

Notitie - vertrouwelijk

Aan	Gemeente Bergen NH T.a.v. Stephan Plezier	Marloes Brans en Bodil Stramrood advocaten
Datum	CONCEPT d.d. 17 augustus 2017	T 020 605 6918 / 6999
Betreft	Advies (tijdelijk) permanent bewonen recreatiewoningen	F 020 605 6722
Referentie	99999999/18921398.1	M 06 1496 9273 / 4272 9240 m.brans@houthoff.com / b.stramrood@houthoff.com

1. Inleiding

1.1. De gemeente Bergen NH (de "**Gemeente**") heeft de wens recreatiewoningen gelegen binnen de bebouwde kom¹ (de "**Recreatiewoningen**") in te zetten voor (tijdelijke) permanente bewoning. Voor de tijdelijkheid van deze bewoning wordt uitgegaan van een periode van vijf jaar. De Gemeente heeft ons in een e-mail van 19 juli 2017 gevraagd hierover te adviseren, en daarbij de volgende vragen te beantwoorden.²

- I. Via welke procedure kan toestemming worden verleend voor het (tijdelijk) permanent bewonen de Recreatiewoningen? (§ 2)
- II. Hoe verhoudt het (tijdelijk) permanent bewonen van de Recreatiewoningen zich tot de Provinciale Ruimtelijke Verordening maart 2017 van de provincie Noord-Holland (de "**PRV**")? (§ 3)
- III. Zijn er andere zaken waarmee de Gemeente in dit verband rekening moet houden? (§ 4)

Dit advies beantwoordt deze vragen. In een aparte oplegnotitie geven wij een samenvatting van dit advies.

Ten behoeve van dit advies hebben wij kennisgenomen van (i) het document "(Pilot) Recreatiewoningen" (ongedateerd) dat aan de gemeenteraad van de Gemeente is voorgelegd als discussiedocument (het "**Pilotdocument**"), (ii) het advies van de heer Priemus en de heer Veltman over het permanent bewonen van Recreatiewoningen in de Gemeente (het "**Advies Priemus**"),³ (iii) de brief van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 26 september 2016 (de "**Brief**"),⁴ en (iv) het "Strategisch plan van aanpak handhaving permanente bewoning Recreatiewoningen" van de Gemeente van 9 maart 2017 (het "**Strategisch plan**").

¹ Dit advies heeft geen betrekking op recreatiewoningen gelegen binnen landelijk gebied.

² Wij hebben deze vragen naar aanleiding van onze bevindingen beperkt geherformuleerd.

³ H. Priemus en J. Veltman, "Permanent bewonen van Recreatiewoningen in Bergen NH: Gedogen, vergunnen of herbestemmen?", eindversie 30 mei 2016.

⁴ Brief GS Noord-Holland 26 september 2016, "Handhaving van bestemmingsplannen m.b.t. illegale bewoning/illegale Recreatiewoningen".

2. Ad I. Procedure voor toestemming tijdelijk permanente bewoning

2.1. Inleiding

- 2.1.1. Het voornaamste planologische instrument om te reguleren welk gebruik is toegestaan binnen een gemeente is het bestemmingsplan, dat wordt vastgesteld op grond van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening ("**Wro**"). Naast het bestemmingsplan kan gebruik tevens worden toegestaan met een omgevingsvergunning ex artikel 2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ("**Wabo**") of, ten derde, met een zogenoemde persoonsgebonden gedoogbeschikking. Deze drie instrumenten kunnen worden ingezet om toe te staan dat de Recreatiewoningen worden gebruikt voor (tijdelijk) permanente bewoning. Naast deze instrumenten zien wij hiervoor geen andere mogelijkheden.
- 2.1.2. Voor elk van deze instrumenten geldt dat het gebruik daarvan moet passen binnen het daarvoor binnen de Gemeente geldende beleid. Voor de persoonsgebonden gedoogbeschikking heeft de Gemeente in 2008 beleid vastgesteld (zie ook § 2.3.1). Het huidige ruimtelijk beleid voor recreatiewoningen op particuliere erven dateert uit 2007.⁵ Dit ruimtelijke beleid sluit permanente bewoning van de Recreatiewoningen in beginsel uit. Dit betekent dat, om te kunnen gebruikmaken van de mogelijkheid (tijdelijk) permanente bewoning toe te staan via het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning, het ruimtelijk beleid van de Gemeente op dit punt zal moeten worden aangepast. Wij beschouwen dit als een belangrijke eerste stap om te komen tot een regeling voor de Recreatiewoningen en adviseren de Gemeente hiervoor op korte termijn het noodzakelijke proces in gang te zetten.
- 2.1.3. Wij hebben de opties onderzocht om via het bestemmingsplan, een omgevingsvergunning, en een persoonsgebonden gedoogbeschikking toestemming te verlenen voor (tijdelijke) permanente bewoning van de Recreatiewoningen. Hierna bespreken wij de opties waarvan ons oordeel is dat deze juridisch verdedigbaar zijn,⁶ en geven daarbij aan welke (juridische) voor- en nadelen elk van deze opties heeft. Wij gaan daarbij eerst in op het bestemmingsplan (§ 2.2), en behandelen vervolgens de omgevingsvergunning en de persoonsgebonden gedoogbeschikking (§ 2.3).

2.2. Het bestemmingsplan

- 2.2.1. De Gemeente kan ervoor kiezen de Recreatiewoningen toe te staan in of via het bestemmingsplan. Dat betekent dat een "gewoon" bestemmingsplan wordt vastgesteld voor (een deel van) de betreffende Recreatiewoningen, waarvoor de gehele bestemmingsplanprocedure moet worden doorlopen. Het bestemmingsplan merken wij aan als "**Instrument 1.**" Als onderdeel van Instrument 1. onderscheiden wij een aantal opties. Alvorens op deze opties in te gaan, nemen wij in onderstaand

⁵ "Planologische visie recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming"

⁶ Vooruitlopend op de behandeling van vraag (II.) in paragraaf 3 merken wij daarbij op dat geen van de onderzochte mogelijkheden in strijd is met de PRV.

overzicht de bestemmingsplanprocedure op, alsmede de voor- en nadelen die in algemene zin voor het bestemmingsplan kunnen worden onderscheiden.

Instrument 1. – Bestemmingsplan <i>Artikel 3.1 Wro</i>	
Procedure	
Vaststelling bestemmingsplan	
X-aantal weken	Vorbereiding ontwerpbestemmingsplan
6 weken	Ontwerpbesluit ter inzage; mogelijkheid zienswijzen eenieder
12 weken	Vorbereiding tot definitief bestemmingsplan
6 weken	Beroepstermijn Einde: bestemmingsplan treedt in werking (tenzij beroep en voorlopige voorziening)
Beroepsfase	
6 weken	<i>Beroepstermijn</i>
Ca. 1 jaar	<i>Beroepsfase</i>
Voordelen	Nadelen
De vaststelling van een bestemmingsplan vindt plaats op initiatief van de Gemeente.	De vaststelling van een nieuw bestemmingsplan om (tijdelijk) permanente bewoning mogelijk te maken, dient – zonder beperking en onafhankelijk van de gekozen opzet – te voldoen aan het daarvoor geldende vereiste van een goede ruimtelijke ordening, en andere relevante wet- en regelgeving. ⁷ Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de ladder voor duurzame verstedelijking, cumulatie van effecten (o.a. parkeren en verkeersafwikkeling), en het voorzien in een deugdelijke afvalinzameling.
Het bestemmingsplan voorziet in een generieke regeling voor (een deel van) de Recreatiewoningen, in plaats van in een individuele toestemming per woning. Dit (i) komt de uniformiteit ten goede, en (ii) betekent dat slechts één besluitvormingsproces hoeft te worden doorlopen.	
Met het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure worden alle betrokken partijen, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, betrokken bij het proces.	

2.2.2. Onder Instrument 1. onderscheiden wij vervolgens verschillende opties. In de volgende paragrafen bespreken wij deze subopties en geven wij per optie de voor- en nadelen, die gelden in aanvulling op de algemene voor- en nadelen voor Instrument 1. zoals hiervoor opgenomen. De bespreking van de verschillende opties hebben wij opgenomen in de volgorde van de mate waarin wij deze als wenselijk beoordelen.

Optie 1.a. – Voorlopige bestemming toekennen in het bestemmingsplan

Voorlopige bestemming (art. 3.2 Wro)

In een bestemmingsplan kunnen voorlopige bestemmingen met de daarvoor geldende voorlopige regels worden opgenomen. Voorlopige bestemmingen kunnen worden opgenomen voor een termijn van

⁷ ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503.

maximaal vijf jaar. Na afloop van de termijn waarvoor de voorlopige bestemming geldt, vervalt deze van rechtswege. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de "**Afdeling**") hoeft daarom niet aannemelijk te worden gemaakt dat het tijdelijke gebruik zal worden gestaakt na afloop van de termijn van vijf jaar; na het vervallen van de tijdelijke bestemming zal tegen een voortzetting van het gebruik handhavend kunnen worden opgetreden.⁸ Een voorlopige bestemming moet gepaard gaan met een definitieve bestemming, die op de gronden komt te rusten na verval van de voorlopige bestemming.

De Gemeente kan voor (een deel van) de Recreatiewoningen een nieuw bestemmingsplan vaststellen, waarin aan de Recreatiewoningen de voorlopige bestemming "Wonen" wordt toegekend. In het bestemmingsplan met een voorlopige bestemming moet tegelijkertijd een definitieve bestemming aan de Recreatiewoningen worden toegekend, bijvoorbeeld de bestemming "Recreatiewoning". Deze regeling kan ook in een zogenaamd paraplubestemmingsplan worden neergelegd, waarmee de vigerende bestemmingsplannen (voor het overige) hun werking behouden.

Indien de Gemeente de bestemming tot woning na de termijn van vijf jaar wil laten voortbestaan, dan bestaat de mogelijkheid daaropvolgend een omgevingsvergunning te verlenen voor het (tijdelijk) afwijken van (de definitieve bestemming in) het bestemmingsplan.⁹ Tevens sluit de jurisprudentie niet uit dat de Gemeente deze (vervallen) voorlopige bestemming in een nieuw bestemmingsplan opnieuw als (voorlopige) bestemming toekent.¹⁰

Procedure

Het toekennen van een voorlopige bestemming is onderdeel van de vaststelling van een bestemmingsplan.

Voordelen

De tijdelijkheid van het permanent bewonen van de Recreatiewoningen is zonder meer gewaarborgd.

Doordat het bestemmingsplan voorziet in een definitieve bestemming die volgt op de voorlopige bestemming is het risico op omvangrijke planschadeclaims als gevolg van de voorlopige bestemming tot wonen beperkter dan indien sprake is van een (enkel) definitieve bestemming.

Nadelen

Bij deze mogelijkheid dient voor zowel de voorlopige bestemming als de definitieve bestemming te worden onderzocht.

Hoewel de vorm van het toekennen van een voorlopige bestemming in de jurisprudentie zonder meer (zonder beperkingen) is geaccepteerd, is het gebruikmaken daarvan voor het (voorlopig) bestemmen van een recreatiewoning tot woning in de jurisprudentie nog niet eerder beoordeeld.

⁸ ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:247, r.o. 11.

⁹ ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:379, r.o. 4.3.

¹⁰ Wij zijn vooralsnog geen uitspraken tegengekomen waarin het herhaaldelijk voorlopige bestemmen expliciet wordt toegestaan. Wel is door de Afdeling geaccepteerd dat een voorlopige bestemming volgt op een eerder verleende omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan (o.a. ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:247).

Optie 1.b. – Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid opnemen in het bestemmingsplan¹¹

Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid (art. 3.6 Wro)	
<p>In een nieuw vast te stellen bestemmingsplan kan voor de Recreatiewoningen de bestemming "Recreatiewoning" worden opgenomen, waarbij tevens wordt voorzien in de mogelijkheid een binnenplanse omgevingsafwijkingsvergunning aan te vragen voor het (tijdelijk) gebruik van de woning als permanente woning. Mogelijk kan deze bestemming (met afwijkingsmogelijkheid) ook in het bestemmingsplan worden opgenomen als voorlopige bestemming.</p> <p>Voor het daadwerkelijke gebruik voor (tijdelijk) permanente bewoning dient dan een omgevingsvergunning te worden aangevraagd (voor de algemene procedure en de voor- en nadelen daarvoor zie § 2.3.1).</p>	
Voordelen	Nadelen
<p>Deze mogelijkheid geeft de Gemeente flexibiliteit om nader af te wegen of op een bepaalde locatie (tijdelijke) permanente bewoning wenselijk is.</p>	<p>De haalbaarheid van een afwijkingsmogelijkheid moet reeds in het bestemmingsplan worden aangetoond (de toets bij de verlening van de omgevingsafwijkingsvergunning is vervolgens wel beperkter).</p>
<p>Het feit dat de (afwijkings)mogelijkheid tot (tijdelijk) permanente bewoning eerst in het bestemmingsplan wordt opgenomen alvorens daarvoor een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd, werkt als signaalfunctie naar de bewoners van de Gemeente; zij raken daardoor eerder bekend met het bestaan van deze mogelijkheid.</p>	<p>De omgevingsafwijkingsvergunning kan slechts op aanvraag worden verleend, waardoor de Gemeente afhankelijk is van de medewerking van de (potentiële) aanvragers.</p>
<p>De Gemeente kan regels opnemen in het bestemmingsplan die gelden voor de verlening van de omgevingsafwijkingsvergunning. Dit geldt mede als voordeel van deze omgevingsvergunning ten opzichte van andere omgevingsvergunningen.</p>	<p>Deze mogelijkheid vereist besluitvorming door verschillende bevoegde gezagen.</p>
<p>Doordat het bestemmingsplan voorziet in een afwijkingsmogelijkheid bestaat bij de vaststelling van het bestemmingsplan nog geen mogelijkheid tot het indienen van planschadeclaims. Slechts indien van de afwijkingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt ontstaat de mogelijkheid van planschade(vergoeding).</p>	<p>Deze mogelijkheid vereist verschillende stappen in het besluitvormingsproces en individuele besluitvormingstrajecten, hetgeen tot vertraging en meer discussie kan leiden.</p>

¹¹ Een vergelijkbare constructie is mogelijk via het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan.

2.3. De omgevingsvergunning en de persoonsgebonden gedoogbeschikking

2.3.1. Naast gebruikmaken van het instrument van het bestemmingsplan, heeft de Gemeente ook de mogelijkheid toestemming te geven voor (tijdelijk) permanente bewoning van de Recreatiewoningen door daarvoor een omgevingsvergunning voor de activiteit strijdig planologisch gebruik of een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen. Anders dan via het bestemmingsplan, waarin een generieke regeling kan worden neergelegd voor (een deel van) de Recreatiewoningen, voorzien een omgevingsvergunning en een persoonsgebonden gedoogbeschikking in een individuele toestemming tot het gebruik van de Recreatiewoning voor (tijdelijke) permanente bewoning. Wij behandelen deze daarom in dezelfde paragraaf. Wij merken deze individuele toestemmingen aan als "**Instrument 2.**" Ook voor Instrument 2. bespreken wij verschillende opties.¹² Hierna volgt allereerst een overzicht van de procedure die geldt voor Instrument 2. Tevens geven wij de algemene voor- en nadelen die voor Instrument 2. in verband met de voorliggende vraag gelden.

<u>Instrument 2. – Omgevingsvergunning en persoonsgebonden gedoogbeschikking</u>	
Procedure	
Besluit tot verlenen omgevingsvergunning / persoonsgebonden gedoogbeschikking <i>Voor optie 2.a. (tijdelijke omgevingsafwijkingsvergunning met toepassing van de uov) geldt de procedure zoals die staat opgenomen in paragraaf 2.2.1 bij de bespreking van het bestemmingsplan</i>	
Aanvang procedure	Ontvangst aanvraag
8 weken (mogelijkheid tot verlenging)	Beslistermijn verlenen omgevingsvergunning / persoonsgebonden gedoogbeschikking
6 weken	Mogelijkheid tot bezwaar door belanghebbenden (aanvrager, ook omwonenden)
6 / 12 weken	Beslistermijn voor besluit op bezwaar (duur afhankelijk van inschakelen commissie)
6 weken	Beroepstermijn Einde: omgevingsvergunning / persoonsgebonden gedoogbeschikking treedt in werking (tenzij beroep en voorlopige voorziening)
Beroepsfase	
<i>Ca. 1 jaar</i>	<i>Beroepsfase</i>

¹² Suboptie 1.b. (binnenplanse afwijkingsmogelijkheid opnemen in het bestemmingsplan) kent ook een individuele toestemming, de binnenplanse omgevingsafwijkingsvergunning. Wij bespreken deze niet afzonderlijk in deze paragraaf en verwijzen naar hetgeen hierover staat opgenomen bij de bespreking van Suboptie 1.b.

Hoger beroepsfase	
6 weken	Hoger beroepstermijn
Ca. 1 jaar	Hoger beroepsfase
Voordelen	Nadelen
De omgevingsvergunning en de persoonsgebonden gedoogbeschikking bieden de mogelijkheid tot maatwerk; per geval kan worden beoordeeld of het (tijdelijk) permanent bewonen van de Recreatiewoning wenselijk wordt beschouwd.	Een omgevingsvergunning kan slechts op aanvraag worden verleend, waardoor de Gemeente afhankelijk is van de medewerking van de (potentiële) aanvragers.
Het tijdelijke karakter van de hierna te bespreken omgevingsvergunningen beperkt het risico op omvangrijke planschadeclaims. In het geval van een persoonsgebonden gedoogbeschikking bestaat de mogelijkheid planschadeclaim in te dienen in het geheel niet.	De omgevingsvergunning en de persoonsgebonden gedoogbeschikking voorzien in een individueel besluit en vergen per geval een individuele beoordeling. Dit levert onder meer een grotere werkbelasting op voor de Gemeente.
	Bij de wens voor meerdere Recreatiewoningen (tijdelijke) permanente bewoning toe te staan, dienen veel verschillende besluiten te worden genomen, waarbij voor ieder afzonderlijk besluit rechtsbeschermingsmogelijkheden bestaan.

- 2.3.2. Ook voor de omgevingsvergunning en de persoonsgebonden gedoogbeschikking hebben wij de verschillende opties onderzocht. Wij zetten deze in de volgende paragrafen onder elkaar, en geven daarbij per optie de voor- en nadelen, die gelden in aanvulling op de algemene voor- en nadelen voor Instrument 2. Wij nemen onderstaande opties eveneens op in de volgorde van de mate waarin wij deze als wenselijk beoordelen.

Optie 2.a. – De uitgebreide omgevingsvergunning voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan

**Uitgebreide omgevingsafwijkingsvergunning door B&W
(art. 2.1 lid 1 sub c jo. 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wabo)
(uov van toepassing)**

Indien het bestemmingsplan een bepaald gebruik niet toestaat, dan is het mogelijk hiervoor (toch) toestemming te geven door het verlenen van een omgevingsafwijkingsvergunning op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo. Er zijn verschillende typen omgevingsafwijkingsvergunningen; een daarvan is de (uitgebreide) vergunning op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c jo. artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wabo. Via deze vergunning kan het (met het bestemmingsplan strijdige) gebruik worden toegestaan. Op grond van artikel 2.23 lid 1 Wabo is het mogelijk deze vergunning voor bepaalde tijd te verlenen. Dit betekent dat het (tijdelijk) gebruik van een Recreatiewoning als permanente bewoning voor bijvoorbeeld een periode van vijf jaar kan worden toegestaan. Een andere termijn is ook mogelijk, de Wabo kent hiervoor geen minimale of maximale termijn. Aan gebruikmaking van deze tijdelijke

omgevingsafwijkingsvergunning worden ook voor het overige in de Wabo geen eisen gesteld.	
Procedure	
Verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van de uov ex afdeling 3.4 Awb jo. artikel 3.10 Wabo. Het college van B&W is bevoegd gezag, de gemeenteraad moet om een verklaring van geen bedenkingen worden verzocht (art. 2.27 Wabo jo. art. 6.5 Besluit omgevingsrecht (" Bor "), tenzij de situatie valt onder een categorie van gevallen waarvoor de gemeenteraad heeft aangegeven dat dit niet is vereist).	
Voordelen	Nadelen
De tijdelijkheid van het permanent bewonen van de Recreatiewoningen is zonder meer gewaarborgd.	Deze mogelijkheid vereist besluitvorming door B&W en de Gemeenteraad.
Voor deze omgevingsafwijkingsvergunning gelden geen bijzondere vereisten in relatie tot recreatiewoningen, anders dan bij Optie 2.b. en Optie 2.c.	

Optie 2.b. – De omgevingsvergunning voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan op grond van de kruimelgevallenregeling van het Bor

Omgevingsafwijkingsvergunning met toepassing van de "kruimelgevallenregeling" (art. 2.1 lid 1 sub c jo. 2.12 lid 1 sub a. onder 2°. Wabo jo. art. 2.7 en art. 4 bijlage II Bor)	
De Wabo en het Besluit omgevingsrecht (" Bor ") kennen een speciale regeling voor de afwijking van het bestemmingsplan via de reguliere procedure; de "kruimelgevallenregeling". Deze regeling is neergelegd in de hierboven genoemde artikelen. Artikel 4 onderdeel 10 Bor is van toepassing op recreatiewoningen. Deze regeling houdt in dat onder omstandigheden een omgevingsvergunning kan worden verleend voor het gebruiken van een recreatiewoning voor permanente bewoning. De vereisten voor het verlenen van een dergelijke omgevingsvergunning zijn strikt. Een situatie komt slechts voor deze omgevingsvergunning in aanmerking als (i) de Recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen, in het bijzonder het Bouwbesluit 2012, (ii) de Recreatiewoning niet in strijd is met de voorschriften uit onder andere de Wet milieubeheer (" Wm ") en de Wet geluidhinder, (iii) dezelfde bewoner de Recreatiewoning in ieder geval vanaf 31 oktober 2003 onafgebroken bewoont, en (iv) deze bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was. Volledigheidshalve wijzen wij tevens op artikel 4 onderdeel 11 Bor, dat ook een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan mogelijk maakt. Artikel 4 onderdeel 11 Bor kan voor de Recreatiewoningen niet worden ingezet. Deze mogelijkheid is alleen van toepassing is op " <i>ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10</i> ", en het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning is geregeld in onderdeel 10.	
Procedure	
Verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure ex hoofdstuk 3 Awb jo. artikel 3.1 Wabo.	
Voordelen	Nadelen
De tijdelijkheid van het permanent bewonen van de Recreatiewoningen is zonder meer gewaarborgd.	Het verlenen van deze omgevingsvergunning is alleen mogelijk als is voldaan aan strikt geformuleerde omstandigheden – dit dient per geval te worden beoordeeld en vastgesteld, hetgeen tot lastige discussies kan leiden.

<p>Het beoordelingskader voor het verlenen van deze omgevingsafwijkingvergunning is afgebakend; dit komt de duidelijkheid over de toepassing daarvan, ook voor derden, ten goede.</p>	<p>Deze omgevingsvergunning is persoonsgebonden, waarmee niet in algemene zin voor de Recreatiewoning (tijdelijke) permanente bewoning kan worden toegestaan, maar slechts voor een specifieke bewoner.</p>
---	---

Optie 2.c. – De persoonsgebonden gedoogbeschikking

Persoonsgebonden gedoogbeschikking (gemeentelijk beleid, besluit in de zin van 1:3 Awb)	
<p>Via een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan in individuele gevallen worden gedoogd dat een Recreatiewoning permanent wordt bewoond, ondanks dat dit in strijd is met het bestemmingsplan. De Gemeente hanteert in dit verband gedoogbeleid,¹³ dat inhoudt dat een ieder die voor 1 april 2008 een Recreatiewoning bewoonde en deze bewoning sindsdien heeft voortgezet, onder voorwaarden een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan krijgen voor het bewonen van de Recreatiewoning. De persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt op basis van het gemeentelijke beleid verleend voor onbepaalde tijd. De persoonsgebonden gedoogbeschikking voldoet dus in beginsel niet aan de wens van de Gemeente in beginsel slechts toestemming te verlenen voor tijdelijke permanente bewoning. Echter in bijzondere situaties komen ook personen die na 1 april 2008 in de recreatiewoning zijn gaan wonen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking in aanmerking. Aan deze personen wordt de persoonsgebonden gedoogbeschikking verleend voor bepaalde tijd. Alleen in deze bijzondere situaties kan dus op basis van het huidige gemeentelijke gedoogbeleid een tijdelijke persoonsgebonden gedoogbeschikking worden verleend. De mogelijkheid het gedoogbeleid zodanig aan te passen dat eenieder voor een tijdelijke persoonsgebonden gedoogbeschikking in aanmerking komt, zou nader kunnen worden onderzocht. Daarbij speelt uiteraard ook de vraag of de Gemeente het wenselijk acht dit gedooginstrument te blijven inzetten.</p>	
Procedure	
<p>Verlening van een persoonsgebonden gedoogbeschikking met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure ex hoofdstuk 3 Awb.</p>	
Voordelen	Nadelen
<p>Het beoordelingskader voor het verlenen van de persoonsgebonden gedoogbeschikking is afgebakend; dit komt de duidelijkheid over de toepassing daarvan, ook voor derden, ten goede.</p>	<p>De tijdelijkheid van het permanent bewonen van de Recreatiewoningen is slechts in bijzondere omstandigheden aan de orde, en is daarmee niet gewaarborgd.</p>
	<p>Het verlenen van een persoonsgebonden gedoogbeschikking is alleen mogelijk als is voldaan aan strikt geformuleerde omstandigheden – dit dient per geval te worden beoordeeld en vastgesteld, hetgeen tot lastige discussies kan leiden.</p>
	<p>De persoonsgebonden gedoogbeschikking is persoonsgebonden, waarmee niet in algemene zin voor de Recreatiewoning (tijdelijk) permanente bewoning kan worden toegestaan, maar slechts voor een specifieke bewoner.</p>

¹³ Raadsvoorstel "Handhavingsbeleid permanent wonen in Recreatiewoningen", 16 december 2008. Dit beleid is in de jurisprudentie beoordeeld en in stand gelaten (ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9188).

	<p>De persoonsgebonden gedoogbeschikking voorziet niet in een toestemming, maar staat toe (gedoogt) dat het (algemene) verbod tot permanent bewonen van een Recreatiewoning in een individueel geval wordt overtreden.</p> <p>Daarmee biedt de persoonsgebonden gedoogbeschikking de betrokkene minder rechtszekerheid, en zullen de door de Gemeente met de (tijdelijke) permanent bewoning beoogde doelstellingen minder eenvoudig kunnen worden gerealiseerd.</p>
--	--

3. Ad II. – Verhouding tijdelijk permanente bewoning Recreatiewoning tot PRV

3.1. Algemeen

3.2. Op 12 december 2016 hebben provinciale staten van Noord-Holland de PRV vastgesteld. De PRV is van toepassing op het gehele grondgebied van de provincie Noord-Holland. De PRV is ingedeeld in hoofdstukken, waarvan de namen mede inzicht geven in het toepassingsbereik. Voor de beantwoording van de voorliggende vraag zijn relevant (i) hoofdstuk 2 PRV "Regels voor het gehele provinciale grondgebied", en (ii) hoofdstuk 4 "Regels voor het landelijk gebied".

3.3. Landelijk gebied, waarop de regels van dit laatste hoofdstuk van toepassing zijn, wordt in de PRV gedefinieerd als "het gebied, niet zijnde bestaand stedelijk gebied, als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening". Artikel 1.1.1 lid 1 onder h Besluit ruimtelijke ordening ("**Bro**") bevat voor bestaand stedelijk gebied de volgende definitie: "bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur". Aangezien de voorliggende vragen zien op Recreatiewoningen die zijn gelegen binnen de bebouwde kom op achtererven bij reguliere woningen, is naar onze beoordeling sprake van Recreatiewoningen binnen bestaand stedelijk gebied. Derhalve liggen de Recreatiewoningen niet binnen landelijk gebied als bedoeld in de PRV.

3.4. Artikel 18 PRV – Verbod permanente bewoning recreatiewoningen

3.5. Artikel 18 lid 1 PRV bepaalt het volgende:

"Een bestemmingsplan voorziet niet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen en stacaravans."

3.5.1. Op grond van deze bepaling is het verboden permanente bewoning van een recreatiewoning toe te staan via het bestemmingsplan. Deze bepaling staat opgenomen in hoofdstuk 4 PRV ("Regels voor het landelijk gebied"). Dat betekent dat het verbod via het bestemmingsplan permanente bewoning van een recreatiewoning toe te staan alleen van toepassing is op gronden die zijn gelegen in het landelijk gebied.

- 3.5.2. Deze lezing wordt bevestigd door de Brief. Daarin wordt aangegeven dat (i) het doel van de PRV is het buitengebied te beschermen en daar ongewenste verstedelijking tegen te gaan, (ii) de provincie deze belangen niet binnen stedelijk gebied heeft, en (iii) de gemeente Bergen, voor zover het recreatiewoningen binnen stedelijk gebied betreft, daartoe zelf over legalisering kan besluiten.
- 3.5.3. Hiervoor is beschreven dat de voorliggende Recreatiewoningen niet zijn gelegen binnen landelijk gebied. Naar ons oordeel geldt het verbod uit artikel 18 PRV dan ook niet voor de Recreatiewoningen. Onze conclusie over de verhouding tussen artikel 18 PRV en de wens om (tijdelijk) permanente bewoning van de Recreatiewoningen toe te staan, is dan ook dat het (tijdelijk) permanent laten bewonen van de Recreatiewoningen in overeenstemming is met artikel 18 PRV.¹⁴
- 3.5.4. Het Advies Priemus bespreekt eveneens de rol die de PRV speelt bij de wens van de Gemeente de Recreatiewoningen (tijdelijk) permanent te bestemmen. Volledigheidshalve merken wij over deze bespreking het volgende op. Het Advies Priemus concludeert dat het verbod uit artikel 18 PRV om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan in een bestemmingsplan van toepassing is op (ook) de Recreatiewoningen. Volgens het Advies Priemus moet dit artikel – bij gebreke van een toelichting daarop – letterlijk worden gelezen, in die zin dat het verbod geldt voor het mogelijk maken van permanente bewoning van *recreatiewoningen*, waarbij de betreffende woning (mede) de bestemming tot recreatiewoning behoudt.¹⁵ Om die reden acht het Advies Priemus het onder meer niet mogelijk het (tijdelijk) permanent bewonen van de recreatiewoningen toe te staan door daarvoor een omgevingsafwijkingvergunning te verlenen. Het toekennen van (alleen) een woonbestemming aan de recreatiewoning is volgens het Advies Priemus wel toegestaan, omdat daarmee geen sprake meer zou zijn van een *recreatiewoning*.
- 3.5.5. Los van de juistheid van deze lezing, is de wijze waarop deze bepaling moet worden uitgelegd naar onze beoordeling voor de Recreatiewoningen niet relevant, omdat deze zoals hiervoor uiteengezet hierop niet van toepassing is.

3.6. Hoofdstuk 2 PRV, in het bijzonder artikel 5a PRV

- 3.6.1. De regels uit hoofdstuk 2 PRV ("Regels voor het gehele provinciale grondgebied") zijn wel van belang voor de Recreatiewoningen. Artikel 5a PRV geeft regels voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen, waarvan hier sprake is gelet op de in paragraaf 3.3 toegelichte definities. Artikel 5a PRV luidt als volgt:
- 3.6.2. *"1. Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken."*

¹⁴ Volledigheidshalve merken wij op dat deze conclusie (uiteraard) anders luidt voor recreatiewoningen die wel zijn gelegen in het landelijk gebied. Wij constateren dat dit ook als zodanig wordt onderkend in het Strategisch plan.

¹⁵ Advies Priemus, p. 10.

- 3.6.3. *2. Gedeputeerde staten stellen nadere regels aan de afspraken bedoeld in het eerste lid."*
- 3.6.4. Artikel 5a lid 1 PRV staat een nieuwe stedelijke ontwikkeling (alleen) toe als deze in overeenstemming is met afspraken die daarvoor zijn gemaakt binnen de regio.¹⁶ De "Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017"¹⁷ voorziet in bepalingen over de mogelijkheid tot en inhoud van dergelijke regionale afspraken. Ook op dit aspect gaat de Brief in. Volgens de Brief is van belang dat wordt onderbouwd welk effect legalisering van het gebruik van de recreatiewoningen heeft op de toeristische ambities van de gemeenten en het totale aanbod aan verblijfsaccommodaties. De Brief bevat het verzoek aan de Gemeente dit goed af te stemmen met de regio.
- 3.6.5. Indien ervoor wordt gekozen het (tijdelijk) permanent bewonen van Recreatiewoningen toe te staan via een bestemmingsplan dan zal aan artikel 5a PRV moeten zijn voldaan, en is het goed hierover duidelijke regionale afspraken te maken.

4. Ad III. Overige aspecten

4.1. Algemeen

- 4.1.1. Bij het toestaan van (tijdelijke) permanente bewoning van de Recreatiewoningen zal de Gemeente met diverse (andere) aspecten rekening moeten houden. Deze aspecten kunnen verschillen afhankelijk van de keuze van het instrument waarmee de (tijdelijke) permanente bewoning wordt toegestaan (of gedoogd). Wij benoemen hierna de belangrijkste van deze andere aspecten, in aansluiting op en aanvullend aan het Pilotdocument, en geven daarbij een korte toelichting. Wij hebben deze aspecten slechts op hoofdlijnen beoordeeld en kunnen hiervoor desgewenst een nadere analyse geven.

4.2. Bouwbesluit 2012

- 4.2.1. Het Bouwbesluit 2012 bevat (technische) voorschriften voor het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Voor de vraag welke voorschriften in een concreet geval van toepassing zijn, maakt het Bouwbesluit 2012 onder meer onderscheid tussen verschillende gebruiksfuncties. Het gebruik als recreatiewoning ("logiesfunctie") valt onder een andere gebruiksfunctie dan het gebruik voor permanente bewoning ("woonfunctie"). Indien de Recreatiewoningen worden ingezet voor (tijdelijke) permanente bewoning dan komen zij onder de gebruiksfunctie "Wonen" te vallen, en moeten zij vanaf dat moment aan de voor deze functie geldende voorschriften voldoen. In de praktijk is dit vaak niet het geval. Het is goed hierop alert te zijn indien het (tijdelijke) permanente gebruik van de recreatiewoningen als woning wordt

¹⁶ Uit de toelichting bij de PRV volgt dat deze voorwaarde is bedoeld in aanvulling op de ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling uit artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

¹⁷ Vastgesteld door gedeputeerde staten van Noord-Holland op 14 maart 2017.

toegestaan, mede in het kader van handhaving (zie § 4.4). Volledigheidshalve merken wij op dat de Recreatiewoningen ook indien zij voor recreatieve doeleinden worden gebruikt uiteraard moeten voldoen aan het Bouwbesluit 2012, en dan aan de voorschriften die gelden voor de "logiesfunctie".

4.3. Ladder voor duurzame verstedelijking

- 4.3.1. Indien ervoor wordt gekozen de (tijdelijke) permanente bewoning van de Recreatiewoningen toe te staan via het bestemmingsplan, kan niet worden uitgesloten dat dit wordt aangemerkt als een nieuwe stedelijke ontwikkeling waarop de ladder voor duurzame verstedelijking van artikel 3.1.6 lid 2 Bro van toepassing is. De beoordeling of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling hangt onder meer af van welk planologisch ruimtebeslag het betreffende bestemmingsplan mogelijk maakt, en in hoeverre het bestemmingsplan voorziet in een functiewijziging.¹⁸ Het aantal Recreatiewoningen waarvoor (tijdelijk) permanente bewoning (in één keer) wordt toegestaan, zou in verband met de toepassing van de ladder een rol kunnen spelen en zou in dat verband goed dienen te worden beoordeeld.
- 4.3.2. Aangezien de Recreatiewoningen zijn gelegen binnen bestaand stedelijk gebied, zou dit bij de toepassing van de ladder betekenen dat in de toelichting bij het bestemmingsplan een beschrijving moet worden opgenomen die de behoefte aan de Recreatiewoningen als nieuwe stedelijke ontwikkeling toelicht. Deze behoefte zou voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan duidelijk in kaart moeten worden gebracht. Voor recreatiewoningen lijkt bij de toepassing van de ladder voorts van belang te zijn of het toestaan van permanente bewoning leidt tot een toename van de woningvoorraad, of dat deze woningvoorraad (vrijwel) gelijk blijft omdat de recreatiewoningen reeds illegaal voor permanente bewoning werden gebruikt.¹⁹ Ook dit aspect zou als onderdeel van de verdere beoordeling moeten worden onderzocht.

4.4. Handhaving

- 4.4.1. Indien sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift dan dient het bevoegd gezag in beginsel over te gaan tot handhaving – dit is alleen anders als concreet zicht op legalisatie bestaat, of sprake is van bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat van handhaving wordt afgezien, waarbij een belangenafweging dient plaats te vinden.²⁰ De voorliggende situatie is in dit verband complex; permanente bewoning van de Recreatiewoningen is op dit moment niet toegestaan (behoudens bij een persoonsgebonden gedoogbeschikking) waarmee bestaande permanente bewoning thans een overtreding inhoudt en handhaafbaar is. Indien een verzoek tot handhaving wordt ingediend, is de Gemeente in beginsel verplicht tot handhaving over te gaan. Dit geldt eveneens indien het gebruik van de Recreatiewoningen voor (tijdelijk) permanente bewoning weliswaar (juridisch juist)

¹⁸ ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, r.o. 8.2.

¹⁹ ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, r.o. 8.3.

²⁰ O.a. ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683.

wordt toegestaan, maar de woningen bijvoorbeeld niet voldoen aan de (dwingend toepasselijke) vereisten voor bestaande woningen uit het Bouwbesluit 2012 (zie § 4.2). Het toestaan van (tijdelijk) permanente bewoning vergt daarmee een zorgvuldige aanpak, omdat dit – zeker als dit bijvoorbeeld slechts voor een deel van de Recreatiewoningen gaat gelden, of gefaseerd wordt opgezet – op mogelijk verzet van omwonenden en daarmee ook op formeel bezwaar en beroep kan stuiten.

4.5. Planschade

- 4.5.1. Het toestaan van (tijdelijke) permanente bewoning van de Recreatiewoningen kan mogelijk leiden tot schade voor derden. Op grond van artikel 6.1 Wro komt degene die schade²¹ leidt onder omstandigheden in aanmerking voor vergoeding van deze schade door de Gemeente. Een van de voorwaarden daarvoor is dat sprake is van een in artikel 6.1 lid 2 Wro opgenomen schadeoorzaak. Voor de door ons besproken mogelijkheden voor het toestaan van (tijdelijke) permanente bewoning geldt dat vrijwel alle daarvan zijn aangemerkt als een dergelijke schadeoorzaak. Alleen schade als gevolg van de persoonsgebonden gedoogbeschikking komt niet op grond van artikel 6.1 Wro voor vergoeding in aanmerking. Hiervoor zou evenwel de mogelijkheid tot nadeelcompensatie kunnen bestaan.
- 4.5.2. Voor de mogelijkheid een succesvol beroep op planschadevergoeding te doen, is voor de Recreatiewoningen van belang of deze op dit moment reeds (illegaal) worden bewoond. De Afdeling heeft namelijk geoordeeld dat een planschadeverzoek niet wordt toegekend als reeds bestaand illegaal gebruik positief wordt bestemd, tenzij de verzoeker al eerder voldoende bezwaar heeft gemaakt tegen de illegale situatie.²²
- 4.5.3. In het kader van (het beperken van) planschade speelt vervolgens onder meer de voorzienbaarheid van de planologische ontwikkeling een rol. Hiervoor is van belang dat permanente bewoning van de Recreatiewoningen op dit moment op grond van de geldende bestemmingsplannen en het beleid van de Gemeente niet is toegestaan. Dat betekent dat een betoog dat het toestaan van (tijdelijke) permanente bewoning van de Recreatiewoning voorzienbaar is waarschijnlijk lastig te onderbouwen zal zijn. Van de beoogde *tijdelijkheid* van het permanent toestaan van bewoning van de Recreatiewoningen kan mogelijk wel een positief effect uitgaan, omdat daarmee de daadwerkelijke schade wellicht wordt beperkt. Daarbij geldt voor schade die bestaat uit de waardevermindering van een onroerende zaak dat deze "*moet voortvloeiën uit een oorzaak met een duurzaam karakter om voor tegemoetkoming in aanmerking te komen*".²³
- 4.5.4. De Gemeente dient in ieder geval rekening te houden met de mogelijkheid dat zij (succesvolle) planschadeclaims zal ontvangen. Civielrechtelijk kan voorafgaand aan

²¹ In de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak (art. 6.1 lid 1 Wro).

²² ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4351, r.o. 14.1.

²³ ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 4.5.

het verlenen van toestemming voor de (tijdelijk) permanente bewoning in een planschadeovereenkomst met de eigenaren van de Recreatiewoningen worden overeengekomen dat deze de vergoeding van planschade voor hun rekening nemen.

4.6. Aanwijzing doelgroepen voor bewoning Recreatiewoningen

4.6.1. De wens de Recreatiewoningen in te zetten voor (tijdelijk) permanente bewoning komt onder meer voort uit de door de Gemeente geconstateerde beperkte beschikbaarheid aan betaalbare woningen voor bepaalde doelgroepen. Het gewenste effect van het beschikbaar komen van de (tijdelijke) permanente woningen is dat deze (allen/voor het merendeel) zullen worden gebruikt door deze doelgroepen. De Gemeente heeft beperkt de mogelijkheid invloed uit te oefenen op welke doelgroep(en) zich (kunnen) vestigen binnen haar grondgebied. Een globale sturing kan mogelijk worden bewerkstelligd via het bestemmingsplan, waarin op grond van artikel 3.1.2 Bro regels kunnen worden opgenomen met betrekking tot sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap.

4.6.2. Om de Recreatiewoningen voor deze doelgroepen bereikbaar te maken, is de huurprijs in het bijzonder van belang. De prijs van de woningen is een aspect dat de Gemeente publiekrechtelijk niet kan regelen of kan sturen. De Gemeente kan met de eigenaren van de Recreatiewoningen mogelijk civielrechtelijk afspraken maken over de te hanteren huurprijs, maar zij kan dit niet afdwingen. Dat betekent dat de Gemeente in beginsel afhankelijk is van de autonome marktontwikkeling in dit verband, waarbij niet kan worden uitgesloten dat het (tijdelijk) permanent toestaan van bewoning van de Recreatiewoningen juist een prijsopdrijvend effect heeft.

4.7. Milieueffectrapportage

4.7.1. Voor plannen of projecten voor activiteiten die zijn aangewezen op grond van artikel 7.2 Wm en het Besluit milieueffectrapportage moet onder omstandigheden een milieueffectrapport ("**MER**") worden opgesteld, of moet worden beoordeeld of dit het geval is. Voor de Recreatiewoningen kan niet op voorhand worden uitgesloten dat deze beoordeling moet worden gemaakt. Wij achten dit niet aannemelijk. Dit aspect zou in een verdere beoordeling moeten worden betrokken.
