

**Permanent bewonen van recreatiewoningen in Bergen NH:  
Gedogen, vergunnen of herbestemmen?**

Hugo Priemus en Jan Veltman, Delft/Amersfoort, 2016

**Inhoudsopgave**

1.	Inleiding .....	1
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	4
3.	Onderzoeksaanpak .....	5
4.	Nationale beleidskader .....	6
5.	Provinciale beleidskader .....	10
6.	Vigerend gemeentelijke beleidskader inzake recreatiewoningen .....	12
7.	Het nieuwe wonen, het nieuwe werken en het nieuwe recreëren .....	26
8.	Extra gedoogmogelijkheden? .....	28
9.	Extra tijdelijke vergunningen? .....	30
10.	Wijzigingen in bestemming en bestemmingsplan? .....	32
11.	Overige opties? .....	39
12.	Ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties. Conclusies en beleidsaanbevelingen .....	40
Bijlage I	Samenstelling Begeleidingscommissie .....	46
Bijlage II	Interview makelaar Andreas Schortinghuis, 14 april 2016 .....	47
Bijlage III	Interview Dick Tromp, directeur-bestuurder Kennemer Wonen, 15 april 2016 .....	48
Literatuur	.....	49

## 1. Inleiding

Op 3 december 2015 verzocht de gemeente Bergen NH ons om een onderzoeks- en adviestraject te offren over het permanent bewonen van recreatiewoningen. Op 14 december 2015 dienden wij een offerte in. Op 15 januari 2016 ontvingen wij bericht dat de gemeente de offerte aanvaardde, met de kanttekening dat relatief veel aandacht zou moeten worden besteed aan recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming. Op 27 januari 2016 vond, op het gemeentehuis van Bergen NH, het eerste overleg plaats met de Begeleidingscommissie, geleid door wethouder P. van Huissteden. Het laatste overleg met deze commissie vond plaats op 26 mei 2016. Met een presentatie voor de gemeenteraad op 21 juni werd het traject afgerond.

De gemeente Bergen NH telt naar schatting van gemeenteambtenaren 3500 recreatiewoningen waarvan circa 2230 op een recreatiepark is gesitueerd. De overige recreatiewoningen zijn gelegen op een particulier erf met een woonbestemming.

Volgens een specificatie van recreatieparken in Bergen NH in de internet file 'Recreatieparken overall' in Bergen NH tellen de recreatieparken op 16 maart 2016 2230 recreatiewoningen, verspreid over 45 parken van zeer verschillende omvang. De grootste recreatieparken komen vooral in Egmond voor:

Driehuizerweg 8 (Egmond)	281 recreatiewoningen
Gerbrandtslaan 31/Mollaan 4 (Schoorl)	207 recreatiewoningen
Nollenweg 1 (Egmond)	152 recreatiewoningen
Mooyeveld 2 (Egmond)	149 recreatiewoningen
Herenweg 280-282 (Egmond)	135 recreatiewoningen
Duingebied De Nollen (Egmond)	123 recreatiewoningen
Heereweg 210 (Groet)	105 recreatiewoningen

Zoals bekend is het gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning in beginsel verboden op grond van hetzij het in het betrokken bestemmingsplan opgenomen gebruiksverbod (bij onder de oude Wet ruimtelijke ordening tot stand gekomen bestemmingsplannen), hetzij op grond van het in artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht neergelegde verbod op gebruik in strijd met het bestemmingsplan.<sup>1</sup>

Artikel 18 van de provinciale ruimtelijke verordening van Noord-Holland houdt in dat een bestemmingsplan niet in de mogelijkheid voorziet om recreatiewoningen en stacaravans permanent te bewonen (zie paragraaf 5). Ondanks dit verbod komt permanente bewoning van recreatiewoningen vermoedelijk op grote schaal voor. De schattingen in Bergen NH variëren sterk. Evenals dat elders het geval is, gaapt er ook in Bergen NH een kloof tussen de papieren werkelijkheid van het bestemmingsplan en de empirische werkelijkheid.

In het kader van het opstellen van de lokale Woonvisie is de discussie over het bewonen van recreatiewoningen in Bergen NH weer opgelaaaid. In de gemeenteraad komen de volgende vragen op: Is een ruimer gedoogbeleid mogelijk en wenselijk, zijn tijdelijke vergunningen toepasbaar, zouden bestemmingsplannen kunnen worden gewijzigd?

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak 29 juni 2011, zaaknr. 201007465/1/R1, LJN: BQ9624, AB 2011, 176.

**Tabel 1 Voorraad recreatiewoningen in Noord-Holland en Gelderland, op 1 januari 2009, 2010, 2011**

	2009	2010	2011
Noord-Holland	15.840	16.366	16.411
Gelderland	16.339	16.455	16.502
Nederland	103.041	104.794	105.884

Bron: CBS Statline.

Sinds de eeuwwisseling woeden in Nederland discussies over de vraag in hoeverre recreatiewoningen en vakantiehuizen permanent mogen worden bewoond. Nederland telt meer dan 100.000 recreatiewoningen. Noord-Holland en Gelderland zijn de koplopers, elk met meer dan 16.000 recreatiewoningen (zie tabel 1). Zuid-Holland en Zeeland volgen met ruim 12.000, respectievelijk ruim 11.000 recreatiewoningen. Recreatiewoningen staan vooral langs de kust en in het bos.

Het gaat om bouwsels die zich goeddeels bevinden in aantrekkelijke landschappen en natuurgebieden waar de overheden in de toekomst geen woningbouw wensen, maar waarin recreatiewoningen wel acceptabel worden geacht. Soms gaat het om de vraag of recreatie- en vakantiehuizen mogen worden bijgebouwd. Vaker gaat het om de vraag of in bestaande recreatie- en vakantiehuizen, waarvan het gemeentebestuur weet of vermoedt dat zij als hoofdwoonverblijf worden gebruikt, de woonfunctie in de praktijk niet plaats zou moeten maken voor de recreatiefunctie, hetgeen bewoning in het weekend en/of een niet onbeperkte vakantieperiode veronderstelt.

Sinds een aantal jaren is de Belangen Vereniging Vrij Wonen (BVVW) actief, die pleit voor het opheffen van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen, voor zover niet gelegen op professioneel geëxploiteerde recreatieparken (Van Hartingsveld, 2016). De BVVW trekt ten strijde tegen gemeenten en provincies die handhavend (willen) optreden tegen permanente bewoning van dergelijke bouwsels (Priemus, 2008b).

Hierbij zijn uiteindelijk steeds drie overheidsniveaus in het geding: de ministeries van I&M en BZK (vroeger: VROM) die kaders stellen via met name het ruimtelijk beleid, de provincies die binnen nationale kaders hun ruimtelijk beleid voeren, en gemeenten die handhavend moeten optreden, binnen de rijks- en provinciale kaders moeten bepalen of bestemmingsplannen al of niet moeten worden gewijzigd, of bouwsels worden gesloopt, gehandhaafd, aangepast of gebouwd en of nadere eisen moeten worden gesteld aan het gebruik van de bouwsels (met name toestaan van permanente bewoning of het voorschrijven van tijdelijk gebruik). Waar het natuurbeheer in het geding is, heeft het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie specifieke verantwoordelijkheden.

Bewoners van een recreatiewoning die de bewoning vóór november 2003 zijn gestart, kunnen, zo heeft de wetgever bepaald, op basis van een persoonsgebonden omgevingsvergunning in deze woning blijven wonen. Dit is niet meer dan een wettelijke mogelijkheid. Het is aan de colleges van burgemeester en wethouders om deze vergunning al dan niet te verlenen en ter zake beleid te voeren. Het Rijk heeft zich uiteindelijk niet aan centrale regelgeving gewaagd op het punt van permanente bewoning. De besluitvorming over het al dan niet toestaan daarvan ligt derhalve bij de gemeentelijke overheid. Het gemeentelijk beleid ter zake moet wel passen in de provinciale ruimtelijke verordening, die van provincie tot provincie zeer verschillend blijkt te zijn. Wel heeft de VROM-inspectie samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten een handreiking over onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen gepubliceerd ten behoeve van de gemeenten.

Menig gemeentebestuur weet met de gemeentelijke beleidsruimte niet goed raad: men wordt geconfronteerd met een Achterkant-van-het-Gelijk-achtig dilemma, waarin men moet kiezen tussen landschapsbehoud, ecologische en recreatieve waarden enerzijds en anderzijds volkshuisvestingsbelangen. Bovendien dreigt het gemeentebestuur verantwoordelijk te worden voor een handhavingsbeleid waarbij toezichthouders moeten zien vast te stellen of bepaalde bouwsels permanent of tijdelijk worden bewoond, en wie die bewoners dan wel zijn. Dat levert al gauw publicitair weinig aantrekkelijke taferelen op die op gespannen voet staan met privacy en huisvrede.

In de Europese Unie behoort Nederland tot een kleine minderheid van landen die een formeel onderscheid maken tussen reguliere woningen en tweede woningen/recreatiewoningen. Naarmate de pluriformiteit in huishoudensvormen steeds groter wordt met allerlei vormen van Living Apart Together en ‘patchwork families’, wordt dit onderscheid in algemene zin steeds zinlozer en wordt handhaving van zo’n beleid steeds meer een middel dat erger is dan de kwaal.

Er zijn goede redenen om waardevolle landschappen en ecologisch waardevolle gebieden te definiëren en te koesteren en in het algemeen een ruimtelijk beleid te voeren dat deze gebieden vrijwaart van gebouwen. Maar hierbij maakt het vanuit natuurbeschermings- en landschapsoverwegingen nauwelijks iets uit of het gaat om reguliere woningen of om recreatiewoningen die door achtereenvolgende huishoudens tijdelijk worden bewoond. Het gaat om het vrijwaren van beschermde gebieden voor gebouwen en bijgebouwen en voor de negatieve gevolgen van het ruimtelijk gedrag van mensen.

Door legalisering van het permanent bewonen van recreatiewoningen zouden decentrale overheden verlost raken van een ondankbare en moeilijk uitvoerbare handhavingstaak. Niet langer hoeft te worden gecontroleerd wie in een bouwsel van wanneer tot wanneer verblijft. Een andere consequentie van legalisering van het permanent bewonen van recreatiewoningen is dat – afgezien van bouwsels die niet aan het Bouwbesluit voldoen - de officiële omvang van de woningvoorraad wordt vergroot zonder dat er nieuwbouwactiviteiten moeten plaatsvinden. Alleen in duidelijk omschreven gevallen (zoals met name professionele complexgewijze exploitatie van bestaande recreatieparken) zouden uitzonderingen kunnen worden gemaakt. Een aandachtspunt is dat de voorraad recreatiewoningen zodanig groot blijft, dat aan de vraag van recreanten wordt voldaan.

Ervaringen in andere landen leren dat het beëindigen van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen de flexibiliteit op woningmarkt vergroot (Nordvik, 2000; Priemus, 2008a).

In Bergen NH manifesteert het hier in algemene termen omschreven dilemma zich in twee verschillende vormen:

1. recreatieparken met de bestemming ‘recreatie’ waarin het permanent wonen niet is toegestaan;
2. recreatiewoningen op particuliere erven met een woonfunctie. Hier geldt volgens het bestemmingsplan de bestemming ‘wonen’, maar is de functie ‘wonen’ in het als recreatiewoning aangemerkte bijgebouw niet toegestaan.

Bergen NH valt enerzijds op door het hoge aantal recreatiewoningen en is – voor zover ons bekend – uniek door het relatief hoge aantal recreatiewoningen op particuliere erven met een woonfunctie.

In dit rapport beschrijft paragraaf 2 de probleemstelling en onderzoeksvragen, en paragraaf 3 de onderzoeks aanpak. Paragraaf 4 schetst het nationale beleidskader; paragraaf 5 het

provinciale beleidskader. Paragraaf 6 gaat uitvoerig in op het gemeentelijk beleidskader inzake recreatiewoningen. Paragraaf 7 belicht kort het nieuwe wonen, het nieuwe werken en het nieuwe recreëren. De paragrafen 8 en 9 gaan in op de door de gemeente gevraagde extra gedoogmogelijkheden en extra tijdelijke vergunningen. Paragraaf 10 is de kern van het rapport: hierin belichten we de mogelijkheden voor wijzigingen in bestemming en bestemmingsplan. In paragraaf 11 gaan we in op mogelijke ‘overige opties’. Tenslotte besteedt paragraaf 12 aandacht aan de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties, en formuleren we conclusies en aanbevelingen. Paragraaf 12 kan als zelfstandige, samenvattende tekst worden gelezen.

## **2. Probleemstelling en onderzoeksvragen**

In de Woonvisie 2015-2020 van Bergen NH (Arjaans, 2015, p. 21) staat de volgende tekst: “Uit de werkconferentie ‘Wonen in Bergen’ van 28 augustus 2013 kwam de oproep om recreatiewoningen zo ruim mogelijk in te zetten en te benutten, bijvoorbeeld voor starters en voor mensen in bijzondere omstandigheden. Dit is afwijkend ten opzichte van het huidige beleid. Vanuit de raad is dit discussiepunt in 2014 opnieuw op de agenda gezet. De gemeente Bergen kent veel recreatiewoningen. Het gaat om het verruimen van de mogelijkheden van legale recreatiewoningen die in de omgeving van woningen staan, niet om recreatiewoningen op recreatiecomplexen en niet om illegaal gebouwde recreatiewoningen. Gezien de maatschappelijke problematiek onderzoekt de gemeente Bergen of recreatiewoningen ruimer ingezet kunnen worden voor tijdelijk en/of permanent wonen.”

Aan de volgende opties wordt gedacht:

- extra gedoogmogelijkheden creëren;
- extra tijdelijke vergunningen introduceren;
- recreatiewoningen onder voorwaarden een bestemming ‘Wonen’ geven;
- een dubbelbestemming recreatiewoning/wonen invoeren.

De inzet van het College van B&W en de gemeenteraad is dus dat wordt verkend welke extra opties er zijn die het permanent bewonen van recreatiewoningen mogelijk maken en wat hiervan de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties zijn.

De gemeente Bergen NH zocht een expert opinion over de vraag of de gemeente alle mogelijkheden heeft benut om een beleid inzake het permanent bewonen van recreatiewoningen te voeren dat past in een zorgvuldig ruimtelijk beleid, kan rekenen op een breed maatschappelijk en politiek draagvlak, dat handhaafbaar is, en waarbij alleen voor scherp omschreven groepen een gedoogbeleid wordt gevoerd.

De volgende vijf onderzoeksvragen staan in dit rapport centraal:

1. Zijn er extra gedoogmogelijkheden voor het bewonen van recreatiewoningen en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?
2. Is het mogelijk om een vergunning te verlenen voor het tijdelijk bewonen van een recreatiewoning? Op basis van welke wettelijke regeling is dat mogelijk en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?
3. Is het mogelijk om recreatiewoningen een woonbestemming of een dubbelbestemming recreatie/wonen te geven en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?
4. Zijn er andere opties die de gemeente (nog) niet onderzocht heeft? En wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?

5. Als de gemeente nu het beleid zou veranderen, wat zijn daarvan de concrete consequenties?

### **3. Onderzoeksaanpak**

In het onderzoek worden drie fasen onderscheiden:

#### **Fase 1 Bijeenkomst met gemeenteraad**

De eerste fase omvatte een toelichting in een vergadering van de gemeenteraad, waarin de problematiek van het bewonen van recreatiewoningen werd uiteengezet, de opzet en de tijdsplanning van het onderzoeks- en adviestraject werden belicht en waarin vragen werden beantwoord. Bij dit overleg waren betrokken ambtenaren aanwezig.

De hier bedoelde bijeenkomst vond op 8 februari 2016 plaats in Bergen NH.

#### **Fase 2 Verzameling empirisch materiaal + overleg extern/intern**

De tweede fase was gericht op het verzamelen en analyseren van relevant empirisch materiaal. Stukken komen op tafel waarin het actuele beleid van de gemeente en dat van de Provincie Noord-Holland (provinciale ruimtelijke verordening) wordt geformuleerd. Overleg vindt plaats met de provincie Noord-Holland over provinciale woningbehoefteprognoses, woningbouwprogramma's, (ruimtelijke) voorwaarden die de Provincie stelt aan het permanent bewonen van recreatiewoningen en aan alternatieve oplossingen. Informatie wordt verder (met inzet van gemeenteambtenaren) ingewonnen over:

- Aantallen recreatiewoningen in Bergen NH, uitgesplitst naar recreatiewoningen op professioneel beheerde recreatieparken, overige recreatiewoningen in recreatieparken geconcentreerde recreatiewoningen en verspreide recreatiewoningen (met name op het particuliere erf van reguliere woningen); kaartje per recreatiepark (zo mogelijk: uitsplitsing per woonkern).
- Per recreatiewoning: huur/koop, eigenaar, WOZ-waarde, leegstand, ligging (op duidelijke kaart aangegeven), status en inhoud van het van kracht zijnde bestemmingsplan, aanwezigheid van VVE.
- In hoeverre geldt er voor bewoners een gedoogregeling?
- In welke gevallen is er afgeweken van de provinciale ruimtelijke verordening en op grond van welke overwegingen?
- Rapportage over de recent uitgevoerde enquête onder bewoners, respectievelijk onder bewoners van recreatiewoningen.

Een groot deel van de gevraagde informatie bleek bij de gemeente niet beschikbaar te zijn.

Recreatieve woningen in professioneel beheerde recreatieparken vallen buiten het onderzoek naar alternatieve formules. De empirische gegevens en de aanbevelingen worden ingebed in een meer algemene beschouwing over het nieuwe wonen, het nieuwe werken en het nieuwe recreëren (paragraaf 7).

De verzamelde informatie is geanalyseerd en besproken met de Begeleidingscommissie vanuit de gemeente en besproken met vertegenwoordigers van de dienst Ruimtelijke Inrichting van de Provincie Noord-Holland, de dienst RO en de dienst Handhaving van de gemeente Bergen NH. Voorts zijn een in Bergen NH actieve makelaar en een corporatiedirecteur geraadpleegd.

### **Fase 3 Onderzoeksrapportage en advies**

Een deel van de onderzoeksrapportage is al tijdens fase 2 voorbereid. In fase 3 is er informatie op basis van de in fase 2 verzamelde empirische gegevens, gespreksbevindingen en literatuurdocumentatie geïntegreerd in een voor de gemeente Bergen NH relevante onderzoeksrapportage. Daarin wordt expliciet ingegaan op de vijf onderzoeksvragen. De advisering heeft vooral betrekking op onderzoeksvraag 3: in hoeverre kan een wijziging van een bestemmingsplan (permanent) of een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan de basis vormen voor een woonfunctie of een dubbelbestemming van een recreatiepark of van afzonderlijke recreatiewoningen?

Kernvraag is in hoeverre de Provinciale Ruimtelijke Verordening van Noord-Holland ruimte kan bieden aan een ruimere toepassing van de woonfunctie van recreatiewoningen, vooral die op particuliere erven met een woonbestemming. Nagegaan is hoe dit zich verhoudt tot het recreatiebeleid en het ruimtelijk beleid van gemeente en Provincie.

Op 21 juni 2016 vond een afrondende presentatie + discussie plaats met de gemeenteraad.

## **4. Nationale beleidskader**

### *Nota Ruimte: handhaven, gedogen of legaliseren*

Met name sinds 2003 zijn gemeenten – daartoe gestimuleerd door de rijksoverheid – aandacht gaan besteden aan de bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen. In veel gevallen houdt dit in dat oudere gevallen van permanente bewoning persoonsgebonden worden gedoogd. Dit persoonsgebonden gedoogbeleid komt uiteindelijk neer op een uitsterfconstructie voor het gebruik van een recreatiewoning als ‘gewone’ woning. Alleen tegen nieuwe gevallen van bewoning wordt handhavend opgetreden. Als peildatum daarvoor hanteren gemeenten meestal 31 oktober 2003. Deze datum is ontleend aan de brief van minister Sybilla Dekker van 11 november 2003 aan de Tweede Kamer (Dekker, 2003). In die brief riep zij gemeenten op om ‘wegens de voortdurende onzekerheid bij betrokkenen’ duidelijkheid te scheppen over de toelaatbaarheid van bewoning van recreatiewoningen. Om het gemeenten gemakkelijker te maken, kondigde de minister in deze brief aan dat de regering in de Nota Ruimte ruimere mogelijkheden zou scheppen voor een bestemmingswijziging (van ‘recreatie’ naar ‘wonen’). Voor zover een bestemmingswijziging niet aan de orde is, aldus minister Dekker, zouden gemeentebesturen een actief handhavingsbeleid moeten voeren, in elk geval voor nieuwe gevallen van bewoning, ontstaan na 31 oktober 2003.

De ruimere mogelijkheden voor een bestemmingswijziging zijn neergelegd in subparagraaf 3.4.5 van de Nota Ruimte: Wonen, werken en recreëren in het buitengebied (Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, z.j.: 125-128). Aldaar valt te lezen dat provincies en gemeenten de ruimte hebben om de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen in een woonfunctie te wijzigen, ‘mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor woningbouw is voldaan’.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Het rijksbeleid op dit punt is vastgelegd in de vorm van een beslissing van wezenlijk belang. In de rechtspraak wordt een soms verregaande binding aangenomen van decentrale overheden aan dergelijke beslissingen: Van Buuren e.a., 2006: 376.

*Ruimtelijk kader voor recreatiewoningen (Nota Ruimte, p. 126)*

“Vanwege het karakter van het huidige gebruik van recreatiewoningen wordt het ruimtelijk beleidskader voor nieuwe recreatiewoningen gelijk getrokken met reguliere woningen.

De ruimtelijke mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen zijn gelijk aan de mogelijkheden voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied: een aanvraag tot de bouw van een recreatiewoning kan alleen door een gemeente worden toegestaan, indien op die plaats ook een reguliere woning kan worden toegelaten. Als uitzondering op deze hoofdregel geldt dat voor complexen van recreatiewoningen waar het recreatieve gebruik van deze recreatiewoningen door middel van een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd, een positieve planologische beoordeling kan worden gegeven.

Onder bedrijfsmatige exploitatie wordt in dit kader verstaan het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt. De woningen van dergelijke complexen hoeven niet te voldoen aan de wet- en regelgeving voor reguliere woningbouw. De exploitant en gemeente zijn ervoor verantwoordelijk dat permanente bewoning op het complex wordt tegengegaan.

Provincies en gemeenten hebben de ruimte om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen te wijzigen naar een woonfunctie, mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor woningbouw is voldaan. Deze verruiming biedt gemeenten en provincies de mogelijkheid om bestemmingswijzigingen door te voeren voor situaties waar op 31 oktober 2003 (of eerder) onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond. Deze beleidsruimte is niet van toepassing op recreatiewoningen die zich bevinden in de VHR-, NB-wet-, en EHS-gebieden. Het is bovendien niet de bedoeling dat complexen waar thans niet of nauwelijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) worden omgezet. Bij de afweging om eventueel tot een bestemmingswijziging over te gaan, spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van de borging van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en de borging en ontwikkeling van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. In lokaal en provinciaal beleid kunnen bepaalde gebieden worden aangemerkt als kwetsbare gebieden waar de in deze paragraaf genoemde beleidsruimte niet van toepassing is. Hiertoe kunnen desgewenst nader te bepalen kwetsbare delen van nationale landschappen horen. Gemeenten en provincies kunnen hierin hun eigen afweging maken.

Het beleid voor recreatiewoningen is al eerder toegelicht in de beleidsbrief ‘Permanente bewoning van recreatiewoningen.’<sup>3</sup>

### *Persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen*

Naast de ruimere legalisatiemogelijkheden in de Nota Ruimte heeft de regering ook de mogelijkheid geschapen om een recreatiewoning op basis van een persoonsgebonden omgevingsvergunning te bewonen, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deze mogelijkheid is in het leven geroepen onder druk van de Tweede Kamer. Daar leefde breed de wens om aan de al langer bestaande gevallen van permanente bewoning tegemoet te komen.

Aanvankelijk was deze mogelijkheid neergelegd in artikel 19, lid 3, van de oude Wet op de ruimtelijke ordening in samenhang met artikel 20, lid 1, onder g, van het Besluit op de ruimtelijke ordening.<sup>4</sup> Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de mogelijkheid van een dergelijke omgevingsvergunning nu geregeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2 van de Wabo jo. artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht (Bor).

<sup>3</sup> Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6, brief MVROM d.d. 11 november 2003.

<sup>4</sup> Staatsblad 2007, nr. 107; inwerkingtreding 1 juli 2007.



Artikel 4 onderdeel 10 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) staat bewoning op basis van een persoonsgebonden<sup>5</sup> omgevingsvergunning toe, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
- d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.”

De regering diende op 14 april 2010 een verdergaand wetsvoorstel in, waarmee bewoners van voor 31 oktober 2003 die de bewoning van hun recreatiewoning konden bewijzen, in beginsel automatisch recht kregen op een persoonsgebonden omgevingsvergunning.<sup>6</sup> Hoewel de Tweede Kamer dit wetsvoorstel op 15 maart 2011 met een grote meerderheid aanvaardde, leidde fundamentele kritiek vanuit de Eerste Kamer op het centralistische karakter van het voorstel er uiteindelijk toe dat de minister het wetsontwerp op 10 februari 2012 introk.

De pogingen om voor de al langer bestaande gevallen van bewoning van recreatiewoningen een dwingende landelijke regeling te treffen, kunnen dan ook als mislukt worden beschouwd.

Duidelijkheidshalve zij opgemerkt dat de wettelijke mogelijkheid van een persoonsgebonden omgevingsvergunning niet meer dan een mogelijkheid is. Het is aan de colleges van b en w om al dan niet hiervan gebruik te maken. Zij zijn niet gehouden om een omgevingsvergunning te verlenen, zodra iemand aan de wettelijke criteria voldoet. Zij kunnen dat doen, maar kunnen dat ook weigeren zolang ter zake maar een consistent beleid wordt gevoerd.

#### *Betekenis van de milieuwetgeving voor permanente bewoning*

Zoals bekend genieten recreatiewoningen minder bescherming tegen hinder van bijvoorbeeld naastgelegen agrarische bedrijven of van wegverkeer dan ‘gewone’ woningen. Dit verschil is te verklaren uit het feit dat de gebruikers van een recreatiewoning korter aan milieuhinder worden blootgesteld dan bewoners van een woning. De verklaring voor dit verschil moet daarnaast worden gezocht in het streven om het aantal vanuit milieuoogpunt kwetsbare bestemmingen beperkt te houden. Dit laat onverlet dat ook recreatiewoningen een zekere bescherming genieten tegen milieuhinder en in dat opzicht zeker niet vogelvrij zijn. Zij genieten, aldus de rechtspraak, een zekere mate van bescherming tegen hinder.<sup>7</sup>

Een permanent bewoonde recreatiewoning daarentegen genoot tot voor kort dezelfde bescherming tegen milieuhinder als een ‘gewone’ woning. Op grond van onder andere de definities van het begrip ‘woning’ in de Wet geluidhinder en in het Activiteitenbesluit was namelijk het feitelijk gebruik van een gebouw als woning bepalend voor de bescherming tegen hinder en niet de planologische status van het gebouw.<sup>8</sup> De Wet plattelandswoningen laat dezelfde benadering zien.

---

<sup>5</sup> Dat deze vergunning een persoonsgebonden karakter bezit, vloeit voort uit artikel 5.18 van het Besluit omgevingsrecht.

<sup>6</sup> Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 366, nr. 1-3. Deze wet is in 2012 door minister Schultz ingetrokken.

<sup>7</sup> ABRvS 15 juni 2005, nr. 200407535/1, r.o. 2.2.3, *LJN* AT7430; *Bouwrecht* 2005/804.

<sup>8</sup> Mr. J. Robbe (werkzaam bij het Centrum voor omgevingsrecht van de R.U. Utrecht), ‘Het begrip ‘woning’ in de Wet geluidhinder en andere milieuregelingen’, in *Lex Dura, Sed Lex*, opstellen over de handhaving van het omgevingsrecht, Utrecht 2005, p. 197. Zelfs een stacaravan die permanent wordt bewoond, moest op grond van deze benadering voor de toepassing van de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening worden

Deze wet heeft daardoor tot gevolg dat als een permanent bewoonde recreatiewoning wordt bestemd voor bewoning, deze in beginsel een verdergaande bescherming krijgt tegen milieuhinder dan daarvoor het geval was. Dit kan een belemmering vormen voor een bestemmingswijziging van recreatieverblijven in die zin dat een woonbestemming ertoe kan leiden dat nabij gelegen bedrijven in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden belemmerd of dat extra maatregelen, zoals geluidsschermen langs wegen, nodig zijn om aan de milieunormen te voldoen. Of deze situatie zich vaak zal voordoen in Bergen NH, is de vraag. Waar recreatiewoningen zijn gesitueerd op particuliere erven met een woonbestemming, zullen de milieueffecten van het introduceren van een woonfunctie voor recreatiewoningen verwaarloosbaar klein zijn, omdat de hoofdgebouwen op het erf al een woonfunctie hebben.

#### *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), 2012*

Het Rijk heeft in de opvolger van de Nota Ruimte, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (Ministerie van I en M, 2012), geen beleid neergelegd over de bewoning van recreatiewoningen. We mogen er dus van uitgaan dat het rijksbeleid zoals dat in de brief van minister Dekker en in de Nota Ruimte is vastgelegd, achterhaald is en dat het Rijk thans de juridische en beleidsmatige aanpak van dit onderwerp overlaat aan de decentrale overheden. Dit betekent dat gemeenten die recreatiewoningen (mede) willen bestemmen voor bewoning, rekening moeten houden met ter zake relevant beleid in de provinciale structuurvisies, maar daarvan kunnen afwijken, mits die afwijking deugdelijk wordt gemotiveerd. Zijn er goede planologische argumenten voor een afwijking, dan staat het beleid van hogere overheden daaraan dus niet in de weg. Of en in hoeverre dit ook geldt voor het ruimtelijk beleid van de provincie Noord-Holland, zal worden nagegaan.

Zoals eerder gemeld, behelst de huidige regeling in de Wabo/Bor de mogelijkheid van een persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning. De regeling biedt een extra mogelijkheid – naast legalisatie en gedogen – om de oude gevallen van bewoning van voor 31 oktober 2003 ‘netjes’ te regelen.

#### *Gedogen in Nederland*

In een beleidsnotitie van de centrale overheid “Gedogen in Nederland” (Tweede Kamer, 1996) zijn voorwaarden gesteld waaronder gedogen aanvaardbaar wordt geacht.<sup>9</sup> Het betreft de volgende voorwaarden:

- Uitzonderlijke situatie (overmacht, overgangssituatie of onevenredigheid).
- De te gedogen situatie dient *beperkt te zijn in omvang en tijd*.
- Complete, ontvankelijke aanvraag en grote kans op verlening van vergunning/ontheffing.
- Aanvrager treft geen verwijt voor tijdstip aanvraag om vergunning/ontheffing.
- Klemmende redenen die de afgifte van een gedoogbeschikking rechtvaardigen.
- De te gedogen activiteit kan op verantwoorde wijze plaatsvinden.
- Afgifte gedoogbeschikking niet onredelijk ten opzichte van belangen van derden.
- Belang gedoogbeschikking weegt zwaarder dan belang handhaving van regels.

Gedogen is dus aan regels gebonden. Voldoet het beleid daar niet aan, dan houdt het gedoogbeleid geen stand bij de rechter.

---

beschouwd als een reguliere woning: zie ABRvS 23 december 1999, nr. E03.97.0795, Nieuwsbrief StAB 1/2000, K71.

<sup>9</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25085-2.html>

## 5. Provinciale beleidskader<sup>10</sup>

Ook in Noord-Holland levert de Provinciale Structuurvisie een belangrijk beleidskader voor het gemeentelijk beleid, inzake het permanent bewonen van recreatiewoningen. Daarnaast gelden de dwingende regels van de provinciale ruimtelijke verordening. Artikel 14 regelt overige vormen van verstedelijking; Artikel 15 de ruimtelijke kwaliteitseis in geval van verstedelijking in het landelijk gebied en voor windturbines. Slechts onder strikte voorwaarden kan een bestemmingsplan voorzien in nieuwe verstedelijking of uitbreiding van bestaande verstedelijking.

Artikel 18 van de verordening van de provincie Noord-Holland behelst een categorisch verbod voor gemeenteraden om bestemmingsplannen vast te stellen die voorzien in de mogelijkheid om recreatiewoningen permanent te bewonen. Genoemd artikel luidt als volgt:

### **Provinciale Ruimtelijke Verordening, Noord-Holland** (in werking per 15 januari 2016)

#### *Artikel 18 Recreatiewoningen*

- 1. Een bestemmingsplan voorziet niet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen en stacaravans.*
- 2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bestaand bedrijfsmatig geëxploiteerd complex van recreatiewoningen stelt regels ter waarborging van een bedrijfsmatige exploitatie van het complex.*
- 3. Een bestemmingsplan dat – na toepassing van artikel 14 derde lid – de oprichting van een nieuw complex van recreatiewoningen mogelijk maakt, stelt regels ter waarborging van een bedrijfsmatige exploitatie van het complex en het voorkomen van permanente bewoning van de recreatiewoningen.*
- 4. Bestemmingsplannen, waarin bestaande recreatieparken zijn gelegen, liggend in of tegen beschermde natuurgebieden, met een zomer- en winterregeling, moeten deze regeling respecteren en handhaven teneinde de natuur in het winterseizoen de mogelijkheid te geven zich te herstellen.*

Opmerkelijk is dat de toelichting op de Provinciale Ruimtelijke Verordening noch de Provinciale Structuurvisie aandacht besteedt aan het onderwerp permanente bewoning van recreatiewoningen. De vraag rijst daardoor welke uitleg aan artikel 18 moet worden gegeven. Naar de letter genomen staat artikel 18 in de weg aan bestemmingsregelingen die een recreatieverblijf niet alleen bestemmen voor recreatief gebruik, maar daarnaast ook bewoning toestaan, bijvoorbeeld door middel van een gemengde bestemming. Bij deze uitleg van artikel 18 blijft het mogelijk om een recreatieverblijf of een recreatiepark te bestemmen voor woondoeleinden, mits geen strijd ontstaat met de overige bepalingen van de verordening, waaronder in het bijzonder artikel 13 (nieuwe woningbouw in het landelijk gebied) en artikel 14 (over de mogelijkheden van verstedelijking in het landelijk gebied). Het voldoen aan de artikelen 13 en 14 is overigens geen sinecure.

Wij hebben de indruk dat de hiervoor beschreven letterlijke uitleg van dit artikel ook de uitleg is die de provincie daaraan geeft. Wij menen dat het de gemeente vrijstaat om een recreatiewoning te bestemmen als een woning mits aan het Bouwbesluit wordt voldaan. In zo'n geval is artikel 18 niet van toepassing: het permanent bewonen van een woning is een evidente situatie. Zo'n bestemmingswijziging moet wel passen in een heldere visie, gericht op het behoud of de verbetering van ruimtelijke kwaliteit en zal regionaal moeten worden

---

<sup>10</sup> Op 29 maart 2016 hadden wij een oriënterend overleg met de heren J.P. Neuteboom, beleidsadviseur Toerisme van de sector Economie, Landbouw en Toerisme en M.G. Wezenberg, senior-medewerker van de afdeling Ruimtelijke Inrichting (directie Beleid), beiden van de Provincie Noord-Holland.

afgestemd. Voorts moet aandacht worden besteed aan de mogelijke gevolgen voor de woningbouwprogrammering en het recreatieaanbod.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat, mits aan zeer strenge criteria is voldaan, Gedeputeerde Staten van het in artikel 18 vastgelegde verbod ontheffing kunnen verlenen. Dit is geregeld in de artikelen 34 t/m 37 van de Verordening, die als volgt luiden:

#### *Artikel 34 Ontheffing*

*Gedeputeerde Staten van Noord-Holland kunnen op aanvraag van burgemeester en wethouders een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a van de wet verlenen van artikel 5 tot en met artikel 33 van deze verordening voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. In voorkomende gevallen worden Provinciale Staten vooraf geïnformeerd over het voornemen van Gedeputeerde Staten om ontheffing te verlenen.*

#### *Artikel 35 Voorschriften, verbonden aan ontheffing*

*Gedeputeerde Staten kunnen aan de ontheffing als bedoeld in artikel 34 voorschriften verbinden, indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.*

#### *Artikel 36 Inhoud aanvragen om ontheffing*

*Een aanvraag om een ontheffing bevat in ieder geval:*

- a. een beschrijving van de redenen waarom de ontheffing wordt gevraagd;*
- b. een beschrijving van de mogelijke gevolgen van de ontheffing voor het belang dat beschermd wordt door de bepaling waarvan ontheffing wordt gevraagd;*
- c. een of meer kaarten op een zodanige schaal of de digitale verbeelding ervan dat een duidelijk beeld wordt verkregen van de plaats waarop de ontheffing betrekking heeft.*

#### *Artikel 37 Bij beslissing op aanvraag te betrekken provinciaal beleid*

*Gedeputeerde Staten houden bij de beslissing op de aanvraag om ontheffing ten minste rekening met de geldende Provinciale Structuurvisie, respectievelijk de door Gedeputeerde Staten vastgestelde uitwerkingen daarvan.*

Wij gaan ervan uit dat van een ontheffing slechts in exceptionele gevallen sprake kan zijn, bijvoorbeeld als zich nieuwe, onvoorziene omstandigheden zouden voordoen. Aangezien de problematiek van permanente bewoning zich al vele jaren voordoet, is het moeilijk voorstelbaar dat Gedeputeerde Staten bereid zouden zijn om ontheffing te verlenen van artikel 18 voor een planologische regeling die voorziet in permanente bewoning van recreatiewoningen.

De Woonvisie van Bergen NH (zie paragraaf 6.2) moet passen binnen de Provinciale Woonvisie 2010-2020 (vastgesteld 27.9.2010), die inmiddels flink is verouderd. In zes regio's hanteert de Provincie Regionale Actie Plannen (RAP), zie: Provincie Noord-Holland (2015). De gemeente Bergen NH maakt deel uit van de RAP-regio Alkmaar. De RAP van de regio Alkmaar wordt samengevat in p. 43 en 44. De volgende woningbehoefte is in deze RAP van toepassing:

woningbehoefte 2015-2020: 4.800

woningbehoefte 2015-2030: 10.500

woningbehoefte 2015-2040: 11.400

plancapaciteit (netto): 11.400  
waarvan hard: 9.100  
waarvan zacht: 2.200.

Door de toevoeging van Uitgeest aan de Regio Alkmaar is de woningbehoefte (tot 2040) iets toegenomen, maar ook de plancapaciteit is daardoor toegenomen. In de regio is precies voldoende capaciteit aanwezig om te voldoen aan de woningbehoefte (Provincie Noord-Holland, 2015, p. 43-44). Het RAP van de regio-Alkmaar wordt thans als achterhaald beschouwd. Recentelijk is gestart met de formulering van een nieuw RAP.

De Provincie Noord-Holland heeft recent een onderzoek naar (her)ontwikkelperspectieven voor de verblijfsrecreatie in Noord-Holland Noord opgedragen aan het onderzoeksbureau ZKA te Waalwijk. Het behouden en versterken van het toeristisch aanbod in Noord-Holland Noord is leidend. De bedoeling is dat de provincie en de betrokken gemeenten komen tot een 'samenhangend programma verblijfsrecreatie', inclusief visievorming en programmering. In de offerte-aanvraag wordt geconstateerd dat er nog veel informatie ontbreekt over de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod en de vraag vanuit de markt om een goede keuze te kunnen maken over het al dan niet (door)ontwikkelen van accommodaties en de verschillen in de regio's.

Dit gebrek aan gegevens speelt ook de gemeente Bergen NH parten.

Volgens de offerteaanvraag moet stap 2 van het onderzoek in juni 2016 gereed zijn.

## 6. Vigerend gemeentelijke beleidskader inzake recreatiewoningen

### 6.1 Inleiding

Bergen NH is een gemeente met circa 30.000 inwoners, verspreid over zeven kernen (zie tabel 2).

**Tabel 2 Aantal inwoners Bergen NH per kern, 2015**

Kern	Aantal inwoners
Bergen-Binnen	12.255
Bergen aan Zee	380
Egmond-Binnen	2.700
Egmond aan den Hoef	4.000
Egmond aan Zee	4.700
Groet	1.500
Schoorl	4.600
Totaal (afgerond)	30.135

Bron: Bouwmeester en Van der Hoeve, 2015.

Het onderwerp 'permanent bewonen van recreatiewoningen' bevindt zich op het snijvlak van tenminste drie beleidsdossiers: wonen, recreatie en ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn er verbanden met de economische ontwikkeling van Bergen NH en de betekenis van het buitengebied voor natuur, groen, biodiversiteit en agrarische activiteiten.

Als het gemeentebestuur van Bergen NH de wens uitspreekt dat – zo mogelijk – meer mogelijkheden zouden moeten worden geboden voor het tijdelijk dan wel permanent bewonen van recreatiewoningen, zou moeten worden geëxpliciteerd welke problemen daardoor zouden worden opgelost en welke beleidsvisie daarbij in het geding is. Gedacht kan worden aan het nastreven van een hoge, gedifferentieerde kwaliteit van het wonen en het recreëren in een groene omgeving, waarbij economische kansen worden gecreëerd en de aantrekkingskracht van zee, strand en duinen volop wordt benut. Het te voeren beleid dient zo veel mogelijk aan

te sluiten op de preferenties van bewoners, bedrijven en bezoekers, regionaal afgestemd en met zo min mogelijk handhavingskosten gepaard moeten gaan.

## 6.2 Woonvisie 2015-2020

In de Woonvisie 2015-2020 wordt het volgende streven geformuleerd (Arjaans, 2015, p. 8-9): *“De gemeente Bergen streeft naar een kwalitatief goed en gedifferentieerd woningaanbod dat aansluit op de vraag van haar huidige en toekomstige inwoners. Wij streven er naar dat verschillende doelgroepen **zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen** en een **wooncarrière kunnen maken** binnen de gemeente. Hierbij zijn de demografische ontwikkelingen een gegeven.”*

De gemeente heeft voor de periode tot 2020 de onderstaande beleidsdoelen geformuleerd:

➤ *“Het zorgen voor een **kwalitatief goed woningaanbod** (geschiktheid, kwaliteit en duurzaamheid).*

De kwaliteit van het wonen is en blijft een belangrijke kernwaarde van de gemeente. We zien kansen en mogelijkheden om de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en de nieuwbouw in de gemeente te verbeteren, bijvoorbeeld in relatie tot welzijn & zorg en qua duurzaamheid en energiezuinigheid.

➤ *Het realiseren van een gedifferentieerd woningaanbod.*

Het stimuleren van een gedifferentieerd woningaanbod in zowel de bestaande woningvoorraad als in de nieuwbouw, in huur en koop, in verschillende prijsclassen, in woningen, woningtypen, woonvormen, combinatie wonen en werken, inrichting woon- en leefomgeving en woonconcepten.

➤ *Het **vergroten** van de **betaalbaarheid**. Het gaat er om dat er voldoende sociale en betaalbare woningen zijn en dat die woningen sociaal en betaalbaar blijven.*

➤ *Het **huisvesten van de huidige en toekomstige inwoners (doelgroepen)**.*

Gezien de demografische ontwikkelingen zijn onze huidige en toekomstige inwoners overwegend senioren en één- en tweepersoonshuishoudens. Daarnaast zijn ook de doelgroepen starters, doelgroep van beleid, inwoners met een zorgvraag en verblijfsgerechtigden benoemd.

➤ ***Flexibiliteit en maatwerk.***

Flexibilisering van wet- en regelgeving en bestemmingsplannen waar mogelijk en maatwerk bieden.”

Zowel de woningmarkt als de toeristische sector zijn niet zozeer aan gemeentegrenzen gebonden, maar aan regionale grenzen. In dit verband is de eerder genoemde regio-indeling van belang die de Provincie hanteert voor Regionale Actieplannen (RAP). Zodra de gemeente Bergen NH beleidsvoornemens heeft geformuleerd over de wijze waarop met het al dan niet permanent bewonen van recreatiewoningen wordt omgegaan, is regionaal overleg nodig om tot een regionale afstemming te komen.

Op strategisch niveau gaat het om de ontwikkeling van de woningvraag, in relatie met het woningaanbod, en om de ontwikkeling van de recreatievraag in relatie tot het aanbod van recreatievoorzieningen. Op deze punten is bij de gemeente Bergen NH onvoldoende informatie beschikbaar. Onbekend is in hoeverre en waar woningen, respectievelijk recreatiewoningen leegstaan. De WOZ-waarde is van de woningen, respectievelijk van de recreatiewoningen kan niet in openbare documenten worden aangegeven. Als er ruimte zou worden gelaten voor marktkrachten, zou de woonfunctie terrein winnen daar waar de woonfunctie meer oplevert dan de recreatiefunctie, terwijl de recreatiefunctie terrein zou winnen op die plaatsen waar de recreatiefunctie meer zou opleveren.

Hoewel dat in de offerte-aanvraag van de gemeente niet met zoveel woorden staat, gaan we uit van de volgende uitgangspunten van de gemeente in relatie tot het permanent bewonen van recreatiewoningen:

- 1) Behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van Bergen NH: veel groen, duinen, strand, concentratie van bebouwing in kernen als Bergen, Schoorl en Egmond en zoveel mogelijk openhouden van het landelijk gebied.
- 2) Behoud en versterking van de toeristische aantrekkingskracht, met name de verblijfsrecreatieve kwaliteit van Bergen NH.
- 3) Het voorzien in de woningvraag en de woningbehoefte, nu en in de toekomst, niet alleen van relatief kapitaalkrachtige bewoners maar ook van doelgroepen met een bescheiden inkomen, inclusief jongeren die een start op de woningmarkt (willen) maken, en ouderen die langer zelfstandig willen wonen en deels afhankelijk zijn van extramurale zorg.
- 4) Beperking van de vermoedelijke kloof tussen de papieren werkelijkheid en de empirische werkelijkheid en daarmee ook een beperking van de handhavingskosten en -inspanningen van de gemeente Bergen NH.

In hoeverre er thans problemen optreden met leegstand, technische achteruitgang of maatschappelijke problemen in recreatiewoningen of gewone woningen, in hoeverre er tekorten optreden of dreigen op te treden in het aanbod van recreatiewoningen en woningen, is bij de gemeente helaas niet bekend.

In de Woonvisie 2015 (Arjaans, 2015), p. 25) wordt de in tabel 3 weergegeven indeling in woningbouwcategorieën toegepast:

**Tabel 3 Woningbouwcategorieën met prijspeil per 1 maart 2016**

Categorie / geldend vanaf 1 maart 2016	Huur	Koop
1	< € 586	€ 181.000
2	€ 586 - € 710	€ 181.000 - € 225.000
3	€ 710 en meer	€ 225.000 - € 325.000
4	€ 710 en meer	€ 325.000 en meer

Bron: Aangepaste prijscategorieën woningen, Publicatieopdracht Gemeentekrant, Janine Sanders, 7 april 2016.

“Wij stellen voor de verdeling in woningbouwcategorieën aan te passen naar minimaal 20% in categorie 1, minimaal 20% in categorie 2 en maximaal 60% in categorie 3 en 4 bij koopwoningen. Hierbij willen we een onderbouwing zien van de verdeling over de woningbouwcategorieën. Bij huurwoningen stellen we een verdeling van 40% categorie 1 en 2 en 60% categorie 3 en 4 voor, waarbij per situatie bekeken wordt hoeveel woningen in categorie 1 en 2 gerealiseerd worden. Dit wijkt af van het coalitieakkoord 2014-2018 “De gemeente zijn we samen!” van KIES Lokaal, D66, CDA en PvdA waarin de 30-10-60 afspraak bevestigd is.”

De gemeente legt in dit programma de nadruk op de sociale sector: een aandeel sociale woningen van 40% van alle woningen wordt nagestreefd. Niet duidelijk is welke verhouding kopen-huren de gemeente voor ogen staat in het woningbouwprogramma.

In de VINEX-periode gold 30% sociale huur als ijkpunt voor het gehele woningbouwprogramma (huur + koop). Als in de komende jaren een programma zou worden gerealiseerd met 50% huur en 50% koop, dan zou in het complete woningbouwprogramma

20% uit sociale huurwoningen bestaan. Het is ons inziens de vraag of men de beoogde goedkope koopwoningen (ook 20%) als woningen in de sociale sector kan aanmerken.

Het ligt voor de hand dat de woningcorporatie Kennemer Wonen, de woningen met gereguleerde huren realiseert. Dit zal naar verwachting in de prestatieafspraken worden vastgelegd, met inachtneming van de financiële polsstok van Kennemer Wonen en de investeringsactiviteiten in de andere gemeenten waarin Kennemer Wonen bezit heeft. De Woonvisie maakt niet duidelijk in hoeverre en wie er willen en kunnen optreden als vastgoedbeleggers voor de bouw van woningen met een vrije huur.

De woningbouwprogrammering 2015-2020 van de Woonvisie 2015 (Arjaans, 2015, Bijlage 2, p. 43) laat voor Bergen NH de volgende cijfers zien:

927	nieuwbouw
80	sloop
847	netto toevoeging
27	categorie 1 (sociaal): huur
57	categorie 1 (sociaal): koop
103	categorie 2 (midden): huur
28	categorie 2 (midden): koop
33	categorie 3 + 4 (vrij)
280	categorie 3 + 4 (vrij)
279	eengezins
350	meergezins/appartementen
23	vrije kavels

Volgens deze opstelling bestaat 15% van het woningbouwprogramma uit sociale huurwoningen (27 + 103 = 130 woningen).

### **6.3 Negatieve effecten van permanente bewoning recreatiewoningen**

#### *Planologische visie*

De raad heeft bij besluit van 24 april 2007 de *Planologische visie Recreatiewoningen op particuliere erven* vastgesteld. Hierin heeft hij de lijn, dat recreatiewoningen niet bewoond mogen worden, andermaal bevestigd. Dat is vastgelegd in verbodsbepalingen van de bestemmingsplannen. Reden voor dat verbod is dat permanente bewoning van recreatiewoningen volgens de gemeente negatieve effecten zou hebben:

#### *a. Aantasting van het buitengebied*

Het buitengebied is een publiek bezit waar iedereen in de gelegenheid moet zijn vrij te recreëren, te ontspannen en van natuur en landschap te genieten. Het gebruik van recreatieobjecten voor permanente bewoning staat haaks op deze doelstellingen. Bovendien is permanente bewoning in strijd met het ruimtelijk beleid dat er op is gericht wonen, werken en voorzieningen te bundelen om zo de mobiliteit te beperken en aantasting van het buitengebied te voorkomen.

#### *b. Onttrekking aan de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven*

Permanente bewoning leidt tot onttrekking van de betreffende verblijven aan de recreatieve doeleinden. Hierdoor ontstaat er elders meer behoefte aan recreatieterreinen. Dit leidt tot een grotere ruimteclaim in het buitengebied.

#### *c. Visuele verloedering*

Visuele verloedering ontstaat doordat van oorsprong natuurlijk ogende recreatieterreinen worden ingericht met schuren, hekken, terrassen e.d. Een woonwijk die als zodanig wordt ontwikkeld moet voldoen aan de stedenbouwkundige eisen, zoals ontsluiting en



wijkvoorzieningen. Bij recreatieterreinen gelden echter andere stedenbouwkundige uitgangspunten.

*d. Groter beslag op maatschappelijke voorzieningen*

Voor de zorg- en welzijnsinstellingen kan permanente bewoning nadelige gevolgen hebben. Er zal een groter beslag worden gelegd op collectieve voorzieningen als sociale uitkeringen en de thuiszorg. Permanente bewoners doen ook een beroep op algemene voorzieningen als het ophalen van huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding en gemeentereiniging. Wanneer zij zich niet hebben ingeschreven in de Basis Registratie Personen (BRP; voorheen: GBA) van de gemeente staat hier geen bijdrage uit het Gemeentefonds tegenover.

*e. Problemen van sociale aard*

Op een recreatieterrein kunnen spanningen ontstaan tussen permanente bewoners en vakantiegangers, doordat de leefpatronen van beide groepen verschillen.

(In gebieden met recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming is dit negatieve effect niet van toepassing. Als hier recreatiewoningen een woonbestemming zouden krijgen, zou dat gepaard gaan met een reductie van spanningen tussen recreanten en bewoners. Wel zou hier overlast kunnen ontstaan tussen bewoners onderling. Te denken valt aan geluidsoverlast, inkijk en inbreuk op privacy; HP en JV).

*f. Negatieve gevolgen voor de lokale economie*

Toeristen en recreanten hebben een ander uitgavenpatroon dan permanente bewoners. Zij besteden in het algemeen meer dan permanente bewoners. Vooral de horecasector ondervindt negatieve gevolgen van permanente bewoning van recreatieparken.

Volgens de gemeenteraad in de hiervoor genoemde planologische visie is het geven van een woonbestemming aan de al dan niet permanent bewoonde recreatiewoningen in vrijwel alle situaties ongewenst.

De volgende ongewenste situaties worden door de gemeente genoemd:

- niet-gereguleerde planologische ontwikkeling;
- willekeurige situering van de recreatiewoningen op achtererven;
- verdichting van de bebouwing, mede in samenhang met de erfbebouwingsregeling en vergunningsvrij bouwen bij woningen<sup>11</sup>;
- wonen achter wonen;
- bereikbaarheid vanaf de openbare weg, met name voor hulpdiensten;
- kavelstructuur;
- schending van de privacy;
- ontbreken van parkeervoorzieningen;
- mogelijke planschade.

Deze nadelen komen niet altijd en over de hele linie voor. De variëteit in bebouwing is groot. Vandaar dat de gemeente zich richt op het leveren van maatwerk.

Over de bovenstaande opsomming van negatieve effecten valt om te beginnen op te merken dat de gemeente daarvoor geen empirische onderbouwing geeft. Een deel van de bezwaren zou in bepaalde gevallen niettemin hout kunnen snijden. Hieronder volgt daarom een korte bespreking van de opgeworpen bezwaren.

---

<sup>11</sup> Met verdichting van de bebouwing bedoelt de gemeente het volgende: “Wanneer een recreatiewoning een woonbestemming krijgt, leidt dit tot extra bouwrechten in de vorm van aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen bij deze woningen. In de regel dient uitgegaan te worden van een oppervlakte van 50 m<sup>2</sup> tot 75 m<sup>2</sup> per woning. Tevens mogen bij woningen nog vergunningvrij bijgebouwen en aan- en uitbouwen worden gerealiseerd. Ook mogen bij de oorspronkelijke woning weer aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen worden gerealiseerd, omdat het (oorspronkelijke) bijgebouw een woonbestemming heeft gekregen. Daarnaast zullen de recreatiewoningen zelf, nadat deze een woonbestemming hebben gekregen, in oppervlakte en hoogte mogen toenemen, omdat een volwaardige woning dat vraagt.”

Ad a + b. De aantasting van het buitengebied zou kunnen dreigen, als de onttrekking van recreatiewoningen aan de bestaande voorraad een extra behoefte aan recreatiewoningen tot gevolg heeft. Tegelijk mag worden aangenomen dat als recreatiewoningen al in een grijs verleden aan de recreatieve woningvoorraad zijn onttrokken, aan de daardoor mogelijke extra behoefte aan recreatiewoningen ook al lang geleden is tegemoet gekomen. Legalisatie nu hoeft dan dus geen consequenties te hebben voor de druk op het buitengebied.

Ad c. Visuele verloedering is denkbaar in die zin dat extra vergunningvrije bouw mogelijkheden die van rechtswege ontstaan, kunnen leiden tot een forse mate van extra versterking. Deze mogelijkheid doet zich nu ook reeds voor rondom de hoofdgebouwen met een woonfunctie. De praktijk levert geen reden op voor extra zorgen op dit punt. Of er extra versterking optreedt en uiteindelijk eventueel leidt tot verloedering hangt af van kenmerken van de percelen in kwestie (wat is de maximaal mogelijke toename van de bebouwing en hoe verhoudt zich dat tot het totale perceel?). Er kunnen in het bestemmingsplan richtlijnen worden opgenomen over het handhaven van de interne groenstructuur. Voorts kunnen er afspraken worden gemaakt binnen een VvE per woningcomplex, bijvoorbeeld in het huishoudelijk reglement, over schuttingen, bijgebouwen e.d.

Ad d. Een groter beslag op maatschappelijke voorzieningen dan wenselijk is, kan zich als probleem alleen voordoen als de betrokkene in de basisregistratie personen (BRP) is opgenomen. Ingeval van legalisatie van illegale permanente bewoning zal de betrokken bewoner zich vanzelfsprekend – dit is een wettelijke plicht – (alsnog) laten inschrijven op het adres van zijn (voormalige) recreatiewoning. Het beroep dat de betrokkene daarna mogelijk zal doen op gemeentelijke voorzieningen, zal dan bekostigd worden uit het gemeentefonds of uit andere financiële regelingen. Complicaties kunnen optreden als een huishouden meer dan één woning bezit.

Ad e. Dat zich spanningen kunnen voordoen op een recreatiepark tussen recreanten en bewoners is een veelgehoord bezwaar. Afgezien van strubbelingen tussen arbeidsmigranten en recreanten/permanente bewoners van Nederlandse origine zijn hiervan nauwelijks concrete voorbeelden te vinden. Uiteraard doet dit mogelijke probleem zich met name voor op recreatieparken en niet zozeer op particuliere erven met een woonbestemming.

Ad f. Volgens een onderzoek van wijlen professor Henk Voogd (RU Groningen) dragen permanente bewoners aanzienlijk meer bij aan de lokale economie dan recreanten. Wel lijkt het aannemelijk dat een plaatselijk pretpark of strandtent qua inkomsten meer te verwachten heeft van recreanten dan van bewoners. Indien permanente bewoning leidt tot een afname van het recreatieve verblijf, kan dit dus leiden tot een afname van het draagvlak voor recreatieve voorzieningen. Maar hier geldt wel dat als die verdringing van recreanten door bewoners vermoedelijk al veel eerder heeft plaatsgevonden, het aannemelijk is dat legalisatie van de permanente bewoning niet meer van invloed is op het draagvlak voor recreatieve voorzieningen.

#### **6.4 Raadsbesluit 16 december 2008**

Het beleid van de gemeente Bergen NH inzake de permanente bewoning van recreatiewoningen kent twee grondslagen: het gedoogbesluit van 16 december 2008 (zie deze paragraaf) en het handhavingsbeleid van 24 januari 2012 (zie paragraaf 6.12).

Op 16 december 2008 besloot de gemeenteraad van Bergen NH dat illegale bewoning van recreatiewoningen op termijn moet worden beëindigd en dat hierbij als peildatum 1 april 2008

wordt vastgesteld. Overtreders van vóór deze peildatum krijgen een *persoonlijke gedoogbeschikking* (pgb) voor onbepaalde tijd, mits zij kunnen aantonen dat zij de recreatiewoning voor deze datum al bewoonden en de woning voldoet aan de eisen in het Bouwbesluit die betrekking hebben op veiligheid en gezondheid. Nieuwe overtreders kunnen onder voorwaarden een persoonlijke gedoogbeschikking krijgen waarin een termijn van maximaal drie jaar wordt gegeven voor ‘overbruggingshuisvesting’. In incidentele gevallen kan deze termijn met twee jaar worden verlengd. Deze voorwaarden houden onder meer in dat de betrokkene een binding moet hebben met Bergen NH, de bewoning van de recreatiewoning noodzakelijk is in verband met uitzonderlijke omstandigheden en er zicht is op het betrekken van een reguliere woning.

Uit dit beleid volgt dat aan bewoners die aantoonbaar voor 31 oktober 2003 (*persoonsgebonden omgevingsvergunning*) of 1 april 2008 (*persoonsgebonden gedoogbeschikking*) de permanente bewoning van een recreatiewoning zijn aangevangen, wordt toegestaan dat zij – onder voorwaarden – de bewoning voortzetten. Het College van B&W treedt handhavend op tegen mensen die zonder persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden omgevingsvergunning in een recreatiewoning wonen.

### **6.5 Enquête bewoners recreatiewoningen en dossieronderzoek**

De gemeente heeft de dossiers onderzocht die in 2013 en 2014 zijn behandeld. Daarnaast is een enquêteonderzoek uitgevoerd onder bewoners van recreatiewoningen. Er werden 138 enquêtes verstuurd; 34 enquêtes werden ingevuld en geretourneerd. Een response van 25%. Vermoedelijk was de response selectief: 94% verklaarde op de hoogte te zijn van het feit dat er niet permanent in een recreatiewoning gewoond mag worden. Vóór de enquête wist 85% dat de gemeente handhaaft op de permanente bewoning van recreatiewoningen. Van de respondenten zegt 68% bekend te zijn met de gedoogregeling voor de permanente bewoning van recreatiewoningen.

De bewoners zijn voor een groot deel ouder dan 40 jaar (82%).

Van de respondenten is 32% gehuwd, 27% gescheiden, 29% alleenstaand, 6% samenwonend en 3% weduwe.

In totaal heeft 9% kinderen die binnen de gemeente Bergen NH naar school gaan. Het opleidingsniveau is voor een groot deel bescheiden (44% MBO). Ook het inkomen is grotendeels bescheiden: 26% met een maandinkomen tussen € 1350 en € 1675.

Er zijn verschillende redenen om in een recreatiewoning te (blijven) wonen: 47% wil graag in de gemeente blijven wonen, 32% kan een gewone woning niet betalen, 24% komt nog niet in aanmerking voor een huurwoning (de gemiddelde wachttijd in Bergen NH is nu 4 tot 5 jaar), 9% is gescheiden en 6% verricht mantelzorg.

Veel huishoudens wonen al lang in de recreatiewoning: 26% langer dan 10 jaar, 21% 5-10 jaar; 38% 1-5 jaar en 15% korter dan 1 jaar.

Als de respondent een handhavingsbesluit van de gemeente zou ontvangen, zou 76% 8 maanden of langer nodig hebben om de recreatiewoning te verlaten.

Van alle respondenten staat 44% ingeschreven bij een woningcorporatie. Maar liefst 85% van de respondenten reageert positief op de vraag of de recreatiewoning aan de woonwensen van de bewoners voldoet, voor het geval de respondent in de recreatiewoning mag blijven wonen.

Deze bevinding ondersteunt de stelling dat de bewoners van een recreatiewoning overwegend tevreden zijn. Als een permanente woonfunctie hier zou worden geïntroduceerd, zou moeten worden veiliggesteld dat ook de omwonenden tevreden zijn met het toestaan van permanent wonen c.q. dat door aanvullende maatregelen eventuele bezwaren worden ondervangen.

Volgens de gemeente is uit de enquête niet gebleken dat er meer gedoogd zou moeten worden. Het merendeel van de bewoners staat niet ingeschreven bij een woningcorporatie en er wordt ook maar heel weinig gereageerd op woningen.

Uit zowel de enquêtes als het dossieronderzoek is gebleken dat er maar weinig jongeren wonen in de recreatiewoningen. Het gaat voornamelijk om mensen tussen de 30 en 60 jaar en mensen ouder dan 60 jaar. Op basis van deze gegevens zou het dan ook niet logisch zijn om een gedoogbeleid op te stellen dat specifiek gericht is op het gedogen van permanente bewoning door jongeren.

## **6.6 Recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming**

In de gemeente Bergen NH komen van oudsher recreatiewoningen voor op particuliere erven met een woonbestemming. Veel van deze recreatiewoningen zijn willekeurig op het achtererf bij woningen gesitueerd. Aanvankelijk was het de gewoonte dat in het zomerseizoen de hoofdwoning aan toeristen werd verhuurd. De hoofdbewoners trokken zich tijdelijk terug in nevenvertrekken of in de tijdelijk als woonruimte ingerichte bijgebouwen: de zomerwoning. Tegenwoordig wordt meestal niet de hoofdwoning verhuurd, maar het ingerichte bijgebouw, dat vaak is verbeterd en beter ingericht. Daarnaast worden volgens de gemeente veel recreatiewoningen permanent bewoond. Het zou gaan om naar schatting 600 tot 800 gevallen. Men vermoedt dat het dan gaat om mensen die op de woningmarkt in de knel zitten, mede door de lange wachttijden voor sociale huurwoningen, zoals starters en gevallen van echtscheiding. De gemeente spreekt van ‘overbruggingshuisvesting’ die overigens vele jaren kan duren. Er zijn ook recreatiewoningen los verkocht, na splitsing van het eigendom van vastgoed, waarna de nieuwe eigenaar permanent in de recreatiewoning is gaan wonen. De hier genoemde verschijnselen komen in elk van de vroegere gemeenten Schoorl, Bergen en Egmond voor, in zowel de kernen als het landelijk gebied. In elk van de vroeger zelfstandige gemeenten werd een specifiek beleid gevoerd, zij het dat steeds het uitgangspunt was dat het bewonen van een recreatiewoning niet werd toegestaan. Sinds de kernen zijn gefuseerd tot één gemeente wordt het beleid zoveel mogelijk geharmoniseerd. In de voormalige gemeenten Schoorl, Bergen en Egmond werden begrippen als zomerwoningen, tenthuisjes, zomerhuizen, recreatiewoningen en seizoenswoonverblijven door elkaar gebruikt. Thans wordt alleen nog de term ‘recreatiewoning’ gehanteerd. In oude bestemmingsplannen kunnen nog andere aanduidingen worden aangetroffen.

Men kan thans een persoonsgebonden omgevingsvergunning aanvragen voor het strijdige gebruik van een recreatiewoning voor bewoning als:

- a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de *Woningwet* aan een bestaande woning gestelde eisen. Met name gaat het om het Bouwbesluit;
- b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de *Wet milieubeheer*, de *Wet geluidhinder*, de *Wet ammoniak en veehouderij* en de *Wet geurhinder en veehouderij* gestelde regels of de *Reconstructiewet concentratiegebieden*;
- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont;
- d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

Als de gemeente recreatiewoningen zou willen herdefiniëren als woningen, waarin per definitie permanente bewoning kan worden toegestaan, moeten de bestemmingsplannen op dit punt aangepast worden.

In strijd met de voorschriften van de vigerende bestemmingsplannen worden recreatiewoningen op particuliere erven niet zelden permanent bewoond. Tegen deze permanente bewoning is tot voor kort vrijwel nooit opgetreden.

Ruimtelijk en stedenbouwkundig gezien is het volgens de gemeente niet gewenst het strijdig gebruik planologisch te regelen via het toekennen van een woonbestemming in de nieuwe bestemmingsplannen. In lijn met de vaste rechtspraak over dit onderwerp stelt de gemeente: “Het enkele feit van een permanent bewoonde recreatiewoning is volgens jurisprudentie geen reden voor planologische regeling in de vorm van een woonbestemming.”<sup>12</sup>

De gemeente formuleert de volgende algemene beleidslijn:

“In de nieuwe bestemmingsplannen zal (...) geen woonbestemming aan permanent bewoonde recreatiewoningen worden gegeven. Uitzondering wordt gemaakt voor die gevallen waar binnen de ruimtelijke context verdichting van de bebouwingsstructuur mogelijk is.”

In het kader van het nagestreefde maatwerk acht de gemeente verdichting mogelijk indien:

- “een recreatiewoning niet op een achtererf is gesitueerd;
- de kavel waarop de recreatiewoning is gesitueerd dezelfde structuur heeft als de overige in de omgeving liggende kavels;
- verdichting op het achtererf in de vorm van bijgebouwen en aan- en uitbouwen mogelijk is zonder dat inbreuk wordt gemaakt op het straat- en bebouwingsbeeld ter plaatse;
- de recreatiewoning direct bereikbaar is vanaf de openbare weg;
- de privacy op omliggende percelen voldoende gewaarborgd is;
- parkeervoorzieningen op eigen erf aanwezig zijn;
- er geen planschade optreedt dan wel deze wordt vergoed.”

De hier genoemde punten kunnen ook in een situatie waarin recreatiewoningen worden getransformeerd tot woningen, worden opgenomen in algemene richtlijnen en kwaliteitscriteria voor de bestemmingsplannen.

Of de hierboven genoemde bezwaren van de gemeente tegen een woonbestemming voor recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming zich ook werkelijk steeds voordoen, kan betwijfeld worden. Vooral in situaties waarin de recreatiewoning al langere tijd permanent wordt bewoond, mag verondersteld worden dat de eigenaar/bewoner van de bijbehorende reguliere woning, daarmee goed kan leven (zo hij deze situatie al niet zelf heeft bewerkstelligd door de betrokken recreatiewoning na kavelsplitsing te verkopen of te verhuren voor bewoning).

Een belangrijk aspect is hoe burens reageren op het voornemen om de desbetreffende recreatiewoningen te herdefiniëren als woningen of delen van woningen. Vele burens zitten in hetzelfde schuitje en zullen wellicht om die reden niet op grote schaal bezwaar maken. Het ligt verder in de rede dat tenminste een deel van de genoemde bezwaren (privacy, parkeergelegenheid, bereikbaarheid, planschade) zich in de praktijk niet zal voordoen. Voor planschade geldt overigens dat een bestemmingsplan, waarmee een langdurig bestaand illegaal gebruik wordt gelegaliseerd, geen rechtsgrond is voor de toekenning van planschade. De schade wordt dan naar vaste rechtspraak geacht voort te vloeien uit het illegale gebruik en niet uit het daarop volgende legaliserende bestemmingsplan.<sup>13</sup> Dit is alleen anders als degene die aanspraak wenst te maken op planschadevergoeding zich van meet af aan heeft verzet tegen het illegale gebruik. Een bestemmingswijziging waarmee al veel langer bestaande illegale bewoning van een recreatieverblijf wordt gelegaliseerd, zal daarom niet leiden tot de noodzaak om de eventueel daaruit voortvloeiende planschade te vergoeden. Dat ligt anders

---

<sup>12</sup> Planologische Visie recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming, par. 4.1, blz. 3., d.d. 26 juni 2007.

<sup>13</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak 7 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7332, r.o. 2.6.1.

voor situaties, waarin een recreatiewoning die nog als zodanig in gebruik is, wordt bestemd voor bewoning. In die situatie is in beginsel wel planschade denkbaar als gevolg van het gewijzigde, intensievere gebruik (zij het dat recreatiewoningen ook het gehele jaar in gebruik kunnen zijn) en als gevolg van de extra vergunningvrije bouwmogelijkheden die een herbestemming tot woning meebrengt. In dergelijke situaties verdient het vanzelfsprekend aanbeveling om als planschade denkbaar is, in een planschadevergoedingsovereenkomst te waarborgen dat de eigenaar van de betrokken woning deze schade voor zijn rekening neemt.

### **6.7 Realisatie nieuwe recreatiewoningen**

Tot voor kort konden op grond van de ‘Schoorlse’ bestemmingsplannen recreatiewoningen worden opgericht bij vrijstaande woningen met uitzondering van de naoorlogse reguliere uitbreidingswijken. In de meest recente Bergense en Egmondse plannen is het al enige tijd niet meer mogelijk recreatiewoningen bij woningen op te richten. Inmiddels geldt dit nu ook voor Schoorl.

“Naoorlogse reguliere uitbreidingswijken zijn die wijken die vanaf de jaren zestig 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.”

De gemeente formuleert in dit verband het volgende algemene beleid:

“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.”

### **6.8 Bouwvoorschriften recreatiewoningen**

De gemeente formuleert als beleidslijn:

“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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> is een verruiming ten opzichte van de bestaande bestemmingsplannen. Deze plannen gaan uit van een maximum van 40 m<sup>2</sup>. Gezien de toegenomen wensen van de recreant valt deze oppervlakte te rechtvaardigen. Een grotere oppervlakte dan 50 m<sup>2</sup> is niet gewenst. Op deze wijze gaat de recreatiewoning (nog steeds een bijgebouw) concurreren met het op het perceel staande hoofdgebouw (de woning).

Recreatiewoningen maken deel 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 m<sup>2</sup> - tot 75 m<sup>2</sup> niet mag overschrijden. Per perceel (met de aanduiding RW) mag maximaal één recreatiewoning worden gerealiseerd.” Aldus de gemeente.

### **6.9 Beleid inzake kadastrale splitsing en woningsplitsing**

De gemeente hanteert het volgende beleid ten aanzien van kadastrale splitsing van een perceel:

“In de praktijk zijn een aantal recreatiewoningen kadastraal van het oorspronkelijk bouwperceel afgesplitst. De eigendomsverhoudingen zijn 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 bebouwingsmogelijkheden op het “overgebleven” perceel ontstaan. Wanneer iemand zijn recreatiewoning (welke deel uitmaakt van de erfbebouwing) verkoopt, verkoopt hij hiermee feitelijk zijn bouwrechten.

Een schatting van gemeenteambtenaren luidt dat niet meer dan 5% van alle recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming kadastraal is gesplitst.

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

Verdichting kan overigens in de aangepaste bestemmingsplannen toch ontstaan vanwege de regeling vergunningvrij bouwen en de ten opzichte van vigerende bestemmingsplannen ruimere erfbebouwingsregeling. Hier zouden een aangescherpte omschrijving van bestemmingsplanregels en kwaliteitscriteria, alsmede de oprichting van een VVE per complex enig soelaas kunnen bieden, als de VVE een ruimtelijk beleid voert dat aansluit bij de beleidslijnen van de gemeente.

De Woonvisie van Bergen NH (Arjaans, 2015) meldt het volgende over het splitsingsbeleid van woningen:

“De laatste jaren komen er steeds meer verzoeken om de woning te mogen splitsen in twee of meer woningen. Verzoekers willen graag met familieleden onder één dak wonen, zorg bieden aan familieleden of het huis is zo ruim dat er nog een of meer woning(en) in gerealiseerd kan/kunnen worden. Bij woningsplitsing is er sprake van een tweede woning die zelfstandig en permanent bewoond wordt. De gemeente Bergen heeft beleid over het splitsen van woningen binnen de bebouwde kom opgesteld.”

Er zijn tot nu toe zo’n 10 tot 15 casussen, van principeverzoeken, vragen aan de balie tot handhavingszaken. Er zijn circa 5 zaken waarbij de splitsing voldoet aan het beleid. De overige zaken zijn afgewezen, voornamelijk vanwege de afstand tot de burens en de grootte van het perceel dan wel de woning.

Het beleid zal op korte termijn worden geëvalueerd en wordt dan zo nodig bijgesteld. Ook wordt er splitsingsbeleid opgesteld voor het buitengebied. De evaluatie en het splitsingsbeleid voor het buitengebied laten enige tijd op zich wachten, omdat de provincie bezig is met een actualisatie van de provinciale ruimtelijke verordening. Deze verordening speelt een belangrijke rol voor het beleid in het buitengebied. Als de nieuwe provinciale verordening er is, zal het splitsingsbeleid voor het buitengebied worden opgesteld en zal het huidige beleid worden geëvalueerd. Om pragmatische redenen is er voor gekozen de evaluatie en het nieuwe beleid tegelijk te laten lopen.

#### **6.10 Gedoogbeleid**

De gemeente Bergen NH heeft ervoor gekozen om een gedoogregeling te maken. In dit verband gaat de gemeente in een notitie in op wat gedogen nu eigenlijk is en welke regels daaraan verbonden zijn.

Gedogen is iets dulden dat eigenlijk in strijd met de regels is.

*Je mag in een recreatiewoning wonen, terwijl het bestemmingsplan dat eigenlijk verbiedt.*

De jurisprudentie hanteert echter als uitgangspunt dat wettelijke voorschriften moeten worden gehandhaafd. Dit is vanwege het algemeen belang dat gediend is met handhaven. Het gedogen van overtredingen is *slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar*. Gewaarborgd dient in ieder geval te zijn, dat van de bevoegdheid tot gedogen een *terughoudend, zorgvuldig en verantwoord* gebruik wordt gemaakt. Stilzwijgend of passief gedogen is niet aanvaardbaar, omdat de illegale situatie in dergelijke gevallen aan geen enkele regel of voorschrift gebonden is. Ten aanzien van de bescherming van het geschonden belang en de bescherming van (de rechten van) derden is dat onacceptabel. Daarom heeft de gemeente in het handhavingsbeleid aangegeven dat de gemeente alleen actief, en dus schriftelijk, gedooft.

Omdat in Bergen NH relatief veel recreatiewoningen staan en er ook veel mensen in recreatiewoningen wonen, heeft de gemeente een soepelere regeling vastgesteld dan de wettelijke mogelijkheid van de Wabo. In plaats van 31 oktober 2003 houdt de gemeente de peildatum van 1 april 2008 aan. Voorts is de toetsing van het object aan het Bouwbesluit soepeler dan de wet voorschrijft. De gemeente verlangt slechts een toets aan de hoofdstukken 2 en 3, terwijl de omgevingsvergunning een volledige toets verlangt. De gedoogregeling moet meer recht doen aan de lokale situatie in Bergen NH en de mensen een redelijke overgangperiode bieden waarbinnen zij de overtredingen kunnen beëindigen (gedoogbeleid moet immers eindig zijn).

Het beleid van Bergen NH komt er op neer 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. Het persoonsgebonden karakter van deze beschikking moet waarborgen dat de bewoning op enig moment eindigt en dat het recreatieve gebruik daarna kan herleven. Dit beleid als zodanig is door de Afdeling Bestuursrechtspraak geaccordeerd.<sup>14</sup>

In veel gevallen woont men overigens niet in een recreatiewoning maar in een schuur of een stacaravan die niet voldoet aan de technische eisen die aan een woning worden gesteld. De praktijk leert dat met name dat aspect in de weg staat van een gedoogbeschikking. De mensen bewonen in dit geval het object niet alleen onrechtmatig, maar zij hebben ook nog eens illegaal gebouwd. Deze objecten kunnen niet gelegaliseerd worden, omdat de raad op 24 april 2007 heeft besloten geen nieuwe recreatiewoningen meer toe te staan. Eind 2013 heeft de raad deze lijn bevestigd. Een gedoogaanvraag moet dus alleen al om deze reden worden geweigerd.

### **6.11 Hardheidsclausule – overbruggingshuisvesting**

De conclusie mag worden getrokken dat de gedoog- en handhavingsregeling van Bergen NH ruimhartiger is dan die van andere gemeenten, respectievelijk de landelijke formulering in de Wabo:

- De peildatum is 1 april 2008 in plaats van 31 oktober 2003.
- De bouwkundige toets gaat minder ver; alleen hoofdstuk 2 en 3 in plaats van het gehele Bouwbesluit zijn van toepassing.

Het volgende overzicht illustreert het bijzondere karakter van het beleid van Bergen NH:

1. *Wabo*: persoonsgebonden omgevingsvergunning, peildatum 31 oktober 2003: de bewoner mag totdat hij verhuist of overlijdt in de recreatiewoning blijven wonen.
2. *Beleid Bergen NH*: gedoogbeschikking, peildatum 1 april 2008: de bewoner mag totdat hij verhuist of overlijdt in de recreatiewoning blijven wonen.

---

<sup>14</sup> 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9188.



3. *Begunstigingstermijn Bergen NH*: in handhavingstraject maximaal 2 jaar: afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de mensen die niet in aanmerking komen voor een gedoogbeschikking.

Voorts hanteert de gemeente, in tegenstelling tot de Wabo, een uitzonderingscategorie voor schrijnende gevallen:

*Hardheidsclausule*: Uitzonderlijke en schrijnende gevallen: gedoogbeschikking voor 3 jaar (met de mogelijkheid van verlenging met twee jaar als binnen die 3 jaar geen woning gevonden is). Een hardheidsclausule maakt het mogelijk om in situaties waarin het niet redelijk en billijk is om het beleid te volgen, een uitzondering te maken. De gemeente kan dan in zeer bijzondere omstandigheden de woonsituatie van een persoon of een gezin tijdelijk gedogen of deze perso(o)n(en) een langere periode gunnen om de overtreding te beëindigen.

Als permanente bewoning van een recreatiewoning onder de beschermende werking van het bij het bestemmingsplan behorende overgangsrecht valt, kan tegen strijdig gebruik niet handhavend worden opgetreden. Men spreekt in dit verband van de legaliserende werking van het overgangsrecht, een situatie die overigens vooral relevant is bij oudere bestemmingsplannen. Van gedogen is dan vanzelfsprekend geen sprake. Gedogen kan uit de aard der zaak alleen betrekking hebben op illegale situaties.

In het gedoogbeschikkingenbeleid is de volgende tekst opgenomen:

“Duidelijk is dat veel bewoners van de recreatiewoningen starters zijn op de woningmarkt of om andere redenen aan de regio gebonden zijn.” (Uit de enquête onder bewoners van recreatiewoningen blijkt overigens dat van deze bewoners 82% ouder is dan 40 jaar; HP en JV). Voor veel van deze mensen biedt de recreatiewoningmarkt een goede tijdelijke oplossing. Het is niet wenselijk deze situatie ineens te beëindigen, maar hiervoor een redelijke termijn te stellen, zodat woningzoekenden op zoek kunnen naar een alternatief. Drie jaar is een redelijke termijn, omdat woningcorporaties aangeven binnen gemiddeld 2,6 jaar passende huisvesting binnen het gebied van de Stichting Sociale Verhuurders Noord-Kennemerland te kunnen bieden. Indien binnen drie jaar geen woning is gevonden, kan in incidentele gevallen de gedoogtermijn met twee jaar verlengd worden. De gemeente zal deze groep actief informeren over deze mogelijkheden. Het betreft hier dus mensen die na 1 april 2008 in een recreatiewoning (zijn) gaan wonen. Uiteraard moet deze groep worden beperkt om te voorkomen dat uit het hele land mensen toestromen. Dit betekent dat aan hen voorwaarden moeten worden gesteld.”

De voorwaarden die de gemeente stelt, zijn te lezen in bijlage 4 van het gedoogbeschikkingenbeleid van 16 december 2008:

1. U hebt een economische en/of maatschappelijke binding met de gemeente Bergen.
2. U komt binnen drie jaar in aanmerking voor een reguliere woning in de gemeente Bergen (of in een andere gemeente).
3. U beschikt nu niet over een redelijke andere vorm van huisvesting dan het huidige recreatieverblijf.
4. U kunt aantonen dat er dringende en uitzonderlijke omstandigheden zijn waardoor u in het recreatieverblijf moet blijven wonen.
5. Er is geen sprake van recidiverend gedrag.”

Alleen in dringende, zeer uitzonderlijke situaties, zoals ziekte die een verhuizing onmogelijk maakt, kan een beroep op de hardheidsclausule slagen.

## 6.12 Handhavingsbeleid

In aansluiting op het geformuleerde gedoogbeleid heeft de gemeente Bergen NH op 24 januari 2012 het handhavingsbeleid ten aanzien van recreatiewoningen vastgesteld.

Ambtelijk wordt geschat dat van de huishoudens die verblijven in een recreatiewoning er 300 à 400 staan ingeschreven in het BRP. Daarnaast kan worden aangenomen dat er van de huishoudens die **niet** in het BRP staan ingeschreven, ongeveer eenzelfde aantal illegaal een recreatiewoning permanent bewoont. Bij de handhaving door de gemeente wordt voorrang gegeven aan huishoudens die in het BRP staan ingeschreven en niettemin in een recreatiewoning gehuisvest blijken te zijn.

Per jaar neemt de handhavingsambtenaar gemiddeld twaalf besluiten inhoudende handhaving. Het aantal behandelde casus is uiteraard veel groter. Op het totaal van ruw geschat 600 à 800 vermoedelijk illegale gevallen is dit een bescheiden aantal. Terwijl door handhaving (en de publieke informatie hierover) het aantal illegale situaties terugloopt, ontstaan er als gevolg van deze kleine ‘pakkans’ wellicht ook weer nieuwe situaties van permanente bewoning van recreatiewoningen.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat permanente bewoning van recreatiewoningen niet, althans niet geheel, valt uit te bannen. De problemen bij het waarborgen van een toereikend niveau van handhaving en het gebrek aan draagvlak bij eigenaren zijn hiervan belangrijke oorzaken naast uiteraard de aantrekkingskracht die recreatiewoningen uitoefenen op een deel van de woningzoekenden. Bij deze stand van zaken rijst de vraag of het verbod op bewoning van recreatiewoningen wel steeds even zinvol is en of het niet aanbeveling verdient om recreatiewoningen in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, te herdefiniëren als gewone woningen of als delen van woningen. Het relatief ruimhartige gedoogbeleid van de gemeente Bergen NH kan in zekere zin worden gezien als een stap in deze richting. Tegelijk geldt dat het gedoogbeleid, gericht als het is op beëindiging van de permanente bewoning op de (lange) termijn, neerkomt op uitstel van de handhaving, niet op afstel ervan.

Op basis van een steekproef uit de Basis Registratie Personen (BRP, voorheen GBA), selecteert de gemeente de adressen die nader worden onderzocht. Deze onderzoeken zijn er allereerst op gericht te achterhalen of er daadwerkelijk een overtreding plaatsvindt en daarnaast of er een oplossing kan worden gevonden. De gemeente kijkt bijvoorbeeld of er alsnog een omgevingsvergunning of een gedoogbeschikking kan worden verleend. Als die oplossing er niet is, bekijkt de gemeente wat de specifieke situatie van de bewoner is. Wat is de reden van de bewoning? Zijn er thuiswonende kinderen? Is er zicht op een andere woning? Daarover gaat de gemeente met de bewoner in gesprek om tot een goede afwikkeling van de zaak te komen. In overleg met de bewoner stelt de gemeente ook de termijn vast waarbinnen de overtreding beëindigd kan worden. Dat kan tot wel twee jaar worden opgerekt. Door deze persoonlijke benadering ontvangt de gemeente relatief weinig bezwaarschriften op het gemeentelijk handhavingsbesluit. Sinds 2012 wordt € 50.000,- per jaar ter beschikking gesteld voor de handhaving van de bewoning van recreatiewoningen. Hieruit wordt een full-time eenheid personeel bekostigd.

In 2012 is het beleid van de gemeente Bergen NH in de zaak ‘Bewoning van de recreatiewoning Smeerlaan 7za in Schoorl’ door de *Raad van State* (Uitspraak 201204716/1/A1) getoetst, nadat de rechtbank het op 29 maart 2012 in strijd met de Wro had geacht. De Raad van State kwam tot de conclusie dat het beleid *niet in strijd met de Wro* is, omdat het uitgangspunt van het beleid is dat de permanente bewoning van recreatiewoningen op termijn beëindigd wordt. Het oordeel van de rechtbank, dat handhavingsbeleid te algemeen

en te verstrekking van aard is en zonder meer in strijd met het stelsel van de Wro, kon niet worden gevolgd. Daarbij werd in aanmerking genomen dat:

- er sprake is van een situatie van voorbijgaande aard. Dit betekent in dit geval, steeds nadat de permanente bewoning van een of meer van de desbetreffende recreatiewoningen wordt beëindigd, deze woningen uitsluitend voor recreatieve doeleinden mogen worden gebruikt;
- de gemeente handhavend optreedt tegen bewoners van recreatiewoningen, die geen gedoogbeschikking hebben.

De uitspraak van de rechtbank, waarin zij oordeelde dat er sprake was van een te algemeen en te verstrekking gedoogbeleid, is vermoedelijk gebaseerd geweest op een bekende uitspraak van de Raad van State over het handhavingsbeleid van de gemeente Dalfsen. Die had op ruime schaal *objectgebonden* gedoogbeschikkingen toegekend aan permanente bewoners met als gevolg dat de betrokken woningen na verkoop ook door volgende eigenaren konden worden gebruikt voor bewoning. Hiermee werd dus een permanente afwijking van de planologische status van de betrokken recreatiewoningen geschapen en dat ging de Afdeling veel te ver. Als men dat zou willen, moet men immers het bestemmingsplan maar wijzigen. Het wezenlijke verschil met de uitspraak inzake de gemeente Bergen NH is dat de gedoogbeschikkingen een *persoonsgebonden* karakter hebben, waardoor op termijn het recreatieve gebruik weer zal herleven (even daargelaten of dat ook werkelijk gebeurt).

Interessant is de omstandigheid dat in Bergen aan Zee naast de recreatiewoning de tweede woning een aparte plaats in het beleid inneemt. De Woonvisie van Bergen NH (Arjaans, 2015, p. 23) meldt:

“In 2012 is discussie ontstaan over tweede woningen in Bergen aan Zee. Voor Bergen aan Zee is een gewijzigd bestemmingsplan vastgesteld waarbij het gebruik van woningen als tweede woning is toegestaan. Daarvoor gold het gebruik van een woning als tweede woning alleen voor specifiek aangegeven delen van Bergen aan Zee. Bergen aan Zee is ook een uitzonderlijke situatie; het is van oudsher een vakantiedorp en heeft geen voorzieningen. Dat is de reden dat het gebruik als tweede woning voor de gehele kern is toegestaan.”

Voor de overige kernen in de gemeente Bergen is er tot op heden niets veranderd en blijft het gebruik als tweede woning niet toegestaan.

In Egmond aan Zee is het toegestaan dat een aantal woningen als tweede woning wordt gebruikt. Deze woningen liggen met name aan de boulevard en zijn in het bestemmingsplan als tweede woning aangeduid.

## 7. Het nieuwe wonen, het nieuwe werken en het nieuwe recreëren

In het postindustriële tijdperk verdwijnen de harde grenzen tussen wonen, werken en recreatie. Deze levenssferen raken in tijd en plaats steeds meer met elkaar vervlochten.

Het officiële onderscheid tussen recreatiewoningen en ‘gewone’ woningen staat op gespannen voet met het veelal dynamische gebruik van het desbetreffende gebouw, en roept de moeilijk te beantwoorden vraag op wanneer het recreatief gebruik eindigt en het gebruik als woning begint. Geldt een bepaalde gebruiksfrequentie als criterium? Hoe kan dit worden gehandhaafd? Is de gemeente bepalend voor het desbetreffende huishouden in de BRP is ingeschreven? Duidt inschrijving in de BRP op bewoning als woning en verraadt niet-inschrijving in de BRP een recreatief gebruik? Valt dit administratief te controleren, ook als het huishouden in het bevolkingsregister in het buitenland is ingeschreven of als het huishouden meer woningen bezit? Als een administratieve controle niet toereikend is, zijn dan

fysieke controles ter plaatse mogelijk, zinvol en effectief of raakt de betrokken autoriteit dan verstrikt in aantasting van essentiële waarden als de huisvrede en de privacy?

De flexibiliteit op de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de recreatiemarkt, alsmede het streven naar beperking van administratieve lasten, is gebaat met een dubbelbestemming of een meervoudige bestemming waarbij het ‘wonen’ centraal staat en waarbij ook de functies ‘werken’ en ‘recreatie’ zijn toegestaan (Priemus en Veltman, 2013).<sup>15</sup> Een dergelijke bestemming betekent ook een eenvoudige oplossing voor de omstandigheid dat er steeds vaker tussencategorieën blijken te bestaan van woningen die niet permanent worden bewoond, maar ook geen recreatiewoning zijn. Het deeltijdwonen<sup>16</sup> kan zich voordoen in woningen die tijdelijk worden verhuurd aan huishoudens die tijdelijk in Nederland wonen (bijvoorbeeld expats) of woningen waar huishoudens een deel van het jaar wonen (bijvoorbeeld in lente en zomer), die in de rest van het jaar (bijvoorbeeld herfst en winter) in een huis in Spanje, Italië, Zuid-Frankrijk of elders verblijven. Daarbij kunnen klimaat, welbevinden en gezondheid een belangrijke rol spelen, maar er kunnen ook zakelijke redenen zijn om een deel van het jaar in bijvoorbeeld Noord-Holland en een deel van het jaar elders binnen of buiten Nederland te wonen. Ten slotte is er een toenemende groep Nederlanders die een deel van de week (bijvoorbeeld: doordeweeks) in de stad wonen en een ander deel van de week (bijvoorbeeld: in een lang of kort weekend) in een bosrijke omgeving. Soms wordt er zo in het weekend gerecreëerd, maar niet zelden kan dit weekendgebruik van de woning met de beste wil van de wereld niet als recreatie worden aangeduid. Op de geschetste formule bestaan weer vele varianten, zoals het patroon van een alleenstaande, het patroon van een compleet huishouden of het patroon waarbij één partner (eventueel met een of meer kinderen) permanent in een recreatiewoning woont en één partner alleen in het weekend. Dergelijke patronen passen zeer goed bij het flexibiliseren van arbeidsmarkten, de ontwikkeling van meer verdieners per huishouden, de groei van het aantal zzp'ers, het nieuwe werken en het vermijden van verkeerscongestie. Als een deel van de woningvoorraad meer formules mogelijk maakt en ook kan meebewegen in verschuivingen binnen en tussen deze formules, is dat voor bewoner en gemeente aantrekkelijk. Naast het ‘Nieuwe Werken’ (en deels in samenhang met het ‘Nieuwe Werken’) neemt het ‘Nieuwe Wonen’ in velerlei gedaanten in populariteit toe.<sup>17</sup> In relatie met deze dynamiek kan ook worden gesproken over het ‘Nieuwe Recreëren’, dat steeds vaker nauw samenhangt met het wonen.

Achtergrond van deze dynamiek is de stormachtige groei van de toepassing van ICT-technieken, die steeds minder zijn gebonden aan een bepaalde ruimte of een bepaald vastgoedobject, en steeds meer aan de persoon. De groei van het aantal *wearables* spreekt boekdelen. Wonen, werken en recreëren zijn in tijd en ruimte steeds minder scherp en minder stabiel afgebakend.

Het is duidelijk dat er geen absolute criteria gelden ten aanzien van de afbakening tussen recreatiewoning, tweede woning en reguliere woning. Er is nu eenmaal een vloeiende grens tussen recreatief gebruik, part-time bewoning en permanente bewoning. Hoelang mag een bewoner in een recreatiewoning wonen, zonder dat het gebouw als reguliere woning wordt

---

<sup>15</sup> Wij volgen hier het spraakgebruik en wijken zodoende af van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 (SVBP 2008), die het begrip dubbelbestemming uitsluitend reserveert voor situaties waarin de aanwezigheid van leidingen, waterstaatkundige belangen en bijzondere gebiedswaarden als het ware een overlap vertonen met de hoofdbestemming. Dit laat onverlet dat de SVBP 2008 wel in de mogelijkheid voorziet om een gebied dat is bestemd voor verblijfsrecreatie ook voor bewoning te laten gebruiken.

<sup>16</sup> Zie J. Latten, Deeltijdwonen biedt kansen voor krimpgebieden, NVM Magazine 2010, 4 (3), p. 18-19.

<sup>17</sup> Zie F. Verwest, F. van Dam & F. Daalhuizen, 2010, Het nieuwe wonen, Het krimpende platteland rekent zich rijk, Geografie, 19 (9), p. 42-45.

beschouwd? Is dat 2, 3, 4, 5, 6 nachten per week? Hoe lang mag dezelfde bewoner achtereen in de recreatiewoning verblijven, zonder dat de status van reguliere woning intreedt? Vier weken, zes weken, drie maanden, zes maanden per jaar? Hoe kunnen dit soort patronen, die in de tijd plegen te veranderen, het object van wetshandhaving zijn? Juist de hier genoemde tussencategorie vraagt om de introductie van een breed gedefinieerde woonbestemming (waarbij ook werken en recreëren zijn toegestaan).

Gezien het voorgaande zijn er geen mogelijkheden, althans niet zolang artikel 18 van de provinciale Ruimtelijke Verordening geldt, om bewoning van recreatiewoningen op basis van een tijdelijke vergunning toe te staan. In feite verliest het begrip ‘recreatiewoning’ zijn specifieke betekenis.

## **8. Extra gedoogmogelijkheden?**

De Woonvisie 2015 van de gemeente Bergen NH meldt (Arjaans, 2015, p. 22):

“Extra gedoogmogelijkheden kunnen volgens de gemeente niet gecreëerd worden. Dit is gebleken uit nader onderzoek dat in 2015 uitgevoerd is door de gemeente Bergen NH. Al eerder had de Raad van State geoordeeld dat het huidige beleid niet in strijd is met de Wro, omdat het uitgangspunt van het beleid is dat de permanente bewoning van recreatiewoningen op termijn beëindigd wordt. Doordat het gedoogbeleid van Bergen NH eindig is en niet een specifieke groep betreft, is het goedgekeurd.”

Anders dan deze passage suggereert heeft de Raad van State zich in de betrokken uitspraak niet uitgelaten over de (on)mogelijkheid om permanente bewoning door een specifieke groep te gedogen. Niettemin zijn er in beginsel geen mogelijkheden om een gedoogbeleid te voeren dat zich richt op specifieke groepen. Op grond van het huidige generieke gedoogbeleid is dat op dit moment in ieder geval niet mogelijk, terwijl de mogelijkheid om personen te gedogen die tot een specifieke groep behoren - jongeren, personen die ‘in scheiding’ liggen of gepensioneerd -, al snel in strijd zou zijn met het wezenlijke uitgangspunt van elk gedoogbeleid, namelijk dat het illegale gebruik op enig moment moet stoppen: als de gemeente steeds weer nieuwe situaties van permanente bewoning gedooft, blijft het illegale gebruik voortduren. Bovendien geldt dat een beleid, waarmee permanente bewoning door bepaalde categorieën, bijvoorbeeld jongeren of mensen die gescheiden zijn, wordt gedooft, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel eist dat het gevoerde handhavingsbeleid in rechtens vergelijkbare gevallen consistent en doordacht is.<sup>18</sup> Het maken van onderscheid in het gedoogbeleid tussen categorieën van permanente bewoners, zou al heel snel in strijd komen met dit beginsel. Zo laat een categorische uitzondering voor bijvoorbeeld jongeren tot 30 jaar (recentelijk in de Raad van Bergen NH bepleit) zich niet goed rechtvaardigen. Weliswaar bevinden zich in deze categorie veel starters op de woningmarkt, voor wie het niet steeds even eenvoudig is om snel een geschikte woning te vinden, maar ook op latere leeftijd kan men een starter, of herstarter op de woningmarkt zijn en daardoor met een vergelijkbaar probleem kampen. Bovendien zullen er ook jongeren zijn die, ook al zijn zij starter, weinig moeite hebben om een geschikte woning te vinden, zeker nu de hypotheekrente uitzonderlijk laag is.

Dit geldt ook voor gevallen van echtscheiding. Zo’n scheiding komt wellicht voor de betrokkenen onverwacht, maar vanuit het perspectief van de volkshuisvesting behoort het huisvesten van personen die gescheiden zijn, tot de reguliere taken.

---

<sup>18</sup> Rechtbank Den Bosch 9 oktober 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BX9501, r.o. 16.

Een categorische uitzondering is hoogstens denkbaar in gevallen, waarin zich een acuut en onvoorzien huisvestingsprobleem voordoet. Te denken valt aan een onverwacht grote toevloed van arbeidsmigranten of asielzoekers. In dergelijke situaties is het denkbaar dat voor deze groepen een gedoogbeleid wordt gevoerd. Daarbij geldt dan wel dat in lijn met het algemene gedoogbeleid sprake moet zijn van een uitzonderlijke en onvoorziene situatie en dat het gedogen niet langer mag duren dan noodzakelijk is om de huisvesting alsnog adequaat te regelen, bijvoorbeeld door huisvesting elders, op basis van een tijdelijke omgevingsvergunning of door een bestemmingswijziging.<sup>19</sup>

### *Ruimere gedoogmogelijkheden*

Uit het voorgaande blijkt dat het niet goed mogelijk is en veelal ook niet nodig is om extra gedoogmogelijkheden te creëren. Het gedogen van bepaalde categorieën personen zal in de regel in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel, terwijl een te algemene en te verstrekkende gedoogregeling zoals de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State laat zien, in strijd is met de wet. Ook het uitgangspunt dat gedoogsituaties een tijdelijk karakter moeten hebben, staat in het algemeen in de weg aan een verruiming van de bestaande mogelijkheden.

Niettemin, met name voor recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming, is het theoretisch denkbaar dat tijdelijk ruimere gebruiksmogelijkheden worden geschapen, bijvoorbeeld als het gaat om:

- noodopvang voor vluchtelingen;
- huisvesting van statushouders;
- tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten.

Tot nu toe konden statushouders steeds in de woningvoorraad van Bergen NH worden gehuisvest. Met name voor alleenstaande statushouders zal het daarbij steeds vaker gaan om het delen van een woning met meer alleenstaanden.

Het is de vraag of de genoemde categorieën primair moeten worden gerangschikt onder 'extra gedoogmogelijkheden', dan wel onder 'tijdelijke vergunningen' (par. 9). De categorieën die hierboven worden genoemd, kunnen in beginsel alle legaal worden gehuisvest in recreatiewoningen door daarop gerichte al dan niet tijdelijke omgevingsvergunningen.

Het heeft de voorkeur om in de genoemde gevallen niet uit te gaan van extra gedoogmogelijkheden, maar van reguliere vergunningen op basis van artikel 4 Bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht (BOR).

Een verruiming van de gedoogmogelijkheden zou in theorie ook bereikt kunnen worden door de peildatum van 1 april 2008 te wijzigen naar een meer recente datum. De peildatum is echter indertijd weloverwogen gekozen en beargumenteerd in het raadsbesluit van 16 december 2008, waarin het handavings- en gedoogbeleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen is vastgelegd. Alleen als in de afgelopen jaren geen enkele uitvoering zou zijn gegeven aan dit beleid, zou er misschien wat te zeggen zijn voor een verschuiving van deze datum, maar dat is niet het geval. Aan het beleid is uitvoering gegeven, zij het op beperkte schaal. Daardoor zou een verschuiving van de peildatum moeilijk uit te leggen zijn aan diegenen die in verband met dit beleid de bewoning van hun recreatiewoning hebben gestaakt. Belangrijk is verder dat een wijziging van de peildatum de geloofwaardigheid van het handavings- en gedoogbeleid sterk zou ondergraven en afbreuk zou doen aan de betrouwbaarheid van het bestuur. Dit negatieve punt kan worden ondervangen door te laten

---

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3507, r.o. 12.

zien dat er sprake is van onvoorziene externe veranderingen, van voortschrijdend inzicht en niet van willekeur. Deze punten zijn thans niet van toepassing.

Gelet op het voorgaande dringt de conclusie zich op dat ten opzichte van de huidige situatie er geen mogelijkheden zijn om het gedoogbeleid verder te verruimen.

## **9. Extra tijdelijke vergunningen?**

In de Woonvisie 2015 van Bergen NH valt het volgende te lezen:

“Er is onderzocht of het mogelijk is een tijdelijke vergunning te verlenen voor het tijdelijk bewonen van een recreatiewoning. Dit is volgens de gemeente niet mogelijk.”

Hierover merken wij het volgende op. Recent heeft de wetgever de mogelijkheid verruimd om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen. Van belang is hier artikel 2.23, lid 1, van de Wabo. Deze bepaling maakt het in het algemeen mogelijk om in een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit te bepalen dat deze slechts voor een beperkte periode geldt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het gebruik van een leegstaand kantoor als een school of aan gebruik van een recreatiepark als asielzoekerscentrum. Anders dan voorheen geldt niet meer de eis van een tijdelijke behoefte en evenmin geldt nog de beperking dat de activiteit niet langer dan vijf jaar mag plaatsvinden.<sup>20</sup>

In beginsel is het aldus verbinden van een maximale termijn waarvoor de vergunning geldt, alleen mogelijk als dit uit de aanvraag voortvloeit.<sup>21</sup> Het uitgangspunt, aldus de wetgever, is immers dat een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd geldt.<sup>22</sup> Het is niettemin in theorie denkbaar om in het gemeentelijk beleid een regeling te treffen die inhoudt dat recreatiewoningen in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden tijdelijk bewoond mogen worden op basis van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik. Een aanvraag om een dergelijke vergunning zal ingevolge artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3, vergezeld moeten gaan van een deugdelijke ruimtelijke onderbouwing, terwijl de besluitvorming over deze aanvraag moet plaatsvinden met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure (terinzagelegging van een ontwerp-vergunning, waarop zienswijzen kunnen worden ingediend). De provinciale ruimtelijke verordening van Noord-Holland (zie paragraaf 5) staat evenwel in de weg aan het benutten van de mogelijkheid van een tijdelijke afwijkingsvergunning. Dit artikel bepaalt dat een bestemmingsplan niet voorziet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen en stacaravans. Op grond van artikel 3 is deze bepaling ook van toepassing op omgevingsvergunningen waarmee met het bestemmingsplan strijdig gebruik, al dan niet tijdelijk, wordt toegestaan. Op basis van artikel 34 zou wel een ontheffing kunnen worden aangevraagd, maar zoals eerder al beschreven, de kans dat Gedeputeerde Staten deze verlenen, is buitengewoon klein.

Volledigheidshalve merken we nog op dat in artikel 4, onderdeel 11, van Bijlage II bij het Bor (de zogenoemde ‘planologische kruimellijst’) recent ook nog de mogelijkheid is geschapen om op basis van een omgevingsvergunning tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan en wel voor maximaal tien jaar. Deze mogelijkheid van tijdelijke afwijking is echter uitsluitend bedoeld voor die gevallen, die niet in de onderdelen 1 t/m 10 zijn geregeld. Aangezien, zoals we zagen, de bewoning van recreatiewoningen al is geregeld in onderdeel 10 van de

<sup>20</sup> Vgl. de inmiddels vervallen artikelen 2.12, lid 2, van de Wabo en 5.18, lid 1, van het Bor

<sup>21</sup> Nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit omgevingsrecht, Staatsblad 2014, 333, blz. 24.

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 30 844, nr. 8, blz. 9.

kruimellijst, kan onderdeel 11 geen grondslag bieden voor de tijdelijke bewoning van een recreatiewoning.<sup>23</sup> Hoe dit verder ook zij, ook de tijdelijke vergunning als bedoeld in onderdeel 11 van de kruimellijst valt onder het bereik van de provinciale ruimtelijke verordening.

Gezien het voorgaande zijn er geen mogelijkheden, althans niet zolang artikel 18 van de provinciale Ruimtelijke Verordening geldt, om bewoning van recreatiewoningen op basis van een tijdelijke vergunning toe te staan.

### *Mantelzorgwonen*

Tenslotte kan worden gedacht aan de huisvesting van mantelzorgers. Op dit punt heeft de gemeente Bergen NH recentelijk beleid geformuleerd, terwijl bovendien het Besluit omgevingsrecht met ingang van 1 november 2014 ruime vergunningvrije mogelijkheden biedt voor huisvesting in verband met mantelzorg. Gezien deze mogelijkheden is ook hier gedogen niet aan de orde.

Dankzij mantelzorg zijn veel ouderen en mensen met beperkingen beter in staat zelfstandig te blijven wonen. Van belang is dat de afstand tussen mantelzorger en mantelzorgvrager zodanig is dat de mantelzorger niet overbelast raakt. Deze afstand kan helemaal verkleind worden als mantelzorger en mantelzorgvrager op dezelfde plek wonen, met andere woorden: de mantelzorger komt bij de mantelzorgvrager wonen of andersom.

Op 15 mei 2012 is de beleidsnotitie 'Mantelzorgwonen' in de gemeente Bergen NH (2012b) vastgesteld door de gemeenteraad. Hierin staat beschreven wanneer en onder welke voorwaarden planologische medewerking wordt verleend om woonvoorzieningen voor mantelzorg te realiseren. Op 16 april 2013 zijn ook de uitvoeringsregels door het college vastgesteld. Dit beleid is ontwikkeld om mantelzorg door familie of bekenden dichterbij huis te faciliteren. Hiermee worden de mantelzorgers ondersteund om overbelasting en uitval te voorkomen, maar het dient ook een maatschappelijk (tegengaan van oplopende zorgkosten en personeelstekorten) en een economisch belang (afnemende vraag naar professionele zorg, Wmo-ondersteuning en woningaanpassingen). Het voor mantelzorg bestemmen van een recreatiewoning wordt gebaseerd op een persoonsgebonden ontheffing, en is dus per definitie tijdelijk.

Op 1 november 2014 is het aangepaste Besluit omgevingsrecht (Bor) in werking getreden. Er zijn ruimere mogelijkheden geschapen om vergunningvrij te bouwen dan wel bestaande bouwwerken te gebruiken voor huisvesting in verband met mantelzorg. Wel is er in ieder geval indicering noodzakelijk in de vorm van een verklaring van een huisarts, wijkverplegende of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur die aangeeft dat er behoefte bestaat aan mantelzorg. Zonder deze indicatie in de vorm van een verklaring kan men niet vergunningvrij een bouwwerk bouwen of het gebruik van een bestaand bouwwerk wijzigen voor huisvesting in verband met mantelzorg.

Het gemeentelijk beleid voor mantelzorgwonen wordt in 2016 geëvalueerd, geactualiseerd en zonodig aangepast.

Al met al lijkt het introduceren van extra tijdelijke vergunningen niet goed mogelijk. Tussen extra gedoogmogelijkheden en tijdelijke vergunningen kan in de praktijk een zekere wisselwerking bestaan.

---

<sup>23</sup> Vgl. de Nota van toelichting, Staatsblad 2014, 333, blz. 55.



## 10. Wijzigingen in bestemming en bestemmingsplan?

In de Woonvisie 2015 lezen we (Arjaans, 2015, p. 22): “Als het om recreatiewoningen buiten recreatiecomplexen gaat, zijn er planmatig gerealiseerde recreatiewoningen en historisch gerealiseerde recreatiewoningen. Planmatig gerealiseerde recreatiewoningen zijn vrijwel allemaal via openbare wegen ontsloten. Dit geldt niet voor historisch gerealiseerde recreatiewoningen. Volgens het gemeentelijk beleid is het onder voorwaarden mogelijk om planmatig gerealiseerde recreatiewoningen een woonbestemming te geven. Planmatig gerealiseerde recreatiewoningen moeten dan aan het Bouwbesluit voor woningen voldoen. Volgens de gemeente zijn hieraan de volgende risico’s verbonden:

- het is niet toegestaan om recreatiewoningen om te zetten naar woningen volgens de provinciale ruimtelijke verordening;
- bezwaren en planschadeclaims van omwonenden;
- verstening door de bijgebouwenregeling waardoor bijgebouwen bij voormalige recreatiewoningen mogelijk worden;
- het toevoegen van woningen (omzetten van recreatiewoningen in woningen) heeft gevolgen voor de regionale woningbouwprogrammering;
- rechtsonzekerheid.”

Wij lopen deze punten langs.

Het eerstgenoemde punt is onjuist. De provincie staat een letterlijke uitleg van artikel 18 voor en daarmee is het, zoals we hiervoor al zagen, in overeenstemming met dit artikel om een recreatiewoning te bestemmen als woning. Wel is dan vereist dat dit past in een consistente gemeentelijke ruimtelijke visie en in het ruimtelijke beleid van de Provincie. De overige risico’s kunnen in de meeste gevallen worden ondervangen door overleg met de stakeholders per bestemmingsplan, regionaal overleg en overleg met de Provincie.

### *Planschade*

De gemeente heeft ervaring met activistische juristen die betrokkenen stimuleren om een planschadeclaim in te dienen. Dit past in een algehele trend in de richting van een weinig vruchtbare juridificering van het ruimtelijk beleid. De oplossing (met respect voor de rechtstaat) is het door de gemeente formuleren van een duidelijke ruimtelijke visie en het aangeven van ondubbelzinnige bestemmingsplanregels en kwaliteitscriteria.

### *Verstening*

Het aspect ‘verstening’ vergt zeker de nodige aandacht. In onder meer artikel 2 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (BOR) worden bouwactiviteiten opgesomd, waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Zo zijn dakkapellen, aan- en uitbouwen aan de achterzijde van een woning en bijgebouwen onder bepaalde voorwaarden vergunningvrij. Voor dergelijke bouwactiviteiten aan of bij een recreatiewoning is echter steeds een omgevingsvergunning vereist. De regels over het vergunningvrij bouwen gelden immers niet voor bouwwerken ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden’.<sup>24</sup>

Bij de vraag of een recreatiewoning (mede) kan worden getransformeerd tot een woning is dit aspect van belang. Immers, daardoor mag voortaan in beginsel vergunningvrij worden bijgebouwd en dat kan leiden tot extra bebouwing (‘verstening’), verrommeling en mogelijk tot een aantasting van de stedenbouwkundige opzet van de omgeving. De vraag in hoeverre extra verstening bezwaarlijk is, hangt onder andere af van het door de gemeente

---

<sup>24</sup> Zie de artikelen 2 en 3 van Bijlage II bij het BOR.

geformuleerde ruimtelijk beleid, de stedenbouwkundige opzet van de omgeving en de omvang van het betrokken perceel. Te bedenken valt hierbij dat de mogelijkheid van vergunningvrij bijbouwen is gerelateerd aan de aanwezigheid van een hoofdgebouw. Mits wordt voldaan aan de criteria van artikel 2 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht mogen vergunningvrij bij dat hoofdgebouw bijbehorende bouwwerken worden gerealiseerd. Bij een perceel waarop als hoofdgebouw een woning aanwezig is, maar waarop zich ook een recreatiewoning bevindt, rijst dan de vraag wat een herbestemming van de recreatiewoning als woning betekent voor de mogelijkheid om vergunningvrij bij te bouwen. Het wettelijke uitgangspunt is dat zich op een perceel nooit meer dan één hoofdgebouw bevindt<sup>25</sup>, maar wat nu als de recreatiewoning ook een woonbestemming krijgt? Dan zou sprake kunnen zijn van twee hoofdgebouwen op één perceel en kan bij beide hoofdgebouwen vergunningvrij worden bijgebouwd.<sup>26</sup>

In de praktijk zal dit in de meeste gevallen niet zo'n vaart lopen. Het Besluit omgevingsrecht definieert het begrip 'hoofdgebouw' als het 'gebouw of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de (...) bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is'. Uitgaande van deze omschrijving zal een recreatiewoning op het erf met een vloeroppervlakte van veelal maar enkele tientallen vierkante meters (maximaal 50 m<sup>2</sup>) niet snel naast de regulier aanwezige woning als tweede hoofdgebouw kunnen worden aangemerkt (maar dit kan anders zijn als in het kader van de herbestemming van de betrokken recreatiewoning extra bouwmogelijkheden worden geboden). De eigenaar van een tot woning of deel van een woning herbestemde recreatiewoning zal dan geen aanspraak hebben op eigen vergunningvrije bouwmogelijkheden. Indien men bij de herbestemde voormalige recreatiewoning toch vergunningvrije bouwmogelijkheden wil creëren, zal men eerst het perceel moeten splitsen in twee bouwpercelen. Een dergelijke splitsing zal dan wel vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar moeten zijn.

De gemeentelijke bestemmingsplannen hebben eveneens als uitgangspunt dat op een perceel één hoofdgebouw aanwezig is. In de beschikbaar gestelde plannen treffen we als definitie van het begrip 'hoofdgebouw' aan: 'een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn aard, functie, constructie of afmetingen dan wel gelet op de bestemming als belangrijkste gebouw valt aan te merken'.<sup>27</sup> Een bouwperceel wordt vervolgens gedefinieerd als 'een aaneengesloten stuk grond met inbegrip van gronden met de bestemming Tuin (T), waarop krachtens het bestemmingsplan een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten (...)'.<sup>28</sup> Deze omschrijvingen maken duidelijk dat het herbestemmen van een recreatiewoning, waardoor op één bouwperceel twee woningen ontstaan, wringt met het vereiste dat de bebouwing op een bouwperceel bij elkaar hoort. Dit kan worden ondervangen door voor de betrokken gevallen de definitie van het begrip bouwperceel enigszins aan te passen<sup>29</sup>, dan wel door het betrokken bouwperceel te splitsen in twee bouwpercelen.

---

<sup>25</sup> Zie de Nota van toelichting bij het Besluit omgevingsrecht, Staatsblad 2010, nr. 143, blz. 135.

<sup>26</sup> Vgl. de noot van prof. mr. A.G.A. Nijmeijer bij Afdeling Bestuursrechtspraak van 25 november 2009, LJN: BK4376, in de Gemeentestem 2010, 7337, nr. 59.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld bestemmingsplan Schoorl-kernen en buurtschappen (vastgesteld 23 juni 2009), artikel 1, onder 43, en bestemmingsplan Bergen-Dorpskern-Zuid, (vastgesteld 24 maart 2009), artikel 1, onder 44.

<sup>28</sup> Ibidem, artikel 1, onder 24, respectievelijk artikel 1, onder 25.

<sup>29</sup> Bijvoorbeeld door dit begrip te definiëren als 'een aaneengesloten stuk grond waarop krachtens het bestemmingsplan bij elkaar behorende *of in oorsprong bij elkaar behorende* bebouwing voorkomt'.

### *Herbestemmen van recreatiewoningen tot woningen en tot delen van een woning*

De gemeente heeft de mogelijkheid van een *dubbelbestemming* verkend. In het licht van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 (SVBP 2008) is deze aanduiding minder juist<sup>30</sup>. Beter is het om te spreken over een *gemengde bestemming*, dat wil zeggen een bestemming waarbinnen meer gebruiksdoeleinden zijn toegestaan. Gelet op artikel 3.1.3 van het Besluit ruimtelijke ordening is het in beginsel toegestaan om een perceel voor meer vormen van gebruik te bestemmen. Ook uit de rechtspraak valt af te leiden dat een bestemmingsregeling, waarbij een recreatiewoning tevens wordt bestemd voor woondoelinden, in beginsel toelaatbaar is.<sup>31</sup> Hoe dat ook zij, gelet op het hiervoor al besproken artikel 18 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening is dit niet toegestaan, zodat de gemeente eerder al terecht heeft geconstateerd dat een dergelijke gemengde bestemming geen begaanbare weg is (terwijl de in artikel 34 van de verordening geboden mogelijkheid van ontheffing hier evenmin soelaas biedt).

Wel is het mogelijk om een recreatiewoning te herbestemmen als woning. De provinciale verordening staat hieraan niet in de weg, zodat het aan de gemeenteraad is om te bepalen of een dergelijke bestemmingswijziging in overeenstemming is met de wettelijke leidraad van een goede ruimtelijke ordening. Stedenbouwkundige en ruimtelijke overwegingen en vanzelfsprekend ook volkshuisvestelijke overwegingen zijn hiervoor bepalend, terwijl de betrokken recreatiewoningen ook moeten voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan bestaande woningen. Wat de eerste twee aspecten betreft gaat het dan om criteria als de oppervlakte van het betrokken perceel, de ligging van de recreatiewoning ten opzichte van buurpercelen, de mogelijkheden van vergunningvrij bijbouwen en de aanvaardbaarheid van de extra versterking die dat meebrengt, de ontsluiting van het perceel (ook voor hulpdiensten), de parkeervoorzieningen en meer in het algemeen de gevolgen van een bestemmingswijziging voor het woon- en leefklimaat.

In specifieke gevallen kan worden aanvaard dat bewoners, gebruikers en bezoekers hun auto parkeren op enige afstand van de woning, ook al wordt bij nieuwe bouwplannen geëist dat er op eigen erf wordt geparkeerd. Toetsingscriteria zijn de geformuleerde ruimtelijke visie en de bestemmingsplanregels en kwaliteitscriteria. Dit geldt te zijner tijd ook voor omgevingsvisie en omgevingsplan. Waar dat nodig is, kan de gemeente bevorderen (het kan niet worden afgedwongen) dat verenigingen van eigenaren per complex worden opgericht c.q. geactiveerd, waarbinnen op een adequate wijze fondsvorming wordt gerealiseerd. Daaruit kunnen groot onderhoud en incidentele uitgaven in het complex of de publieke ruimte worden bekostigd. Daar waar de gemeente zorgen heeft over de ontwikkeling van het sociaal klimaat in sommige recreatieparken en/of buurten met veel recreatiewoningen, liggen er opgaven voor de wijkagent en het wijkopbouwwerk. Vermeden moet worden dat recreatieparken en buurten met veel recreatiewoningen aan de aandacht ontsnappen van wijkagenten en sociaal werkers.

---

<sup>30</sup> De SVBP 2008 heeft de status van een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, en geeft regels over de vormgeving en inrichting van bestemmingsplannen. De term 'dubbelbestemming' is daarin gereserveerd voor situaties waarin het perceel (1) bijzondere waarden bezit (b.v. aardkundig of archeologisch), (2) mede voor waterstaatkundige doelen wordt gebruikt, of (3) door het perceel leidingen lopen. Deze onderwerpen, geregeld door middel van een dubbelbestemming, vertonen dan als het ware een overlap met de hoofdbestemming.

<sup>31</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak 29 januari 2003, LJN: AF3500.

### *Definitie 'woning' en 'recreatiewoning'*

Bij het schetsen van een andere aanpak van bestemmingsplannen in relatie tot het permanent bewonen van recreatiewoningen, grijpen wij terug op de begripsbepaling van woning en recreatiewoning.

Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (11<sup>e</sup> herziene druk; 1984) omschrijft *woning* als: “plaats om in te wonen, huis of deel van een huis waarin men zijn vast verblijf houdt”. Van Dale verwijst naar de bekende Bijbeltekst: “in het huis mijns Vaders zijn vele woningen” (Joh. 14:2).

De herziene Woningwet, zoals deze op 1.1.2016 geldt, omschrijft *woning* als “afzonderlijk gedeelte van een gebouw, welk gedeelte tot bewoning is bestemd, met het daarbij behorende deel van de grond” (Hoofdstuk I, art. 1 lid 3).

Wij definiëren in het kader van dit onderzoek een *woning* als een stuk vastgoed, dat door één huishouden wordt bewoond. Dit vastgoed bestaat uit een of meer gebouwen op een afgebakend perceel. Het huishouden kan eigenaar zijn van het vastgoed en is dan bewoner-eigenaar. Als de eigenaar een ander is dan de bewoner, is er veelal sprake van een schriftelijke of mondelinge huurovereenkomst (voor onbepaalde tijd of tijdelijk) of een gebruiksovereenkomst. De bewoner kan een deel van de woning onderverhuren aan een of meer onderhuurders.

Als het vastgoed kadastraal is gesplitst, is er in het algemeen sprake van meer woningen. Bijgebouwen in de achtertuin van het ‘hoofdgebouw’ worden door de gemeente Bergen NH gedefinieerd als recreatiewoningen. Wij zien deze bouwsels als delen van een woning, zolang geen kadastrale splitsing heeft plaatsgevonden.

### *Recreatiewoning*

Van Dale omschrijft een *recreatiewoning* als “woning (voor niet-permanente bewoning) in een recreatiedorp of –park”.

*Recreatiepark* wordt omschreven als een “voor recreatie ingericht terrein, met bungalows, sportcomplexen, restaurant e.d.”.

*Recreatiedorp*: “dorp met recreatiewoningen, speciaal voor recreatie aangelegd dorp”.

Volgens letter en geest van Van Dale zijn de bouwsels op een particulier terrein met woonbestemming geen recreatiewoningen, maar delen van een woning.

De notitie Beleidsregels handhaving permanente bewoning recreatiewoningen en illegale recreatiewoningen (gemeente Bergen NH, 2012a, p. 2), hanteert de volgende definitie van *recreatiewoning*:

“Onder recreatiewoning wordt in deze beleidsregels verstaan een permanent ter plaatse aanwezig gebouw of *een gedeelte van een gebouw*, bedoeld om ter plaatse te functioneren, dat bedoeld is om uitsluitend door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat het hoofdverblijf elders heeft, te gebruiken.” Deze definitie stemt min of meer overeen met de definitie van ‘recreatiewoning’ in de bestemmingsplannen.

Het overgrote deel van de zogeheten recreatiewoningen op erven met een woonbestemming (schattingen van gemeenteambtenaren liggen in de orde van grootte van 95%) omvat feitelijk delen van woningen in die zin dat de recreatiefunctie zich bevindt in aan- of uitbouwen dan wel in bijgebouwen. De gemeente hanteert een afwijkende terminologie: als het recreatieverblijf vastzit aan het hoofdgebouw, betreft het een deel van de woning. Als het bijgebouw op het erf vrijstaat van het hoofdgebouw, spreekt de gemeente van een recreatiewoning. Wij stellen voor dat in beide gevallen wordt gesproken van een ‘deel van een woning’, tenzij er sprake zou zijn van een kadastrale splitsing.

Het is overigens zeer de vraag of het raadzaam is om binnen een perceel een onderscheid te maken in die zin dat een deel van de woning – of dat nu een deel is van het hoofdgebouw, een aanbouw of een bijgebouw – uitsluitend is bestemd voor recreatie. Zou het niet meer voor de

hand liggen om aansluiting te zoeken bij de hoofdbestemming? Binnen de hoofdbestemming is veelal al ruimte geschapen voor het in samenhang met de woonfunctie uitoefenen van aan-huis-gebonden beroepen en kleinschalige activiteiten.<sup>32</sup> Door de verhuur ten behoeve van recreatie uitdrukkelijk onder deze laatste categorie te scharen – dus onder de voorwaarde van kort gezegd ondergeschiktheid aan de woonfunctie van het perceel – ontstaat de ruimte voor de eigenaar om desgewenst een recreatiewoning in gebruik te nemen als atelier of praktijkruimte en, omgekeerd, een hobbyschuur te verhuren als recreatieverblijf. Het aantrekkelijke van een dergelijke regeling schuilt in de grotere mate van flexibiliteit die hiermee aan de eigenaar wordt geboden. Bovendien zou een dergelijke regeling een einde maken aan het wat willekeurig ogende onderscheid dat een bijgebouw op het ene perceel alleen gebruikt mag worden voor recreatie, terwijl eenzelfde bijgebouw op een ander perceel voor woondoeleinden mag worden gebruikt.

Bij een dergelijke regeling is het nog niet toegestaan om de recreatiewoning zelfstandig te bewonen. Het feit dat het betrokken gebouw een woonbestemming heeft gekregen laat onverlet dat in de bestemmingsplannen is bepaald dat bijgebouwen niet mogen worden gebruikt als slaapgelegenheid.<sup>33</sup> Een vrijstaande voormalige recreatiewoning op een perceel zal na herbestemming veelal (als het althans geen aan- of uitbouw is) worden aangemerkt als bijgebouw. Bovendien bepalen de plannen veelal dat per bouwvlak (als regel heeft een perceel één bouwvlak) ten hoogste één woning is toegestaan.<sup>34</sup> Inwoning is dan dus wel mogelijk (zij het dat het verbod op gebruik als slaapgelegenheid van bijgebouwen daar een belemmering voor kan zijn), maar zelfstandige bewoning niet. Dat zou immers resulteren in twee woningen op één perceel. Het zelfstandig kunnen bewonen van een voormalige recreatiewoning vergt derhalve een verdergaande wijziging van het bestemmingsplan, die per geval een stedenbouwkundige afweging vergt.

Van cruciaal belang is het antwoord op de vraag hoe in Bergen NH een recreatiewoning wordt gedefinieerd. In het algemeen blijkt het te gaan om bouwsels die in het bestemmingsplan als recreatiewoningen worden aangeduid. Voor deze aanduiding is jaren geleden gekozen. Het gaat om een historisch bepaald begrip, dat in de oorspronkelijke zelfstandige kernen (Bergen NH, Egmond en Schoorl) niet uniform werd toegepast. Recreatiewoningen zijn woningen of zelfs delen van woningen die blijkens de inhoud van het bestemmingsplan de functie ‘recreatie’ (moeten) vervullen. Deze definitie heeft een tautologisch karakter. Als de gemeente zou beslissen om bepaalde recreatiewoningen aan te duiden als woningen of delen van woningen (en als de woningen – nagenoeg – voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor bestaande woningen), dan zou permanente bewoning kunnen worden toegestaan, als het bestemmingsplan in overeenstemming zou worden gebracht met deze nieuwe functie.

Een woning is een woning als deze als zodanig is bestemd in het bestemmingsplan. Een recreatiewoning is een recreatiewoning als deze als zodanig is bestemd in het bestemmingsplan. Dus: permanente bewoning kan alleen worden toegestaan door een recreatiewoning in een bestemmingsplan als woning aan te duiden, dus te herbestemmen als woning.

---

<sup>32</sup> Vgl. bestemmingsplan Schoorl—kernen en buurtschappen, artikel 21, leden 1 en 2 en bestemmingsplan Bergen-Dorpskern Zuid, artikel 24, leden 1 en 2.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld bestemmingsplan Schoorl-kernen en buurtschappen, artikel 22, lid 11, onder c.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld bestemmingsplan Schoorl-kernen en buurtschappen, artikel 22, , lid 4, onder d.

De provinciale ruimtelijke verordening van Noord-Holland definieert een recreatiewoning als ‘woning ten behoeve van tijdelijk recreatief verblijf’ (artikel 18, gg). Een woning is per definitie bedoeld voor permanente bewoning door een of meer huishoudens.

Als een recreatiewoning wordt herbestemd als (reguliere) woning of als deel van een woning, is het permanent bewonen niet langer problematisch. De provincie Noord-Holland definieert ‘permanente bewoning’ van een recreatiewoning als het gebruik als feitelijk hoofdverblijf (artikel 18, ee). Permanente bewoning van een woning valt dus buiten deze definitie. Wel is het van belang dat officiële statistieken door de voorgestelde ingreep veranderen, met mogelijke gevolgen voor de becijfering van de woningbehoefte en voor de RAP-woningbouwprogrammering. Wij gaan ervan uit dat er aan de empirische werkelijkheid nauwelijks iets verandert en dat de woningbouwprogrammering niet hoeft te worden aangepast. Over deze kwestie zal met de regiogemeenten moeten worden overlegd en hierover zal uiteindelijk de Provincie zich moeten uitspreken.

#### *De juridische vormgeving van een bestemmingswijziging*

Indien er voor zou worden gekozen om ruimere mogelijkheden te bieden om recreatiewoningen te bestemmen als woning kan dit op verschillende manieren worden vormgegeven.

In de eerste plaats zou men ervoor kunnen kiezen om per geval (of reeks van gevallen, indien deze vergelijkbaar zijn) de bestemmingswijziging te realiseren door een herziening van het betrokken bestemmingsplan (artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening) dan wel door middel van een omgevingsvergunning die mede strekt tot afwijking van het geldende bestemmingsplan (artikel 2.1, lid 1, onder c, in samenhang met artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3 van de Wabo). In het eerste geval is de raad het bevoegd gezag, in het tweede geval het college van burgemeester en wethouders (zij het dat de raad hierover kan bepalen dat een verklaring van geen bedenkingen is vereist). In beide gevallen is een goede ruimtelijke onderbouwing vereist en is op de besluitvorming de openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.

Indien men voor deze mogelijkheden kiest, ligt het in de rede om in de vorm van een structuurvisie in de zin van artikel 2.1 van de Wro (een structuurvisie kan ook betrekking hebben op één aspect van het gemeentelijk ruimtelijk beleid) het beleid te formuleren op grond waarvan wordt besloten om al dan niet planologische medewerking te verlenen aan een bestemmingswijziging. Zo ontstaat vooraf voor alle betrokkenen al een zekere duidelijkheid over de vraag in hoeverre dergelijke wijzigingen mogelijk zijn. Daarbij is het vanzelfsprekend zaak om de criteria zo concreet mogelijk te formuleren.

Voor zover op voorhand duidelijk is dat in (een deel van) een bestemmingsplangebied het in het algemeen niet bezwaarlijk is om recreatiewoningen te herbestemmen tot woningen, dan is het ook denkbaar om met het oog hierop een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid in het desbetreffende bestemmingsplan te introduceren. Deze bevoegdheid is geregeld in art. 3.6, lid 1, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Aldaar is bepaald dat het bestemmingsplan een regeling mag bevatten waarbij aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid wordt gegeven om een bestemming in een andere bestemming te wijzigen, mits aan bepaalde criteria is voldaan. De kernvraag is of zo’n wijziging past in de ruimtelijke visie van de gemeente, de bestemmingsplanregels en de kwaliteitscriteria. Op verzoek van een belanghebbende eigenaar zouden burgemeester en wethouders de bestemming ‘recreatie’ kunnen wijzigen in de bestemming ‘wonen’, mits aan bepaalde in de planregels zelf vast te

leggen criteria is voldaan. De raad zou in dit geval dus kunnen volstaan met het opnemen van deze wijzigingsbevoegdheid en de bijbehorende criteria in het bestemmingsplan.

Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid is alleen toelaatbaar als de nieuwe bestemming, waarin gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid resulteert, planologisch in beginsel aanvaardbaar is. Of dat het geval is hangt vooral af van de in de planregels geformuleerde criteria die burgemeester en wethouders in acht moeten nemen als zij gebruik willen maken van de wijzigingsbevoegdheid. Die criteria moeten de planologische aanvaardbaarheid waarborgen. Het aantrekkelijke van deze mogelijkheid is dat de overgang in het betrokken plangebied van recreatief gebruik naar bewoning geleidelijk plaatsvindt, en dat per perceel maatwerk mogelijk is.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat anders dan bij een planwijziging of een omgevingsvergunning ter afwijking van een bestemmingsplan, een eventuele planschadevergoeding pas aan de orde is, als de wijzigingsbevoegdheid daadwerkelijk wordt uitgeoefend. Verder verdient opmerking dat het nadeel van deze mogelijkheid is dat omwonenden die opkomen tegen de uitoefening van de wijzigingsbevoegdheid al snel tegengeworpen zullen krijgen dat met het opnemen van de bevoegdheid de planologische aanvaardbaarheid van de betrokken bestemmingswijziging al is vastgesteld. Met andere woorden, wie verzuimt om op te komen tegen het opnemen van deze wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan, heeft nog maar een beperkte kans op succes als hij opkomt tegen de uitoefening van deze bevoegdheid door burgemeester en wethouders. Hij kan dan alleen nog betogen dat aan de criteria niet is voldaan. Dat is enigszins anders als over de bestemmingswijziging wordt besloten door middel van een planwijziging of een omgevingsvergunning ter afwijking, zij het dat ook dan de in de structuurvisie (of in een beleidsnota) geformuleerde beleidsmatige criteria een zwaarwegende rol zullen en moeten spelen bij de besluitvorming.

In de praktijk is maatwerk nodig. Communicatie, overleg en voorlichting zijn daarbij van strategisch belang. In Bergen NH is de diversiteit aan recreatiewoningen en recreatieparken zeer groot. Bovendien is er een ernstig gebrek aan data en informatie bij de gemeente en andere betrokkenen inzake feitelijk gebruik, voorkeuren, eigendomsverhoudingen, leegstand, vastgoedprijzen, WOZ-waarden en huren/gebruiksvergoedingen.

De transformatie van recreatiewoningen tot woningen of tot delen van een woning kan worden gebonden aan bepaalde voorwaarden zoals: het respecteren van geformuleerde ruimtelijke kaders, het (nagenoeg) voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, en het binden aan de eis dat tevoren overleg moet worden gepleegd met betrokkenen en omwonenden. De eis blijft immers van kracht dat van een bestemmingsplanwijziging omwonenden geen onevenredige overlast mogen ondervinden. De toe te passen criteria zullen ons inziens ook proces-georiënteerd moeten zijn: overleg met burens en andere stakeholders dient eerst te worden gevoerd. Consensusvorming zou het moeten winnen van het aanspannen van procedures bij de Raad van State.

Als de hier gepresenteerde redenering wordt gevolgd, blijft het bestemmingsplan gebaseerd op de woonfunctie, maar laat – onder voorwaarden – de mogelijkheid open dat een woning of deel van een woning een recreatieve functie heeft of de werkfunctie. Het transformeren van recreatiewoning tot woning of tot deel van een woning impliceert een objectgebonden verandering en een flexibilisering van de bestemming ‘wonen’ met daarnaast als gebruiksmogelijkheden ook ‘recreatie’ en ‘werken’. Deze aanpak wordt voorgesteld voor

bestemmingsplannen met de hoofdfunctie ‘wonen’ waarin tot nu toe permanent bewonen van recreatiewoningen verboden was. Doordat de desbetreffende bouwsels worden bestemd als woningen of als delen van een woning, is er geen strijdigheid met artikel 18 van de provinciale ruimtelijke verordening (die, zoals eerder vastgesteld, geldt voor recreatiewoningen, en niet voor woningen).

Als een recreatiewoning een deel van een woning vormt die een woonfunctie mag hebben, kan er sprake zijn van inwoning, wanneer een huishouden in het desbetreffende deel van de woning inwoont. De bewoner van het hoofdgebouw gaat in zo’n geval kennelijk akkoord met de beperkte privacy-reductie, waar een inkomen uit (onder)huur tegenover staat.

In de praktijk zal steeds meer rekening moeten worden gehouden met het bewonen van recreatiewoningen of woningen door:

- bed & breakfast-gasten;
- AirBnB-gasten;
- gebruikers van gebruiksovereenkomsten in het kader van leegstandsbeheer (in deze sector wordt thans gewerkt aan een keurmerk).

Met name b & b en AirBnB-gebruik hebben vaak een recreatief karakter. In het algemeen staat evenwel niet vast dat de hier genoemde categorieën een recreatiefunctie vervullen, maar de tijdelijkheid van het gebruik staat wél vast. Nagegaan kan worden of in het huidige regelgevingskader deze categorieën bewoners in Bergen NH probleemloos het vastgoed kunnen gebruiken.

De hier voorgestelde transformatie dient plaats te vinden op een viertal niveaus: ruimtelijke visie van de gemeente, bestemmingsplan inclusief regels en kwaliteitscriteria, de gebouwserie (= reeks soortgelijke gebouwen) en individuele gebouwen.

In algemene zin menen wij dat een stap-voor-stap herdefiniëring en herbestemming van een recreatiewoning tot woning of deel van een woning de grootste bijdrage zal leveren aan het vergroten van de woonmogelijkheden van de bijgebouwen op particuliere erven met een woonbestemming, zoals in de gemeenteraad bepleit.

## **11. Overige opties**

In het algemeen ontbreekt in Bergen NH de informatie op basis waarvan de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestingsconsequenties precies kunnen worden bepaald. In het algemeen wordt de flexibiliteit op de woningmarkt en de recreatiemarkt vergroot, alsmede het verdienend vermogen van de desbetreffende vastgoedeigenaren.

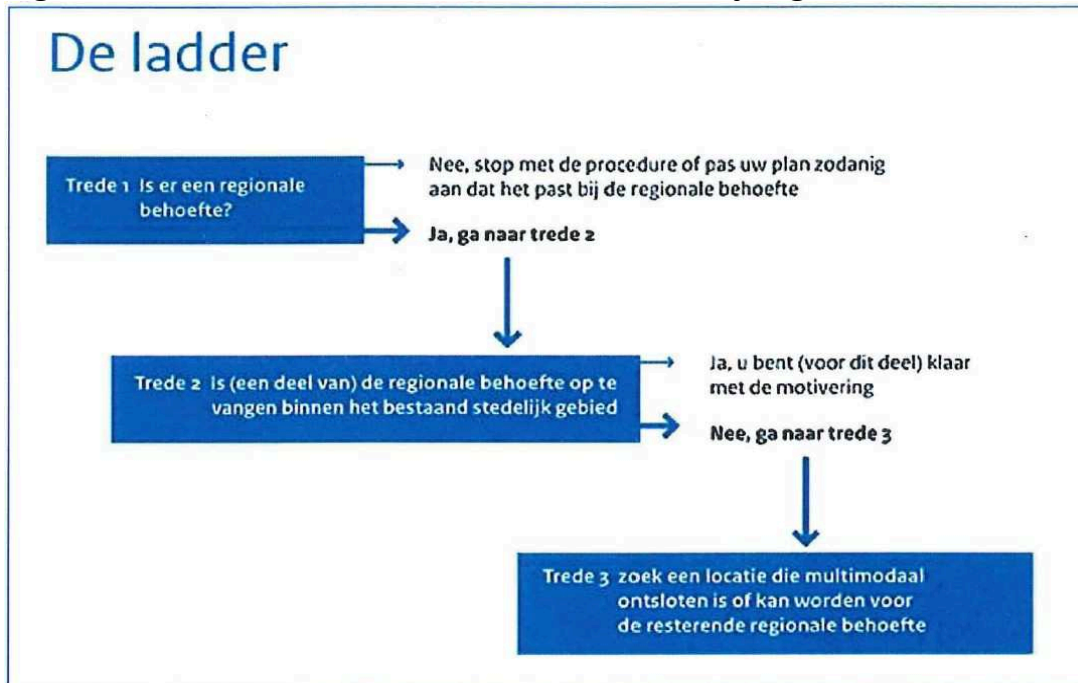
Over de voorgestelde herdefiniëring van recreatiewoningen tot woningen en tot delen van woningen is regionaal overleg nodig en overleg met de Provincie. Wellicht komt deze problematiek ook bij andere regiogemeenten voor. Afspraken dienen te worden gemaakt over de relatie tussen deze herdefiniëring en het RAP. Naar onze mening kunnen de woningbouwprogramma’s van het RAP ongewijzigd blijven en worden de ontwikkelingen zorgvuldig gemonitord.

In algemene zin bepleiten we het mogelijk maken van vrijheid en flexibiliteit door waar dit stedenbouwkundig aanvaardbaar is een herbestemming van bestaande recreatiewoningen als woningen of delen van woningen in combinatie met een restrictief uitbreidings- en nieuwbouwbeleid van woningen en recreatiewoningen. Waar het gaat om uitbreiding van de woningvoorraad en de voorraad recreatiewoningen, dient de actuele en de te verwachten



vraag leidend te zijn, alsmede een zorgvuldige ruimtelijke inpassing volgens de lijnen van de SER-ladder van duurzame verstedelijking. De nadruk in het voorgaande ligt niet op nieuwbouw, maar op het gebruik van bestaand onroerend goed. Zonder nieuwbouw komt de SER-ladder van duurzame verstedelijking niet in gevaar.

**Figuur 1 Treden ladder van duurzame verstedelijking**



Bron: Provincie Noord-Holland, 2015, Monitor woningbouw 2015, p. 33.

## 12. Ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties. Conclusies en aanbevelingen

### *Ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties*

Over recreatiewoningen en recreatieparken in Bergen NH is zeer weinig informatie beschikbaar. Gegevens over het feitelijk gebruik, transacties, WOZ-waarde, prijzen, huurniveaus, leegstand e.d. ontbreken. Wat een bouwsel oplevert als recreatiewoning en wat als woning is niet bekend. Welke inkomsten vastgoedeigenaren jaarlijks incasseren door het verhuren als recreatiewoning, woning, AirBnB, bed & breakfast, etc. is niet bekend. Daardoor zijn de consequenties van de voorgestelde maatregelen voor het wonen en voor de recreatie tevoren niet goed aan te geven. Verondersteld wordt dat door de herdefiniëring van recreatiewoningen tot woningen of delen van een woning de realiteit op korte termijn niet of nauwelijks verandert. Er komt per saldo geen woonruimte bij en er verdwijnt geen woonruimte: de administratieve werkelijkheid wordt op de geschetste wijze meer in overeenstemming gebracht met de empirische werkelijkheid. Daarom is er ons inziens alle reden om de feitelijke verplichtingen te monitoren, maar is er geen reden om de RAP's te veranderen.

Zolang er geen nieuwbouw wordt toegevoegd, zijn er geen ruimtelijke consequenties. Door de voorgestelde herbestemming zou de woonfunctie in de dorpskernen op termijn kunnen worden versterkt. Anderzijds zou de recreatiefunctie op recreatieparken en in het buitengebied kunnen worden versterkt. Een aandachtspunt is de ontwikkeling van vergunningsvrije bouwwerken rondom woningen. Theoretisch zou deze ontwikkeling kunnen toenemen door het herbestemmen van recreatiewoningen tot woningen. Door de ontwikkelingen nauwkeurig

te monitoren, kunnen de feitelijke gevolgen worden gedocumenteerd. Dit zou kunnen leiden tot een tussentijdse bijsturing van het beleid.

## **Beantwoording onderzoeksvragen**

*1. Zijn er extra gedoogmogelijkheden voor het bewonen van recreatiewoningen en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?*

Het huidige gedoogbeleid van Bergen houdt in dat bewoners van recreatiewoningen op basis van een persoonsgebonden beschikking worden gedoogd, indien zij de bewoning voor 1 april 2008 zijn gestart. Bewoners die na deze datum de bewoning zijn gestart, kunnen in aanmerking komen voor toepassing van de overbruggingsregeling. Dit houdt in dat zij een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor de duur van maximaal drie jaren ontvangen, mits is voldaan aan strikte voorwaarden (o.a. binding aan Bergen, dringende noodzaak voor bewoning recreatiewoning, aantoonbaar tijdelijke behoefte). Eventueel is een verlenging met twee jaren mogelijk. Voor het overige wordt in beginsel gehandhaafd.

Er zijn geen mogelijkheden om dit relatief al ruimhartige gedoogbeleid te verruimen. Een uitbreiding tot bepaalde categorieën zoals jongeren, mensen die ‘in scheiding liggen’ of juist gepensioneerd, zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Dit is alleen anders als voor bepaalde categorieën die niet voldoen aan de voorwaarden van de overbruggingsregeling toch een acute huisvestingsnoodzaak zou ontstaan. Te denken valt aan asielzoekers en arbeidsmigranten. Die huisvesting kan echter ook worden geregeld op basis van een (tijdelijke) vergunning. Een verschuiving van de peildatum naar een recentere datum is evenmin mogelijk. Dat zou de geloofwaardigheid van het handhavingsbeleid ondermijnen en sterk afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van de overheid. Meer in het algemeen geldt dat een te verstrekkend gedoogbeleid in strijd is met de rechtspraak van de Raad van State.

*2. Is het mogelijk om een vergunning te verlenen voor het tijdelijk bewonen van een recreatiewoning? Op basis van welke wettelijke regeling is dat mogelijk en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?*

Tijdelijke bewoning van een recreatiewoning in afwijking van het bestemmingsplan is alleen denkbaar op basis van een omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 , eerste lid, onder c, van de Wabo. Artikel 18 (in samenhang met artikel 3) van de Provinciale Ruimtelijke Verordening verbiedt de verlening van een dergelijke afwijkingsvergunning. Er zijn dan ook geen mogelijkheden om bewoning van een recreatiewoning op basis van een tijdelijke vergunning toe te staan.

*3. Is het mogelijk om recreatiewoningen een woonbestemming of een dubbelbestemming recreatie/wonen te geven en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?*

Het is in beginsel mogelijk om recreatiewoningen een woonbestemming te geven. Artikel 18 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening vormt daarvoor geen beletsel. Dit artikel verbiedt echter wel het leggen van een dubbelbestemming op recreatiewoningen. Maatwerk per park en per recreatiewoning aan de hand van stedenbouwkundige en ruimtelijke criteria – ontsluiting, het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat etc. - is daarbij geboden, terwijl ook het belang van de volkshuisvesting moet worden meegewogen.

### *Antwoorden op de vijf onderzoeksvragen*

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven staan in dit traject vijf onderzoeksvragen centraal:

1. Zijn er extra gedoogmogelijkheden voor het bewonen van recreatiewoningen en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?
2. Is het mogelijk om een vergunning te verlenen voor het tijdelijk bewonen van een recreatiewoning? Op basis van welke wettelijke regeling is dat mogelijk en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?
3. Is het mogelijk om recreatiewoningen een woonbestemming of een dubbelbestemming recreatie/wonen te geven en wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?
4. Zijn er andere opties die de gemeente (nog) niet onderzocht heeft? En wat zijn de ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties daarvan?
5. Als de gemeente nu het beleid zou veranderen, wat zijn daarvan de concrete consequenties?

De mogelijkheden van extra gedoogbeleid (onderzoeksvraag 1) en tijdelijke vergunningen (onderzoeksvraag 2) blijken zeer beperkt c.q. feitelijk non-existent te zijn. De grootste kansen biedt het antwoord op onderzoeksvraag 3. Het herbestemmen van recreatiewoningen tot woningen of delen van woningen biedt goede perspectieven als de ruimtelijke visie van de gemeente wordt aangescherpt en als het bestemmingsplan wordt gebonden aan consistente regels en kwaliteitscriteria.

Extra opties die niet eerder zijn onderzocht (onderzoeksvraag 4), blijken zich niet voor te doen.

Als de gemeente het beleid zou veranderen, zijn de consequenties tevoren moeilijk te peilen (onderzoeksvraag 5). Door een gebrek aan empirische gegevens bij de gemeente zijn ruimtelijke, juridische en volkshuisvestelijke consequenties niet goed aan te geven. Daarom is een gefaseerde aanpak geïndiceerd waarbij voorrang wordt gegeven aan (delen van) bestemmingsplannen in de bebouwde kom en in enige afstand van de kust.

### *Definities*

De Provincie verbiedt het permanente wonen van recreatiewoningen. Een groot deel van de bouwsels op erven in bestemmingsplannen met een woonfunctie worden van oudsher aangeduid als recreatiewoningen. Deze aanduiding is vanuit de historie en de traditie veelal te verklaren, maar is nu achterhaald door een grotere differentiatie in het feitelijk gebruik. Als de desbetreffende bouwsels worden aangeduid als woningen, ontstaat meer flexibiliteit, omdat ook, afgeleid van de hoofdfunctie wonen de recreatie- en werkfunctie kunnen worden toegestaan. Nagegaan moet worden of de betrokken gebouwen voldoen aan het Bouwbesluit voor bestaande woningen.

### *Ruimtelijke criteria*

Over de voorgestelde transformatie is overleg nodig met bewoners, buren en andere stakeholders en met regiogemeenten en de Provincie. De gemeente zal een duidelijke ruimtelijke visie moeten formuleren waarin de ruimtelijke dynamiek in de aangepaste bestemmingsplannen moet passen. Het bestemmingsplan zal moeten worden voorzien van bestemmingsplanregels, kwaliteitscriteria en procesvereisten.

De feitelijke ontwikkelingen zullen worden gemonitord en zonodig bijgesteld. Naar verwachting is er geen noodzaak om de gemeentelijke woningbouwplanning te herzien,

In paragraaf 10 worden verschillende opties genoemd die de vrijheid voor de burgers zouden kunnen vergroten en de handhavingslast voor de gemeente zouden kunnen reduceren. Voor de

toepassing van sommige opties is de medewerking van het Provinciebestuur van Noord-Holland nodig.

Wij stellen voor dat de gemeente in een of meer bestemmingsplannen met een (overwegende) woonfunctie de daarin aanwezige recreatiewoningen op een particulier erf met een woonbestemming herdefinieert als woningen of delen van een woning. Te denken valt aan het 'Bestemmingsplan Schoorl-kernen en buurtschappen' en/of 'Bergen-dorpskern Zuid' en/of 'Kernen Egmond'. Locaties in het landelijk gebied, respectievelijk vlak langs de zee kust komen voor zo'n herdefinitie (vooralsnog) niet in aanmerking, omdat hier de recreatieve aantrekkelijkheid in het geding is en hier een versterking van de woonfunctie minder op haar plaats is.

Na een herbestemming van recreatiewoning tot woning, kan per geval zowel een recreatiefunctie als een woonfunctie worden toegestaan. Zelfs een afwisseling in de tijd tussen recreatie en wonen kan zich voordoen. Ten opzichte van de huidige situatie ontstaan er meer keuzemogelijkheden voor de vastgoedeigenaar: gebruik voor recreatie of werk, gebruik als deel van een woning, respectievelijk in situaties met een kadastrale eigendomssplitsing: gebruik als zelfstandige woning, als wordt voldaan aan ruimtelijke eisen en de eisen van het Bouwbesluit en dit vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is. Het gaat steeds om functies die ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie 'wonen'.

De feitelijke situatie is thans in zeer veel gevallen (officieel) niet bekend. Op voorhand valt niet te zeggen of de woonfunctie feitelijk terrein wint of dat grosso modo de reikwijdte van de woonfunctie niet verandert. Tevoren kan dus ook niet worden vastgesteld of door de geschetste herdefiniëring de recreatiefunctie wordt gereduceerd of in omvang gehandhaafd blijft. De Provincie Noord-Holland hanteert al jaren geen contingenteringsbeleid meer. Als de geschetste herdefiniëring van recreatiewoning tot woning of deel van een woning wordt doorgevoerd op een zodanige wijze dat de nieuwe formele situatie beter aansluit op de actuele informele situatie, zal er voor de Provincie noch de regio Alkmaar aanleiding zijn om het woningbouwprogramma aan te passen. Weliswaar verandert de statistische werkelijkheid, maar de feitelijke situatie zou heel goed (nagenoeg) identiek kunnen blijven.

Omdat slechts in een beperkt aantal gevallen (gemeenteambtenaren schatten het aandeel op 5%) sprake is van een kadastrale splitsing, zullen er door de herdefiniëring slechts in zeer beperkte mate woningen bijkomen. Wel is het verstandig dat de feitelijke situatie wordt gemonitord (in beginsel in alle bestemmingsplannen met recreatiewoningen), zodat de feitelijke effecten direct kunnen worden onderkend. Zo'n afspraak zou kunnen passen in de regionale afstemming van zowel het woonbeleid als het recreatiebeleid.

Grondgedachte is dat het voorgestelde beleid de formele regelingen beter in overeenstemming brengt met de empirisch vast te stellen werkelijkheid. Statistisch neemt de hoeveelheid woonruimte vermoedelijk toe. In werkelijkheid blijft de hoeveelheid woonruimte vermoedelijk nagenoeg constant: een deel van de nu illegale woonruimte wordt gelegaliseerd. Slechts in een kleine minderheid van de gevallen is er nu sprake van twee woningen op één perceel. Deze situatie zou na herbestemming vaker kunnen voorkomen. In dergelijke gevallen zou de bestaande woningvoorraad iets groter kunnen worden dan thans formeel wordt bepaald. Omdat in alle gevallen de formele werkelijkheid wordt aangepast aan de vermoedelijke werkelijkheid (die vooralsnog niet verandert), ligt het niet voor de hand dat de voorgestelde herbestemming gevolgen heeft voor de omvang en differentiatie van de jaarlijkse woningbouwprogramma's van Bergen NH. In het kader van de Regionale Actie Programma's (RAP) zijn ons inziens dus vooralsnog geen aanpassingen nodig.

Een procesgewijze aanpak lijkt in algemene zin geboden, omdat tevoren de gevolgen voor het wonen en de recreatie niet bekend zijn, mede door een gebrek aan data over de uitgangssituatie.

Als recreatiewoningen worden herbestemd als woningen, zou dat bij voorkeur moeten gebeuren op locaties waar van een overaanbod van recreatiewoningen sprake is of waar zo'n overaanbod dreigt, en in bestemmingsplannen in dorpskernen met een woonbestemming, voor zover deze niet zeer dicht bij de zee liggen. Dit leidt er wellicht toe dat in deze gebieden de woonfunctie iets wordt versterkt en de recreatiefunctie wellicht wat wordt gereduceerd. Op de recreatiefunctie in de recreatieparken, in het buitengebied en in gebieden vlakbij de zee wordt de druk zo iets vergroot. Hier wordt de woonfunctie naar verwachting niet versterkt, maar iets ingedamd.

Het aanwijzen van een recreatiewoning tot woning of deel van een woning vergt voorafgaand overleg met de desbetreffende vastgoedeigenaar. Bepaald moet worden of het gebouw voldoet aan het Bouwbesluit voor bestaande woningen (eventueel na beperkte ingrepen). Vermoedelijk zal de vastgoedeigenaar geen bezwaar hebben, omdat ook een woning of deel van een woning een recreatiefunctie en/of een werkfunctie mag hebben. De eigenaar heeft na de voorgestelde transformatie meer keuze.

De nu ingezette restrictieve handhavingscapaciteit zou meer kunnen worden ingezet voor de onderbouwing en uitvoering van een meer uitnodigend beleid, en het verzamelen van relevante informatie over de situatie per recreatiepark en per complex recreatiewoningen.

Een apart aandachtspunt wordt tenslotte gevormd door de gevolgen van de verandering van gemeentelijk beleid. Het gaat hier vooral om de mogelijke rechtsongelijkheid van de mensen die anticiperend of reagerend op het beleid, zoals in de gemeentelijke Beleidsnota vastgelegd, een recreatiewoning hebben verlaten, ten opzichte van degenen die thans in de recreatiewoning metterwoon verblijven. Vermoedelijk zijn deze vertrokken personen moeilijk te achterhalen. Formeel heeft de gemeente hier geen verplichtingen. Mochten dergelijke personen zich melden, dan kan worden bezien of zij desgewenst kunnen terugkeren naar een herbestemde woning.

## **Aanbevelingen**

1. Voorgesteld wordt om, in het licht van de voorgenomen herbestemming van recreatiewoningen tot woningen de ruimtelijke visie van de gemeente aan te scherpen en per bestemmingsplan aan te geven dat de ruimtelijke groenstructuur behouden moet blijven, dat leegstand moet worden voorkomen (onder meer bij tweede woningen), dat een goede bereikbaarheid van woningen gewaarborgd blijft (auto, taxi, ambulance, brandweer, verhuishagen), dat planschadeclaims van omwonenden zoveel mogelijk worden voorkomen, dat verstenen en ‘dichtslibben’ van de ruimte door vergunningsvrije bouwinitiatieven worden voorkomen en dat rechtsonzekerheid wordt vermeden. In veel gevallen zal overleg tussen bewoners, burens en andere stakeholders nodig zijn.
2. Bij de aanpak van recreatiewoningen wordt voorrang gegeven aan recreatiewoningen op erven met een woonbestemming boven recreatiewoningen in recreatieparken.
3. Voorgesteld wordt om in de bestemmingsplannen Bergen-Dorpskern Zuid, Schoorlkernen en buurtschappen, respectievelijk Egmond (exclusief Camperduin, Egmond aan Zee en Bergen aan Zee) de recreatiewoningen te herdefiniëren als woningen of delen van een woning, voor zover deze bouwsels voldoen aan het Bouwbesluit en voor zover dit past in het ruimtelijk beleid van Provincie en gemeente. In de bestemmingsplannen wordt de bestemming ‘recreatiewoning’ dienovereenkomstig vervangen door ‘woning’.
4. Over dit beleidsvoornemen zou de gemeente het overleg kunnen openen met de provincie Noord-Holland, onder meer om de afspraak te maken dat het onder punt 3 genoemde beleid vooralsnog niet leidt tot verandering van de RAP-woningbouwprogrammering.
5. Het onder punt 1 genoemde beleid en de uitkomsten van het overleg met de provincie Noord-Holland wordt overlegd met de andere gemeenten in de regio Alkmaar. Basis van dit overleg is de RAP-woningbouwprogrammering en de eerste rapportage over het recreatieonderzoek Noord-Holland-Noord.
6. Op een daarvoor geschikt moment wordt oriënterend overleg met bewoners en andere stakeholders in de genoemde bestemmingsplannen gestart, waarin het beleidsvoornemen wordt besproken en voorlopige reacties en vragen worden ingewonnen.
7. Definitieve besluitvorming in de gemeenteraad wordt gevraagd als er voldoende bekend is over de reacties van bewoners, overige stakeholders, regiogemeenten en Provincie.
8. Onder meer daar waar er in de bestemmingsplannen sprake is van een kadastrale splitsing wordt de mogelijkheid ingezet om binnenplanse wijziging toe te passen na overleg met de direct betrokkenen.
9. Zodra het onder punt 3 en 8 genoemde beleid wordt geïmplementeerd, start de gemeente een monitoringssysteem, waarbij veranderingen in de inschrijving in de BRP worden gevolgd, veranderingen in de functie van wat nu als recreatiewoningen wordt aangemerkt en geëntameerde bouwinvesteringen in de bestemmingsplangebieden.
10. Professioneel beheerde recreatieparken behouden hun recreatiefunctie. Daar waar op een ander park de direct betrokkenen overeenstemming zouden bereiken over de transformatie van een recreatiefunctie in de woonfunctie met de mogelijkheid van recreatie, zal de gemeente zich uitspreken over de aanvaardbaarheid van de transformatie en eventueel daarbij te stellen voorwaarden.

## **Bijlage I Samenstelling Begeleidingscommissie**

- Peter van Huissteden, wethouder (voorzitter)
- Linda de Groot
- Leonie Kok-Brink
- Stephan Plezier
- Esther Quaedflieg
- Janine Sanders

## **Bijlage II      Interview makelaar Andreas Schortinghuis, 14 april 2016**

Onze bevindingen blijken te worden ondersteund door de response van een makelaar, actief in Bergen NH, op een telefonisch interview, uitgevoerd door Jan Veltman.

De makelaar constateert dat er in de gemeente Bergen weinig mogelijkheden zijn voor jongeren die ‘op het dorp’ willen blijven (veelal jongeren die na de middelbare school geen vervolgopleiding doen) om zelfstandig te wonen. Zowel koop als huur (met huurprijzen vanaf al snel € 700) is financieel voor de meesten niet haalbaar. Juist de recreatieverblijven op het achtererf zijn voor deze categorie jongeren een aantrekkelijk alternatief. Naar zijn waarneming vindt een deel van de jongeren hier dan ook wel degelijk huisvesting. Het gaat dan veelal niet om de eigen kinderen die 10 meter verderop gaan wonen. Dat gebeurt ook wel, maar vaker gaat het om andere jongeren die via-via de eigenaar (leren) kennen. Het gaat hier om dorpen: men kent elkaar, aldus de makelaar. De bevindingen uit de enquête dat het vooral ouderen zijn die permanent wonen, herkende hij alleen voor zover het gaat om de recreatieparken. De recreatieverblijven op het achtererf zijn ook bij jongeren in trek.

Het gebrek aan geschikte woonruimte voor jongeren zorgt er overigens ook voor, aldus de makelaar, dat jongeren hun toevlucht nemen tot ruimtes die niet geschikt zijn om te worden bewoond en waar bewoning ook niet is toegestaan. Denk bijvoorbeeld aan een zolderruimte in een bedrijfsloods.

Het vrijgeven van deze recreatieverblijven voor (ook) bewoning zouden de eigenaren zeer verwelkomen. Die hebben er maar weinig begrip voor dat zij met dit recreatieverblijf niet kunnen doen wat zij willen.

Ruimtelijke bezwaren ziet de makelaar in het algemeen niet. Hij wijst op de seizoensverbreding, waardoor op enkele rustige maanden na (november en februari) recreatieverblijven ook betrekkelijk intensief worden gebruikt. De ruimtelijke uitstraling daarvan acht hij vergelijkbaar met die van bewoning. Bovendien wijst hij er op dat men van oudsher gewend is aan de recreatiewoningen op het achtererf en het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Buren zullen daarom niet snel ageren tegen bewoning.



### **Bijlage III Interview Dick Tromp, directeur-bestuurder Kennemer Wonen, 15 april 2016**

In een telefonisch interview, afgenomen door Hugo Priemus, meldt Dick Tromp dat Kennemer Wonen slechts in beperkte mate woningen exploiteert waarvan in de achtertuin een recreatiewoning staat. In algemene zin is het onderverhuren van een woning zonder toestemming van de corporatie niet toegestaan. Toch gebeurt dit wel, in aansluiting op een lange traditie in Bergen NH waarbij in het seizoen bijgebouwen aan toeristen worden verhuurd. Kennemer Wonen treedt handhavend op als er concrete signalen zijn, met name als het om een relatief omvangrijke commerciële activiteit zou gaan of wanneer het bewoners betreft die huurtoeslag ontvangen. In algemene zin weet de corporatie niet precies hoe het corporatiebezit wordt gebruikt. Een actief handhavingsbeleid is niet of nauwelijks uitvoerbaar. Of de bouwsels achter de woning formeel de status hebben van een recreatiewoning of een (deel van een) woning, maakt vermoedelijk in de praktijk geen verschil. Met een handhavende gemeente is Kennemer Wonen tot nu toe nooit geconfronteerd.

Kennemer Wonen heeft bezit in vijf gemeenten: Alkmaar, Bergen NH, Castricum, Uitgeest en Heiloo. In Alkmaar is het aandeel sociale woningbouw significant groter dan in de overige vier gemeenten, waar ongeveer 20% van de voorraad uit sociale huurwoningen bestaat. Kennemer Wonen wil in Bergen NH graag meer sociale huurwoningen bouwen dan in het verleden. De wachttijden voor woningen van een goede kwaliteit zijn gemiddeld vier à vijf jaar. Woningen met een relatief matige kwaliteit kunnen sneller worden bereikt. Kennemer Wonen beheert ongeveer 2500 woningen in Bergen NH en is daar bijna monopolist in de huursector. Een andere corporatie beheert 84 woningen in Bergen NH.

In de pijplijn zitten een aantal projecten met in totaal circa 100 woningen in Bergen NH, gevolgd door een project van 50 à 60 woningen. Kennemer Wonen mikt op een huurprijs onder de aftoppingsgrens (circa € 600 per maand). De corporatie bezit in Bergen NH bijna uitsluitend eengezinshuizen. In de corporatieportefeuille zou het aandeel huurappartementen omhoog moeten om beter tegemoet te komen aan de vraag van jongere en oudere alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. De investeringscapaciteit van Kennemer Wonen lijkt toereikend voor de realisatie van zowel de nieuwbouw als de verduurzaming van de voorraad in Bergen NH. Tot nu toe zijn beleggers in Bergen NH niet actief geweest, hoewel er soms wel interesse wordt getoond en er ook in Bergen NH business cases voor beleggers aanwezig lijken. Kennemer Wonen heeft zich nu geheel op de sociale huursector gericht en zal geen activiteiten ontplooiën om vrije-sector huurwoningen of koopwoningen te bouwen. Over de grondkosten zullen corporatie en gemeente nog overeenstemming moeten bereiken.

Dick Tromp heeft de indruk dat een deel van de jongere starters in Bergen NH de woningmarkt betreedt via relatief betaalbare sociale huurwoningen in Alkmaar. Hij verwacht niet dat jongeren op relatief grote schaal zullen kiezen voor een start op de woningmarkt in Bergen NH. Er spelen meer aspecten een rol, zoals de arbeidsmarkt, opleidingen en stedelijke cultuur. Hij vindt het wél van belang dat jongeren in Bergen NH, die de woningmarkt willen betreden meer keuze hebben. In hoeverre jongeren nu deze start maken via het illegaal bewonen van recreatiewoningen is bij Tromp niet bekend.

## Literatuur

- Arjaans, Janna, 2015, **Wonen in de gemeente Bergen NH, 2015-2020**, Bergen NH, 8 december.
- Besluit Omgevingsrecht**, 2016, BWBR0027464.
- Bouwmeester, J. en R. van der Hoeve, 2015, **Woonwensonderzoek, Gemeente Bergen**, Hoorn (I&O Research).
- Buuren, P.P.J. e.a., 2006, **Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht**, Deventer (Kluwer).
- Dekker, S., 2003, **Permanente bewoning van recreatiewoningen**, Beleidsbrief aan de Tweede Kamer, 2003-2004, 29.200 XI, nr. 6, 11 november, Den Haag (Sdu Uitgevers).
- Dings, Mieke, 2015, **Tussen tent en villa. Het vakantiepark in Nederland 1920-nu** (590 p.) Gemeente Bergen NH, ongedateerd, **Recreatiewoningen**, Bergen NH (5 p.).
- Gemeente Bergen NH, ongedateerd, **Permanente bewoning van recreatiewoningen**, Bergen NH (6 p.).
- Gemeente Bergen NH, 2007, **Planologische visie. Recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming**, Bergen NH (5 p.).
- Gemeente Bergen NH, ongedateerd, **Onderzoeksresultaten enquêtes**, Bergen NH (6 p.).
- Gemeente Bergen NH, 2008, Raadsbesluit d.d. 16.12.2008, **Handhavingsbeleid permanent wonen in recreatiewoningen**, Bergen NH.
- Gemeente Bergen NH, 2012a, **Beleidsregels handhaving permanente bewoning recreatiewoningen en illegale bouw recreatiewoningen**, Bergen NH (9 p.), 24 januari.
- Gemeente Bergen NH, 2012b, **Mantelzorgwonen in de gemeente Bergen NH**, Gemeente Bergen NH, 15 mei.
- Gemeente Bergen NH, 2015, **BOT (Benen op Tafel) Recreatiewoningen**, Bergen NH, 15 juni.
- Hartingsveld, Madelon van, 2016, **Wonen in je eigen huis**, Belangenvereniging Vrij Wonen, powerpoint (18 p.).
- Latten, J., 2010, Deeltijdwonen biedt kansen voor krimpgebieden, **NVM Magazine**, 4 (3): 18-19.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, **Ontwerp Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte** (eerste aanvulling), Ontwerptekst en Nota van Toelichting, Den Haag (Sdu Uitgevers).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, **Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)**, Den Haag (Ministerie van I&M).
- Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, z.j., **Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling**, Den Haag (Ministerie van VROM).
- NN, 2016, Vakantiehuisje kan ook tegenvallen, **Leidsch Dagblad**, 23 januari.
- Priemus, H., 2008a, Naar meer flexibiliteit op de woningmarkt, het opheffen van het onderscheid tussen woning en recreatiewoning, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, 14 (1): 22-26.
- Priemus, Hugo, 2008b, Recreatiewoningen: het zijn net huizen, **Stadswerk**, 6, 10-12.
- Priemus, H. en J. Veltman, 2013, Recreatiewoningen en het nieuwe wonen, **De Gemeentestem**, nr. 7392, september: 446-453.
- Priemus, Hugo, 2014, **Waarom zouden we niet vrij wonen?** Apeldoorn, 8 februari, powerpoint (27 p.).
- Provincie Noord-Holland, 2010, **Provinciale Woonvisie**, Haarlem (Provincie Noord-Holland).
- Provincie Noord-Holland, 2014, **Provinciale Structuurvisie**, Haarlem (Provincie Noord-Holland).

Provincie Noord-Holland, 2015, **Monitor Woningbouw 2015**, Productie, plancapaciteit, woningbehoefte en Regionale Actieprogramma's, Haarlem (Provincie Noord-Holland).

Provincie Noord-Holland, 2016, **Provinciale Ruimtelijke Verordening**, Haarlem (Provincie Noord-Holland).

Provincie Overijssel, 2009, **Omgevingsverordening Overijssel 2009**, Zwolle (Provincie Overijssel).

Provincie Zuid-Holland, 2015, **Verordening Ruimte 2014**, Den Haag (Provincie Zuid-Holland).

Snyders, Henk, 2016, Hollandse kuststrook in gevarenzone, **Het Financieele Dagblad**, 16 januari: 9-10.

Tweede Kamer 1996-1997, **Gedogen in Nederland**, 25.085 nr. 2, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Verwest, F., F. van Dam en F. Daalhuizen, 2010, Het nieuwe wonen. Het krimpende platteland rekt zich rijk, **Geografie**, **19** (9): 42-45.