

Planologische visie Recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming

17 december 2017

1. Inleiding

In de gehele gemeente Bergen komen op particuliere erven met een woonbestemming recreatiewoningen voor zowel in het stedelijk gebied als in het landelijk gebied. Het betreft hier (in de regel) geen planmatig, in een specifieke stedenbouwkundige context, gerealiseerde recreatiewoningen, maar verschillende particuliere initiatieven. Hierdoor staan deze recreatiewoningen in de regel willekeurig op het achtererf bij woningen. Met deze recreatiewoningen op particuliere erven werd ingespeeld op de in de vorige eeuw toenemende interesse van de recreant voor de vroegere gemeenten Schoorl, Bergen en Egmond.

Aanvankelijk lag in het zomerseizoen het accent op verhuur van de hoofdwoning. Het gezin trok zich terug in nevenvertrekken of tijdelijk als woonruimte ingerichte bijgebouwen, de zomerwoning. Deze situatie is langzaam veranderd. Niet de hoofdwoning werd verhuurd, maar het ingerichte bijgebouw. Er was een markt voor de –enigszins- verbeterde en meer definitief ingerichte bijgebouwen.

Tegenwoordig vindt nagenoeg geen recreatieve verhuur van de hoofdwoning meer plaats. Wel worden nog recreatiewoningen, zij het in mindere mate dan in de vorige eeuw, ten behoeve van de recreatie verhuurd.

Daarnaast worden veel recreatiewoningen tegenwoordig permanent bewoond. In de praktijk gaat het hierbij m.n. om personen die vanwege persoonlijke omstandigheden als b.v. echtscheiding een recreatiewoning permanent bewonen. Het betreft hier veelal overbruggingshuisvesting die overigens vele jaren kan duren. Daarnaast zijn ook veel recreatiewoningen los verkocht waarna de nieuwe eigenaar hier permanent in is gaan wonen.

2. Beleid voormalige gemeenten

2.1. Schoorl

Na 1945 neemt de verblijfsrecreatie in Schoorl behoorlijk toe. Pas na 1965 werd deze ontwikkeling in de regelgeving (planologisch en bouwtechnisch) opgepakt. In de kort daarna vervaardigde bestemmingsplannen werden hier en daar achter eengezinshuizen bouwstroken voor zomerwoningen/zomerhuizen opgenomen. De meeste in deze periode opgestelde bestemmingsplannen werden na de totstandkoming van de WRO echter vanwege ingestelde beroepen door de Kroon vernietigd. Tegen de vernietiging van de plannen is geen beroep ingesteld waardoor planologisch moest worden teruggevallen op de uitbreidingsplannen uit 1952. In deze plannen werd met de toeristisch recreatieve ontwikkeling geen rekening gehouden.

Halverwege de jaren 70 is met een herzieningsoperatie van de bestemmingsplannen begonnen. Aanvankelijk werden de (veronderstelde) seizoenwoonverblijven positief bestemd en werd de mogelijkheid gegeven bij vrijstaande woningen seizoenwoonverblijven op te richten. Aan die mogelijkheid in het eerste nieuwe bestemmingsplan (1975) is door GS goedkeuring onthouden. In volgende plannen is het positief bestemmen van de veronderstelde seizoenwoonverblijven gehandhaafd en is er een vrijstellingsmogelijkheid in de plannen opgenomen om bij vrijstaande eengezinshuizen binnen het toegestane oppervlak aan bijgebouwen een seizoenwoonverblijf met een maximale oppervlakte van 40 m² te

realiseren. Met de vrijstellingsregeling werd aangesloten bij de ontstaansgeschiedenis van de seizoenwoonverblijven.

De vrijstellingsregeling is niet opgenomen voor de planmatig ontwikkelde wijken van na de oorlog vanwege de andere stedenbouwkundige structuur, de bebouwingsdichtheid (veelal hoger) en de hierboven genoemde ontstaansgeschiedenis.

Permanente bewoning van seizoenwoonverblijven is altijd verboden geweest. In de meest recente bestemmingsplannen is het expliciet opgenomen als verboden gebruik.

2.2. Bergen

In het bestemmingsplan Centrum van 1977 hebben de op dat moment bestaande zomerwoningen de bestemming zomerwoning gekregen. Er zijn in dat plan omwille van het behoud van de openheid en de privacy op de woonpercelen geen nieuwe mogelijkheden voor zomerwoningen gecreëerd. In het bestemmingsplan Solitaire bebouwing buitengebied 1983 is de bestemming zomerwoning opgenomen. Deze zijn omschreven als bij burgerwoningen voorkomende onderkomens die tijdelijk recreatief bewoond kunnen worden, maar niet aan alle wooneisen (volgens die voor "gewone" woningen) voldoen. Het gebruik van de zomerwoning is gekoppeld aan het zomerseizoen dat loopt van 15 mei t/m 15 september.

In de meest recente bestemmingsplannen, te weten de bestemmingsplannen Weidegebied 1994, het bestemmingsplan Engelse Park en omgeving Bergen aan Zee en het bestemmingsplan Bergen Noord is geen bestemmingsregeling voor zomerwoningen opgenomen.

Het bestemmingsplan Weidegebied 1994 dat het bestemmingsplan Solitaire bebouwing buitengebied 1983 vervangt, kent geen regeling voor zomerwoningen. In dit bestemmingsplan is gekozen voor een regeling waarbij een aantal zomerwoningen die in strijd met de voorschriften permanent bewoond werden positief te bestemmen in een woonbestemming. Een stedenbouwkundige afweging, behalve het hebben van een eigen ontsluiting, is hierbij niet gemaakt.

In alle bestemmingsplannen is het permanent bewonen op grond van de voorschriften verboden.

2.3. Egmond

Egmond aan Zee kende een ander beleid dan Egmond Binnen (vroeger 2 afzonderlijke gemeenten). Egmond aan Zee kent bouwstroken voor zomerwoningen achter de reguliere woningen. De minimale oppervlakte van deze zomerwoningen bedroeg 16 m². Qua bestemming dienden ze te worden bewoond door de hoofdbewoner van de op hetzelfde perceel gelegen eengezinswoning. De periode waarin de zomerwoningen mochten worden gebruikt liep van 16 april t/m 15 oktober. Deze methodiek is ook in de latere plannen aangehouden.

In Egmond Binnen leefde aanvankelijk het idee om net als in Egmond aan Zee stroken voor zomerwoningen achter eengezinshuizen op te nemen. Dit idee is echter al snel verlaten, zodat er slechts incidenteel een dergelijke bouwstrook is gepland en uitgevoerd. In het bestemmingsplan Dorpskern Egmond Binnen 1978 is geen mogelijkheid meer opgenomen voor de realisatie van zomerwoningen. In het meest recente bestemmingsplan Landelijk Gebied 1998 zijn alle bestaande zomerwoningen voorzien van een bestemming zomerwoning. Er is geen mogelijkheid opgenomen voor de bouw van nieuwe zomerwoningen op particuliere erven. Ook in Egmond was het permanent bewonen van zomerwoningen op grond van de voorschriften in de bestemmingsplannen verboden.

3. Enkele begrippen

In de voormalige gemeenten Schoorl, Bergen en Egmond werden de begrippen zomerwoningen, tenthuisjes, zomerhuizen, recreatiewoningen en seizoenwoonverblijven door elkaar heen gebruikt. Vroeger hadden deze begrippen een functie omdat er een onderscheid was tussen de verschillende soorten gebouwen naar aard van het gebruik en in constructie. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van de verblijfsrecreatie hebben al deze begrippen hun betekenis verloren en worden ze door elkaar gebruikt. Daar waar het gaat om particuliere erven zal, om misverstanden te voorkomen, vanaf heden in de bestemmingsplannen enkel nog de term recreatiewoning worden gebruikt.

4. Recreatiewoningen op particuliere erven in de nieuwe bestemmingsplannen

4.1 Aanpassing beleid tijdelijk permanent wonen recreatiewoningen

Op 5 oktober 2017 heeft de gemeenteraad besloten om recreatiewoningen ruimer in te zetten voor tijdelijk permanent wonen. Dit met als doel om jongeren, en eventueel andere groepen, die nu niet aan een woning kunnen komen, van huisvesting te voorzien. Het betreft recreatiewoningen die zijn gelegen binnen stedelijk gebied. Op recreatiewoningen gelegen in het landelijk gebied is de Provinciale Ruimtelijke Visie van toepassing, die op dit moment al dan niet tijdelijke permanente bewoning van recreatiewoningen daar heeft verboden.

Teneinde dit ruimere gebruik van recreatiewoningen (binnen stedelijk gebied) mogelijk te maken is deze planologische visie in februari 2018 gewijzigd vastgesteld. Daarbij wordt het tijdelijk permanent bewonen van recreatiewoningen mogelijk gemaakt voor een periode van maximaal vijf jaar vanaf het moment van inwerkingtreding van de vergunning (par. 4.3). Eerder was het op grond van deze visie slechts zeer beperkt mogelijk om voor het tijdelijk permanent bewonen van een recreatiewoning een bestemmingsplan te wijzigen (of een omgevingsafwijkingsvergunning te verlenen).

4.2 Permanente bewoning en wijzigen bestemming in nieuwe bestemmingsplannen

Het is een gegeven dat recreatiewoningen op particuliere erven permanent worden bewoond. Dit is in strijd met de voorschriften van de geldende bestemmingsplannen. Tegen deze permanente bewoning is, hoewel in strijd met de bestemmingsplannen, vrijwel nooit opgetreden.

Ruimtelijk en stedenbouwkundig gezien is het in beginsel niet gewenst dit strijdig gebruik planologisch te regelen d.m.v. het toekennen van een woonbestemming in de nieuwe bestemmingsplannen. Het enkele feit van een permanent bewoonde recreatiewoning is volgens jurisprudentie geen reden voor planologische regeling in de vorm van een woonbestemming. Wel bestaat zoals gezegd bij de gemeente Bergen de wens om recreatiewoningen ruimer in te zetten voor tijdelijk permanent wonen (zie par. 4.1 en par. 4.3). Het bestemmingsplan is daarvoor in beginsel echter niet het geëigende instrument, omdat dit het initiatief bij de gemeente legt. Bovendien leidt het wijzigen van een bestemming in beginsel tot een onomkeerbare situatie.

Tegelijkertijd sluit de gemeente het gebruik van het bestemmingsplan en dus het wijzigen van de bestemming naar wonen niet uit.

Het geven van een woonbestemming aan recreatiewoningen is mogelijk indien:

- er geen directe sprake is van wonen achter wonen;
- de recreatiewoning bereikbaar is vanaf de openbare weg;
- de kavelstructuur aansluit op de bestaande kavelstructuur
- de privacy van omliggende percelen voldoende gewaarborgd blijft;
- er voldoende parkeervoorzieningen op eigen erf dan wel in de nabijheid aanwezig zijn;
- mogelijke planschade wordt vergoed.

4.3 Tijdelijk permanente wonen en omgevingsafwijkingsvergunningen

De gemeente stelt het belang van vrijwilligheid voorop en legt daarom het initiatief bij de eigenaar van de recreatiewoning. De eigenaar van de recreatiewoning kan met toepassing van de uitgebreide procedure een omgevingsafwijkingsvergunning aanvragen voor tijdelijk permanent bewonen van de recreatiewoning (binnen stedelijk gebied).

Het instrument van de omgevingsafwijkingsvergunning met toepassing van de uitgebreide procedure, op grond van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)¹, is het geschikte instrument om tijdelijk permanent wonen in recreatiewoningen toe te staan. Met “tijdelijk permanent” wordt bedoeld dat er een vergunning met een “tijdelijk” karakter wordt afgegeven om afwijkend van de bestemming te mogen wonen in een recreatiewoning. Het tijdelijk permanent bewonen van de recreatiewoning wordt mogelijk gemaakt voor een periode van maximaal vijf jaar.

De eigenaar van de recreatiewoning dient overeenkomstig de daarvoor geldende wet- en regelgeving een aanvraag, vergezeld van een ruimtelijke onderbouwing, in die door de gemeente getoetst wordt. Vervolgens wordt of een ontwerpbesluit zes weken ter inzage gelegd of de aanvraag wordt geweigerd. Indien in geval van een ontwerpbesluit eventuele zienswijzen niet tot een ander oordeel leiden, zal de vergunning worden verleend.

De aanvraag dient te worden getoetst aan gemeentelijk beleid en de overige van toepassing zijnde wet- en regelgeving, inclusief de goede ruimtelijke ordening². Of tijdelijk permanent wonen in een situatie gewenst is, hangt af van de omstandigheden van het geval, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met:

- (Brand)veiligheid;
- mogelijke planschade.

Bij de beoordeling van de omstandigheden van het geval zal rekening worden gehouden met het feit dat sprake is van een tijdelijke situatie.

4.4 Realisatie nieuwe recreatiewoningen

In het hoofdstuk beleid van de vorige gemeenten is aangegeven dat het op grond van de “Schoorlse” bestemmingsplannen (nog) recreatiewoningen kunnen worden opgericht bij

¹ Op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c jo. artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wabo. Op grond van artikel 2.23 lid 1 Wabo is het mogelijk deze vergunning voor bepaalde tijd te verlenen.

² In alle gevallen dient sprake te zijn van een goede ruimtelijke ordening en dient gekeken te worden naar aspecten als: de situering van recreatiewoningen, de bereikbaarheid, de kavelstructuur, privacy, parkeervoorzieningen e.d.

vrijstaande woningen met uitzondering van de naoorlogse reguliere uitbreidingswijken. In de meest recente Bergense en Egmondse plannen is het al niet mogelijk recreatiewoningen bij woningen op te richten.

Naoorlogse reguliere uitbreidingswijken zijn die wijken die vanaf de jaren 60 op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn gerealiseerd. De wijken kenmerken zich door de planmatige structuur in de vorm van complexen. Tevens zijn de wijken planmatig gerealiseerd, waarbij de gemeente veelal de gronden heeft uitgegeven. Eerder gerealiseerde woningen zijn op basis van uitwerkingsplannen gerealiseerd, waarbij geen sprake is van een planmatige structuur in de vorm van complexen en planmatige realisatie. Feitelijk kan hierbij niet eens worden gesproken van wijken, maar betreft het woningen in het lint.

In de nieuwe bestemmingsplannen zullen de recreatiewoningen bij vrijstaande woningen in de bebouwde kom, met uitzondering van de reguliere uitbreidingswijken, een positieve bestemmingsregeling krijgen voor de recreatieve verhuur.

4.5 Bouwvoorschriften recreatiewoningen

Aangesloten wordt bij de erfbebouwingsregeling welke op 19 december 2006 door de raad is vastgesteld, waarbij als nadere voorwaarde geldt dat de maximale oppervlakte van een recreatiewoning 50 m² bedraagt, de afstand van de recreatiewoning tot belendende percelen minimaal 2,00 meter bedraagt en voldoende parkeergelegenheid op eigen erf aanwezig is. Vanuit het oogpunt van privacy is het niet toegestaan dakkapellen op recreatiewoningen te realiseren.

De maat van 50 m² is een verruiming ten opzichte van de bestaande bestemmingsplannen. Deze plannen gaan uit van 40 m². Gezien de toegenomen wensen van de recreant valt deze oppervlakte te rechtvaardigen. Een grotere oppervlakte dan 50 m² is niet gewenst. Op deze wijze gaat de recreatiewoning (nog steeds een bijgebouw) concurreren met het op het perceel staande hoofdbouw (de woning).

Recreatiewoningen maken onderdeel uit van de erfbebouwingsregeling in die zin dat de oppervlakte aan recreatiewoningen en overige erfbebouwing tezamen de, door de raad vastgestelde, maximale oppervlakten van 50 m² - tot 75 m² niet mag overschrijden. Per perceel mag maximaal één recreatiewoning worden gerealiseerd.

4.6 (reeds) kadastraal gesplitste recreatiewoningen

In de praktijk zijn een aantal recreatiewoningen kadastraal van het oorspronkelijk bouwperceel afgesplitst. De eigendomsverhoudingen zijn met andere woorden gewijzigd, maar er is op grond van het vigerend bestemmingsplan nog steeds sprake van één bouwperceel. Het kadastraal splitsen van recreatiewoningen van de rest van het perceel mag er niet toe leiden dat, op grond van de erfbebouwingsregeling, nieuwe bebouwingmogelijkheden op het "overgebleven" perceel ontstaan. Dit om verdichting op het woonperceel te voorkomen. Wanneer iemand zijn recreatiewoningen (welke onderdeel uitmaakt van de erfbebouwing) verkoopt, verkoopt hij hiermee feitelijk zijn bouwrechten.

Om die reden wordt bij de nieuwe bestemmingsplannen het bouwperceel (de planologische eenheid) van de oude plannen in stand gehouden. Dit om de bovenstaande verdichting te voorkomen. **Hiertoe zal op de plankaart van de bestemmingsplannen een koppeling worden gelegd tussen de afgesplitste recreatiewoningen en het oorspronkelijk bouwperceel.**

Verdichting ontstaat overigens niettemin in de nieuwe bestemmingsplannen vanwege de regeling vergunningvrij bouwen en de ten opzichte van vigerende bestemmingsplannen ruimere erfbebouwingsregeling.

