zijn voorzieningen die de recreant niet gebruikt, maar de vaste bewoner wel.

Uit de peiling gehouden in Bergen aan Zee is gebleken dat er een verschil is in hoe men leefbaarheid opvat. Voor de vaste bewoners is dat veelal een rustige woonplek, met de bekende bewoners. Zij zijn bang dat de onderlinge verbinding verder achteruit gaat als er het hele jaar door verhuurd gaat worden. Voor de ander is een leefbare omgeving een omgeving met de gezelligheid van een wisselende bevolking en de reuring van mensen die er een dagje op uit gaan. In de peiling is dit vaak aangegeven als levendigheid. Deze omschrijving van levendigheid sluit niet aan op de boven gestelde definitie van leefbaarheid.

Twee andere aspecten van leefbaarheid die nadrukkelijk naar voren komen in de peiling zijn overlast en veiligheid. Een in de peiling veel genoemd argument is dat met een inperking van de verhuur de overlast zal afnemen en met verhuur het hele jaar door de overlast gaat toenemen. Dit argument wordt aangedragen door met name de vaste bewoner. Overlast is niet bevorderlijk voor een geordend woon- en leefmilieu.

Het effect op veiligheid is lastiger in te schatten. Enerzijds zou de veiligheid kunnen toenemen bij minder verhuur door onderling toezicht van bewoners, anderzijds zijn er bij verhuur meer ogen op straat wat mogelijk bevorderlijk is voor de veiligheid. Verruiming van de verhuur zal dus niet zonder meer leiden tot een gevoel van veiligheid.

Met het oog op het bevorderen van de leefbaarheid volgens de definitie van de huisvestingsverordening is het raadzaam om de verhuur te beperken. Het beoogde effect hiervan is meer sociale cohesie, een verlichting van de druk op essentiële voorzieningen door meer vaste

bewoning en een afname van de ervaren overlast van recreanten. Het aspect van de voorzieningen geldt in mindere mate voor Bergen aan Zee, omdat veel voorzieningen daar al ontbreken.

## Overige afwegingen

### Rechten en plichten (terrasflat Egmond aan Zee)

Om te bepalen of recreatieve verhuur van de appartementen van de terrasflat is toegestaan is een tijdlijn opgesteld ten aanzien van de rechten en plichten die daar gelden en hebben gegolden.

*1972 - 2012*

De terrasflats heeft in de bestaansgeschiedenis twee bestemmingsplannen gekend. Het eerste bestemmingsplan 'Kennedyboulevard', vastgesteld in 1972 en het tweede bestemmingsplan 'Egmond aan Zee Centrum en Boulevard', vastgesteld in 2012.

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan 'Kennedyboulevard' is de bestemming woondoeleinden en horecavestigingen (WmH) opgenomen voor de terrasflats. Hier mogen meergezinswoningen en gerelateerde objecten en horeca en gerelateerde objecten gebouwd worden. Dit is niet veranderd bij herziening of uitwerking.

*2012 - heden*

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan 'Egmond aan Zee Centrum en Boulevard' is de bestemming wonen (Wonen-1) opgenomen voor de terrasflats. Dit is bestemd voor het wonen, al dan niet met aan huis gebonden beroepen en bedrijfsmatige activiteiten.

Daarbij is een specifieke functieaanduiding aan de woonbestemming toegevoegd, namelijk Specifieke vorm van Wonen – tweede woning (sw-2w) toegevoegd. Dit is door de gemeente gedaan om de rechten voor de terrasflats die ze volgens de 'Gebruiksverordening Tweede Woning Egmond' hadden te herstellen.

In deze gebruiksverordening van de voormalige gemeente Egmond in werking getreden in 1994 en vervallen na gemeentelijke fusie, werd een verbodsbepaling opgenomen voor het gebruik van woningen als tweede woningen. De terrasflats was een van de gebieden waarop een uitzondering gemaakt werd en het gebruik van woningen als tweede woning toegestaan bleef. In deze verordening worden de termen (het gebruik van) tweede woning en (het gebruik van) recreatieve woning door elkaar gebruikt. In de tijdsgeest was het de bedoeling om paal en perk te stellen aan het gebruik van woningen als tweede woning door de eigenaar zelf en niet de verhuur tegen betaling aan derden. Dat laatste fenomeen speelde destijds nog niet op de schaal als waarop nu recreatieve verhuur aan derden plaatsvindt. De term recreatief gebruik heeft in deze verordening daarom niet zelfde betekenis als nu. Er wordt niet meer mee bedoeld dan als genoemd waar de gebruiksverordening voor ingezet werd: Het tegengaan van gebruik van woningen als tweede woning. Deze interpretatie is meegenomen in de vaststelling van het huidige bestemmingsplan. Derhalve is in de verbodsbepaling van de bestemming wonen expliciet opgenomen dat woningen niet gebruikt mogen worden als recreatiewoningen, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding sw-2w het gebruik als tweede woning is toegestaan.

*Bestemmingen op de (Kennedy)boulevard*

Er zit een verschil in huidige bestemming tussen de terrasflat en de Egmond boulevard inclusief Kennedyflat. De afweging voor het wel- of niet toekennen van recreatieve rechten tijdens de 2<sup>e</sup> herziening van het huidige bestemmingsplan in 2016 is gemaakt op basis van de Ruimtelijke Visie op Hotels en Pensions uit 2009. Verblijfsrecreatie is toegestaan binnen het in de visie aangegeven concentratiegebied, mits dit stedenbouwkundig en verkeerskundig inpasbaar is. In de oude bestemmingsplannen Boulevard Egmond en Kennedyboulevard bleken echter verblijfsrecreatieve functies toegestaan (vanuit de bestemming woondoeleinden en horecavestigingen: denk aan hotels en pensions). Omdat deze functies in lijn liggen met de visie zijn deze functies tijdens de 2<sup>e</sup> herziening van het bestemmingsplan hersteld en bovendien in zijn algemeenheid toegestaan, inclusief verblijfsrecreatieve appartementen. Het herstellen van de verblijfsrecreatieve functie vanuit de bestemming woondoeleinden en horecavestigingen is niet gedaan voor de terrasflat, want deze bevindt zich niet in het genoemde concentratiegebied.

De conclusie die getrokken kan worden uit de tijdlijn is dat recreatieve verhuur van tweede woningen van de terrasflat niet mag en niet heeft gemogen.

### **Economische impact**

Het inperken van de recreatieve verhuur heeft gevolgen voor de lokale economie. Een in de peiling gehouden in Bergen aan Zee veel genoemd nadeel van beperking van de recreatieve verhuur ten opzichte van het hele jaar door is echter dat er minder te verdienen valt voor ondernemers in de middenstand en de toeristische sector, zoals de strandpaviljoens en het aquarium. Het is te verwachten dat wanneer er minder nachten voor toeristische accommodatie wordt aangeboden het aantal verblijfstoeristen dat geld uitgeeft binnen de lokale economie ook afneemt. Het is koffiedik kijken of er vervangend toerisme kan ontstaan door bijvoorbeeld dagjesmensen.

Daarentegen is een in de peiling veel genoemd voordeel van beperking van de recreatieve verhuur ten opzichte van het hele jaar door dat de meer commerciële vorm van verhuur afneemt en er meer verhuur is van- en aan mensen die binding hebben met de kernen. Het toestaan van recreatieve verhuur het hele jaar door maakt het voor beleggers interessant om een woning te kopen. Dit komt de sociale cohesie niet ten goede en heeft een prijsopdrijvend effect voor woningen.

Een beperking van de recreatieve verhuur heeft het verwachte effect dat het permanent gebruikt zal worden door de eigenaar al dan niet uit de omgeving en de woning slechts een klein deel van het jaar verhuurt. Dat maakt de kans op bijverdiensten voor de aan Bergen gebonden eigenaar groter, heeft een relatief gunstig effect op de woningprijzen en leidt tot meer sociale cohesie.

Vanuit economisch perspectief dienen zaken als draagkracht van de (toeristische) infrastructuur en het draagvlak voor het toerisme en recreatie in beschouwing te worden genomen. Het sturen op 63 nachten recreatieve verhuur per jaar heeft het effect dat die dagen vooral in het hoogseizoen worden gevuld met piekbelasting van bijvoorbeeld wegen en parkeren tot gevolg. Juist in het hoogseizoen zou je wat minder drukte willen en juist in de laagseizoenen wat meer capaciteit.

### **Ontstaansgeschiedenis en identiteit**

Uit de peiling gehouden in Bergen aan Zee blijkt de ontstaansgeschiedenis en identiteit van Bergen aan Zee als toeristische badplaats de vaakst genoemde reden om hier het hele jaar door recreatief te mogen verhuren. Voor een completer beeld volgt hier een analyse hoe de gemeente de toekomst voor de beide kernen omschrijft in de structuurvisie en bestemmingsplannen.

In de structuurvisie Bergen aan Zee uit 2012 wordt omschreven hoe de kern zich volgens de gemeente tot 2030 zou moeten ontwikkelen. De structuurvisie omschrijft een ontstaansgeschiedenis van de gemeente door de familie van Reenen als badplaats. In deze structuurvisie is gekozen voor een profilering als aantrekkelijke woonplaats en als bijzonder toeristische plaats. De doelgroep voor beleid zijn gezinnen en kinderen, natuurliefhebbers en senioren. Voor Wonen en Voorzieningen ligt er een focus op behoud van leefbaarheid en een verbinding met Bergen (binnen) voor de basisvoorzieningen en geen structurele uitbreiding. Voor Werken, recreatie en toerisme ligt er een nadruk op koppeling werk en toerisme en de versterking van de een kleinschalige, exclusieve woonplaats- en familiebadplaats.

Gezien de focus op werk, recreatie en toerisme kan beargumenteerd worden dat een inperking van de recreatieve verhuur deze doelstelling uit de structuurvisie bemoeilijkt. Het gaat dan met name om de toegankelijkheid voor de doelgroepen en het exclusieve karakter van het dorp, waar het permanente wonen en toerisme zijn ondergebracht in woningen. Bovendien wordt genoemd dat vaste bewoners voor hun voorzieningen aangewezen zijn op omliggende kernen. Dit leefbaarheidsaspect wordt volgens de visie daarom niet als problematisch omschreven.

#### *Bestemmingsplan Egmond aan Zee centrum en boulevard*

Het bestemmingsplan omschrijft een lange ontstaansgeschiedenis van Egmond als abdij en vissersdorp, met een steeds verdere verschuiving naar toerisme sinds eind 19<sup>e</sup> eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog werden er aan de kustzijde appartementengebouwen gebouwd op de Kennedyboulevard.

Wanneer het gaat om de functionele structuur is wonen aangemerkt als hoofdfunctie. Om leegstand tegen te gaan is verhuur van woningen als recreatiewoning niet toegestaan. Om dezelfde reden wordt het gebruik van tweede woningen niet wenselijk geacht. Het inperken van de recreatieve verhuur lijkt in lijn met de uitgangspunten uit de functionele structuur.

#### **Gelijkheid binnen de gemeente**

Naast de afweging die hiervoor gemaakt is zijn er nog een aantal argumenten die benoemd moeten worden. Ten eerste een gelijkheidsbeginsel voor alle inwoners uit de gemeente. Alle inwoners uit Bergen hebben te maken met de meld- en registratieplicht voor een gelimiteerde recreatieve verhuur van woningen voor 63 nachten. Dat kan een teleurstelling/financiële impact zijn voor alle (tweede) woningbezitters in de gemeente, want die bevinden zich niet alleen in Bergen- en Egmond aan Zee. Daarmee kan gesteld worden dat het niet eerlijk is dat sommige inwoners uit de gemeente bevoordeeld worden en andere niet. Als inwoners zich ongelijk behandeld voelen kan dat ook een negatieve impact hebben op de handhaving van de regels en begrip onder de inwoners ten aanzien van de regels.

#### **Gedoogbeleid**

Ten derde moet gesteld worden dat er jarenlang sprake is geweest van gedoogbeleid. Terwijl gedoogbeleid gevoerd werd, was verbodsbepaling van recreatieve verhuur van woningen al opgenomen in de vigerende bestemmingsplannen. Ook is er sprake van een beperking van de recreatieve verhuur van woningen, geen verbod. Het is nog steeds mogelijk toeristen een vakantie te bieden en als eigenaar bij te verdienen in de tijden van eigen afwezigheid. Namelijk voor 63 nachten per jaar. Het hoofddoel is niet belemmeren, maar het creëren en stimuleren van permanente bewoning.

## Beleidsadvies

Het belangrijkste argument om de mogelijkheid tot recreatieve verhuur niet te verruimen is het stimuleren van het gebruik van woningen waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk permanente bewoning. Ten aanzien van deze hoofddoelen is het niet wenselijk om verruiming van de mogelijkheden toe te staan voor Bergen aan Zee en de terrasflats in Egmond aan Zee. Een groot deel van het woningbestand dat gebruikt wordt als tweede woning en recreatieve verhuur zit namelijk daar. Voor Bergen aan Zee geldt daarbij dat een groot deel van de woningen met een WOZ-waarde tot 300.000 euro zich daar bevindt.

Ten aanzien van de leefbaarheid van de kernen, bedoelt als voldoende menging van woon-, werk- en recreatieve functies en een wijk die de bewoners een veilig en vertrouwd aanvoelende woonomgeving biedt in een geordend woon- en leefmilieu, laat de peiling in Bergen aan Zee zien dat het wenselijk is om de verhuur niet te verruimen. Dit komt de sociale cohesie voor de vaste bewoner ten goede, zorgt voor minder overlast, en daarmee verbeterd het de leefbaarheid.

Deze argumenten moeten afgewogen worden tegen de argumenten om de recreatieve verhuur niet in te perken. Het gevolg van inperking is natuurlijk dat er minder mogelijkheid is om te verdienen aan recreatieve verhuur. Het is reëel te denken dat eigenaren woningen van de hand moeten doen, omdat ze de woning niet meer kunnen betalen uit inkomsten van de verhuur. De toeristische sector en middenstand krijgt waarschijnlijk te maken minder klandizie en piekbelasting neemt mogelijk toe. Voor Bergen aan Zee geldt dat de identiteit en visie mogelijk vertroebeld. Maar in de algehele afweging, wegen de argumenten om niet te verruimen ten gunste van de hoofddoelen en overige afwegingen om niet te verruimen zwaarder dan het aantal overige argumenten om wel te verruimen. Het advies is dan ook om de recreatieve verhuur in Bergen aan Zee en de terrasflat te reguleren conform de Huisvestingsverordening Gemeente Bergen 2019.