

LEGALISATIE VAN BEWONING VAN RECREATIEWONINGEN

Mr. Jan Veltman, 13 maart 2019

1. Inleiding

1.1 De laatste jaren zien we steeds vaker dat gemeenten open staan voor de mogelijkheid van bewoning van recreatiewoningen. De vraag is dan wel hoe dit in het bestemmingsplan te regelen. Het meest eenvoudige maar tegelijk het meest vergaand is vanzelfsprekend het vervangen van de recreatieve bestemming door een woonbestemming. Niet in alle gevallen is dit echter mogelijk. Als bijvoorbeeld op een recreatiepark ook nog recreatief gebruik voorkomt, zou dat recreatieve gebruik met een woonbestemming worden 'weg bestemd'. Een goed alternatief is dan een regeling van de bestemming, waarbij zowel verblijfsrecreatie als bewoning wordt toegestaan. Men spreekt vaak van 'dubbelbestemming', maar die term is in het planologisch jargon voor andere situaties bedoeld. Niettemin zal ik gemakshalve ook deze aanduiding gebruiken.

1.3 Hierna beschrijf ik eerst de voornaamste consequenties van de keuze voor een dubbelbestemming. Daarna bespreek ik de juridische vormgeving van een dergelijke bestemming in het licht van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 (SVBP 2008). Ten slotte maak ik nog enkele opmerkingen over de gevolgen die het leggen van een dubbelbestemming heeft voor de mogelijkheid om vergunningvrij bij te bouwen.

2. De dubbelbestemming nader beschouwd

2.1 Van oudsher is het mogelijk om in een bestemmingsplan aan een bepaald perceel meerdere gebruiksfuncties toe te delen¹. Het Besluit ruimtelijke ordening 1985 maakte deze figuur mogelijk door in art. 12, lid 1, sub a te bepalen dat in het bestemmingsplan per bestemming "het doel of de *doeleinden* wordt aangegeven die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden wordt toegekend." Art. 3.1.3 van het nu geldende Bro bevat een vergelijkbare bepaling.

2.2 Een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 29 januari 2003² over een recreatiewoning vormt hiervan een goede illustratie. In deze uitspraak ging de Afdeling akkoord met de bestemming 'bouwstede voor zomerwoningen, permanente bewoning toegestaan'. De consequentie van deze bestemming was dus dat de eigenaar de vrije keuze had tussen bewoning of recreatief gebruik. Dit ondanks de definitie van zomerwoning in het desbetreffende bestemmingsplan als een woning, in recreatief gebruik bij personen die elders hun hoofdwoonverblijf hebben. Een ander meer recent voorbeeld betreft een uitspraak van

¹ Zie bijvoorbeeld het proefschrift van mr. P. van Ree, "Met woord en kaart, over detaillering en reikwijdte van de bestemmingsregeling", Deventer 2000, blz. 513 e.v. die deze figuur ook aanduidt als "verenigde bestemming", dat wil zeggen een bestemming waarbij op één plaats 2 of meer functies van toepassing zijn.

² Kenm: 200202089/1; LJN: AF3500. Voor een meer recent voorbeeld: Afdeling Bestuursrechtspraak

de Afdeling Bestuursrechtspraak waarbij zij de keuze van de gemeente Dronten om een appartementencomplex zowel voor recreatief gebruik als voor bewoning te bestemmen, in stand liet³. Inmiddels groeit het aantal voorbeelden van dergelijke bestemmingen in verband met permanente bewoning snel⁴. De conclusie is dan ook dat zolang maar geen strijd ontstaat met de wettelijke norm van een goede ruimtelijke ordening, een dubbelbestemming toelaatbaar is.

2.3 Uiteraard zal ingeval van een dergelijke bestemming de woning moeten voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan een bestaande woning. In dit verband is van belang dat de eisen van het Bouwbesluit variëren al naar gelang de gebruiksfunctie van een gebouw. Recreatiewoningen worden daarbij gerekend tot de logiesfunctie, woningen tot de woonfunctie. Voor gebouwen met een woonfunctie gelden op enkele punten strengere eisen dan voor gebouwen met een logiesfunctie. Zodra een gebouw niet alleen een logiesfunctie heeft, maar ook een woonfunctie gelden deze strengere eisen, zij het dat het dan gaat om de eisen die worden gesteld aan een bestaande woning⁵ (deze eisen gaan minder ver dan de eisen aan nieuwbouw).

2.4 Ook zal men bij het leggen van een dubbelbestemming rekening moeten houden met milieunormen. Voor bijvoorbeeld geur- en geluidhinder zijn de normen voor reguliere woningen soms strenger dan voor recreatiewoningen. Zodra recreatiewoningen (mede) bestemd zijn voor bewoning, zullen in voorkomende gevallen die strengere normen van toepassing zijn.

2.5 Het voordeel van een dubbelbestemming boven een bestemmingswijziging ten behoeve van uitsluitend woondoeleinden is allereerst dat de eigenaar en/of gebruiker van de betrokken recreatiewoningen zelf een keuze kan maken tussen recreatief gebruik en bewoning. Die keuze kan hij ook telkens weer opnieuw maken al naar gelang zijn behoefte. Gedurende een sabbatical of een periode 'in between jobs' bijvoorbeeld kan men het eigen hoofdwoonverblijf tijdelijk verhuuren en de recreatiewoning gaan bewonen om deze daarna weer recreatief te gaan gebruiken, zodra men weer aan het werk is. Ook kan men ervoor kiezen om na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd te verhuizen naar de recreatiewoning.

2.6 Een ander voordeel van een dubbelbestemming houdt verband met het systeem van woningcontingentering. Sommige provincies of regio's delen aan gemeentes een woningcontingent toe: het maximale aantal woningen dat de betrokken gemeente mag bijbouwen. Indien op een recreatiecomplex een woonbestemming wordt gelegd, en de recreatiewoningen dus in planologische zin veranderen in reguliere woningen, kan dit tot resultaat hebben dat het beschikbare woningcontingent naar evenredigheid moet worden

³ 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1887.

⁴ Zie onder veel meer de bestemmingsplannen voor Plaswijk (gemeente De Ronde Venen), Buitengoed Blanckenbergh (gemeente Westerveld), bungalowpark De Vlietlanden (Medemblik) en Stille Wille (gemeente Oirschot).

⁵ Brief van de Minister van VROM van 13 december 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 91.

verminderd, althans voor zover de 'om te zetten' recreatiewoningen nog niet permanent werden bewoond⁶. Als men daarentegen volstaat met een dubbelbestemming en men de mogelijkheid van recreatief gebruik dus openhoudt, is er (veel) minder reden om de betrokken recreatiewoningen in mindering te brengen op het contingent. Te bedenken valt hierbij dat de toekenning van woningcontingenten niet wettelijk is geregeld. Het gaat hier om provinciaal of regionaal beleid, waarvan de toepassing mede wordt bepaald door de uitkomst van overleg tussen provincie, regio en gemeente.

2.7 Een derde voordeel tot slot is dat als bewoning door middel van een dubbelbestemming wordt toegestaan, daarmee ook duidelijk wordt gemaakt dat geen sprake is van een normaal woongebied. De bouwregels kunnen zich dan blijven richten naar de recreatieve bestemming. De bouwregels hoeven dus niet te voorzien in uitbreidingsmogelijkheden om de woonfunctie (vergaand) te faciliteren. Iets vergelijkbaars geldt voor de infrastructuur op een recreatiepark dat een dubbelbestemming krijgt. Die hoeft dan niet qua wegbreedte, straatverlichting en wat dies meer zij, op het niveau van een woonwijk te worden gebracht.

3. De juridische vormgeving van een dubbelbestemming: de SVBP 2012

3.1 Bestemmingsplannen moeten worden vormgegeven door middel van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (SVBP 2012). Op grond van deze Standaard kan een gebied dat is bestemd voor verblijfsrecreatie ook voor bewoning worden gebruikt door op het betrokken gebied een zogeheten functieaanduiding te leggen. Functieaanduidingen, aldus de SVBP 2012, worden gebruikt om de gebruiksmogelijkheden binnen een bestemming nader te specificeren of om op een bepaalde locatie een specifieke, niet bij de bestemming passende, functie toe te laten. Functieaanduidingen worden op de plankaart met een bepaalde code aangegeven. Voor wonen is dat de code 'w'⁷. Deze code wordt dan ter plaatse van de locatie waar wonen naast recreatief gebruik is toegestaan, op de plankaart aangebracht.

3.2 Een voorbeeld van een bestemmingsplan, waarin een dergelijke functieaanduiding is gebruikt, is het bestemmingsplan 'De Stille Wille', vastgesteld door de gemeente Oirschot op 20 juni 2017. In dit plan is het recreatiecomplex De Stille Wille met ca. 325 recreatiewoningen mede bestemd voor bewoning door de betrokken gronden te bestemmen voor:

- 'a. verblijfsrecreatieve doeleinden in de vorm van recreatiewoningen;*
- b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - permanent wonen toegestaan', tevens permanente bewoning van bestaande recreatiewoningen door een huishouden;'*

⁶ Het is gebruikelijk om recreatiewoningen die al permanent worden bewoond, niet in mindering te brengen op het programma. Zie bijvoorbeeld het bestemmingsplan 'Numansgors' van de gemeente Cromstrijen van 2 juli 2013, plantoelichting, blz. 10 en 11, waarin 200 grotendeels al bewoonde woningen een woonbestemming kregen.

⁷ Andere varianten zijn 'sw' voor specifieke vorm van wonen en 'swg' voor specifieke vorm van woongebied, zie bijlage 6 bij de SVBP 2008.

4. Vergunningvrij bouwen

4.1 Bij reguliere woningen mogen binnen bepaalde randvoorwaarden vergunningvrij in het zogeheten achtererfgebied aanbouwen en bijgebouwen worden bijgebouwd, terwijl dit bij recreatiewoningen niet mag. Deze uitzondering op vergunningvrij bouwen is vastgelegd in artikel 2, lid 3, onder g, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. In dit artikel is bepaald dat bij *'een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden'* aan- en bijgebouwen niet vergunningvrij mogen worden gebouwd.

4.2 Bij de vraag of permanente bewoning positief kan worden bestemd, kan dit aspect van belang zijn. Immers, als daardoor vergunningvrij mag worden bijgebouwd, kan dit leiden tot extra bebouwing ('verstening') en mogelijk tot een aantasting van de stedenbouwkundige opzet van het recreatiecomplex. Het ligt voor de hand om ervan uit te gaan dat als de permanente bewoning door middel van een functieaanduiding wordt toegestaan, aan- en bijgebouwen niet opeens vergunningvrij zijn. Het blijft immers gaan om recreatiewoningen.

4.3 Voor zover bekend heeft de rechter zich hier nog niet over uitgesproken. Maar zekerheidshalve zou een gemeente ervoor kunnen kiezen om het achtererfgebied van de betrokken recreatiewoningen te verkleinen. Dit vermindert de omvang van wat vergunningvrij kan worden bijgebouwd en daarmee het risico van ongewenste verstening. Dat met het oog hierop het achtererfgebied in beginsel mag worden verkleind blijkt uit de rechtspraak⁸.

⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:571, r.o. 3.4.2.