

TBR 2011/136

Aan zee

Prof. mr. C.A. Adriaansens¹

1. Inleiding

Al geruime tijd pogen de gemeenten langs de Nederlandse kust te voorkomen dat de leefbaarheid c.q. de schaarse woningvoorraad 'weglekt' door verkoop van bestaande woningen aan personen die niet voornemens zijn zich er metterwoon te vestigen, maar die uitsluitend recreatief gebruik op het oog hebben.

Dat gebeurt op uiteenlopende wijze - zoals hierna nog zal blijken - maar de maatregelen worden veelvuldig aangeduid met de term 'Tweede Woningverordening', en zijn, sedert de invoering van de Huisvestingswet in 1993, ondergebracht in een plaatselijke (of regionale) Huisvestingsverordening of Tweede Woningverordening.

De aanpak van deze bijdrage is als volgt: vanaf Schiermonnikoog tot aan Cadzand heb ik alle 'Tweede Woningverordeningen' van het internet geplukt en bestudeerd. Daarbij ben ik van de veronderstelling uitgegaan dat de desbetreffende websites van de kustgemeenten de meest actuele informatie bevatten. Er is uitsluitend gekeken naar de verordeningen op basis van de Huisvestingswet - en dus niet naar bestemmingsplannen en/of eventuele belemmerende gronduitgiftevoorwaarden.

We maken in het navolgende aldus een virtuele tocht langs de kust, van noord naar zuid. Uiteraard wordt de aangetroffen regelgeving daarbij van commentaar voorzien.

2. De Wadden

De Waddeneilanden van Schiermonnikoog tot en met Texel kennen alle een Huisvestingsvergunning, ook voor koopwoningen, waarbij telkens de koopprijsgrens verhoogd is vastgesteld op € 272.000,- (voorheen f 600.000,-). Dat biedt de gemeenten de mogelijkheid om niet sociaal of economisch aan het desbetreffende eiland gebonden te weren, of althans beperkt toe te laten. Daarnaast beschikken deze gemeenten/eilanden over het instrument van de woonruimteonttrekkingsvergunning, als geformuleerd in artikel 31 van de Huisvestingswet. Dit instrument is daarbij steeds van toepassing verklaard op *alle* woningen - behalve de woningen die als recreatiewoning zijn bestemd - en behelst het verbod om woningen anders dan voor permanente bewoning te gebruiken. Permanente bewoning

wordt op uiteenlopende wijze gedefinieerd, maar het gaat in feite steeds om een verblijf gedurende een betekenend deel - in dagen - van een aaneengesloten periode van een half jaar of een jaar, waarbij Vlieland ook nog minstens 50 overnachtingen eist in de winterperiode van december t/m februari.

Enkele eilanden kennen een *terme de grâce* of een tijdelijke vergunning voor erven die een voor permanente bewoning bestemde woning in de nalatenschap hebben aangetroffen. Dat geeft hen even de tijd om naar een andere permanente bewoner uit te zien. Die tijd is ruim (Vlieland; 3 jaar) en soms erg ruim (Ameland; 10 jaar) bemeten. Terschelling geeft het college van Burgemeester en Wethouders een algemeen geformuleerde bevoegdheid om tot verlening van een tijdelijke woningonttrekkingsvergunning over te gaan. Ameland en Texel hebben geen algemeen geformuleerde tijdelijke vergunning in hun verordening opgenomen.

Behalve op Schiermonnikoog en Texel kan de vergunning worden verleend tegen een compensatie - in andere permanente woonruimte of in geld. De bedragen variëren en worden of per m³ of per m² berekend.

Op alle eilanden is de vergunning objectgebonden; en is een (legale) recreatiewoning eenmaal voor permanente bewoning in gebruik genomen, dan kan hij niet (zonder vergunning) weer voor recreatief gebruik worden aangewend.

Met uitzondering van Schiermonnikoog kennen alle eilanden een hardheidsclausule. Ook kennen alle eilanden aan B en W de bevoegdheid toe een woning te verzegelen als deze zonder onttrekkingsvergunning niet voor permanente bewoning gebruikt wordt. Er is, tenslotte, op alle eilanden voorzien in een regeling betreffende de handhaving.

3. De Hollandse kust

De gemeente Zijpe, waartoe onder meer de kern Castricum behoort, heeft geen Huisvestingsverordening, maar alleen een Tweede Woningverordening. Deze dateert echter van 1991 en is dus, sinds de invoering van de Huisvestingswet in 1993, obsoleet geworden. Afgezien van mogelijke planologische belemmeringen en/of beperkende gronduitgiftevoorwaarden, kan daar dus zonder vergunning een woning aan de permanente woonbestemming wor-

¹ Carel Adriaansens is directeur van Hortensia Legal BV, juridisch adviesbureau voor de bona fide vastgoedpraktijk.

den onttrokken en voor recreatief gebruik worden verkocht, verhuurd of anderszins aangewend. De regio Noord Kennemerland heeft de plaatselijke huisvestingsverordeningen afgestemd. De verordeningen van de in deze regio gelegen kustplaatsen tonen dan ook sterke gelijkenis - al zijn er verschillen. Zo eist de gemeente Bergen een huisvestingsvergunning voor alle huurwoningen beneden de prijsgrens (en voor nieuwboukoopwoningen beneden de reguliere wettelijke kooprijsgrens) en heeft de gemeente Castricum de verplichte huisvestingsvergunning beperkt tot de huurwoningen van woningcorporaties beneden de huurprijsgrens. Verder kunnen in deze en andere tot deze regio behorende gemeenten alle woningzoekenden uit die regio voor een huisvestingsvergunning in aanmerking komen, mits men aan de criteria voldoet.

Beide kustgemeenten hanteren op gelijke wijze het instrument van de woningonttrekkingsvergunning, van toepassing op alle woningen ongeacht huur- of kooprij, uitgaande van het verbod om een woning te gebruiken voor een ander doel dan *permanente* bewoning door een huishouden. Wat onder permanente bewoning wordt verstaan wordt echter niet gedefinieerd.

Beide gemeenten kennen ook een tijdelijke vergunning (max. 5 jaar) voor gehele of gedeeltelijke onttrekking van een woning aan het vorengenoemde gebruik en beide gemeenten kennen een financiële compensatieregeling (€ 275,- per m²) voor het geval de vergunning zou worden verleend. Ook kennen beide gemeenten de mogelijkheid van verzegeling door B en W van een woning die, zonder vergunning niet permanent wordt bewoond en ook is in beide gemeenten voorzien in een handhavingsregeling en een hardheidsclausule.

In Zuid Kennemerland zijn de huisvestingsverordeningen eveneens regionaal afgestemd. De kustgemeenten Bloemendaal en Zandvoort hanteren de huisvestingsvergunning voor alle huur- en koopwoningen beneden de prijsgrenzen (behoudens uitzonderingen). Ook hier wordt het omzetten van een permanent bewoonde woning in een recreatieve verboden, behoudens onttrekkingsvergunning. Het verbod betreft alle woningen in die gemeenten. Wat onder permanente bewoning moet worden verstaan wordt ook in deze verordening niet duidelijk. Hier bestaat eveneens een compensatie-regeling, zij het dat de prijs die per m² betaald moet worden wat lager is (€ 220,-) dan in de Noord Kennemer. En ook hier kent men de tijdelijke onttrekkingsvergunning (5 jaar max.) en de mogelijkheid van verzegeling van een pand door B en W, als het, zonder vergunning, niet (meer) voor permanente bewoning wordt gebruikt. Er is een hardheidsclausule in beide gemeenten en ook de handhaving is hier geregeld. Holland-Rijnland kent eveneens afgestemde huisvestingsverordeningen met een door het regio-bestuur opgestelde Huisvestingsverordening Hol-

land Rijnland als basis, doch uitsluitend waar het de verdeling van woonruimte (huisvestingsvergunning) betreft. Ze is van toepassing op alle huurwoningen en nieuwboukoopwoningen beneden de reguliere prijsgrenzen. De kustgemeenten Noordwijk en Katwijk verbieden het onttrekken van een woning aan de bestemming tot permanente bewoning, behoudens vergunning. Het verbod betreft alle woningen in deze gemeenten. Ook hier ontbreekt een definitie van 'permanente bewoning'. En ook hier kent men de tijdelijke onttrekking (max. 5 jaar met eenmalige verlengingsmogelijkheid voor nog eens max. 5 jaar; niet overdraagbaar). En ook hier kent men een compensatieregeling, zij het dat niet in de verordening is aangegeven wat betaald moet worden. De mogelijkheid van verzegeling van een woning die zonder vergunning aan de permanente woonbestemming is onttrokken ontbreekt hier. Er is in beide gemeenten voorzien in een hardheidsclausule en in handhaving. De regio Haaglanden kent ook een gemeenschappelijke Huisvestingsverordening, waarbij in de kustgemeente Westland (kernen 's Gravenzande en Monster) en Wassenaar alle woningen zijn aangewezen als woningen die niet aan de bestemming van permanente bewoning mogen worden onttrokken. Verder ziet men hier weer de bekende elementen terug, zoals de tijdelijk vergunning (5 jaar plus eenmalige verlenging met maximaal 5 jaar); een compensatieregeling, zonder vaste bedragen. Er is hier weer wel een verzegelingsmogelijkheid voor het geval een woning zonder vergunning niet permanent wordt bewoond, maar ook hier is permanente bewoning niet gedefinieerd. Voor Den Haag (Scheveningen) geldt nog als bijzonderheid dat samenvoeging van woningen en sloop van woningen door woningcorporaties in verband met herstructurering vergunningsvrij (althans in de zin van de Huisvestingswet) kunnen geschieden.

Ten slotte Hoek van Holland, dat met de andere kustgemeente Westvoorne deel uitmaakt van het werkingsgebied van de Huisvestingsverordening van de gemeente Rotterdam. Hier is volstaan met een eenvoudige woningonttrekkingsvergunning die geen onderscheid maakt tussen permanente en recreatieve bewoning. Zo op het oog lijkt de vergunning - indien al nodig voor het in gebruik nemen van een huis als tweede woning - vrij gemakkelijk te worden verleend. Ook als het belang van de volkshuisvesting zich tegen vergunningverlening zou verzetten kan door het stellen van voorwaarden en voorschriften toch tot vergunningverlening worden overgegaan. Daarbij zou dan moeten worden gedacht aan een bedrag van ruim € 190,- per onttrokken vierkante meter woonruimte, maar daar is de verordening niet helemaal duidelijk over. Rotterdam/Hoek van Holland kent ook een tijdelijke vergunning (max. 5 jaar). Deze periode lijkt niet te kunnen worden verlengd. Maar op het gehele gebied van de woonruimte-onttrekking heeft het

College van B en W zich het recht voorbehouden nadere regels te stellen. Of die er zijn en welke dat zijn is mij niet duidelijk kunnen worden.

4. De Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden

De laatst bekende Huisvestingsverordening van de gemeente Goedereede dateert van 1994. In deze verordening wordt dan ook nog met huur- en koop-prijsgrenzen in guldens gewerkt. De kooprijsgrens voor een huisvestingsvergunning is bepaald op f 250.000,- (€ 113.500,-).

Ook is er een woningonttrekkingsvergunning nodig om - voorzover hier van belang - een woning voor een ander doel dan permanente bewoning te gebruiken. Compensatie lijkt bij een dergelijke onttrekking uitgesloten. Bij gebruik van een woning anders dan voor permanente bewoning, zonder vergunning, kunnen B en W tot verzegeling van de woning overgaan. Maar ook hier is niet aangegeven wat onder permanente bewoning moet worden verstaan. De onttrekkingsvergunning is hier ook objectgebonden. De verordening voorziet in een hardheidsclausule en een handhavingsregeling. Ook is voorzien in de mogelijkheid van een vergunning voor tijdelijke onttrekking van woonruimte - overigens zonder dat daar (maximale) termijnen aan verbonden zijn.

Schouwen Duiveland - met onder andere de kustkernen Burgh-Haamstede en Renesse - kent alleen een *Gebruiksverordening tweede woningen* die dateert van 2006. Deze verordening verbiedt het in gebruik geven, gebruiken of laten gebruiken van een voor permanente bewoning bestemd gebouw, behoudens vergunning in de diverse kernen, binnen de op kaart aangewezen grenzen. De rechthebbende op de woning die niet in de Gemeentelijke Basisadministratie op het desbetreffende adres staat ingeschreven, terwijl ook niet uit andere feiten en omstandigheden blijkt dat hij/zij er zijn hoofdverblijf heeft wordt geacht de woning als tweede woning in gebruik te hebben. En zonder vergunning als bedoeld in deze verordening mag dat niet. Woningen die op het moment van inwerkingtreding van de verordening al als tweede woning in gebruik waren zijn van dit verbod uitgezonderd, maar deze uitzondering is *persoonlijk* en geldt slechts voor de rechthebbende en *eenmalig* voor diens erfgenaam. Van de woningen waarop deze overgangsregeling betrekking heeft is een lijst gemaakt die aan de verordening is gehecht. Van het verbod kan ontheffing worden verleend, maar ook een dergelijke ontheffing heeft een strikt persoonlijk karakter. Er is voorzien in een hardheidsclausule, maar niet in de mogelijkheid van verzegeling of een tijdelijke onttrekkingsvergunning. Handhaving is niet geregeld.

Een vergelijkbare Tweede woningverordening geldt

sinds 1998 in de gemeente Veere - met kustkernen als Veere zelf, Vrouwenpolder, Oostkapelle, Domburg, Westkapelle, Zoutelande en Koudekerke. Hier is echter voor het antwoord op de vraag of de rechthebbende zijn hoofdverblijf in de voor permanente woning bestemde woning heeft geen koppeling gemaakt aan inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie. Maar wel is een termijn gegeven: de rechthebbende moet gedurende een aaneengesloten periode van 180 dagen 2/3 van zijn tijd zijn hoofdverblijf in de woning hebben. En ook al is de handhaving in deze verordening niet geregeld, er zijn wel degelijk inspecteurs die dat controleren! Ook hier zijn de woningen die op het moment van inwerkingtreding van de verordening al als tweede woning in gebruik waren van het verbod uitgezonderd, maar ook hier heeft die uitzondering een *persoonlijk* karakter. En ook hier kan dit persoonlijk recht slechts eenmalig vererven of erfrechtelijk geschonken worden. En ook hier betekent verkoop dat aan de uitzondering een einde komt. Er is een hardheidsclausule. Een verzegelingsmogelijkheid is evenwel niet opgenomen.

Als we Vlissingen overslaan (die kustgemeente heeft wel een Huisvestingsverordening, maar die heeft alleen betrekking op omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woningen) dan zien we aan de andere kant van de Schelde de ook weer sterk vergelijkbare Tweede woningverordening van de gemeente Sluis van 2005, met de (zee)kustkernen Breskens, Cadzand en Retranchement. Hier geldt dezelfde periode om als 'hoofdverblijver' te worden aangemerkt als in Veere, maar wordt tevens inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie geëist. Ook zien we hier weer de *persoonsgebonden* overgangsregeling voor degenen die hun woning al als tweede woning in gebruik hadden toen de verordening in werking trad. Een woningonttrekkingsvergunning kan alleen worden verleend aan iemand die door vererving, erfrechtelijke schenking rechthebbende op de woning is geworden of indien het om een woning gaat die ongeschikt is voor permanente bewoning. De vergunning heeft steeds een persoonlijk karakter.

5. Samengevat

Globaal treffen we langs de Nederlandse kust drie systemen aan waarbij het onttrekken van woningen ten behoeve van recreatieve doeleinden wordt gereguleerd. Op de Wadden heerst het systeem van een Huisvestingsvergunning met verhoogde kooprijsgrenzen en een voor alle woningen geldend verbod op gebruik van een woning voor niet permanente bewoning, waarbij is aangegeven wat onder (niet) permanente bewoning wordt verstaan. Het gaat bij de vergunningverlening (al dan niet) om de afweging tussen het belang van de aanvrager en het belang van het behoud en de samenstelling van de

woningvoorraad. De vergunning geldt steeds voor de woning.

De hierboven beschreven methode - met wat varianten - ontmoet wat mij betreft weinig bezwaar. Voor permanente bewoning bestemde woningen moeten in beginsel voor permanente bewoning bestemd blijven - als er sprake is van (dreigende) schaarste; woningen met een recreatieve bestemming hebben zo'n vergunning niet nodig - tenzij ze eenmaal voor permanente bewoning in gebruik zijn genomen. Zo wordt de bestaande - kennelijk schaarse - voorraad op peil gehouden ten behoeve van de lokale bevolking of voor degenen die zich mettertijd op één van de eilanden willen vestigen en wordt 'uitverkoop' aan toeristen aan banden gelegd - ook met het oog op de leefbaarheid.

De Hollandse kust werkt niet met verhoogde koop-prijsgrenzen bij de al dan niet verlening van een Huisvestingsvergunning. De woonruimteonttrekkingsvergunning is vereist bij voorgenomen gebruik voor niet-permanente bewoning, welk begrip meestal niet is gedefinieerd. Het verbod behoudens vergunning heeft betrekking op alle woningen. Ook hier betreft de vergunning de woning.

Ook deze 'Hollandse kustverordeningen' kunnen vooralsnog de toets der kritiek doorstaan, al is natuurlijk een zwak punt dat vaak niet kenbaar is wat onder 'permanente bewoning' of gewoon onder 'bewoning' wordt verstaan.

Aan (een groot deel van) de Zeeuwse kust is een sterk afwijkend systeem in zwang, waarbij in alle kernen een strikt verbod geldt op niet-permanente bewoning van (vrijwel) alle zich binnen die kernen bevindende woningen. Wat onder permanente bewoning moet worden verstaan is op uiteenlopende wijze aangegeven. Slechts onder zeer beperkte omstandigheden kan van dit verbod ontheffing worden verleend, soms bij wege van een onttrekkingsvergunning. Van een afweging van het belang van de aanvrager tegen het belang van behoud en samenstelling van de woningvoorraad is geen sprake; het mag gewoon niet! Zowel de (eventuele) vergunning als de (eventuele) ontheffing hebben een strikt persoonlijk karakter. En de eigenaar van een woning die ten tijde van de invoering van de verordening de woning al als recreatiewoning gebruikte, mag dat blijven doen, maar wel op persoonlijke titel. Dat recht kan één keer vererven, maar daarna is het klaar. En ook bij verkoop verdwijnt dit persoonlijk recht. Aldus wordt niet alleen gepoogd permanent

bewoonde woningen voor de permanente woningvoorraad te behouden, maar ook om woningen die, soms jarenlang en niet zelden van de oplevering af, recreatief in gebruik zijn geweest, 'terug te ploegen' naar de permanente woningvoorraad.

Naar mijn overtuiging gaan met name deze Zeeuwse Tweede woningverordeningen een stap te ver. Mij dunkt dat de woningonttrekkingsvergunning als bedoeld in artikel 30 van de Huisvestingswet als objectgebonden bedoeld is en dat het bepaald ook niet de bedoeling van de wetgever is geweest/mag zijn geweest om met toepassing van dit instrument als *persoonsgebonden* gunst woningen die al sinds jaar en dag als tweede woning in gebruik zijn, 'terug te ploegen' naar de voorraad permanent te bewonen woningen, zeker niet als van een passende financiële compensatie geen sprake is.²

Het is niet verbazingwekkend dat al herhaaldelijk in rechte is gepoogd deze verordeningen om zeep te helpen.³ Wel verbazingwekkend is dat de bestuursrechter - naar mijn overtuiging tegen beter weten in - deze verordeningen in tact laat. Mij dunkt dat deze verordeningen strijdig zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM; maar de bestuursrechter vindt kennelijk dat de Zeeuwse werkwijze binnen de 'margins of appreciation' passen die het Europese Hof hanteert. Dat deze 'margins' door de Nederlandse rechters en het Europese Hof ruim worden genomen leert de literatuur over artikel 1 Eerste Protocol⁴, maar er zijn natuurlijk grenzen. Helaas heeft, bij mijn weten, het Europese Hof zich nog niet over de Zeeuwse verordeningen uitgelaten; in een (destijds door mij) aan haar voorgelegde zaak heeft zij zich, zonder nadere motivering, niet-ontvankelijk verklaard - en dat is erg jammer.

6. De Huisvestingswet 20..

De komende Huisvestingswet⁵ zal, als het allemaal doorgaat, van grote betekenis zijn voor de Tweede Woningverordeningen. In de eerste plaats is het begrip 'leefbaarheid' duidelijk verengd. Waar men in de de Kamerstukken bij de totstandkoming van de vigerende Huisvestingswet⁶ nog kon lezen: *Het behoud van de woningvoorraad in het belang van de leefbaarheid, kan heel wel onder het genoemde motief vallen (behoud en samenstelling van de woningvoorraad; CA), mits natuurlijk voor de aldus te behouden woonruimten wel voldoende gegadigden aanwezig zijn. ...Koopwoningen en huurwoningen die niet onder het distributiestelsel kunnen worden gebracht, zullen dus zonodig wel aan een onttrek-*

2 Het EHRM hecht daar sterk aan; zie EHRM 29 april 1999, Chassagnou e.a. vs. Frankrijk, NJCM-Bulletin 1999, p 771 e.v., m.nt. Bosma en Mendelts.

3 Alleen al voor omtrent de Tweede Woningverordening van de gemeente Veere treft met op rechtspraak.nl 75 uitspraken aan.

4 Zie onder meer T. Broekhuysen en M.L. van Emmerik, De betekenis van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM voor het Nederlands recht inzake overheidsaansprakelijkheid, in *Overheid en Aansprakelijkheid*, november 2002, nr. 4.

5 Voluit: Nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 20..), Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 1 t/m 4.

6 Kamerstukken II 1990/91, 20 520, nr. 5, p. 37.

kingsregime kunnen worden onderworpen.

De komende wet kent een veel beperkter uitleg van het begrip leefbaarheid. Het gaat daarbij uitsluitend om overlast veroorzakende leefbaarheidsproblemen en dan alleen in verband met de al dan niet verleening van een Huisvestingsvergunning en ook nog alleen als het huurwoningen betreft.⁷ In de tweede plaats is straks de woonruimteonttrekkingsvergunning alleen toe te passen bij reële schaarste van woningen en uitsluitend voor categorieën woningen die ook onder de 'distributie' (woonruimteverdeling) vallen.⁸ Voor alle gemeenten die er thans een Huisvestingsverordening/Tweede Woningverordening op na houden, betekent dat dat hun nieuwe verordening zich uitsluitend mag richten op *gebleken*⁹ schaarse categorieën woonruimte, waarvoor ook het vereiste van de woonruimtevergunning geldt. De reikwijdte van de Tweede Woningveror-

deningen zal daarmee aanzienlijk worden versmald. En bij gebrek aan schaarste (er is een betekende leegloop aan de gang aan de Zeeuwse kust) zijn de Zeeuwse 'terugploegregelingen' alleen al om die reden gedoemd te verdwijnen.

In alle gemeenten volstaat het bovendien straks voor een koper van een woning om zich in het GBA van de desbetreffende gemeente in te schrijven, al is het maar voor 6 maanden; er is dan geen sprake van onttrekking.¹⁰

Tijd dus voor de kustgemeenten om zich ernstig te beraden... En niet alleen over de vraag hoe de verordening moet worden aangepast, maar ook over de vraag of een regulering als hier aan de orde niet contra-productief werkt in die kernen waar de economie op het toerisme drijft en al een vertrekoverschot van de eigen bevolking waarneembaar is.

7 Kamerstukken II 2009/2010, 32271, nr. 3 p. 8 en 60.e.v.

8 A.w. p. 38.

9 A.w. p. 2.

10 A.w. p. 39.