

## Dubbelbestemming

Er zijn maar weinig gemeenten die er iets voor voelen om de permanente bewoning van recreatiewoningen daadwerkelijk te legaliseren. En dát terwijl minister Dekker van VROM in november 2003 de gemeenten voorhield dat legalisatie (op grote schaal) de beste optie voor gemeenten was om van alle handhavingsperikelen ten aanzien van de permanente bewoning in één klap af te zijn. Bij beide andere door de minister geboden mogelijkheden, te weten: handhaven of (tijdelijk) gedogen zou de gemeente óf direct, óf op termijn weer opgezadeld worden met de problematiek van de permanente bewoning. Een problematiek die voor veel gemeenten reeds jarenlang al een hoop werk, veel ergernis en ellende, maar bovenal ook enorme kosten met zich mee heeft gebracht.

Voor een totale legalisatie zou er een compleet nieuw bestemmingsplan moeten komen. Veel gemeenten zagen daar tegenop, zich daarbij wellicht niet beseffende dat het niet legaliseren direct of op termijn voor veel meer inspanning en nog hogere kosten zou zorgen. Om dus nog maar te zwijgen over de ellende die zij daarmee over een deel van haar burgers zou uitstorten.

Enkele gemeenten, die een totale legalisatie nu ook weer niet echt zagen zitten, hebben voor een tussenoplossing gekozen: de zogenaamde 'dubbelbestemming'.

De dubbelbestemming betekent dat recreatiewoningen (al dan niet op parken gelegen) zowel recreatief als permanent mogen worden bewoond, maar dat in beide gevallen in het bestemmingsplan de bestemming recreatie van kracht blijft.

Het enige wat aan het bestemmingsplan moet worden toegevoegd is: 'RECREËREN, PERMANENTE BEWONING TOEGESTAAN. Uiteraard zal er een bestemmingsplanwijziging moeten komen, maar vóór 2013 moeten alle gemeenten tóch alle bestemmingsplannen opnieuw vaststellen. De wijziging c.q. toevoeging kan dus in één keer meegenomen worden.

In de door de VROM-inspectie, in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgegeven "Handreiking voor gemeenten: Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen", wordt het volgende over de 'dubbelbestemming' geschreven:

### ***"Kunnen gemeenten een dubbelbestemming toepassen?"***

*Sommige gemeenten willen permanente bewoning van recreatiewoningen legaliseren, maar willen niet dat het, zoals voor woningen geldt, dat vergunningvrij kan worden aan- en bijgebouwd.*

*Een denkbare oplossing is het om in het bestemmingsplan de bestemming "Recreatiewoning" te handhaven en een gebruiksbepaling op te nemen dat permanente bewoning toestaat.*

*VROM is geen voorstander van een dergelijke constructie.*

*Belangrijkste argument is dat legalisering consequenties heeft voor het ruimtegebruik, ook wat betreft de behoefte van bewoners wat betreft aanbouw en bijgebouwen van beperkte betekenis. Net als voor nieuwbouw is het beleid voor bestaande bouw er op gericht om het (ruimtelijk) beleidskader voor (gelegaliseerde) recreatiewoningen en woningen gelijk te trekken.*

*Een tweede argument is dat dit tot nieuwe handhavingslast leidt, omdat ondanks een verbod daartoe, bewoners hun wensen mogelijk toch zullen willen realiseren.*

*Tenslotte is het maar de vraag of met de dubbelbestemming het beoogde doel in juridische zin haalbaar is. Naar verwachting is niet de bestemming zelf, maar het toegestane woongebruik bepalend voor de toepasbaarheid van het besluit voor het vergunningvrij bouwen.*

*Gemeenten die aantasting van het open gebied vrezen zouden wel kunnen overwegen om de bestemming 'erf' te verkleinen. Dit geeft beperkingen aan de mate waarin bijgebouwen kunnen worden gerealiseerd."*

Het is duidelijk: VROM en de VNG zijn niet zo gecharmeerd van de dubbelbestemming. Maar de gemeenten zelf hebben hierin het laatste woord.

Aanvankelijk werd gesproken dat deze methode 'dubbelbestemming' zou heten. Een betere benaming, die aansluit bij de zogeheten SVBP 2008 (waarover hierna meer) is 'functieaanduiding'.

In het hierna volgende stuk van mr. Jan Veltman, één van de advocaten van de BelangenVereniging Vrij Wonen, wordt één en ander over de 'dubbelbestemming' uit de doeken gedaan. Wij hopen dat veel recreatiewoningeigenaren, c.q. verenigingen van eigenaren van recreatieparken (waar permanente bewoning van recreatiewoningen zich afspeelt) zich zullen willen verdiepen in deze materie en hun gemeente proberen over te halen om de 'dubbelbestemming' (of te wel de wijziging van de functieaanduiding) toe te passen.

## LEGALISATIE VAN BEWONING VAN RECREATIEWONINGEN DOOR MIDDEL VAN EEN 'DUBBELBESTEMMING'

Mr. Jan Veltman, 12 oktober 2010

### 1. Inleiding

1.1 Sinds minister Dekker in 2003 een aantal voorwaarden formuleerde waaronder legalisatie van permanente bewoning van recreatiecomplexen toelaatbaar zou zijn – voorwaarden die inmiddels zijn vastgelegd in de Nota Ruimte -, worstelen gemeentes met de precieze juridische vormgeving van die legalisatie in het bestemmingsplan. 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'. Als een gemeente dat niet wenselijk acht, zal men dus moeten zoeken naar andere oplossingen.

1.2 Een oplossing die in dat kader veel wordt genoemd, is het opnemen in het bestemmingsplan van een zogeheten dubbelbestemming. Daaronder verstaat men dan dat recreatiewoningen zowel worden bestemd voor verblijfsrecreatie als voor wonen.

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). In dat verband constateer ik onder andere dat het niet langer juist is om te spreken over een dubbelbestemming. Ten slotte maak ik nog enkele opmerkingen over de gevolgen die het leggen van een dubbelbestemming (gemakshalve gebruik ik deze term toch nog maar even) heeft voor de mogelijkheid om vergunningvrij bij te bouwen.

## 2. De dubbelbestemming nader beschouwd

2.1 Anders dan wel wordt beweerd is de mogelijkheid van een dubbelbestemming niet pas in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) geïntroduceerd. Ook onder de oude WRO die tot 1 juli 2008 gold, was de figuur van de dubbelbestemming al gangbaar<sup>1</sup>. 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 2003<sup>2</sup> laat zien dat een dubbelbestemming ook mogelijk is ingeval van bewoning van een recreatiewoning. In deze uitspraak ging de Afdeling akkoord met de bestemming ‘bouwstede voor zomerwoningen, permanente bewoning toegestaan’. De consequentie van deze bestemming was enerzijds dat de bebouwingsmogelijkheden zich beperkten tot die, behorend bij een zomerwoning (welke uiteraard geringer waren dan die voor een reguliere woning), maar anderzijds dat de zomerwoning wel bewoond mocht worden. Dit laatste ondanks de definitie van zomerwoning in het desbetreffende bestemmingsplan als een woning, in recreatief gebruik bij personen die elders hun hoofdwoonverblijf hebben. Overigens is dit ook het enige mij bekende voorbeeld in de rechtspraak van een dubbelbestemming die verband houdt met permanente bewoning van een recreatiewoning.

2.3 Hoewel de voorbeelden van dubbelbestemmingen in verband met permanente bewoning (vooralnog?) schaars zijn, is er geen enkele rechtsregel die zich tegen het leggen van een dubbelbestemming op een recreatiecomplex verzet. Zolang maar geen strijd ontstaat met de wettelijke norm van een goede ruimtelijke ordening is een dergelijke bestemming dus toelaatbaar.

2.4 Uiteraard zal ingeval van een dubbelbestemming 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.

2.5 Ook zal men bij het leggen van een dubbelbestemming rekening moeten houden met milieunormen. Voor bijvoorbeeld geur- en geluidhinder zijn de normen strenger bij reguliere woningen dan bij recreatiewoningen. Zodra recreatiewoningen ook gebruikt mogen worden voor bewoning, zullen die strengere normen van toepassing zijn.

2.6 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Kenm: 200202089/1; LJN: AF3500.

2.7 Een ander voordeel van een dubbelbestemming houdt verband met het systeem van woningcontingentering. Sommige provincies 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 verminderd. Als de gemeente daardoor voor de eigen bevolkingsaanwas onvoldoende kan bijbouwen, zal menig gemeenteraad hierin voldoende reden zien om niet mee te werken aan een bestemmingswijziging. Indien 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 beleid, waarvan de toepassing mede wordt bepaald door de uitkomst van overleg tussen provincie en betrokken gemeente.

2.8 Een derde voordeel tot slot is dat als bewoning door middel van een functieaanduiding wordt toegestaan, maar de bestemming verblijfsrecreatie blijft, daarmee ook duidelijk is dat geen sprake is van een normaal woongebied. De bouwregels kunnen zich dus richten naar de recreatieve bestemming. De bouwregels hoeven dus niet te voorzien in uitbreidingsmogelijkheden om de woonfunctie te faciliteren (daargelaten de nog te bespreken mogelijkheid van vergunningvrij bijbouwen).

### **3. De juridische vormgeving van een dubbelbestemming: de SVBP 2008**

3.1 Onder de oude Wro was het aan de gemeentes zelf om te bepalen hoe zij hun plannen vorm gaven. In de loop der jaren is daarin een zekere uniformering opgetreden, die nu een wettelijke basis heeft gekregen in art. 1.2.6 van het Bro. Op grond van dit artikel heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu de bevoegdheid om door middel van een ministeriële regeling regels te stellen 'omtrent de vormgeving en inrichting' van bestemmingsplannen.

3.2 Van die bevoegdheid heeft de minister gebruik gemaakt door de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008<sup>3</sup> vast te stellen. Bij deze regeling hoort een bijlage, de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 (SVBP 2008), waarin heel gedetailleerd is aangegeven aan welke eisen bestemmingsplannen moeten voldoen. Een bestemmingsplan dat in strijd met deze eisen wordt vastgesteld, komt in beginsel voor vernietiging door de rechter in aanmerking.

3.3 De SVBP 2008 wijdt een aparte paragraaf aan dubbelbestemmingen. De SVBP 2008 reserveert dit begrip echter uitsluitend voor die situaties waarin (1) de betrokken percelen bijzondere waarden kennen (bijvoorbeeld archeologische of landschappelijke waarden), (2) de percelen mede voor waterstaatkundige doeleinden gebruikt worden (bijvoorbeeld: waterkering of waterberging) en (3) door of over de percelen leidingen lopen. De percelen zijn dan bijvoorbeeld bestemd voor Agrarische doeleinden en mede bestemd voor waterberging of voor landschappelijke doeleinden. In de dubbelbestemming mogen dus maar een beperkt aantal onderwerpen worden geregeld – leidingen, waterstaatkundige belangen en bijzondere gebiedswaarden – die als het ware een overlap vertonen met de hoofdbestemming.

3.4 Bezien vanuit de SVBP 2008 is het dus niet juist om nog te spreken over een dubbelbestemming als we het hebben over een bestemmingsplan waarin naast recreatief gebruik ook bewoning wordt

---

<sup>3</sup> 21 oktober 2008, Staatscourant 2008, 211.

toegestaan. Dat 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. Dat gebeurt dan echter niet door middel van een dubbelbestemming, maar door middel van een zogeheten functieaanduiding. Functieaanduidingen, aldus de SVBP 2008, worden gebruikt om de gebruiksmogelijkheden binnen een bestemming nader te specificeren. Het kan daarbij. Aldus nog steeds de SVBP 2008, ook gaan om een expliciete verruiming van de gebruiksmogelijkheden. Functieaanduidingen worden op de plankaart met een bepaalde code aangegeven. Zo kent de SVBP 2008 voor wonen de code 'w'<sup>4</sup>. Deze code wordt dan ter plaatse van de locatie waar wonen is toegestaan, op de plankaart aangebracht.

3.5 Een voorbeeld van een bestemmingsplan, waarin een dergelijke functieaanduiding is gebruikt, is het bestemmingsplan 'Lintbebouwing Vinkeveen, 1<sup>e</sup> herziening', vastgesteld door de gemeente De Ronde Venen op 15 juni 2009. In dit plan is het recreatiecomplex Plaswijk bestemd voor verblijfsrecreatie, echter met de volgende omschrijving:

*"De op de plankaart voor verblijfsrecreatie aangewezen gronden zijn bestemd voor verblijfsrecreatie, alsmede en uitsluitend voor permanent wonen ter plaatse van de aanduiding 'w' op de plankaart."*

3.6 In de toelichting op het bestemmingsplan valt hierover het volgende te lezen:

*"De bestemming verblijfsrecreatie blijft hier overeind. Het betreft immers een park met recreatiewoningen. Met de aanduiding is geregeld dat permanent wonen in dat gebied is toegestaan, vanwege de historisch gegroeide situatie. (...). De nu gekozen bestemming geeft echter aan de permanente bewoning meer planologische ondersteuning (...). Dit betekent echter niet dat de gemeente in het bestemmingsplan toe zal moeten staan dat woningen kunnen uitgroeien tot de omvang van normale woningen. Er blijft immers sprake van een recreatieve hoofdbestemming. De recreatieve hoofdbestemming geeft ook aan dat geen sprake is van een normale woonwijk, maar van een recreatieve bestemming, waarin wonen is toegestaan. (...) De hierboven beschreven bestemmingsregeling heeft wel een aantal gevolgen. Nu permanente bewoning formeel wordt toegestaan in de recreatiewoningen, dient voor een aantal aspecten rekening te worden gehouden met de permanente bewoning. In de eerste plaats is het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) van toepassing op de recreatiewoningen. In dat kader worden de recreatiewoningen met medebestemming behandeld als normale woningen. (...). Voor de toepassing van milieuwetgeving wordt ook uitgegaan van normale woningen."*

#### **4. Vergunningvrij bouwen**

4.1 In de hierboven aangehaalde passage uit de toelichting op het bestemmingsplan 'Lintbebouwing Vinkeveen 1<sup>e</sup> herziening' is sprake van de toepasselijkheid van het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Hierover het volgende.

4.2 Het Bblb somt een reeks van bouwplannen op waarvoor geen bouwvergunning is vereist of waarvoor alleen een 'lichte' bouwvergunning<sup>5</sup> nodig is. Zo zijn bijvoorbeeld aan- en uitbouwen aan de achterzijde van een woning en bijgebouwen onder bepaalde voorwaarden vergunningvrij. Voor het bouwen aan of bij een recreatiewoning is echter altijd een (lichte) bouwvergunning vereist. De regels over het vergunningvrij bouwen gelden namelijk niet voor woningen 'die niet voor permanente bewoning zijn bestemd'.

---

<sup>4</sup> Andere varianten zijn 'sw' voor specifieke vorm van wonen en 'swg' voor specifieke vorm van woongebied, zie bijlage 6 bij de SVBP 2008.

<sup>5</sup> Bouwplannen waarvoor alleen een lichte bouwvergunning is vereist, mogen niet worden getoetst aan het Bouwbesluit (m.u.v. de voorschriften over constructieve veiligheid) en aan de Bpuwverordening (m.u.v. de daarin opgenomen stedenbouwkundige voorschriften).

4.3 Bij de vraag of permanente bewoning positief bestemd kan worden, kan dit aspect van veel 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. Hierbij moet men bedenken dat de gemeente in het bestemmingsplan vergunningvrij bouwen niet mag uitsluiten, bijvoorbeeld door de bebouwingsregels aan te scherpen of het bouwvlak (het blok waarbinnen gebouwd mag worden) te verkleinen<sup>6</sup>.

4.4 Er is discussie mogelijk over de vraag of de functieaanduiding 'wonen' er toe leidt dat er vergunningvrij mag worden bijgebouwd. Enerzijds kan men daarbij redeneren dat door de bewoning mogelijk te maken via een functieaanduiding en niet via een bestemmingswijziging, de recreatiewoningen *bestemd* blijven voor verblijfsrecreatie. In de terminologie van het Bblb is dan dus nog steeds sprake van woningen die niet voor permanente bewoning zijn bestemd. Naar de letter genomen zou men dus kunnen betogen dat vergunningvrij bouwen niet mogelijk wordt, zolang de mogelijkheid om de recreatiewoningen te bewonen alleen door middel van een functieaanduiding wordt geregeld en niet door middel van de bestemming zelf.

4.5 Daar staat tegenover dat de keuze van de wetgever om vergunningvrij bouwen niet toe te staan bij recreatiewoningen, alleen is ingegeven door de overweging dat als vergunningvrij zou mogen worden bijgebouwd bij recreatiewoningen, deze geschikter worden voor permanente bewoning<sup>7</sup>. Die overweging gaat vanzelfsprekend niet op als de betrokken recreatiewoningen toch al gebruikt mogen worden voor bewoning. In dat geval heeft het verbod op vergunningvrij bouwen bij recreatiewoningen met andere woorden zijn zin verloren. De wetsgeschiedenis van het Bblb biedt dus een argument om te betogen dat we'l vergunningvrij mag worden gebouwd bij een recreatiewoning die ook voor bewoning mag worden gebruikt, ook als dat alleen door middel van een functieaanduiding zo is geregeld.

4.6 Naar mijn mening zou dit aan de wetsgeschiedenis ontleende argument doorslaggevend moeten zijn en heeft het gemeentebestuur van De Ronde Venen dus terecht in de toelichting op het bestemmingsplan 'Lintbebouwing Vinkeveen, 1<sup>e</sup> herziening' opgemerkt dat de functieaanduiding 'wonen' voor Plaswijk, meebrengt dat bij en aan de betrokken recreatiewoningen voortaan vergunningvrij mag worden gebouwd. Zolang echter de rechter zich hier niet over heeft uitgesproken, blijft op dit punt enige onzekerheid bestaan.

<sup>7</sup> Zie de Nota van toelichting bij het Bblb, Staatsblad 2002, 410, blz. 15.

---

Gemeenten mogen sinds enige jaren zelfstandig bestemmingsplannen vaststellen. Voorheen was het zo dat de ontwerp-bestemmingsplannen eerst aan de Provincie voorgelegd moesten worden, die er vervolgens haar goed- of afkeuring over moest uitspreken. Thans wordt de Provincie min of meer gelijk gesteld met iedere afzonderlijke burger. Dat wil zeggen dat een ieder (dus zowel burgers als de Provincie als instantie) bezwaren tegen een bestemmingsplan kan indienen bij de Raad van State. De vaststelling (of wijziging) door een gemeente van een bestemmingsplan kan dus in principe nog geblokkeerd worden vanwege de ertegen bij de Raad van State ingediende bezwaarschriften van burgers, provincies en andere instanties (zoals milieu-organisaties e.d.)

---

<sup>6</sup> Zie art. 3.25 van de Wro.