

*Het opheffen van het onderscheid tussen woning
en recreatiewoning*

Naar meer flexibiliteit op de woningmarkt

Nederland maakt onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen. Dit onderscheid is echter niet altijd even helder. Er lijkt sprake van gemeentelijke willekeur en verrommeling van het landschap slaat toe. De auteur pleit daarom voor het opheffen van het onderscheid en een helder nationaal beleid. Dit bevordert ook de flexibiliteit op de woningmarkt.



(Foto: Chris Pennarts / Hollandse Hoogte)

Hugo Priemus

TU Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management

Ons land kent een lange traditie waarbij woningen en behuizingen voor recreatie als gescheiden sectoren worden beschouwd. Bij de bepaling van de omvang van de woningvoorraad blijven recreatiewoningen, stacaravans en tuinhuizen buiten beschouwing. In toenemende mate worden 'gewone' woningen als tweede woning gebruikt. Dit is vaak bij de gemeente en/of de verhuurder niet bekend. Deze woningen worden wel meegeteld bij de bepaling van de omvang van de woningvoorraad, maar niet bij de bepaling van het woningtekort (of het woningoverschot) en ook niet bij de bepaling van woningbouwprogramma's. Pijnlijk is de situatie als een behuizing die als recreatiewoning te boek staat, permanent wordt bewoond. Dit wordt van oudsher door de publieke autoriteiten beschouwd als 'illegaal'. De woningtekorten in grote delen van ons land hebben deze illegale bewoning in de hand gewerkt. Vele bewoners zijn met deze woonsituatie niet zelden tevreden, maar daarvan is menig gemeentebestuur niet onder de indruk. Als zulk een illegale woonsituatie wordt vastgesteld, wat meestal geen sinecure is, lopen de betrokken bewoners grote kans een bevel in de bus aan te treffen waarin zij worden gesommeerd om de recreatiewoning direct of op enige termijn te verlaten.

Deze ernstige bedreiging van het woongenot heeft er enkele jaren geleden toe geleid dat de Belangenvereniging Vrij Wonen is opgericht. Deze vereniging pleit voor de legalisatie van niet-toeristische recreatieverblijven die (kunnen) voldoen aan de bouwvoorschriften voor bewoning. Bij alle overige recreatieverblijven vraagt de vereniging om een soepele aanpak door het verstrekken van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Dit artikel start met een overzicht van aantallen en verschillende typen tweede woningen / recreatiewoningen. Vervolgens wordt de relatie gelegd met de kwaliteit van natuur en landschap. Het uitgangspunt zal ook in de toekomst moeten zijn dat natuurgebieden moeten worden gevrijwaard van bebouwing. De stelling wordt verdedigd dat het onderscheid tussen woning en recreatiewoning in algemene zin dient te vervallen. Een belangrijke overweging daarbij is dat dit zal bijdragen aan een grotere flexibiliteit op de woningmarkt. Dat is juist in de starre Nederlandse situatie geen overbodige luxe. De beschouwing mondt uit in een concluderende paragraaf waarin wordt gepleit voor de introductie van enkele basale nationale regels die voor alle betrokkenen veel duidelijkheid kunnen bieden. Het oordeel over het al of

niet verantwoord zijn van bebouwing in een kwetsbaar landschap en/of natuurgebied zal deels door het Rijk, deels door de provincie moeten worden uitgesproken, ongeacht de vraag of het een 'gewone' dan wel een recreatiewoning betreft.

Grote variëteit

Uit onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau blijkt dat Nederland enkele jaren geleden ongeveer 380.000 tweede woningen telde¹. De onderzoekers definieerden de tweede woning als volgt: "... woning die min of meer permanent beschikbaar is voor eigen gebruik naast de hoofdwoning, de eerste woning". Onder die definitie vielen 130.000 'gewone' woningen, 31.000 huisjes met overnachtingsmogelijkheden op volkstuinten en 220.000 stacaravans. Daarnaast hebben nog eens 60.000 Nederlanders een tweede woning in het buitenland, vooral in België, Frankrijk en Spanje. Het onderzoek gaf aan dat het aantal tweede woningen de komende jaren naar verwachting snel zal stijgen.

We hebben te maken met een grote variëteit aan vakantiewoningen, recreatieverblijven, weekendhuizen en tweede woningen. Het is niet verstandig om al deze verschillende bouwsels over één kam te scheren. Een belangrijk (niet geheel scherp te maken) onderscheid is dat in toeristische en niet-toeristische recreatieverblijven. Onder toeristische recreatieverblijven verstaan we voor recreatie bedoelde complexen, meestal met voorzieningen als een restaurant, zwembad, speelvoorzieningen voor kinderen en dergelijke, geëxploiteerd door een professioneel bedrijf als Landal GreenParks en Center Parcs. De duivel zit in het detail. Bijvoorbeeld: wanneer gaat een caravan over in een stacaravan en wanneer gaat een stacaravan over in een woning? Bovendien is er het onderscheid naar locatie. Liggen de woningen in een beschermd natuurgebied, een nationaal, dan wel provinciaal landschap waar geen woningen mogen worden gebouwd, of is dit niet het geval? Kennelijk heeft het bevoegd gezag, meestal de Gemeenteraad, in het verleden onderscheid gemaakt tussen een bouwverbod voor gewone woningen en het toestaan van bebouwing met tijdelijk te bewonen weekendhuisjes en vakantiewoningen. Vermoedelijk speelden hierbij historische motieven een rol; een woning werd geassocieerd met steen en beton, recreatiewoningen met hout, stro en tentdoek. In het algemeen is dit onderscheid echter zinloos². De visuele schade is voor beide soorten woningen gelijk. De recreatiewoningen zijn steeds meer op woningen gaan lijken. De aantasting van de natuur is voor een woning waarin steeds hetzelfde huishouden woont, niet groter dan voor een woning waarin huishoudens elkaar opvolgen. De leefstijl van de bewoners en de grootte van het huishouden hebben waarschijnlijk meer invloed op de natuurlijke omgeving.

Denemarken en Nederland zijn de enige EU-landen die het onderscheid tussen woning en recreatiewoning officieel maken³. Zoals bekend gaat dit gepaard met handhavingproblemen die de persoonlijke levenssfeer ernstig aantasten en al gauw tot huisvredebreuk leiden⁴. In onze dynamische maatschappij zijn de grenzen tussen al deze vroeger wellicht scherp af te bakenen categorieën vloeïend geworden, deels door het vloeïend worden van de huishoudendefinitie. We zien steeds vaker vormen van *Living Apart Together* waarin zonder draconische controlemechanismen niet goed kan worden bepaald of er sprake is van een of twee huishoudens. Steeds meer personen en huishoudens verdelen hun tijd over meer dan één woonverblijf, zoals parlementariërs die in de provincie wonen en in of vlakbij Den Haag een *pied à terre* hebben waar zij een groot deel van de nachten verblijven. Daarmee sparen zij omvangrijke pendelbewegingen uit: goed voor het milieu. Deze dynamische formules kunnen in de tijd veranderen en zien er vaak in de zomer anders uit dan in de winter, en in het weekend anders dan door de week. Soms staat een van de verblijven in Nederland en het andere in het buitenland. Het gebruik van deze verblijven is niet te normeren en voor controlerende instanties niet bij te houden. Het gebruik is bovendien sterk aan verandering onderhevig.

Recreatiewoningen lijken steeds meer op gewone woningen

Verrommeling van het landschap

De wordingsgeschiedenis van recreatieparken is niet altijd even fraai. Wijlen professor Henk Voogd, die zich altijd vierkant achter de doelen van de Belangenvereniging Vrij Wonen heeft gesteld, erkende dat nieuwe bungalowparken vaak terecht zijn gekomen op plaatsen waar geen reguliere woonwijk zou zijn gepland. Voogd⁵: "Er hebben zich schandalige situaties afgespeeld, waarbij langkampers gedwongen werden te vertrekken van de standplaats die ze al jaren hadden omdat een projectontwikkelaar er recreatiewoningen wilde neerzetten. Meestal gebeurde dit met medeweten en medewerking van de betrokken overheden".

Het Milieu en Natuur Planbureau⁶ constateert meer in het algemeen dat het landschap in Nederland minder open is geworden. De verrommeling slaat toe. Ongeveer een kwart van de grondoppervlakte is visueel verstoord door stedelijke bebouwing. Oorzaken: de aanleg van woonwijken, geluidsschermen langs auto- en spoorwegen, glastuinbouw en bedrijventerreinen. De afgelopen vijftien jaar is dertig procent van de boerderijen ver-



bouwd tot woning. Het aantal recreatiewoningen nam met meer dan veertig procent toe, het aantal maneges met meer dan vijftig procent en het aantal golfterreinen met tachtig procent. Binnen de bestemmingscategorie 'recreatie' nemen we een krachtige omslag van groen naar rood waar, ongeacht de kwaliteiten van het landschap. Drijvende kracht achter deze transformatie: de commerciële inslag van ontwikkelaars, bouwbedrijven en sommige gemeenten. Van de bewoners van Nationale Landschappen maakt zestig procent zich begrijpelijkerwijs zorgen over de toekomst van natuur en landschap⁷.

Geen bebouwing in natuurgebieden

In ecologisch en landschappelijk waardevolle gebieden, waarvoor de Vijfde Nota de groene contouren in petto had, zou naar mijn mening een alomvattend bouwverbod moeten gelden, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen gewone woningen en recreatiewoningen. Per geval zou een uitzondering (onder voorwaarden) kunnen worden gemaakt voor tenten en (op beperkte schaal) zeer tijdelijke bouwsels van natuurlijke materialen. Als er in een gebied gegronde redenen zijn om de bouw van woningen te verbieden, zijn er even gegronde redenen om de bouw van recreatiewoningen te verbieden. In beginsel maakt het niet uit of dergelijke gebieden tot nu toe zijn gevrijwaard van woningen of recreatiewoningen, of dat deze woningen er al staan. Het Rijk, de provincie



Wanneer gaat een stacaravan over in een woning?

(Foto: Patrick Post / Hollandse Hoogte)

om in voorkomende gevallen woningen of recreatiewoningen weg te bestemmen, maar aan de huidige eigenaren en gebruikers een gedoogvergunning voor een bepaalde periode te verlenen.

Als er geen of onvoldoende cultuurlandschappelijke en/of ecologische redenen zijn om de woningen of recreatiewoningen te verbieden, mogen deze woningen dus blijven staan. Het onderscheid tussen woning en (niet-toeristische) recreatiewoning vervalt. Het enige onderscheid dat in dit verband van belang is of het gebouw voldoet aan de woningdefinitie van het CBS. Voldoet het gebouw aan de eisen van het Bouwbesluit die aan bestaande woningen worden gesteld? Deze eisen zijn zeer bescheiden en grotendeels niet precies gekwantificeerd. Als aan de eisen van gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en/of energiezuinigheid niet wordt voldaan, móet de gemeente de eigenaar aanschrijven om voorzieningen te treffen. Als de eigenaar deze voorzieningen niet zelf treft binnen een bepaalde periode, zal de gemeente dat doen voor rekening van de eigenaar. Commerciële of non-profitorganisaties kunnen complexen beheren (en stichten) met het oogmerk de woningen op deze complexen te verhuren als vakantiehuis. Daarmee worden deze woningen feitelijk aan permanente bewoning onttrokken. Men vergelijk de functie van een hotel waarin een huishouden meestal niet permanent woont. Het gemeentebestuur kan goedkeuring verlenen aan deze feitelijke onttrekking en kan aan deze goedkeuring voorwaarden verbinden. Wenselijk is het om in deze gevallen zoveel mogelijk de bouw- en woontechnische eisen toe te passen die gelden voor bestaande of nieuwe woningen.

Flexibiliteit op de woningmarkt

Vermoedelijk neemt het aantal tweede woningen en recreatiewoningen die door Nederlanders parttime of fulltime worden bewoond, sterk toe, mede dankzij de toenemende welvaart. Een groot deel van deze tweede woningen treffen we aan in andere landen, binnen en buiten Europa. Voor zover deze woningen op Nederlands grondgebied staan, kunnen zij bijdragen aan een grotere flexibiliteit op de Nederlandse woningmarkt. Als er vrij plotse tekorten dreigen op de woningmarkt ten gevolge van bijvoorbeeld het generaal pardon, de groei van het aantal statushouders, immigranten uit nieuwe EU-landen, maar ook door de noodzaak om studenten aan het begin van het studiejaar te huisvesten, kunnen tweede woningen en recreatiewoningen worden ingezet om deze vraag te honoreren. Het prijsmechanisme kan hier z'n werk doen. Als de extra vraag gepaard gaat met een hogere vraagprijs, zullen sommige vastgoedeigenaren besluiten om voorrang te geven aan het honoreren van deze vraag. Een speciale verantwoordelijkheid ligt hier bij

of de gemeente kunnen voor een bepaald landschappelijk en/of ecologisch kwetsbaar gebied een bestemmingsplan vaststellen waarin woningen en recreatiewoningen worden verboden. Als ze er al staan, kunnen ze worden weg bestemd. Dat vergt wel een passende planschaderegeling ter compensatie van de schade die de eigenaren en gebruikers lijden. Als het bevoegd gezag deze compensatiekosten prohibitief vindt, zal het de plannen moeten aanpassen.

In april 2005 nam de Tweede Kamer de motie Veenendaal aan, waarin de regering wordt verzocht "... ervoor te zorgen dat in gemeenten die niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest in hun handhavingsbeleid, bewoners die permanent in een recreatiewoning willen wonen en dit voor de peildatum van 31 oktober 2003 ook al deden, een persoonsgebonden gedoogbeschikking kunnen krijgen en deze beschikking ook bij de gemeente op kunnen eisen". Volgens VROM minister Cramer is het een gemeentelijke – en ook een provinciale – beleidsafweging om al dan niet een recreatiebestemming te wijzigen naar een woonbestemming⁸. Het is echter onverstandig als provincies of gemeenten onderscheid maken in woningen en recreatiewoningen. Provincies en gemeenten moeten vooral bepalen of in een gebied wel of niet mag worden gebouwd. Daarbij maakt het geen verschil of het om woningen dan wel niet-toeristische recreatiewoningen gaat. Overwogen zou kunnen worden

woningcorporaties, die juist als taak hebben om voorrang te geven aan gegadigden die moeilijk zonder hulp huisvesting kunnen vinden. Het zou goed zijn als woningcorporaties niet alleen 'gewone' eengezinshuizen en etagewoningen verhuren, maar ook recreatiewoningen, stacaravans en andere woningssubstituten beheren die (al dan niet tijdelijk) worden verhuurd als de ontwikkeling van de vraag op de woningmarkt dat vergt.

Het aantal tweede woningen en recreatiewoningen neemt vermoedelijk sterk toe

Als alle recreatiewoningen, vakantie- en weekendhuizen als gewone woning worden beschouwd en als het aanbod van deze bouwsels binnen verstandige ruimtelijke kaders wordt verruimd, wordt de flexibiliteit op de woningmarkt op slag vergroot. Als de vraag op de woningmarkt toeneemt, zullen deze woningen vaker een woonfunctie vervullen. Als er op de woningmarkt plaatselijk overschotten ontstaan, zal een recreatiefunctie wellicht financieel aantrekkelijker zijn. Ervaringen in landen met relatief veel tweede woningen (Frankrijk, Oostenrijk, Noorwegen, Zweden, Finland) leren dat deze woningen vaak op en neer pendelen tussen de status van eigen woning en particuliere huurwoning en van eerste naar tweede woning, en zo een belangrijke bijdrage leveren aan de flexibiliteit op de woningmarkt⁹.

Daar waar het vrijgeven van de woonbestemming gepaard gaat met vermogenswinsten, kan worden overwogen om deze winsten (deels) af te romen. Naast de planschaderegeling die de overheid geld kost, is er ruimte voor een planbaatafoming, die de overheid geld opbrengt. Met deze opbrengst zou wellicht een fonds kunnen worden gevormd. Branche-organisaties Recron en ANWB hebben samen met de BVVV een compensatiefonds voorgesteld, dat gevuld wordt met een deel van de waardevermindering die ontstaat door legalisatie van de woningen. Uit dit fonds zou de aankoop van nieuw recreatieareaal of de aanleg van nieuwe natuur kunnen worden gefinancierd.

Conclusies

De BelangenVereniging Vrij Wonen pleit voor een centrale, landelijke regeling. Op grond van bovenstaande analyse ben ik het hier mee eens. Een landelijke regeling biedt duidelijkheid voor betrokkenen. Het bevordert de flexibiliteit op de woningmarkt, beperkt regels die de privacy schaden en zorgt ervoor dat landschappelijk en ecologisch waardevolle gebieden gevrijwaard blijven van ontsierende bouwsels.

Minister Dekker, destijds minister van VROM, heeft echter

gekozen voor een decentraal beleid. De bewoners van recreatieverblijven worden nu geconfronteerd met zeer verschillend lokaal beleid en met vele onduidelijkheden en inconsistenties. De situatie luistert vooral in kwetsbare gebieden zeer nauw. Dat het beleid de laatste jaren is gedecentraliseerd heeft overigens niet alleen nadelen (onzekerheden, inconsistentie, uitstellen van besluiten), maar heeft als voordeel dat een beeld is ontstaan van de grote variëteit van bouwsels, omgeving en beheerregimes. Die variëteit moet wel worden beschreven en geanalyseerd. Als deze variëteit bekend is en gedocumenteerd, zou het wenselijk zijn dat het ministerie van VROM met enkele landelijke regels komt. Per saldo is de winst groot:

- Gebieden met een vastgestelde en erkende landschappelijke en/of ecologische betekenis worden geheel van bebouwing gevrijwaard.
- Door het categorische onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen te laten vervallen, vervalt de noodzaak om het feitelijk gebruik te controleren. Dit geeft de bewoners de privacy terug, behoedt hen voor huisvredebreuk en komt neer op een aanzienlijke deregulering.
- De voorgestelde stappen vergroten de flexibiliteit op de thans onnodig starre Nederlandse woningmarkt aanzienlijk en stellen met name woningcorporaties in staat om slagvaardig te reageren op onverwachte woningvraagpieken.

Kortom, waar wachten we op?

Dit artikel is een bewerkte tekst van een inleiding aansluitend op de Jaarvergadering van de BelangenVereniging Vrij Wonen, Ede, 24 november 2007

Noten

1. Derksen, Wim (2003) Onbegrijpelijke uitspraak over tweede woningen, Het Financiële Dagblad, 18 september.
2. Zie noot 1.
3. Smit, Raphael (2003) Permanente bewoning. Is verbod houdbaar? Vastgoed, juli/augustus: 40-41.
4. VROM Inspectie en Vereniging Nederlandse Gemeenten (2007) Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Handreiking voor gemeenten, Den Haag (Ministerie van VROM en VNG).
5. Zie noot 3.
6. Milieu en Natuur Planbureau (2006) Natuurbalans 2006, Bilthoven (MNP).
7. Zie noot 6.
8. Brief minister Cramer aan BVVV, 22 juni 2007
9. Priemus, H. (2005) Starre woningmarkt door nutteloos onderscheid, Rooilijn, 38, 1: 41-46.

Literatuur

- Vereniging Vrij Wonen, 2003, Woonnood. Hoe tienduizenden woningen onbewoonbaar worden verklaard, Bergentheim (Vereniging Vrij Wonen).